

## **Inhaltsverzeichnis**

|   |     |
|---|-----|
| Einleitung<br><i>Andrea Riemer, Ernst M. Felberbauer</i>  | 5   |
| Comprehensive Approach: Ausgangsbedingungen,<br>Notwendigkeiten und Umsetzungsherausforderungen<br><i>Andrea Riemer</i>   | 9   |
| Grenzen umfassender Ansätze im internationalen Konflikt-<br>management am Beispiel Afghanistan<br><i>Markus Gauster</i>   | 39  |
| Der Beitrag des Militärs zum Comprehensive<br>Approach im Rahmen der NATO/PfP am Beispiel KFOR<br><i>Christian Riener</i>   | 73  |
| Comprehensive Approach: Interkulturelle<br>Kompetenz und Sprache als Erfolgsfaktoren und Wegbegleiter<br><i>Hans Lampalzer</i>  | 95  |
| Transnationale Organisierte Kriminalität als umfassende<br>Bedrohung und ihre Relevanz für die militärische Sicherheit –<br>Dargestellt am Beispiel des ÖBH im Kosovo<br><i>Rastislav Báchora, Maximilian Edelbacher, Paul Ertl</i> | 111 |
| Kritische Würdigung<br><i>Günther Barnet</i>  | 149 |
| Glossar<br><i>Jürgen Kotzian</i>  | 155 |
| Autorenverzeichnis  | 169 |



# Einleitung

*Andrea Riemer, Ernst M. Felberbauer*

Die internationale Ordnung mit ihren vielschichtigen und vielfältigen Akteuren und den damit verbundenen Herausforderungen, denen wir uns heute zu stellen haben, sind komplexer, interdependenter und gleichzeitig auch unübersichtlicher geworden. Hieraus ergibt sich als logische Folge, dass auch die Lösungen komplexer und umfassender zu gestalten sind. Schlagwörter, die in Kontext mit der Bewältigung der gegenwärtigen, aber auch künftigen Situation immer wieder fallen sind u.a. Vernetzte Sicherheit, Gemeinsame Sicherheit, Umfassende Sicherheit, Comprehensive Security, Prismatic Security und viele mehr. Als zentrale Kernelemente all dieser Begriffe bzw. der sie beschreibenden Konzepte eines umfassenden Verständnisses von Sicherheit (Comprehensive Security) sind Prävention, Integration und Kooperation.

In der laufenden Debatte wird der Begriff Comprehensive Approach, kurz CA, vermehrt verwendet. Dies in unterschiedlichen Zusammenhängen, auf unterschiedlichen Ebenen und von unterschiedlichen Akteuren sowie mit unterschiedlichen und zum Teil auch widersprüchlichen Inhalten; ein Phänomen, auf welches man im Übrigen auch beim Begriff Strategie stößt. Diese unterschiedlichen Ideen zu CA ergeben sich aus u.a. aus verschiedenen beruflichen Hintergründen, verschiedenen wissenschaftlichen Zugängen oder auch unterschiedlichen Forschungsschwerpunkten, um nur einiges zu nennen.

Die Diskussion dieser unterschiedlichen Zugänge stellte den Kerninhalt des diesjährigen Symposions der Landesverteidigungsakademie (LVAK) mit dem Generalthema „Comprehensive Approach: Definitionen - Ansätze - Weiterentwicklung“ dar, welches unter Federführung des Instituts für Strategie und Sicherheitspolitik der LVAK und unter Beteiligung aller Institute der LVAK vom 28. bis 30. Juni 2011 stattfand. Organisatorische Unterstützung wurde vom Forschungsmanagement der LVAK bereitgestellt.

## **Innovative Konzeption und wissenschaftlicher Zugang des Symposions**

Auch wenn bei diesem Symposion die Information des Publikums nicht vernachlässigt wurde, nämlich bei der Präsentation der Arbeitsergebnisse am 30. Juni, dem öffentlichen Teil der Veranstaltung, so stand doch die konkrete wissenschaftliche Bearbeitung von Themenstellungen im Mittelpunkt.

Die Vorarbeiten begannen bereits im Frühjahr mit der Auswahl konkreter Themenstellungen, der Ausarbeitung von Arbeitspapieren und auch der Auswahl geeigneter Experten für die fünf Arbeitsgruppen (AG). Schon in dieser Phase wurden die Zielsetzungen klar definiert: Strukturierte und kritische Diskussion verschiedenster Ansätze zu CA, der Austausch von wissenschaftlichen und anwendungsorientierten Erfahrungen und die Ableitung konkreter Anregungen und Ideen zur Weiterentwicklung von CA aus der Betrachtung theoretischer und praktischer Aspekte sowohl im nationalen als auch im europäischen bzw. internationalen Umfeld standen im Zentrum der Arbeit. Das Symposion wurde in deutscher Sprache abgehalten, um einerseits aufzuarbeiten, was im deutschsprachigen Raum an Expertise zum Thema CA vorhanden ist, und andererseits genuin deutschsprachige Definitionen zu entwickeln. Ein weiteres innovatives Element war, dass das gesamte Symposion terminologisch begleitet wurde.

Die Themen der AGs, die von den Leitern der Arbeitsgruppen in Absprache mit der Gesamtleitung des Symposions frei gewählt wurden spannten sich von „Konzeptiv-theoretischen Überlegungen“ (AG Riemer/ISS), „Transnationale Organisierte Kriminalität als umfassende Bedrohung und ihre Relevanz für die militärische Sicherheit dargestellt am Beispiel ÖBH“ (AG Ertl/IHSW), „Comprehensive Approach – Interkulturelle Kompetenz und Sprache als Erfolgsfaktoren und Wegbegleiter“ (AG Lampalzer/SIB) hin zu „Comprehensive Approach am Beispiel Afghanistan“ (AG Gauster/IFK) sowie „Beitrag des Militärs zum Comprehensive Approach im Rahmen der NATO/PfP am Beispiel KFOR“ (AG Riener/IHMF).

Die rund 60 Teilnehmer der fünf Arbeitsgruppen umfassten VertreterInnen der Exekutive und des Militärs, WissenschaftlerInnen aus den unterschiedlichsten Forschungsbereichen, verschiedenster Ministerien sowie NGOs.

Am 29. Juni erfolgte ganztägig in den AGs die Diskussion und Aufarbeitung der Fragestellungen und die Vorbereitung der Präsentationen. Am Abend wurden die Zwischenergebnisse der Ausarbeitungen präsentiert und diskutiert. Reflektiert, auch unter Bezugnahme der gegenwärtigen Entwicklung einer österreichischen Sicherheitsstrategie, wurden die Zwischenergebnisse von Dr. Helmut Schnitzer (Abt. IV/BKA).

Am 30. Juni wurden die Ergebnisse vor einem großem Fachpublikum präsentiert. Die Präsentationen waren somit nur ein Ausschnitt des Symposiums, wenn auch ein zentraler, denn in diesen fokussierten sich der gesamte Diskussionsprozess. Die AGs konnten durch ausgezeichnete Präsentationen überzeugen und zeigten klar, dass sie sich mit den gewählten Thematiken intensiv auseinandergesetzt hatten. Gewissermaßen flankiert wurden die eindrucksvollen Präsentationen durch Reflexionen von Bgdr Mag. Wagner (IHMF) aus militärischer und von Dr. Korkisch aus wissenschaftlicher Sicht. Die Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse und Erkenntnisse durch Hon. A.o. Prof. DDr. Andrea Riemer bildete den formalen Abschluss des Symposiums.

### **Zentrale Ergebnisse**

Die detaillierten Ergebnisse der Arbeitsgruppen, inklusive der des terminologischen Begleitprozesses, werden in einer Publikation der LVAK veröffentlicht. Als zentrale Ergebnisse sind zu erwähnen:

- Der breite Sicherheitsbegriff muss, um operationalisierbar zu sein, wieder sowohl horizontal als auch vertikal fokussiert werden. Ansonsten wird eine Anwendung nahezu unmöglich.
- Es bedarf auf allen Ebenen ein stärkeres Bewusstsein für die Komplexität der internationalen Ordnung an sich und Operationen, die sich in dieser Ordnung bewegen.

- Für alle Operationen bedarf es von Beginn an sowohl eine klare Zielsetzung, einen klaren Bezugsrahmen als auch eine Klärung der Verantwortlichkeiten.
- Es muss ein Wille zur Kooperation gegeben sein, wobei Kooperation vor allem als gemeinsames und komplementäres Handeln zu verstehen ist.
- Wichtige, zumeist aber unterschätzte, Komponenten sind die interkulturelle Kompetenz und die sprachliche Dimension.
- Essentiell scheint ein antizipatorisches Lernen zwischen Theorie und Praxis, wobei der wechselseitige Anspruch aber realistisch sein muss.
- *Die* Antwort zu CA kann es nicht geben. CA ist ein situatives komplexes Konzept mit einer starken regionalen Komponente; es gibt unterschiedlichste Ansätze, auch in definitorischer Hinsicht und diese Unterschiedlichkeiten werden in Zukunft bestehen bleiben. Diese Vielfältigkeit ist zu akzeptieren, denn sie spiegelt auch die reale Welt wider.
- CA ist kein Patentrezept, es gibt aber auch keine Alternative.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass das Symposium auch Impulse für konkrete Ableitungen zur Weiterentwicklung der österreichischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gab. Damit wird die LVAK einem ihrer Ansprüche gerecht, als Forschungsstätte des ÖBH konkrete Hilfestellungen für Aufgaben und Einsätze der österreichischen Streitkräfte zu entwickeln.

# **Comprehensive Approach: Ausgangsbedingungen, Notwendigkeiten und Umsetzungsherausforderungen**

*Andrea Riemer*

## **Grundlegende Gedanken zum Arbeitsrahmen**

Der Begriff Comprehensive Approach (i.d.F. CA) wurde als Ausfluss eines sich nach dem Ende des Kalten Krieges verbreiternden und vertiefenden Sicherheitsgriffes in den vergangenen Jahren zu einem konzeptiven Schlagwort, dessen Inhalte höchst divers und durchaus widersprüchlich sind. Den einzelnen Akteuren, die heute deutlich diverser sind als noch vor gut 20 Jahren, innerhalb einer Ordnung im Allgemeinen und innerhalb einer Entität kommt in Kombination mit einem sehr komplexen Herausforderungsspektrum eine besondere Bedeutung zu. Es ist demnach auch unbestritten, dass Sicherheit im 21. Jahrhundert „mehr“ als nur militärische Sicherheit ist und dass komplexe Problemstellungen „mehr“ als nur militärische Lösungen fordern – jedenfalls in einer Betrachtung, die über die unmittelbare krisenhafte Situation hinausgeht.

Die Annahme, dass mehr Koordinierung und eine stärkere Integration von Fähigkeiten und Ressourcen wesentlich im nationalen und internationalen Krisenmanagement sind, wird dabei gerne unspezifisch in den Mittelpunkt gerückt. Unbestritten ist, dass CA in aller Munde ist und sich kaum ein Akteur der Forderung nach einer strukturierten nationalen und internationalen Zusammenarbeit entziehen kann. Aktuelle Ereignisse wie das Erdbeben, der Tsunami und die Atomkatastrophe in Japan vom März 2011 und die Lage im Irak, in Afghanistan, Libyen bzw. im Nordafrikanischen Bogen bis zum Mittleren und Nahen Osten oder Naturkatastrophen wie der Hurrikan Irene, zeigen, dass bei Ereignissen bzw. Prozessen in der vorliegenden Breite und Tiefe nur mehr ein koordiniertes Vorgehen sowohl in der Vertikale (d.h. mit über- und untergeordneten Institutionen) als auch in der Horizontale (d.h. auf der gleichen

Ebene) und extern in Einsatzräumen sinnvoll und oft erzwungen ist.<sup>1</sup> Nur dann erscheint es möglich, einigermaßen mittelfristig erfolgreich zu sein. Nur dann wird man nachweisen können, dass ein konzertiertes Eingreifen im Vergleich zu einem eindimensionalen Vorgehen eine spür- und messbare Verbesserung der Lage mit sich brachte – abgesehen davon, dass Ereignisse CA oft regelrecht erzwingen.

Dass die Erfassung und Zusammenführung von komplexen Problemstellungen in Multiakteurs- und Multiherausforderungskonstellationen sowohl in Theorie als auch Praxis die offenbar noch größere Herausforderung ist, wird hier vorangestellt. Interdisziplinarität als Schlagwort und Lippenbekenntnis reicht jedenfalls nicht aus. Stabilisierung von krisenhaften Situation, sensible Interventionen, ein wohldurchdachter Wiederaufbau, Institutionen-, Staats- und Friedensbildung auf der Basis von Versöhnung und Konflikttransformation sowie Prävention bedürfen abgestimmter, hochqualitativer und, zeitbedingt, auch quantitativer Fähigkeiten in Bereichen wie gute Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, sozioökonomische Entwicklung, Infrastruktur, Information und Bildung, um als Grundlage für alle anderen Bereiche eines sicheren Umfeldes herzustellen.

Der Beitrag geht folgenden Fragestellungen nach:

- Welches sind die Ausgangsbedingungen für CA, d.h. was bedeuten Sicherheit und Ordnung als Rahmen für Sicherheit?
- Welche Notwendigkeiten ergeben sich aus den Ausgangsbedingungen für CA und welches sind Erfolgsfaktoren?
- Mit welchen konzeptiv-theoretischen und praktischen Umsetzungs-herausforderungen ist man konfrontiert und wo steht man heute in der theoretischen und praktischen Debatte?

Die Zielsetzungen umfassen die Darlegungen und Analyse der Ausgangsbedingungen für CA, die Erarbeitung der daraus resultierenden

---

<sup>1</sup> Zur Definition der Ebenen siehe Sitzwohl Franz: Der „Comprehensive Approach“ der EU in Theorie und Praxis, militärwissenschaftliche Arbeit im Rahmen des 18. GLg und im Rahmen des Individuellen Diplomstudiums, Wien 2010, S. 29.

