

Die Impact-Analyse: Eine Annäherung an die Problematik der „Erfolgsmessung“ im internationalen Krisen- und Konfliktmanagement

Sebastian Holler, Predrag Jureković

1 Projektidee und Ziel

Auf dem europäischen Kontinent wird seit der historischen Zäsur von 1990 und der Weiterentwicklung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) die Bedeutung der Konfliktprävention und sicherheitspolitischen Kooperation besonders betont. So gibt es im OSZE-Raum grundsätzlich ein politisches Bekenntnis dazu, auf Sicherheitsgefährdungen – auch jenseits der eigenen Grenzen – möglichst früh zu reagieren und auf der Basis von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit eine kooperative Sicherheitsgemeinschaft zu etablieren. Der Weg zu diesem Ziel wurde in den vergangenen 30 Jahren neben Fortschritten auch immer wieder von politischen Rückschritten begleitet – zuletzt insbesondere durch die Verstärkung westlich-russischer Spannungen infolge des Konflikts in der Ukraine. Nach Ansicht des österreichischen Experten für internationale Sicherheit, Heinz Gärtner, hat sich in Europa trotzdem die Idee eines proaktiven Friedensengagements und der Schaffung einer Sicherheitsgemeinschaft fest verankert. Dazu gehört auch, die Ursachen von Instabilitäten in fragilen Staaten anzusprechen, die menschliches Leiden, aber auch globale Bedrohungen wie z. B. Terrorismus und religiösen Extremismus hervorrufen können.¹

Ein Ausdruck für dieses moderne Verständnis von der Überlappung äußerer und innerer Sicherheit ist das Dreisäulen-Modell in Bezug auf „Responsibility to Protect“ (R2P). Dieses humanitäre und sicherheitspolitische Konzept, das zwischen August 2006 und Jänner 2018 in über sechzig Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (UNO) einen zentralen Stellenwert gehabt hat, betont die Schutzverantwortung gegenüber Bevölkerungen in

¹ Vgl. Gärtner, Heinz: Schlusswort. In: Fenkart, Stephanie/Gärtner, Heinz/Swoboda, Hannes (Hrsg.): Gerechte Intervention? Zwischen Gewaltverbot und Schutzverantwortung. Studien zur Friedensforschung, 20/2017, Wien, S. 367–372, hier S. 367f.

Krisengebieten.² Diese Verantwortung obliegt zuallererst dem betroffenen Staat (erste Säule). Sollte er dazu nicht in der Lage sein oder sich seiner Verantwortung entziehen, sieht R2P diplomatische, politische und humanitäre Hilfe von internationaler Seite vor (zweite Säule). Als letzte Möglichkeit werden im Rahmen der dritten Säule auch robustere Interventionen, z. B. durch Anwendung militärischer Mittel, nicht ausgeschlossen, um schwere Menschenrechtsverletzungen zu verhindern oder zumindest zu beenden. Die Durchsetzung von Menschenrechten in Krisen- und Konfliktgebieten steht in einem „traditionellen“ Gegensatz zum völkerrechtlichen Prinzip der staatlichen Souveränität.³ Deshalb sind militärische Interventionen nach geltender Völkerrechtsauffassung nur dann legal, wenn ihnen ein eindeutiges Mandat des UNO-Sicherheitsrats zugrunde liegt.⁴

Die Maßnahmen der zweiten und der dritten Säule des R2P-Konzepts sind die zentralen Handlungsfelder des Internationalen Krisen- und Konfliktmanagements (IKKM). Das Institut für Friedensicherung und Konfliktmanagement (IFK) definiert das IKKM wie folgt:

„IKKM ist ein Sammelbegriff für Maßnahmen einer Staatengruppe oder einer internationalen Sicherheitsorganisation, die der Erhaltung oder Wiederherstellung der regionalen und internationalen Sicherheit und des Friedens dienen. *Konfliktmanagement* beschäftigt sich mit den tiefer liegenden Ursachen eines Konfliktes und zielt auf einen Ausgleich zwischen den Konfliktparteien ab. Dies gilt sowohl für Maßnahmen im Bereich der Konfliktprävention als auch der Konfliktnachsorge. *Krisenmanagement* versucht, eine gewaltsame Eskalation vor allem mit politischen, diplomatischen, wirtschaftlichen oder militärischen Mitteln zu verhindern. Im Falle gewaltsamer Auseinandersetzungen zielt es auf die Beendigung der Kampfhandlungen und die Schaffung eines sicheren Umfelds ab.“

Im Zentrum dieser Publikation steht ein vom IFK zwischen 2015 und 2017 entwickeltes Analyse-Tool für das IKKM in zwölf konkreten und sicherheitspolitisch relevanten Konfliktszenarien. Es zielt darauf ab, sowohl den Friedens- und Konfliktforscher als auch den im Krisenfall operativ Involvierten analytisch zu unterstützen. Zu Beginn des internationalen

² Vgl. UN Security Council Resolutions and Presidential Statements Referencing R2P (22.1.2018). <<http://www.globalr2p.org/resources/335>>, abgerufen am 5.2.2018.

³ Vgl. Gärtner: Schlusswort, S. 368ff.

⁴ Vgl. Rezac, David: Militärische Intervention als Problem des Völkerrechts. Eine Untersuchung bewaffneten Eingreifens in innerstaatliche Konflikte anhand des Kosovo-Krieges. Studien und Berichte zur Sicherheitspolitik 1/2002, Wien, S. 61.

Eingreifen kann das Analyseinstrument dazu beitragen, die speziellen Herausforderungen für das IKKM im konkreten Szenario besser zu verstehen. Während und am Ende des IKKM und danach können anhand spezifischer, an das konkrete Szenario angepasster Indikatoren⁵ erfolgreiche Handlungsfelder und Schwachstellen bei den internationalen Maßnahmen zur Friedensunterstützung identifiziert werden.

Die der „Impact-Analyse IKKM“ zugrundeliegende tiefere Fragestellung ist jedoch, welche Resultate das IKKM in einem konkreten Konfliktfall vorweisen muss, um im Sinne der Konfliktberuhigung/-lösung und Stärkung des internationalen Friedens als „erfolgreich“ betrachtet werden zu können. Welche Kriterien müssen dazu erfüllt werden? Und andererseits – unter welchen Bedingungen spricht man möglichst „objektivierbar“ von einem „Misserfolg“ im IKKM? Es ist klar, dass die völlige Objektivierbarkeit dieser schwierigen Fragestellung nur sehr schwer möglich ist, da aufgrund unterschiedlicher Perspektiven das Eingreifen in einen schwelenden oder eskalierenden Konflikt entweder als eher erfolgreich, oder auch als wenig erfolgreich beurteilt werden kann. Auch mit der in dieser Publikation vorgestellten und anhand von konkreten Fallbeispielen angewandten „Impact-Analyse IKKM“ wird die Objektivierbarkeitsproblematik⁶ sicherlich nicht vollständig gelöst werden. Aus der Sicht der IFK-Forscherinnen und -Forscher, die im Rahmen von insgesamt 29 Workshops in teilweise sehr mühseliger Kleinarbeit an der Konzipierung des Analyse-Tools mitgewirkt haben, ist aber damit zumindest eine Annäherung an die schwierige Frage der „Erfolgsmessung“ möglich.

Das Besondere an der „Impact-Analyse IKKM“ – genauer, was dieses Analyseinstrument von anderen Konzepten mit ähnlicher Fragestellung

⁵ In den Sozialwissenschaften sind Indikatoren (= Anzeiger) Messinstrumente, mit deren Hilfe erforscht werden soll, in welchem Ausmaß das zu untersuchende Phänomen in der sozialen Realität vorhanden ist. Vgl. Reinprecht, Christoph: Indikator. In: Chevron, Marie-France/Köpl, Regina/Payrhuber, Andrea/Reinprecht, Christoph: Grundlagen sozialwissenschaftlicher Methodologie. Empirische Forschung in den Sozialwissenschaften. <<http://www.univie.ac.at/sowi-online/esowi/cp/methodologiesowi/methodologiesowi-30.html>>, abgerufen am 13.2.2018.

