

Vom Gestaltungsunwillen einer „Gestaltungsmacht“ – ein Kommentar zur deutschen Malipolitik

Julian Junk*

Abstract: This article discusses the German foreign and security policy towards Mali. It critically analyzes the decision-making process mandating the German contribution to the international efforts in Mali after the military coup d'état in 2012. While there has been an increasingly ambitious rhetoric when it comes to outlining the contours of a German Africa policy, this article finds that neither the capacities nor the willingness to contribute significantly match this new rhetoric. By contrast, the case of Mali serves again as a reminder of the inertia, which traditionally characterizes German foreign and security decision-making, and of the restraint in shaping policies within international institutions and in engaging in an open domestic discourse on the interests and values underlying any strategic foreign and security policy decision.

Keywords: Mali, deutsche Außen- und Sicherheitspolitik, MINUSMA
Mali, German foreign and security policy, MINUSMA

1 Einleitung¹

Seit dem Jahr 2012 bezeichnet die deutsche Bundesregierung Deutschland als eine von zahlreichen „Gestaltungsmächten“² und beansprucht für sich einen stärkeren globalen Gestaltungswillen und mithin eine aktivere Außen- und Sicherheitspolitik. Seit dem Regierungswechsel hin zur großen Koalition wird dieser Gestaltungswille von allen Akteuren der deutschen Außenpolitik vor allem rhetorisch noch stärker betont – nicht zuletzt reflektiert in der Rede von Bundespräsident Gauck auf der diesjährigen Münchner Sicherheitskonferenz: Nach der Diagnose, dass Deutschland seit Langem zeige, „dass es international verantwortlich handelt“, aber es entschlossener sein müsse, „den Ordnungsrahmen aus Europäischer Union, Nato und den Vereinten Nationen aufrechtzuerhalten und zu formen,“ mahnte er mehr Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme „für jene Sicherheit, die [...] von anderen seit Jahrzehnten gewährt wurde,“ an.³ Die Afrikapolitik dient der Bundesregierung trotz derzeitiger Aufmerksamkeit für die Ukraine Krise als Beispiel der aktiven Umsetzung dieser neuen Ansprüche: So begann sie gleich zu Beginn des Jahres 2014 mit der Erarbeitung neuer Afrikaleitlinien⁴ und die Beteiligung an der UN-Mission in Mali und der EU-Mission in der Zentralafrikanischen Republik werden immer wieder

als sichtbare Zeichen für einen neuen Willen, Verantwortung zu übernehmen, genannt.⁵

Wie dieser Artikel jedoch anhand der Entscheidungsfindung und -begründung der Beteiligung Deutschlands am internationalen Einsatz in Mali belegt, hat sich an dem traditionellen außen- und sicherheitspolitischen Muster von Entscheidungsträgheit, das sich aus historisch-normativen und institutionellen Zwängen ergibt,⁶ nichts Wesentliches geändert. Bei Teilen der politischen Entscheidungsträger lässt sich nach wie vor eher ein Gestaltungsunwille feststellen, der sich sowohl auf stärkere Übernahme von Verantwortung in internationalen Entscheidungsprozessen als auch auf die Bereitschaft zu einer transparenten Debatte über Ziele und Interessen in der deutschen Öffentlichkeit bezieht. So zeigt sich am Beispiel Malis mit wenigen Ausnahmen eine doppelte Zurückhaltung: Obwohl die deutsche Bundesregierung recht schnell signalisierte, dass sie sich an einer Trainingsmission für das malische Militär beteiligen würde, blieb der tatsächliche deutsche Beitrag nach außen hin lange Zeit vage und der öffentliche Diskurs über eine Mali-Strategie nach innen nicht nachhaltig. Selbst nach der Mandatierung des Einsatzes durch den Bundestag und des immer wieder von Frankreich forcierten internationalen Engagements in Mali folgte die deutsche Bundesregierung den Entwicklungen eher, als dass sie die internationale Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik an vorderster Front mitgestaltete und an der strategischen Tiefe ihrer Hilfsmaßnahmen feilte. Um dies zu zeigen, geht der Artikel in einem Zwischenschritt vor: Zunächst wird das Spektrum der Herausforderungen, die sich durch die Krise in Mali ergeben, aufgefächert, um anschließend die Defizite der deutschen Mali-Politik aufzuschlüsseln.

* Julian Junk, M.A., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. Kontakt: junk@hsfk.de.

1 Dieser Artikel basiert auf Beiträgen des Autors zu Mali auf dem Wissenschaftsblog www.sicherheitspolitik-blog.org: „Eine Gestaltungsmacht stolpert hinterher – Die deutsche Bundesregierung und die Krise in Mali“ veröffentlicht am 07. März 2013 sowie „Deutschland schleicht sich nach Mali – Herausforderungen für die internationale Politik in der Sahelzone“ veröffentlicht am 01. November 2012. Dank für kritische Kommentare zu früheren Textversionen gebührt Hans-Georg Ehrhart, Jan-Henrik Fahlbusch, Marius Osswald und Magdalena von Seydlitz.

2 Die Bundesregierung, *Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung* (Berlin: Auswärtiges Amt, 2012).

3 Joachim Gauck, *Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen – Bundespräsident Joachim Gauck anlässlich der Eröffnung der Münchner Sicherheitskonferenz am 31. Januar 2014 in München* (Berlin: Bundespräsidialamt, 2014).

4 Die neuen Afrika-Leitlinien sind zum Zeitpunkt der Abgabe dieses Artikels noch nicht veröffentlicht, aber Vorabversionen zeigen eher ein Muster der Kontinuität denn einen Aufbruch in eine neue Konkretisierung von Verantwortungsübernahme und von Zielen. Gespräche im Auswärtigen Amt in Berlin im März/April 2014.

5 Siehe beispielsweise: ZEIT Online, ‚Von der Leyen will mehr deutsche Soldaten in Mali‘, 26 Januar 2014. Siehe für einen Überblick über die jüngsten Überlegungen zu einer konzeptionellen Neuausrichtung der deutschen Afrikapolitik: Denis M. Tull, *Deutsche Afrikapolitik – Ein Beitrag zu einer überfälligen Debatte* (Berlin: Friedrich-Ebert Stiftung, 2014). Siehe auch: Judith Vorrath und Margit Hellwig-Bötte, *Jenseits des EU-Afrika-Gipfels: Für ein klareres Profil deutscher Afrikapolitik in der EU – SWP-Aktuell 17 / April 2014* (Berlin: SWP, 2014).

