



/ „Nationale Sicherheitsstrategie“ & globaler Süden

Blog

„Nationale Sicherheitsstrategie“ & globaler Süden

Nach langen Kontroversen präsentierte das Bundeskabinett am 14. Juni eine „Nationale Sicherheitsstrategie“. Sie betont darin die Verstärkung der militärischen Verteidigungsfähigkeit auf europäischer Ebene und das Bekenntnis zum Zwei-Prozent-Ziel der NATO. Wie sind die Aussagen des 75-seitigen Dokuments im Einzelnen zu bewerten und was bedeuten sie für die Friedens- und Entwicklungspolitik?

Von Dr. Martina Fischer am 10.08.2023



Dr. Martina Fischer



Im Vorfeld hatten Friedens- und entwicklungspolitische NGOs in Konsultationen zur „**Nationalen Sicherheitsstrategie**“ empfohlen, das Bekenntnis zu einer kooperativen, multilateralen Weltordnung und den globalen Nachhaltigkeitszielen (SDGs) in den Mittelpunkt zu rücken. Dass es im Interesse Deutschlands, denn die großen Krisen, die die Sicherheit von Menschen in Deutschland und auf dem gesamten Planeten gefährden, könne nur gemeinsam mit möglichst vielen Staaten bewältigt, so lautet das Anliegen, die Empfehlungen der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung vom 23. September 2022. Der nationale „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, die Begrenzung der Klimakrise und die Bewältigung ihrer Auswirkungen, der Sicherung des Zugangs zu Wasser und Ernährung und der Schutz der Gesundheit der Menschen“ wird im Kapitel „Werte und Interessen“ (S. 21) ausdrücklich erwähnt, allerdings in der Rangfolge erst als sechster von acht Punkten. Dort wird sechs rangiert, die Förderung von Frieden und Stabilität weltweit und das Eintreten für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, menschliche Entwicklung und Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen als Voraussetzung für nachhaltige Sicherheit.¹

Diskrepanz zwischen Ankündigung und finanzieller Ausgestaltung

Auf S. 42 heißt es: „Die Bundesregierung wird ihr Engagement in einem integrierten Ansatz der internationalen Krisenprävention, Stabilisierung, Friedensförderung, humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit weiter vertiefen“; dabei den Schutz der einzelnen Menschen in den Mittelpunkt stellen und die Interessen von Frauen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen besonders berücksichtigen. Dafür sollen stärker als bisher wissenschaftsbasierte Ansätze der Frühwarnung und Prävention von Krisen, sowie für Stabilisierung und Friedenssicherung genutzt werden.“ Wenn die Bundesregierung an dieser Stelle ihren eigenen Anspruch ernst nimmt, **mus sie dafür sorgen, dass die Mittel für Entwicklungszusammenarbeit und zivile Krisenprävention (Eats des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ, sowie des Auswärtigen Amtes, AA) auf keinen Fall gemindert werden, und einen entsprechenden Haushalt vorlegen.** Nach dem Willen der Regierung soll die Schuldenerbisse weiter eingehalten werden. Die Budgetverhandlungen gestalten sich offenbar so kontrovers, dass noch keine Eckwerte für den Haushalt 2024 vorgestellt wurden. Aus den einschlägigen Ministerien hört man, dass sie eher mit Kürzungen als mit Erhöhungen rechnen. Die Mittel für Entwicklungszusammenarbeit, zivile Krisenprävention und Friedensförderung müssen jedoch dringend erhöht werden, wenn man der Eskalation von Gewaltkonflikten, der Verstärkung von Gewalttätigen, Hunger, Armut und Staatszerfall entgegenwirken möchte. Nur so kann die Regierung den zahlreichen Selbstverpflichtungen nachkommen, die schon in den Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ (2017) feststehen. Diese bildeten in den vergangenen Jahren einen wichtigen Referenzrahmen sowohl für NGOs als auch für das AA und BMZ. Sie werden in der Sicherheitsstrategie nicht sehr prominent, aber auf Seite 41 zumindest am Rande einmal explizit erwähnt. Dort heißt es: „Die Bundesregierung ist ihren Leitlinien zur Krisenminderung, Konfliktbewältigung, Friedensförderung verpflichtet. Wir werden Entscheidungen über unser internationale Krisenmanagement auf der Grundlage unserer Werte an strategischen Interessen ausrichten.“ Auch die Entwicklungspolitik soll stärker als bisher an „strategischen Interessen“ ausgerichtet werden. Was das konkret bedeutet, wird nicht ausgeführt. Soll die Übernahme von Verantwortung zur Bekämpfung von Hunger und Armut und die Sicherung der Lebensgrundlagen von Bedürftigen nur noch im Eigeninteresse erfolgen und sicherheitspolitischen Erwägungen untergeordnet werden? Hier muss man die Umsetzung sehr genau prüfen und dem Trend zur zunehmenden „Versicherlichung“ der Entwicklungszusammenarbeit entgegenwirken.

