



August 2018

## KRISEN, KONFLIKTE UND AUSLANDSENGAGEMENTS 3.0

Markus Gauster

*Die Ausweitung bewaffneter Konflikte und humanitärer Krisen in Asien und Afrika hat wesentliche Implikationen für die Sicherheitsinteressen Österreichs und der EU. Territorien ohne staatliche Kontrolle vergrößern sich und fördern Bürgerkriegsökonomien, unregelte Migrationsströme und Jihadismus. Nicht-staatliche Gewaltakteure wie Milizen werden immer dominanter. Daher steigt auch der Bedarf an Vermittlungsmaßnahmen, Initiativen zur Überwindung staatlicher Fragilität sowie verstärktem Engagement vor Ort.*

### Konfliktdynamiken

Steigende globale Umweltrisiken wie Klimawandel, Wassermangel oder Naturkatastrophen haben seit 2010 – neben dem klassischen Streben nach Macht, Ressourcen und Reputation (Georg Elwert) – zu einem deutlichen Anstieg von gewaltsamen Krisen und Kriegen beigetragen. Anfang 2018 verzeichnet das Konfliktbarometer des Heidelberger Instituts für Internationale Konfliktforschung (HIK) weltweit 222 gewaltsame Krisen (2010 waren es 154).

Konflikte in Afrika nehmen zu: Vier Konflikte eskalierten 2017 zu Kriegen (z.B. in der DR Kongo) und allein 17 der 36 laufenden Kriege sind dort zu verzeichnen. Dazu kommen verschleppte Krisen (Protracted Crises), die zu langwierigen humanitären Notlagen für die Bevölkerung wie in Somalia oder im Jemen und „Spill Over“-Effekten wie von Syrien auf den Libanon oder Jordanien führen.

Religiös-ideologisch beeinflusste Kriege (z.B. Afghanistan oder Jemen) verstärken sich bzw. eskalieren erneut (z.B. Syrien 2018). In vielen Konfliktregionen sind bewaffnete Gruppen und kriminelle Netzwerke durchsetzungsfähiger als staatliche

Akteure (vgl. Libyen). Sie nutzen Jihadismus-Ideologien oft als Vorwand für lokale Machtkämpfe und hochprofitable Geschäfte im Menschen-, Waffen- oder Drogenhandel wie etwa im gesamten Sahel.

Militärische Interventionen beeinflussen Konfliktdynamiken massiv: Die US-geführte Operation „Inherent Resolve“ hat z.B. die islamistische Daesh in Syrien und im Irak zurückgedrängt. Frankreichs „Operation Barkhane“ in Mali hat Terrorismusbekämpfung als offizielles Ziel. Die russische Intervention in Syrien hat das Assad-Regime konsolidiert, während der Krieg weiterläuft. Solche Einsätze können auch für die involvierten Rüstungsindustrien sehr profitabel sein. Für Friedenseinsätze, die oft in der gleichen Region durchgeführt werden (z.B. in Mali), gelten andere Erfolgsparameter wie beispielsweise der effektive Schutz von Zivilisten. Auch die Budgets für Friedenseinsätze sind deutlich knapper bemessen.

## Quo vadis Friedenseinsätze?

Die Kernaufgaben von Friedenseinsätzen haben sich seit 1948 massiv erweitert. Neben der Überwachung von Waffenstillstandsabkommen (z.B. UNDOF) geht es um militärische Stabilisierungsaufgaben, die eine neuerliche Gefährdung des Friedens verhindern (EUFOR Althea) oder die öffentliche Sicherheit unterstützen sollen (KFOR).

Eine der neuen Aufgaben ist die Unterbindung von Menschenschmuggel im Mittelmeer. Dazu gehört auch die Unterstützung und Ausbildung der libyschen Küstenwache (EU-Operation Sophia) oder lokaler Streitkräfte. Das Spektrum reicht von der Friedenserzwingung (MINUSMA) über die Unterstützung nationaler Sicherheitskräfte durch „Train, Advise & Assist“ (RSM Afghanistan) bis zur Beobachtung der Menschenrechtssituation und Friedenskonsolidierung (EUMM-GEO). Die Strategie „Hilfe zur Selbsthilfe“ gewinnt an Relevanz.

