



Politisches Engagement in Konflikten

Optimierung der Interaktion zwischen zivilen und militärischen Akteuren

Dr. Ute Finckh-Krämer, Dr. Christian Fuchs, Helmut Harff, Axel Jancke, Winfried Nachtwei
Arbeitsgruppe „Ziviles und militärisches Engagement in Konflikten“

Oktober 2013

Zusammenfassung

Kosovo, Afghanistan, Bosnien-Herzegowina, Demokratische Republik Kongo, Somalia, Sudan – Auslandseinsätze der Bundeswehr in diesen und anderen Ländern haben ihre Rolle als Armee der Landesverteidigung im Kalten Krieg abgelöst. Haben das Bundesministerium der Verteidigung, das Auswärtige Amt, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und andere Bundesressorts bei Einsätzen dieser Art gut zusammen gearbeitet? Und, was vielleicht ebenso wichtig ist, wie war die Kooperation mit den Nichtregierungsorganisationen, die in diesen Ländern tätig sind oder waren?

Ein Team von Experten, das deutsches politisches Engagement in Konfliktregionen auch aus eigener Erfahrung vor Ort und teilweise aus der Perspektive eines Abgeordneten des Deutschen Bundestages kennt, hat in dem nachfolgenden Arbeitspapier die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure auf den Ebenen der Politik, der Exekutive in Deutschland und in den Einsatzgebieten analysiert und bewertet. Es ist dabei jedoch nicht stehen geblieben, sondern hat konkrete Empfehlungen für Verbesserungen der Zusammenarbeit in der Praxis formuliert. Diese haben zu einer erheblichen Resonanz bei den Akteuren aus Politik, Verwaltung und Nichtregierungsorganisationen in Deutschland geführt.

Das ISPSW

Das Institut für Strategie- Politik- Sicherheits- und Wirtschaftsberatung (ISPSW) ist ein privates, überparteiliches Forschungs- und Beratungsinstitut.

In einem immer komplexer werdenden internationalen Umfeld globalisierter Wirtschaftsprozesse, weltumspannender politischer, ökologischer und soziokultureller Veränderungen, die zugleich große Chancen, aber auch Risiken beinhalten, sind unternehmerische wie politische Entscheidungsträger heute mehr denn je auf den Rat hochqualifizierter Experten angewiesen.

Das ISPSW bietet verschiedene Dienstleistungen – einschließlich strategischer Analysen, Sicherheitsberatung, Executive Coaching und interkulturelles Führungstraining – an.

Die Publikationen des ISPSW umfassen ein breites Spektrum politischer, wirtschaftlicher, sicherheits- und verteidigungspolitischer Analysen sowie Themen im Bereich internationaler Beziehungen.



ANALYSE

A. Einleitung

Seit Jahren wird in Deutschland über das zivile und militärische Engagement deutscher und internationaler Akteure in Konfliktregionen diskutiert. Drei große inländische Akteursgruppen sind dabei relevant:

1. **die Politik** (d.h. die Spitzen des Bundeskanzleramts und der Ministerien sowie der Bundestag mit den Fraktionen und Fachausschüssen),
2. **die Exekutive** (insbesondere die Bundesministerien, die Bundeswehr, die Polizeien, die Justizbehörden und die Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit) sowie
3. **Nichtregierungsorganisationen** (bzw. deutsche Sektionen internationaler NROs).

Pauschale Forderungen nach einem „kohärenten Vorgehen“ quer durch diese drei deutschen Akteursgruppen werden zwar immer wieder erhoben, werden als bloße Appelle der Komplexität des Themas aber in keiner Weise gerecht.

Vor diesem Hintergrund hat sich im Juni 2011 – im Anschluss an eine gemeinsame Tagung der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) und der Evangelischen Akademie Bad Boll – eine aus fünf Personen bestehende Arbeitsgruppe (siehe Anhang) gebildet, die eine umfassende Bestandsaufnahme von politischen Rahmenbedingungen, staatlichen Handlungskonzepten und konkreten „lessons learned“ aus den Vor-Ort-Erfahrungen in Konfliktregionen erarbeitet hat.

Das vorliegende Papier ist als Grundlage für die weitere Diskussion zwischen den Akteursgruppen konzipiert und benennt dabei kritische Punkte explizit, um eine kontroverse, aber konstruktive Weiterführung der Debatte zu ermöglichen. Es ist in drei Bereiche gegliedert:

- I. Politische Ebene
- II. Strategische Ebene/Ressortebene
- III. Operative Ebene

Jeder Teil enthält die Abschnitte Sachstand, Bewertung, Empfehlungen. Die Sachstände sind dabei bewusst ausführlich dargestellt. Insbesondere die Bewertungen und die Empfehlungen sollen zur Diskussion anregen (siehe Zusammenfassung).

Es ist beabsichtigt, das Papier zunächst einem begrenzten Kreis staatlicher und nicht-staatlicher Akteure mit der Bitte um Stellungnahme zu senden. Im kommenden Jahr wird die Thematik dann erneut Gegenstand eines Akteursgruppen-übergreifenden Seminars an der Bundesakademie für Sicherheitspolitik sein.

B. Zusammenfassung

Politisches Engagement in Konflikten ist im Allgemeinen die Folge von gewaltsam ausgetragenen Konflikten oder Naturkatastrophen. In den letzten beiden Jahrzehnten konnte die diesbezügliche Interaktion zwischen



den zivilen und militärischen Akteuren in mehrfacher Hinsicht verbessert werden. Gleichwohl gibt es sowohl auf politischer als auch auf strategischer und operativer Ebene weiterhin vielfältigen Handlungsbedarf.

Im Teil I werden die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen auf nationaler und internationaler Ebene und ihre Entwicklung in den letzten 20 Jahren auf Grund der Erfahrungen aus konkreten internationalen Einsätzen dargestellt und bewertet. Eine Kooperation zwischen zivilen und militärischen Akteuren setzt notwendig voraus, dass ihre jeweiligen Ziele vereinbar sind und sich nicht zuwiderlaufen. Unter Berücksichtigung des Sachstandes und seiner Bewertung wird insbesondere vorgeschlagen:

- Stärkung bestehender und Entwicklung von neuen Instrumenten durch gemeinsame Initiativen im Rahmen der UN, EU oder OSZE;
- Politische Evaluierung des derzeitigen zivilen und militärischen deutschen Engagements in den aktuellen Krisenregionen und eine daraus folgende Ableitung von Konsequenzen;
- Stärkere Berücksichtigen von ziviler Fachexpertise in politischen Entscheidungsprozessen zu Mandaten für Auslandseinsätze der Bundeswehr;
- Entwicklung ressortübergreifender Länderstrategien unter Einbeziehen der Expertise zivilgesellschaftlicher Akteure;
- Weiterentwickeln des Aktionsplans Zivile Krisenprävention zu einem echten politisch-strategischen Konzept.

Im Teil II wird ausgehend von der Darstellung bestehender Koordinierungsrunden unterhalb des Bundeskabinetts und mit Hinweisen auf die unterschiedlichen Interessenlagen der Akteure zunächst der sicherheitspolitische Ansatz „Vernetzte Sicherheit“ behandelt. Ferner werden Folgerungen aus bisherigen Einsätzen der Bundeswehr – insbesondere in Afghanistan – erläutert.

Eine Vielzahl der erarbeiteten Empfehlungen hat ein besseres gemeinsames Verständnis von Interaktionen und die Erreichung eines höheren Mehrwerts im Sinne der Nachhaltigkeit zum Ziel. Zudem wird empfohlen:

- Fortsetzung des ressortübergreifenden Prozesses zur Verbesserung der Ressortzusammenarbeit vor/bei internationalen Interaktionen; etwa durch ressortübergreifende Diskussion darüber, wie die Ressortzusammenarbeit in Bezug auf internationale Einsätze verbessert werden kann, etwa durch die Einrichtung einer permanenten zivil-militärischen Planungs- und Führungseinheit in Berlin;
- Bildung einer gemeinsamen *ad-hoc*-Projektgruppe von Ressorts und NGOs im konkreten Fall einer kurzfristig erforderlichen Interaktion;
- Stärkeres Bemühen um Legitimität und Nachvollziehbarkeit bei einer geplanten Intervention (Bevölkerung der „Heimat“, der Bevölkerung und der Regierungsebene „vor Ort“);
- Systematisches Berücksichtigen von Erfahrungen aus den Einsätzen und Einrichtung von gemeinsamen Ausbildungsabschnitten für vorgesehene ziviler/militärische Akteure;
- Vollständige Beachtung der sechs Prinzipien der sog. 3C Roadmap bei der Leitung/Durchführung des Engagements.



Unter Beachtung der sehr unterschiedlichen Regelwerke von NRO, ihrer teilweise Einordnung in internationale Dachorganisationen und ihrer Sorge, von staatlicher Seite im konkreten Engagement in ihrer Handlungsweise beeinträchtigt zu werden, ist dennoch die Einsicht vorhanden, dass gemeinsames Handeln Vorteile für die Zielerreichung einer gemeinsamen Interaktion bringt.

Im Teil III werden die jeweiligen Rollen staatlicher und nichtstaatlicher bzw. ziviler und militärischer Akteure in konkreten Einsätzen in Katastrophen- bzw. Krisengebieten und die situationsabhängig teilweise unterschiedlichen Interaktionserfordernisse dargestellt. Hierbei ergeben sich insbesondere folgende Empfehlungen:

- staatlicherseits Akzeptieren der Sonderrolle, die NRO im Rahmen von *state building* einnehmen;
- Beibehalten einer Unterscheidbarkeit der Mandate;
- Erstellen eines Basiskatalogs für die zivilen sowie militärischen Akteure als Grundlage für eine Verbesserung zukünftiger Interaktionen von NRO und Streitkräften;
- Systematisieren des Austausches zwischen Bundeswehr und NRO bereits in Deutschland;
- Verbessern der Kooperationsmöglichkeiten mit allen zivilen Stellen durch Einrichten eines „Civil Actors Adviser (CIVAD)“ im Gebiet des Engagements.

