

A decorative background consisting of a grid of grey dots of varying sizes, with several dots highlighted in red. The dots are arranged in a pattern that roughly outlines a map of Europe and other regions.

Sicherheit weiter denken

Plädoyer für ein neues europäisches friedens- und sicherheitspolitisches Leitmotiv

BODO SCHULZE UND HERBERT WULF
November 2017

- Global betrachtet agieren (neben dem Staat) immer mehr Akteure im Sicherheitssektor. Sie bieten Sicherheit an, können aber auch Unsicherheit verbreiten. Es besteht daher die Gefahr, dass Sicherheit (im Inneren wie im Äußeren) nicht mehr als öffentliches Gut, sondern zunehmend exklusiv angeboten wird. Dabei sind Frieden und menschliche Sicherheit insbesondere dort gefährdet, wo staatliche Institutionen schwach sind. Damit ist das staatliche Gewaltmonopol in Gefahr.
- Internationale Bemühungen um Frieden und Sicherheit tragen diesen Trends zu wenig Rechnung. Sie sind oft durch Ad-hoc-Maßnahmen geprägt und lassen eine langfristige Strategie vermissen. Vier globale Szenarien zur möglichen Zukunft des legitimen staatlichen Gewaltmonopols können strategische Orientierung bieten, um notwendige kurzfristige Reaktionen in eine nachhaltige Doppelstrategie einzubetten: (a) Einführung oder Stützung des legitimen staatlichen Gewaltmonopols, wo immer möglich, und (b) Anerkennung der Pluralität legitimer Sicherheitsanbieter sowie deren Regulierung und demokratische Kontrolle, also einer mosaikartigen Sicherheitsarchitektur.
- Um dem Trend der Fragmentierung und Exklusivität von Sicherheit zu begegnen, sind für Deutschland und die Europäische Union (EU) politische Richtungsentscheidungen in fünf Bereichen besonders dringlich: (1) Die Stärkung eines effektiven und legitimen staatlichen Gewaltmonopols in der OECD-Welt, (2) die Verbesserung der demokratischen Kontrolle von Sicherheitsakteuren in Deutschland und der EU, (3) die Anerkennung der Pluralität und die Notwendigkeit zur Regulierung von Sicherheitsakteuren in der internationalen Zusammenarbeit, (4) Ab- statt Aufrüstung und die Förderung gemeinsamer Sicherheit in der Außenpolitik, (5) die nachhaltige Stärkung ziviler Krisenprävention als strategisches Element europäischer und deutscher Friedenspolitik.



Inhalt

I. Der globale Trend: Fragmentierte und exklusive Sicherheitsgewährleistung	3
II. Vier globale Szenarien: Sicherheitsarchitekturen als Mosaik	4
III. Politische Implikationen für Deutschland und die EU	5
1. Ganzheitlicher Ansatz gefragt: Investition in effektives und legitimes Gewaltmonopol auch und insbesondere in der OECD-Welt.	6
2. Dringend erforderlich: Verbesserte demokratische Kontrolle von staatlichen und nichtstaatlichen Sicherheitsakteuren in Deutschland und der EU	6
3. Die Summe aller Teile: Anerkennung der Pluralität und Regulierung legitimer nichtstaatlicher, hybrider Sicherheitsakteure in der internationalen Zusammenarbeit.	7
4. Falsche politische Prioritäten: Ab- statt Aufrüstung und bewährte nichtmilitärische Konzepte für eine gemeinsame Sicherheit nutzen	8
5. Kurzatmiges internationales Krisenmanagement ohne Kompass: Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung stärken	9
IV. Schlussfolgerung	10

Wie ist es um das Ideal und die alltägliche Ausgestaltung des staatlichen Gewaltmonopols im 21. Jahrhundert bestellt? Global betrachtet existiert eine große Bandbreite unterschiedlicher Formen von Staatlichkeit und Gewaltkontrolle (zum Guten wie zum Schlechten für die lokale Bevölkerung). Zugleich basieren die internationale Ordnung und das Völkerrecht auf der Existenz souveräner Nationalstaaten. Vor diesem Hintergrund initiierte die Friedrich-Ebert-Stiftung 2014 eine **Global Reflection Group »Monopoly on the Use of Force 2.0?«**, die nun ihren Abschlussbericht, »Providing Security in Times of Uncertainty«, vorgelegt hat.¹ In dem vorliegenden Beitrag² fassen wir zentrale Ergebnisse zusammen; wir behandeln vor allem die politischen Implikationen für Deutschland und die EU und plädieren für ein neues europäisches friedens- und sicherheitspolitisches Leitmotiv, das sich an der Gewährleistung demokratisch kontrollierter Sicherheit orientiert.

I. Der globale Trend: Fragmentierte und exklusive Sicherheitsgewährleistung

Global gesehen zeichnen sich vor allem zwei zentrale, in sich widersprüchliche Tendenzen ab: erstens die *Fragmentierung* der Gewährleistung von innerer und äußerer Sicherheit anstelle einer staatlich orientierten Konsolidierung, also die Infragestellung des staatlichen Gewaltmonopols. Zweitens erleben wir eine Zunahme *exklusiver* statt inklusiver Gewährleistung von Sicherheit, also Sicherheit nur für bestimmte Gruppen. Die Ausprägung dieser Trends unterscheidet sich je nach Region und von Land zu Land zum Teil erheblich. Unter *Fragmentierung* verstehen wir, dass eine Vielzahl von Akteuren in die Gewährleistung, aber auch die Gefährdung von Sicherheit involviert ist: staatliche, hybride, private Akteure. Dabei sind auch Netzwerke und Ad-hoc-Allianzen auf lokaler, nationaler, regionaler und globaler Ebene entstanden,

die zu einer De-facto-Fragmentierung geführt haben. Zugleich aber sind die verschiedenen Sicherheitsakteure zum Teil untereinander verfeindet (z. B. Milizen und Rebellengruppen in zahlreichen Konfliktregionen oder auch organisierte Kriminalität) oder konkurrieren miteinander (z. B. private Sicherheitsdienstleister). Ihre Reglementierung und demokratische Kontrolle ist allenfalls schwach ausgeprägt. Unter *Exklusivität* verstehen wir eine Privatisierung und Kommerzialisierung von Sicherheit. Exklusivität steht daher für das Gegenteil von Sicherheit als öffentlichem Gut: Nur wer es sich leisten kann oder der »richtigen« sozialen Gruppe angehört, erhält Sicherheit.