Die 15 laufenden UN-Friedenseinsätze zeigen ein ambivalentes Bild. Militärische Beiträge des Westens gehen kontinuierlich zurück (z.B. Kanada, Schweden). Niedriglohnländer stellen über 90% der ca. 90.000 UN-Soldaten und -Polizisten. Wirksamen Friedenseinsätzen (z.B. Elfenbeinküste oder Liberia) und der steigenden Relevanz politischer Missionen der UNO stehen die sinkende Unterstützung des größten Beitrags leistenden USA oder die Überforderung der Friedenstruppen beim Schutz der Zivilbevölkerung in Afrika (UNMISS, MONUSCO, MINUSCA) gegenüber („Cruz-Report“). Ohne UN-Einsätze wäre die Situation für die Bevölkerung jedoch deutlich schlechter.

Trotz des deutlichen Handlungszwangs Europas, sich in Afrika mehr zu engagieren, ist die Relevanz von Friedensmissionen nach den bitteren Lehren aus dem Einsatz in Afghanistan in den Entsendestaaten schwer zu vermitteln. Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU umfasst 2018 sechs militärische und zehn zivile Missionen mit über 5000 Personen im Einsatz. Sie kann helfen, operative Defizite

von UN-Missionen in Afrika (z.B. Lufttransporte) auszugleichen. Eine substanzielle europäische Unterstützung erfolgte jedoch bisher nur in Mali (MINUSMA).

Auf NATO-Ebene gewinnt die Territorialverteidigung im Hinblick auf die geopolitischen Ambitionen Russlands wieder an Bedeutung. Die großen Einsätze der NATO im Kosovo (KFOR) und in Afghanistan (RSM) bleiben Eckpfeiler des westlichen militärischen Friedensengagements und Einflussfaktoren für die USA. Maritime Operationen wie im Mittelmeer und der Aufbau von Cyber Defense-Kapazitäten ergänzen das Portfolio. Die OSZE wird als Vermittler immer wichtiger.

## Ziviles Krisenmanagement und Partnerschaften der EU mit Afrika

Die Migrationskrise 2015 hat einen Innovationsdruck hinsichtlich eines wirksamen Engagements zur Eindämmung von Migrationsströmen erzeugt und treibt einen Comprehensive Approach der EU an. Neue Impulse für die gemeinsame EU-Afrika-Strategie waren die Folge. Als strategische Ziele werden widerstandsfähigere Staaten und die Schaffung von Jobs vor Ort angeführt.

Die Bedeutung des politischen und zivilen Krisenmanagements der EU wächst. Der EU-Rat hat 2000 in Feira zivile Aufgabenfelder in fragilen Staaten – insbesondere den Aufbau von Kapazitäten in den Bereichen Polizei, Rechtsstaatlichkeit, Zivilverwaltung und Bevölkerungsschutz – definiert, die im Zuge der EU Global Strategy (2016) ausgeweitet wurden. Der Bedarf an zivilen EU-Missionen (z.B. EUCAP, EUBAM) in Afrika nimmt weiter zu und geht mit einer verstärkten Rolle der Europäischen Kommission einher. Die (zivile) EU-Grenzschutzagentur FRONTEX wird massiv ausgebaut, benötigt aber auch militärische Unterstützung durch die EU-Operation Sophia im Mittelmeer.

Eine regelbasierte und auch in Ursprungsländern wirksame EU-Migrationsstrategie, die über Abschottungs- und Abschreckungsmaßnahmen (z.B. Schutz der EU-Außengrenzen, verschärfte Asylregime) und Migrati-

onspakte (z.B. EU-Türkei-Abkommen 2016) deutlich hinausgeht, ist vorerst nicht in Sicht.

Der Trend geht dahin, eine Reihe politischer „Reformpartnerschaften“ mit afrikanischen Staaten abzuschließen, wie etwa durch den „G20 Compact with Africa“ oder den „Khartum-Prozess“ der EU. Afrikanische Partnerstaaten wie Sudan oder Niger sollen dabei umfassend unterstützt werden, tragen aber auch selbst die Verantwortung, eigene Strukturen und Lebensumstände zu verbessern und potenziellen Auswanderern Perspektiven zu geben.

