

Der umfassende Ansatz als strategischer Leitgedanke für eine vernetzte Politik zur Bewältigung von fragilen Situationen

Wolfgang Braumandl-Dujardin

Einleitung

In diesem Beitrag wird die Fachdebatte über den sogenannten „Comprehensive Approach“ (CA) dargestellt. Dabei steht ein erklärender Abriss im Vordergrund, um die thematische Relevanz der CA-Diskussion im internationalen Konflikt- und Krisenmanagement (IKKM) zu verdeutlichen. Diese thematische Zusammenschau soll den aktuellen Stand der Debatte reflektieren, um jene Aspekte zu identifizieren, die für die Umsetzung eines umfassenden Ansatzes entscheidend sind. Die Ausführungen machen deutlich, dass vor allem staatliche Stellen ein großes Interesse an der Umsetzung eines umfassenden Ansatzes zur Bewältigung von fragilen Situationen haben. Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sind in Bezug auf einen CA zurückhaltender. Die Operationalisierung hängt aber in erster Linie vom politischen Willen maßgeblicher Akteure und damit von einem funktionierenden Multilateralismus ab. Inwiefern beide Komponenten auf die Operationalisierung hinwirken – z. B. im Rahmen des 3C-Konzeptes (Koordiniert, Komplementär, Kohärent) – bleibt noch abzuwarten. Die Implementierung eines Konzeptes für mehr Politikkohärenz in fragilen Situationen wird aktuell von anderen politischen Prioritäten überlagert, wie bspw. die „Euro-/Finanzkrise“ in der EU. Die Umsetzung umfassender Ansätze im IKKM erfordern neben dem politischen Willen auch finanzielle Ressourcen und strukturelle Veränderungen für eine bessere Koordination von Aktivitäten. Einflussreiche Staaten und die großen internationalen Organisationen (bspw. UNO, EU, NATO) sind für die Etablierung erforderlicher Kooperationsforen maßgeblich, um Konzepte umfassender Ansätze überhaupt implementieren zu können. Die aktuelle Diskussion dreht sich um die Frage, wie und mit welchen Instrumenten umfassende Ansätze im IKKM im-

plementiert werden könnten? Dem hier angeführten politologischen Grunddiskurs (auf der Grundlage des internationalen CA-Fachdiskurses)¹ über theoretische Implikationen und Voraussetzungen für eine allfällige Operationalisierung eines CAs kommt eine tragende und strukturierende Rolle zu. Basierend auf den Erkenntnissen des politikwissenschaftlichen Diskurses wurde der 3C-Ansatz als ein konkretes Modell für die Operationalisierung des CA für mehr Politikkohärenz in fragilen Situationen identifiziert. Die sicherheitspolitische Forschung in Österreich hat sich in den vergangenen drei Jahren intensiv mit dem CA-Leitprinzip in fragilen Situationen beschäftigt. Die Ergebnisse des wissenschaftlichen Diskurses wurden im aktuellen Beitrag aufgearbeitet.

„Ein Begriff prägt das Denken“²

Das Prinzip des umfassenden und komplementierenden Handelns zur Bewältigung fragiler Situationen hat in den vergangenen Jahren große Aufmerksamkeit erhalten. So wurde versucht dem umfassenden Ansatz hinsichtlich seiner Operationalisierung und Implementierung zu entsprechen. In der internationalen Diskussion hat der umfassende Ansatz viel-

¹ Neben den unten angeführten Dokumenten sind noch zusätzliche Quellen zu nennen, die eine politikwissenschaftlich geprägte Auseinandersetzung mit dem CA darstellen oder diese unterstützen. Vgl. van der Lijn, Jair: 3D – The Next Generation. Lessons learned from Uruzgan for future operations. Institut für Internationale Beziehungen, Niederlande. Den Haag, 2011; Greminger, Thomas: Streitkräfte und zivile Akteure in komplexen multilateralen Friedensoperationen. In: ASMZ 4/2007, S. 6–17; Schmidtberger, Andrea: EU und UN im Krisenmanagement – Ein Verhältnis mit Zukunft? OIIP, Mai 2010; Mitchel, William: Comprehensive Approach Capacity Building – Implementing the Effects Based Approach to Military Operations. Royal Danish Defence College. 2008; Brzoska, Michael / Ehrhart, Hans-Georg: Civil-Military Cooperation in Post-Conflict Rehabilitation and Reconstruction – Recommendations for Practical Action. Policy Paper 30. Stiftung Entwicklung und Frieden. Quille, Gerrad / Gasparini, Giovanni, et. al.: Developing EU Civil Military Co-ordination: The Role of the new Civilian Military Cell. Joint Report by ISIS Europe and CeMiSS. Brüssel, Juni 2006.

² Feichtinger, Walter: Vorwort. In: Feichtinger, Walter / Braumandl-Dujardin, Wolfgang / Gauster, Markus (Hrsg.): Comprehensive Approach – Vom strategischen Leitgedanken zur vernetzten Politik. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 8/2011. Wien, 2011, S. 7.

schichtige Inhalte und nationale Gewichtungen erfahren, wie diverse Konzepte verdeutlichen: 3C³, 3D⁴ (Diplomacy, Defense and Development), R2P (Responsibility to Protect), Integrated Mission (IM), Comprehensive Approach (CA) für die NATO und EU, etc. Es erscheint für die Umsetzung des umfassenden Handlungsansatzes zweckmäßig politische Gegebenheiten (politische Ordnungen) direkt anzusprechen, um eine Diffusion des Handlungsansatzes zu vermeiden. Aus den unterschiedlichen Begrifflichkeiten und inhaltlichen Auslegungen ergeben sich für die Umsetzungsebene „Unklarheiten“ hinsichtlich der wesentlichen Eckpunkte, die im vorliegenden Beitrag konkretisiert werden.⁵ Für Walter Feichtinger hat der CA als „strategischer Leitgedanke“ unterschiedliche Begriffe hervorgebracht. Trotz der zahlreichen inhaltlichen Begriffsvariationen kann eine Begriffstradition festgestellt werden, die auf eine verbesserte nationale und internationale Zusammenarbeit hinweist. Während auf nationaler Ebene i.d.R vom sogenannten „Whole of Nation Approach“ (WoNA) oder vom „Whole of Government Approach“ (WoGA) gesprochen wird, sprechen Experten auf internationaler Ebene vom „CA“ im Sinne eines strategischen Leitprinzips für mehr Politikkohärenz zur Bewältigung von fragilen Situationen. Aus struktureller Sicht ergibt sich so eine „Schnittstellenproblematik“, die weitreichende politische Folgen hat.⁶ In Bezug auf die politischen Folgen stellt sich die Frage, „wie diese beiden Ebenen in Einklang gebracht werden können, wo die Initiativen liegen“ und „wer dabei die Entscheidungshoheit hat“.⁷ Günther Barnett führt die Uneinheitlichkeit der Begriffe auf „historische und organisationssoziologische Unterschiede“ zurück. Dennoch blieb die Kernfrage, wie also verschiedene Organisationen und Akteure in den unterschiedlichsten Ebenen über einen unterschiedlichen Zeitraum hinweg zusammenarbeiten können. Wie werden bspw. die Mittel, Methoden und Wertvorstellungen einer kohärenten, zielorientierten

³ Vgl. 3C Conference Report 2009 – Coherent, Coordinated, Complementary. Improving results in fragile and conflict situations. Genf, 2009.

⁴ Vgl. van der Lijn, 2011.

⁵ Vgl. Feichtinger (8/2011), S. 7.

⁶ Vgl. ebd. sowie Feichtinger/Braumandl-Dujardin: Theoretische Aspekte eines Comprehensive Approach. In: Feichtinger (8/2011), S. 19–64.

⁷ Feichtinger (8/2011), S. 7.

Interaktion zugeführt.⁸ Die unterschiedlichen Begriffe aus dem Bereich der umfassenden Sicherheitsgewährleistung mittels umfassenden Ansatzes – wie z. B. Vernetzte Sicherheit, Umfassende Sicherheit, Comprehensive Approach, Integrated Mission⁹, etc. – werden in der Politologie, auf Policy-Ebene sowie in der Politik bereits behandelt.¹⁰ Diesen Konzepten liegt eine gemeinsame prinzipielle und konzeptuelle Wertigkeit zugrunde. Mit den verschiedenen Konzepten soll die Frage nach den Möglichkeiten einer „harmonischen Umsetzung“ von „gemeinsamen Zielvorstellungen“ verfolgt werden, und zwar trotz historischer und organisationskultureller Eigenformen von Organisationen und Akteuren.¹¹ Kritische Stimmen vertreten die Auffassung, wonach institutionelle Unterschiede und Interessenslagen einer harmonischen Umsetzung von gemeinsamen Zielvorstellungen im Rahmen eines CAs entgegenstehen.

