

# UMFASSENDE ANSÄTZE IM INTERNATIONALEN KRISEN- MANAGEMENT: VON DER SCHRITTWEISEN WEITERENTWICKLUNG ZUR KONZEPTIONELLEN REORGANISATION

von Christian Mölling\*

## EINLEITUNG

Das internationale Krisenmanagement hat sich in den letzten Jahren stark gewandelt. Es umfasst heute nicht nur ein erweitertes Aufgabefeld, welches von der Krisenprävention über die Konfliktbewältigung bis hin zum *Post Conflict Management* reicht, sondern erfordert in diesen verschiedenen Phasen auch ganz unterschiedliche Mittel. Neben militärischen Fähigkeiten sind dies zahlreiche zivile Instrumente im politischen, administrativen und ökonomischen Bereich. Es bedarf in Krisenmanagementmissionen verschiedener spezialisierter Akteure, um diese Mittel effektiv und legitim einzusetzen.

Die inhaltliche und zeitliche Ausweitung des Krisenmanagements sowie die steigende Zahl der beteiligten Akteure haben Friedenssicherung in Krisengebieten zu einer komplexen Herausforderung gemacht. Folglich ist die effektive Koordination von Aktivitäten und Instrumenten zur vordringlichen Aufgabe im Krisenmanagement avanciert. Eine umfassende Koordination und Kooperation aller zur Verfügung stehenden Mittel und Akteure wird zunehmend als Voraussetzung für ein nachhaltig erfolgreiches internationales Krisenmanagement angesehen. Darum geht es, wenn die Stichworte «umfassende Ansätze» oder «*Comprehensive Approach*» (CA) fallen.

Eine zentrale Herausforderung im Rahmen umfassender Ansätze im internationalen Krisenmanagement stellt die Vernetzung von zivilen

\* Der Autor dankt Claudia Major, Victor Mauer, Daniel Trachsler und Andreas Wenger für wertvolle Kommentare und die sorgfältige Durchsicht des Manuskripts. Alle Fehler und Ungenauigkeiten gehen zu Lasten des Autors. Der Artikel greift auf bereits publizierte Forschungsergebnisse zurück: Mölling, Christian. *Comprehensive Approaches to International Crisis Management. CSS Analyses in Security Policy*, Center for Security Studies, Nr. 42, März 2008.

und militärischen Akteuren und Instrumenten dar. Zwar sind militärische Mittel häufig notwendig, um in instabilen Regionen die öffentliche Sicherheit und Ordnung wiederherzustellen. Zivile Instrumente sind jedoch unverzichtbar, wenn die kurzfristige Stabilisierung in einen nachhaltigen Wiederaufbau münden soll. Entsprechend stellt die zivil-militärische Zusammenarbeit einen kritischen Erfolgsfaktor dar.

Ziel dieses Artikels ist es einerseits, einen Überblick darüber zu geben, mit welchen Konzepten, Institutionen und Ressourcen Staaten und internationale Organisationen versuchen, die Koordination und damit die Effektivität des internationalen Krisenmanagements zu verbessern. Darauf aufbauend analysiert er andererseits die weiterhin bestehenden Herausforderungen und Hindernisse im Zusammenhang mit der Verbesserung des internationalen Krisenmanagements.

Dieser Artikel argumentiert, dass zwei Entwicklungen die Effektivität umfassender Ansätze reduzieren. Erstens birgt deren Heterogenität die Gefahr der Inkompatibilität der individuell und parallel entwickelten Ideen, Institutionen und Ressourcen untereinander. Zweitens findet Koordinierung bislang in zu späten Stadien der Planung bzw. Implementierung von Krisenmanagementoperationen statt. Sowohl Staaten als auch internationale Organisationen bemühen sich erst im Rahmen der unmittelbaren Vorbereitung von Missionen um die Abstimmung ziviler und militärischer Ziele, Mittel und Akteure. Die konzeptionellen Divergenzen und Inkompatibilitäten sowie die resultierenden Implementationshemmnisse sind die Folgen der ad hoc-Organisation von Krisenmanagementoperationen. Während sich die verschiedenen Akteure bisher vor allem um die Verbesserung der relevanten Institutionen und Ressourcen im Rahmen der ad hoc-Organisation bemühen und dabei an die Grenzen dieser Ansätze stossen, werden die grundsätzlichen Defizite nicht angegangen.

Vor diesem Hintergrund plädiert der Artikel für einen *Comprehensive Approach to Ideas, Institutions and Resources* – CA-2- IIR – und damit für konzeptionelle Neuerungen an Stelle inkrementeller Verbesserungen des derzeitigen ad hoc-Systems.

Im ersten Kapitel werden zunächst die Entwicklungen im Krisenmanagement erläutert, die zum Konzept der umfassenden Ansätze geführt haben. Es legt dar, mit welchen grundlegenden Faktoren und Kri-

terien diese Ansätze beschrieben und bewertet werden können. Entlang dieser Matrix werden anschliessend die Umsetzungsbestrebungen verschiedener Staaten und internationaler Organisationen nachgezeichnet. Bei der Untersuchung einzelner Staaten geht es darum, Probleme und mögliche Lösungsansätze bei der Koordination von Beiträgen zum Krisenmanagement auf nationaler Ebene zu identifizieren. Bei der Betrachtung der internationalen Organisationen gilt es vor allem, die internen und externen Herausforderungen bei der Missionsimplementierung zu analysieren und zu verdeutlichen, dass staatliche Akteure bei der Weiterentwicklung ihrer nationalen Konzepte der enormen Komplexität auf internationaler Ebene Rechnung tragen müssen.

Das zweite Kapitel fasst die Charakteristika und Defizite von umfassenden Ansätzen zusammen und beschreibt sowohl inkrementelle als auch konzeptionelle Veränderungen zur Verbesserung solcher Ansätze. Das dritte Kapitel bietet eine fokussierte Schlussbetrachtung.

## 1 *COMPREHENSIVE APPROACHES*: UMFASSENDE ANSÄTZE IM KRISENMANAGEMENT

Dieses Kapitel beschreibt und analysiert den Entwicklungsstand von umfassenden Ansätzen. Dabei ist zwischen Ansätzen auf staatlicher Ebene und solchen von internationalen Organisationen (IO) zu unterscheiden. Das Ziel besteht darin, Herausforderungen, Hindernisse und Lösungsansätze für die verbesserte Gestaltung der Koordination auf nationaler und internationaler Ebene zu identifizieren.

Ansätze zur Koordinierung auf nationaler Ebene werden weitgehend unter dem Begriff der «*Whole of Government Approaches*» (WOGA) zusammengefasst. Sie streben zumeist eine verbesserte Koordinierung staatlicher Akteure und Instrumente an (inter- und intra-ministerielle, bzw. *interagency*-Zusammenarbeit<sup>1</sup>). Das Pendant zu WOGA auf internationaler Ebene wird allgemein als *Comprehensive Approaches* (CA) bezeichnet.

1 Der Begriff *interagency* erfasst neben der Interaktion von Ministerien auch jene zwischen anderen staatlichen, öffentlichen oder halböffentlichen Akteuren, die an WOGA beteiligt werden.

WOGA und CA stehen in einem ambivalenten Verhältnis zu einander. Auf der einen Seite kann man argumentieren, dass beide prinzipiell das gleiche Ziel verfolgen, nämlich die Legitimität und Effektivität von Akteurshandeln im Krisenmanagement zu erhöhen. Erfolgreiche CA von IO hängen dabei weitgehend von den durch die jeweiligen Mitgliedsstaaten bereitgestellten Ressourcen und Fähigkeiten ab. Die erfolgreiche Koordinierung von Ressourcen und Fähigkeiten auf internationaler Ebene sowie ihr effektiver Einsatz im Feld setzen die Fähigkeit der Staaten voraus, ihre eigenen Instrumente zu kontrollieren und so umfassende und zuverlässige Zusagen über ihren Beitrag an internationale Operationen treffen zu können. Die Verlässlichkeit trägt dabei zur Komplexitätsreduktion und zur Schaffung einer Gesamtfähigkeit auf Gemeinschaftsebene bei, die aus unkoordinierten Einzelbeiträgen nicht resultieren würde.<sup>2</sup>

Auf der anderen Seite bedeutet eine gemeinsame Praxis von WOGA noch lange nicht, dass die erfolgreich koordinierten nationalen Krisenmanagementpolitiken dazu führen, dass die betroffenen Staaten auch international das gleiche bzw. ein gemeinsames Ziel im Krisenmanagement verfolgen. Inhaltliche Unterschiede verschiedener WOGA werden die Erfolgsaussichten von CA nicht erhöhen. Eine dezidierte und sich auf alle Politikbereiche erstreckende nationale Position kann die Einigung und Kooperation auf internationaler Ebene sogar nachhaltig erschweren, weil der selektive und pragmatische Einsatz von nationalen Instrumenten in Bereichen, in denen gemeinsame Interessen mit anderen Akteuren bestehen, nicht möglich ist. Dieses Ausscheren würde das Kohärenzgebot auf nationaler Ebene, auf dem die WOGA beruhen, kompromittieren.

Der Vollständigkeit halber sei hier auch auf das weitaus früher entwickelte Konzept der *Civil-Military Cooperation* (CIMIC) verwiesen. Seine grundsätzliche Funktion ist immer die Unterstützung des militärischen Führers vor Ort. Ziel ist es, durch die Kooperation mit lokalen Akteuren den Schutz der Einheiten und deren Akzeptanz zu erhöhen.

2 Paris, Roland. Understanding the «Coordination Problem» in Postwar Statebuilding. In: *Research Partnership on Postwar Statebuilding*, Report Nr. 25. (Ohne Ort), 2006.