Notwendigkeiten für CA in einer sinnvollen theoretischen Debatte und in der praktischen Umsetzung; die Darlegung des Standes der Debatte in Theorie und Praxis und möglicher konzeptiv-theoretischer und praktischer Umsetzungsherausforderungen; die Ableitung von Konsequenzen für Österreich auf gesamtstaatlicher Ebene.

Die Ausführungen beruhen ausschließlich auf offenen Primär- und Sekundärquellen. Methodisch liegt mit dem Beitrag eine Literaturanalyse vor, die in Zuge des Workshops durch strukturierte Diskussionen anhand der o.a. Fragen und Zielsetzungen in moderierter Form abgewickelt wurde.

## **1 Ausgangsbedingungen für CA: Sicherheit und Ordnung**

### **1.1 Sicherheit**

#### *1.1.1 Begriffliche Ausgangspunkte<sup>2</sup>*

Sicherheit hat sich in den vergangenen 20 Jahren zu einem vor allem durch die Praxis und reale Notwendigkeiten geformten Standardkonzept entwickelt und sich als offener Brücken- und Verbundbegriff etabliert.

Kaum ein Konzept wird mit einer derartigen Selbstverständlichkeit verwendet wie jenes von Sicherheit. Sowohl in Theorie als auch in Praxis nimmt man einen definierten Begriffsinhalt an, der jedoch nicht gegeben ist. Dies führt sowohl in der Academic Community als auch in der politischen Praxis immer wieder zu Missverständnissen. „The task is to rehabilitate the concept of security – it cannot be rehabilitated because it has never been properly developed. ... The term itself is in general use in International Relations and other disciplines, and appears to be accepted

---

<sup>2</sup> Vgl. z.B. Riemer Andrea: The International Order at the Beginning of the 21<sup>st</sup> Century, Frankfurt/Main, S. 90-91.

as a central organizing concept by both practitioners and academics. But the literature on it is very unbalanced.“<sup>3</sup>

Einer der Gründe für die definatorischen Unschärfen liegt in der Art und Weise, wie in Sozialwissenschaften Definitionen zustande kommen. Sie sind stark an individuelle Erfahrungs-Erwartungshorizonte gebunden und damit deutlich subjektiver und relativer als Definitionen in Naturwissenschaften. Zudem kommt es in der Theoriedebatte seit Jahrzehnten zu einer Vermischung von Sicherheit und Macht. Beide Begriffe werden verschränkt verwendet. Sicherheit gilt als Nebenprodukt des Wettbewerbs zwischen Staaten. Schließlich hat die Aufsplitterung des Fachbereiches Internationale Beziehungen in den vergangenen 20 Jahren zu einem erheblichen Ansteigen an Teildisziplinen geführt, die die Begriffsschärfung auch nicht vorantrieben.

Um Sicherheit zu verstehen, muss man die beiden Konzept von Anarchie und jenes der Interdependenz in die Debatte hereinnehmen.<sup>4</sup> Anarchie bedeutet im vorliegenden Zusammenhang, dass Staaten im Besonderen in einem Wettbewerbsverhältnis zueinander stehen und eigenverantwortlich sind. Dies schließt demnach auch die Verantwortung für Sicherheit mit ein. Es bedarf zur Erreichung und Erhaltung von Sicherheit keiner „Meta-Regierung“ auf internationaler Ebene, um Staaten zur Interaktion zu bringen und eine Ordnung zu steuern.

Interdependenz deutet auf die besonderen Bedingungen zwischen Staaten und anderen Akteuren hin. Somit hängt die Sicherheit eines Staates untrennbar von jenen anderen Akteuren ab. Die Interdependenz bezieht sich sowohl auf Akteure innerhalb eines Staates als auch auf die Sicherheit zwischen Staaten und zwischen Staaten und Institutionen. Die steigende Dichte in der Internationalen Ordnung hat zu einem starken Netzwerk an Interaktionen geführt und Sicherheit zu einem von der Ordnung abhängigen Zustand werden lassen.

---

<sup>3</sup> Vgl. dazu Weiters Vgl. Buzan Barry: *People, States & Fears. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2nd ed., New York, 1991, S. 3.

<sup>4</sup> Vgl. dazu Riemer Andrea: *The International Order at the Beginning of the 21st Century. Theoretical Considerations*, Frankfurt/Main 2007, S. 89-97.

Alleine die beiden Konzeptionen – Anarchie und Interdependenz, welche nicht notwendigerweise die einzigen möglichen Betrachtungszugänge sind – zeigen, dass Sicherheit ein variables, sich im Raum-Zeit-Macht-Kalkül veränderndes und stark vom Erfahrungserwartungshorizont abhängiges Konzept ist.

### *1.1.2 Security-Safety: Komplementärkonzepte*

Sowohl die Unternehmenspraxis als auch Medien und Öffentlichkeit verwenden aus unterschiedlichen Gründen häufig die anglo-amerikanischen Parallel-Termini Security und Safety. Allerdings sind die Begriffe Security und Safety weder identisch noch werden sie in einem einheitlichen Sinne gebraucht. Dies ist darin begründet, dass es bislang weder in Theorie noch in Praxis gelungen ist, Einvernehmen darüber herzustellen, was unter diesen Bezeichnungen überhaupt zu verstehen ist. Hinzu kommt, dass die Abgrenzung aufgrund neuer politischer, sozialer und technischer Entwicklungen immer mehr verschwimmt und die Übergänge fließend werden. Es ist also Konventions-sache, was man unter Safety versteht. im vorliegenden Beitrag umschreibt Safety jenen Bereich der Sicherheit, der sich mit natürlichen und technischen Gefährdungen sowie mit menschlichem Versagen befasst.

Zentral ist für das jeweils umfassende Verständnis die Kompatibilität von Zusammenarbeitsfähigkeiten, von Systemen, von Organisationen, von Prozessen im Allgemeinen und von Kooperationsprozessen im Besonderen, vom Verständnis eines Themas und von Zielen. Denken und Handeln sind der Interdisziplinarität als Grundanforderung für eine gelungene umfassende und vernetzte Sicherheit anzugleichen – diese umfasst eine Multidimensionalität von Aspekten, die sowohl Security als auch Safety umfasst und umfassende Aspekte integrieren muss. Dies bedarf einer adäquaten Ausbildung, die es anzubieten und dann auch zu leben gilt. Da sind wir zurzeit am Weg, jedoch noch nicht am Ziel.

### 1.13 Weiterentwicklungen des Sicherheitsbegriffs

Sicherheit<sup>5</sup> hat sich in den vergangenen 20 Jahren zu einem vor allem durch die Praxis und reale Notwendigkeiten geformten Standardkonzept entwickelt. Das Konzept hat sich inhaltlich und akteursmäßig deutlich verbreitert. In den 1990er und 2000er Jahren erfolgte ein Öffnungsschritt i.S. von „Sicherheit ist mehr als militärische Sicherheit“. Die Erfolgsgeschichte der Umfassenden Sicherheit/Comprehensive Security der 1990er und 2000er Jahre bot viele Kompetenzen und viele Plätze, sodass der Zugang sehr breit angenommen werden konnte.

Gleichzeitig ergab sich ein bemerkenswerter Graben zwischen Theorie und Praxis. Die Komplexität, die unterschiedlichen Qualitäten der Bereiche, ihre Interdependenzen und ihre unterschiedlichen Entwicklungsräume und -zeiten führten zu einer erheblichen Operationalisierungsproblematik, die sich naturgemäß auf die Umsetzung auswirken musste.

Nun erfolgt ein Eingrenzungsschritt, eine durchaus natürliche intellektuelle Bewegung. Aktuell wird das Konzept der Prismatic Security (prismatische Sicherheit) diskutiert.<sup>6</sup> Es wird im vorliegenden Papier um das Konzept der Multinodal World<sup>7</sup> ergänzt, das dafür einen brauchbaren Erklärungsrahmen liefert; dies macht Comprehensive Security/Umfassende Sicherheit nicht überflüssig, sondern der prismatische Ansatz kombiniert unterschiedliche Zugänge zu Sicherheit und verlegt sich auf regional-lokale Ebene. Wesentlich in der Debatte in Theorie und Praxis wird sein, zu erkennen, wo die Ergänzungsmöglichkeiten des breiten und des wieder einengenden Ansatzes zu Sicherheit liegen. Ziel

---

<sup>5</sup> Es werden in der Folge die in der Community üblichen Begrifflichkeiten, die immer wieder auch im Englischen zu finden sind, gemeinsam mit möglichen deutschen Begriffen angeboten. Die Zweisprachigkeit ist Teil des Diskurses, der primär vom englischen Sprachraum getrieben wird.

<sup>6</sup> Vgl. dazu: ZWITTER Andrej J. und Jaap DE WILDE: „Prismatic Security: Expanding the Copenhagen School to the Local Level.“ Paper presented at the annual meeting of „Theory vs. Policy? Connecting Scholars and Practitioners“, New Orleans, 17. Februar 2010.

<sup>7</sup> Vgl. National Military Strategy of the United States 2011 - [www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nms/nms.pdf](http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nms/nms.pdf) (Abfrage 2.7.2011). [www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=62736](http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=62736) (Abfrage 2.7.2011).

muss sein, die Konzepte zu integrieren, d.h. zu einem Integrierten Sicherheitsverständnis zu gelangen, das sowohl theoretisch-konzeptiven als auch praktischen Anforderungen genügt. Damit ist auch die immer wieder geforderte begriffliche Metaebene geschaffen, die auch das Akzeptieren ermöglicht.

Im deutschen Sprachgebrauch findet man für den Sicherheitsbegriff nur einen Begriff im Vergleich zur englischen Sprache (safety/security). Dafür gibt es mittlerweile eine Reihe von Begriffsschattierungen im Deutschen, die sich nur teilweise mit der englischsprachigen Verwendung decken. Diese sind größtenteils aus dem praktischen Bedürfnis erwachsen. So gibt es zumindest sowohl den Begriff der umfassenden und als auch der vernetzten Sicherheit. Beide Konzepte sind ähnlich, jedoch nicht gleich. Sie sind auch nicht widersprüchlich, sondern sind komplementär.<sup>8</sup> Dies gilt in ähnlicher Weise wie für comprehensive security und die neue prismatic security. Gleiches gilt im Übrigen auch für die interne/externe und die nationale/internationale Sicherheit. In diesen Fällen geht man nach wie vor vom klassischen Staat als Referenzobjekt für Sicherheit aus. Auch hier gilt das Argument der Komplementarität und der Integration.

Umfassende Sicherheit gründet auf einem erweiterten Sicherheitsverständnis, das sowohl der inneren, der äußeren, der zivilen und militärischen Aspekten von Sicherheit ebenso umschließt, wie die Kooperation zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Instrumente der Wirtschafts-, Landwirtschafts-, Finanz-, Verkehrs- und Infrastruktur- sowie der Bildungs- Informations- und Kommunikationspolitik stehen heute konzeptiv gleichberechtigt mit Instrumenten der Außen- und Verteidigungspolitik sowie der Politik zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit auf einer Stufe. Die optimale Wirkung des Instrumentsverbundes lässt sich dann erzielen, wenn diese Instrumente in einer vernetz-

---

<sup>8</sup> Vgl. dazu beispielhaft: BIEBER Ronald - BRÜGGEMANN Christian - GINGERL Manfred - HÖRLESBERGER Marianne - HUEMER Thomas - KORLATH Guido - KOZIOL Helmut - METZELTIN Michael - PASCHKE Fritz - SEIBT Claus - TICHY Gunther - VOGEL Alfred: Sicherheitsforschung - Begriffsfassung und Vorgangsweise für Österreich, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien 2005. Die Studie umfasst die unterschiedlichen Zugänge zu Safety und Security.

ten Form eingesetzt werden. Somit ist umfassende Sicherheit eine klassische Querschnittsfunktion, die ebenso erfasst, bearbeitet und umgesetzt werden muss. Der umfassende Aspekt ist nichts Neues (beispielhaft: Umfassende Landesverteidigung<sup>9</sup>; Umfassende Sicherheitsvorsorge 2005/2009; KSZE<sup>10</sup>; Sicherheitsdoktrin 2001; Sicherheitsstrategie 2011 in Österreich<sup>11</sup>; Positionspapier der CDU/CSU aus 2008 zu einer deutschen Sicherheitsstrategie<sup>12</sup>; Cyber Strategie 2011 Deutschlands<sup>13</sup> etc.) – es reicht zumindest im deutschsprachigen Raum bis in die 1960er Jahre zurück; international zumindest bis zur Helsinki-Konferenz der KSZE mit den drei Körben.

Im praktischen und theoretischen Diskurs werden heute zur Gestaltung von umfassender und vernetzter Sicherheit Ansätze verwendet, die man als „Whole of System (WOSA)/Whole of Nation (WONA)/Whole of Government (WOGA)“ oder „Comprehensive Approach (CA)<sup>14</sup>“ bezeichnet. Diese Konzepte unterstützen im Sinne einer Politikkohärenz wirkungsorientierte Maßnahmen, die eine optimale Zielerreichung im Fokus haben.<sup>15</sup>

---

<sup>9</sup> Die Umfassende Landesverteidigung wurde als Verteidigungsgrundlage der österreichischen Neutralität im Jahr 1975 im Absatz 2 des Artikel 9a des Bundes-Verfassungsgesetzes beschlossen. Sie umfasst die vier Bereiche militärische, geistige, wirtschaftliche und zivile Landesverteidigung.

<sup>10</sup> Die drei Körbe umfassen den Prinzipienkatalog, die Kooperation in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Technik und Umwelt, Sicherheit in Europa und die Grundsätze der Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen, Erleichterung von menschlichen Kontakten über die Blockgrenzen hinweg inkl. Informationsaustausch.

