

Das Konzept der Vernetzten Sicherheit: Dimensionen, Herausforderungen, Grenzen

Andreas Wittkowsky und Jens Philip Meierjohann | AG Vernetzte Sicherheit

Vernetzte Sicherheit ist ein offizielles Konzept der deutschen Sicherheitspolitik geworden. Allerdings wird der Begriff nicht einheitlich gebraucht und ist Gegenstand innenpolitischer Kontroversen. Eine Begriffsklärung ist deshalb wiederholt eingefordert worden. Im Kern soll das Konzept außen- und sicherheitspolitische Ressourcen durch ressort- und institutionenübergreifende Abstimmung, Bündelung oder Arbeitsteilung optimieren – national, international und lokal. Ziel ist es, internationale Konflikte wirksam zu bearbeiten und so auch zur Sicherheit Deutschlands beizutragen. Vernetzte Sicherheit bezweckt nicht die Unterordnung des Zivilen unter das Militärische, sondern die Ausrichtung ziviler und militärischer Ressourcen auf das gemeinsame Ziel Sicherheit. Dabei bedarf der zugrunde liegende Sicherheitsbegriff einer Klärung.

Definitionen der Vernetzten Sicherheit

Als Begriff und Konzept wird Vernetzte Sicherheit erstmals 2006 im Weißbuch des Bundesministeriums für Verteidigung offiziell eingeführt. Es zielt auf die Aktivitäten einer umfassenden, globalen Sicherheitspolitik in Krisenregionen. Damit betrifft es auch friedenserhaltende Einsätze internationaler Missionen, an denen deutsche Institutionen und Entsandte teilnehmen.

Eine frühe Definition des damaligen Bundesverteidigungsministers Franz Josef Jung setzte Vernetzte Sicherheit gleich mit Zivil-Militärischer Zusammenarbeit – und hat damit dem (Miss-) Verständnis Vorschub geleistet, diese bezwecke die Militarisierung ziviler Maßnahmen.¹ Spätere Definitionen sind breiter und betonen den umfassenden und integrierten Charakter des Konzepts.

„Nicht in erster Linie militärische, sondern gesellschaftliche, ökonomische, ökologische und kulturelle Bedingungen, die nur in multinationalem Zusammenwirken beeinflusst werden können, bestimmen die künftige sicherheitspolitische Entwicklung. Sicherheit kann deshalb weder rein national noch allein durch Streitkräfte gewährleistet werden. Erforderlich ist vielmehr ein umfassender Ansatz, der nur in vernetzten sicherheitspolitischen Strukturen sowie im Bewusstsein eines umfassenden gesamtstaatlichen und globalen Sicherheitsverständnisses zu gewährleisten ist.“

Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, S. 29

„Unter Stichworten wie „vernetzte Sicherheit“, „integrierter / umfassender Ansatz“ oder „Whole of Government Approach“ setzt sich in der deutschen Diskussion die Erkenntnis durch, dass effizientes Krisenmanagement nur in einem ganzheitlichen Ansatz möglich ist, in dem sowohl zivile als auch ggf. militärische Elemente ihren Platz finden.“

2. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ von 2008, S. 81

¹ FAZ vom 02.05.2006

Das im Englischen gebräuchliche Konzept *Comprehensive Approach* (Umfassender Ansatz) stimmt zwar sprachlich nicht völlig mit dem Begriff der Vernetzten Sicherheit überein, zielt aber auf denselben Sachverhalt und wird deshalb in der Regel synonym verwendet. Für die Vernetzung zwischen staatlichen Ressorts hat sich international der Begriff *Whole-of-Government-Approach* durchgesetzt.

Gemeinsam ist allen Definitionen das Ziel, internationale Gewaltkonflikte wirksam zu verhindern oder zu bearbeiten, indem die Ressourcen aller relevanten Institutionen abgestimmt, gebündelt und/oder arbeitsteilig eingesetzt werden.

