



Die Europäische Union und Sicherheitssektorreform

Erfolge, Defizite und Potenziale für deutsches Engagement

URSULA SCHRÖDER
Januar 2013

- Die Unterstützung für den Aufbau und die Reform von Sicherheitsinstitutionen bildet eine zentrale Querschnittsaufgabe der vielfältigen Friedensförderungs- und Staatsaufbauaktivitäten der Europäischen Union. Im Rahmen ihrer SSR-Strategie ist es Ziel der EU, Staaten darin zu unterstützen ihre Sicherheitsarchitekturen so umzugestalten, dass sie demokratischen Prinzipien und den Grundsätzen einer verantwortungsvollen Regierungsführung entsprechen.
- Obwohl die EU prinzipiell über die notwendigen infrastrukturellen und inhaltlichen Fähigkeiten verfügt, bleibt die operative Umsetzung ihrer holistischen SSR-Strategie bislang überwiegend fragmentarisches Stückwerk. Es fehlt an einem Implementierungskonzept. Insbesondere die Abstimmung zwischen den sicherheits- und entwicklungspolitischen Instrumenten der EU hat sich als problematisch erwiesen, da hier die Kompetenzen der unterschiedlichen europäischen Akteure nicht klar voneinander abgegrenzt sind.
- Reformen der Polizei- und Justizinstitutionen fragiler Staaten sind zentrales Handlungsfeld ziviler Krisenpräventionspolitik. Im Rahmen des deutschen Aktionsplans *Zivile Krisenprävention* bietet es sich daher an, insbesondere die zivile Komponente der europäischen SSR-Strategie personell, planerisch und finanziell zu stärken. Hier könnte das deutsche Engagement insbesondere bei der Unterstützung der zivilen EU-Missionen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ansetzen.

1. Reformen des Sicherheitssektors als Friedensförderungsmaßnahme

Die Unterstützung von Reformen des Sicherheitssektors (SSR) ist zentraler Bestandteil europäischer Friedensförderungs- und Staatsaufbaumaßnahmen in Transitions- und Postkonfliktgesellschaften. Im Gegensatz zu rein militärischen Ausbildungs- und Ausstattungshilfen zielt SSR mit einer Fülle von Programmen vor allem auf die Reform der öffentlichen Institutionen, die mit der Kontrolle externer und interner Sicherheitsinstitutionen in fragilen Staaten betraut sind. Der Aufbau eines funktionierenden und demokratisch kontrollierten staatlichen Gewaltmonopols wird insbesondere in Postkonfliktgesellschaften als notwendige Bedingung nachhaltiger Friedenskonsolidierung und Entwicklung gesehen. Daher bilden die Stärkung der parlamentarischen und zivilen Kontrolle, die Unterstützung verantwortlicher Regierungsführung und die Durchsetzung rechtsstaatlicher Prinzipien die Schwerpunkte europäischer SSR-Strategien. Dieses breite Aufgabenspektrum geht weit über die reine Stärkung der operativen Kapazitäten spezifischer Sicherheitsinstitutionen hinaus und macht SSR zu einer Schnittstelle zwischen üblicherweise getrennten Politikfeldern. So lassen sich Maßnahmen wie die Richterausbildung im Hinblick auf die Rechte der Angeklagten, die Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure im Feld der Bürgerrechte oder die Ausbildung der Polizei in der Bewältigung gesellschaftlicher Großereignisse nicht mehr eindeutig dem sicherheits- oder entwicklungspolitischen Feld zuordnen. In dieser Eigenschaft als Querschnittsaufgabe liegen nicht nur die Chancen, sondern zugleich auch die Herausforderungen europäischer SSR-Maßnahmen.

