



SICHERHEITSEKTORREFORM: GRUNDLAGEN, ENTWICKLUNGEN UND BMLV-ENGAGEMENT

Hans Lampalzer

Am 19. Jänner 2020 einigten sich 16 Staaten und Organisationen beim Libyen-Gipfeltreffen in Berlin auf einen Friedensfahrplan. Dabei bekannten sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer unter anderem auch dazu, die „strukturellen Probleme im Regierungs- und Sicherheitssektor anzugehen“. Der vorliegende IFK Monitor nimmt diesen aktuellen Kontext zum Anlass, einige grundlegende Aspekte zum Thema Sicherheitssektorreform (SSR) darzustellen, dessen Verankerung in ausgewählten Internationalen Organisationen zu skizzieren sowie einen Überblick über diesbezügliche Aktivitäten des Bundesministeriums für Landesverteidigung (BMLV) zu geben.

Was versteht man unter einer Sicherheitssektorreform?

SSR bezeichnet – in dem dieser Ausarbeitung zugrundeliegenden Kontext – einen politischen, und gleichzeitig auch technischen Prozess, der darauf abzielt, sowohl die staatliche als auch menschliche Sicherheit zu verbessern und dabei die Prinzipien einer guten Regierungsführung (demokratisch-zivile Kontrolle, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte) im Sicherheitssektor einzuhalten. Der Sicherheitssektor umfasst alle staatlichen und nicht-staatlichen Akteure, welche diverse Sicherheitsfunktionen ausüben (z.B. reguläre und irreguläre Streitkräfte, Polizei, Grenzschutz, Nachrichtendienste, Gerichte, Straf- und Justizvollzugsanstalten, private Sicherheitsanbieter), steuern und verwalten (u.a. Regierung, Ministerien) sowie beaufsichtigen (u.a. Parlament, spezifische Aufsichtsinstitutionen, Verfassungsgerichtshöfe, Zivilgesellschaft, Medien, Gewerkschaften). Als Maßstab für einen funktionierenden Sicherheitssektor gilt – vereinfacht dargestellt – dass die

Bürgerinnen und Bürger Vertrauen in die Effektivität und Rechenschaftspflicht der diversen staatlichen Institutionen haben und sich nicht von diesen abwenden. Für das Gelingen einer Reform ist zwingend das Prinzip der nationalen Inhaberschaft („ownership“) zu beachten. Nur die Beteiligung bzw. Ermächtigung der meist vielfältigen lokalen, staatlichen und nicht-staatlichen Akteure und Interessensgruppen bietet eine Möglichkeit, die Bedürfnisse der Bevölkerung vor Ort zu erfassen und die Chance zu einer nachhaltigen, stabilen Lösung. Eine Sicherheitssektorreform ist nicht nur als Instrument im Rahmen der Konfliktprävention bzw. Konfliktnachsorge wertvoll. Sie erfüllt auch in einem Transformationsprozess eine wichtige Aufgabe.

Welche Ebenen und Aktivitäten umfasst eine Reform?

Zur nachhaltigen Umsetzung der in der Theorie angeführten und in der Praxis verfolgten SSR-Ziele Effektivität, Effizienz, Rechenschaftspflicht sowie Respektierung der internationalen Normen, Standards und Menschenrechte sind Aktivitäten auf verschiedenen Ebenen erforderlich. Beispielsweise gilt es, auf der strategischen Ebene einerseits die rechtliche Basis für den Primat der demokratischen und zivilen Gewaltenausübung mit einer zivilen und demokratischen Kontrolle des Sicherheitssektors und der Justiz zu schaffen. Andererseits soll deren Effektivität durch unabhängige Aufsichtsmechanismen sichergestellt und die Einbindung der Zivilgesellschaft in diese Prozesse gefördert werden. Aktivitäten auf der operativen Ebene zielen unter anderem auf die Schaffung bzw. Anpassung der Organisationsstrukturen, interner Standards und Kontrollmechanismen und Verbesserung der Transparenz ab. Zu Aktivitäten auf der taktischen Ebene zählen beispielsweise die Umsetzung von anerkannten Standards, die Einführung adäquater Ausbildung und Ausrüstung sowie die Gewährleistung eines geregelten und gleichberechtigten Zugangs zu Sicherheit und Justiz bzw. die Einbindung der Öffentlichkeit.

Internationale Organisationen (IO) und SSR

Das SSR-Engagement der hier dargestellten IOs ist unterschiedlich gestaltet: Die VN und OSZE sind in ihren Mitglieds- bzw. Teilnehmerstaaten aktiv, die NATO in Mitglieds- und Partnerstaaten und die EU ausschließlich in Drittstaaten. Die international mitunter kontrovers geführte Diskussion um SSR beruht auch darauf, dass der Sicherheitssektor ein politisch sehr heikler ist und Aktivitäten manchmal als Projektion strategischer Interessen von außen wahrgenommen werden.

