

# Internationales Krisenmanagement

Autor(en): **Mauer, Victor / Doktor, Christoph**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische  
Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **172 (2006)**

Heft 10

PDF erstellt am: **06.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-70508>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Internationales Krisenmanagement

## Entwicklungen, Trends und Herausforderungen

Kriegsverhinderung und Friedenswahrung gehören ebenso wie Konfliktprävention und Krisenmanagement zu den Konstanten einer jeden historischen Epoche. Aus der Zeit des Kalten Krieges bleiben in erster Linie das diplomatische Ringen an der Schwelle zur militärischen Eskalation im Kontext der Blockade Berlins in den Jahren 1948/49 sowie das Verhalten der Supermächte USA und UdSSR am nuklearen Abgrund zur Zeit der Kubakrise 1962 als letztlich erfolgreiches Krisenmanagement in Erinnerung.<sup>1</sup> Im Kontrast dazu stehen in den 1990er-Jahren das Scheitern der Vereinten Nationen in den Balkankriegen und das Unvermögen, dem Völkermord in Ruanda Einhalt zu gebieten.

Victor Mauer, Christoph Doktor\*

### Einleitung

Krisenmanagement und die zunehmend damit einhergehenden Aspekte der Konfliktprävention und der Konfliktnachsorge gehören heute zu den grossen Herausforderungen der internationalen Staatengemeinschaft. Im Mittelpunkt der Konfliktprävention steht die Frage, wie Kriege und bewaffnete Auseinandersetzungen zu vermeiden sind beziehungsweise wie diejenigen Prozesse, die zur Gewalteskalation führen, beeinflusst werden können. Beim Krisenmanagement geht es vorwiegend darum, Gewalt zwischen Konfliktparteien einzudämmen und eine politische Lösung zu überwachen beziehungsweise abzusichern. Die Konfliktnachsorge schliesslich, heute auch mit einem weit umfassenderen Anspruch als Peacebuilding bezeichnet, konzentriert sich auf die Frage, wie die tiefer liegenden Ursachen von Krisen und Konflikten angesichts der Tatsache, dass die meisten Konfliktherde rund fünf Jahre nach Beendigung der Kampfhandlungen erneut aufflammen, langfristig und nachhaltig einer Lösung zugeführt werden können.<sup>2</sup>

Konfliktprävention, Krisenmanagement und Peacebuilding sind abhängig von den sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen, den Perzeptionen und dem Handlungswillen der beteiligten Akteure sowie von den zur Verfügung stehenden Instrumenten, die sich ihrerseits an dem sicherheitspolitischen Kontext auszurichten haben.

Die strukturellen Bedingungen des Ost-West-Konflikts sorgten per se dafür, dass Krisen und Konflikte sich erstens inhaltlich und geografisch in einem überschaubaren

Rahmen abspielten und zweitens im Interesse der beiden Supermächte von Beginn an eingedämmt und rechtzeitig deeskaliert werden konnten.

### Grundlegend neue Rahmenbedingungen

Mit den tektonischen Verschiebungen des internationalen Staatensystems im Gefolge des europäischen Revolutionsjahres 1989 und dem Kollaps des sowjetischen Imperiums begann eine neue Ära, in der die Bedrohung eines grossen zwischenstaatlichen Krieges ihre strukturbestimmende Bedeutung für die sicherheits- und verteidigungspolitischen Konzepte der europäischen Staaten verloren hat. Stattdessen sieht sich die internationale Staatenwelt einer inhaltlichen und geografischen Ausweitung der transnationalen Risiken ausgesetzt. Damit einher geht eine zunehmende Verwundbarkeit des klassischen Territorialstaates, dessen Grenzen sich im System der Globalisierung zwangsläufig immer mehr nach aussen öffnen. Eine strikte Trennung zwischen innerer und äusserer Sicherheit ist damit nicht mehr möglich. Die innere Sicherheit offener demokratischer Gesellschaften ist untrennbar mit globaler Stabilität verknüpft, und Risiken, die ihren Ursprung ausserhalb der unmittelbaren Nachbarschaft haben, werden zu staatlichen Bedrohungen.