Mit der Ausrichtung als rein militärisches Instrument spielt es für die folgende Analyse jedoch keine Rolle.<sup>3</sup>

## 1.1 UMFASSENDE ANSÄTZE

In den folgenden zwei Abschnitten wird einerseits dargestellt, wie sich die empirische Problematik im modernen Krisenmanagement auf das Anforderungsprofil von Krisenmanagementoperationen ausgewirkt hat. Andererseits werden grundlegende Faktoren identifiziert, welche die Entwicklung von umfassenden Ansätzen konzeptionell erfassbar machen. Diese Faktoren werden zur Strukturierung der weiteren Analyse genutzt.

### 1.1.1 CHARAKTERISTIKA DES ANSATZES

Die Entwicklungen der vergangenen Jahre haben drei grundlegende Veränderungen in der Natur des internationalen Krisenmanagements verdeutlicht. Erstens hat sich das Themenspektrum erweitert. Während beim klassischen *Peacekeeping* noch die Kontrolle und die Verminderung der militärischen Eskalation im Mittelpunkt standen, strebt das heutige Krisenmanagement eine ursachenorientierte Konfliktlösung an, die auf eine umfassende gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Transformation aufbaut. Der erweiterte Aufgabenbereich umfasst damit ein weites Spektrum, das von humanitärer Hilfe und dem grundlegenden Schutz des Individuums über die Sicherstellung von Rechtsstaatlichkeit und funktionierenden politischen Institutionen bis hin zum Aufbau tragfähiger sozialer und ökonomischer Strukturen reicht.

Zweitens bedingte die Erweiterung des Aufgabenspektrums auch eine Erweiterung des zeitlichen Rahmens. Krisenmanagement umfasst heute verschiedene Phasen wie Konfliktprävention, Friedensschaffung, Friedenserhaltung sowie die langfristige und nachhaltige Konfliktbewältigung, die in der Regel fließend ineinander übergehen bzw. sogar parallel auftreten können.

3 Die Nato definiert CIMIC als *«co-ordination and co-operation, in support of the missions, between the commander and civil actors, including national populations and local authorities, as well as international, national and non-governmental organization and agencies.»* NATO. *IMS MC 411/1 NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation*. Brüssel: Januar 2002.

Die dritte Veränderung besteht in der steigenden Zahl beteiligter Akteure. Sie ist teilweise auf das erweiterte Aufgabenspektrum im Krisenmanagement zurückzuführen. Kein Akteur ist in der Lage, allein die spezifischen Instrumente und Expertisen bereitzustellen, die in den verschiedenen Phasen des Krisenmanagements benötigt werden. Zudem erhöht die bewusste Einbindung unterschiedlicher staatlicher und nichtstaatlicher Akteure die politische Legitimität eines internationalen Engagements. Das gilt auch für den Einbezug lokaler Akteure aus den Konfliktregionen. Neben den jeweiligen lokalen Regierungen und Verwaltungen betrifft dies auch politische, religiöse, ethnische und sonstige gesellschaftliche Gruppierungen, den privaten Sektor, Medien, Milizen und relevante Kräfte aus den Nachbarstaaten.

Die Schlüsselaufgabe des Krisenmanagements ist heute zunächst das Komplexitätsmanagement. Aufgrund der inhaltlichen, zeitlichen und akteursbezogenen Ausweitung sowie der vermehrten Interaktion von Akteuren und Aufgabenfeldern hat die Komplexität des Krisenmanagements stark zugenommen. Diese Interaktion von Aufgaben und Akteuren ist jedoch eine grundlegende Eigenschaft des Krisenmanagements, die nicht verändert werden kann.<sup>4</sup> Die Herausforderung liegt vielmehr darin, ein gemeinsames und nachhaltiges Engagement zu schaffen, um mit Hilfe der vorhandenen Ressourcen und Fähigkeiten ein gemeinsames Ziel zu erreichen. Hierzu bedarf es zunächst der Koordination aller zur Verfügung stehenden Instrumente und Akteure, deren zeit- und bedarfsgerechten Handelns in den verschiedenen Konfliktphasen und der Festlegung einer gemeinsamen Zielsetzung.<sup>5</sup>

#### 1.1.2 ANALYTISCHE IMPLIKATIONEN – KOHÄRENZ VON IDEEN, INSTITUTIONEN UND RESSOURCEN (IIR)

Die Charakteristika wie auch der Erfolg bzw. die Erfolgsaussichten für umfassende Ansätze können anhand von drei grundlegenden Faktoren und einem Hauptkriterium analysiert werden. Die drei Schlüsselfaktoren sind Ideen, Institutionen und Ressourcen (IIR). Das zentrale Er-

4 Coning, Cedric de. Coherence and Coordination in United Nations Peacebuilding and Integrated Missions. *NUPI report*, Security in Practice, Nr. 5. Oslo: NUPI, 2007.

5 Ebd.

folgskriterium ist die Kohärenz<sup>6</sup> der Ideen, Institutionen und Ressourcen verschiedener Akteure, sei es auf nationaler oder internationaler Ebene. Die drei Faktoren müssen untereinander wenigstens kompatibel sein. Im besten Falle verhalten sie sich synergetisch zueinander.

Der Begriff der Ideen bezieht sich einerseits auf Vorstellungen und Definitionen von Problemen und Zielen und andererseits auf Konzepte und Pläne, wie diesen Problemen zu begegnen ist, also welche Instrumente angebracht sind, um gegebene Ziele zu erreichen. Solche Ideen und Vorstellungen äussern sich in den Planungen und Konzepten der einzelnen Akteure zum Krisenmanagement. Darüber hinaus manifestieren sie sich auch während der Implementierung in Form der handlungsleitenden Vorstellungen, Konzepte und Praktiken. Hinzu treten allgemeine Ideen, die nicht an den spezifischen Kontext des Krisenmanagements gebunden sind, etwa bevorzugte Formen von Kooperation und Interaktion.<sup>7</sup>

Institutionen bezeichnen jene Regeln, Prozeduren, Vorgaben und Gesetze, die Prozesse charakterisieren und steuern. Sie strukturieren einerseits massgeblich die Interaktion unter Akteuren, andererseits bestimmen sie, welche Akteure wie zu welchen Zeitpunkten welchen Einfluss auf Prozesse haben können. Ein Beispiel ist der Prozess der Verabschiedung einer Uno-Sicherheitsratsresolution. Diese Instrumente der Kooperationssteuerung werden durch eine Vielzahl von Dokumenten verkörpert: Mandate, Standardprozeduren, Vorschriften, etc.<sup>8</sup>

- 6 Missiroli, Antonio. Coherence for European Security Policy. In: *Chaillot Paper* 72. Paris: WEU Institute for Security Studies, 2001; Nuttall, Simon. Coherence and Consistency. In: Hill, Chris/Smith, Michael (Hrsg.). *The European Union and International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2005, S. 91–112.
- 7 Hopf, Ted. The Promise of Constructivism in International Relations Theory. In: *International Security* 23 (1998), Nr. 1 1998, S. 171–200; Rubinstein, Robert A./Keller, Diana M./Scherger, Michael E. Culture and Interoperability in Integrated Missions. In: *International Peacekeeping* 15 (2008) Nr. 4, S. 540–555; Krause, Keith. *Culture and security: Multilateralism, Arms Control, and Security Building*. London: Frank Cass Publishers, 1999; Buzan, Barry/Wæver, Ole/Wilde, Jaap de. *Security: A new Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers, 1998; Farrell, Theo. Constructivist Security Studies: Portrait of a Research Program. In: *International Studies Review* 4 (2002), Nr. 1, S. 49–72.
- 8 March, James. G./Olsen, James P. *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press, 1989, S. 160, S. 162, S. 166; Peters, Guy. *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. London: Pinter, 1999.

Ressourcen werden benötigt, um Konzepte, Vorstellungen und Strategien umzusetzen. Veränderungs- und Implementierungsprozesse von Strategien bedürfen der materiellen Ausgestaltung. Entsprechend bilden die Distribution und die Reallokation von Ressourcen eine weitere entscheidende Variable. Zu dieser Kategorie gehören nicht nur Budgets, sondern z.B. auch Infrastruktur und qualifiziertes Personal.<sup>9</sup>

Umfassende Ansätze zielen auf die Kohärenz dieser Faktoren ab. Das bedeutet, dass ihre Interaktion im Idealfall synergetisch, mindestens aber kompatibel verläuft und entsprechende Ergebnisse aufgrund der Interaktion besser erreicht oder aber wenigstens nicht verhindert werden. Kohärenz<sup>10</sup> besitzt dabei zwei Dimensionen: Zum einen betrifft sie die grösstmögliche Konvergenz, wenigstens aber die Kompatibilität oder Widerspruchsfreiheit im Zusammenspiel von Ideen, Institutionen und Ressourcen. Zum anderen gilt es, unter den einzelnen Faktoren unterschiedlicher Akteure grösstmögliche Kohärenz zu erzielen. So beeinflusst der Grad der Konvergenz von Ideen und Konzepten unter unterschiedlichen Akteuren massgeblich deren Kooperationsfähigkeit und somit die Chancen zur Entwicklung gemeinsamer Krisenmanagementstrategien. Umgekehrt stellen inkompatible Vorstellungen darüber, was wer wo mit welchen Mitteln erreichen sollte, ein bedeutendes Koordinierungshindernis dar.<sup>11</sup>

Die Charakteristika beider Dimensionen bestimmen letztlich, inwieweit die Gesamtfähigkeit einer Krisenmanagementmission über die Summe der Einzelbeiträge der individuellen Akteure hinausgeht. Aus diesem Grund untersuchen die folgenden Unterkapitel, wie Staaten und

9 Baldwin, David. Force, Fungibility and Influence. *Security Studies* 8 (1999), Nr 4, S. 173–183. Tellis, Ashley J./Bially, Janice/Layne, Christopher/McPherson Melissa. *Measuring National Power in the Postindustrial Age*. Rand Publication MR 1110/1-A. Santa Monica, 2008; Hartley, Keith/Sandler, Todd (Hrsg.). *Handbook of Defence Economics*. Amsterdam: Elsevier, 1995; Deudney, Daniel H. *Regrounding Realism: Anarchy, Security, and Changing Material Contexts*. In: *Security Studies* 10 (2000), Nr. 1, S. 1–42; Baldwin, David. Power and International Relations. In: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth (Hrsg.). *Handbook of International Relations*. London: Sage, 2002, S. 177–191, hier S. 177.

