



## Sicherheit und Global Governance

### Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik im Spannungsfeld globaler Strukturveränderungen

Jochen Steinhilber

#### Einleitung<sup>1</sup>

Terrorismus, Kriminalität und der saure Regen stoppen an keiner Grenze, Kriege werden nicht mehr nur zwischen Staaten und um Territorien geführt, Finanzkrisen können binnen weniger Monate ganze Volkswirtschaften hinwegfegen: Ohne Zweifel haben sich die Anforderungen an Politik verändert - aber passen dazu noch unsere politischen Strategien und Instrumente?

In den letzten Jahren hat sich auch der Referenzrahmen für die klassischen Politikfelder Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik stark verschoben. Dies gilt

- für die Herausforderungen, die an die Politik gestellt werden (Armut, Terrorismus, Umweltzerstörung, Staatszerfall, etc.)
- für die Zielsetzungen und Instrumente politischen Handelns (militärisch/zivil, Prävention/Reaktion) und
- für die unterschiedlichen Politikebenen, auf denen Lösungen gefunden werden müssen (nationale, regionale, globale Ebene).

Zu diesem Perspektivenwechsel gehören in erster Linie die immer stärkere Vernetzung ökonomischer Prozesse, grenzüberschrei-

tende Problemlagen in der „globalen Risikogesellschaft“ sowie die Diffusion von Macht, die mit einem partiellen Souveränitätsverlust traditioneller nationalstaatlicher politischer Steuerung einhergeht. Alle drei oben genannten Aspekte müssen darauf hin neu überdacht werden.

#### Neue Herausforderungen

Mit Blick auf die Politikfelder, die Akteure und die Konflikte ist eine Abkehr von der „Staatenwelt“ hin zu einer „Gesellschaftswelt“ zu beobachten. Ökonomisierung und Privatisierung sind die vorherrschenden Tendenzen in der internationalen Politik, während die Staaten einen Teil ihrer klassischen Regulierungskompetenzen einbüßen: Zum einen durch Probleme, deren Rückwirkungen staatliche Grenzen sprengen (z.B. ökonomische Interdependenz, Umweltfragen, Migration); zum zweiten haben gegenüber zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen innerstaatliche, religiöse oder ethnisch motivierte, „privatisierte“ Konflikte (Warlords, Staatszerfall, Terrorismus, Gewaltökonomien) an Bedeutung gewonnen, denen mit den herkömmlichen Mitteln der Diplomatie oder der militärischen Gewalt nicht mehr begegnet werden kann. Zum dritten unterlaufen große private – zumeist ökonomische – Akteure (z.B. Transnationale Konzerne) die staatliche Kompetenz.

Bisher ist Global Governance vor allem eine ökonomische Global Governance. Denn während die *ökonomische* Vernetzung – freilich vor allem zwischen den entwickelten Staaten – bereits weit vorangeschritten ist,

---

<sup>1</sup> Der Artikel knüpft an drei Vorträge an, die Prof. Hanns W. Maull (Trier), Dr. Tobias Debiel (Bonn) und Dr. Dirk Messner im Rahmen eines FES-Expertengesprächs zu „Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik im Spannungsfeld globaler Strukturveränderungen“ am 02. Juni 2003 gehalten haben.

bilden sich integrierte *politische* Handlungsstrukturen nur mühsam heraus. Dies gilt besonders für den Bereich der internationalen Beziehungen, in dem die politische Komplexität traditionell am höchsten ist. Im vergangenen Jahrzehnt öffnete sich so die Schere zwischen den Anforderungen an und den Möglichkeiten von politischer Gestaltungsfähigkeit.

Ziel einer kritischen Überprüfung und strategischen Reorientierung internationaler Politik muss es deshalb sein, die Möglichkeiten (außen-) politischer Handlungsfähigkeit auszuloten und diese über eine Anpassung ihrer Strukturen und Instrumente zu stärken. Auch für die „neue globale Unübersichtlichkeit“ können effiziente politische Handlungsmuster entwickelt werden. Entscheidend ist der politische Wille, diese auch durchzusetzen.

