



# Sicherheitssektorreform und Friedensförderung

Internationale Trends und deutsche Möglichkeiten

**CORNELIUS FRIESENDORF UND JÖRG KREMPEL**

November 2012

- Sicherheitssektorreform (SSR) ist seit den späten 1990er Jahren zu einem bedeutenden Element der internationalen Zusammenarbeit und der Friedensförderung geworden. SSR hat zum Ziel, staatliche und menschliche Sicherheit effektiv, effizient und im Rahmen demokratischer Regierungsführung bereitzustellen.
- Die Umsetzung von SSR ist schwierig. SSR-Programme müssen oftmals unter widrigen Bedingungen implementiert werden, z. B. in Postkonfliktstaaten oder in anhaltenden bewaffneten Konflikten. Doch selbst unter ungünstigen Bedingungen kann eine pragmatische Herangehensweise selektive Erfolge in Teilbereichen erzielen, die sich anschließend auf andere Bereiche auswirken können.
- Deutschland war bei der konzeptionellen Entwicklung sowie der Umsetzung von SSR bisher zögerlich. Diese Zurückhaltung zeigt sich einerseits bezüglich der Einrichtung von interministeriellen Strukturen für SSR innerhalb Deutschlands, andererseits aber auch bei der Umsetzung von SSR in Drittländern. Das größte Problem stellt hierbei das Ressortprinzip dar.
- Eine Anpassung und Aktualisierung des deutschen SSR-Konzepts ist ebenso erforderlich wie eine bessere Umsetzung von SSR-Unterstützung durch interministerielle Kooperation. Die Einrichtung einer ständigen zivil-militärischen Planungs- und Leitungseinheit für die zivile Krisenprävention im Allgemeinen sowie für SSR im Besonderen würde die Arbeit in diesen Bereichen verstetigen und eine bessere Planung, Steuerung und Evaluierung ermöglichen.

Sicherheitssektorreform (SSR) ist seit den späten 1990er Jahren zu einem bedeutenden Element der Friedensförderung geworden. Allerdings ist die Umsetzung von SSR vor allem in fragilen und gescheiterten Staaten schwierig. In den vergangenen Jahren hat daher eine Ernüchterung bezüglich der Chancen umfassender Reformen eingesetzt. Die Rufe von Praktikern und Beobachtern nach einer pragmatischeren Umsetzung von SSR werden lauter. Dieser Beitrag definiert in einem ersten Schritt SSR und zeigt anschließend, wie sich das Konzept/Verständnis von SSR entwickelt hat. Im dritten Abschnitt werden Herausforderungen von SSR untersucht, um anschließend den Trend hin zu pragmatischer SSR zu beschreiben. Der Beitrag schließt mit einer Diskussion über deutsche Beiträge zu SSR.

## 1. Definitionen von SSR

SSR hat zum Ziel, staatliche und menschliche Sicherheit effektiv, effizient und auf demokratische Weise bereitzustellen<sup>1</sup> und hängt eng mit dem Konzept von Sicherheitssektor-Governance (SSG) zusammen. Während SSG sich vor allem auf die Strukturen, Prozesse und Werte bezieht, die Entscheidungen über Sicherheit und die Umsetzung dieser Entscheidungen auf nationaler Ebene beeinflussen, soll SSR in erster Linie eine demokratische SSG ermöglichen.<sup>2</sup>

Obwohl die Definitionen von SSR variieren, schließen alle sowohl Effektivität (und Effizienz) als auch Prinzipien guter Regierungsführung ein. Laut den Vereinten Nationen (VN) ist SSR »*a process of assessment, review and implementation as well as monitoring and evaluation led by national authorities that has as its goal the enhancement of effective and accountable security for the State and its peoples without discrimination and with full respect for human rights and the rule of law*«.<sup>3</sup>

Der Sicherheitssektor besteht aus verschiedenen Akteuren<sup>4</sup>: staatliche Sicherheitsakteure wie Militär und Polizei, Management- und Kontrollinstitutionen wie parlamentarische Ausschüsse und Ombudspersonen, Justiz- und Strafvollzugsorgane sowie unterschiedliche nicht-staatliche Akteure wie Medien, Nichtregierungs-

organisationen, Milizen und private Sicherheitsfirmen. Zentrale Ziele von SSR sind gute Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit, einschließlich demokratischer Kontrolle, der Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen an der politischen Entscheidungsfindung, Transparenz sowie Effizienz und Effektivität.<sup>5</sup>