6 Christopher Daase und Julian Junk, ‚Strategische Kultur und Sicherheitsstrategien in Deutschland‘, *Sicherheit und Frieden / Security and Peace*, Bd. 30, Nr. 3, 2012, S. 152-157.

2 Hintergründe zur Krise in Mali

Der Fall Mali ist ein Lehrstück darüber, wie schnell ein scheinbarer Erfolgsfall und eine über Jahre genährte demokratische Entwicklung ins Wanken geraten können, welche grenzüberschreitenden Auswirkungen Konflikte und Regimewechsel haben können und wie schwer sich externe regionale und internationale Mächte damit tun, die Chancen und Risiken ihres Eingreifens einzuschätzen. Er ist weiterhin eine Lektion darüber, wie schnell sich die Kalkulationen von eben jenen externen Akteuren ändern können: Lange Zeit lehnten die internationalen Akteure nach dem Militärputsch im März 2012 ein Eingreifen ab. Erst als die Folgen für die Stabilität Nordafrikas und der Sahelzone immer offenkundiger wurden, einigten sich Frankreich und die malische Regierung während einer Sahel-Konferenz im Rahmen der UN-Vollversammlung darauf, doch eine militärische Intervention im völlig unkontrollierten Norden zu befürworten. Der Weg dorthin wird in der von Frankreich eingebrachten Resolution 2071 des UN-Sicherheitsrats vom 12. Oktober 2012 beschrieben.

2.1 Nationale Herausforderungen in Mali

Staatliche Grenzen in der Sahelzone sind traditionell porös. Die Auswirkungen der internationalen Intervention und des Umsturzes in Libyen zeigen dies einmal mehr: Zum einen sind seit diesem Konflikt deutlich mehr Waffen unkontrolliert im Umlauf und in Libyen involvierte Tuareg-Kämpfer kehren bewaffnet in ihre Heimatregion, in den Norden Malis zurück.⁷ Zum anderen sind viele ehemalige Gastarbeiter aus der westlichen Sahelregion nun in Libyen beschäftigungslos. Über 200.000 Rückkehrer müssen deshalb in die Gesellschaften der Sahelzone integriert werden. Diese von Libyen ausgehenden Entwicklungen zeigen die grenzüberschreitenden Verschränkungen im Sahel-Gebiet, aber sie zeitigen nur deshalb große Effekte, weil im Norden Malis und in dessen unmittelbarer Nachbarschaft eine ohnehin schon prekäre Situation herrschte:

Der am 21./22. März 2012 in Mali weitestgehend unblutige Putsch eines Teils des malischen Militärs gegen den demokratisch gewählten Präsidenten Amadou Toumani Touré, dessen Platz Hauptmann Amadou Sanogo übergangsweise einnahm, ist nur ein weiterer Ausdruck für einen schon lange schwelenden Konflikt. So warf das Militär Touré Schwäche im Umgang mit den Rebellenbewegungen und der organisierten Kriminalität im Norden Malis sowie eine unzureichende Ausstattung der Truppen vor.⁸ Insbesondere das Massaker an ungefähr 100 malischen Soldaten in Aguelhoc, das unter anderem auf die schlechte Ausrüstung des Militärs zurückgeführt wird, spielte eine entscheidende Rolle bei der Bereitschaft zum Putsch.⁹ Die internationale Gemeinschaft reagierte scharf auf den Machtwechsel hin zu Sanogo. So wurden bilaterale und multinationale Kooperationen umgehend ausgesetzt. ECOWAS (Economic Community Of West African States) und die Afrikanische Union

(AU) suspendierten jeweils Malis Mitgliedschaft. ECOWAS griff härter durch und versetzte unter anderem ihre Eingreiftruppe in Alarmbereitschaft. Trotzdem stellt sich ECOWAS weiterhin an die Spitze von politisch-diplomatischen Bemühungen. Dem von ECOWAS eingesetzten Vermittler, dem burkinischen Präsidenten Blaise Compaoré, gelang es, den Parlamentspräsidenten Dioncounda Traoré als Präsident und Cheikh Modibo Diarra als Premier an der Spitze einer Übergangsregierung zu etablieren. Nach dem militärischen Eingreifen Frankreichs, auf das später noch ausführlicher eingegangen wird, und einigen innenpolitischen Wendungen in Bamako, führte schließlich das Ouagadougou-Übereinkommen vom 18. Juni 2013 zu einer Waffenstillstandsvereinbarung im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen, aus denen Ibrahim Boubakar Keita als Präsident hervorging.¹⁰ Auch wenn die Parlamentswahlen am 24. November und 15. Dezember 2013 noch ohne größere Zwischenfälle durchgeführt werden konnten, wird die Sicherheitslage inzwischen vor allem im Norden Malis immer prekärer mit wieder größeren Räumen nicht vorhandener Staatlichkeit.¹¹

Die Strategie gegenüber dem Norden Malis hat im Wesentlichen zum Ziel, die staatliche Integrität des Landes wiederherzustellen. Wiewohl es in der deutschen Berichterstattung lange Zeit so dargestellt wurde, als handele es sich im Norden Malis um eine halbwegs homogene Sezessionsbewegung und eine neuere Dynamik, ist die Wirklichkeit doch viel komplexer, denn die strategischen Ziele der dortigen einzelnen Rebellengruppen sind bis zum heutigen Tage nur wenig kongruent und vor allem die Sezessionsbemühungen einzelner Tuareg-Gruppen reichen historisch lange zurück.¹² Nur wenn sich die taktischen Interessen zufällig überlappen, kommt es punktuell zu einer Kooperation. So ist beispielsweise die Gründung eines eigenen Staates, der die jetzigen nordmalischen Regionen Timbuktu, Gao und Kidal umfasst, nur von den direkten Angehörigen der MNLA (Mouvement National pour la Libération de l'Azawad/Nationale Bewegung zur Befreiung des Azawad) gewünscht. Die Ansar Dine (Verteidiger des Glaubens), eine andere Tuareg-Gruppe, schloss sich hingegen zwar zu Beginn dem Aufstand der MNLA an, doch die Ziele waren zu unterschiedlich, da nicht Staatsgründung, sondern die Etablierung der Scharia das Ziel war. Dabei erhält sie nach wie vor Unterstützung durch Al-Qaida im Maghreb (AQMI) und durch Splittergruppen wie MUJAO (Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest) oder durch die in Nigeria aktive Boko Haram. Obwohl zum heutigen Tage die islamistischen Gruppen in die Grenzregionen zurückgedrängt wurden, haben vereinzelt MNLA-Gruppen in einigen Städten des Nordens immer noch die (vor allem politische) Kontrolle.¹³

