

Comprehensive Approach:

UMFASSENDE ANSÄTZE IM INTERNATIONALEN KRISENMANAGEMENT

Internationales Krisenmanagement hat sich in den letzten Jahren stark gewandelt. Seine inhaltliche und zeitliche Ausweitung und die steigende Zahl involvierter Akteure haben die effektive Koordination von Aktivitäten und Instrumenten zu einer vordringlichen Aufgabe werden lassen. Der Leitgedanke des Comprehensive Approach ist von zahlreichen Staaten und internationalen Organisationen aufgenommen worden. Deren umfassende Ansätze zeichnen sich jedoch durch Heterogenität aus und sind in der Praxis bisweilen schwierig umzusetzen.



Quelle: istockphoto.com

Internationales Krisenmanagement hat sich in den letzten Jahren in dreifacher Hinsicht verändert. Erstens hat sich das Themenspektrum ausgeweitet. Standen beim klassischen Peacekeeping die Kontrolle und Verminderung militärischer Eskalation im Mittelpunkt, so zielt Krisenmanagement heute im Sinne einer ursachenorientierten Konfliktlösung auf eine umfassende gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Transformation. Folglich reichen die Aufgaben von humanitärer Hilfe und dem grundlegendem Schutz des Individuums über die Sicherstellung von Rechtsstaatlichkeit und funktionierenden politischen Institutionen bis hin zum Aufbau tragfähiger sozialer und ökonomischer Strukturen.

Mit dieser inhaltlichen Erweiterung geht zweitens eine zeitliche Ausweitung und begriffliche Differenzierung einher. Krisenmanagement umfasst heute Konfliktpräven-

tion, Friedensschaffung, Friedenserhaltung wie auch die langfristige Konfliktbewältigung. Je nach Konfliktphase variieren dabei die Herausforderungen an die Konfliktbearbeitung. Erschwerend hinzu kommt, dass sich diese Phasen häufig überlagern.

Drittens hat auch die Anzahl der involvierten Akteure stark zugenommen. Dies lässt sich teilweise auf das erweiterte Aufgabenspektrum von Krisenmanagement zurückführen. In den verschiedenen Phasen des Krisenmanagements werden heute spezifische Instrumente und Expertisen benötigt, die kein Akteur alleine bereitstellen kann. Zudem erhöht die Einbindung unterschiedlicher staatlicher und nichtstaatlicher Akteure die politische Legitimität eines internationalen Engagements. Schliesslich sind auch immer mehr lokale Akteure aus der Konfliktregion in das Krisenmanagement einzubeziehen. Zu erwähnen sind hier neben der lokalen Regierung und Verwal-

tung auch politische, religiöse, ethnische oder sonstige gesellschaftliche Gruppierungen, der private Sektor, Medien, Milizen, das organisierte Verbrechen und relevante Kräfte aus den Nachbarstaaten.

Aufgrund dieser inhaltlichen, zeitlichen und akteursbezogenen Ausweitung und der vermehrten Interaktion von Akteuren und Aufgabenfeldern hat die Komplexität von Krisenmanagement stark zugenommen. Die interne und externe Koordination aller zur Verfügung stehenden Instrumente und Akteure, deren zeit- und bedarfsgerechtes Handeln in den verschiedenen Konfliktphasen und die Festlegung einer gemeinsamen Zielsetzung sind zu vordringlichen Aufgaben des Krisenmanagements geworden. Darauf zielt der Gedanke des «Comprehensive Approach». Sowohl auf der konzeptionellen Ebene als auch in der Umsetzung sind solche umfassenden Ansätze jedoch mit grossen Herausforderungen verbunden, die bisweilen unterschätzt werden.

Divergierende Konzepte

Komplexitätsmanagement ist zu einem Schlüssel modernen Krisenmanagements geworden. Durch einen umfassenden Ansatz soll sowohl die Effektivität als auch die Legitimität des Krisenmanagements erhöht werden. Allerdings ist in den vergangenen Jahren eine Vielzahl unterschiedlicher, bisweilen sogar widersprüchlicher Konzepte von umfassenden Ansätzen entwickelt worden. Während die meisten Akteure heute die Notwendigkeit eines Comprehensive Approach anerkennen, setzen sie in der Ausgestaltung ihrer