### Zielsetzungen und Instrumente

Die Notwendigkeit einer besseren Vernetzung von Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik – sowie weiterer Politikfelder – wird angesichts der *neuen Konfliktstrukturen* am deutlichsten. Seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes kommen mehrdimensionale, oftmals innerstaatliche bedingte Konfliktkonstellationen stärker in den Blick, die mit dem staatszentrierten Sicherheitsbegriff, der in erster Linie auf die äußere Bedrohung von Staaten durch militärische Faktoren abstellt, nicht mehr erfasst werden können. Es besteht ein breiter Konsens darüber, dass die beiden Grundannahmen dieses Konzeptes – die Bedrohungen kommen in der Regel von außen, sind primär militärischer Natur und erfordern auch eine militärische Antwort (Stichwort: Landesverteidigung) – zu kurz greifen.

Inzwischen gibt es eine illustre Zahl an mehrdimensionalen sicherheitspolitischen Konzepten, die z.T. auch in neue politische Strategien übersetzt wurden. So unterliegt z.B. den Verteidigungspolitischen Richtlinien vom Mai 2003 sowohl inhaltlich als auch operativ ein Begriff von „*erweiterter Sicherheit*“: Auf der inhaltlichen Ebene werden nun vielfältige Faktoren (wirtschaftliche Zerrüttung, ökologische Krisen, Menschenrechtsverletzungen, etc.) ausdrücklich als sicherheitsrelevant erachtet; auf der operativen Ebene wird der Interessenbegriff räumlich ausgeweitet und eine Erweiterung

militärischer Einsatzmöglichkeiten als integraler Bestandteil einer Krisen- und Konfliktlösung gefordert.

Während dieses Konzept auf die unmittelbaren Sicherheitsinteressen des Westens abzielt und dabei in erster Linie die transnationalen *Folgewirkungen* von Bürgerkriegen, regionalen Auseinandersetzungen oder anderen Bedrohungsszenarien (Drogenhandel, Umweltverschmutzung, Terrorismus) in den Mittelpunkt rückt, setzen Ansätze einer „*umfassenden Sicherheit*“ und einer „*menschlichen Sicherheit*“ auf die globale Mobilisierung gegen Unterentwicklung, Krieg und Menschenrechtsverletzungen.

„*Menschliche Sicherheit*“ macht nicht mehr die Staaten zum maßgeblichen Ziel von Sicherheitsüberlegungen, sondern rückt ihre Funktion als Mittel *für* die Sicherheit der Menschen vor Nahrungs- und Wasserknappheit, Korruption, Drogen- und Waffenhandel, Armut, etc. in den Vordergrund. Hier liegt der Schwerpunkt der Instrumente stärker auf der zivilen Krisenbewältigung, die sich in einer verbesserten Frühwarnung, in präventiver Diplomatie, dem Ausbau internationaler Gerichtsbarkeit – der Verrechtlichung der Internationalen Beziehungen – , der Armutsbekämpfung, etc. niederschlägt.

Das Konzept der „*gesellschaftlichen Sicherheit*“ zielt schließlich auf die Sicherheit von Kollektiven ab. Indem die vielfältigen Konfliktursachen weniger auf Individuen sondern vielmehr auf die Sicherheitsgefährdungen sozialer Großgruppen bezogen wird, vermeidet dieser Ansatz die bloße Aneinanderreihung von neuen Konfliktdimensionen, hinter der ein praktikabler und konturierter Sicherheitsbegriff zurücktritt. Im Blickpunkt des Konzeptes bleibt die klassische Sicherheitsproblematik, nämlich die systematische Gewaltanwendung von kollektiven Akteuren. Der Schwerpunkt liegt jedoch auf sub-staatlichen, gesellschaftlichen Akteuren, die ihre kollektive Sicherheit durch Staatszerfall, mangelnde politische und sozioökonomische Partizipation und ethnischen, kulturellen oder religiösen Identitätsverlust gefährdet sehen.

