

Von der Sicherheit des Staates zur menschlichen Sicherheit: südafrikanische militärische Effektivität seit 1994



Von der Sicherheit des Staates zur menschlichen Sicherheit: südafrikanische militärische Effektivität seit 1994

Abel Esterhuysen

Die „menschliche Sicherheit“ wurde der zentrale Gedanke im Sicherheitskonzept der neuen südafrikanischen Regierung. Die Akzeptanz der menschlichen Sicherheit durch die Regierung nach 1994 wurde durch die Notwendigkeit, die südafrikanische Gesellschaft zu entmilitarisieren, verstärkt. Der Ansatz der ANC-Regierung zur Verteidigung lag hauptsächlich im Prinzip der nicht-offensiven und nicht-drohenden Verteidigung verankert. Daraus folgte, dass sich Südafrika in kürzester Zeit von einer (über-)militarisierten zu einer (äußerst) entmilitarisierten Gesellschaft wandelte. In vielerlei Hinsicht stellt Südafrika derzeit ein Beispiel für Richard Betts' Warnung hinsichtlich der Akzeptanz einer breiten Definition von Sicherheit dar. Betts weist darauf hin, dass die militärische Stärke weiterhin eine wichtige Rolle spielt und dass Länder, die diese Tatsache ignorieren, dies auf ihre eigene Gefahr hin tun. Betts bringt auch das Argument vor, dass umfangreiche Definitionen von Sicherheit schnell zum Synonym für „Interesse“ und „Wohlbefinden“ werden. Dies schafft das Risiko, dass Sicherheit zu breit gefächert ist, um einen praktischen Wert zu besitzen.^[1]

Dieser Artikel zielt darauf ab, die Auswirkungen des Schwenks von der Staatsicherheit hin zur menschlichen Sicherheit auf die südafrikanische militärische Effektivität seit 1994 darzustellen. Ein breites Spektrum von Faktoren wird dabei betrachtet. Die südafrikanischen Streitkräfte waren nicht nur mit dem zu entwirrenden Konzept der menschlichen Sicherheit konfrontiert. Sie mussten auch genau feststellen, was das Militär hinsichtlich aller nicht-militärischen Aspekte der menschlichen Sicherheit tun sollte. Gleichzeitig musste sich das südafrikanische Militär zu einer Organisation wandeln, die allgemein legitimiert ist und die südafrikanische Gesellschaft weitestgehend repräsentiert. Anstelle der Einsätze im Inland wurden Friedensmissionen in Afrika der primäre militärische Schwerpunkt. Dieser Artikel bietet einen kurzen Überblick über verschiedene Ansichten betreffend militärische Effektivität und legt sein Hauptaugenmerk besonders auf die Analyse der südafrikanischen militärischen Effektivität während der Regierung unter Mandela und Mbeki.

Militärische Effektivität

Über militärische Effektivität zu schreiben grenzt nahezu an Verwegenheit. In Wahrheit ist die Vorstellung von militärischer Effektivität eine Illusion, die sich nur schwer beschreiben lässt. Um genau zu sein, unterscheiden sich Streitkräfte in ihren Aufgaben und Funktionen, in den Bedrohungen, mit denen sie sich konfrontiert sehen, und durch die jeweilige Gesellschaft, der sie dienen. Man kann mit hoher Wahrscheinlichkeit behaupten, dass die meisten Streitkräfte an ihrer eigenen Effektivität interessiert sind oder es zumindest sein sollten. Wright^[2] nennt vier spezifische Gründe, weshalb sich das Militär mit seiner eigenen Effektivität befassen sollte:

- Wahrnehmung und Realität der Staatsmacht. Die Effektivität eines bestimmten Militärs und wie es von außen wahrgenommen wird, ist ein wichtiger Schlüssel für den Einsatz des Militärs als Instrument der Staatsmacht. Sie beeinflusst nicht nur die Einschätzung einer Bedrohung durch mögliche Feinde und die Fähigkeit eines Landes zur Abschreckung, sie ist auch von großer Bedeutung für die Legitimität, mit der das Militär die diplomatischen Bemühungen seines Landes unterstützt, und insbesondere dafür, dass die diplomatischen Bemühungen eines Landes im internationalen Umfeld ernst genommen werden. Brooks argumentiert z.B., dass durch eine Studie der militärischen Effektivität wichtige praktische Erkenntnisse über die jeweilige relative Macht eines Staates auf dem internationalen Parkett gemacht werden können.^[3]

- Wandel. Das Wesentliche am Wandel ist die Idee der Selbstverbesserung. Die Selbstverbesserung des Militärs ist in der Idee des Militärs als lernende Organisation verankert und beinhaltet insbesondere die Fähigkeit sich anzupassen und vergangene Fehler richtig zu stellen. Die eigenständige Anpassung von Ausrüstung, Personal, Systemen und Vorgehensweisen ist notwendig, um die eigene Effektivität eines neu gestalteten Militärs zu steigern.

- Verteidigungsbudget. Die Erstellung des Verteidigungsbudgets ist ein interaktiver Vorgang und hängt von der Fähigkeit der Streitkräfte ab, die Größe und Zusammensetzung ihres Anteils am Staatsbudget zu rechtfertigen. In vielen Fällen, besonders dann, wenn zivile Entscheidungsträger selber keine militärischen Erfahrungen haben und die Kluft zwischen der zivilen und der militärischen Seite wächst, wird sich die Unterstützung der Politiker für das Verteidigungsbudget primär auf ihre Ansichten hinsichtlich der militärischen Effektivität gründen.

