

Wolf Poulet

Die deutsche Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik gehören zusammen

Neue Impulse von der OECD mahnen eine ressortübergreifende Politikgestaltung an und erfordern eine flexible Umgestaltung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Das ist der Tenor des folgenden Beitrages. Redaktion

Die Organisation für Ökonomische Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in Paris hat in den Iden des April mit ihrem Development Assistance Committee (DAC) die Entwicklungsminister und Entwicklungsagenturen ihrer 22 Mitgliedstaaten, die EU, die Vereinten Nationen (UNDP), die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds (IWF) zusammengebracht und neue strategische Impulse für die zukünftige Gestaltung der internationalen Zusammenarbeit ausgesandt.

Im Verlauf eines High Level Meetings (HLM) wurden Entschließungsanträge und zahlreiche neue Grundsatzpapiere angenommen, die den beteiligten Geberländern dabei helfen sollen, einer der Hauptursachen der Armut – gewaltsame Konflikte und weitverbreitete öffentliche Unsicherheit und Angst – mit erfolgversprechenden Ansätzen entgegenzutreten zu können.

Zentrale Aufgabe ist die generelle Befassung mit dem Sicherheitssektor bzw. Sicherheitssystem, dazu gehören die Funktionsfähigkeit von Polizei und Justiz, die zivile Kontrolle über die Streitkräfte und die Einhaltung der Menschenrechte.

Hierfür, so erläutert die Pressemitteilung des Ministertreffens, wird ein ressortübergreifender Ansatz (Whole-of-Government Approach) benötigt, sowohl in den OECD-Staaten wie auch in den Partnerländern, um somit einen kohärenten Lösungsansatz zu erreichen, in dem zivile Strukturen, Polizei und die Streitkräfte gemeinsam an der Lösung der Probleme arbeiten.

Das verabschiedete Dokument zur „Reform des Sicherheitssektors“ (Security System Reform/SSR)² basiert auf einem fast zehnjährigen Engagement des (OECD) Network on Conflict, Peace and Development Co-operation (CPDC). Einleitend wird in dem Dokument festgestellt, dass „unzureichende Sicherheitsstrukturen zu schwacher Regierungsführung, Instabilität und gewaltsamen Konflikten beitragen, die sich negativ auf die Armutsreduzierung auswirken“.

Aus dem sorgfältig komprimierten Inhalt lässt sich ableiten, dass die Entwicklungszusammenarbeit erheblich mehr Ressourcen als bisher aufbringen muss, wenn sie präventiv in den „schwachstrukturierten“ Partnerstaaten, die durch nicht ausreichend funktionierende Justiz- und Sicherheitssysteme gekennzeichnet sind, schnelle und wirksame Hilfe anbieten will.

Um Frieden und Sicherheit als Eckpfeiler von Entwicklung und Armutsreduzierung zu fördern, müssten die Geberländer „work together in partnercountries to ensure that rationale, principles and objectives of SSR work are clearly communicated. Both external and local stakeholders need to establish a shared vision, and consider how any particular SSR-related activity fits into the broad spectrum of SSR and development needs in the country. This can be assisted through an assessment – such as a national security system review – of the countries’ security needs and context for reform; carried out by, or in collaboration with, relevant local actors.“ Bevor ein solcher Schritt im Partnerland eingeleitet werden kann, müssten die Geberländer zunächst bei sich zu Hause einen „ganzheitlichen Regierungsansatz“ zu SSR finden und die Änderung entsprechender institutioneller Neuerungen erwägen.

Die Geberländer sind weiterhin dazu aufgerufen, zur Aufnahme einer kohärenten Politik im Bereich von SSR folgendes zu tun: „foster inter-ministerial dialogue, implement institutional change, and **mainstream security** [Hervorhebung im Original] as a public policy and governance issue in donor and partner countries governments.“

Das Dokument weist darauf hin, dass „the absence of a whole-of-government approach may mean that actions by government departments compound rather than mitigate security problems.“ Das SSR-Dokument definiert und erläutert die Rahmenbedingungen, Schwerpunkte und allgemein die Möglichkeiten, wie die „menschliche Sicherheit“ innerhalb der Länder verbessert und schließlich nachhaltig aufrechterhalten werden kann.