Politologisch-theoretischer Grunddiskurs¹²

Welchem politologisch-theoretischen Grunddiskurs folgt der CA als ein strategischer Leitgedanke überhaupt? Der hier angesprochene politologisch-theoretische Grunddiskurs wurde in den letzten Jahren wesentlich von einer ressortspezifischen Diskussion geprägt. Man könnte sogar von einem Begriff sprechen, der erst durch das Interesse verschiedener staatlicher Verteidigungsressorts entstand, weil die Defizite des IKKM eine Befassung mit neuen Methoden erforderlich machten. Andrea Riemer

⁸ Vgl. Barnet, Günther/Braumandl-Dujardin, Wolfgang: Ein Comprehensive Approach für Österreichs Beitrag zum internationalen Konflikt- und Krisenmanagement – ein Begriff, viele Möglichkeiten. In: ÖMZ 4/2011, S. 456–461.

⁹ Vgl. UN Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support: United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines. New York, 2010.

¹⁰ Vgl. MoD (GB): The Comprehensive Approach. Joint Discussion Note 4/05. London 2006; HM Government (GB): The National Security Strategy of United Kingdom – A Strong Britain in an Age of Uncertainty. London, Oktober 2010; de Coning, Cedric: Clarity, Coherence and Context – Three Priorities for Sustainable Peacebuilding. CIPS University of Ottawa, 2010.

¹¹ Vgl. hierzu Barnet/Braumandl-Dujardin (4/2011), S. 458f.

¹² Vgl. hierzu auch LVAK-Symposium: „Comprehensive Approach: Definitionen – Ansätze – Weiterentwicklung. In: ÖMZ 6/2011, S. 744f.

und Ernst Felberbauer schreiben im Sammelband „Comprehensive Approach. Definitionen – Ansätze – Weiterentwicklungen“ von einer internationalen Ordnung mit „vielschichtigen und vielfältigen Akteuren und den damit verbundenen Herausforderungen“. Die wesentlichen Merkmale dieser internationalen Ordnung sind „Komplexität“ und „Interdependenz“, so die Autoren.¹³ Dadurch ist aber die internationale Ordnung auch „unübersichtlicher“ geworden, wodurch Lösungsansätze umfassender gestaltet werden müssen.¹⁴ Zahlreiche Länder haben diesen Veränderungen im internationalen Gefüge v. a. seit 1989 bereits mit Konzepten für eine umfassende Herangehensweise zur Lösung von komplexen und interdependenten Problemen und Herausforderungen entsprochen. Begriffe wie „Vernetzte Sicherheit“, „Gemeinsame Sicherheit“, „Umfassende Sicherheit“, etc. haben teilweise staatlich-konzeptive Überlegungen hervorgebracht.¹⁵ Um den aktuellen Herausforderungen zu entsprechen besteht hinsichtlich der Prinzipien wie „Prävention“, „Integration“ und „Kooperation“ ein breiter Konsens.¹⁶ Die Operationalisierung von umfassenden Ansätzen stößt in der politischen Realität von Komplexität und Interdependenz auf zwei wesentliche Hindernisse, die von österreichischen Experten bereits in unterschiedlichen Zusammenhängen angesprochen wurden: 1. ein fehlender internationaler – oder zumindest – europäischer Konsens hinsichtlich einer gemeinsamen Definition von CA und 2. die operative Umsetzung von umfassenden Ansätzen mittels der genannten Grundprinzipien ist vom politischen Willen und machtpolitischen Interessen abhängig.¹⁷ In diesem thematischen Zusammenhang versucht der politologisch-theoretische Grunddiskurs zum Leitprinzip des umfassenden Ansatzes nicht nur die begrifflichen Implikationen darzustellen, sondern vertieft auch das theoretische Verständnis hinsichtlich der „Ausgangsbedingungen“, „Notwendigkeiten“ aus gestalterischer

¹³ Riemer, Andrea/Felberbauer, Ernst (Hrsg.): Comprehensive Approach. Definitionen – Ansätze – Weiterentwicklungen. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie Wien, 9/2011 S. 5.

¹⁴ Vgl. ebd.

¹⁵ Vgl. ebd.

¹⁶ Vgl. a.a.O. S. 9-37.

¹⁷ Vgl. hierzu a.a.O. S. 5-8 und S. 9-37 sowie Feichtinger (8/2011), S. 7f. sowie Feichtinger / Braumandl-Dujardin (8/2011), S. 19-65.

Sicht“ und der „Umsetzungsherausforderungen“. ¹⁸ Ausgangsbedingungen für umfassende Ansätze werden über den Sicherheitsbegriff erschlossen, wodurch sich bei Riemer „definitive Unschärfen“ vom konkreten Anspruch eines CA abheben. ¹⁹ Im Bereich der gestalterischen Notwendigkeiten werden komplexe Ordnungseinheiten und –begriffe in Bezug auf einen CA analysiert, um so die Policy-relevanten Aktionsfelder hervorzuheben. Für die Policy-Ebene wird deutlich, dass die „Bivalenz der Herausforderungen“ nicht nur Chancen sondern auch als Bedrohung dargestellt werden können. Dadurch werden nach Riemer Policy-relevante „Themenstellungen“ (sicherheitspolitische Herausforderungen, wie bspw. Cyber Attacken, Angriffe gegen die Infrastruktur, regionale Konflikte, etc.) über eine „hohe Perspektivenabhängigkeit“ relativiert. Damit ist das „Interpretationsspektrum“ angesprochen, welchen vom individuellen Erfahrungs- und Erwartungshorizont geprägt ist. ²⁰ Dadurch wird die sicherheitspolitische Konkretisierung von Bedrohungen erschwert und ihre positive Strukturierung zur „Herausforderung per se“. ²¹ Die positive Strukturierung unterschiedlicher sicherheitsrelevanter Ordnungen (im Bereich der „gestalterischen Notwendigkeiten“) verlangt im Policy-Bereich nach dem Führungsprinzip der Einfachheit. ²² Riemer stellt in diesem Zusammenhang fest: „Einfachheit garantiert zwar keinen Erfolg, aber Kompliziertheit verlangt geradezu nach einem Fehlschlag, weil bereits das schwächste Glied in einer langen und komplex vernetzten Kette zum Auslöser für den Fehlschlag werden kann“. ²³ Welche Umsetzungsherausforderungen sind nun mit diesem Policy-Umfeld von Komplexität und Interdependenz verbunden? Auch hier wird deutlich, dass eine positive Strukturierung („Erfassung und Gestaltung“) von Herausforderungen nationale Alleingänge als unzuverlässig erscheinen lassen. Eine positive Strukturierung komplexer, fragiler Situationen verlangt nach internationaler Kooperation um im Sinne von Politikkohärenz wirksam werden zu können. ²⁴ Die damit verbundenen Umsetzungsfor-

¹⁸ Vgl. hierzu Riemer (9/2011), S. 9-37.

¹⁹ Vgl. ebd.

²⁰ A.a.O., S. 23.

²¹ Ebd.

²² Ebd.

²³ Ebd.

²⁴ A.a.O., S. 24.

dernisse sind nach Auffassung von Andrea Riemer mit folgenden Schlüsselementen verbunden: a) „sicherheitspolitische Vernetzung“ b) strukturelle Aspekte der sicherheitspolitischen Vernetzung (im Bereich Ausbildung, von existierenden Prozessen der Planung und Steuerung. Dies erfordert eine „Synchronisation“ von sicherheitspolitischen Maßnahmen.) und c) grundlegende Änderung der Denkhaltung und Denkkultur, um die Vernetzung der Akteure zu erreichen. Gem. des politologisch-theoretischen Grunddiskurses wird bei Riemer in sogenannte „konzeptive“ und in „mentale Herausforderungen“ differenziert, die in der angeführten Tabelle erfasst sind.

Tabelle: Konzeptive und mentale Herausforderungen bei der Umsetzung von CA nach Andrea Riemer 9/2011.