2. SSR in der Europäischen Union

Innerhalb der Außenpolitik der Europäischen Union nehmen SSR-relevante Aktivitäten seit längerem eine zentrale Stellung ein. Auch wenn die Unterstützung für SSR-Prozesse erst vor relativ kurzer Zeit als explizites strategisches Leitbild auf die europäische Agenda gesetzt wurde, können wesentliche Teile der sicherheits- und entwicklungspolitischen Praxis der EU unter diesem Label zusammengefasst werden. Vor allem viele seit langer Zeit bestehende EU-Aktivitäten im Rahmen der Erweiterungs-, Nachbarschafts- und Entwicklungspolitik können durchaus als SSR »*avant la lettre*« gewertet werden.

2.1 Strategien und Leitlinien des europäischen Engagements

Trotz des langjährigen Engagements der EU entstanden die strategischen Leitlinien in diesem Feld erst vor wenigen Jahren. Um ihre vielfältigen Aktivitäten unter einem konzeptionellen Dach zusammenzufassen, entwickelte die EU in den Jahren 2005 und 2006 zwei eng an den international akzeptierten Leitlinien des OECD-Entwicklungsausschusses orientierte Konzepte für SSR-Maßnahmen: eines unter der Ägide der Europäischen Kommission (2006) und eines im Rahmen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik des Rats der EU (2005).¹ Prägend für die Gestaltung der neuen europäischen Konzepte war vor allem die britische Ratspräsidentschaft im Jahr 2005. Großbritannien hatte bereits im OECD-Entwicklungsausschuss entscheidend an der Ausarbeitung eines umfassenden SSR-Ansatzes mitgearbeitet.² Wesentliche Aspekte des OECD-SSR-Konzepts wurden nachfolgend von der EU und den Vereinten Nationen übernommen. Ähnlich wie die OECD gehen daher auch die europäischen Konzepte von einem weiten Sicherheitsbegriff aus, der die Gewährleistung menschlicher Sicherheit in den Vordergrund stellt. Besondere Bedeutung wird der demokratischen Kontrolle von Sicherheitsinstitutionen und dem Aufbau eines transparenten und rechenschaftspflichtigen Sicherheitssektors zugemessen. Hingegen werden reine Infrastruktur- und Kapazitätsaufbauprogramme, die primär die Effizienz und Effektivität bestimmter Sicherheitsinstitutionen erhöhen sollen, nicht als SSR im Sinne einer umfassenden und auf die Durchsetzung einer demokratisch und rechtsstaatlich orientierten Reformstrategie verstanden. Insgesamt konnte die Verabschiedung der beiden SSR-Konzepte die bisherigen internationalen Aktivitäten der EU in diesem Feld zumindest auf der strategischen Ebene besser integrieren und SSR als Querschnittsaufgabe der EU-Außenbeziehungen etablieren. Bis zur Umsetzung der SSR-Ziele ist es allerdings noch ein weiter Weg. Zwar verfolgt die EU in der Praxis eine Vielzahl von SSR-relevanten Programmen und Projekten, die jeweils partiell unter das SSR-Label passen, in der Zusammenschau ist jedoch noch keine sektorübergreifende und strategische Herangehensweise zu erkennen.

* Die Autorin dankt Michael Wingsens für hilfreiche Anmerkungen und Hinweise.

1. European Commission (2006): A Concept for European Community Support for Security Sector Reform, COM(2006)253 final, Brussels, 24.05.2006; Council of the European Union (2005): EU Concept for ESDP Support to Security Sector Reform (SSR), 12566/4/05, Brussels, 13.10.2005.

