



# Studienabschlussarbeiten

Sozialwissenschaftliche Fakultät

Kullen, Levi:

„Schiffe versenken“ oder wachsendes Portfolio?  
Politikakkumulation in der US-amerikanischen  
Sicherheitspolitik

## **Bachelorarbeit, Wintersemester 2024**

Gutachter\*in: Knill, Christoph

Sozialwissenschaftliche Fakultät  
Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft  
Politikwissenschaft

Ludwig-Maximilians-Universität München

<https://doi.org/10.5282/ubm/epub.123731>



## Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft

herausgegeben vom  
Geschwister-Scholl-Institut  
für Politikwissenschaft

---

**2025**

Levi Kullen

**„Schiffe versenken“ oder  
wachsendes Portfolio?  
Politikakkumulation in der US-  
amerikanischen Sicherheitspolitik**

---

Bachelorarbeit bei  
Prof. Dr. Christoph Knill  
2024

# Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung .....	3
2 Politikakkumulation in Sicherheitspolitik .....	5
2.1 Theorie und Literatur .....	5
2.1.1 Politikakkumulation: Konzept und Literatur .....	5
2.1.2 Was ist Sicherheitspolitik? .....	7
2.1.3 Policy-Elemente der Sicherheitspolitik.....	10
2.2 Methodik.....	15
2.3 Ergebnisse.....	16
3 Krisen als Treiber von Politikakkumulation .....	21
3.1 Theoretische Zusammenhänge zwischen Krisen und Politikakkumulation .....	21
3.1.1 Krisen und Policy-Wandel .....	21
3.1.2 Policy-Wandel und Politikakkumulation.....	22
3.1.3 Besonderheiten der Sicherheitspolitik.....	23
3.2 Methodik.....	24
3.3 Ergebnisse.....	25
4 Diskussion und Schluss .....	30
Literaturverzeichnis .....	32
Anhang.....	36

## **Abstract**

Politikakkumulation gilt mittlerweile als allgegenwärtiges Phänomen moderner Demokratien. Über Länder und Politikfelder hinweg häufen sich immer mehr Gesetze, Maßnahmen, Standards etc. an, weshalb der Policy-Bestand stetig wächst. Ein in der diesbezüglichen Literatur bisher allerdings noch nicht beachteter Bereich ist das Feld der Sicherheitspolitik, obgleich sich dort sowohl innen- als auch außenpolitische Ereignisse und Prozesse unterschiedlich auf den zahlenmäßigen Policy-Bestand auswirken können. Diese Bachelorarbeit geht daher der Frage nach, inwiefern Politikakkumulation auch in Sicherheitspolitik stattfindet und welche Rolle Krisen dabei spielen. In einem ersten Schritt werden dafür die Portfolios der drei Teilfelder Nonproliferation, Antiterrorismus sowie Cybersicherheit am Beispiel der US-amerikanischen Sicherheitspolitik zwischen 1986 und 2022 untersucht. Darauf aufbauend wird am Beispiel der Antiterrorismus-Politik erforscht, inwiefern Krisen als Treiber für Politikakkumulation wirken. Die Arbeit gelangt zu dem Schluss, dass auch in der US-Sicherheitspolitik eine zunehmende Anhäufung an Policy-Elementen beobachtet werden kann, und dass Krisenphasen wesentliche Treiber dafür darstellen. Darüber hinaus zeigt diese Arbeit, dass Sicherheitspolitik und insbesondere auch deren außenpolitische Dimension auch aus einer Public Policy-Perspektive betrachtet werden können.

# 1 Einleitung

Politikakkumulation gilt mittlerweile als ein allgemeines Phänomen moderner Demokratien (Fernández-i-Marín et al. 2024a). In verschiedensten Politikfeldern, von Sozial- und Umweltpolitik über Moralpolitik bis zur Asylpolitik findet man auf nationaler und supranationaler Ebene eine zunehmende Anzahl an Maßnahmen, Gesetzen, Verordnungen, Initiativen, Standards, Subventionen et cetera (z.B. Adam et al. 2019; Gravey & Jordan 2020; Knill 2023; Eckert et al. 2024; Fernández-i-Marín et al. 2024c). Der Bestand an Policies wächst politikfeld- und länderübergreifend. In einer zunehmend komplexen Welt mit immer neuen Technologien und internationalen Verflechtungen scheint dies auch nachvollziehbar, da neue Probleme auch neue politische Lösungen erfordern, insbesondere in Demokratien. Wie sieht es aber im Bereich der Sicherheitspolitik aus, wo sowohl innerstaatliche als auch außenpolitische Entwicklungen eine wichtige Rolle spielen? Betrachtet man beispielsweise die USA, so fiel mit dem Ende des Kalten Krieges und der Auflösung der Sowjetunion eine große nukleare Bedrohung weg, und man sah eine Zeit des Friedens gekommen. Dies führte jedoch nicht dazu, dass man in der amerikanischen Sicherheitspolitik nun nichts mehr zu tun hatte, denn spätestens mit den Anschlägen vom 11. September 2001 drängten neue Probleme auf die politische Agenda. Zusätzlich entstehen mit technologischen Entwicklungen andere neue Herausforderungen, etwa im Bereich der Cybersicherheit, welche von der Politik adressiert werden müssen. Es muss überlegt werden, ob diese neuen Probleme mit den altbekannten Instrumenten und Strategien bearbeitet werden können, oder ob die US-Politik diese durch neue ersetzen muss. Es stellt sich gewissermaßen die Frage, inwiefern die Policy-Portfolios der Sicherheitspolitik dem Spiel „Schiffe versenken“ gleichen, also ob sich das Papier mit der Zeit mit immer mehr angekreuzten Kästchen füllt, oder ob (anders als im Spiel) alte Maßnahmen auch wieder entfernt werden. Da die US-Sicherheitspolitik in den letzten Jahrzehnten zudem von mehreren Krisen erschüttert wurde, wirft dies die Frage auf, inwiefern den Krisen mit neuen Maßnahmen begegnet wurde und ob diese danach wieder abgebaut wurden oder weiterhin bestehen.

Im Zuge dieser Überlegungen befasst sich diese Arbeit daher mit der folgenden Forschungsfrage: Ist Politikakkumulation in US-amerikanischer Sicherheitspolitik feststellbar, und inwiefern wirken Krisen als Treiber dafür? Wie auch die Forschungsfrage selbst ist diese Arbeit im Wesentlichen zweigeteilt. Das folgende Kapitel 2 beantwortet die deskriptive Frage, ob Politikakkumulation in US-amerikanischer Sicherheitspolitik stattfindet. Dafür werden Daten zu drei verschiedenen Policy-Portfolios der Teilfelder (engl. *subfields*) Nonproliferation von ABC-Waffen, Antiterrorismus und Cybersicherheit zwischen 1986 und 2022 erhoben und analysiert. Das dritte Kapitel widmet sich dem zweiten Teil der Forschungsfrage und betrachtet am Beispiel des Teilbereichs Antiterrorismus, inwiefern Krisen als Treiber für Politikakkumulation fungieren. Dafür werden mittels mehrerer Kriterien mehrere Krisenphasen identifiziert und mit der Entwicklung des Policy-Portfolios verglichen. Sowohl Kapitel 2 als auch Kapitel 3 sind in der gleichen Logik untergliedert und beginnen mit theoretischen Überlegungen, in deren Anschluss jeweils die methodische Vorgehensweise erläutert wird. Darauf

werden jeweils die Ergebnisse präsentiert und diskutiert. Den Abschluss dieser Arbeit bildet das Kapitel 4.

Diese Arbeit wendet einige Konzepte aus der Public Policy-Forschung erstmalig auf den Bereich der Sicherheitspolitik an und bezieht außenpolitische Instrumente in die Analyse auf Politikakkumulation ein. Es wird für den Fall USA gezeigt, dass Politikakkumulation wie in anderen Feldern auch im Bereich der Sicherheitspolitik stattfindet, und dass Krisen im beobachteten Zeitraum ein wichtiger Treiber davon im Teilfeld Antiterrorismus waren. Insgesamt geht das Interesse dieser Arbeit jedoch über die empirische Frage hinaus. Es soll gezeigt werden, dass Sicherheitspolitik, welche aufgrund ihrer teils außenpolitischen Dimension klassischerweise Thema in den Internationalen Beziehungen ist, auch aus einer Public-Policy-Perspektive betrachtet werden kann.

## 2 Politikakkumulation in Sicherheitspolitik

Dieser Teil der Arbeit befasst sich mit der ersten Hälfte der Forschungsfrage, dem Feststellen von Politikakkumulation in Sicherheitspolitik am Beispiel der USA. Dafür wird zunächst auf die bisherige Forschung zur Politikakkumulation und Policy-Wandel allgemein sowie auf Sicherheitspolitik aus theoretischer Perspektive eingegangen, um danach das Konzept Politikakkumulation auf dieses Politikfeld aus theoretischer Sicht zu übertragen. Ein Augenmerk liegt dabei auf den Instrumenten der Sicherheitspolitik. Im Anschluss wird die Methodik zur Feststellung von Politikakkumulation erläutert. Daraufhin werden die Ergebnisse der drei beobachteten Teilfelder vorgestellt und diskutiert.

### 2.1 Theorie und Literatur

#### 2.1.1 Politikakkumulation: Konzept und Literatur

Politikakkumulation (engl. *policy accumulation*) kann verstanden werden als „the result of continuous addition of new policy elements to existing policy portfolios without the compensatory reduction of already existing ones“ (Adam et al. 2019, S. 17). Ein Policy-Element ist dabei die Kombination aus einem Policy-Ziel (also einem konkreten Ziel, was verfolgt wird), und einem Policy-Instrument (also die Art und Weise, wie das Ziel erreicht werden soll) (Adam et al. 2019). Ein Policy-Portfolio besteht ebenso aus den zwei Dimensionen „Policy-Ziele“ und „Policy-Instrumente“ und bildet alle potenziellen und tatsächlichen Ziel-Instrumente-Kombinationen (also Policy-Elemente) eines bestimmten Politikfelds oder Teilfelds ab. Je mehr Policies ein Staat in einem Politikfeld verabschiedet, desto größer ist die Anhäufung (engl. *accumulation*) von Policies in diesem Feld. Mit dieser Konzeption kann Politikakkumulation im Grunde auf zwei Arten geschehen: Erstens, indem Regierungen neue Ziele oder Instrumente einführen und somit die Größe des Portfolios erweitern (vgl. zu *Target Expansion* Fernández-i-Marín et al. 2024b, S. 1188), oder zweitens, indem Regierungen neue Policy-Elemente beschließen, ohne gleichzeitig bereits bestehende Elemente zu ersetzen oder zu terminieren, und somit das Portfolio verdichten (Adam et al. 2019).

Die Beendigung von Policies hingegen kann also Akkumulation entgegenwirken. In der Forschung wird dabei von Policy-Abbau (engl. *Policy Dismantling* oder *Policy Termination*) gesprochen, was hier verstanden wird als „the cutting, diminution or removal of [an] existing policy“ (Jordan et al. 2013, S. 795). Zwar ist es im politischen Alltag ein häufiges Versprechen von Parteien und Politikern, „Bürokratie abzubauen“ oder staatliche Eingriffe in bestimmten Themenfeldern zu verringern, ein tatsächlicher, merklicher Abbau von Policies erweist sich in der Praxis allerdings als schwierig und ist nur selten erfolgreich (vgl. bereits Bardach 1976). Vereinfacht gesagt liegt dies vor allem darin begründet, dass die politischen Kosten für die Beendigung einer Policy in aller Regel am Ende höher sind als der Nutzen, was es für politische Akteure unattraktiv macht, Policy-Abbau auch tatsächlich durchzuführen. Bereits bestehende Policies haben in aller Regel Unterstützer, die beim Versuch, eine bestimmte Policy

abzubauen, die politischen Kosten in die Höhe treiben können. Einmal eingeführt, ist eine Policy „*locked-in*“, und je länger eine Policy aktiv ist, desto schwieriger wird es mitunter, sie wieder abzubauen (Adam et al. 2019; Hinterleitner et al. 2024). Meistens ist es für politische Akteure (Politiker, Regierungen, Parteien) im Hinblick auf bestehende Policies einfacher und kostengünstiger, diese zu verändern bzw. anzupassen oder neue Policies hinzuzufügen, anstatt sie abzubauen (Adam et al. 2019, S. 36).

Policy-Abbau wird in der Literatur daher nur als wahrscheinlich gesehen, wenn die politischen Kosten dafür relativ niedrig (Adam et al. 2019, S. 40; Knill & Steinebach 2022) bzw. die politischen Vorteile höher sind, oder wenn die Kosten des „Nicht-Abbauens“ höher sind (Bauer & Knill 2014). Es sollte jedoch angemerkt werden, dass sich verschiedene Strategien zu Policy-Abbau unterscheiden lassen, etwa ob dies durch eine aktive, bewusste Entscheidung oder passiv geschieht, indem eine Policy nicht an äußere Entwicklungen angepasst wird (z.B. die Anpassung von Renten bei hoher Inflation). Je nachdem, ob die Entscheidung dazu aktiv oder passiv ist, und ob der Policy-Abbau offen oder eher verdeckt stattfinden soll, können unterschiedliche Strategien angewendet werden (Jordan et al. 2013; Bauer & Knill 2014). Allgemein lässt sich der Abbau von Policies durchaus hin und wieder beobachten (vgl. Bauer & Knill 2014), insgesamt bleibt Policy-Abbau allerdings oft eine unattraktive Handlungsoption für politische Entscheidungsträger und wirkt kaum Politikakkumulation entgegen, weil es wiederum viel mehr Ursachen und Anreize gibt, zusätzliche, neue Policies zu verabschieden anstatt alte abzubauen.

In der Literatur wurden dazu verschiedene Ursachen diskutiert. Eine nahelegende Erklärung ist, dass es in modernen Demokratien eine stete „öffentliche Nachfrage“ nach neuen Policies gibt, die insbesondere durch externe Veränderungen angestoßen wird. Beispielsweise brachten technologische Fortschritte wie Atomkraft oder das Internet viele Vorteile, gleichzeitig aber auch neue Gefahren und Herausforderungen. Üblicherweise erwartet und fordert die Öffentlichkeit, dass die Politik sich solcher neuen Probleme annimmt, was in aller Regel in neuen Policies resultiert (Fernández-i-Marín et al. 2024a). Nicht zuletzt ist es ein zentrales Kernelement von Demokratien, dass politische Amtsinhaber auf die Forderungen der Wählerschaft hören und reagieren (Adam et al. 2019). Bezüglich öffentlicher Nachfrage können auch Interessengruppen eine Rolle spielen, da diese im Gegensatz zur breiten Öffentlichkeit meistens gut organisiert und informiert sind und (besonders in eher korporatistischen Systemen) einen engeren Draht zu Entscheidungsträgern haben. Beispielsweise im Bereich Umweltpolitik wurde eine starke Verbindung zwischen Interessengruppen und Regierungen als ein Hauptgrund für Policy-Wachstum identifiziert (Fernández-i-Marín et al. 2024a). Neben der Nachfrage spielt allerdings auch die Angebotsseite eine Rolle. Politische Entscheidungsträger haben in aller Regel verschiedene Anreize, Policies „anzubieten“ und zu produzieren. Parteien haben bei Wahlen einen starken Anreiz, sich als diejenigen zu präsentieren, die Probleme aktiv lösen wollen und dafür politische Lösungen präsentieren. Und der Druck, sich von anderen Wettbewerbern abzugrenzen, führt zu einem

Innovationsdruck bezüglich neuer Policies, welche nach den Wahlen auch umgesetzt werden sollen (Adam et al. 2019). Interessanterweise ergab allerdings eine Analyse hinsichtlich der Sozialpolitik in über 20 verschiedenen Demokratien, dass Politikakkumulation unabhängig davon auftritt, welche Parteien an der Regierung sind (Fernández-i-Marín et al. 2024b). Weitere Überlegungen sind etwa, dass neue Regelungen selbst neue spezifizierende Richtlinien und Anweisungen benötigen, um einheitlich und rechtssicher implementiert werden zu können („*rules breed rules*“) (Kaufmann & Witteloostuijn 2018; Hinterleitner et al. 2024). Andere Erklärungen betonen wiederum die Rolle von Institutionen in Demokratien, etwa, dass institutionelle Vetopunkte Policy-Wachstum nicht verhindern, sondern als „Zollstationen“ fungieren. Die Akteure an diesen Zollstationen verlangen einen Preis dafür, eine Policy nicht zu blockieren, wobei dieser Zoll oft in Form von weiteren Policies oder Ausnahmen kommen kann, was den Stapel an Policies und Regeln nur größer macht (Teles 2013).

