

Herausgeber

Dr. habil. Michael Brzoska,
Internationales Konversionszen-
trum Bonn (BICC)

Prof. Dr. Hans J. Giessmann,
Institut für Friedensforschung
und Sicherheitspolitik an der
Universität Hamburg

Dr. Heiner Häggi, Genfer
Zentrum für die demokratische
Kontrolle der Streitkräfte
(DCAF), Genf

Kapitän zur See Heinz-Dieter
Jopp, Führungsakademie der
Bundeswehr, Hamburg

Dr. Erwin Müller, Chefredakteur

Andreas Prüfert, Europäische
Organisation der Militärverbände
(EUROMIL), Brüssel

Schriftleitung

Prof. Dr. Hans J. Giessmann

Redaktion

Dr. Erwin Müller (V.i.S.d.P.)
Susanne Bund
Dr. Patricia Schneider
Dr. Thorsten Stodiek

Beirat

Dr. Alyson Bailes, Stockholm
International Peace Research
Institute (SIPRI), Stockholm

Dr. Detlef Bald, München

Prof. Dr. Joachim Betz,
Universität, Hamburg

Prof. Dr. Hans-Peter Dürr,
Träger des Alternativen
Nobelpreises, München

Prof. Dr. Pál Dunay, Genfer Zent-
rum für Sicherheitspolitik, Genf

Prof. Dr. Wolfgang Gessenharter,
Helmut-Schmidt-Universität,
Hamburg

Dr. Sabine Jaberg, Führungsaka-
demie der Bundeswehr, Hamburg

Prof. Dr. Charles A. Kupchan,
Georgetown University,
Washington, D.C.

Dr. Martin Kutz, Führungsaka-
demie der Bundeswehr, Hamburg

Dr. Krzysztof Ruchniewicz, Willy-
Brandt-Zentrum für Deutschland-
und Europastudien, Wrocław

Prof. Dr. Susanne Feske,
Universität Münster

Dr. Martina Fischer, Berghof For-
schungszentrum für Konstruktive
Konfliktbearbeitung, Berlin

THEMENSCHWERPUNKT

Sicherheitssektorreform (SSR) – Konzept und Kontexte

Heiner Häggi*

Abstract: Developed since the late 1990s, the concept of security sector reform (SSR) increasingly shapes international programmes for development assistance, security cooperation, peace-building and democracy promotion. It is a relatively broad concept, which refers to a plethora of issues and activities related to the reform of the elements of the public sector responsible for external and internal security. SSR is essentially aimed at the efficient and effective provision of security within a framework of democratic governance. In practical terms, SSR varies substantially according to the specific reform context. Three broad SSR contexts are discussed in this article: developmental, post-authoritarian and post-conflict contexts, each reflecting different rationales and opportunities for reform.

Keywords: Sicherheitssektor, Sicherheitssektorreform (SSR), Entwicklungszusammenarbeit, Demokratieförderung, Friedenskonsolidierung

Sein den späten 1990er Jahren ist die Reform des Sicherheitssektors (SSR)¹ zu einem bedeutenden Konzept der Außen-, Entwicklungs- und einer umfassend verstandenen Sicherheitspolitik westlicher Geberländer geworden. Darüber hinaus hat das SSR-Konzept Eingang in die friedens-, entwicklungs- und sicherheitspolitischen Kooperationspro-

gramme internationaler Organisationen und auch zahlreicher transnationaler Akteure gefunden. Hinter dieser Entwicklung steht die Erkenntnis, dass ein nicht reformierter Sicherheitssektor – also jener Teil des öffentlichen Sektors, der mit der Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit eines Staates betraut ist – oft ein entscheidendes Hindernis für die nachhaltige Förderung von Frieden, Demokratie und Entwicklung darstellt. Das SSR-Konzept verbindet folglich früher getrennt verlaufene internationale Diskurse in den Bereichen Friedens- und Sicherheitspolitik, Demokratieförderung und Entwicklungszusammenarbeit. Diese Querschnittsfunktion lässt den SSR-Ansatz äußerst innovativ und viel versprechend erscheinen, macht ihn gleichzeitig aber sehr anspruchsvoll hinsichtlich der Konzeptualisierung und konkreten Umsetzung.

* Prof. Dr. Heiner Häggi ist Assistant Director und Leiter der Forschungsabteilung am Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF) sowie Titularprofessor für Politikwissenschaft an der Universität St.Gallen.

¹ In diesem Artikel steht SSR für Sicherheitssektorreform (*Security Sector Reform*). Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass für dasselbe Konzept unterschiedliche Begriffe im Umlauf sind. So verwendet etwa die OECD den Begriff *Security System Reform*, und die UNDP spricht von *Justice and Security Sector Reform* (JSSR).