Umsetzungsherausforderungen	
konzeptiv	mental
Fehlendes Verständnis für das Funktionieren der internationalen Ordnung als Aktionsfeld	Unterschiedliche Bereitschaft der Zusammenarbeit
Fehlende gemeinsame Begrifflichkeiten und Konzeptionen	Informations Sharing: Mangel an Bereitschaft Wissen zu teilen
Mangelndes Verständnis von Sicherheit im 21. Jhdt	Vertrauensmangel zwischen CA-relevanten Akteuren insbesondere auch auf lokaler Ebene (Wissen über lokale Verhältnisse und Erfordernisse)
Unterschiedliche Motive und Zielsetzungen führen zu verschiedenen Start- und Zielpunkten	Bedeutung von persönlichen Kontakten und Netzwerken („informelle Ermöglicher in CA-Aktivitäten)
Fokus auf Akteure und weniger auf Herausforderungen	Problem mangelnder Unparteilichkeit von Akteuren in Missionen
Leadership versus Inklusivität (je höher die Anzahl der Mitwirkenden desto schwieriger die Kompromissfindung)	Ressourcenströme nicht zweckmäßig eingesetzt
Schnittstellenproblematik zwischen nationalen und internationalen CA	
Fehlende Ausstiegsszenarien für eine Mission	

Merkmale von Politikkohärenz

Aus politikwissenschaftlicher Sicht hat die Diskussion in Verbindung mit den institutionellen Erfordernissen bereits eine rudimentäre Struktur hervorgebracht, die im 3C-Entwicklungsprozess weiter konkretisiert wurde.²⁵ So heißt es im Konferenzband:

*„Aus institutioneller Sicht sind neben den mittlerweile relativ unbestrittenen Hauptachsen aus den Bereichen – Außenpolitik, Entwicklungspolitik und Verteidigung, oft als kanadische „3D-Formel“ (diplomacy, development und defence) bezeichnet – eine Fülle von anderen Politikfeldern und deren Mittel als notwendiger Beitrag für „nachhaltige Stabilisierung und Wiederaufbau (S&R) in und nach bewaffneten Konflikten, aber auch zu deren Prävention erkannt worden. Etwa dem DIMES-Ansatz (Diplomatic, Informational, Military, Economic/Financial, and Societal/Cultural) folgend, bedarf es neben militärischem Einsatz ziviler Expertise von Polizei und Justiz, aus der Finanzverwaltung, dem Bildungs- und Informationsbereich, den Sozial-, Gesundheits- und Infrastruktursektoren, sowie sozio-ökonomischen und ökologischen Fachwissens. Dies sowohl in der Planung für kohärente gesamtstaatliche oder multinationale Politikformulierungen als auch bei der Umsetzung vor Ort. Damit die Einsatz leistenden Staaten in Form ihrer verschiedenen Ministerien und nachgeordneten Agenturen diese Aufgabe in ihren unterschiedlichen Bezugsrahmen meistern können, hat es sich als notwendig herausgestellt, Mechanismen und Prinzipien zu entwickeln, die überwiegend als Whole of Government Approach (WoGA) bezeichnet werden. Dass die Expertise und Ressourcen dafür jedoch nicht nur von staatlicher Seite kommen können, sondern vielfach durch NRO und andere nicht-staatliche Akteure ergänzt werden, liegt dabei auf der Hand“.*²⁶

²⁵ Vgl. Feichtinger, Walter/Werther-Pietsch, Ursula/Barnet, Günther (Hrsg.): Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Situationen – Die Wiener 3C-Konferenz. Sonderpublikation. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie. Wien, 12/2010/S.

²⁶ A.a.O., S. 12.

Das aus dem 3D-Ansatz hervorgegangene Kohärenzmodell des 3C versucht wesentliche internationale Organisationen konkret in die Pflicht zu nehmen, um die Abstimmung der erforderlichen Mittel und Methoden leisten zu können. Dabei kommt es nach dem Wiener 3C-Appell zur Normierung eines „Prinzipienkataloges“ der Zusammenarbeit, der nicht-staatliche Akteure bei der nationalen Politikformulierung und Umsetzung im Sinne des „Whole of Nation Approach“ (WoNA) inkludiert.²⁷ Der „Schlüssel zum Erfolg“ liegt dabei auf den sogenannten „Kontext-abhängigen Zusammenarbeitsprinzipien“, die unter Heranziehung von engagiertem Personal die Aufgabenteilung zur Bewältigung von fragilen Situationen ermöglichen. Die dabei relevante Erkenntnis ist die, wonach fragile Situationen durchaus in einem komplexen mehrdimensionalen Politikumfeld eingebettet sind. Danach kann keine Organisation oder Staat im Alleingang alle erforderlichen Mittel zur Bewältigung von fragilen Situationen aufbringen („Niemand kann alles leisten“²⁸). Kohärenz wird nach Auffassung von Experten durch die strategische Vernetzung für die (vorausschauende) Sicherstellung erforderlicher Kapazitäten auf der Ebene der Politikformulierung, Planung und Bereitstellung generiert.²⁹ Der CA-Leitgedanke sollte dabei nicht ausschließlich als operatives oder situatives Konzept verstanden werden,³⁰ sondern vielmehr als ein „richtungsweisender, strategischer Ansatz“ der langfristige Perspektiven für institutionsübergreifende Mechanismen zur gemeinsamen Fähigkeitsentwicklung einschließt.³¹ Die Experten des 3C-Konferenzbandes haben ganz klar aufgezeigt, dass bei „nicht integrierten Mandaten“ – was auch die Ressourcenkomponente betraf – missionsverantwortliche Kommandanten (militärische wie zivile) vor Ort mit der Bestimmung gemeinsamer Ziele, der entsprechenden Koordinierung und ihrer Durchführung beginnen mussten.³² Dass dabei wertvolle Zeit und damit auch Ressourcen verloren gehen, darf dann nicht weiter verwundern. Österreich forciert und unterstützt daher das 3C-Modell, das bei der „konzeptionellen Darstellung und Definition von gemeinsamen Auf-

²⁷ Vgl. a.a.O., S. 13. sowie Feichtinger/Braumandl-Dujardin (8/2011), S. 23ff.

²⁸ Feichtinger/Werther-Pietsch/Barnet (12/2010/S), S. 13.

²⁹ Vgl. ebd.

³⁰ Vgl. ebd.

³¹ Ebd.

³² Vgl. a.a.O., S. 14.

gabenstellungen, Schnittstellen und Zusammenarbeitskriterien in komplexen und fragilen Situationen“ helfen soll. Über diese sogenannten „Handlungsstränge“ soll für Österreich Politikkohärenz Realität werden.³³ Die Zielsetzung einer friktionsfreien Interaktion und einer entsprechenden Aufgabenteilung zwischen den zivilen und militärischen Akteuren soll nach Vorgabe von Johann Pucher, Leiter der Direktion für Sicherheitspolitik des BMLVS, zur Selbstverständlichkeit werden.³⁴ Ferner vertritt Pucher in diesem Zusammenhang die Auffassung, wonach es nicht um „Mission Hunting“ für das Militär gehen soll, sondern um eine zivil-militärische Zusammenarbeit entlang bedarfsorientierter Handlungsstränge, welche die Konfliktprävention und den Bereich der Nachsorge einschließen. Die Regeln und Mechanismen werden durch die 3C-Prinzipien (Koordination, Komplementarität und Kohärenz) bestimmbar.³⁵ Vorbehalte der NGOs (z. B. humanitäre Organisationen) an einer ganzheitlichen Interventionsstrategie in Bezug auf ihre maßgeblichen Grundsätze wie „Humanität“, „Neutralität“ und „Unparteilichkeit“ verlangen nach einer inhaltlichen Benennung von „Funktionskomplexen“³⁶ bei der Unterstützung von Maßnahmen im Staatsaufbau. Pucher hält eine akteursrelevante Zuteilung von Aufgaben für sinnvoll, die fünf Bereiche umfassen kann:

- a) Entwicklung von Rechtsstaatlichkeit,
- b) Schaffung eines sicheren Umfeldes,
- c) Etablierung eines demokratischen Regierungs- und Gemeinwesens,
- d) Entwicklung nachhaltiger Wirtschaftsstrukturen und
- e) Sicherstellung von Bedürfnissen des täglichen Lebens.³⁷

³³ Pucher, Johann: Koordination, Komplementarität und Kohärenz als Regulative der österreichischen Sicherheitspolitik. In: Feichtinger/Werther-Pietsch/Barnet (12/2010/S), S. 35.

³⁴ Vgl. a.a.O., S. 34.

³⁵ Vgl. ebd.

³⁶ A.a.O., S. 35.

³⁷ A.a.O., S. 35f.

