

Bewaffnen + Befähigen = Befrieden?

Für Stabilisierung ist mehr nötig als Ausbildung und Gerät

Claudia Major / Christian Mölling / Judith Vorrath

Im Sommer wurde eine Debatte darüber geführt, ob die Bundesrepublik die kurdische Peschmerga-Armee in ihrem Kampf gegen die IS-Milizen mit Waffenlieferungen unterstützen soll. Dabei kam einmal mehr die Frage auf, welche Rolle die Befähigung von Partnern bei der Krisenbewältigung spielen kann. Deutschland will mehr außenpolitische Verantwortung übernehmen, möglichst aber nicht direkt militärisch aktiv werden. Da liegt es nahe, Regierungen und Regionalorganisationen in Krisengebieten durch Training und Ausstattung in die Lage zu versetzen, aus eigener Kraft Frieden und Sicherheit herzustellen und aufrechtzuerhalten. Mit der »Ertüchtigungsinitiative« verfolgt die Bundesregierung diesen Ansatz seit 2011. Bisherige Erfahrungen zeigen aber deutlich dessen Grenzen und Risiken auf. Trainings- und Ausstattungshilfe kann ein wichtiger deutscher Beitrag zum Krisenmanagement sein. Sie ist aber kein Allheilmittel und muss zudem auf die spezifische Situation abgestimmt und langfristig geleistet werden.

Am 1. September 2014 unterstützte die Mehrheit der Abgeordneten des Bundestages die Entscheidung der Bundesregierung, Waffen an den Irak zu liefern, um ihn im Kampf gegen die Miliz »Islamischer Staat« (IS) zu unterstützen. Über die irakische Zentralregierung sollten die Waffen an die kurdischen Peschmerga gelangen, die dem IS an vorderster Front gegenüberstehen. Vorangegangen war eine teils hitzige Diskussion in Politik und Medien über das Für und Wider solcher Ausrüstungshilfe. Die Lieferung an die kurdischen Kämpfer mag in dieser Form ein Novum sein. Sie ist aber letztlich Ausdruck eines wachsenden Interesses, als Mittel des Krisenmanagements Partner zu befähigen.

Kapazitätsaufbau: altes Konzept, neues Interesse

Die Idee des Kapazitätsaufbaus, nämlich Partner durch Beratung, Ausbildung und Ausrüstung in ihrer eigenen Handlungsfähigkeit zu stärken, stand schon lange vor der Zuspitzung im Irak auf der Agenda – allerdings meist im Zusammenhang mit weiter gefassten Bemühungen um Krisenprävention und -management. Die VN praktizieren dies seit langem und umfassend, etwa bei Sicherheitssektorreformen. Auch die EU unterstützt den Aufbau militärischer und ziviler Kapazitäten seit Jahren in Missionen wie EUTM Somalia oder der 2014 abgeschlossenen EUPOL RD Congo. In Deutschland ist der Ansatz mit der »Ertüchtigungs-

initiative« des Kanzleramts 2011 stärker ins Blickfeld gerückt. Ziel war ursprünglich, einen neuen Rahmen für die Begründung von Rüstungsexporten in problematische Zielländer zu entwickeln. Dieser Rahmen beruhte auf der Idee, dass Deutschland und die westlichen Staaten jene Länder als »strategische Partner« anerkennen. Der Versuch, die Nato-Staaten auf ihrem Gipfel 2012 in Chicago auf dieses Konzept einzuschwören, scheiterte jedoch. Ihre Idee, erweitert um den Aspekt des Fähigkeitsaufbaus, brachte die Bundesregierung daraufhin 2013 unter der Bezeichnung »Enable and Enhance Initiative« (E2I) erfolgreich in die EU ein.

Das Thema Ausrüstungshilfe rückte auch deshalb in den Fokus, weil Deutschland an militärischen EU-Trainingsmissionen wie in Somalia (seit 2010) oder in Mali (seit 2013) beteiligt ist. Die Ausbildung von Polizisten und Soldaten ist aber von geringem Wert, wenn die zugehörige Ausrüstung fehlt.