C. Politisches Engagement in Konflikten: Optimierung der Interaktion zwischen zivilen und militärischen Akteuren

Teil I: Politische Ebene

Sachstand

In den vergangenen Jahrzehnten haben deutsche staatliche und nicht-staatliche Akteure mehrfach in Konfliktregionen interveniert. Neben die „klassischen“ zivilen Mittel der Diplomatie und der Entwicklungszusammenarbeit sind seit den Balkan-Kriegen auch immer häufiger militärische Interventionen getreten. Die UN-Charta, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und weitere Grunddokumente von Völker- und Menschenrechten definieren den rechtlichen Rahmen und beinhalten Verpflichtungen für alle Akteure, die sich in Konfliktregionen engagieren. Deutsche Akteure sind darüber hinaus an das Grundgesetz gebunden.

Zentrale Normen und Ziele der UN-Charta sind die Überwindung der „Geißel Krieg“, die Wahrung und Sicherung von Frieden und internationaler Sicherheit, die Achtung der Grundrechte der Menschen, internationale Zusammenarbeit und friedliche Streitbeilegung.

Fundamentalnormen des Grundgesetzes sind der Friedensauftrag und Achtung und Schutz der Menschenwürde. Die Vision, den Krieg als Mittel der Politik zu überwinden, ist weit über Deutschland hinaus konsensfähig.

Im Rahmen der UN-Staatengemeinschaft sind in den letzten Jahren weitere Normen zum politischen Konsens geworden. Insbesondere die vom Millenniums-Gipfel 2000 verabschiedeten Millenniums-Entwicklungsziele und das Abschlussdokument des Weltgipfels von 2005, in dem die *Responsibility to Protect (to prevent, react, rebuild)* formuliert wurde, stellen eine Weiterentwicklung der völkerrechtlichen Normen dar. Zunehmend wer-



den auf UN-Ebene staatliche und menschliche Sicherheit gemeinsam betrachtet: Keine kommt ohne die andere aus.

Der Prozess der Zielbestimmung der externen zivilen und militärischen Akteure in Konfliktgebieten ist auf Grund der vielen Beteiligten hochkomplex und hängt von der Art des Einsatzes ab. Im Falle von UN-Missionen (politische Missionen, *Peacekeeping*, *Peacebuilding*) und beim Einsatz internationaler Streitkräfte erfolgt die Zielbestimmung zunächst meistens durch Mandate des UN-Sicherheitsrats. Hierbei werden die Mitgliedsstaaten grundsätzlich zur Zusammenarbeit aufgefordert. In vielen Fällen werden multi- und bilaterale Abkommen mit der Regierung des Gastlandes geschlossen. Hinzu kommen – mehr oder weniger abgestimmt – die Ziele und Aufträge verschiedenster UN-Unterorganisationen sowie von (inter-) nationalen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen.

Auf deutscher Seite erfolgen Zielbestimmungen durch das Bundeskanzleramt, die beteiligten Ressorts der Bundesregierung und ihre Durchführungsorganisationen. Bestimmende Strukturprinzipien sind – für die staatliche Seite in Deutschland – das Ressortprinzip sowie für private und für Nichtregierungsorganisationen ihre Unabhängigkeit und Eigenständigkeit.

Durch die Mitgliedschaft in der NATO und der EU hat Deutschland bestimmte Kompetenzen, auch und gerade im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, dorthin übertragen. Auf der Ebene der NATO und der EU existieren dementsprechend strategische Konzepte, die sicherheitspolitische Ziele definieren und die Deutschland im Rahmen des NATO-Vertrags bzw. des Vertrags von Lissabon einerseits Verpflichtungen auferlegen, andererseits Mitsprache- und Mitentscheidungsrechte einräumen.

Die zentralen (konzeptionellen) Grundlagen von Auslandseinsätzen im friedens- und sicherheitspolitischen Bereich/in der Krisenprävention werden vom Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ und vom Weißbuch der Bundesregierung zur deutschen Sicherheitspolitik von 2006 gebildet. Im Bereich der Entwicklungspolitik sind das Weißbuch zur Entwicklungspolitik 2008, der 13. Entwicklungspolitische Bericht der Bundesregierung und das Entwicklungspolitische Konzept des BMZ „Chancen schaffen – Zukunft entwickeln“ von 2011 maßgeblich.

Durch den Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, den die Bundesregierung im Mai 2004 verabschiedet hat, ist auf nationaler Ebene im Grundsatz anerkannt, dass „Zivile Krisenprävention“ (ZKP) eine Querschnittsaufgabe des Regierungshandelns ist. Strategische Ansatzpunkte sind Schaffung verlässlicher staatlicher Strukturen (Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Menschenrechte, Sicherheit), Förderung von Friedenspotenzialen (Zivilgesellschaft, Medien, Kultur + Bildung), Sicherung von Lebenschancen (Wirtschaft + Soziales, Umwelt + Ressourcen). In einem gewissen (und in den letzten 10 Jahren deutlich gewachsenen) Umfang werden Instrumente bzw. Strukturen zivilen Engagements in Krisen und Konflikten auf der Bundesebene entwickelt, vorgehalten bzw. finanziert (letzteres in einer Größenordnung von grob 1 Milliarde € jährlich, die ganz überwiegend in den Einzelplänen des AA und des BMZ enthalten sind). Der Ressortkreis ZKP soll die Zivile Konfliktbearbeitung als Querschnittsaufgabe der verschiedenen Ressorts der Bundesregierung befördern. Durch den im Frühjahr 2010 eingerichteten Unterausschuss „Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit“ des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages wurde das Thema ZKP erstmals im parlamentarischen Bereich explizit verankert.



Der Aktionsplan ZKP von 2004 und das Weißbuch der Bundesregierung zur deutschen Sicherheitspolitik von 2006 stehen jedoch relativ unverbunden nebeneinander. Beide gehen von einem erweiterten Verständnis von Sicherheit aus, das weit über die militärische Dimension hinausgeht und betonen die Dimension gemeinsamer, multilateraler Sicherheitspolitik und Krisenprävention. Während der Aktionsplan jedoch von den Ressorts gemeinsam und unter Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Akteuren erarbeitet wurde, entstand das Weißbuch im Wesentlichen im BMVg. Der seit dem Weißbuch regierungsoffizielle Begriff der „Vernetzten Sicherheit“ war Ausdruck der Erfahrung von internationalen Krisenengagements, wo es zwischen den verschiedenen Akteuren immer wieder an Kohärenz und Vernetzung mangelte. Die vage Definition von „Vernetzter Sicherheit“ ließ aber unterschiedlichen, ja gegensätzlichen Interpretationen freien Raum: Aus Regierungssicht die Position einer selbstverständlichen und problemlosen zivil-militärischen Zusammenarbeit, aus Sicht vieler zivilgesellschaftlicher Akteure die Befürchtung einer „Versicherheitlichung“ und Instrumentalisierung ihrer Arbeit auf Kosten ihres humanitären und entwicklungspolitischen Auftrags. Die Verteidigungspolitischen Richtlinien von 2011 sprechen statt von „Vernetzter Sicherheit“ enger und präziser von „gesamtstaatlicher, umfassender und abgestimmter Sicherheitspolitik“ und „ressortgemeinsamen“ Handeln“.

Der Begriff der „menschlichen Sicherheit“ (Human Security) gewinnt insgesamt an Bedeutung. Die Entwicklungspolitik nimmt im Rahmen von Kriseneinsätzen dabei aber eine Sonderrolle ein, denn ihr geht es weniger um die direkte Bearbeitung von Konflikten (*working on conflict*) als vielmehr um die Verbesserung der menschlichen Sicherheit beispielsweise im Rahmen von Ernährungssicherungsprogrammen oder Bildungsprojekten in Konfliktgebieten (*working in conflict*). Damit nimmt sie allerdings unter Umständen indirekt auch Einfluss auf den Konfliktverlauf.

Die im März 2012 beschlossenen ressortübergreifenden Leitlinien der Planungsstäbe des AA, BMZ und BMVg „Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten“ formulieren gegenüber dieser zentralen friedens-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Herausforderung erstmalig ressortgemeinsam Ziele und Prinzipien staatlichen Handelns und geben dazu konzeptionelle und organisatorische Empfehlungen.

Der bewaffnete Einsatz deutscher Streitkräfte im Rahmen des Völkerrechts bedarf der Zustimmung des Bundestages. Es ist strittig, ob Bundeswehreinätze ausschließlich im Rahmen eindeutiger Mandate des UN-Sicherheitsrates oder auch auf Grundlage von Beschlüssen des NATO-Rates oder der EU erfolgen dürfen bzw. möglich sein sollten. Bis auf den „Kosovo-Luftkrieg“ 1999 und den Einsatz in Mazedonien 2002 wurden Einsätze der Bundeswehr bisher jedoch immer im Rahmen von UN-Mandaten durchgeführt. Eine diesbezügliche generelle (Selbst)Verpflichtung findet sich aber weder im Parlamentsbeteiligungsgesetz noch im Weißbuch und den aktuellen VPR.

Zivilgesellschaftliches Engagement in der Krisenprävention und der zivilen Konfliktbearbeitung wird politisch begrüßt und im Rahmen der im Bundeshaushalt für ZKP veranschlagten Mittel gefördert. Dazu dienen insbesondere, aber nicht ausschließlich die Förderung des „Zivilen Friedensdienstes“ aus dem Einzelplan 23 und des Förderprogramms „zivik“ aus dem Einzelplan 05.

Das zivile Engagement staatlicher und zivilgesellschaftlicher Organisationen in Konfliktregionen wird nur indirekt durch die Budgethoheit des Parlaments vom Bundestag (mit-) verantwortet. Seit Jahren wird daher eine kontroverse Debatte darüber geführt, ob ergänzend zu den militärischen Mandaten für die Regionen, in denen Bundeswehreinätze stattfinden, auch zivile bzw. kombinierte zivil-militärische Mandate vom Bundestag explizit beschlossen werden sollten.



Bewertung

UN-Mandate orientieren sich an den Grundwerten der Internationalen Gemeinschaft, sind internationale Minimalkonsense und formulieren die Ziele meist relativ abstrakt in großem Abstand zu den jeweiligen Konfliktrealitäten. Auf der Ebene solcher Allgemeinheit sind sie in der Regel breit zustimmungsfähig. Hinter der Kulisse der guten und hehren Ziele sind oftmals Bündnisinteressen ausschlaggebend, verfolgen einzelne Mitgliedsstaaten und Organisationen (un-) ausgesprochen immer wieder sehr eigene, z. T. konträre Ziele und Partikularinteressen. Mandatsziele und Realziele können erheblich auseinanderklaffen, ja einander zuwiderlaufen. Das gilt für alle beteiligten Akteure.