- Dienstleistungen. Politiker, Entscheidungsträger und militärische Führungskräfte müssen das bestmögliche Preis-/Leistungsverhältnis gewährleisten. Besonders in einer Demokratie haben sie eine berufliche Verpflichtung, die Effektivität der militärischen Ressourcen zu optimieren. Politische und militärische Amtsträger haben natürlich nicht nur die moralische Verpflichtung, öffentliche Gelder und Ressourcen verantwortungsvoll zu verwenden, auch eine Verantwortung für die Optimierung der Effektivität der Staatsressourcen für Dienstleistungen ist impliziert.

In der Literatur scheint es zwei Hauptansätze in der Diskussion über militärische Effektivität zu geben: Einerseits besteht die Notwendigkeit, jene Faktoren, die ganz allgemein die militärische Effektivität beeinflussen, hervorzuheben. Die Buchreihe von Millet und Murray z.B. setzt den Schwerpunkt auf die politische, strategische, operative und taktische Effektivität eines Militärs.^[4]

Ein zweiter Ansatz legt seinen Schwerpunkt auf das Wechselspiel zwischen diesen Faktoren und darauf, wie die Interaktion oder der Zusammenhang dieser Faktoren zur Effektivität des Militärs in verschiedenen Situationen beitragen oder sie verringern.

Sicherheit des Staates: Die Militarisierung des Apartheidstaates Südafrika

Südafrika hatte während der Apartheid ein überraschend umfassendes Verständnis von Sicherheit, das auf den theoretischen Arbeiten von Andre Beaufré beruhte und in Begriffe wie „totaler Angriff“ und „totale Strategie“ gefasst wurde. Im 1977 erschienenen Weißbuch zur Verteidigung wird festgehalten, dass sich der Schutz und die Erhaltung der Souveränität eines Staates von rein militärischen zu umfassenden nationalen Angelegenheiten gewandelt haben. Das Weißbuch gibt die Entwicklung einer „rein staatlichen Strategie“ auf der höchsten Ebene vor, um sicherzustellen, dass nicht nur das Verteidigungsministerium für die Verteidigung verantwortlich ist, sondern dass diese in der gemeinsamen Verantwortung aller Ministerien liegt.^[5] Des Weiteren wird argumentiert, dass die Verteidigung tatsächlich in der Verantwortung des gesamten Volkes, des Staates und jeder Volksgruppe liege.^[6] Im Weißbuch wird beschrieben, dass diese Art der umfassenden Landesverteidigung, die „Total National Strategy“, den dynamischen und interaktiven Charakter der politischen, wirtschaftlichen, psychologischen, technologischen und militärischen Mittel handhaben muss. Der Staatsicherheitsrat ist mit der Verantwortung betraut, eine solche Strategie zu formulieren.^[7]

Die Ironie dabei war allerdings, dass diese nationale Sicherheitsstrategie Südafrika in einen Sicherheitsstaat verwandelte und die gesamte Gesellschaft militariserte. Das Militär profitierte am meisten von dieser Strategie. Im Allgemeinen war das damalige südafrikanische Militär gut ausgebildet und erfahren und wurde als leistungsfähig betrachtet - wenigstens militärisch gesehen! Um genauer zu sein, machte es eine militärische Übernahme durch den ANC unmöglich, kämpfte einen erfolgreichen Anti-Guerilla-Krieg in Namibia und unterstützte die UNITA im angolanischen Bürgerkrieg. Allerdings gab es im Wesentlichen drei Probleme mit dieser Strategie: Erstens wurde sie von einer Regierung formuliert, die den größten Teil der Bevölkerung (sprich bestimmte Volksgruppen) von der Teilnahme am politischen Prozess, der die Strategie untermauerte, ausschloss. Dadurch fühlten sich große Teile der südafrikanischen Gesellschaft an der Strategie nicht beteiligt und setzten sogar alles daran, die Strategie soweit wie möglich zu sabotieren. Zweitens war das Militär durch eine Überrepräsentation im Staatssicherheitsrat nicht nur Hauptstrategieentwickler, sondern auch Hauptumsetzer der Strategie. Es verwandelte Südafrika durch das „National Security Management System“ (NSMS), das die Durchführung der umfassenden Verteidigungsstrategie zwischen den verschiedenen Regierungsabteilungen auf allen Ebenen koordinieren sollte, in einen Sicherheitsstaat. Auf allen Regierungsebenen, von der nationalen bis zur Gemeindeebene, war das Militär der zentrale Akteur in der Durchführung der NSMS. Einerseits argumentierte die Armee als Hauptakteur der umfassenden Verteidigungsstrategie schließlich, dass ihre Haltung eine defensive und keine offensive sei,^[8] andererseits aber wurde durch ihr Vorgehen die Tatsache reflektiert, dass Verteidigung nicht nur passiv sein kann.^[9] Im Weißbuch über die Verteidigung und Rüstungsproduktion von 1973 wird deutlich beschrieben, dass die Verteidigungspolitik, obwohl in einer defensiven Haltung wurzelnd, eine Vergeltungsfähigkeit verlangt.^[10] Dementsprechend hatte die Rolle des Militärs als Teil der umfassenden Verteidigungsstrategie ihre Wurzeln in der durch Präventivschläge, Aggression und Offensive geprägten Destabilisierung all dessen, was von der Apartheidregierung als Teil eines Angriffs gegen den Staat betrachtet wurde, ob nun inner- oder außerhalb Südafrikas. Primär war es diese zerstörerische Rolle des Militärs, die es zu einem Hauptreformziel machte, nachdem der ANC in einem demokratischen Südafrika zur Macht kam.