10 Die Begriffe Kohärenz und Konvergenz werden in diesem Aufsatz bedeutungsgleich verwendet.

11 Olsen, Gorm R. Coherence, Consistency and Political Will in Foreign Policy: The European Union's Policy towards Africa. In: *Perspectives on European Politics and Society* 9 (2008), Nr. 2, S. 157–171.



IO versuchen, umfassende Ansätze erfolgreich umzusetzen. Ziel ist es zum einen, den Stand dieser Bemühungen zu erfassen, zum anderen gilt es, *best practices* und Möglichkeiten zur Unterstützung und Weiterentwicklung zu identifizieren.

## 1.2 KONZEPTE DER INNERSTAATLICHEN KOORDINIERUNG

*Whole of Government Approaches* (WOGA) streben zumeist eine Verbesserung der inter- und intra-ministeriellen Zusammenarbeit an. Auf den folgenden Seiten wird untersucht, inwieweit eine Konvergenz von Ideen, Institutionen und Ressourcen in Grossbritannien, Deutschland, Frankreich und Schweden erreicht werden konnte und inwiefern es diesen Staaten gelungen ist, WOGA zu implementieren.

### 1.2.1 GROSSBRITANNIEN

Durch die Einführung horizontaler Instrumente und Prozesse ist Grossbritannien zunehmend in der Lage, politische Aktivitäten interministeriell zu entwickeln und zu implementieren. Die Schaffung gemeinsamer Ressourcenpools für diese Politiken hat zusätzliche Anreize für die Kooperation der Ministerien untereinander entstehen lassen. Schliesslich erlauben die Ressourcenpools auch einen effektiveren Mitteleinsatz und eine höhere Transparenz bei den Ausgaben. Gleichzeitig ist die Anreizfunktion der Ressourcenpools jedoch beschränkt. Zum einen stehen neben den gepoolten Ressourcen jedem Ministerium eigene, individuell einsetzbare Mittel zur Verfügung. Zum anderen haben die Ministerien bereits Umgehungsstrategien entwickelt, um Zugang zu den gepoolten Ressourcen zu finden und damit ihre eigenen Mittel zu schonen.<sup>12</sup>

Neben den Ressourcen werden aber auch die Kompetenzen und Fähigkeiten der Aussen-, Verteidigungs- und Entwicklungsministerien in dem sogenannten *Conflict Prevention Pool* zusammengeführt. Darüber hinaus hat man eine sogenannte *Post-Conflict Reconstruction Unit* geschaffen, um die zivil-militärische Koordination zu erhöhen und um über integrierte zivil-militärische Fähigkeiten für den Wiederaufbau im Feld zu verfügen. Schliesslich besitzen das Aussenministerium, das

12 Patrick, Steward/Brown, Kaysie. *Greater than the Sum of its Parts? Assessing «Whole of Government» Approaches to Fragile States*. New York: International Peace Academy, 2007.

*Cabinet Office* und die Entwicklungshilfeagentur intra-ministerielle Querschnittstellen. Sie bearbeiten die Fragen von Krisenmanagement als Querschnittsaufgabe der verschiedenen Ressorts und versuchen, die Thematik im Sinne eines *Mainstreaming* in die Ressorts hineinzutragen.<sup>13</sup>

Diese institutionellen und materiellen Charakteristika unterstreichen zwar das britische Verständnis von Krisenmanagement als umfassende Herausforderung für die Regierungsakteure. Es kann dennoch nicht von einem umfassenden und kohärenten strategischen Rahmen der britischen Politik gesprochen werden. Dazu fehlen auf Regierungsebene vereinbarte, gemeinsame Prioritäten. Deren Bestimmung wird durch überlappende Zuständigkeiten, unterschiedliche bürokratische Kulturen und den geringen Konsens über nationale Ziele und die zu ihrer Erreichung erforderlichen Mittel behindert. Die Politiken der einzelnen Akteure beruhen darüber hinaus auf unterschiedlichen Verfahren bei der Risikoanalyse. Im Sinne eines Zwischenergebnisses kann man sagen, dass der britische Ansatz die Kommunikation unter den nationalen Akteuren erhöht und die Fähigkeit zur schnellen, umfassenden und inhaltlich angemessenen Reaktion verbessert hat.<sup>14</sup>

### 1.2.2 DEUTSCHLAND

Deutschlands Krisenmanagementkonzeption wird massgeblich durch das Ziel der multilateralen Einbindung beeinflusst. Deshalb beteiligt sich die Bundesrepublik in grossem Ausmass an Initiativen der Vereinten Nationen (Uno), der Europäischen Union (EU), der Nordatlantischen Vertragsorganisation (Nato) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).<sup>15</sup> Eine gemeinsame Krisenmanagementstrategie unter den Regierungsakteuren existiert jedoch nicht.

13 Gordon, Stewart. Exploring the Civil-Military Interface and its Impact on European Strategic and Operational Personalities: Limiting Military Roles in Stabilisation Operations? In: *European Security* 15 (2006), Nr. 3, S. 339–361; Ministry of Defence. *The Comprehensive Approach*. Joint Discussion Note 4/05. London: Joint Doctrine & Concepts Centre, Januar 2006, S. 6 und 13f.

14 Patrick/Brown, *Greater than the sum of its parts?*

15 Maull, Hanns. W. Zivilmacht Deutschland. In: Hellmann, Gunther/Schmidt, Sigmar/Wolf, Reinhardt. (Hrsg.). *Handwörterbuch zur deutschen Aussenpolitik*, Opladen: VS Verlag, 2006, 73–84; Longhurst, Kerry. *Germany and the Use of Force: the Evolution of German Security Policy 1990–2003*. Manchester: Manchester University Press, 2004

Zwar haben sich einzelne Ministerien bemüht, permanente Koordinationsinstitutionen einzurichten. Der Versuch scheiterte jedoch u.a. an den unterschiedlichen Interessenschwerpunkten. Stattdessen hat sich in Deutschland mittlerweile eine breite Palette an Konzepten der einzelnen Regierungsakteure etabliert, die nur die Einigung auf ad hoc-Strategien zulässt.<sup>16</sup>

Unterstützt wird diese ad hoc-Praxis durch das Ressortprinzip, wonach jeder Minister seinen Geschäftsbereich unter eigener Verantwortung leitet. Die darin bereits angelegte Gefahr einer Fragmentierung der nationalen Politik und der Entstehung von interministeriellen Rivalitäten wird durch die traditionelle Besetzung der einzelnen Ministerien durch unterschiedliche Parteien der Regierungskoalition bisweilen noch verschärft. Von der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers ist in der Vergangenheit im Bereich des Krisenmanagements nur selten Gebrauch gemacht worden.<sup>17</sup>

Auf institutioneller Ebene sollte der 2004 beschlossene «Aktionsplan Zivile Krisenprävention» durch Verbesserung der inner-ministeriellen Koordination die deutschen Beiträge zum Krisenmanagement effektiver gestalten. Seine Harmonisierungsbemühungen beschränken sich jedoch auf den zivilen Bereich. Im «Aktionsplan Zivile Krisenprävention» kommen die Streitkräfte als Inhaber einer aktiven oder positiven Rolle nicht vor. Innerhalb der zivilen Dimension überwiegen zudem entwicklungspolitische Erwägungen gegenüber Aspekten wie Menschenrechten oder politischen Institutionen, was zu einer weiteren inhaltlichen Schiefelage führt.<sup>18</sup> Die damit bereits zum Ausdruck kommende mangelnde Kooperation bei der Erarbeitung gemeinsamer konzeptioneller Grundlagen wird durch das vom Verteidigungsministerium 2006 herausgegebene «Weissbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr» unterstrichen, das eine eigenständige Risikoanalyse liefert und probate Instrumente definiert. Im Weissbuch wird zwar die Vernetzung mit zivilen Komponenten für das Konfliktmanagement als

16 Reinhardt, Markus. *Zivil-militärische Beziehungen im Rahmen der ESVP*. SWP Diskussionspapier, Berlin, August 2006.

17 Interview Auswärtiges Amt, Berlin, 27. Mai 2009.

18 Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland. *Aktionsplan «Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung»*. Berlin, 2004.

unterlässlich erachtet. Der Versuch des Verteidigungsministeriums, das Konzept der «Vernetzten Sicherheit»<sup>19</sup> gemeinsam mit den anderen Ministerien umzusetzen, schlug jedoch aufgrund des mangelnden Interesses dieser Stellen fehl.<sup>20</sup>

Bei der Umsetzung des «Aktionsplans Zivile Krisenprävention» arbeiten die zuständigen Ministerien nur oberflächlich zusammen. So hat sich die Arbeit der Ministerien gegenüber Krisenregionen bislang auch nicht grundlegend verändert. Während die Aussen- und Verteidigungsministerien mehr auf die Verfolgung der direkten aussen- oder sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands achten, steht für das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit die Problematik in der Krisenregion im Vordergrund (z.B. Armut, *Bad Governance*). Umgekehrt finden Regionalstrategien des Auswärtigen Amtes nicht unbedingt Anklang bei den anderen Bundesministerien. Im Bereich der Ressourcen gibt es keine gemeinsamen Pools für das internationale Krisenmanagement. Eine gemeinsame Bereitstellung von Ressourcen findet nur ad hoc statt, wenn dies im Interesse aller Ministerien liegt.<sup>21</sup>

### 1.2.3 FRANKREICH

Institutionell wie auch ideell dominieren in Frankreich der Präsident und die Präsidentialverwaltung des Elysée-Palastes die Regierungspolitik im Krisenmanagement. Das Aussen- und das Verteidigungsministerium bringen zwar Expertise und Konzepte ein. Die Entscheidungskompetenz liegt jedoch stets beim Präsidenten.

