

„Common Effort“ – das Deutsch-Niederländische Korps übt die zivil-militärische Zusammenarbeit

Winrich Kühne

„Common Effort“ – unter diesem Namen trainierten fast 500 militärische und zivile Akteure im September 2011 den *Comprehensive Approach* der NATO in einem Stabilisierungseinsatz. Die Übung sollte unter simulierten, aber realitätsnahen Bedingungen neue Einsichten über das Zusammenspiel von militärischen, zivilen und polizeilichen Akteuren bei Einsätzen in Krisenregionen bringen. Die Übung war hervorragend organisiert, brachte allerdings die grundlegenden Herausforderungen der zivil-militärischen Zusammenarbeit ebenso deutlich zu Tage wie die des *Comprehensive Approach*.

Gut 300 Militärs aus zwölf Nationen, rund 140 Zivilisten und ein gutes Dutzend Polizisten¹ simulierten im September 2011 einen NATO-Stabilisierungseinsatz, bei dem 17.000 Soldaten die krisengeschüttelte Region „Cerasia“ am Horn von Afrika stabilisieren und mit einer auf ein Jahr begrenzten *Bridging Mission* den Einsatz von UN-Blauhelmen vorbereiten sollten. Zum Zeitpunkt des Einsatzes war die UN schon mit mehreren Polizei- und Zivilmissionen in der Region vertreten, doch die Lage geriet zunehmend außer Kontrolle. Gastgeber und Organisator der Übung war das 1. Deutsch-Niederländische Korps in Münster in Zusammenarbeit mit den Außenämtern in Den Haag und Berlin.

Trotz des fiktiven Namens „Cerasia“ waren für die Übungsteilnehmer die Ereignisse in Somalia,

Darfur und anderen Staaten am Horn von Afrika jederzeit präsent (siehe Kasten). Zugleich wehte über der Übung ein Hauch von Afghanistan. Dort fand der letzte Auslandseinsatz des Korps statt. Die Erfahrungen in Afghanistan haben nachdenklich gemacht. Denn die Umsetzung des von NATO und EU postulierten *Comprehensive Approach* stößt in der Praxis auf beträchtliche Schwierigkeiten. Um hier Besserung zu schaffen, bedarf es offensichtlich bereits in der Frühphase einer intensiven Vorbereitung unter Beteiligung aller maßgeblichen zivilen, militärischen und polizeilichen Akteure. Zugleich sollte „Common Effort“ unter simulierten, aber realitätsnahen Bedingungen neue Erkenntnisse über die Kooperation von militärischen, zivilen und polizeilichen Akteuren bringen – und diese damit auf künftige Einsätze in Krisenregionen vorbereiten.

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

Übungsaufbau – Alle sind von Anfang an dabei

Der Ansatz der Übung enthielt eine wichtige Neuerung: Zivile Akteure wurden nicht, wie normalerweise, erst zu Beginn des Einsatzes, sondern schon bei seiner Planung beteiligt – und zwar auf gleicher Augenhöhe mit den Militärs. Bereits zehn Monate vor Übungsbeginn war eine „Interagency Working Group“ ins Leben gerufen worden. In einer Reihe von Konferenzen wurden dann verschiedene Phasen der Übungsvorbereitung und –planung durchschritten, wie ein gemeinsames „Conflict Assessment“, eine „Initial Planning Conference“ und schließlich eine „Final Harmonisation Conference“.

Eine zweite Neuerung bestand darin, dass nicht sogenannte Rollenspieler, sondern felderfahrene Organisationen und ihr Personal die Rolle der zivilen Akteure übernahmen. Die Weltflüchtlingsorganisation UNHCR, die humanitäre Organisation Kinderberg International sowie ein Dutzend weiterer ziviler deutscher und niederländischer Einrichtungen waren präsent. Diese Einrichtungen nutzten die Übung – ähnlich wie das Militär –

„Cerasia“ – eine Region in Flammen

Das Drehbuch der Organisatoren zielte auf ein sehr komplexes und realistisches Szenario. Die deutschen und niederländischen Teilnehmer sollten unter größten Zeit- und Entscheidungsdruck gesetzt werden, was eine im Sinne eines *Comprehensive Approach* situationsgerechte und effektive Zusammenarbeit sowie den Umgang mit den knappen Ressourcen betraf. Die Lage in der Region verschlechterte sich fortlaufend.

