

Major, Claudia; Schöndorf, Elisabeth

Research Report

Umfassende Ansätze, vernetzte Sicherheit: Komplexe Krisen erfordern effektive Koordination und politische Führung

SWP-Aktuell, No. 22/2011

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Major, Claudia; Schöndorf, Elisabeth (2011) : Umfassende Ansätze, vernetzte Sicherheit: Komplexe Krisen erfordern effektive Koordination und politische Führung, SWP-Aktuell, No. 22/2011, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254984>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Umfassende Ansätze, vernetzte Sicherheit

Komplexe Krisen erfordern effektive Koordination und politische Führung

Claudia Major / Elisabeth Schöndorf

Aktuelle Krisen haben sicherheitspolitische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Dimensionen. Ihre Bewältigung erfordert den abgestimmten Einsatz diplomatischer, militärischer, polizeilicher, humanitärer und entwicklungsbezogener Instrumente. Dadurch wird Krisenmanagement komplex: Die Zahl der beteiligten Akteure steigt, die Aufgaben werden vielfältiger, die Engagements langwieriger. Soll ein Einsatz erfolgreich sein, müssen die beteiligten Staaten oder Organisationen ihre Ziele, Aktivitäten und Instrumente frühzeitig und bedarfsgerecht koordinieren. Dies sollen umfassende Ansätze leisten. Neue Konzepte und Strukturen sollen Abstimmung und Zusammenarbeit der nationalen und internationalen Akteure gewährleisten. Doch in der Praxis scheitern diese Bemühungen oft an unterschiedlichen Problemwahrnehmungen und Lösungsansätzen, aber auch an Reformunwilligkeit und unzureichender Ausstattung.

In den letzten Dekaden haben sich die Parameter des internationalen Krisenmanagements verändert:

Breiteres Aufgabenspektrum. Traditionelles Peacekeeping zielte darauf ab, einen Gewaltkonflikt mit Hilfe von VN-Blauhelmtropfen militärisch einzufrieren. Doch die Erfahrungen mit schwachen oder gescheiterten Staaten wie Somalia haben der internationalen Gemeinschaft vor Augen geführt, dass sich mit militärischen Mitteln allein kein Konflikt regulieren lässt. Dies kann nur gelingen, wenn auch die Konfliktparteien an der Lösung beteiligt sind. Deshalb ist eine umfassende, das heißt politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Konflikttransformation notwendig. Heutige Einsätze haben vielfältige Aufgaben. Im

Krisengebiet sollen sie ein sicheres Umfeld schaffen und humanitäre Hilfe leisten, außerdem Verwaltung, politische, wirtschaftliche und soziale Infrastruktur sowie Rechtsstaatlichkeit (wieder)herstellen.

Längere Zeiträume. Für dauerhafte Konfliktlösung ist langfristiges Engagement entlang des ganzen Konfliktzyklus nötig, nämlich Prävention, Krisenbewältigung und Friedenskonsolidierung. Kurzfristigen humanitären folgen langfristige strukturelle Maßnahmen, etwa Sicherheitssektorreform. Dafür werden fünf bis zehn Jahre veranschlagt. Daran schließt sich in der Regel eine langfristige Entwicklungszusammenarbeit an.

Mehr Akteure. Das breitere Aufgabenspektrum erfordert spezifische Sachkennt-

nis und Instrumente, die kein Akteur allein bereitstellen kann. Es beteiligen sich internationale, regionale und lokale Organisationen, darunter viele NGOs, und Staaten. So sollen auch Lasten geteilt und die Legitimität eines Einsatzes erhöht werden.

Umfassende Ansätze für komplexes Krisenmanagement

Das Zusammenwirken dieser drei Entwicklungen hat Krisenmanagement zu einem komplexen Unterfangen werden lassen. Die Lehre aus den Einsätzen, sei es Afghanistan oder Balkan, lautet: Wird ein Bereich des Krisenmanagements vernachlässigt oder werden Maßnahmen nicht abgestimmt, beeinträchtigt dies die Bemühungen in den anderen Aufgabenfeldern. Damit ein Engagement dauerhaft erfolgreich sein kann, muss diese Komplexität mit Hilfe effektiver Koordinierung bewältigt werden.