19 Bundesministerium der Verteidigung. *Weissbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*. Bonn Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 2006; insbesondere Kapitel 1.4.: «Nicht in erster Linie militärische, sondern gesellschaftliche, ökonomische, ökologische und kulturelle Bedingungen, die nur in multinationalem Zusammenwirken beeinflusst werden können, bestimmen die künftige sicherheitspolitische Entwicklung. Sicherheit kann daher weder rein national noch allein durch Streitkräfte gewährleistet werden. Erforderlich ist vielmehr ein umfassender Ansatz, der nur in vernetzten sicherheitspolitischen Strukturen sowie im Bewusstsein eines umfassenden gesamtstaatlichen und globalen Sicherheitsverständnisses zu entwickeln ist.»

20 Aussage eines Mitarbeiters des BMVg mit Blick auf das Ergebnis des Workshops «Ressortübergreifende Zusammenarbeit: Streitkräfte, Fähigkeiten und Technologie im 21. Jahrhundert», 01. – 03. Juli 2008, Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS), Berlin.

21 Wie beispielsweise bei der Unterstützung des Fähigkeitsaufbaus der ECOWAS (*Economic Community of West African States*).

Bislang gibt es keine interministeriell verbindliche Krisenmanagementstrategie. Auch das neue Weissbuch Frankreichs von 2008 setzt hier keine neuen Schwerpunkte. Ebenso wenig existiert ein permanenter *interagency*-Koordinationsmechanismus. Das dem Premierminister zurarbeitende *Secrétariat général de la défense nationale* (SGDN) hat hauptsächlich eine unterstützende Funktion. Welche Koordinierungskompetenzen der dem Präsidenten unterstellte, neu geschaffene *Conseil de sécurité nationale* (CSN) besitzt, ist zu diesem Zeitpunkt schwer einzuschätzen.<sup>22</sup>

Bislang verfolgt jedes Ministerium seine eigenen Konzepte. Dabei herrscht bislang wenig Einigkeit über Gewaltursachen und wirksame Mittel. Interdepartementale Koordination existiert nur punktuell. Im Falle einer akuten Krise wird eine Taskforce gegründet, die die involvierten Ministerien zusammenführt. Das Ergebnis ist jedoch keine Koordinierung unter den Ministerien, sondern eine fokussierte Anwendung der Mittel jedes einzelnen Ministeriums auf die konkrete Krise.

Es gibt nur teilweise gemeinsame Budgets. Im zivilen Bereich machen diese 40% der Hilfeleistungen aus. Die Zuständigkeit teilen sich das Aussenministerium, die Entwicklungshilfeagentur (AFD)<sup>23</sup> und das Ministerium für Wirtschaft, Finanzen und Industrie. Die beiden Ministerien verfügen über zusätzliche Ressourcen und setzen diese entsprechend ihrer hausintern entwickelten Zielvorgaben ein.

#### 1.2.4 SCHWEDEN<sup>24</sup>

Die Konzeption der schwedischen Politik im internationalen Krisenmanagement folgt konsequent einem umfassenden *Human Security*-Ansatz. Dieser Ansatz wurde nicht für einzelne Ministerien verbindlich festgeschrieben, sondern ist vielmehr Teil der politischen Kultur des Landes. Gleichzeitig bemüht sich Schweden darum, die EU als Multiplikator

22 Er hat das Potential, sich zu einem zentralen Koordinierungsorgan aller Institutionen im Bereich der Sicherheitspolitik zu entwickeln. Gleichzeitig werden bereits jetzt die fehlende Transparenz und eine schwer kontrollierbare Machtfülle kritisiert, die den CSN als ein weiteres Element der Zentralisierung der französischen Politik erscheinen lässt. Sörenson, Karl: *Beyond Françafrique. The Foundation, Reorientation and Reorganisation of France's Africa Politics*. FOI Report FOI-R -2553- SEU. Stockholm, Juli 2008, S. 49.

23 Agence Française de Développement.

24 Patrick/Brown, *Greater Than the Sum of its Parts?*

für seine Politik zu nutzen. Ziel ist die breitere Abstützung und Koordinierung von internationalen Krisenmanagement-Politiken.

Auf eine detaillierte Krisenmanagementstrategie hat man in Schweden verzichtet. Dennoch scheint es im Unterschied zu den anderen Ländern einen weitgehenden inhaltlichen Konsens über angemessene Ziele und Mittel im Krisenmanagement zu geben. Die Risikoanalysen der einzelnen Ministerien unterstreichen dies. Darüber hinaus sichern die konsensorientierte Kultur und die häufige Kommunikation der einzelnen Akteure untereinander eine hohe inhaltliche Kohärenz.

Institutionell zeichnet sich Schweden durch einen vielschichtigen Koordinationsprozess mit dennoch klaren Zuständigkeiten aus. Die Verantwortung für die horizontale Koordinierung der beteiligten Ministerien liegt beim Aussenministerium. Die Koordinierung findet auf vier Ebenen statt: Minister, Staatssekretäre, Politische Direktoren, Mitarbeiter. Die Koordinierung verläuft *bottom-up*, d.h. es wird auf der Mitarbeiterebene begonnen. Nur bei fehlendem Konsens wird an die nächst höhere Ebene verwiesen. Aufgrund der politischen Tradition Schwedens werden wichtige Entscheidungen vom gesamten Kabinett beschlossen.

Schweden hat bislang seine Ressourcen nicht in einem Pool zusammengeführt. Stattdessen erhält jedes Ministerium sein jährliches Budget. Der Nachteil des schwedischen Ansatzes liegt in der unzureichenden Flexibilität dieser Budgets. Man ist nicht in der Lage, auf sich schnell entwickelnde Krisen zu reagieren oder präventive Massnahmen zu finanzieren und einzuleiten.

### 1.2.5 ZWISCHENFAZIT

Die Beispiele haben gezeigt, dass es in Grossbritannien, Deutschland, Frankreich und Schweden nur teilweise gelungen ist, die Kohärenz von Ideen, Institutionen und Ressourcen zu erhöhen. Vor allem bei Konzepten und Ideen offenbart sich eine grosse Diversität unter den jeweiligen Regierungsakteuren. Die WOGA können grösstenteils nicht auf einen kohärenten konzeptionellen Rahmen im Sinne einer klar formulierten Strategie zurückgreifen. Somit ist man in den Beispielländern auf einen impliziten Konsens angewiesen, der das Handeln aller Regierungsakteure leitet. Mit Ausnahme von Schweden scheint dieser Grundkonsens jedoch marginal. Vielmehr beginnen die Regierungsak-

teure zunächst individuell, Risiken zu analysieren, Ziele zu definieren und Mittel zu schaffen. Die fragmentierte Problemanalyse schränkt den Handlungsrahmen potentiell ein, weil eine Einigung unter allen Beteiligten Kompromisse oder sogar die Rücknahme von inkompatiblen Annahmen und Methoden erfordert. Gleichzeitig sind die zur Verfügung stehenden Mittel bereits weitgehend festgelegt. In Ermangelung der interministeriellen Konvergenz von Strategien sind letztlich nationale politische (ad hoc) Rahmenvorgaben und deren möglichst strikte Implementierung erforderlich.

Für Deutschland ist der Beitrag im internationalen Kontext ein zentrales Ziel. Gleichzeitig vermittelt das Ressortprinzip jedoch den Eindruck, dass Deutschland keinen kohärenten Gesamtbeitrag liefert, sondern einen Flickenteppich aus unterschiedlichen Einzelbeiträgen, die ohne langfristiges Ziel zusammengetragen wurden. Im deutschen Fall spielt darüber hinaus die sicherheitspolitische Kultur eine entscheidende Rolle für die geringe Kohärenz. Die starke Orientierung auf zivile Mittel und die weiterhin bestehende Skepsis gegenüber militärischen Mitteln schlägt sich in den Konzepten und institutionellen Strukturen nieder.

Frankreich ist im Gegensatz zu Deutschland durch eine sehr hierarchisch geprägte Regierungsstruktur gekennzeichnet. Sie führt jedoch zu ähnlichen Ergebnissen wie in Deutschland. Selbst die starke Präsidialverwaltung kann nur ad hoc wirken, um die Mittel der Ministerien zusammenzuführen. Da deren Instrumente auf unterschiedlichen Konzepten von Risiken und deren Bewältigung beruhen, greifen sie nur bedingt ineinander. Beide politischen Systeme – das deutsche und das französische – erlauben nur eine ad hoc-Koordination von Politiken.

Grossbritannien bietet ein relativ erfolgreiches Beispiel für institutionell abgestützte WOGA. Trotz der Differenzen unter den Regierungsakteuren gelingt es, eine erfolgreiche Kooperation und gute Ergebnisse zu erreichen. Möglicherweise beruht dieser Erfolg jedoch darauf, dass die Regierung von vornherein auf eine umfassende strategische Vision für das Krisenmanagement verzichtet und versucht, im ad hoc-Management erfolgreich zu sein.