Internationale Kohärenzkonzepte

*Europäische Union*³⁸

Obwohl die EU sicherlich ein geeigneter Akteur zur Implementierung von Politikkohärenz ist, bedürfen die bereits bestehenden militärischen und zivilen Instrumente einer EU-weiten Kohärenz, bevor in Konfliktregionen umfassende Ansätze greifen können. Günther Barnet meint, dass die CA-Diskussion in der EU die unterschiedlichen Zugänge der verschiedenen Mitgliedsstaaten klar aufzeigt.³⁹ Dennoch verweist der CMCO-Begriff (Civil-Military Co-ordination) eindeutig auf die Notwendigkeit einer strukturierten und dauerhaften Koordination zwischen zivilen und militärischen Interventionsakteuren in fragilen Situationen. Dies beinhaltet nach Barnet eine Reihe von Bereichen, die für die Entwicklung von Politikkohärenz entscheidend sein können. Dazu gehören:

- a) die Interaktion mit Nicht-EU-Akteuren,
- b) die Umsetzung strategischer Vorgaben und Planung,
- c) die Entwicklung gemeinsamer Fähigkeiten und Kapazitäten sowie
- d) die effektive Koordination und Kooperation der Akteure im Einsatzraum.

Innerhalb der EU gibt es unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich einer Integration von zivilen und militärischen Elementen in die EU-Führungseinrichtung auf operativer Ebene. Vor allem Frankreich spricht sich gegen die zivile Dimension im Führungsbereich einer Operation aus.⁴⁰

Formal hat die EU zivile und militärische Ziele im Rahmen der Headline Goal 2010 (HG2010) bestimmt, um eine verbesserte Gesamtkohärenz

³⁸ Vgl. Feichtinger/Braumandl-Dujardin (8/2011), S. 42–44.

³⁹ Barnet, Günter: Ein Comprehensive Approach für die Europäische Union – Anspruch und Wirklichkeit. In: Pucher, Johann / Frank, Johann (Hrsg.): Strategie und Sicherheitspolitik 2010. Wien, 2010, S. 273.

⁴⁰ Vgl. ebd.

des Krisenmanagements zu erreichen: „ ... *rapid and decisive action applying a fully coherent approach to the whole spectrum of crisis management operations covered by the Treaty of the European Union.*“⁴¹ Im Rahmen des Civilian Headline Goal 2008 wurden fünf Bereiche für mehr Kohärenz genannt:

- a) Entwicklung eines integrierten zivilen Kriseninterventionskonzepts,
- b) die Fähigkeit zur Durchführung von zeitgleichen Missionen,
- c) rasche Entsendung von Krisenreaktionskräften,
- d) Fähigkeit zur militärischen Zusammenarbeit und
- e) Übereinstimmung von ESVP-Aktionen mit langfristigen Zielen der EU-Kommission (z. B. Drittstaatenhilfe und Entwicklungshilfe).

2007 wurde die CPCC (Civilian Planning and Conduct Capability) ins Leben gerufen, die mehrere zivile Missionen überwachen und unterstützen kann. Trotz der Fortschritte in der EU benötigt eine operationalisierte CMCO eine „Europäisierung nationaler Praktiken“ für einen reibungsloseren Missionsverlauf. Ob und inwieweit die EU den Prozess der Harmonisierung und Synchronisierung in den kommenden Jahren abschließen kann wird über den weiteren Verlauf der Verbesserung der unionsinternen Kohärenz entscheiden.

NATO⁴²

Teil eines umfassenden Ansatzes im Sinne verbesserter Politikkohärenz ist die strategische Partnerschaft des nordatlantischen Bündnisses mit der EU. Diese Partnerschaft ist ein Bekenntnis zu einer engen euroatlantischen Zusammenarbeit im Bereich des Krisenmanagements. Die NATO könnte im Rahmen eines CA auf die zivilen Kompetenzen der EU zurückgreifen und so die Glaubwürdigkeit internationaler Missionen stärken. Eine Bereinigung politischer Interessensdivergenzen als Folge

⁴¹ Vgl. Gross, Eva: EU and the comprehensive approach. DIIS Report 2008. Kopenhagen, 2008, S. 16.

⁴² Vgl. Feichtinger/Braumandl-Dujardin (8/2011), S. 41–42.

unterschiedlicher Mitgliedschaften von Staaten ist erforderlich. Aus der Sicht des nordatlantischen Verteidigungsbündnisses könnten fünf sogenannte „pragmatic proposals“ als Teil eines CA bereitgestellt werden. Ob die NATO und/oder EU eigenständige CA-Konzepte erarbeiten oder diese nur als Leitideen verankern, bleibt abzuwarten. Viel wahrscheinlicher ist es, dass beide Organisationen ihre Ressourcen und Fähigkeiten abstimmen. Derzeit ist vor allem innerhalb der NATO die Bereitschaft zur Etablierung eines aufwendigen umfassenden Ansatzes nicht erkennbar bzw. erwartbar. Vor allem die zivile Komponente kann das nordatlantische Bündnis nicht in der selben Qualität abdecken, wie bspw. die EU oder UNO. Dennoch kann die NATO sich die Unterstützung bspw. eines EU-CA vorstellen (siehe Tabelle):⁴³

NATO-Contribution for CA	
CA-NATO-Proposal	Military Intelligence Corps Association (MICA)
Planning and conduct of operations	NATO takes full account of all military and non-military aspects of a NATO engagement, and is working to improve practical cooperation at all level with all relevant organizations and actors in the planning and conduct of operations. NATO's ongoing work in area of Operations Planning promotes a sense of common purpose and resolve, the clear definition of strategies and objectives before launching an operation, as well as enhanced planning to support nations' contributions to operations. Effects on the local population and on reconstruction and development are being factored into military planning.
Lessons learned, training, education and exercises	Proposals have been developed to make greater use of NATO training, education and exercise opportunities by offering joint training of civilian and military personnel. This promotes the sharing of lessons learned and also helps build trust and confidence between NATO, its partners and other international and local actors, which has encouraged better coordination.
Enhancing cooperation with external actors	Achieving lasting mutual understanding, trust, confidence and respect among the relevant organizations and actors will make their respective efforts more effective.

⁴³ Vgl. NATO: NATO-EU: a strategic partnership. Online-Dokument: <www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49217.htm>, abgerufen am 8. März 2010 und NATO: A Comprehensive Approach (2008). Online-Dokument: <www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm> abgerufen am 8. März 2010.

	Therefore, NATO is actively pursuing extensive civil-military interaction with other relevant organizations and actors on a regular basis, as appropriate, while respecting the autonomy of decision-making of each organization.
Public messaging	To be effective, a Comprehensive Approach must be complemented by sustained and coherent public messages. NATO's information campaigns should be substantiated by systematic and updated information, documenting progress in relevant areas. It is important to ensure that the information strategies of the main actors should complement and not contradict each other, which could be facilitated by direct contacts between those responsible for public information.
Stabilization and reconstruction	NATO is seeking to improve its military support to stabilization and reconstruction in all phases of a conflict. This will involve exploiting the full range of existing and planned Alliance capabilities relevant to this broad activity. It will also require better coordination of NATO's military efforts in this file with those of its partners and other international and non-governmental organization, which are the primary providers of essential civilian means to stabilization and reconstruction.

Quelle: NATO⁴⁴

Vereinte Nationen

Die UNO hat in den vergangenen Jahren auf der Grundlage von zentralen Dokumenten des UN-Sicherheitsrates sowie auf der Basis des Brahimi-Reports aus dem Jahre 2000 eigene Schritte unternommen, um die gesamte Bandbreite des UN-Krisenmanagements kohärenter zu gestalten. Resultat jahrelanger Bemühungen ist das Konzept der sogenannten Integrated Mission (IM), um auf der Grundlage eines Mandates vorhandene Ressourcen und Möglichkeiten besser ausschöpfen zu können. Dabei gibt es auch Bestrebungen gemeinsam mit den Mitgliedstaaten bedarfsorientierte Cluster zu bilden, die einen raschen Rückgriff auf Hilfsgüter oder spezielle Fähigkeiten – die nicht im UN-System vorhanden

⁴⁴ Vgl. NATO: A Comprehensive Approach (2008). Online-Dokument: <www.nato.int/cps/fr/SID-33BC-6455-FC7E8969/natolive/topics_51633.htm?blnSublanguage=true&selectedLocale=uk&submit=select> abgerufen am 8. März 2010.

sind – zugreifen zu können. Das IM-Konzept wird auf der Grundlage eines strategischen Planes mit entsprechenden Prioritäten angewendet:

„An integrated mission is based on a common strategic plan and a shared understanding of the priorities and types of programme interventions that need to be undertaken at various stages of the recovery process. Through this integrated process, the UN system seeks to maximise its contribution towards countries emerging from conflict by engaging its different capabilities in a coherent and mutually supportive manner.“⁴⁵

Das integrierte Missionskonzept der UNO ist aus politischen Gründen nicht als „comprehensive approach“ zu betiteln, weil es sich institutionell und organisatorisch ausschließlich auf die eigenen Möglichkeiten konzentriert. Ein umfassender Ansatz würde die derzeitigen Kapazitäten der UNO überfordern. Sie ist hier auf Kooperationen mit der EU, NATO und AU u. a. Organisationen angewiesen. Das IM-Konzept ist daher aus politischen und institutionellen Erwägungen vom CA-Begriff abzugrenzen, weil die „Reichweite“ eines CA wesentlich weiter gefasst ist, als das aktuelle UN-Konzept. Aus finanziellen, organisatorischen und personellen Gründen würde ein UN-CA die Organisation überfordern.