Comprehensive Approach – Relevante Dokumente und Konzepte					
	UN	EU	NATO	Deutschland	Grossbritannien
Zentrale doktrinale Wegmarken	<ul style="list-style-type: none"> ☑ «In larger Freedom» (2005) ☑ Brahimi Report (2000) 	<ul style="list-style-type: none"> ☑ EU-Sicherheitsstrategie (2003) 	<ul style="list-style-type: none"> ☑ Comprehensive Political Guidance (2006) 		<ul style="list-style-type: none"> ☑ National Security Strategy
Kernkonzepte und Instrumente auf strategisch-politischer Ebene	<ul style="list-style-type: none"> ☑ Capstone doctrine (2008) ☑ Integrated missions (2006) 	<ul style="list-style-type: none"> CMCO (2003) ☑ Crisis Management Procedures CMP (2003) Crisis Management Concept (individual mission) 	<ul style="list-style-type: none"> Comprehensive Approach Actionplan (2008) ☑ Effects Based Approach to Operations - EBAO (2006) 	<ul style="list-style-type: none"> ☑ Weissbuch zur deutschen Sicherheitspolitik und Zukunft der Bundeswehr (2006) ☑ Aktionsplan «Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung» (2004) 	<ul style="list-style-type: none"> ☑ Conflict Prevention Pool – CPP (2004/8) ☑ Stabilisation Units (2004/7) Comprehensive Approach (2004)
Beispiele für Konzepte und Instrumente auf der Missions-ebene	UN-Sonderbeauftragte	EU-Sonderbeauftragte / Civil-Military Cooperation (CIMIC)	CIMIC/PRTs		

Ansätze sehr unterschiedliche Schwerpunkte. Dieser Pluralismus respektive das Fehlen eines allgemein akzeptierten «umfassenden Ansatzes» haben zur Folge, dass häufig kein gemeinsam definiertes Ziel und keine übergeordnete Koordination des Krisenmanagements vorliegen. Stattdessen führen unterschiedliche Ziele und Interessen zu Konflikten unter den Akteuren und den Aktivitätsfeldern. Diese lassen sich idealtypisch nach dem Verlauf der Interaktion 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 interoperablen Handelns. Im zivilen Bereich befinden sich Ziele wie Menschenrechtsschutz, politische Reformen und wirtschaftliche Entwicklung immer wieder im Widerstreit miteinander.

Bezüglich der *vertikalen* Interaktion bestehen typischerweise unterschiedliche Problemsichten zwischen einer Mission im Feld und deren politisch-strategischer Führung in einer Hauptstadt oder Organisationszentrale. Dies kann beispielsweise in realitätsfernen Aufträgen, verzögerten Entscheidungen oder inadäquaten Ressourcenallokationen resultieren. Anzuführen ist, dass sowohl in der vertikalen wie der horizontalen Interaktion nicht nur funktionale oder kulturelle Differenzen zu Problemen führen. Vielmehr findet zwischen den unterschiedlichen Entitäten auch ein Verteilungskampf um Ressourcen und Einfluss statt.

Innerstaatliche Koordinierung

Um den Stand und aktuelle Trends in der Entwicklung von umfassenden Ansätzen eruieren zu können, sollen an dieser Stelle die Konzepte einiger wichtiger Akteure analysiert werden. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Ansätzen von Staaten und von internationalen Organisationen.

Ansätze auf nationaler Ebene können weitgehend unter dem Konzept «Whole of Government Approaches» subsummiert werden. Sie streben zumeist eine Verbesserung der inter- und intraministeriellen Zusammenarbeit an. Ein vorbildliches Beispiel diesbezüglich liefert Grossbritannien. Hier wurden etwa Ressourcen und Kompetenzen der aussen-, verteidigungs- und entwicklungs-politischen Departemente im sogenannten *Conflict Prevention Pool* zusammengeführt. Für den Einsatz in einer Mission hat London zudem sogenannte *Post-Conflict Reconstruction Units* aufgestellt.

In anderen Staaten wie Deutschland beschränken sich die Harmonisierungs-bemühungen häufig auf den zivilen Bereich. Im «Aktionsplan Zivile Krisenprävention» kommen Streitkräfte als relevante Akteure nicht vor. Innerhalb der zivilen Dimension überwiegen zudem entwicklungspolitische Erwägungen gegenüber Aspekten wie Menschenrechten oder politischen Institutionen, was zu einer weiteren Schiefelage führt. Das «Ressortprinzip», wonach jeder Minister seinen Geschäftsbereich unter eigener Verantwortung leitet, fördert interministerielle Rivalitäten und eine fragmentierte Politik, die auf internationaler Ebene eine kohärente nationale Strategie kaum zulässt.

Integrierte Missionen der UNO

Auf der internationalen Ebene haben vor allem die UNO, die EU und die NATO

Konzepte für umfassende Ansätze entwickelt, wobei auch hier die Reichweite und der Fokus divergieren. Konzeptionell ist die UNO am weitesten fortgeschritten. Der Ansatz der «Integrated Missions» (2006), der jüngst mit der sogenannten »Capstone Doctrine» (United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines) konkretisiert worden ist, zielt darauf ab, die Kohärenz des UNO-Systems in Friedensoperationen zu verbessern und sämtliche militärischen, politischen, entwicklungspolitischen und humanitären Aktivitäten zu bündeln. Mit der Umsetzung tut sich die UNO jedoch schwer.