Regional liegt der Fokus solcher Vorhaben vor allem auf Afrika. Die *Afrikapolitischen Leitlinien* der Bundesregierung vom Mai 2014 und Überlegungen, etwa Tunesien Ausrüstungshilfe zu gewähren (vgl. SWP-Aktuell 62/2014), legen nahe, dass sich Deutschland auf diesem Kontinent künftig eher noch stärker engagieren wird.

Gerade in Afrika sind Programme, die Partner zu Krisenmanagement und Stabilisierung befähigen, schon lange fester Bestandteil des Instrumentenkastens. Konkret unterstützen beispielsweise die VN, die EU und bilaterale Partner afrikanische Staaten und Regionalorganisationen beim Aufbau ziviler und militärischer Kapazitäten, etwa in Somalia. Die bisherigen Erfahrungen werfen dabei jedoch einige grundsätzliche Fragen auf. Neben der Wirksamkeit und möglichen negativen Nebeneffekten von »Ertüchtigung« muss auch deren Reichweite kritisch untersucht werden. Eine Stärkung der Partner kann durchaus erfolgreich sein, ist aber kein Allheilmittel.

»Befrieden« ist mehr als »befähigen«
Kapazitätsaufbau ist letztlich immer auch ein Mittel der Krisenprävention. Der Aufbau funktionierender Sicherheitsstrukturen stabilisiert nicht nur die Staaten selbst, sondern versetzt sie idealerweise auch in die Lage, sich für regionale Stabilität zu engagieren und Krisenvorsorge zu betreiben. Breit angelegte, frühzeitige Maßnahmen zur Reform und Stärkung der Sicherheitssektoren von Partnern könnten so ein positives Gegenbeispiel zu (»last minute«-) Waffenlieferungen an autoritäre Akteure werden. Der Präventionsansatz kommt Deutschland auch insofern entgegen, als er etwa im Aktionsplan »Zivile Krisenprävention« und im Koalitionsvertrag verankert ist.

Ein Blick auf verschiedene Krisen der jüngsten Vergangenheit zeigt jedoch, dass die deutsche wie auch die europäische Bereitschaft nach wie vor sehr begrenzt ist, frühzeitig substanzielle diplomatische, finanzielle und gegebenenfalls militärische Mittel einzusetzen, um die Zuspitzung einer Krise zu verhindern. Es erscheint aus heutiger Sicht schwer vorstellbar, dass zum Beispiel vor der Verschärfung der Krise in Mali 2012 Mittel und Bemühungen in einem Umfang aufgewendet worden wären, die auch nur annähernd jenem des derzeitigen Engagements entsprochen hätten.

Doch selbst wenn Deutschland sein proklamiertes Präventionskonzept implementiert, muss es sich darauf vorbereiten, Verantwortung auch für die nachfolgenden Etappen des Krisenmanagements zu übernehmen. Denn Präventionsmaßnahmen können scheitern. In diesem Fall stünde Deutschland vor der Wahl: Entweder nimmt Berlin hin, dass das Ergebnis jahrelanger Aufbau- und Reformbemühungen ebenso in Frage gestellt wird wie das Vertrauen in die Bundesregierung; oder man versucht, diese Entwicklung zu verhindern, wenn nötig auch mit militärischen Mitteln.

Grundsätzlich muss sich der Kapazitätsaufbau über einen längeren Zeitraum erstrecken. Bis zur Einsatzfähigkeit beispielsweise malischer Sicherheitskräfte und bis eventuelle begleitende Reformen im Sicher-

heitssektor greifen, würde Europa als Garant für Stabilität in der Pflicht stehen. Neben Training wäre also eine langfristige Präsenz internationaler Kräfte erforderlich, wie sich im Falle Afghanistans gezeigt hat. Deutschland muss sich darauf einstellen, dass eine Mission lange in einem Einsatzgebiet verweilen kann. Selbst in einer recht überschaubaren Region wie dem Kosovo ist die internationale Gemeinschaft schon seit 1999 engagiert.