2. OECD (2005): Security System Reform and Governance, Paris: OECD Development Assistance Committee.

2.2 Instrumente und Akteure: Kommission und Rat

SSR-relevante Maßnahmen werden unter der Ägide verschiedener EU-Instrumente mit unterschiedlichen regionalen und inhaltlichen Zielen und Kompetenzen durchgeführt. Neben der klassischen Entwicklungszusammenarbeit spielen insbesondere die EU-Erweiterungspolitik, die Stabilisierungs- und Assoziierungsprogramme in der europäischen Nachbarschaft, die externe Dimension der Justiz- und Innenpolitik sowie die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU eine maßgebliche Rolle. Da die Politik der EU gegenüber verschiedenen Regionen aus jeweils unterschiedlichen Finanzpöpfen gefördert wird, ist die Ausrichtung ihrer Außenpolitik mit wenigen Ausnahmen jedoch regional und nicht sektoral bestimmt.³ So ist die Reform des Justiz- und Sicherheitssektors eines der Politikfelder, in dem sich die oft beschworene Notwendigkeit größerer Koordination und Kohärenz in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik sehr deutlich zeigt. Die größte Sollbruchstelle in der Umsetzung übergreifender und umfassender SSR-Programme besteht dabei sicherlich bei der Aufteilung grundlegender Kompetenzen und Ziele zwischen unterschiedlichen Institutionen der EU. Während die Europäische Kommission vor allem den Bereich langfristiger Entwicklungskooperation sowie Erweiterungs- und Assoziationspolitik abdeckt, entsendet der Rat kurzfristigere Krisenmanagement-Missionen im Rahmen der GSVP. Beide Institutionen verfolgen innerhalb der von ihnen abgedeckten Politikfelder Entwicklung, Erweiterung und Sicherheit unterschiedliche Programme und Aktivitäten.

2.3 Missionen und Projekte des Rats und der Kommission

Fast alle bisherigen und aktuellen GSVP-Missionen beschäftigen sich auf die eine oder andere Weise mit der Reform von Sicherheitsinstitutionen.⁴ So sind 11 der derzeit 15 laufenden Missionen mit Mandaten ausgestattet, die

Beratungs- und Trainingsaufgaben im Sicherheitssektor einschließen, auch wenn SSR nur in wenigen dieser Mandate explizit als strategisches Ziel eingeschlossen wird. Das Spektrum der potenziell SSR-relevanten Aktivitäten des Rats ist daher zwar prinzipiell sehr breit, umfasst aber nur selten einen sektorübergreifenden Ansatz, der die normativen Vorgaben des ganzheitlichen SSR-Konzepts explizit umsetzt. Stattdessen fokussieren insbesondere die neuen GSVP-Missionen auf dem afrikanischen Kontinent häufig auf den Aufbau oder die Effektivitätssteigerung einzelner Sicherheitsinstitutionen. Beispiele sind die Stärkung maritimer Kapazitäten am Horn von Afrika (EUCAP Nestor), die Verbesserung der Flugsicherheit im Südsudan (EUAVSEC South Sudan), die Trainingsmission für die somalischen Streitkräfte (EUTM Somalia) sowie die derzeit in der Planung befindliche militärische GSVP-Mission für die Schulung und Beratung der malischen Streitkräfte (EUTM Mali). Allerdings entsprechen die Ziele dieser und ähnlicher Missionen häufig eher europäischen sicherheitspolitischen Interessen an Stabilisierung, Terrorismusbekämpfung oder Grenzschutz als dem umfassenderen Ziel der demokratischen und ganzheitlichen Umgestaltung eines Sicherheitssektors.

Zusätzlich zu den beschriebenen Aktivitäten des Rats ist die Europäische Kommission nach eigenen Angaben weltweit in über 70 Staaten im SSR-Feld aktiv. Die häufig langfristigen und umfassenden Gemeinschaftsprogramme legen ihren Schwerpunkt auf grundlegende, gesellschaftliche und politische Reformen in den Feldern Entwicklung, Rechtsstaatlichkeit und Konfliktprevention. So unterstützt die Kommission Reformen des Justizsektors und der Polizeiarbeit im Hinblick auf die Einhaltung der Menschenrechte oder die Verbesserung der parlamentarischen und zivilgesellschaftlichen Kontrolle über das Verhalten der Sicherheitsorgane. Viele dieser Programme und Projekte leisten allerdings einen eher indirekten und partiellen Beitrag zu SSR und wurden nur selten explizit mit dem Ziel der Umsetzung einer ganzheitlichen Reformstrategie entwickelt.

3. Aktuelle Herausforderungen für die EU

Die SSR-relevanten Aktivitäten und Programme der EU haben im letzten Jahrzehnt ständig zugenommen. In den Jahren 2001–2009 vergrößerte allein die Europäische Kommission ihre Unterstützung für Reformen im Justiz- und Sicherheitsfeld von jährlich 14 Mio. auf 174 Mio.