Dies hat hauptsächlich mit ihrer Grösse, der Parallelität ihrer Unter- und Sonderorganisationen und den damit einhergehenden Steuerungsgrenzen ihrer Instrumente zu tun. So rivalisieren im Bereich des Krisenmanagements das «Department for Political Affairs» und das «Department for Peacekeeping Operations» um die Federführung. Auch lassen sich bei den zahlreichen UNO-Akteuren unterschiedliche Problemwahrnehmungs- und Problemlösungskulturen erkennen. Daraus resultieren Reibungsverluste und horizontale wie vertikale Kompetenzstreitigkeiten. In der Folge ist häufig unklar, wer die zuständige Koordinationsinstanz ist und mit welchen Kompetenzen einzelne Einheiten in die Missionsstruktur vor Ort eingebunden sind.

Zivil-militärische Koordination der EU

Ähnlich wie die UNO verfügt auch die EU über ein breites ziviles und militärisches Instrumentarium für Krisenmanagement. Die zentrale Herausforderung für die EU besteht in der Sicherstellung der Kohärenz einerseits zwischen den Instrumenten der Kommission (1. Säule) und denjenigen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (2. Säule) und andererseits zwischen den zivilen und den militärischen Instrumenten innerhalb der ESVP.

Hierzu hat die EU das Konzept der «Civil-Military Co-ordination» (CMCO) entwickelt, das vor allem auf der politisch-strategischen Ebene einen umfassenden Ansatz von der Planung bis zur Ausführung gewährleisten soll. Die «Crisis Management Procedures» sowie das für jede Operation individuell erstellte «Crisis Management Concept» sollen die Anwendung des umfassenden Ansatzes im EU-Krisenmanagement sicherstellen. Massnahmen wie die integrierte Ausbildung von Personal sowie die Einset-

zung von Sonderbeauftragten zur missions-spezifischen vertikalen und horizontalen Koordination von EU-Aktivitäten sollen ebenfalls die Umsetzung eines effektiven Comprehensive Approach fördern.

Trotz erheblicher Fortschritte und kontinuierlichen Lernens aus vergangenen Fehlern vermag die EU ihr Potential für integrierte zivil-militärische Operationen noch nicht vollständig auszuschöpfen. Die durch die Säulenstruktur bedingten interinstitutionellen Kooperationsdefizite würden sich erst mit dem derzeit blockierten EU-Reformvertrag teilweise verringern lassen. Ein weiteres Hindernis stellt die unterschiedliche Finanzierung von zivilen und militärischen Operationen dar. Bemerkenswert ist zudem, dass integrierte zivil-militärische ESVP-Operationen trotz der Verfügbarkeit einer zivil-militärischen Planungszelle bisher ausgeblieben sind. Partikularinteressen einzelner Mitgliedstaaten stehen solchen Verbesserungen im EU-Krisenmanagement immer wieder im Wege.

Der Comprehensive Approach der NATO

Die NATO hat das Prinzip eines umfassenden Ansatzes durch die «Comprehensive Political Guidance» auf dem Gipfel von Riga 2006 zur planerischen Leitlinie erklärt. Es handelt sich dabei um eine Erweiterung ihres Ansatzes zur militärischen Planung, der alle zivilen und militärischen Aspekte eines NATO-Engagements einbeziehen soll. Interessant ist dabei, dass das Konzept der NATO nicht primär nach innen gerichtet ist, sondern vor allem auf eine verbesserte Kooperation mit zivilen Akteuren und anderen internationalen Organisationen zielt. Dies hängt damit zusammen, dass die NATO selbst über keine relevanten zivilen Fähigkeiten verfügt.

Im Feld hat die NATO mit den *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) in Afghanistan einen ersten und teilweise erfolgreichen Schritt getan, im Sinne eines Comprehensive Approach im Krisengebiet zu handeln. Diese kleinen, zivil-militärischen Einheiten sollen lokal Sicherheit gewährleisten und Wiederaufbaumaassnahmen ermöglichen. Die Effektivität des beispielsweise von Deutschland im PRT Kunduz gewählten Modells einer Führung mit Doppelspitze, bestehend aus dem militärischen Kontingentführer und einem Diplomaten des Auswärtigen Amtes, wird allerdings noch gründlich zu analysieren sein. Das Grundproblem der NATO ist jedoch ihre insbesondere bei zivilen Akteuren geringe

Akzeptanz als kooperativer Akteur und Verfechter eines umfassenden Ansatzes. Inwieweit die NATO ihre Krisenmanagementstrategie einer Revision unterziehen wird und so an Akzeptanz gewinnen kann, hängt auch davon ab, welche Impulse vom neuen US-Präsidenten für die transatlantischen Beziehungen und die damit verbundenen Themen Kosovo, Afghanistan und die EU-NATO-Kooperation ausgehen.