Das Pooling von Ressourcen scheint als ein weiterer Schlüssel für einen effektiveren Mitteleinsatz angesehen zu werden. Durch die weitreichende Freiheit bei den Vergabezielen und der nur gemeinsam mögli-

chen Freigabe gepoolter Ressourcen versuchen Regierungen, ihre Ministerien zur Kooperation zu bewegen. Jedoch wird dieser Effekt durch das Weiterbestehen individueller ministerieller Ressourcen abgeschwächt. Schweden, das weitgehend positiv aus dieser Analyse hervorgeht, mangelt es bislang insbesondere an der Flexibilisierung der Vergabemöglichkeiten von Ressourcen. Hier stellt sich die Frage, was der weitgehende Konsens über die Zielrichtung des Krisenmanagements bringt, wenn die institutionellen Bedingungen zu einer Trägheit der Regierungsakteure führen und die Ressourcen für die Ziele, über die sich alle einig sind, nicht rechtzeitig und in entsprechender Grösse und Qualität eingesetzt werden können.

### 1.3 INTERNATIONALE EBENE

Auf der internationalen Ebene haben vor allem die Uno, die EU und die Nato Konzepte für umfassende Ansätze entwickelt. Es existieren jedoch grundlegende Unterschiede bezüglich der Reichweite und des Fokus. Dieses Unterkapitel diskutiert entlang des *IIR*-Schemas, vor welchen besonderen internen und externen Problemen die IO stehen, wie sie darauf konzeptionell und institutionell reagieren, aber auch auf welche Hindernisse sie dabei stossen. Das Zwischenfazit verdeutlicht die Interaktion der unterschiedlichen Problemarten und -ebenen und die daraus resultierende enorme Komplexität im internationalen Krisenmanagement.

#### 1.3.1 VEREINTE NATIONEN (UNO)

Als Organisation mit den meisten Krisenmanagement-Missionen war die Uno auch am stärksten vom Wandel der Konflikte und der Folgen für die Gestaltung von *Peacekeeping Operations* (PKO) betroffen und musste sich konzeptionell und praktisch diesen neuen Bedingungen anpassen. Die neuen, multidimensionalen PKO beschreiben nun komplexe Missionen mit Komponenten aus Polizei, Justiz, Militär, öffentlicher Verwaltung, Wiederaufbau und Menschenrechten.<sup>25</sup>

Parallel zur Komplexität stieg auch die Zahl von Operationen. Dies liess die Uno und ihre Mitgliedsstaaten erkennen, dass eine neue dokt-

25 Bellamy, Alex/Williams, Paul/Griffin, Stuart. *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity, 2004.



rinale Grundlage nötig war, um die Ausgestaltung des neuen Typus von PKO zu beschreiben. Die folgende, tiefgreifende Überprüfung des Uno-PKO-Systems mündete 2000 in den *Brahimi Report*.<sup>26</sup> Er entwickelte die Idee der *Integrated Missions* (IM), um vor allem die Führungsfähigkeit der Uno zu verbessern. Zu dieser vertikalen Dimension fügte der Uno-Sicherheitsrat 2001 die horizontale hinzu und verlangte, dass PKO einen «*comprehensive, concerted and determined approach*» besitzen sollten.<sup>27</sup> Gerade dieser Aspekt spiegelt sich in der 2005 errichteten *Peacebuilding Commission* wieder.<sup>28</sup>

Der Ansatz der IM von 2006,<sup>29</sup> der vor kurzem in der sogenannten *Capstone Doctrine*<sup>30</sup> konkretisiert wurde, ist massgeblich vom Paradigma der horizontalen und vertikalen Koordination geprägt. Das übergeordnete Ziel hierbei stellt die Verbesserung der Kohärenz des Uno-Systems in Friedensoperationen dar. Erreicht werden soll dies mittels der Bündelung sämtlicher militärischer, politischer, entwicklungspolitischer und humanitärer Ressourcen.

Die strukturellen Besonderheiten der Uno haben bis heute die Umsetzung dieser Konzepte nachhaltig beeinträchtigt. Die Grösse der Organisation, die Parallelität ihrer Unter- und Sonderorganisationen und die damit einhergehenden Steuerungsgrenzen ihrer Instrumente führen zu Reibungsverlusten und horizontalen wie auch vertikalen Kompetenzstreitigkeiten. Im Bereich des Krisenmanagements rivalisieren beispielsweise das *Department for Political Affairs* und das *Department for Peacekeeping Operations* um die Federführung. Unterschiedliche Problemwahrnehmungs- und Problemlösungskulturen beeinträchtigen die Koordinationsbestrebungen zusätzlich. Vor Ort in der Krisenregion

26 United Nations. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report)*. New York, 2000.

27 Security Council. 4278th Meeting (AM), 20/02/2001, Press Release SC/7014. «Security Council addresses comprehensive approach to peace-building in presidential statement», 2001.

28 United Nations Secretary-General Report. *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. New York, 2005.

29 United Nations Secretary-General. *Integrated Missions Planning Process (IMPP)*. *Guidelines endorsed by Secretary-General*. New York, 13. Juni 2006.

30 UN Department of Peacekeeping Operations. *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and guidelines (Capstone Doctrine)*. New York, 2008.

spiegeln sich diese Probleme beispielsweise in unzureichenden Festlegungen bezüglich der zuständigen Koordinationsinstanz und der Kompetenzen einzelner Einheiten in der Missionsstruktur wider. Zudem lassen sich die Konzepte generell nur schwer auf die operative Ebene übertragen.<sup>31</sup>

Deutliche Verbesserungen bewirkte hingegen die Einführung der *UN Special Representatives of the Secretary General* (SRSG). Ihnen wird nicht nur regelmässig die Verantwortung für alle Uno-Aktivitäten in einer Region übertragen. Sie rapportieren auch direkt an das Uno-Hauptquartier und sind für die Umsetzung der Weisungen aus New York verantwortlich.<sup>32</sup>

### 1.3.2 EUROPÄISCHE UNION (EU)

Die EU hat im Rahmen der ESVP ein weitreichendes Portfolio von Krisenmanagementinstrumenten entwickelt, das zivile und militärische Mittel umfasst. Die zentrale Herausforderung für die EU liegt der Europäischen Sicherheitsstrategie zufolge in der Sicherstellung der Kohärenz des EU-Krisenmanagements. Dies betrifft erstens die Kohärenz zwischen den Instrumenten der supranationalen Kommission (1. Säule) und denjenigen der intergouvernemental organisierten Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (2. Säule). Zweitens müssen die zivilen und die militärischen Instrumente innerhalb der ESVP kohärent verbunden werden.<sup>33</sup>

Dafür hat die EU das Konzept der *Civil-Military Co-ordination* (CMCO) entwickelt, das einen umfassenden Ansatz von der Planung bis zur Ausführung vor allem auf der politisch-strategischen Ebene gewährleisten soll.<sup>34</sup> Auf doktrinaler Ebene sollen die *Crisis Management Procedures* und das für jede Operation individuell erstellte *Crisis Management Concept* die Anwendung des umfassenden Ansatzes in den konkreten EU-Krisenmanagement Operationen sicherstellen. Auf institutioneller Ebene stehen je nach Missionsphase sowohl die Brüs-

31 Eide, Espen Barth/Kaspersen, Anja Therese/Kent Randolph/Hippel, Karen von. *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*. Oslo: NUPI, 2005.

32 Coning, *Coherence and Coordination*.

33 European Council. *European Security Strategy*. Brüssel, 2003.

34 European Council. *Civil Military Co-ordination (CMCO)*. Brüssel, November 2003.

sel-basierten Strukturen, beispielsweise die zivil-militärische Zelle, als auch die Strukturen der EU-Mitgliedsstaaten zur Verfügung. Das «Politische und Sicherheitspolitische Komitee» ist schliesslich der zentrale Koordinationspunkt.<sup>35</sup>

Die Fülle von Regeln und Institutionen steht in einem deutlichen Kontrast zu deren eingeschränkter Wirkung bzw. ihrem unverbindlichen Charakter. Die Mitgliedsstaaten besitzen zu jedem Zeitpunkt die Möglichkeit, Regeln zu ändern und Entscheidungen zu revidieren. Diese offensichtliche Schwäche der Organisation kann sich mit Blick auf das Handlungspotential und die Reaktionsfähigkeit jedoch auch in einen Vorteil verkehren. Unter Vorbehalt der Einstimmigkeit kann die Staatengemeinschaft schnell und ohne Einhaltung von formellen Prozeduren handeln.

Die stärkere Verzahnung der 1. und 2. Säule hat die Probleme reduziert, wenn auch nicht behoben. So sitzen in den für das Krisenmanagement entscheidenden Institutionen der zweiten Säule immer auch Vertreter der Kommission. Darüber hinaus kann die Kommission über den *Rapid Reaction Mechanism* (RRM) Ressourcen für die unmittelbare Krisenbearbeitung freisetzen. Sie unterstützt so die Mitgliedsstaaten bei einem der zentralen Probleme, der (Zwischen-)Finanzierung von Krisenmanagementeinsätzen zu deren Beginn.<sup>36</sup> Die wichtigste Institution im Zusammenhang mit der operativen Umsetzung des CA ist der Sonderbeauftragte des EU-Generalsekretärs (EUSR). Er erteilt den verschiedenen in eine Mission involvierten Akteuren Anweisungen und fungiert gleichzeitig als Bindeglied nach Brüssel als auch zu den anderen internationalen Organisationen und Beteiligten vor Ort.<sup>37</sup>

Die Operationen der letzten Jahre haben neben dem Bedarf zur EU-internen Koordinierung auch die Notwendigkeit der Koordinierung mit externen Akteuren, vor allem mit anderen internationalen Organisationen,

35 Mölling, Christian. *Militärisches Krisenmanagement innerhalb der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Strukturen und Prozesse für die Planung und Entscheidung*. Zürich: Center for Security Studies, 2009, (im Erscheinen).