Neben den politischen Zielen, geht es bei diesen Gruppen immer auch um handfeste wirtschaftliche Interessen. Wichtige Routen für Waffen- und Drogenschmuggel sowie generell Rückzugsräume für organisierte Kriminelle verlaufen durch die südliche Sahara. Mali ist somit zunehmend zu einer Dreh-

10 Siehe für einen Überblick über den Verlauf und die Folgen der Präsidentschaftswahl: Winrich Kuehne, *West Africa and the Sahel in the Grip of Organized Crime and International Terrorism – What Perspectives for Mali after the Elections?* (Berlin: ZIF, 2013).

11 Vgl. ICG, *Mali: Reform or Relapse – Africa Report No 210 – 10 January 2014*.

12 Morten Bøås und Liv Elin Torheim, 'The Trouble in Mali – corruption, collusion, resistance', *Third World Quarterly*, Bd. 34, Nr. 7, 2013, S. 1279-1292.

13 ICG, *Mali: Reform or Relapse – Africa Report No 210 – 10 January 2014*.

7 Hussein Solomon, 'Mali: West Africa's Afghanistan', *The RUSI Journal*, Bd. 158, Nr. 1, 2013, S. 12-19.

8 Ebenda.

9 Vgl. u.a. ICG, *Mali: Reform or Relapse – Africa Report No 210 – 10 January 2014* (Brussels / Bamako: International Crisis Group, 2014).

scheibe für grenzüberschreitende Kriminalität und Teil eines terroristischen Korridors vom Atlantik und dem Roten Meer geworden.¹⁴ Weiterhin werden umfangreiche Ölvorkommen im Grenzgebiet zu Algerien vermutet, deren Erschließung auf algerischer Seite schon begonnen hat. Es ist wohl kein Zufall, dass die Aufstände im Norden zu einem Zeitpunkt erfolgten, an dem die Regierung in Mali weitergehende Schritte zur Kontrolle des Nordens umzusetzen begann.

Insgesamt zeigt sich, dass die Regierung Malis den vielen Minderheiten im Norden auch nach mehreren Rebellionen niemals eine ausreichende politische und gesellschaftliche Teilhabe garantieren konnte, obwohl dies schon durch eingeschränkte Entscheidungsautonomie im Friedensabkommen des Jahres 1992 durch Prinzipien der Dezentralisierung und Subsidiarität festgehalten, wenn auch nie wirklich umgesetzt wurde. Neben der mangelnden Beteiligung am Gemeinwesen spielt hierbei das schwierige wirtschaftliche Umfeld eine Rolle. Schon vor dem Militärputsch stieg die Jugendarbeitslosigkeit seit Jahren und es gab humanitäre Krisen. Bis heute gibt es einige hunderttausend grenzüberschreitende oder interne Flüchtlinge. Die Folgen der Dürren im Sahel werden dadurch massiv verschärft. Zudem können Hilfslieferungen – vor allem in der Region um Kidal – wegen der bewaffneten Auseinandersetzungen nach wie vor nur sehr unzureichend erfolgen.

2.2 Regionale Herausforderungen

Nicht zuletzt die vor allem zu Beginn starke Rolle der ECOWAS zeigt die regionale Komponente des Mali-Konflikts. Die Gemeinschaft leidet jedoch nach wie vor unter zwei ungelösten Problemen: Zum einen sind sich die eigenen Mitgliedstaaten immer wieder uneinig über das weitere Vorgehen, zum anderen sind zentrale Akteure in dieser Region, namentlich Algerien, Mauretanien und Libyen, keine Mitglieder von ECOWAS. Die Situation in Mali hat aber, wie gezeigt, unmittelbar mit der Situation in Libyen zu tun. Ohne den Sturz des Gaddafi-Regimes und die Intervention wären die Entwicklungen im Norden Malis nicht denkbar. Die Auswirkungen auf einen weiteren Hort der Instabilität, nämlich Mauretanien, sind weiterhin möglich. Auch Niger ist nach wie vor alarmiert, da dort die größte Tuareg-Bevölkerung beheimatet ist und man weitere Sezessionsversuche in Mali mit Sorge betrachtet.

Insbesondere Algerien kommt als regionalem Hegemon eine Schlüsselrolle zu. Auf den ersten Blick wirkt Algerien politisch und wirtschaftlich (nicht zuletzt wegen der großen Ölvorkommen) stabil – und noch resistent gegenüber den Entwicklungen des Arabischen Frühlings. Algerien kontrolliert die im eigenen Staatsgebiet operierenden Islamisten in einem engmaschigen Netz. Gleichwohl fühlt sich Algerien durch die Krise in Mali bedroht, da einige der secessionistischen und terroristischen Bewegungen nun eine logistische Basis und einen Rückzugsort haben, um die regionale Komponente ihrer Strategie wirksam umsetzen können. Weiterhin bedrohen sie die energiepolitische Autonomie Algeriens, denn für das Land ist die Erschließung

fossiler Rohstoffe essenziell, schon um den eigenen Bedarf zu decken. Durch die Unruhe an der Südgrenze lassen sich diese Rohstoffvorkommen, die neben fossilen auch mineralische Ressourcen umfassen, kaum nachhaltig erschließen. Als Reaktion darauf kontrolliert Algerien die eigenen Grenzen verstärkt. Für eine nachhaltige Beteiligung an den internationalen Bemühungen im Norden Malis fehlt aber bislang sowohl der politische Wille als auch die rechtliche Grundlage, denn laut Verfassung sind Auslandseinsätze des algerischen Militärs – zumindest ohne UN-Mandat – untersagt (Algerien beteiligte sich allerdings auch nicht an der UN-mandatierten Mission MINUSMA).