Risiken minimieren, Erfolgchancen erhöhen

Anhand der bisherigen europäischen Erfahrungen mit der Befähigung staatlicher und regionaler Partner lassen sich einige Risiken und Lehren identifizieren.

Ein Risiko ist, dass bei Regierungswechseln oder Umstürzen gut ausgebildete Kräfte und Ausrüstung in das Lager von Akteuren geraten, die sich den von Deutschland oder der EU im Rahmen von Sicherheitssektorreformen propagierten Zielen widersetzen. So liefen in Mali 2013 von den USA ausgebildete Soldaten zu islamistischen Gruppen über und kämpften dann gegen die französischen Truppen der Operation *Serval*. Zahlreiche Waffen auf dem illegalen Markt in Westafrika stammen aus offiziellen Beständen, weil Sicherheitskräfte sie unter der Hand weiterverkauft haben.

Ausstattungshilfe mag zwar auch insofern von Interesse sein, als sie Exportoptionen für die heimische Industrie eröffnen kann. Unter den skizzierten instabilen Bedingungen birgt sie aber sicherheitspolitische Risiken.

Daher ist auf die Rahmenbedingungen von »Ertüchtigung« zu achten, speziell auf die politische Kontrolle von Sicherheitskräften. Ein Mehr an Finanzmitteln, Training und Gerät allein kann unter Umständen nicht nur unwirksam, sondern mittelfristig auch kontraproduktiv sein und die Gewährleistung von Sicherheit gefährden. Außerdem kann »Ertüchtigung« insbesondere autoritäre Regierungen in die Lage bringen, ihre Agenda gewaltsam durch-

zusetzen – in direkter Konfrontation mit interner Opposition und mit Konkurrenten in der unmittelbaren Nachbarschaft; und möglicherweise im indirekten Widerspruch zu westlichen Vorstellungen.

Mitunter waren in der Vergangenheit die Rahmenbedingungen für sinnvollen Kapazitätsaufbau gar nicht oder nur rudimentär gegeben. Dennoch ergriffene Maßnahmen helfen weder Partnern noch Gebern, sondern verschwenden eher anderweitig benötigte Ressourcen. Die EU-Grenzkontrollmission in Libyen etwa wurde nicht nur dadurch in Frage gestellt, dass sich die Sicherheitslage vor Ort zusehends verschlechtert hat. Schon zu Beginn der Mission existierte der auszubildende libysche Grenzschutz im Wesentlichen auf dem Papier, was an dem Erfolg von Trainings ohne wirkliche Demobilisierung von Milizen und ohne Sicherheitssektorreform zweifeln ließ.

Auch bei günstigen Rahmenbedingungen ist Kapazitätsaufbau nur sinnvoll, wenn substantielle Unterstützung geleistet wird. Sonst wird er schnell zum Feigenblatt oder zum Produkt von Aktionismus, der dem wirklichen Ausstattungsproblem kaum abhilft. VN und EU unterstützen zum Beispiel die Afrikanische Union (AU) beim Aufbau der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur, um eine regionale Alternative zum Einsatz eigener Kräfte zu schaffen. Noch ist die AU stark von außen abhängig. Sollen die fünf Brigaden der geplanten African Standby Force eigenständig Operationen durchführen, ist mehr notwendig, als Infanteriekräfte mit Kleinwaffen auszurüsten. Es fehlt außerdem an Ausrüstung für Aufklärung sowie an Transportflugzeugen, Fahrzeugen und Kampfhubschraubern. Will Deutschland hierzu einen Beitrag leisten, müsste es im EU-Kontext Planungen für die schrittweise Übergabe von Material und dessen Kontrolle anstoßen.