Bisher wenig beachtet wurde die seit Ende der 90er Jahre von der OECD vorgelegte Definition des Sicherheitssektors, die auch von UNDP und anderen nationalen wie internationalen Institutionen übernommen wurde. Danach gehören zu den primären Akteuren wie Streitkräfte, Polizei, Gendarmerie, Nachrichtendienste, Grenztruppen etc., unbedingt die entsprechenden „security management and oversight bodies“: Die Exekutive, nationale Sicherheitsberater, parlamentarische Ausschüsse, Finanzministerien und Rechnungshöfe wie auch Institutionen der Zivilgesellschaft, ebenso Justiz, Strafverfolgungsbehörden, Menschenrechtskommissionen und Ombudsleute.

Für die mit der Thematik SSR wenig vertrauten Zeitgenossen wird damit verdeutlicht, dass bei der Reform des Sicherheitssektors es nicht vorrangig um die Sicherheitsorgane selbst geht. Entscheidend für deren Funktionsfähigkeit und gesellschaftlichen Nutzen ist die demokratisch legitimierte zivile Kontrolle, ohne die jedes Sicherheits-

organ zu einer korrupten und mafiösen Selbstbedienungsanstalt degenerieren kann.

Der Schwerpunkt entwicklungspolitischer Aktivitäten im großen Beratungsfeld SSR liegt also in der Befähigung von Regierungsstellen und zivilen Akteuren in der sachgerechten Leitung und Kontrolle der Sicherheitsorgane. Dies heißt allerdings nicht, man könne sich einer Befassung mit den eigentlichen Sicherheitsorganen völlig enthalten. In schwach strukturierten Ländern – die amerikanische Entwicklungsorganisation USAID hat den Begriff *fragile state* benutzt – können bei entsprechender Zustimmung der Führungseliten zu einer Reformunterstützung im Bereich der „Macht“ derartige Programme nur zusammen und in gegenseitiger Abstimmung mit den „Funktionären der Sicherheit“ geleistet werden. Eine Ausgrenzung würde nach vorliegenden Erfahrungen die Zementierung des unkontrollierten Machtmissbrauchs nur vergrößern.

Demzufolge stellt das SSR-Dokument fest: „The most critical task facing countries embarking on SSR processes is to build a nationally-owned and led vision of security.“ Diese komplexe Aufgabe macht deutlich, dass sicherheitspolitische Experten, sozusagen als neue Akteure der Entwicklungspolitik, in den üblichen Beratungstab der Entwicklungszusammenarbeit einbezogen werden müssen.

Denn obgleich die Führungseliten in den Entwicklungs- und Transformationsländern mehrheitlich an Reformunterstützung in Bereich des Sicherheitssystems interessiert sein dürften, ist die Übernahme von „Ownership“ dafür nur zu erwarten, wenn die Kooperationspartner aus den OECD-Ländern auch in Sicherheitsbelangen erfahrene und daher glaubwürdige Berater zur Verfügung stellen können.

Hier liegen, man möchte sagen naturgemäß, noch erhebliche Diskrepanzen zwischen den aktuellen Verlautbarungen der OECD auf der einen und den tatsächlichen Fähigkeiten der deutschen Entwicklungspolitik auf der anderen Seite vor.