⁶ Zur Problematik der Messbarkeit und Objektivierbarkeit in den Sozialwissenschaften siehe z. B. Kromrey, Helmut/Roose, Jochen/Strübing, Jörg: Empirische Sozialforschung: Modelle und Methoden der standardisierten Datenerhebung und Datenauswertung (13. Auflage). Stuttgart 2016, S. 193–252.

unterscheidet – ist das Eingehen auf unterschiedliche Perspektiven in Bezug auf das IKKM in konkreten Konfliktszenarien. Im Speziellen wird im Rahmen des Tools zwischen drei verschiedenen Perspektiven unterschieden: Erstens, den Auswirkungen des IKKM auf das Konfliktgebiet bzw. den Konfliktgegenstand, als wichtigste Analyseperspektive; zweitens, der Perspektive der internationalen Organisation(en), die sich am IKKM beteiligen; sowie drittens, den relevanten Faktoren für den einzelnen Staat, der sich als externer Akteur am IKKM in einem Konfliktszenario beteiligt. Durch diesen multiperspektivischen Ansatz soll auch die möglicherweise kontroverielle Frage thematisiert werden, welche interessensgeleiteten Überlegungen bei Internationalen Organisationen und einzelnen Staaten – neben dem Bestreben der solidarischen Mitwirkung an der internationalen Friedenssicherung – im Kontext des IKKM noch von Bedeutung sein könnten. Letzteres führt zur Überlegung, dass es aus diesen beiden Perspektiven heraus auch spezielle Erfolgskriterien für das IKKM gibt, die mit den konkreten Auswirkungen des IKKM-Engagements auf die beteiligte(n) Internationale Organisation(en) und einzelne Entsendestaaten, die an der Mission teilnehmen, zusammenhängen

Gerade die Zunahme der politischen Spannungen und die neuerliche sicherheitspolitische Entfremdung zwischen westlichen Staaten und Russland hat verdeutlicht, dass der Weg zu einem konsensualen, globalen Verständnis von Friedensunterstützung und vom IKKM leider noch ein sehr langer sein wird. Sicherheitspolitik und das IKKM reflektieren natürlich auch politische Werthaltungen und können nicht wertneutral sein. Folgt man dieser Logik, spiegeln sich Werthaltungen auch in Analyseinstrumenten wie dem in dieser Publikation vorgestellten wider. Idealtypisch sind die in der „Impact-Analyse IKKM“ enthaltenen Indikatoren zur Evaluierung des IKKM auf Mitgliedsländer der Europäischen Union (EU) abgestimmt. Letztere beteiligen sich prinzipiell nur mit einem Mandat des UNO-Sicherheitsrates an „robusten“ militärischen Operationen.⁷ Neben bereits abgeschlossenen und laufenden

⁷ Ein Beispiel dafür wären die sog. European Union Battle Groups (EUBG), die der schnellen militärischen Krisenprävention und Krisenreaktion in potenziellen Krisenregionen dienen. Im Ernstfall sollen die EUBGs im Rahmen definierter Einsatzszenarien („erweiterte Petersberg-Aufgaben“) Rettungseinsätze, humanitäre Einsätze, friedenserhaltende Einsätze und Kampfeinsätze durchführen. Vgl. Barcikowska, Anna: EU Battlegroups ready to go? EUISS Brief Issue, 40/2013, Paris. Major, Claudia/Mölling, Christian: EU Battlegroups:

Missionen und Operationen unter EU-Kommando bildeten Beteiligungen am IKKM der UNO, des Nordatlantikpakts (NATO) und ihrer Partnership for Peace (PfP) sowie der OSZE den internationalen Rahmen für die Konzipierung des Analyse-Tools. Die Betonung der analytischen Verortung im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU ist der Nachvollziehbarkeit der Indikatorenauswahl geschuldet und sollte nicht pauschal als EU-Zentrismus oder Geringschätzung anderer sicherheitspolitischer Orientierungen interpretiert werden.

Vor der genaueren Erläuterung der Methodik der Toolgenerierung, des Aufbaus und der Anwendung der „Impact-Analyse IKKM“ soll zunächst anhand konkreter Beispiele beleuchtet werden, welche Zugänge internationale Institutionen, die UNO sowie andere Forscherinnen und Forscher außerhalb des IFK ausgewählt haben, um sich mit der komplexen Thematik der „Erfolgsmessung“ im IKKM auseinanderzusetzen.

2 Internationale Bedeutung des Themas der „Erfolgsmessung“ im IKKM

Eine tendenziell verstärkte internationale Zusammenarbeit im Rahmen des IKKM seit Ende des Zweiten Weltkriegs und die Vielzahl der darin involvierten Akteure haben zu einer breiten wissenschaftlichen Auseinandersetzung in diesem Feld geführt. Unzählige, sowohl staatliche als auch nichtstaatliche Institutionen rund um den Globus verschreiben sich heute der Erforschung von Frieden, Konflikt und Krieg. Die Diversität der Institutionen hat zu einer Diversität in den Herangehensweisen und Zugängen geführt, wodurch das Forschungsfeld der Konfliktanalyse immens aufgefächert wurde.

Einige Institute fokussieren sich in ihren Ansätzen auf die Evaluierung von Konfliktrisiken in bestimmten Ländern oder Regionen, die meisten jedoch auf die strategische Planung für den Einsatz im IKKM. Daher beschäftigen sich auch die meisten Analyse-Tools mit der Analyse des Konflikts an sich, insbesondere für die Vorphase einer Intervention, um über die Art und Weise einer Intervention zu beraten bzw. überhaupt die Entscheidung für

What Contribution to European Defence? Progress and Prospects of European Rapid Response Forces. SWP Research Papers, 8/2011, Berlin, S. 10ff.

eine solche treffen zu können, oder aber es werden Richtlinien für ein erfolgreiches Peacekeeping bzw. Peacebuilding aufgestellt.

Der Bereich des formalisierten Impact Assessments stellt hingegen ein von der Forschung noch sehr wenig und zögerlich beachtetes Feld dar, wenngleich es seit den 1990er-Jahren ein verstärktes Bewusstsein dafür gibt, dass Interventionen auch negative Auswirkungen nach sich ziehen können und nicht unbedingt der Frieden das Endergebnis sein muss. Infolgedessen begannen Internationale Organisationen und Think Tanks Methoden des Impact Assessments zu entwickeln, was jedoch zu sehr unterschiedlichen Herangehensweisen geführt hat.⁸

Wie uneinheitlich, komplex und wenig erforscht das Feld des Impact Assessments ist, zeigen die Prinzipien und Richtlinien der UNO für Peacekeeping-Operationen, die als „Best Practices“ verfasst wurden und den gesamten Prozess der Planung, Implementierung, Durchführung und der Beendigung der Mission betreffen. Darin wird unter anderem festgehalten:

„There is no standard ‚check-list‘ of benchmarks applicable to all situations. The specific benchmarks used will differ from situation to situation, depending on the underlying causes of the conflict and the dynamics at play. They must be developed in close collaboration with the rest of the United Nations system, the national authorities, civil society, and other relevant stakeholders, taking into account the United Nations longer-term strategic goals. Care must be taken to identify appropriate benchmarks that reflect realm progress towards the consolidation of peace in the country. Indicators should not simply be measurements of international community inputs to a peace process, which may present an incomplete picture. [...]“⁹

So sieht die UNO keine Möglichkeit, die Komplexität der verschiedenen Konfliktszenarien gänzlich zu erfassen. Da in der Regel breit angelegte Konfliktinterventionen im Rahmen eines multilateralen Rahmens stattfinden – im häufigsten Fall unter UNO-Mandat – definierte die UNO dennoch sieben größere exemplarische Kategorien. Deren Untersuchung hält sie für

⁸ Vgl. DCAF-ISAAT: KOFF info sheet. Peace and Conflict Impact Assessment and Conflict Sensitivity. <<https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library2/Tools/KOFF-info-sheet-Peace-and-Conflict-Impact-Assessment-and-Conflict-Sensitivity>>, abgerufen am 23.2.2018.

⁹ United Nations: United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines (18.1.2008), S. 88. <<https://cc.unlb.org/UNSAS%20Documents/KEY%20DOCUMENTS/United%20Nations%20Peacekeeping%20Operations%20Principles%20and%20Guidelines.pdf>>, abgerufen am 23.2.2018.

potenziell bedeutend, um eine Mission als erfolgreich bewerten zu können, und damit einen Rückzug vom Engagement zu ermöglichen:

„[...] The absence of violent conflict and large-scale human rights abuses, and respect for women’s and minority rights; Completion of the DDR [Anm.: Disarmament, Demobilization, Reintegration] of former combatants (male and female, adults and children) and progress in restoring or establishing responsible state institutions for security; The ability of the national armed forces and the national police to provide security and maintain public order with civilian oversight and respect for human rights; Progress towards the establishment of an independent and effective judiciary and corrections system; The restoration of State authority and the resumption of basic services throughout the country; The return or resettlement and reintegration of displaced persons with minimal internal disruption or conflict in the areas of return or resettlement; The successful formation of legitimate political institutions following the holding of free and fair elections where women and men have equal rights to vote and seek political office.“¹⁰

Diese Kriterien stellen unter Beweis, dass bei operativ beteiligten Akteuren in Bezug auf die Evaluierung der Auswirkungen ihres Engagements, trotz aller Schwierigkeiten der genauen Erfassung, ein großes Interesse an „Lessons Identified“ und „Lessons Learned“ besteht, da diese die Voraussetzung für künftige Einsätze darstellen.