3. Zentrale regionale Instrumente sind der Europäische Entwicklungsfonds (EDF), das Instrument für Heranführungshilfe (IPA), das europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) sowie das Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI). Ausnahmen bilden die thematisch bestimmte Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) sowie das Stabilitätsinstrument der Europäischen Kommission (IFS).

4. Überblick auf CSDP Mission Chart; <http://www.csdpmap.eu/mission-chart> (abgerufen am 15.01.2013).

Euro.⁵ Im selben Zeitraum nahm auch die Anzahl der EU-geführten Krisenmanagement-Missionen mit SSR-Komponenten stark zu. Zugleich zeigt sich aber, dass die EU ihren ganzheitlichen und sektorübergreifenden strategischen Anspruch im SSR-Feld noch nicht vollständig einlösen konnte. Kernprobleme sind kapazitätsbedingte und politische Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung der hochgesteckten Ziele und – wie so oft – die mangelnde Kohärenz und Koordination zwischen verschiedenen europäischen Programmen und Institutionen.

3.1 Umsetzungsprobleme der SSR-Strategie in der Praxis

Die holistische SSR-Strategie konnte bisher in der Praxis nicht vollständig umgesetzt werden. So kommt die erste umfassende Evaluierung der Gemeinschaftsinstrumente im SSR-Feld zu dem Ergebnis, dass sich die Kommission in der Praxis bislang keine strategische oder politische Herangehensweise an Reformen des Sicherheitssektors zu Eigen gemacht hat.⁶ Zwar nahmen Verweise auf die relevanten internationalen und europäischen SSR-Strategien in EU-Programmdokumenten zu, dennoch werden diese vor Ort nur selten in den Aktivitäten des Rats und der Kommission umfassend umgesetzt. Zudem wurden viele Reforminitiativen von Beginn an nicht ressortübergreifend geplant, sondern blieben auf einzelne Sicherheits- oder Justizinstitutionen beschränkt. Die Auswirkung dieser Einzelmaßnahmen auf den größeren Sicherheitssektor blieb in der Folge häufig unklar. Nicht zuletzt beklagte der Evaluationsbericht die mangelnde Einbeziehung lokalen Wissens und lokaler Perspektiven in das Design von SSR-Maßnahmen und -Aktivitäten. Zivilgesellschaftliche und nichtstaatliche Akteure wurden nur sehr selten in die Ausgestaltung internationaler Programme involviert und die Partizipation lokaler Akteure blieb oft auf die Regierungsebene beschränkt. Auch die GSVP-Missionen unter der Ägide des neuen Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) lassen bisher keine ganzheitliche Perspektive auf SSR erkennen. Stattdessen wird in erster Linie technische und infrastrukturelle Unterstützung für einzelne Agenturen geleistet, während die politische Dimension dieser oft invasiven Interventionen in die innenpolitischen Institutionen eines

Staats außer Acht gelassen wird. Der GSVP-Beitrag bleibt daher ähnlich wie der Beitrag der Kommission eher fragmentarisches Stückwerk als holistisches Programm.