## 2. Die Entwicklung von SSR

Nach dem Ende des Kalten Krieges demokratisierten sich viele zuvor autoritäre Staaten. Die Stärkung der demokratischen Kontrolle von Sicherheitskräften war ein wesentlicher Bestandteil dieser Demokratisierung und eine Voraussetzung für die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen wie NATO und EU. Während sich anfängliche Programme auf das Militär konzentrierten, weitete sich SSR über die Jahre auf Nachrichtendienste, die Polizei und andere Sicherheitsakteure aus. Auch die Einsicht, dass sich Sicherheit und Entwicklung gegenseitig bedingen, trieb SSR voran. SSR ging aus einer Konvergenz der Interessen sicherheits- und entwicklungspolitischer Akteure hervor und bot Letzteren einen konzeptionellen Rahmen, sich in sicherheitsrelevanten Feldern zu engagieren. Seit den 1990er Jahren hat SSR dazu beigetragen, die Verbindungen zwischen sicherheits- und entwicklungspolitischen Akteuren von Geberstaaten aus dem globalen Norden zu stärken, auch wenn in der Zusammenarbeit auf operativer Ebene weiterhin oftmals Friktionen bestehen.<sup>6</sup>

Eine weitere Triebfeder stellten innerstaatliche Kriege dar, in denen der Staat sein Gewaltmonopol verlor und staatliche wie nicht-staatliche Gruppen massiv Menschenrechte verletzten. Daraufhin haben internationale Akteure in vielen Konflikt- und Postkonfliktstaaten im Zuge von *peacekeeping*- und *peacebuilding*-Missionen ein breites Spektrum an Aufgaben übernommen. Ein wichtiges Element von SSR ist hierbei, lokale »Unsicherheitskräfte« in demokratisch kontrollierte Sicherheitskräfte zu transformieren, um den fragilen Staat letztendlich zu stabilisieren. Dies ist eine zentrale Voraussetzung für nachhaltigen Frieden und für menschliche Sicherheit. Das Paradigma der menschlichen Sicherheit hat nach dem Kalten Krieg – und vor dem Hintergrund des Schreckens innerstaatlicher Kriege – das Paradigma staatlicher Sicherheit ergänzt.

1. Vgl. Hänggi 2009: 337.

2. Vgl. DCAF 2009.

3. Vgl. United Nations 2008: 6.

4. Vgl. OECD 2007: 22.

5. Vgl. Schnabel/Born 2011: 13–16.

6. Vgl. DCAF 2012.

### 3. Die inhaltliche Ausgestaltung von SSR-Unterstützung

SSR-Programme treten in verschiedenen Formen auf<sup>7</sup>: überspannende Programme, um einen Überblick über den Sicherheitssektor zu gewinnen und die Entwicklung von nationalen Sicherheitsstrategien zu fördern; die Neuordnung von Sicherheits- und Justizakteuren durch institutionelle Reformen, aber auch durch *capacity development*, die Ausarbeitung neuer Gesetze und Bestimmungen oder materielle Verbesserungen; die Entwicklung von Management und demokratischer Kontrolle des Sicherheitssektors; Querschnittsaufgaben wie die Förderung von Geschlechtergerechtigkeit und der Schutz von Kindern; sowie SSR-unterstützende Tätigkeiten in Postkonfliktstaaten, vor allem die Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Kombattanten, Entminung, Kleinwaffenkontrolle und *transitional justice*.

Eine Grundfeste von SSR ist der holistische Ansatz<sup>8</sup>, d. h. die Integration separater Programme für Militär, Polizei, Justiz und anderer Sicherheitsakteure in einem Gesamtzusammenhang. Der holistische Ansatz ist der Erkenntnis geschuldet, dass Reformen in einem Teilbereich (wie der Polizei) nur dann nachhaltig sein können, wenn auch andere Bereiche reformiert werden (wie die Justiz und Gefängnisse). Im Gegensatz zu traditioneller sicherheitspolitischer Unterstützung sollen bei SSR also nicht nur einzelne Sicherheitskräfte gestärkt werden, sondern auch Effektivität, Effizienz *und* gute Regierungsführung – ohne Letzteres würde es sich nicht um SSR-Programme handeln. Schlussendlich müssen auch nicht-staatliche Akteure in die Reformen eingebunden werden.<sup>9</sup>