Eine nähere Betrachtung des Apartheidmilitärs, insbesondere der Art und Weise, wie die Anti-Guerilla-Kampagne in Namibia durchgeführt wurde, zeigt eine ausführliche Kenntnis des menschlichen Aspektes bei der Durchführung dieser Einsätze. Diese spiegelte sich erstens in der Art wider, wie die südafrikanischen Streitkräfte (South African Defence Force, SADF) Gebrauch von ihren Wehrpflichtigen machten, um grundlegende Dienstleistungen für die Armen der örtlichen Bevölkerung, insbesondere als Lehrer, Bauern und medizinisches Personal, zu gewährleisten. Zweitens war es erkennbar an der Art, wie die SADF die örtliche Bevölkerung in den gesamten Anti-Guerilla-Kampf mit einbezog. Ein gutes Beispiel dafür ist die Bildung von regionalen, nach ethnischen Kriterien zusammengesetzten Bataillonen. So kamen die Amerikaner Dan Henk und Rialize Ferreira zu dem Schluss, dass die SADF für Operationen, welche die menschliche Sicherheit betrafen („human security operations“), auf dem Boden besser ausgestattet waren als das südafrikanische Militär nach 1994.^[11] Gleichzeitig waren dies aber Human Security-Operationen, die von einer Regierung bzw. von Streitkräften durchgeführt wurden, die von einem Großteil der Bevölkerung als illegitim betrachtet wurden.

Menschliche Sicherheit als Basis für eine Verteidigungspolitik im demokratischen Südafrika

Die Verhandlungen für ein neues Militär in Südafrika waren ein Balanceakt zwischen zwei extremen Standpunkten. Auf der linken Seite des politischen Spektrums gab es Erwartungen hinsichtlich der Ausschüttung finanzieller Mittel für Friedenszeiten und vehemente Forderungen nach einer Kürzung der Verteidigungsausgaben.^[12] Ein Großteil all dessen hatte seinen Ursprung in einer liberalen und pazifistischen Orientierung und in der Frage, ob Südafrika überhaupt Streitkräfte brauchte.^[13] Aus dieser Perspektive war der grundlegende Ansatz zu verteidigungs- und sicherheitspolitischen Angelegenheiten ein kooperativer. Dem gegenüber stand eine konservative Ansicht, die in der Meinung verankert war, dass Südafrika weiterhin starke Streitkräfte brauche, die von ihrer eigenen Verteidigungsindustrie unterstützt werden. Das grundlegende Konzept in Bezug auf verteidigungs- und sicherheitspolitische Themen aus konservativer Perspektive war sowohl realistischer als auch wettbewerbsfähiger.

Die Befreiungsbewegungen und ihre unterschiedlichen militanten Flügel, die für den bewaffneten Widerstand gegen die Apartheidregierung verantwortlich waren, waren in erster Linie die Träger der liberalen Auffassung. Im Verlauf der Bildung der South African National Defence Force (SANDF) verhandelten sie „von außerhalb“ und erkannten, dass die Zeit für Veränderungen gekommen war. Ihre Ansichten wurden in erste Linie durch Akademiker und Denkfabriken geprägt. Als solche hatten diese eine wissenschaftliche Ausrichtung in ihren Verhandlungsansätzen für ein neues Militär und brachten auch eine Perspektive „von außen“ in den Verhandlungsprozess ein. Der ANC bildete die „Military Research Group“,^[14] wo viele ausländische Verteidigungsanalytiker und Wissenschaftler - v.a. aus Großbritannien (Südafrikas ehemaliger Kolonialmacht!)^[15] und dem Kopenhagener Friedensforschungsinstitut (COPRI) - die Ansichten der Verhandlungsführer zurechtschiffen.^[16] Als eine ironische Folge war während des Verhandlungsprozesses für ein neues Militär in Südafrika die liberale Ansicht der Befreiungsbewegungen von Natur aus etwas eurozentrisch. Diese wurzelte fest in einem von Friedensstudien geprägten Umfeld, was zu einem starken Schwerpunkt im so genannten neuen Sicherheitsparadigma im Allgemeinen und dem Konzept der „menschlichen Sicherheit“ im Besonderen führte. Dieses beinhaltete starke Ansichten über die Notwendigkeit für eine nicht-offensive und nicht-drohende Verteidigung in Südafrika.^[17]

Die andere Seite des Verhandlungstisches war dem konservativen Lager zuzurechnen und fast ausschließlich aus Verteidigungs- und Militärbürokraten des bestehenden Apartheid-Beamtenapparates zusammengesetzt. Die Konservativen verhandelten von „innen“ und waren in ihrer Orientierung stark erfahrungsgeprägt. Es wäre nicht falsch zu behaupten, dass im Gegensatz zum wissenschaftlichen Ansatz der Befreiungsbewegungen und deren unterschiedlichen bewaffneten Flügeln das bestehende Verteidigungsestablishment sich selbst als „Macher“ sah bzw. dies auch repräsentierte. Die Militärtechnokraten waren für die Budgetierung und Bedarfsermittlung mit einer starken Managementfähigkeit ausgestattet und erhielten starke Unterstützung von der militärischen Bürokratie. Als Mitglieder der „alten Garde“ waren sie auch in ihrer Methode vorsichtig. Diese Vorsicht lag in einer starken Angst davor begründet, was in der Zukunft passieren könnte und wohin der Verhandlungsprozess für ein neues Militär (und ein neues Südafrika) führen würde. Es ist interessant festzustellen, dass es die eher konventionell orientierten Elemente des südafrikanischen Militärs (nicht die ehemaligen Guerilleros) waren, die während des Verhandlungsprozesses wie auch in den Anfangsphasen der Schaffung der SANDF besonders in den Vordergrund traten.^[18] Der Verhandlungsansatz des bestehenden Verteidigungsestablishments war stark darin verankert, „den Standard der international akzeptierten militärischen Professionalität zu erhalten“. Das bestehende Verteidigungsestablishment bevorzugte eine langsame, schrittweise Veränderung des Verteidigungssektors im Allgemeinen.^[19]

