



Stellungnahme

ZUR NATIONALEN SICHERHEITSSTRATEGIE

Empfehlungen des Beirats der Bundesregierung
Zivile Krisenprävention und Friedensförderung

Berlin, Juli 2023

Am 14. Juni 2023 hat die Bundesregierung die erste Nationale Sicherheitsstrategie veröffentlicht. Die Einführung der Nationalen Sicherheitsstrategie stellt aus Sicht des Beirats einen wichtigen Schritt zur Steigerung der Strategiefähigkeit der Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands dar. Der Beirat begrüßt ausdrücklich das umfassende Sicherheitsverständnis und das Primat der Krisenprävention, das der Nationalen Sicherheitsstrategie zugrunde liegt. Auch das Konzept der integrierten Sicherheit ist der richtige Schritt, um den vielfältigen Bedrohungslagen und der Komplexität der heutigen Sicherheitsordnung gerecht zu werden. Dennoch bleibt an vielen Stellen offen, wie die Bundesregierung zukünftig dem Auftrag der Krisenprävention im Konkretem gerecht werden kann – nicht zuletzt auch unter Aspekten der Haushaltsallokation.

In der Nationalen Sicherheitsstrategie nimmt die Statusanalyse, also die Beschreibung der sicherheitspolitischen Lage, einen großen Stellenwert ein. So wird „[d]as heutige Russland“ als „auf absehbare Zeit [...] größte Bedrohung für Frieden und Sicherheit im euroatlantischen Raum“ beschrieben. Des Weiteren wird China „in einem Zeitalter wachsender Multipolarität“ als „Partner, Wettbewerber und systemischer Rivale“ charakterisiert. Außerdem wird „[d]ie Bekämpfung der Klimakrise und der Umgang mit ihren Auswirkungen“ als die „zentrale Menschheitsaufgabe dieses Jahrhunderts“ identifiziert. Grundsätzlich wird daher eine gestärkte Bedrohungswahrnehmung in der Strategie ausgedrückt, der sich der Beirat anschließen kann. Ob die durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine ausgelöste sicherheitspolitische Zeitenwende zu einem Wandel der Weltsicht geführt hat, bedarf jedoch einer tiefgreifenderen Prüfung. Es wurde in der Strategie keine Vision für die Zukunft der europäischen Friedensordnung entwickelt oder konkrete Schritte dahin definiert. Zudem hätte die Strategie neben Frankreich und den Vereinigten Staaten von Amerika als wichtigste Partner die osteuropäischen Partner, hier insbesondere den deutschen Nachbarn Polen, erwähnen sollen – trotz aktueller politischer Differenzen.

Grundsätzlich wird das Primat der Krisenprävention zwar in der Nationalen Sicherheitsstrategie konstatiert (S. 40), jedoch fehlt es nach Eindruck des Beirats an weitergehenden Ausführungen zur Operationalisierung. Hier wäre der Verweis auf die im Koalitionsvertrag vorgesehenen Planziele und die Konkretisierung dieser wünschenswert gewesen. Das sicherheitspolitische Umfeld sollte auch im bevorstehenden Überarbeitungsprozess der Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ (Krisenleitlinien) Eingang finden.

Insgesamt fehlt es in der Nationalen Sicherheitsstrategie an klaren Definitionen von Zielen und Zielvorstellungen, die mit diesem Strategiedokument erreicht werden sollen. Es bräuchte greifbare Umsetzungsvorschläge, mehr Verbindlichkeit und institutionelle Schlussfolgerungen. Auch wenn die Bundesregierung betont, dass die Sicherheitsstrategie als „Dachdokument“ vorgesehen ist, welche die genaue Ausgestaltung anderen Strategiedokumenten überlässt, fehlt es hier an der Festlegung nächster Schritte, Mechanismen und Instrumente. So wird kein Rahmen für Anpassungsprozesse innerhalb der einzelnen Ressorts festgesetzt. Zwar wurde die Nationale Sicherheitsstrategie durch Regierungsvertreter:innen als Startpunkt für einen Prozess des strategischen Wandels beschrieben, doch bleibt bisher offen, wie dieser ausgestaltet werden soll und was für strukturelle Folgen die Veröffentlichung haben wird. Beispielsweise werden Partnerschaften mit Akteur:innen zivilgesellschaftlicher Organisationen in fragilen Kontexten wenig Raum gegeben, die langfristig dem Abbau von Konfliktursachen und Erhalt der Lebensgrundlagen dienen.