Notwendige Kooperation

Kapazitätsaufbau wird in der Regel in einem internationalen Rahmen stattfinden, den die VN, die EU oder eine Koalition der Willi-

gen bilden können, wie im Falle der Ausrüstung kurdischer Kämpfer. Traditionell ist es schwierig, Absprachen zwischen den verschiedenen Akteuren, aber auch innerhalb von VN und EU zu treffen. In der EU stimmen sich Kommission, Staaten und Europäischer Auswärtiger Dienst nicht ausreichend ab. Der von allen Akteuren formulierte umfassende Anspruch kann gegebenenfalls eine Doppelung von Programmen zur Folge haben. Bei der Implementierung kommt es außerdem immer wieder zu Insellösungen: Im Bemühen um Konsens behandeln Initiativen nur jene Segmente des Krisenmanagements, bei denen sich die beteiligten Akteure auf gemeinsame Ziele einigen können. Aus diesem Grunde sind etwa die Mandate der Operationen EUTM und EUCAP Nestor in Somalia begrenzt.

Dass sich die Krisenmanager – also VN, EU, Nato, regionale Organisationen, Staaten und NGOs – abstimmen müssen, liegt auf der Hand. Eine solche Absprache ist Voraussetzung für eine effiziente Nutzung von Ressourcen und erhöht zugleich die Chancen, im Feld die erwünschten Ergebnisse zu erzielen. So gilt es beispielsweise, Sicherheitssektorreform sowie Trainings- und Ausstattungshilfe in einen größeren Rahmen internationalen Engagements einzubetten.

Der EU böten sich vor allem die VN als Partner an, da sie viel länger, in größerem Maße und teilweise erfolgreicher in Afrika engagiert sind. Statt Staaten mit möglicherweise schwierigen Rahmenbedingungen direkt auszurüsten, könnten die Europäer alternativ die VN stärker unterstützen. Sie sind der mit Abstand bedeutendste Akteur: Die VN unterhalten derzeit 17 Peacekeeping-Operationen und haben 118 043 Personen im Einsatz, darunter gut 83 000 Soldaten. Diese Kräfte sind jedoch oft mit veraltetem Gerät ausgerüstet und unzureichend vorbereitet. Deutschland könnte wie die viel kleineren Niederlande Kampfhubschrauber bereitstellen und würde damit einen signifikanten Beitrag leisten. Hubschrauber machen in Afrika einen entscheidenden Unterschied und wären für die Bundeswehr keineswegs teurer als ein eigener Einsatz.

Es ginge um allenfalls drei bis fünf Stück, was trotz der akuten Defizite beim Materialbestand der Bundeswehr zu schultern wäre. Eine darüber hinausgehende systematische, umfassende Unterstützung von VN-Missionen würde Deutschlands Glaubwürdigkeit im Krisenmanagement erheblich steigern, weil derzeit kein westlicher Staat eine solche Unterstützung leistet.

Letztlich entscheidet die Akzeptanz, die Maßnahmen bei den Adressaten finden, über deren Erfolg. Darum ist es außerordentlich wichtig, die regionalen Partner sehr früh in die Planungen einzubeziehen.

Fazit:

Klare Ziele, adäquate Instrumente

Es ist notwendig, Klarheit über die eigenen Ziele und Interessen zu schaffen. Die EU hat sie etwa in den Regionalstrategien für die Sahelzone und das Horn von Afrika benannt. Konkret bietet sich eine Zusammenarbeit mit Regionalorganisationen wie der AU an, deren Strukturen zur Herstellung und Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit bereits stark unterstützt werden. Von deutscher Seite sind neben politischem Engagement aus den beteiligten Ressorts inhaltliche Klarheit und mehr Ressourcen gefordert, wenn die Befähigung von Staaten und Regionalorganisationen größeres Engagement im Krisenmanagement zum Ausdruck bringen soll. Die Partner könnten sonst Trainings- und Ausstattungshilfe als Mittel zu »low cost leadership« interpretieren. Auch den Bedarf gilt es genauer abzuklären. Wenn sich das Kriegsgeschehen tatsächlich massiv verändert hat, müssten auch die Instrumente angepasst und neue Wege im Krisenmanagement gesucht werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors und der Autorinnen wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364