Auch wenn die Vereinten Nationen inzwischen über reiche Erfahrungen aus Krisenengagements verfügen¹ und dadurch so manchem nationalen Diskurs weit voraus sind: Ausgefeilte Strategien sind auf dieser Ebene kaum zu erwarten. Umso notwendiger ist aber, die strategische Orientierung und Klarheit solcher Engagements zu fördern.

Die Frage des Zusammenwirkens, von Kooperation und Koordination kann erst da gestellt werden, wo Ziele der Akteure so definiert sind, dass konkrete Aufträge abgeleitet werden können, die sich überlappen bzw. ergänzen. In diesem Rahmen sind unterschiedliche Ziele und Interessen einzelner Akteure selbstverständlich und legitim. Ein offener Umgang mit solchen Organisations- und Einzelinteressen würde Engagements und Kooperationserwartungen realitätstüchtiger machen.

Unnötig erschwert wird ein mögliches Zusammenwirken dort, wo unterschiedliche Akteursmandate und -kulturen ignoriert, wo Ressort- und Akteursegoismen dominieren und Pauschal- und Fehlwahrnehmungen über andere Akteure gepflegt werden („NGO-Chaos“, „kriegsfixierte Militärs“).

Auch NGOs und Hilfsorganisationen sind nicht gegen die Versuchung gefeit, angesichts scharfer Konkurrenz auf dem Spendenmarkt vor allem Organisationsinteressen zu verfolgen. Auf Seiten staatlicher und militärischer Akteure gibt es eine Tendenz der „Versicherlichung“: Unterordnung und Instrumentalisierung aller anderen politischen Maßnahmen und Akteure unter den Primat kurz- bis mittelfristiger Stabilisierungs- und Herrschaftsinteressen.

Ohne einen zumindest partiellen Zielkonsens erübrigt sich jede Debatte um Kooperation. Auch dort, wo einzelne internationale Akteure das humanitäre Völkerrecht missachten oder systematisch die Grundsätze von „do no harm“ und „local ownership“ außer Acht lassen, kann es eine sinnvolle Kooperation nicht geben.

Elementare Erfahrung von internationalen Krisenengagements der letzten 20 Jahre ist die begrenzte Wirksamkeit einzelner Akteure. Auch das besonders durchsetzungsstark erscheinende Militär kann in der Regel keine innerstaatlichen Konflikte lösen, gar Frieden schaffen, sondern bestenfalls Zeit für eine politische Konfliktlösung gewinnen. Externes Militär, das selber zur Konfliktpartei wird, kann häufig nicht einmal diese Funktion erfüllen. Wirksame Gewaltreduzierung und Friedensförderung erfordern daher kohärentes Handeln der darauf verpflichteten externen Akteure. Deshalb wird bei den meisten UN-Missionen zur Friedenskonsolidierung nicht ein

¹ Vgl. u.a. „Brahimi-Report“ vom 21.8.2000; „A New Partnership Agenda: Charting the New Horizon for UN-Peacekeeping“ des UN-Department of Peacekeeping Operations (DPKO) 2008; „Annual Review of Global Peace Operations 2012“ von New York University Center on International Cooperation, unterstützt vom DPKO (inzwischen 7. Review).



Nebeneinander von zivilen und militärischen Akteuren, sondern ein koordiniertes Vorgehen unter dem Primat der Politik angestrebt.

Auch wenn deutsche Akteure in Krisenregionen meist im multilateralen Kontext arbeiten, ist eine konzeptionelle bzw. strategische Einbindung zumindest der deutschen staatlichen Einzelbeiträge sinnvoll und unabdingbar. Das gilt umso mehr bei Schwerpunktländern. In der Realität hapert es daran immer wieder.

Politisch nicht ausreichend diskutiert, geschweige denn entschieden ist die Frage, welche Ziele militärisches und ziviles Eingreifen in Konfliktregionen überhaupt rechtfertigen, welche Kriterien entwickelt und im jeweiligen Einzelfall geprüft werden müssen, damit das Erreichen der jeweiligen Ziele realistisch erscheint und durch welche Maßnahmen unbeabsichtigte Nebenwirkungen ausgeschlossen oder zumindest gering gehalten werden können. Auch eine systematische Evaluierung bisheriger Bundeswehrmandate auf politischer Ebene ist bisher nicht erfolgt. Stattdessen baut sich in Teilen der Öffentlichkeit und in politische Parteien bei eskalierenden Konflikten regelmäßig Druck auf, ein militärisches Eingreifen zumindest zu erwägen. Die Argumentation verläuft hierbei meistens nach dem Schema „man kann doch nicht einfach zusehen, wie Menschen verfolgt, misshandelt und getötet werden“.

Seit 1999/2000 wurden sowohl in der Bundesrepublik als auch auf der EU-Ebene sukzessive Instrumente und Maßnahmen einer neuen Infrastruktur Zivile Konfliktbearbeitung aufgebaut. Die militärische Seite begann in der ersten Hälfte der 90er Jahre, sich auf Kriseneinsätze einzustellen. Angesichts mangelnden politischen Willens, spezialisierter Ausrüstung und Strukturen erwies sich das als ein schwieriger Prozess, der mittlerweile aber deutliche Fortschritte gemacht hat.

Die politische Führung verfügt in Deutschland bisher nur teilweise über die Bereitschaft und die Fähigkeiten, die notwendig wären, den Primat der Politik bei Krisenengagements wirklich auszufüllen. Das Rotationsprinzip im Personalbereich einiger Ministerien (AA, BMVg, usw.) und deren Durchführungsorganisationen führt immer wieder zu einem Verlust von Erfahrungen und Kompetenzen. Der mit dem Aktionsplan installierte interministerielle Ressortkreis ZKP blieb bisher wegen mangelnder Personal- und Mittelausstattung und niedriger politischer Aufhängung überwiegend ein Forum des Informationsaustausches und nur punktueller Koordination. Keine ressortübergreifenden und integrierten Strukturen bestehen bei den zentralen Funktionen eines politischen Early Warning und Early Action sowie bei der laufenden Lageanalyse, Wirksamkeitsevaluierung und Lessons Learned. Regierungsoffiziell wird immer wieder eine fortschreitende Ressortzusammenarbeit behauptet – und als Beispiel die Provincial Reconstruction Teams (PRT) in Afghanistan genannt. Praxisberichte widersprechen dem aber deutlich.

Viele zivile Akteure verfügen über umfassende lokale und Regionalkompetenz. Vorteile ihrer Fachleute sind ihre längeren Stehzeiten und vielfältige Verbindungen in die Gesellschaften der jeweiligen Krisengebiete. Nachteile der zivilen Akteure sind in den meisten Fällen ihre langsame Verfügbarkeit (Ausnahme THW), ihre oft magere Ausstattung an Personal und Finanzen. Diese Unterausstattung erschwert Strategiefähigkeit und Kooperationen, erst Recht solche auf gleicher Augenhöhe. Militärische Akteure sind daher derzeit als einzige mit größeren Kräften schnell und flexibel verfügbar.

Angesichts eines oftmals unzureichend ausgefüllten Primats der Politik und der bisherigen strukturellen Langsamkeit und Schwächen ziviler Akteure können Streitkräfte über ihre Organisationskraft und rasche Verfügbarkeit schnell in eine „Verfügbarkeits- und Dominanzfalle“ geraten: als Politikersatz, als Polizeiersatz etc. Beför-



dert wird diese strukturelle Militärlastigkeit in Deutschland durch öffentliche und politische Wahrnehmungsmuster, die trotz einer eher kritischen Einstellung innerhalb der Bevölkerung gegenüber Streitkräfteeinsätzen und trotz aller Einsicht in deren begrenzte Problemlösungskompetenz dennoch zumeist militärfixiert ist. Gleichzeitig werden die trotz bisher geringer Kapazitäten vorhandenen Erfolge der ZKP öffentlich kaum wahrgenommen bzw. – wie in Afghanistan – dem Militär zugerechnet.

Bei internationalen Krisenengagements inkl. der deutschen Beteiligungen daran ist die Wirksamkeitsorientierung generell unterentwickelt. Konzeptionell unklar bzw. strittig ist, was externe Akteure zur akuten und strukturellen Krisenbewältigung leisten können. (vgl. „Illusion Statebuilding“, fehlende Konzepte für Sicherheitssektorreform und Rule of Law). Unklar bzw. strittig ist auch vielfach, welche Akteure was am besten, weniger gut oder am wenigsten leisten können. Ziele sind viel zu wenig operationalisiert, ihre Umsetzung also kaum seriös überprüfbar. Über die Evaluierung von Einzelmaßnahmen hinaus fehlt es an systematischen und unabhängigen Wirksamkeitsbewertungen und Lessons-Learned-Prozessen, vor allem auf der politischen Führungsebene. Flächendeckend fehlt es an institutionalisierten Gedächtnissen. Dies gilt für die militärischen und zivilen Akteure gleichermaßen.

Nach wie vor besteht ein Widerspruch zwischen der Notwendigkeit, Friedensprozesse langfristig und für die Konfliktparteien berechenbar zu unterstützen und den Zwängen jährlicher Haushaltsaufstellung und Mandatserteilungen für Bundeswehreinätze.

Sowohl im Strategischen Konzept der NATO von 2010 als auch in den Dokumenten, die die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU festlegen, sind grundlegende Differenzen der Vertragspartner teilweise nur mühsam durch Formelkompromisse überdeckt. Die tatsächlichen Differenzen zeigten sich besonders deutlich bei der Frage der Beteiligung am Irakkrieg 2003 bzw. beim Libyenkrieg 2011.