SSR wird von den verschiedensten Akteuren unterstützt. Hierzu gehören viele VN-Unterorganisationen wie das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, das zunehmend an der Schnittstelle zwischen Sicherheit und Entwicklung arbeitet, oder regionale Organisationen wie die Europäische und Afrikanische Union. Hinzu kommen Geber und staatliche oder halbstaatliche Durchführungsorgane der Entwicklungszusammenarbeit, z. B. die deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ), die amerikanische Agentur für internationale Zusammenarbeit (USAID), das britische Department

für Internationale Zusammenarbeit (DFID) sowie nicht-staatliche Institutionen wie die deutschen politischen Stiftungen. Aufgrund des breiten Ansatzes sind viele Programme nicht eindeutig dem engen Bereich der SSR-Unterstützung zuzuordnen. Wenn internationale Rechtsstaatsexperten beispielsweise zusammen mit innerstaatlichen Akteuren bessere Gesetze und Statuten für das Militär entwickeln, tragen sie zur demokratischen Kontrolle bei, auch wenn das Projekt nicht Teil eines holistischen SSR-Konzeptes ist.

### 4. Herausforderungen für die Unterstützung von SSR-Prozessen

Während die Entwicklung und Institutionalisierung des SSR-Konzeptes relativ erfolgreich war, ist die Implementierung und Umsetzung von SSR viel problematischer. In der politischen und akademischen Debatte über SSR ist Ernüchterung eingetreten, weil die Kluft zwischen einem SSR-Idealmodell und der Realität in den vergangenen Jahren immer deutlicher wurde.<sup>10</sup>

#### Schwierige Bedingungen vor Ort

Ein wesentliches Problem von SSR-Programmen ist ihre Implementierung unter oftmals schwierigen Bedingungen. Die Situation vor Ort ist häufig gekennzeichnet durch Gewalt, Kriminalität, Korruption, Armut, fehlenden politischen Willen auf der Nehmerseite, offenen Widerstand gegen internationale SSR-Bestrebungen und »*donor shopping*«, also die Praxis lokaler Akteure, sich an Geber zu wenden, die am meisten bieten und am wenigsten fordern.<sup>11</sup>

Die Erfolgsaussichten von SSR variieren. Vielen Ländern fehlen die Voraussetzungen für umfassende SSR-Programme. Die relative Stärke von Staatlichkeit – im Sinne von Verbindungen zwischen staatlichen Institutionen und der Gesellschaft – erklärt, warum SSR in Mittel- und Osteuropa erfolgreicher war als etwa in Zentralasien.<sup>12</sup> Selbst in relativ stabilen und wohlhabenden neuen Demokratien stehen SSR-Programme vor vielen Problemen,

7. Vgl. Schnabel/Born 2011: 11.

8. Vgl. Hänggi 2009: 342.

9. Vgl. Dodouet/Giessmann/Planta 2012.

10. Vgl. Schnabel/Born 2012.

11. Für Negativbeispiele von SSR-Programmen siehe Scheye 2010.

12. Vgl. Egnell/Haldén 2009.

wie beispielsweise in Südafrika.<sup>13</sup> Vor noch größeren Unwägbarkeiten stehen SSR-Programme in Postkonfliktstaaten, die – wie im Falle von Bosnien-Herzegowina und Kosovo – eine dreifache Transition von Krieg zu Frieden, Autoritarismus zu Demokratie und Sozialismus zu Marktwirtschaft durchleben. Allerdings besteht hier die Möglichkeit, SSR in Friedensabkommen zu verankern und den Reformen so mehr Gewicht zu verleihen. Am geringsten sind die Erfolgsaussichten von SSR in anhaltenden bewaffneten Konflikten.

#### Mangelnde Glaubwürdigkeit internationaler Akteure

Ein weiteres Problem stellt die aus Sicht lokaler Akteure mangelnde Glaubwürdigkeit internationaler Akteure dar. Diese Wahrnehmung resultiert aus verschiedenen Faktoren: fehlende Koordination (die unterschiedliche Interessen und Konzepte offenbart); die Suche nach schnellen Erfolgen (die etwa in Afghanistan zur Aufgabe von SSR und einem Fokus auf Ausrüstung und Ausbildung von Sicherheitskräften geführt hat)<sup>14</sup>; die Intransparenz internationalen Handelns und die Straflosigkeit (aufgrund der Immunität vor der lokalen Gerichtsbarkeit, wie das Beispiel von US-Sicherheitsfirmen im Irak gezeigt hat); und das oftmals geringe Wissen internationaler Akteure über die Geschichte, Kultur, Sprache und Netzwerke vor Ort. Hinzu kommen Vorwürfe von Doppelstandards, wenn etwa internationale Akteure vorgeben, das staatliche Gewaltmonopol zu stärken, dann aber private Sicherheitskräfte und Milizen finanzieren. Ein weiterer Vorwurf ist, dass SSR ein westliches Staatsmodell widerspiegeln würde, das in vielen Staaten an den Realitäten vorbeigehe, wie zum Beispiel die schwachen Verbindungen zwischen staatlichen Institutionen und der Gesellschaft.<sup>15</sup> Erschwerend kommt hinzu, dass die internationalen Akteure Vertrauen sowohl zur staatlichen Elite und den Sicherheitsakteuren als auch zur Zivilgesellschaft aufbauen müssen. Diese stehen sich in der politischen Auseinandersetzung aber oftmals gegenüber, sodass die internationale Gemeinschaft häufig in diese Auseinandersetzung hineingezogen wird und gezwungen ist, Stellung zu beziehen – was wiederum das Vertrauensverhältnis belasten kann.