NGOs und Politikkohärenz

Neben der staatlichen Perspektive für eine verbesserte Kooperation und Koordination in fragilen Situationen, bietet Ruth Picker von der Arbeitsgemeinschaft Globale Verantwortung eine NGO-Sicht auf die Thematik.⁴⁶ Die NGOs würden eine verbesserte Koordination auf nationaler

⁴⁵ Rintakoski, Kristiina/Autti, Mikko: Comprehensive Approach – Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management. Helsinki Seminar, 17. Juni 2008, S. 13 und United Nations. Integrated Missions Planning Process (IMPP) – Guidelines Endorsed by the Secretary General on 13 June 2006. Online-Dokument <http://action.web.ca/home/cpcc/attach/06_DPKO_IMPP_final_.pdf>, abgerufen am 23. Jänner 2012.

⁴⁶ Vgl. Picker, Ruth: Non-governmental organisations and the 3C. In: Feichtinger / Werther-Pietsch / Barnet, (12/2010/S), S. 37–38 sowie die Homepage der Organisation. Online-Dokument: <www.globaleverantwortung.at>, abgerufen am 17. Jänner 2012.

wie internationaler Ebene sehr begrüßen. Dass betrifft nicht nur den Prozess der Koordination, sondern auch die hierfür erforderlichen Strukturen vor Ort. Als Grundvoraussetzung für eine verbesserte Koordination im Sinne des CAs müssen staatliche Akteure die unterschiedlichen Ansätze, Perspektiven, Zielsetzungen, Werthaltungen, Spezialisierungen, Erfahrungen und Möglichkeiten von zivilen humanitären Organisationen anerkennen. Picker empfiehlt staatlichen Einrichtungen von einer komplementären Sichtweise auf NGOs in fragilen Situationen abzugehen. NGOs sind in zahlreichen Krisenregionen tätig und erfüllen nicht selten Aufgaben, die für die Bereiche der Konfliktprävention und des Peacebuilding oft von zentraler Bedeutung sind.⁴⁷ Innerhalb der AG Globale Verantwortung als Dachorganisation österreichischer NGOs wird im Rahmen eines Konsultationsprozesses versucht, die Stärken hervorzuheben, um gleichzeitig die Hilfe noch effektiver gestalten zu können.⁴⁸ NGOs erwarten sich eine breite Akzeptanz für ihren humanitären Ansatz und ihre fundamentalen Prinzipien sowie Verständnis, so sie sich für eine Zusammenarbeit im Rahmen eines CAs entscheiden.⁴⁹ Das „gegenseitige Verständnis ist Voraussetzung für ein gemeinsames Tätigwerden von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in Situationen extremer Unsicherheit, Koordination ist aber kein Selbstzweck. Wesentlich für das Gelingen eines 3C-Ansatzes aus Sicht der Nichtregierungsorganisationen ist der politische Wille dazu“, so Picker.⁵⁰

Der 3C-Appell

Hintergrund

Am Beispiel der „Millennium Development Goals“⁵¹ (MDGs) der UNO wird deutlich, dass in fragilen Situationen Ziele nur dann erreicht wer-

⁴⁷ Vgl. Picker (12/2010/S), S. 37.

⁴⁸ Vgl. hierzu Development Effectiveness. Online-Dokument: <<http://www.globaleverantwortung.at/start.asp?ID=240709>>, abgerufen am 18. Jänner 2012.

⁴⁹ Vgl. Picker (12/2010/S), S. 37.

⁵⁰ A.a.O., S. 38.

⁵¹ Vgl. hierzu die Homepage der UNO. Online-Dokument: <<http://www.un.org/millenniumgoals/>>, abgerufen am 23. Jänner 2012.

den, wenn ein kohärenter Ansatz zwischen der internationalen Gemeinschaft und den betroffenen Staaten zum Tragen kommt. Vor allem die UNO ist an einer umfassenden Lösung von Krisen und Konflikten interessiert, um in Teilschritten ambitionierte Zielsetzung zu erreichen. Ferner besteht ein Bedarf an Mechanismen für ein wirksames Krisenmanagement mit Hilfe von multilateralen Ansätzen für eine Reduktion von bewaffneten Konflikten. Werther-Pietsch/Roithner vom BMeiA halten fest, dass die internationale Gemeinschaft derzeit über „keine akkordierte Strategie“ verfügt, wie auf fragile Situationen reagiert werden kann.⁵² Österreich ist in diesem Bereich ein verlässlicher Partner der UNO (und der EU), und unterstützt die Bemühungen um mehr Politikkohärenz in allen Phasen eines Konfliktes. Johann Pucher hat in diesem Zusammenhang bereits mehrmals auf die zentrale Bedeutung der Konfliktprävention hingewiesen. Mit dem „Strategischen Leitfaden für Sicherheit und Entwicklung“⁵³ versucht Österreich seinen konkreten Beitrag im Sinne der MDGs zu leisten. Die Umsetzung der UN-MDGs wie auch des österreichischen strategischen Leitfadens setzt einen integrierten Ansatz voraus, der alle relevanten staatlichen Akteure umfasst. Politikkohärenz wird insgesamt als Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Krisenintervention angesehen. Im Rahmen eines „Whole of Government Approach“ (WoGA) sind verfügbare Ressourcen und Fähigkeiten bestmöglich aufeinander abzustimmen, um im Krisengebiet gezielt helfen zu können.

Werther-Pietsch/Roithner klassifizieren die erste 3C-Konferenz 2009 in Genf als einen „Meilenstein in der Verwirklichung koordinierter, komplementärer und kohärenter Vorgangsweisen in fragilen Situationen“.⁵⁴ Basierend auf den Ergebnissen der Genfer-Konferenz wird 3C als ein

⁵² Werther-Pietsch, Ursula / Roithner, Anna Katharina: Die Zusammenarbeit staatlicher und nicht-staatlicher Akteure in fragilen Situationen – Thesen und Prinzipien der Wiener 3C-Konferenz. In: Feichtinger / Werther-Pietsch / Barnet (12/2010/S), S. 40.

⁵³ Vgl. hierzu Konzeptuelle Grundlagen eines österreichischen Engagements für Sicherheit und Entwicklung. In: Feichtinger / Werther-Pietsch / Barnet (12/2010/S), S. 149–153; BMeiA (Hrsg.): Strategischer Leitfaden für Sicherheit und Entwicklung der österreichischen Entwicklungspolitik. Online-Dokument: <www.entwicklung.at>, abgerufen am 23. Jänner 2012 und Werther-Pietsch, Ursula: Sicherheit und Entwicklung – Zwei Pfeiler eines Systems? Sonderpublikation der Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie. 2/2009/S, Wien, Genf 2009.

⁵⁴ Werther-Pietsch/Roithner (12/2010/S), S. 39.

integrierter Ansatz ausgelegt, um Synergien zwischen maßgeblichen Akteuren zu generieren. Im Kontext sind diese die UNO, Weltbank, OECD und die NATO.⁵⁵ Während die Genfer Konferenz auf die Zusammenführung und Abstimmung der Interessen zwischen unterschiedlichen Regierungsstellen fokussierte, wurde in Wien dem sogenannten „Whole of System Approach“ (WoSA) Rechnung getragen und die zivilgesellschaftliche Dimension⁵⁶ (NGOs) in den 3C-Prozess integriert (siehe Abschnitt *NGO und Politikkohärenz*). Dieser Ansatz hat seine Grundlage in der Dili-Deklaration⁵⁷ vom 10. April 2010, in der die gemeinsamen Ziele der Geber- und Partnerländer in den Bereichen Peacebuilding und Statebuilding formuliert wurden. Diese gemeinsamen Ziele gelten als der „konzeptionelle Hintergrund“ für die 3C-Konferenz in Wien. Die neue Vision von Politikkohärenz im PB und SB richtet sich an staatliche und nichtstaatliche Akteure.⁵⁸

Dili Declaration 2010

Preamble

(...)