Für das Verständnis der SSR-Konzepts ist es wichtig, sich die drei wesentlichen Entstehungshintergründe vor Augen zu halten. Zunächst hatten westliche Regierungen nach dem Ende des Kalten Krieges im Rahmen einer neuen Verteidigungsdiplomatie, bilateral sowie im Rahmen multilateraler Sicherheitsorganisationen wie OSZE und NATO, großes Gewicht auf die Förderung der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte in den postkommunistischen Staaten Ostmitteleuropas gelegt.² Nicht zuletzt unter Mitwirkung weiterer multilateraler Akteure wie Europarat und EU begann sich diese Politik auf nichtmilitärische Aspekte des Sicherheitssektors auszuweiten, namentlich auf die Bereiche Justiz, Polizei und Grenzschutz. Im Weiteren führte die zunehmende Zahl innerstaatlicher Gewaltkonflikte im Verlauf der 1990er Jahre unter den Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit zur Erkenntnis, dass die Gewährleistung von Sicherheit eine unabdingbare Voraussetzung für nachhaltige sozio-ökonomische Entwicklung sei. Dem Beispiel Großbritanniens folgend, haben seit Ende der 1990er Jahre westliche Geberländer und internationale Entwicklungsorganisationen wie OECD und UNDP das SSR-Konzept in ihre Politik der Entwicklungszusammenarbeit integriert. Allerdings ist die praktische Umsetzung der entsprechenden Konzepte noch nicht sehr weit gediehen.³ Schließlich sind auf Betreiben der internationalen Gemeinschaft Maßnahmen zur Reform des Sicherheitssektors zu einem integralen Bestandteil der Friedenskonsolidierung in Nachkriegsgesellschaften geworden.⁴ Es kommt nicht von ungefähr, dass der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen kürzlich neben der Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung (DDR) ehemaliger Kombattanten sowie dem Aufbau von Rechtsstaatlichkeit und *transitional justice* die Reform des Sicherheitssektors als einen von drei Eckpfeilern der Friedenskonsolidierung bezeichnet hat.⁵

Unter Wissenschaftern und Praktikern ist weitgehend unbestritten, dass es kein allgemeingültiges SSR-Modell gibt und dass jedes Land grundsätzlich einen Spezialfall und damit letztlich einen unterschiedlichen Reformkontext darstellt. Allerdings lassen sich für analytische Zwecke vereinfacht drei Reformkontakte unterscheiden, welche die drei Entstehungshintergründe des SSR-Konzepts reflektieren: der post-autoritäre, der entwicklungspolitische und der Post-Konflikt-Kontext. Ausgehend von einer Definition der Begriffe Sicherheitssektor (Abschnitt 1) und Sicherheitssektorreform (Abschnitt 2) ist es das Ziel dieses Artikels, diese Reformkontakte kurz darzustellen und die jeweiligen Chancen und Voraussetzungen für Sicherheitssektorreform zu skizzieren (Abschnitt 3).⁶

² Vgl. Andrew Cottey und Anthony Forster, *Reshaping Defence Diplomacy. New Roles for Military Cooperation and Assistance*, Adelphi Paper Nr. 365 (London: International Institute for Strategic Studies, 2004), S. 31-40.

³ Vgl. Michael Brzoska, *Development Donors and the Concept of Security Sector Reform*, DCAF Occasional Paper Nr. 4 (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2003).

⁴ Vgl. Alan Bryden und Heiner Hänggi (Hrsg.), *Reform and Reconstruction of the Security Sector* (Münster: LIT Verlag, 2004), v.a. Teil II.

⁵ Statement by the President of the Security Council, UNSC, S/PRST/2005/30, 12. Juli 2005.

⁶ Die folgenden Ausführungen stützen sich zum Teil auf eine frühere Publikation des Autors, die auch zahlreiche Hinweise auf weiterführende Literatur zum Thema enthält: Heiner Hänggi, »Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction«, in Bryden/Hänggi, a.a.O., S. 3-18.

1. Der Sicherheitssektor

In sehr allgemeiner Form kann der Sicherheitssektor als jener – grundsätzlich staatliche – Sektor bezeichnet werden, der für die Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit verantwortlich zeichnet und zu diesem Zweck das Gewaltmonopol des Staates ausübt. Folgerichtig umfasst der Sicherheitssektor zum einen den gesamten staatlichen Sicherheitsapparat – *les gens d'armes* –, also zunächst das Militär als traditioneller Garant der äußeren Sicherheit, aber auch alle para- und nichtmilitärischen Kräfte wie Polizei, schwere Polizei (Gendarmerie), Grenzschutzverbände, Nachrichtendienste, Sondertruppen (z.B. des Innenministeriums), Nationalgarden usw. In den meisten Fällen werden auch Teile des Justizwesens, namentlich die Organe von Strafjustiz und Strafvollzug, zum Sicherheitssektor hinzugezählt. Zum anderen umfasst der Sicherheitssektor alle staatlichen Organe, die für die Führung und Kontrolle des Sicherheitsapparates zuständig sind, so namentlich die Regierung, Ministerien (v.a. Verteidigungs-, Innen- und Justizministerien), das Parlament und die zuständigen parlamentarischen Ausschüsse sowie die Justizbehörden und weitere spezialisierte Aufsichtsgremien wie Ombudspersonen und nationale Menschenrechtskommissionen. Diese Definition widerspiegelt einen stark erweiterten Sicherheitsbegriff, der weit über die traditionelle Vorstellung einer primär militärischen Sicherheit hinausgeht und zudem auf dem Prinzip des demokratischen Regierens aufbaut.⁷ Vor allem aber geht sie von der traditionellen *Government-Perspektive*⁸ aus, die sich auf die Betrachtung der staatlichen Institutionen beschränkt – was aber in vielen Fällen (schwache Staaten, fragile Staaten, kollabierende Staaten) zu kurz greift.