3.2 Koordinationsprobleme zwischen den europäischen Institutionen

Die vielfältigen Koordinationsprobleme der Europäischen Union bei der Verfolgung ihrer außenpolitischen Ziele sind legendär. Die horizontale Koordination unterschiedlicher Politikbereiche ist im außenpolitischen Feld der EU oft problematisch, da die Kompetenzen der Kommission und des Rats hier nicht klar voneinander abgegrenzt sind. Gerade an der Schnittstelle zwischen Sicherheits- und Entwicklungspolitik ergeben sich häufig Kompetenzüberlagerungen und in deren Folge Abstimmungsprobleme, die sich in besonderer Weise auch im Querschnittsthema SSR wiederfinden lassen. Zudem resultiert die hohe Komplexität des politischen Systems der EU in erschwerten Bedingungen für die Entwicklung einer kohärenten und einheitlichen europäischen Position. So weist auch der Evaluationsbericht darauf hin, dass die SSR-Programme der GSVP und der Kommission zumeist getrennt voneinander entwickelt werden, ohne miteinander abgestimmt zu sein.⁷ Auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon konnten diese grundlegenden Koordinationsschwierigkeiten nicht vollständig ausgeräumt werden. Obwohl die Einführung des EAD und der Position einer Hohen Repräsentantin für Außen- und Sicherheitspolitik prinzipiell zu mehr Harmonisierung und Koordination im außenpolitischen Feld beitragen könnte, ist es momentan noch zu früh für eine abschließende Bewertung. Bislang scheint zumindest noch kein politisches Interesse für die Durchsetzung einer politikfeldübergreifenden SSR-Agenda innerhalb des neuen außenpolitischen Apparats der EU zu bestehen.

3.3 Mangelnde personelle und finanzielle Voraussetzungen

Nicht zuletzt kommt es trotz des steigenden Engagements der EU in SSR-relevanten Feldern zumindest teilweise zu Engpässen in der Finanzierung und Entsendung ausgebildeten Personals. Nach wie vor sind insbesondere die GSVP-Missionen des Rats häufig personell unterbesetzt und unterfinanziert. Trotz der üblicherweise geringen

5. European Commission (2011): Thematic Evaluation of European Commission Support to Justice and Security System Reform. Final Report, Volume I – Main Report, carried out by ADE (Aide à la Décision Economique), Brussels, November 2011, 7.

6. Ebd., S. 98–99.

7. Ebd., S. 98.

Größe der vorrangig beratend tätigen Missionen ist der Personalbedarf der EU in diesem Feld stetig gestiegen. Die EU greift zur Personalgewinnung meist auf sekundierte Experten aus den Mitgliedstaaten zurück. Die häufig unklaren Karrierewege nach der Rückkehr aus internationalen Einsätzen und die Einschränkung auf Bewerber aus dem öffentlichen Dienst führen hier zu insgesamt niedrigen Bewerberzahlen auf ausgeschriebene Stellen.⁸ Viele Missionen wie EUPOL Afghanistan, EULEX Kosovo oder auch EUSEC und EUPOL RD Congo blieben daher teilweise oder dauerhaft unterbesetzt.⁹ Auch fehlen bislang einheitliche Ausbildungsstandards für das entsendete Personal. Nur einige Mitgliedstaaten – wie Deutschland, die Niederlande, Schweden – haben bislang umfassende und oft verpflichtende Trainingseinheiten für zu entsendendes Personal entwickelt.¹⁰ Daher kommt es zu deutlichen Unterschieden im Ausbildungsstand der entsandten Experten für die spezifischen Beratungs- und Ausbildungsaufgaben im Rahmen einer EU-Mission. Zudem sind Frauen in EU-Missionen nach wie vor stark unterrepräsentiert.¹¹ Dies ist insbesondere in zivilen Justiz- und Polizeireformkontexten problematisch, in denen weibliches Personal oft bessere Zugangschancen zu einheimischen Frauen in Krisen- und Konfliktgebieten hat. Auch die Finanzierung der GSVP-Missionen stellt die EU vor Herausforderungen. Während die wenigen militärischen Missionen (aktuell EUFOR Althea, EUNAVFOR Atalanta und EUTM Somalia) über den ATHENA-Mechanismus durch die Mitgliedstaaten finanziert werden, verfügt die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU nur über ein vergleichsweise kleines Budget, auf das neben den zahlreichen zivilen Missionen unter anderem auch die EU-Sonderbeauftragten zugreifen.