13. Vgl. Nathan 2004.

14. Vgl. Friesendorf 2011.

15. Vgl. Egnell/Haldén 2009.

Darüber hinaus besteht ein Zielkonflikt zwischen Stabilität (die von lokalen Machthabern gefährdet werden kann) auf der einen Seite und Menschenrechten auf der anderen Seite. Auch internationale Reformer stehen vor der Versuchung, nur mit Unterstützern von SSR zusammenzuarbeiten und mögliche Gegner von SSR zu ignorieren. Eine weitere Schwierigkeit ist der Mangel an langfristigem Engagement.

#### Local Ownership und Interessen internationaler Geber

Selbst wenn internationale Akteure diese Probleme weitgehend vermeiden können, stehen sie vor vielen Dilemmata. Ein wesentliches Prinzip von SSR ist die Eigenverantwortung lokaler Akteure (*local ownership*). In vielen Fällen basiert die Macht dieser Akteure aber auf Gewalt, Einschüchterung und Patronage. Zudem sind sie oftmals so stark in der Region verankert, dass internationale Akteure kaum eine Möglichkeit haben, sie zu umgehen. Die Stärkung lokaler Verantwortung steht dann im Konflikt mit guter Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit. Das gleiche gilt für lokale Traditionen und nicht-staatliche Akteure, die internationale Menschenrechtsnormen verletzen.<sup>16</sup>

Darüber hinaus müssen internationale Geber eine Balance zwischen ihren eigenen Interessen und denen der örtlichen Bevölkerung herstellen – oftmals überwiegen aber die Eigeninteressen. So hat die EU in den vergangenen Jahren in Osteuropa und Zentralasien viel Geld in den Grenzschutz investiert, der ein zentrales Interesse der EU darstellt, aber nicht notwendigerweise auch der Bevölkerung vor Ort.<sup>17</sup>

## 5. Pragmatische SSR

Kritiker eines SSR-Idealmodells übersehen häufig, dass auch offizielle und semi-offizielle Texte zu SSR<sup>18</sup> die Anpassung von SSR-Programmen an den lokalen Kontext und die Einbeziehung lokaler Akteure verlangen. Auch wenn viele SSR-Programme in der Praxis an den Realitäten vorbeigehen, ist SSR zumindest konzeptionell nicht

16. Vgl. CIGI 2009: 7.

17. Vgl. Scheye 2010: 7.

18. Vgl. u. a. OECD 2007.

als Blaupause angelegt. Tatsächlich suchen diejenigen, die SSR vor Ort gestalten müssen, nach mehr Orientierung, finden diese in den SSR-Texten aber selten.<sup>19</sup>

#### Selektive SSR-Unterstützung anstelle eines holistischen Ansatzes?

Aufgrund der oben erwähnten Schwierigkeiten verstärkte sich der Trend zu einem pragmatischen, flexiblen, selektiven und damit bescheidenen SSR-Ansatz in den vergangenen Jahren.<sup>20</sup> Kritiker des holistischen Ansatzes argumentieren, dass umfassende Reformen in den meisten Fällen schwierig, teuer und langwierig seien und allenfalls zu Teilerfolgen führen würden. Eine solche Einschätzung gibt die Schwierigkeiten bei der Durchführung von SSR und die Restriktionen auf Geberseite treffend wieder. Sie macht die Planung und Implementierung von SSR realistischer und verlangt so auch nach einer kritischen Auseinandersetzung der Geber über richtige Sequenzierung und Priorisierung von SSR-Teilprogrammen. Jedoch sollte auch bei dieser selektiven Herangehensweise das langfristige Ziel eines effizienten, effektiven und demokratisch kontrollierten Sicherheitssektors nicht aufgegeben werden.

