



Landesverteidigungsakademie
Wien

INTERNATIONALES KRISEN- UND KONFLIKTMANAGEMENT: TRENDS UND PERSPEKTIVEN 2016

Markus Gauster

Das internationale Krisen- und Konfliktmanagement (IKKM) steht im Umbruch. Die UNO, EU, NATO, OSZE und viele europäische Staaten richten ihre Doktrinen neu aus bzw. bemühen sich um Reformprozesse. Ansätze für externes Engagement werden zunehmend durch geopolitische Kalküle und die Migrationskrise beeinflusst, was das IKKM immer komplexer werden lässt. Diplomatische Bemühungen zur Schaffung von Frieden haben nach dem weitgehenden Rückzug der Truppen aus Afghanistan an Bedeutung gewonnen. 2015 befanden sich mehr als 200.000 Personen (inklusive eingesetzter Truppen der Afrikanischen Union) in 68 Einsätzen, was einen Anstieg um sechs Einsätze gegenüber 2014 bedeutet.

Ausgangspunkt: Herausforderungen für die EU

Die Instabilitätstendenzen in der EU und ihrer weiteren Peripherie setzen sich 2016 fort. Als Hauptbedrohungen sind 2016 die bewaffneten Konflikte in Syrien, im Irak und in der Ukraine, Terrorismus, Cyberattacken und die globale Finanzkrise mit einer auf Staatsschulden aufbauenden Geldpolitik anzuführen. Dazu kommt die grundsätzliche Bedrohung europäischer Werte wie Demokratie, Menschenrechte und Frieden durch Radikalisierung, EU-Skepsis sowie durch die Erosion von Mittelschichten und Sozialpartnern.

1. Aktuelle Phänomene im IKKM

Innerstaatliche Konflikte und daraus resultierende humanitäre Katastrophen (z. B. in Syrien, Libyen, Jemen, Irak oder Südsudan) dominieren, wobei weder militärische noch diplomatische Lösungsansätze erfolgreich scheinen. Staatliche Strukturen lösen sich langsam auf. Der Westen verliert an Gestaltungs- und Ordnungskraft. Afghanistan wird zunehmend alleine gelassen, obwohl das Land weiterhin Unterstützung zur Selbsthilfe benötigt. Das Konzept der humanitären Intervention durch westliche Militärko-

alitionen erscheint durch das Risiko, dass durch diese Einsätze Chaos verursacht wird (z. B. in Libyen), gescheitert. Durch die Übermacht westlicher Luftschläge können zwar Regime gestürzt werden, eine positive Konflikttransformation kann jedoch (wenn überhaupt) nur durch ein adäquates Truppenäquivalent auf dem Boden und Spezialeinsatzkräfte erzielt werden. Syrien trägt zur weltweit steigenden Zahl ziviler Opfer in Konflikten massiv bei und macht die Relevanz politischer Lösungsansätze deutlich.

Krisenmanagement, das auf die Beendigung von Kampfhandlungen abzielt, wird daher zunehmend politisch-diplomatisch betrieben (z. B. Friedensgespräche für Syrien oder Bildung einer Einheitsregierung in Libyen durch die UNO). Das Destabilisierungsrisiko bei militärischen Engagements ist und bleibt hoch. Trotzdem gibt es vielfach keine Alternativen. Was die Wirkung des IKKM betrifft, zielt dieses vor allem auf die Stabilisierung in Konflikten ab. Die Bearbeitung von Konfliktursachen kommt zu kurz, ist aber auch eine Agenda des zivilen Krisenmanagements. In der Regel werden militärisch nur Symptome bekämpft (Beispiel Mali). Aktivitäten

der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) und NGOs, die neben der humanitären Agenda oft auch Konfliktwurzeln bearbeiten, bleiben weiterhin unterfinanziert. NGO-Mitarbeiter und Krankenhäuser werden häufiger angegriffen, da humanitäre Prinzipien wie die Unparteilichkeit und Neutralität keinen Schutz mehr bietet (z. B. Afghanistan, Syrien oder Jemen).

Ambitionen globaler Akteure

Die Möglichkeit für Staaten bzw. Truppensteller, durch Interventionen und militärische Präsenz politische Prozesse maßgeblich zu beeinflussen, wird insbesondere von größeren Staaten (USA, Russland, China, Frankreich) und Schwellenländern (Indonesien, Pakistan) wahrgenommen. Wirtschaftlich motivierte Militäreinsätze bleiben für diese Länder eine strategische Option. Profiteure sind insbesondere die Rüstungsindustrien und private Auftragsnehmer (z. B. USA oder Frankreich), wobei die USA zunehmend an Gestaltungsmacht im Nahen Osten verlieren.