Situation Deutschland

Auswärtiges Amt (AA), Innenministerium (BMI), Verteidigungsministerium

(BMVg), Justizministerium (BMJ), Entwicklungsministerium (BMZ) und last not least das Finanzministerium haben beim Thema SSR eine Rolle zu übernehmen, wenn es denn ein Erfolg werden soll. Das AA hat – auf Grund seiner umfassenden Kompetenz für das Ausland – eine Reihe von eigenen Programmen im Verbund mit den aktuellen Erfordernissen der Außenpolitik aufgelegt und erhält Kenntnis von den Aktivitäten der anderen Ressorts; das BMI führt erfolgreich in zahlreichen Ländern Beratungen zur Polizeireform durch; das BMVg leistet Ausstattungshilfe und Beratung zu Streitkräftereformen, soweit es seine materielle Lage zulässt; das BMJ unterstützt im Rahmen seiner Möglichkeiten bei einzelnen Justizreformen.

Das BMZ hatte bereits Ende 2000 auf dem Petersberg vorausschauend festgestellt, dass „Entwicklung ohne Sicherheit nicht möglich ist“. Die nachfolgenden Bemühungen konzentrierten sich verstärkt auf so genannte friedensorientierte Konzepte wie „Zivile Krisenprävention“ oder den „Zivilen Friedensdienst“, die sich an den harten Realitäten des immer dringlicher werdenden Reformbedarfs in den Sicherheitssystemen zahlreicher Entwicklungsländer aber bisher nicht bewähren konnten und von der grundsätzlichen Auslegung her dazu auch nicht geeignet erscheinen.

Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) wurde Ende 2002 mit einem Sektorprojekt zu SSR beauftragt (<http://www.gtz.de/security-sector>), um „Methoden und Verfahrensweisen zu entwickeln, die zu einer Stärkung der zivilen Steuerung und demokratischen Kontrolle des Sicherheitssektors führen“. Auf Grund mangelnder Haushaltsmittel seit Anfang dieses Jahres wurde das Projekt um fast die Hälfte gekürzt, und es bleibt abzuwarten, ob es seinem mittel- und langfristigen Untersuchungsauftrag weiterhin gerecht werden kann.

Generell scheint im Bereich des BMZ die anfängliche Courage zur Aufnahme der neuen und durchaus sensitiven Thematik nachzulassen. Die historisch verständlichen Berührungängste in Bezug auf eine Zusammenarbeit mit den Institutionen der Sicherheitspolitik scheinen sich nicht weiter zu verringern, sondern erhalten durch offene und subtile Abgrenzungsmaßnahmen auf verschiedenen Ebenen eher weiteren Auftrieb.

Aus gut unterrichteten Kreisen des AA und des BMVg wurde auch Bedauern darüber geäußert, dass sich das BMZ trotz der Bemühungen der genannten Ressorts nicht an den gemeinsamen Strukturen der Aufbauteams (PRT) in Afghanistan beteiligen wollte. Auch die offizielle Presseerklärung des BMZ zum gerade abgeschlossenen OECD-Ministertreffen strahlt nicht gerade neue Impulse für eine Neuorientierung in der Verbesserung der „human security“ von Milliarden von Menschen aus.

Und der jüngste Beitrag zum Thema in dieser Zeitschrift (Stefan Klingebiel/Katja Roeder, Das entwicklungspolitisch-militärische Verhältnis: Der Beginn einer neuen Allianz?, Heft 7/2004, S.4 2 ff.) lässt schon in der Überschrift erkennen, welche Konstrukte bemüht werden müssen, um der verbalen Abgrenzung dienlich zu sein. Das Equivalent von „entwicklungspolitisch“ muss natürlich „sicherheitspolitisch“ lauten, und nicht „militärisch“. Offensichtlich ist den Autoren nicht bekannt, dass in Deutschland das Militär 100 Prozent unter dem Primat der Politik agiert und demzufolge keine eigene Politik betreiben kann. Bei den so genannten Schnittstellenbereichen ist das beherrschende Thema der zukünftigen Zusammenarbeit, nämlich die „Reform des Sicherheitssektors (SSR)“, nicht erfasst – ist sie den Autoren nicht bekannt? Bei den so genannten Handlungsoptionen wird in einer Studie, aus der dieser Text entnommen wurde, herausgearbeitet, dass Komplementarität (in anderen Worten: jeder arbeitet für sich) zwischen Entwicklungs- und Sicherheitspolitik angezeigt sei, während die Argumentationsführung eindeutig zu Gunsten einer Kooperation verläuft. Es stellt sich die Frage: wer berät die Leitung der Entwicklungspolitik über die tatsächlich zusammengehörigen Elemente einer kohärenten und auf Nachhaltigkeit ausgerichteten gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik?