Auch wenn lokale Bedingungen der Entwicklung und Implementierung eines holistischen Ansatzes entgegenstehen, kann selektive SSR dennoch Erfolge in Teilbereichen erzielen, die sich anschließend – im Sinne eines Multiplikationseffektes – idealerweise auf andere Bereiche ausweiten können. Hierfür müssen die Akteure jedoch geeignete Politikbereiche und Strategien identifizieren. Einzelne Programme müssen Teil einer Gesamtstrategie sein, selbst wenn konkrete Reformen zunächst nur auf einem oder wenigen Gebieten möglich sind.

Damit SSR erfolgreich sein kann, brauchen die Reformer Anleitungen, in denen die Reformen so allgemein wie nötig und so konkret wie möglich beschrieben werden, um ihnen bei der Operationalisierung zu helfen. Konkrete Bereiche, in denen SSR Erfolg haben könnte, gibt es viele: Eric Scheye erwähnt zum Beispiel maritime Sicherheit, Maßnahmen gegen Jugendgewalt und Gewalt gegen Frauen, die Verbesserung von Bedingungen in der Untersuchungshaft und die Unterstützung von lokalen Justiz-Initiativen.<sup>21</sup>

19. Vgl. Anderson 2011: 5.

20. Vgl. Scheye 2010.

21. Vgl. Scheye 2010: 15.

#### Auswahl der Kooperationspartner vor Ort

Ein zentraler Punkt ist die Unterstützung der richtigen Akteure vor Ort. Dafür müssen internationale Akteure ein profundes Wissen über lokale, politische und kulturelle Zusammenhänge mitbringen und dürfen nicht der Versuchung nachgeben, nur mit Politikern in den Hauptstädten des jeweiligen Gastlandes zusammenzuarbeiten; ebenso entscheidend ist die lokale (politische und zivilgesellschaftliche) Ebene, also eine Dezentralisierung von SSR-Programmen. Diese bergen jedoch das Risiko, das staatliche Gewaltmonopol zu untergraben oder die Schaffung eines solchen Monopols zu verhindern, obwohl die Reformen den Staat stärken und legitimieren sollten.<sup>22</sup> Daher muss der jeweilige Kontext über die richtige Balance entscheiden. Darüber hinaus müssen sich internationale Akteure langfristig – idealerweise über Jahrzehnte – engagieren und dafür notfalls ihre Finanzierungs- und Projektmanagementstrukturen verändern.

## 6. Die Rolle Deutschlands bei der Unterstützung von SSR-Prozessen

Deutschland hat konzeptionelle Entwicklungen innerhalb internationaler Organisationen wie VN, OECD und EU begrüßt und mitgetragen, dabei jedoch nie eine Vorreiterrolle übernommen. So wie andere OECD-Staaten auch, hat Deutschland mit dem »Interministeriellen Rahmenkonzept zur Unterstützung von Reformen des Sicherheitssektors in Entwicklungs- und Transformationsländern«<sup>23</sup> ein SSR-Skript entwickelt, das sich in der normativen Zielsetzung jedoch nur marginal von den internationalen Konzepten unterscheidet, wenig ausdifferenziert ist und von deutschen SSR-Experten kaum verwendet wird. In diesem Konzept wird vor allem die Governance-Seite von SSR betont. So sei das Ziel von SSR, »Entwicklungs- und Transformationsländer bei Reformen zu unterstützen, die die gesamte Bandbreite von Sicherheitsbedürfnissen ihrer Gesellschaften (...) einbeziehen. Sie müssen zugleich demokratischen und rechtsstaatlichen Normen, den Kriterien von guter Regierungsführung sowie den Menschenrechtsprinzipien (Transparenz und Rechenschaftspflicht) entsprechen«.<sup>24</sup>

22. Vgl. Keane/Bryden 2009: 15.

23. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2006.

24. BMZ 2006: 6.

### Aktionsplan Zivile Krisenprävention und Weißbuch Sicherheitspolitik

SSR ist in Deutschland bisher als integrativer Teil der entsprechenden, übergreifenden Politikfelder angelegt worden. So wurde SSR vor allem in den 2004 verabschiedeten Aktionsplan »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung« eingebettet. Zudem wird SSR auch im Weißbuch der Bundesregierung zur deutschen Sicherheitspolitik von 2006 offiziell als Element deutscher Sicherheitspolitik aufgeführt.<sup>25</sup>

Neben dieser Zurückhaltung bei der konzeptionellen Weiterentwicklung von SSR scheint Deutschland auch bei der Umsetzung von SSR zögerlich zu sein – und zwar sowohl hinsichtlich der Einrichtung interministerieller, sich mit SSR befassender Strukturen in Deutschland als auch bei der operativen Durchführung von SSR in Drittländern. Das größte Problem stellt hierbei das Ressortprinzip dar: Im Rahmen des interministeriellen Ressortkreises »Zivile Krisenprävention« (ZKP), der über die Implementierung des Aktionsplans des Jahres 2004 wachen soll, treffen sich Vertreter verschiedener Ministerien und verfassen regelmäßig Berichte über die Umsetzung des Aktionsplans.