Diese Koordinationsleistung sollen umfassende, vernetzte oder integrierte Ansätze erbringen, die anhand eigens erstellter Konzepte und Koordinierungsstrukturen umgesetzt werden. Im Rahmen dieser Ansätze sollen die Akteure des Krisenmanagements frühzeitig gemeinsame Ziele festlegen. Auf deren Basis soll über den angemessenen und rechtzeitigen Mitteleinsatz in den unterschiedlichen Konfliktphasen entschieden und die Ausführung durch einen oder mehrere Akteure abgestimmt werden. Zwischen zivilen und militärischen Akteuren muss die Zusammenarbeit ebenso koordiniert werden wie zwischen mehreren zivilen (wie humanitäre Hilfe und Diplomatie) oder militärischen (wie Streitkräfte verschiedener Länder) Bereichen. Grundsätzlich unterscheidet man zwischen

- ▶ ressortübergreifenden Ansätzen zur interministeriellen Abstimmung auf nationaler Ebene und
- ▶ umfassenden Ansätzen zur Abstimmung auf internationaler Ebene.

Zahlreiche Staaten und internationale Organisationen haben den Leitgedanken umfassender Ansätze aufgenommen. Doch hinter diesem breiten Banner verbergen

sich sehr unterschiedliche Herangehensweisen.

Nationale Ebene: Ressortübergreifende Zusammenarbeit regeln

Deutschland, Frankreich und Großbritannien gehören zu den aktivsten europäischen Akteuren im Krisenmanagement. Ihre stark divergierenden Konzepte und Strukturen verdeutlichen beispielhaft die Vielfalt nationaler ressortübergreifender Ansätze.

Vereinigtes Königreich: Anreize durch gemeinsame Finanzierungsmittel. Im europäischen Vergleich gilt Großbritannien als Vorreiter in Entwicklung und Umsetzung ressortübergreifender Ansätze (Whole of Government Approaches). Zwar gibt es keine explizite Strategie, aber die Regierung hat finanzielle und administrative Strukturen geschaffen, die den interministeriellen Austausch und gemeinsame Projekte fördern. Für gemeinsame Krisenmanagementprojekte von Außen-, Entwicklungs- und Verteidigungsministerium gab es seit 2001 verschiedene Finanzierungspools, die 2009 im sogenannten Conflict Pool aufgingen. Im Vergleich zu ressorteigenen Ressourcen bleibt er jedoch nur spärlich ausgestattet. Dennoch bietet er Anreize für Zusammenarbeit, da er einen schnellen Mittelfluss für integrierte Maßnahmen ermöglicht.

Ein innovatives Koordinationsgremium ist die 2004 gegründete interministerielle Stabilisation Unit (SU). Sie erhält ihre Weisungen von einem Vorstand aus Staatssekretären des Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungsministeriums und dem Büro des Premierministers (Cabinet Office). Ein Schwerpunkt ihrer Arbeit liegt auf Rekrutierung, Ausbildung und Entsendung ziviler Experten. Seit Februar 2010 verfügt die SU über ein 1000 Personen starkes Reservoir solcher Fachleute (Civilian Stabilisation Group). Zudem unterstützt sie durch zivil-militärische Trainings erfolgreich Planung und Umsetzung von Stabilisie-

ungsmaßnahmen, vor allem in Afghanistan.

Jenseits von SU und Finanzierungspools sind die Instrumente der einzelnen Ministerien jedoch nur wenig vernetzt. Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungsministerium blockieren ein gemeinsames Krisenmanagement-Konzept, eine ressortübergreifende Krisenfrüherkennung und einen interministeriellen Evaluationsmechanismus, weil sie fürchten, dass ihre Eigenständigkeit beschnitten wird.

Der im Mai 2010 geschaffene ressortübergreifende Nationale Sicherheitsrat soll solche Blockaden lösen, ressortübergreifende Zusammenarbeit verstetigen und diese sicherheitspolitisch strategischer ausrichten. Nach einem holprigen Start wird seine Wirksamkeit überwiegend davon abhängen, wie gut der Vorsitzende des Rats und der Premierminister kooperieren.