Sobald sich der Staub nach den Wahlen von 1994 gelegt hatte, wurde ein Prozess zur Abgrenzung des Umfeldes der Verteidigungspolitik, innerhalb derer die neu gebildeten südafrikanischen Streitkräfte, offiziell als „South African National Defence Force“ bezeichnet, existieren und agieren sollten. Der Prozess führte schließlich zu einer Akzeptanz des Weißbuches zur Verteidigung von 1996,^[20] dem Verteidigungsbericht von 1998^[21] und schließlich auch dem Weißbuch zur südafrikanischen Beteiligung an Friedensmissionen aus dem Jahr 1999.^[22] Als der ANC die Regierungsgeschäfte übernahm, wurden die politischen Dokumente zu einem Ausdruck von Ideen und Idealen. Es waren dies politische Dokumente, die den formalen Ausdruck für die so genannte neue Sicherheitsagenda im Allgemeinen und für die menschliche Sicherheit im Besonderen verkörperten. Die politischen Entscheidungsträger des ANC waren auch sehr erfolgreich bei der Integration von Prinzipien der nicht-offensiven und nicht-drohenden Verteidigung in die politischen Dokumente, ohne dabei die Kriegstreiber im südafrikanischen Militär zu irritieren. Kurz gesagt, die menschliche Sicherheit entwickelte sich beim Thema Sicherheit zum wichtigsten Punkt der neuen Regierung. Um die Akzeptanz der menschlichen Sicherheit als Organisationskonzept zu untermauern, entstand die Notwendigkeit, die südafrikanische Gesellschaft im Allgemeinen zu entmilitarisieren. Der Verteidigungsansatz der ANC-Regierung war primär in den Prinzipien der nicht-offensiven und nicht-drohenden Verteidigung verankert.

Die operative Umsetzung der menschlichen Sicherheit: Die Suche nach militärischer Effektivität

Mit der Fertigstellung der oben genannten Dokumente war es für die Streitkräfte an der Zeit, die darin enthaltenen Ideen umzusetzen. Konzeptuell gesehen lautete die zentrale Frage, wie die menschliche Sicherheit operativ umgesetzt werden sollte. In Wirklichkeit aber waren die Streitkräfte mit „den Erfordernissen der Veränderung, nämlich der Integration und Rationalisierung“, konfrontiert. Wie es bei den meisten Problemen im Bereich der Verteidigung der Fall ist, machten die tatsächlichen Herausforderungen das Rennen. Daher war das primäre Anliegen der SANDF zumindest in den ersten fünf Jahren ihres Bestehens fast ausschließlich organisatorischer, struktureller und bürokratischer Natur. Dies hatte natürlich während eines Großteils der Mandela-Regierungszeit einen nach innen gerichteten Ansatz zu allem Militärischen in Südafrika zur Folge. Die strategische Haupttriebkraft war nicht, wie das Militär von der Regierung strategisch als Teil der menschlichen Sicherheit eingesetzt werden sollte. Das Hauptanliegen bestand vielmehr darin, Strukturen zu schaffen und die SANDF als Organisation auf ihre zukünftige strategische Rolle vorzubereiten. Damit soll weder behauptet werden, dass die SANDF keine wichtige strategische Rolle bei ihren Einsätzen innerhalb Südafrikas erfüllt haben, noch dass die umstrittene militärische Intervention in Lesotho im Jahr 1998 vergessen werden soll. Das Argument lautet schlicht und einfach, dass das Schwergewicht auf einem organisatorischen Neuentwurf lag.

Das vorrangigste organisatorische Thema war die Entwicklung einer Militärstrategie, um die menschliche Sicherheit operativ zu machen. Die Herausforderung für die SANDF war, dass die politischen Dokumente der ANC-Regierung nicht durch eine nationale Sicherheitsstrategie umgesetzt wurden. Das Fehlen nationaler Sicherheit hatte eine Reihe von Auswirkungen. Erstens bekamen Thabo Mbeki und sein Büro die direkte Verantwortung und waren der Hauptschnittpunkt für alle Arten von sicherheitsrelevanten Entscheidungen sowie deren Umsetzung. Das Resultat war eine Zentralisierung sicherheitsrelevanter Entscheidungen im Büro des Präsidenten. Zweitens, und als Resultat der Zentralisierung der Entscheidungsfindung, wurde es schwieriger für die Regierung Mbeki, die Durchführung sicherheitsrelevanter Initiativen, die die Kooperation der verschiedenen Staatsakteure erforderten, zu koordinieren. Das Fehlen eines umfassenden koordinierten Ansatzes im Umgang mit der Kriminalität innerhalb des Landes ist nur ein Beispiel dafür.