Die EU hat in diesem Kontext bisher etwa drei Mrd. Euro zur Bekämpfung von Migrationsursachen in Afrika bereitgestellt. Forschungen zeigen jedoch, dass wirtschaftliche Entwicklungsunterstützung die gemischte Migration aus Niedriglohnländern eher fördert. Eingefahrene Strategien müssen somit neu gedacht werden.

### **Neue Herausforderungen für Österreichs Akteure im Auslandseinsatz**

Internationale Einsätze des Österreichischen Bundesheeres (ÖBH) zur Friedenssicherung sowie zur humanitären und Katastrophenhilfe starteten im Kongo 1960 (ONUC). Polizeikräfte werden seit 1964 (Zypern) eingesetzt. Mitte 2018 befinden sich etwa 900 Soldaten in Auslandseinsätzen und etwa 1000 in Assistenzeinsätzen im Inland. Schwerpunktregionen sind der Westbalkan (EUFOR Althea, KFOR) und der MENA-Raum (Libanon/UNIFIL). Militärische Beiträge Österreichs im Sahel gewinnen langsam, aber stetig, an Relevanz (z.B. EUTM Mali, MINUSMA).

Die Austrian Development Agency (ADA) unterstützt als Agentur der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (EZA) weltweit Projekte und humanitäre Maßnahmen durch Implementierungspartner im Sinne von „Armut reduzieren, Frieden fördern und Umwelt schützen“. Das Österreichische Rote Kreuz (ÖRK), die Caritas Austria, Diakonie Austria, CARE Österreich oder SOS-Kinderdorf leisten seit Jahrzehnten weltweit Akuthilfe in den humanitären Kernberei-

chen Water, Food, Shelter und Health (z.B. in Syrien, im Südsudan oder in Kenia). Der Österreichische Privatsektor ist in Form von Wirtschaftspartnerschaften involviert.

Da in aktuellen Konflikten immer mehr zivile Opfer zu beklagen sind, wird der präventive, reaktive und konsolidierende Schutz der Zivilbevölkerung immer wichtiger. Das Schutzmandat (Protection of Civilians) ist in den meisten der laufenden UN-, EU-, OSZE- und NATO-Einsätzen direkt oder indirekt enthalten. Österreich hat das Schutzmandat durch die UNSR-Resolution 1894 (2009) zur Leitlinie seines Auslandsengagements erklärt.

Verschleppte Konflikte haben den Bedarf an humanitärer Hilfe massiv erhöht (wie etwa im gesamten ostafrikanischen Raum) und stellen auch österreichische Akteure vor neue Herausforderungen. Nicht nur die schlechte Sicherheitslage und ständig wechselnde Frontlinien, sondern auch administrative Hürden erschweren humanitärem Personal den Zugang zu Menschen in Not (z.B. in Syrien). Das Gefährdungspotenzial für Mitarbeiter im Einsatz steigt.

### **Ableitungen und Empfehlungen**

#### **Ableitung 1**

Die neue Eskalation des Krieges in Syrien 2018 zeigt, dass Ansätze zur Vermittlung und Konfliktbearbeitung immer komplexer werden (z.B. Libyen) und die Stabilisierungsagenda durch geopolitische Interessen bestimmt wird. Dadurch werden konstruktive Akzente der UNO und der EU erschwert. Die Wahrscheinlichkeit der Entsendung größerer militärischer (und ziviler) Auslandskontingente außerhalb Europas erscheint daher vorerst gering. Die strategische Relevanz von Friedenseinsätzen und des zivilen Auslandsengagements bleibt für Österreich jedoch unverändert. Dies gilt insbesondere für Einsätze auf dem Westbalkan. Militärische und zivile Beiträge, zivilgesellschaftliche Aktivitäten sowie verantwortungsvolle lokale Partner gewinnen zur Überwindung von Krisen und staatlicher Fragilität sowie zum Kapazitätsaufbau an Relevanz.