Vonseiten verschiedener UNO-Mitgliedsstaaten wird steigendes Interesse an der Erfolgsmessung zuvor formulierter Missionsziele sowie an den Auswirkungen auf nationaler Ebene gezeigt. Dieser Umstand führte 2012 dazu, dass das United Nations Department of Peacekeeping Operations (DPKO)/Office of Rule of Law and Security Institutions (OROLSI) in Kooperation mit dem Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)¹¹ den Expertenworkshop „Measuring the Impact of Peacekeeping Missions on Rule of Law and Security Institutions“ durchführte.¹² Neben der Feststellung, dass bisher nur wenig in die Analyse von Auswirkungen eines Einsatzes investiert wurde, förderte der Workshop auch einige

¹⁰ Ebd., S. 88f.

¹¹ DCAF zählt zu den weltweit führenden internationalen Institutionen für Forschung und Beratung im Bereich der Sicherheitssektor-Reform und ist regelmäßiger Herausgeber von Handbüchern mit „Best Practice“-Anleitungen.

¹² Vgl. DCAF, OROLSI: Measuring the Impact of Peacekeeping Missions on Rule of Law and Security Institutions (12.3.2012). <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Workshop_Report_on_Measuring_Impact_10.05.12_2.pdf>, abgerufen am 23.2.2018, S. 5.

prinzipielle Probleme des Impact Assessments zu Tage, wie u. a. grundsätzlich fehlende finanzielle und personelle Ressourcen, mangelnde Zusammenarbeit zwischen einzelnen Akteuren und unterschiedliche institutionelle Kulturen. Die Experten des angesprochenen Workshops betonten aber, dass ein einheitlicher Impact-Assessment-Ansatz höchst wünschenswert wäre, um vorhandene Ressourcen zu bündeln und die Koordinierung zu verbessern.¹³ Ein solches einheitliches Analysekonzept blieb bislang aber Zukunftsmusik.

Im Folgenden soll daher, erstens, exemplarisch auf ausgewählte Institutionen und ihre Ansätze des Impact Assessments näher eingegangen werden, wobei hier nicht der Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden kann. An dieser Stelle sei Vincenza Scherrers 2012 von DCAF veröffentlichte Publikation „Measuring the Impact of Peacebuilding Interventions on the Rule of Law and Security Institutions“¹⁴ empfohlen, die eine exzellente Aufarbeitung des Diskurses über Friedensunterstützung und seiner Entwicklung sowie der bisherigen Konzepte bietet. Zweitens soll eine Brücke zu der in dieser Publikation vorgestellten „Impact-Analyse IKKM“ geschlagen und dabei thematisiert werden, welche zusätzlichen Anregungen diese Methode in den Diskurs über das IKKM einbringen kann.

3 Beispiele für Analyse-Tools im internationalen Rahmen

Die Europäische Union hat 2000 die „EU Checklist for Root Causes of Conflict“ erstellt, die einerseits der Frühwarnung für drohende Konflikte dient und andererseits dabei hilft, die strategische Agenda für den Umgang mit dem Konflikt zu planen. Insgesamt wurden acht „Root Causes“ identifiziert, mit jeweils einer Handvoll Fragen, die wiederum mithilfe einiger Subfragen beantwortet werden können. Die acht „Root Causes“ sind staatliche Legitimität, Rechtsstaatlichkeit, Respektierung der Grundrechte, Freiheit der Zivilgesellschaft und der Medien, Beziehung zwischen Gemeinden und Konfliktlösungsmechanismen, solides Wirtschaftsmanagement, soziale und

¹³ Ebd., S. 3f.

¹⁴ Scherrer, Vincenza: Measuring the Impact of Peacebuilding Interventions on the Rule of Law and Security Institutions, DCAF SSR Paper 6 (2012). <<https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/SSR%20Paper%206%20ONLINE%20VERSION.pdf>>, abgerufen am 23.2.2018.

regionale Ungleichheit, sowie die geopolitische Situation.¹⁵ Der „Root Causes“-Ansatz der EU zielt in der Analyse zwar auf die absolute Vorphase eines Konfliktes ab, liefert aber damit gleichzeitig wichtige Anhaltspunkte, die für eine Intervention wichtig sein können, damit ein erneutes Gewaltaufflammen verhindert wird.

Im Jahr 2002 hat die Conflict Prevention and Reconstruction Unit (CPR) der Weltbank das Conflict Analysis Framework (CAF) entwickelt, um geldgebende Organisationen bei der Formulierung ihrer Entwicklungsstrategien und -programme zu unterstützen. Im CAF werden Problem- und Risikobereiche mittels Faktoren aufgeschlüsselt, deren negative Ausprägungen Armut und gewaltsame Konflikte befördern können.¹⁶ Die sechs Variablen soziale und ethnische Beziehungen, Governance und politische Institutionen, Menschenrechte und Sicherheit, Wirtschaftsstruktur und -leistung, Umwelt und natürliche Ressourcen sowie äußere Faktoren werden dazu entlang der Dimensionen Verlauf/Veränderungen, Dynamiken/Trends, Öffentliche Wahrnehmungen, Politisierung, Organisation, Verbindung zum Konflikt und seiner Intensität sowie Verbindung zur Armut analysiert.¹⁷ Ziel der CAF-Analyse ist es, Konfliktpotenziale zu identifizieren und nicht zum Konfliktausbruch, seiner Verschlimmerung oder dem Wiederaufleben des Konfliktes beizutragen, sondern im besten Fall die Potenziale sogar zu minimieren.¹⁸ Das CAF ist somit ein präventives Instrument für die Planungsanalyse.

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat 2008 im Dokument „Guidance on Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities: Working draft for application period“, basierend auf verschiedenen Quellen, folgende vier, für die Konfliktprävention

¹⁵ Vgl. European Union: Checklist for Root Causes of Conflict (2000). <http://peacebuildingcentre.com/pbc_documents/EU_Checklist_for_Root_Causes_of_Conflict_merged.pdf>, abgerufen am 23.2.2018, S. 1–4.

¹⁶ Vgl. World Bank – Conflict Prevention and Reconstruction Unit: The Conflict Analysis Framework (CAF). Identifying Conflict-Related Obstacles to Development, Dissemination Notes 5 (2002). <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11335/multi0page.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>, abgerufen am 23.2.2018.

¹⁷ Vgl. Conflict Sensitivity Consortium: Conflict Analysis Framework (8.5.2015). <http://local.conflictsensitivity.org/other_publication/conflict-analysis-framework/>, abgerufen am 23.2.2018.

¹⁸ Vgl. World Bank – Conflict Prevention and Reconstruction Unit: The Conflict Analysis Framework (CAF). hier: S. 1.

bzw. das Peacebuilding entscheidenden Kategorien, mit den jeweiligen Unterkategorien und notwendigen Aktivitäten identifiziert: Sozio-ökonomische Entwicklung, Good Governance, Reform der Justiz- und Sicherheitsinstitutionen sowie eine Kultur der Gerechtigkeit, Wahrheit und Versöhnung. Der Erfolg bzw. Nicht-Erfolg einer auf dieser Basis gestützten Intervention kann schließlich entlang mehrerer Kriterien evaluiert werden: Relevanz der Interventionsart für den Konflikt, Effektivität der Intervention, (intendierte/unintendierte) positive und negative Auswirkungen der Intervention, Nachhaltigkeit der Intervention, effiziente Nutzung der ökonomischen Ressourcen, Kohärenz mit dem politischen Gesamtkonzept, Verknüpfung der verschiedenen Ebenen und Sektoren, Behandlung der konfliktrelevanten Bereiche sowie die Übereinstimmung mit moralisch begründeten Zielen.¹⁹

Das United Nations Development Programme (UNDP) publizierte 2009 den Beitrag „How To Guide: Monitoring and Evaluation for DDR Programmes“. Darin wird mit dem DDR sehr spezifisch auf einen oft reflektierten Teilaspekt von Interventionen eingegangen. Das Monitoring und die Evaluierung (M&E) von DDR-Programmen haben einen unmittelbaren und wichtigen praktischen Nutzen für die Verbesserung derartiger Programme. Deswegen versucht der Guide, die M&E-Implementierung in die DDR-Programme mit einfachen Schritten zu fördern.²⁰ Das UNDP wendet dafür Ergebnisketten nach dem Muster „Output – Outcome – Impact“ an, mithilfe derer schließlich der Impact von DDR-Programmen festgestellt werden kann.²¹

Ebenfalls 2009 hat das United States Institute for Peace zusammen mit dem United States Army Peacekeeping and Stability Operations Institute die „Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction“ herausgegeben. Darin werden folgende fünf anzustrebende „End States“ für Peacebuilding-Missionen aufgestellt: sicheres Umfeld, Rechtsstaatlichkeit, stabiles Regierungssystem, nachhaltige Wirtschaft, sozialer Wohlstand. Diese fünf Bereiche werden jeweils wieder in fünf Unterbereiche aufgesplittet, die jeweils mittels

¹⁹ Vgl. OECD: Guidance on Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities. <<https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/39774573.pdf>>, abgerufen am 23.2.2018, S. 39–45.

²⁰ Vgl. UNDP: How To Guide. Monitoring and Evaluation for DDR Programmes (2009), S. v. <http://www.undp.org/content/dam/undp/documents/cpr/documents/ddr/ddr_how_to_guide.pdf>, abgerufen am 23.2.2018.