Deutschland: Pluralität der Konzepte. Im Gegensatz zu Großbritannien gibt es in Deutschland reichlich Grundlagenpapiere, allerdings keine übergreifende Strategie. Wesentlich sind der Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung (2004) und das Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr (2006). Diese beiden Leitdokumente der Bundesregierung sind allerdings mangelhaft untereinander abgestimmt. Im Aktionsplan werden ziviles und präventives Engagement betont, strategische Schwerpunkte und Maßnahmen aufgelistet und Verbesserungen für die Ressortabstimmung vorgeschlagen. Im Konzept der vernetzten Sicherheit, dargelegt im Weißbuch, wird unterstrichen, wie wichtig ein umfassendes Vorgehen und die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen sind.

Unklar bleibt auch der Begriff, mit dem Deutschlands umfassende Krisenarbeit benannt werden soll: Vernetzte Sicherheit scheint sich zwar als deutsche Bezeichnung für ressortübergreifende Ansätze zu etablieren. Aufgrund seines Bundeswehrbezugs wird der Begriff jedoch insbesondere von

Vertretern der Zivilgesellschaft abgelehnt. Stattdessen verwenden sie häufig den Begriff Zivile Krisenprävention in Anlehnung an den Aktionsplan. Doch auch dies führt zu Verwirrung, weil Zivile Krisenprävention im Aktionsplan missverständlich als Synonym für den gesamten Konfliktzyklus von Prävention, Krisenbewältigung und Nachsorge benutzt wird und gleichzeitig das Militärische ausschließt.

Das Ressortprinzip erweist sich häufig als Hemmschuh für interministerielles Handeln. Allen Konzepten zum Trotz verfolgen die Ressorts oft eigene Ziele: Es mangelt an einer gemeinsamen Lageanalyse sowie an Entwicklung, Umsetzung und Evaluierung von Länder- und Einsatzstrategien. Der 2004 zur Koordination eingesetzte interministerielle Ressortkreis Zivile Krisenprävention unter Vorsitz des Auswärtigen Amtes konnte daran wenig ändern. Ihm fehlen Autorität und Steuerungskapazitäten. Auch Überlegungen zu gemeinsamen Finanzierungspools und Frühwarnmechanismen endeten ergebnislos.

Statt einer übergeordneten Strategie herrschen in Deutschland Pluralität der Konzepte und Ad-hoc-Zusammenarbeit. Zahlreiche Gremien, Zusammenkünfte und Einzelkonzepte gewährleisten aber fallbezogen erfolgreiche Koordination. Ein Beispiel ist die Abstimmung bezüglich Afghanistan: Neben den regelmäßigen Treffen der Ressort-Verantwortlichen gibt es in Gestalt des Beauftragten der Bundesregierung einen Koordinator, der an die politische Leitungsebene gebunden ist.

Frankreich: Von der Ad-hoc-Kooperation zu ständigen Strukturen. Französisches Krisenmanagement war lange Zeit Ad-hoc-Zusammenarbeit unter Leitung der Präsidentschaftsverwaltung. Es gab keine interministerielle Krisenmanagementstrategie, keinen ständigen Koordinationsmechanismus und keine gemeinsamen Finanzierungspools. Seit 2009 hat die Regierung jedoch Institutionen und Strategien zur Koordinierung geschaffen und die bislang vernachlässigte zivile Dimension gestärkt.

Schon im Verteidigungsweißbuch (2008) wurde gefordert, eine interministerielle Koordinationsstruktur aufzubauen. Im unter französischer EU-Ratspräsidentschaft 2008 vereinbarten Plan zur Stärkung der EU-Fähigkeiten für Krisenmanagement hieß es, es müssten nationale Strategien entwickelt werden, um die Bereitstellung ziviler Fähigkeiten zu verbessern. Diese Forderung erfüllte Frankreich 2009 mit seiner nationalen zivilen und zivil-militärischen Krisenmanagementstrategie.