Mittelfristig müssen also regionale Sicherheitsinstitutionen geschaffen werden. Anstrengungen dahingehend gab es bereits, beispielsweise in Form von Sicherheitskooperationen zwischen Mali, Algerien, Niger und Mauretanien seit dem Jahr 2010. So wurde ein gemeinsames Antiterrorzentrum in Südalgerien eingerichtet, aber weitergehende Pläne wie die Einrichtung einer Eingreiftruppe bestehen bislang nur auf dem Papier. Immerhin treffen sich im sogenannten Nouakchott-Prozess seit März 2013 regelmäßig die Geheimdienstchefs einer ganzen Reihe Länder der Region. ECOWAS und die UN-Mission in Mali arbeiten an weiteren regionalen Lösungen, bisher aber ohne nachhaltigen Erfolg.

2.3 Internationale Herausforderungen

In den vergangenen Jahren hat man die Entwicklung Malis häufig falsch eingeschätzt oder schöngeredet. Die Warnsignale, dass Mali sich keineswegs auf einem stabilen Weg zur Demokratie befindet, sind in den USA, der EU und insbesondere in Frankreich nicht wahrgenommen worden.¹⁵ So besteht eine der zentralen Herausforderungen darin, die Lage in Mali realistisch einzuschätzen und nicht der Suggestion einer demokratischen Stabilität zu erliegen: Demokratisierungsprozesse sind immer fragil, zumal dann, wenn durch künstliche Grenzziehungen im Wüstensand die staatliche Souveränität und Integrität ohnehin in Teilen eine Schimäre ist. Die Uneinigkeit der internationalen Akteure über die Terminierung der Präsidentschaftswahlen in Mali im vergangenen Jahr zeigt, dass vermutlich einigen die Geduld für den mühsamen, weil langen Weg der Etablierung nachhaltiger, politischer Prozesse fehlt. Während einige Akteure, insbesondere aus den USA, zunächst einen baldigen Wahltermin noch im April 2013 forderten und sogar ihr Engagement daran knüpften, warnten andere davor, die Wahlen so frühzeitig durchzuführen (u.a. waren die Wahlregister noch nicht fertiggestellt), weil sie insbesondere im Norden Zweifel an der demokratischen Legitimation der Regierung in Bamako säen würde. Jüngste Berichte bestätigen diese Befürchtungen, zumal die neue malische Regierung weiterhin auf ein sehr schnelles Reformtempo setzt.¹⁶

Die wiederholte Warnung „Mali darf kein zweites Afghanistan werden“, spiegelt nur allzu deutlich die Erkenntnis wider, dass die Probleme in Mali internationale Auswirkungen haben. Das französische Eingreifen und die erstaunlich ruhig verlaufenen

14 Winrich Kuehne, *West Africa and the Sahel in the Grip of Organized Crime and International Terrorism – What Perspectives for Mali after the Elections?*

15 Hussein Solomon, 'Mali: West Africa's Afghanistan', S. 12-19.

16 ICG, *Mali: Reform or Relapse – Africa Report No 210 – 10 January 2014*.

Präsidentenwahlen in Mali stellen nur erste Schritte zu deren Bewältigung dar. Ein nachhaltiger, politischer Prozess ist immer noch weit entfernt, die Wiederherstellung der Staatlichkeit im Norden Malis ebenso wie auch die Entwaffnung weiter Teile der secessionistischen Kräfte. Nicht zuletzt deshalb stellt die organisierte Kriminalität in einem Bogen von Westafrika über die Sahelzone bis hin zum Horn von Afrika immer noch eine große Herausforderung dar.¹⁷ Ziel muss es nach wie vor sein, einen innermalischen Dialog zu etablieren sowie eine Strategie für die gesamte Sahelzone zu entwerfen. Auch muss nachhaltig humanitäre Hilfe zur Bekämpfung der ärgsten Folgen der Dürren geleistet werden. In all diesen Prozessen ist Deutschland involviert und doch, wie im Folgenden gezeigt wird, nicht in dem nötigen Umfang und nicht mit dem nötigen Gestaltungswillen.

3 Die Defizite deutscher Mali-Politik

Den UN-Sicherheitsratsresolutionen 2071 (12. Oktober 2012) und 2085 (20. Dezember 2012), einem Schreiben des malischen Staatspräsidenten Traoré an die EU vom 24. Dezember 2012 und einem EU-Beschluss vom 18. Februar 2013 folgend, beschloss der Bundestag am 28. Februar 2013,¹⁸ dass sich die deutsche Bundeswehr mit bis zu 330 Soldaten an der internationalen Intervention in Mali beteiligt. Das erste Mandat umfasste die Entsendung von 180 Soldaten zur Ausbildung der malischen Armee im Rahmen einer europäischen Trainingsmission (EUTM) und von 150 Soldaten und drei Transportflugzeuge vom Typ Transall zur logistischen Hilfestellung für die internationale Unterstützungsmission unter afrikanischer Führung (AFISMA),¹⁹ die nun in eine UN-Mission (MINUSMA) überführt wurde, und ein Tankflugzeug zur Unterstützung französischer Kampfflzeuge. Deutschland unterstützte den Übergang zu einer UN-mandatierten Mission richtigerweise und aus drei Gründen:²⁰ Erstens ist so auch das längerfristige Eingreifen französischer sowie tschadischer Truppen legitimiert; zweitens ist die Finanzierung durch die Mechanismen der UN nachhaltig gesichert („assessed contributions“); drittens soll durch das Mandat dem grenzüberschreitenden Charakter der Krise in der Sahelzone Rechnung getragen und regionalen Lösungen (die Einbindung Algeriens und Mauretaniens in eine regionale Sicherheitskooperation ist hier zentral) der Boden bereitet werden. Am 20. Februar 2014 erhöhte der Bundestag schließlich bei der Mandatsverlängerung das Kontingent für die Trainingsmission auf 250 Soldaten.²¹ Ob es diese relativ bescheidene personelle Ausweitung des Mandats, die ohne eine nachdrückliche Erweiterung der Grenzen des Mandats (siehe dazu Sektion 3.2) und der Fähigkeiten einhergeht, mehr als bloße Symbolpolitik ist, darf bezweifelt werden. Zumal es zunehmend Kritik am Einsatz von MINUS-

MA gibt, vor allem weil die Truppen zu langsam und zu wenig umfassend stationiert werden.²²

Auch Deutschlands Kontingent ist nicht ausgeschöpft.²³ Trotzdem erscheint auf den ersten Blick der deutsche Beitrag zur Unterstützung der internationalen Bemühungen um Stabilisierung des malischen Staates erheblich zu sein. Und in der Tat werden Lufttransportkapazitäten von Seiten von MINUSMA weiterhin dringend benötigt, wurden die Luftbetankungsfähigkeiten von Frankreich angefordert und hat die völlig überforderte, zu kleine und chronisch schlecht ausgestattete malische Armee immer noch jede Ausbildungsunterstützung nötig.²⁴ Gleichwohl erzählt der zweite Blick auf den Entstehungsprozess des Mandats, auf die Begrenzungen des Mandats und generell auf die Zielgerichtetheit des Handelns der deutschen Bundesregierung eine andere Geschichte.