### Ressortkreis zivile Krisenprävention und Arbeitsgruppe SSR

Dies ist für SSR aber nur begrenzt der Fall: Die 2005 vom Ressortkreis gegründete Arbeitsgruppe »Sicherheitssektorreform« war eine von vier Arbeitsgruppen, die sich mit weiterführenden Konzepten auf Grundlage des Aktionsplans beschäftigen sollte. Die Arbeitsgruppe hatte vor allem die Aufgabe, unter der Leitung des Auswärtigen Amtes (AA) ein gemeinsames begriffliches und konzeptionelles Verständnis von SSR zu entwickeln, das mit der Verabschiedung des Interministeriellen Rahmenkonzepts auch erfolgte. Doch auch wenn es hier gelang, Vertreter der beteiligten Ministerien zusammenzubringen, blieb es letztlich bei einer punktuellen Zusammenarbeit, die sich nach dem Verfassen des SSR-Rahmenkonzepts fast ausschließlich auf das SSR-Pilotprojekt in Indonesien beschränkte. Nachdem die Arbeitsgruppe über einen längeren Zeitraum nicht mehr getagt hatte, und somit kein gemeinsames Forum für die Koordination des deutschen SSR-Engagements existierte, wurde dieses Format unlängst neu belebt.

25. Vgl. Bundesregierung 2006.

Aber auch der interministerielle Ressortkreis ZKP blieb aufgrund seines zu geringen Personals, Budgets und politischen Gewichts bisher lediglich auf den punktuellen Informationsaustausch limitiert. Somit existiert keine zentrale Stelle, die deutsche SSR-Programme auflistet, bei der Durchführung begleitet, evaluiert oder Erfahrungen aus abgeschlossenen Projekten sammelt und weitergibt. Neben der Evaluierung von Einzelprogrammen besteht keine ressortübergreifende, strukturierte und nachhaltige Überprüfung des staatlichen deutschen SSR-Engagements. Ebenso problematisch ist der fehlende Austausch staatlicher Stellen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, die im Sinne des auch von der Bundesregierung propagierten holistischen Ansatzes auch auf Geberseite Gehör finden sollten. Ein weiteres Problem stellt der Widerspruch zwischen der Notwendigkeit dar, SSR langfristig sowie berechenbar zu unterstützen und den Zwängen jährlicher Haushaltsaufstellung und der Fixierung auf kurze Projektzyklen gerecht zu werden – viele der vom AA finanzierten Projekte sind nur auf ein Jahr begrenzt.

### Konsequenzen mangelnder inter- ministerieller Zusammenarbeit

Die mangelnde interministerielle Zusammenarbeit spiegelt sich auch in der operativen Umsetzung von SSR wider. Programme in für Deutschland besonders wichtigen Ländern (wie Bosnien-Herzegowina, Kosovo und Afghanistan) stehen hier neben all jenen Ländern, in denen sich die internationale Gemeinschaft engagiert und dabei von Deutschland unterstützt wird, häufig ohne dass Deutschland eine eigene Position bezieht.<sup>26</sup> Ähnliche Probleme bestehen bei jenen SSR-Programmen, die sich auf Trainings- und Ausrüstungsprogramme beschränken – vor allem Polizei- und Justizprojekte, die vom AA finanziert und von der GIZ durchgeführt werden – und jenen SSR-Projekten, die sich auf die Governance-Seite von SSR konzentrieren (vom BMZ finanziert und von der GIZ durchgeführt). Hinzu kommen die vom AA finanzierten und vom Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) umgesetzten Ausstattungshilfeprogramme. Zwar existiert eine ganze Reihe von Gremien, in denen ressortübergreifend zu einzelnen Ländern (vor allem zu Afghanistan) zusammengearbeitet wird, Praktiker bewerten die Umsetzung der Vernetzung jedoch überwiegend kritisch.<sup>27</sup>

