

Anhörung

Sicherheitssektorreform - ein wichtiger Baustein ziviler Krisenprävention

Unterausschuss „Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit“ im Auswärtigen
Ausschuss des Deutschen Bundestages, 15. April 2013

Herbert Wulf¹

Zweifellos haben in den letzten beiden Jahrzehnten eine Reihe von Maßnahmen in fragilen Staaten oder in Post-Konfliktgesellschaften im Bereich der Demobilisierung der Streitkräfte, der Kontrolle von Kleinwaffen und der Reform des Sicherheitssektors (SSR) einen wichtigen Beitrag zum Abbau von Unsicherheit und zur Eindämmung von Gewalt geleistet. Ich möchte diese Errungenschaften nicht gering schätzen, im Gegenteil. Dennoch werde ich meinen Ausführungen auf einige Schwachstellen bei der Implementierung, nicht so sehr bei der Konzeptionierung, von SSR hinweisen.

1. Allgemeiner Überblick zur Problematik SSR

1. Das Konzept zur Reform des Sicherheitssektors (SSR) ist aus einer entwicklungs- politischen Diskussion hervorgegangen, und nach anfänglicher Zurückhaltung in Deutschland wird SSR inzwischen als ein kritischer Faktor zur **Schaffung von Sicherheit** angesehen. Sicherheit ist Voraussetzung für einen nachhaltigen Entwicklungsprozess vor allem in Post-Konflikt- und in Transformationsländern. Ein reformierter Sicherheitssektor kann einen Beitrag zur Entwicklung leisten.
2. SSR (im Englischen gelegentlich auch „*security governance*“ genannt) soll **gute Regierungsführung** ermöglichen und zentrales Kriterium für die Durchführung von SSR sollte die demokratische und möglichst zivile Aufsicht und Kontrolle der Sicherheitskräfte sein. Soll diese Art SSR erfolgreich sein, dann geht es nicht vorrangig nur um eine enge Zusammenarbeit mit Streitkräften und Polizei. Vielmehr sind vier Ebenen zu beachten:
 - a) **Politische Ebene:** die zivile Kontrolle, Regierung und Parlament als Entscheidungs- und Kontrollinstanzen, Haushaltskontrolle
 - b) **Wirtschaft und Entwicklungsebene:** Ressourcenverbrauch im Sicherheitssektor, aber auch DDR
 - c) **Gesellschaftliche Ebene:** Stärkung der öffentlichen Sicherheit, Kontrolle des Rüstungstransfers, insbesondere zur Kontrolle des Missbrauchs von Kleinwaffen, Achtung der Menschenrechte durch Akteure des Sicherheitssektors, Stärkung von Zivilgesellschaft und Presse
 - d) **Institutionelle Ebene:** Professionalisierung und Funktionszuweisung für

¹ Prof. Dr. Herbert Wulf war von 1994 bis 2001 Leiter des Bonn International Center for Conversion; er ist zur Zeit Senior Expert Fellow am Centre for Global Cooperation Research, Universität Duisburg. E-mail: wulf.herbert@web.de; Webseite: www.wulf-herbert.de.

Polizei und Streitkräfte, Ausbildung zur Anwendung internationaler Normen und Gesetze