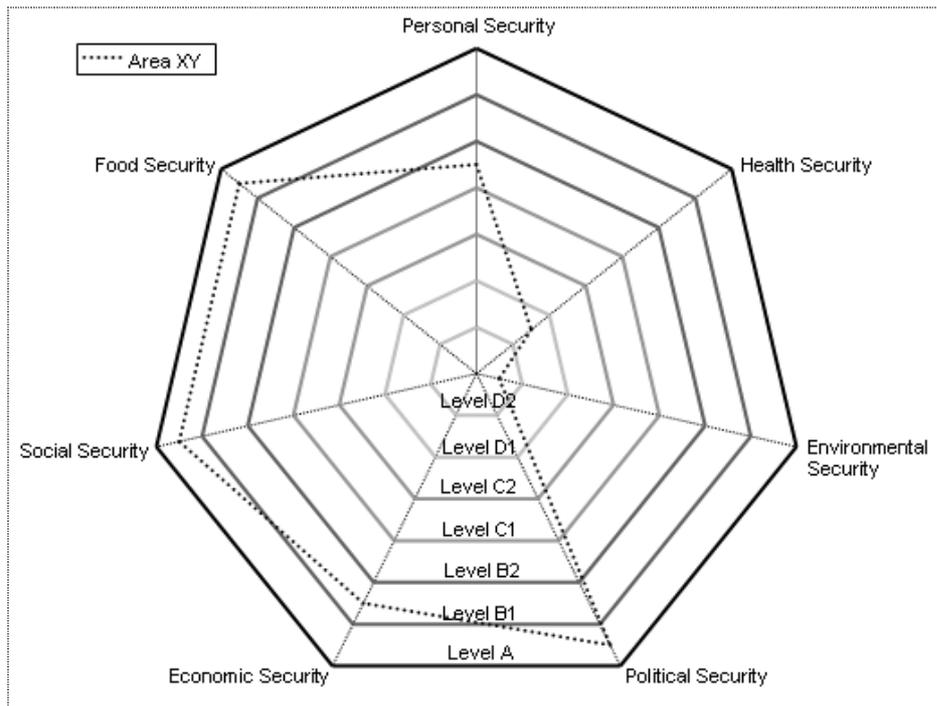
<sup>11</sup> Das Papier wurde Anfang März 2011 im Ministerrat beschlossen und wird zurzeit im österreichischen Parlament diskutiert.

<sup>12</sup> Vgl. [http://www.cducsu.de/Title\\_\\_Themen\\_des\\_Tages/TabID\\_\\_1/SubTabID\\_\\_5/InhaltTypID\\_\\_4/InhaltID\\_\\_9735/Inhalte.aspx](http://www.cducsu.de/Title__Themen_des_Tages/TabID__1/SubTabID__5/InhaltTypID__4/InhaltID__9735/Inhalte.aspx) (Abfrage 2.7.2011).

<sup>13</sup> Vgl. [www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/.../css\\_download.pdf?\\_\\_...](http://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/.../css_download.pdf?__...) (Abfrage 2.7.2011).

<sup>14</sup> Vgl. dazu RIEMER Andrea: Operationalising the Comprehensive Approach. Concepts and Variations, unveröffentlichte Arbeit für die Direktion für Sicherheitspolitik des Bundesministeriums für Landesverteidigung der Republik Österreich, Wien 2010, S. 25.

<sup>15</sup> Vgl. die anschließende Graphik: Zwitter, Andrej J. und Jaap De Wilde (2010): „Prismatic Security: Expanding the Copenhagen School to the Local Level.“ Paper presented at the annual meeting of „Theory vs. Policy? Connecting Scholars and Practitioners“, New Orleans, 17. Februar 2010, S. 21.



Graphik 1: Prismatic Security: Expanding the Copenhagen School to the Local Level

Gleichzeitig ist vor allem menschliche Sicherheit (human security<sup>16</sup> als Kombination sicherheits- und entwicklungspolitischer Implikationen, wobei der Mensch in den Mittelpunkt gestellt wird) in einem sehr umfassenden Verständnis (comprehensive security) zu einem wenig definierten, jedoch allgemein geforderter Standard im staatlichen, im interinstitutionellen und im nichtstaatlichen Handeln geworden.<sup>17</sup> Ganz besonders gilt dieser Anspruch für kooperatives Handeln in Krisenlagen.

<sup>16</sup> Vgl. dazu [http://www.humansecurity.de/index.php?article\\_id=49&clang=0](http://www.humansecurity.de/index.php?article_id=49&clang=0) (Anfrage 2.7.2011).

<sup>17</sup> Vgl. dazu Weiters Vgl. BUZAN Barry: *People, States & Fears. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2nd ed., New York, 1991, S. 3: "The task is to rehabilitate the concept of security – it cannot be rehabilitated because it has never been properly developed. ... The term itself is in general use in International Relations and other disciplines, and appears to be accepted as a central organizing concept by both practitioners and academics. But the literature on it is very unbalanced." Ferner: RIEMER Andrea: *The International Order at the Beginning of the 21st Century. Theoretical Considerations*, Frankfurt/Main 2007, S. 89-98.

## 1.2 Ordnung/Internationale Ordnung: Begriffliche Ausgangspunkte

Im Folgenden wird von der maximalen realen Ordnung, der internationalen Ordnung ausgegangen. Viele der nachfolgenden Punkte gelten auch in unterschiedlichen Ausprägungen für andere reale und virtuelle Ordnungen.<sup>18</sup>

1. Die aktuelle internationale Ordnung, und darauf aufbauend die Ambitionen, Interessen und Ziele eines Akteurs auf nationaler Ebene und internationaler Ebene formen den Denk- und Aktionsrahmen. Bei der internationalen Ordnung handelt sich dabei um ein virtuelles, soziales, komplexes dynamisches, offenes Ganzes, das durch Aktionen (Interaktionen und Intraaktionen) innerhalb gedachter Grenzen entsteht.<sup>19</sup> Diese finden in und zwischen einer Reihe von Typen (i.e. Akteuren) und Ebenen (i.e. Themenstellungen) statt und führen zu unterschiedlich stark und rasch ausgeprägten Interdependenzen. Die Ordnung ist nur dann nachhaltig überlebensfähig, wenn ein Minimum an gemeinsamer Identität (i.S. von gemeinsamen Werten, Normen und Regeln) vorhanden ist. Damit liegen polyzentrische Organisationsformen vor, in denen mehrere Aktions- und Führungszentren existieren. Kaum ein einzelnes Element (Akteur) ist in der Lage, die Gesamtstruktur inhaltlich und strukturell ausschließlich (hermetisch) über einen längeren Zeitabschnitt zu prägen und zu steuern. In den letzten Jahren charakterisieren insbesondere Hybridität und Volatilität in unterschiedlichen Ausprägungen diese Ordnung.

---

<sup>18</sup> Vgl. dazu umfangreiche Arbeiten von Andrea Riemer. Beispielhaft: Riemer Andrea: Early Warning im Internationalen Gesellschafts-System nach 1989/90: Theoretische Neuüberlegungen unter besonderer Berücksichtigung methodischer und empirischer Aspekte für Semiperiphery-Staaten, Frankfurt/M. 2001. Riemer Andrea: The International Order at the Beginning of the 21st Century. Theoretical Considerations, Frankfurt/Main 2007. Riemer Andrea: Designing Hybrid Orders by applying a Comprehensive Approach: Theoretical considerations and requirements for practical applications, AARMS Vol. 8, No. 4 (2009) 673–715.

<sup>19</sup> Gleiches gilt im Übrigen auch für eine nationale Ordnung, so mit Staatsgrenzen als einen Orientierungsparameter beibehält; hier liegt auch die gedachte und faktische Grenze zwischen CA und WoSA/WoGA.

2. Bei der Gestaltung der internationalen Ordnung sind somit folgende Überlegungen zu berücksichtigen: Hybridität ist ein ordnungsimmanenter und somit ordnungsprägender Bestandteil, d.h. durch die Vermischung bzw. Verknüpfung von zwei verschiedenen Ingredienzien wird ein Drittes Neues – dies ist ein permanenter Prozess mit häufig ungewissem und oft unintendiertem Ausgang. Interaktionen und Intraaktionen müssen unterschieden und gemeinsam begriffen werden, weil sie immer wieder gleichzeitig stattfinden. Sie beeinflussen Ergebnisse und umgekehrt. Dies liegt darin begründet, dass Interaktionen und Intraaktionen einzelner Akteure von jenen anderer abhängen. Zudem lernt jeder einzelne Akteur und entwickelt sich weiter (freiwillig und/oder unfreiwillig). Als Beispiel dafür dient das Verhalten in der Strategiefestlegung. Oft erfolgt diese, wenn man die Strategie der wesentlichen Mitspieler kennt. Erfahrungen und Erwartungen sind zusätzliche Beeinflussungsfaktoren. Letztlich beeinflusst auch das Umfeld (environment) das Verhalten. Intra- und Interaktionen laufen nicht immer parallel ab und sind auch nicht vom Gesamtumfeld isolierbar (Phänomen der Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen). Oft werden sie von anderen Themen und Aktionen beeinflusst, die auf den ersten Blick nichts mit der Problematik im engeren Sinn zutun haben. Interaktionen und Intraaktionen können auch zu unerwarteten Ergebnissen führen, die wieder zu ‚Ordnungssprüngen‘ (i.S. von gravierenden Veränderungen innerhalb eines sehr knappen Zeitkalküls) führen. Meistens passieren diese Sprünge in unerwarteten Augenblicken und führen zu noch unerwarteteren Ergebnissen. Indirekte Wirkungen und/oder Verzögerungseffekte bei Interaktionen und Intraaktionen müssen mit berücksichtigt werden. Sie sind Nebenprodukte anderer Ziele und Aktivitäten und sind oft wichtiger als die direkten Effekten. Ferner können sie beabsichtigt oder unbeabsichtigt auftreten. Bei Verzögerungseffekten treten zeitliche Differenzen zwischen Ursache(n) und Wirkung(en) nahezu ‚natürlich‘ auf. Die Entterritorialisierung von Akteuren als weiteres Phänomen führt zu einer Neuausrichtung des Raum-Zeit-Macht-Kalküls. Die Entterritorialisierung basiert auf dem Bewusstsein der Welt als Ganzes. Dies bedeutet nicht automatisch eine ‚singuläre Welt‘ und ein ‚Glätten

von Disparitäten‘; vielmehr wird das Partikulare, Einzelne in einen Gesamtzusammenhang des Geflechts an Akteuren verwoben. Der Raum und die mit ihm verbundenen Dimensionen bedürfen einer Neuaushandlung im jeweiligen Verständnis. Dieser Prozess ist bei weitem nicht abgeschlossen, geschweige denn frei von Friktionen in der Debatte. Zudem wird mit einem ungewöhnlich hohen Maß an Volatilität konfrontiert. Man könnte auch von einer Hyper-Volatility sprechen. Wir gehen davon aus, dass die internationale Ordnung in permanenter Bewegung ist. Sie befindet sich sozusagen in einem Fließgleichgewicht. Die Variablen, d.h. die Akteure und die Herausforderungen, bewegen sich innerhalb bestimmter Schwankungsbreiten, die sich von Zeit zu Zeit verändern. Seit einiger Zeit ist es so, dass die Variablen mit einer vergleichsweise erheblich höheren Geschwindigkeit und einer ebensolchen Intensität schwingen und dabei bislang relativ klar definierte Schwankungsbreiten immer wieder überschreiten. Manche bleiben auf der neuen Umlaufbahn und beruhigen sich dort; manche schwanken erratisch nach wie vor und haben sich noch nicht entschieden, wo sie sich nun einfinden werden. Dies bedeutet für die Ordnung immer wieder lokale Zustände von Un-Ordnung und damit verbunden von Unsicherheit. Wird diese Un-Ordnung z.B. durch Neue Medien befeuert, dann erfährt sie relativ rasch regionale Ausdehnungen und hat auch globale Konsequenzen → siehe die Umwälzungen in Nordafrika und auf der arabischen Halbinsel. So theoretisch ist Volatilität also gar nicht. Es ist ein Konzept zur Erklärung realer Phänomene.

3. Akteure sind grundsätzlich staatlicher und nichtstaatlicher Natur. Dabei handelt es sich primär um gesellschaftliche, politische, wirtschaftliche und militärische Akteure. Die Kombination der Dimensionen „Staatlichkeit“ und „Bereich“ führt bereits zu einem beachtlichen Komplexitätsgrad, der aus den unterschiedlichen strukturellen und prozessoralen Gegebenheiten resultiert und die immer stärker erforderlich werdende Kooperationen auf nationaler und internationaler Ebene fördern und behindern kann.

## **2. Notwendigkeiten aus gestalterischer Sicht**

Die Handhabung der aktuellen Ordnung mit ihren Akteuren und Herausforderungen im Kontext von comprehensive security, vernetzter Sicherheit und integrierter Sicherheit fordert einen veränderten, vor allem adäquaten Zugang zur Gestaltung und zum Umgang mit dieser Ordnung.