In der einschlägigen Literatur wird deshalb vorzugsweise eine weiter gefasste Definition des Sicherheitssektors verwendet, die – auf der umfassenderen *Governance*-Perspektive aufbauend – auch nichtstaatliche Gewalt- und Kontrollakteure als Teil des Sicherheitssektors betrachtet.⁹ Ausgangspunkt ist hier zum einen die Erkenntnis, dass die Privatisierung und die Internationalisierung der Sicherheit in vielen Staaten zu einer Relativierung des staatlichen Gewaltmonopols geführt hat, was sich unter anderem am Vorhandensein bewaffneter nichtstaatlicher Akteure ablesen lässt.¹⁰ Dazu zählen so unterschiedliche Formationen wie Guerillatruppen, Befreiungsarmeen, irreguläre Paramilitärs, Privatarmeen von *warlords*, private Militär- und Sicherheitsfirmen und fremde

⁷ Zum erweiterten Sicherheitsbegriff vgl. Tobias Deibel und Sascha Werthes, »Human Security – Vom politischen Leitbild zum integralen Baustein eines neuen Sicherheitskonzepts?«, *S+F. Sicherheit und Frieden*, 1/2005, S. 7-14.

⁸ Zur Unterscheidung zwischen der *Government*- und der *Governance*-Perspektive in der Politikwissenschaft vgl. Arthur Benz, »Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?«, in: ders. (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen* (Wiesbaden: VS Verlag, 2004), S. 11-28.

⁹ Als Beispiel sei auf die vom *Development Assistance Committee* (DAC) der OECD verwendete Definition verwiesen: *Security System Reform and Governance* (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005), S. 20-21.

¹⁰ Vgl. Herbert Wulf, *Internationalisierung und Privatisierung von Krieg und Frieden*, BICC/DCAF Schriften zu Sicherheitssektor und Konversion, Nr. 11 (Baden-Baden: Nomos, 2005).

Truppenverbände, letztere entweder als Besetzungs- oder als multinationale Friedenstruppen. Zum andern legt die normative Perspektive des demokratischen Regierens den Einbezug zivilgesellschaftlicher Akteure in den Sicherheitssektor nahe. Nichtregierungsorganisationen (NRO), Medien, Forschungseinrichtungen oder staatsbürgerliche Gesellschaften können einen wichtigen Beitrag zur Kontrolle der Sicherheitsapparate leisten, indem sie generell zur Schaffung einer informierten, kritischen Öffentlichkeit beitragen und konkret den staatlichen Führungs- und Kontrollorganen alternative Expertise und Sichtweisen zur Verfügung stellen. Während die *Governance*-Perspektive diese beiden Akteurstypen – bewaffnete nichtstaatliche Akteure und Akteure der Zivilgesellschaft –, so unterschiedlich sie auch sein mögen, als Teil eines umfassend verstandenen Sicherheitssektors betrachtet, erscheint diese Erweiterung des Begriffs aus der *Government*-Perspektive durchaus problematisch, dies vor allem hinsichtlich der bewaffneten nichtstaatlichen Akteure. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass in Staaten, in denen sich eine Reform des Sicherheitssektors aufdrängt, in den meisten Fällen ohne Einbezug dieser Akteure bildlich gesprochen kein Staat zu machen ist (vgl. Abschnitt 3.3).

2. Die Reform des Sicherheitssektors

Der Ausgangspunkt für SSR ist ein dysfunktionaler Sicherheitssektor. Ein Sicherheitssektor ist dann als dysfunktional zu bezeichnen, wenn er nicht in einer wirksamen und effizienten Weise innere und äußere Sicherheit gewährleistet oder gar selber eine Ursache von Unsicherheit und Gewaltkonflikten ist. Darüber hinaus – und in Anbetracht der Tatsache, dass auch autoritäre Staaten über Sicherheitssektoren verfügen können, die im Sinne der Regimesicherheit wirksam und effizient sind – kann ein Sicherheitssektor, dem es an ziviler Führung und demokratischer Kontrolle mangelt, ebenso wenig als funktional bezeichnet werden. Die Reform des Sicherheitssektors muss folglich darauf abzielen, die durch die Dysfunktionalität des Sicherheitssektors hervorgerufenen Sicherheits- und Demokratiedefizite zu beheben bzw. wenigstens zu reduzieren. SSR hat demnach zwei Funktionen: erstens den Aufbau effizienter, wirksamer, transparenter und verantwortlicher Sicherheitskräfte, welche Sicherheit auch wirklich gewährleisten können; und zweitens die Verankerung bzw. Stärkung der Prinzipien demokratischer oder zumindest guter Regierungsführung (*good governance*) in diesem Bereich.

Das SSR-Konzept steht im doppelten – funktionalen wie normativen – Sinne für einen ganzheitlichen Reformansatz. Erstens bietet es einen integrativen Rahmen für alle Teilreformen wie Militärreform, Polizeireform und Justizreform, die in der Vergangenheit meist als separate Ansätze betrachtet und verfolgt wurden. Zweitens knüpft es Maßnahmen zur Steigerung der Wirksamkeit und Effizienz des Sicherheitssektors an das Prinzip des demokratischen Regierens. Daraus folgt, dass SSR-Maßnahmen, die allein auf die Modernisierung und Professionalisierung von Streit- und Sicherheitskräften abzielen, ohne dass gleichzeitig die zivile und demokratische Kontrolle über diese sichergestellt wird, nicht den

Anforderungen des SSR-Konzepts entsprechen.¹¹ Im Gegen teil: SSR-Aktivitäten müssen in einem umfassenden Prozess der Demokratisierung verortet werden. Diese doppelte Aufgabe ist selbst für reformwillige Entwicklungsländer und Transformationsstaaten enorm schwierig. Besonders groß ist die Herausforderung aber für Nachkriegsgesellschaften, wo SSR-Programme zusätzlich einen Beitrag zur Bewältigung der spezifischen Hinterlassenschaften eines Gewaltkonflikts – von der Verbreitung von Kleinwaffen und Landminen bis zur Präsenz ehemaliger Kombattanten und der Tatsache ungestoppter Kriegsverbrechen – zu leisten haben.