2. Auslöser und Motive für Beiträge zum IKKM

Das Spektrum des IKKM reicht demnach von militärischer Terrorbekämpfung zur Unterstützung fragiler Staaten (z. B. Frankreich in Mali) über Stabilisierungsmissionen (KFOR) und klassisches Peacekeeping (UNDOF) bis hin zur Stärkung staatlicher Kapazitäten (z. B. EUCAP/EUTM-Missionen) und politischen Missionen (z. B. UNOWA). Maßnahmen zur Erhaltung oder Wiederherstellung der regionalen und internationalen Sicherheit variieren stark und haben durch die Migrationskrise sowie durch die Terroranschläge in der EU 2015 und 2016 eine neue Dimension bekommen. Die politische und gesellschaftliche Akzeptanz für europäische Engagements in der Peripherie (z. B. Ukraine, Moldawien) und der weiteren Nachbarschaft (z. B. Maghreb- und Maschrek-Staaten) dürfte daher ansteigen.

Zentrale Akteure im IKKM

Ende 2015 war die UNO mit 16 Peacekeeping-Einsätzen (ca. 125.000 Personen) sowie elf politischen Missionen und Peacebuilding-Einsätzen (ca. 3.700) aktiv. Die 2015 deutlich gestiegene

Zahl verfügbarer UN-Kräfte (50 Staaten stellten insgesamt 40.000 Truppen zusätzlich für UN-Einsätze zur Verfügung) und der laufende Reformprozess in Richtung multidimensionale Friedenseinsätze zeigt die gesteigerte Erwartungshaltung an die UNO, aus einer weitgehend akzeptierten Position heraus vermittelnd zu wirken. Die UN-Mandatierung von Einsätzen wird jedoch durch den oft fehlenden Konsens im Sicherheitsrat immer schwieriger. Daher ist zu erwarten, dass die Bildung von Koalitionen der Willigen, die auch ohne UN-Mandat in einen Einsatz gehen, zunehmen wird.

Die NATO betreibt sechs Operationen mit über 20.000 Truppen, hält ca. 40.000 Response Forces (NRF) sowie starke Luft- und Seestreitkräfte bereit, operiert langfristig im Mittelmeer (Active Endeavour) und steht 2016 auch im Einsatz gegen Schlepper in der Ägäis. Auch im Bereich Cyber-Defence ist die NATO zunehmend aktiv. Ihre Bedeutung im Rahmen der Friedenserzwingung mit Landstreitkräften dürfte trotz der laufenden KFOR- und RSM-Operationen abnehmen. Die NATO-Standards sind für die Interoperabilität von Streitkräften auch im EU- und UN-Rahmen von steigender Relevanz.

Die OSZE gewinnt seit Beginn des Ukraine-Konfliktes durch ihre etablierte Vermittlungsposition im russischen Einflussbereich mit 18 Einsätzen 2015 (ca. 3.000 Personen) an strategischer Bedeutung. Sie könnte auch bei Kooperationen der USA mit Russland z. B. gegen Daesh oder bei möglichen Eskalationen im Kaukasus und Moldawien eine Rolle spielen.

Durch die Unterstützung regulärer Sicherheitskräfte (z. B. RSM, EUTM, zukünftiges Mentoring von Truppen in Libyen) oder von Milizen (z. B. kurdische Peschmerga) können solidarische Beiträge bei relativ geringem Risiko geleistet werden. Die Identifizierung loyaler Gruppierungen ist jedoch oft schwierig und mit Risiken verbunden (siehe den erfolglosen Aufbau moderater Kämpfer in Syrien durch die USA). Es zeigte sich auch, dass Bildungsprojekte in Konfliktgebieten (z. B. in Afghanistan) deutlich nachhaltiger waren als Infrastrukturprojekte.

3. Europäische Ansätze und Regionen mit Zukunftspotenzial

Die GSVP der EU ist 2016 im IKKM mit 17 Einsätzen (ca. 5.100 Personen) aktiv. Der Trend geht Richtung Afrika, wo bereits seit Jahrzehnten teilweise über 10.000 Militärpersonen starke UN-Einsätze laufen (z. B. MONUSCO, UNMISS, oder MINUSMA). Zwei UN-mandatierte Einsätze (MISCA, AMISOM) stehen 2016 unter der Führung der Afrikanischen Union (AU). Bei UNAMID stellen die UNO und die AU die gemeinsame Führung in Form einer „hybriden Zusammenarbeit“. UN-Einsätze in Afrika werden zunehmend im Rahmen der GSVP und des EEAS durch Trainings- und Beratungsmissionen unterstützt. Die Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit und Einhaltung von Menschenrechten in potenziellen Partnerländern der EU (z. B. in Eritrea) werden für die Konfliktbearbeitung und die Bekämpfung von Schleppern zentral sein.