Wie steht es mit der Analysefähigkeit?

NGOs hatten der Regierung in Konsultationen zur nationalen Sicherheitsstrategie empfohlen, dass internationale Konfliktlösungen differenziert zu analysieren und nicht ins Schema eines ideologischen Systemwettbewerbs von Demokratien und Autokratien zu pressen, und sie hatten dazu genannt, geopolitisches Denken zu folgen. Jedoch ist die Sicherheitsstrategie nur doch stark von der dichotomischen Einteilung der Welt in (westliche) Verbündete und „systemische Rivale“ geprägt. Die Sicherheitsstrategie führt durch Russland und Rivalität mit China nehmen breiten Raum ein. Was fehlt, ist ein Hinweis drauf, dass jenseits des Krieges in der Ukraine internationalisierte Bürgerrechte und diktatorische Gewalt nach wie vor das Konfliktgeschehen weltweit prägen. Daren Bewältigung wiederum erfordert diplomatische Initiativen, eine restriktive Rüstungsexportpolitik sowie die Stärkung von Konfliktbearbeitungsinstrumenten regionaler Organisationen (vgl. dazu [Friedensgutachten 2022](#), [Friedensfähig in Kriegzeiten](#), S. 9).

Multilaterale Politik und Stärkung der Vereinten Nationen

Positiv ist das wiederholte Bekenntnis zur **multilateralen Weltordnung** auf der Grundlage der UN-Charta zu bewerten. So heißt es in der Strategie: „Wir nehmen das fünfzigste Jubiläum unserer Mitgliedschaft zum Anlass, unser umfassendes VN-politisches Engagement fortzuentwickeln.“ (S. 42) Wie der deutsche Beitrag zur Stärkung der Instrumente der VN zur Krisenvermeidung und -bewältigung aussehen könnte, bleibt völlig unbestimmt. Immerhin gibt es den Vorschlag, „den wichtigen politischen Beitrag im internationalen Einsatz für zivile Krisenprävention“ zu stärken und dafür speziell für Auslandseinsätze geschultes Personal zu qualifizieren.“ (ebenda)

Engagement für Rüstungskontrolle

Positiv ist auch die Aussage zu bewerten, dass die Bundesregierung sich für den **Einhalt und die Weiterentwicklung der globalen Rüstungskontrollarchitektur** einsetzen will (S. 44ff). Sie beklagt zu Recht die Erosion der Rüstungskontrolle (S. 24) und erwähnt den wesentlichen Anteil, den das Handeln Russlands daran hat. Das ist jedoch nur die halbe Wahrheit, denn auch westliche Partner haben wichtige Abkommen in den vergangenen Jahren aufgekündigt (vgl. [Martina Fischer 2022](#)). Aber immerhin enthält die Strategie das Bekenntnis, dass sich die Bundesregierung für **bestehende politische und militärische Kommunikationskanäle im NATO-Russland-Verhältnis (...)** und auch für die praktischen Instrumente der OSZE für Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung einsetzen werde. Auch die Rolle der OSZE-Institutionen beim Erhalt von Demokratie und Menschenrechten wird gewürdigt (S. 39) Diese Aussagen stimmen optimistisch. Auch auf Abrüstungsschritten im Rahmen des multilateralen Nichtverbreitungsvertrages will die Bundesregierung hinwirken. Welche konkreten Schritte Deutschland unternehmen will, bleibt allerdings offen. Keine der wichtigen Abkommen, mit denen ein Rüstungswettlauf auf europäischer und internationaler Ebene gebremst werden kann, wird beim Namen genannt. Das ist trübsalig, wenn man bedenkt, dass **neben dem Klimawandel vor allem die Erosion der Rüstungskontrolle im nuklearen Bereich aktuell die größte aller Gefahren für das Überleben der Menschheit** bilden. Auch für verbesserte **Rüstungsexportkontrolle** auf nationaler und europäischer Ebene will sich die Regierung engagieren. Hier bleibt der Wortlaut des geplanten Rüstungsexportkontrollgesetzes akzeptieren. Unter anderem daran wird sich zeigen, ob Deutschland einen Beitrag dafür leistet, die Glaubwürdigkeitliche im Umgang mit den Menschen und mit Gewaltenteilung im globalen Süden zu schließen.