Angesichts der Reichweite und Komplexität des SSR-Konzepts ist die Bandbreite der von den relevanten internationalen, nationalen und transnationalen Akteuren empfohlenen Reformmaßnahmen außerordentlich groß. Sie reichen von Politik- und Rechtsberatung über strukturierte Dialoge und Ausbildungsaktivitäten bis hin zu technischer und finanzieller Unterstützung von Partnerstaaten. Entsprechend den oben beschriebenen Aufgaben von SSR können in inhaltlicher Hinsicht drei Kategorien von Reformmaßnahmen unterschieden werden:¹²

Erstens Maßnahmen, die auf einen Umbau des staatlichen Sicherheitsapparates abzielen. Dazu zählen namentlich die Reform von Militär, Polizei, Justiz, Grenzschutz und Nachrichtendiensten.

Zweitens Maßnahmen, die auf die Stärkung der zivilen Führung und demokratischen Kontrolle des Sicherheitsapparates abzielen. Dazu zählen vor allem die Reform der zuständigen Ministerien, der Organe der parlamentarischen und gerichtlichen Aufsicht sowie die Stärkung der relevanten zivilgesellschaftlichen Akteure.

Drittens Maßnahmen, die spezifische Probleme der Friedenskonsolidierung in Nachkriegsgesellschaften betreffen. Diese umfassen etwa DDR-Programme, Maßnahmen im Bereich der *transitional justice*, die humanitäre Minenräumung, die Bekämpfung der Verbreitung von Kleinwaffen, die Regulierung bzw. Integration von bewaffneten nichtstaatlichen Akteuren, usw.

Schließlich sind auch Querschnittsaufgaben zu erwähnen, die verschiedene Teilbereiche des Sicherheitssektors betreffen bzw. zusammenführen. Dazu zählen die Entwicklung von Normen, Standards und bewährten Praktiken (*good practices*) ebenso wie die systematische Entwicklung einer der Bedrohungslage angepassten nationalen Sicherheitspolitik und die daraus abgeleiteten Zielvorstellungen für die Reform bzw. den Aufbau des Sicherheitsapparates.

Angesichts der komplexen Problematik und der politisch oft sehr heiklen Natur von SSR-Aktivitäten sind die Herausforderungen und Risiken eines Engagements in diesem Be-

11 Auf diese Problematik hat unlängst die OECD hingewiesen: »In this context, there is a danger that traditional security-related programmes be simply re-labelled as SSR without a serious review of their contents to ensure that they support a governance-oriented approach to the security system.« *Security System Reform and Governance*, a.a.O., S. 25-26.

12 Für einen systematischen Katalog von SSR-Aktivitäten vgl. Heiner Hänggi und Fred Tanner, *Promoting security sector governance in the EU's neighbourhood*, Chaillot Paper Nr. 80 (Paris: EU Institute for Security Studies, 2005), Anhang V.

reich besonders groß. Drei Aspekte sollen im Folgenden kurz hervorgehoben werden: die Wahl der richtigen Partner, der Umgang mit Zielkonflikten sowie die Koordination unter den beteiligten Akteuren.

Wahl der richtigen Partner. Wie generell in der Entwicklungszusammenarbeit und der Friedensförderung ist die Wahl der richtigen lokalen Partner, die bereit sind zur Durchführung von Reformen und zur Annahme entsprechender externer Unterstützung, eine entscheidende Voraussetzung für ein erfolgreiches SSR-Programm. Im Sicherheitssektor kann die Wahl der richtigen Partner besondere Schwierigkeiten bereiten, weil wichtige Akteure oft Teil des zu lösenden Problems sind (z.B. korrupte Justizapparate, Streitkräfte oder Polizeiverbände, die in massive Menschenrechtsverletzungen oder gar Völkermord verwickelt waren) oder SSR-Aktivitäten für andere Zwecke instrumentalisiert werden (z.B. Ausbildungprogramme für Streitkräfte, die sich auf einen Konflikt vorbereiten). In solchen Fällen machen SSR-Aktivitäten keinen Sinn, es sei denn, sie beschränkten sich auf die Stärkung von *good governance* und der (demokratischen) Kontrollmechanismen.

Umgang mit Zielkonflikten. Wie auch in der Konfliktprävention, der Demokratieförderung und der Entwicklungszusammenarbeit besteht eine weitere große Herausforderung im Umgang mit den potentiellen Zielkonflikten innerhalb eines SSR-Programms. So kann beispielsweise der Fall eintreten, wo die Stärkung der demokratischen Kontrolle des Sicherheitsapparates unter Umständen vorübergehend zu einer verminderten Fähigkeit zur Bereitstellung von innerer und äußerer Sicherheit führt; wo der Aufbau schlagkräftiger und regional vernetzter Grenztruppen die Bewegungsfreiheit der lokalen Bevölkerung einschränkt; wo die Modernisierung des Militärs ohne gleichzeitige Reform der Polizei zu einer »Militarisierung« der inneren Sicherheit führt. Diesen Zielkonflikten kann am besten dadurch begegnet werden, dass Teilreformen im Sicherheitsapparat und Maßnahmen zur Stärkung der demokratischen Kontrolle dieser Teilebereiche jeweils in einen umfassenden SSR-Zusammenhang gestellt werden.