Mitunter wird jedoch auch festgestellt, dass nach einer längeren Phase von stärkerer Politikakkumulation nur noch in begrenztem Umfang neue Policy-Elemente hinzugefügt werden, und gleichzeitig kaum ein Abbau stattfindet. Das Nettoergebnis davon wird auch als „policy gridlock“ bezeichnet (Vogel 2003; Gravey & Jordan 2020). Im Bereich der EU-Umweltpolitik ließ sich etwa beobachten, dass die Europäische Union nach einer langen Phase an Policy-Expansion Ende der 2000er-Jahre kaum mehr neue Policy-Elemente hinzufügte, gleichzeitig aber bestehende Elemente auch nur selten entfernte. Letzteres wurde darauf zurückgeführt, dass Policies häufig von vornherein nur symbolisch abgebaut wurden, und dass Entscheidungsträger, die Policies abbauen wollten, häufig nicht genug Akteure auf ihre Seite bringen konnten (Gravey & Jordan 2020).

Während die eben vorgestellten verschiedenen Konzepte und Begriffe bezüglich Policy-Wandel bisher vor allem bei Sozial-, Moral- und Umweltpolitik angewandt wurden, so wurde das Feld der Sicherheitspolitik bisher noch kaum aus Public Policy-Perspektive untersucht. Bevor diese Konzepte daher auf Sicherheitspolitik bezogen werden, soll zunächst diskutiert werden, was „Sicherheitspolitik“ überhaupt genau ist.

## **2.1.2 Was ist Sicherheitspolitik?**

Sicherheitspolitik ist ein Politikfeld, welches aus Public Policy-Perspektive bisher kaum betrachtet wurde (gleicher Ansicht Archuleta 2016; vgl. allenfalls Ripberger 2011). Da diese Arbeit aber nun mit Politikakkumulation ein theoretisches Konzept aus der Public Policy-Forschung auf dieses Feld anwendet, ist es notwendig, zunächst auf Sicherheitspolitik als Politikfeld an sich, theoretische Perspektiven dazu sowie dessen Besonderheiten einzugehen.

Sicherheitspolitische Themen sind in der Politikwissenschaft klassischerweise Beobachtungsgegenstand der Internationalen Beziehungen und konkreter der *Security Studies*. Während die Forschung zu Politikakkumulation Politik aus Makroperspektive betrachtet, ist in den obigen Disziplinen bezüglich sicherheitspolitischer Themen eine Mikroperspektive vorherrschend. Zudem ist es keinesfalls

unumstritten, wie dieses Feld konkret abgesteckt wird, also wo Sicherheitspolitik anfängt und aufhört. Einschlägige Lehr- und Handbücher vermeiden es in der Regel, das Feld abschließend klar zu begrenzen (vgl. z.B. Cavelti & Mauer 2009; Collins 2016), da dies letztlich davon abhängt, wie „Sicherheit“ verstanden wird, was sich je nach Theorie unterscheiden kann.

Stattdessen besteht in den *Security Studies* weitestgehend Einigkeit darüber, dass es keine Einigkeit über das Verständnis des Konzeptes „Sicherheit“ gibt (Williams 2008, S. 1). Der kleinste gemeinsame (und daher unpräziseste) Nenner kann jedoch wie folgt formuliert werden: „[S]ecurity is most commonly associated with the alleviation of threats to cherished values; especially those which, if left unchecked, threaten the survival of a particular referent object in the near future“ (Williams 2008, S. 5). Sicherheitspolitik befasst sich also im weitesten Sinne damit, bestimmte Güter und Werte bestimmter Akteure vor existenziellen Bedrohungen zu schützen. Was alles darunter fällt, unterscheidet sich jedoch je nach theoretischer Brille.

Klassischerweise wird Sicherheits- und Verteidigungspolitik in einem engen Sinne verstanden, wo es also um die Unabhängigkeit, Souveränität und das Überleben des Staates geht, und dessen Schutz vor (militärischen) Bedrohungen von außen (also um die „Nationale Sicherheit“). Sicherheitspolitik zählt damit klar zu den „high politics“ (Schieder & Schneider 2010). Folgt man der Theorie des Realismus, geht es letztlich immer um das Überleben des Staates, dessen Kernziel und Aufgabe es ist, sein eigenes Leben in einem anarchischen internationalen System zu sichern und sich vor Bedrohungen durch andere Staaten zu schützen (Glaser 2016). Demnach umfasst Sicherheitspolitik diejenigen Handlungen, die sich mit dem Ziel befassen, das Überleben des Staates zu sichern. Der Realismus versteht dabei Staaten als die einzigen relevanten Akteure, und das zu schützende Gut ist der Staat selbst bzw. dessen Überleben. Der Strömung des Neorealismus zufolge streben Staaten daher nach Macht, weil diese das essenzielle Mittel ist, um Sicherheit zu erreichen (Waltz 1979; Glaser 2016, S. 18 ff.). Während Macht hier hauptsächlich als militärische Stärke verstanden wird, spielen etwa Bevölkerungsgröße, Staatsgebiet und Wirtschaft dennoch eine wichtige Rolle, da diese Faktoren die militärische Verteidigungsfähigkeit beeinflussen. Wenn ein Staat von außen bedroht wird, kann dieser entweder die eigene Macht (i.e. militärische Stärke) durch innere Veränderungen (z.B. Stärkung der Wirtschaft, um mehr militärische Stärke zu erreichen) erhöhen, oder aber auf internationaler Ebene Allianzen bilden. Sicherheitspolitik hat daher schon aus neorealistischer Perspektive eine außen- wie innenpolitische Dimension. Dennoch hat Neorealismus ein recht enges, klassisches und militärisches Verständnis von Sicherheit, weshalb Sicherheitspolitik vor allem auf verteidigungs- und bündnispolitische Fragen beschränkt ist sowie auf diejenigen politischen Themen, die für die Erhaltung von „Macht“ relevant sind.

Andere Theorien widersprechen dieser militärischen, staats-zentrierten Sichtweise. Während im Realismus Sicherheit gleichbedeutend mit nationaler Sicherheit ist, betont beispielsweise der Liberalismus die Bedeutung von Individuen und Gesellschaft. Eine seiner Haupt-Hypothesen dabei ist der Demokratische Frieden, nach dem demokratische Staaten nicht gegeneinander Krieg führen.

Demokratie gilt daher als sicherheitsrelevant. Des Weiteren wird betont, dass wirtschaftliche Interdependenzen zu Frieden und damit Sicherheit beitragen (Rousseau & Walker 2010, S. 21 ff.). Die Stärkung von demokratischen Institutionen im In- und Ausland sowie ein freier, offener nationaler wie internationaler Markt sind demnach auch als sicherheitsrelevant anzusehen. Die Unterstützung internationaler Institutionen zur Erhaltung eines offenen Welthandels oder die Erhaltung von Demokratie im eigenen Land können demnach ebenso zu den sicherheitspolitischen Themen zählen wie klassische militärische Fragen.

Sozialkonstruktivistische Theorien haben ein noch weiteres Verständnis. Während Realismus und Liberalismus auf einem materiellen Verständnis der Welt beruhen, argumentiert der Sozialkonstruktivismus, dass die (politische) Welt durch intersubjektive Interaktionen konstruiert wird. Auch „Sicherheit“ ist letztlich subjektiv und ein soziales Konstrukt, weshalb es im Sozialkonstruktivismus keine Definition von Sicherheit geben kann (McDonald 2008, S. 59 f.). Als bekanntes Beispiel hierfür kann der Irak-Krieg 2003 genannt werden: Indem Akteure in den USA und Großbritannien argumentierten, dass der Irak durch seine mögliche Entwicklung atomarer Waffen eine akute Gefahr darstellt, wurde der Irak als sicherheitsgefährdend konstruiert, während tatsächlich bestehende Nukleararsenale in etwa Pakistan und Israel nicht als Bedrohung galten. Was als sicherheitspolitisch relevant gilt, hängt dieser Sichtweise nach also nicht nur von der bloßen Existenz von Waffen ab, sondern auch es kommt auch auf den kulturellen, sozialen und identitären Kontext an, welcher das Verständnis von Bedrohungen und Sicherheit beeinflussen. Diese Faktoren können also ebenfalls relevant für Sicherheitspolitik sein.

Andere verlegen den Fokus von Staaten zu Individuen. Haq (1995) spricht beispielsweise von „Human Security“ und argumentiert, dass es bei Sicherheit in der Realität meistens weniger um Waffen, sondern vielmehr um Krankheiten, Armut, Kriminalität und Hungersnöte geht. Williams (2008) betont, dass das Fehlen eines funktionierenden Gesundheitssystems für viele Menschen weltweit mindestens genauso eine Bedrohung für sie darstellt wie bewaffnete Konflikte. Und da Krankheiten weltweit ein Vielfaches an Todesfällen zu verbuchen haben als bewaffnete Konflikte, werden sogar Gesundheits- oder Entwicklungspolitik zunehmend auch als sicherheitsrelevant erachtet (Williams 2008, S. 9).

Alles in allem zeigt dies lediglich, dass Sicherheit und Sicherheitspolitik je nach Verständnis sehr eng bis sehr breit verstanden werden, und je nach Perspektive kann Sicherheitspolitik verschiedene Themen und Probleme beinhalten (von militärischer Verteidigung bis zu Entwicklungspolitik). Um sich nicht in den Tiefen der oben skizzierten, endlosen theoretischen Debatten zu verlieren, und um eine praktische Beantwortung der Forschungsfrage zu ermöglichen, beschränkt sich diese Arbeit daher auf ein pragmatisches Verständnis von Sicherheitspolitik und betrachtet nur Themen, die in direkter Weise die „Nationale Sicherheit“ betreffen. Während hier anerkannt wird, dass Themen wie Wirtschaft oder Klimawandel in der politischen Realität durchaus sicherheitsrelevant sein können und sind, und auch von den USA und anderen Ländern als solche benannt werden (vgl. z.B. *National Security Strategy*, The

White House 2022), beschränkt sich diese Arbeit in der Untersuchung auf die Teilfelder Nonproliferation, Antiterrorismus und Cybersicherheit. Diese können (unabhängig vom Framing) klar als sicherheitspolitisch gelten und nicht auch zu anderen Politikfeldern (wie Wirtschafts- oder Gesundheitspolitik) gezählt werden. Eine zu weite Absteckung könnte nämlich zu Überlappungen mit anderen Politikbereichen führen, was die Messung erschweren und die Aussagekraft der Befunde verringern würde.

### **2.1.3 Policy-Elemente der Sicherheitspolitik**

Das Konzept der Politikakkumulation wurde bisher hauptsächlich in den Bereichen Sozial-, Umwelt- und Moralpolitik untersucht und besonders mit Hinblick auf diese Felder entwickelt. Nichtsdestotrotz lässt sich das theoretische Konzept, so wie in Kap. 2.1.1 definiert, zweifelsohne auch auf die Sicherheitspolitik übertragen und anhand von Portfolios messen. Auch hier lassen sich Policy-Elemente (Instrument-Ziel-Kombinationen) identifizieren, da von der Politik verschiedene konkrete Ziele verfolgt werden, welche mit unterschiedlichen Instrumenten adressiert werden können. Diese können sich über Zeit akkumulieren, aber auch prinzipiell wieder abgebaut oder ersetzt werden. Während die Ziel-Dimension von Policy-Elementen aus analytischer Perspektive kein Problem darstellt (die USA definieren diese zum Beispiel konkret in ihrer Nationalen Sicherheitsstrategie, vgl. z.B. The White House 2022), ergeben sich im Hinblick auf die Instrumente einige Besonderheiten, die eine genauere Betrachtung der Instrumente nötig machen.

Allgemein sind Policy-Instrumente die Mittel und Wege, mit denen das Verhalten von privaten und öffentlichen Akteuren geändert werden soll, um somit ein konkretes politisches Ziel zu erreichen (Knill & Tosun 2020, S. 47). Wie im vorigen Unterkapitel gezeigt, zeichnet sich die Sicherheitspolitik nun dadurch aus, dass sie sowohl innenpolitische als auch außenpolitische Aspekte hat. Und da sicherheitspolitische Bedrohungen in der Regel von außen kommen, wenden Staaten teils andere Regelungsprinzipien und Instrumente an als in bisher bezüglich Politikakkumulation betrachteten Feldern. Der Werkzeugkasten der Politik ist hier in der Praxis um eine außenpolitische Schublade erweitert, was letztlich den Output der Politik verändert und hier auch beachtet werden sollte. Daher wird hier ein genauerer Blick auf die Instrumente geworfen.

#### ***Innerstaatliche Instrumente***

Es gibt verschiedene Klassifizierungen von Instrumenten und Regelungsprinzipien, die bekannteste ist jedoch das sogenannte NATO-Schema nach Hood (1986). Trotz des hier thematisch passenden Namens beinhaltet dies nur Instrumente, die (in aller Regel) innerstaatliche Adressaten haben. Konkret werden vier Arten von Regelungsprinzipien unterschieden: *Nodality*, *Authority*, *Treasure* und *Organization*. *Nodality* (von lat. *nodus* = Knoten) bezieht sich darauf, dass Regierungen allgemein eine zentrale (Knoten-)Position in Bezug auf die Verbreitung und Nutzung von Informationen besitzen. Indem Regierungen Informationen strategisch verbreiten, können sie versuchen, die Wahrnehmung und

Überzeugungen von Adressaten zu verändern, um so eine Verhaltensänderung herbeizuführen. Typische Beispiele sind Informationskampagnen für Impfungen oder Labels für Lebensmittel (Knill & Tosun 2020, S. 48). Das Prinzip *Authority* basiert auf der Logik, dass der Staat Autorität gegenüber privaten und öffentlichen Akteuren hat, weshalb er Gesetze und Regelungen nutzen kann, um Adressaten zu Verhaltensänderungen zu bringen. Da der Staat in seinem Gebiet die Staatsgewalt innehat, kann Nichtbeachtung von Vorschriften sanktioniert werden. Typische Beispiele hierfür sind Verbote, Standards oder allgemein sogenannte „command-and-control“-Instrumente (Knill & Tosun 2020 S. 49 f.). Die Nutzung solcher Instrumente setzt natürlich voraus, dass der regelnde Staat auch tatsächlich die Staatsgewalt über die Adressaten hat. Das Prinzip *Treasure* wiederum umfasst finanzielle und marktbasierende Instrumente, die dem Staat zur Verfügung stehen, etwa positive oder negative finanzielle Anreize wie Subventionen oder Steuern (Knill & Tosun 2020, S. 51). Bei dem letzten Prinzip *Organization* geht es darum, dass der Staat nicht versucht, eine Verhaltensänderung bestimmter Adressaten zu erreichen, damit diese Verhaltensänderung zum angestrebten Ziel führt, sondern er stellt eine Leistung oder ein Gut selbst direkt bereit, und nutzt dafür die Behörden und Personen, über die er direkte Kontrolle hat. Darunter fallen üblicherweise etwa Bildung, Landesverteidigung oder Infrastruktur (Knill & Tosun 2020, S. 52).

