



Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 1/2016

Die „Ertüchtigungsinitiative“ der Bundesregierung

Was steckt dahinter?

von *Jana Puglierin*

Seit längerem finden sich in der deutschen sicherheitspolitischen Terminologie die Begriffe „Ertüchtigung“ oder „Ertüchtigungsinitiative“. Während Fachleute über dieses Konzept mit den in der Sicherheitspolitik üblichen Akronymen – wie zum Beispiel „E2I“ – debattieren, wird in der breiteren Öffentlichkeit eher spekuliert. Vor allem grassiert der Verdacht, die Ertüchtigungsinitiative sei ein Versuch, deutsche Rüstungsexporte in Krisengebiete zu rechtfertigen, „ertüchtigt“ man dadurch doch die Konfliktparteien, ihre Streitigkeiten auf eigene Faust zu lösen. Diese Verkürzung ist unzutreffend. Stattdessen handelt es sich bei der Idee der Ertüchtigung um ein vielschichtiges Instrument vorbeugender Sicherheitspolitik.

„Nie zuvor ist Europa so wohlhabend, so sicher, so frei gewesen“ – so beginnt die Europäische Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2003. Zwölf Jahre später ist von diesem Optimismus nicht mehr viel zu spüren. Im Osten Europas destabilisiert Russland den post-sowjetischen Raum, in unserer südlichen Nachbarschaft zieht sich ein Krisenbogen von Marokko bis zum Kaspischen Meer. Die Konflikte in Syrien, in Afghanistan oder im Irak haben Millionen Menschen in die Flucht getrieben, viele davon nach Europa. Die sicherheitspolitische Lage um uns herum verschlechtert sich zusehends. Zäune an den EU-Außengrenzen und Patrouillenboote im Mittelmeer können dies ebenso wenig ändern, wie eine rigide Verschärfung der Asylpolitik. Was in unserer Nachbarschaft passiert, hat unmittelbare Auswirkungen auch auf uns. Die Terroranschläge in Paris vom 13. November 2015 sind dafür neben der Flüchtlingskrise der jüngste Beweis. Wenn es uns nicht gelingt, Sicherheit über die Außengrenzen der Europäischen Union hinweg zu exportieren, werden wir immer mehr Unsicherheit importieren.

Sicherheit und Stabilität exportieren durch „Ertüchtigung“

In Deutschland setzt sich diese Erkenntnis schon seit einigen Jahren zunehmend durch. Die Bundesrepublik ist bereit, stärker internationale Verantwortung zu übernehmen und sich für Frieden und Sicherheit zu engagieren. Die Bundesregierung hat erkannt, dass es dafür notwendig ist, den bestehenden Instrumentenkasten deutscher Außen- und Sicherheitspolitik neu zu überprüfen und wirksame Strategien zu entwickeln, mit denen man Sicherheit exportieren kann. In diesem Rahmen verfolgt die Bundesregierung seit 2011 auch die sogenannte „Ertüchtigungsinitiative“.

Dahinter steckt die Idee, regionale Akteure in die Lage zu versetzen, selbst für Sicherheit und Stabilität in ihrer Nachbarschaft zu sorgen – und zwar von der Krisenprävention über die Krisenbewältigung und Krisennachsorge bis zur Friedenskonsolidierung. Durch die „Ertüchtigungsinitiative“ zieht Deutschland nicht zuletzt die Konsequenz aus den militärischen Interventionen der Vergangenheit und erkennt an, dass NATO und EU nicht alle sicherheitspolitischen Probleme alleine lösen können. Der Westen braucht Partner und Verbündete, die mit in die Verantwortung genommen werden müssen.