Geografisch richtet sich der Blick von den Konflikten auf dem Balkan über Zentralasien und den Kaukasus nach Asien und kulminiert in der volatilsten Region der Staatenwelt, dem erweiterten Nahen und Mittleren Osten. Soziale und wirtschaftliche sowie grundlegende ordnungspolitische Strukturprobleme verbinden sich mit den Phänomenen Staatenzerfall, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, islamischer Terrorismus und autoritäre Regime zu einer hoch explosiven Mischung.

Während zwischenstaatliche Kriege zunehmend zu einer Randerscheinung geworden sind, verzeichnet die Konfliktfor-

schung für das Jahr 2004 weltweit 42 fast ausschliesslich innerstaatlich geführte Kriege und bewaffnete Konflikte, bei denen das neuzeitliche Monopol der Staaten auf Kriegführung erodiert.<sup>3</sup> Die zum Teil beträchtlichen Auswirkungen auf die regionale und globale Ordnung ergeben sich meist aus der Schwäche und nicht – wie zu anderen Zeiten in der Geschichte – aus der Stärke von Staaten. Der Kampf um die Macht im Staat sowie Sezessionsbestrebungen spielen die Hauptrolle. Die von organisierten Kämpfen am stärksten betroffenen Weltregionen sind Asien, Afrika sowie der Vordere und Mittlere Orient.

Sowohl die Analyse dieser Konflikte als auch das internationale Krisenmanagement werden durch die starke Diversifizierung der Kriegsparteien und Streitgegenstände, durch die asymmetrische Natur der Konflikte und deren Konsequenzen für die Zivilbevölkerung sowie durch die lokale und regionale Verlagerung innerstaatlicher Konflikte erschwert.<sup>4</sup>

Für die grundlegende Neuausrichtung des internationalen Krisenmanagements waren die Ereignisse der 1990er-Jahre prägend, die mit fast fünf Millionen Opfern das mit Abstand verlustreichste Jahrzehnt seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges bedeuteten. Versucht man, Trends im Rahmen des internationalen Krisenmanagements herauszuarbeiten, so lassen sich acht zentrale Aspekte benennen, wobei diese sich einerseits auf eine konzeptionell-strategische und andererseits auf eine operative Ebene beziehen.

### Strategische Trends

*Erstens* hat der Stellenwert des Krisenmanagements sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene erheblich an Bedeutung gewonnen. Seit der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre bewegt sich die Anzahl von international geführten Friedensmissionen auf einem konstant hohen Niveau. Dabei haben vor allem nach dem Scheitern der Vereinten Nationen auf dem Balkan und in Afrika regionale Organi-

<sup>1</sup>Vgl. Shlaim, A.: The United States and the Berlin Blockade, 1948–1949. A Study in Crisis Decision-making, Berkeley 1983; Fursenko, A. und Naftali, T.: 'One Hell of a Gamble'. Krushchev, Castro, Kennedy, and the Cuban Missile Crisis 1958–1964, London 1997.

<sup>2</sup>Vgl. Wallensteen, P.: Understanding Conflicts. War, Peace and the Global System, London 2002.

<sup>3</sup>Vgl. Arbeitsgemeinschaft für Kriegsursachenforschung (Universität Hamburg): Aktuelle Kriege und Konflikte 2004, [http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/lpw/Akuf/kriege\\_aktuell.htm](http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/lpw/Akuf/kriege_aktuell.htm).

<sup>4</sup>Vgl. Dwan, R. und Holmqvist, C.: Major armed conflicts, in: SIPRI Yearbook 2005. Armaments, Disarmaments and International Security, Oxford 2005, S. 83–137.

\*Victor Mauer, Dr., stellvertretender Leiter der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich, 8092 Zürich.

Christoph Doktor, M.A., Politologe, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich, 8092 Zürich.