Im Frühjahr 2010 folgte der Aufbau eines zweistufigen interministeriellen Koordinationsgremiums im Außenministerium (Dispositif interministériel de gestion de crise). Es soll die auf politischer Ebene getroffenen Entscheidungen für ziviles und zivil-militärisches Krisenmanagement umsetzen. Auf der Leitungsebene treffen sich im Steuerungskomitee die Generalsekretäre der beteiligten Ministerien (Inneres, Verteidigung, Gesundheit, Auswärtiges, Finanzen, Wirtschaft) unter Leitung des Außenministeriums, um Strategien für Länder, Regionen oder Themen festzulegen. Die Entwicklungshilfeagentur wird punktuell hinzugezogen. Auf der Arbeitsebene setzt eine interministerielle Ständige Taskforce diese Vorgaben um und koordiniert zivile und zivil-militärische Aktivitäten im Einsatz. Die Option gemeinsamer Finanzierungspools wird noch geprüft.

Hauptaufgabe der neuen Struktur ist es, Ressourcen für das zivile Krisenmanagement besser bereitzustellen und zu koordinieren. Zu diesem Zweck sollen ein Ausbildungssystem und Pools mit zivilen Experten geschaffen werden. Angesichts des traditionell militärisch dominierten französischen Ansatzes ist die zivile oder zivil-militärische Komponente bemerkenswert. Es fällt ihr jedoch schwer, sich gegenüber den anderen Ressorts zu etablieren.

Internationale Ebene: Aufgabenerweiterung koordinieren

EU, Nato und VN gehören zu den wichtigsten internationalen Akteuren im Krisen-

management. Sie bemühen sich um bessere interne Koordination und effektivere Zusammenarbeit mit externen Partnern.

EU: Schwierige Koordination zwischen EAD und Kommission. Die EU verfügt über ein weites Spektrum ziviler und militärischer Instrumente. Diese sind jedoch nicht in einer einzigen Struktur mit Entscheidungsvollmacht organisiert, sondern finden sich verteilt im Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) unter Leitung der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik sowie in der EU-Kommission unter Leitung mehrerer Kommissare. Im EAD sind militärische und zivile Mittel (Polizei, Justiz, zivile Verwaltung) der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) angesiedelt. Die Kommission verfügt über zivile Instrumente wie humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Demokratisierung. Daher muss die EU innerhalb des EAD und der Kommission, aber auch zwischen beiden sowohl zivile und militärische als auch unterschiedliche zivile Instrumente koordinieren.

Auf konzeptioneller Ebene wird in der Europäischen Sicherheitsstrategie (2003) betont, dass die verschiedenen militärischen und zivilen Fähigkeiten der EU und ihrer Staaten gebündelt werden müssen. Zur Koordination der GSVP-Aktivitäten hat die EU 2003 das Konzept der Civil-Military Co-ordination (CMCO) entwickelt. CMCO soll auf politisch-strategischer Ebene einen umfassenden Ansatz von der Planung bis zur Umsetzung gewährleisten. Ergänzt wird CMCO durch die Krisenmanagement-Prozeduren, in denen beschrieben wird, in welchen Planungs- und Entscheidungsschritten die zivile und militärische Dimension berücksichtigt werden sollen.

Der Rat bezieht die Kommission in solche Planungen ein. Doch Unterschiede in Entscheidungsfindung und Finanzierung erschweren die Abstimmung der Instrumente. So ist die GSVP intergouvernemental organisiert, was den Einfluss der Mitgliedstaaten stärkt. Diese entscheiden zum Beispiel über die Entsendung militärischer

GSVP-Operationen und finanzieren sie auch. In der supranationalen Kommission hingegen liegt die Entscheidung, etwa für humanitäre Hilfe, bei den Kommissaren. Die Finanzierung wird durch den EU-Haushalt gesichert.

Die EU-Staaten bemühen sich, die EU-Strukturen den Herausforderungen umfassenden Krisenmanagements anzupassen. Der jüngste Schritt (2009) ist die Zusammenlegung zweier Generaldirektorate des Ratssekretariats (Verteidigung und Ziviles Krisenmanagement) in einer neuen Struktur, dem Crisis Management and Planning Directorate. Dies soll bessere Koordination ziviler und militärischer Planung, Führung und Fähigkeitsentwicklung ermöglichen. Ein weiteres Beispiel sind die Sonderbeauftragten der EU. Sie koordinieren die verschiedenen EU-Aktivitäten in Krisenregionen und verbinden Brüssel mit der Einsatzebene. Sonderbeauftragte wurden zum Beispiel für Sudan ernannt.