Empfehlungen

Es bedarf einer breiten und öffentlichen friedens- und sicherheitspolitischen Information, Debatte und Verständigung über die Werte, Interessen, Ziele und Instrumente deutscher Friedens- und Sicherheitspolitik. Damit die seit Jahren beschworene, aber nicht zustande gekommene Debatte auch Wirklichkeit wird, sind echte Diskussionsanstöße von Bundesregierung und Bundestag, ein strukturierter Dialog quer zu bestehenden sicherheits- und friedenspolitischen Communities und ein schnelles Ausnutzen von Zeitfenstern unabdingbar. Eine Rückbesinnung auf die Grundwerte und -normen internationaler Friedens- und Sicherheitspolitik ist notwendig, und es muss geklärt werden, wie bei divergierenden Zielen (die sich derzeit insbesondere, aber nicht ausschließlich zwischen im weitesten Sinne wirtschaftspolitischen Zielen einerseits und friedens-, menschenrechts- oder entwicklungspolitischen Zielen andererseits ergeben) die Prioritäten gesetzt werden sollen. Zudem muss zukünftig viel mehr Klarheit darüber geschaffen werden, was mit welchen Instrumenten erreicht werden kann. Dabei sollte nicht nur von den derzeit zur Verfügung stehenden Instrumenten ausgegangen werden, sondern auch überlegt werden, welche Instrumente gestärkt bzw. neu entwickelt werden könnten – ggf. durch gemeinsame Initiativen im Rahmen der UN, der EU oder der OSZE. Wichtig sind Wirksamkeitsorientierung und unabhängige Wirksamkeitsbewertungen jenseits von Legitimationsinteressen.

Der immer noch erhebliche Rückstand bei Ausstattung und Verfügbarkeit ziviler Kräfte muss zügig abgebaut werden, zusätzlich sollte ein strukturierter Dialog zwischen den einzelnen Akteuren etabliert werden, inkl. akteurs- und ressortübergreifender Ausbildung, Lageerfassung, Sammlung von *Lessons Learned*.



Eine politische Evaluierung des militärischen und zivilen Engagements Deutschlands in Afghanistan, auf dem Balkan, in der Kaukasusregion, am Horn von Afrika, im Kongo und im Nahen Osten erscheint dringend geboten und könnte grundlegende Erkenntnisse darüber liefern, welche Instrumente für welche Ziele geeignet sind und wie in Zukunft sicher gestellt wird, dass realistische Ziele formuliert und die dafür passenden bzw. erforderlichen Ressourcen bereit gestellt werden. Eine Evaluation des rein zivilen Engagements in Nordafrika, Kenia und lateinamerikanischen Konfliktregionen (z.B. Kolumbien, Guatemala) könnte Erkenntnisse darüber liefern, was mit rein zivilem Engagement bewirkt werden kann.

In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass unterschiedliche Vorgehensweisen und Interessenabwägungen innerhalb der NATO oder der EU zu sich widersprechenden politischen Strategien auf Ebene der UN bzw. sich widersprechenden politischen, militärischen oder zivilen Strategien in konkreten Konfliktregionen führen. Hier muss eine Klärung auf außenpolitischer Ebene herbeigeführt werden. Auch hierfür sind personelle und konzeptionelle Ressourcen erforderlich!

In die politischen Entscheidungsprozesse zu Mandaten für Auslandseinsätze der Bundeswehr sollte vermehrt auch die fachliche Expertise derjenigen, die über einsatzrelevantes Wissen, insbesondere Regionalkompetenz verfügen, einfließen. Dies gilt besonders für die Wirkungsanalyse von Einsätzen, wo die kontinuierliche Begleitung durch unabhängige Regionalkompetenz unabdingbar ist.

Unabhängig von möglichen oder bestehenden Bundeswehrmandaten sollten verstärkt ressortübergreifende Länderstrategien entwickelt werden, bei denen die Expertise zivilgesellschaftlicher Akteure einbezogen wird.

Der Aktionsplan ZKP sollte gemeinsam mit den in der ZKP/ZKB aktiven (staatlichen und nichtstaatlichen) Organisationen zu einem echten politisch-strategischen Konzept weiterentwickelt werden. Dabei sollten auch die Förderung von Strategiefähigkeit und -bildung und Konzeptionen für die Unterstützung von *Statebuilding* und *Rule of Law* berücksichtigt werden.

Es sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, wie – ohne das Haushaltsrecht des Parlaments in Frage zu stellen – eine langfristige, verlässliche Finanzierung des Engagements in den Konfliktregionen sichergestellt werden kann, in denen Friedensprozesse absehbar eher Jahrzehnte als Jahre dauern.

Teil II: Strategische Ebene / Ressortebene

Sachstand

Ausgehend von jahrzehntelanger Erfahrung ist die Kooperation der Akteure auf Arbeitsebene in Deutschland und im Einsatzland wesentlich für den Erfolg bei einem gemeinsamen Engagement im Sinne der Interaktion.

Da die einzelnen Ressorts manchmal unterschiedliche Ziele verfolgen bzw. auf Beschluss des Bundestages handeln, ist ein Konsens über die Ziele des Engagements und über die priorisierten Maßnahmen wesentliche Voraussetzung für ein Gelingen auf der taktisch-operativen Ebene im Einsatzland.

Die Bemühungen, einen ganzheitlichen nationalen Ansatz in Planungs- und Führungsprozessen zu gestalten, erfolgen aktuell unter anderem in folgenden Koordinierungsrunden und Gesprächsformaten unterhalb des Bundeskabinetts:



- Ressortkreis „Zivile Krisenprävention Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ (Vorsitz AA);
- Beirat Ressortkreis (Experten aus Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft) als Ausdruck der Verbindung zur Zivilgesellschaft;
- Fortgesetzter Trend zum Einsatz von Austausch-/Verbindungsbeamten;
- Monatsgespräche auf Staatssekretär-Ebene zu AFG;
- Arbeitskreis der Planungsstäbe von AA, BMVg und BMZ („Drafting Team“);
- Runde der Politischen Direktoren AA, BMVg, BMZ und BMI;
- Arbeitsgruppe „Afghanistan“, bestehend aus Referatsleitern AA, BMVg, BMZ und BMI;
- einer zeitlich befristet einberufene Arbeitsgruppe (bestehend aus Mitgliedern des AA, BMVg, BMZ und BMI) zur Erstellung des jährlichen Fortschrittsberichtes der Bundesregierung;
- Deutsches PRT-Konzept – Mitgliederrunde in AFG;
- Ressortübergreifende *Provincial Development Funds* (AA, BMZ, BMVg) für den Aufbau in den afghanischen Provinzen Kunduz, Taloqan und Badakshan;
- Sicherheitspolitischer Referatsleiter-Kreis an der BAKS;
- Lehre, Ausbildung, Dialogveranstaltungen und Übungen an der BAKS, am Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), an der Führungsakademie und dem VN-Ausbildungszentrum der Bundeswehr, an den Ausbildungsstätten der Polizeien und der AKNZ;
- Nachrichtendienstliche Lage;
- Krisenrunden im AA, Krisenstab AA, spontane ressortübergreifende Krisenrunden;
- Task Force Sudan (künftig laut Empfehlung der ressortübergreifenden Leitlinien „Fragile Staaten“ bei krisenhaften Zuspitzungen weitere länder- oder regionenspezifische Task Forces);
- Gesprächsrunde zu Vereinbarungen zwischen VENRO und BMVg unter Einbeziehung von AA und BMZ.

Bewertung

Die entwickelten Instrumente und Verfahren der Koordinierung sind durchaus wertvolle Bausteine für jetziges Handeln wie auch für Überlegungen zur zukünftigen Ausgestaltung einer ressortübergreifenden und nach Möglichkeit mit den NROs abgestimmten Politik gegenüber fragilen Staaten. In der konkreten Ausgestaltung dieser ressortübergreifenden Zusammenarbeit überwiegen bisher allerdings *ad-hoc*-Lösungen, bei denen vor dem Hintergrund der Ressortunabhängigkeit dann auch noch kontrovers diskutiert und gehandelt wird. Die Erfahrung bei allen Formen der Zusammenarbeit über Ressortgrenzen hinweg zeigt, dass Begriffe (z.B. Sicherheit für wen?) häufig sehr unterschiedlich verstanden und benutzt werden. Bewertungen spezifischer Situationen fallen aufgrund unterschiedlicher Blickwinkel der Beteiligten oft verschieden aus mit dem Ergebnis, dass die darauf aufbauenden denkbaren und notwendigen Maßnahmen ebenfalls ganz unterschiedlich gesehen werden.

Die Diversität der beteiligten Ressorts der Bundesregierung, unterschiedliche Interessen der Teilverantwortlichen, geringe Flexibilität bei der Aufgabenverteilung und im Hinblick auf Titel/Kapitel des Haushaltes, sowie kontroverse politische Forderungen auf Partei- und Bundeslandebene werden immer wieder auch in das



Einsatzgebiet übertragen und stellen (insbesondere militärische) Akteure im Einsatzgebiet vor große Herausforderungen. Diese werden umso größer, wenn durch die Bundesregierung keine klare, realistische Zielsetzung vor Beginn eines zivilen und militärischen Engagements erfolgt. Hinzu kommt die Schwierigkeit einer hohen Personalfuktuation in den Ministerien.

Diese Einschätzung wird auch durch eine Umfrage der AG „Vernetzte Sicherheit“ des ZIF bestätigt.² Danach bewerten „Praktiker“³ aus dem AA, BMVg, BMZ, der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und einzelnen Nichtregierungsorganisationen das reale vernetzte Handeln sehr gegensätzlich, insgesamt aber überwiegend kritisch. Bemängelt werden vor allem das Fehlen eines kohärenten Konzepts der Vernetzung sowie auf Seiten der Politik klare Aufträge und der Wille zu besserer Vernetzung. Als prioritär wird die Vernetzung staatlicher Akteure gesehen, die besonders umstrittene Vernetzung zu nicht-staatlichen Akteuren eher als zweitrangig.

Nichtstaatliche Akteure sollten, um unnötige Friktionen zu vermeiden, über das staatliche Handeln so weit wie möglich informiert werden, aber auch ihrerseits ihre Ziele und geplante Arbeitsweise offenlegen. Insofern ist aus Regierungssicht eine gesamtstaatliche, umfassende und abgestimmte Sicherheitspolitik erforderlich, die politische und diplomatische Initiativen genauso umfasst wie wirtschaftliche, entwicklungspolitische, polizeiliche, humanitäre, soziale und militärische Maßnahmen.

