

Wegbereiter des Comprehensive Approach: Wie Deutschlands Partner den umfassenden Ansatz weiterentwickeln

Andreas Wittkowsky und Ulrich Wittkampff | AG Vernetzte Sicherheit

Der *Comprehensive Approach*, in Deutschland bekannt als umfassender oder vernetzter Ansatz, bleibt eine zentrale Herausforderung des internationalen Krisenmanagements. Die Erfahrung hat gezeigt, dass der Interventionserfolg von einem kohärenten, abgestimmten Einsatz diplomatischer, entwicklungs- und sicherheitspolitischer Instrumente abhängt. Dieses Policy Briefing betrachtet die Trends in vier Ländern, die Vorreiter bei der Umsetzung des *Comprehensive Approach* sind. Deren Erfahrungen können auch für den deutschen Ansatz fruchtbar sein.

Großbritannien: Yes, we can!

Großbritannien führt seine diplomatischen, entwicklungs- und verteidigungspolitischen Aktivitäten der Konfliktbearbeitung in einem **Integrierten Ansatz** (*Integrated Approach*) zusammen. Seine Ausgestaltung erfolgt durch übergeordnete Strategien, spezifische Richtlinien und regelmäßige Evaluierungen. Die staatlichen Akteure kennen die wichtigsten Aussagen dieser Dokumente und orientieren sich an ihnen. Viel Aufwand wird darauf verwendet, aus praktischen Erfahrungen zu lernen. Dennoch bleiben Ressortegoismen eine Herausforderung.

Gemeinsame Institutionen | 2004 wurde eine *Stabilisation Unit* der Regierung geschaffen, die sich nachfrageorientiert mit fragilen und Post-Konflikt-Staaten befasst. Die Mitarbeiter werden von den Ministerien für Äußeres, Entwicklung und Verteidigung gestellt. Die drei Ministerien steuern die *Stabilisation Unit* durch das *Building*

Stability Overseas Board. Grundsätzlich arbeitet sie auf Anfrage dieser Ministerien und führt z. B. Gutachtermissionen, Evaluierungen und Trainings durch. Sie betreut auch die *Civilian Stabilisation Group*, die über 800 Zivilexperten¹ und mehr als 200 Angestellte von Ministerien und Behörden umfasst, die in Stabilisierungseinsätze entsandt werden können. 2010 wurde ein übergeordneter **Nationaler Sicherheitsrat** eingerichtet, in dem die Minister und Staatssekretäre der Schlüsselministerien mindestens einmal pro Woche zusammenkommen.

Gemeinsame Instrumente | Die **Nationale Sicherheitsstrategie** von 2010 beschreibt den *Integrated Approach* als Grundlage der nationalen Sicherheitspolitik. Die 2011 erstellte *Building Stability Overseas Strategy* konkretisiert den Ansatz im Bereich der Frühwarnung, Krisenprävention und schnellen Krisenreaktion. 2012 legte eine inter-ministerielle Arbeitsgruppe **Leitlinien für einen Integrierten Ansatz bei der Strategi-**

¹ Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich die männliche Form verwendet. Es können dabei aber sowohl weibliche als auch männliche Personen gemeint sein.

schen Planung als weitere Arbeitsgrundlage für die ressortübergreifende Zusammenarbeit vor. Um eine integrierte Planung zu unterstützen, werden für ausgewählte Konfliktregionen oder -länder **Joint Assessments on Conflict and Stability** durchgeführt.

Der **Conflict Pool** ist ein gemeinsamer Fonds der Ministerien für Äußeres, Entwicklung und Verteidigung. Eine jüngste Evaluierung bescheinigte dem Pool, ein wichtiges und reaktionsfähiges Instrument zur Unterstützung konfliktpräventiver Initiativen zu sein; seine Verfahren seien aber schwerfällig. Zudem fehle ein strategischer Rahmen, der die komparativen Vorteile und den Ansatz zur Verbesserung der ressortübergreifenden Kohärenz definiert.²

Niederlande: Packen wir's an!