Koordination unter den beteiligten Akteuren. Eine weitere Herausforderung besteht in der oft ungenügenden Koordination der SSR-relevanten Aktivitäten innerhalb eines

Tabelle 1: Kontexte von Sicherheitssektorreform

	Entwicklungspolitischer Kontext	Post-autoritärer Kontext	Post-Konflikt-Kontext
Unterscheidungsmerkmal	Sozio-ökonomische Entwicklung	Politisches System	Sicherheitslage
Schlüsselproblem	Entwicklungsdefizit	Demokratiedefizit	Sicherheitsdefizit
Generelles Reformziel	Entwicklung	Demokratisierung	Friedenskonsolidierung
Genereller Reformprozess	Übergang von einer unterentwickelten zu einer entwickelten Ökonomie	Übergang von einem autoritären zu einem demokratischen System	Übergang von einem Gewaltkonflikt zu dauerhaftem Frieden
Art der externen Einflussnahme	Reformdruck durch Entwicklungszusammenarbeit gekoppelt mit politischer Konditionalität	Reformanreiz durch Perspektive auf Beitritt zu Regionalorganisation (v.a. EU und NATO im euro-atlantischen Raum)	Reformdruck durch militärisch abgesicherte internationale Präsenz (v.a. im Rahmen von VN-Friedensoperationen)
Wichtigste externe Akteure im Bereich SSR	Westliche Geberländer; Entwicklungsorganisationen (v.a. UNDP, Weltbank); transnationale Akteure (v.a. INRO)	Westliche Geberländer; int. Organisationen (v.a. EU, NATO, OSZE); transnationale Akteure (INRO, PMC)	Multinationale Truppen (v.a. Vereinte Nationen); westliche Geberländer; UNDP; transnationale Akteure (INRO, PMC)
Spezifische Probleme des Sicherheitssektors	Mangelhaft geführter und kontrollierter Sicherheitsapparat; exzessive Militärausgaben; teilweise Alimentierung des Sicherheitsapparates durch eigene Wirtschaftstätigkeit	Überdimensionierter, ineffizienter und omnipräsenter Sicherheitsapparat; zivile, aber keine demokratische Kontrolle; starker Staat, aber schwache Zivilgesellschaft	Staatliche Strukturen kollabiert; sehr schwache Zivilgesellschaft; starke Präsenz bewaffneter nichtstaatlicher Akteure; spezifische Sicherheitsprobleme (Kleinwaffen, Landminen, etc.)
Chancen für die Reform des Sicherheitssektors	Gemischt – abhängig von Reformbereitschaft der Führung, Stärke der staatlichen Institutionen, Rolle und Zustand des Sicherheitsapparates, regionalem sicherheitspolitischem Umfeld, Geberländern und Entwicklungsorganisationen	Vergleichsweise gut, v.a. bei externen Anreizen (z.B. Beitrittsperspektive im Falle von EU und NATO) – starke staatliche Institutionen, relativ professioneller Sicherheitsapparat, genereller Demokratisierungsprozess	Grundsätzlich eher schlecht (schwache und umstrittene Staatslichkeit, Privatisierung der Sicherheit) – abhängig von Reformbereitschaft der lokalen Eliten und Engagement der internationalen Gemeinschaft

Empfängerlandes sowie zwischen den in diesem Land tätigen externen Akteuren. Ungenügende Koordination führt oft zu Doppelspurigkeiten, schlimmstenfalls gar zu Rivalitäten unter den beteiligten internen und externen Akteuren. So kann der Fall eintreten, dass verschiedene Akteure eines zu reformierenden Sicherheitssektors in einem bestimmten Staat verschiedene externe Akteure (Geberländer, internationale Organisationen, NRO) um ähnliche oder gar gleiche Unterstützungsprogramme im SSR-Bereich anfragen oder Geberländer um den »Export« ihrer Expertise in einem bestimmten SSR-Bereich konkurrieren – nicht zuletzt im Hinblick auf künftige Rüstungsgeschäfte oder politische Einflussnahme.

3. Drei typische Reformkontakte

Wie bereits erwähnt, lassen sich vereinfacht drei generelle SSR-Kontexte unterschieden, die in einer Reihe von Fällen bestimmte Ähnlichkeiten aufweisen, wobei es in der politischen Wirklichkeit selbstverständlich zu Abweichungen und auch zu Überschneidungen kommen kann. Je nach sozio-ökonomischem Entwicklungsstand, Natur des politischen Systems und sicherheitspolitischer Situation eines Staates können folgende Reformkontakte als typisch bezeichnet werden (vgl. Tabelle 1):

- der entwicklungspolitische Kontext einigermaßen stabiler Entwicklungsländer,
- der post-autoritäre Kontext von Transformationsländern und
- der »Post-Konflikt-Kontext« von Staaten, die sich – unterstützt von der internationalen Gemeinschaft – in der Phase des Wiederaufbaus befinden.