Die größte Herausforderung stellten über eine Million Flüchtlinge dar, verteilt auf mehrere Lager. In deren Nachbarschaft eskalierte ein Grenzkonflikt und aus einem weiteren Nachbarland kündigte sich ein massiver Zustrom weiterer Flüchtlinge an. Zudem war die Region durchdrungen von organisierter Kriminalität: Drogen-, Menschen- und Waffenhandel sowie Piraterie. Ein Frachter mit lebenswichtigen Gütern zur Versorgung der Flüchtlingslager wurde gekapert.

Ehemalige BBC-Journalisten stellten mit realen Bildern aus Konfliktländern und Ereignissen tägliche Nachrichten zusammen. Damit wurden die Übungsteilnehmer jeden Morgen auf weitere, dramatische Entwicklungen eingestellt, wie etwa die kurzfristige, aus Sicherheitsgründen notwendige Verlegung eines Flüchtlingslagers mit über 250.000 Personen an einen mehrere hundert Kilometer entfernten Standort.

als Gelegenheit, ihr eigenes Personal zu trainieren. Die deutsche und niederländische Polizei tat mit ca. einem Dutzend Teilnehmern ein Gleiches, ebenso das niederländische Außenministerium mit zwanzig jungen Diplomaten. Die relevanten deutschen Ministerien waren leider schwach vertreten.

Die Zivilen sind nicht so unorganisiert wie es scheint – und weitere Lektionen

Eine systematische Evaluierung der Übung war aufgrund ihrer enormen Komplexität und der Vielzahl der Akteure und Übungsziele nur bedingt möglich. Einige grundlegende Herausforderungen einer effektiven zivil-militärischen Zusammenarbeit traten dennoch deutlich zu Tage:

Ungleiche Personalausstattung | In der Übung wiederholte sich die aus der Praxis bekannte Erfahrung, dass Militärs an Sitzungen und Arbeitsgruppen in der Regel mit mehreren Vertretern teilnehmen, während die Zivilen häufig Mühe haben, überhaupt jemanden zu schicken. Die unterschiedliche Personalausstattung von militärischen und zivilen Akteuren ist dramatisch und ein Haupthindernis für eine effektive zivil-militärische Koordination im Feld. Besonders fatal ist diese personelle Herausforderung im Hinblick auf die Rolle der Ministerialbürokratie, insbesondere was das Auswärtige Amt und seinen interministeriellen Führungsanspruch betrifft. Hinzu kommt, dass die Mitarbeiter von Ministerien und zivilen Einrichtungen neben ihrer Rolle bei der zivil-militärischen Zusammenarbeit fortlaufend ihre tägliche Arbeit zu erledigen haben, erstere also nur als Nebentätigkeit wahrnehmen können. Das Militär dagegen ist, wenn nicht im Einsatz, vor allem damit beschäftigt, die nächste Übung oder die nächste Mission vorzubereiten. Niemand wird daher überrascht sein, dass die Militärs die zivile Beteiligung häufig als unbefriedigend betrachten. Umgekehrt kann das Militär angesichts der Schiefelage in der Personalausstattung allerdings auch nur schwer dem Vorwurf entgehen, dass es den Prozess letztlich dominiert.

Unterschiedliche Organisations- und Kommunikationskulturen | Die bei einigen Akteuren vorherrschende Vorstellung, dass zivile Akteure

in der Regel ineffizient und chaotisch organisiert seien, bedarf der Korrektur. Realität ist vielmehr, dass sich Militärs und Zivile auf sehr unterschiedliche Weise und mit unterschiedlichem Rhythmus organisieren. Das Militär funktioniert auf der Basis mehr oder weniger rigide gehandhabter (je nach Nation), hierarchischer Strukturen. Der Informations- und Kommunikationsfluss zwischen den Zivilen dagegen ist weit weniger formell und hierarchisch. Horizontales Networking, also Kontakt und Kommunikation direkt zwischen relevanten Personen und Organisationen, ist hier vorherrschend und in bestimmten Situationen durchaus effektiver als das militärische. Natürlich haben die großen zivilen Einrichtungen wie UNHCR, UNDP oder WFP aber ebenfalls ihre bürokratischen Strukturen und Hierarchien, die ein schnelles Handeln vor Ort schwierig machen können.