²¹ Ebd., S. 9–15.

einer unterschiedlichen Anzahl an Indikatoren untersucht werden können. Die Anwendung der Indikatoren führt zu Aussagen über die erfolgreiche oder misslungene Implementierung des jeweiligen „End State“.²²

Die Nichtregierungsorganisation (NGO) CDA aus Cambridge, im US-Bundesstaat Massachusetts, entwickelte mit dem „Do No Harm Program“ ein Analyse-Tool für verschiedene Organisationen im IKKM-Bereich, um den Einfluss ihrer Hilfsprogramme auf den Konflikt zu eruieren, da Hilfsleistungen aufgrund des externen Eingreifens auf einer Seite selten politisch neutral sind und sich sogar negativ auf den Konflikt auswirken können. Die Analyse ist fokussiert auf die „dividers and sources of tensions between groups“, die „connectors across subgroups and Local Capacities for Peace“, die Hilfsprogramme selbst sowie auf deren Auswirkungen auf die „dividers“ und die „connectors“. Daraus sollen schließlich notwendige Änderungen abgeleitet werden, damit die Hilfsprogramme keinen Schaden anrichten („Do No Harm“).²³

Die Hilfsorganisation CARE entwickelte mit dem „Benefits and Harms Handbook“ einen methodischen Ansatz, um zu analysieren, welche positiven oder negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte durch die Entwicklungszusammenarbeit auf Projektebene entstehen. Das Handbuch beinhaltet drei verschiedene Arten von Analyse-Tools: „Profile Tools“ für die Analyse des Einsatzkontexts; „Impact Tools“, um unerwarteten Auswirkungen des Einsatzes vorbeugen zu können; und „Decision Tools“ zur Entscheidungsfindung mit dem geringstmöglichen Schaden. Thematisch behandeln die Tools die drei Kategorien politische Rechte (u. a. Rechtssicherheit, Meinungsfreiheit, politische Partizipation), der rechtliche Kontext menschlicher Sicherheit (u. a. Recht auf Leben, persönliche Sicherheit, Schutz vor

²² Vgl. United States Institute of Peace, United States Army Peacekeeping and Stability Operations Institute: Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction (2009). <https://www.usip.org/sites/default/files/guiding_principles_full.pdf>, abgerufen am 23.2.2018, S. 8f.

²³ Vgl. Conflict Sensitivity Consortium: Do No Harm / Local Capacities for Peace (15.5.2015). <http://local.conflictsensitivity.org/other_publication/do-no-harm-local-capacities-for-peace-project/>, abgerufen am 23.2.2018.

willkürlicher Verhaftung) sowie soziale und kulturelle Rechte (u. a. Recht auf Ernährungssicherheit, Wasser, Bildung, Gesundheit).²⁴

Das International Network on Conflict and Fragility (INCAF) entwickelte sich seit 1997 auf Initiative von Mitgliedern der Conflict, Peace, and Development Task Force des Development Assistance Committee der OECD. Ziel des Netzwerks ist die Förderung des Wissens- und Erfahrungsaustausches im Peacebuilding-Bereich und die Schaffung eines Konfliktbewusstseins bei den Mitarbeitern von Geber- und Entwicklungsorganisationen. Im Rahmen des INCAF veröffentlichte die NGO Peacebuilding Centre aus Kanada 2013 den bereits vierten Band des „Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) Handbook“, als ein analytisches Projektplanungstool, mit dessen Hilfe das Entwicklungsengagement als Minimalziel zumindest keinen Schaden anrichten und im optimalsten Fall einen positiven Effekt auf die Konfliktodynamik ausüben soll.²⁵ Das PCIA Handbook orientiert sich dabei methodisch am CARE „Benefits and Harms Handbook“ und dessen drei Toolkits (Profile, Impact, Decision). In die Toolkits werden u. a. bereits hier besprochene Tools, wie die „EU Checklist for Root Causes of Conflict“, das „Conflict Analysis Framework“ der Weltbank oder auch das „Benefits and Harms Handbook“ integriert und somit in einem größeren Rahmen zusammengefasst. Die Impact Tools des „PCIA Handbook“ orientieren sich ebenfalls an CARE und werden entlang der drei Kategorien „Political Impact“, „Economic, Social, Cultural Impact“ und „Security Impact“ mit sowohl qualitativ- als auch quantitativ-tabellarischen Fragestellungen angewandt.²⁶

Das DPKO/Office of Rule of Law and Security Institutions entwickelte für die kohärente Planung von UNO-Missionen das „Planning Toolkit“, welches 2012 veröffentlicht wurde. Neben Komponenten, die sich auf die Projektplanung beziehen, bietet das Toolkit sechs tabellarische Listen mit exemplarischen Indikatoren für die Evaluierung gesetzter Missionsziele. Diese beinhalten sowohl qualitative als auch quantitative Fragen, die, je nach

²⁴ Vgl. Conflict Sensitivity Consortium: Benefits / Harms Handbook (8.5.2015). <http://local.conflictsensitivity.org/other_publication/benefits-harms-handbook/>, abgerufen am 23.2.2018.

²⁵ Vgl. Peacebuilding Centre: Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) Handbook, Version 4 (2013), Introduction. <<https://reliefweb.int/report/world/peace-and-conflict-impact-assessment-pcia-handbook-version-4-2013>>, abgerufen am 23.2.2018.

²⁶ Vgl. ebd.

Bedarf, zu verschiedenen Zeithorizonten des Konflikts bzw. der Mission, von Analysten herangezogen werden können. Die exemplarischen Listen umfassen Indikatoren zur Bewertung des IKKM in Bezug auf Querschnittsthemen, Polizei und Gesetzesvollzug, Justiz, Strafvollzug, DDR und den Umgang mit Minen. Es wird dezidiert im Toolkit darauf verwiesen, dass die Indikatoren nur als Beispiele dienen können und je nach Konfliktsituation und -kontext individuell „zugeschneidert“ werden müssen. Darüber hinaus weisen die Autoren darauf hin, dass die Indikatorenlisten als „work in progress“ zu verstehen sind und zukünftigen Veränderungen unterliegen können.²⁷ Das „Planning Toolkit“ stellt dennoch in Bezug auf die Missionsplanung und -evaluierung im Bereich der Internationalen Organisationen den bisher umfassendsten systematischen Ansatz dar.

4 Positionierung der „Impact-Analyse IKKM“ des IFK in der Forschungslandschaft

Durch diese kurze Zusammenschau werden bestimmte wiederkehrende Themenschwerpunkte bei den einzelnen Tools erkennbar. Alle Ansätze basieren methodisch auf einem Kategoriensystem, das in mehrere Subkategorien bzw. -fragen untergliedert wird. Diese bleiben jedoch zumeist nur vage formuliert und lassen dem Analysten breiten Spielraum für qualitative Aussagen. Das „Planning Toolkit“ der UNO und das „PCIA Handbook“ bieten in ihrer methodischen Herangehensweise mit qualitativen und quantitativen Fragen hier eine Ausnahme. Ähnlich versucht auch die „Impact-Analyse IKKM“ in ihren Kategorien mit spezifischen Indikatoren den Blick auf konkrete, detaillierte Aspekte zu lenken und ermöglicht im Weiteren eine standardisierte Beantwortung der Kategorien durch derartige Fragestellungen.

In ihren initialen Zielen unterscheiden sich die Impact Assessment Tools doch deutlich voneinander. Steht für die einen die effizientere Verwendung von finanziellen und materiellen Ressourcen im Mittelpunkt, um ein bestimmtes gewünschtes Endziel zu erreichen, ist für andere vorrangig die reflexive Beurteilung ihrer eigenen Rolle als intervenierender Akteur innerhalb der Konfliktdynamik von Bedeutung. So gibt es Tools, die aktiv gestalten

²⁷ Vgl. United Nations: Planning Toolkit (2012). <http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/Planning%20Toolkit_Web%20Version.pdf>, abgerufen am 23.2.2018, S. 108–142.

wollen und andere, die aktiv Schaden vermeiden wollen. Diese Ambivalenz spiegelt sich besonders im zeitlichen Untersuchungshorizont der verschiedenen Tools wider. Während die Mehrzahl der Tools die Evaluierung der möglichen Einflusswirkung in der Vorphase des Konflikts bzw. der Intervention entlang einer anzustrebenden „Best Practice“ formuliert, sind nur wenige Tools wirklich darauf ausgerichtet, in der Spät- bzw. Endphase eines Konfliktes eingesetzt zu werden. Wie bereits erwähnt, liegt dem ein Mangel an Ressourcen zugrunde. Die Ausnahme bildet hier das „Planning Toolkit“, welches den gesamten Zeitraum von der Missionsplanung bis zur Evaluierung abzudecken versucht. Die „Impact-Analyse IKKM“ ist für den gesamten Zeitraum einer Intervention als Analyse-Tool einsetzbar und unterscheidet sich dadurch von den meisten anderen Analyseinstrumenten. Im Rahmen der „Impact-Analyse IKKM“ wurden auch Indikatoren identifiziert, die nicht nur mit reinem Insider- und Vor-Ort-Spezialwissen beantwortbar sind. Damit wird das Feld des Impact Assessments auch für eine breitere wissenschaftliche Öffentlichkeit zugänglich gemacht und nicht nur für die unmittelbar an der Intervention beteiligten Institutionen und Organisationen. Das primäre Ziel der „Impact-Analyse IKKM“ ist die Evaluierung der Konfliktentwicklung/Konflikttransformation durch die Intervention. Dadurch können – je nach positiver oder negativer Entwicklung – auch Aussagen über den Erfolg oder die Schwachstellen des IKKM getroffen und auch „Lessons Identified“ bzw. „Lessons Learned“ als Basis für die Planung zukünftiger Missionen herangezogen werden.