Voraussetzung für die Zusammenarbeit der Ressorts im Sinne gemeinsam formulierter Ziele bleibt ein gemeinsames Verständnis der Situation im Sinne eines gemeinsamen Lagebildes und daraus abgeleiteter Maßnahmen.

Die stärkere Verzahnung der vorhandenen Potenziale sowie die Verbesserung der Informationssysteme stellen dauerhaft zu leistende Aufgaben dar. Ob und inwieweit die Zusammenarbeit in Bündnissen und die sich wandelnde Sicherheits- und Bedrohungslage Anpassungsbedarf nach sich ziehen, wird zu analysieren sein. Nicht übersehen werden darf die Gefahr einer „Rückabwicklung“ von Koordinierungsrunden nach Beendigung des militärischen AFG -Engagements. Wirkte der AFG-Einsatz bisher als „Katalysator“ für die Weiterentwicklung der Interaktion von zivilen und militärischen Akteuren in Konfliktgebieten, so besteht Anlass zur Sorge, dass mit „Wegfall“ des Einsatzes auch der Druck auf mögliche Reformen der Interaktion abnimmt.

Lehren des BMVg⁴ sind bisher folgende:

1. Festlegen einer „Strategie, wie man Soldaten in den Einsatz schickt und wie man sie wieder herausholt“;
2. vor Einsatzbeginn „realistisches Abwägen, ob das gesteckte Ziel erreichbar ist“;
3. Abschätzen „der Kosten des Einsatzes sowie des wahrscheinlichen Blutzolls“;
4. „Berücksichtigen der Verpflichtungen im Bündnis“.

Jenseits der institutionellen Ebene zeigt sich in der Praxis immer wieder die besondere Bedeutung einzelner handelnder Personen sowohl im staatlichen als auch im nichtstaatlichen Bereich.

² ZIF Policy Briefing „Vernetztes Handeln auf dem Prüfstand: Einschätzungen aus deutschen Ressorts.“ AG Vernetzte Sicherheit, Berlin, November 2011.

³ Referatsleiter, Abteilungsleiter, Geschäftsführer, Befehlshaber Einsatzführungskommando der Bundeswehr, usw.

⁴ Siehe das Interview mit BM de Maizièere in DER SPIEGEL 10/2012.



Empfehlungen

Ziel muss es sein, ein gemeinsames Verständnis von einem Einsatzgebiet so strukturiert aufzubauen, dass alle Beteiligten langfristige Beiträge für realistische Ziele leisten können. Dabei sollen sie sich mit ihren spezifischen Gesichtspunkten wiederfinden können und schließlich durch eine darauf zugeschnittene Form der Aufbereitung dieses gemeinsamen Verständnisses einen Mehrwert für eigene Zwecke und das Gesamtziel erfahren. Bundesregierung und Parlament sind dafür verantwortlich, dass Schlüsselfähigkeiten und Kernkompetenzen des deutschen Engagements dabei regelmäßig überprüft und bei Bedarf fortentwickelt werden.⁵

Für einen integrativen, ressortübergreifenden Ansatz sind zur Förderung der Vernetzung folgende Maßnahmen auf allen staatlichen Ebenen (Führungsmechanismen, Ziele, Instrumente, Mittel, Schnittstellen, Regelungen) zu prüfen:

- Um die Bedarfsorientierung bei komplexen zivil-militärischen Engagements in Konfliktgebieten nicht als ein Produkt des Zufalls erscheinen zu lassen und um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, könnte eine permanente zivil-militärische Planungs- und Führungseinheit in Berlin (BK/AA/BMZ/BMVG/BMI/?) eingerichtet werden, die im Rahmen eines ressortgemeinsamen Konzepts mit Hilfe eines „Geschäftsplans“ fragile Staaten ständig beobachtet und – nach entsprechender gemeinsamer Ausbildung – ein möglichst abgestimmtes Engagement in Konfliktgebieten plant, überwacht und steuert, nachdem zuvor ein möglicher Einsatz mit der internationalen Gemeinschaft und der betroffenen Regierung abgestimmt und so weit wie möglich die Zivilgesellschaft des Landes konsultiert wurde.
- Die Planungs- und Führungseinheit könnte von einem hochrangigen Angehörigen des AA oder eines anderen Ressorts geleitet werden. Der Leiter dieser Gruppe könnte regelmäßig zu ressortübergreifenden Arbeitstreffen einladen, zu dem die angesprochenen Ressorts einen ständigen Vertreter entsenden. Regionalbeauftragte der Ressorts und Subsysteme aus anderen Ressorts könnten zeitlich befristet und lageorientiert zur Verstärkung abberufen werden (z.B. je nach Auftrag zu einer „Einsatzgruppe XYZ-Land“ aus Wirtschaft, Landwirtschaft, Bildung, Gesundheit oder Justiz). Bei der Vorbereitung und Durchführung o. a. Arbeitstreffen könnten auf Ressortebene berücksichtigt/angesprochen werden: AA, BMI, BMVg, BMZ, BMF, BMWI, BMJ, BMAS, BMELV.
- Im konkreten Fall einer kurzfristig erforderlichen Interaktion sollten Ressorts und NGOs zu einer kleinen gemeinsamen Projektgruppe eingeladen werden, um gebündelte Expertise zu nutzen und auf dieser Basis den größten gemeinsamen Nenner der Zielerreichung anzustreben, einen Experten als ständigen Abgeordneten für Konferenzen in der o. a. Planungs- und Führungseinheit bestimmen und Normen sowie Strategien für ihr Ressort/Organisation festlegen.
- Darüber hinaus könnten in ressortübergreifenden Arbeitstreffen Kernkompetenzen, Schlüsselfähigkeiten, Leistungsangebote, Kooperationsfelder und spezielle Fähigkeiten angeboten sowie Möglichkeiten zum Informationsaustausch, zur Abstimmung und Kooperation zur Verknüpfung von militärischen Zielen und humanitärer Hilfe abgesprochen werden. Aus diesen Grundlagen könnte zur Vermeidung von Überschneidungen ein „Geschäftsplan“ entstehen mit Organigramm und Ablaufstrukturen zur

⁵ Vgl. Arbeitspapier der Planungsstäbe AA/BMZ/BMVg, „Leitlinien für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten“, Berlin 2011.



Definition des Maßes einer Arbeitsteilung. Arbeitsbeschreibungen könnten zusätzlich Fähigkeiten, Aufgabenverteilung und Kommunikationsbeziehungen des ausführenden Personals manifestieren.

- Ein in Deutschland institutionalisiertes Netzwerk potenzieller Akteure, das in seinem Umfang und seiner Aktualität ständig gepflegt werden muss, ist für eine gute Vorbereitung des ggf. gemeinsamen Engagements unerlässlich.
- Fähigkeitsentwicklungen für zahlreiche Szenarien eines zukünftigen Einsatzes und Abläufe innerhalb bestimmter Prozesse könnten in ressortübergreifenden Krisenmanagementübungen regelmäßig geübt und weiterentwickelt/optimiert werden.
- Vor Einsätzen sollte jede externe Intervention sich um Legitimität und Nachvollziehbarkeit bei drei Zielgruppen bemühen: der Bevölkerung der „Heimat“, der Bevölkerung vor Ort und der Regierungsebene vor Ort. Zudem sollte den Akteuren eine gemeinsame Ausbildung, oder zumindest gemeinsame Ausbildungsmodulare, ein einsatzvorbereitendes Training und/oder die gemeinsame Teilnahme an Konferenzen, Seminaren und anderen Veranstaltungen stärker angeboten werden als bisher.
- Leitung und Durchführung des Engagements sollten nach Möglichkeit unter vollständiger Beachtung der sechs Prinzipien der 3C Roadmap⁶ erfolgen.
- Erfahrungen aus den Einsätzen könnten in Form von Wirksamkeitsanalysen und Verbesserungsvorschlägen umgesetzt werden.
- Auf Grund der großen Bedeutung des handelnden Personals sollte der Personalauswahl besondere Beachtung geschenkt werden.

Zusammengefasst bedeutet das für die Ressorts, zu versuchen, dass alle für die erweiterte Sicherheit relevanten staatlichen zivilen und militärischen Akteure, deren Ziele, Prozesse, Fähigkeiten und Strukturen in den Bereichen Ausbildung, Planung, Einsatz, Auswertung und Weiterentwicklung für die Entscheidungsfindung der Führung in den drei Phasen der Krisenfrüherkennung/-prävention, Krisen- und Kriegsbewältigung und Krisen- oder Kriegsnachsorge von Bedeutung sind, sich untereinander abstimmen und ein koordiniertes gemeinsames Krisenmanagement betreiben.

Die sicherheitspolitischen Herausforderungen werden nicht abnehmen, eine notwendige tiefgreifende Kooperation und Koordination aller Akteure wird vermehrt eingefordert und der politische Wille dazu auf den Prüfstand gestellt werden.

Teil III: Operative Ebene

Es gibt zahlreiche Situationen, in denen zivile und militärische Akteure im Rahmen von Auslandseinsätzen aufeinandertreffen und sich die Frage einer Zusammenarbeit stellt. In diesem Teilabschnitt wird zwischen zwei

⁶ Sechs Prinzipien der 3C Roadmap (Stärkung von Eigenverantwortung und Kapazitäten in betroffenen Staaten, möglichst rasche und angemessene Reaktion auf Veränderungen im Partnerland, Verbesserung der gegenseitigen Rechenschaftspflicht von Partnerländern und internationalen Akteuren, Verringerung der Belastung des Partnerlandes durch Koordination der externen Unterstützung, effizienter Einsatz der beschränkten Mittel unter Vermeidung von Doppelspurigkeiten und Finanzierungslücken, Verbesserung und Vertiefung der gemeinsamen Lernprozesse und Erhöhung der Reaktionsfähigkeit), http://www.3C-Conference2009.ch/en/Home/Conference_Outcomes



Fällen unterschieden, in denen militärische Akteure jeweils andersartige Rollen einnehmen. Im ersten Fall handelt es sich um gewaltsam ausgetragene Konflikte. Im zweiten Fall handelt es sich um Einsätze im Kontext von Naturkatastrophen wie z.B. dem Erdbeben in Haiti, der Flut in Pakistan oder dem Tsunami in Süd- und Südostasien.