3.1. Entstehungsprozess des deutschen Eingreifens

Spätestens mit der Verabschiedung der UN-Sicherheitsratsresolution 2071 im Oktober 2012 war abzusehen, dass es zu einem internationalen, militärischen und entwicklungspolitischen Eingreifen in Mali kommen würde. Wiewohl der Vormarsch von aufständischen Gruppen aus dem Norden in Richtung Süden und das schnelle und robuste Eingreifen französischer Truppen am 11. Januar 2013²⁵ den Prozess durchaus überraschend beschleunigten und vermutlich einige Planungsänderungen erforderlich machten, reagierten die deutschen außen- und sicherheitspolitischen Akteure wie zumeist in solchen Situationen: kaum ein öffentlicher Diskurs über den Bundestag hinaus, darüber was Deutschland strategisch leisten soll und kann, stattdessen zögerliches Beschwichtigen, symbolisches Handeln und Nabelschau.

Symptomatisch dafür ist die Debatte um die eigentlich schwerlich zu kritisierende Aussage von Bundestagspräsident Lammert im Januar 2013 auf die Frage, ob die Entsendung zweier Transall-Flugzeuge ausreiche: „Sicher nicht. Ich kann mir auch nicht vorstellen, dass irgendjemand das für den deutschen Beitrag hält.“ Die Entsendung sei eher „ein erstes demonstratives Signal, dass wir uns nicht ähnlich wie im Fall Libyen positionieren“.²⁶

22 Das Mandat von MINUSMA (Sicherheitsratsresolution 2100 vom 25. April 2013) umfasst neben den zivilen Kräften die Entsendung von 11.200 Blauhelmsoldaten und 1.440 Polizeikräften. Von diesen sind aber bis zum 31. März 2013 nur 6.483 Blauhelmsoldaten und 986 Polizeikräfte entsandt worden. MINUSMA, *MINUSMA Facts and Figures as of 31 March 2014* (Bamako: MINUSMA, 2014). Dass dieses Kontingent nicht ausgeschöpft wird, liegt gleichermaßen an der Zurückhaltung bei der Zusage von Einsatzkräften durch die UN-Mitgliedstaaten sowie an der Abrufung der Kontingente durch MINUSMA. Ein Zustand, den das UN-Generalsekretariat und der UN-Sicherheitsrat immer wieder beklagen. SCR, *Monthly Forecast Mali – April 2014* (New York: Security Council Report, 2014).

23 Vgl. Thomas Wiegold, 'Die Ankündigungsministerin', *ZEIT Online*, 27. Januar 2014. Zwar werden Kontingente selten bis zur Obergrenze ausgeschöpft, aber da Mali zu einer Art Testfall eines stärkeren Afrika-Engagements Deutschlands wurde, wäre hier doch mehr zu erwarten gewesen.

24 Vergleiche Berichte aus Kidal, so zum Beispiel von Göbel: Alexander Göbel, *Der Norden Malis – Reise zum gefährlichsten Ort Westafrikas* (Köln: Deutschlandfunk, 19. April 2014).

25 Siehe für eine militärische Analyse des französischen Militäreinsatzes: François Heisbourg, 'A Surprising Little War: First Lessons of Mali', *Survival*, Bd. 55, Nr. 2, 2013, S. 7-18..

26 Spiegel-Online, 'De Maizière gegen Lammert: CDU zofft sich wegen deutschen Mali-Einsatzes', 19 Januar 2013.

17 Winrich Kuehne, *West Africa and the Sahel in the Grip of Organized Crime and International Terrorism – What Perspectives for Mali after the Elections?*

18 Vgl. Bundestag-Drucksachen 17/12520 und 17/12367.

19 Unter Führung von ECOWAS und damit unter bewusster Umgehung der AU-Strukturen: Thomas G. Weiss und Martin Welz, 'The UN and AU in Mali and Beyond, a Shotgun Wedding?', *International Affairs*, Bd. 89, Nr. 4, 2014 forthcoming.

20 Gespräche mit Mitarbeitern des Auswärtigen Amtes im Rahmen eines Workshops der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin im Frühjahr 2013.

21 Vgl. Bundestagsdrucksache 18/437.

In dieser Aussage war der Kern einer strategischen Debatte angelegt, jedoch erstickte der damalige Verteidigungsminister de Maizière diese umgehend, indem er die Aussage Lammerts als direkten Vorwurf betrachtete. Er erwiderte höchst unsachlich: „In Sachen Beteiligung an internationalen Einsätzen braucht Deutschland von niemandem Ratschläge.“²⁷ Es scheint, dass Deutschland in den Augen de Maizières vor allem keine interne Debatte benötige, denn den Bundestagspräsidenten als nicht befugt darzustellen, „Deutschland“ zu kritisieren, erscheint als ein absurder Rückfall auf die Position, sicherheitspolitische Entscheidungen stünden nicht zur öffentlichen Diskussion.

Für diese Lesart spricht auch, dass man bewusst entschied, die Transall-Flugzeuge zunächst ohne Bundestagsmandat zu entsenden. Zwar war diese Einsatzgestaltung rechtlich völlig in Ordnung,²⁸ bleibt aber aus legitimatorischen Gründen eine durchaus zweifelhafte Entscheidung. Dass sich der Bundestag erst gemeinsam mit einem Mandat zur Ausbildungsmission mit dem Thema befassen sollte, mag vielleicht der verfahrenstechnisch effizientere Weg gewesen sein, aber eine öffentliche, parlamentarische Diskussion schon vor dem 20. Februar 2013 wäre sinnvoll gewesen und hätte den Bundestag nicht überfordert. Dass die Anfrage der französischen Verbündeten nach Luftbetankungskapazitäten erst Anfang März 2013 bedient werden konnte und dass zunächst kleinliche Hinweise auf technische Schwierigkeiten (fehlende Zertifizierung für die Luftbetankung französischer Kampffjets) maßgeblich die deutsche öffentliche Debatte darüber bestimmte – und eben nicht, ob diese Unterstützung strategisch Sinn ergibt –, passt in das zögerliche Bild, das die Bundesregierung nicht zuletzt auch gegenüber den internationalen Partnern innerhalb des oft als so vorbildlich beschriebenen Mali-Einsatzes abgab.

