

# • Konferenz Bericht

Bonn Symposium 2023

sef:

## Partnerschaftlich? Aber sicher!

Die deutsche Nationale Sicherheitsstrategie in der internationalen Zusammenarbeit

Rafael Bohlen

Zum ersten Mal in seiner Geschichte hat Deutschland eine Nationale Sicherheitsstrategie (NSS) veröffentlicht. Angesichts der Herausforderungen einer multipolaren Welt soll Sicherheit nunmehr holistisch gedacht und damit die Relevanz von Themen wie Klimawandel, Ernährungssicherheit, Energieversorgung, Migration und Konfliktprävention für Sicherheit herausgestellt werden. Während die Sicherheitsstrategie zentrale Prozesse an- und die Tür zu stärkerer sektorübergreifender Kooperation aufstößt, gibt sie kaum Hinweise zur Umsetzung der gesetzten Prioritäten. Dies wird u.a. sichtbar in der fehlenden Erwähnung der Herausforderungen und Chancen, die Beziehungen zu Ländern in Afrika, Lateinamerika und Asien zu gestalten. Genau hier setzte das Bonn Symposium 2023 an: Welche Auswirkungen hat die Sicherheitsstrategie auf

Deutschlands internationale Zusammenarbeit? Wie nehmen Länder des Globalen Südens – insbesondere in Afrika – die Strategie wahr und was erwarten sie von Deutschland? Wie kann und sollte Deutschland seine Beziehungen zu diesen Ländern auf eine partnerschaftliche und nachhaltige Weise gestalten? Bis zu 100 Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft, aus Deutschland, dem europäischen Ausland und Afrika, führten beim Bonn Symposium 2023 in den Räumlichkeiten der Deutschen Welle in Bonn lebhaft Diskussionen über diese zentralen Fragen. Eingeladen hatte die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:), gemeinsam mit dem Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg-Essen und dem Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (IFSH) der Universität Hamburg.



Panelist\*innen des Bonn Symposium 2023 zusammen mit den Gastgeber\*innen der sef:, des INEF & des IFSH

## Zentrale Erkenntnisse der Konferenz

Das Bonn Symposium 2023 verdeutlichte die Notwendigkeit einer umfassenden, flexiblen Sicherheitsstrategie, welche eine bloße Verteidigungslogik überwindet und die Bedürfnisse von Partnerländern angemessen adressiert. Gleichzeitig wurde die Kernherausforderung identifiziert, die konzeptuelle Unschärfe der NSS zu überwinden und sie so von einem „leeren Gefäß“ in ein wirksames Instrument zu verwandeln. Veranstaltungsübergreifend standen die Krise des Multilateralismus, die Bedeutung der Anpassung an geopolitische Veränderungen und die Notwendigkeit von Kooperation im Vordergrund, insbesondere hinsichtlich der Rolle Deutschlands im internationalen System und der zukünftigen Ausgestaltung dieser Rolle. Die Diskussionen unterstrichen das Gebot, die NSS als einen gemeinsamen Prozess In-the-Making zu verstehen, der verschiedene Akteure in die weitere Formulierung und Umsetzung der Strategie einbeziehen muss. Gerade Referierende aus dem Globalen Süden brachten aber auch kritisch zum Ausdruck, dass die NSS zu sehr aus einer selbstbezogenen, deutschen Perspektive formuliert sei. Um die individuellen Bedingungen und Sichtweisen afrikanischer Länder angemessen zu adressieren, müsse Deutschland sowohl seine Strategie nachschärfen, als auch kooperativ, im Sinne tatsächlicher Partnerschaften auf Augenhöhe, implementieren.