Der niederländische *Comprehensive Approach* knüpft an die politische Kultur des sogenannten Poldermodells an. Dies schätzt Konsens und Kooperation unabhängig vom Dienstrang der Beteiligten genauso wie pragmatische Trial-and-Error-Prozesse: „Packen wir's an“ statt langwieriger strategischer Diskussionen. Die jüngsten Einschnitte in die Entwicklungs- und Verteidigungsetats haben ein Momentum zugunsten des umfassenden Ansatzes geschaffen, da er Effizienzgewinne und Kosteneinsparungen verspricht.

Gemeinsame Institutionen | Im Außenministerium zeichnen zwei Minister für die Bereiche Außen- sowie Außenhandels- und Entwicklungspolitik verantwortlich. Bei der Umstrukturierung des Ministeriums im Sommer 2012 wurde das Referat für Peacebuilding und Stabilisierung aufgelöst, in der neuen Abteilung für Stabilisierung und Humanitäre Hilfe wurde stattdessen ein **Koordinator für Sicherheitsangelegenheiten / Comprehensive Approach** geschaffen. **Ressortübergreifende Arbeitsgruppen** zu akuten Konflikten sind inzwischen Usus.

Auf höchster politischer Ebene tritt wöchentlich eine **Steuerungsgruppe Militäreinsätze** zusammen. Ihr gehören der Generalstabschef, die Abteilungsleiter für Entwicklung und Politische

Angelegenheiten im Außenministerium sowie der Kabinettschef des Premierministers an. Die Treffen finden in informeller Atmosphäre statt und schaffen damit ein besonderes Vertrauensverhältnis zwischen den Beteiligten. Da die Leitungsebene der Ministerien vertreten ist, verfügt die Gruppe über ein hohes Maß an Autorität. Eine **Steuerungsgruppe Zivilmissionen** trifft sich im Drei-Monats-Rhythmus in größerer Runde; sie schließt auch Vertreter des Wirtschafts-, Finanz- und Justizministeriums ein.

Gemeinsame Instrumente | Für 2013 steht die Erarbeitung einer **Nationalen Sicherheitsstrategie** auf der Agenda. Sie soll eine gemeinsame politische Verpflichtung und zugleich Orientierung für gemeinsames Handeln sein. Ihr wesentlicher Nutzen wird darin gesehen, auch jene Ministerien in die Planung des Krisenmanagements einzubeziehen, die bisher wenig daran beteiligt waren – z. B. das Innenministerium. Außerdem soll ein **Handbuch zum Comprehensive Approach** erstellt werden. Die **Länderstrategien** für die 15 Schwerpunktländer der niederländischen Entwicklungszusammenarbeit sind bei akuten Krisen nur von begrenztem Nutzen, da sich Krisen oft in anderen Ländern entwickeln oder schneller, als die Strategien angepasst werden können.

Im Rahmen des Staatshaushalts fassen die Niederlande die Mittel der internationalen Zusammenarbeit aller Ministerien im Rahmen einer übergreifenden Budgetkonstruktion zusammen – der Homogenen Gruppe für Internationale Zusammenarbeit (**HGIS**). Diese wird vom Außenministerium koordiniert, strategische Entscheidungen wie die Prioritätensetzung trifft das Kabinett. Artikel 20 der HGIS regelt den Mitteleinsatz für internationale Kriseneinsätze. Er erlaubt schnelle Auszahlungen und vereinfachte Auftragsverfahren.

Schweden: Miteinander, aber arbeitsteilig

In den letzten 10 Jahren hat Schweden seinen **Allumfassenden Ansatz** (*allomfattande ansats*) vorangetrieben. Die Erfahrungen im Einsatz, vor allem in Afghanistan, haben zu einer gewissen Ernüchterung geführt, inwieweit Aktivitäten im

² Independent Commission for Aid Impact: Evaluation of the Inter-Departmental Conflict Pool. Report 12/2012. Siehe auch: Andreas Wittkowsky: Evaluierung des britischen *Conflict Pool*: Komparative Vorteile und strategische Anforderungen. *ZIF Paper*, Oktober 2012.