Was folgt daraus? Sicherheit heißt heute stets globale Sicherheit und für Sicherheit braucht es weniger *militärische Dominanz* sondern

vielmehr *vernetzte Politik*. Die entsprechenden Ressorts in der deutschen Regierung haben auf die neuen Herausforderungen reagiert, indem sie – die Konzepte „erweiterte Sicherheit“ (BMVg), „globale Strukturpolitik“ (BMZ) und „zivile Krisenprävention“ (AA) deuten es bereits an – für sich einen erweiterten Aufgabenkatalog reklamieren. Dieser kann jedoch nur dann erfüllt werden, wenn die Politikgestaltung auf den unterschiedlichen Ebenen (national, europäisch, global) besser integriert wird und Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik durch eine analytische (Länder- und Regionalanalysen, Frühwarnung, Bewertung von Konflikten und Konfliktursachen), inhaltlichstrategische (Auswahl der Mittel) und institutionelle Vernetzung stärker aufeinander bezogen werden.

Weiter sollte dem Übergang von der „Staatenwelt“ in die „Gesellschaftswelt“ und dem Bedeutungszuwachs privater Akteure auch dadurch Rechnung getragen werden, dass auf allen politischen Ebenen eine engere Kooperation mit nicht-staatlichen Akteuren angestrebt wird.

### Mehrebenenpolitik

Mittlerweile gehört es in der öffentlichen Debatte – zu Recht – zum guten Ton, den Ausbau und die Effektivierung der „Global Governance“ einzufordern. Mit dem bloßen Verweis auf die Stärkung bestehender transnationaler politischer Organisationen, die Zusammenlegung staatlicher Ressourcen und Souveränitäten oder die bessere Einbindung nicht-staatlicher Akteure ist es jedoch nicht getan. Die zu lösenden Probleme sind Mehrebenen-Aufgaben; der durch die Globalisierung eingeleitete Perspektivenwechsel in den internationalen Beziehungen verlangt auf allen Ebenen eine Überprüfung der politischen Ordnungsmuster – insbesondere auch auf der nationalstaatlichen und der europäischen Ebene. Für eine effektive Mehrebenenpolitik muss das Prinzip der Subsidiarität beachtet werden, d.h. es werden der höheren, z.B. globalen Ebene nur die Aufgaben übertragen, die auf der niedrigeren, z.B. regionalen, tatsächlich nicht gelöst werden können. Umgekehrt bedeutet dies aber auch, dass die verschiedenen Politik-ebenen institutionell so reorganisiert bzw.

gestärkt werden, dass sie den übertragenen Aufgaben auch gerecht werden können.

Auf der **nationalen Ebene** hat sich das in der Vergangenheit recht klar strukturierte Feld der auswärtigen Politik ausdifferenziert. Nahezu jedes Ministerium betreibt auf seinem Politikfeld faktisch Außenpolitik. Nun sollte man nicht der Versuchung erliegen, ad hoc ein Gesamtkonzept für *die* auswärtige deutsche Politik anzunehmen. Statt eines nationalen Interesses werden vielmehr komplexe Interessenbündel formuliert werden müssen, innerhalb derer sich durchaus Zielkonflikte ergeben können. Erfolgversprechender ist es, durch eine verbesserte zielorientierte Verständigung zu einzelnen Kernthemen einen gemeinsamen Nenner für die unterschiedlichen Politikfelder zu finden. Hier bietet sich zunächst vor allem der Bereich der Konfliktprävention und -nachsorge an, in dem die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Ressorts auf der Hand liegt und zudem bereits neue integrierte Ansätze entwickelt wurden, die weiter vorangetrieben und ergänzt werden müssen.

Dazu zählt u.a.: im Rahmen von integrierten Frühwarnsystemen, Informationen über sich anbahnende Krisen, Krisengesellschaften und Krisenregionen systematisch zu sammeln, diese zu analysieren und zu bewerten sowie präventive Handlungsoptionen zu erarbeiten und an relevante Akteure weiterzuleiten; durch die Erarbeitung von „toolboxes“ den Entscheidungsträgern einen Überblick über die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zu geben; im Rahmen von „Peace and Conflict Impact Assessment“-Modellen Wirkungsanalysen und Evaluierungen krisenpräventiver Maßnahmen zu erlangen. Dieser Prozess kann durch bürokratische Reorganisationen unterstützt werden: Hierzu zählt die Einrichtung von Task Forces auf Zeit, in denen die Handlungspotentiale unterschiedlicher Ressorts zu einem konkreten Problem gebündelt werden und die jenseits von Ressortegoismen zu sachorientierten Lösungen kommen sollen.