Diese Entwicklungen werden unter anderem durch ökonomische Interessen von Sicherheitsakteuren oder durch budgetäre Zwänge von Staaten, durch entgrenzte Sicherheitsbedrohungen wie Terrorismus, durch Risiken wie den Klimawandel, das Versagen staatlicher Eliten und durch technologische Entwicklungen befördert. Angesichts dieser Triebfedern ist davon auszugehen, dass die skizzierten Trends in Zukunft noch an Bedeutung gewinnen werden.

Zwar hat sich das staatliche Gewaltmonopol keineswegs weltweit durchgesetzt, doch als Zielvorstellung ist es generell anerkannt. So basiert die heutige Sicherheitsarchitektur weiterhin zu großen Teilen auf dem Nationalstaat (für innere Sicherheit und Verteidigung nach außen). Global wird dieser staatliche Fokus durch die Vereinten Nationen (UN) verstärkt, eine Organisation, in der fast alle Nationen der Welt Mitglieder sind. Dies führt zu einem Dilemma: Auf der einen Seite lassen die staatlichen Leistungen bei der Gewährleistung inklusiver Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit viel zu wünschen übrig – nicht selten sind es sogar staatliche Akteure selbst, die große Unsicherheit verbreiten. Zudem verursachen komplexe Krisen und Konflikte wie der internationale Terrorismus, Flucht und Migration ein Gefühl der Unsicherheit, das viele Menschen an der Effektivität traditioneller Institutionen staatlicher Sicherheitsorgane zweifeln lässt. Auf der anderen Seite leiden Frieden und menschliche Sicherheit insbesondere dort, wo staatliche Institutionen schwach oder kaum vorhanden sind.

Gegenwärtige Politikansätze greifen diesen Widerspruch allerdings kaum auf: Anstatt die damit verbundenen langfristigen Herausforderungen für inklusive Sicherheit strategisch in den Blick zu nehmen, verheddert sich die Politik im akuten Krisenmanagement und in Ad-hoc-Entscheidungen.

1. Die Gruppe besteht aus über 20 friedens- und sicherheitspolitischen Praktiker_innen und Wissenschaftler_innen aus Europa, Asien, Afrika, Nord- und Südamerika mit unterschiedlichem professionellem Hintergrund. Im Laufe des Reflexionsprozesses verfasste sie mehr als 20 Papiere und diskutierte in einer Reihe von thematischen Workshops und Konferenzen unter Beteiligung weiterer internationaler Expert_innen die Zukunft des staatlichen Gewaltmonopols im 21. Jahrhundert. Weitere Informationen zur Global Reflection Group sowie zu den erstellten »Think Pieces«, unter anderem mit empirischen Daten zu den verschiedenen Regionen, finden sich unter <https://www.fes.de/de/reflection-group-monopoly-on-the-use-of-force-20/>. Der Abschlussbericht kann hier heruntergeladen werden: <https://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=13465&ty=pdf>.

2. Die Autoren danken Konstantin Bärwaldt, Marius Müller-Hennig, Ann Phillips, Ursula Schröder und Stefan Uecker für die kritische Kommentierung früherer Versionen des vorliegenden Beitrags.