Die Priorisierung von Haushaltsmitteln wird angekündigt, jedoch keine Priorisierung der Themenbereiche vorgenommen: „Für unsere Sicherheit sind eine starke Bundeswehr, handlungsfähige Diplomatie und engagierte Entwicklungszusammenarbeit in unterschiedlichen Formen gleichermaßen unerlässlich.“ Im Bereich der Nachhaltigkeit werden ebenso keine konkreten Schritte zur Erhaltung unserer Lebensgrundlage genannt. Der zukünftige Umgang mit konkreten klimabedingten Krisen und Ansätze zur Prävention werden nicht ausgeführt. Auch bleiben die Instrumente und Charakteristika des integrierten Ansatzes vage und bereits existierende beispielhafte Formate werden nicht genannt (ressortgemeinsame Planung, Abstimmung, Evaluationen, Haushaltstitel).

Die Nationale Sicherheitsstrategie hätte von mehr selbstreflexiven Elementen profitiert. Die Perspektive richtet sich in der Regel von Deutschland nach Außen – der umgekehrte Blick wurde vernachlässigt. Angesichts des selbst gesetzten Anspruchs, Partnern weltweit auf Augenhöhe zu begegnen, fehlt neben der zutreffenden Betonung der eigenen Werte und Interessen das Bekenntnis zu einem gerade im Bereich von Außen- und Entwicklungspolitik wichtigen Dialog über Anknüpfungspunkte mit schwierigen Partnern. Der dringend notwendige Umgang mit dem kolonialen Erbe Deutschlands wird vernachlässigt. Bei der grundsätzlich zu begrüßenden Fokussierung auf das „Primat der Prävention von Krisen“ gilt es jedoch mögliche negative Auswirkungen von internationalen Krisenengagement mitzubedenken.

Die Nationale Sicherheitsstrategie erfasst Instrumente des Krisenengagements wie humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit als Bausteine von Wehrhaftigkeit. Auch trägt die Sicherheitsstrategie zu einer Verzahnung von Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung bei, wobei erstere hier weiterhin als flankierendes Element der Friedensförderung aufgefasst wird. Das Konzept eines integrierten Friedensengagements wird nicht sachgerecht und nur beiläufig unter internationalem Krisenengagement subsumiert. Es erhält als zentraler Bestandteil der Nationalen Sicherheitsstrategie und Pendant zum Konzept der integrierten Sicherheit nicht das notwendige Gewicht. Die hierfür richtungweisenden Krisenleitlinien werden nur am Rande erwähnt, was aus Sicht des Beirats der Gewichtung von Krisenpräventions- und reaktionsfähigkeit nicht gerecht wird.

Abschließend drückt der Beirat sein Bedauern aus, dass er nur in beschränktem Maße in die Konzeptionalisierung der Sicherheitsstrategie eingebunden wurde. Hier hätte der Erstellungsprozess der 2017 veröffentlichten Krisenleitlinien als Beispiel für eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteur:innen und insbesondere der Zivilgesellschaft dienen können, die für die Umsetzung und Wirksamkeit der Strategie entscheidend sein werden.

Auf dieser Grundlage formuliert der Beirat folgende Empfehlungen:

Die Bundesregierung sollte der Öffentlichkeit zeitnah kommunizieren, welche Prozesse zur Umsetzung der Strategie in den einzelnen Ressorts nun stattfinden und in welcher Weise bestehende oder zukünftige Dokumente, wie die Krisenleitlinien, deren Sektorstrategien, die Leitlinien zur feministischen Entwicklungs- und Außenpolitik, oder die Strategie zur Klimaaußenpolitik durch die Sicherheitsstrategie beeinflusst werden.

Angesichts der angespannten Haushaltslage spricht die Nationale Sicherheitsstrategie von der Notwendigkeit von Priorisierungen, ohne diese genauer zu definieren. Im Gegenteil wird eher die Gleichrangigkeit der deutschen Mittel im internationalen Krisenengagement betont. Geplante Kürzungen im Haushalt insbesondere in den Bereichen der Humanitären Hilfe, Krisenprävention, Friedensförderung und Entwicklungszusammenarbeit stimmen hiermit nicht überein. Die Bundesregierung sollte hier nachsteuern, um die Glaubhaftigkeit und Relevanz der Nationalen Sicherheitsstrategie nicht zu untergraben.