## Von den Vereinten Nationen, regionalen Organisationen und Ad-hoc-Koalitionen geleitete Friedensmissionen, 1995–2004

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
UN-geleitete Friedensmissionen	26	24	23	21	24	22	18	20	18	21
Friedensmissionen unter Leitung regionaler Organisationen	16	18	22	26	30	25	26	21	26	29
Friedensmissionen unter Leitung von Ad-hoc-Koalitionen	6	4	7	8	7	7	7	7	8	6
Total	48	46	52	55	61	54	51	48	52	56

Quelle: SIPRI Peacekeeping Missions Database

sationen, die über bessere Fähigkeiten des Krisenmanagements verfügen, quasi als Subunternehmer der Vereinten Nationen zunehmend Aufgaben des Krisenmanagements übernehmen (vgl. Tabelle). Die Wiederherstellung und die Bewahrung von Stabilität und Sicherheit im internationalen Umfeld werden vermehrt als Zielsetzung der zivilen und der militärischen Friedensförderung sowie der Entwicklungszusammenarbeit betrachtet. Im Rahmen einer umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie kommt es zu einer engen Verzahnung von zivilen, entwicklungspolitischen und militärischen Mitteln. Zivile Mittel allein entbehren einer abschreckenden Komponente, die den Konfliktparteien die Konsequenzen ihres Zuwiderhandelns deutlich vor Augen führt. Der Einsatz ausschliesslich militärischer Mittel hingegen kann zwar kurzfristig zu einer Eindämmung der Gefahr führen, mittel- und langfristig wird er aber nur im Zusammenspiel mit dem Einsatz ziviler Instrumente zur Konfliktregulierung und schliesslich zur Konfliktlösung beitragen. Diesen kombinierten zivil-militärischen Ansatz hat die Europäische Union mit der Etablierung ihrer prinzipiell autonom angelegten Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Jahre 1999 und den daraus fließenden militärischen und zivilen Fähigkeitszielen am konsequentesten verfolgt, auch wenn sie in der Umsetzung sowohl aufgrund struktureller Gegebenheiten des EU-Vertragswerkes als auch aufgrund des relativ jungen Politikfeldes an ihre Grenzen stösst.

**Zweitens** wird die aktive Beteiligung im Rahmen des internationalen Krisenmanagements sowohl auf der nationalen als auch der internationalen Ebene als eine gezielte aussenpolitische Strategie der Interessenwahrung verstanden. Handlungsleitend sind dabei für Staaten nationale Sicherheitsinteressen sowie die Erhöhung des nationalen Einflusses im internationalen Staatensystem. Während sich der Handlungsspielraum für mittlere und kleinere Staaten mit dem Ende des Ost-West-Konflikts prinzipiell vergrößert hat, ist zugleich der Druck

auf den klassischen Territorialstaat gewachsen, den Steuerungs- und Souveränitätsverlust nach innen durch Kooperation nach aussen, also durch Zusammenarbeit mit anderen Regierungen zu kompensieren.

Weil die neuen Risiken einen äusserst dynamischen Charakter aufweisen, kommt es **drittens** vermehrt zu präventivem Handeln. Dabei gewinnt die bereichsübergreifende Ausarbeitung von Zielen und Interessen, von Strategien und Doktrinen, von einheitlichen Begriffen und Konzepten immer mehr an Bedeutung –, und zwar zu einem Zeitpunkt, der ein präventives Einschreiten ermöglicht und einer später kaum noch zu stoppenden Eigendynamik rechtzeitig Einhalt gebietet.<sup>5</sup>

**Viertens** lässt sich vor allem in den westlichen Ländern die Tendenz feststellen, ungeachtet des Drucks auf die öffentlichen Haushalte die personellen und finanziellen Ressourcen für den Politikbereich des internationalen Krisenmanagements – und hier besonders im zivilen und entwicklungspolitischen Bereich – zu erhöhen. Die Verstärkung des personellen Bereichs stützt sich auf den Ausbau bestehender beziehungsweise die Neuschaffung spezifischer Verwaltungseinheiten. Die Reorganisation ist jedoch bei weitem nicht abgeschlossen, sondern ein laufender Prozess.