Die Initiative beruht auf der Annahme, dass lokale Akteure lokale Konflikte möglicherweise besser und vor allem nachhaltiger befrieden können als externe Akteure. Sie zielt daher auf Hilfe zur Selbsthilfe ab: Staaten oder Organisationen, die als Stabilitätsanker in fragilen Regionen dienen können, sollen dahingehend ausgebildet und befähigt werden. Neben Schulung und Ausbildung zivilen und militärischen Personals schließt das deutsche Konzept auch die Bereitstellung von Ausrüstung mit ein. Wenn nötig und – wie die Bundesregierung stets betont – unter strikter Beachtung des bestehenden exportkontrollpolitischen Rahmens kann dies auch mithilfe von Waffenexporten geschehen. Diese Dimension von „Ertüchtigung“ knüpft an den Gedanken der militärischen Ausbildungs- und Ausstattungshilfe an, geht jedoch darüber hinaus. Während die Ausstattungshilfe die Lieferung von Waffen und Munition ausdrücklich ausschließt, kann die Ausrüstung der Partner im Rahmen der „Ertüchtigungsinitiative“ nicht-tödliche und tödliche sowie Dual-Use-Güter umfassen.

„Ertüchtigung“ als Mehrebenen-Initiative

Die Bundesregierung verfolgt die „Ertüchtigungsinitiative“ in erster Linie national und auf europäischer Ebene, aber auch international im Rahmen der NATO und der G7. Auf Ebene der Europäischen Union hat Deutschland das Konzept als „Enable and Enhance Initiative“ (E2I) während des EU-Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs im Dezember 2013 eingebracht, um die Wirksamkeit der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) zu erhöhen. Die EU hat seither mehrfach ihre Absicht bekundet, ihre Ausbildungsmissionen weiter auszubauen und Partner zur Krisenprävention und -bewältigung zu befähigen. Unter anderem soll dies durch konkrete Projekte des Kapazitätenaufbaus zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung in einem flexiblen geografischen Rahmen erfolgen („Capacity building in support of security and development – Enabling partners to prevent and manage crises“). Sie zollt so der Tatsache Rechnung, dass europäische Ausbildungsmissionen durch die mangelnde Grundausrüstung der Partner vor Ort oft nicht wirksam und nachhaltig umgesetzt werden können. Besonders offenkundig wird dies bislang bei den europäischen Trainingsmissionen in Mali (EUTM Mali) und Somalia (EUTM SOM), wo die afrikanischen Soldaten eigenständig alles mitbringen müssen, was für ihre Ausbildung benötigt wird, und wo Fahrzeuge, Kraftstoff, Schutzausrüstung, Waffen und Munition, mitunter sogar Betten und Nahrung, täglich Mangelware sind.

Trotzdem kommt die konkrete Umsetzung der Initiative nur schleppend voran. Stattdessen streiten sich die Mitgliedstaaten in Brüssel untereinander sowie mit der Kommission und dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) um die Frage, welche Maßnahmen und welches Equipment aus dem gemeinsamen EU-Haushalt überhaupt finanziert werden sollen beziehungsweise finanziert werden dürfen. Im Kern geht es darum, von welchen Budgets und nach welchen Regeln militärische Ausrüstung in Drittstaaten gelangen sollte. Die Kommission verweist in diesem Zusammenhang immer wieder darauf, dass alle EU-Instrumente eine Verfügung über tödliche Waffen und Munition explizit ausschließen. Dennoch bemüht sich die Bundesregierung intensiv weiter darum, die Implementierung der Initiative auf europäischer Ebene voranzutreiben und Finanzierungsmöglichkeiten zu finden.

Leading by example

Gleichzeitig hat sie aus der Blockade in Brüssel jedoch ihre eigenen Schlüsse gezogen und auf nationaler Ebene in diesem Jahr einen neuen Haushaltstitel geschaffen, der die „Ertüchtigungsinitiative“ finanziell unterfüttern soll. Deutschland führt damit innerhalb der EU durch eigenes Beispiel und hofft, so mittelbar auch den europäischen Prozess nach vorne zu bringen. Ab 2016 sollen im Bundeshaushalt im Einzelplan 60 des Bundesfinanzministeriums 100 Millionen Euro für Projekte bereitgestellt werden, die das Auswärtige Amt und das Bundesministerium der Verteidigung gemeinsam beschließen und verwalten. Der „Ertüchtigungstitel“ ist von bisherigen Haushaltstiteln unabhängig; die Mittel können inhaltlich, geographisch und zeitlich völlig frei eingesetzt werden. Damit hat die Bundesregierung ein extrem flexibles Instrument entwickelt, das innerhalb eines breit angelegten Handlungsrahmens zur Anwendung kommen kann: Die Mittel können zur Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung eingesetzt werden. Im Sinne des vernetzten Ansatzes sollen die Maßnahmen ressort- und fähigkeitsübergreifend festgelegt werden. Vorstellbare Projekte sind beispielsweise die Unterstützung von Reformen des Sicherheitssektors, Hilfe bei der Grenzsicherung sowie Maßnahmen zur Abrüstung und Rüstungskontrolle.