4. Deutsches Engagement in der EU

Deutschland ist bisher nicht als Impulsgeber im sich schnell entwickelnden Politikfeld der europäischen Sicherheitssektorreform aufgetreten. Obwohl deutsche Expertise beispielsweise in der Rekrutierung und Ausbildung ziviler Experten für Friedensmissionen im eu-

ropäischen Vergleich als wegweisend gilt, könnte die deutsche Außenpolitik deutlichere Akzente setzen, insbesondere in der praktischen Umsetzung der weiterhin akzeptierten europäischen SSR-Leitlinien. Folgende Möglichkeiten bieten sich an:

(1) Auf die praktische Umsetzung der europäischen

SSR-Strategie hinwirken: Die Europäische Union verfügt prinzipiell über die notwendigen Kapazitäten und Fähigkeiten, um ihre umfassenden SSR-Ziele umzusetzen. Dennoch ist die Implementierung der Strategie im Rahmen der operativen Planung und Programmierung bisher häufig an der Komplexität und Inflexibilität des europäischen Institutionengefüges gescheitert. Zudem dominieren in der Umsetzung der SSR-Strategie bislang vorwiegend technische Reformprojekte, die auf den Aufbau der Fähigkeiten einzelner innerer oder äußerer Sicherheitsagenturen ausgerichtet sind. Diese reine Stärkung spezifischer Sicherheitsinstitutionen ohne den parallelen Aufbau durchsetzungsfähiger parlamentarischer und rechtlicher Kontrollinstanzen läuft Gefahr, negative Folgen für die Bevölkerung eines Empfängerstaats zu produzieren. Deutsches Engagement im Rahmen der europäischen SSR-Strategie sollte daher darauf hinwirken, die zugrundeliegenden politischen Ziele stärker in den Vordergrund zu rücken: SSR zielt zentral auf die Durchsetzung demokratischer Kontrollmechanismen und rechtsstaatlicher Prinzipien im Sicherheitssektor. Der derzeit beobachtbare Trend zur rein pragmatischen und fragmentarischen Umsetzung des ganzheitlichen SSR-Konzepts kann diese primär auf verantwortliche Regierungsführung ausgerichtete Zielsetzung des Konzepts verdecken. Zum anderen sollte das deutsche Engagement die interne Kohärenz der neuen außenpolitischen Instrumente der EU stärken, um der traditionellen Fragmentierung europäischer Außenpolitik entgegenzuwirken. Besonders der derzeitige Aufbau des integrierten Europäischen Auswärtigen Dienstes bietet hier die Chance, an der Schaffung übergreifender Planungs- und Durchführungskapazitäten jenseits der traditionellen Bruchlinie zwischen Rats- und Kommissionskompetenzen mitzuwirken.

(2) Die zivile Komponente der europäischen SSR-

Strategie stärken: Reformen des Sicherheitssektors sind ein zentrales Handlungsfeld der zivilen Krisenprävention. Sie fallen somit klar in den Auf-

8. Weiterführend siehe: Behrendt, Jens (2011): Zivilpersonal in Friedenseinsätzen: von der Improvisation zur Systematik?, Policy Briefing, Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, Berlin, Januar 2011.

9. Korski, Daniel / Gowan, Richard (2009): Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capabilities, London: European Council on Foreign Relations, S. 43–45.

10. Ebd., S. 46–51.

11. 75,10 Prozent Männer zu 24,90 Prozent Frauen, vgl. ISIS Europe, CSDP Civilian Missions Gender Figures, Dezember 2012.

gabenbereich des deutschen Aktionsplans *Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung*, der darauf zielt, deutsche Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik vorwiegend präventiv und unter Zuhilfenahme vorrangig ziviler Mittel auszurichten. Auch die neuen ressortübergreifenden Leitlinien deutscher Politik gegenüber fragilen Staaten sind prioritär dem Ziel der wirk-samen Krisenprävention verpflichtet.¹² Im Rahmen dieser strategischen Ausrichtung deutscher Außenpolitik bietet es sich an, insbesondere die zivile Komponente der europäischen SSR-Strategie personell, planerisch und finanziell zu stärken und vorhandene Ressourcen für zivile Maßnahmen zu verstetigen. Hier könnte deutsches Engagement insbesondere bei der Unterstützung der zivilen GSVP-Missionen ansetzen. Obwohl der Großteil europäischer GSVP-Missionen ziviler Natur ist, hinken planerische Kapazitäten und die Rekrutierung von Personal für diese Missionen deutlich hinter der Planung und Implementierung militärischer GSVP-Operationen hinterher. Hier gilt es im Einklang mit dem Aktionsplan *Zivile Krisenprävention*, insbesondere die Förderung von Rechtssicherheit und Rechtsschutz, den Zugang zur Justiz für alle Bevölkerungsgruppen und Formen gemeindenaher Polizeiarbeit systematischer zu unterstützen. Die dauerhafte Bereitstellung einer größeren Zahl ziviler Experten besonders aus dem Justizbereich wäre eine Möglichkeit, einen deutlicheren Akzent innerhalb des deutschen Engagements zu setzen.