### **2.1 Für das generelle Herangehen an die Ordnung als Aktionsfeld**

- Es liegt eine untrennbare Kombination aus System- und Gesellschaftsaspekten, die in der Ordnung kulminieren und Hybridität und Volatilität erzeugen, die sowohl Theorie als auch Praxis vor grundlegend veränderte Anforderungen stellt.
- Hybride Ordnungen sind Ordnungen, welche unterschiedliche Typen von Akteure umfassen, die intra- und interagieren. Dabei ist kaum ein einzelnes Element (Akteur) in der Lage, die Gesamtstruktur und Prozesse inhaltlich und strukturell ausschließlich (hermetisch) über einen längeren Zeitabschnitt zu prägen und zu steuern. So entstehen immer wieder neue Formen von Ordnung. Dies ist ein unterschiedlich dynamischer, jedoch anhaltender Prozess im Gefüge.
- Volatilität ist als Phänomen zu verstehen, insbes. als Verhaltensweise der Ordnung und nicht als Herausforderung per se.
- Die Hybridisierung wird vor allem von einer so genannten Entterritorialisierung von Akteuren zusätzlich verstärkt und durch die Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnologien forciert.
- Ereignisse haben eine hohe Breitenwirkung und rasche Ausbreitung (systemic ripple effect) – oft kombiniert mit einer tiefenstrukturellen Wirkung von Prozessen mit ausgeprägter Nachhaltigkeit (siehe Wirtschaftskrise ab 2008 und die Atomenergiefrage 2011).
- Ordnungsveränderungen mit parallel verlaufenden ‚Ordnungstoden‘ im Sinne des gänzlichen Verschwinden von Akteuren finden in einem raschen Ablauf statt, wobei unbeabsichtigte Nebeneffekte und Kollateralschäden (unintended consequences&collateral damages)

aufzutreten, die diese Veränderungen bremsen und/oder auch bemerkenswerterweise fördern können.<sup>20</sup> Dies hängt mit dem multiroling und multihatting von Akteuren zusammen (d.h. Akteure wechseln über den Zeitablauf und ändern gleichzeitig ihr Verhalten bzw. ihr Äußeres = Gegner-Unterstützer-Paradoxon).

- Subordnungen werden tief greifend von der rasch ansteigenden Vernetzung von Ereignissen und Prozessen und damit signifikant ansteigenden Komplexität und unbeabsichtigten bzw. unabsehbaren Folgen beeinflusst.
- Interdependenzen und Eigenschaften einer komplexen sozialen Ordnung führten zu einer hyper world mit rasch ablaufenden, sich überlagernden und ineinander verlaufenden Prozessen, deren Anfang und Ende oft gar nicht identifizierbar sind; damit bleibt die Ursachenforschung und Ursachenbegegnung im Dunklen, weil eben nicht nachvollziehbar, sondern bestenfalls aufgrund von Erfahrungen erahnbar.
- Ordnungsarten im Sinne einer Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen finden parallel statt. Dieses Phänomen wird durch die Entterritorialisierung von Akteuren noch zusätzlich verstärkt.
- Es kommt zu einem vermehrten Auftreten neuer Akteure, welche sich nicht in die gängigen Verhaltensregeln einpassen und so neue Normen, Werte und Regeln erzeugen, die sich mit bisherigen überlagern, vermischen (i.S. von Hybridität) und zu einer Reihe von markanten Widersprüchen führen können.
- Die Kategorien ‚Raum und Zeit‘ verändern sich; ebenso Begriffe wie ‚Legitimität‘, ‚Souveränität‘ und ‚Macht‘; alle genannten Konzepte gelten heute als multidimensional, als ineinanderfließend und als permanent dynamisch und beweglich. Dadurch kommt es zu starken Asymmetrien im Raum-Zeit-Machtgefälle und Ungleichverteilungen der politischen, militärischen, technologischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten. Daraus resultiert ein relativiertes Raum-Zeit-Macht-Kalkül, das es immer wieder auszuhandeln gilt.
- Die Bedeutung des Staates als Ordnungskategorie verändert sich, wobei dieser nicht obsolet wird, sondern unterschiedliche Ausprägungen annimmt, mit dem neuen Machtverständnis gekoppelt wird

---

<sup>20</sup> Vgl. z.B. die Landeswahlen in Deutschland im März 2011 unmittelbar nach dem Erdbeben, dem Tsunami und der Atomkatastrophe in Japan.

und sich zudem mit nichtstaatlichen Akteuren unterschiedlichster Facetten auseinander zu setzen hat.

- Es kommt zu einer verstärkten Entkontextualisierung von Themen, die in manipulativer Weise der leaderless public in einer Art präsentiert werden, die man als gezielten Alarmismus bezeichnen kann.

## 2.2 Policygestaltung

- Die Realität ist sozial konstruiert, d.h. es gibt keine objektive, sondern nur relativ subjektive Realitäten (Parallelwelten sind die Regel und nicht die Ausnahme!). Diese Annahme wirkt sich nicht nur auf die Umsetzung von Strategien/Konzepten/Ideen aus, sondern auch darauf, wie man empirische Beweise erfasst und interpretiert. Damit ist der Konnex zur Policy nahezu automatisch gegeben.
- Die Bivalenz von Herausforderungen, d.h. Themen sind sowohl Chance als auch Bedrohung, führt zu einer Relativierung von Themen und zur hohen Perspektivenabhängigkeit. Überlagert wird das mögliche Interpretationsspektrum vom individuellen Erfahrungserwartungshorizont. Dies führt zu einem starken Oszillieren in der Wahrnehmung und macht die Erfassung und Gestaltung einer Herausforderung zur Herausforderung per se.
- Damit spielt – will man nicht in den Hobbes'schen Status des bellum omnium contra omnes verfallen, in dem jeder durch seine Mitmenschen bedroht ist und das Prinzip homo homini lupus (Der Mensch ist des Menschen Wolf) gilt – die individuelle und kollektive Ethik eine besondere Rolle. Politikgestaltung, die ein Auseinanderdriften fördert, ist ethisch besonders problematisch. Oft ist dieses Auseinanderdriften anfänglich weder intendiert noch absehbar.
- Es gibt keine unveränderlichen, sozialen Gesetze. Beobachter und Beobachteter haben nie die gleichen, sondern bestenfalls ähnliche Informationen, Erwartungen und Erfahrungen. Zudem beeinflussen sie einander und sie beeinflussen das Umfeld, in dem sie sich befinden.
- Selbst wenn die Analyse von Ursachen und Wirkungen sehr detailliert und präzise sein sollen, kann man Politikgestaltung bewusst einfach gestalten. Einfachheit garantiert zwar keinen Erfolg, aber Kompliziertheit verlangt geradezu nach einem Fehlschlag, weil bereits

das schwächste Glied in einer langen und komplex vernetzten Kette zum Auslöser für den Fehlschlag werden kann.

- Die jeweiligen Entscheidungsträger müssen mehr über die anderen Bereiche Bescheid wissen. Nur dann wird von allen der jeweils geforderte Beitrag zu leisten sein und eine Grundlage für den Strategie- und Policy Erfolg bilden können.

### **3. Konzeptiv-theoretische und praktische Umsetzungs-herausforderungen**

„Moderne Sicherheitspolitik ist heute ein Querschnittsthema, das in beinahe allen Lebens- und Politikbereichen mitgedacht werden muss. Sie muss umfassend und integriert angelegt, aktiv gestaltet und solidarisch umgesetzt werden.“<sup>21</sup>

#### **3.1 Grundlegende Gedanken**

Die Lösungsansätze betreffen den Umgang mit Herausforderungen, die Einstellung zu Veränderung und Berücksichtigung des Querschnittcharakters von Sicherheit und letztlich auf die Akteure selbst. So sind folgende generelle Lösungserfordernisse zu berücksichtigen: Keine Organisation kann aufgrund der heutigen Komplexität Krisenmanagementaktivitäten im Alleingang bewältigen. Es ist die den heutigen Herausforderungen inhärente Natur und die Vielfalt an Akteuren, die zur Kooperation zwingt. „Die komplexen Probleme in Sicherheitsfragen können nur mehr durch internationale Kooperation gelöst werden. Damit wird die Rolle von Internationalen Organisationen und Foren und deren Zusammenwirken im Sinne eines „comprehensive approach“ immer bedeutender.“<sup>22</sup> Budgetäre Notwendigkeiten und Ressourcenknappheiten sind weitere Treiber, die sowohl innerstaatlich als auch zwischenstaatlich und

---

<sup>21</sup> [http://www.bundesheer.at/archiv/a2011/pdf/2011\\_03\\_sicherheitsstrategie.pdf](http://www.bundesheer.at/archiv/a2011/pdf/2011_03_sicherheitsstrategie.pdf), S. 1. fette Hervorhebungen im Originaltext.

<sup>22</sup> [http://www.bundesheer.at/archiv/a2011/pdf/2011\\_03\\_sicherheitsstrategie.pdf](http://www.bundesheer.at/archiv/a2011/pdf/2011_03_sicherheitsstrategie.pdf), S. 2.

interinstitutionell zu effizienten Kooperationen in der Leistungsbereitstellung, die im Regelfall rasch zu erfolgen hat, zwingen.

### 3.2 Schlüsselemente

Wesentliche Elemente im Herangehen an die Lösungen sind dabei:

1. Die sicherheitsrelevante Vernetzung in einer Gesellschaft ist am ehesten über einen ergebnisoffenen Veränderungsprozess realisierbar. Es handelt sich um einen gesamtstrategischen und somit zwangsweise ressortübergreifenden Prozess, der interinstitutionell und auf die problemrelevanten Akteure abzustimmen ist. Es handelt sich um einen multinationalen, permanenten und vorausschauender Entwicklungsprozess der vorhandenen sicherheitsrelevanten Instrumente und der Entscheidungsfindung einer Organisation (staatlich, nichtstaatlich), wobei die sich verändernden Umfeldbedingungen der Referenzmaßstab sind. So neu die Herausforderungen sind – dies impliziert nicht automatisch, alles Vorhandene wegwerfen zu müssen. Vielmehr ist Vorhandenes Zug um Zug auf die Zeitgemäßheit zu untersuchen. Dies kann man z.B. durch eine Gegenspiegelung von Herausforderungen auf nationaler und internationaler Ebene, gekoppelt mit den bisherigen Antworten (isoliert, organisationsspezifisch, partielle Integration, getrennte Fähigkeiten, Kooperationsprobleme und mangelndes Schnittstellenmanagement) tun. Daraus werden die erforderlichen Antworten abgeleitet (gesamthaft, organisationsübergreifend, umfassende Integration, gemeinsame Fähigkeiten und gemeinsame Kooperationsprozesse mit einem ausreichenden Schnittstellenmanagement).
2. Die Umsetzung der sicherheitsrelevanten Vernetzung ist anspruchsvoll und fordernd. Dabei sind Ausbildungsfragen (Bildung als Voraussetzung um überhaupt erkenntnis- und handlungsfähig zu sein), technische Fragen, Restrukturierungen von existierenden Prozessen und Strukturen des Sicherheitssektors, rechtliche Fragen etc. zu berücksichtigen. Strategiedefinition,

Planung, Steuerung und Umsetzung sind entsprechend neu zu definieren und synchronisieren. Der Querschnittscharakter von Sicherheit hat sich in dieser Synchronisation wiederzufinden.

3. Sicherheitsrelevante Akteure vernetzen und integrieren ihre Fähigkeiten, Prozesse, Ziele, Mittel und Interessen. Dies erfordert eine grundlegende Änderung in der Denkhaltung und Denkkultur der Akteure, weil das Ganze erheblich mehr als die Summe der Einzelteile ist. Es haben dann ebenfalls Form und Struktur sich entsprechend anzugleichen. Die Leistungserbringung ist letztlich auch neu zu gestalten. Wesentlich ist auch das Erkennen, dass die Vernetzung sicherheitsrelevanter Akteure und Institutionen bestehende Gewohnheiten und Machtpositionen einzelner Akteure infrage stellt und die Existenzberechtigung ins Zentrum gestellt wird. Dies meint, dass die Transformation einer ressortspezifischen Institutionalisierung von Prozessen und Strukturen zu einer vernetzten Organisation des Sicherheitssektors einen Willensakt darstellt, der die Bereitschaft zur Veränderung durch Schlüsselakteure als *conditio sine qua non* hat.
4. Es sind somit vorhandene Ausbildungsinhalte und Ausbildungsstrukturen auf ihre Zeitgemäßheit und Problemadäquanz zu untersuchen; sie sind gegebenenfalls inhaltlich und strukturell zu adaptieren, mit neuen Teilen zu ergänzen und letztlich zu einem neuen Ganzen zu formen.

## 4 Comprehensive Approach<sup>23</sup>

### 4.1 Eine Kurzdiagnose des Iststandes

Im praktischen und theoretischen Diskurs werden zur Gestaltung von umfassender und vernetzter Sicherheit Ansätze verwendet, die im Sinne einer Politikkohärenz wirkungsorientierte Maßnahme unterstützen, die eine optimale Zielerreichung im Fokus haben. Gleich ob die Beobachtungseinheit ein Unternehmen, ein NGO, ein staatlicher oder ein supranationaler Akteur ist – für alle gilt ein mehr oder weniger stark reflektierender und Handlungen leitender Aktionsrahmen, wenn sicherheitsrelevante Schritte gesetzt werden. Akteure sind in einen Rahmen eingebunden, den man als Ordnung bezeichnet, die ganz unterschiedliche Ausdehnungen (virtuell und real) haben kann.

Dass das Konzept des Comprehensive Approach im Rahmen von internationalen Aktivitäten „in aller Munde“ ist, ist unbestreitbar und unbestritten.

CA umfasst im Verständnis der unterschiedlichen internationalen Akteure z. T. sehr unterschiedliche Begriffsinhalte. Dies ist vor allem auf die größtenteils sehr pragmatischen Zugänge zurückzuführen, d.h. CA ist ein typisches Phänomen, das aufgrund praktischer Notwendigkeiten in sicherheitsrelevanten Aktivitäten entstand. CA ist daher derzeit oft noch ein situatives Konzept, das sich kaum durchaus vorhandener theoretischer Hilfestellungen bedient. Daraus resultiert eine sich z. T. wider-

---

<sup>23</sup> Vgl. dazu beispielhaft:

Riemer Andrea: Operationalising the Comprehensive Approach. Concepts and Variations, Wien 2010; unveröffentlichte Studie für das BM für Landesverteidigung und Sport der Republik Österreich. Siehe, insb. Konzeptoperationalisierung als Basis für einen gesamtstaatlichen Ansatz

Riemer Andrea/Muhr, Dieter: Multinational Experiment No. 6 (MNE6): Study Report für das Objective 1.1 (Non-compliant Actors and other Irregular Adversaries: Dealing with Actors and Compliance in Intervention Operations in a Non-permissive Hybrid Environment), Wien 2010 (unveröffentlichte Studie im Rahmen des angeführten Experiments).