3. Oftmals werden zwar bei der Initiierung von SSR Programmen Lippenbekenntnisse für ein umfassendes Reformprojekt auf allen vier Ebenen abgegeben, de facto aber steht heute zumeist nur die Professionalisierung der verschiedenen Akteure (Streitkräfte, Polizei, Justiz) des Sicherheitssektors im Vordergrund, also **SSR „light“**. Der jetzige Einsatz in Mali scheint mir eine solche Maßnahme zu sein. Nachdem das Kind in den Brunnen gefallen ist (und zuvor an Libyen gelieferte Waffen in die Hände von Terroristen und Fundamentalisten in Mali gefallen sind), versucht man mit „Schnellschüssen“ das Schlimmste zu verhindern.
4. Die früher antagonistische Beziehung zwischen den Protagonisten der Militärhilfe und der Entwicklungszusammenarbeit hat sich zu einem Verhältnis der Koexistenz, aber nicht zu einer unterstützenden Zusammenarbeit entwickelt. Eine wirkliche Zusammenarbeit scheitert häufig daran, dass Furcht vor der Dominanz einer Seite besteht. Militärische Akteure fürchten die Überfrachtung mit Entwicklungsaufgaben („**developmentalisation**“) und die Entwicklungszusammenarbeit fürchtet eine „**Versicherheitlichung**“ („*securitization*“) bzw. eine Vermengung von entwicklungs- und sicherheitspolitischen Aufgaben oder gar die Militarisierung. Die Erfahrungen in Afghanistan zeigen, dass diese Vermengung, trotz aller regierungsamtlichen Verlautbarungen, nicht immer zu gegenseitiger Befruchtung, sondern zur Behinderung führt. „Vernetzte Sicherheit“ ist dann nicht die Lösung, sondern Teil des Problems.
5. Manche Kritiker gehen sogar so weit, das Konzept der SSR als aktuelle Neuauflage einer Praxis zu verurteilen, bei der Demokratie und Menschenrechte zugunsten **sicherheits- und wirtschaftspolitischer Interessen des Westens** in den Hintergrund treten. Die Sicherheitskräfte des globalen Südens würden dazu ausgebildet und aufgerüstet, Auseinandersetzungen mit oppositionellen Kräften zu führen und dies eben nicht unter der Kontrolle der Bevölkerung, sondern der „internationalen Gemeinschaft“. Die Beispiele in den arabischen Ländern verdeutlichen diesen Aspekt.
6. Oftmals war die **Perspektive der Geberländer** und nicht der Bedarf vor Ort ausschlaggebend – trotz der Bekenntnisse zu „local ownership“ und „do no harm“. Die Einführung fremder Organisationsstrukturen, enge Haushaltsregeln und an kurzfristigem Erfolg orientierte Projekte verhindern langfristig wirksame Programme. **Widerstände** gegen eine grundsätzliche Transformation entstehen vor Ort natürlich bei denen, die durch umfassende Reformen Einfluss, Macht und Privilegien verlieren.
7. Schließlich stehen oft andere Motive als Förderung von Entwicklung im Vordergrund: Im **Kampf gegen den Terrorismus** wurden internationales Engagement für den Frieden sowie Stabilitätsmaßnahmen in fragilen Staaten oftmals militarisiert. Die Minimierung oder die Kontrolle von Risiken, beispielsweise die negativen Konsequenzen für die internationale Sicherheit bei Staatszerfall oder Militärputschen, sind oftmals ausschlaggebende Motive für SSR. Damit werden

jedoch die Ursachen von Konflikten, wie Unsicherheit, Ungleichheit und Unterentwicklung nicht in den Blick genommen, geschweige denn bekämpft.