Kohärenz gegen innen und aussen

Aus der obigen Bestandesaufnahme lässt sich zweierlei erkennen: Erstens ist die Einführung und Umsetzung von umfassenden Ansätzen schwierig. Unterschiedliche Organisationskulturen und sicherheitspolitische Funktionalitäten setzen einer Harmonisierung und Effektivitätssteigerung strukturelle Grenzen. Hinzu kommt, dass der Systemwandel hin zu einem umfassenden Ansatz bisweilen hohe Transformationskosten erfordert und zeitintensiv ist, wobei typische Reibungsverluste beispielsweise durch ministeriellen Widerstand gegen die Reallokation von Macht und Ressourcen entstehen. Institutionelle Eigeninteressen und das Festhalten an tradierten Verwaltungsstrukturen und -privilegien sind im Namen von abstrakten Konstrukten wie Kohärenz und Effektivität nur schwer zu überwinden, was die Spielräume für einen umfassenden Ansatz zusätzlich verkleinert.

Zweitens fällt auf, dass die verschiedenen Konzepte umfassender Ansätze mit Ausnahme der NATO schwergewichtig mit akteursinterner Koordination befasst sind. So wichtig diese nach innen gerichtete Dimension ist: Die strategische und operative Abstimmung mit externen Akteuren ist für ein effektives internationales Krisenmanagement unerlässlich. Dass diese Abstimmung eine grosse Herausforderung darstellt, ergibt sich allein schon aus der Divergenz der bestehenden Konzepte. Dazu kommt, dass die Konkurrenz zwischen den mit Krisenmanagement befassten internationalen Organisationen aufgrund der stärkeren Interaktion und Überlappung von Aktivitäten tendenziell zunimmt. Beobachten lässt sich diese Konkurrenz beispielsweise zwischen der EU und der UNO im Kosovo oder zwischen der EU und der NATO im Sudan.

Ein generisches Konzept eines akteurübergreifenden Comprehensive Approach wird sich kaum realisieren lassen und wäre

angesichts der Eigenheiten jeder Krise auch nicht sinnvoll. Gefragt sind vielmehr krisenspezifische umfassende Ansätze, welche die thematischen Kernprozesse des Krisenmanagements (z.B. Aufbau politischer Institutionen, Polizeiausbildung, militärische Stabilisierung) und die konkreten Aufgaben und Verantwortungsbe-reiche der einzelnen Akteure entlang der Konfliktphasen definieren.

Die Bedeutung für die Schweiz

Die Schweiz hat sich vor allem in der UNO aktiv für einen umfassenden Ansatz des Krisenmanagements eingesetzt. Sie selbst tut sich mit dem Konzept einer integrierten zivil-militärischen Friedensförderungsstrategie allerdings schwer. In Bezug auf die Kohärenz gegen innen ist festzuhalten, dass in der Schweiz eine Koordination der zivilen und militärischen Friedensförderung auf der politisch-strategischen Ebene weitgehend fehlt. Dies erstaunt um so mehr, als das Kollegialitätsprinzip des Bundesrats einem umfassenden Strategieansatz dienlich sein sollte und die Schweiz mit ihrem zivilen Expertenpool und der Milizarmee über das Potential verfügt, an der zivil-militärischen Schnittstelle hochwertige und gefragte Kapazitäten anzubieten. Die Schweizer Friedensförderung wird an einem Nachhaltigkeits-, Effizienz- und Reputationsproblem leiden, solange sie nicht im Sinne einer Wertschöpfungskette zivile Beiträge mit sicherheitspolitischen Elementen absichern und komplementieren kann.

Im Sinne einer verbesserten Kohärenz gegen aussen scheint zudem eine systematischere internationale Zusammenarbeit in der Entwicklung und Anwendung von zivilen und militärischen Fähigkeiten des Krisenmanagements prüfenswert. Neben der UNO könnte dabei auch die EU einen interessanten und relevanten Partner darstellen. Deren Bedeutung für die Stabilisierung der Krisenregionen an den Rändern Europas nimmt ständig zu. Zudem verfolgt die EU einen breiten Ansatz von Krisenmanagement, der den Möglichkeiten der Schweizer Sicherheitspolitik durchaus entspreche.

«Die Schweiz tut sich schwer mit einer integrierten Friedensförderungsstrategie»

Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli analysen@sipo.gess.ethz.ch
 Bezug und kostenloses Abonnement: www.ssn.ethz.ch