Die aus diesem Etat hervorgehenden Projekte können bilateral oder multilateral durchgeführt werden. Sie sollen international abgestimmt und eingebettet werden, wobei die oben geschilderte EU-Initiative zum Kapazitätenaufbau sowie eine vergleichbare Initiative im Rahmen der NATO („Defence Capacity Building Initiative“) den politischen Rahmen bilden. Auch auf Ebene der G7 können „Ertüchtigungsmittel“ zum Einsatz kommen, hier in erster Linie zum Zwecke der Terrorismusbekämpfung.

Die „Ertüchtigungsinitiative“ ist mithin nicht als isolierte Maßnahme zu sehen, sondern soll immer in einem Gesamtkonzept verankert sein, welches zivile, polizeiliche, militärische und rüstungskontrollpolitische Komponenten vereint. Es ist deshalb eine bewusste Fehlinterpretation der Absichten der Bundesregierung, sie auf ein Rüstungsexportprogramm für Krisenregionen zu reduzieren, wie dies in der medialen Berichterstattung mitunter geschieht.

Risiken und Grenzen

Ob es mittels der „Ertüchtigungsinitiative“ gelingt, Sicherheit und Stabilität in fragile Regionen zu exportieren, hängt wesentlich davon ab, ob sich die ausgewählten Partner tatsächlich als solche erweisen. „Ertüchtigung“ kann nur dann zum Erfolg werden, wenn die Interessen von „Ertüchtiger“ und „Ertüchtigtem“ weitgehend deckungsgleich sind und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit dauerhaft möglich ist. In krisengeschüttelten Regionen mit nur schwach ausgeprägten staatlichen Strukturen ist dies ein risikoreiches Unterfangen. Denn der Freund von heute kann durch Regierungswechsel oder gewaltsame Umstürze schnell zum gut ausgebildeten und ausgerüsteten Feind von morgen werden. Mali ist dafür ein Lehrstück: Bis zum Militärputsch 2012 galt das Land als eine der „Vorzeigedemokratien“ in Afrika und erhielt hohe internationale Zuwendungen; danach musste es mittels einer Militäroperation aus den Händen der Islamisten befreit werden. Gleichsam über Nacht wurde aus dem Erfolgsfall Mali ein schwacher Staat, in dessen Norden immer noch Gefechte stattfinden und der von islamistischen Anschlägen bedroht wird.

Es liegt also in der besonderen Verantwortung der beteiligten Bundesministerien, bei der Wahl der Empfängerstaaten von „Ertüchtigungsmitteln“ genau hinzusehen, damit sich der gut ausgebildete und ausgerüstete Verbündete nicht als trojanisches Pferd entpuppt. Dies ist auch wichtig für die Glaubwürdigkeit der Initiative und ihre gesellschaftliche Akzeptanz. Für beide wäre es fatal, wenn durch „Ertüchtigung“ die Macht eines diktatorischen Regimes zementiert würde, zum Beispiel indem die Streitkräfte ihre neuen Fähigkeiten im Inneren zur gewaltsamen Niederschlagung von Protesten einsetzen und mit Sturmgewehren „Made in Germany“ auf friedliche Demonstranten schießen würden.