3.2 Die Begrenzung des Mandats

Wie Bundestagspräsident Lammert schon zu bedenken gab, war die Stationierung von Transall-Maschinen eher symbolischer Natur. Das wird erst recht dadurch deutlich, dass man zunächst erwo, auch um die Notwendigkeit eines Bundestagsmandats sowie ein erhöhtes Einsatzrisiko zu vermeiden, die logistische Unterstützung nur nach Bamako zu leisten und damit in Distanz zu den Kampfhandlungen im Norden zu bleiben. Zwar wurde das Einsatzgebiet für den Lufttransport schnell auf Sévaré erweitert, womit die nördlichen Gebiete immerhin in Reichweite kamen, die geografisch realisierte Risikoaversion setzt sich aber auch im aktuellen Mandat fort. Die Luftbetankung ist nach dem Mandat auf französische Flugzeuge in der Unterstützung von AFISMA (später MINUSMA) begrenzt, da die französische Operation „Serval“ aus Sicht der Bundesregierung nicht durch die UN legitimiert war – im tatsächlichen Einsatz eine kaum durchzuführende Unterscheidung.²⁹ Weiterhin durften die deut-

schen Soldaten, die die Pionierausbildung sowie medizinische Unterstützung leisten sollen, zunächst nur im Süden Malis südlich einer Linie entlang der Orte Kogoni, Gadari und Koro operieren. Es ist richtig, dass es zur Ausbildung der malischen Armee eventuell nicht notwendig ist, nördlicher zu agieren. Gleichwohl muss gerade auch im Norden Malis der gesamte Sicherheitssektor neu aufgebaut werden und damit neue Legitimität für staatliche Strukturen geschaffen werden – dem wird beispielsweise der niederländische Einsatz mit der Stationierung von Soldaten mit Aufklärungs- und Kampfeinheiten in Gao wesentlich gerechter.³⁰ Diese breiteren und den lokalen Anforderungen entsprechenden Ansätze zur Sicherheitssektorreform wurden von den deutschen Mandaten aber erst langsam und immer noch unzureichend aufgenommen, während die Stationierung schon in vollem Gange war.

3.3 Fehlende strategische Tiefe und Zielgerichtetheit

Die Ziele, die die Bundesregierung mit ihrer Mali-Politik erreichen möchte, sind mittlerweile zumindest als große Leitlinien benannt und erfreulicherweise liegt die Betonung auf einem nachhaltigen politischen Prozess. So heißt es in der Begründung für das erste Bundestagsmandat: „Entscheidend für die Lösung des Konflikts in Mali ist der politische Prozess. Eine rein militärische Lösung kann es nicht geben.“³¹ Ziel sei es, „die Rechtsstaatlichkeit wiederherzustellen, eine vollständige Rückkehr zur verfassungsmäßigen Ordnung durch Wahlen zu unterstützen und die Regierung zur effektiven Kontrolle über das gesamte Land zu befähigen. Das malische Militär soll dazu befähigt werden, die Stabilisierung des Landes in eigener Verantwortung wieder voranzubringen“.³² Als Instrumente zur Unterstützung dieses politischen Prozesses werden neben den bereitgestellten militärischen Fähigkeiten, „humanitäre Hilfe, schrittweise Wiederaufnahme der Entwicklungszusammenarbeit und [...] ein Projekt, das seit Dezember 2012 die malische Regierung bei der Aufnahme eines Dialogs insbesondere mit den Bevölkerungsgruppen des Nordens unterstützen und beraten soll“ genannt. „Für die beiden von den Vereinten Nationen aufgelegten Treuhandfonds zur Unterstützung von malischen Streitkräften sowie AFISMA stehen insgesamt 15 Mio. Euro zur Verfügung.“³³

Während die Zielbeschreibung also im Großen und Ganzen hinreichend deutlich ist, fehlt eine klare strategische Analyse zur realistischen Umsetzung dieser Ziele: Wie ist die Lage im Moment? Welche konkreten Instrumente sind unter diesen Voraussetzungen sinnvoll und in welchem Umfang nötig? Welche Interessen verfolgt Deutschland langfristig? Wiewohl die Rede des Bundesaußenministers am 20. Februar 2013 zur Begründung des Mandats vor dem Deutschen Bundestag als eigentlicher Grund für das deutsche Engagement die Bedrohung Europas durch einen sicheren Hafen für Terroristen anführt und als Ausweg vor allem die Roadmap hin zu Wahlen im

27 Ebenda.

28 Vgl. zum Parlamentsvorbehalt u.a. Nicolai von Ondarza, *Legitimatoren ohne Einfluss? Nationale Parlamente in Entscheidungsprozessen zu militärischen EU- und VN-Operationen im Vergleich* (Baden-Baden: Nomos, 2012; Rafael Biermann, ‚Der Deutsche Bundestag und die Auslandseinsätze der Bundeswehr. Zur Gratwanderung zwischen exekutiver Prärogative und legislativer Mitwirkung‘, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Bd. 35, Nr. 4, 2004, S. 607-626.

29 Ich danke Thomas Wiegold für diesen Hinweis zu einer früheren Version des Textes.

30 Thomas Wiegold, *Niederlande schicken Spezialkräfte und Kampfflugschrauber nach Mali* (Berlin: augengeradeaus.net, 01. November 2013).