Darüber hinaus wurden Sicherheitsentscheidungen immer öfter auf einer Ad-hoc-Basis gefällt. Tatsächlich waren alle wichtigen Entscheidungen über die Entsendung der SANDF zu Friedensmissionen ihrer Natur nach ad hoc. Man könnte natürlich dahingehend argumentieren, dass alle militärisch relevanten Entscheidungen zu einem gewissen Grad Ad-hoc-Entscheidungen sind. Der Unterschied hier lag jedoch darin, dass die politischen Richtlinien der südafrikanischen Beteiligung an Friedensmissionen gemäß Weißbuch nicht befolgt wurden. Es wurde z.B. nie eine klare Ausstiegsstrategie als Teil der Entscheidung für den Einsatz dieser Kräfte formuliert, wie es im Weißbuch zur südafrikanischen Beteiligung in Friedensmissionen verlangt wird.^[23] Schließlich war es für das Militär äußerst schwierig, ohne eine übergeordnete nationale Sicherheitsstrategie eine detaillierte Militärstrategie zu formulieren.^[24]

Der erste Schritt in Richtung einer Militärstrategie wurde im Jahr 2001 gemacht. Die Strategie war einsatzbezogen und gab drei umfassende Kategorien für Einsätze der SANDF vor: den Einsatz der Streitkräfte zunächst im Zuge der Verteidigung gegen Angriffe von außen, zweitens zur Förderung der Sicherheit durch eine Entsendung der Kräfte ins Ausland und schließlich die Unterstützung der südafrikanischen Gesellschaft im Inland.^[25] Die SANDF haben sich daher für die Erfüllung von drei Aufgaben positioniert:

- als Abschreckungskraft zu agieren, um jedwede mögliche (konventionelle militärische) Bedrohung von außen gegen das Land zu entmutigen und um konventionellen Kriegseinsätze führen zu können, sollte die Abschreckung nicht ausreichen;
- als interne Stabilisierungskraft für die südafrikanische Gesellschaft im Allgemeinen zu agieren, wann immer diese Gesellschaft von Natur- oder anderen Katastrophen bedroht wird; und
- um Friedens- und andere Einsätze im unmittelbaren internationalen Umfeld, genauer gesagt im Afrika südlich der Sahara, zu bewältigen.

Aufgrund der Spannung zwischen einer übergreifenden Sicherheitspolitik, die im Konzept der menschlichen Sicherheit verankert war, und den tatsächlichen Gegebenheiten für die Planung der Verteidigung zum Zwecke der Abschreckung, der Stabilisierung und der Truppenentsendung ins Ausland wurde eine Reihe von Anomalien und Ungleichgewichten in der südafrikanischen Verteidigung sichtbar. Diese Spannungen hatten eine direkte Wirkung auf die militärische Effektivität der südafrikanischen Armee. Eine Anzahl von Schlüsselfaktoren sollte in diesem Zusammenhang hervorgehoben werden: starke Unterfinanzierung, ein lähmender Abfluss von wichtigen Mitarbeitern sowie Überforderung in Bezug auf die Einsätze.^[26]

Verteidigungsbudget

Die südafrikanischen Verteidigungsausgaben sind im internationalen Vergleich ungewöhnlich niedrig. Das Verteidigungsbudget wurde im Jahr 1998 von 4,1% des BIP von 1988 auf 1,4% und im Jahr 2009 schließlich auf 1,3% gekürzt.^[27] Die südafrikanischen Verteidigungsausgaben sind wohl unter jenen Ländern, die militärische Einrichtungen von Bedeutung besitzen und Aufgaben übernommen haben, die über die grundlegende territoriale Verteidigung hinausgehen, die niedrigsten.^[28] Vergleichen wir z.B. die südafrikanischen Verteidigungsausgaben mit denen der Nachbarländer im südlichen Afrika: Im Jahr 2006 gab Botswana 2,7% seines BIP für die Verteidigung aus, Angola 3,7%. Das Wunschziel der SANDF wäre eine Erhöhung um ungefähr 1,7-1,8% gewesen, aber die Wahrscheinlichkeit war aufgrund der globalen wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten sehr gering. Erschwerend kam noch hinzu, dass der Personalanteil mit 38% des Verteidigungsbudgets (R10,7 Mrd. von R28 Mrd. Im Jahr 2008) relativ hoch war.^[29] Das Budget wurde durch die Integration der unterschiedlichen Kräfte aus der Zeit vor 1994, die Umwandlung und Rationalisierung der Streitkräfte seit 1994 und die wachsende Einsatzverantwortung der Verteidigung unter der Regierung Mbeki überzogen.

Überbelastung durch Einsätze

Friedensmissionen in Afrika wurden zunehmend zu einem Schwerpunkt der südafrikanischen Mbeki-Regierung, und v.a. trug die Armee die Last fast allein. Gegenwärtig ist Südafrika an Einsätzen in der Demokratischen Republik Kongo, Burundi, der Zentralafrikanischen Republik, dem Sudan und der Elfenbeinküste beteiligt. Technisches Personal ist auch Teil der AU- und UNO-Einsätze in Somalia, Äthiopien, Eritrea, Nepal und der Westsahara. Südafrika ist auch der Hauptakteur in der schnellen Eingreifbrigade der südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft SADC, die 2007 in Lusaka, Sambia, als Teil der „Africa Standby Force“ gebildet wurde. Die Armee hat ständig etwa 3.000 Soldaten im Einsatz. Die Stärke der südafrikanischen Streitkräfte ist nicht nur fast dreimal so groß, wie im Weißbuch zur Verteidigung von 1996 und im Verteidigungsrückblick von 1998 vorgesehen, sie bedeutet auch für die Höhe des Verteidigungsbudgets und die Streitkräfte im Allgemeinen eine große Verantwortung. Es ist für die Armee immer schwieriger, diese Einsätze weiter durchzuführen. Sie besitzt zu wenige Ressourcen und hat dringenden Bedarf an mehr Personal und einem größeren Budget.^[30]