II. Vier globale Szenarien: Sicherheitsarchitekturen als Mosaik

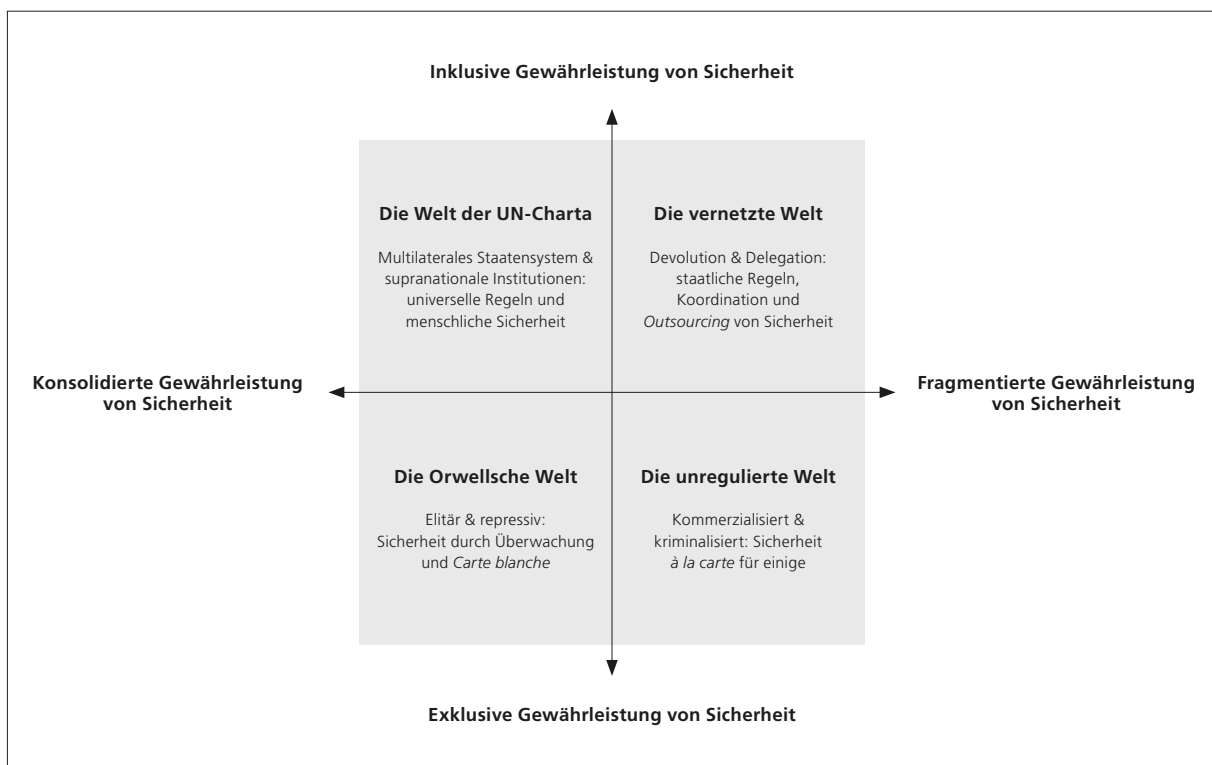
Wie kann Vorsorge getroffen werden, um das Recht auf inklusive Sicherheit zu gewährleisten und den Trend zur Exklusivität von Sicherheit zu vermeiden oder zu revidieren? Die FES Global Reflection Group hat vier globale Szenarien³ entwickelt, um mögliche Entwicklungen des legitimen staatlichen Gewaltmonopols zu beschreiben. Die Szenarien sind nicht als Prognose gedacht; vielmehr beschreiben sie Tendenzen der exklusiven/inklusive Sicherheit sowie der Fragmentierung/Konsolidierung der Gewährleistung von Sicherheit, aus denen logisch vier mögliche globale Entwicklungen folgen. Selbstverständlich müssen diese in der Realität in dieser Idealform nicht vorkommen. Dennoch bieten die Szenarien Orientierung für politisches Handeln. Sie stellen einen langfristigen strategischen Kompass für präventive Politikansätze bereit, indem sie (1) eine normative Orientierung für politische Entscheidungen entlang bestimmter Leitlinien ermöglichen, (2) das explorative und frühzeitige Durchspielen von potenziellen Handlungsoptionen erlauben und (3) ein

3. Weiterführende Informationen finden sich bei: Jaïr van der Lijn »The future of the monopoly on the legitimate use of force – Four alternative global futures«, Think Piece 20: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/13558.pdf>.

Werkzeug liefern, um die zukünftigen Entwicklungen auf globaler, nationaler oder regionaler Ebene zu monitoren und angepasste Handlungsstrategien zu entwickeln.

Die vier Szenarien lassen sich folgendermaßen umschreiben:

1. Die **Welt der UN-Charta** beruht in ihrer Idealform auf inklusiver und staatlich konsolidierter Gewährleistung von Sicherheit und enthält Attribute universeller Sicherheit. Das heißt stärkere Konsolidierung (staatlicher) Sicherheitsanbieter und Inklusivität von Sicherheit.
2. Die **vernetzte Welt** basiert auf inklusiver, aber fragmentierter Sicherheit. Sie bietet Raum für Netzwerke unterschiedlicher Akteure – staatliche, nichtstaatliche und hybride –, die aber reguliert, koordiniert sowie öffentlich kontrolliert im Sinne des Gemeinwohls kooperieren. Das heißt, trotz stärkerer Fragmentierung wird Sicherheit inklusiv gewährleistet.
3. Die **Orwellsche Welt** bietet exklusive (selektive) und repressive Sicherheit in einem autoritären staatlichen Überwachungssystem. Das heißt stärkere Konsolidierung der Sicherheitsanbieter, allerdings exklusiv.



4. Die **unregulierte Welt** bietet exklusive und fragmentierte Sicherheit. Staatliche, nichtstaatliche und hybride Sicherheitsdienste sind kommerzialisiert und kriminalisiert. Gemeinsam mit Gangs oder Warlords usw. bieten sie Sicherheit *à la carte* für Teile der Bevölkerung. Radikal liberalisiert agieren sie ohne Regeln und ohne öffentliche Kontrolle. Das heißt stärkere Fragmentierung und Exklusivität der Sicherheitserbringung.

Für die FES Global Reflection Group sind die normativen Prioritäten klar: Sie favorisiert die »Welt der UN-Charta« als wünschenswerte Zukunft, da der dominante globale Trend zu Fragmentierung und Exklusivität der Gewährleistung von Sicherheit hochproblematisch ist und menschliche Sicherheit untergräbt. Zugleich müssen wir anerkennen, dass es eine universelle Patentlösung für alle Weltregionen nicht geben wird. Diversität von Sicherheitskonzepten und Praktiken ist global betrachtet die Norm. Zu tolerieren ist daher die Verschiedenartigkeit der Sicherheitsangebote und Systeme in der Welt, und es bedarf der Anerkennung, dass auch nichtstaatliche Akteure oftmals auf der lokalen Ebene an Stelle des Staates treten oder als legitimer und leistungsfähiger angesehen werden. Daher wird es ebenso wichtig sein, neben der »Welt der UN-Charta« auch die »vernetzte Welt« als normative Orientierung in den Blick zu nehmen. Dies ist jedoch kein kollektiver Abgang auf den Staat: denn er sollte zumindest regulativ und koordinierend eingreifen, um inklusive Sicherheit zu gewährleisten.