Riemer Andrea/Muhr Dieter: Gemeinsam mit Dieter Muhr: Take off your Sunglasses: Hybridity – A driving momentum for asymmetric & Cyber Warfare in: Schröffel et al: From Asymmetric War to Hybrid War and Cyber War, Peter Lang, 2011.

sprechende und nicht vernetzbare Konzeptvielfalt, die im konkreten Vorgehen hinderlich ist.

Nimmt man das Konzept von comprehensive security (d.h. Sicherheit im 21. Jahrhundert ist mehr als militärische Sicherheit) als gedanklichen Ausgangspunkt, so muss nahezu zwanghaft ein Comprehensive Approach i. S. einer abgestimmten umfassenden zivil-militärischen Zusammenarbeit erfolgen. Dies meint, dass comprehensive security CA bedingt. Hier mangelt es noch an Verständnis und vor allem der nachhaltigen Umsetzung; zudem fehlt der theoretische Link. Damit hängt vieles konzeptiv ‚in der Luft‘, ist bruchstückhaft und lückenhaft. Die Umsetzung, die oft sehr rasch aufgrund von Notsituationen vor sich gehen müsste, wird u. a. durch diese Lücken erschwert. Ausbildung zu CA ist zurzeit nur rudimentär existent. Es handelt sich um eine gelebte Materie.

CA umfasst im Verständnis der unterschiedlichen internationalen Akteure z.T. sehr unterschiedliche Begriffsinhalte. Dies ist vor allem auf die größtenteils sehr pragmatischen Zugänge zurückzuführen, d.h. CA ist ein typisches Phänomen, das aufgrund praktischer Notwendigkeiten in sicherheitsrelevanten Aktivitäten entstand.

## **4.2 Definitionsspektrum**

Versucht man die Abbildung eines Definitionsspektrums, so lässt sich folgendes Angebot ausmachen, das äußerst breit gestreut, eklektisch, situativ und anlassbezogen ist. Dies ist grundsätzlich nicht negativ zu bewerten, hindert jedoch die interinstitutionelle Kooperation eher als sie diese fördert. Nachfolgend wird eine selektive Auswahl dieses Definitionsspektrums geboten.

- Die NATO geht von folgendem Verständnis aus: CA is “a flexible amalgam of different approaches – a way of thinking, a method, rather than a mechanical process. To achieve comprehensive, coherent, flexible and effective crisis management, to resolve a crisis in a sustainable way and to achieve greater harmonization among all appropriate actors in the analysis, planning, management, and evalua-

tion of interventions in complex contingencies and emergencies.”<sup>24</sup>  
Dieser Ansatz wird von der NATO verwendet, ist äußerst breit angelegt und umfasst im Konflikt- und Krisenablaufzeitbogen die Strecke von der Vorkrisenintervention bis zur Konfliktnachsorge und Stabilisierung und letztlich der Verantwortungsübergabe an lokale Akteure.<sup>25</sup>

- Bei Schlüsselakteuren werden statt dem Begriff CA auch andere Termini mit ähnlichem Inhalt verwendet. So verwenden die VN den Begriff „Integrated Mission“. “An integrated mission is based on a common strategic plan and a shared understanding of the priorities and types of programme interventions that need to be undertaken (...) .Through this integrated process, the UN system seeks to maximize its contribution towards countries emerging from conflict by engaging its different capabilities in a coherent and mutually supportive

---

<sup>24</sup> Multinational Experiment 5 (MNE 5): Report of Synthesized Findings, Final MNE 5 Product, S. 3.

<sup>25</sup> Vgl. dazu: General Mattis’s Statement on the Multiple Future Project, dated 10 April 2009, S. 5:

*“The Comprehensive Approach. Security challenges cannot be dealt with by NATO alone. The alliance has to fulfil its mandate in increasingly complex conflict areas, and cover a much broader spectrum of tasks ranging from conflict prevention and resolution to consequence management. This complex environment suggests closer cooperation between our international organizations and governing bodies. In particular, NATO and the EU share the same values and are both engaged in efforts to ensure their populations can live in a safe and stable security environment and are free to enjoy their full human rights. Early identification of fragile states and proactive engagement can reduce subsequent conflict, violence, and threats to populations. Identifying and effectively negating the adversary will be more difficult in the future, and providing for the local population’s security and needs will be significantly harder. Military forces will require close cooperation and coordination with other actors in order to implement more effective and lasting solutions for confronting these complex security challenges.*

*More importantly, NATO must operationalize and institutionalize the Comprehensive Approach. Implementing a holistic approach to operations is as much about changing the Alliance’s mindset as it is about integrating “soft power” and military capabilities. Successful implementation of the comprehensive approach will very much depend on the willingness of all stakeholders to cooperate and coordinate their individual activities. ... The proposal contained in the report to adapt headquarters and command and control structures to support the Comprehensive approach is one way of institutionalizing and operationalizing the concept.”*

Zur Entwicklung des CA-Verständnisses bei der NATO Vgl. Riemer Andrea: Operationalising the Comprehensive Approach. Concepts and Variations, Wien 2010; unveröffentlichte Studie für das BM für Landesverteidigung und Sport der Republik Österreich, S. 27-34.

manner.”<sup>26</sup> Ziel ist primär die Erweiterung und Verbesserung der Kohärenz in der Kooperation und im Mitteleinsatz bei Peacekeeping Operationen.<sup>27</sup>

- Neben den VN hat auch die OSZE ihren Zugang, der sich auf die drei Körbe stützt, die Sicherheit ausmachen, d.h. Politisch-militärisches, Wirtschaft und Umweltaspekte und die humanitäre Dimension. Die drei Körbe werden als gleichgewichtig betrachtet und finden in alle OSZE-Aktivitäten und Missionen Eingang. Der Zugang der OSZE zu Sicherheit ist tatsächlich umfassend und seit Mitte der 1970er gewachsen. Es umfasst u.a. die bekannten und mit der OSZE klassisch verbundenen Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, Menschenrechte, nationale Minderheiten, Rüstungskontrolle und Demokratisierung; zudem kamen z.B. die Terrorismusbekämpfung, Internetsicherheit, Zivilgesellschaft, Grenzsicherheit, Minenräumung, Wirtschafts- und Umweltfragen hinzu (der Katalog ist bei weitem nicht erschöpfend).<sup>28</sup>
- Ausgangspunkt der EU, die nach wie vor über keine akkordierte CA-Definition verfügt, sind internationale Einsätze v.a. mit Stabilization & Reconstruction Operations: “Essentially, the conceptual development of CMCO [remark: Civil-Military Coordination] is a bottom-up process that requires the alignment of member states’ conceptions, as well as material commitments that, over time, result in the development of a European strategic culture and practice in crisis management. In addition, the institutional and operational development of

---

<sup>26</sup> United Nations: Note of Guidance on Integrated Missions, Issued by the Secretary-General, 09 12 2005, S. 3. Zu den VB siehe z. B. SITZWOHL Franz: Der „Comprehensive Approach“ der EU in Theorie und Praxis, militärwissenschaftliche Arbeit im Rahmen des 18. GLg und im Rahmen des Individuellen Diplomstudiums, Wien 2010, S. 31-32.

<sup>27</sup> Ferner siehe: A concise overview of UN activities is also provided by Barry, Charles L.: Designing a Comprehensive International Approach, in: Binnendijk, Hans/Cronin, Patrick M.: Civilian Surge. Key to Complex Operations, NDU, Washington D.C. 2009, S. 279-281. United Nations: Note of Guidance on Integrated Missions, Issued by the Secretary-General on 9 December 2005. SECURITY COUNCIL ADDRESSES COMPREHENSIVE APPROACH TO PEACE-BUILDING IN PRESIDENTIAL STATEMENT, SC/7014, 21 February 2001.

<sup>28</sup> Vgl. beispielhaft: Seminar Publication on Comprehensive Approach Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management Based on Comprehensive Approach Seminar 17 June 2008 Helsinki Articles from International Actors and from National Delegations Work of the CAS Research Team Expertise of the Crisis Management Initiative, S. 15-16.

CMCO as well as civilian and military crisis management continues to be hampered by inter-pillar divisions and current practices in crisis management operations that have made the coherent application of instruments in theatre difficult to achieve. While efforts at coordination and improvement on both the national and EU levels are ongoing, the coherent application of crisis-management instruments remains a challenge for member states and EU institutions.”<sup>29</sup> Die EU pflegt trotz der fehlenden gemeinsamen Begriffsgrundlage einen sehr breiten und gelebten Zugang, der auf Kooperation und Koordination gründet und die Bereiche Politik, Diplomatie, Sicherheit, Wirtschaft, Entwicklung, Gesetzgebung und Menschenrechte umfasst.<sup>30</sup> Gleichzeitig gibt es bereits aufgrund von Erfahrungen, z.B. im Irak und in Afghanistan Weiterentwicklungen zu CA, z. B. OICA (Operating Implications of a Comprehensive Approach) und MICA (Military Implications of a Comprehensive Approach).

- Darüber hinaus gibt es auch CA-Ansätze seitens der Weltbank, der Internationalen Entwicklungsagentur, des IMF usw. So findet sich auch immer wieder der Begriff des 3-C-Ansatzes, d.h. eines Ansatzes, der Kohärenz, Koordination und komplementäre Arbeitsteilung zwischen Akteuren und Institutionen vorsieht. Man könnte dies als Überbau für CA lesen.
- Abschließend gibt es weltweit etwa 250.000 NGOs (national und international), die auch ihr eigenes Verständnis von CA haben. Diese Gruppe gewinnt mehr und mehr an Bedeutung. Dabei geht es weniger um die bekannten Akteure, sondern um die vielen lokal agierenden Akteure, die sehr oft für die Nachhaltigkeit einer Stabilisierung und Befriedung eine bedeutende Rolle spielen.

Gemeinsame Merkmale sind demnach:

- Interaktion in einem Spektrum von Konsultation über Kooperation und Koordination sowie fallweise sogar Integration

---

<sup>29</sup> Gross, E.: EU and the comprehensive approach, DIIS REPORT 2008:13, Copenhagen 2008, p. 7.

<sup>30</sup> Vgl. dazu Sitzwohl Franz: Der „Comprehensive Approach“ der EU in Theorie und Praxis, militärwissenschaftliche Arbeit im Rahmen des 18. GLg und im Rahmen des Individuellen Diplomstudiums, Wien 2010, S. 36-37.

- Wege zu einem Ziel des integrierten Zusammenwirkens
- Gemeinsames Unterfangen
- Ressort- und/oder staatenübergreifendes, institutionenübergreifendes Agieren (gleich ob innerhalb von Staaten, zwischen Staaten, zwischen Staaten und Institutionen supranationaler Natur und NGOs)
- Akteurs- und ebenenübergreifendes Vorgehen
- Synchronisierung und Harmonisierung von Bemühungen, Zielen und Mitteln
- Akzeptanz und Nutzung der Unterschiedlichkeit der Akteure, ihrer Fähigkeiten und Ressourcen
- hoher Krisen- und Konfliktbezug
- Ergebnisorientierung
- Einbindung und Verantwortungsübernahme von Betroffenen
- Eine Kategorisierung der vorhandenen Ansätze fehlt zurzeit. Im Folgenden wird ein erster Versuch einer Strukturierung geboten:
- Nach der Ebene im Rahmen von Krisenmanagement: strategisch, operativ, taktisch
- Nach der Intra-/Interaktorsperspektive und der damit verbundenen Koordinierungsabhängigkeit und den involvierten Akteuren, d.h. intrainstitutionell (z.B. innerhalb der NATO, EU etc.) und interinstitutionell (zwischen NATO, EU, NGOs, etc.)
- Nach den Politikfeldern von Sicherheit (Sicherheitspolitik, Wirtschaftspolitik, Außenpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Forschungspolitik, Entwicklungspolitik, etc.)
- Nach der Zeitleiste (kurz-, mittel-, langfristig)
- Nach nationaler und internationaler Ebene:
  - National: Whole of Government (gelegentlich auch Whole of Nation<sup>31</sup>). Whole of Government bezieht sich primär auf die Regierungsinstitutionen. Es geht primär um die Vermeidung von Ressourcenduplikationen oder Lücken, um Informationsaustausch und –abgleich sowie um Interessensabstimmung. Dabei werden Schwergewichte

---

<sup>31</sup> So umfasst *Whole of Nation* die auch jeweilige Zivilgesellschaft, als sie die Ebene der Regierung und der Institutionen überschreiten und die Zivilgesellschaft als integralen Bestandteil heranziehen.

vereinbart. Zudem wird dadurch ein Betrag zur zivil-militärischen Zusammenarbeit geleistet.

- International/multinational: Whole of System genannt, kommt besonders durch die VN, EU und die NATO; zu dem auch im Rahmen von internationalen Akteuren wie mit der OECD, der Weltbank und dem Internationale Währungsfond. Hierbei werden oft auch NGOs integriert. Hier steht der kooperative Aspekt im Vordergrund, vor allem in jenen Bereichen, wo man bislang wenig oder gar noch nicht kooperierte. Oft geschieht dies Vorort und ist nicht als solches von Beginn an durchgeplant.