### Bloße Verteidigungslogik und deutsche Nabelschau?

Zum Auftakt des Symposiums gab Professor Dr. Anna-Katharina Hornidge, Direktorin des German Institute of Development and Sustainability (IDOS), in ihrer Keynote einen Einblick in die NSS, wobei sie deren Kernmotive - Robustheit, Resilienz und Nachhaltigkeit - mit den Herausforderungen des Klimawandels, sozialer Polarisierung und der Krise des Multilateralismus verband. Die Komplexität und Verwobenheit dieser Krisen stelle eine Herausforderung dar, die ein ausgewogenes Vorgehen erfordere. Die vorliegende Strategie sei ein Anfang, aber ihre



Knapp 100 Konferenzteilnehmende im Gremiensaal der Deutschen Welle, Bonn. Kommentar zur Keynote von Dr. Otilia Maunganidze, Institute of Security Studies (ISS)

Grundlogik entspräche immer noch dem Kernmotiv der Verteidigung, nicht der Kooperation. Dabei sei letztere, in Zeiten zunehmend wechselnder Allianzen und sich verschiebender geopolitischer Machtverhältnisse, von zentraler Bedeutung für die Sicherheit Deutschlands. Prof. Hornidge regte daran anschließend an, Partnerschaften zukünftig themenspezifischer auszugestalten; Frieden könnte, gerahmt als globales Gut, einen möglichen Bezugspunkt gemeinsamer Anstrengungen darstellen.

Deutschland müsse endlich seine Nabelschau beenden, mahnte Dr. Otilia Maunganidze, Head of Special Projects in the Office of the Executive Director at the Institute for Security Studies (ISS), in ihrem Kommentar zur Keynote von Prof. Hornidge. Deutschlands Sicherheit sei eng mit der Sicherheit anderer Staaten verknüpft und so müsse Deutschland flexibel auf die sich verändernde und vor allem zunehmend unsichere geopolitische Landschaft reagieren können. Es gelte, Entscheidungen auf einem soliden Fundament zu treffen, diese aber je nach Kontext anzupassen, um auch Allianzen mit Staaten eingehen zu können, mit denen bisher größere Meinungsverschiedenheiten bestanden. Im Interesse seiner eigenen Sicherheit sei Deutschland auf lokale Partnerschaften auch außerhalb Europas angewiesen. Im Zuge der konkreten Ausgestaltung aber werde sich zeigen, ob diese Partnerschaften vom Geist des „Zusammenkommens verschiedener Welten“ oder dem „Clash der Logiken“ geprägt sein werden. Die NSS müsse sich schlussendlich an ihrer Umsetzung im globalen Kontext, insbesondere in unsicheren Machtstrukturen messen lassen.

## Die Sicherheitsstrategie: Leeres Gefäß oder lebendes Dokument?

Die Krise des Multilateralismus, Verschiebungen in der geopolitischen Landschaft und andauernde Konflikte, zusammen mit dem Ziel, Deutschlands führende Rolle im multilateralen System zu bewahren und zu stärken, erfordern eine Sicherheitsstrategie, die praktisch umsetzbar ist. Doch ist es eben genau diese Komplexität der weltpolitischen Lage, die eine Konkretisierung der Strategie unmöglich zu machen scheint. Diesem Dilemma widmete sich das erste Panel zu Ambivalenzen und Potenzialen der deutschen Sicherheitsstrategie.



Panel 1: v.l.n.r.: Dr. Elke Löbel (BMZ), Faith Marbera (IGD), Dr. Jannie Lilja (SIPRI), Dr. Jörn Grävingsholt (Brot für die Welt)

Dr. Jörn Grävingsholt, Abteilungsleiter Politik bei Brot für die Welt, kritisierte die NSS zunächst als leeres Gefäß („Empty Vessel“), dessen Wirksamkeit nun von seiner konkreten Ausgestaltung abhängen würde. Er begrüßte, dass die Strategie Deutschlands Sicherheit eng mit humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit verknüpft. Trotzdem sei er nicht nur „voller Hoffnung“, sondern auch „voller Unklarheit“, denn vieles bliebe offen, insbesondere im Hinblick auf die Definition und Umsetzung strategischer Ziele als auch in Hinblick auf den Umgang mit Zielkonflikten. Gegenwärtig führe insbesondere die Milliardenlücke im Staatshaushalt zu Unsicherheiten bezüglich der zukünftigen Finanzierung. Er mahnte, es gehe um nichts Geringeres als die deutsche Glaubwürdigkeit und schloss mit der Sorge um eine Diskrepanz zwischen den Absichten Deutschlands und den tatsächlich folgenden Handlungen. Schließlich brauche es eine „proaktive Strategie“ und kein bloßes „Hinterherlaufen“ hinter Trends und Krisen.