Je nach Themenfeld sind die eben genannten Instrumente und Regelungsprinzipien mehr oder weniger in Sicherheitspolitik anwendbar. Im Hinblick auf die hier untersuchten Teilfelder (Nonproliferation von ABC-Waffen, Terrorismus, Cybersicherheit) sind beispielsweise Kampagnen oder Programme zur Ursachenprävention von Extremismus und Terrorismus zu nennen (also informationsbasierte Instrumente, basierend auf Nodalität), oder auch verpflichtende Standards zur Cybersicherheit von IT-Systemen in Behörden und Unternehmen. Allerdings kann erwartet werden, dass der Staat im Bereich Sicherheitspolitik überwiegend auf das Prinzip *Organization* zurückgreift und Leistungen oder Güter direkt bereitstellt, um sicherheitspolitische Ziele zu erreichen. Konkret können dazu etwa die Errichtung einer Behörde (z.B. „Department of Homeland Security“), die Landesverteidigung durch Streitkräfte oder Beschaffungen als präventive Schutzmaßnahmen (z.B. gegen Biowaffenangriffe, wie im „Project Bioshield Act“) gezählt werden. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die innerstaatlichen Instrumente der drei hier relevanten Teilfelder.

<b>Instrument</b>	<b>Beschreibung</b>	<b>Beispiel</b>
Kampagnen & Programme	Bereitstellung und Verbreitung von Informationen und Programmen, um Adressaten zu freiwilliger Verhaltensänderung zu bewegen	Präventionsprogramme gegen gewaltsamen Extremismus, z.B. <i>Countering Violent Extremism Program</i> des DHS
Subventionen & Finanzierung	Nutzung finanzieller Ressourcen zur Unterstützung bestimmter Adressaten	Teilfinanzierung von Maßnahmen zur Erhöhung der Cybersicherheit bestimmter Akteure, z.B. basierend auf <i>State and Local Cybersecurity Grant Program</i>
Öffentlich-private Partnerschaften	Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Akteuren zur Erreichung konkreter Ziele	Freiwilliges Teilen von Informationen bzgl. Cyberangriffen zwischen Behörden und Unternehmen, basierend

		auf <i>Cybersecurity Information Sharing Act</i>
(technische) Standards	rechtlich verbindende Anforderungen für best. (technische) Systeme, Waren oder Leistungen	Standards bzgl. Software-Sicherheit, basierend auf <i>Executive Order 14028</i>
Gebote & Verbote	auf Recht basierende verbindliche und mittels Staatsgewalt durchsetzbare Handlungsgebote	Verbot der finanziellen Unterstützung von Terrororganisationen, durch <i>Antiterrorism and Effective Death Penalty Act</i>
Direkte Bereitstellung durch Staat	Staat stellt selbst Leistungen und Güter zur Herstellung von Sicherheit bereit	Staatliche Vorratsbeschaffungen von Impfstoffen zum Schutz vor Biowaffenangriffen, via <i>Project Bioshield</i>

Tabelle 1: Innenpolitische Instrumente der drei untersuchten sicherheitspolitischen Teilfelder.

### ***Außenpolitische Instrumente***

Die eben genannten Instrumente und Regelungsprinzipien basieren auf der Logik, dass die Regierung bzw. der Staat auch tatsächlich die Staatsgewalt über die Adressaten hat. Da im Bereich der Sicherheitspolitik allerdings häufig auch Akteure jenseits dieser Hoheitsgewalt adressiert werden (v.a. andere Staaten), werden in außenpolitischer Hinsicht auch andere Instrumente verwendet, die nicht unter das oben skizzierte NATO-Schema fallen. Oder simpel formuliert: Die USA können nicht einfach ein Gesetz verabschieden, das Russland die Produktion von Atomwaffen verbietet. Stattdessen greift man zu anderen Möglichkeiten und Instrumenten, um Ziele wie die Nonproliferation atomarer Waffen zu erreichen.

Es finden sich zwar viele wissenschaftliche Artikel zu verschiedensten außenpolitischen Werkzeugen (z. B. Weiss 1999; Newnham 2011; Apodaca 2017), systematische Klassifizierungen sind jedoch kaum vorhanden. Es gibt allerdings einen Ansatz aus der *Foreign Policy Analysis*, welcher außenpolitische Instrumente auf einem Spektrum zwischen Soft Power und Hard Power einordnet (Morin & Paquin 2018, S. 32 ff.). Zwischen diesen Extremen gibt es verschiedenste Instrumente, die grob in drei Kategorien eingeteilt werden: Sozialisierung, Zwang (engl. *coercion*) und Intervention. Instrumente der Kategorie Sozialisierung haben zum Ziel, die Werte, Ideen und Überzeugungen von ausländischen Akteuren zu beeinflussen, um so auf indirektem Wege eine freiwillige Verhaltensänderung zu erreichen. Insofern ist dies ungefähr vergleichbar mit Hoods *Nodality*, da es sich um informationsbasierte Instrumente handelt. Morin & Paquin (2018) unterscheiden hier weiter zwischen „rational communication“, „rhetorical action“ und „bargaining“; prinzipiell zählt hierzu auch Diplomatie. Als Policy-Instrument im Sinne dieser Arbeit wird Diplomatie jedoch nicht gezählt, da diese in der Praxis zum einen das ständige Tagesgeschäft von Diplomaten und Außenministerien ist (insofern also vergleichbar mit dem regulären Geschäft von Ministerien), und zum anderen verschiedenste, oft kaum trennbare Ziele verfolgt, weshalb Diplomatie auch als unmöglich quantitativ messbar gilt (Morin & Paquin 2018).

Instrumente, die unter *coercion* fallen, zielen im Grunde darauf ab, die Kosten-Nutzen-Rechnung der Adressaten mittels einer Form von Zwang so zu verändern, dass ein angestrebtes Ziel erreicht wird,

ohne dabei direkt mit militärischer Gewalt zu intervenieren (Morin & Paquin 2018, S. 35). Unter diese Kategorie fällt eine Vielzahl an Instrumenten, die Morin und Paquin mittels fünf verschiedener Achsen unterscheiden. Diese detaillierte Unterscheidung ist für die Zwecke dieser Arbeit nicht geeignet, wichtig ist hier lediglich, dass darunter etwa internationale Sanktionen fallen, was ein häufig verwendetes Instrument darstellt. Sanktionen können verschiedenste (mehr oder weniger konkret formulierte) Ziele verfolgen. Dabei sollen diese in der Regel die Kosten-Nutzen-Rechnung der Adressaten so verändern, dass dieser sein Verhalten von selbst anpasst. Teilweise dienen (wirtschaftliche) Sanktionen auch dazu, bestimmten Akteuren den Zugang zu Kapital oder Ressourcen zu erschweren. Mitunter fungieren Sanktionen auch als Strafen, und haben zudem auch eine symbolische Funktion (für In- und Ausland) (vgl. z.B. Whang 2011; Peksen 2019). In der Praxis handelt es sich häufig um wirtschaftliche Sanktionen oder um gezielte Sanktionierungen von Einzelpersonen. Weitere Instrumente, bei denen eine gewisse Form von Zwang angewandt wird, ist die sog. „coercive diplomacy“, welche (militärische) Drohungen oder die symbolische Nutzung von Gewalt in Kombination mit verschiedenen Anreizen umfasst (Jakobsen 2016, S. 477). Darunter können auch Cyberoperationen fallen. Eine härtere Stufe davon ist „compellence“, in der begrenzte militärische Gewalt angewandt wird, während gleichzeitig mit Eskalation gedroht wird.

Diese Art bildet den Übergang zu denjenigen Instrumenten, die Morin & Paquin (2018) unter der Kategorie „Interventionen“ zusammenfassen, wobei wiederum zwischen politischen und militärischen Interventionen zu unterscheiden ist. Politische Interventionen können dabei etwa das Manipulieren und Beeinflussen von Wahlen in anderen Ländern umfassen, hier relevanter sind jedoch militärische Interventionen, also die aktive Gewaltanwendung mit militärischen Mitteln. Dies umfasst lange Kriege, aber auch kürzere Militäroperationen von begrenzter Intensität. Es ließe sich nun anmerken, dass letztere nicht wirklich zum klassischen Verständnis eines Instruments im Sinne der bisherigen Public Policy-Literatur passt, da begrenzte Militäroperationen quasi per Definition nur von kurzer Dauer sind, was außerdem die Portfolio-Messung verzerren könnte. Dem ist entgegenzuhalten, dass solche Operationen in aller Regel auf höchster politischer Ebene beschlossen werden, neben einem hohen Risiko auch weitreichende Folgen haben können, und daher klar zum Policy-Output im Feld der Sicherheitspolitik zählen. Zudem ist oft vorher nicht vorhersehbar, ob eine begrenzte militärische Operation auch kurz bleibt oder sich zu einem längeren Konflikt entwickelt (Morin & Paquin 2018, S. 38 f.). In Bezug auf Policy-Dismantling kann dennoch davon ausgegangen werden, dass militärische Operationen früher oder später beendet werden, zumal diese schnell unpopulär werden können, was deren Abbau erleichtern könnte.

Ein in der diesbezüglichen Literatur bisher noch nicht als solches betrachtetes, und daher hier etwas genauer beleuchtetes Instrument ist der völkerrechtliche Vertrag. Dabei sind bi- oder multilaterale Verträge seit jeher ein zentrales Instrument der Internationalen Beziehungen. Bekannte Beispiele aus dem Feld der Sicherheitspolitik sind etwa der Nordatlantikvertrag, die Biowaffenkonvention oder das

SWIFT-Abkommen. Allerdings stellt ein internationaler Vertrag selbst per se noch kein Instrument im Sinne dieser Arbeit dar, sondern ist an sich bloß das Format. Während die Funktionsweise von Verträgen aus völkerrechtlicher Sicht so ist, dass mindestens zwei Vertragsparteien einen völkerrechtlich bindenden Vertrag unterzeichnen, der den Parteien rechtlich bindende Verpflichtungen auferlegt, um so ein gemeinsames Ziel zu erreichen, so ist die politische Betrachtungsweise etwas komplizierter (z.B. Simmons 2010). In der Logik von Policy-Instrumenten bleibend, ist ein völkerrechtlicher Vertrag vielmehr ein zweistufiger Prozess: In der ersten Stufe wird mithilfe anderer Instrumente (Diplomatie, *Bargaining*) ein Vertragsentwurf ausgehandelt, welchen die Vertragsstaaten am Ende unterzeichnen. Dies stellt jedoch lediglich ein Mittel zum Zweck dar. Die zweite, eigentliche Stufe beginnt mit der Vertragsunterzeichnung bzw. dem Vertragsbeitritt, mit dem das vereinbarte politische Ziel verfolgt wird. Das eigentliche Instrument ist letztlich die freiwillige Selbstregulierung der Vertragsstaaten. Dies sind in den hier betrachteten Teilfeldern häufig Verbote, Restriktionen (etwa hinsichtlich der Nutzung bestimmter Waffen) oder Befugnisse (wie im SWIFT-Abkommen). Reziprozität und Reputation gelten hier als die tatsächlich durchsetzenden Mechanismen (Simmons 2010). Um in einer einheitlichen Logik zu bleiben, werden internationale Verträge in dieser Arbeit daher auch nach ihrer Steuerungslogik kodiert (z.B. Standard, durch internationalen Vertrag). Als schwächere Form von internationalen Verträgen sind zuletzt nicht-bindende Abmachungen (Soft Law), freiwillige Initiativen und nicht-völkerrechtliche Zusammenschlüsse verschiedener Staaten zu nennen.

Eine Gemeinsamkeit dieser außenpolitischen Instrumente ist, dass diese de facto häufig vor allem in der Hand der Exekutive liegen, da Außenpolitik vor allem Sache der Regierung ist. Um außenpolitisch handlungsfähig und reaktionsfähig zu sein, hat die Exekutive oft vergleichsweise freie Hand über außenpolitische Instrumente (z.B. im Gegensatz zu Gesetzen). Es kann daher ausgegangen werden, dass besonders solche Instrumente etwas häufiger durch andere ersetzt oder beendet werden. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die hier relevanten außenpolitischen Instrumente.

<b>Instrument</b>	<b>Beschreibung</b>	<b>Beispiel</b>
Soft Law & Initiative auf internationaler Ebene	Auf Freiwilligkeit beruhende internationale, nicht-bindende Abmachungen und Initiativen	Proliferation Security Initiative; Missile Technology Control Regime (MTCR)
Internationaler Vertrag (allgemeines Verbot, Zusammenarbeit, Limitierungen etc.)	Auf völkerrechtlichem Vertrag beruhende, feste Selbstverpflichtung mehrerer Staaten zu bestimmten Handlungen	Strategic Arms Reduction Treaty (START I) (Abrüstungsabkommen zwischen USA und UdSSR/Russland)
Sanktionen	Restriktionen und Verbote (i.d.R. wirtschaftlicher Art), um Kosten-Nutzen-Rechnung ausländischer Adressaten zugunsten eigener Interessen zu verändern (ausführlicher s. Peksen 2019)	Wirtschaftssanktionen basierend auf dem Iran and Lybia Sanctions Act
Cyberoperation	zielgerichtete Operation im Cyberraum, in der mittels Software Ziele eines fremden Akteurs von außen manipuliert, beeinträchtigt oder zerstört oder Daten entwendet werden	Operation Olympic Games (gegen iranische Urananreicherungsanlagen)

Begrenzte Militäroperation	In Zeit und Umfang begrenzte Anwendung militärischer Gewalt gegen fremde Akteure	Operation Desert Fox (gegen irakische Ziele zur Herstellung von ABC-Waffen gerichtet)
Große Militäroperation	Umfangreiche Anwendung militärischer Gewalt zur Interessendurchsetzung auf fremdem Gebiet	Irakkrieg

Tabelle 2: Außenpolitische Instrumente der Sicherheitspolitik (für die drei Teilfelder).

## 2.2 Methodik

Um festzustellen, ob es Politikakkumulation auch in Sicherheitspolitik gibt, betrachtet diese Arbeit die US-Sicherheitspolitik zwischen 1986 und 2022. Gemessen wird Politikakkumulation mithilfe von Policy-Portfolios, deren Grundidee bereits in Kap. 2.1.1 erläutert wurde. Betrachtet werden die Portfolios der Teilfelder Nonproliferation von ABC-Waffen, Anti-Terrorismus sowie Cybersicherheit.