36 Der RRM ist mittlerweile in das *Instrument for Stability* integriert worden. European Parliament and European Council. *Regulation Establishing an Instrument for Stability*. 15. November 2006.

37 Grevi, Giovanni. *Pioneering Foreign Policy: The EU Special Representatives*. *Chaillot Paper 106*. Paris, 2007.

verdeutlicht. Diese externen Beziehungen sind bislang nicht auf doktrinaler Ebene in einem Kerndokument als eine Art externe Schnittstellenstrategie geregelt worden.<sup>38</sup>

Obwohl die EU zweifelsohne auf erhebliche Fortschritte verweisen kann und kontinuierlich bestrebt ist, aus vergangenen Fehlern zu lernen, konnte sie bis jetzt ihr Potential für integrierte zivil-militärische Operationen nicht vollständig ausschöpfen. Einige Hindernisse, wie beispielsweise die durch die Säulenstruktur bedingten interinstitutionellen Kooperationsdefizite, könnten durch Inkrafttreten des Lissabonvertrages reduziert werden. Letztendlich ist der starke Einfluss der Mitgliedstaaten in der intergouvernementalen ESVP der Schlüssel für eine erfolgreiche Umsetzung von CA. Partikularinteressen einzelner Mitgliedstaaten haben zwar bis jetzt Verbesserungen im EU-Krisenmanagement immer wieder behindert. Gleichzeitig haben sie die institutionelle und konzeptuelle Entwicklung aber auch massgeblich vorangetrieben.

### 1.3.3 NORDATLANTISCHE VERTRAGSORGANISATION (NATO)

Im Gegensatz zur Uno und zur EU stehen der Nato nahezu ausschliesslich militärische Mittel zur Verfügung. Gleichzeitig nimmt die Nato, die seit 1992 permanent im Einsatz steht, den Bedeutungsverlust rein militärischer Antworten und die wachsende Relevanz nicht-militärischer Antworten und Akteure wahr. Die sowohl auf dem Balkan als auch in Afghanistan gemachte Erfahrung, dass die Nato auch in Zukunft voraussichtlich nicht mehr alleiniger Akteur in einem Krisengebiet sein wird, förderte die Einsicht, dass sich die Allianz stärker mit den anderen Akteuren abstimmen musste, um erfolgreich zu sein.

Diese Idee bildet die Grundlage für das Konzept des *Comprehensive Approach* (CA), der durch die *Comprehensive Political Guidance* (CPG) auf dem Gipfel von Riga 2006 zur planerischen Leitlinie erklärt wurde. Dabei baut der CA nicht vornehmlich auf militärischen Beiträgen auf. Entsprechend kann die Nato nur einen begrenzten Beitrag zum CA leisten, der von der internationalen Gemeinschaft mit einer Vielzahl von zusätzlichen Mitteln verfolgt werden muss. Damit erweitert die Nato

38 Major, Claudia. EU-UN Cooperation in Military Crisis Management: the Experience of EUFOR RD Congo in 2006. *EU-ISS Occasional Paper* Nr. 72. Paris: EU-ISS, 2008.

ihren Ansatz zur (militärischen) Planung, denn hierin müssen nun alle zivilen und militärischen Aspekte eines Nato-Engagements einbezogen werden.<sup>39</sup>

CA ist jedoch nicht das einzige Konzept, auf dem Nato-Operationen aufbauen. Daneben finden sich die Konzepte des *Effects Based Approach to Operations* (EBAO) und des *Nato Network Enabled Capabilities* (NNEC). Während EBAO und NNEC in eine ähnliche Richtung zielen wie der CA, bleibt das genaue Verhältnis dieser Konzepte untereinander ungeklärt.

Bislang haben diese Konzepte, vor allem der CA, nur wenige institutionelle Folgen gezeitigt. Die Nato hat ein *Civil-Military Fusion Center* aufgebaut. Dieses soll als zentrale Institution die Verbindungen zu zivilen Akteuren organisieren und Transparenz zwischen zivilen und militärischen Akteuren herstellen. Auf dem Gipfel von Riga 2006 wurde ein Aktionsplan zur Implementierung angenommen und der Aufbau einer *Taskforce* inklusive der Ernennung eines stellvertretenden Generalsekretärs für CA beschlossen. Bislang sind diese institutionellen und auf Ressourcen bezogenen Veränderungen nicht umgesetzt worden. Eine Bewertung der geplanten Schritte wird zudem durch die fehlende Transparenz erschwert. Nato-Aktivitäten im Bereich CA sind derzeit weitgehend unzugänglich für die Öffentlichkeit.<sup>40</sup>

Im Gegensatz zu den Plänen auf strategischer Ebene hat die Nato im Feld mit den *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) in Afghanistan einen ersten und teilweise erfolgreichen Schritt bei der Umsetzung des CA getan. Diese kleinen, zivil-militärischen Einheiten sollen lokale Sicherheit gewährleisten und Wiederaufbaumassnahmen ermöglichen. Trotz der einheitlichen Bezeichnung unterscheiden sich die PRTs massgeblich. Dies ist zum einen den lokalen Bedingungen geschuldet. Zum anderen fällt die Kompetenz zur Ausgestaltung der PRTs den jeweiligen *lead nations* und den anderen Teilnehmerstaaten zu. So gewinnen nicht nur nationale und ministerielle Vorstellungen und Konzeptionen

39 Jakobsen, Peter V. NATO's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations: A Work in Slow Progress. *DIIS Report*. Copenhagen: DIIS, 2008; Press Kit: NATO Summit meetings of Heads of State and Government Bucharest, Romania, 2-4 April 2008, S. 3.

40 <http://www.act.nato.int/events/documents/06nnec3/visionconcept.pdf>; NATO: Comprehensive Political Guidance. (Ohne Ort). November 2006.

zum Krisenmanagement, sondern auch parteipolitische Interessen immer wieder direkten Einfluss auf die Effektivität und Machbarkeit des CA der Nato.<sup>41</sup>

Das Grundproblem der Nato liegt jedoch in ihrer insbesondere bei zivilen Akteuren geringen Akzeptanz als kooperativer Akteur und Verfechter eines umfassenden Ansatzes. Eine höhere Glaubwürdigkeit und Akzeptanz wird in grossem Masse davon abhängen, inwieweit die Nato der formellen Revision ihrer Krisenmanagementstrategie sichtbare Veränderungen in der Praxis folgen lassen wird.

#### 1.3.4 ZWISCHENFAZIT

Während die IO allgemein die Notwendigkeit eines *Comprehensive Approach* anerkennen, weisen ihre Konzepte sehr unterschiedliche, zuweilen widersprüchliche Schwerpunkte auf. Hinzu kommen Spannungen im Binnenverhältnis der individuellen Konzepte, etwa bezüglich der Ziele und Mittel. Dieser Pluralismus respektive das Fehlen eines innerhalb der Organisationen allgemein akzeptierten umfassenden Ansatzes haben zur Folge, dass häufig kein gemeinsam definiertes Ziel und keine übergeordnete Koordination des Krisenmanagements existieren. Stattdessen führen unterschiedliche Ziele und Interessen zu Konflikten unter den Akteuren und den Aktivitätsfeldern.<sup>42</sup>

Diese Spannungen lassen sich idealtypisch nach dem Verlauf der Interaktion in horizontale und vertikale Herausforderungen gruppieren: In Bezug auf die horizontale Interaktion besteht einerseits ein Spannungsverhältnis zwischen zivilen und militärischen Akteuren, das auf unterschiedliche Zielorientierungen und Handlungs- und Organisationskulturen zurückgeführt werden kann. Spannungen sind andererseits aber auch innerhalb dieser Bereiche erkennbar. So verdeutlichen die unterschiedlichen militärischen Einsatzregeln von Staaten in Friedensoperationen die Grenzen der Interoperabilität. Im zivilen Bereich stehen Ziele

41 Rietjens, Sebastian. Managing Civil-Military Cooperation: Experiences from the Dutch Provincial Reconstruction Team in Afghanistan. In: *Armed Forces & Society* 34 (2008), Nr. 2, S. 173–206. Jakobsen, *NATO's Comprehensive Approach*.

42 Coning, *Coherence and Coordination*.

wie Menschenrechtsschutz, politische Reformen und wirtschaftliche Entwicklung immer wieder im Widerstreit miteinander.<sup>43</sup>

Bezüglich der vertikalen Interaktion bestehen typischerweise unterschiedliche Problemsichten zwischen einer Mission im Feld und der politisch-strategischen Führung in einer Hauptstadt oder in der Organisationszentrale. Dies kann beispielsweise in realitätsfernen Aufträgen, verzögerten Entscheidungen oder inadäquaten Ressourcenallokationen resultieren. Anzuführen ist, dass sowohl in der vertikalen als auch in der horizontalen Interaktion nicht nur funktionale oder kulturelle Differenzen zu Problemen führen. Vielmehr konkurrieren die unterschiedlichen Entitäten um Ressourcen und Einfluss.<sup>44</sup>

Die zahlreichen Institutionalisierungsversuche stossen auf unterschiedliche Organisationskulturen, aber auch auf mangelnde Ressourcen, welche wiederum der Harmonisierung und Effektivitätssteigerung strukturelle Grenzen setzen. Hinzu kommt, dass der Systemwandel hin zu einem umfassenden Ansatz bisweilen hohe Transformationskosten erfordert und zeitintensiv ist. Zusätzlich entstehen typische Reibungsverluste beispielsweise durch ministeriellen Widerstand gegen die Reallokation von Macht und Ressourcen. Institutionelle Eigeninteressen sowie das Festhalten an tradierten Verwaltungsstrukturen und -privilegien sind im Namen von abstrakten Konstrukten wie Kohärenz und Effektivität nur schwer zu überwinden. Dies verkleinert den Spielraum für einen CA zusätzlich.