Steigende Relevanz von Kooperationen

Der Ausbau von Länderpartnerschaften ist wesentlich für den Aufbau lokaler Kapazitäten und die Friedenssicherung in fragilen Staaten. Daher wird die Relevanz des Kapitels VIII der UN-Charta (Regionale Abmachungen im Kontext internationaler Sicherheit) weiter ansteigen. Mit der African Peace Facility (APF) ist die EU partnerschaftlich mit afrikanischen Staaten verbunden, die zudem Herkunftsländer von Flüchtlingen nach Europa sind. In diesem Rahmen könnte sich auch Österreich verstärkt einbringen.

Comprehensive Approach (CA) hat sich als Interaktionsphilosophie bei Einsätzen im IKKM etabliert und fußt auf gemeinsamer Lagebeurteilung, Planung, entsprechender Arbeitsteilung und koordinierter Durchführung von Einsätzen unter der Berücksichtigung präsender NGOs. Die Basis für CA bildet eine weitgehend vernetzte Politik für Einsätze. Die Führungsfrage („wer koordiniert wen und wer lässt sich koordinieren“) bleibt ein Schwachpunkt, der in der Migrationskrise im EU-Kontext besonders deutlich wird.

Korruptionsbekämpfung und Deradikalisierung als Aufgabe der EU

Korruption stellt eine wesentliche Ursache für Konflikte dar (Beispiel Zentralafrikanische Republik), schafft Ungleichheiten und konterkariert gute Regierungsführung. Damit steigt auch die Relevanz konfliktpräventiver Maßnahmen, was 2016 z. B. in Tunesien, Jordanien, Libanon oder Moldawien besonders wichtig wäre. Die Unterstützung von Rechtsstaatlichkeit (z. B. EULEX Kosovo oder EUCAP Nestor) und von Bildungssektoren (z. B. in Mali) wird somit immer wichtiger.

Mali als neues Experimentierfeld des IKKM

Mali entwickelt sich 2016 durch die gleichzeitige Präsenz von MINUSMA, EUTM und der französischen Anti-Terror-Operation Barkhane immer mehr zum Testfall für Maßnahmen zur Stärkung der staatlichen Resilienz. Die gemeinsame Nutzung von Intelligence in diesen drei Operationen (im Rahmen eines CA) ist eine von vielen Herausforderungen. Dem internationalen Training, Mentoring und Advising von mali-schen Sicherheitskräften mangelt es an Personal und Ressourcen für einen wirksamen Know-How-Transfer. Die parallele Bekämpfung von Terroristen durch Frankreich, Friedenserzwingung durch MINUSMA unter militanten Autonomiebestrebungen (z. B. Gruppe der Tuareg) und geo-ökonomische Interessen (USA, Frankreich, Algerien) in Mali bilden jedoch eine Kombination, die Ähnlichkeiten mit dem Afghanistan-Engagement aufweist und eine positive Transformation des Konfliktes erschwert.

4. Ableitungen und Empfehlungen

• **Das Spektrum für externes Engagement wird größer.** Die Nähe zu Krisenherden und Bedrohungen (Ukraine-Konflikt, Terroranschläge) sowie die gesamteuropäischen Entwicklungen in der Migrationskrise werden zukünftige Einsätze prägen. Nischenbeiträge, Unterstützung von Sicherheitssektoren, Beiträge zum Grenzmanagement der EU und Aufgaben, die von zivilen Akteuren nicht bewältigt werden können, werden für Streitkräfte an Relevanz gewinnen.