Während es weitgehend an einer länderspezifisch ausgerichteten thematischen Schwerpunktsetzung mangelt, gibt es **fünftens** internationale erste Ansätze zu einer geografischen Schwerpunktsetzung. Die Festlegung auf einen ausgewählten regionalen oder länderspezifischen Fokus basiert dabei im Wesentlichen auf einer Ad-hoc-Basis und weniger auf festgelegten Kriterien, die stringent angewandt werden. Die erst einsetzende internationale thematische und geografische Ausdifferenzierung erlaubt noch nicht die Beantwortung der Frage, ob die Schwerpunktsetzung eine (faktische) Arbeitsteilung zwischen den Ländern begünstigt oder eher eine Konkurrenzsituation bewirkt.

### Operative Trends

**Sechstens** sind zahlreiche Akteure im internationalen Krisenmanagement tätig. Innerstaatlich liegt im zivilen Bereich die Hauptverantwortung meist bei den jeweili-

gen Aussenministerien, während der militärische Bereich in die Verantwortung der Verteidigungsministerien beziehungsweise deren Subeinheiten fällt. Der Stellenwert von NGOs für das internationale Krisenmanagement wird auf staatlicher Ebene vermehrt anerkannt. Hinzu kommen Kooperationen mit *Think Tanks* und wissenschaftlichen Institutionen, was den Austausch sowie die Bündelung von Fachwissen und eine bessere Nutzung von Synergien erlaubt. Die Vielzahl der beteiligten Akteure und die prinzipiell begrenzten finanziellen Ressourcen verlangen aber nach einer verstärkten Koordination innerhalb der jeweiligen nationalen Administrationen und zwischen verwaltungsinternen und -externen Akteuren.

Von herausragender Bedeutung für eine erfolgreiche Politik des Krisenmanagements ist **siebtens** die multilaterale Ebene. Politische Konsultationen in multilateralen Institutionen sind zentral für das Gelingen und die internationale Akzeptanz der Anpassungsprozesse von Strategien, Regeln und Instrumenten der internationalen Sicherheitspolitik. Multilaterale Kooperationen erfolgen in internationalen Organisationen, im Rahmen von strategischen Partnerschaften zwischen einzelnen Staaten sowie in Ad-hoc-Zusammenschlüssen von *like-minded states*. Vor allem die EU ist in den letzten Jahren zu einem strategischen Akteur aufgestiegen, der weltweit Aufgaben im Bereich des zivil-militärischen, säulenübergreifenden Krisenmanagements übernommen hat. Unilaterale oder bilaterale Engagements erhalten zwar eine grössere öffentliche Aufmerksamkeit. Der Handlungsspielraum für ein solches Vorgehen ist im Vergleich zum multilateralen jedoch begrenzt. Multilaterales Handeln schafft zudem ein erhöhtes Mass an Legitimität und Glaubwürdigkeit in einem Politikfeld, das angesichts der Gefahr des Scheiterns und der begrenzten Steuerbarkeit umstritten bleibt.

**Achtens** schliesslich bedarf die Politik des internationalen Krisenmanagements einer Kommunikationsstrategie, der in erster Linie eine innenpolitische Funktion beizumessen ist. Bei der nach innen gerichteten Kommunikation handelt es sich primär um eine verstärkte Sensibilisierung der Öffentlichkeit und der Parlamente für den Politikbereich Krisenmanagement.

Die hier erwähnten Herausforderungen können nur generelle Trends aufzeigen. Sie entbinden die im Bereich des internationalen Krisenmanagements tätigen Akteure nicht von ihrer Aufgabe, jeden Konfliktfall als einen Fall mit ganz eigenen Ursachen und Dynamiken zu behandeln. ■

<sup>5</sup> Vgl. Varwick, J.: Kriegsverhinderung und Friedenswahrung. Suche nach umfassender Prävention, in: Internationale Politik 12/2002, S. 1–10.