26. Beispielsweise die SSR-Programme der EU in Guinea-Bissau und der Demokratischen Republik Kongo.

27. Arbeitsgruppe »Ziviles und militärisches Engagement in Konflikten« 2012: 10.

Die Vorteile ressortübergreifender Zusammenarbeit bei SSR haben sich vor allem im Rahmen der Implementierung von SSR auf Ebene der Partnerländer gezeigt, z. B. bei der Anwendung des britischen »*whole of government*«-Ansatzes bei der Unterstützung der SSR in Sierra Leone.<sup>28</sup> Allerdings sträuben sich deutsche Akteure gegen eine Aufweichung des Ressortprinzips. Das Bundeskanzleramt (BK) nimmt keine Leitungsfunktion ein, weil hier wenig Interesse am Thema besteht, während das BMZ die Militarisierung der eigenen Entwicklungszusammenarbeit fürchtet und sich daher verstärkt auf »zivile« SSR-Themen beschränken will. Auch das Bundesministerium des Innern (BMI) und das BMVg zeigen wenig Interesse an SSR-relevanten Themen jenseits der eigenen Zuständigkeitsbereiche Polizei und Bundeswehr. Das AA schließlich hat keine Abteilung, die SSR konzeptionell weiterführen könnte, und belässt es bei der Finanzierung von Justiz- und Polizeiprojekten.

Die bisherige Zurückhaltung Deutschlands im SSR-Bereich ist bedenklich, wenn man sich das Potenzial Deutschlands vor Augen führt. Vertreter von Ministerien betonen immer wieder, dass Deutschland international keine prominente Rolle spielen kann, was vor allem in kleineren Staaten wie der Schweiz und den Niederlanden (die beide eine Vorreiterrolle im SSR-Bereich spielen) für Erstaunen sorgt.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Seit der Entwicklung des ersten deutschen SSR-Konzeptes im Jahre 2006 hat sich in der internationalen Debatte viel geändert. Wichtig ist vor allem der internationale Trend hin zu pragmatischer SSR. Diese und andere konzeptionelle Weiterentwicklungen spiegeln das aktuelle interministerielle Rahmenkonzept jedoch nicht wider. Eine Anpassung des Konzepts (durch eine wiederbelebte Arbeitsgruppe Sicherheitssektorreform des Ressortkreises ZKP) und eine Umsetzung, die nicht mehr an Ressortgrenzen deutscher Ministerien Halt macht, ist vonnöten. Dem muss jedoch eine Debatte vorangehen, inwiefern SSR ein Instrument der Friedensförderung sein kann und soll. Eine solche Debatte würde nicht nur zivilgesellschaftliche Akteure stärker einbeziehen, sondern könnte auch zu einer verstärkten inhaltlichen

Auseinandersetzung mit SSR und resultierender Profilschärfung innerhalb der zuständigen Ministerien führen. Das Resultat dieser Auseinandersetzung sollte ein klares Verständnis über die deutschen Stärken bei SSR sein, unter Vermeidung von Doppelungen mit anderen SSR-Akteuren.

Über die konzeptionelle Weiterentwicklung und Profilschärfung der Ministerien hinaus bedarf es einer institutionellen Verankerung des deutschen SSR-Engagements, das nicht von Ressortgrenzen behindert wird. Die Einrichtung einer ständigen zivil-militärischen Planungs- und Leitungseinheit in Berlin, in dem BK, AA, BMZ, BMVg und BMI vertreten sind, könnte die Arbeit in der zivilen Krisenprävention und von SSR verstetigen. Diese Einheit würde das Engagement in Konfliktgebieten planen, steuern und evaluieren, und somit auch als institutionelles Gedächtnis fungieren.<sup>29</sup> Darüber hinaus sollte die Bundesregierung für die Evaluierung des deutschen SSR-Engagements auch Universitäten und *think tanks* einbeziehen.