31 Deutscher Bundestag Drucksache 17/12367.

32 Ebenda.

33 Ebenda.

Sommer und die Übernahme der Missionsverantwortung durch die afrikanischen Truppen beschrieb, bleiben einmal mehr die Spezifika – insbesondere nach den nun erfolgten Wahlen – auf der Strecke. So ist bislang unklar, wie und ob der Kampf gegen die islamistischen Aufständischen im Norden Malis gewonnen werden kann. Erfolgreiche Aufstandsbekämpfung fußt immer auf zwei Säulen: auf der Wiederherstellung von Sicherheit und dem (mühsamen) Aufbau von mit Legitimität versehenen Autoritätsstrukturen, auch auf lokaler und regionaler Ebene. Der eindeutige Schwerpunkt der französischen Operation „Serval“ lag auf ersterem und das auch nur mit begrenztem Erfolg, wie die nach wie vor fragile Sicherheitslage vor allem in der Region um die Stadt Kidal zeigt, in der die staatliche Kontrolle durch die Regierung in Bamako nach wie vor völlig fehlt.³⁴

Lange Zeit lenkte zudem die Darstellung, dass es sich in Mali um eine Islamistenkrise handelt, von den eigentlichen Krisen ab, die sich aus einer nach wie vor bestehenden Staatskrise im Süden und historisch begründeten, lange schwelenden Fehden zwischen nordmalischen Eliten zusammensetzen.³⁵ Viel notwendiger erscheint daher eine Strategie, die der taktischen Natur der Allianzen der Jahre 2012 und 2013 im Norden gerecht wird und die das Streben vieler Tuareg-Gruppen³⁶ nach mehr Autonomie so weit befriedigen kann, dass die Integrität Malis nicht dauerhaft weiter gefährdet und potenziell ein regionaler Flächenbrand in Kauf genommen wird. Nicht umsonst sind amerikanische Truppen mit Aufklärungsfähigkeiten (unbewaffnete Predator-Drohnen) im Niger stationiert.³⁷ Aus Deutschland ist hierzu bis auf durchaus begrüßenswerte Mediationsangebote und wohl auch -bemühungen immer noch nicht viel Konkretes zu vernehmen. Man operiert, wie beschrieben, logistisch und hinsichtlich der Ausbildung im relativ stabilen Süden Malis und betankt Flugzeuge der Franzosen, um die erste Säule der Aufstandsbekämpfung zu unterstützen. Man fliegt afrikanische Truppen nach Bamako und äußert sich zumindest öffentlich nicht dazu, wie die Mobilität dieser Truppen, zumal diese über nur wenig Erfahrung mit Aufstandsbekämpfung verfügen dürften, innerhalb Malis sichergestellt werden kann. Auch die dringend benötigte malische Dezentralisierungsstrategie und ein nationaler Dialog mit Gruppierungen im Norden werden zwar wohlwollend, aber nicht gestaltend begleitet.³⁸ Bis heute wird zudem die über Jahre vorherrschende Fassadendemokratie³⁹ wenig kritisch hinterfragt. So hieß es im Jahr 2013 noch auf der Website des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: „Bis zum Militärputsch galt Mali als politisch weitgehend stabil. Das Land verfügte über ein tragfähiges demokratisches System, und die Regierung zeigte sich entwicklungsorientiert“. Und auch jetzt, im Frühjahr 2014

heißt es „Die schnelle Erholung Malis von der Krise ist auch darauf zurückzuführen, dass das Land über ein tragfähiges demokratisches System und eine Dialogkultur verfügt.“⁴⁰

Die langfristigen Pläne zur Unterstützung eines politischen Prozesses blieben hinsichtlich der politischen Nachhaltigkeit vage und auf das Schlagwort der „local ownership“ begrenzt. Die Hoffnung auf ein tragfähiges demokratisches System sind aber trotzdem der Dreh- und Angelpunkt für die Legitimierung deutscher Hilfszusagen mit dem Schwerpunkt auf Ernährungssicherheit. Nach anfänglich sehr zögerlichen Zusagen, wurden schließlich mehr als 100 Millionen Euro im Rahmen einer Geberkonferenz für Mali im Mai 2013 in Brüssel zugesagt.⁴¹ Wichtiger als die Summe ist jedoch der nachhaltige und strategische Einsatz vor allem im Norden Malis. So wichtig und grundlegend die Ernährungssicherheit ist, so wichtig wäre es, so schnell wie möglich umfassend und nachhaltig im Norden der dortigen Fragilität ein umfassendes Entwicklungsprogramm entgegenzusetzen, welches neben ökonomischen Grundlagen auch gesellschaftliche Strukturen schafft: So ist der Aufbau von unabhängigen Medien ebenso zentral wie die Stärkung schon vorhandener zivilgesellschaftlicher Strukturen, die das letzte Jahr über Widerstand geleistet und die Grundversorgung gesichert haben. Diese gilt es zu stützen. Das kann jedoch nicht rein vom Süden aus erfolgen.⁴² Die Erwartungen an Deutschland in Mali sind jedenfalls hoch, ist es doch ohne koloniale Vergangenheit und mit theoretisch vorhandenen Gestaltungsfähigkeiten in der Lage, eine bedeutende Maklerrolle gerade im politischen Prozess einzunehmen. Die erfolgte Entsendung von Soldaten und das entwicklungspolitische Engagement wären neben der tatsächlichen Situation in Mali und der Sahelregion Anlass genug, sich um einen solchen Diskurs zu bemühen.

4. Zusammenfassung

Im Fall von Mali wird der Gestaltungswille der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik zwar bekundet, bleibt im Konkreten aber eigentümlich blass. Losgelöst von der Frage, ob das Konzept der Gestaltungsmacht analytisch sinnvoll oder für Deutschland überhaupt erstrebenswert sein mag (an beidem kann man berechtigte Zweifel hegen), zeigt es doch einmal mehr, dass die deutsche Bundesregierung ihrer Zurückhaltungstradition und Entscheidungsträgheit nach innen wie außen treu bleibt. Aber vielleicht ist dieses Leistungsdefizit auch Programm, denn wie formulierte es der ehemalige Bundesaußenminister Westerwelle vor dem Bundestag: „wir können nicht alles leisten, und wir dürfen gegenüber unseren Bürgerinnen und Bürgern auch nicht die Illusion erwecken, als sei der Deutsche Bundestag in der Lage, allein die Mali-Krise zu lösen.“⁴³ Dieser Illusion würde vermutlich auch niemand erliegen. Aber was es genau bedarf, um die Mali-Krise zu lösen, und welchen Beitrag die deutsche Bundesregierung im Sinne der Zielerreichung beisteuern muss,

34 Siehe unter anderem ICG, *Mali: Reform or Relapse – Africa Report No 210 – 10 January 2014*. Siehe auch den eindrücklichen Bericht aus Kidal von Alexander Göbel im Deutschlandfunk. Alexander Göbel, *Der Norden Malis – Reise zum gefährlichsten Ort Westafrikas*.