Dennoch ist ein Umdenken in den „strategischen Etagen“ der Entwicklungspolitik denkbar, und man fragt sich, ob das angesprochene DAC-Dokument zur Sicherheitssektorreform möglicherweise normierende Wirkungen mit sich bringen wird.

Vordringliche Fragestellungen

1. Was kann dazu getan werden, um auch in Deutschland einen „ganzheitlichen Regierungsansatz“ zur Bewältigung teurer, anspruchsvoller und komplexer Governance-Programme im Bereich von Justiz- und Sicherheitssektorreform einzuführen? Zunächst müssten die beteiligten Ministerien ihre eigenen Konzepte zur Sicherheitssektorreform mit den Inhalten der OECD wie auch mit den anderen Ressorts abstimmen.

Auch zur Abstimmung von Lösungsansätzen z.B. mit anderen EU-Partnern braucht man auf jeden Fall einen gemeinsamen Regierungsansatz. Es wäre zu überdenken, ob ein Koordinationsgremium etwa auf Ebene der Abteilungsleiter einen ganzheitlichen Regierungsansatz fördern könnte. Auch die durch AA/BMZ erarbeiteten Länderprogramme könnten um Beiträge sicherheitspolitischer Aspekte bzw. Analysen der Sicherheitssysteme erweitert werden, möglicherweise unter Einbeziehung des BMVg.

2. Wie können mittlerweile überkommene Berührungsgänge in der Entwicklungspolitik gegenüber einer Zusammenarbeit mit den Institutionen der Sicherheitspolitik schnell und umfassend aufgearbeitet werden? Ängste und damit entstandene Überzeugungen können nur durch Informationsaustausch modifiziert werden. Es wäre zu prüfen, welche diesbezüglichen Kommunikationskanäle zwischen den Ressorts institutionell eingerichtet oder beschleunigt werden könnten.

3. Wie können bereits bestehende Instrumente zur Betrachtung der SSR-Thematik angemessen ausgestattet und genutzt werden? Man könnte darüber nachdenken, ob und wie mit SSR befasste Referate in verschiedenen Ministerien unter Einbeziehung der Expertise des Sektorprojekts „Reform des Sicherheitssektors“ der GTZ zusammenarbeiten können. Das Sektorprojekt würde dann auf zwei Ebenen seine Erfahrung einbringen: a) intern seine Analysen und bisherigen „lessons learnt“ aus der praktischen Arbeit an die jeweiligen Regierungsstellen weitergeben, und b) extern auf der breiteren Basis eines gemeinsamen Regierungsansatzes die vielfältigen Annäherungen an die Sicherheitsthe-

matik in unseren Partnerländern mit neuem Schwung untersuchen.

4. Ist nicht die Zeit gekommen, Sinnhaftigkeit und tatsächliche Wirkungsmöglichkeiten so genannter friedensorientierter Projekte von unabhängigen Instanzen beleuchten zu lassen? Möglicherweise könnten Ressourcen freige-macht werden, um den dringlichen Bedarf für Reformansätze bei SSR bald erfüllen zu können (vergleiche dazu auch die Verlautbarungen der UN „Commission on Human Security“: Human Security – now).

5. Wie kann die vom BMZ bereits vorgeschlagene breite Diskussion zur Bedeutung von SSR auch mit den Nichtregierungsorganisationen (NRO) geführt werden, ohne dass eine tatkräftige politische Annäherung an die Thematik unnötig lange verzögert wird? Man sollte nicht verkennen, dass die Nichtregierungsorganisationen im Bereich der Entwicklungspolitik bisher wenig Expertise zu SSR entwickeln konnten.