28. Zu den Vorteilen des »*whole of government approaches to SSR*« siehe Clingendael 2008.

29. Arbeitsgruppe »Ziviles und militärisches Engagement in Konflikten« 2012.



## Literatur

- Andersen, Louise Riis** (2011): Security Sector Reform and the Dilemmas of Liberal Peacebuilding, *Working Paper 31*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- Arbeitsgruppe »Ziviles und militärisches Engagement in Konflikten«** (2012): *Politisches Engagement in Konflikten – Optimierung der Interaktion zwischen zivilen und militärischen Akteuren*.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2006): *Interministerielles Rahmenkonzept zur Unterstützung von Reformen des Sicherheitssektors in Entwicklungs- und Transformationsländern*.
- Bundesregierung** (2004): *Aktionsplan »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung«*.
- Bundesregierung** (2006): *Weißbuch der Bundesregierung zur deutschen Sicherheitspolitik*.
- CIGI** (2009): *The Future of Security Sector Reform: e-Conference Report*, The Centre for International Governance Innovation.
- Clingendael** (2008): Towards a Whole-of-Government-Approach to Security System Reform, *conference background paper*, prepared by the Conflict Research Unit of the Netherlands Institute of International Relations »Clingendael«.
- DCAF** (2009): Security Sector Governance and Reform, *Backgrounder 05/2009*, Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- DCAF** (2012): Back to the Roots. Security Sector Reform and Development, *Yearbook*, Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Dodouet, Véronique / Giessmann, Hans J. / Planta, Katrin** (2012): *From Combatants to Peacebuilders: A Case for Inclusive, Participatory and Holistic Security Transitions*, Berlin: Berghof Foundation.
- Egnell, Robert / Haldén, Peter** (2009): Laudable, ahistorical and overambitious: Security sector reform meets state formation theory, in: *Conflict, Security and Development* 9: 1, 27–54.
- Friesendorf, Cornelius** (2011): Paramilitarization and Security Sector Reform: The Afghan National Police, in: *International Peacekeeping* 18: 1, 79–95.
- Hänggi, Heiner** (2009): Security Sector Reform, in: Chetail, Vincent (ed.): *Post-Conflict Peacebuilding: A Lexicon*, Oxford: Oxford University Press, 337–349.
- Keane, Rory / Bryden, Alan** (2009): *Security System Reform: What Have We Learned?*, Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development.
- Nathan, Laurie** (2004): *Obstacles to Security Sector Reform in New Democracies*, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- OECD** (2007): *The OECD DAC Handbook on Security System Reform (SSR): Supporting Security and Justice*, Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development.
- Planungsstäbe AA, BMZ, BMVg** (2012): *Leitlinien für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten*.
- Scheye, Eric** (2010): Realism and Pragmatism in Security Sector Development, *Special Report 257*, Washington D. C.: United States Institute of Peace.
- Schnabel, Albrecht / Born, Hans** (2011): Security Sector Reform: Narrowing the Gap Between Theory and Practice, *SSR Paper 1*, Geneva: DCAF.
- United Nations** (2008): *Securing Peace and Development: The Role of the United Nations in Supporting Security Sector Reform*, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/62/659-S/2008/392, New York: United Nations.
- United States** (2009): *Security Sector Reform*, Washington D. C.: U. S. Agency for International Development, U. S. Department of Defense, U. S. Department of State.



## Über die Autoren

**Dr. Cornelius Friesendorf** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) und der Goethe-Universität Frankfurt am Main. Seine Forschungsschwerpunkte sind Friedensoperationen, Sicherheitssektorreform und die Organisationskulturen von Militär und Polizei. [friesendorf@hsfk.de](mailto:friesendorf@hsfk.de)

**Jörg Krempel** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der HSFK. Er beschäftigt sich mit den Themen Sicherheitssektorreform, Peacebuilding und Militärrecht. Sein Regionalschwerpunkt ist Sub-Sahara Afrika. [krempel@hsfk.de](mailto:krempel@hsfk.de)

## Impressum

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

Verantwortlich:  
Marius Müller-Hennig | Globale Friedens- und Sicherheitspolitik

Tel.: ++49-30-269-35-7476 | Fax: ++49-30-269-35-9246  
<http://www.fes.de/GPol/>

Bestellungen/Kontakt:  
[Sandra.Richter@fes.de](mailto:Sandra.Richter@fes.de)

## 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: Marius Müller-Hennig, [Marius.Mueller-Hennig@fes.de](mailto:Marius.Mueller-Hennig@fes.de).

## SSR/SSG im Fokus

Die Gestaltung von Prozessen der Sicherheitssektorreform (SSR) und der demokratischen Sicherheitssektorgovernance (SSG) sind aus Perspektive der Friedrich-Ebert-Stiftung von zentraler Bedeutung für die Konsolidierung und Sicherung von Demokratie und Frieden. Die entsprechenden Konzepte und Erfahrungen spielen in vielen unserer internationalen Projekte im Kontext von Demokratieförderung und Global Governance Dialogen eine wichtige Rolle. Über die vorliegende Publikationsserie wollen wir den politischen und operativen Austausch zu diesem wichtigen Politik- und Arbeitsbereich begleiten und unterstützen sowie Impulse für die Debatte in Deutschland, in unseren Partnerländern sowie in den relevanten internationalen Institutionen geben.

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 978-3-86498-362-7