Thematisch ähneln sich die Kategorien der untersuchten Tools sehr stark und greifen, wenn auch in leicht unterschiedlicher Form und mit Ausnahmen, inhaltlich auf die grob umrissenen vier Themenkomplexe Sicherheit, Ökonomie, Politik sowie soziale Ungleichheit zurück. Auch die „Impact-Analyse IKKM“ inkludiert diese Bereiche in ihr Analyse-Setting. Zusätzlich werden aber auch Kategorien evaluiert, deren Relevanz aus den „Rückwirkungen“ des friedensunterstützenden Einsatzes auf den Entsendestaat und die beteiligten Internationalen Organisationen resultiert. Die Berücksichtigung dieser Mehrdimensionalität findet sich auch nicht im „Planning Tool“ der UNO wieder. Damit betritt die „Impact-Analyse IKKM“ hier Neuland und stellt den ersten methodischen Versuch dar, die Multidimensionalität von Konflikten und Interventionen systematisch fassbar zu machen. Dies geschieht, indem die Wechselbeziehungen zwischen dem Zielgebiet und dem

Entsendestaats bzw. der Internationalen Organisation, in deren Rahmen jener eventuell agiert, sichtbar gemacht werden.

Diese Methode identifiziert aber nicht nur verschiedene Akteurs-Dimensionen, sondern auch Konflikttypen. Anhand von zwölf Konfliktszenarien, die sich u. a. in Bezug auf Akteure, rechtliche Situationen, Gefährdungstypen und dadurch in den Anforderungen an das IKKM unterscheiden, können konflikt-spezifische Aussagen getroffen und unterschiedliche Herausforderungen im IKKM miteinander verglichen werden. Derartige Anregungen finden sich bisher ebenfalls nicht im „Planning Toolkit“.

Die „Impact-Analyse IKKM“ versucht, mithilfe von spezifischen Indikatoren die Ausprägungen der Konfliktsituation vor und nach der Intervention miteinander zu vergleichen. Eine solche Vorgehensweise soll gewährleisten, dass substantielle Aussagen über die Auswirkungen der Intervention auf das Konfliktgebiet möglich werden.

5 Toolgenerierung – Methodik und Herausforderungen

Für die Generierung der „Impact-Analyse IKKM“ wurden von März 2015 bis November 2017 am IFK insgesamt 29 Workshops durchgeführt, an denen die permanenten Forscherinnen und Forscher des IFK sowie Gastforscher/innen und Forschungspraktikant(inn)en teilgenommen haben.²⁸ In zwei zusätzlichen Workshops wurden Teilergebnisse durch externe, dem IFK nahestehende Experten für das IKKM kritisch reflektiert.

Die erste wesentliche Herausforderung bestand darin, verschiedene Konfliktszenarien festzulegen, die als Einsatzszenarien für das IKKM fungieren und auf die sich die „Messindikatoren“ beziehen würden. Für die Auswahl der Konfliktszenarien waren folgende Kriterien von Bedeutung: a) Die Konfliktszenarien sollten möglichst realitätsbezogen und sicherheitspolitisch

²⁸ Die Workshops wurden vom IFK-Institutsleiter Walter Feichtinger und vom IFK-Forscher Predrag Jureković koordiniert. Von den permanenten IFK-Forscherinnen und -Forschern nahmen (in alphabetischer Reihenfolge) folgende Personen teil: Anton Dengg, Markus Gauster, Gerald Hainzl, Harald Müller, Werner Pack, Walter Posch und Jasmina Rupp. Aus dem Kreis der Gastforscher/innen und Forschungspraktikant(inn)en waren es (ebenfalls in alphabetischer Reihenfolge): Christoph Bilban, David Fussi, Hanna Grininger, Sebastian Holler, Anna Rass, Christian Steppan und Michael Zinkanel.

relevant sein. b) Es sollte aber vermieden werden, ausschließlich militärische/polizeiliche Einsatzszenarien zu modellieren. Stattdessen sollte das IKKM durch die Konfliktszenarien als Herausforderung im Sinne eines umfassenden Sicherheitsbegriffs verortet werden.²⁹ c) Des Weiteren sollten unterschiedliche Konfliktphasen/Eskalationsstufen, Konfliktursachen/Konfliktbedingungen und unterschiedliche Konfliktakteure durch die Konfliktszenarien abgebildet werden können. d) Dies hat zur Folge, dass sich daraus Einsatzszenarien im Rahmen des IKKM ergeben, die sehr unterschiedliche Ambitionsniveaus der im IKKM engagierten Akteure aufweisen. So kann das unterschiedliche Spektrum im IKKM von Konfliktprävention über die Eindämmung und Beendigung von gewaltsamen Konflikten bis hin zur Stabilisierung und Konsolidierung von Nachkriegsordnungen reichen. Was als erfolgreiches oder weniger erfolgreiches IKKM bewertet wird, hängt deshalb sehr maßgeblich vom Ambitionsniveau der jeweiligen zivilen und militärischen IKKM-Akteure im Kontext von speziellen Einsatzszenarien ab. Während in einem Fall – bei geringerem Ambitionsniveau – schon die Unterstützung der Konfliktparteien bei der Durchsetzung einer stabilen Waffenruhe als „Erfolg“ des IKKM bewertet werden kann, stellt eine solche in einem anderen Einsatzszenario, das auf die langfristige Konsolidierung des Friedens abzielt, überhaupt erst die Grundvoraussetzung für substantiellere IKKM-Aktivitäten dar.

Folgende zwölf Konfliktszenarien wurden vom IFK als analytischer Rahmen für die Entwicklung von Indikatoren zur Evaluierung des IKKM in unterschiedlichen Einsatzsituationen festgelegt:

1. Konflikt im Kontext einer regionalen Hegemonialmacht
2. Ein diktatorisches oder autoritäres Regime verletzt internationale Normen

²⁹ Die im Juli 2013 vom österreichischen Nationalrat beschlossene Österreichische Sicherheitsstrategie definiert „umfassende Sicherheit“ folgendermaßen: „Umfassende Sicherheit bedeutet, dass äußere und innere sowie zivile und militärische Sicherheitsaspekte aufs Engste verknüpft sind. Sie geht über den Rahmen der klassischen Sicherheitsressorts hinaus und schließt Instrumente der Wirtschafts-, Sozial-, Integrations-, Entwicklungs-, Umwelt-, Landwirtschafts-, Finanz-, Verkehrs- und Infrastruktur-, Bildungs-, Informations- und Kommunikations- sowie der Gesundheitspolitik ein.“ Vgl. Österreichische Sicherheitsstrategie. Sicherheit in einer neuen Dekade – Sicherheit gestalten (Juli 2013). <<http://archiv.bka.gv.at/site/3503/default.aspx>>, abgerufen am 6.2.2018, S. 4.

3. Aktivitäten von terroristischen Vereinigungen
4. Unterstützung einer terroristischen Vereinigung durch ein diktatorisches Regime
5. Gewaltsamer Konflikt zwischen Bevölkerungsgruppen in einem Staat
6. Gewaltsamer Konflikt zwischen Parteien mit Staatszerfall
7. Gewaltsamer Konflikt zwischen Parteien in einem Nachbarstaat mit Spill-Over-Gefahr
8. Postkriegssituation
9. Gewaltsamer Minderheitenkonflikt
10. Gewaltsamer Konflikt zwischen zwei oder mehreren Staaten
11. Humanitäre Katastrophe mit sicherheitspolitischen Folgen
12. Aktivitäten von organisierten kriminellen Gruppen.

Die aufgelisteten Szenarien wurden in einem weiteren Schritt kurz beschrieben (siehe dazu die Darstellung der „Impact-Analyse IKKM“) und es wurden Beispiele für das IKKM angeführt, das im Kontext eines solchen Einsatzszenarios schon stattgefunden hat bzw. aktuell noch stattfindet. Ob es sich um erfolgreiche oder weniger erfolgreiche Beispiele im Hinblick auf das IKKM handelt(e), hatte bei der Auswahl keine vorrangige Bedeutung. Mit den Beispielen – von denen einige in den Fallstudien dieser Publikation mit Hilfe der „Impact-Analyse IKKM“ systematisch abgearbeitet werden – sollten die spezifischen Herausforderungen des jeweiligen Szenarios für das IKKM konkretisiert und die diesbezügliche Indikatorenbildung erleichtert werden.