Was folgt daraus? Wir sind der Ansicht, dass sich die deutsche und die europäische Sicherheits- und Friedenspolitik stärker als bislang normativ an diesen beiden möglichen globalen Perspektiven orientieren sollte. Hierzu bedarf es eines neuen Leitmotivs, das sowohl eine innen- als auch eine außenpolitische Dimension aufweist. Darüber hinaus muss kurzfristiges Krisenmanagement in eine nachhaltige Politik der zivilen Krisenprävention eingebettet werden sowie der explizite und implizite Anspruch, das »westfälische« Modell des Nationalstaates mit dem staatlichen Gewaltmonopol exportieren zu wollen, endlich überwunden werden. Die Gruppe schlägt folgende Doppelstrategie vor:

- Stärkung des legitimen staatlichen Gewaltmonopols, wo immer möglich (insbesondere auch in der OECD-Welt und in vermeintlich etablierten Demokratien);

denn »kein Staat ist auch keine Lösung« und die Legitimität und Glaubwürdigkeit dieser zivilisatorischen Errungenschaft des staatlichen Gewaltmonopols ist allzu leicht verspielt;

- Anerkennung der Tatsache, dass Sicherheit vielfach nur fragmentiert angeboten wird, dass unterschiedliche Akteure in diesem Sektor agieren und ein mosaikartiges Gebilde ergeben. Dieses bedarf der Regulierung und Koordination, um inklusive Sicherheit zu gewährleisten.

Governancefragen müssen stärker in den Mittelpunkt gerückt werden, um zugleich die Legitimität von (staatlichen, nichtstaatlichen oder hybriden) Institutionen zu erhöhen, aber auch die Pluralität legitimer Sicherheitsarchitekturen auf lokaler, regionaler, nationaler und globaler Ebene anzuerkennen. Zudem müssen diese mosaikartigen Gebilde so koordiniert werden, dass sie weniger schädliche Konsequenzen zeitigen als momentan. Voraussetzung dafür ist vermutlich ein Jahrzehnte dauernder Prozess zur Aushandlung und Durchsetzung (neuer) Normen und Stärkung bzw. Schaffung (neuer) Institutionen und Foren auf unterschiedlichen Ebenen. Einschätzungen der Legitimität sowie des Grades demokratischer Kontrolle und Rechenschaftspflicht von Sicherheitsakteuren bieten hierbei Orientierung.

III. Politische Implikationen für Deutschland und die EU

Im Bericht der FES Global Reflection Group werden detaillierte Vorschläge für globale Reformen unterbreitet, die notwendig sind, damit Nationalstaaten und zivilgesellschaftliche Akteure den beschriebenen Prozess in Gang setzen können. Hieran anknüpfend und im Sinne der skizzierten Doppelstrategie möchten wir an dieser Stelle politische Weichenstellungen für Deutschland und die EU in fünf Bereichen benennen, die aus unserer Sicht besonders relevant sind, um dem globalen Trend in Richtung exklusive und fragmentierte Sicherheit innenwie außenpolitisch zu begegnen: (1) Die Stärkung eines effektiven und legitimen staatlichen Gewaltmonopols in der OECD-Welt, (2) die Verbesserung der demokratischen Kontrolle von Sicherheitsakteuren in Deutschland und der EU, (3) die Anerkennung von Pluralität und die Notwendigkeit der Regulierung von Sicherheitsakteuren in der internationalen Zusammenarbeit, (4) Ab- statt

Aufrüstung und die Beförderung gemeinsamer Sicherheit in der Außenpolitik, (5) die nachhaltige Stärkung ziviler Krisenprävention als strategisches Element europäischer und deutscher Friedenspolitik.

1. Ganzheitlicher Ansatz gefragt: Investition in effektives und legitimes Gewaltmonopol auch und insbesondere in der OECD-Welt

Ein effektives und legitimes Gewaltmonopol ist nicht selbstverständlich; seine Etablierung oder sein Fortbestand kein Automatismus. Dies gilt nicht nur für fragile und von Konflikten betroffene Staaten, sondern auch für vermeintlich etablierte Demokratien in der OECD-Welt. Angesichts eines zunehmenden Auseinanderklaffens zwischen Arm und Reich sowie sozialen Abstiegsängsten, starken subjektiven Unsicherheitsempfindungen und mehr oder minder diffusen Globalisierungsängsten ist das Vertrauen der Bevölkerung in die Problemlösungsfähigkeit staatlicher Institutionen und etablierter Parteien geschwächt. Die Idee eines legitimen staatlichen Gewaltmonopols, das auf liberalen Werten wie Demokratie, soziale Gerechtigkeit, Solidarität und Rechtsstaatlichkeit beruht und von breiten Bevölkerungsschichten getragen wird, gerät damit unter Druck.

Es ist insofern dringend geboten, das Vertrauen der Bevölkerung in staatliche Institutionen wiederzugewinnen bzw. zu stärken. Um die negativen sozioökonomischen Effekte der Globalisierung zu adressieren, bedarf es einer gerechten Wirtschafts-, Sozial- und Steuerpolitik. Als ein Beitrag zur Stärkung und Aufrechterhaltung des legitimen staatlichen Gewaltmonopols sind darüber hinaus etwa neue Formen demokratischer Beteiligung, erhöhte Rechenschaftspflicht und Transparenz auf Seiten politischer Entscheidungsträger oder die verbesserte gesellschaftliche Integration besonders verwundbarer Gruppen zu begreifen. Hierzu zählt auch die institutionelle Förderung von kleinen Trägern und Vereinen zur politischen Bildung und Demokratieförderung. Zugleich müssen autoritäre Tendenzen und Versuche zur Aushebung der Gewaltenteilung bzw. zur Einschränkung zivilgesellschaftlichen Engagements (wie in Polen und Ungarn) seitens der EU und ihrer Mitgliedstaaten konsequent und mit allen zur Verfügung stehenden rechtsstaatlichen Mitteln gehandelt werden.