Fall 1 – Gewaltsam ausgetragene Konflikte

Die Arbeit in Bürgerkriegsländern macht für zivile Akteure und insbesondere Nichtregierungsorganisationen (NRO) seit Jahrzehnten einen wichtigen Teil ihrer Arbeit aus. Nirgends sonst sind Not und Armut so ausgeprägt wie im Kontext von massiver Gewalt. Seit den frühen neunziger Jahren arbeiten NRO zunehmend neben militärischen Akteuren, die manchmal mit, manchmal ohne Mandat der Vereinten Nationen in diese Länder intervenieren, um für Sicherheit zu sorgen. Beispiele sind unter anderem Somalia, Afghanistan, die Balkankonflikte in Ex-Jugoslawien, die Demokratische Republik Kongo, Tschad und Libyen. Das Zusammentreffen von NRO und militärischen Akteuren hat aufgrund von unterschiedlichen Organisationslogiken und Zielsetzungen immer wieder für Auseinandersetzungen und Konfliktstoff gesorgt.

Während sich staatliche Akteure im Rahmen des Ansatzes der „vernetzten Sicherheit“ einer „Politik aus einem Guss“ verpflichtet haben, nehmen die meisten NRO eine Sonderrolle für sich in Anspruch. Sie berufen sich in Konfliktregionen auf die humanitären Prinzipien der Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit und halten eine Äquidistanz zu allen bewaffneten Konfliktparteien, um Zugang zu ihren Zielgruppen zu erhalten.⁷ An dieser Vorgehensweise halten sie umso mehr fest, als Übergriffe auf nationale und internationale Mitarbeiter von NRO in den vergangenen Jahren massiv angestiegen sind.⁸

Auf der Basis der humanitären Prinzipien sind in den vergangenen Jahren eine ganze Reihe von nicht bindenden Regelwerken, Abkommen und Guidelines entstanden, die das Verhältnis zwischen zivilen und militärischen Akteuren regeln, darunter die so genannte Oslo oder MCDA Guidelines, die IDRL Guidelines sowie ein *code of conduct*, der zwischen dem amerikanischen NRO Dachverband Interaction und dem amerikanischen Militär vereinbart wurde.⁹ Prinzipiell haben diese Schriftstücke die Interaktion bzw. Koexistenz der verschiedenen Akteure verbessert.

1. Interaktion zwischen staatlichen Akteuren

Sachstand

Grundsätzlich ist bei einem militärischen Engagement der Bundeswehr in einer Friedensmission/in einem Kampfeinsatz auf der Grundlage eines Bundestagsmandates (zunächst generell mit zwölfmonatiger Dauer) für die Soldaten vor Ort die Einbindung in eine multinationale Kommandostruktur der Regelfall. Den dabei vorliegenden militärischen Standards (z.B. *Standing Operating Procedures; Rules of Engagements*) ist die deutsche Gesetzgebung übergeordnet (somit auch das Soldaten- und das Wehrstrafgesetz). Scheinbar hat es also der deutsche Soldat bei Vorbereitung in Deutschland und auch im Einsatzland leicht. Die Realität führt allerdings

⁷ Von dieser Regel gibt es allerdings auch Ausnahmen, beispielsweise die deutsche NRO Kinderberg, die sich offen zu einer Zusammenarbeit mit der Bundeswehr bekennt.

⁸ Vgl. ODI 2009 und die Datenbank von Humanitarian Outcomes (<http://www.humanitarianoutcomes.org/>)

- durch diverse beteiligte Ressorts der Bundesregierung,
- unterschiedliche Interessen der Teilverantwortlichen,
- bürokratisch-penibles Denken in Zuständigkeiten (auch innerhalb des BMVg und anderer Ressorts!) und in Titeln/Kapiteln des Haushaltes,
- politische Forderungen auf Partei- und Bundeslandebene sowie
- durch Übertragen dieser Gemengelage in das Einsatzgebiet

bei dem militärischen Engagement insbesondere bei asymmetrischem, terroristischem Agieren von Opponenten zu einer extremen Herausforderung! Diese wird umso größer, wenn durch die Bundesregierung keine klare, realistische Zielsetzung vor Beginn eines zivilen und militärischen Engagements erfolgt!

Ferner ändert sich bei einem mehrjährigen Einsatz generell die deutsche politische Haltung unter dem Einfluss sich ändernder innen- und bündnispolitischer Konstellationen. Das sich politisch in einen Strudel – in eine Abwärtsspirale der Gewalt – Hinein-Ziehen-Lassen hat erfahrungsgemäß in Deutschland wie im Einsatzland extrem negative Folgen.

Bewertung

An diesem Beharren auf eigene Zuständigkeit, einzelnen Ressortaufgaben und bürokratischem Festhalten an der jeweiligen Geschäftsordnung wird sich erfahrungsgemäß nichts ändern. Die Haushaltsordnung und die Interessen der einzelnen Bundestagsausschüssen tun ein Übriges.

Empfehlungen

Aus operativer Sicht ist zu empfehlen:

- In der Kooperation der Akteure auf Arbeitsebene in Deutschland und im Einsatzland spielen Verantwortungsbereitschaft, Mut zum selbständigen Handeln (generell „ins Ungewisse“), eigener Wille zur Zusammenarbeit, Hintanstellen von Eigeninteressen (des Ressorts, der Organisation) etc. eine wichtige Rolle;
- von besonderer Bedeutung ist auch die Personenkenntnis (Fluktuation!) im Sinne des Sich-persönlich-Kennens der Akteure und der Möglichkeiten der jeweiligen Organisation;
- Notfallplanung, Flexibilität, Kooperationsbereitschaft und Improvisationsfähigkeit sind Teil eines erfolgreichen Engagements („jeder Einsatz ist anders!“);
- fairer Umgang mit den Medien – auf Gegenseitigkeit beruhend! – dient der gemeinsamen Zielerreichung (z.B. abgestimmte Sprachregelung);
- eine das Engagement begleitende Kontrolle, die zur Nachsteuerung neuer geeigneter Maßnahmen im Sinne der Zielerreichung führt, hat ständig zu erfolgen;

⁹ Es ist wichtig anzumerken, dass sich die Oslo Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets (MCDA) nur auf den Fall von Naturkatastrophen beziehen. Darüber hinaus sind die meisten Vereinbarungen nur von einer begrenzten Anzahl von Akteuren unterzeichnet worden.

- eine effiziente Zusammenarbeit mit Akteuren anderer Staaten in dem international durchgeführten Engagement bietet sich an.¹⁰

2. Interaktion zwischen Militär und NRO

Sachstand

Im Rahmen der Interaktion zwischen NRO und Militär lässt sich zwischen einer ganzen Reihe unterschiedlicher Interaktionsformen unterscheiden.

- Kommunikation im Inland:** Die Kommunikation zwischen Bundeswehr bzw. BMVG und NRO in Deutschland findet unsystematisch statt. NRO werden sporadisch zu Schulungen in Ahrweiler (AKNZ), Hamburg (Haus Rissen und Führungsakademie der Bundeswehr) eingeladen. Darüber hinaus finden von Zeit zu Zeit Podiumsdiskussionen statt, die meist eher polarisieren als vermitteln.
- Rhetorische Vereinnahmung von NRO für militärische Zwecke:** Im Hinblick auf die rhetorische Vereinnahmung bestehen durchaus Brüche zwischen den unterschiedlichen Interventionsmächten. So hat sich beispielsweise das amerikanische Militär dazu verpflichtet, NRO nicht rhetorisch für sich zu vereinnahmen und sie nicht als „force multiplier“ zu beschreiben. Die Diskussion in Deutschland geht derzeit in eine andere Richtung. Ein gutes Beispiel dafür ist die die heftig umstrittene Afghanistan-Fazilität, die durch das BMZ im Jahr 2010 aufgelegt wurde und die Vergabe von Mitteln nicht nur an eine bestimmte Zielsetzung sondern auch an die Arbeit im Einsatzgebiet der Bundeswehr koppelte.¹¹ War die Idee der Äquidistanz noch vor einigen Jahren auch von staatlichen Akteuren akzeptiert, bemüht sich die Bundesregierung spätestens seit dem Regierungswechsel um eine stärkere auch rhetorische Einbindung von NRO in den Ansatz der vernetzten Sicherheit und versucht die Sonderrolle der NRO „aufzubrechen“.
- Information über Arbeit von NRO im Ausland:** Im Kontext von bewaffneten Konflikten findet keine systematische Information der an dem Konflikt beteiligten Parteien über die Arbeit der NGOs statt. Folge sind ein Informationsdefizit auf Seiten der Konfliktparteien und möglicherweise die Behinderung von Abläufen.
- Unterscheidbarkeit von militärischen und zivilen Akteuren:** Eine eindeutige Kennzeichnung von militärischem Personal durch Uniformen und die entsprechende Kennzeichnung von militärischen Fahrzeugen wird inzwischen weitgehend umgesetzt und auch das Waffenverbot auf NRO Gelände weitgehend respektiert. Gleichwohl wird von NRO berichtet, dass sich militärische Akteure nicht immer an diese Vereinbarung halten, z. B. bei Besuchen von Soldaten an den Projektstandorten oder in Büros von NROs.

¹⁰ Dies ist jedoch ein eigenes Thema, das hier nicht weiter behandelt wird.

¹¹ Die Afghanistan-Fazilität wurde nur von sehr wenigen NRO in Anspruch genommen. Unter ihnen war auch die Welthungerhilfe, die jedoch dem eingereichten Projektantrag eine Präambel voranstellte, in der sie sich ausdrücklich vom Ansatz der vernetzten Sicherheit distanzierte. Die von der Welthungerhilfe beantragten Projekte befinden sich nicht in den von der Bundesregierung vorgeschriebenen Gebieten.