Einige der angeführten Szenarien wirken auf den ersten Blick sehr ähnlich³⁰, sind aber dennoch insofern „trennscharf“, als dass sie zumindest teilweise das IKKM vor unterschiedliche Herausforderungen stellen können. So werden u. a. für IKKM-Akteure viele Herausforderungen in Bezug auf die Szenarien 5 und 6 gleich oder ähnlich sein. Der Umstand, dass bei Szenario 6 – anders als bei Szenario 5 – nicht nur die Machtfrage zwischen den Konfliktparteien im Mittelpunkt steht, sondern auch der Staatszerfall und die Bildung neuer quasi-staatlicher Gebilde eingeleitet wurden, stellt das IKKM in Bezug auf den Aspekt der territorialen Integrität aber vor zusätzliche Herausforderungen. Der bisherige Verlauf von gewaltsamen Konflikten hat gezeigt, dass sich die Merkmale von Konfliktszenarien ändern können. Dementsprechend ist z. B. ein Übergleiten eines Bürgerkriegs wie in Szenario 5 in

³⁰ Dies trifft insbesondere auf die Szenarien 2/4, 3/4, 3/12 sowie 5/6/7/9 zu.

einen secessionistischen Konflikt wie in Szenario 6 sehr leicht möglich. Auch im Falle der übrigen zehn Konfliktszenarien, bei deren Auswahl auf die Zuordnung zu unterschiedlichen Konfliktphasen und Konfliktintensitäten (unterschiedlicher Gewaltpegel) geachtet wurde, sind Übergänge zu anderen Konfliktszenarien vorstellbar. In solch einem Fall, in dem ein neues Konfliktszenario aus einem anderen hervorgeht, können die teilweise unterschiedlichen Indikatoren der „Impact-Analyse IKKM“ den Analytiker bzw. IKKM-Akteur in Bezug auf die „neuen Herausforderungen“ sensibilisieren.

Die Auswahl und Definition der Konfliktszenarien war ein sehr anspruchsvoller Vorgang im Zuge der Toolgenerierung, der unter den Teilnehmern der IFK-Workshops zu sehr vielen Diskussionen geführt hat. Insbesondere die Frage, für welche Themen und Probleme eigentlich das IKKM zuständig sein soll, inspirierte viele Debatten. Die letztlich durchgeführte 12er-Selektion orientierte sich an der IFK-Definition des IKKM, die wiederum von den Erfahrungen bereits abgeschlossener oder noch laufender internationaler Aktivitäten zur Friedensunterstützung im Rahmen der UNO, OSZE, EU und NATO(-PfP) beeinflusst wurde. Der diesbezügliche Hauptfokus liegt auf proaktiven und reaktiven Beiträgen zur Stabilisierung von innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Konflikten mit zumindest regionaler Sicherheitsdimension und unter starker Berücksichtigung menschenrechtlicher Aspekte. Des Weiteren wurden in einigen Szenarien (3, 11 und 12) transnationale Bedrohungen wie Terrorismus und Aktivitäten organisierter krimineller Gruppen ebenso berücksichtigt wie der sicherheitspolitische Kontext einer humanitären Katastrophe, z. B. in Form einer Naturkatastrophe.

Andere wichtige sicherheitspolitische Herausforderungen, wie z. B. „hybride Bedrohungen“³¹, gewinnen zwar auf nationalstaatlicher Ebene immer mehr an Bedeutung, da sie aber nicht im Zentrum internationaler Maßnahmen zur

³¹ Im IFK wurde von Anton Dengg, Walter Feichtinger und Michael Schurian folgende Arbeitsdefinition zu „hybriden Bedrohungen“ formuliert:

„Eine hybride Bedrohung ist die Gefährdung eines Staates oder Staatenbündnisses durch das Vermögen und die Absicht eines Akteurs, sein Potential zielgerichtet, mehrdimensional (politisch, wirtschaftlich, militärisch, gesellschaftlich, medial etc.) und in einem zeitlich abgestimmten Zusammenhang zur Durchsetzung seiner Interessen einzusetzen.“ Vgl. Dengg, Anton: Krieg ohne Kampf? Hybride Bedrohungen. IFK Aktuell, Oktober/2016, Wien, S. 7.

Friedensunterstützung stehen, wurden sie bei den Konfliktszenarien als Thema nicht berücksichtigt.

Die Festlegung von Konfliktszenarien – denen reale Konfliktfälle zugeordnet werden können – stellte die Grundlage für die Bildung von Indikatoren dar, mit denen das IKKM im Rahmen der Impact-Analyse in Bezug auf die einzelnen Szenarien beurteilt werden kann. Für die diesbezügliche Operationalisierung waren die Begriffe *Dimension*, *Kategorie* und *Indikator* von Bedeutung.

Unter „Dimension“ wird bei der „Impact-Analyse IKKM“ der jeweilige Beurteilungskontext des zu analysierenden Untersuchungsgegenstands verstanden. So kann der Erfolg oder Misserfolg des IKKM in einem Konfliktszenario in unterschiedlichen Beurteilungskontexten, aus unterschiedlichen Perspektiven heraus evaluiert werden: nämlich a) im Kontext der Auswirkungen des IKKM auf das Zielgebiet (= Konfliktraum), als dem natürlich wichtigsten Beurteilungskontext; b) im Kontext der Auswirkungen des IKKM auf jene Internationale(n) Organisation(en), die die Träger der friedensunterstützenden Aktivitäten sind; und c) im Kontext der Auswirkungen des IKKM auf die spezifische interne und außenpolitische Situation des staatlichen Akteurs (= Entsendestaat), der das IKKM unterstützt. Wie der Exkurs zu den anderen Methoden der Evaluierung des IKKM gezeigt hat, gibt es bereits zahlreiche Überlegungen zur Messung des Erfolgs oder Misserfolgs von friedensunterstützenden Maßnahmen in Bezug auf das eigentliche Zielgebiet, allerdings für nur wenige Einsatzszenarien wie z. B. die Friedenskonsolidierung in der Postkriegssituation.

Für jede der drei Dimensionen/Beurteilungskontexte/Perspektiven können spezielle „Indikatoren“ entwickelt werden. Sie sollen den zu untersuchenden Sachverhalt „operationalisierbar“, d. h. messbar machen. Im Rahmen der „Impact-Analyse IKKM“ werden sowohl quantitative als auch qualitative Indikatoren zur Messung verwendet. Während sich die quantitative Messung sehr stark auf statistische Daten und Indizes³² abstützt, stehen bei der qualitativen Messung Expertenurteile und Interpretationen von empirischen Beobachtungen im Mittelpunkt. Die den drei Dimensionen zugeordneten

³² Beispiele dafür sind der Corruption Perception Index, der Democracy Index, der Global Hunger Index, der Global Peace Index, Global Terrorism Index und der Human Development Index (siehe die Beschreibungen im Annex).

Indikatoren sind in thematischen Gruppen zusammengefasst, die gleichsam Überschriften für die Indikatoren bilden und bei diesem Analyseinstrument als „Kategorien“ bezeichnet werden.

Im Beurteilungskontext Zielgebiet unterscheiden sich die Kategorien (und damit auch die für diesen Bereich definierten Indikatoren) je nach Konfliktszenario teilweise sehr massiv voneinander. Dies lässt sich mit den unterschiedlichen Herausforderungen für das IKKM und den sich daraus ergebenden Ambitionsniveaus für IKKM-Akteure erklären. Beispielhaft soll dieser Umstand durch den Vergleich der sehr divergenten Konfliktszenarien „Aktivitäten von terroristischen Vereinigungen“ und „Postkriegssituation“ verdeutlicht werden. In einem Szenario, in dem eine terroristische Vereinigung in einem Krisengebiet internationale Normen verletzt und dadurch den internationalen Frieden und die Sicherheit bedroht, wird für das IKKM im Vordergrund der Erfolg der Bekämpfung der terroristischen Vereinigung stehen. Indikatoren sind in diesem Zusammenhang u. a. die Größe des von der terroristischen Vereinigung kontrollierten Gebiets, das als Folge des IKKM „gesunken“, „gleichgeblieben“ oder „gestiegen“ sein kann, oder als ein weiterer Indikator die Austrocknung direkter und indirekter Einnahmequellen der terroristischen Vereinigung, die als Folge des IKKM „erfolgreich“, „teilweise erfolgreich“ bzw. „nicht erfolgreich“ sein kann etc. Zu den weiteren Themen (= Kategorien), die für die Indikatorenbildung beim Konfliktszenario „Aktivitäten von terroristischen Vereinigungen“ ausgewählt wurden, gehören die „Stärkung der Sicherheitsstrukturen der anerkannten Regierung im Zielgebiet“, „der Ausbau, die Nutzung vorhandener Kommunikationskanäle mit der terroristischen Vereinigung“, „regionale, transnationale und globale Auswirkungen“ der Terroraktivitäten und der IKKM-Maßnahmen dagegen und die „Akzeptanz des internationalen Engagements bei der Bevölkerung“ im Zielgebiet.