2. Dringend erforderlich: Verbesserte demokratische Kontrolle von staatlichen und nichtstaatlichen Sicherheitsakteuren in Deutschland und der EU

Neue Bedrohungen und neue Diskurse über Sicherheit haben das zentralstaatlich orientierte Verständnis von Sicherheit auch in Europa verändert. So haben Europäisierungs- und Denationalisierungsprozesse zu einer Kompetenzverlagerung von der nationalen auf die europäische Ebene geführt. Auch die Sphären der inneren und äußeren Sicherheit wurden mit – manchmal durchaus sinnvollen – Konzepten der »Vernetzung« bzw. mit »integrierten Ansätzen« (wie es in der EU-Strategie heißt) weiter vermischt – insbesondere bei der Terrorbekämpfung. Dabei werden einerseits Streitkräfte stärker zu Aufgaben für innere Sicherheit herangezogen und andererseits polizeiliche Aufgaben internationalisiert, auch außerhalb der Grenzen der EU. Die Polizei übernimmt also klassische Militäraufgaben der Verteidigung nach außen.

Diese Entwicklungen haben sich in der EU in den letzten Jahren beschleunigt, ohne dass die notwendigen demokratischen Kontrollmechanismen im gleichen Maße weiterentwickelt worden wären – weder im Inland noch grenzüberschreitend. Es existiert eine inhärente Spannung zwischen öffentlicher Kontrolle von Sicherheitsorganen (besonders Nachrichtendiensten) und effektiver Sicherheitsgewährleistung. Angesichts der Tatsache, dass die Zusammenarbeit der Streitkräfte, Polizei, Nachrichtendienste und Justiz innerhalb und jenseits des Nationalstaates vorangetrieben wird, wiegt die in der Europäischen Union generell notorisch unterentwickelte demokratische Kontrolle besonders schwer.

Öffentliche, demokratische Kontrolle im Sicherheitsbereich ist für den Schutz individueller Rechte erforderlich und auf verbindliche Normen für den Einsatz und das Verhalten von Sicherheitsorganen angewiesen. Das zeigt sich etwa am Beispiel der undifferenzierten Terminologie vom »war on terror«: Sie unterminiert Rechtsstaatlichkeit, indem sie suggeriert, dass Terrorismusbekämpfung in bewaffneten Konflikten und in Gebieten ohne funktionierende Staatlichkeit gleichzusetzen sei mit innerstaatlicher Terrorismusbekämpfung in einem effektiven Rechtsstaat. Im Inneren aber ist Terrorismus nicht Krieg, sondern Kriminalität, und ihre Bekämpfung Aufgabe der Polizei und nicht des Militärs. Ebenfalls auf den Prüfstand gehört der international zum Teil stark

militarisierte Ansatz der sogenannten Extremismusprävention (Preventing and Countering Violent Extremism, P/CVE).

Verbrechen, Korruption und Machtmissbrauch agieren transnational. Staatliche Sicherheitsbehörden geraten da leicht ins Hintertreffen, weil ihre Mühlen langsamer mahlen. Noch weiter hinterher hinkt die öffentliche Kontrolle der Sicherheitsbehörden. Um mit der Kriminalität Schritt zu halten, sind daher Reform- und Innovationsinitiativen für die öffentliche Sicherheit auf und zwischen allen Ebenen (der lokalen, nationalen, europäischen, globalen) unabdingbar. Zu denken ist dabei auf nationaler Ebene etwa konkret an das Einberufen einer parlamentarischen Enquete-Kommission und eine ressortübergreifende Verständigung der Exekutive mit dem Ziel, den Informationsaustausch zwischen Nachrichtendiensten im Rahmen des verfassungsrechtlichen Trennungsgebotes zu verbessern sowie Mechanismen und Institutionen der demokratischen Kontrolle zu schaffen und zu erweitern. Darüber hinaus muss die parlamentarische Technikfolgenabschätzung auf deutscher und europäischer Ebene ausgebaut werden.

Auf EU-Ebene sind deutlich erweiterte Kompetenzen des EU-Parlamentes in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie im Bereich der Justiz notwendig. Ein erster zaghafter Ansatz zu einem parlamentarischen Kontrollgremium für EUROPOL (der polizeilichen Zusammenarbeit in der EU) besteht bereits. Dieser Ansatz ist konsequent und unter Beteiligung nationaler Parlamente fortzuführen und vor allem auf andere Sicherheitsorgane, insbesondere die Nachrichtendienste, auszuweiten. Dies ist vor dem Hintergrund der Debatten über den Ausbau von EUROPOL zur Ermittlungsbehörde (mit operativen Fähigkeiten) sowie über die Schaffung eines europäischen Nachrichtendienstes dringend geboten.

Mit Blick auf Ad-hoc-Proliferationen von Sicherheitsakteuren innerhalb der EU, etwa in Form von rechtsradikalen Bürgerwehren zur »Abwehr« von Flüchtlingen oder zum »Einbruchschutz« in Wohnvierteln, sowie dem wesentlich bedeutsameren Einsatz privater Militär- und Sicherheitsfirmen innerhalb und außerhalb der EU ist es notwendig, restriktivere Reglementierungen durchzusetzen und es nicht bei freiwilligen Selbstverpflichtungen zu belassen.

3. Die Summe aller Teile: Anerkennung der Pluralität und Regulierung legitimer nicht-staatlicher, hybrider Sicherheitsakteure in der internationalen Zusammenarbeit

Im Gegensatz zu traditionellen Sicherheitskonzepten, die auf eine universell anwendbare Sicherheitsarchitektur setzen, betont die FES Global Reflection Group, dass Sicherheit in den verschiedenen Teilen der Welt auf verschiedene Art und Weise gewährleistet werden kann. So spielen etwa für das Sicherheitsgefühl bestimmter Bevölkerungsgruppen das »community policing« oder traditionelle Autoritäten eine größere Rolle als die staatliche Polizei oder das Militär. Unser Ansatz berücksichtigt daher, dass in unterschiedlichen Ländern und Regionen aufgrund je eigener historischer und kultureller Erfahrungen und Traditionen auch unterschiedliche Sicherheitskonzepte und -architekturen sinnvoll sein können.