Diese Kontexte stellen jeweils ähnliche Herausforderungen für SSR-Aktivitäten dar, wobei selbstredend auch innerhalb eines Reformkontexts sehr unterschiedliche Problemlagen auftreten können – abhängig von der geographischen Lage, kulturellen Prägung und historischen Entwicklung eines Landes. Schließlich können einzelne Staaten gleichzeitig in unterschiedlichen Reformkontexten verortet werden.¹³

3.1 Der entwicklungspolitische Kontext

Das SSR-Konzept als solches hat seine Wurzeln in der Entwicklungszusammenarbeit. Erstmals wurde der Begriff an sich 1998 von der damaligen britischen Ministerin für Entwicklungszusammenarbeit, Clare Short, in die Diskussion eingeführt. Die Zeit dafür war jedenfalls reif. Im Verlauf der 1990er Jahre hatte in entwicklungspolitischen Kreisen die Erkenntnis an Boden gewonnen, dass Sicherheit und Entwicklung sich gegenseitig bedingen und ein wirksamer, gut geführter und demokratisch kontrollierter Sicherheitsapparat eine entscheidende Voraussetzung für nachhaltige

Entwicklung darstellt. Diese Erkenntnis fand zunächst ihren konkreten Niederschlag in der Entwicklungszusammenarbeit in Form von Maßnahmen zur Reduktion von Militärausgaben und DDR-Programmen. Das SSR-Konzept fasste diese Ansätze unter einem einheitlichen konzeptionellen Dach zusammen und bot eine Grundlage für die weitere Ausweitung entwicklungspolitischer Aktivitäten in bisher als politisch heikel betrachtete und deshalb gemiedene Grenzbereiche. Zugleich erleichterte der integrative SSR-Ansatz die konzeptionelle Verknüpfung des erweiterten Sicherheitsbegriffs mit verwandten entwicklungspolitischen Konzepten wie *good governance*, Reform des öffentlichen Sektors, Konfliktprävention und Friedensförderung. SSR wird heute im entwicklungspolitischen Kontext sehr breit verstanden, wobei die Reform nichtmilitärischer Sicherheitsakteure wie Polizei und Justizbehörden sowie die Stärkung von zivilen Führungs- und Kontrollinstanzen und der Zivilgesellschaft im Zentrum der entsprechenden Reformbemühungen steht.

Initiativen zur Reform des Sicherheitssektors können durchaus auch von den betroffenen Staaten ausgehen – etwa als Folge eines Regimewechsels. In den meisten Fällen jedoch sind es westliche Geberländer und internationale Organisationen, die SSR-Programme im Hinblick auf die Verstärkung der Effizienz und Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit vorantreiben – und dieses Vorgehen oft über den Mechanismus der politischen Konditionalität abzusichern versuchen. Grundsätzlich sollte man davon ausgehen können, dass in relativ stabilen Entwicklungsländern – im Gegensatz etwa zu Post-Konflikt-Staaten – die Voraussetzungen für SSR vergleichsweise gut sind. Dagegen spricht aber, dass der Sicherheitsapparat in diesen Staaten oft eine entscheidende Stütze des Regimes bildet und im Gegenzug eigene wirtschaftliche Interessen verfolgen kann. Dies reduziert die Reformbereitschaft der politischen Führung wie auch jene der maßgeblichen Kräfte des Sicherheitsapparates. Darüber hinaus sind die staatlichen Institutionen in Entwicklungsländern oft aufgebläht und leistungsschwach, was Reformmaßnahmen verpuffen lässt. Gleichzeitig ist unbestritten, dass Reformen ganz generell – und speziell solche in einem politisch heiklen Bereich wie dem Sicherheitssektor – ohne Einbezug der betroffenen Akteure und deren Interessen chancenlos sind. Vor diesem Hintergrund sind Geberländer und -organisationen dazu übergegangen, sich auf fallspezifische *entry points* zu konzentrieren, die zumindest in Teilbereichen des Sicherheitssektors erfolgversprechende Reformmaßnahmen erlauben.

3.2 Der post-autoritäre Kontext

Post-autoritäre Staaten, die sich im Prozess der Demokratisierung befinden, bilden einen zweiten Reformkontext. Die demokratische Transformation, soll sie denn erfolgreich verlaufen, muss das gesamte politische System erfassen – vor allem auch den Sicherheitssektor. Ausgangspunkt entsprechender Reformbemühungen ist meist ein überdimensionierter, ineffizienter und omnipräsenter Sicherheitsapparat, der zwar unter ziviler Kontrolle des abgelösten autoritären Regimes stand, aber nach wie vor weite Bereiche der Gesell-

¹³ Als Beispiel für eine solche Mischform könnte etwa Georgien angeführt werden, bei dem es sich um einen post-autoritären Staat handelt, der sich weitgehend in der Post-Konflikt-Phase befindet und zudem ein relativ niedriges Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung aufweist.

schaft und der Wirtschaft mit Nepotismus, Korruption und Repression durchdringt. Im Rahmen einer Sicherheitssektorreform müssen große Teile von Wirtschaft und Gesellschaft entmilitarisiert und ehemalige Beschäftigte des Sicherheitsapparates einer zivilen Verwendung zugeführt werden. Zudem spielen das Militär und andere Kräfte des Sicherheitsapparates angesichts ihrer dominanten Stellung und der relativen Instabilität von Transformationsprozessen oft eine entscheidende Rolle als Veto macht, die den Reformkräften den SSR-Bemühungen zuwiderlaufende Konzessionen abzutrotzen vermag. Im Weiteren gilt es darauf hinzuweisen, dass die demokratische Konsolidierung letztlich auch eine Veränderung tief verankerter, mit demokratischen Gepflogenheiten kaum zu vereinbarenden Denkmustern und Verhaltensweisen bedingt. Dies betrifft besonders den Sicherheitsapparat, der unter autoritären Regimen oft einen Staat im Staate bildete. Immerhin stehen die Chancen für Sicherheitssektorreform im post-autoritären Kontext wegen deren Einbettung in einen übergeordneten Demokratisierungsprozess vergleichsweise gut – dies insbesondere, wenn dieser Prozess durch äußere Anreize gefördert wird.