National, international und lokal

Internationales Krisenmanagement wird in der Regel multilateral vorbereitet und durchgeführt. Das Zusammenspiel deutscher Institutionen ist dabei nur ein Element im Gesamtkonzert der Akteure. Deutsche Aktivitäten sollen sich entsprechend einordnen, damit sie im Sinne der Vernetzten Sicherheit wirken können.

Die Vernetzung zielt auf die Kohärenz der nationalen deutschen Aktivitäten untereinander sowie auf das Zusammenspiel von internationalen und lokalen Akteuren auf der multilateralen Ebene und in den Konfliktregionen.

Ebenen der Vernetzung			
	National	International	Lokal
staatlich	Bundesregierung (<i>Whole-of-Government</i> , ressortübergreifend)	Andere Staaten; Multilaterale Institutionen (UN, EU, OSZE, NATO etc.)	Staatliche und nicht-staatliche Akteure
nicht-staatlich	Deutsche Zivilgesellschaft, Wirtschaft	Internationale NGOs	Lokale NGOs, Wirtschaft, traditionelle Strukturen

Neben den staatlichen Akteuren sind im Rahmen der Vernetzten Sicherheit aber auch nicht-staatliche Akteure angemessen zu berücksichtigen. Dieses kann integriertes Handeln bedeuten – muss es aber nicht.

Konfliktphasen und Akteure

Gewaltsame Konflikte lassen sich über vier Phasen betrachten: Eskalation, offener Konflikt, Post-Konflikt und Friedenskonsolidierung. Bei erfolgreicher Prävention müssen Konflikte nicht alle Phasen durchlaufen – der Zyklus ist ein vereinfachtes, idealtypisches Raster.

In jeder Konfliktphase können die Akteure unterschiedliche Beiträge zu Stabilität und Sicherheit leisten. Konkret hängen diese von der Fähigkeit der lokalen Institutionen ab, in eigener Verantwortung Sicherheit nachhaltig zu gewährleisten.

Im Konfliktzyklus verändert sich auch die relative Bedeutung der Akteure. So ist beispielsweise der Handlungsspielraum der Entwicklungszusammenarbeit in Phasen des offenen gewaltsamen Konflikts im Wesentlichen auf Nothilfe beschränkt, und der mögliche Beitrag militärischer Instrumente zur Stabilisierung nimmt zu. Im Rahmen des Konzepts Vernetzter Sicherheit haben die Akteure diese Änderungen zu berücksichtigen und die Ressourceneinsätze bzw. institutionellen Arrangements entsprechend anzupassen.

Bandbreite der Vernetzung

Nicht nur die Bedeutung der Akteure, auch die konkrete Ausgestaltung ihrer Vernetzung kann über die Konfliktphasen hinweg variieren – von bloßem Informationsaustausch über Koordination und Kooperation bis hin zu integriertem Handeln. In vielen Fällen sind Subsidiarität und spezialisierte Arbeitsteilung durchaus sinnvoll, solange sie abgestimmt und auf ein gemeinsames Ziel gerichtet geschehen. So ist ein eigenständiges Handeln der Entwicklungszusammenarbeit in der Regel vernünftig und effizient, wenn die politischen Prioritäten und die Arbeitsteilung mit anderen internationalen Gebern koordiniert werden.

Ziel der Vernetzten Sicherheit ist also nicht die maximale, sondern eine optimale Intensität der Vernetzung. Das Optimum ist abhängig vom Charakter des Konflikts sowie den Fähigkeiten der lokalen und internationalen Akteure, erfolgreich Sicherheit zu schaffen und zu gewährleisten.