Im Unterschied dazu befürwortet die EU außenpolitisch weiterhin – und trotz negativer Erfahrungen (etwa in Afghanistan) – »westfälisch« geprägte Staatskonzepte bestimmter Regierungsformen. Der Aufbau staatlicher Institutionen steht darin im Mittelpunkt, wobei die lokalen Verhältnisse oft nicht angemessen berücksichtigt werden. Dabei erweist es sich für die Gewährleistung von Sicherheit (oder auch nur deren Verbesserung) in vielen Situationen als sinnvoller, lokale und nationale Akteure zu unterstützen, die aus Sicht der lokalen Bevölkerung legitim sind. Befürworter_innen eines starken Völkerrechts sprechen sich daher auch dafür aus, den exklusiven Fokus auf den Staat zu überwinden und die direkte Beteiligung der Bürger_innen zu stärken. Dieser Weg sollte konsequenter verfolgt werden.

Es wäre für die EU, die sich zu Recht auf die zentrale Bedeutung der Menschenrechte beruft, nur konsequent, sich als Speerspitze dieser Bewegung zu verstehen, den Fokus auf die internationale Unterstützung staatlicher Strukturen auf den Prüfstand zu stellen und auf eine stärkere Einbindung lokaler Bürger_innen zu setzen. Die Praxis zeigt, dass Unterstützung sich vor allem dann als besonders wirkungsvoll erweist, wenn sie bei bewährten und etablierten Strukturen ansetzt und sich darauf konzentriert »was funktioniert« – statt darauf, »was idealerweise sein sollte«. Reformen erweisen sich dann als besonders erfolgversprechend, wenn sie sich auf

verantwortliche Akteure im Sicherheitssektor fokussieren. Das Bild von der Sicherheitsarchitektur als einem »Mosaik« unterstreicht diese Diversität in den verschiedenen Regionen der Welt und die Notwendigkeit, je verschiedene, der jeweiligen Situation angepasste Lösungen zu finden.

Ganz konkret heißt das: Es wäre wünschenswert, wenn (staatliche und zivilgesellschaftliche) internationale Organisationen von Seiten der Geber größere Freiheiten erhielten, auch mit solchen Akteuren vor Ort in Austausch zu treten, die das Vertrauen der lokalen Bevölkerung genießen – und zwar selbst dann, wenn diese Akteure von einem oder mehreren Staaten als »Terroristen« klassifiziert werden. Bislang unterliegen Organisationen in solchen Fällen aufgrund von Antiterrorgesetzen oder Sanktionen einem undifferenzierten Automatismus und haben finanzielle oder juristische Nachteile in Kauf zu nehmen. Wichtig ist auch, dass flexible Programmmittel zur Verfügung gestellt werden, um innovative Wege zur Verwirklichung der Prinzipien der demokratischen Kontrolle und Verantwortlichkeit zu erproben: beispielsweise durch die Beteiligung der lokalen Bevölkerung und besonders verwundbarer Gruppen an der Planung, Durchführung und Evaluierung von Projekten. Damit erweitert sich das Spektrum der »Stakeholders« in Sicherheitsfragen über die traditionellen Sicherheitsorgane hinaus. Dabei ist es selbstverständlich erforderlich, auf verschiedenen Ebenen Kontrollmechanismen einzuführen, um Verantwortlichkeiten festzulegen, für Transparenz zu sorgen und gegenseitiges Vertrauen zu schaffen. Das Leitmotiv für Sicherheitssektorreformen sollte die Beteiligung der Bürger_innen am politischen Entscheidungsprozess sein, der durch Diversität statt Uniformität geprägt ist.

Konsequenzen hat dies auch für das sensible Thema der Ertüchtigung von Sicherheitsakteuren, wie sie Deutschland und die EU vor allem mit afrikanischen und Ländern des Mittleren und Nahen Ostens vereinbart hat. Hier gilt es, die Wirkung und die allenfalls vage formulierten politischen Ziele kontinuierlich und kritisch zu überprüfen und zu präzisieren. Gelingen kann das, wenn Begleitbewertungen als integraler Bestandteil eines politischen Gesamtansatzes verstanden werden, dessen oberstes Ziel die demokratische Kontrolle von Sicherheitsakteuren, die Rechenschaftspflicht und die Verbesserung von menschlicher Sicherheit vor Ort ist.

4. Falsche politische Prioritäten: Ab- statt Aufrüstung und bewährte nichtmilitärische Konzepte für eine gemeinsame Sicherheit nutzen

Donald Trump ist nicht der erste US-amerikanische Präsident, der von den NATO-Mitgliedstaaten höhere Verteidigungsausgaben fordert. Doch für welchen Zweck und mit welchen Zielen? Es ist nachvollziehbar, dass die Rüstungsindustrie derartige Forderungen begrüßt. Doch warum die rein quantitativ orientierte Idee erhöhter Militärausgaben? Welche Strategie verfolgen er und die ihm zustimmenden europäischen Politiker damit? Wer höhere Verteidigungsausgaben fordert, mehr oder modernere Waffen beschaffen will oder besser ausgestattete Soldaten und Soldatinnen verlangt, sollte zunächst und zumindest ein Konzept vorlegen.

Denn wenn keine überzeugenden Gründe für eine Steigerung der Rüstungsausgaben vorliegen, gilt vorerst: Die weltweite Verfügbarkeit von (Klein-)Waffen befeuert die Fragmentierung und Proliferation von (Un-)Sicherheitsakteuren und die Exklusivität von Sicherheit nur noch weiter. Europäische Rüstungsunternehmen verfügen über Überkapazitäten und drängen deshalb in den Export. Stattdessen sollten sie gemeinsam mit Gewerkschaften und der Politik Konversionsstrategien erarbeiten, um langfristig Arbeitsplätze zu sichern und das Innovationspotenzial der Branche für zivile Zwecke nutzbar zu machen.