35 Wolfram Lacher und Denis M. Tull, *Mali: Beyond Counterterrorism* (Berlin: SWP, 2013).

36 Die Angaben, welchen Anteil an der Gesamtbevölkerung die Tuareg bilden, variieren stark. Das CIA World Factbook nennt einen Anteil von zehn Prozent von Tuareg und Mauren gemeinsam, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ml.html>.

37 BBC News, 'Mali conflict: US deploys 100 troops to neighbour Niger', 22. Februar 2013.

38 Gespräche im Rahmen eines Workshops der Friedrich-Ebert-Stiftung im Frühjahr 2013 und im Auswärtigen Amt im März 2014.

39 Morten Bøås und Liv Elin Torheim, 'The Trouble in Mali – corruption, collusion, resistance', S. 1279-1292.

40 http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/subsahara/mali/index.html (abgerufen am 10. Juni 2013 und am 25. April 2014).

41 http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/subsahara/mali/index.html (abgerufen am 25. April 2014).

42 Morten Bøås und Liv Elin Torheim, 'The Trouble in Mali – corruption, collusion, resistance', S. 1279-1292.

43 Auswärtiges Amt, *Rede von Außenminister Westerwelle im Deutschen Bundestag zum Mali-Einsatz der Bundeswehr*. (Berlin: Auswärtiges Amt, 20. Februar 2013).

darüber würden sowohl der Deutsche Bundestag als auch die Bürgerinnen und Bürger gerne häufiger mehr erfahren. Zumindest gibt sich Bundesaußenminister Steinmeier ambitioniert für seine Amtszeit, für die er eine „kritische Selbstüberprüfung“ der Außen- und Sicherheitspolitik ankündigte, die er „ganz bewusst nicht als klassischen innerministeriellen Prozess anlegen“ möchte, „sondern als Dialog des Auswärtigen Amtes mit den wichtigsten außen- und sicherheitspolitischen Stakeholdern unter Einschluss der Zivilgesellschaft“.⁴⁴ Letzteres bleibt zu

hoffen und nimmt auch nicht zuletzt die Zivilgesellschaft in die Pflicht, denn wie sagte es Bundespräsident Gauck bei der Münchner Sicherheitskonferenz: „Außenpolitik soll doch nicht eine Sache von Experten oder Eliten sein – und Sicherheitspolitik schon gar nicht. Das Nachdenken über Existenzfragen gehört in die Mitte der Gesellschaft. Was alle angeht, das soll von allen beraten werden. Dazu drängt uns immer wieder die Weltlage – in diesen Tagen die Ereignisse in Mali und in der Zentralafrikanischen Republik.“⁴⁵

44 Auswärtiges Amt, *Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier bei der Amtsübergabe im Auswärtigen Amt am 17. Dezember 2013* (Berlin: Auswärtiges Amt, 2013).

45 Joachim Gauck, *Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen – Bundespräsident Joachim Gauck anlässlich der Eröffnung der Münchner Sicherheitskonferenz am 31. Januar 2014 in München*.

Security Sector Governance and Reform: Back to Basics

Albrecht Schnabel*

Abstract: Security sector reform (SSR) is an important element of interventions in transition societies. The article evaluates the concept of security sector reform and its application, and it draws lessons for future SSR activities. The article proceeds in three sections: first, the basic objectives and activities of SSR programmes and strategies are reviewed; second, challenges and lessons of applied SSR are elaborated; and, third, it is argued that most SSR activities are not implemented as intended and may even weaken their stated objectives. The article concludes with a plea for a return to SSR basics as well as a continuous engagement with the conceptual and practical development of SSR.

Keywords: Security sector reform, governance, transition societies
Sicherheitssektorreform, Governance, Transitionsgesellschaften

Introduction

Among donor nations, support for security sector reform (SSR) is increasingly seen as a fundamental ingredient of ethically-driven and people-focussed interventions by bilateral and multilateral actors who assist transition societies, particularly those emerging from internal conflict, in building peace and stability. The normative agenda of SSR, a facilitator of consolidating democratic and good governance of the security sector, puts ethical commitments to respect accountability and clearly provide human security ahead of technical assistance.

SSR involves a range of activities that facilitate political and behavioural change and thus improve political stability and human security as well as human development and public safety. Its activities are carried out by local and national actors with – requested – international assistance. However, SSR can only meet its objectives if it is designed and implemented in line with its main principles; if it is directed at creating and supporting the conditions for legitimate and “good” security sector governance; and if it is not implemented in the guise of “pseudo-SSR” activities that resemble SSR in all but the name.

This article reviews the basic concept of security sector reform, its often half-hearted application to reform efforts that are all too

readily and inappropriately called “SSR”, and lessons needed to inform future SSR activities. It is divided in three main sections: The first section briefly reviews the basic objectives and activities of security sector reform programmes and strategies. The second section reviews challenges and shares lessons of applied SSR, while the third section argues that more often than not SSR activities are not implemented as intended and run the risk of undermining their own objectives. The concluding comments call for a return to SSR basics and continuous engagement with the conceptual and practical evolution of SSR.

On the Basics of Security Sector Reform¹

Among analysts and practitioners there is disagreement on the institutions and actors that resemble a nation’s security sector, and on the characteristics of a security sector reform process. Helpful guidance is offered by the 2008 report on SSR by the UN Secretary-General, presenting a solid framework for a common, comprehensive and coherent approach by the United Nations and its member states, reflecting shared principles, objectives

1 The text in this section is based on: Albrecht Schnabel, “The Security-Development Discourse and the Role of SSR as a Development Instrument,” in Albrecht Schnabel and Vanessa Farr, eds., *Back to the Roots: Security Sector Reform and Development*, Münster: LIT Verlag, 2012, pp. 49-54; and, by the same author, “Ideal Requirements versus Real Environments in Security Sector Reform”, in Hans Born and Albrecht Schnabel, eds., *Security Sector Reform in Challenging Environments*, Münster: LIT Verlag, 2009, pp. 7-11.

* Albrecht Schnabel is Senior Fellow in the Research Division of the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), where he works on security sector governance and reform, and peace processes.