licher Konzepte, die nicht immer auf einem gemeinsamen Verständnis der zugrundeliegenden friedens- und sicherheitspolitischen Ziele beruhen oder diese zumindest im Unklaren lassen. Insbesondere fehlt es an einer Integration der potenziell unterschiedlichen Zielvorstellungen des Aktionsplans *Zivile Krisenprävention* und des Konzepts der »vernetzten Sicherheit« aus dem *Weißbuch* des Bundesministeriums der Verteidigung. Letzteres verweist primär auf die Notwendigkeit der besseren Koordination zwischen unterschiedlichen zivilen und militärischen Akteuren in komplexen Problemkonstellationen, ohne jedoch den zugrundeliegenden Sicherheitsbegriff oder die Art und Weise der Vernetzung näher zu bestimmen. Ersteres zielt auf das friedenspolitische Ziel der Vorrangstellung ziviler Konfliktbearbeitungsinstrumente in der deutschen Außenpolitik. Beide Konzepte stehen bisher parallel nebeneinander, ohne das Verhältnis ziviler und militärischer Akteure in der deutschen Außenpolitik eindeutig zu klären. Eine politische Debatte über diese inhaltliche Unschärfe könnte die deutsche Handlungsfähigkeit im Rahmen der EU-Außenpolitik stärken. Nicht zuletzt verweisen die beschriebenen Schwierigkeiten in der Umsetzung der europäischen SSR-Strategie auf die Notwendigkeit, nicht nur auf EU-Ebene sondern auch in Deutschland ressortübergreifende Strukturen zur besseren Implementierung des umfassenden Ansatzes zu schaffen.¹³

- (3) Die friedens- und sicherheitspolitische Orientierung Deutschlands in Europa schärfen:** Die deutsche Position gegenüber europäischen SSR-Aktivitäten ist bislang primär durch Zurückhaltung, relativ geringes politisches Interesse und das Fehlen einer eindeutigen politischen Positionierung gekennzeichnet. Um dieser Richtungslosigkeit der deutschen Position in der EU entgegenzuwirken, sollte eine breitere Debatte über die friedens- und sicherheitspolitische Orientierung Deutschlands in Europa angestoßen werden. Bislang existiert in den verschiedenen Ressorts, die sich mit SSR befassen, eine Pluralität unterschied-

12. Deutscher Bundestag (2012): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Ressortübergreifende Leitlinien für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten, Drucksache 17/10732, 19.09.2012, 1.

13. Siehe auch Friesendorf, Cornelius/Krempel, Jörg (2012): Sicherheitssektorreform und Friedensförderung. Internationale Trends und deutsche Möglichkeiten, FES Perspektive SSR/SSG im Fokus, November 2012, 5–6.



Über die Autorin

Dr. Ursula Schröder ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Otto-Suhr-Instituts für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin und leitet das DFG-Forschungsprojekt »Exporting the State Monopoly on Violence. Security Governance Transfers to Areas of Limited Statehood«. Ihre Forschungsschwerpunkte sind internationale Friedenssicherung und Staatsaufbau, die Vermischung innerer und äußerer Sicherheit und Sicherheitssektorreform. ursula.schroeder@fu-berlin.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

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.

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 978-3-86498-456-3