Einsatz ressortübergreifend integriert werden können. Die jüngste **Strategie für Sicherheit und Entwicklung in der Entwicklungszusammenarbeit 2012–2014** formuliert explizit, dass es „unabhängig vom Typ der jeweiligen internationalen Intervention wichtig ist, die militärischen und zivilen Rollen zu trennen, da eine internationale Militärpräsenz immer Gefahr läuft, als Konfliktpartei wahrgenommen zu werden.“ Deshalb konzentriert sich Schweden inzwischen auf eine verbesserte Arbeitsteilung.

Insgesamt dominiert die Einschätzung, dass Regierungsbehörden und Durchführungsorganisationen (die im schwedischen Verwaltungsmodell über eine weitreichende Umsetzungsaunomie verfügen) gerade in akuten Konflikten mehr **strategische Führung** benötigen. Sie sollte zum einen grundsätzliche Orientierung über die Zielsetzungen des schwedischen Engagements liefern, zum anderen spezifizieren, wann und wo die Organisationen kooperieren sollen. Insbesondere im Bereich des ‚*hard state-building*‘ – den Reformen von Sicherheitssektor und Justiz – wird ein eng abgestimmtes Herangehen der verschiedenen Beteiligten als notwendig erachtet.

Gemeinsame Institutionen | Im Außenministerium sind drei Minister für die integrierten Bereiche Außen-, Außenhandels- und Entwicklungspolitik zuständig. Die **Staatssekretäre** aller relevanten Ministerien treffen sich alle 2–3 Wochen, um Schwedens Beiträge zum internationalen Konfliktmanagement zu beraten und den Durchführungsorganisationen entsprechende Führung zu vermitteln. Ein **Gemeinsamer Rat für Missionen und Einsätze** der zuständigen Ministerien und Behörden trifft sich monatlich. Zudem hat die Zahl von themenspezifischen Arbeitsgruppen zugenommen. Einige Behörden stoßen inzwischen an Kapazitätsgrenzen, alle Koordinationsgremien abdecken zu können.

Gemeinsame Instrumente | Im Jahr 2008 hat das schwedische Parlament eine **Nationale Strategie für die Beteiligung an internationalen Peace-Support- und Security-Building-Einsätzen** verabschiedet. Sie spricht von „verknüpften Beiträgen“ sowie „verknüpften zivilen und mili-

tärischen Aktivitäten“. 2009 wurden **Leitlinien zur Umsetzung des umfassenden Ansatzes** verabschiedet. Bisher ist die **Afghanistanstrategie 2010** das einzige Länderkonzept, das übergreifende Ziele und Prioritäten für alle Ministerien formuliert. Die Länderkonzepte für die übrigen 25 Partnerstaaten der schwedischen Entwicklungszusammenarbeit sind ausschließlich für die Entwicklungsagentur SIDA bindend, könnten aber womöglich in ressortübergreifende Dokumente weiterentwickelt werden.

USA: Aufwertung der Zivilmacht

Der US-Diskurs der letzten Jahre fokussierte auf die Stärkung, Abstimmung und Kohärenz der **Zivilmacht** unter Führung des Außenministeriums. Dennoch bleiben die Streitkräfte dort, wo sie an Interventionen beteiligt sind, aufgrund ihrer ungleich höheren Ressourcenausstattung dominant. Der Wille, globale Führerschaft zu leisten, bleibt die Messlatte für alle Anstrengungen, den *Comprehensive Approach* weiterzuentwickeln.

Gemeinsame Institutionen | Im **Nationalen Sicherheitsrat** werden die Sicherheitsinteressen der USA auf höchster Ebene umfassend festgelegt. Er vereint die Führungsebene aller sicherheitsrelevanten Ministerien und Behörden, sein Stab setzt sich aus Experten aller beteiligten Institutionen zusammen. Die Koordination der US-Aktivitäten im Bereich des Krisen- und Konfliktmanagements ist dem neuen **Bureau of Conflict and Stabilization Operations (CSO)** im Außenministerium unterstellt. Es beobachtet regelmäßig über 55 fragile Staaten und konzentriert seine Aktivitäten auf sechs. Das CSO hat die Funktionen des ehemaligen *Office of Coordination of Reconstruction and Stabilization* übernommen, verfügt aber über weniger Ressourcen und hat kein Mandat für den Wiederaufbau.