Vereinte Nationen (VN)

In den Vereinten Nationen sind u.a. die im Jahr 2007 eingesetzte *UN Inter-Agency Task Force (IASSRTF)* sowie die 2009 geschaffene *Security Sector Reform Unit* im *Department of Peacekeeping Operations (DPKO)* als Meilensteine auf institutioneller Ebene zu nennen. Die politischen Bemühungen fanden am prominentesten in der Sicherheitsratsresolution 2151/2014 ihren Ausdruck. Mit dieser ersten und thematisch ausschließlich dem Thema SSR gewidmeten Sicherheitsratsresolution wurde u.a. die grundlegende Bedeutung von SSR für Frieden und nachhaltige Entwicklung unterstrichen. Ein wesentlicher Beitrag, die Thematik in den VN in einen umfassenderen Kontext zu setzen, war die Entscheidung, SSR-Aktivitäten im Rahmen von friedenserhaltenden Missionen (PSO) zu mandatieren und damit in die Kategorie der Einsatzaufgaben zu heben. Einen weiteren aktuellen Bezugspunkt bildet die „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ und hier insbesondere das Ziel 16 „Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen“. Einsätze mit spezifischem SSR-Mandat bzw. gezielte Unterstützung finden derzeit in vier *Peacekeeping Operations* (Mali, Zentralafrikanische Republik, Südsudan, DR Kongo) sowie sechs *Special Political Missions* (Libyen, West Afrika & Sahel, Jemen, Somalia, Afrikanische Union, Burundi) statt.

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)

Die OSZE als größte regionale Sicherheitsorganisation behandelt in ihren drei Dimensionen (politisch-militärische, wirtschaftliche und ökologische sowie menschliche) Sicherheit stets in einem umfassenden Sinn. Bereits sehr früh, 1994, damals noch als *Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)*, schuf man mit dem Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten von Sicherheit ein bis heute gültiges, politisch bindendes Grundlagendokument für die demokratische Kontrolle von militäri-

schen und paramilitärischen Kräften sowie Sicherheitskräften. Im Wege ihrer 15 Feldmissionen sowie Institutionen werden verschiedenste Teilaspekte von SSR seit ihrem Bestehen gefördert. Zielsetzung ist es, die 57 teilnehmenden Staaten im Rahmen ihrer nationalen Prozesse zur strukturellen Konfliktverhütung und zum Aufbau widerstandsfähiger, verantwortungsvoller Institutionen zu unterstützen. Obgleich insbesondere seit dem Schweizer OSZE-Vorsitz 2014 Versuche unternommen wurden, die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses von *Security Sector Governance and Reform (SSG/R)* sowie eines diesbezüglichen strategischen Ansatzes im OSZE-Rahmen voranzutreiben, waren diese Bestrebungen aufgrund eines unterschiedlichen politischen Verständnisses bis dato nicht erfolgreich. Mit den 2016 lancierten internen Richtlinien zur anlassbezogenen Verwendung für das Missionspersonal (*Security Sector Governance and Reform [SSG/R]: Guidelines for OSCE Staff*) wurde ein anerkanntes Werkzeug zur Implementierung geschaffen.

Europäische Union (EU)

Die EU weist sowohl über ihr Engagement in derzeit 17 Missionen bzw. Operationen – derzeit 11 zivile und sechs militärische – im Rahmen der *Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)* als auch der Entwicklungszusammenarbeit reiche Erfahrung auf. Bereits 2006 wurde das sogenannte *Policy Framework for Security Sector Reform* angenommen, das die zivilen und militärischen Aspekte von SSR in einem umfassenden und bereichsübergreifenden Ansatz zusammenführt und die holistische, langfristige Multisektor-Dimension von SSR als wichtigen Beitrag der EU-Außenpolitik anerkennt. Das jüngste strategische Rahmendokument stammt aus 2016. Die so genannte *Joint Communication to the European Parliament and the Council: Elements for an EU-wide strategic framework to support security sector reform* zielt insbesondere auf eine Hebung der Effektivität der EU sowie ihrer Mitgliedsstaaten bei der Unter-

stützung der SSR-Bemühungen für Drittstaaten ab. Mit der parallelen Ausweitung des Instruments für Frieden und Stabilität (IPS) verfügt die EU über ein außenpolitisches Instrument zur Finanzierung von Maßnahmen im gesamten Konfliktkreislauf. Zwischen 2014 und 2020 wurden damit ca. 200 Projekte in über 75 Drittländern im Umfang von 2,3 Mrd. Euro finanziert. Eine weitere rezente Entwicklung stellt die 2018 beschlossene Etablierung des *zivilen CSDP-Compacts* dar, welcher insbesondere einen EU-internen Kapazitätenaufbau zum Ziel hat.