Letzteres trifft vor allem auf die Staaten Ostmitteleuropas zu, die aufgrund der von NATO und EU eröffneten Perspektive auf eine Vollmitgliedschaft über einen entscheidenden äußeren Anreiz für politische und wirtschaftliche Reformen verfügen. Zu Beginn der 1990er Jahre waren vor allem die NATO, aber auch die OSZE um die Förderung der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte, die Reform des Verteidigungssystems und die Modernisierung der Streitkräfte in den Staaten des ehemaligen Ostblocks bemüht. Entscheidend für die Einleitung von Reformen im Bereich des nichtmilitärischen Sicherheitsapparates war die EU, die im Rahmen ihrer Assoziierungs- und Beitrittsprozesse den ostmitteleuropäischen Staaten eine umfassende Reform von Polizei, Justizwesen und Grenzschutz in Übereinstimmung mit dem *acquis communautaire* abverlangte. In den vergangenen Jahren haben sowohl NATO wie EU damit begonnen, ihre diesbezüglichen Aktivitäten konzeptionell in einen größeren SSR-Zusammenhang zu stellen. Faktisch sind die beiden Organisationen entsprechend ihren angestammten Mandaten eine Arbeitsteilung eingegangen, indem sich die NATO auf die militärischen und die EU auf die nichtmilitärischen Aspekte von SSR spezialisierte, obwohl es zunehmend zu Überlappungen kommt. Mit dem Beitritt zahlreicher ostmitteleuropäischer Staaten zur NATO und zur EU konzentriert sich die Förderung von SSR im Falle der NATO auf die übrig gebliebenen Partnerstaaten im Bereich der ehemaligen Sowjetunion und im Falle der EU auf die Kandidaten- und Assoziierungsländer in Südosteuropa sowie auf die »neuen« Nachbarn im Osten. Darüber hinaus versuchen NATO wie EU, SSR auf die Agenda ihrer Kooperationsbeziehungen mit den Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens zu setzen – ein sehr schwieriges Unterfangen angesichts der Tatsache, dass es sich bei den angesprochenen Staaten wohl in den wenigsten Fällen – und wenn, dann höchstens ansatzweise – um post-autoritative Staaten handelt.¹⁴

¹⁴ Vgl. Hänggi/Tanner, a. a. O.

3.3 Der Post-Konflikt-Kontext

Der dritte Reformkontext umfasst jene Staaten, die sich nach einem in der Regel internen Gewaltkonflikt mit der Notwendigkeit zum Wiederaufbau staatlicher Institutionen konfrontiert sehen. Wegen der oft prekären Sicherheitslage unmittelbar nach Beendigung von Konflikten ist die Reform – oder vielmehr die Rekonstruktion – des Sicherheitsapparates vorzugsweise unter demokratischen Vorzeichen in den meisten Fällen eine unabdingbare Voraussetzung für Friedenssicherung und Wiederaufbau. So dringlich SSR in Post-Konflikt-Staaten sein mag, so schwierig sind die Umstände. Diese sind meist geprägt durch äußerst schwache staatliche Institutionen, eine zerrüttete Wirtschaft, inner-ethnische Spannungen und die Präsenz zahlreicher bewaffneter Kräfte – staatlicher wie nichtstaatlicher. Andererseits bieten sich in Nachkriegssituationen durchaus auch Chancen für erfolgreiche Reformen, vor allem wenn sie unter der Ägide einer militärisch abgesicherten internationalen Präsenz stattfinden und einer neuen reformwilligen Führung überantwortet werden können. Wie die Fälle Afghanistan und noch mehr Irak zeigen, trifft dies allerdings kaum zu, wenn es sich beim vorangegangenen Konflikt um eine ausländische Militärintervention zwecks gewaltsaufwendigen Regimewechsels gehandelt hat.

Wie bereits erwähnt, stellen sich in Post-Konflikt-Staaten meist zusätzliche spezifische Herausforderungen im Bereich SSR, die sich aus der Hinterlassenschaft des zwischenzeitlich beendeten Konfliktes ergeben. Entsprechende SSR-Programme sind deshalb thematisch meist umfassender als solche in Entwicklungsländern und postautoritären Staaten. Zusätzlich zur doppelten Kernaufgabe von SSR – Aufbau effizienter und wirksamer Sicherheitsapparate unter ziviler und demokratischer Kontrolle – gilt es andere sicherheitsrelevante Maßnahmen in die Reform des Sicherheitssektors zu integrieren bzw. zumindest mit dieser abzustimmen. Dazu zählen die Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten, das Einsammeln und Zerstören von Kleinwaffen, die humanitäre Räumung von Minen ebenso wie die Überführung von Straftätern, die gerichtliche Verfolgung oder außergerichtliche Bewältigung von Verbrechen, die im Zusammenhang mit dem vorausgegangenen Gewaltkonflikt stehen.