Die USA ist dabei ein Spezialfall, da diese als Atommacht, stärkste Militärmacht und größte Volkswirtschaft eine Sonderrolle im internationalen System einnimmt, was sich auch auf die nationale Sicherheitspolitik auswirkt. Die USA wurden dennoch aufgrund von theoretischen und methodischen Überlegungen ausgewählt: Aufgrund der herausragenden Stellung, ihrer geopolitischen Lage sowie ihrer weltweiten Verstrickungen ist die USA einer besonders großen und breiten Zahl an sicherheitspolitischen Bedrohungen ausgesetzt. Die US-amerikanische Sicherheitspolitik deckt daher ein sehr breites Spektrum an sicherheitspolitischen *Issues* ab, wobei gleichzeitig keine Problematik die anderen überschattet (anders als beispielsweise in osteuropäischen Demokratien, in denen der sicherheitspolitische Diskurs mitunter fast ausschließlich auf die militärische Bedrohung durch Russland beschränkt ist). Zweitens gibt es bezüglich US-Sicherheitspolitik eine sehr gute Datengrundlage und Verfügbarkeit relevanter Primär- und Sekundärdaten, zumal seit 1986 jede neue US-Regierung eine sog. *National Security Strategy* veröffentlicht, die für die amerikanische Sicherheitspolitik für verschiedenste Themenbereiche konkrete Ziele, Strategien und Maßnahmen gibt, an denen sich in der Recherche orientiert werden konnte. Die Subfelder Nonproliferation von ABC-Waffen, Anti-Terrorismus und Cybersicherheit wurden ausgewählt, da es sich einerseits um unterschiedlichste Teilbereiche von Sicherheit mit unterschiedlicher öffentlicher und politischer Relevanz handelt, die andererseits gut abgrenzbar sind und vergleichsweise geringe Überschneidungen und Integration zu fremden Politikfeldern aufweisen (wie Wirtschafts- oder Entwicklungspolitik, vgl. Kivimaa & Sivonen 2021). So soll eine gewisse Validität sichergestellt werden, dass Politikakkumulation auch tatsächlich im Feld der Sicherheitspolitik gemessen wird. Andere Themen (wie Migration, Klimawandel oder Energie), die in Sicherheitspolitik zunehmend diskutiert werden, lassen sich hingegen kaum zu anderen Politikfeldern abgrenzen, zumal diese zum Teil strategisch „versicherheitlicht“ wurden (z.B. Wilson 2019; Qadri 2020).

Aufbauend auf der theoretischen Konzeptionierung von Policy-Elementen, Zielen und Instrumenten wurden die Policy-Elemente in den drei Teilfeldern mittels intensiver Recherche (zum Teil mithilfe von

Künstlicher Intelligenz) identifiziert. Die relevanten Policy-Ziele der drei Teilfelder sind im Anhang aufgelistet. Wie bereits erklärt, werden diese Teilfelder im Kontext einer engen Konzeption von Sicherheit verstanden, um Überlappungen mit anderen sicherheitsfremden Themen zu vermeiden und um diese Felder eingrenzen zu können. Beispielsweise verfolgt die US-Regierung im Bereich der Cybersicherheit noch andere Ziele (z.B. Datenschutz von US-Bürgern oder den Schutz geistigen Eigentums privater Unternehmen), welche zwar unter das Thema Cybersicherheit fallen, aber nicht per se sicherheitsrelevant (im Sinne von Nationaler Sicherheit) sind und daher nicht aufgenommen wurden. Nicht selten werden politische Entscheidungen zudem mit Verweis auf „Sicherheit“ begründet, obwohl eigentlich wirtschaftliche oder generelle außenpolitische Gründe verfolgt werden. Daher ist die Anzahl der relevanten Policy-Ziele vergleichsweise gering. Die Dimension der Policy-Instrumente baut ebenfalls auf den oben erläuterten theoretischen Überlegungen auf. Die konkreten Instrumente und die Anzahl unterscheiden sich in der Praxis etwas zwischen den drei Teilfeldern, es wurde aber darauf geachtet, eine möglichst kohärente Logik zu bewahren. Die genauen Instrumente sind im Anhang gelistet.

Zur Identifizierung konkreter Policy-Elemente wurden Primärquellen wie u.a. die Datenbank des US-Kongresses zu US-Gesetzen sowie Executive Orders im Untersuchungszeitraum nach Filterbegriffen analysiert und einschlägige Sekundärliteratur untersucht. Teilweise konnte auf bestehende Datenbanken zu Gesetzen, Cyberoperationen, Sanktionen und völkerrechtlichen Verträgen zurückgegriffen werden; zudem gaben die verschiedenen *National Security Strategies* und weitere öffentlich zugängliche Strategien wie die *National Cybersecurity Strategy* (z.B. The White House 2023) und die *National Strategy for Countering Domestic Terrorism* (The White House 2021) Anhaltspunkte. Weitere Informationen zur Kodierung sind im Coding Manual zu finden. Es sollte jedoch angemerkt werden, dass zum einen eine gewisse Subjektivität bei der Einordnung und Bewertung der Policy-Elemente bestehen bleibt, und zum anderen einige Daten nicht öffentlich zugänglich sind oder unter Geheimhaltung stehen (z.B. die genaue Anzahl und Details von Cyberoperationen); eine Vollständigkeit kann also nicht garantiert werden.

Das Interesse besteht hier nur für die Anzahl an Policy-Elementen und daher der Policy-Dichte in den Portfolios. Daher wurden Entscheidungen bezüglich der „Intensität“ wie Erhöhungen im Verteidigungsetat, die Ausweitung von Sanktionslisten auf weitere Personen oder striktere Werte bei bestehenden Standards nicht mit kodiert.

## 2.3 Ergebnisse

Die Abbildungen 1 bis 3 zeigen die drei Policy-Portfolios der Teilfelder Nonproliferation von ABC-Waffen, Anti-Terrorismus sowie Cybersicherheit, jeweils im Vergleich der Jahre 1986 bis 2022. Je dunkler ein jeweiliges Kästchen ist, desto mehr gleiche Ziel-Instrument-Kombinationen gibt es.

Durchgestrichene Kästchen weisen auf terminierte Policy-Elemente hin, ein kleines „s“ zeigt an, dass dort ein Policy-Element durch ein anderes substituiert wurde. Die doppelt gestrichelte Linie trennt innerstaatliche (oben) von außenpolitischen (unten) Instrumenten. Die konkreten Instrumente und Ziele sind im Anhang aufgelistet, die identifizierten Policy-Elemente sind in der beigelegten Datei und im Coding Manual zu finden. Es gilt zu beachten, dass nur Daten im beobachteten Zeitraum zwischen 1986 und 2022 erhoben wurden, Policy-Elemente von vor 1986 und nach 2022 sind also nicht enthalten. So wurden im Bereich Nonproliferation bedeutende völkerrechtliche Verträge wie der Atomwaffensperrvertrag (1970) oder die Biowaffenkonvention (1971) vor 1986 ratifiziert, diese sind also trotz politischer Relevanz nicht im Portfolio enthalten. Die Abbildungen stellen also kein gänzlich vollständiges Abbild der Politik dar, sondern zeigen die Veränderungen und vor allem das Anhäufen an Policy-Elementen für den beobachteten Zeitraum.

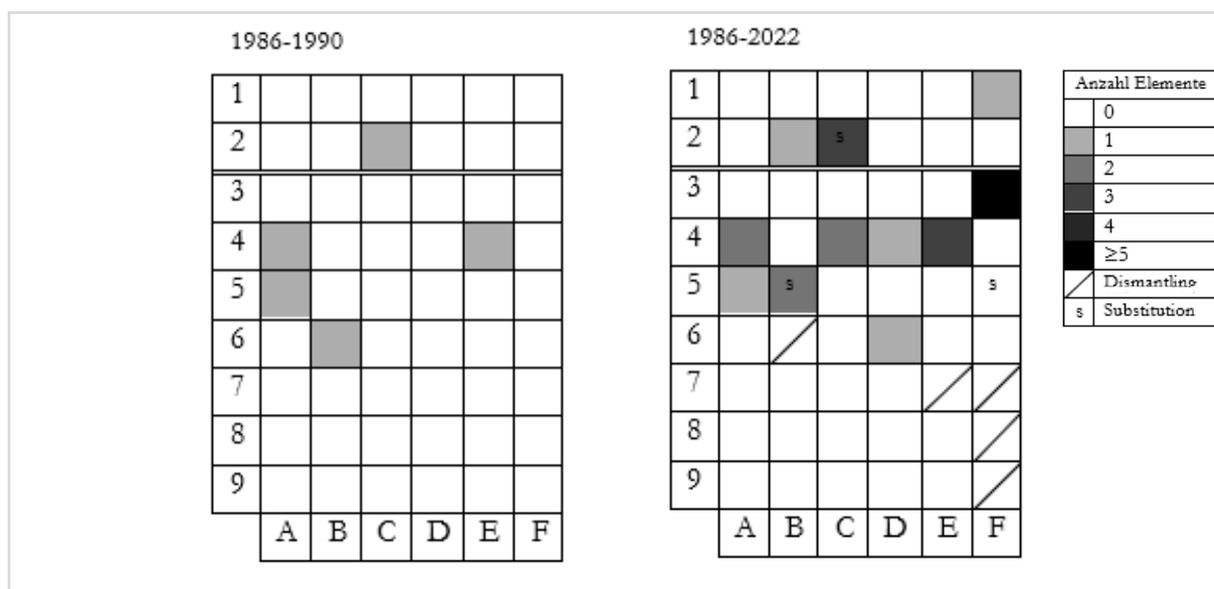


Abbildung 1: Policy-Portfolio Nonproliferation von ABC-Waffen.

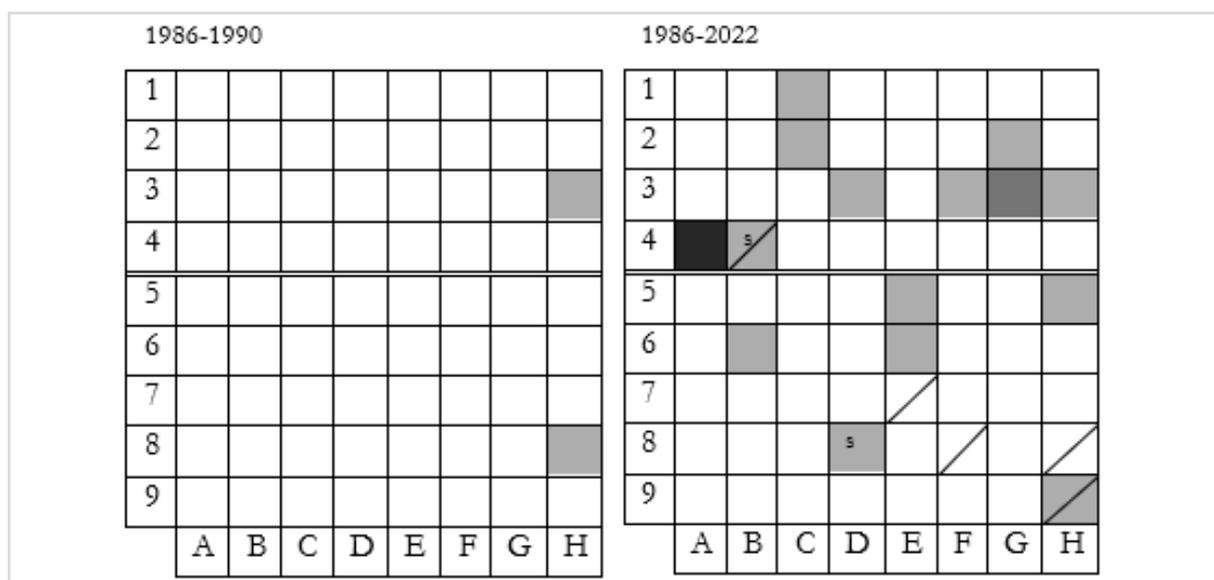


Abbildung 2: Policy-Portfolio Anti-Terrorismus.

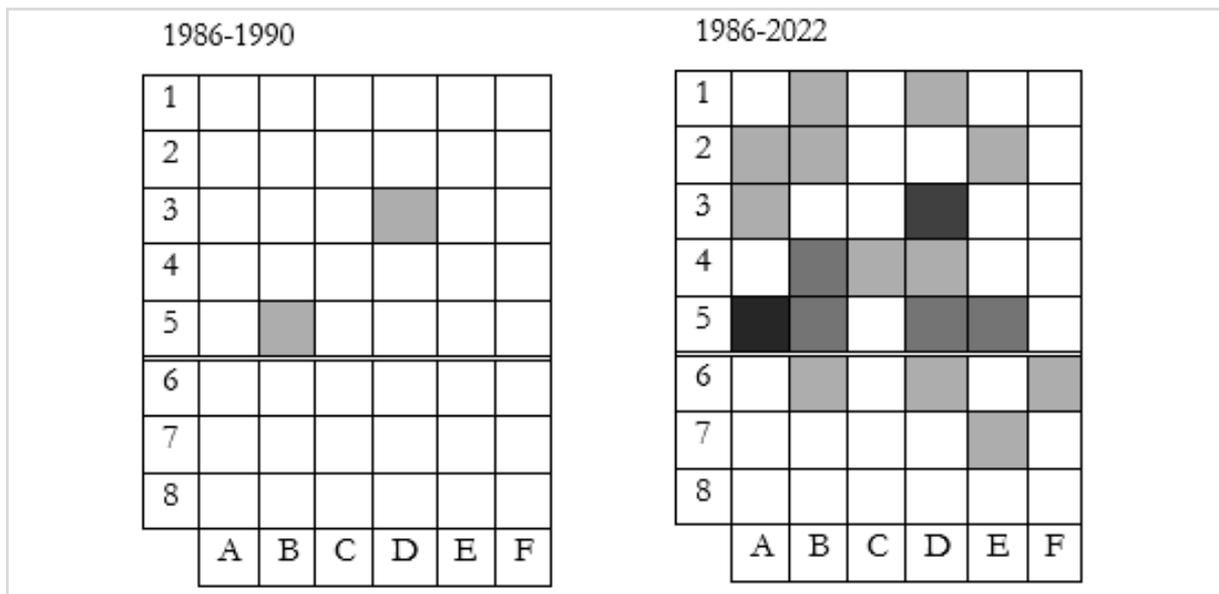


Abbildung 3: Policy-Portfolio Cybersicherheit.

In allen drei Teilfeldern ist erkennbar, dass mit der Zeit eine zunehmende Verdichtung stattfindet, und dass sich die Anzahl der aktiven Policy-Elemente seit 1986 insgesamt signifikant und stark erhöht hat (von neun Policy-Elementen im Jahr 1990 auf 66 Elemente 2022). Gleichzeitig zeigen die Daten, dass bei Nonproliferation und Anti-Terrorismus mitunter durchaus Policy-Abbau zu beobachten ist, also Policy-Elemente ersatzlos gestrichen wurden (in Abb. 1-3 die durchgestrichenen Kästchen). Bemerkenswert ist, dass (bis auf eines) ausschließlich Policy-Elemente mit außenpolitischen Instrumenten abgeschafft wurden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass fast alle dieser abgeschafften Policy-Elemente Cyberoperationen oder begrenzte bzw. große Militäroperationen sind. Diese wurden in der Regel beendet, weil die Operationen entweder das angestrebte Ziel erreicht haben oder von der Öffentlichkeit später kritisiert wurden. In solchen Fällen wurden die üblichen Hürden von Policy-Abbau nichtig, und es wurde aufgrund des öffentlichen Drucks und der hohen Kosten stattdessen politisch attraktiv oder gar notwendig, solche Policy-Elemente zu beenden.