Nordatlantische Vertragsorganisation (NATO)

Die NATO fokussiert auf die effektive und transparente Gestaltung des Verteidigungsbereiches und die demokratische Kontrolle von Streitkräften. Neben dem *Individual Partnership Action Plan (IPAP)* zählt beispielsweise der im Jahre 2004 beschlossene *Partnership Action Plan on Defence Institution Building (PAP-DIB)* zu einer wesentlichen Grundlage im Bereich Sicherheitssektor- und Streitkräfte-reform in Partnerstaaten. Initiativen zielen meist auf Interoperabilität und den Kapazitätenaufbau der Streitkräfte ab. Darüber hinaus ist das *Building Integrity (BI) Programme* zu nennen, welches 2007 vom Euro-Atlantischen *Partnerschaftsrat (EAPC)* lanciert wurde und die Stärkung der Integrität, Transparenz, Rechenschaftspflicht und Korruptionsbekämpfung im Verteidigungs- und Sicherheitssektor bezweckt. Eine wichtige Rolle wird SSR im Konzept der *Militärischen Beitragsleistung zu Stabilisierung und im Wiederaufbau* zugewiesen (AJP-3.4.5). Die drei Säulen der militärischen Beitragsleistung umfassen *Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR)*, *Stability Policing (SP)* und *Security Force Assistance (SFA)*.

Im BMLV wird die strategische Steuerung von SSR in der Zentralstelle durch die *Abteilung Militärpolitik* wahrgenommen. Die Implementierung obliegt der ihr unmittelbar nachgeordneten *Implementierungsstelle für Rüstungskontrolle und Internationale Stabilisierungsmaßnahmen (IRIS)*. Die Aktivitäten konzentrieren sich vorwiegend auf die Unterstützung des Kapazitätenaufbaus. Dies umfasst u.a. die Steuerung von EU-Trainingsaktivitäten durch eine führende Rolle im *Executive Academic Board in support of SSR-Training (EAB)* des *European Security and Defence College (ESDC)*. Seit 2009 wird der ESDC-zertifizierte *Core Course on SSR* in Zusammenarbeit mit dem *Österreichischen Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (ÖSFK)* ausgerichtet. Des Weiteren fördert man die Entwicklung von verantwortungsvollen und vertrauenswürdigen Streitkräften sowie berät u.a. das Malische Verteidigungsministerium. Als Sitzstaat unterstützen Österreich und das BMLV insbesondere die OSZE und leisten mit limitierten Kapazitäten einen beachtlichen Beitrag. Die Republik Armenien ist seit 2011 ein Schwerpunktland der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik sowie Entwicklungszusammenarbeit. Nach Abstimmung mit dem *Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMEIA)*, der *Austrian Development Agency (ADA)* und dem BMLV wurde 2012 zugestimmt, ein SSR-Projekt zu starten. Dieses beinhaltet seitdem zahlreiche Aktivitäten im Bereich Bewusstseinsbildung, Austausch von Expertise und der demokratischen Kontrolle von Streitkräften. Seit dem OSZE-Vorsitz Österreichs 2017 haben Experten des BMLV darüber hinaus regelmäßig die OSZE bei regionalen SSG/R-Workshops der einzelnen Feldmissionen unterstützt.

Ableitungen & Empfehlungen für das BMLV

- SSR trägt zur Förderung der umfassenden Sicherheit in Österreichs Umfeld bei. Das BMLV kann mit vergleichsweise geringen Mitteln einen substantiellen Beitrag zu einem gesamtstaatlichen Engagement leisten. Dies sollte fortgesetzt werden.
- Aufgaben aus dem Bereich SSR haben erheblich an Einsatzrelevanz gewonnen, was sich in geänderten Missionsprofilen widerspiegelt. Das sollte in allen betroffenen Bereichen verankert werden.
- SSR unterstützt Staaten in einem Transformationsprozess. Alle diesbezüglichen Maßnahmen sind einer Stabilisierung dienlich.
- Der 2014 begonnene Aufbau eines Pools an Expertinnen und Experten für Spezialaufgaben ermöglicht deren effektiven Einsatz und Nutzung im BMLV. Sie bilden eine wertvolle Ressource für das internationale Krisenmanagement.
- Ein systematischer Transfer der im Rahmen konkreter Einsätze gewonnenen Erfahrungen in das BMLV/ÖBH erhöht den Wissensgewinn in diversen Fachbereichen. Das schafft einen Mehrwert durch internationale Vernetzung sowie beim Aufbau von Kooperationspartnerschaften.

Impressum:

Medieninhaber/Herausgeber/Hersteller: Republik Österreich/BMLV, Roßauer Lände 1, 1090 Wien

Redaktion: Landesverteidigungsakademie Wien/IFK, Stiftgasse 2a, 1070 Wien

Periodikum der Landesverteidigungsakademie

Druck: Reproz W 20-XXXX, Stiftgasse 2a, 1070 Wien



www.facebook.com/lvak.ifk