### **4.3 Zusammenfassende Erkenntnisse**

CA ist ein geistig-intellektueller Rahmen, der vor allem aus pragmatischen Gründen bei jenen Akteuren entstand, die in Krisenmanagementaktivitäten involviert waren und sind. Es gibt keinen verbindlichen und allgemein akzeptierten CA, sondern eine Fülle an „situativen CA“, die sehr stark von den sie jeweils betreibenden Akteuren abhängen. Offen ist, wie man CA in sogenannten „Normallagen“ einsetzt, wenn der Zwang zur Kooperation nicht sofort auf der Hand liegt, der Kooperationsnutzen erarbeitet werden muss und der Druck der Öffentlichkeit mäßig bis gering ist. Dennoch ist es wesentlich, generische Prozeduren und Mechanismen zu entwickeln, die zumindest die Richtlinien für „goes“ und „no-goes“ darstellen müssen. Hier ist ein entsprechender Forschungsbedarf, der im Dialog mit der Praxis gedeckt werden muss, um so nahe wie möglich an der Realität zu sein. Diese generischen generische Prozeduren und Mechanismen lassen sich aus bisherigen Erfahrungen entwickeln (lessons identified/lesson learnt). Dann wird es auch möglich sein, ein anwendungsorientiertes Spektrum bereit zu halten, das auch die generischen Prinzipien umfasst. Zusätzlich ist eine wissenschaftliche Unterfütterung und Ergänzung hilfreich, weil eine Abstraktion erfolgt und damit dem Wesen von Comprehensiveness entsprochen wird. Um Comprehensiveness und CA leben zu können, sind entsprechende Fähigkeiten erforderlich, die wiederum vorab geübt, vermittelt bzw. ausgebildet werden müssen. Hier gilt ganz besonders das Prinzip

des Lebenslangen Lernens, da sich die Sachverhalte und Anforderungen laufend weiterentwickeln. Dem ist auch in Ausbildungsprogrammen Rechnung zu tragen.

## **5. Herausforderung bei der Umsetzung von CA**

Will man CA umsetzen, so ist man mit einer Reihe von Herausforderungen konfrontiert, die konzeptiver und mentaler Natur sind. Alleine, dies festzustellen, reicht für eine erfolgreiche Anwendung nicht aus. Vielmehr ist diesen Herausforderungen mit Bestimmtheit zu begegnen, will man Erfolgsgeschichten produzieren, welche für neue CA-Aktivitäten eine Sogwirkung entfalten. Darauf sollte der Fokus so rasch wie möglich gelegt werden und dies muss sich auch in einer einschlägigen Ausbildung widerspiegeln. Die Anzahl an verfügbaren Konzepten ist eine der wesentlichen Herausforderungen für eine sinnvolle Umsetzung. Dies liegt auch in den unterschiedlichen Motiven, die einzelne Akteure für den Einsatz von CA haben, begründet.

Die Kernherausforderungen in der Umsetzung liegen einerseits im konzeptiven, und andererseits im mentalen Bereich.

### **5.1 Primär konzeptive Herausforderungen bei der Umsetzung von Comprehensive Approach**

- Fehlendes Verständnis für das Funktionieren der Internationalen Ordnung als Aktionsfeld für CA: Dieser Bereich gilt in der Praxis als unattraktiv, weil er mit viel Wissensverarbeitung verbunden ist. Hier herrscht teilweise ein enormer Nachholbedarf, um überhaupt über CA nachdenken zu können und konzeptiv zu arbeiten.
- Fehlende gemeinsame Begrifflichkeiten und Konzeptionen im Bereich CA: die Angleichung von Begrifflichkeiten, um zu einer gemeinsamen Ausgangsbasis zu kommen und Missverständnisse hintanzuhalten; die Fülle an Konzeptionen erschwert neben den begrifflichen Differenzen eine Zusammenschau und Zusammenarbeit.
- Mangelndes Verständnis, was Sicherheit im 21. Jahrhundert bedeutet: Hier sind z.T. erhebliche theoretische Defizite zu konstatieren. Dies meint, dass es bereits in der Ausgangsbasis mangelt und damit unterschiedliche Erwartungen an das Ergebnis verbunden sind.
- Unterschiedliche Motive und Zielsetzungen führen zu unterschiedlichen Start- und Zielpunkten: Wenn sowohl die Ausgangslage als

auch die Endpunkte differieren, ist CA faktisch nicht sinnvoll möglich. Neben Reibungsflächen entstehen dabei enorme Kosten, die besonders durch Reibungsverluste begründet sind.

- Hoher Fokus auf Akteure und weniger auf die zu beherrschenden Herausforderungen: Hier herrscht konzeptiv jedenfalls ein Nachholbedarf, um die beiden Dimensionen „Akteure“ und „Herausforderungen“ zu harmonisieren und konzeptiv in einer Art zu verpacken, dass dies auch praktisch umsetzbar ist.
- Leadership versus Inklusivität im Spannungsfeld: das Gleichgewicht zwischen Leadership und Inklusivität, d. h. je mehr mitwirken, umso schwieriger wird Führen; gleichzeitig ist für die Akzeptanz des Vorgehens und für den nachhaltigen Erfolg ein Maß an Inklusivität erforderlich, das manches verlangsamt und verbürokratisiert; hier gilt es situativ ein Mittelmaß zu finden, das sich am Gesamterfolg einer Aktion mit CA orientiert.
- Schnittstelle zwischen nationalen und internationalen CA: Dieser Zusammenhang bildet eine wesentliche Schnittstelle und ist erfolgsprägend. CA ist aus der Natur des Unternehmens heraus mit Schnittstellen konfrontiert; diese sind erfahrungsgemäß auch typische Bruchstellen, wo Informationen und Wissen nicht weitergetragen werden – bewusst oder unbewusst. Damit wird dem Unternehmen unter Umständen nachhaltiger Schaden zugefügt.
- Fehlende Ausstiegsszenarien: Man überlegt sich am Beginn einen möglichen Ausstieg – auch vorzeitig – zu wenig, wann und wie man ggf. auch vorzeitig den CA wieder verlassen kann, ohne einen allzu großen nachhaltigen Schaden für die Lage Vorort einzufahren und das Image für künftige Missionen nachhaltig zu beschädigen.

## **5.2 Primär mentale Herausforderungen bei der Umsetzung von CA**

- Die unterschiedliche Bereitschaft der Zusammenarbeiten zwischen militärischen und zivilen Kräften: Sie ist oft verbesserungswürdig; hier geht es vor allem um mentale Grenzen, die über Jahrzehnte gewachsen sind und nach wie vor nicht ausreichend von beiden Gruppen abgebaut wurden; zudem sind nach wie vor vorhandene sektora-

le Planungen und Einsatzführung weitere Kennzeichen, die sich für einen funktionierenden CA als hinderlich erweisen.

- Wissensteilungsmangel: Der Mangel an Bereitschaft, Wissen, das vorhanden ist, zu teilen und zu vernetzen; hier spielen sehr oft persönliche Eitelkeiten hinein, die das Gesamtunternehmen gefährden können. Zudem wird ein Macht- und Einflussverlust durch Wissensweitergabe befürchtet. Dies ist unabhängig, ob es sich um militärische oder zivile Akteure handelt.
- Vertrauensmangel: Der Mangel an Vertrauen zeigt sich in mehrerlei Facetten; einerseits liegt ein Vertrauensmangel in lokales Wissen, welches im Regelfall wesentlich besser genutzt und in die eigenen Aktivitäten integriert werden kann, vor; auch hier spielt die Rolle des Überlegenheitsgefühls von außen kommender Akteure herein. Andererseits zeigt sich der Vertrauensmangel auch innerhalb der Akteurskoalitionen, die CA vorantreiben.
- Bedeutung von persönlichen Kontakten und Netzwerken: Diese wird nach wie vor unterschätzt und zu wenig berücksichtigt; dies sind als informelle Ermöglicher in CA-Aktivitäten von oft falsch eingeschätztem und daher vernachlässigtem Wert.
- Nicht immer gewährleistete Unparteilichkeit der beteiligten Akteure im Rahmen von CA: Dies ist nicht unbedingt ein Spezifikum von CA, sondern ein Phänomen, dem man bei Missionen immer wieder begegnet. Gekoppelt mit anderen Herausforderungen kann sich dies jedoch zu einem unangenehmen Hindernis aufbauen.
- Ressourcenströme kommen nicht immer den Betroffenen im notwendigen Ausmaß zu: Auch dies ist nicht unbedingt ein Spezifikum von CA, sondern ein Phänomen, dem man bei Missionen immer wieder begegnet, insbes. wenn es sich um sehr großvolumige Missionen handelt.



# Grenzen umfassender Ansätze im internationalen Konfliktmanagement am Beispiel Afghanistan

Markus Gauster

## 1. Ausgangsüberlegungen<sup>1</sup>

Seit nunmehr zehn Jahren versuchen internationale Akteure in Afghanistan ein Mindestmaß an Stabilität zu erreichen und den Aufbau geordneter staatlicher Strukturen zu unterstützen.<sup>2</sup> Die Wirkung ist gering, wenn man die Realität im Einsatzraum und im strategischen Umfeld betrachtet. Das Land hat sich seit dem Fall des Taliban-Regimes 2001 durch die US-geführte Operation Enduring Freedom (OEF), der Etablierung einer Übergangsregierung unter Präsident Karzai und dem Einsatz der International Security Assistance Force (ISAF) nicht wie geplant in Richtung Stabilität entwickelt, sondern steht 2011 vor mehr Problemen als je zuvor.<sup>3</sup> So ist das Land von der Drogenökonomie strukturell abhängiger als jeder andere Staat. Ein Hauptgrund dafür ist – aus westlicher Sicht – im Mangel an Legitimität der Behörden durch ihre Verstrickung in Korruption zu sehen.<sup>4</sup> In weiten Teilen Afghanistans herrscht nach wie vor Krieg, der sich vor allem durch die graduelle Wiedererstarkung der Taliban manifestiert. Ehemals für zivile Helfer zugängliche Gebiete sind zehn

---

<sup>1</sup> Die vorliegende Arbeit basiert insbesondere auf den Ergebnissen der Working Group Afghanistan im Rahmen des LVAK-Symposiums „Comprehensive Approach – Definitionen, Ansätze, Weiterentwicklung.“ in Wien, 28.-30.6.2011. Auf die Einhaltung der Regeln guter wissenschaftlicher Praxis im Sinne der Empfehlungen der Deutschen Forschungsgemeinschaft DFG bei der Heranziehung von Textstellen aus der vorliegenden Arbeit darf verwiesen werden. Männliche Personenbezeichnungen im vorliegenden Text beziehen sich sinngemäß auch auf Frauen.

<sup>2</sup> Das Ziel, staatliche Strukturen aufzubauen, stellt einen kritischen Faktor im IKKM dar: Es könnte sein, dass staatlicher Strukturaufbau die Erneuerung gesellschaftlicher Strukturen erschwert.

<sup>3</sup> Vgl. Die Szenarien von Maaß, Citha / Ruttig, Thomas: Afghanistan vor neuem Bürgerkrieg? SWP-Aktuell 40, Berlin 2011.

<sup>4</sup> Diese These wird oft bestritten. Die Korruption mit oder ohne Drogenökonomie gibt es zwar, aber so kausal wie hier stellt sich dieser Zusammenhang nur aus westlicher Sicht dar.

Jahre nach Beginn der Militärintervention aufgrund der sich dramatisch verschlechternden Sicherheitslage zu verbotenen Zonen geworden. Der strikte Ausschluss nicht-staatlicher bewaffneter Gruppen von Regierungsführung kann als eine wesentliche Ursache für die deutlich verschlechterte Sicherheitslage in weiten Teilen des Landes gewertet werden.<sup>5</sup> Nur die Präsenz internationaler Streitkräfte kann eine Rückkehr militanter oppositioneller Kräfte nach Kabul vorerst verhindern. Mehrere Teilprovinzen bzw. Distrikte des Landes können durch internationales Militär bzw. afghanische Sicherheitskräfte nicht (mehr) kontrolliert werden.

Der Konflikt in Afghanistan hat sicherheits-, gesellschafts-, kultur- und wirtschaftspolitische Dimensionen. Idealtypisch erfordert die Bewältigung des Konfliktes den abgestimmten Einsatz militärischer, polizeilicher, diplomatischer, humanitärer und entwicklungsbezogener Instrumente.<sup>6</sup> Ansätze, die darauf abzielen, diese Komponenten auf verschiedenen Ebenen zu integrieren bzw. zu verschränken, machen internationales Krisen- und Konfliktmanagement (IKKM) komplexer als je zuvor. Insbesondere im Kontext der Stabilisierungsmaßnahmen in Afghanistan gestaltet sich die Umsetzung des als Leitmotiv zur Optimierung des Zusammenwirkens propagierten „umfassenden Ansatzes“ (Comprehensive Approach / CA) äußerst problematisch.

Im Rahmen der angestrebten Konflikttransformation sollen nur zwei aus einer Vielzahl von oft zusammenhängenden Problematiken für das Internationales Krisen- und Konfliktmanagement (IKKM) herausgegriffen werden, die im Rahmen des CA-Symposiums zentral für die Arbeitsgruppe Afghanistan sind. Zum einen verdeutlicht die verstärkte Debatte in EU-Staaten über die Implementierung umfassender Ansätze in Afghanistan die Relevanz von CA als kooperativen Leitgedanken für eine mögliche Verbesserung der Wirkung des IKKM. Zum anderen birgt die praktische Ausgestaltung der zivil-militärischen Interaktion (ZMI) im

---

<sup>5</sup> Vgl. Hippler, Jochen, Die neue Afghanistan-Strategie der Regierung Obama, Friedensgutachten 2010, Lit Verlag: Berlin; weiterführend De Waal, Alex, Mission without end? In: International Affairs 85:1 (2009), S. 89-113.