Des Weiteren zeigt sich in den Portfolios zu Nonproliferation und Anti-Terrorismus, dass Policy-Elemente mitunter nicht abgebaut, sondern durch andere Elemente ersetzt wurden (in Abb. 1-3 mit „s“ gekennzeichnet); auch hier sind dies mehrheitlich außenpolitische Instrumente. Obgleich die insgesamt geringe Zahl keine definitiven Schlüsse zulässt, kann dies als Hinweis darauf gesehen werden, dass Regierungen im Bereich Sicherheitspolitik häufiger Strategiewechsel durchführen, und sich infolgedessen für andere Instrumente umentscheiden. Ein konkretes Beispiel dafür aus dem Nonproliferations-Portfolio ist das sogenannte Iran-Abkommen (JCPOA). Dieses wurde 2015 unter Präsident Obama unterzeichnet und sollte das iranische Atomprogramm stark limitieren, um zu verhindern, dass das Land Atomwaffen produziert. Im Gegenzug wurden die internationalen und amerikanischen Sanktionen gegen den Iran weitestgehend aufgehoben. Unter Präsident Trump verfolgten die USA allerdings eine härtere Strategie gegen den Iran, weshalb dieser 2018 erklärte, dass der Iran gegen die Abmachungen des Abkommens verstoße, und die USA deshalb aus diesem austreten

werden. Zeitgleich mit dem Austritt setzte er noch im selben Dekret wieder scharfe Sanktionen gegen den Iran in Kraft, was dessen Strategie des „maximum pressure“ entsprach (tagesschau.de 2018; Maloney 2018).

Abbildung 4 zeigt den Anstieg an Policy-Elementen in den drei Teilfeldern im zeitlichen Verlauf. Die vereinzelt „Spikes“ zeigen meistens Substitution von Policy-Elementen an. Auffallend ist, dass der jeweilige Anstieg in den Feldern Anti-Terrorismus und Nonproliferation nach einer längeren Wachstumsphase mit der Zeit abflacht und nur vereinzelt Veränderungen stattfinden. Dies könnte für „Policy Gridlock“ sprechen. Im Feld Cybersicherheit wiederum erfolgte ein Wachstum erst zeitlich versetzt. Auffallend ist außerdem, dass dort im beobachteten Zeitraum kein Fall von Abbau oder Substitution erfasst wurde. Das könnte damit zusammenhängen, dass hier deutlich weniger außenpolitische Instrumente zum Einsatz kommen als in den anderen beiden Teilfeldern, und stattdessen mehr Gesetze zu finden sind, welche schwieriger abzuschaffen sein könnten als außenpolitische Maßnahmen, über die die US-Regierung oft recht freie Hand hat. Allerdings wurden auch über die Hälfte (15) aller Policy-Elemente (27) in diesem Teilfeld erst 2015 oder später beschlossen, weshalb es schlicht weniger Zeit gab, diese gegebenenfalls auch wieder abzuschaffen.

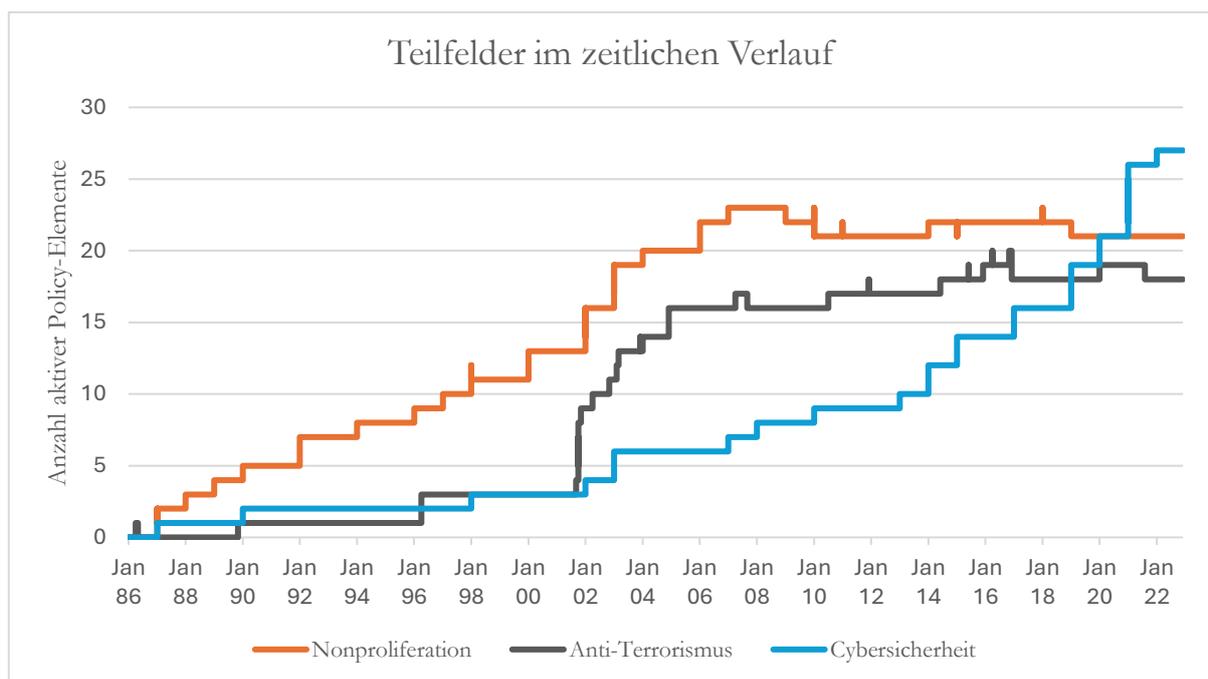


Abbildung 4: Die Entwicklung der drei Teilfelder im zeitlichen Verlauf.

Zwar findet also, häufiger als in anderen Politikfeldern, hin und wieder auch Policy-Abbau oder Policy-Substitution statt, nichtsdestotrotz ist der Policy-Bestand seit 1986 insgesamt stark angewachsen. Alles in allem zeigt diese deskriptive Analyse der drei Teilfelder also, dass auch im Bereich Sicherheitspolitik Politikakkumulation beobachtbar ist. Nun ließe sich einwenden, dass das Vorhandensein von Substitution und Abbau mit der obigen Definition von Politikakkumulation kollidieren könnte. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass aufgrund der oben beschriebenen Besonderheiten dieses Politikfeldes (im

Vergleich zu den bisher auf Akkumulation untersuchten Politikfeldern) und des andersartigen „Werkzeugkastens“ ein Abbau und Substitution zu einem gewissen Grad erwartbar ist. Und da „netto“ dennoch ein starker Anstieg in der Gesamtzahl an Policy-Elementen festgestellt wurde, kann trotz vereinzelter Fälle an Substitution und Policy-Abbau die Diagnose auf Politikakkumulation bestehen bleiben.

## **3 Krisen als Treiber von Politikakkumulation**

Nachdem im vorigen Teil gezeigt wurde, dass Politikakkumulation auch in US-Sicherheitspolitik stattfindet, widmet sich dieses Kapitel dem zweiten Teil der Forschungsfrage, also inwiefern Krisen als Treiber für die oben beobachtete Politikakkumulation fungieren. Dafür wird das Teilfeld Antiterrorismus betrachtet. Auch dieses Kapitel erörtert zunächst die theoretischen Hintergründe bezüglich der Korrelation zwischen Krisen und der Anhäufung von Policies, geht dann auf die angewandte Methodik ein und präsentiert und diskutiert zuletzt die Ergebnisse.

### **3.1 Theoretische Zusammenhänge zwischen Krisen und Politikakkumulation**

Krisen können verstanden werden als „events or developments widely perceived by members of relevant communities to constitute urgent threats to core community values and structures“ (Boin et al. 2009, S.83). Ein bestimmtes Ereignis muss also dazu führen, dass eine bestimmte Bedrohungslage wahrgenommen wird. Das objektive Ereignis ist notwendig, aber allein nicht hinreichend für eine Krise, es muss außerdem auch von relevanten Akteuren als eine solche verstanden werden. Dafür müssen drei (subjektive) Bedingungen gegeben sein: die Wahrnehmung einer Bedrohung, Dringlichkeit sowie Ungewissheit (Knill & Steinebach 2022, S. 604). Im Teilfeld Anti-Terrorismus fallen wohl besonders Terroranschläge unter dieses Krisenverständnis.

#### **3.1.1 Krisen und Policy-Wandel**

Es ist mittlerweile weitestgehend unbestritten, dass Krisen ein wesentlicher Treiber für Policy-Wandel sein können, und sowohl in der Disziplin der Internationalen Beziehungen (z.B. James & Hristoulas 1994; Smith 1998; Ahmed 2011; Lonergan & Lonergan 2022) als auch in der Public Policy-Forschung werden Krisen als wichtige Ereignisse betrachtet, wenn auch aus unterschiedlichen Perspektiven. In Letzterer gibt es verschiedene theoretische Überlegungen, warum Krisen häufig zu Policy-Wandel führen. Zum einen kann ein Krisenereignis bestehende Belief-Systeme in Frage stellen. Wenn bestimmte Überzeugungen plötzlich in Subsystemen und der allgemeinen Öffentlichkeit an Halt verlieren, kann dies auch für bestimmte Policies gelten, die auf eben diesen Belief-Systemen aufbauen. Andere Akteure können dieses Momentum nutzen und versuchen, alternative Überzeugungen mittels neuer politischer Vorschläge einzubringen (Sabatier & Jenkins-Smith 1993).

Zweitens wirken Krisen oft wie ein Brennglas, da sie die gesamte politische Aufmerksamkeit auf sich beziehungsweise die zugrundeliegenden Themen lenken können, wodurch diese Themen plötzlich auf die Agenda der Makropolitik gelangen können. Die Punctuated-Equilibrium Theory (PET) sieht diesen Zugang zur makropolitischen Agenda als zentrale Voraussetzung für weitreichende Policy-Veränderung (True et al. 2007, S. 159). Laut PET kann diese Aufmerksamkeit wiederum dazu führen, dass sich neue Akteure außerhalb des Subsystems mit neuen Überzeugungen einbringen. Zwar gibt es keinen

deterministischen Zusammenhang zwischen makropolitische Aufmerksamkeit und Policy-Wandel, dennoch öffnet sich dadurch und durch den Wandel in Belief-Systemen ein *window of opportunity*, was politischen Wandel wahrscheinlich macht. (True et al. 2007).

### **3.1.2 Policy-Wandel und Politikakkumulation**

Policy-Wandel an sich begründet jedoch noch nicht per se Politikakkumulation. Theoretisch hätten politische Entscheidungsträger zu jedem Zeitpunkt vier Möglichkeiten in Bezug auf Policies: Nichtstun und den Status quo erhalten, das Entfernen alter Policy-Elemente (Policy-Abbau), die Ersetzung bestehender Policies durch neue (Substitution), oder aber das Hinzufügen neuer Policy-Elemente zum vorhandenen Policy-Bestand (Akkumulation) (Adam et al. 2019, S. 36). Knill & Steinebach (2022) zeigen allerdings am Beispiel der deutschen Asylpolitik, dass viele Gründe dafür sprechen, dass (kriseninduzierter) Policy-Wandel sehr wahrscheinlich in Form von neuen Policy-Elementen (und damit Politikakkumulation) kommt.

Wie teilweise bereits in Kap. 2.1.1 angesprochen, gibt es erstens allgemein, besonders aber während und nach Krisen eine öffentliche Nachfrage nach „more government“ (Knill & Steinebach 2022, S. 605; May et al. 2008). Insbesondere bei Krisen, die als sicherheitsrelevant wahrgenommen werden, kann davon ausgegangen werden, dass die Öffentlichkeit die Regierung zum Handeln auffordert, da das Gewährleisten von Sicherheit die vielleicht wichtigste Kernaufgabe eines Staates ist. Noch mehr als bei anderen Krisen wird der Staat als einziger Akteur gesehen, der solche Ereignisse in Zukunft verhindern kann. Daher könnte eine Sicherheits-Krise auch als Staatsversagen gewertet werden, infolgedessen Forderungen nach politischem Handeln laut werden können. Die Besonderheit bei manchen sicherheitspolitischen Krisen wie Terroranschlägen ist, dass dies singuläre, kurze Ereignisse sind (anders als Wirtschaftskrisen oder Asylkrisen, die länger andauern), weshalb die Politik nur reagieren, nicht aber aktiv gegen das Krisenereignis agieren kann. Forderungen nach politischem Handeln können sich in aller Regel daher nur darauf beschränken, dass solche Ereignisse in Zukunft (mittels neuer Maßnahmen) verhindert werden.

Zweitens gibt es durch Krisen nicht nur eine öffentliche Nachfrage, sondern es entstehen auch angebotsseitig Anreize für Entscheidungsträger, neue Policy-Elemente zu beschließen. Wie bereits angesprochen, können solche Krisen als „Staatsversagen“ gewertet werden, was wiederum drohen kann, die Macht und Autorität der Regierung zu delegitimieren (Boin et al. 2009, S. 81). Es liegt daher im Interesse der Regierung, sich nach Krisen wieder zu versuchen zu re-legitimieren, was diese häufig durch neue Policies tun. Zudem kann die oben beschriebene Infragestellung herrschender Belief-Systeme zu einem politischen Wettbewerb führen, indem sich amts- oder stimmensuchende Akteure (Parteien, Politiker) mit verschiedenen Lösungsvorschlägen „überbieten“, um sich als aktiv und responsiv darstellen zu können (Adam et al. 2019).

Um darauf zurückzukommen, dass Politikwandel nicht per se mit Politikakkumulation einhergehen muss: Aus den oben genannten Gründen wäre die Option Nichtstun während oder nach einer Krise kaum eine denkbare Option. Policy-Abbau wäre zwar prinzipiell denkbar (etwa bei einer Wirtschaftskrise), wie in Kap. 2.1.1 bereits erläutert, wird das tatsächliche ersatzlose Abbauen von Policy-Elementen in Literatur und Praxis jedoch als politisch unattraktiv und nur schwer durchführbar angesehen (Jordan et al. 2013; Bauer & Knill 2014). Substitution gilt in der bisherigen Literatur ebenfalls als nur begrenzt wahrscheinlich, da eine versuchte Änderung des Status-quo zu einer Mobilisierung derjenigen führen kann, die davon profitieren, zumal das Hinzufügen neuer Policies oft weniger risikoreich scheint als Substitution (Bauer et al. 2012; Knill & Steinebach 2022, S. 605 f.). Das Addieren neuer Policy-Elemente zu einem Policy-Portfolio ist daher meistens die sinnvollste Option mit vergleichsweise geringem Risiko und Kosten. Auf diesen theoretischen Überlegungen aus der Literatur aufbauend, kann also davon ausgegangen werden, dass kriseninduzierter Policy-Wandel hauptsächlich in Form vom Hinzufügen neuer Policy-Elemente stattfindet, was also Politikakkumulation entspricht.

Bezüglich des konkreten Verlaufs von kriseninduzierter Politikakkumulation zeigen Knill & Steinebach (2022) im Hinblick auf Asylpolitik, dass sich ein sogenannter Sperrklinkeneffekt (engl. *ratchet effect*) beobachten lässt: Krisen sind ein wesentlicher Treiber von Politikakkumulation, dieses Wachstum im Policy-Bestand wird allerdings nach der Krise nicht wieder abgebaut, aufgrund der vorhin beschriebenen Unattraktivität und Schwierigkeit, Policies abzubauen. Bei einer Krise wächst also die Anzahl an Policy-Elementen, in Nicht-Krisenzeiten sinkt sie allerdings auch nicht wieder, sondern „rastet“ vielmehr ein, wodurch der Anstieg stufenweise geschieht (Knill & Steinebach 2022).