Spannungsverhältnis Humanitäre Akteure und Militär | Die Übung hielt für die Militärs eine ernüchternde Lehre bezüglich ihrer Rolle bei der humanitären Hilfe bereit. Deren Unterstützung war, neben dem Schutz der Zivilbevölkerung, in ihrem Mandat als eine Hauptaufgabe beschrieben worden. Ihr Engagement erhielt durch die Vertreter des UNHCR und von Kinderberg jedoch einen Dämpfer. Beide machten dem Militär unmissverständlich klar, dass es für Flüchtlinge und Vertriebene keine originäre Zuständigkeit habe. Diese läge vielmehr beim UNHCR. Das Militär müsse seine Rolle nach den Anforderungen der Humanitären richten – nicht umgekehrt. Im Konkreten bestand das Problem der zivilen Helfer darin, dass eine sichtbare Präsenz von Militär, zumal der NATO, im Flüchtlingslager wegen der dort sowieso schon angespannten Lage strikt abgelehnt wurde. Seine Hilfe war dennoch – ähnlich wie die der Polizei – sehr erwünscht, wenn auch in einer weniger demonstrativen Weise.

Das Spannungsverhältnis zwischen Militärs und Humanitären setzte sich in einem weiteren Punkt fort. Es zeigte sich schnell, dass ein umfassender, fortgesetzter und formal festgelegter Informationsaustausch mit den Militärs für letztere ebenso undenkbar ist wie die Verpflichtung, sich auf eine von der Mission zentral gesteuerte Informationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit gegenüber den lokalen Akteuren festzulegen. Die Vertreter von Kinderberg International und UNHCR ließen

es in dieser Hinsicht nicht an Klarheit fehlen. Eine Interpretation des Comprehensive Approach dahingehend, dass alle Akteure Teil einer hierarchisch „integrierten Mission“ seien, erwies sich bezüglich der humanitären (und weiterer ziviler) Akteure als nicht haltbar.

Zivil-zivile Zusammenarbeit | Die Übung bestätigte schließlich ein Praktikern gut bekanntes Problem: Die zivil-zivile Koordination im Rahmen eines umfassenden Ansatzes scheint nicht minder schwierig zu sein als die zivil-militärische Zusammenarbeit. Das ist angesichts der Vielzahl und Unterschiedlichkeit der zivilen Akteure nicht überraschend, wurde in der bisherigen Diskussion aber weitgehend ausgeblendet. Das Potential für Verbesserung dürfte auch in diesem Bereich beträchtlich sein.

Wie Kommunikation und Kooperation verbessern?

Abgesehen von einer Reihe von Arbeitsgruppen, die die Militärs für die Abstimmung und Zusammenarbeit auf verschiedenen Gebieten anboten, wurden in der Übung zwei Schnittstellen für eine Verbesserung der zivil-militärischen Kommunikation und Kooperation ausprobiert: Zum einen das von der NATO-Mission als Anlaufstelle für zivile Akteure organisierte „Stability Center“, geleitet von einem Zivilen und besetzt mit zivilen und militärischen Experten, zum anderen das Büro des „Civilian Head of Mission“ (CHOM). Beide Einrichtungen erfüllten jedoch nur bedingt ihren Zweck.

Das „Stability Center“ wurde von einigen zivilen Akteuren als hilfreich betrachtet, von anderen – insbesondere den Humanitären – dagegen nicht. Denn letztlich handelte es sich auch bei ihm um eine militärische Struktur. Außerdem schien es nicht wirklich zur Beschleunigung der Kommunikation im Sinne eines unkomplizierten Zuganges der Zivilen zur militärischen Hierarchie beizutragen, sondern machte diesen zum Teil sogar umständlicher. In kritischen Fällen zogen die praxiserfahrenen Zivilen es daher vor, direkt mit der Führungsspitze des Militärs in Kontakt zu treten.

Die Probleme beim CHOM lagen anders. Die Militärmission unterstand naturgemäß den NATO-Strukturen, der CHOM dagegen den zuständigen

Außenministerien (in diesem Fall Deutschlands und der Niederlande). Dies führte – durchaus realitätsnah – zu Missverständnissen und Kompetenzstreitigkeiten. Unklarheit herrschte auch über das Verhältnis zwischen den verschiedenen Friedensmissionen, mit denen „Cerasia“ gesprengelt war: eine deutsch-niederländische Polizeimission, eine EU-Polizeimission, eine UN-Mission im Nachbarland (ebenfalls mit Polizeielementen) und eine regionale Mission, zu deren Unterstützung die NATO-Mission unter anderem entsandt wurde. Dieses Wirrwarr erinnerte stark und wohl nicht zufällig an Afghanistan und weist auf einen wunden Punkt von umfassenden und integrierten Ansätzen hin: Die Klarheit – oder eben die Unklarheit – der institutionellen Architektur der internationalen Präsenz hat einen maßgeblichen Einfluss auf die Realisierung dieser Ansätze.