Fakt ist aber: Es kann letztlich keine hundertprozentige Garantie dafür geben, dass der ausgewählte Staat sich als dauerhaft stabil und gleichgesinnt erweist. Es wäre aber falsch, aus dieser Erkenntnis den Schluss zu ziehen, sich erst gar nicht sicherheitspolitisch zu engagieren. Nichts zu tun kann moralisch ebenso angreifbar sein. Viel eher müssen die politischen Entscheidungsträger das Risiko von Missbrauch so weit wie möglich minimieren. Dies gilt insbesondere auch für die Frage, ob die Regelungen zum Endverbleib von Rüstungsgütern mutmaßlich eingehalten werden. Hier sollten sich die Geber nicht alleine auf die Absichtserklärungen der Empfängerstaaten verlassen, sondern eigene Mechanismen schaffen, um die Verwendung des eingebrachten Ausrüstungsmaterials zu kontrollieren. Grundbedingung für ein gutes Risikomanagement ist zudem Länderexpertise, insbesondere das Wissen um die lokale Sicherheitsarchitektur und um die Interessen der beteiligten Akteure. Dafür ist ein enger Informationsaustausch zwischen zivilen und militärischen Akteuren wichtig, der sich insbesondere aus Erfahrungen vor Ort speist. „Lessons learned“ aus dem Einsatz in Afghanistan sollten hier mit einbezogen werden.

Natürlich kann und darf „Ertüchtigung“ nur ein Werkzeug unter vielen im Instrumentenkasten deutscher Außen- und Sicherheitspolitik sein. Die verstärkte Implementierung des Konzepts sowohl national als auch international darf vor allem nicht als Entschuldigung dienen, sich aus robusten Einsätzen herauszuhalten. Deutschland sah sich angesichts seiner „Kultur der militärischen Zurückhaltung“ in der Vergangenheit oft genug mit dem Vorwurf konfrontiert, im Falle von Krisen eine Sicherheitspolitik schöner Gesten zu betreiben. So auch im Fall Mali 2012: Angesichts der Arbeitsteilung zwischen Frankreich (aktives militärisches Eingreifen in den Konflikt, um ein weiteres Vordringen der islamistischen Gruppierungen zu verhindern) und Deutschland (anschließende „Ertüchtigung“ der afrikanischen Soldaten durch Ausbildung) wurde der Bundesrepublik immer wieder vorgehalten, sich nicht substantiell genug zu engagieren und die blutige Arbeit anderen zu überlassen.

Das soll nicht heißen, dass Deutschland sich fortan an jedem robusten Militäreinsatz seiner Alliierten durch eigene Soldaten beteiligen soll; sehr oft hatte die Bundesregierung gute Gründe, genau dies nicht zu tun. Aber das gebetsmühlenartige Mantra „keiner militärischen Lösung“ kann die „Ertüchtigungsinitiative“ nicht zum Erfolg führen. Denn wie die Einsatzrealität in internationalen Krisen oft gezeigt hat, brauchen Trainings- und Ausbildungsmissionen ein sicheres und stabiles Einsatzumfeld, welches nicht ohne weiteres vom Himmel fällt. Darüber hinaus kann auch präventive „Ertüchtigung“ scheitern und der gut ausgebildete und ausgerüstete Partner kann in eine Krise geraten, die er nicht alleine bewältigen kann. Wer sich in solchen Fällen auf eine Stellvertreter-Sicherheitspolitik zurückzieht, der betreibt die „Ertüchtigungsinitiative“ vornehmlich als Feigenblatt. Diese Konsequenzen scheint auch die Bundesregierung gezogen zu haben, indem sie sich im Oktober 2015 dazu bekannt hat, ihr Engagement in Mali im Rahmen der deutlich robusteren MINUSMA-Mission im umkämpften Norden auszuweiten.