Als Reaktion betonte Dr. Elke Löbel, Leiterin der Unterabteilung Flucht und Migration; Krisenprävention und -bewältigung im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

(BMZ), dass die NSS keinesfalls als umfassende und abgeschlossene Strategie oder gar als konkrete Handlungsvorgabe missverstanden werden sollte. Stattdessen hänge der Erfolg der NSS maßgeblich vom weiteren politischen Gestaltungsprozess und unmittelbarer Implementation ab. Die Sicherheitsstrategie sei ein notwendiger Ausgangspunkt für einen Übergangsprozess und stelle ein „lebendes Dokument“ dar. Sie sei daher bewusst breiter angelegt und stärker auf ein erweitertes Sicherheitskonzept ausgerichtet, welches unter anderem an das Sicherheitskonzept der Vereinten Nationen und die Ziele der Agenda 2030 anknüpfe. Die Strategie böte eine Reihe Ankerpunkte, wie etwa die Inklusion des Humanitarian-Development-Peace Nexus (HDP-Nexus), einem Konzept zur Integration von Humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung, um langfristige Lösungen für Krisen durch die Zusammenarbeit zwischen diesen drei Bereichen zu entwickeln. Die Inklusion des HDP-Nexus ermögliche es nun, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe zu verbinden. Letztlich sei die Strategie somit kein „Empty Vessel“, sondern ein Schiff, das von erfahrenen Seeleuten gesteuert werde und nun durch schwierige Gewässer navigieren müsse.

Die Interpretationsspielräume und Ambiguitäten der NSS bewertete Faith Marbera, Senior Researcher am Institute for Global Dialogue, unter Hinweis auf die Notwendigkeit eines flexiblen „strategic maneuvering“ als positiv, wies aber auch auf die Herausforderungen hin, Einfluss und Wirksamkeit einer solch offen formulierten Strategie zu messen. Sie argumentierte darüber hinaus, dass dem Aspekt der Geopolitik in der NSS bisher zu wenig Beachtung geschenkt wurde. Besonders im Licht der „Zeitenwende“ betonte sie die Notwendigkeit, diese sowohl als Instrument als auch als Vehikel in strategischen Überlegungen stärker zu berücksichtigen. Sie unterstrich die Dringlichkeit für Deutschland, seine Rolle in der EU und seine strategische Kultur neu zu definieren.

Dr. Jannie Lilja, Director of Studies beim Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), betonte ebenfalls, dass Deutschland sich intensiver mit der Umsetzung der NSS auseinandersetzen müsse, insbesondere im Hinblick darauf, wie die Intentionen der Strategie international aufgenommen werden, und sie äußerte Bedenken über das in der NSS formulierte Ziel, die Implementierung ohne Mehrausgaben zu bewältigen. Darüber hinaus kritisierte sie, dass zentrale Ziele der Strategie wie Freiheit und Demokratie zu vage blieben und forderte eine Konkretisierung. Nun müsse, ähnlich wie beim Entwicklungsprozess und der Ausgestaltung der schwedischen Feminist Foreign Policy, die NSS durch die Beiträge verschiedener Partner weiterentwickelt und implementiert werden. Insbesondere Botschaften und Missionen könnten hierbei eine Schlüsselrolle spielen.

## Konzeptionelle „Fluffiness“? – Afrikanische Perspektiven auf die Nationale Sicherheitsstrategie

Ein erster Schritt zur Überwindung der deutschen Nabelschau, wie von Otilia Maunganidze eingangs kritisiert, ist ein Blick über den deutschen Tellerrand. Im zweiten Panel des Tages widmete sich das Symposium den Charakteristiken von Sicherheitsstrategien insgesamt als auch afrikanischen Perspektiven auf die deutsche Strategie.