„Integrierte Sicherheit“ als Leitbegriff

Zum Leitbegriff hat die Bundesregierung die „integrierte Sicherheit“ erhoben, die aus dem bisherigen Konzept der „vernetzten Sicherheit“ weiterentwickelt werden soll (S. 40). Dieses hatte die effizientere Abstimmung einzelner Ressorts zum Ziel. Allerdings bleibt auch in der Nationalen Sicherheitsstrategie offen, wie das Regierungshandeln wirklich kohärenter gestaltet werden kann. Das ist wohl auch dem Umstand geschuldet, dass in dem Dokument eine enorme Vielzahl an Gefahren und Risiken unterschiedlicher Relevanz beschrieben werden; die ganz verschiedene Antworten und Instrumente erfordern. Die Palette reicht von Staaten, die die internationale Ordnung untergraben und revisionistische Vorstellungen von Einflussplänen durchsetzen wollen (Russland, China), über Kriege, Krisen und Konflikte in Europas Nachbarschaft, Terrorismus und Extremismus, chemische, biologische und atomare Gefahren, Bedrohungen des Handels, Cyberangriffe, sicherheitspolitische Folgen aus dem Technologiewettbewerb, Bedrohungen durch ausländische Nachrichtendienste, organisierte Kriminalität, illegale Finanzflüsse, bis hin zur „illegalen Migration“. Unklar bleibt, wie sich „integrierte Sicherheit“ mit dem **Konzept der „Menschlichen Sicherheit“** verbindet, das aus menschenrechtlicher Perspektive vor allem die Rechte des Individuums in den Blick nimmt. Hier hätte man sich eine Schärfung und Konkretisierung der Ziele ausgedacht.

Unbefriedigend: Das Verhältnis von Sicherheit und Friedensförderung

Die Plattform Zivile Konfliktbearbeitung hatte 2022 empfohlen, in der Sicherheitsstrategie Friedensförderung als eine Querschnittsaufgabe deutscher Politik zu beschreiben und den Ausbau der Infrastruktur für Krisenprävention zu fördern. **Frieden** wird jedoch nur in einer Zwischenüberschrift prominent erwähnt, nämlich dort, wo es um „Wehrhaftigkeit“ und den Einsatz der Bundeswehr geht. Damit wird man der Komplexität von Friedenshandeln im internationalen System kaum gerecht, denn der Aufbau und die Erhaltung von Frieden erfolgen ganz überwiegend nicht durch militärische Maßnahmen, sondern durch zivile (staatliche und zivilgesellschaftliche) Akteure und Strukturen, und in sehr langwierigen Prozessen. Zudem ist Frieden – auch wenn die Sicherheit nicht zu haben ist – doch deutlich mehr als Sicherheit. Dennoch werden in die Strategie der Bundesregierung die Begriffe „integrierte Sicherheit“ und „integriertes Friedensmanagement“ stellenweise synonym gesetzt. Als konkretes Instrument wird ausdrücklich die militärische Entschöpfung von Partnern genannt. Die Erfahrungen mit diesem Ansatz werden allerdings von zahlreichen NGOs (darunter auch Partnern von Brot für die Welt) im globalen Süden durchaus kritisch bewertet, und es hat sich (j.a. in Mail und dem Sahel; Myanmar) gezeigt, dass es bei der Unterstützung von Polizei und Militär in Drittländern funktions Selbstüberprüfung und Evaluierung, sowie eines fortlaufenden Monitorings bedarf, um sicherzustellen, dass man nicht ungewollt Menschenrechtsverletzungen und Konfliktverschärfung Verspruch leistet.