II. Konsequenzen

1. Trotz berechtigter Kritik halte ich SSR für erforderlich. Allerdings entsprechen nur wenige Programme in der Realität dem oben formulierten umfassenden Ansatz. Es gibt zwei gegensätzliche Phänomene: Ein zu **enger Zugang** mit einem inadäquaten SSR Programm (beispielsweise die ausschließliche Beschäftigung mit dem Militär) verliert zentrale Anliegen aus den Augen (Erhöhung der Sicherheit für die Bürger, angemessener Ressourceneinsatz, zivile Kontrolle). Umgekehrt kann durch eine zu **breite Definition** und die Einbeziehung vieler bisher bereits durchgeführter Projekte in SSR (Armutsbekämpfung, Krisenprävention, friedenserhaltende Maßnahmen, Abrüstung, Konversion, Demobilisierung, Minenräumen, Justizreform, Durchsetzung der Menschenrechte, "good governance" usw.) ein zu undifferenziertes Konzept entstehen bzw. lediglich eine **Umetikettierung** bereits bestehender Projekte durchgeführt werden.
2. Grundsätzlich bleibt festzuhalten, dass es im Bereich der SSR **keine Blaupausen** gibt, die für alle Situationen zutreffen, vielmehr sind die Probleme in den relevanten Ländern so vielschichtig, dass nur maßgeschneiderte, auf die lokalen Verhältnisse abgestimmte und langfristig angelegte Programme zum Erfolg führen. Es gibt zweifellos Beispiele (Osttimor und Aceh, vielleicht auch Nepal und die Philippinen), wo die Unterstützung von SSR-Prozessen positive Folgen für das Rechtsstaatsverständnis, die Menschenrechtslage und Demokratisierungsprozesse hatte. Es gibt positive Folgen durch die Eindämmung von Gewalt, die Kontrolle von Waffen, die Auflösung von Milizen usw. Ein nachhaltiger Prozess der Demokratisierung erfordert jedoch einen erheblichen Zeitraum.
3. Mit DDR-Programmen ist beabsichtigt, in Post-Konfliktsituationen Akteuren des Sicherheitssektors eine Perspektive zu bieten. Der Wunsch, ein Sicherheitsproblem zu lösen – beispielsweise Milizen zu entwaffnen und in die Gesellschaft zu integrieren – führt dazu, diejenigen zu bevorzugen, die einen Teil des Problems bei gewaltsamer Konfliktauseinandersetzung sind, und sie gegenüber den Opfern zu bevorzugen. In den meisten DDR-Programmen klappte **die dritte Phase des Programms (die Reintegration) nicht**, weil die Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt äußerst schlecht sind. Darüber hinaus wurde in vielen Fällen auch die Entwaffnung nur halbherzig durchgeführt.
4. Bei SSR Programmen wird die besondere Bedeutung der Zivilgesellschaft, besonders von **Frauenorganisationen im Friedensprozess** betont. Frauen werden zumeist als Opfer gesehen und/oder aber die Repräsentanz von Frauen bzw. Frauenquoten wird in SSR Programmen gefordert. Oft bleibt aber die Erwähnung von Genderaspekten nicht viel mehr als ein verbales Additiv zu einem Programm, während die grundsätzlichen Probleme der oft ethnisch, maskulin bzw. sexistisch und gewalt-geprägten Strukturen im Sicherheitssektor nicht wirklich angegangen werden. Frauen sind in diesen Organisationen oft nur in untergeordneten Funktionen eingesetzt und damit ein Feigenblatt. Es darf bezweifelt werden, dass mehr Frauen in Uniform an dem grundsätzlichen Problem

der maskulin geprägten Strukturen eine Änderung bewirken; es ist eine viel gründlichere Transformation der Kultur der Sicherheitsorgane erforderlich.

5. Das DCAF Jahrbuch 2012 zur SSR (S. 14, 324) zieht drei generelle Schlussfolgerungen:

(1) Lässt man die Rhetorik beiseite, dann gibt es **wenig empirische Evidenz** dafür, dass SSR mit Blick auf Entwicklung durchgeführt wurde. Außerdem gibt es allgemeine Evidenzlücken, um die behauptete, auch plausible positive Verbindung zwischen Sicherheit und Entwicklung mit empirischen Daten belegen zu können.

(2) Es fehlt das **gemeinsame Lernen und der Erfahrungsaustausch** zwischen den Sicherheits- und den Entwicklungsfachleuten.

(3) Warum gibt es so **wenig Belege für seriöse Planung**, um von den kurzfristig angesetzten Programmen in Krisensituationen und bei Beendigung von Konflikten (die kurzfristige „band aid“ Perspektive) zu wirklich langfristig angelegten Transformationsprozessen zu kommen?