Anselm Vogler, Researcher am Institute for Peace Research and Security Policy (IFSH), gab zunächst Einblicke in seine komparative Forschung. So hätten sich Sicherheitsstrategien insbesondere nach dem 11. September 2001 stark gewandelt und fokussierten nunmehr verstärkt auf Themen wie Terrorismus und organisierte Kriminalität. Viele Strategien adressierten zwar einen gemeinsamen Pool an Thematiken, dennoch gebe es „einen deutlichen Unterschied darin, wie dieselben Themen mit verschiedenen Implikationen verknüpft“ seien. Während einige Staaten etwa einen holistischen Blick auf die Bekämpfung des Klimawandels verfolgten, darunter auch Deutschland, fokussierten andere eher auf seine Symptome, etwa Vertreibung. Erst aus diesen Symptomen schlussfolgerten manche Sicherheitsstrategien die Notwendigkeit, Klimawandel als sicherheitsrelevanten Faktor in ihre Strategien zu integrieren.

Laut Professor Dr. Kwesi Aning, Direktor an der Faculty of Academic Affairs & Research am Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre (KAIPTC) sei Sicherheitsstrategien insgesamt eine gewisse „Fluffiness“ immanent, also der Widerwille zur Spezifikation. Dies zeige sich etwa in der deutschen NSS am Beispiel der Ausgestaltung von Partnerschaften auf Augenhöhe. Während Deutschland dies als Ziel in seiner Strategie zwar betone, sei es aber bisher nur wenig gewillt, seinen afrikanischen Partnern tatsächlich auch nur zuzuhören. Während die ghanaische Strategie anerkenne, dass die Sicherheit Ghanas unmittelbar an die Sicherheit seiner westafrikanischen Nachbarn geknüpft ist, blicke die deutsche Strategie in erster Linie durch eine „deutsche Brille“ auf die Welt. Dies werde auch deutlich durch Rahmungen von Partnern als „fragile“ oder „gescheiterte“ Staaten. Partnerschaften auf Augenhöhe würden durch diese Label von Anfang an unmöglich gemacht. Auch das handlungsleitende Motiv des Erhalts des regelbasierten internationalen Systems erscheine fast als eine Art Floskel, mehr noch als eine Verweigerung der Anerkennung einer sich radikal wandelnden internationalen Ordnung gekennzeichnet durch flexible und oft opportunistische Ad-Hoc Allianzen.

Oyewole Oginni, Researcher am Bonn International

Centre for Conflict Studies (BICC), schloss an Dr. Anings Kritik inhaltlich an und hob eine unzureichende Anpassung an die spezifischen Bedingungen einzelner Länder hervor. Im Gegensatz zu Chinas Ansatz, welcher nicht nur humanitäre Hilfe inkludiere,



Faith Mabera, Institute of Global Dialogue (IGD)

sondern durch Investitionen die Bedürfnisse Afrikas zielgenauer adressiere, sei das Engagement Deutschlands hauptsächlich einseitig vorteilig und auf die Begrenzung von Migration ausgerichtet. Hinsichtlich der Abwesenheit staatlicher Strukturen in Teilen Afrikas warf er die Frage auf, wie der Leitsatz des Erhalts der regelbasierten internationalen Ordnung mit der politischen Realität einer notwendigen Interaktion und Kooperation mit nichtstaatlichen Akteuren zu vereinbaren sei.

## Die Nationale Sicherheitsstrategie zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Dr. Florian Krampe, Direktor des Climate Change and Risk Programme bei SIPRI, betonte, dass Klimawandel und Sicherheit untrennbar miteinander verlinkt seien. Er forderte, dass Länder wie Deutschland und Schweden ihre Bemühungen zur Minderung der Auswirkungen des Klimawandels intensivieren, Containerdenken überwinden und sich der unbequemen Frage der Finanzierung von Klimamaßnahmen stellen. Ein besonderes Augenmerk legte er auf die Nutzung regionaler Expertise und regionaler Institutionen. Er hob konkret die Einbindung von Botschaften, aber auch die Rolle der Afrikanischen Union und der Intergovernmental Authority on Development (IGAD) bzw. deren Arbeit im Bereich Klima hervor. Hier lägen noch viele ungenutzte Potenziale, insbesondere müsse man Wege finden, Regionalisierung und regionale Partnerschaften weiter zu fördern. Letztlich hob er hervor, dass nationale Sicherheitsstrategien als „guiding documents, not step-by-step

guides“ verstanden werden müssten, die eine flexible Anpassung an die Bedingungen in verschiedenen Ländern erlaubten.