„Conflict and fragility are major obstacles for achieving the Millennium Development Goals (MDGs). We recognise that it will be extremely difficult to achieve the MDGs in most fragile and conflict-affected states by 2015. We urgently need to address conflict and fragility by supporting country-led peacebuilding and statebuilding processes. To improve the impact of our efforts, we will take immediate actions and develop an International Action Plan on Peacebuilding and Statebuilding“.

Peacebuilding and Statebuilding Goals

„Our collective vision is to end and prevent conflict and to contribute to the development of capable, accountable states that respond to the expectations and needs of their population, in particular the needs of vulnerable and excluded groups, women, youth and children. ... This will require sustained efforts by all stakeholders to improve governance, strengthen economic and social development, and promote peace and security ...“

- *Foster inclusive political settlements and processes, and inclusive political*

⁵⁵ A.a.O., S. 39f.

⁵⁶ Vgl. a.a.O., S. 41.

⁵⁷ Vgl. Dili Declaration – A new vision for peacebuilding and statebuilding. Online-Dokumente: <<http://www.oecd.org/dataoecd/12/30/44927821.pdf>>, abgerufen am 24. Jänner 2012.

⁵⁸ Vgl. Werther-Pietsch/Roithner (12/2010/S), S. 41.

dialogue.

- *Establish and strengthen basic safety and security.*
- *Achieve peaceful resolution of conflicts and access to justice.*
- *Develop effective and accountable government institutions to facilitate service delivery.*
- *Create the foundations for inclusive economic development, including sustainable livelihood, employment and effective management of natural resources.*
- *Develop social capacities for reconciliation and peaceful coexistence.*
- *Foster regional stability and co-operation.*

Challenges to achieving peacebuilding and statebuilding goals

- *Lack of shared vision for change among key stakeholders (...).*
- *Lack of trust between developing countries and development partners.*
- *Too many overlapping plans, and weak alignment of donors behind a unified national plan (...).*
- *Approaches which focus on a country's capital city and certain regions, creating pockets of exclusion (...).*
- *Insufficient attention to the protection of women and children from armed conflict (...).*
- *Insufficient attention to economic growth (...).*
- *Unrealistic timeframes for reform, weak capacity to implement plans and limited effectiveness of capacity development approaches.*
- *The need to strengthen linkages between development, security, justice and good governance.*
- *Lack of data and reliable statistics to inform planning and peacebuilding and statebuilding.*
- *Insufficient flexibility, speed and predictability of transition financing, and limited effectiveness of existing instruments.*

Quelle: Dili Declaration⁵⁹

Grundsätze und Ziele

Der Wiener 3C-Appell legt die Grundsätze und Ziele für ein koordiniertes, komplementäres und kohärentes Vorgehen fest. Diese Festlegung erfolgt im Kontext der Erfordernisse von „fragilen Situationen“. Fragilität kann unter bestimmten Voraussetzungen in bewaffnete Konflikte münden. Dieser Extremfall soll mit Hilfe von Sicherheit und Entwick-

⁵⁹ Vgl. Dili Declaration. a.a.o.

lung vermieden werden. Um den 3C-Ansatz als umfassenden Ansatz operationalisieren zu können, ist nicht nur ein gemeinschaftliches Verständnis von einer bestimmten Konfliktsituation erforderlich, sondern auch ein Bekenntnis der internationalen Gemeinschaft hinsichtlich Sicherheit und Entwicklung. Operationalisierte Politikkohärenz verlangt von den Akteuren eine aktive Beteiligung in Peacebuilding- und Statebuilding-Prozessen. Gem. dem 3C-Appell kommen „spezifische Qualitäten, Herangehensweisen, Arbeitsprinzipien und Zugänge auf unterschiedlicher Ebene zum Tragen“⁶⁰. Die Grundsätze und Ziele des 3C-Ansatzes (*siehe unten*) folgen dabei wichtigen gemeinschaftlichen handlungsorientierten Erkenntnissen:

- Entwicklung, Frieden und Sicherheit sowie Menschenrechte sind miteinander verflochten;
- Konfliktprävention, Friedenserhaltung und Friedenskonsolidierung sind mit dem erfolgreichen Aufbau staatlicher Strukturen verbunden;
- „Empowerment“ der lokalen Bevölkerung, Stärkung demokratischer Strukturen und die Einhaltung der Menschenrechte sind für die Schaffung von Frieden essentiell;
- Schutz der Zivilbevölkerung insbesondere verletzlicher Gruppen (Kinder, Jugendliche, Frauen, etc.) trägt zur Bewältigung von fragilen Situationen bei;
- eine konstruktive Zusammenarbeit zur Erreichung einer gemeinsamen Perspektive mittels des 3C-Ansatzes erscheint sinnvoller als ein isoliertes Vorgehen;
- NGOs können nicht als integrierter Teil eines gesamtstaatlichen Ansatzes betrachtet werden, sondern im Sinne eines koordinierten, komplementären und kohärenten Vorgehens.⁶¹

Auf der Basis der handlungsorientierten Erkenntnisse formulierten die Teilnehmer der 3C-Konferenzen in Genf und Wien 16 Grundsätze und Ziele, die hier zusammenfassend dargestellt sind. Ganz oben auf der

⁶⁰ Wiener 3C-Appell – Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Situationen. In: Feichtinger / Werther-Pietsch / Barnett (12/2010/S), S. 56.

⁶¹ Vgl. a.a.O., S. 56f.

Liste steht die Erkenntnis, wonach Friedensprozesse nur dann nachhaltig sind, wenn die Zivilgesellschaft (sofern vorhanden) eingebunden wird. In diesem Zusammenhang kommt dem „Local Ownership“ eine besondere Bedeutung für Nachhaltigkeit zu. Aber auch eine gemeinsame Vision für das Engagement in fragilen Situationen von Betroffenen und internationalen Akteuren ist notwendig, damit die Hilfsprogramme eine nachhaltige Wirkung entfalten können. Des Weiteren kommt der Konfliktprävention mit Hilfe eines gemeinsamen Analyseverfahrens und koordinierten Planungsprozess für die Stabilisierung von fragilen Situationen große Bedeutung zu. Konfliktprävention soll, noch bevor ein Konflikt in gewalttätige Auseinandersetzungen übergeht, zwischen den Parteien vermitteln. Ein regelmäßiger Informationsaustausch zwischen den Akteuren des Konfliktmanagements ist hierfür erforderlich. Die angenommenen Grundsätze und Ziele sollen negative Auswirkungen eines internationalen Engagements vermeiden. Eine systematische Aus- und Fortbildung sowie die Herausbildung entsprechender Fähigkeiten sind hierfür erforderlich, um eine dauerhafte Deeskalation in einem Konflikt zu erreichen. Aber auch die Beachtung der VN-Resolutionen 1894 („Protection of Civilians in Armed Conflicts“) und 1325 („Schutz von Frauen in bewaffneten Konflikten“) wurde als Grundsatz und Ziel in das Wiener 3C-Dokumenten aufgenommen. Der zwölfte Grundsatz des Wiener Appells ist besonders für nichtstaatliche, humanitäre Hilfsorganisationen gedacht. Hier wird die „Menschlichkeit“, „Unabhängigkeit“, „Unparteilichkeit“ und „Neutralität“ als oberstes Prinzip der humanitären Hilfe festgehalten. Damit wird die grundsätzliche Eigenständigkeit sowie Selbstverantwortlichkeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen in fragilen Situationen anerkannt. Zivile Aufgaben sollen von Seiten internationaler Friedensmissionen nur dann übernommen werden, wenn keine zivile Organisation hierfür verfügbar ist. Die Einbindung von Organisationen, die Minderheiten und diskriminierte Gruppen vertreten, wird im 3C-Ansatz besonders unterstützt. Die Erkenntnisse von NGOs sollen in fragilen Situationen auch den staatlichen Partnern einer internationalen Friedensmission zur Verfügung stehen. Der „Grad der Kooperation“ zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in fragilen Situationen ist „kontextabhängig“ und ist von Fall zu Fall zu bestimmen.⁶²

⁶² Vgl. a.a.O., S. 57ff.