Der EAD, der 2010 seine Arbeit aufnahm, soll Kohärenz und Effizienz im auswärtigen Handeln der EU verbessern. Dazu wurden die damit befassten Bereiche des Ratssekretariats (GASP, GSVP) und der Kommission (Außenbeziehungen) unter Leitung der Hohen Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik zusammengelegt. Da jedoch wichtige Bereiche wie etwa Entwicklungspolitik nicht in den EAD übernommen wurden, sind auch in Zukunft Abstimmungsprobleme zu erwarten.

Nato: Auf dem Weg zu zivilen Fähigkeiten? Die Nato hat das Prinzip eines umfassenden Ansatzes auf dem Riga-Gipfel 2006 zur planerischen Leitlinie erklärt. Dies bedeutete zunächst, den militärischen Planungsprozess auf zivile Aspekte auszudehnen und die Kooperation mit externen zivilen Akteuren zu stärken. Die Erfahrungen in Afghanistan haben jedoch gezeigt, dass diese nach wie vor mehr schlecht als recht funktioniert. Laut dem neuen Strategischen Konzept (2010) will die Nato daher eine eigene zivile Planungsfähigkeit aufbauen und zivile Fähigkeiten identifizieren.

Zudem sind die Nato-Staaten aufgerufen, ziviles Personal bereitzustellen.

Unabhängig davon hat die Nato weitere Schritte unternommen, von denen sie sich verspricht, die zivile Dimension in ihre internen Planungsprozesse zu integrieren und besser mit externen zivilen Akteuren zusammenzuarbeiten. So wurde im Hauptquartier ein spezieller Berater ernannt (Civil-Military Interface Advisor). Er soll Kontakte zu zivilen Akteuren unterhalten und Verfahren zur Interaktion entwickeln. Im Stab des Kommandeurs der Nato-Truppen in Afghanistan arbeiten Experten für Entwicklungszusammenarbeit. Seit 2003 steht ihm zudem ein ziviler Beauftragter zur Seite (Senior Civilian Representative). Er regelt die Beziehungen der Nato zur afghanischen Regierung, zu Vertretern der Zivilgesellschaft, zur internationalen Gemeinschaft und zu den Nachbarstaaten.

Im Einsatz zeigt sich der umfassende Ansatz beispielsweise in den Provincial Reconstruction Teams (PRT) in Afghanistan. Diese sollen auf lokaler Ebene Sicherheit gewährleisten und Wiederaufbaumaßnahmen unterstützen. Allerdings unterscheiden sich die über 20 PRTs hinsichtlich der Zusammensetzung, Zielsetzung und Mittel. Dies liegt an den jeweiligen lokalen Bedingungen, aber auch an den Führungsnationen, die über die Zusammensetzung der PRTs entscheiden. So beeinflussen die Interessen nationaler und sektoraler Akteure Umsetzung und Effektivität des umfassenden Ansatzes der Nato. Im deutschen Fall sind dies Außen-, Innen-, Verteidigungs- und Entwicklungsministerium.

Trotz dieser Bemühungen bleibt die Nato ein Militärbündnis. Gerade zivile Akteure gestehen ihr nur wenig Bewusstsein für die Bedeutung der zivilen Dimension zu und scheuen häufig die Zusammenarbeit. Der geplante Aufbau ziviler Nato-Strukturen kann damit in zwei Richtungen gedeutet werden: als Zeichen, dass die Nato deren Wichtigkeit anerkennt, aber auch als Eingeständnis, dass die Zusammenarbeit mit externen zivilen Akteuren nicht sonderlich erfolgreich ist.

VN: Peacebuilding und integriertes Vorgehen. Die VN sind in der Entwicklung umfassender Ansätze konzeptionell weit fortgeschritten. Bereits seit Ende der 1980er Jahre nehmen »multidimensionale« Missionen neben dem traditionellen Peacekeeping auch politische, administrative und gesellschaftliche Aufgaben wahr. Zentrale Koordinationsinstanz ist der Missionsleiter, der als Sondergesandter des VN-Generalsekretärs über hohe Autorität verfügt. Er koordiniert die zivilen, polizeilichen und militärischen Missionsteile und regelt die Verbindungen zu Nicht-VN-Akteuren.