Die Ausgaben für die Streitkräfte stiegen in vielen Ländern im letzten Jahrzehnt beträchtlich. Die neue Aufrüstungsrunde erinnert fatal an das Wettwüsten zwischen Ost und West und die Abschreckungspolitik während des Kalten Krieges. Der Mechanismus ist bekannt: Wer sich bedroht fühlt, glaubt, die eigene Sicherheit durch erhöhte militärische Anstrengungen (zu Hause oder durch Ertüchtigung der Verbündeten) zu erhöhen.

Stattdessen sollten wir uns in Europa auf die erfolgreichen Konzepte besinnen, die zum Ende des Kalten Krieges beigetragen haben: *Gemeinsame Sicherheit, vertrauensbildende Maßnahmen, Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung von Massenvernichtungsmitteln*. Dies scheint angesichts eines volatilen internationalen Umfelds umso dringlicher, sollen die möglichen normativen Orientierungen an der »Welt der UN Charta« bzw. der »vernetzten Welt« nicht aus dem Blick geraten.

Gemeinsame Sicherheit zielt auf eine europäische (nicht EU oder westliche) Sicherheitsarchitektur ab. Die Erfahrungen während des Kalten Krieges haben gezeigt, dass selbst in der Situation der gefährlichen Blockkonfrontation mit der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE, später OSZE) ein politischer Rahmen geschaffen werden konnte, der zur Entspannung und damit zu gemeinsamer Sicherheit führte.

Vertrauensbildung bedeutet, die Sicherheitsbesorgnisse des realen oder wahrgenommenen Gegners ernst zu nehmen. In diesem Sinne sollten sich Deutschland und die EU verstärkt im Bereich der präventiven Diplomatie engagieren und Formate wie den NATO-Russland-Rat oder eine Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit für den Nahen Osten ausbauen bzw. initiieren oder sich auch in der konfrontativen Situation in Korea als Vermittler anbieten.

Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung von Massenvernichtungsmitteln sind proaktive Maßnahmen, um Wettrüsten zu stoppen und Ressourcen für andere Zwecke frei zu machen. Zudem können sie einen substanziellen Beitrag zur Vertrauensbildung leisten. Deutschland und die EU sollten daher die Mitte 2016 begonnenen Bemühungen für eine Erneuerung konventioneller Rüstungskontrollvereinbarungen im Rahmen der OSZE und auf globaler Ebene (Arms Trade Treaty, ATT) intensivieren und sich endlich der Initiative für ein Atomwaffenverbot, das mehr als 130 Länder in den Vereinten Nationen unterzeichnet haben, anschließen. Der Einsatz letaler autonomer Waffen sollte im Rahmen der UN-Waffenkonvention geächtet werden. Deutschlands Glaubwürdigkeit würde enorm steigen, wenn es auf den Kauf von bewaffnungsfähigen Drohnen verzichten würde. Schließlich muss Deutschland zum Vorreiter einer restriktiv praktizierten Rüstungsexportpolitik werden und für eine Vereinheitlichung auf europäischer Ebene eintreten – unter maßgeblicher Beteiligung der nationalen Parlamente sowie des Europäischen Parlaments.

Die G20 sind für 80 Prozent der globalen Militärausgaben verantwortlich und für fast den gesamten weltweiten Waffenexport. Auch die geopolitischen Interessen bündeln sich in diesen Ländern. Damit tragen sie die Hauptverantwortung für die aktuelle neue Aufrüstungsrunde und den Nachschub an Waffen in Kriegsgebiete – und entsprechend auch dafür, den Trend umzukehren.

5. Kurzatmiges internationales Krisenmanagement ohne Kompass: Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung stärken

Internationale Bemühungen um Frieden und Sicherheit müssen den Krisenmodus verlassen, der allzu oft einen starken Fokus auf militärische Ansätze legt oder der Komplexität der Realität vor Ort nicht gerecht wird (wie sich im Falle der Bewaffnung der irakischen Kurden zeigt). Oft werden »Top-down«-Entscheidungen gefällt, ohne die Erfahrungen des vergangenen Krisenmanagements zu berücksichtigen. Dabei haben die Interventionen in Afghanistan und Libyen gezeigt, dass militärische Interventionen zur Schaffung von Stabilität und zur Staatsbildung zu kurz greifen. Effektiver erweist sich eine sinnvolle Kombination aus langfristigem strategischem Denken und Prävention und prompten Reaktionen in Krisen – hierbei können die oben skizzierten Szenarien helfen, sofern sie regelmäßig überprüft und als strategischer Kompass genutzt werden.

Dieser Mangel an einer langfristigen Strategie ist den politisch Verantwortlichen in der EU und Deutschland bewusst. Mit der »Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU« und den Leitlinien »Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern« der Bundesregierung liegen nun neue Orientierungsrahmen vor. Ihr Ziel ist, das bislang oftmals praktizierte Nebeneinander verschiedener Politikansätze durch interinstitutionelle und -ministerielle Kooperation zu überwinden. Beide Dokumente orientieren sich richtigerweise an globalen Rahmenwerken wie der »Agenda 2030« oder dem »New Deal for Engagement in Fragile States«.