Operationalisierung

Wegen zahlreicher struktureller und politischer Fragen hinsichtlich multilateraler Kooperationen und den damit verbundenen Schwierigkeiten zeigt sich sehr deutlich, dass lediglich große Organisationen in der Lage wären einen CA-Ansatz umzusetzen. Der politische Wille für mehr Politikkohärenz ist aber nicht soweit vorhanden, dass eine es für eine Realisierung ausreichen würde. Dass zeigen unterschiedliche Konzepte für integrierte Missionen bereits vor. Aus der Sicht von Experten und hier vor allen Eva Gross, Günther Barnet, Karsten Friis und Pia Jarmyr sind der Ansicht, dass vor allem die EU einen umfassenden Ansatz zur Stabilisierung von fragilen Situationen glaubwürdig vertreten kann. Die EU verfügt im Krisenmanagement nicht nur über eigene militärische Fähigkeiten, sondern auch die erforderlichen politischen und zivilen Komponenten. Außerdem wird der europäische Zugang zum Thema Krise und Konflikt international als „neutral“ perzipiert, weil er in der Regel kultursensibler ist, als bspw. jener der USA. Die Bevölkerung in einer betroffenen Krisenregion toleriert eher den „weichen“ Ansatz der EU als jenen der USA, wie die Beispiele Irak und Afghanistan verdeutlichen. Für Joseph Nye verfügt die EU über eine beachtliche Menge an „Weiche Macht“, die sich aus einem kultursensitiven und historischen Kontext speist. Nichtzuletzt wegen dieser Zuschreibung von Weicher Macht wird die Europäische Union als die zentrale Institution für die Umsetzung eines CA bleiben, wie auch Eva Gross in ihrem Bericht schreibt. Die NATO hat in dieser Sache bereits festgestellt, dass sie keinen selbstständigen Weg zur Etablierung eines CA gehen wird. Vielmehr kann die NATO nach eigener Darstellung als Kooperationspartner bei der Umsetzung eines allfälligen umfassenden Ansatzes zur Bewältigung von fragilen Situationen fungieren. Der komplementäre Charakter einer CA-relevanten Kooperation in fragilen Situationen ergibt sich auf NATO-Seite durch das Vorhandensein glaubwürdiger militärischer Fähigkeiten, wohingegen auf Seite der EU eine kultursensitive zivil-militärische Komponente inklusive eines beachtlichen „Entwicklungsbudget“ vorhanden ist.

Kosovo

Die oben erwähnte CA-relevante Komplementarität wird im Kosovo deutlich. Während die NATO den militärischen Teil erfüllt, kann eine zivile Repräsentation der EU (International Civilian Representative for Kosovo, ICR) in der Person von Peter Feith als „politischer Katalysator“ für die Annäherung des Kosovo an die internationale Gemeinschaft – insbesondere an die EU - dienen. Davon profitierte in den vergangenen Jahren auch das demokratische Gefüge der noch jungen kosovarischen Nation. Durch die massive europäische Komponente war eine nachhaltige Konflikttransformation möglich. Eine landesweite Gewalteskalation oder ein neuerlicher bewaffneter Konflikt mit Serbien kann aus heutiger Sicht ausgeschlossen werden. Die politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen der involvierten Konfliktparteien haben einen nachhaltigen Reorientierungsprozess auf der Grundlage einer vergleichsweise positiven Konflikttransformation in Richtung „Europa“ erfahren. Der tendenziell positive Befund vom langen internationalen Konfliktmanagement im Kosovo bedeutet aber noch nicht dass es sich um einen per se erfolgreichen „CA“ gehandelt hat. Vielmehr war die faktische Präsenz internationaler Akteure (militärische wie zivil) ausschlaggebend für die Konflikttransformation. Eine inhaltliche und strukturelle Abstimmung hat zwar auf strategischer Ebene stattgefunden, jedoch nicht auf lokaler Ebene. Dadurch wurden viele Möglichkeiten für eine noch raschere Konflikttransformation verspielt; bspw. Einflussnahme auf Politik und Gesellschaft im Sinne eines Leitfadens für Sicherheit und Entwicklung. M.a.W. eine konzeptionelle Politikkohärenz eines 3C-Ansatzes fehlte im Falle des Kosovo.

Afghanistan

Auch für den Afghanistan-Einsatz lassen sich ähnliche Aussagen treffen, wie Markus Gauster in einem Beitrag ausführt.⁶³ Die massive internationale Präsenz hat in Teilen des Landes eine Modernisierung hervorgerufen, die allerdings in politischer, wirtschaftlicher und militärischer Hin-

⁶³ Gauster, Markus: Comprehensive Approach – Anspruch und Realität am Beispiel Afghanistan. In: Feichtinger / Braumandl-Dujardin / Gauster (8/2011), S. 67–138.

sicht noch nicht als nachhaltig bezeichnet werden kann. Beobachter meinen, dass die kleptokratischen Züge des politischen Systems in Form der herrschenden Eliten einen Rückfall in die Zustände vor der Vertreibung der Taliban begünstigen. Die Afghanistan National Development Strategy (ANDS) stellt zwar den Versuch einer gemeinschaftlich formulierten Strategie für eine nachhaltige Entwicklung für Afghanistan dar, der allerdings auf regionaler Ebene durch zahlreiche Partikularinteressen und unterschiedlichen Zugängen zur Stabilisierung des Landes konterkariert wird. So verfolgen die USA andere Schwerpunkte als Deutschland, Großbritannien oder Dänemark. Auch die UNO hat ihre eigenen Ziele und Arbeitsweise, die sich mit anderen Akteuren maximal auf der obersten strategischen Ebene (graduell) abstimmen lassen. Auf einen ganz ähnlichen Befund verweist Martin Pabst von der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg. Er beschreibt die drei Friedensmissionen UNAMID, MINURCAT und EUFOR Tchad/RCA als „grundsätzlich innovativ“, weil sie als Testfall für die Zusammenarbeit multilateraler Organisationen gelten können. So werden knappe Ressourcen gebündelt und verschiedene Fähigkeiten komplementär eingesetzt.⁶⁴ Nach Auffassung von Pabst werden allerdings grundlegende Fehler des internationalen Krisenmanagements der vergangenen zwei Jahrzehnte wiederholt. So werden miteinander verbundene Konflikte – hier Südsudan, Ostsudan, Darfur und Tschad – getrennt behandelt.⁶⁵

Im Allgemeinen sind EU, NATO und UNO die maßgeblichen Akteure des IKKM, die jedoch unterschiedliche Referenzen abdecken, was sich besonders in den Einsatzräumen bemerkbar macht. Dass hat auch Eva Gross konstatiert, indem sie der Missionsebene Verbesserungspotentiale attestiert: „... *the EU is in an advantageous position to implement a comprehensive approach. In practice the experience of individual crisis missions has revealed room for improvement when it comes to increas-*

⁶⁴ Pabst, Martin: UNAMID, MINURCAT und EUFOR Tchad/RCA: Vorgeschichte, Ziele, Mandate, Strukturen und aktueller Stand. In: Feichtinger, Walter / Hainzl, Gerald (Hrsg.): Krisenmanagement in Afrika. Erwartungen – Möglichkeiten – Grenzen. Reihe: Internationale Sicherheit und Konfliktmanagement. Bd. 3. Wien 2009, S. 85–110, hier S. 85.

⁶⁵ A.a.O., S. 109f.

ing coherence among EU instruments. ⁶⁶ Doch wie kann man nun komplexe Missionen in fragilen Situationen konzeptionell gestalten, so dass sie im Sinne des 3C-Ansatzes tatsächlich dem Prinzip der Politikkohärenz entsprechen? Auf oberster politischer Ebene sind die gemeinsamen Ziele zu definieren, die idealer Weise von den relevanten Akteuren (lokale Akteure und internationale Partner) anerkannt und mitgetragen werden. Die Politik kann über das Instrument des Mandates (Festlegung realistischer Ziele) einen Konsens hinsichtlich gemeinschaftlicher Ziele herstellen. Problematisch wird es bei der Umsetzung in Form der konkreten Mandatsimplementierung im Krisengebiet. Thomas Starlinger hat im Rahmen der internationalen 3C-Konferenz in Wien ein Modell für eine Operationalisierung des Leitkonzeptes für Politikkohärenz entwickelt. Seine Methode versucht über eine offene Struktur der Koordination diverse Programme, Projekte und Operationen der Akteure zu erfassen.