Der Post-Konflikt-Kontext unterscheidet sich in drei weiteren Punkten von den beiden anderen SSR-Kontexten. Erstens sind Post-Konflikt-Situationen meistens durch eine sehr prekäre Sicherheitslage charakterisiert. Das kurzfristige Ziel, ein sicheres Umfeld für den Wiederaufbau zu schaffen, erhält oft Vorrang vor anderen eher langfristig ausgerichteten Anliegen wie dem Aufbau demokratischer Strukturen. Dies führt fast unvermeidlich zu Zielkonflikten zwischen den beiden Kernanliegen von SSR. Zweitens zeigt sich der Widerspruch zwischen externer Förderung von SSR und interner Aneignung (*ownership*) dieses Prozesses in keinem anderen Kontext in derselben Schärfe wie in Post-Konflikt-Situationen. Die in der Regel militärisch abgesicherte internationale Präsenz ist meist mangels lokaler Kapazitäten gezwungen, in einer Übergangsphase, die oft länger dauert als ursprünglich erwartet, das Gewaltmonopol und die faktische Regierungsgewalt aus-

zuüben – dies im Widerspruch zum Erfordernis eines lokal generierten und demokratisch abgestützten Reformprozesses. Drittens ist als Folge des vorangegangenen Gewaltkonflikts die Privatisierung der Sicherheit in Post-Konflikt-Situationen meist viel ausgeprägter als in den beiden anderen SSR-Kontexten. Das Bemühen um eine möglichst rasche Stabilisierung der Sicherheitslage kann folglich dazu führen, dass bewaffnete nichtstaatliche Akteure von *warlords* bis hin zu privaten Militärfirmen über längere Zeit unangetastet bleiben oder gar in den Wiederaufbau miteinbezogen werden. Dies wiederum droht die langfristige Wiederherstellung des staatlichen Gewaltmonopols zusätzlich zu erschweren.

4. Fazit und Ausblick

Bei Sicherheitssektorreform handelt es sich um ein relativ neues Konzept, das nicht nur auf verschiedenen Politikfeldern (Demokratieförderung, Entwicklungs-, Friedens- und Sicherheitspolitik), sondern auch in unterschiedlichen Reformkontexten zur Anwendung kommt. Die obigen Ausführungen haben gezeigt, dass die Voraussetzungen und Anforderungen an SSR je nach Kontext sehr unterschiedlich sein können. Was hingegen alle drei besprochenen Kontexte gemein haben, ist die Tatsache, dass SSR mehr oder weniger stark von außen induziert ist – und dies in einem Bereich, der generell zur *domaine réservée* des souveränen Staates gezählt wird. Die externen – meist entwicklungs- oder sicherheitspolitischen – Akteure geben in der Regel den Anstoß zu SSR-Programmen, finanzieren diese in hohem Maße und stellen oft auch die notwendige Expertise zur Verfügung. Wo es an lokaler Reformbereitschaft mangelt, helfen externe Akteure oft mit politischen Anreizen oder politischem Druck nach. Zudem besteht eine natürliche Neigung, eigene – in den meisten Fällen »westliche« – Reformmodelle anzupreisen. All dies erzeugt zwangsläufig Spannungen mit dem für nachhaltigen Erfolg unabdingbaren Ziel lokal generierter und adaptierter Reformen. Für die Aneignung des SSR-Prozesses durch lokale Akteure und die Erarbeitung kontextspezifischer Lösungen gibt es hingegen keine einfachen Rezepte.

Vergleichsweise gute Rahmenbedingungen finden sich in stabilen Entwicklungsländern, in denen durch Wahlen oder eine andere Form des friedlichen Machtwechsels ein Demo-

katisierungsprozess ausgelöst wurde, in post-autoritären Transformationsstaaten, die sich um die Mitgliedschaft in regionalen Organisationen mit Demokratievoraussetzung bemühen, sowie in Post-Konflikt-Staaten, in denen multinationale Friedensmissionen die Rahmenbedingungen für den Wiederaufbau schaffen und die lokalen Akteure eine gewisse Reformbereitschaft an den Tag legen. Die Erfolgsaussichten von SSR-Aktivitäten in Ländern, die sich in einem bewaffneten Konflikt oder am Anfang der Konflikttransformationsphase befinden, sowie in autoritär verfassten Staaten bzw. in illiberalen Demokratien mit reformunwilligen Eliten sind hingegen als sehr gering zu veranschlagen.

Abschließend und ausblickend sei darauf hingewiesen, dass SSR nicht nur für Entwicklungsländer, Transformationsstaaten und Post-Konflikt-Staaten eine große Herausforderung darstellt, sondern zunehmend auch für hoch entwickelte Demokratien, die sich in einem sicherheitspolitisch vergleichsweise stabilen Umfeld befinden. Vor allem als Folge der seit den Anschlägen von »9/11« stark gestiegenen Bedrohung durch den internationalen Terrorismus islamistischer Provenienz und der massiv verstärkten Bemühungen zu dessen Bekämpfung sehen sich primär westliche und prowestliche Staaten mit der Notwendigkeit von Reformen im Bereich des eigenen Sicherheitssektors konfrontiert. SSR-Maßnahmen betreffen in diesem Kontext vor allem die Reorganisation der sicherheitspolitischen Zuständigkeiten angesichts der problematisch gewordenen Abgrenzung zwischen innerer und äußerer Sicherheit, die Restrukturierung des Sicherheitsapparates zur wirksameren Bekämpfung des Terrorismus in internationalem Verbund sowie – weitgehend noch ein Desideratum – die Stärkung der zivilen Führung und demokratischen Kontrolle der mit zusätzlichen Kompetenzen ausgestatteten Sicherheitsapparate.¹⁵ Bemerkenswerterweise sind hier vor allem jene Staaten von der Notwendigkeit einer Reform ihres Sicherheitssektors betroffen, die das SSR-Konzept sonst Entwicklungsländern, Transformationsstaaten und Post-Konflikt-Staaten empfehlen.

¹⁵ Vgl. Walter B. Slocombe, »Terrorism/Counter-Terrorism: Their Impact on Security Sector Reform and Basic Democratic Values«, in Alan Bryden und Philipp Fluri, *Security Sector Reform: Institutions, Society and Good Governance* (Baden-Baden: Nomos, 2003), S. 291-301.