In der bevorstehenden Überarbeitung der Krisenleitlinien sollte sich die Statusanalyse der Nationalen Sicherheitsstrategie widerspiegeln und die veränderten sicherheitspolitischen Realitäten adressiert werden. Gleichzeitig sollte die Bundesregierung die in der Sicherheitsstrategie formulierten Ansprüche mit quantitativen und überprüfbaren Zielen hinterlegen. Diese zur tatsächlichen Umsetzung der Nationalen Sicherheitsstrategie erforderliche verbindliche quantitative Hinterlegung sollte im Wege der noch ausstehenden und im Koalitionsvertrag vorgesehenen Definition von Planzielen im Bereich der zivilen Krisenprävention erfolgen. Etwa die zu begrüßende Verstärkung des personellen Engagements des polizeilichen Beitrags im internationalen Krisenpräventionseinsatz bedarf einer verbindlichen Festlegung von deutlich höheren Entsendezahlen als bisher, um das postulierte Primat der Krisenprävention wirksam und verbindlich umsetzen zu können.

Die Bundesregierung sollte ergänzend zum Konzept der integrierten Sicherheit ausbuchstabieren, wie ihr integriertes Friedensengagement aufgestellt wird. Hier sollten in besonderer Weise auf gesellschaftliche Friedenspotentiale und die Förderung von Zivilgesellschaft eingegangen werden. Neben den strategischen Ansätzen des Auswärtigen Amts sind dabei vor allem die konfliktbearbeitenden und friedensfördernden Instrumente und Zugänge der Entwicklungszusammenarbeit stärker in den Blick zu nehmen.

Es braucht eine Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, welche die Ursachen von Krisen adressiert. Klimafolgen, Rassismus, tiefe sozio-ökonomische Ungleichheiten sowie die Spätfolgen des Kolonialismus beeinträchtigen die Lebensgrundlagen von Menschen massiv. Aber viele der in der Sicherheitsstrategie genannten Ansätze bleiben zu vage, um diese ursächlichen Krisenherde nachhaltig und strategisch zu bekämpfen. Dazu ist auch der kontinuierliche kritische Dialog mit gesellschaftlichen Akteur:innen außerhalb Deutschlands entscheidend und muss finanziell und personell besser aufgestellt werden. Nur so können Partnerschaften langfristig glaubhaft gestärkt werden.

Die Bundesregierung sollte beim angekündigten Ausbau ihrer Beiträge zur Stärkung der Zivilgesellschaft ihre Förderbedingungen in Anbetracht der oft sehr schwierigen und sich ständig verändernden Bedingungen im Ausland flexibler gestalten und Möglichkeiten der Verwaltungsvereinfachung prüfen.

Der Beirat der Bundesregierung Zivile Krisenprävention und Friedensförderung

Der Beirat bündelt zivilgesellschaftliche und wissenschaftliche Expertise zur Krisenprävention und Friedensförderung und berät die Arbeit der Bundesregierung. Er setzt sich aus 20 Expert*innen aus Wissenschaft, Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen zusammen. Er begleitet die Umsetzung der 2017 von der Bundesregierung beschlossenen Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. Durch seine Arbeit fördert der Beirat aktiv den Austausch der Bundesregierung mit der Zivilgesellschaft. Zu übergreifenden strategischen Fragen kann der Beirat öffentlich Stellung beziehen.

Weitere Informationen zum Beirat, sowie die Publikationen, finden sich auf:

<https://beirat-zivile-krisenpraevention.org>

Mitglieder des Beirats:

Dr. Kira Vinke

Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Beiratsvorsitzende

Leitender Kriminaldirektor a. D.

Dipl. Krim. Lars Wagner

Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol),
Beiratsvorsitzender

Bodo von Borries

Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe (VENRO)

Dr. Melanie Coni-Zimmer

Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und
Konfliktforschung (HSFK)

Professor Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann

Berghof Foundation

Generalleutnant a. D. Rainer L. Glatz

ehemaliger Befehlshaber des Einsatzführungs-
kommandos der Bundeswehr sowie ehemaliger
Senior Distinguished Fellow der Stiftung Wissen-
schaft und Politik (SWP)

Melanie Hauenstein

United Nations Development Programme (UNDP)

Professor Dr. Andreas Heinemann-Grüder

Bonn International Center for
Conflict Studies (BICC)

Dr. habil. Julia Leininger

German Institute of Development and
Sustainability (IDOS)

Dr. Jörg Lüer

Gemeinsame Konferenz Kirche und
Entwicklung (GKKE)

Dr. Claudia Major

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Dr. Jochen Motte

Forum Menschenrechte

Nora Müller

Körper-Stiftung

Winfried Nachtwei

MdB a. D.

Dr. Jana Puglierin

European Council on Foreign Relations (ECFR)

Dr. Matthias Ries

Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt)

Dr. Sonja Schiffers

Heinrich-Böll-Stiftung

Ginger Schmitz

Plattform Zivile Konfliktbearbeitung

Dr. Barbora Šedová (aktuell in Elternzeit)

Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK)

Martin Vehrenberg

Konsortium Ziviler Friedensdienst
(ZfD) / AGIAMONDO e.V.