Operationalisierung eines CAs auf der Grundlage des 3C-Konzepts

Während Experten auf die unterschiedlichen Begriffe verweisen, die wiederum auf Policy-Ebene ein Problem für die Konkretisierung des CA darstellen, vertritt Starlinger die Auffassung, dass der theoretische Konsens hinsichtlich der „Hauptbereiche und der Notwendigkeit einer entsprechenden Methode zur Umsetzung“ für die Operationalisierung durchwegs ausreichend sei.⁶⁷ Sein Ansatz zur Operationalisierung greift auf einen so genannten „Blueprint Mechanism“ (BM) mit entsprechenden Instrumenten für eine erfolgreiche Umsetzung zurück. Der CA-Blueprint Mechanism deckt vier Entwicklungsfelder ab:

1. Sicherheit,
2. Governance,
3. Wirtschaft und Infrastruktur und
4. Sozialsystem.

⁶⁶ Gross (2008), S. 9f.

⁶⁷ Vgl. Starlinger, Thomas: Operationalisieren des „Comprehensive Approach“ im Sinne des 3C-Ansatzes. In: Feichtinger/Werther-Pietsch/Barnet (12/2010/S), S. 138.

Nach Auffassung von Starlinger kann dieses Schema auf nahezu alle Konfliktgebiete – trotz ihrer Unterschiedlichkeiten – angewendet werden.⁶⁸ Um die Komplexität sicherheitspolitischer Herausforderungen in Krisenregionen strukturieren zu können, müsste ein CA für Starlinger die folgenden Hauptkriterien erfüllen. Kohärentes, koordiniertes und komplementiertes Vorgehen durch ein klares und aktuelles (Lage-)Bild inklusive Status (Bewertungssystem) das in der Lage sein muss, Duplizierung von Aktivitäten zu vermeiden. Ferner sind Prozesse zu vereinheitlichen, um die Entwicklung einer sogenannten „Sektorenstrategie“⁶⁹ für die jeweiligen Entwicklungsfelder zu ermöglichen. Für ein 3C-Vorgehen ist auch eine kontinuierliche Aufzeichnung der aktuellen und geplanten Unterstützungen für die Bedarfsdeckung erforderlich. Einem umfassenden Ansatz sollte im Idealfall ein Aktionsplan zugrunde liegen, der eine Prioritätenreihung beinhaltet. Daneben ist ein Managementsystem, ein interoperables Berichtsverfahren und eine Schnittstelle zwischen lokaler Regierung und Entwicklungspartnern einzurichten.⁷⁰ Der CA-Blueprint Mechanism ist quasi der „Fahrplan“ zur Umsetzung eines umfassenden Ansatzes, der vier Hauptbestandteile aufweist.⁷¹

- „Blueprint Document“ behandelt die vier oben erwähnten Entwicklungsbereiche, um die darin enthaltenen laufenden Projekte zu erfassen. Damit können Duplizierungen und Überlappungen vermieden werden.
- Mit Hilfe von „Sektorenstrategien“ und einem entsprechenden Planungsverfahren soll der Bedarf auf regionaler Ebene unter Berücksichtigung der jeweiligen Länderstrategien Aufschluss über Prioritäten und erforderliche Aktionspläne geben.
- Als Planungswerkzeug soll ein sogenanntes „Comprehensive Management System“ (CMS) als eine umfassende und permanent aktualisierte Wissensdatenbank fungieren.
- Ein interoperables Berichtssystem zum Zwecke des einfachen Austausches von Informationen rundet CA-BM ab.

⁶⁸ Vgl. a.a.O., S. 139.

⁶⁹ Ebd.

⁷⁰ Ebd.

⁷¹ A.a.O., S. 139–140.

Folgt man der „inhärenten Logik und Transparenz“⁷² des CA-BM so wird die Interaktion zwischen den relevanten Akteuren im Sinne des sogenannten „Interacting Triangle of State/Peace Building“ unterstützt (siehe Tabelle).

Interacting Triangle of State/Peace Building	
Transparenz	Was wird durch wen durchgeführt?
Eigentümerschaft	Wer ist für was verantwortlich?
Fortschritt	Wie viel ist bis dato erreicht worden?

Quelle: Starlinger 12/2010/S, S. 140.

Der hier beschriebene Ansatz für eine Operationalisierung des CAs auf der Grundlage des 3C-Konzeptes wurde in der Praxis noch nicht angewendet. Die Überlegungen haben aber einen konkreten Bezug zur internationalen Friedensmission im Kosovo, wodurch eine gewisse Praxis-tauglichkeit abgeleitet werden kann.

Conclusio

Ein umfassender Ansatz beschreibt ein strukturelles, fallbezogenes Konzept zur Bewältigung von fragilen Situationen mittels Politikkohärenz. Dieser Ansatz setzt den politischen Willen voraus, um erforderliche Mittel, Kapazitäten und Strukturen für ein gesamtheitliches Vorgehen etablieren zu können. Der politikwissenschaftliche Diskurs verdeutlicht die Komplexität eines koordinierten Prozesses unter den aktuellen politischen Realitäten von Globalisierung und Interdependenz. Multilaterale Organisationen können hier unter Rückgriff auf das Prinzip des Multilateralismus einen Minimalkonsens für einen umfassenden Ansatz generieren, aber auch hier ist der politische Wille von staatlichen Akteuren ausschlaggebend. Der politologisch-theoretische Grunddiskurs zeigt in diesem Zusammenhang sehr deutlich, wie schwierig eine gesamtheitliche Herangehensweise im Sinne eines CA ist. Über den Fachdiskurs können jene Gegenstände benannt werden, die über einen CA gemein-

⁷² A.a.O., S. 140.

sam erreicht werden sollen (bspw. Aufbau einer Zivilgesellschaft, Förderung von lokale NGOs, Stärkung von staatlichen Einrichtungen, Ausbildungsschwerpunkte, etc.).

Der wissenschaftliche und politische Diskurs hinsichtlich umfassender Ansätze hat sich in den vergangenen zwei Jahren dahingehend konkretisiert, dass die Definitionsproblematik, die Herausforderungen in Bezug auf erforderliche Schnittstellen zwischen den verschiedenen Ebenen und die Probleme bei der Operationalisierung erkannt wurden. War davor der Begriff des Comprehensive Approach quasi konzeptwertig mit dem Anspruch einer operationalisierbaren Komponente für das IKKM, so ist heute über den wissenschaftlichen Diskurs ein strukturiertes Verständnis über den CA entstanden (z. B. Definitionen, CA-Ebenen, Schnittstellenproblematik etc.). Daraus hat die internationale Gemeinschaft insbesondere Staaten und nichtstaatliche Akteure aus dem Umfeld der Vereinten Nationen den 3C-Ansatz entwickelt. Der Ansatz hat zahlreiche äquivalente „Komplementärmodelle“, wie bspw. den 3D-Ansatz, die britische Stabilisation Unit⁷³ oder die deutsche Vernetzte Sicherheit. Im Grunde verfolgen aber alle Modelle für mehr Politikkohärenz ein gemeinschaftliches Ziel: Die Stabilisierung fragiler Situationen.

Internationale Sicherheit hängt heute stärker den je von den Fertigkeiten zur Bewältigung von Machtdiffusion ab. Verantwortungsvoll handelnde demokratische Staaten tragen für das Funktionieren des internationalen Systems nach wie vor große Verantwortung. Dennoch müssen auch sie erkennen, dass ihr Gestaltungspotenzial mittlerweile von einer ausgeprägten netzwerkähnlichen Begleitkomponente (z. B. internationale Konzerne, Social Web, Cyberaktivisten, Organisierte Kriminalität, informelle Netzwerke, etc.) mitbestimmt wird. Grundgedanke des umfassenden Ansatzes ist es, möglichst viele relevante Akteure einzubinden und gemeinsam eine Lösung für ein bestimmtes Problem zu finden. Dabei gibt es allerdings das Dilemma der multilateralen Diplomatie alle relevanten Auffassungen beachten zu wollen und trotzdem zu einem raschen und brauchbaren Ergebnis zu kommen. Diese Herausforderung

⁷³ Vgl. Teuten, Richard: Civilian-Military Collaboration. The Stabilisation Unit Coming of Age? RUSI, London 2010.

besteht besonders für die Bemühungen im Rahmen eines koordinierten, komplementären und kohärenten Vorgehens zur Bewältigung von fragilen Situationen.