<sup>6</sup> Major, Claudia / Schöndorf, Elisabeth: Umfassende Ansätze, vernetzte Sicherheit. SWP-Aktuell 22, April 2011, S.1.

Feld sowie die Gewichtung ihrer einzelnen Komponenten nach wie vor erhebliches Konfliktpotential, das auch auf den planenden Ebenen der zuständigen Ressorts von Entsendestaaten vorhanden ist.

Mehrere Faktoren können identifiziert werden, die darauf hinweisen, dass Akteure des IKKM von einer koordinierten, komplementären und kohärenten Arbeitsteilung im Sinne des Wiener 3C-Appells<sup>7</sup> zumindest in dieser Region weit entfernt sind. So haben sich das Aufgabenspektrum, der Zeithorizont und die Zahl der Akteure in der Region deutlich erweitert. Abstimmungsprozesse sind auf Einsatzebene, staatlicher und zwischenstaatlicher Ebene erforderlich und erhöhen die Komplexität. Oft erschweren unrealistische Erwartungshaltungen militärischer und ziviler Akteure sowie Konkurrenzdenken untereinander ein kohärentes und komplementäres Vorgehen.<sup>8</sup> Manche NGOs sehen den zivil-militärischen Ansatz der NATO in Afghanistan als gescheitert an und fordern eine klare Aufgabentrennung.<sup>9</sup> Es existiert kein umfassender politischer Plan – der Afghanistan Compact aus 2006 besteht beispielsweise nur aus Zielvorgaben ohne konkrete Umsetzungsanleitungen.<sup>10</sup> Auch ein tragfähiges regionales Konzept, das zumindest Iran, Pakistan und Indien als maßgebliche regionale Akteure mit einbindet, fehlt – die AfPak-Strategie der USA aus 2009 stellt einen Ansatz dar, der zumindest Pakistan aus Sicht der USA einbinden soll.<sup>11</sup> Des Weiteren wurden häufige Schwerpunktwechsel bei ISAF vollzogen, die eine gewisse Ori-

---

<sup>7</sup> Vgl. Feichtinger, Walter / Werther-Pietsch, Ursula / Barnet, Günther: Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Situationen – die Wiener 3C-Konferenz. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie Nr. 12/2010/S, Wien 2010.

<sup>8</sup> Zum Thema Konkurrenzdenken unter den Akteuren Vgl. Jureković, Predrag: Das internationale Konfliktmanagement im Kosovo. In: Feichtinger, Walter / Jureković, Predrag: Internationales Konfliktmanagement im Fokus. Kosovo, Moldova und Afghanistan im kritischen Vergleich. Baden-Baden 2006, S. 120ff.

<sup>9</sup> Vgl. Ergebnisse des Sicherheitspolitischen Forums „Afghanistan – Testfall für die NATO. Grenzen des Militärs und Chancen zivil-militärischer Zusammenarbeit“. Haus Rissen Hamburg, 29.-30.10.2009.

<sup>10</sup> In Anlehnung an Meyer zum Felde, Rainer: Vortrag an der Evangelischen Akademie Loccum / Deutschland anlässlich der Tagung „Entwicklungshilfe mit Stahlhelm? Vernetzte zivile und militärische Planung für Frieden und Stabilität in Krisengebieten.“ Loccum, 3.-5.12.2010.

<sup>11</sup> Vgl. Rudolf, Peter: Barack Obamas Afghanistan/Pakistan-Strategie. Analyse und Bewertung. SWP-Studie S 11, Berlin 2010.  
Originaltext wird angeregt, dazuzunehmen

entierungslosigkeit des Militärs und seines Aufgabenspektrums, aber auch und vor allem der übergeordneten Politiken zeigten. So wechselte ISAF z.B. innerhalb weniger Jahre vom Prinzip des Light Footprint zu einer Counterinsurgency-Doktrin (COIN) und durchlief damit einen Transformationsprozess von einer Stabilisierungs- und Wiederaufbauoperation hin zur Aufstandsbekämpfung.<sup>12</sup> Diese Transformation hat massive Rückwirkungen auf die Zielsetzungen der Intervention und damit auf das zur Anwendung kommende Peacebuilding- bzw. Statebuilding-Konzept der militärischen und zivilen Kräfte gehabt.<sup>13</sup> Auf Ebene der Entsendestaaten offenbart Afghanistan auch den „Teufelskreis“ einer fehlenden Debatte sicherheitspolitischer Ziele, unklarer Effektivität des Militäreinsatzes und sinkender Unterstützung innerhalb der Bevölkerung für Politik und Militär.<sup>14</sup>

## 2. Forschungsleitende Überlegungen und Ziele

Die Relevanz und das Potenzial von CA und ZMI soll anhand des Szenarios Afghanistan überprüft und die Umsetzbarkeit umfassender Ansätze aus unterschiedlichen Perspektiven diskutiert werden. Basis bildet die Diskussion der besonderen strukturellen Voraussetzungen in der Region. Da aktuelle Entwicklungen in Afghanistan auch für Österreich von Relevanz sind (z.B. Aspekte der Drogenökonomie oder Migration), sollen im Rahmen eines zivil-militärischen Dialoges Erfahrungen und Verbesserungsvorschläge für die Konfliktbearbeitung in Afghanistan eingebracht und Optionen für die jeweiligen Akteure diskutiert werden. Dabei sollen Rückschlüsse auf zivil-militärische Aufgabenteilung im Einsatzraum identifiziert werden, die auch für andere Szenarien und Einsatzräume von Relevanz sein können. Letztendlich geht es auch darum, Grenzen umfassender Kohärenz-, Komplementaritäts- und Koordinie-

---

<sup>12</sup> Vgl. Rudolf, Peter, Zivil-Militärische Aufstandsbekämpfung. Analyse und kritische Bewertung. SWP-Studie S 2, Berlin 2011.

<sup>13</sup> Schetter, Conrad / Prinz, Janosch, Kriegs- oder Friedensperspektiven? Die Intervention in Afghanistan, Friedensgutachten 2011, Lit Verlag: Berlin, S. 208-222.

<sup>14</sup> Vgl. Mölling, Christian: Bundeswehrreform: Ausgangspunkt, Zwischenbilanz und zehn Punkte für eine Reform der Reform. SWP-Arbeitspapier FG 3-AP Nr. 2, Berlin, April 2011, S. 3.

rungsbestrebungen am Beispiel Afghanistan zu identifizieren, um zur Weiterentwicklung des IKKM beizutragen.

Als Arbeitshypothese gilt, dass die Diskrepanz von Anspruch und Realität des internationalen Engagements in Afghanistan durch umfassende Ansätze im Kontext von Koordination, Kohärenz und Komplementarität der Akteure verbessert, aber wohl kaum überwunden werden kann. Relevant ist daher insbesondere die Frage, warum bestimmte Vorgaben und (umfassende) Ansätze in Afghanistan nicht umgesetzt werden können. Im Lichte aktueller Entwicklungen ist diese Frage von zentraler Bedeutung, weil die involvierten internationalen Akteure versuchen, den Wirkungsgrad ihres Engagements zu erhöhen bzw. Defizite abzuschwächen. Dies wird verdeutlicht durch den Versuch der Umsetzung bzw. Anwendung neuer Prinzipien (z.B. Do No Harm, Local Ownership, Human Security, Responsibility to Protect, 3C) und neuer Instrumente bzw. Strategien (z.B. Entwaffnungsprogramme wie Disarmament, Demobilisation and Reintegration / DDR, gemeinsame Finanzierungsstrukturen, Small Arms Control, Counterinsurgency / COIN), die mit CA in Verbindung stehen.<sup>15</sup> Die Ziele bzw. die Ansprüche, die sich aus offiziellen Dokumenten, Mandaten, Strategien oder Verlautbarungen ergeben, sind hoch. Insbesondere resultiert aus diesen ein gewisser „Zwang zu kohärentem Vorgehen“, der in der Praxis nur schwer umsetzbar bzw. sogar kontraproduktiv (z.B. ausufernde Bürokratie) ist. Jedoch kann im Versuch der Umsetzung neuer Prinzipien und Anwendung innovativer Instrumente im positiven Sinne auch eine Entwicklung bzw. Transformation von IKKM-Instrumenten gesehen werden, deren mittel- bis langfristige Wirksamkeit noch nicht beurteilt werden kann.

---

<sup>15</sup> Vgl. Major, Claudia / Pietz, Tobias / Schöndorf, Elisabeth / Hummel, Wanda: Toolbox Krisenmanagement. Berlin, SWP / ZIF, 2011.

### 3. Dimensionen von und Richtlinien für CA im Kontext der Afghanistan-Intervention<sup>16</sup>

Im Folgenden wird dargestellt, in welchen Bereichen und auf welchen Ebenen sich ein CA als politisch-strategisches Bemühen um eine koordinierte und komplementäre Vorgehensweise von Akteuren des IKKM in bzw. für Afghanistan anbietet. Die Aufzählung ist nicht erschöpfend, zeigt jedoch die komplexe Akteurs- und Interessenkonstellation und stellt eine Basis für weiterführende Überlegungen der Arbeitsgruppe dar. Ein umfassender Ansatz kann – grob betrachtet – auf folgenden Ebenen angestrebt werden:

- Inlandsdimension des Entsendestaates: Nationale Implikationen der Entwicklungen in Afghanistan z.B. im Kontext von Umfassender Sicherheitsvorsorge (Ö), Vernetzter Sicherheit (D), Homeland Security (USA) etc.
- Auslandsdimension des Entsendestaates: Zusammenführung bzw. Einbindung staatlicher und nichtstaatlicher Akteure bei Planung und Strategie für Auslandsengagements (z.B. Gesamtstaatliches Auslandseinsatzkonzept, Whole of Government Approach / WoGA, Whole of Nation Approach / WoNA)<sup>17</sup>
- Internationale Dimension zur konzeptionellen Abstimmung von z.B. grundsätzlicher Muster der Interaktion, Kohärenzmodellen internationaler Organisationen und Staaten; von Ansätzen bzw. Prinzipien des Roten Kreuzes und von NGOs etc. (dies betrifft auch einen Whole of System Approach / WoSA)
- Internationale Dimension bei Engagements im Einsatzraum; in diesen Fällen kann CA wieder auf folgenden Ebenen beleuchtet werden:

---

<sup>16</sup> Vgl. insbesondere. Feichtinger, Walter: Arbeitspapier des IFK über grundsätzliche und weiterführende Überlegungen zur wissenschaftlichen Begleitung eines Umfassenden Ansatzes. Wien, 30.7.2009.

<sup>17</sup> Die nationalen CA-Dimensionen werden in den so genannten „Heimatsdiskursen“ der beteiligten Truppensteller kombiniert Dieser Diskurs kann als vertrauensbildendes Instrument angesehen werden. Vgl. Daxner, Michael: Symbolische Politik mit weitreichenden Folgen. Vortrag, Tagung der Helmut Schmidt-Universität und der Hochschule für bildende Künste Hamburg bei der Körber-Stiftung. Hamburg, 15.6.2011.

- Zusammenwirken nationaler Elemente im Einsatzraum
- Zusammenwirken gleicher oder vergleichbarer Akteure (z.B. Streitkräfte mit Streitkräften bzw. privaten Sicherheitsfirmen, Rotes Kreuz mit Rotem Halbmond, NGOs mit NGOs etc.)
- Interaktion zwischen unterschiedlichen Akteuren (z.B. Streitkräfte mit NGOs)
- Zusammenwirken innerhalb von und zwischen internationalen Akteuren (z.B. NATO intern, UNO mit NATO und NGOs etc.)
- Zusammenwirken des IKKM mit lokalen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren bzw. der Zivilgesellschaft (z.B. lokale NGOs)

Die Auswirkungen eines CA auf den militärischen Bereich lassen sich im Kontext Afghanistan präzisieren und entlang folgender Ebenen darstellen:

- Nationale Gesamtdimension (z.B. Umfassende Sicherheitsvorsorge, Auslandseinsatzkonzept, Vernetzte Sicherheit)
- Internationale sicherheitspolitische Dimension
- Internationale militärpolitische Dimension
- Militärstrategische Dimension im In- und Ausland (Konzepte, Strukturen, Rüstung, Kooperationen etc.)
- Operative Dimension im In- und Ausland (Ausbildung, Verfahren, Einsatzvorbereitungen, Umsetzung von Konzepten etc.)

Der Versuch, durch eine stärkere Akkordierung aller eingesetzten Kräfte und Mittel eine erhöhte Effizienz und Effektivität des IKKM auf den angeführten unterschiedlichen Ebenen zu erreichen, wird bereits seit längerem unternommen. Relativ neu ist allerdings die Auffassung staatlicher Akteure und Internationaler Organisationen, dass durch gemeinsames zivil-militärisches Vorgehen unter Einschluss nicht-staatlicher Akteure mehr zu erzielen ist, als durch sektorales Engagement. Seitens nicht-staatlicher Akteure wird das allerdings durchaus bestritten und auf die Notwendigkeit der Einhaltung einer strikten zivil-militärischen Trennlinie verwiesen. Diese ist auf operativer Ebene in Afghanistan

nicht akkordiert, sondern wird von einer kaum einzugrenzenden Anzahl an Akteuren, Gesetzen, Mandaten, mehr oder weniger verbindlichen Richtlinien (wie z.B. die Oslo Guidelines oder die MCDA-Guidelines der UNO<sup>18</sup>), Doktrinen (z.B. die CIMIC-Doktrinen), Vorschriften, Operationsplänen (z.B. der ISAF OPLAN 38302), Entwicklungsstrategien (z.B. die Afghanistan National Development Strategy), Guiding Principles für NGOs, Handbüchern (z.B. das United Nations Civil-Military Coordination Officer Field Handbook) „gelebt“. Politische Befindlichkeiten, Vorbehalte, Bürokratie, aber auch ad hoc-geprägtes Vorgehen bestimmen den Handlungs- und Interaktionsrahmen der Akteure. Die Voraussetzungen für kohärentes und damit wirksamkeitssteigerndes Vorgehen der Akteure in Afghanistan sind somit denkbar schlecht.