Für die außenpolitische Gestaltungsfähigkeit der Bundesrepublik ist der Ausbau einer gemeinsamen Außenpolitik auf der **europäischen Ebene** eine entscheidende Voraussetzung. Trotz der in der Gemein-

samen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP) formulierten militärischen Ambitionen Europas wird die militärische Option mittelfristig im Vergleich mit den USA keine wichtige Rolle spielen. Strukturell wird die EU eher in der Lage sein, ihren Charakter als Zivilmacht weiter auszubauen. Mit Blick auf die US-amerikanische Strategie, die gegenwärtig vom dauerhaften Vorrang militärischer Macht für eine wirksame Steuerung internationaler Politik ausgeht, bedeutet dies zunächst ganz nüchtern betrachtet eine Arbeitsteilung, wie sie sich auch jetzt wieder im Nachkriegs-Irak andeutet.

Im Rahmen einer stärkeren Europäisierung nationalstaatlicher Politiken und einer besseren Koordinierung der GASP (personifiziert durch einen europäischen Außenminister mit klar umrissenen Kompetenzen), zu deren Marschgepäck dann auch die EU-Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik sowie die GESVP gehört, wird der Schwerpunkt der EU-Politik auf der Prävention und der Konfliktnachsorge liegen. Strukturell kämen hierfür ähnliche Lösungsansätze wie auf der nationalen Ebene in Frage.

Auch über Europa hinaus sollte generell dem **regionalen Kontext** eine stärkere Beachtung geschenkt werden. Seine sicherheitspolitische Bedeutung wird häufig unterschätzt. Viele Fragen, die auf globaler Ebene mit Blick auf die „Weltgesellschaft“ oder „das Überleben des Planeten“ recht breit verhandelt werden, prägen sich in den Regionen unterschiedlich aus und sind dort Teil spezifischer und zumeist komplizierter „regionaler Konfliktsysteme“: z.B. regionale Flucht- und Migrationsbewegungen, Hungersnöte, Handelsasymmetrien, Grenz- und Ressourcenkonflikte, ökologische Krisen, etc. Deshalb müssen in erster Linie auch *regional* konfliktpräventive und -lösende Strukturen systematisch aufgebaut und stabilisiert werden - sowohl durch die Länder in der Region selbst, durch Institutionen auf der globalen Ebene aber auch durch andere Regionalorganisationen (wie z.B. die EU).

Ohne Zweifel ist der Multilateralismus auf der **globalen Ebene** unter den gegenwärtigen

Bedingungen unverzichtbar, in der Praxis erweist er sich jedoch oft als ein sperriges Instrument. Er ist durch die zahlreichen regionalen und nationalen Strategien stark fragmentiert und ungenügend institutionalisiert. Fortschritte sind auf dieser Ebene freilich nur sehr langsam zu erwarten. Den globalen multilateralen Institutionen sollten deshalb nur die Aufgaben übertragen werden, die weder auf nationaler vor allem aber nicht auf regionaler Ebene bewältigt werden können.

Die multilateralen Regulierungskompetenzen sollten dabei vor allem „externe Schocks“ mindern oder verhindern, die die regionalen Systeme destabilisieren, wie z.B. Finanzmarkt- und Verschuldungskrisen. Mittelfristig ist es eine der zentralen Aufgaben der globalen Ebene, internationale Normen weiter zu verrechtlichen und durchzusetzen sowie die internationale Strafgerichtsbarkeit auszubauen. Institutionell bedarf es einer stärkeren Zusammenarbeit von Vertretern regionaler Organisationen im Sicherheitsrat der VN, einer besseren Einbindung transnationaler nicht-staatlicher Organisationen sowie der generellen Demokratisierung multilateraler Organisationen (Verteilung der Stimmgewichte, bessere parlamentarische Kontrolle).

Kontakt:

Friedrich-Ebert-Stiftung, Referat Entwicklungspolitik  
Hiroshimastr. 17, 10785 Berlin  
Tel.: (030) 26935 921  
Fax: (030) 26935 959  
Mail: [Jochen.Steinhilber@fes.de](mailto:Jochen.Steinhilber@fes.de)  
[www.fes.de](http://www.fes.de)  
[www.fes.de/globalization](http://www.fes.de/globalization)