Das Beispiel des Afghanistaneinsatzes im Rahmen der Nato-ISAF zeigt zudem, dass ein fragmentierter nationaler Politikdefinitionsprozess die Formulierung einer kohärenten nationalen Strategie für die Implementierung auf internationaler Ebene erschwert. So bestehen die deutschen PRTs (s.o.) zwar aus zivilen und militärischen Elementen. Sie werden jedoch nicht von einer zentralen Stelle koordiniert. Stattdessen existieren parallele Weisungsstrukturen der Bundesministerien des Inneren, der Verteidigung, für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und des Aussenministeriums.

43 Haugevik, Kristin M. *New Partners, New Possibilities: The Evolution of Inter-Organisational Security Cooperation in International Peace Operations*. In: *NUPI Report, Security in Practice*. Oslo: NUPI, 2007.

44 Friis/Jarmyr, *Comprehensive Approach*.

Ein Lichtblick scheint die Einführung der Position der Sonderbeauftragten bei EU und Uno zu sein. Als zentraler Dreh- und Angelpunkt und ausgestattet mit einer grossen Entscheidungsfreiheit ist es durch diese Institutionen gelungen, eine grössere Kohärenz zwischen den für den Missionserfolg relevanten Ideen, Institutionen und Ressourcen zu erreichen. Allerdings bleibt auch dies im Grunde eine ad hoc-Lösung und gewährleistet kein wirklich integriertes Vorgehen von der Planung bis zum Ende einer Mission.

## 2 PROBLEME, HERAUSFORDERUNGEN UND MÖGLICHKEITEN DER WEITERENTWICKLUNG VON UMFASSENDEN ANSÄTZEN

Der Leitgedanke der umfassenden Ansätze ist von zahlreichen Staaten und internationalen Organisationen aufgenommen worden. Deren umfassende Ansätze zeichnen sich jedoch auf der konzeptionellen Ebene durch grosse Heterogenität aus. Bei der Umsetzung offenbaren sich zudem eine Reihe von ungelösten Problemen, nicht zuletzt im Bereich der Koordination der Aktivitäten und Instrumente. Dies betrifft die internationale Ebene ebenso wie die nationale.

Insgesamt muss man zu dem Schluss kommen, dass die Herausforderungen, die zur Entwicklung des CA geführt haben, auch weiterhin bestehen. Solange die internationale Gemeinschaft Krisenmanagement als angemessenes Instrument der Sicherheitspolitik wahrnimmt, besteht jedoch keine andere Möglichkeit, als den beschrittenen Weg in Richtung eines CA weiter zu gehen. Sollte die internationale Gemeinschaft allerdings weiterhin nicht in der Lage sein, der Komplexität des Krisenmanagements gerecht zu werden, wird dieses Defizit die Legitimität und Effektivität des Instrumentes und damit das Engagement der internationalen Gemeinschaft zunehmend unterminieren.

### 2.1 MÖGLICHKEITEN DER WEITERENTWICKLUNG: INKREMENTELLE ANSÄTZE

Empfehlungen zur Weiterentwicklung von CA verfolgen weitgehend einen inkrementellen Ansatz. Sie bauen auf der Verbesserung des bestehenden Systems auf. Typische Vorschläge beziehen sich auf eine stär-



kere Institutionalisierung und die Notwendigkeit klarerer Vorgaben.<sup>45</sup> Gleichzeitig verweisen zahlreiche Studien darauf, dass Anreize, diese Forderungen erfolgreich auf interministerielle und *interagency*-Strukturen zu übertragen, noch nicht gefunden worden sind. Andere Beobachter hingegen halten das Ziel der höheren Institutionalisierung nicht immer und überall für zweckmässig. Vielmehr sollte fallweise und anhand einer Kosten-Nutzen-Analyse festgelegt werden, wie weit eine Integration gehen sollte. Grundsätzlich hat die Bildung von *interagency*-Gruppen – soweit sie mit einem effektiven Mandat ausgestattet sind – zumindest die Koordinierung und Kommunikation verbessern können.<sup>46</sup>

Dazu kommen Forderungen im Bereich der Ressourcen und Fähigkeiten. Ausreichende Budgets sollen sichergestellt werden. Ebenso wichtig aber ist der flexible und zeitnahe Zugriff auf diese Budgets, um auf dringenden Bedarf antworten zu können. Gleichzeitig muss ein Budget nachhaltig sein, um auch die Finanzierung langfristiger Projekte beispielsweise beim Wiederaufbau gewährleisten zu können. Hier wird immer häufiger auf gepoolte Ressourcen zurückgegriffen. Deren Effektivität hängt jedoch von einer Gesamtstrategie ab, welche die Ausgaben steuert. Ansonsten besteht das Risiko, dass die Fonds zur Finanzierung jeglicher Ansprüche der Verfügungsberechtigten herangezogen werden. Darüber hinaus soll die Qualität und die Verfügbarkeit des Personals erhöht werden. Häufigstes Modell ist dabei der Expertenpool. Dabei müssen jedoch die tatsächliche Verfügbarkeit und die Qualifikation des Personals gewährleistet werden.<sup>47</sup>

Der dritte Bereich, der nach der obigen Analyse die weitaus grösste Ursache für Ineffizienzen darstellt, nämlich die divergierenden Konzepte und Vorstellungen und die sich daraus ergebenden unterschiedlichen Präferenzen, bleiben weitgehend unbehandelt. Hier wird meist nur das Vorhandensein einer gemeinsamen Strategie gefordert. Wie dies unter den Bedingungen teilweise inkompatibler Konzepte von Krisenmanagement realisiert werden soll, verschweigen die meisten Vorschläge. Einige nennen die Möglichkeit der gemeinsamen Lageanalyse durch

45 Ebd.

46 Eide/Kaspersen/Kent/von Hippel, *Report on Integrated Missions*.

47 Patrick/Brown, *Greater than the sum of its parts?*

die beteiligten Akteure als Mittel, um zu einer gemeinsamen Strategie zu gelangen. Andere verweisen auf die Fülle von Konzeptionen. Diese Entwürfe unterscheiden sich jedoch einerseits signifikant. Andererseits sind die inhaltlichen Aussagen häufig unklar.<sup>48</sup>

## 2.2 KONZEPTIONELLE NEUERUNGEN: CA-2-IIR

Bislang gibt es wenige Verbesserungsvorschläge, die ausserhalb dieser inkrementellen Ansätze liegen. Gleichzeitig muss man zu dem Schluss kommen, dass der offensichtlich progressive Ansatz des CA nicht zum richtigen Zeitpunkt ansetzt. Wenn das Kernproblem in der Existenz und Unvereinbarkeit unterschiedlicher Akteure mit ihren jeweiligen, graduell inkompatiblen Ideen, Institutionen und Ressourcen besteht, so liegt die Lösung am Ort der Entstehung bzw. der Charakterisierung dieser Faktoren. Deshalb wird als konzeptionelle Neuerung der *Comprehensive Approach to Ideas, Institutions and Ressources* (CA-2-IIR) vorgeschlagen. Der Kerngedanke ist, dass der umfassende Ansatz die Strukturen bestimmen sollte und nicht bestehende Strukturen die Gestaltung umfassender Ansätze.

Ein zentrales Problem im Krisenmanagement wie auch in der Kooperationsfähigkeit besteht derzeit darin, dass auf die Herausforderungen weitgehend mit alten oder unangemessenen Mitteln und Fähigkeiten reagiert wird. Diese sind auf andere Szenarien bzw. Kooperationsformen ausgerichtet. Gerade auf der militärischen Seite liegen der Verteidigungsplanung und dem Fähigkeitenangebot oftmals klassische, militärische Szenarien zugrunde. Darüber hinaus greifen die Fähigkeitenangebote nicht unbedingt ineinander und sind mangelhaft aufeinander abgestimmt.

Ein wichtiger Grund für diese Defizite ist der parallele Verlauf der zivilen und militärischen Strategie- und Fähigkeitenentwicklung. Von der Risikoanalyse am Beginn der Entwicklung einer Sicherheitsstrategie bis zur Missionsmandatierung als Beginn der Operationsstrategie findet nur selten ein Abgleich der Ideen, Institutionen und Ressourcen zwischen ziviler und militärischer Seite statt. Planungsannahmen, Methodiken

48 Friis/Jarmyr, *Comprehensive Approach*; Rubinstein, Robert A. *Peacekeeping Under Fire: Culture and Intervention*. Boulder CO: Paradigm Pub., 2008.

und Ergebnisse werden nicht hinterfragt, da sie sich weitestgehend im ideellen Koordinatensystem der planenden und ausführenden Institutionen bewegen. Frühestens bei der Planung einer konkreten Mission, oft auch erst während der Mandatsausrüstung (*force generation*) oder noch später – im Feld – findet die Angleichung des Fähigkeitenangebots an die Bedingungen im Operationsgebiet und auch bezüglich der anderen Missionselemente statt. Es darf nicht verwundern, dass die Konzepte, Institutionen und Ressourcen, die dann aufeinandertreffen, nur in geringem Masse konvergieren. Das wirkt sich negativ auf die Effektivität, Legitimität und Sicherheit der Mission aus.