Konzeptionell wurden die multidimensionalen Missionen erst nachträglich in der Agenda for Peace (1992) verankert. Die darin formulierte Forderung nach einem umfassenden Sicherheitsverständnis und dem entsprechenden Design von Einsätzen wurde seitdem auf strategischer und operativer Ebene weiterentwickelt (z.B. Report of the Panel on UN Peace Operations, 2000). Mehr Kohärenz in Planung und Umsetzung sollen seit den 2000er Jahren Integrierte Missionsplanungsprozesse (IMPP) und Integrierte Missionen (IM) schaffen. Bei der Planung auf VN-Hauptquartiersebene sollen IMPP politische, humanitäre und entwicklungspolitische VN-Agenturen und -Abteilungen sowie andere wichtige Akteure wie Nachbarstaaten frühzeitig einbinden. IM sollen das jeweilige VN-Länderteam und die Mission in einer einzigen Organisationsstruktur unter Leitung des Sondergesandten zusammenführen. Die Umsetzung von IM und IMPP bleibt jedoch bruchstückhaft, da einzelne Akteure vor allem aus dem humanitären Bereich, etwa das VN-Entwicklungsprogramm, sich ihr aus Sorge um ihre Unabhängigkeit widersetzen. Überdies ist der Koordinationsaufwand oft so groß, dass die eigentliche Krisenarbeit darunter leidet.

Eine andere Weiterentwicklung ist die Ausweitung des Krisenmanagements auf die Post-Konflikt-Phase: Die VN verfügen seit 2005 über Strukturen zur Förderung der Friedenskonsolidierung. Die Peacebuilding Commission soll integrierte Strategien und Umsetzungspläne für konfliktgeschwächte

Staaten entwerfen, Ressourcen mobilisieren und das langfristige internationale Engagement im Einsatzland koordinieren. Aktuell bearbeitet die Kommission sechs Schwerpunktländer.

Anhand des Reformpapiers A New Horizon for UN Peacekeeping (2009) wollen die VN zudem mit Hilfe neuer Konzepte und Strukturen die Abstimmung mit ihren Mitgliedern (vor allem Truppenstellern und Geberländern), regionalen Organisationen und Einsatzländern verbessern. Die Mitglieder sollen stärker in den Planungsprozess eingebunden werden; mit Organisationen wie EU, Nato und AU wollen die VN weitere Rahmenabkommen treffen, etwa zur gegenseitigen Ressourcenunterstützung.

Defizite in Konzeption, Strukturen und politischer Unterstützung ...

Staaten und Organisationen betonen einmütig, dass umfassende Ansätze notwendig sind. Die Umsetzung jedoch gestaltet sich schwierig und die Ergebnisse sind ambivalent. Dies ist auf konzeptionelle, strukturelle und politische Defizite zurückzuführen.

Konzeptionell fehlt ein gemeinsames Verständnis darüber, was ein umfassender Ansatz beinhaltet. Erstens gibt es selten einen kohärenten Rahmen, in dem Ziele, Aufgabenverteilung und Mittel festgeschrieben sind. Daher sind die Akteure, ob Staaten oder Organisationen, auf einen impliziten Konsens angewiesen. Dieser kann aber nur dann koordiniertes Handeln gewährleisten, wenn er mit starker politischer Autorität durchgesetzt wird. Zweitens verwenden Akteure unterschiedliche Begriffe für einen umfassenden Ansatz, wie die deutsche Koexistenz von Vernetzter Sicherheit und Ziviler Krisenprävention zeigt. Diese mangelnde Begriffsklarheit auf nationaler und internationaler Ebene ist verwirrend und erschwert Kommunikation und Zusammenarbeit. Drittens sind viele Konzepte, außer bei Nato und VN, bislang vorrangig auf interne Koordination gerichtet, also die Abstimmung innerhalb der akteurseigenen Strukturen. Genauso wich-

tig für ein effektives Krisenmanagement ist aber die Abstimmung mit externen Akteuren, ob NGOs, Staaten oder internationalen Organisationen.