- e. **Umgang mit dem Konzept der „Counter Insurgency“ (COIN)**, einer politisch-militärisch-zivilen Aufstandsbekämpfung. Für NRO stellt dieses Konzept eine gravierende Vermischung der Mandate dar. Gleichwohl arbeitet gegenwärtig das BMVg an der Konkretisierung dieses umfassenden Ansatzes.
- f. **Weitergabe von sicherheitsrelevanten Informationen:** Sicherheitsrelevante Informationen werden von NRO grundsätzlich nicht weitergegeben, um die Unabhängigkeit, Neutralität und Unparteilichkeit von NGOs, die im Konfliktkontext tätig sind, nicht zu gefährden. Zu sicherheitsrelevanten Informationen gehören nicht nur Informationen über Aktivitäten von Konfliktparteien, über die Strukturen von Konfliktparteien oder Aufenthaltsorte sondern auch die generelle Einschätzung des politischen und sozialen Umfelds. Umgekehrt gibt es Restriktionen bei den Streitkräften, die die Weitergabe von sicherheitsrelevanten Informationen an NRO erschweren.
- g. **Nutzung militärischer Infrastruktur:** Im Allgemeinen greifen NRO nur im äußersten Notfall auf militärische Infrastruktur zurück. Auf den Transport von Sachgütern und die Nutzung des Postwesens des Militärs wird verzichtet. Wenn akute Lebensnot für Personal und/oder Bevölkerung drohen, werden Feldlazarette, Transportmittel und im schlimmsten Fall auch militärische Evakuierungsdienste und bewaffnete Eskorten in Anspruch genommen.
- h. **Gemeinsame Implementierung von Projekten:** Mit Ausnahme weniger NROs findet keine gemeinsame Implementierung von Projekten durch Bundeswehr und NRO unter einer gemeinsamen Projektleitung statt.

Bewertung

Generell hat sich die Interaktion zwischen dem Militär (der Bundeswehr) und NRO seit Anfang der Intervention in Afghanistan erheblich verbessert. Auf beiden Seiten ist mehr Verständnis für die je unterschiedliche Rolle entstanden und eine ganze Reihe von gemeinsam entwickelten Verhaltensregeln wird befolgt. Zeitgleich ist die Anzahl der Übergriffe auf NRO zumindest in einigen Ländern (Afghanistan, Somalia, Sudan) erheblich angestiegen, weil die betroffene Bevölkerung/die Opponenten keinen großen Unterschied zwischen den Akteuren sehen und dieser auch nur sehr schwer vermittelbar zu sein scheint. In einigen Bereichen der Interaktion zwischen NRO und Militär – insbesondere im Rahmen der Kommunikation und Information – lassen sich nach wie vor Defizite ausmachen, die auf beiden Seiten Anpassungsbemühungen notwendig machen.

Empfehlungen

Zu empfehlen aus operativer Sicht ist daher Folgendes:

- Mit Rücksicht auf die unterschiedlichen Organisationskulturen und -logiken sollte eine umfassende, viele Details einschließende Abstimmung zwischen staatlichen Akteuren und NRO nicht als erstrebenswertes Ziel angesehen werden; sie würde nur zu einer Ansammlung von Informationen führen, die kaum überschaubar und noch weniger beherrschbar ist, im Übrigen aber viel Arbeitskraft bindet. Auf der anderen Seite muss erreicht werden, dass die einzelnen in einem Einsatzgebiet präsenten

Akteure wenigstens voneinander und ihren Aufgaben wissen¹² und schnell, insbesondere in Gefahrensituationen, zueinander Kontakt aufnehmen können.

- Die Bundesregierung sollte die Sonderrolle, die NRO im Rahmen von *statebuilding*-Prozessen einnehmen, im Sinne der Sicherheit von NRO Mitarbeitern und der Möglichkeit des Zugangs zu Bevölkerungsgruppen, die für staatliche Akteure aufgrund ihres Status als Konfliktpartei kaum erreichbar sind, akzeptieren. NRO sind keine Durchführungsorganisationen der Politik. Die gegenwärtige, diesbezügliche Erwartungshaltung staatlicher Akteure sollte entsprechend korrigiert werden.
- Die Prinzipien der Unterscheidbarkeit und klaren Trennung der Mandate sollten beibehalten bzw. weiter ausgebaut werden.
- Als Grundlage für eine Verbesserung von zukünftigen Interaktionen zwischen NRO und Militär im Ausland sollte ein Basiskatalog bzw. *code of conduct* im Sinne von Prinzipien, Verfahren o. ä. für die zivilen sowie militärischen Akteure in Deutschland erstellt werden, der für einen konkreten Fall in einem Einsatzland zu modifizieren wäre.
- Der Austausch zwischen Bundeswehr und NRO in Deutschland sollte ausdrücklich gesucht und systematisiert werden. Auf diese Weise können gegenseitige Einblicke in die Funktionsweise der jeweils anderen Organisation/Institution ermöglicht und etwaige Missverständnisse vermieden werden. Eine Möglichkeit wäre z.B. die Einplanung von Vorträgen durch NRO im Rahmen von Ausbildungsgängen und einsatzvorbereitenden Maßnahmen der Bundeswehr. Zusätzlich denkbar wäre die Einladung von NRO aus den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe, Menschenrechtsschutz und -förderung sowie Friedensförderung zu den Sitzungen der in Abschnitt 2 vorgeschlagenen Planungs- und Führungseinheit der Bundesregierung, im Rahmen von ressortübergreifenden Arbeitstreffen, ad hoc Gruppen, Ausbildungsmodulen und Krisenmanagement-Übungen.
- Gleichzeitig muss erreicht werden, dass die einzelnen in einem Einsatzgebiet präsenten Akteure wenigstens voneinander und ihren Aufgaben wissen¹³ und schnell, insbesondere in Gefahrensituationen, zueinander Kontakt aufnehmen können. NGOs sollten größere Transparenz über ihre Projektaktivitäten gegenüber allen Konfliktparteien schaffen. Sie sollten offenlegen, in welchen Regionen welche Maßnahmen mit welchem Personal durchgeführt werden. Dafür müssen entsprechende Maßnahmen entwickelt werden. Deutsche militärische Akteure sollten sich stärker bemühen, die bereits vorhandenen Informationsquellen (z.B. AA) zu nutzen. Dabei müssen die Informationen über die gegenseitige Präsenz, Aufgabenstellung und Erreichbarkeit nicht notwendigerweise von einer deutschen staatlichen Institution oder einer deutschen NRO vorgehalten werden, ausreichend wäre es, wenn es eine vertrauenswürdige Institution gäbe, die sich dieser Aufgabe wirkungsvoll annimmt. Darüber hinaus könnte auf militärischer Seite ggf. der Einsatz eines „CIVAD“ erwogen werden. Diese, vom Alliierten Kommando Transformation (SACT) vorgeschlagene Funktion eines „Civilian Actors Adviser“ soll die Kooperation mit allen zivilen Stellen verbessern, indem sie die militärische Seite mit hochrangiger Verbindungsarbeit unterstützt. Der CIVAD soll dabei über eine langjährige Erfahrung als Mitarbeiter einer Internationalen Organisation oder einer NRO verfügen.¹⁴

¹² Die nicht seltene Situation, dass Vertreter von Institutionen im Einsatzland nur zufällig erfahren, welche andere Institution „auch noch im Lande“ ist, sollte endgültig der Vergangenheit angehören.

¹³ Ibid.

¹⁴ Paul aaO S. 27



Fall 2 – Naturkatastrophen

Die Bereitstellung von sowohl nationalen als auch regionalen militärischen Kapazitäten bei Naturkatastrophen (u. a. im Fall des Tsunamis in Aceh (2004), des Erdbebens in Pakistan (2005), der Flut in Mozambique (2007) und des Erdbebens in Haiti (2010)) nimmt zu. Daher ist es wichtig, dem Thema gesonderte Aufmerksamkeit zuzumessen. So wurden beispielsweise im Fall des Erdbebens in Pakistan 2005 Hubschrauber des pakistanischen und internationalen Militärs eingesetzt, um die abgeschnittene Bevölkerung zu versorgen, und im Fall von Haiti setzten die USA rund 10.000 Soldaten zur Unterstützung der Hilfsmaßnahmen ein.

1. Interaktion und Einsatzplanung staatlicher Akteure

Sachstand

Im Fall von Naturkatastrophen gibt es in Deutschland auf der operativen Ebene für ein mögliches ziviles und auch für ein militärisches Engagement zwar durchaus eine Fülle von Jahrzehnte langer Erfahrung, allerdings wird jeweils im akuten Einzelfall unter Berücksichtigung des Ressortprinzips, der Besitzstandwahrung und den Partikularinteressen (des jeweiligen Ministeriums wie auch der zivilen Organisation), von verfassungsrechtlichen Bestimmungen und den Aktionen anderer Staaten bzw. übergeordneten Organisationen (UN, EU, OSZE, NATO...) ad hoc entschieden und gehandelt. Wesentliche Grundlage (im Sinne einer Strategie) ist die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik, für deren Durchsetzung die Bundesregierung verantwortlich ist. Konzeptionelle Folgerungen für den Katastrophenfall sind im Voraus nicht verbindlich festlegbar, da Ort, Zeitpunkt, Ausmaß und Art der Katastrophe generell nicht vorhersehbar sind.

Da die einzelnen Akteure unterschiedliche Ziele haben (durch ihre Statuten/Satzung gebunden sind bzw. auf Beschluss des Bundestages/Weisung des BMVg handeln), sind in Deutschland ein Konsens über die Ziele der Konfliktbearbeitung des Engagements wie auch über die priorisierten Maßnahmen zwischen den Betroffenen (= Bedürftige im Einsatzland) und den Helfern, über die langfristige Realisierung (*end state*) sowie eine frühzeitige Festlegung der dem geplanten Einsatz zu Grunde liegenden nationalen und internationalen Rechtsgrundlagen zwar wesentliche Voraussetzung für ein Gelingen auf der taktisch-operativen Ebene im Einsatzland, aber dort real in Kooperation und im angestrebten internationalen Miteinander nicht umfassend umsetzbar, da u. a. große Reibungsverluste offenbar unvermeidbar sind.

Die verfügbaren amtsseitigen Ressourcen in Deutschland sind zunächst relativ rasch überschaubar. Personal und Material, das von Deutschland aus in das Einsatzgebiet verlegt werden kann, ist generell bekannt. Schwieriger ist es, die Möglichkeiten einer zusätzlichen Unterstützung in der betroffenen Region zu ermitteln. Zudem ist eine kurzfristige Materialbeschaffung in großem Umfang, ggf. weltweit, wegen bestehender Engpässe im Allgemeinen schwierig (z.B. Zeltmaterial für Flüchtlingslager).