Impressum:

Medieninhaber, Herausgeber und Hersteller:

Republik Österreich/
Bundesministerium für
Landesverteidigung und
Sport
Roßauer Lände 1
1090 Wien

Redaktion:

Landesverteidigungs-
akademie Wien
Institut für Friedens-
sicherung und Konflikt-
management
Stiftgasse 2a
1070 Wien

Copyright:

© Republik Österreich/
Bundesministerium für
Landesverteidigung und
Sport / Alle Rechte
vorbehalten

Periodikum der Landesverteidigungs- akademie

März 2016

- **Der Schutz von Zivilpersonen ist ein Megatrend** (z. B. durch die Schaffung von Schutzzonen). Da die Zahl ziviler Experten und internationaler Polizeikräfte auch weiterhin gering bleiben wird, sind robuste Fähigkeiten des Militärs sowie Kontingente und Spezialisten dringend erforderlich. Das Militär braucht als strategische Reserve im In- und Ausland daher auch zusätzliche Einsatzverfahren (z. B. im Bereich Mediation oder für nicht-letale Kampfmittel).
- **Präventives Vorgehen wird wichtiger**, hängt jedoch stark vom politischen Willen, internationalen Konsens und von Persönlichkeiten ab, um über die nötigen Ressourcen und Gestaltungskraft zu verfügen. Die internationale Untätigkeit im Hinblick auf die gewaltsame Krise in Burundi macht die Probleme von Prävention deutlich. Kapazitätsaufbau ist jedoch eine Chance, präventiv zu wirken (z. B. durch EUCAP-Missionen oder im Rahmen der APF). Die relativ kleinen EU-Missionen in Afrika könnten durch ein – derzeit noch fehlendes – Flüchtlingskonzept der EU ausgebaut werden und dadurch konfliktpräventiv wirken.
- **Die Zukunft des IKKM wird von verstärkten Kooperationen geprägt sein.** Contingency Planning ist ein Schlüssel für Staaten, um zum richtigen Zeitpunkt mit dem adäquaten Konzept an Einsätzen teilnehmen zu können (z. B. im Rahmen eines zukünftigen Syrien- oder Libyen-Einsatzes der UNO). Das Training lokaler Kräfte (z. B. Partnering) bringt Möglichkeiten, aber auch Risiken mit sich und sollte jedenfalls durch Supervision begleitet werden. Mögliche negative Folgen des steigenden Outsourcings von Trainingsagenden (z. B. höhere Kosten) sollten nicht unterschätzt werden.
- **Die Migrationskrise wird ein starker Antrieb für die EU sein**, sich spezifischer und effektiver in Afrika und im Nahen Osten einzubringen, stellt sich vorerst jedoch mehr als zivile und weniger als militärische Herausforderung dar. Sollte sich in den Syrien-Friedensgesprächen ein Konsens der Konfliktparteien ergeben, könnte sich der Bedarf an Friedenstruppen massiv erhöhen. Konflikttrans-

formation im Sinne einer Bearbeitung von Konfliktwurzeln und der Erzeugung von Jobs sollte sich in einer EU-Afrika-Strategie manifestieren, die auch ein gesamteuropäisches Migrationskonzept miteinbezieht. EU-Staaten sollten dazu ihre sektoriellen Ansätze im Sinne eines Whole of Nation-Ansatzes stärker koordinieren.

- **Für Österreich bietet die Migrationskrise die Gelegenheit, diplomatisch, sicherheits- und entwicklungspolitisch initiativ zu werden.** Außenpolitisch wurden durch die Iran-, Syrien- und Westbalkan-Diplomatie 2015 bereits erste Akzente gesetzt. Mehr Ressourcen zum Aufbau von Sicherheits- und Justizsektoren, zur Korruptionsbekämpfung sowie zur Bearbeitung von Fluchtursachen sollten bereitgestellt werden. Streitkräfte können dabei eine wertvolle Rolle spielen.
- **Militärische Schwerpunkte** sollten infolge des steigenden Informationsbedarfs bei Missionen insbesondere auf ISTAR (Intelligence, Surveillance, Target Acquisition, Reconnaissance) liegen. Weitere zukunfts-trächtige Bereiche sind Reactivity, Spezialkräfte, C2-Strukturen (Command & Control), Self-sustained Capabilities sowie Partnering, Mentoring und Advising. Hier wäre zu prüfen, in welchen Bereichen sich das Bundesheer stärker einbringen kann oder entwickeln sollte.
- **Die aktuelle Zurückhaltung westlicher Staaten**, sich militärisch im größeren Umfang in Konfliktregionen zu engagieren, wird weiterhin bestehen bleiben, da die Einsatzrisiken und die Kosten wachsen und die Erfolgsaussichten begrenzt sind. Allerdings könnte der starke Migrationsdruck der GSVP wieder mehr Bedeutung verleihen und zu einem stärkeren Engagement führen. Dabei sollten auch die spezifischen Potenziale von Migranten genutzt werden. Letztendlich ist die Eindämmung von Dschihadismus, Terrorismus, Extremismus und die Unterstützung staatlicher Fragilität für die USA, EU Russland und China von starkem gemeinsamem Interesse.

Hinweis: Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die Meinung des Autors wieder.