Strukturell bedeutet Koordination stets auch Einordnung in einen größeren Kontext. Das kann heißen, dass Handlungsfreiheit, Kompetenzen und Ressourcen eingeschränkt werden. Doch nationale und internationale Strukturen sind gegenüber Veränderungen weitgehend resistent. Hier dominieren Besitzstandswahrung, Partikularinteressen und verfassungsrechtliche Bestimmungen wie das Ressortprinzip. Die neuen Koordinierungsstrukturen, etwa interministerielle Koordinierungsbüros oder gemeinsame Finanzierungspools, haben oft ehrgeizige Mandate. Häufig aber fehlen ihnen die Befugnisse, die Anbindung an die politische Leitungsebene und der Zugriff auf finanzielle Mittel, um ihre Mandate effektiv zu erfüllen. So bemisst sich der Aktionsradius der britischen Stabilisierungseinheit danach, ob sich der interministerielle Vorstand auf einen gemeinsamen Nenner einigen kann. In internationalen Organisationen müssen Umstrukturierungen oft von allen Mitgliedern getragen werden. Die so entstehenden Verzögerungen oder Kompromisse gehen zu Lasten der finanziellen und personellen Ausstattung der neuen Strukturen. Aus Sicht eines umfassenden EU-Krisenmanagements wäre es hilfreich, kurz- und langfristig ausgerichtete militärische und zivile Instrumente aus einer Hand zu führen und deshalb alle Kompetenzen unter einem Dach zu vereinen. Doch die Kommission wollte keine Zuständigkeiten, etwa humanitäre Hilfe, an den EAD abgeben. Die EU-Staaten ihrerseits waren nicht gewillt, Kompetenzen im sicherheitspolitischen Bereich an die Kommission abzutreten. So werden Kommission und EAD auch weiterhin nebeneinander agieren: im besten Fall koordiniert, im schlechtesten Fall isoliert.

Die genannten konzeptionellen und strukturellen Defizite verweisen auf einen übergeordneten zentralen Faktor für das Gelingen umfassender Ansätze, nämlich

politische Führung. Sie ist nötig, um Strategien zu entwickeln, diese materiell zu untermauern und strukturelle Veränderungen auch gegen Widerstand durchzusetzen.

... führen zu Problemen im Einsatz

Infolge dieser Missstände entstehen Interessenkonflikte, die idealtypisch entlang zweier Interaktionslinien verlaufen:

Auf horizontaler Ebene müssen Akteure kooperieren, die mit unterschiedlichen Aufgaben auf der Einsatzebene oder der Führungsebene in den Hauptstädten oder Organisationssitzen betraut sind. Differenzen in Planung, Rekrutierung und Prioritätensetzung hemmen die Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Kräften. So lassen sich kurzfristige militärische nur schwer mit langfristigen entwicklungspolitischen Maßnahmen in Einklang bringen. Spannungen treten aber auch innerhalb der vermeintlich homogenen Bereiche Militär und Ziviles auf. An den PRTs in Afghanistan lässt sich beobachten, wie unterschiedliche nationale Mandatsvorgaben multinationale militärische Einsätze beeinträchtigen können. Im zivilen Bereich können unkoordinierte oder rivalisierende Aktivitäten das jeweilige Ziel konterkarieren. Beim VN-Einsatz in Kroatien 1996–98 etwa lautete das Ziel der Mission Stabilisierung der Krisenregion. Dies stand im Spannungsverhältnis mit dem Ziel des VN-Flüchtlingskommissars, nämlich Rückführung der Flüchtlinge, denn eine schnelle Rückkehr hätte politisch destabilisierend gewirkt.

Was die Interaktion verschiedener Hierarchiestufen, also die vertikale Dimension betrifft, werden Probleme auf der Einsatzebene oft anders bewertet als von deren übergeordneter politisch-strategischer Führung in der Hauptstadt oder Organisationszentrale. Dies kann zu realitätsfernen Aufträgen, verzögerten Entscheidungen oder am Bedarf vorbeigeplanter Ressourcenallokation führen. Bei der Operation EUFOR RD Congo 2006 nahm das Hauptquartier in Europa die Befürchtung der

Einsatzebene, der Konflikt könne eskalieren, nicht recht ernst. Deshalb wurden die nötigen Mittel erst später bereitgestellt.