Mit teilweise ähnlichen, aber mehrheitlich ganz anderen Herausforderungen ist das IKKM im Kontext des Zielgebiets im Szenario „Postkriegssituation“ – wie z. B. seit 1999 auf dem Westbalkan – konfrontiert. Die diesbezüglichen Indikatoren sind auf folgende Kategorien ausgerichtet: „sicheres Umfeld“, „Sicherheitssektorreform“, „Entwicklung von Rechtsinstitutionen“, „demokratische Entwicklung“, „wirtschaftliche Entwicklung“, „soziale Versorgung“, „regionale und transnationale Auswirkungen“, „Umgang mit staatlicher Integrität“, „Versöhnungsprozess“, „Akzeptanz des internationalen

Engagements bei Konfliktakteuren“ und „Akzeptanz des internationalen Engagements bei der Bevölkerung“.

Im Unterschied zum Beurteilungskontext Zielgebiet hat die methodische Modellierung im Rahmen der „Impact-Analyse IKKM“ für die Beurteilungskontexte „Internationale Organisation“ und „Entsendestaats“ unabhängig vom jeweiligen Konfliktszenario kaum unterschiedliche Kategorie- und Indikatoren-Nennungen hervorgebracht. Aus der Sicht der Mitwirkenden bei der Generierung der Impact-Analyse“ gab es einen weitgehenden Konsens darüber, dass in Bezug auf die „eigene Situation“ der am IKKM beteiligten Internationalen Organisation und des Entsendestaates die Kategorien und Indikatoren für eine erfolgreiche Beteiligung am IKKM sich in auch in unterschiedlichen Konflikt-/Einsatzszenarien kaum verändern.

Demgemäß wird, unabhängig vom Konflikt-/Einsatzszenario, für die am IKKM beteiligte Internationale Organisation die Kooperation mit anderen Internationalen Organisationen im Zielgebiet von Relevanz sein. Die innere Kohärenz der Internationalen Organisation während des IKKM wird eine bedeutende Rolle spielen. In einer nach dem Abschluss des IKKM durchgeführten Evaluierung wird festgestellt werden können, ob sich für die betreffende Internationale Organisation durch die Beteiligung am IKKM eine (positive) Bedeutungsveränderung im internationalen System ergeben hat, d. h. ob z. B. ihre Akzeptanz als Partner im IKKM entweder gestärkt, gleichgeblieben oder geschwächt wurde. Auch die Frage, ob eine ausreichende völkerrechtliche Grundlage für die Beteiligung am IKKM gegeben ist, wird ein maßgeblicher Faktor bei der Beurteilung der Beteiligung der Internationalen Organisation sein.

Letzteres spielt auch im Beurteilungskontext des Entsendestaates eine wichtige Rolle, und zwar ebenfalls unabhängig vom Konflikt-/Einsatzszenario. Das gilt im Wesentlichen auch für folgende Kategorien: die Übereinstimmung des IKKM mit der staatlichen Gesamtstrategie, die Umsetzung der innerstaatlichen Ziele des Entsendestaates in Bezug auf IKKM in einem konkreten Einsatzszenario, das Kapazitäten-Ressourcenmanagement, die politische Dynamik außerhalb der/zusätzlich zu den Staatsinteressen (z. B. in Form der Aktivitäten von Lobbygruppen), die Auswirkungen des IKKM auf die internationale Stellung des Entsendestaates und die Einsatzkräfte/Einsatzorganisation des IKKM sowie die politischen/humani-

tären/volkswirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Rückwirkungen des IKKM auf den Entsendestaat und seine Gesellschaft.

Aus den genannten und nicht genannten Kategorien der „Impact-Analyse IKKM“ wurden in anspruchsvollen und intensiven methodischen Diskussionsprozessen mehrere hundert Indikatoren zur Messung des „Erfolgs“ bzw. „Misserfolgs“ generiert. Sie sind natürlich insofern angreifbar, als dass sie den Gütekriterien der quantitativen Sozialforschung mit den Kernbegriffen „Objektivität“³³, „Validität“³⁴ und „Reliabilität“³⁵ nur zum geringen Teil entsprechen. Es handelt sich um eine Auswahl überwiegend qualitativer Indikatoren³⁶, die nach Meinung der an der Modellierung der „Impact-Analyse IKKM“ Beteiligten – bei allem Interpretationsspielraum – eine transparente und systematische Analyse ermöglicht.

6 Elemente und Anwendung der „Impact-Analyse IKKM“

Das Evaluierungsinstrument „Impact-Analyse IKKM“ besitzt einen sehr einfachen tabellarischen Aufbau: Für jedes der 12 ausgewählten Konfliktszenarien sind nacheinander für die drei Beurteilungskontexte (= Dimensionen) a) Zielgebiet, b) Internationale Organisation und c) Entsendestaat relevante Themenfelder (= Kategorien) dargestellt. Innerhalb dieser Kategorien sind zum jeweiligen spezifischen Themenfeld passende Indikatoren abgebildet. Die aus Kategorien und Indikatoren bestehenden Tabellen können für jedes Konfliktszenario unabhängig voneinander verwendet werden, sodass die „Impact-Analyse IKKM“ eigentlich aus 12 Sub-Messinstrumenten besteht.

³³ Die Objektivität von Messverfahren ist dann gegeben, wenn die Wahl des Messenden, des Interviewers/der Interviewerin keinen Einfluss auf die Ergebnisse hat. Vgl. Ebermann, Erwin: Grundlagen statistischer Auswertungsverfahren. <<https://www.univie.ac.at/ksa/elearning/cp/quantitative/quantitative-34.html>>, abgerufen am 13.2.2018.

³⁴ In einem Messverfahren liegt Validität vor, wenn die gewählten Indikatoren wirklich das messen, was gemessen werden soll. Vgl. ebd.

³⁵ Unter Reliabilität oder Zuverlässigkeit versteht man die formale Genauigkeit einer wissenschaftlichen Messung. Messfehler jeder Art sollen nach Möglichkeit ausgeschlossen werden. Vgl. ebd.

³⁶ Während quantitative Sozialforschung auf „harten“, wiederholbaren Daten beruht, setzen qualitative Methoden auf „weiche“, aber realitätsnahe Daten, die z. B. durch Experten-Interviews oder umfassende Inhaltsanalysen gewonnen werden. Vgl. Scheibler, Petra: Qualitative versus quantitative Forschung. <<https://studi-lektor.de/tipps/qualitative-forschung/qualitative-quantitative-forschung.html>>, abgerufen am 13.2.2018.

Die Tabelle eines Sub-Tools wird mit der Kurzbeschreibung des jeweiligen Konfliktszenarios und der Aufzählung einiger zum Szenario passender Beispiele für internationale Interventionen eingeleitet. Dadurch soll es der Anwenderin/dem Anwender erleichtert werden, das eigene, zu untersuchende Konfliktthema leichter einem der 12 Konfliktszenarien zuordnen zu können. Seitens des IFK wird nicht der Anspruch erhoben, dass durch die „Impact-Analyse IKKM“ alle möglichen Konfliktfälle, die zu internationalen Interventionen führen könnten, zur Gänze abgedeckt werden. Die dargestellten Einsatzszenarien decken aber ein breites Spektrum realer Einsatzfälle im IKKM ab und sind vor allem auch auf die Herausforderungen im Rahmen der GSVP der EU abgestimmt.

Es sind mehrere Möglichkeiten zur Anwendung der „Impact-Analyse IKKM“ vorstellbar: Bei der Planung oder zu Beginn des IKKM in einem Konfliktszenario können die aufgelisteten Kategorien und Indikatoren den Analytiker oder den IKKM-Akteur dahingehend sensibilisieren, welche Herausforderungen im konkreten Einsatzszenario zu erwarten sind. In diesem Fall würde die „Impact-Analyse IKKM“ als Checkliste für notwendige Maßnahmen im IKKM fungieren. Als Evaluierungs- und Messinstrument käme das Tool während des IKKM oder nach Beendigung des IKKM zum Einsatz. Bei den beiden zuletzt genannten Fällen dient das Tool dazu, um Erfolge bzw. Schwachstellen im IKKM festzustellen, wobei im ersten Fall Kurskorrekturen während des laufenden IKKM die Konsequenz sein könnten, hingegen im zweiten Fall die Lehren für zukünftige friedensunterstützende Einsätze im Vordergrund stehen würden. Die Richtschnur für die Beurteilung des IKKM ist insbesondere der positive oder negative Verlauf der Konflikttransformation im Zielgebiet, der durch die Indikatoren festgestellt werden kann. Für die Funktion als Evaluierungs- bzw. Messinstrument sind den Indikatoren verschiedene, auf sie abgestimmte Antwortoptionen/Ausprägungen beigelegt. Beispiele dafür sind die Antwortoptionen „ja/nein“, „gegeben/eingeschränkt gegeben/nicht gegeben“, „gesunken/gleichgeblieben/gestiegen“, „erreicht/nicht erreicht“, „gewährleistet/nicht gewährleistet“ etc. So hat z. B. der Indikator „Erreichen der quantitativen Vorgaben“ aus der Kategorie „Sicherheitssektor-Reform“, die der Dimension „Zielgebiet“ im Rahmen des Konfliktszenarios „Postkriegssituation“ zugeordnet ist, die Antwortoptionen/Ausprägungen „erreicht/nicht erreicht“.