Über Mutmaßungen und Annahmen der positiven Wirkungen von SSR hinaus, ist es an der Zeit, die Auswirkungen auf Entwicklung mit **soliden Evaluierungen** zu bewerten und Erfolge wie Misserfolge sorgfältig zu dokumentieren.

6. Zentrale Voraussetzung für eine wirksame und systematische SSR ist **Kohärenz**. Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik müssen aufeinander abgestimmt sein und dürfen sich nicht konterkarieren. In dieser Konzeption müssen auch Militär- und Polizeihilfeprogramme sowie die Rüstungsexportpolitik eingeschlossen sein. Konkret: die heutige Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung mit der Lieferung von Waffen an Diktatoren ist ein Widerspruch zur Philosophie von SSR.

III. Offene Fragen

1. Das **staatliche Gewaltmonopol wird durch private Sicherheitsfirmen ausgehebelt**. Immer häufiger werden private Militär- und Sicherheitsfirmen eingesetzt, um Aufgaben zu übernehmen, die traditionell den Streitkräften oder der Polizei vorbehalten waren. Afghanistan ist vielleicht das krasseste, keineswegs aber das einzige Beispiel. Heute sind in Afghanistan mehr Mitarbeiter privater Sicherheitsdienste und privater Militärfirmen tätig als die gut 100000 ISAF Soldaten. Diese privaten Militärfirmen arbeiten weitgehend außerhalb öffentlicher Kontrollen. SSR ist Teil der Konzeption der Staatsbildung, bei der die Entwaffnung nicht-staatlicher Gruppen eine Voraussetzung zur Schaffung eines staatlichen Gewaltmonopols ist. Jetzt „privatisieren“ Mudjahedinführer, Warlords und andere lokale Machthaber den staatlichen Sicherheitsapparat und westliche Regierungen fördern die Privatisierung der innergesellschaftlichen Sicherheit. Diese Entwicklung ist das genaue Gegenteil eines staatlichen Gewaltmonopols. Nur wenn die Firmen tatsächlich systematisch kontrolliert würden, eine Unmöglichkeit angesichts der schwachen staatlichen Strukturen in Ländern wie Afghanistan, könnten sie eine vom Staat delegierte Sicherheitsfunktion effektiv wahrnehmen.

2. SSR bleibt gefangen in einem **Konzept der Staatsbildung westlicher und neoliberaler Prägung** (Einführung von Demokratie anhand rasch durchgeführter Wahlen, Schaffung von Sicherheit und Einführung der Marktwirtschaft). Zumeist werden die tief verwurzelten historischen Erfahrungen und kulturellen Unterschiede im Vergleich zur Staatsbildung in Europa unterschätzt. Nach diesem Konzept sollen primär die Risiken von Unterentwicklung, Unsicherheit, Staatszerfall und Terrorismus minimiert werden. Die eigentlichen Ursachen für Konflikte werden aber nicht prioritär bekämpft. Oftmals stehen die eigenen Sicherheitsinteressen der Geberländer und die der herrschenden lokalen Eliten im Vordergrund, während die zumeist komplexen und zeitaufwändigen Entwicklungsprozesse zwar anerkannt, aber nicht praktiziert werden. SSR konzentriert sich stark auf zentralstaatliche Sicherheit, nicht aber auf die Sicherheit der Bevölkerung (mit dem Schwerpunkt auf menschlicher Sicherheit).

Literatur:

Albrecht Schnabel und Vanessa Farr (Hrsg.), *Back to the Roots: Security Sector Reform and Development*, Lit. Verlag, Berlin und Zürich 2012, (Jahrbuch 2012 des Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF).

Herbert Wulf, *Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries Revisited*, in: Beatrix Austin, Martina Fischer and Hans J. Giessmann (Hrsg.), *Advancing Conflict Transformation. The Berghof Handbook II*, Barbara Budrich Publishers, Opladen, 2011, S. 337-357.