Die Streitkräfte wurden das wichtigste Instrument der südafrikanischen Außenpolitik im Hinblick auf ihre Hauptziele: Frieden und Sicherheit auf dem Kontinent.^[31] Im Einklang mit dem Paradigma der menschlichen Sicherheit definiert die südafrikanische Landesverteidigung Armut, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Piraterie, das organisierte Verbrechen und den Terrorismus als die stärksten Bedrohungen für die Sicherheit. Dementsprechend bemerkte die Verteidigungsministerin in einer vor Kurzem gehaltenen Rede zum Budget, dass das südafrikanische Heer „ein Instrument der Verteidigung sowie der Entwicklung des Einzelnen und der Gemeinschaft“ sein muss.^[32] Die Ausrichtung des Militärs auf die menschliche Sicherheit enthält ein Spannungsverhältnis zwischen der für eine konventionelle Abschreckung notwendigen Verteidigungsfähigkeit und jener, die notwendig ist, um Frieden, Sicherheit und Stabilität in der Region sowie auf dem ganzen Kontinent zu fördern und um die südafrikanische Bevölkerung bei Einsätzen unterhalb der Schwelle kriegerischer Auseinandersetzungen zu unterstützen.^[33]

Rüstungsbeschaffung

Die militärische Ausrüstung im strategischen Verteidigungspaket, das eine Verjüngung der Streitkräfte zum Ziel hatte, war in erster Linie konventioneller Natur. Sie beinhaltete nicht die Art von Ausrüstung, die eine Streitkraft normalerweise brauchen würde, um Operationen zur menschlichen Sicherheit durchzuführen. Die Luftwaffe erhielt z.B. Flugzeuge der Typen Hawk und Gripen. Gleichzeitig standen die Transportflugzeuge und Helikopter, die genau jene Fähigkeiten besitzen, die für Einsätze zur Sicherheit von Personen notwendig sind, am Ende ihrer Einsatzfähigkeit. Um alles noch schlimmer zu machen, verzögerte sich die Entwicklung der A400M, jenes Flugzeuges, das die veraltete C-130-Flotte der SAAF ersetzen sollte.^[34] Darüber hinaus war das Verteidigungspaket durch weitreichende Korruptionsvorwürfe, die auch den Präsidenten betrafen, umstritten. In diesem Sinne hat das strategische Verteidigungspaket auch dazu beigetragen, die breite südafrikanische Öffentlichkeit den Streitkräften zu entfremden, und führte dazu, dass die Wertschätzung für das Militär nicht mehr vorhanden war.

Personelle Angelegenheiten

Die menschliche Sicherheit hatte auch eine besondere Auswirkung auf das Personal der SANDF. Ein offensichtliches Spannungsfeld war das AIDS- und Altersproblem. Natürlich wurde über die Anzahl der HIV/AIDS-Infektionen in der SANDF viel spekuliert.^[35] Das HIV/AIDS-Problem lag im Spannungsfeld zwischen dem Bedarf der SANDF an gesunden Soldaten für ihre Einsätze und einer übergeordneten Regierungspolitik bezüglich der Betreuung von HIV/AIDS-Infizierten.

Es ist eine allgemein anerkannte Tatsache, dass Reservekräfte für die Ausführung von Friedensmissionen besser geeignet sind. Die Reserve der SANDF ist mit Ausnahme einer Anzahl von Medaillen sammelnden hochrangigen Offizieren auf Hauptquartiersebene fast nicht existent. Teil des Problems mit den Reservekräften ist die (traditionelle) Rivalität zwischen dem stehenden Heer und der Reserve. In Südafrika wurde das Problem durch die Tatsache verschärft, dass im stehenden Heer die Besorgnis verbreitet ist, durch die Reserve würden Arbeitsplätze wegfallen. Dieser Eindruck hat natürlich seine Wurzeln in der Vorstellung, dass die Reservekräfte kostengünstiger seien als Vollzeit-Streitkräfte. Eine weitere Herausforderung ist die sehr alte und tief verankerte Regimentskultur und Tradition der Reservekräfte, im Gegensatz zur regulären Armee, wo viele „Traditionen“ mit der Apartheidmilitärkultur assoziiert wurden und deshalb so schnell wie möglich beseitigt werden mussten. In der Vergangenheit gab es in Südafrika zwei Arten von Reserven, die sich sehr geschickt um zwei historisch gewachsene Militärkulturen in Südafrika gebildet hatten. Die konventionelle Reserve, als „citizen force“ (Bürgerwehr) bekannt, hatte ihren Ursprung in den britischen Regimentern, während das Kommandosystem, verantwortlich für den Schutz des Hinterlandes, seine Wurzeln in der Militärkultur der Buren hatte. Seit der Auflösung der Kommandos richteten sich die Reserven ausschließlich nach dem britisch orientierten Regimentsystem.

Angesichts des knappen Budgets war nicht viel Geld für Umschulung, Umstrukturierung und Umwandlung der Reservekräfte verfügbar.^[36]

Deshalb fehlte der Führungsebene der Reserve ein militärisch qualifiziertes Element der schwarzen Bevölkerung.^[37] Politischer Opportunismus und ein falsches Verständnis der fundamentalen Rolle der territorialen Kräfte im Allgemeinen waren bedeutende Faktoren bei der Entscheidung, die Kommandos aufzulösen. Ein führender südafrikanischer Verteidigungsanalytiker stellte fest, dass bei der regierenden Elite der falsche Eindruck existierte, die Kommandos dienten nur für Polizeiaufgaben in Friedenszeiten und zur Wahrung der Interessen der weißen Minderheitsgemeinden in ländlichen Gebieten. Daraus folgte, dass das Militär nicht nur eine wichtige nachrichtendienstliche Basis und Einsatzfähigkeit verlor, sondern auch ein entscheidendes Rekrutierungsinstrument.^[38] Alle diese Faktoren deuten auf einen Mangel an Vertrauen zwischen den Reservekräften und der politischen und militärischen Führung in Südafrika hin. Eine Verjüngung der Reserve wird eine hohe Investition an Finanz- und Humankapital beanspruchen.