Dr. Kudakwashe Chirambwi, Gründer des Peace, Leadership and Conflict Transformation Programme and der National University of Science and Technology in Simbabwe, kritisierte die NSS sehr deutlich als selbstbezogen und exklusiv auf deutsche Interessen ausgerichtet. Wie bereits andere Redner\*innen vor ihm gab er an, dass Europa, insbesondere Deutschland, nicht mehr zwingend der bevorzugte Partner afrikanischer Länder sei, da viele afrikanische Regierungen China präferieren würden. Diesen Umstand erkenne Deutschland aber noch nicht an. Chirambwi kritisierte zudem, dass Afrika in der deutschen Strategieentwicklung nicht konsultiert wurde und stellte die These auf, dass Deutschland seine eigene Sicherheit auf Kosten Afrikas zu stärken versuche. Er forderte eine Neudefinition von Partnerschaften in der NSS, die unterschiedliche Führungsstile in Afrika respektiere und sich entsprechend anpasse.

Hinsichtlich eines integrierten Friedensengagements betonte Melanie Hauenstein, Resident Representative United Nations Development Programme (UNDP) im Libanon, dass der Schlüssel in der Schaffung widerstandsfähiger, kooperativer Institutionen und einem menschenrechtsbasierten Ansatz läge. Institutionen müssten in die Lage versetzt werden, die NSS zu operationalisieren und Interessen bereichsübergreifend zusammenzuführen, auch unter Einbezug der Zivilgesellschaft und des Privatsektors. Dies sei nötig, denn im Feld sei oft weder klar, welche Ziele Deutschland langfristig verfolge, noch, wie es seine militärische mit humanitärer Hilfe und langfristiger wirtschaftlicher Zusammenarbeit verbinde. Stattdessen sei ihr Eindruck, dass diverse Maßnahmen eher parallel durchgeführt würden und dies zu Ineffizien-



Martin Vehrenberg, Beirat Zivile Krisenprävention und Friedensförderung, zieht Resümee

zen führe. Sie stieß an, die verschiedenen Instrumente und Maßnahmen besser aufeinander abzustimmen und Kooperationen untereinander zu fördern, auch um langfristig Zielwidersprüche zu vermeiden. Konkret schlug sie vor, insbesondere Botschaften zielgenauer in strategische Entscheidungen bezüglich Ressourcenallokation einzubinden, um Bedarfe zu identifizieren und Effizienz zu steigern. Die Umsetzung des von Frau Löbel erwähnten HDP Nexus scheint demnach in der Praxis noch nicht immer so zu funktionieren, wie es eigentlich vom BMZ und von der Sicherheitsstrategie angedacht ist.

## Wrap Up

In seinem Abschlusskommentar fasste Martin Vehrenberg, stellvertretender Geschäftsführer bei AGIAMONDO, die wichtigsten Erkenntnisse des Tages zusammen. Positiv sei der umfassende Sicherheitsansatz der NSS zu bewerten, der eine Vielzahl politischer Bereiche und Themen einbeziehe, ein wesentlicher Schwachpunkt sei aber, dass die NSS bisher nicht ausreichend in der öffentlichen Debatte aufgegriffen wurde, in Bezug auf Ziele und Verpflichtungen zu unkonkret bleibe und einen klaren Umsetzungsplan vermissen ließe. Zur Herstellung von Kohärenz betonte er die Notwendigkeit kontextbezogener Strategien insbesondere auf interministerieller Ebene. Auch die Bedeutung eines fortlaufenden Dialogs über die NSS wurde gesondert hervorgehoben; dieser sei zentral in „Zeiten konkurrierender politischer Agenden, multipler Krisen und Haushaltssperren“. Letztlich böte die Nationale Sicherheitsstrategie einen Ausgangspunkt, von dem aus Diskussionen nun weitergeführt werden müssen und hoffentlich konkrete Maßnahmen folgen werden.



Moderator und Gastgeber Dr. Marcus Kaplan (sef:) mit Oyewole Oginni (BICC)