### *Empfehlungen*

Für Österreich hat ein Whole of Nation Approach (WoNA) Potenzial, um die jeweiligen spezifischen Stärken für ein gemeinsames Ziel zur Wirkung zu bringen (Vision eines „Austrian Stabilisation Teams“). Daher sollte der laufende „3C-Prozess“ mit den Prinzipien „Coordinated – Complementary – Coherent“ intensiv fortgesetzt werden. Dieser ist auch wichtig für eine Debatte über die Ziele des Engagements, die oft zu kurz kommt. Im Zusammenwirken können Konflikt dynamiken besser beurteilt und die Rollen der Akteure effektiver abgestimmt werden. Neben BMEIA, BMI, BMLV, BMF, NGOs und privaten Unternehmen sollten auch das BMDW (Wirtschaft), das BMBFW (Forschung) und das BMVRDJ (Justiz) verstärkt eingebunden werden.

Bei zukünftigen Friedenseinsätzen im Rahmen der UNO oder der GSVP in der Ukraine oder in Libyen wäre eine österreichische Beteiligung ein Mehrwert, wenn die politischen Voraussetzungen geschaffen werden. Österreich könnte dabei auch seine Rolle als Vermittler ausspielen. Für Präventions- und Konsolidierungsmaßnahmen sollten die Sustainable Development Goals oder die Women, Peace and Security Agenda der UNO als Leitlinien genutzt werden.

### **Ableitung 2**

In Afrika geht es immer mehr darum, fragile Staaten in die Lage zu versetzen, selbstständig oder im überregionalen Zusammenschluss für Sicherheit und Stabilität zu sorgen (z.B. G5 Sahel-Eingreiftruppe). Durch die Masse an präsenten internationalen und lokalen Sicherheitsakteuren besteht jedoch die Gefahr einer Militarisierung der Sahel-Region. Ohne das Ansprechen der politischen und sozialen Probleme dürfte sich die sozioökonomische und humanitäre Lage der Bevölkerung daher weiter verschlechtern.

### *Empfehlung*

Humanitäre Hilfe, EZA sowie außenwirtschaftliche Akzente sind ebenso wichtig wie die Stärkung von Friedensmissionen und die Reform von Sicherheitssektoren. Militärische Beiträge im Sahel sollten daher in eine langfristige Strategie eingebettet sein, in der sich in abgestimmter Form auch andere Politikfelder finden (Beispiel Sahel-Strategie der Schweiz). In diesem Sinne sind daher auf staatlicher und EU-Ebene neue Initiativen für Friedensgespräche, Mediation und Berufsausbildungszentren in Afrika anzudenken.

### **Ableitung 3**

Die Eindämmung und effektive Kontrolle von Migrationsströmen ist zu einem wesentlichen Bestandteil der Außen- und Sicherheitspolitik europäischer Staaten geworden. Andere Politikfelder in diesem Kontext wie eine auf empirischen Fakten beruhende Migrationspolitik sind vorerst unterbewertet.

### *Empfehlungen*

Österreich sollte sein Auslandsengagement in allen Bereichen beibehalten, auf potenzielle Einsatzräume (Ukraine, Libyen) vorbereitet sein, Konflikt- und Migrationsursachen gesamtstaatlich und gesamteuropäisch ansprechen und Verhandlungsformate zur Streitbeilegung vorschlagen bzw. unterstützen. Dazu ist auch das Budget des ÖBH und der EZA deutlich anzuheben (vgl. Schweden mit jeweils über 1% des BIP).

Es sind mehr Forschungsgelder zur Gewinnung empirischer Evidenz für innovative Ansätze bei Auslandsengagements nötig. Diese betreffen Herausforderungen wie Konflikte durch staatliche Fragilität und Klimawandel, illegale Migration und Organisierte Kriminalität, Schutz der EU-Außengrenzen, Cyberangriffe, hybride Bedrohungen, Terrorismus und den Schutz der Zivilbevölkerung in Krisenregionen.

#### **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 18-XXXX, Stiftgasse 2a, 1070 Wien



[www.facebook.com/lvak.ifk](https://www.facebook.com/lvak.ifk)