Akteure in Konfliktphasen: Ziele, Beiträge, Wechselwirkungen

Akteur \ Phase	Eskalation	Offener Konflikt	Post-Konflikt	Friedenskonsolidierung
Lokale Institutionen	Schwäche	Scheitern	Stärkung	Konsolidierung und volles <i>Ownership</i>
Diplomatie	Prävention	Einstellung der Feindseligkeiten	Sicherung des Status quo	Normalisierung
Entwicklungszusammenarbeit	Minderung von Krisenfaktoren	Nothilfe	(Wieder-)Aufbau von Infrastruktur und Institutionen	Transition und Modernisierung
Internationale Polizei	Prävention, Training	Training, Unterstützung	<i>Full Policing</i> , Aufbau einer lokalen Polizei	Transition
Militär	Prävention, Training	Eingreifen	Stabilisierung	Transition

Die Zivil-Militärische Kooperation (CIMIC) ist nur ein spezifischer Teil der Vernetzung. Sie ist eine militärische Doktrin, die im Wesentlichen dem Selbstschutz der Truppe dient. Das Konzept der Vernetzten Sicherheit geht aber weit über CIMIC hinaus; in manchen Situationen spielt das Militär überhaupt keine Rolle.

Die Formen der Vernetzung können entweder dauerhaft oder ad hoc sein:

- *Dauerhafte institutionelle Arrangements sollen langfristig vernetztes Handeln befördern. Hierzu gehören auf der multilateralen Ebene die Country Teams der UN, auf der nationalen Ebene Kabinettsstäbe wie der Bundessicherheitsrat oder Arbeitsstäbe (Ressortkreis Krisenprävention, Großbritanniens Stabilisation Unit), aber auch Instrumente wie nationale Strategien und Aktionspläne, Personal- oder Trainingsplattformen.*
- *Ad-hoc-Arrangements sind auf den spezifischen Konflikt ausgerichtet und passen sich seiner Dynamik sowie den sich ändernden Akteurskonstellationen an. Hierzu gehören internationale Kontaktgruppen, nationale Krisenstäbe, konflikt-spezifische Arbeitsgruppen und gemeinsame Einsatzvorbereitungen.*

Grenzen der Vernetzung

Mit der steigenden Anzahl von Akteuren nehmen die Transaktionskosten einer erfolgreichen Vernetzung zu. Dies erschwert eine Verständigung auf gemeinsame Ziele und deren Umsetzung. Gründe hierfür sind:

- *erhöhter Koordinierungsaufwand;*
- *unterschiedliche gesetzliche Vorgaben, Mandate, Haushaltsverfahren, Zeithorizonte, Vorbehalte und Kulturen der beteiligten Organisationen;*
- *inkompatible Kommunikationsmittel, unterschiedliche Berichtswesen, nichteinheitlicher Zugang zu Informationen;*
- *unterschiedliche Einstellungen von Akteuren zum Einsatz militärischer Mittel;*
- *unterschiedliche individuelle Engagements der handelnden Personen;*
- *institutionelle Trägheit und Ressort-Egoismus;*
- *unterschiedliche Interessen internationaler Akteure.*

Nur einige dieser Hindernisse lassen sich durch politischen Willen, eine vernetzte Denkkultur und entsprechende institutionelle Arrangements aus dem Weg räumen.

Deshalb stellt sich in der Praxis die Frage, wo sich personelle, finanzielle und organisatorische Investitionen in neue Arrangements der Vernetzten Sicherheit lohnen und wo die Grenzen der Möglichkeiten zur Zusammenarbeit anerkannt werden müssen. Je nach Einsatz kann die Entscheidung sehr unterschiedlich ausfallen.

Kontroversen um den Sicherheitsbegriff

Vernetzte Sicherheit ist vor allem ein instrumentelles Konzept, das die ressort- und institutionenübergreifende optimale Abstimmung von Ressourcen beinhaltet mit dem Ziel, internationale Konflikte wirksam zu bearbeiten.