Gleichzeitig sehen sich die SANDF beim stehenden Heer mit einer Anzahl von Personalproblemen konfrontiert. Die SANDF haben ein sehr hohes zahlenmäßiges Generäle-Soldaten-Verhältnis. 2002 z.B. waren die SANDF schwerwiegender Kritik wegen der Tatsache ausgesetzt, dass auf eine nur 60.000 Mann starke Streitkraft 208 Generäle kommen.^[39] Außerdem hat ein südafrikanischer Verteidigungsanalytiker vor kurzem angemerkt, dass „wir vernünftige Strukturen auf PowerPoint haben - mit 17 Infanterie-Bataillonen und Regimentern im Überfluss - aber im Norden, wo lediglich drei eingesetzt wurden, leiden wir an einer, Überdehnung.“^[40] Dieses Problem liegt an der schwindenden Zahl von Fachkräften in den SANDF.^[41] Viele erfahrene und gut ausgebildete Angehörige des Militärs kündigen, weil sie den Eindruck haben, dass bei Beförderungen und Ernennungen in der SANDF die Anerkennung von Leistung durch rassische Erwägungen ersetzt wurde bzw. weil dies auch tatsächlich geschieht.^[42] Es gibt keinen Zweifel daran, dass die Notwendigkeit gegeben war, auf allen Rängebenen Vertreter beider Rassen einzusetzen. Die Realität jedoch war, dass jene Fähigkeiten und Kenntnisse, die in den Streitkräften gebraucht werden, nicht immer in den Gruppen, die durch positive Diskriminierung gefördert werden sollten, verfügbar waren.



ANMERKUNGEN:

- [1] Richard K Betts: Should Strategic Studies Survive?, World Politics, Vol. 50, October 1997, S.9 und 27.
- [2] J.W. Wright: Military Effectiveness in the Long War, Monographie der School for Advanced Military Studies, United States Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Kansas 2007, S.4-5.
- [3] R.A. Brooks: Introduction: The Impact of Culture, Society, Institutions, and International Forces on Military Effectiveness. In R.T. Brooks und E.A. Stanley: Creating Military Power: The Sources of Military Effectiveness, Stanford University Press, Stanford, California 2007, S.3.
- [4] A.R. Millett, W. Murray und K.H. Watman: The Effectiveness of Military Organisations. In A.R. Millett und W. Murray (Hrsg.), Military Effectiveness: Volume 1 - The First World War, Unwin Hyman, Boston 1988.
- [5] Republic of South Africa, Department of Defence, White Paper on Defence 1977, S.4.
- [6] Ebenda.
- [7] Ebenda, S.5.
- [8] Republic of South Africa, Department of Defence, White Paper on Defence and Armaments Production, 1973, S.6.
- [9] Ebenda.
- [10] Ebenda.
- [11] D. Henk und R. Ferreira: Military Implications of Human Security: The Case of South Africa, eine Arbeit, die zum 45. Jahrestag der Biennial International Conference Inter-University Seminar on Armed Forces & Society im Palmer House Hilton Hotel in Chicago am 21. Oktober 2005, vorgestellt wurde, S.26.
- [12] Terry Crawford-Brown muss hier besonders hervorgehoben werden. Er war und ist noch immer ein glühender Verfechter des Widerstands gegen das Verteidigungsbudget und die Beschaffung von entsprechenden Gütern. Siehe z.B. Terry Crawford-Brown: Why the Arms Deal is Rotten, Politicsweb, 23. Juni 2009. <<http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page71619?oid=133909&sn=Detail>> zugegriffen am 11. August 2009. Siehe auch Geoff Harris: The Irrationality of South Africa's Military Expenditure, African Security Review 11/2 (2002). <<http://www.issafrica.org/PUBS/ASR/11No2/Harris.html>> zugegriffen am 12 August 2009.
- [13] Nicht alle „Linken“ waren pazifistisch ausgerichtet. Die Gruppe vertrat viele verschiedene Ansichten, von reinen Pazifisten wie Terry Crawford-Brown, nicht offensiven realistischen Theoretikern wie z.B. Laurie Nathan bis zu jenen, die wie etwa Rocky Williams effektive Streitkräfte nach der Apartheid befürworteten.
- [14] Evert Jordaan: South African Defence since 1994: A Study in Policy-Making (Stellenbosch: Stellenbosch University, nicht publizierte Diplomarbeit für den Mmil, Dezember 2004), S.110-111.
- [15] David Chuter: Defence Transformation: A Short Guide to the Issues, ISS Monograph 49 (August 2000). Diese Monographie ist ein typisches Beispiel für die britische Beteiligung an der Sicherheits- und Verteidigungsreform und zweitens für den eher wissenschaftlich orientierten Ansatz für die Reorganisation der Verteidigung in Südafrika.
- [16] Kai Michael Kenkel: Civil Society Participation in Defence Policy Formulation: Academic Experts and South Africa's Post-Apartheid Defence White Paper, Journal of Security Sector Management 4/1 (Jänner 2006), S.9.
- [17] Evert Jordaan, a.a.O.: Diese Arbeit gibt eine ausgezeichnete Darstellung der Ideen zur nicht offensiven Verteidigung sowie zur nicht drohenden Verteidigung im südafrikanischen Verteidigungsdanken.
- [18] Generalmajor (a.D.) Roland de Vries, der bedeutendste militärische Verhandlungsführer der SADF, wird von vielen als Vater der konventionellen südafrikanischen Militärdoktrin betrachtet. Sein Buch über mobile Kriegführung war in den 1980er-Jahren ein innerhalb der SADF viel gelesenes Werk.
- [19] Rocky Williams: The Impact of „Umkhonto We Sizwe“ on the Creation of the South African National Defence Force (SANDF), Journal of Security Sector Management 2/1 (März 2004), S.15.
- [20] South African Government Information, Department of Defence, „Defence in a Democracy“, White Paper on National Defence for the Republic of South Africa (1996). <<http://www.info.gov.za/whitepapers/1996/defencwp.htm>> zugegriffen am 11. August 2009.
- [21] South African Department of Defence, South African Defence Review (Pretoria: 1 Military Printing Unit 1998). <<http://www.dod.mil.za/documents/defence%20review1998.pdf>> zugegriffen am 11. August 2009.
- [22] Information der südafrikanischen Regierung, Südafrikanisches Außenministerium, White Paper on South African Participation in Peace Missions (24. Februar 1999). <<http://www.info.gov.za/whitepapers/1999/peacemissions.pdf>> zugegriffen am 11. August 2009.
- [23] Information der südafrikanischen Regierung, White Paper on South African Participation in Peace Missions.
- [24] Die Schwierigkeiten, die das Militär in dieser Hinsicht erlebte, waren wohl bekannt und gaben der Gruppe, die für die Militärstrategie der SANDF verantwortlich war, Grund zur Frustration.
- [25] South African Department of Defence, South African National Defence Force Military Strategy (Pretoria: Corporate Staff Division, Department of Defence Joint General Publication JGP 201 - DS CCS/D STRAT/R/302/2/1 6. August 2001).
- [26] Helmoed-Römer Heitman: Rising Challenges: The South African Defence Force Faces an Erosion of Its Operational and Regional Capabilities, Janes Defence Weekly 45/36 (3. September 2008), S.22.
- [27] National Treasury Republic of South Africa, Medium Term Budget Policy Statement 2009, 27. Oktober 2009.
- [28] Anon.: South Africa - Defence Budget, African Research Bulletin 45/4 (May 2008), S.17512. <<http://www3.interscience.wiley.com/journal/120082135/issue>> zugegriffen am 4. Dezember 2008.
- [29] Ebenda.
- [30] Anon.: Peace Takes Toll on Army; Leon Engelbrecht: Rotation Conundrum, DefenceWeb (14. Juli 2009) <http://www.defenceweb.co.za/index.php?option=com_content&task=view&id=2945&Itemid=388> zugegriffen am 3. August 2009.
- [31] Siehe die aufeinander folgenden strategischen Pläne des südafrikanischen Ministeriums für Internationale Beziehungen und Zusammenarbeit, früher bekannt als Außenministerium. Der jüngste strategische Plan: South African Department of Relations and Cooperation, Strategic Plan 2009-2012 (n.d.). <<http://www.dfa.gov.za/department/stratpla2009-2012/strategicplan2009%20-%202012.pdf>> zugegriffen am 23. Juni 2009.
- [32] Parlament der Republik Südafrika: Chapter 6: Defence - A Defence Perspective on the 2007 State of the Nation Address, Strategic Plan of Parliament (2007). <http://www.parliament.gov.za/content/07_Chapter%206-2.pdf> zugegriffen am 11. November 2008.
- [33] Deane-Peter Baker: New Partnerships for a new Era: Enhancing the South African Army's Stabilization Role in Africa (Carlisle Barracks, PA: Strategic Studies Institute Juni 2009), S.22-23. <<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=928>> zugegriffen am 22. Juli 2009.