### **3.1.3 Besonderheiten der Sicherheitspolitik**

Betrachtet man nun allerdings Sicherheitspolitik und spezifisch das Teilfeld Anti-Terrorismus, so gilt es ein paar Besonderheiten zu beachten. Erstens hat die Exekutive in diesem Feld klassischerweise deutlich mehr Macht als in anderen Feldern, und hat über bestimmte (hier als außenpolitische Instrumente klassifizierte) Instrumente im Gegensatz zu beispielsweise Gesetzen verhältnismäßig freie Hand. Das bedeutet, dass besonders Policy-Elemente mit außenpolitischen Instrumenten prinzipiell einfacher abzuschaffen oder zu ersetzen sind. Bei einem Strategie- oder Regierungswechsel kann es daher durchaus vorkommen, dass die Regierung beschließt, bestehende Maßnahmen und Policies durch neue zu ersetzen. Clark und Reed (2005) zeigen gar, dass außenpolitische Policy-Elemente nicht selten aus innen- und außenpolitischen Gründen strategisch ersetzt werden. Am Beispiel der USA wurde nachgewiesen, dass die US-Regierung vorhandene Policy-Elemente durch andere ersetzt, wenn sich die außenpolitischen Gegebenheiten oder die Lage des Adressaten (i.e. ein anderes Land) ändert. Verändern sich also die (außen-)politischen Bedingungen, ändern sich teilweise auch die außenpolitischen Instrumente recht flexibel. Besonders bei außenpolitischen Instrumenten wird daher von einer höheren Volatilität ausgegangen, und es kann erwartet werden, dass (strategiebedingtes) Ersetzen oder Policy-Abbau durchaus vorkommt.

Die andere zu beachtende Besonderheit dieses Politikfeldes ist, dass die subjektive Wahrnehmung im Vergleich zum objektiven Ereignis eine noch größere Rolle spielt als in anderen Politikfeldern (wie Asylpolitik). Nicht nur ist „Sicherheit“ letztlich von der subjektiven Wahrnehmung abhängig, sondern etwa in Bezug auf Terrorismus ist der psychologische Effekt gar der zentrale Faktor. Wie das Wort „Terrorismus“ (von lat. *terror* = Schrecken, Furcht) bereits erkennen lässt, sind Terroranschläge keine militärische Strategie, die objektiv staatsgefährdend sein kann, sondern sollen vielmehr „das Denken besetzen“ (Wördemann, in Elter 2007).

Des Weiteren kann die Vermutung aufgestellt werden, dass Politikakkumulation in Krisenzeiten nicht endlos ist, sondern dass sich in diesem Teilfeld nach einem krisenbedingten stärkeren Anstieg eine gewisse „Sättigung“ des Portfolios einstellt. Da viele Maßnahmen in diesem Bereich mit außenpolitischen Risiken oder innenpolitisch mit gewissen Trade-Offs verbunden sind (z.B. breite Überwachungsmöglichkeiten durch Nachrichtendienste, die mit bürgerlichen Freiheiten kollidieren), könnten politische Entscheidungsträger stattdessen bestehende Strategien ändern, was zu mehr Substitution statt Akkumulation führen könnte.

### **3.2 Methodik**

Um herauszufinden, inwiefern Krisen als Treiber für Politikakkumulation in US-amerikanischer Sicherheitspolitik wirken, wurden Krisenzeiten zwischen 1986 und 2022 identifiziert und mit der Entwicklung des Policy-Portfolios zu Antiterrorismus verglichen. Die Methodik orientiert sich dabei an Knill & Steinebach (2022). Das Teilfeld Antiterrorismus eignet sich hierfür am besten, da es in den USA mehrere mögliche Krisenzeiten diesbezüglich gab und eine gute Datenverfügbarkeit aufweist. Cybersicherheit ist noch ein sehr junges Feld und die Datenlage ist aufgrund der häufigen Geheimhaltung möglicher Vorfälle schlechter geeignet. Nonproliferation wiederum ist ein recht altes Feld, zumal sich mit dem Fall der Sowjetunion und damit größten atomaren Bedrohung für die USA die Frage nach weiteren Krisen längere Zeit erübrigte.

Für das Teilfeld Antiterrorismus liegt es nahe, Krisen in Bezug auf Terroranschläge in den USA zu untersuchen. Wie aus der oben genannten Konzeption einer „Krise“ im Sinne von Boin et al. (2009) ersichtlich, haben Krisen eine „objektive“ und eine „subjektive“ Dimension. Es ist ein tatsächliches Ereignis notwendig, welches von der Öffentlichkeit als Krise wahrgenommen wird. Um dieser Zweidimensionalität gerecht zu werden, wurden auch zwei Indikatoren herangezogen: Zur Feststellung tatsächlicher Ereignisse wurden Zahlen zu jährlichen Verletzten und Toten durch Terroranschläge in den USA verwendet. Es wurden nur diejenigen Vorfälle mit ideologischem Motiv gezählt (z.B. Amokläufe sind also nicht enthalten). Die Daten stammen aus der Global Terrorism Database (START 2022). Um die subjektive Wahrnehmung der US-amerikanischen Bevölkerung zur Gefahr durch Terrorismus zu quantifizieren, konnte auf regelmäßige Umfragen des Meinungsforschungsinstituts Gallup (Gallup

2024) zurückgegriffen werden. Die hier verwendete Frage bezieht sich auf die Angst, dass man selbst (oder ein Verwandter) Opfer eines Terroranschlags wird (relevante Antworten: sehr besorgt/teilweise besorgt). Diese Daten reichen von 1995 bis 2021, wie ein Blick auf Abb. 5 zeigt, stellte dies jedoch kein Problem dar. Allerdings sollte betont werden, dass die Umfragen zum Teil in unregelmäßigen Abständen durchgeführt wurden, wodurch zu jüngeren Jahren weniger Datenpunkte vorhanden sind, was eine etwas verringerte Aussagekraft der Daten nach 2013 bedingt.

Eine Krisenzeit wurde wie folgt operationalisiert: Erstens, es gab in einem Jahr mehr als 200 Tote oder Verletzte durch Terroranschläge. Zweitens, die Variable „Angst vor einem Terroranschlag“ betrug 40 Prozent oder mehr. Dieser möglicherweise niedrig erscheinende Grenzwert von 40 Prozent wurde gewählt, da die hierauf bezogene Angst recht irrational ist, denn selbst Opfer eines Anschlags zu werden, ist statistisch gesehen verschwindend gering (zum Vergleich: allein 2021 gab es in den USA knapp 43.000 Verkehrstote, im Gegensatz zu 26 Anschlagstoten (NHTSA 2023)).

Da Terroranschläge nur punktuelle Ereignisse sind, wird eine Krisenzeit als der Zeitraum verstanden, indem nach Anschlägen die Terrorangst (im Schnitt) über 40 Prozent betrug. Diese Kriterien bauen aufeinander auf, denn es muss zuerst ein tatsächliches Ereignis (Terroranschläge  $\geq$  200 Opfer p.a.) vorhanden sein, das zudem zur Wahrnehmung einer „Krise“ (allgemeine Angst vor Terroranschlägen von  $\geq$  40%) führt. Die letztere Variable ist hier jedoch die wichtigere, da die Wahrnehmung von etwas als Gefahr gemäß der hier verwendeten Definition von Boin et al. (2009) erst eine Krise konstituiert. Wenn es also in einem Jahr weniger als 200 Terroropfer gab, die Angst vor Terroranschlägen aber aufgrund eines früheren Anschlags durchschnittlich weiterhin über der Schwelle von 40% liegt, so wird auch weiterhin von einer Krisenzeit ausgegangen. Bezüglich der abhängigen Variable Politikakkumulation wird auf Kap. 2 verwiesen, die hier verwendete Definition und Operationalisierung sind identisch zu dort. Es wurden die dort erhobenen Daten zum Teilfeld Antiterrorismus verwendet, in welchen die Änderungen im Portfolio auf den Monat genau erfasst sind.

### 3.3 Ergebnisse

Abbildung 5 zeigt die identifizierten Krisenphasen. Die Säulen zeigen jeweils die jährlichen Opferzahlen von Terroranschlägen in den USA zwischen 1986 und 2022 (grau: Verletzte; schwarz: Tote). Der lila Graph gibt die subjektive Angst an, Opfer eines Terroranschlags zu werden. Erkennbar ist, dass diese beiden Variablen nur begrenzt miteinander korrelieren. Mit der hier genutzten Operationalisierung von Krisen und den verwendeten Daten lassen sich insgesamt drei Krisenzeiten identifizieren, die in Abb. 5 und 6 grau gekennzeichnet sind: eine kurze Krise nach dem Terroranschlag in Oklahoma 1995 (April 1995 – April 1996), eine lange, drastischere Krisenzeit nach den Anschlägen des 11. September 2001 (September 2001 – Juli 2007), und zuletzt eine Krisenzeit nach dem Anschlag auf den Boston-

Marathon 2013 (April 2013 – September 2019). Gemeinsam umfassen diese eine Zeitspanne von ca. 13 Jahren, was in etwa einem Drittel der gesamten untersuchten Zeit entspricht.

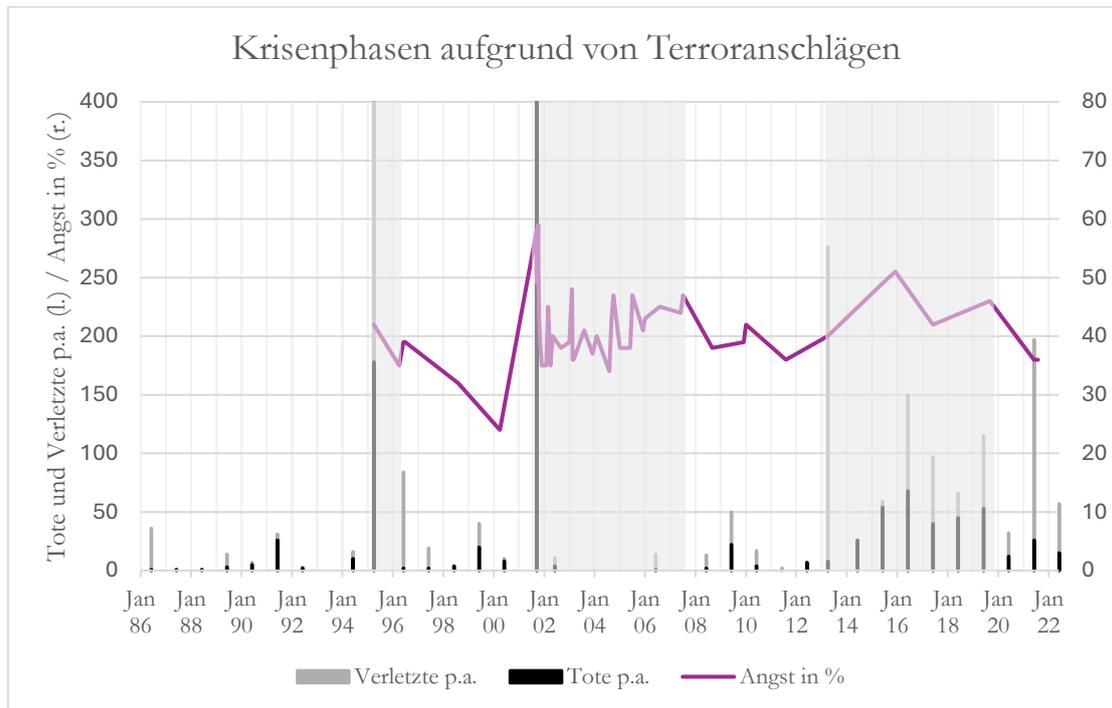


Abbildung 5: Identifizierte Krisenphasen (hellgrau hinterlegt) zwischen 1986 und 2022.

Abbildung 6 zeigt die Entwicklung des Policy-Portfolios des Teilfeldes Antiterrorismus im zeitlichen Verlauf (auf den Monat genau). Die vorher identifizierten Krisenzeiträume sind auch hier grau hinterlegt. Für den gesamten beobachteten Zeitraum wurden insgesamt 36 Policy-Wandel identifiziert, in 27 Fällen davon wurden neue Policy-Elemente zum Portfolio hinzugefügt. In den drei Krisenzeiten wurden insgesamt 27 Policy-Wandel beobachtet, wovon wiederum 22 neue Policy-Elemente waren. Damit ergibt sich, dass 75% des Policy-Wandels und über 81% der Politikakkumulation in Krisenzeiten (36 % der Gesamt-Zeitspanne) vorgenommen wurden.

Die erste hier identifizierte Krise wurde durch den Bombenanschlag in Oklahoma City im April 1995 initiiert. Nennenswert ist hier vor allem der sog. „Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996“, welcher genau ein Jahr später als Reaktion darauf verabschiedet wurde. Darin wurde unter anderen das Strafrecht bezüglich terroristischer Handlungen verschärft, das Finanzieren von Terrororganisationen wurde verboten und Behörden erhielten mehr Kompetenzen (Public L. No. 104-132, 110 Stat. 1214, 1996).

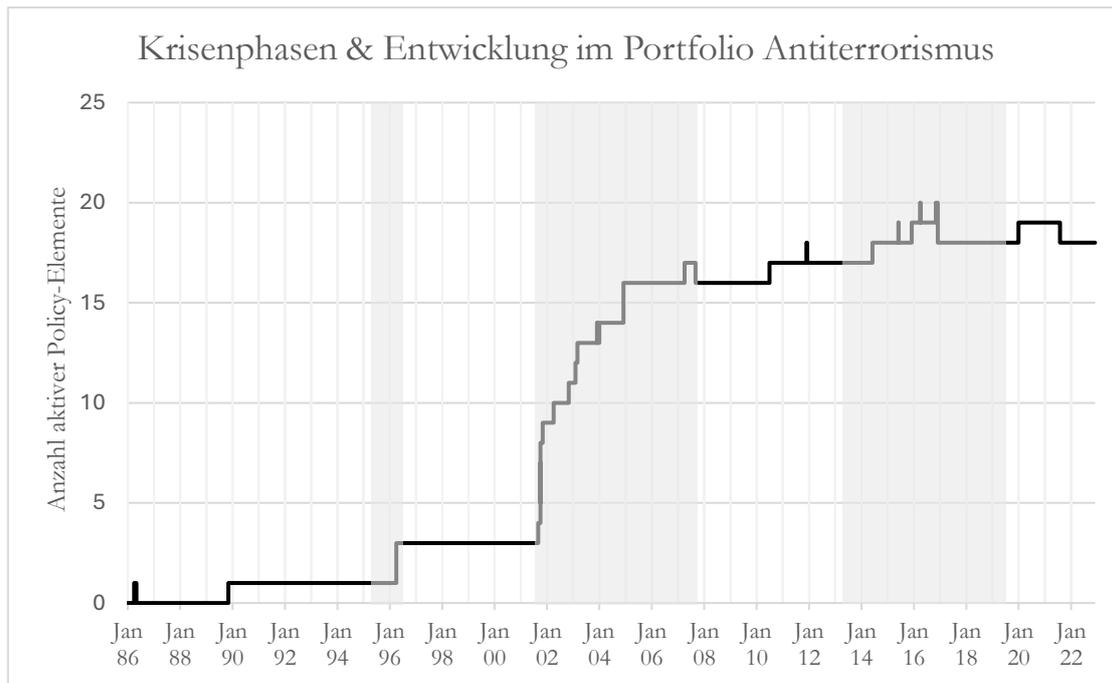


Abbildung 6: Krisenphasen (hellgrau hinterlegt) und Entwicklung der Anzahl an Policy-Elementen im Portfolio Anti-Terrorismus.