Die gegenwärtige Praxis der Angleichung des Fähigkeitenangebots an die Bedürfnisse des Krisenmanagements kann als nachträgliche Anpassung bezeichnet werden. Mit Hilfe zusätzlicher Ausbildung von Soldaten, zusätzlichen Prozessen und Regeln bei Organisationseinheiten und mit technischen Zusatzinstallationen bei Ressourcen werden nicht etwa neue Fähigkeiten geschaffen, sondern es wird versucht, die Lücke zwischen Angebot und Bedarf ad hoc zu überbrücken. Auf der zivilen Seite sind in einigen Ländern wie Frankreich Mechanismen zur Generierung von zivilen Fähigkeiten noch überhaupt nicht vorhanden.

Diese Hilfskonstruktionen können jedoch kaum die endgültige Antwort auf die Fähigkeitenanforderungen gegenwärtiger und zukünftiger Krisen sein. Sowohl aus Gründen der Effektivität, des sicherheitspolitischen Engagements, aber auch der Legitimität heutiger Sicherheitsinstrumente und Akteure gilt es, eine neue Generation von Fähigkeiten zu entwickeln. Diese sollten insbesondere an den Bedürfnissen des umfassenden Krisenmanagements als wahrscheinlichster Gruppe an Szenarien ausgerichtet sein und nicht etwa an der bestehenden Struktur von Ideen, Institutionen und Ressourcen. Dafür muss jedoch der umfassende Ansatz nicht nach der Fähigkeitenentwicklung ins Spiel kommen, sondern diese bereits anleiten.

Die konsequente Anwendung der CA-2-IIR Prämisse läuft darauf hinaus, die *Comprehensiveness* des Krisenmanagementansatzes nicht wie heute üblich erst ab der *Operationsstrategie* konkreter Missionen zu etablieren. Stattdessen soll der umfassende Ansatz bereits als Grundlage für die Erarbeitung der *Sicherheitsstrategie* dienen. So soll die Möglichkeit geschaffen werden, die Ideen, Institutionen und Ressourcen primär

entlang der Bedürfnisse des effektiven Krisenmanagements auszurichten und weniger an den Partikularinteressen der an den Definitions- und Implementationsprozessen beteiligten Akteure.

	Phasen der Strategieentwicklung und Implementierung	Heute	CA-2-IIR
Sicherheitsstrategie	Risikoabschätzung/Bedrohungsanalyse	individuell und parallel	Gemeinsam
	Entwicklung einer Sicherheitsstrategie		
	Szenarioentwicklung		
	Entwicklung von Teilstrategien (militärisch/zivil)		
	<i>Level of Ambition</i> /Fähigkeitendefinition		
	Fähigkeitengenerierung		
Operationsstrategie	Missionsplanung	gemeinsam	
	Missionsmandatierung	gemeinsam	
	Operationsplanung	individuell und parallel	
	Kräftegenerierung	individuell und parallel	
	Einsatz	gemeinsam	
	<i>Debriefing/Lessons Identified</i>	individuell und parallel	

*Tabelle: Rollenverteilung im Krisenmanagement heute und gemäss der CA-2-IIR-Konzeption*

Der adäquate Platz für die Implementierung des umfassenden Ansatzes liegt deshalb zeitlich weit vor der Phase der Missionsplanung, nämlich bereits bei der Entwicklung der Risiko- oder Bedrohungsanalyse, d.h. zu Beginn der Entwicklung von Sicherheits- und Krisenmanagementstrategien. Bereits zu diesem Zeitpunkt muss die Frage nach den einzelnen relevanten Faktoren und deren Zusammenspiel gestellt werden. Dabei soll eine Verzerrung der Szenarien und Instrumente, die aus der getrennten zivilen und militärischen Erarbeitung resultiert, über-

wunden werden. An die Stelle der klassischen Zivil- oder Verteidigungsplanung tritt ein *Comprehensive Risk Assessment and Security Planning* (CRASP).

Dieser Schritt würde das Ende der künstlichen Trennung von zivilen und militärischen Sicherheitsrisiken zugunsten eines angemessenen Verständnisses von Konflikten als *ganzheitliches* Phänomen bedeuten. Er würde auch den konsequenten Nachvollzug der mittlerweile allgemein akzeptierten Feststellung bedeuten, dass das wahrscheinlichste Szenario für zukünftige Konflikte jene Krisen bilden, die nicht mit der einen oder der anderen Gruppe von Mitteln bearbeitet werden können. Darüber hinaus ist kein sachlicher Grund erkennbar, warum der Prozess der Strategieentwicklung zunächst in eine zivile und militärische Dimension aufgeteilt werden sollte, um ihn im Rahmen der Missionsplanung wieder zusammenzuführen – dann jedoch mit all den Problemen, die sich aus dem bis dahin parallelen und isolierten Verlauf des Entwicklungsprozesses von der Risikoanalyse bis zur Missionsplanung ergeben haben.

Aufbauend auf der Risikoanalyse werden in der Phase der Szenarioentwicklung die *Comprehensive Scenarios* entwickelt. Diese ermöglichen die Definition eines gemeinsamen Katalogs der Fähigkeitenbedürfnisse, die dann über die Phasen der Fähigkeitenplanung und -entwicklung mitgedacht werden. Dabei werden absehbar folgende Fähigkeitengruppen entstehen: a) Missionsplanung, b) Führungs- und Interaktionsfähigkeit, c) Kräfte, d) Logistik, e) Ausbildung, f) Finanzen, g) medizinische Versorgung und h) Presse und Öffentlichkeit. Diese Fähigkeiten sind primär *Sicherheitsfähigkeiten* und weniger zivile oder militärische Fähigkeiten. Die Herausforderung besteht nun darin, die Fähigkeiten entlang der Idee des CA-2-IIR zu gestalten.<sup>49</sup>

Dieser Vorschlag impliziert nicht, dass es keine rein zivilen oder rein militärischen Szenarien mehr geben kann oder geben wird. Ihre Existenzberechtigung wird jedoch nicht a priori hingenommen und die standardsetzende Teilung in zivile und militärische Szenarien als Grundlage der Szenarienerstellung somit abgelehnt. Solche Szenarien können nur das Ergebnis, nicht aber die Grundlage einer systematischen Analyse sein.

49 Kelly, Terrence K. Options for Transitional Security Capabilities for America. In: *Technical Report*. Santa Monica: RAND, 2006.

### 3 HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE ZUKUNFT

Die Bestandesaufnahme verdeutlicht, dass umfassende Ansätze kein Allheilmittel sind. Sie sind national wie auch international schwer zu implementieren. Selbst wenn es gelingt, die verschiedenen Teile einer Friedensmission erfolgreich zu koordinieren und so die Effektivität der ins Feld geführten Mittel zu erhöhen, bleiben die zahlreichen Herausforderungen bestehen, die aus dem direkten Einsatzumfeld resultieren und die nicht selten Rückschläge verursachen.

Angesichts der offensichtlichen Grenzen bei der Konvergenz der Krisenmanagementkonzepte wird die Chance, umfassende Ansätze von einem theoretischen Modell in ein anwendbares Konzept mit sichtbaren Beiträgen zu entwickeln, von der erfolgreichen Austarierung gemeinsamer und individueller Interessen der Akteure abhängen. Dabei werden immer wieder Ineffizienzen, Widersprüche und Probleme mit der mangelnden Legitimität von internationalen Krisenmanagementmissionen auftauchen. Gemeinsame Konzepte jenseits der Schnittmenge sicherheitspolitischer Kulturen verschiedener Akteure dürften nur schwerlich umzusetzen sein. Jedoch sollten diese tief verankerten sicherheitspolitischen Ideen und Vorstellungen und die daraus resultierenden Interessen nicht mit den Partikularinteressen individueller Akteure in nationalen und internationalen Bürokratien verwechselt werden. Der Handlungsspielraum, der sich durch die vorhandenen Gemeinsamkeiten bei sicherheitspolitischen Interessen ergibt, dürfte weitaus grösser sein, als dies gelegentlich von Akteuren in den jeweiligen Hauptstädten oder den Hauptquartieren der internationalen Organisationen dargestellt wird, welchen das derzeitige ad hoc-System Vorteile bringt.

Ansätze zur inkrementellen Verbesserung sind bei dem Versuch, die Legitimität und Effektivität des internationalen Krisenmanagements zu verbessern, an ihre Grenzen gestossen. Deshalb schlägt dieser Artikel den CA-2-IIR vor: Der umfassende Ansatz definiert die Angemessenheit der Strukturen und nicht bestehende Strukturen den Ansatz. Es gibt keinen Grund dafür, Strukturen aufrecht zu erhalten, die dem Ziel nicht angemessen sind. Es gibt auch keinen Grund dafür, künstliche Trennungen zu schaffen, wie etwa zwischen militärischen und zivilen Szenarien, wo diese in der Realität nicht existieren. So werden Ent-

wicklungen von Ideen, Institutionen und Ressourcen getrennt, die viel später mit enormem Aufwand und Risiken für alle Beteiligten wieder zusammengeführt werden müssen.

Die konkrete Umsetzung von umfassenden Ansätzen – insbesondere von CA-2-IIR – wird auf Widerstände stossen und im Spannungsverhältnis zwischen Legitimität und Effektivität operieren. Dies sollte jedoch nicht dazu führen, dass auf erhöhte Effektivität abzielende Vorschläge lediglich aufgrund nationaler oder anderweitiger Besonderheiten oder der behaupteten Unmöglichkeit der Umsetzung vorschnell abgelehnt werden. Vielmehr sollte die Frage im Mittelpunkt stehen, welche Konsequenzen aus der Fortsetzung bisherigen Handelns oder auch Nichthandelns resultieren, inklusive der fehlenden Bereitschaft oder Unfähigkeit zur Koordinierung und dem Festhalten an bekannten und bequemen, aber unangemessenen Konzepten und Institutionen.