Monitoring und konflikt sensible Selbstüberprüfung? Fehlanzeige

Assagen zur notwendigen Orientierung am „Do-no-harm-Prinzip“ sucht man in der Strategie vergeblich. Das umfasst die kritische Selbstüberprüfung, ob das eigene Handeln Konflikte in der Welt generiert, begründet, oder verstärkt. Denn wenn für eine glaubwürdige Politik der Krisenprävention unentbehrlich. Zumindest hätte man sich gewünscht, dass auf die Fortgeltung der Strategiegeplante hingewiesen wird, die zur Umsetzung der Leitlinien Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ (2017) erarbeitet wurden. Sowohl die Strategie zur Sicherheitskooperation, als auch zu Rechtsstaatlichkeit und Transparenz enthalten hierzu nämlich diverse Selbstverpflichtungen. In den Strategiepapieren der meisten Ressorts blieben Auswirkungen des eigenen Engagements in den Ländern des globalen Südens jedoch bisher unberücksichtigt. Umso wichtiger wäre es in dem, neu organisierten Dachdokument Nationaler Sicherheitsstrategie ein Bekenntnis zum konflikt sensiblen Handeln und (Selbst-)evaluierung gewesen. Eine Empfehlung der Plattform zivile Konfliktbearbeitung vom 23.9.2022 lautet: „Eine Friedenspolitik kohärente Politik bemisst sich vor allem daran, ob es der Bundesregierung gelingt, die Ursachen von Konflikten frühzeitig zu identifizieren und auch die eigenen Anteile an den Strukturen des internationalen Unfriedens zu reflektieren und diese zu reduzieren.“

Das schwierige Verhältnis zum globalen Süden

Last but not least bleibt das **Verhältnis zum globalen Süden** im Ungewissen. Zwar kindigt die Strategie an, die Regierung werde ihre globalen Partnerschaften gestärkt ausbauen, um bessere und nachhaltige Angebote machen zu können. Hierbei strebt sie eine faire, respektvolle und langfristige Zusammenarbeit unter souveränen und gleichberechtigten Partnern an. (S. 42) Der Zusammenhang zwischen Entwicklungspolitik und der Überwindung der Klimakrise, von Armut, Hunger und Konflikten wird benannt (S. 43), und auch deren Beitrag zur Krisenprävention und zum Aufbau von Strukturen der Konfliktbearbeitung und Demokratieförderung, guter Regierungsführung und Zivilgesellschaft. Außerdem weist das Papier wiederholt auf die Bedeutung der G 20 hin, in der sich deutsche Politik abstimmen will. Aber die Hintergründe der wachsenden Attraktivität und Bedeutung der BRICS-Staaten (dazu gehören neben Russland Brasilien, Südafrika, China und Indien) und der Weigerung zahlreicher Länder des globalen Südens, gemeinsam mit den westlichen Ländern den völkerrechtswidrigen Krieg Russlands gegen die Ukraine zu verurteilen, werden nicht angemessen ausgeleuchtet.

Dazu gehören gravierende Störungen des internationalen Handels und die Tatsache, dass vielen Regierungen im globalen Süden die eigenen wirtschaftlichen Interessen naher als ein etwaiger Boykott gegen Russland zu sein scheinen. Viele sympathisieren zudem mit den Zielen der BRICS, ein Gegengewicht zur G 7 zu schaffen. Viele kritisieren das „Narrativ von Demokratie und Menschenrechten, das von westlich-liberalen Regierungen oftmals lehrstuhlmäßig vorgelesen wird. Einporren an die Kolonialzeit spielen ebenfalls eine Rolle. Die BRICS-Mitglieder Brasilien, Indien und Südafrika sowie auch zahlreiche andere Länder des globalen Südens fordern ein größeres Mitspracherecht in internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen, dem Internationalen Währungsfonds (IWF), der Weltbank und der Welthandelsorganisation (WTO)“, so schreibt Herbert Wulf, ehemaliger Leiter des BRICS, Bonn, im [IPG-Jahrbuch zum 1.9.2022](#). Er sieht die BRICS als ein auf wirtschaftliche und militärische Stärke getrimmtes „geopolitisches“ und zugleich „anti-regionalistisches Projekt“, das die Vormachtstellung der bestehenden Weltordnung und die weltwirtschaftliche Dominanz des US-Dollars brechen wolle. 19 weitere Länder haben ein Interesse an der Mitgliedschaft erklärt, insofern müsste man die BRICS-Staaten seien als globales Schweregewicht ernst nehmen. Umso dringender wäre es, dass die EU-Mitgliedsländer des globalen Südens überzogene Angebote zur Kooperation in Entwicklungsprojekten, beim Ausbau von Infrastruktur und im Bereich der Energie machen und diese auf Augenhöhe, ernsthaft und nachhaltig gestalten.