- [34]) DefenceWeb, SA's Airbus A400M Costs Billions, 15. Oktober 2009.
- [35]) Chris Bateman: SANDF Chiefs Brace for HIV Policy Challenge, South African Medical Journal 97/8 (August 2007), S.562-564; Lindy Heinecken: HIV/AIDS, The Military and the Impact on National and International Security, Society in Transition 32/1 (2001), S.120-127; Lindy Heinecken: Facing a Merciless Enemy: HIV/AIDS and the South African Armed Forces, Armed Forces & Society 29/2 (Winter 2003), S.281-300.
- [36]) Diskussion mit einem leitenden Offizier der SANDF, der die Reservekräfte bearbeitet, Saldanha, 14. August 2009.
- [37]) Einige dieser Reserve-Regimenter werden z.B. von einem weißen Oberstleutnant kommandiert, dessen Stellvertreter eine weißer Leutnant ist. Der weiße Leutnant wird nicht befördert, und es gibt auch keine qualifizierten schwarzen Offiziere, die befördert werden können!
- [38]) Anon.: Peace Takes Toll on Army, Africa Research Bulletin 44/9 (Oktober 2007), S.17248. <<http://www3.interscience.wiley.com/journal/117995479/issue>> zugegriffen am 4. Dezember 2008.
- [39]) Anon.: Admin Structure „gobbling up“ SANDF, News24 (23. Juli 2002) <http://www.news24.com/News24/Archive/0,,2-1659_1218119,00.html> zugegriffen am 20. Mai 2009; Erika Gibson: SANDF May Get More Generals, Beeld (16. November 2003) <http://www.news24.com/News24/South_Africa/News/0,,2-7-1442_1446244,00.html> zugegriffen am 20. Mai 2009.
- [40]) Leon Engelbrecht: SANDF at 10: An Assessment, DefenceWeb (11. Januar 2004) <http://www.defenceweb.co.za/index.php?option=com_content&task=view&id=1487&Itemid=383> zugegriffen am 22.1.2009.
- [41]) Rede zum Verteidigungsbudget.
- [42]) Lindy Heinecken, a.a.O., S.25-49.