Frühzeitig, umfassend und nachhaltig

Damit die „Ertüchtigungsinitiative“ einen wirksamen Beitrag zur Stabilisierung von Krisenregionen leisten kann, muss die „Ertüchtigung“ von verlässlichen Partnern möglichst frühzeitig, umfassend und nachhaltig erfolgen. In Anbetracht der potenziellen Risiken liegt die Stärke der Initiative vor allem in der Krisenprävention. Maßnahmen zur Reform und Stärkung des Sicherheitssektors von Partnern, die man sich vorher genau angeschaut hat, sind risikoärmer und erfolgversprechender als ad-hoc Waffenlieferungen an wenig berechenbare Akteure in eskalierenden Krisen. Durch „Ertüchtigung“ kann verhindert werden, dass Staaten überhaupt erst destabilisiert werden. Die Entscheidung von Auswärtigem Amt und Bundesverteidigungsministerium, regionale Schwerpunkte der Initiative unter anderem durch Projekte in Tunesien und Jordanien zu setzen, ist vor dem Hintergrund des Vormarschs des IS und des zunehmenden Zerfalls staatlicher Strukturen in der gesamten Region daher konsequent.

Durch Ausbildung und Ausrüstung von Streitkräften allein wird man allerdings keine Sicherheit exportieren können. Erfolgreiche „Ertüchtigung“ umfasst mehr als nur ein paar Ausbilder, die in einer zeitlich eng begrenzten Mission einige Schutzwesten verteilen. Stattdessen ist auch hier ein langfristiges Engagement vonnöten, dessen Ziel es sein muss, dass die einmal ausgebildeten Streitkräfte wiederum in der Lage sind, ihr Wissen weiterzugeben und, dass sich die Initiative am Ende selber trägt. Deshalb ist „Ertüchtigung“ auch keine „low cost“-Sicherheitspolitik, die keine Durchhaltefähigkeit, keine Kosten und keine hässlichen Konsequenzen fordert. Sie sollte vielmehr als Bestandteil und Ausdruck eines umfassenden Engagements gesehen werden. Nur eingebettet in Maßnahmen ziviler Krisenprävention und Entwicklungszusammenarbeit, notfalls robust abgesichert und als dauerhaftes und nachhaltiges Engagement ziviler und militärischer Akteure vor Ort kann die Initiative ein Erfolg werden.

Fazit

Die „Ertüchtigungsinitiative“ der Bundesregierung eröffnet ein erweitertes Optionenspektrum für die deutsche Sicherheitspolitik, um mögliche neue Konflikte in den Entstehungsländern direkt zu verhindern oder zu bekämpfen, statt darauf zu warten, bis deren Auswirkungen nach Europa schwappen. Sie ist auch eine Konsequenz aus der westlichen Interventionspolitik der letzten Jahrzehnte, durch die es bislang nicht gelungen ist, krisengeschüttelte Regionen dauerhaft zu stabilisieren. Sie sollte jedoch nicht als „low cost“-Sicherheitspolitik missverstanden werden; ihre konsequente Umsetzung bedeutet ein umfangreiches und dauerhaftes internationales Engagement. Diese Umsetzung bringt auch Risiken mit sich, die es zu minimieren gilt.

Frühzeitig, umfassend, nachhaltig und im Rahmen eines Gesamtkonzepts kann die „Ertüchtigungsinitiative“ einen substanziellen Beitrag zur Stabilisierung von Krisenregionen leisten. Sie ist allerdings kein Allheilmittel, nicht in jeder Situation anwendbar und ihre Wirkungskraft ist – schon allein durch ihre überschaubare finanzielle Unterfütterung – begrenzt. Als nur ein Werkzeug im Instrumentenkasten deutscher Sicherheitspolitik ist sie weder ein Rüstungsexportprogramm für Krisenregionen noch Ausdruck einer zunehmenden Militarisierung deutscher Außenpolitik – stattdessen sollte sie als Bestandteil einer vernetzten, verantwortungsvollen Sicherheitspolitik verstanden werden. Es bleibt zu hoffen, dass sich dies auch in den ersten konkreten Projekten 2016 niederschlagen wird.

Dr. Jana Puglierin ist Programmleiterin des Alfred von Oppenheim-Zentrums für Europäische Zukunftsfragen der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik. Die Autorin gibt ihre persönliche Meinung wieder.