Im Zentrum der innenpolitischen Kontroverse steht die Befürchtung der Kritiker, dass Vernetzte Sicherheit eine zunehmende Militarisierung der deutschen Außenpolitik und die Unterordnung der zivilen Politikbereiche unter das Militärische bedeute. Genährt worden sind diese Befürchtungen durch die Debatte über die mögliche Vernetzung ziviler und militärischer Akteure in Afghanistan. Vernetzte Sicherheit erfordert in solchem Kontext die Berücksichtigung der legitimen Interessen aller beteiligten Akteure.

Grundsätzlich geht es bei Vernetzter Sicherheit nicht um die Unterordnung des Zivilen unter das Militärische. Das Militär selbst begreift sich als politisches Instrument. Eine übermäßige Konzentration auf das Militärische ist weder zielführend noch erfolversprechend. Vielmehr geht es darum, rechtzeitig die breite Palette ziviler konfliktvermeidender oder -mindernder Ressourcen einzusetzen.

Problematisch ist die Neutralität des Konzepts hinsichtlich der zugrunde liegenden sicherheitspolitischen Ziele. So kann es sich auf klassische Sicherheitsbegriffe beziehen, bei denen die Stabilisierung von Staaten im Vordergrund steht, aber auch auf den Begriff der „Menschlichen Sicherheit“, der die Menschenrechte der betroffenen Bürgerinnen und Bürger und eine entsprechende staatliche Schutzverpflichtung (*Responsibility to Protect*) in den Mittelpunkt stellt.

Das Konzept erfordert also eine entsprechende Bestimmung des Sicherheitsbegriffs.

Fazit

Vernetzte Sicherheit lässt sich verstehen als ein ganzheitliches Konzept,

- *Ressourcen der militärischen und polizeilichen Sicherheitskräfte, der zivilen Friedenskräfte, der Diplomatie und der Entwicklungszusammenarbeit,*
- *auf nationaler, internationaler und auf lokaler Ebene,*

- *ressort- und institutionenübergreifend abzustimmen und – durch Bündelung oder Arbeitsteilung – optimiert einzusetzen,*
- *mit dem Ziel, internationale Konflikte wirksam zu bearbeiten und damit indirekt zur Sicherheit Deutschlands beizutragen.*

Das Konzept bezweckt instrumentell eine verbesserte Koordination von Akteuren des Krisenmanagements. Seine erfolgreiche Umsetzung erfordert eine Kombination von dauerhaften Institutionen, die vernetztes Handeln ermöglichen, sowie von Ad-hoc-Arrangements, die auf den konkreten Konflikt maßgeschneidert sind. Dabei geht es nicht um die maximale, sondern die optimale Intensität der Vernetzung. Steigende Transaktionskosten setzen der Optimierung Grenzen.

Vernetzte Sicherheit bezweckt nicht die Unterordnung des Zivilen unter das Militärische, sondern die Ausrichtung ziviler, polizeilicher und militärischer Ressourcen auf das gemeinsame Ziel Sicherheit. Der umfassende, vernetzte Einsatz ziviler konfliktvermeidender oder -mindernder Ressourcen soll die Notwendigkeit militärischer Einsätze minimieren.

Der Sicherheitsbegriff und die abgeleiteten Ziele bleiben aber unbestimmt. Dies ist die Ursache für einen Großteil der innenpolitischen Missverständnisse und Kontroversen. Eine Klärung des Sicherheitsbegriffs im Rahmen einer nationalen Sicherheitsstrategie bleibt also eine Aufgabe deutscher Friedens- und Sicherheitspolitik. Möglicherweise findet sich dabei ein Begriff, der sowohl den instrumentellen Aspekt der Vernetzung als auch die inhaltliche Bestimmung umfasst.

Die AG Vernetzte Sicherheit

ist eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe im Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF). Ziel der AG ist es, Beiträge zur Optimierung internationaler Friedenseinsätze zu leisten.

Dr. Andreas Wittkowsky ist Koordinator der AG.

Jens Philip Meierjohann ist Vertreter des Bundesministeriums des Innern in der AG.