Es obliegt der Anwenderin/dem Anwender der „Impact-Analyse IKKM“, zu entscheiden, welche Indikatoren letztlich in die eigene Analyse einbezogen werden und welche nicht. Vor allem bei Konfliktszenarien, die im Prozess der Toolgenerierung – wegen des höheren Ambitionsniveaus im IKKM – hinsichtlich der Zahl der Indikatoren intensiver bearbeitet wurden, kann das vollständige „Abarbeiten“ der Indikatoren in zeitlicher Hinsicht langwierig sein. Auch wird die jeweilige Quellenlage (Medienberichte, wissenschaftliche Artikel, verfügbare statistische Daten, eigenes und externes Expertenwissen) natürlich auch die Indikatoren-Auswahl stark beeinflussen. Wichtig für die qualitative Gesamtbewertung des IKKM in einem der 12 Konfliktszenarien ist aber, dass zu allen Kategorien, d. h. relevanten Themenfeldern eines Konfliktszenarios, Aussagen zum IKKM getroffen werden können. Es sollte also keine Kategorie geben, in der überhaupt keiner der vorgeschlagenen Indikatoren in die Analyse einbezogen wird. Die Antwortoptionen/Ausprägungen der Indikatoren unterstützen die Anwenderin/den Anwender der „Impact-Analyse IKKM“ bei der Analyse. Ausschlaggebend für die Gesamtbeurteilung des IKKM werden die qualitativen Einschätzungen des Analytikers in Bezug auf die Erfolge bzw. Schwachstellen in den einzelnen Kategorien sein.

Internationale Bemühungen im Rahmen des IKKM sind grundsätzlich darauf ausgerichtet, kurz- bis mittelfristig (< 4 Jahre) substanzielle Verbesserungen in einem Konfliktszenario zu erreichen. Die Realität verschiedener Konflikte – wie z. B. im Nahen Osten – zeigt aber leider, dass sie zu langfristigen Konflikten werden und teilweise auch eine neue Form annehmen können. In diesem Fall, wie auch im Fall der „Postkriegssituation“, eignet sich die „Impact-Analyse IKKM“ auch sehr gut für eine Zwischenevaluierung bzw. bietet dem Analytiker zusätzliche Indikatoren bei einer Veränderung des Konfliktbildes an.

Zweifellos nimmt die Komplexität in den internationalen Beziehungen und damit auch im Rahmen des IKKM zu. Dies erhöht den Druck auf Analytiker wie auch politische Entscheidungsträger, die Mehrdimensionalität von Konflikten und Konfliktlösungsmechanismen besser erfassen zu können. Die „Impact-Analyse IKKM“ ist als Beitrag dazu konzipiert.

Literatur- und Quellenverzeichnis

Barcikowska, Anna: EU Battlegroups ready to go? EUISS Brief Issue, 40/2013, Paris.

Conflict Sensitivity Consortium: Benefits / Harms Handbook (8.5.2015). <http://local.conflictsensitivity.org/other_publication/benefits-harms-handbook/>, abgerufen am 23.2.2018.

Conflict Sensitivity Consortium: Conflict Analysis Framework (8.5.2015). <http://local.conflictsensitivity.org/other_publication/conflict-analysis-framework/>, abgerufen am 23.2.2018.

Conflict Sensitivity Consortium: Do No Harm / Local Capacities for Peace (15.5.2015). <http://local.conflictsensitivity.org/other_publication/do-no-harm-local-capacities-for-peace-project/>, abgerufen am 23.2.2018.

DCAF, OROLSI: Measuring the Impact of Peacekeeping Missions on Rule of Law and Security Institutions (12.3.2012). <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Workshop_Report_on_Measuring_Impact_10.05.12_2.pdf>, abgerufen am 23.2.2018.

DCAF-ISAAT: KOFF info sheet. Peace and Conflict Impact Assessment and Conflict Sensitivity. <<https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library2/Tools/KOFF-info-sheet-Peace-and-Conflict-Impact-Assessment-and-Conflict-Sensitivity>>, abgerufen am 23.2.2018.

Dengg, Anton: Krieg ohne Kampf? Hybride Bedrohungen. IFK Aktuell, Oktober/2016, Wien.

Ebermann, Erwin: Grundlagen statistischer Auswertungsverfahren. <<https://www.uni-wie.ac.at/ksa/elearning/cp/quantitative/quantitative-34.html>>, abgerufen am 13.2.2018.

European Union: Checklist for Root Causes of Conflict (2000). <http://peacebuilding-centre.com/pbc_documents/EU_Checklist_for_Root_Causes_of_Conflict_merged.pdf>, abgerufen am 23.2.2018.

Gärtner, Heinz: Schlusswort. In: Fenkart, Stephanie/Gärtner, Heinz/Swoboda, Hannes (Hrsg.): Gerechte Intervention? Zwischen Gewaltverbot und Schutzverantwortung. Studien zur Friedensforschung, 20/2017, Wien, S. 367–372.

Kromrey, Helmut/**Roose**, Jochen/**Strübing**, Jörg: Empirische Sozialforschung: Modelle und Methoden der standardisierten Datenerhebung und Datenauswertung (13. Auflage). Stuttgart 2016, S. 193–252.

Major, Claudia/**Mölling**, Christian: EU Battlegroups: What Contribution to European Defence? Progress and Prospects of European Rapid Response Forces. SWP Research Papers, 8/2011, Berlin.

OECD: Guidance on Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities. <<https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/39774573.pdf>>, abgerufen am 23.2.2018.

Österreichische Sicherheitsstrategie. Sicherheit in einer neuen Dekade – Sicherheit gestalten (Juli 2013). <<http://archiv.bka.gv.at/site/3503/default.aspx>>, abgerufen am 6.2.2018.

Peacebuilding Centre: Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) Handbook, Version 4 (2013), Introduction. <<https://reliefweb.int/report/world/peace-and-conflict-impact-assessment-pcia-handbook-version-4-2013>>, abgerufen am 23.2.2018.

Reinprecht, Christoph: Indikator. In: Chevron, Marie-France/Köpl, Regina/Payrhuber, Andrea/Reinprecht, Christoph: Grundlagen sozialwissenschaftlicher Methodologie. Empirische Forschung in den Sozialwissenschaften. <<http://www.univie.ac.at/sowi-online/esowi/cp/methodologiesowi/methodologiesowi-30.html>>, abgerufen am 13.2.2018.

Rezac, David: Militärische Intervention als Problem des Völkerrechts. Eine Untersuchung bewaffneter Eingreifens in innerstaatliche Konflikte anhand des Kosovo-Krieges. Studien und Berichte zur Sicherheitspolitik 1/2002

Scheibler, Petra: Qualitative versus quantitative Forschung. <<https://studi-lektor.de/tipps/qualitative-forschung/qualitative-quantitative-forschung.html>>, abgerufen am 13.2.2018.

Scherrer, Vincenza: Measuring the Impact of Peacebuilding Interventions on the Rule of Law and Security Institutions, DCAF SSR Paper 6 (2012). <<https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/SSR%20Paper%206%20ONLINE%20VERSION.pdf>>, abgerufen am 23.2.2018.

UN Security Council Resolutions and Presidential Statements Referencing R2P (22.1.2018). <<http://www.globalr2p.org/resources/335>>, abgerufen am 5.2.2018.

UNDP: How To Guide. Monitoring and Evaluation for DDR Programmes (2009), <http://www.undp.org/content/dam/undp/documents/cpr/documents/ddr/ddr_how_to_guide.pdf>, abgerufen am 23.2.2018.

United Nations: Planning Toolkit (2012). <http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/Planning%20Toolkit_Web%20Version.pdf>, abgerufen am 23.2.2018, S. 108–142.

United Nations: United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines (18.1.2008), S. 88. <<https://cc.unlb.org/UNSAS%20Documents/KEY%20DOCUMENTS/United%20Nations%20Peacekeeping%20Operations%20Principles%20and%20Guidelines.pdf>>, abgerufen am 23.2.2018.

United States Institute of Peace, United States Army Peacekeeping and Stability Operations Institute: Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction (2009). <https://www.usip.org/sites/default/files/guiding_principles_full.pdf>, abgerufen am 23.2.2018.

World Bank – Conflict Prevention and Reconstruction Unit: The Conflict Analysis Framework (CAF). Identifying Conflict-Related Obstacles to Development, Dissemination Notes 5 (2002). <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11335/multi0page.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>, abgerufen am 23.2.2018.