Diese wird sich aber einstellen, wenn erste Erfahrungen mit SSR sowie mit einer engeren Kooperation der beteiligten Ressorts gewonnen wurden. Um die aktuellen Erfordernisse zu SSR nicht zu verdrängen oder herunterzureden, womit kostbare Zeit für sorgfältig zu planende und international abgestimmte SSR-Programme verloren ginge, sollten bereits vor Beendigung der Diskussionen Aktivitäten der Regierung entfaltet werden.

Es könnte in diesem Zusammenhang darauf verwiesen werden, dass NROs, bei all ihrer Bedeutung, kein politisches Mandat haben, und die Regierung den Impetus ihrer internationalen Zusammenarbeit eigentlich nicht auf Instanzen außerhalb verlegen kann. Anzustreben wäre ein iterativer Prozess, der erste staatliche Aktivitäten zulässt, ohne die NROs aus der generellen Diskussion auszuschließen.

6. Wird es für sinnvoll gehalten, den politischen Stiftungen für den Bereich SSR zweckgebundene und gemeinsam zu verplanende Mittel zur Verfügung zu stellen? Die Stiftungen sind auf Grund ihrer Auslegung, gemachten Erfahrungen und politischen Kontakte für eine wirkungsorientierte Beratung in diesem Bereich von Good Governance gut geeignet.

Viele Argumente dafür

Viele Argumente sprechen für die Institutionalisierung einer wirklich kohärenten deutschen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik mit dem Ziel der Verbesserung der „menschlichen Sicherheit“ in unseren Partnerländern der Entwicklungszusammenarbeit. Es wird auch für möglich gehalten, dass die Entwicklungspolitik scheitern werde, wenn sie von den drei wichtigsten Weltproblemen: 1. Armut, 2. Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und 3. Sicherheit und Frieden die Lösung der Sicherheitsfrage nicht zuerst lösen könne².

Schließlich ist zu vermerken, dass Deutschland über eine große Anzahl an befähigtem Personal aus Militär, Polizei und sonstigen Sicherheitsinstitutionen verfügt, das für derartige Einsätze weltweit gut geeignet ist – unser Land hat nach 1945 zweimal eine vollständige Reform des Sicherheitssektors mit großen Erfolg durchgeführt.

Ein kohärentes und konzertiertes Herangehen der Regierung, natürlich gemeinsam mit Organisationen der Zivilgesellschaft, an das Thema SSR hätte einen weitergehenden Vorteil: Die Reform des Sicherheitssektors in der Dritten Welt ist die einzig erfolversprechende und friedliche Methode zur langfristigen Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Die Einrichtung eines demokratisch kontrollierten staatlichen Gewaltmonopols in den „weißen Flecken der Landkarte ist der Bombardierung sicher vorzuziehen“ (Münkler), zumal aus den jüngsten Erfahrungen der weltweiten Terrorbekämpfung klar wird, dass die „Infrastruktur des Terrors“ keine materielle Gestalt hat, sondern in den Köpfen hoffungsloser, enttäuschter und fanatisierter Menschen sitzt und insofern nicht mit Panzern und Raketen bekämpft werden kann.

Wolf Poulet ist Berater für internationale Sicherheitspolitik. Frühere Tätigkeiten als parlamentarischer Referent, Büroleiter einer politischen Stiftung in Lateinamerika, Projektleiter der GTZ („Reform des Sicherheitssektors“), Oberst a.D.

1 „Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice“, DCD/DAC (2003)30/REV3 vom 31. März 2004

2 Zitiert nach Thilo Bode, anlässlich einer Tagung des AA zum Thema Globale Fragen, Dezember 2003, siehe auch Thilo Bode, Challenger Report für den Nachhaltigkeitsrat, 1.10.2003