Gemeinsame Instrumente | Die **Nationale Sicherheitsstrategie** ist das Grundlagendokument für alle sicherheitsrelevanten Aktivitäten. 2010 erstellten das Außenministerium und die US-Entwicklungshilfeorganisation (USAID) erstmals einen gemeinsamen **Quadrennial Diplomacy and Development Review**. Dieser dient

dem Ziel, den zivilen Beitrag zur Bewältigung komplexer Krisensituationen umfassend und auf Augenhöhe mit den Streitkräften zu stärken. Als Instrument der Konfliktpräventions- und Kriseneinsatzplanung wurde ein ressortübergreifendes **Interagency Conflict Assessment Framework** geschaffen. Vor Ort stellen die US-Botschaften umfassende **Mission Strategic and Resource Plans** auf.

Dem CSO untersteht auch das **Civilian Response Corps**, das Zivilpersonal aus neun Ministerien für Kriseneinsätze zur Verfügung hält. Es ist in drei Bereitschaftskategorien gegliedert: sofort mobilisierbar, Standby und Reserve. Parallel dazu verfügt das Verteidigungsministerium über eine **Civilian Expeditionary Workforce**. Seit 2012 ist das Außenministerium an zwei übergreifenden Fonds beteiligt, die eine schnelle Reaktion auf eskalierende Krisen ermöglichen sollen: der **Complex Crisis Fund** wird gemeinsam mit USAID verwaltet, der **Global Security Contingency Fund** mit dem Verteidigungsministerium.

Schlussfolgerungen

Bei der Weiterentwicklung ihrer umfassenden Ansätze setzen Deutschlands Partner unterschiedliche Schwerpunkte. Großbritannien hat ein vollständiges System von übergeordneten Strategien, spezifischen Richtlinien und Evaluierungen geschaffen, die sich aufeinander beziehen und regelmäßige Anpassungen der eigenen Institutionen und Instrumente ermöglichen; zudem wurde die **Stabilisation Unit** als ressortgemeinsames Kompetenzzentrum eingerichtet. Die Niederlande fördern pragmatische organisatorische Lösungen und ein institutionalisiertes, vertrauensbildendes Networking auf höchster Ebene. Der schwedische Ansatz konzentriert sich auf die Verbesserung der koordinierten Arbeitsteilung. Die USA fokussieren auf die Stärkung der Zivilmacht im Dienste ihrer globalen Führungsrolle.

Es lassen sich aber auch Gemeinsamkeiten festhalten:

- Ein starker **politischer Wille**, das Optimum zwischen Integration und Koordination von Aktivitäten zu finden, unter aktiver Beteiligung der höchsten politischen Ebene;
- Übergeordnete **nationale Gesamt- oder Teilstrategien**, die klare Orientierung für die Fortentwicklung der institutionellen Architektur bieten;
- **Gemeinsame Arbeitsstäbe oder Bewertungsmissionen**, die gemeinsame Analysen und Planungen vereinfachen;
- **Gemeinsame Konfliktanalysen und Zielsetzungen** als Voraussetzung für umfassende, vernetzte Aktivitäten und eine vernünftige, kohärente Arbeitsteilung;
- **Gemeinsame Fonds**, die Anreize und die notwendige Flexibilität für gemeinsame Anstrengungen bieten.

In allen Ländern wird auch Kritik geäußert, dass der Fortschritt zu langsam ist und viele Erwartungen an den *Comprehensive Approach* enttäuscht wurden. Zweifelsohne kann der angestrebte Wandel nicht über Nacht erreicht werden. Ein für dieses Policy Briefing interviewter Politischer Direktor der Niederlande brachte es auf den Punkt: „Um den Wandel zu gestalten, braucht man Zeit – und jede Menge Humor.“

In jedem Fall lohnt es sich, auf die Erfahrungen unserer Partner zurückzugreifen, um den vernetzten Ansatz in Deutschland weiterzuentwickeln und multilateral einzubinden.

Dr. Andreas Wittkowsky ist Leiter des BMZ-geförderten Projekts „Frieden und Sicherheit“ und Koordinator der AG Vernetzte Sicherheit im ZIF.

Ulrich Wittkamp ist Verbindungsoffizier des BMVg am ZIF und Mitglied der AG.