Bewertung

Es gibt durchaus bestehende Strukturen und Verfahren in Deutschland, um im Fall von Naturkatastrophen eine gemeinsame Planung für ein koordiniertes ziviles und militärisches Engagement (zur logistischen Unterstützung!) durchzuführen und zielgerichtet im Katastrophengebiet zu agieren. Diese sind jedoch nicht optimal aufeinander abgestimmt.



Empfehlungen

- Im konkreten Fall müssen die vorhandenen Strukturen und Verfahren unbürokratisch, rasch, flexibel, effizient und koordiniert vorgehend genutzt werden.
- Generell gilt für jedes Engagement:
 - Die wirtschaftlichen, ethnischen, kulturellen und rechtlichen Besonderheiten in der Region müssen berücksichtigt werden;
 - eine gut koordinierte Zusammenarbeit aller staatlichen Akteure unter einheitlicher nationaler Führung (z. B. durch den deutschen Botschafter vor Ort oder einen Beauftragten der Bundesregierung) ist ebenso notwendig wie auch die Einordnung in eine gemeinsame internationale Führung;
 - eine neutrale, permanente Kontrolle während der Durchführung der Hilfsmaßnahmen sollte erfolgen sowie erforderlichenfalls ein Nachsteuern der bisherigen Planung;
 - ein in Deutschland institutionalisiertes Netzwerk potentieller Akteure, das in seinem Umfang und seiner Aktualität ständig gepflegt werden muss, ist für eine gute Vorbereitung des ggf. gemeinsamen Engagements unerlässlich.

2. Interaktion zwischen NRO und Militär

Sachstand

Generell ist die Interaktion zwischen militärischen und zivilen Akteuren im Fall von Naturkatastrophen deutlich weniger sensibel als in Bürgerkriegssituationen mit militärischer Intervention von außen. Da viele Katastrophen jedoch im Zusammenhang mit so genannten complex emergencies auftreten, also im Umfeld von Konflikten, gelten auch im Fall von Naturkatastrophen ähnliche Interaktionsregeln wie im Fall von bewaffneten Konflikten. Für die Interaktion zwischen militärischen Akteuren und humanitären Akteuren im Fall von Naturkatastrophen wurden die sogenannten Oslo Guidelines entwickelt.

Derzeit werden von den meisten NRO im Fall von Naturkatastrophen keine gemeinsamen Maßnahmen mit dem Militär implementiert. Eine Nutzung dortiger militärischer Infrastruktur erfolgt nur im äußersten Notfall. Generell ist die Kommunikation und Information sowohl im Inland als auch im Einsatzland (vermutlich) weniger gegeben als in Konfliktkontexten. Allerdings besteht in Hinblick auf viele Interaktionsformen tatsächlich auch weniger Bedarf, z.B. die Weitergabe von sicherheitsrelevanten Informationen.

Bewertung

Die Beweggründe für die Bereitstellung von Militär im Fall von Naturkatastrophen können durchaus unterschiedlicher Natur sein. Sie lassen sich zwar vorwiegend aus Effizienzkriterien oder dem Argument der schnellen Einsatzfähigkeit ableiten. Kritiker befürchten jedoch, dass die Entsendung von internationalen Streitkräften in Katastrophengebiete auch politischen Motiven folgen könnte – besonders im Fall von Myanmar (Burma) und Haiti wurde diese Befürchtung geäußert.

Es ist jedoch weitgehend Konsens, dass der Einsatz von militärischen Mitteln im Fall von Naturkatastrophen unter bestimmten Umständen sinnvoll ggf. sogar unumgänglich sein kann. Die Diskussion um zivil-militärische Interaktion konzentriert sich allerdings bisher auf Konfliktkontexte wie zum Beispiel Afghanistan. Naturkatas-

tropfen werden derzeit nur sehr wenig beachtet. Es ist dringend notwendig, dass sich sowohl nicht-staatliche humanitäre Akteure als auch staatliche Akteure miteinander und untereinander über zivil-militärische Interaktion auch in diesen Kontexten auseinandersetzen.

Fazit: Es gibt durchaus bestehende Strukturen und Verfahren in Deutschland, um im Fall von Naturkatastrophen das zivile und militärische Engagement zu koordinieren und zielgerichtet im Katastrophengebiet zu agieren. Diese sind jedoch nicht optimal aufeinander abgestimmt und die Rollenverteilung ist nicht abschließend geklärt.

Empfehlungen

Folgende Empfehlungen lassen sich aus dem oben beschriebenen Sachstand ableiten:

- Prinzipiell muss bei Naturkatastrophen der Vorrang von zivilen Mitteln gelten und die führende Rolle von humanitären Organisationen wegen ihrer Expertise anerkannt werden.¹⁵
- Streitkräfte sollten im Fall von Naturkatastrophen generell als letzte Option (last resort) eingesetzt werden, wenn aufgrund des Umfangs oder der besonderen Umstände der Katastrophe zivile Hilfsorganisationen nicht allein oder schnell genug Hilfsmaßnahmen auf den Weg bringen können. Diese militärische Unterstützung kann u. a. überseeische Transportmittel (z. B. Schiffe, Flugzeuge), Mittel vor Ort zur Zwischenlagerung sowie Verteilung von Hilfsgütern (z. B. Hubschrauber, LKW, Container etc.) oder auch medizinische Erstversorgung umfassen.
- Militärische Unterstützung darf vorhandene humanitäre Hilfe nicht ersetzen, sondern muss komplementär erfolgen. Sie darf nur auf Anforderung des betroffenen Staates geleistet werden.
- Militärische Unterstützung sollte sich ausschließlich auf die kurzfristige Unterstützung in der Nothilfesituation beziehen und nicht auf langfristige Präsenz angelegt werden. Angesichts der zunehmenden Arbeit im gleichen Kontext wie militärische Akteure sollten humanitäre Akteure nach dem Vorbild des internationalen Roten Kreuzes ihre Kapazitäten im Bereich der Kommunikation mit militärischen Akteuren ausbauen. Mitarbeiter von Hilfsorganisationen sollten in Form von Schulungen besser auf den Kontakt mit militärischen Akteuren vorbereitet werden. Dasselbe gilt für den Kontakt mit nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen.
- Wie im Konfliktkontext sollte auch für den Fall von Naturkatastrophen im Inland gelten, dass der Austausch zwischen NRO und Bundeswehr im Inland ausdrücklich gesucht werden sollte, um schon vor dem Katastrophenfall ein Verständnis über die jeweilige Organisationsweise und zentrale Prinzipien herzustellen.
- Alle beteiligten Akteure sollten dafür Sorge tragen, dass bereits existierende Guidelines wie z. B. die Oslo Guidelines und die International Disaster Response Laws, Rules and Principles der Internationalen Föderation des Roten Kreuzes bei den Einsatzkräften bekannt sind. Humanitäre Akteure sollten in diesem Bereich verstärkt politisch arbeiten.

¹⁵ Vergleiche auch MCDA Guidelines und Principles of Good Humanitarian Donorship

Anmerkungen: Der Beitrag gibt die persönliche Ansicht der Autoren wieder.

Die Teilnahme an der Arbeitsgemeinschaft „Ziviles und militärisches Engagement in Konflikten“ erfolgte aus eigenem Interesse und persönlichem Engagement. Das Arbeitsergebnis bedeutet somit keine in der jeweiligen Organisation, im Ressort etc. abgestimmte Position. Zeitweise haben weitere Experten aus dem Bereich der Ressorts und der NRO an der Arbeitsgruppe teilgenommen.

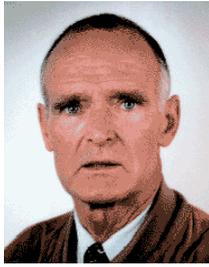
Über die Autoren dieses Beitrags



Dr. Ute Finckh-Krämer MdB: Mathematikerin, arbeitet im Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, seit vielen Jahren ehrenamtlich in der Friedensbewegung aktiv, u.a. als Gründungsmitglied und seit 2005 als eine von zwei gleichberechtigten Vorsitzenden des Bundes für Soziale Verteidigung. Dr. Ute Finckh-Krämer ist Mitglied des 18. Deutschen Bundestages.



Dr. Christian Fuchs: Studienleiter an der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) bis August 2013. Er war Angehöriger des Bundesinnenministeriums, dort Referatsleiter in mehreren Abteilungen, u. a. von 2003-2008 Vertreter des BMI bei der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der NATO.



Helmut Harff: Dipl.-Betriebsw., BrigGen. a.D., ehemals Kommandeur LLBrig 26 *Saarland* und Stv DivKdr KLK/4. Div, zuvor Referatsleiter im BMVg; kommandierte BwEinsätze in Somalia UNOSOM II (1993) und im Kosovo KFOR (1999), war bei SFOR in Mostar 1997/1998 für 10 Monate als CS der „Division Multinationale SudEst Salamandre (DMNSE)“, war 5 ½ Jahre Geschäftsführer des Ausschuss Verteidigung beim Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI), arbeitet heute als freier Journalist.



Axel Jancke: Oberstleutnant i.G, Verwendungen auf strategischer (BMVg, Füs III 1), operativer (Einsatzführungskommando) und taktischer Ebene (Kommandeur Panzeraufklärungsbataillon 6), Einsatzerfahrungen u. a. als Abteilungsleiter für Zivilmilitärische Zusammenarbeit im ISAF-Regionalkommando Nord (2007-08) und als Operationsplaner in Bosnien-Herzegowina (DMNSE: 1999/2000), Referent an der Bundesakademie für Sicherheitspolitik. Zurzeit bereitet sich Axel Jancke im Auswärtigen Amt auf eine Auslandsverwendung vor.



Winfried Nachtwei: Mitglied des Deutschen Bundestages (1994-2009), 2002-2005: Stellvertretender Vorsitzender der Bundestagsfraktion *Bündnis 90/Die Grünen*, sicherheits- und abrüstungspolitischer Sprecher von 2002-2009, Co-Vorsitzender Beirat Zivile Krisenprävention des AA, Vorstand der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, unabhängiger Experte für Friedens- und Sicherheitspolitik.