Drei entscheidende Aufgaben stehen dabei im Mittelpunkt: die praktische Umsetzung erklärter Politikprogramme, die Priorisierung ziviler Ansätze und die Benennung konkreter Zielvorgaben und haushalterischer Zielgrößen, deren Erreichung in Zukunft evaluiert und überprüft wird. Denn sowohl in der EU als auch seitens der Bundesregierung hat es bereits in der Vergangenheit zahlreiche Bekenntnisse zu Präventionsansätzen und zur zivilen Krisenbewältigung gegeben. Mit Blick auf die Krisen in Afrika wird beispielsweise immer wieder betont, man müsse die Ursachen für Kriege und Konflikte bekämpfen. Tatsächlich aber werden derzeit vor allem Grenzzäune gezogen, Flüchtlingslager gebaut und Abkommen mit fraglichen oder autoritären Gruppen (etwa

mit Warlords in Libyen) oder autoritären Regierungen geschlossen, um der Flucht nach Europa einen Riegel vorzuschieben. Obwohl es in vielen Herkunftsländern der Flüchtenden keinen Staat, keine Infrastruktur, keine Rechtssicherheit, kein Gesundheitswesen gibt, scheint Abschottung das bevorzugte Mittel europäischer Politik zu sein.

Auch die Etablierung des »Europäischen Verteidigungsfonds« mit einem Etat von einer Milliarde Euro p.a. im Jahr 2020 zeigt die Prioritätensetzung zugunsten militärischer Ansätze. Forderungen nach Bemühungen zur Stärkung der Verteidigung in Europa mögen zwar als Reaktion auf die derzeitige Politik der USA verständlich sein, dienen aber nicht der explorativen Suche nach nachhaltigen Handlungsoptionen. In der politischen Debatte über Ziele und Wirksamkeit der sicherheitspolitischen Ansätze kommen zivile und stärker präventive Vorgehensweisen leider bislang viel zu kurz.

Insofern sollten sich die EU und Deutschland als Friedensmächte verstärkt dafür einsetzen, die Reformbemühungen des UN-Generalsekretärs zu unterstützen – allen voran die nachhaltige Finanzierung und Reform der UN-Friedensarchitektur und Friedensmissionen sowie die institutionelle Ausgestaltung des UN-Systems (»Töpferkommission«). Gemeinsam mit der »Sustaining Peace«-Agenda sollte Deutschland – auch angesichts massiver Mittelkürzungen seitens der USA für die Arbeit der UN, des State Departments und USAID – sich zum Vorreiter bei der Umsetzung der universellen Agenda 2030 machen. Insbesondere mit Blick auf die Förderung friedfertiger und inklusiver Gesellschaften für nachhaltige Entwicklung sollte sich Deutschland prominent an der Initiative der »Pathfinders« für eine Roadmap zur Umsetzung von Ziel 16 beteiligen. Denn angesichts wachsender Skepsis gegenüber und Kritik an multilateralen Rahmenwerken und -ansätzen muss

die Reform- und Leistungsfähigkeit eben dieser Strukturen und Prozesse umso dringlicher unter Beweis gestellt werden.

IV. Schlussfolgerung

Die Politik und Zusammenarbeit mächtiger Nationalstaaten wird auch in Zukunft letztlich darüber entscheiden, ob die »Internationale Gemeinschaft« Frieden und Sicherheit gewährleisten kann oder selbst zum Unsicherheitsfaktor für die Menschen wird: durch Interventionen in andere Länder, durch die Unterstützung von Milizen, die Lieferung von Waffen in Krisengebiete oder gar die Finanzierung von Terror. Ihr Handeln wird maßgeblich darüber bestimmen, wie sich Ideal, Realität und Legitimität des staatlichen Gewaltmonopols in Zukunft weltweit entwickeln.

Das aber heißt nicht, dass die Zivilgesellschaften zum Abwarten und resignierten Zuschauern verdammt wären. Vielmehr wäre es fatal, angesichts der Gefahren, die durch die Politik großer Mächte entstehen, die Hände in den Schoß zu legen. So haben multilaterale Initiativen von kleineren oder mittleren Staaten im Rahmen der UN (wie die Etablierung des Internationalen Strafgerichtshofes) und außerhalb dieser (wie die erfolgreiche Kampagne zum Verbot von Landminen und Streumunition) gezeigt, dass positive Entwicklungen in Gang gesetzt werden können, wenn bei Reformmaßnahmen nicht nur die Nationalstaaten agieren, sondern auch die Zivilgesellschaft eine starke Rolle spielt und die menschliche Sicherheit im Vordergrund steht. Angesichts der Krise der liberalen und multilateralen Weltordnung sind politische Initiativen im Sinne der hier skizzierten Veränderungsprojekte dringend geboten, um die Zukunft entsprechend den Szenarien der »Welt der UN-Charta« und der »vernetzten Welt« positiv zu beeinflussen.



Über die Autoren

Bodo Schulze ist Referent des Referats Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin und koordiniert die Arbeitslinie Globale Friedens- und Sicherheitspolitik.

Herbert Wulf, Prof. Dr. (i. R.), war Gründungsdirektor des Bonn International Center for Conversion (BICC) und ist Ko-Vorsitzender der »Global Reflection Group Monopoly on the Use of Force 2.0?«. Er forscht und publiziert zu Fragen von Governance, Rüstung und Abrüstung.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale Politik und Entwicklung
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Jochen Steinhilber, Leiter, Referat Globale Politik und Entwicklung

Tel.: +49-30-269-35-7510 | Fax: +49-30-269-35-9246
<http://www.fes.de/GPol>

Bestellungen/Kontakt:
Christiane.Heun@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Globale Politik und Entwicklung

Das Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den Dialog zwischen Nord und Süd und trägt die Debatten zu internationalen Fragestellungen in die deutsche und europäische Öffentlichkeit und Politik. Es bietet eine Plattform für Diskussion und Beratung mit dem Ziel, das Bewusstsein für globale Zusammenhänge zu stärken, Szenarien zu entwickeln und politische Handlungsempfehlungen zu formulieren. Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Globale Friedens- und Sicherheitspolitik«, verantwortlich: Konstantin Bärwaldt, Konstantin.Baerwaldt@fes.de.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN
978-3-95861-969-2