Fazit

Insgesamt brachte die Übung eine Reihe wichtiger Einsichten: Die frühzeitige Vorbereitung der Übung unter Beteiligung aller maßgeblichen zivilen, militärischen und polizeilichen Akteure war unstrittig die wichtigste Neuerung. Insbesondere ermöglichte es der mehrstufige Prozess den verschiedenen Akteuren, sich in ihren unterschiedlichen Vorgehensweisen und Interessen genauer kennenzulernen und diese, mehr oder weniger, in ein gemeinsames Konzept einzubinden. Das Problem dieses Ansatzes liegt jedoch auf der Hand: Wann werden Regierungen bereit sein, einer derart frühzeitigen Vorbereitung zuzustimmen? Denn unvermeidlich würde dies bereits als Festlegung auf eine Beteiligung an dem Einsatz interpretiert werden. Hierzu sind Regierungen in der Regel – oft aus guten Gründen, wie etwa der in Deutschland notwendigen Zustimmung des Parlaments – jedoch erst in letzter Minute bereit. Das Ziel einer frühzeitigen Vorbereitung ist jedoch so wichtig, dass nichts unversucht bleiben sollte, sie zu gewährleisten.

Im Übrigen bestätigte die Übung, dass der Anspruch, Friedens- und Stabilisierungseinsätze in ihrer Planung und Durchführung „umfassend, einheitlich und integriert“ (so die Übungsbeschreibung) zu organisieren, erhebliche Fragen

aufwirft. Zum einen sind die Aufgaben, Zielsetzungen sowie Arbeits- und Entscheidungsprozesse der maßgeblichen Akteure in der Regel zu vielfältig und unterschiedlich, als dass sie in einem umfassenden Konzept auf einen strategisch und operativ durchhaltbaren Nenner gebracht werden könnten. Der Versuch, genau das zu tun, kann sogar zu beträchtlichen Reibungsverlusten und Blockaden führen.

Zum anderen steht der Ansatz – im Widerspruch zu seinem Anspruch – in Gefahr, das so wichtige Prinzip der *Local Ownership* zu untergraben. Denn die Suche nach einer umfassenden und integrierten Vorgehensweise ist zuerst einmal eine Veranstaltung der Internationalen und ihrer bürokratischen Prozesse. Den lokalen Akteuren fehlt es zumeist an Personal, der Expertise wie auch den Ressourcen, um hieran konsistent und fortlaufend teilzunehmen. Abgesehen davon tun sie sich oft noch schwerer als die internationalen Akteure, einheitliche Ziele zu formulieren.

Realistischerweise besteht deswegen nur dann eine Chance, die Vielfalt der Akteure und Aufgaben in den Griff zu bekommen, wenn dieses als ein kluges und pragmatisches *Management of Diversity* im Rahmen eines „Common Effort“ – der Name der Übung war insoweit gut gewählt – betrieben wird. Dazu müssen sich die internationalen und lokalen Akteure von Fall zu Fall auf mittel- und längerfristige Zielsetzungen im Sinne „vernetzter“, nicht jedoch zwangsläufig umfassender Sicherheit verständigen.

Darüber hinaus wird es in Zukunft darum gehen, bestimmte Problembereiche der zivil-militärischen Zusammenarbeit vertieft und gezielt zu üben. Hierzu gehören Strukturen und Verhaltensweisen, die es allen Beteiligten erleichtern, mit unterschiedlichen Organisationskulturen und Mentalitäten umzugehen, aber auch Methoden und Wege, mit deren Hilfe *Local Ownership* seinen gebührenden Platz in umfassenden und vernetzten Ansätzen findet.

Dr. Winrich Kühne ist Gründungsdirektor i. R. des ZIF und Steven Muller Professor am Bologna Centre, SAIS, Johns Hopkins University. Er war Senior Advisor bei Common Effort.