Doch nicht nur zu wenig, sondern auch zu viel Koordination kann sich nachteilig auswirken. Wenn diese zum Selbstzweck wird, riskiert sie den Erfolg des Einsatzes. Dies lässt sich beispielsweise an den Erfahrungen der VN im Sudan ablesen. Dort wurden viele Ressourcen auf verbesserte Koordinationsmechanismen verwendet. Dabei kam die eigentliche Aufgabe, nämlich die Implementierung des Sicherheitsratsmandats, bisweilen zu kurz.

Ausblick

Überzogene Erwartungen und enttäuschende Erfahrungen in der Praxis stellen den Nutzen umfassender Ansätze zunehmend in Frage. Die Herausforderungen aber bleiben dieselben. Komplexe Krisen müssen umfassend bearbeitet werden. Dazu gibt es keine Alternative, zumal unkoordiniertes Handeln fatale sicherheitspolitische, finanzielle und moralische Konsequenzen haben kann, sowohl für die »Krisenmanager« (also die betreffenden Staaten und Organisationen) als auch für die Krisenregion. Deshalb müssen umfassende Ansätze im Rahmen außenpolitischer Strategien und Prioritäten weiterentwickelt, institutionell stärker verankert und angemessen ausgestattet werden.

► **Krisenspezifische Ansätze entwickeln.**

Die Praxis zeigt, dass sich ein übergeordnetes akteurübergreifendes Konzept kaum umsetzen lässt. Es wäre auch nicht sinnvoll, weil jede Krise anders ist. Notwendig sind vielmehr verschiedene krisenspezifische umfassende Ansätze. Diese müssten die Kernprozesse der Krisenarbeit (etwa Sicherheitssektorreform) sowie Aufgaben und Verantwortungsbereiche der einzelnen Akteure entlang der Konfliktphasen definieren.

► **Frühestmögliche Kooperation.** Kooperation, die erst im Einsatz beginnt, hat nur noch wenig Gestaltungsraum. Schon in der Planungsphase muss ein gemeinsames Problembewusstsein erzeugt werden, um

ein akteurübergreifendes strategisches Verständnis von Arbeitsteilung und Koordination zu ermöglichen. Ressorts und Abteilungen sollten in ihren Planungsverfahren klare Kontaktpunkte und einen verbindlichen Austausch mit externen und internen Partnern entwickeln.

► **Organisationskulturen einander**

annähern. Gemeinsames Planen und Handeln ist nur möglich, wenn die Partner sich untereinander verstehen. Dafür müssen sich die Organisationskulturen annähern. Ressorts und Abteilungen internationaler Organisationen sollten regelmäßig tagende interministerielle Gremien schaffen, ihr Personal untereinander austauschen und für gemeinsame Trainings und Ausbildung sorgen. Auf diese Weise ließe sich ein stetiger Informationsfluss gewährleisten und das gegenseitige Verständnis der Arbeitsweisen und Entscheidungsprozesse fördern. Damit könnten die frühzeitige Koordination gestärkt und die Kooperationsbereitschaft erhöht werden.

► **Ressourcen der Akteure zusammen-**

legen. Finanzpools, die Mittel für integrierte Projekte bereitstellen, können als Motor für ein gemeinsames Verständnis von Arbeitsteilung, Koordination und damit abgestimmtes Handeln dienen. Sie können auf nationaler und internationaler Ebene aufgebaut werden.

► **Grenzen umfassender Ansätze**

anerkennen. Wer strategiefähiges Krisenmanagement betreiben will, muss anerkennen, dass zwischen enger Abstimmung oder sogar Integration einerseits und reiner Koordinierung der Arbeitsteilung unter den Akteuren andererseits ein Unterschied besteht. Umfassende Ansätze sind kein Allheilmittel im Krisenmanagement und sollten nicht um ihrer selbst willen angewendet werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364