Die politischen Folgen auf die Anschläge des 11. September fielen hingegen um ein Vielfaches schärfer aus und erstreckten sich über mehrere Jahre; viele davon lassen sich unter den vom damaligen Präsident Bush erklärten „Krieg gegen den Terror“ einordnen. Neben unmittelbar folgenden Executive Orders und Military Orders des US-Präsidenten, welche den Behörden mehr Kompetenzen zur Strafverfolgung gaben und auf die Finanzierungsnetzwerke terroristischer Gruppen abzielten, wurden verschiedene Gesetze wie der „USA Patriot Act“ verabschiedet, welche den Nachrichtendiensten weitreichende Abhörrechte einräumte und die US-Bürgerrechte teils einschränkte. Später folgten Reformen verschiedener Behörden und Nachrichtendienste, Überwachungsprogramme, die Gründung des Department of Homeland Security, aber auch etwa Standards zum Schutz bestimmter Chemie-Hochrisikoanlagen vor Terrorbedrohungen. (u.a. Public L. No. 107-56, Stat. 272, 2001; Executive Order 13224, 2001; Public L. No. 108-458, Stat 118, 2004; 6 CFR Part 2, 2007). Außenpolitisch reagierten die USA unmittelbar unter anderem mit der „Operation Active Endeavour“ im Mittelmeer sowie mit der „Operation Enduring Freedom“, also dem Einmarsch und dem darauffolgenden Krieg in Afghanistan ab Oktober 2001. Die dritte Krisenphase in Folge des islamistisch motivierten Anschlags auf den Boston-Marathon im April 2013 brachte hingegen kaum Politikakkumulation mit sich. Nachdem sich in den Folgejahren der 9/11-Anschläge die gesamte Außen- und Sicherheitspolitik der USA verändert hatte, fallen in diese dritte Krisenzeit dennoch unter anderem Sanktionen, die „Operation Inherent Resolve“ der USA gegen den Islamischen Staat in Syrien und Irak, sowie die erste offensive Cyberoperation der USA gegen Terrorismus „Operation Glowing Symphony“. Diese Maßnahmen sind allerdings eher als Reaktion auf außenpolitische Veränderungen, nämlich vor allem auf das Aufkommen des Islamischen

Staats zurückzuführen. Eine vollständige Auflistung aller Policy-Elemente ist in der beigefügten Datei und im Coding Manual zu finden.

Wie Abb. 6 zeigt, führten die ersten zwei Krisen zu einem (starken) Anstieg der aktiven Policy-Elemente im Portfolio, wohingegen sich die Gesamt-Anzahl durch die dritte Krisenzeit kaum verändert hat. Stattdessen weist der Graph in der dritten Krise mehrere „Spikes“ auf, welche anzeigen, dass ein Policy-Element abgebaut und gleichzeitig ein neues hinzugefügt wurde. Diese Spitzen stellen also mögliche Substitution dar, was auf Wechsel in der Strategie hindeuten könnte. Zudem ist zu sehen, dass sich die Steigung des Graphen nach einer Phase des rapiden Anstiegs nach 9/11 mit der Zeit abflacht, obgleich spätestens ab 2014 die Bedrohung durch internationale terroristische Gruppen (wie den Islamischen Staat) und die Anzahl der Terroropfer wieder zugenommen hat. Eine abschließende Erklärung ist in diesem Rahmen nicht möglich, es könnte aber mit der oben angesprochenen „Sättigung“ in diesem Teilfeld zusammenhängen. Die USA hatten als Reaktion auf 9/11 viele, teils drastische und umstrittene Maßnahmen beschlossen, von denen manche außenpolitisch riskant und militärisch verlustreich waren, andere wiederum amerikanische Bürgerrechte einschränkten. Viele Möglichkeiten, politisch zu reagieren, waren zudem bereits erschöpft, und neue Policies hätten weitere Kosten (z.B. im Hinblick auf bürgerliche Freiheiten) mit sich gebracht. Neue Policy-Elemente wären also mit klaren politischen Trade-Offs verbunden, weshalb bloße Strategiewechsel, die nicht mit weiteren Einschränkungen und Verlusten eingehen, naheliegender und politisch machbarer erscheinen.

Die Daten zeigen, dass über 80 Prozent aller neuen Policy-Elemente in den Zeitraum der Krisenphasen fallen, was auf einen starken Zusammenhang zwischen terrorbezogenen Krisen und Politikakkumulation hindeutet. Bis auf die Beendigung der Cyberoperation (was in der Natur der Sache lag) wurde in den Krisenphasen kein Fall von Policy-Abbau festgestellt. Allerdings fand mehrfach Policy-Ersetzung statt. Wie in Kap. 3.1.3 erläutert, könnte dies als strategiebedingtes Auswechseln von Policy-Elementen zugunsten anderer Instrumente gesehen werden, zumal die amerikanische Regierung bei außenpolitischen Instrumenten flexibler agieren kann als beispielsweise in Bezug auf Gesetze. Zwar ist der Verlauf in Abb. 6 nicht ganz so idealtypisch wie etwa in der Asylpolitik (vgl. Knill & Steinebach 2022), dennoch kann auch hier ein gewisser Sperrklingeneffekt beobachtet werden. Auch hier führen Krisen zu einem Anstieg im Policy-Bestand, welcher nach einer Krisenphase jedoch nicht (oder nur sehr vereinzelt) wieder abgebaut wird, sondern die Anzahl an Elementen rastet vielmehr ein.

Insgesamt bestätigt diese Analyse im Allgemeinen die obigen theoretischen Überlegungen. Es wurde ein starker Zusammenhang zwischen Krisenzeiten und neuen Policy-Elementen festgestellt, weshalb Krisen im Teilfeld Antiterrorismus als starker Treiber von Politikakkumulation gesehen werden können. Des Weiteren wurde gezeigt, dass auch hier Politikwandel vor allem in Form von Politikakkumulation vorkommt, jedoch ist Policy-Abbau und Substitution etwas häufiger als in anderen in der Literatur untersuchten Politikfeldern. Selbstverständlich hängen die Ergebnisse zum Teil auch von den verwendeten Daten und der Operationalisierung einer Krise ab. Jedoch würden selbst mit einer deutlich

strenger Operationalisierung, nach der nur die Phase nach dem 11. September 2001 als Krise gelten würde, noch über 55 % aller neu hinzugefügten Policy-Elemente in diese recht kurze Zeitspanne fallen.

Über den genauen kausalen Zusammenhang zwischen sicherheitspolitischen Krisen und Akkumulation kann hier keine endgültige Aussage getroffen werden. Es scheint aber plausibel, dass mehrere Faktoren relevant waren. Zum einen könnten besonders die Anschläge vom 11. September zu einem Wandel bestehender Belief-Systeme geführt haben, da die vermeintliche Gewissheit, amerikanischer Boden sei von außen unangreifbar, gemeinsam mit den Twin Towers einstürzte. Zweitens gehen Terroranschläge mit hoher öffentlicher Aufmerksamkeit und oft mit einem Platz auf der makropolitischen Agenda einher, und gemeinsam mit ersterem könnte dies zu Gelegenheitsfenstern für neue politische Entscheidungen geführt haben. Allgemein lässt sich erwarten, dass die öffentliche Nachfrage nach politischen Lösungen für sicherheitspolitische Probleme besonders hoch ist, auch da (wie oben argumentiert) eine gewisse Erwartungshaltung gegenüber der Politik besteht, dass ein Staat für Sicherheit garantiert. Dies deckt sich auch mit den Befunden von May et al. (2008), die ebenfalls argumentieren, dass die 9/11-Anschläge zu großer allgemeiner Angst führten, welche sich schnell in sehr starken gesellschaftlichen Druck auf die Politik umwandelte und gefordert wurde, die Regierung solle zur Gewährleistung der nationalen Sicherheit „mehr tun“. Eine mögliche Bedeutung von Parteien hingegen scheint hier mit Blick auf den Verlauf in Abb. 6 nicht gegeben zu sein, zumal nicht wenige der beschlossenen Gesetze und Maßnahmen von Republikanern und Demokraten unterstützt wurden. Letzten Endes konnte hier zwar eine klare Korrelation festgestellt werden, um die genauen kausalen Zusammenhänge letztlich verstehen zu können, bedürfte es jedoch weiterer Untersuchungen.

Zuletzt sollte angemerkt werden, dass der Einfluss von Krisen hier lediglich im Teilfeld Antiterrorismus betrachtet wurde. Da die hier identifizierten Krisen und das Thema Terrorismus allgemein jedoch eine so herausragende und gewichtige Rolle in der gesamten US-Außen- und Sicherheitspolitik spielen, kann gesagt werden, dass Krisen für Politikakkumulation in Sicherheitspolitik allgemein eine wichtige Rolle spielen.

## 4 Diskussion und Schluss

Diese Arbeit ist der Frage nachgegangen, inwiefern Politikakkumulation im Feld der Sicherheitspolitik stattfindet, und inwiefern Krisen dort ein Treiber für Politikakkumulation sind. Dafür hat diese Arbeit zum Teil erstmalig Konzepte aus der Public Policy-Forschung wie Politikakkumulation auf den Bereich der Sicherheitspolitik angewendet. Aufgrund der Feststellung, dass sich der Policy-Output in diesem Politikfeld von anderen Politikfeldern (wie Sozial- oder Umweltpolitik) unterscheidet und auch eine außenpolitische Dimension besitzt, wurden sowohl innerstaatliche Instrumente als auch außenpolitische Instrumente in eine gemeinsame Analyse gebracht und untersucht. Es wurde argumentiert, dass außenpolitische Instrumente mitunter anders gehandhabt werden, weshalb bei solchen Policy-Elementen unter Umständen etwas häufiger Substitution oder Abbau zu beobachten ist als bei klassischen innerstaatlichen Elementen (wie etwa Gesetze oder Standards). Zur Beantwortung des ersten Teils der Frage wurde die US-amerikanische Sicherheitspolitik zwischen 1986 und 2022 untersucht. Konkret wurden dabei die drei Teilfelder Nonproliferation von ABC-Waffen, Antiterrorismus sowie Cybersicherheit betrachtet. In allen wurde eine klare Akkumulation an Policies festgestellt, wenn auch mit teils unterschiedlicher zeitlicher Entwicklung. Dabei fiel auf, dass vor allem Policies mit außenpolitischen Instrumenten abgebaut oder durch andere ersetzt werden, was für Strategiewechsel und eine höhere Flexibilität der US-Regierung diesbezüglich sprechen kann. Die Policy-Portfolios gleichen in Sicherheitspolitik gewissermaßen also durchaus einem Spiel „Schiffe versenken“, da mit der Zeit immer mehr Kästchen ausgefüllt werden.

Man könnte anmerken, dass in den Teilfeldern vergleichsweise wenig Policy-Ziele enthalten sind. Dies liegt an dem bewusst engen Verständnis von Sicherheitspolitik, um Überlappungen mit anderen Politikfeldern zu vermeiden, weshalb nur diejenigen Ziele betrachtet worden sind, die originär sicherheitspolitisch sind und nicht etwa auch wirtschafts- oder machtpolitisch sein können. Die Aussagekraft der Ergebnisse über die US-amerikanische Sicherheitspolitik hinaus ist dennoch gering, da die USA hier unter anderem wegen ihrer internationalen Position als Weltmacht einen Sonderfall darstellen. Als weitere Herausforderung kann zudem gesehen werden, dass der Policy-Output (besonders bezüglich außenpolitischen Instrumenten) in der Sicherheitspolitik teilweise schlicht anders beschaffen ist als anderen Politikfeldern; eine Militäroperation ist natürlich nur begrenzt mit einem innerstaatlichen Gesetz vergleichbar. Dennoch stellt beides Policy-Output dar, welcher auf höchster Ebene beschlossen wird und starke Auswirkungen haben kann, und sollte daher auch in Portfolios aufgenommen werden. Generell ist noch anzumerken, dass bei Auswahl, Erhebung und Einordnung der Daten eine gewisse Subjektivität nicht ausgeschlossen werden kann.

Der zweite Teil der Arbeit baut auf den oben gewonnenen Ergebnissen auf und befasste sich mit dem zweiten Teil der Frage, nämlich inwieweit Krisen und Politikakkumulation zusammenhängen. Dies wurde am Teilfeld Antiterrorismus untersucht. In der Analyse konnten mithilfe von Umfragen (die die subjektive Angst vor Terroranschlägen maßen) und jährlichen Opferzahlen durch Terroranschläge

(welche hier die objektive Dimension von Krisen darstellten) drei Krisenphasen identifiziert werden. Diese Phasen wurden über die Entwicklung des Policy-Bestands im Feld Antiterrorismus gelegt, was ergab, dass über 80 % aller neuen Policy-Elemente während der drei Krisenphasen entstanden. Krisen haben sich also als wichtigen Treiber von Politikakkumulation gezeigt. Jedoch zeigte sich ab den 2010er-Jahren eine gewisse Sättigung des Portfolios, da die Anzahl in der dritten Krise nur geringfügig anstieg und mitunter strategiebedingt vermehrt Substitution stattfand. Zwar spielt die Thematik Terrorismus in der US-amerikanischen Sicherheits- und Außenpolitik spätestens seit 2001 eine zentrale Rolle, allerdings sind diese Ergebnisse dennoch nur begrenzt darüber hinaus verallgemeinerbar. In anderen Themenbereichen, die weniger prominent sind als Terrorismus, könnte die Bedeutung von Krisen geringer sein; dafür sind allerdings weitere Analysen erforderlich. Zudem sei gesagt, dass die als solche identifizierten Krisen und damit auch die Ergebnisse stark von der konkreten Operationalisierung und den verwendeten Daten abhängen. Je nach Justierung und gewählter Variable könnten auch etwas andere Krisenphasen benannt werden. Als gegeben kann jedoch die Krisenzeit in Folge der 9/11-Anschläge gelten, in welche allein 55 % aller neuen Policy-Elemente fallen.

Was diese Arbeit nicht ansprechen konnte, sind die möglichen Folgen der Politikakkumulation. Zwar befasst sich die Literatur längst ausführlich mit den praktischen Folgen (z.B. Adam et al. 2018; Adam et al. 2019; Fernández-i-Marín et al. 2024b), für Sicherheitspolitik wären allerdings eigene Untersuchungen darüber sinnvoll. Interessant wären zudem mögliche Spillover-Effekte auf andere Politikfelder aufgrund von sicherheitspolitischen Krisen.

Die hier gewonnenen Erkenntnisse gehen jedoch über die empirischen Befunde hinaus. Diese Arbeit zeigt nämlich, dass das (bisher wenig beachtete) weite Feld der Sicherheitspolitik durchaus aus Public Policy-Perspektive und mit deren Konzepten betrachtet werden kann. Diese Arbeit plädiert deshalb dafür, in der Public Policy-Forschung auch andere außenpolitische Themen und Politikfelder zu untersuchen, welche bisher hauptsächlich in den Internationalen Beziehungen behandelt werden. Beide Disziplinen könnten davon profitieren.

# Literaturverzeichnis

Adam, Christian; Hurka, Steffen; Knill, Christoph; Steinebach, Yves (2019): Policy Accumulation and the Democratic Responsiveness Trap: Cambridge University Press. Online verfügbar unter <https://www.cambridge.org/core/books/policy-accumulation-and-the-democratic-responsiveness-trap/D83E7B4F076BE0A2297C9DF658EF3B31>.