Die Ankündigung in der Strategie der Bundesregierung (S. 46), man wolle alternative und menschenrechtskonforme Bezugsquellen für strategische Rohstoffe vorbringen, und sich für die Beachtung von Nachhaltigkeitsstandards in den globalen Lieferketten einsetzen, bietet dafür sicher Anknüpfungspunkte. Aber auch hier bedarf es einer stärkeren Konkretisierung von Politikschritten. Lieferketten werden im Papier häufig erwähnt, allerdings meist im Sinne der Vermeidung von Abhängigkeit in strategisch wichtigen deutschen Wirtschaftszweigen. Und es fehlt ein Hinweis auf Maßnahmen zur Neugestaltung von Beziehungen mit Menschen im globalen Süden. Die Leitlinien für eine **„Ermittelnde Außenpolitik“** und für eine **„Ermittelnde Entwicklungspolitik“**, die vom AA und dem BMZ erst kürzlich veröffentlicht wurden, nehmen ausdrücklich Bezug auf koloniale Erfahrungen, Einstellungen und fortbestehende Beziehungsmuster, die es in der Kooperation mit den Menschen im globalen Süden zu überwinden gelte. Dafür müssten auch die ministerialen Strukturen verändert werden. Solche Einsichten in einem Regierungspapier zu lesen, war tatsächlich innovativ. Einige Aussagen dazu zu hätten auch der Sicherheitsstrategie gut zu Gesicht gestanden.

Zusammenfassung und Fazit

Die Sicherheitsstrategie bildet ein Kompromisspapier, das viele Ressorts abbilden und zufriedenstellen muss. Sie ist gespickt mit Wiederholungen, die die Rezeption erschweren. Konkrete Ziele, Aufgaben und Selbstverpflichtungen kann man der Strategie nicht entnehmen. Daher wird sie vermutlich nur geringen Einfluss auf die Steuerung der politischen Praxis entfalten. Dennoch enthält das Papier eine Reihe von Anknüpfungspunkten, unter anderem zur Förderung von Zivilgesellschaft, auf die sich NGOs beziehen können. Sie sollten sorgsam beobachten, wie die Ankündigungen in die Praxis umgesetzt werden und ob sich das mit den Verpflichtungen der Krisenprävention und Friedensförderung (Leitlinien von 2017) überentgegen lässt. Wichtig wäre, bei jeder einzelnen solchen, sicherheits-, entwicklungs-, umwelts- und wirtschaftspolitischen Maßnahme zu fragen: Wessen Sicherheit meinen wir, wenn wir von Sicherheit sprechen, und wie kann man die unterschiedlichen Sicherheitsinteressen von Menschen in Deutschland, Europa und der globalen Welt (genau im globalen Süden) überlegen? Was geht alle an und was sollte Priorität haben? Und was gewährleisten wir eine kohärente und konflikt sensible Politikgestaltung? Hier müsste die Strategie nochmal neu ansetzen und völlig neu geordnet werden.

Dass eine „Nationale Sicherheitsstrategie“ die Sicherheit der Menschen hierzulande zum Ausgangspunkt nimmt, ist nachvollziehbar. Problematisch ist jedoch, wenn offenbar, wie das Verhältnis zu einem Großteil der Welt (vor allem zum globalen Süden) gestaltet werden soll, und wenn Versprechen keine Taten folgen. Wenn angekündigt wird: „Zugleich werden wir unsere Investitionen in (...) eine engagierte humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit stärken“ (S. 13) und zugleich das Gegenteil (eine Entkürzung) in Vorbereitung ist, steht Deutschlands Glaubwürdigkeit in der Welt auf dem Spiel. Auch hier müssen sich die Friedens- und entwicklungspolitischen NGOs mit klaren Forderungen einmischen, und sie müssen darauf drängen, dass sich Entwicklungspolitik an den Erfordernissen der Bedürftigen orientieren muss und nicht sicherheitspolitischen Interessen untergeordnet werden darf.

Mit Brot für die Welt verbunden

Kontakt
Telefon 030 5202-110

Spendenkonto
Telefon 030 5202-4711

Newsletter abonnieren
Registrieren Sie sich für unseren Newsletter

Netzwerk und Transparenz

© 2023