Adam, Christian; Steinebach, Yves; Knill, Christoph (2018): Neglected challenges to evidence-based policy-making: the problem of policy accumulation. In: *Policy Sciences* 51 (3), S. 269–290. DOI: 10.1007/s11077-018-9318-4.

Ahmed, Nafeez Mosaddeq (2011): The international relations of crisis and the crisis of international relations: from the securitisation of scarcity to the militarisation of society. In: *Global Change, Peace & Security* 23 (3), S. 335–355. DOI: 10.1080/14781158.2011.601854.

Apodaca, Clair (2017): Foreign Aid as Foreign Policy Tool. In: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Online verfügbar unter <https://oxfordre.com/politics/display/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-332>.

Archuleta, Brandon J. (2016): Rediscovering Defense Policy: A Public Policy Call to Arms. In: *Policy Studies Journal* 44 (S1), S50-S69. DOI: 10.1111/psj.12157.

Bardach, Eugene (1976): Policy termination as a political process. In: *Policy Sciences* 7 (2), S. 123–131. DOI: 10.1007/BF00143910.

Bauer, Michael W.; Jordan, Andrew; Green-Pedersen, Christoffer; Heritier, Adrienne (2012): *Dismantling Public Policy: Preferences, strategies, and effects*. Oxford University Press, 1<sup>st</sup> Edition 2012. Online verfügbar unter <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/25216>.

Bauer, Michael W.; Knill, Christoph (2014): A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Policy Change: Measurement, Explanation and Strategies of Policy Dismantling. In: *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 16 (1), S. 28–44. DOI: 10.1080/13876988.2014.885186.

Boin, Arjen; Hart, Paul 't; McConnell, Allan (2009): Crisis exploitation: political and policy impacts of framing contests. In: *Journal of European Public Policy* 16 (1), S. 81–106. DOI: 10.1080/13501760802453221.

Cavelty, Myriam D.; Mauer, Victor (2009): *The Routledge Handbook of Security Studies*. Routledge, 1<sup>st</sup> Edition 2009.

Clark, David H.; Reed, William (2005): The Strategic Sources of Foreign Policy Substitution. In: *American Journal of Political Science* 49 (3), S. 609–624. DOI: 10.1111/j.1540-5907.2005.00145.x.

Collins, Alan (2016): *Contemporary Security Studies*. Oxford University Press, 4<sup>th</sup> Edition 2016.

Eckert, Sandra; Karassin, Orr; Steinebach, Yves (2024): A policy portfolio approach to plastics throughout their life cycle: Supranational and national regulation in the European Union. In: *Environmental Policy and Governance* 34 (4), S. 427–441. DOI: 10.1002/eet.2092.

Fernández-i-Marín, Xavier; Hinterleitner, Markus; Knill, Christoph; Steinebach, Yves (2024a): Testing theories of policy growth: public demands, interest group politics, electoral competition, and institutional fragmentation. In: *Journal of European Public Policy*, S. 1–26. DOI: 10.1080/13501763.2024.2317358.

- Fernández-i-Marín, Xavier; Knill, Christoph; Steinbacher, Christina; Zink, Dionys (2024c): Tackling blind spots in Europeanisation research: the impact of EU legislation on national policy portfolios. In: *Journal of European Public Policy*, S. 1–29. DOI: 10.1080/13501763.2024.2397129.
- Fernández-i-Marín, Xavier; Knill, Christoph; Steinebach, Yves (2024b): Do parties matter for policy accumulation? An analysis of social policy portfolios in 22 countries. In: *European Journal of Political Research* 63 (3), S. 1175–1196. DOI: 10.1111/1475-6765.12642.
- Glaser, Charles L. (2016): Realism. In: Collins, Alan (Hg.): *Contemporary Security Studies*. Oxford University Press, 4<sup>th</sup> Edition 2016, S. 13-29.
- Gravey, Viviane; Jordan, Andrew J. (2020): Policy dismantling at EU level: Reaching the limits of ‘an ever-closer ecological union’? In: *Public Administration* 98 (2), S. 349–362. DOI: 10.1111/padm.12605.
- Haq, Mahbulul (1995): New Imperatives of Human Security. In: *World Affairs: The Journal of International Issues* 4 (1), S. 68–73. Online verfügbar unter <http://www.jstor.org/stable/45064264>.
- Hinterleitner, Markus; Knill, Christoph; Steinebach, Yves (2024): The growth of policies, rules, and regulations: A review of the literature and research agenda. In: *Regulation & Governance* 18 (2), S. 637–654. DOI: 10.1111/rego.12511.
- Hood, Christopher C. (1986): *The Tools of Government*: Chatham House Publishers, 1986.
- Jakobsen, Peter V. (2016): Coercive Diplomacy. In: Constantinou, Costas M., Kerr, Pauline; Sharp, Paul (Hg): *The SAGE Handbook of Diplomacy*. SAGE Publications Ltd., 1<sup>st</sup> Edition 2016, S. 476-486.
- James, Patrick; Hristoulas, Athanasios (1994): Domestic Politics and Foreign Policy: Evaluating a Model of Crisis Activity for the United States. In: *The Journal of Politics* 56 (2), S. 327–348. DOI: 10.2307/2132142.
- Jordan, Andrew; Bauer, Michael W.; Green-Pedersen, Christoffer (2013): Policy Dismantling. In: *Journal of European Public Policy* 20 (5), S. 795–805. DOI: 10.1080/13501763.2013.771092.
- Kaufmann, Wesley; van Witteloostuijn, Arjen (2018): Do Rules Breed Rules? Vertical Rule-Making Cascades at the Supranational, National, and Organizational Level. In: *International Public Management Journal* 21 (4), S. 650–676. DOI: 10.1080/10967494.2016.1143420.
- Kivimaa, Paula; Sivonen, Marja H. (2021): Interplay between low-carbon energy transitions and national security: An analysis of policy integration and coherence in Estonia, Finland and Scotland. In: *Energy Research & Social Science* 75, S. 102024. DOI: 10.1016/j.erss.2021.102024.
- Knill, Christoph (2023): Policy Change and Policy Accumulation in the Environmental Domain: Causes and Consequences. In: Jörgens, Helge; Knill, Christoph; Steinebach, Yves (Hg.): *Routledge Handbook of Environmental Policy*. Routledge, 1<sup>st</sup> Edition 2023, S. 223–236. Online verfügbar unter <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781003043843-19/policy-change-policy-accumulation-environmental-domain-christoph-knill>.
- Knill, Christoph; Steinebach, Yves (2022): Crises as driver of policy accumulation: Regulatory change and ratcheting in German asylum policies between 1975 and 2019. In: *Regulation & Governance* 16 (2), S. 603–617. DOI: 10.1111/rego.12379.
- Knill, Christoph; Tosun, Jale (2020): *Public Policy. A New Introduction*. Red Globe Press, 2<sup>nd</sup> Edition 2020.
- Lonergan, Erica D.; Lonergan, Shawn W. (2022): Cyber Operations, Accommodative Signaling, and the De-Escalation of International Crises. In: *Security Studies* 31 (1), S. 32–64. DOI: 10.1080/09636412.2022.2040584.

Maloney, Suzanne (2018): Trump tightens the screws on Iran's oil, 29.06.2018. Online verfügbar unter <https://www.brookings.edu/articles/trump-tightens-the-screws-on-irans-oil/>, zuletzt geprüft am 10.12.2024.

McDonald, Matt (2008): Liberalism. In: Williams, Paul D. (Hg.): *Security Studies: An Introduction*. Routledge, 1<sup>st</sup> Edition 2008, S. 59-72.

Morin, Jean-Frédéric; Paquin, Jonathan (2018): *Foreign Policy Analysis. A toolbox*. Springer Nature, 1<sup>st</sup> Edition 2018.

Newnham, Randall (2011): Oil, Carrots, and Sticks: Russia's Energy Resources as a Foreign Policy Tool. In: *Journal of Eurasian Studies* 2 (2), S. 134–143. DOI: 10.1016/j.euras.2011.03.004.

NHTSA (National Highway Traffic Safety Administration) 2023: 2021 State Traffic Data. Online verfügbar unter <https://crashstats.nhtsa.dot.gov/Api/Public/ViewPublication/813509.pdf>, zuletzt geprüft am 15.12.2024.

Peksen, Dursun (2019): When Do Imposed Economic Sanctions Work? A Critical Review of the Sanctions Effectiveness Literature. In: *Defence and Peace Economics* 30 (6), S. 635–647. DOI: 10.1080/10242694.2019.1625250.

Qadri, Syed Nasser (2020): Framing terrorism and migration in the USA: the role of the media in securitization processes. University of Glasgow. Online verfügbar unter <https://theses.gla.ac.uk/77872/>.

Ripberger, Joseph T. (2011): Whither Civil Defense and Homeland Security in the Study of Public Policy? A Look at Research on the Policy, the Public, and the Process. In: *Policy Studies Journal* 39 (s1), S. 77–91. DOI: 10.1111/j.1541-0072.2010.00389\_6.x.

Rousseau, David L.; Walker, Thomas C. (2010): Liberalism. In: Cavelti, Myriam D.; Mauer, Victor (Hg.): *The Routledge Handbook of Security Studies*. Routledge, 1<sup>st</sup> Edition 2009, S. 21-31.

Sabatier, Paul A.; Jenkins-Smith, Hank C. (1993): *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*: Westview Press, 1993.

Schieder, Siegfried; Spindler, Manuela (2010): *Theorien der Internationalen Beziehungen*: Verlag Barbara Budrich, Opladen & Farmington Hills, 3. Auflage 2010.

Simmons, Beth (2010): Treaty Compliance and Violation. In: *Annual Review of Political Science* 13 (1), S. 273–296. DOI: 10.1146/annurev.polisci.12.040907.132713.

Smith, Alastair (1998): International Crises and Domestic Politics. In: *American Political Science Review* 92 (3), S. 623–638. DOI: 10.2307/2585485.

START (National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism) (2022): *Global Terrorism Database 1970 - 2020 (United States 1986-2020)*, online verfügbar unter <https://www.start.umd.edu/gtd>, zuletzt geprüft am 10.12.2024. Verwendetes Datenset abgerufen bei: Herre, Sebastian; Veronika, Samborska; Ritchie, Hanna; Roser, Max (2023): "Terrorism" published online at OurWorldinData.org; online verfügbar unter <https://ourworldindata.org/terrorism>, zuletzt geprüft am 18.12.2024.

tagesschau.de (2018): Trump kündigt Ausstieg aus Iran-Atomabkommen an. In: tagesschau.de, 08.05.2018. Online verfügbar unter <https://www.tagesschau.de/ausland/iran-deal-usa-101.html>, zuletzt geprüft am 12.12.2024.

Teles, Steven M. (2013): Kludgeocracy in America. In: *National Affairs*, 51, S. 97-114.

The White House (2021): National Strategy for countering domestic terrorism, 2021. Online verfügbar unter <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/National-Strategy-for-Countering-Domestic-Terrorism.pdf>, zuletzt geprüft am 04.12.2024.

The White House (2022): National Security Strategy, 2022. Online verfügbar unter <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf>, zuletzt geprüft am 09.12.2024

The White House (2023): National Cybersecurity Strategy, 2023. Online verfügbar unter <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/03/National-Cybersecurity-Strategy-2023.pdf>, zuletzt geprüft am 03.12.2024

True, James L.; Jones, Bryan D.; Baumgartner, Frank R. (2007): Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In: Paul Sabatier (Hg.): Theories of the Policy Process. Routledge, 2<sup>nd</sup> Edition 2007, S. 155–187.

Vogel, David (2003): The Hare and the Tortoise Revisited: The New Politics of Consumer and Environmental Regulation in Europe. In: British Journal of Political Science 33 (4), S. 557–580. DOI: 10.1017/S0007123403000255.

Waltz, Kenneth N. (1979): Theories of International Politics. Addison-Wesley Publishing Company, 1<sup>st</sup> Edition 1979.

Weiss, Thomas G. (1999): Sanctions as a Foreign Policy Tool: Weighing Humanitarian Impulses. In: Journal of Peace Research 36 (5), S. 499–509. DOI: 10.1177/0022343399036005001.

Whang, Taehee (2011): Playing to the Home Crowd? Symbolic Use of Economic Sanctions in the United States1. In: Int Stud Q 55 (3), S. 787–801. DOI: 10.1111/j.1468-2478.2011.00668.x.

Williams, Paul D. (2008): Security Studies. An Introduction. Routledge, 1<sup>st</sup> Edition 2008.

Wilson, Jeffrey D. (2019): A securitisation approach to international energy politics. In: Energy Research & Social Science 49, S. 114–125. DOI: 10.1016/j.erss.2018.10.024.

Wördemann, Franz, in: Elter, Andreas (2007): Die Definition von Terrorismus. In: Bundeszentrale für politische Bildung, 03.01.2022. Online verfügbar unter <https://www.bpb.de/themen/linksextremismus/geschichte-der-raf/49218/die-definition-von-terrorismus/?p=all>, zuletzt geprüft am 06.12.2024.

# Anhang

## Teilfeld Nonproliferation von ABC-Waffen:

### **POLICY-ZIELE**

- A: Nonproliferation Nuklear-Material
- B: Nonproliferation Atomwaffen
- C: Verbot von Biowaffen und Schutz davor
- D: Verbot von Chemiewaffen und Schutz davor
  
- E: Verhinderung Acquisition durch Terroristen
- F: Verhinderung Acquisition durch gegnerische Länder

### **POLICY-INSTRUMENTE**

- 1: Exportkontrollen (Verbot)
- 2: Direkte Bereitstellung von Sicherheit
- 3: Sanktionen
- 4: Soft Law: int. Kooperationen & Verpflichtungen
- 5: Int. Verträge: Limitierung, Reduzierung o.Ä.
- 6: Int. Verträge: allgemeine Verbote
  
- 7: Cyberoperationen
- 8: Begrenzte Militäroperationen
- 9: Große Militäroperationen

## Teilfeld Anti-Terrorismus:

### **POLICY-ZIELE**

- A: Erweiterung staatlicher Befugnisse
- B: Informationsbeschaffung (intelligence gathering)
- C: Ursachenprävention
- D: Abschreckung (deterrence)
- E: Verhinderung von Finanzierung und Rekrutierung
- F: Erfassung konkreter Gefahren
- G: Antwort auf und Verhinderung von konkreten Gefahren
- H: Kampf gegen internationalen Terrorismus

### **POLICY-INSTRUMENTE**

- 1: Kampagnen
- 2: Subventionen, Finanzierung
  
- 3: Verbote
- 4: Direkte Bereitstellung durch Staat
- 5: Sanktionen
  
- 6: Int. Verträge: Kooperation
- 7: Cyberoperationen
  
- 8: Begrenzte Militäroperationen
- 9: Große Militäroperationen

## Teilfeld Cybersicherheit:

### **POLICY-ZIELE**

- A: Cyber-Resilienz und Spionageabwehr
- B: Schutz kritischer Infrastruktur
- C: Schutz kritischer Daten
- D: Schutz staatlicher Akteure und Behörden
- E: Erfassung u. Verhinderung von Bedrohungen
- F: Abschreckung (deterrence)

### **POLICY-INSTRUMENTE**

- 1: Subventionen, Finanzierung
- 2: Öffentlich-private Partnerschaften
- 3: (technische) Standards
- 4: Verbote/Gebote
- 5: Direkte Bereitstellung durch Staat
- 6: Sanktionen
- 7: Internationale Kollaborationen/ Zusammenarbeit
- 8: Cyberoperationen