Nicht zuletzt aufgrund der angeführten konfligierenden Standards, mit denen die Akteure im Rahmen von ZMI in Afghanistan konfrontiert sind, bekräftigen internationale Regierungsorganisationen, aber auch nationale Vertreter die Bedeutung von Politikkohärenz auf der Grundlage eines CA. Dies umfasst je nach Kapazität der beteiligten Akteure komplementäres Vorgehen vor Ort.<sup>19</sup> Die Bedeutung des CA im Sinne eines strategischen Imperativs ergibt sich aus den darin enthaltenen Prinzipien für das erforderliche Zusammenwirken zur Erreichung von Politikkohärenz. Aber auch, um vorhandene Möglichkeiten und Fähigkeiten vor dem Hintergrund der budgetären Herausforderungen in den kommenden Jahren meistern zu können. Nur wenn Politikkohärenz erzielt werden kann, ist von einem glaubwürdigen Impact von Friedensmissionen auszugehen.<sup>20</sup>

#### **4. Comprehensive Approach – Eine Frage der Terminologie?**

---

<sup>18</sup> MCDA-Guidelines: Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to support UN activities in Complex Emergencies, 2003.

<sup>19</sup> Clinton, Hillary R., Leading through civilian power – Redefining American Diplomacy and Development, Foreign Affairs Vol. 89 Nr. 6 (Dezember 2010), S. 13-24.

<sup>20</sup> Vgl. Wolfgang Braumandl-Dujardin in: Braumandl-Dujardin, Wolfgang / Gauster, Markus: Comprehensive Approach. Vom strategischen Imperativ zur operativen Umsetzung im internationalen Krisenmanagement. Unveröffentlichte IFK-Studie, S. 18f.

Die Frage der Relevanz akkordierter Terminologien für eine gemeinsame (integrierte) Strategie und Planung ist nicht erschöpfend zu beantworten. Selbst für den Begriff „Internationales Krisenmanagement“, das v.a. durch ZMI operationalisiert wird, gibt es keine allgemeingültige Definition. Frank Kupferschmidt versteht darunter:

“The aim of international crisis management is, first, to defuse the crisis or resolve a conflict. Secondly, it seeks to establish a secure environment to enable parties to deal with the causes of a crisis or conflict. Finally, it aims to initiate reforms of institutions or policies to prevent a follow-on crisis. E.g., in the German government’s view, crisis management is an integral part of crisis prevention in so far as it can help to prevent a relapse.”<sup>21</sup>

Ziele, Strategien, Mittel und Vokabular der beteiligten zivilen und militärischen Akteure in Afghanistan sind in der Regel individuell. Eine Abstimmung untereinander ist in diesem diffusen Aufgabenfeld mit unsicherem Ausgang nicht unbedingt vorgesehen bzw. sogar unerwünscht. NGOs haben schließlich oft andere Ziele als das Militär, was sich durch unterschiedliche Zielsetzungen, Mandate, Zeithorizonte, Kommunikationsformen, Finanzierungsmethoden oder lokale Anstellungs- und Gehaltspolitik im Feld wie auf der Planungsebene manifestiert.<sup>22</sup>

### **Generelle Terminologieproblematik in IKKM-Szenarien**

Nicht nur zivil-militärische Begriffe wie CIMIC (Civil-Military Cooperation) oder CMCO (Civil-Military Coordination der EU) werden oft inkorrekt verwendet. Auch die Sprachproblematik an sich stellt Akteure oft vor Hürden.<sup>23</sup> Wenn ausländische Akteure in einer Region nicht die-

---

<sup>21</sup> Vgl. Kupferschmidt, Frank (2007): Crisis Management. A Combined Effort with Civil and Military Means. Berlin: SWP Working Paper FG3-WP 03, S. 1.

<sup>22</sup> Gespräch des Autors mit Brune, Peter, Generalsekretär der NGO „Swedish Committee for Afghanistan“, 18.11.2010.

<sup>23</sup> Opitz, Anja: Diskussionsbeitrag Landesverteidigungsakademie / Wien, 29.6.2011. Zur Abgrenzungsproblematik und zu Fragen der Terminologie Vgl. Gebhard, Carmen: Zivil-militärische Koordinierung und Zusammenarbeit. CMCO versus CIMIC. Abgrenzung der Begriffe. IFK INFO Aktuell 01/2007, Wien 2007, sowie Gebhard, Carmen: Civil-Military

selbe Sprache sprechen, kann dies oft zu Terminologieschwierigkeiten führen. Dem niederländischen Militär nutzte in Afghanistan z.B. der Umstand, dass sich durch die Zuständigkeit eines Entsendestaates im Verbund mit niederländischen NGOs für eine bestimmte Region (hier die afghanische Provinz Uruzgan von 2006 bis 2010) eine gemeinsame „Sprache der Stabilisierung“ bildete, die sich auf die gesamte zivil-militärische Operation positiv auswirkte. Dabei waren niederländische NGOs nicht institutionalisiert, in ein gesamtstaatliches Konzept (WoNA) eingebunden, sondern behielten sich gewisse Freiheiten. Die gemeinsame Sprache und damit verbunden auch eine relativ einheitliche Terminologie lassen sich trotz konfligierender Prinzipien als einigendes Band bezeichnen. Daraus ist zu erkennen, dass die Terminologiefrage in IKKM-Operationen sehr relevant ist, das Beispiel Niederlande jedoch eher eine (positive) Ausnahme darstellt.

Von militärischer Seite erscheint es daher unabdingbar, Begriffsverständnisse und Definitionen abzugleichen.<sup>24</sup> Es muss sichergestellt werden, dass Akteure auf einer Arbeitsebene unter einem Begriff dasselbe verstehen.<sup>25</sup> Dies lässt einerseits den Schluss zu, dass eine weitgehend einheitliche Terminologie Voraussetzung für komplementäres Vorgehen in der Praxis ist.<sup>26</sup> Andererseits ist jedoch anzuführen, dass manche Begriffe im IKKM deshalb so unscharf sind, gerade weil sich unterschiedliche praktische Probleme hinter ihnen verbergen bzw. gewisse Begriffe bewusst (zur Erreichung eines Ziels) eingesetzt werden. Daher geht es für manche nicht um die Frage der Terminologie zur Verbesserung von zivil-militärischen Abläufen, sondern um vorausgesetzte, oft normativ geleitete Kontexte.<sup>27</sup> So ist neben missionsbezogenen Definitionen jedoch auch ein politisch definiertes Begriffsinstrumentarium nötig. Ohne dieses muss in einem problematischen „luftleeren Raum“ gearbeitet und

---

Coordination and Cooperation in the Context of the EU's Crisis Management. CMCO versus CIMIC. Conceptual and Terminological Clarifications. IFK INFO Aktuell 1/2008, Wien 2008.

<sup>24</sup> Eisner, Johannes: Diskussionsbeitrag Landesverteidigungsakademie / Wien, 29.6.2011.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Opitz in Wien.

<sup>27</sup> Daxner in Wien.

argumentiert werden.<sup>28</sup> Da CA jedoch in jedem Entsendestaat inhaltlich anders gewichtet ist, wird man im Bereich der Kooperation, Flexibilität und Bereitschaft zur Koordinierung immer wieder an Grenzen stoßen.<sup>29</sup>

### **Terminologische Aspekte im Kontext von EU und NATO**

Auf EU-Ebene ist es wichtig, die jeweils anderen Arbeitsweisen (z.B. zivil/militärisch oder supranational/national) durch gemeinsames Training kennen zu lernen.<sup>30</sup> Da sich die Befehlsketten der Mitgliedsstaaten oft wesentlich unterscheiden, wird es nötig sein, auch in Bezug auf die daraus resultierenden divergierenden Verständnisse von CA einzugehen. Trotz allem wäre es möglich und (zumindest für viele staatliche Akteure) wünschenswert, auf nationaler Ebene mit akkordierten Definitionen zu operieren und Vergleichbares auch auf EU-Ebene zu erreichen. Jedoch muss sichergestellt werden, dass Akteure auf einer Ebene mit derselben Begriffsdefinition arbeiten.<sup>31</sup> Der Hohe Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik könnte gemeinsam mit dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) der EU an Definitionsfragen arbeiten.<sup>32</sup> In der Praxis stellt sich jedoch die Frage, ob ein solches Ansuchen je den Europäischen Rat erreichen würde<sup>33</sup> und ob daher ein solches Unterfangen in der Praxis überhaupt möglich wäre.<sup>34</sup> Eine andere Möglichkeit besteht wiederum darin, CA einsatzbezogen zu definieren und weniger rigide im Bezug auf Terminologie zu sein.<sup>35</sup> Da eine umfassende Planbarkeit von Aktionen durch alle Akteure als unrealistisch angesehen werden muss, stellt sich die Frage nach einer situationsbezogenen – und nicht generi-

---

<sup>28</sup> Braumandl, Wolfgang: Diskussionsbeitrag Landesverteidigungsakademie / Wien, 29.6.2011.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Opitz in Wien.

<sup>31</sup> Opitz in Wien.

<sup>32</sup> Opitz in Wien.

<sup>33</sup> Daxner, Michael: Diskussionsbeitrag Landesverteidigungsakademie / Wien, 29.6.2011.

<sup>34</sup> Bilek, Bruno: Diskussionsbeitrag Landesverteidigungsakademie / Wien, 29.6.2011.

<sup>35</sup> Daxner in Wien.

schen – Definition von CA.<sup>36</sup> Diese stellt für den Fähigkeitskatalog der EU einen kritischen Faktor dar.

Auf militärischer (NATO-) Ebene wird dies im Sinne der Interoperabilität bereits umgesetzt. So arbeiten z.B. unterschiedliche Staaten mit einheitlichen Terminologie- und Begriffsstandards, die von der NATO bestimmt werden.<sup>37</sup> Dass dies jedoch aufgrund der komplexen Akteurskonstellation in Afghanistan kein entscheidender Mehrwert ist, muss an dieser Stelle festgehalten werden. Die Komplexität war u.a. bereits wegen der inkompatiblen Aufgabenstellung von OEF (9/11) und ISAF (indirektes Statebuilding) gegeben.<sup>38</sup>

### Spektren der Interaktion

Folgende Definitionen und Dimensionen zivil-militärischer Interaktion von Akteuren können identifiziert werden und sind für einen CA in Afghanistan relevant.<sup>39</sup> Diese Übersicht zeigt, dass der Terminus „Interaktion“ in IKKM-Szenarien ein breites Spektrum von Aktivitäten erfasst. Auch wenn man diese Aktivitäten als Kern der Umsetzung eines CA begreift, konnte sowohl im internationalen Diskurs, wie auch in der Arbeitsgruppe keine allgemeingültige Terminologie bezüglich des internationalen Kooperationsprinzips erarbeitet werden

|               |   |
|---------------|---|
| Interaktion   | Generischer Oberbegriff für verschiedene Formen bzw. Grade der Vernetzung von Akteuren – von Kommunikation bis Kooperation. |
| Kommunikation | Kommunikation ist die kleinste unteilbare Einheit eines sozialen Systems und ein selektives                                 |

---

<sup>36</sup> Gauster in Wien.

<sup>37</sup> Gauster in Wien.

<sup>38</sup> Daxner in Wien.

<sup>39</sup> Vgl. Definitionskatalog in Gauster, Markus (2010): Richtlinien und Wirkung zivil-militärischer Interaktion. Theorie und praktische Erfahrungen am Beispiel EUFOR Tchad/RCA. Wien, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie Nr. 5/2010, S. 18f. Der Definitionskatalog ist teilweise angelehnt an die Präsentation von Sandawi, Sammi: Comprehensive Approach: Herausforderungen und Handlungsansätze. Zentrum für Transformation der Bundeswehr, Strausberg 2008.

|                                  |  |
|----------------------------------|--|
|                                  | <p>Geschehen. Sie besteht aus der Selektion der Information und der Mitteilung durch den Sender (Akteur 1: „Alter“) und der Selektion der Annahme durch den Empfänger, die das Verstehen der Mitteilung mit einschließt (Akteur 2: „Ego“). Kommunikation kommt daher erst mit ihrem Abschluss im Verstehen zustande (nach Nikolaus Luhmann). Konträrer Ansatz: Man kann nicht nicht-kommunizieren (nach Paul Watzlawick).<sup>40</sup></p> |
| Konsultation                     | Einfachste Form des Zusammenwirkens im Rahmen von ZMI; betrifft den gezielten Informations- und Meinungsaustausch mit ausgesuchten Gesprächspartnern zu einem spezifischen Thema.  |
| Abstimmung                       | Konsultation zum Zweck der Harmonisierung von praktischem Handeln bezogen auf ein gemeinsames, übergeordnetes Ziel.  |
| Koordination                     | Verbindliche und systematische Form der Abstimmung, indem gemeinsame Formate und Mechanismen festgelegt werden, um das Handeln der verschiedenen Akteure bezogen auf ein gemeinsames, übergeordnetes Ziel in Einklang zu bringen.  |
| Kooperation                      | Gemeinsames Handeln bezogen auf ein gemeinsames konkretes Ziel (z. B. Projektarbeit).  |
| Institutionalisierte Kooperation | Regelmäßiges, auf Dauer angelegtes Zusammenwirken auf einer programmatischen Grundlage, die Aufgaben, Arbeitsabläufe und Strukturen festlegt (z. B. einige Modelle der Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan). <sup>41</sup> Entscheidend ist die Regelmäßigkeit der Kooperation.   |

---

<sup>40</sup> Vgl. Frick, Sascha: Kommunikation nach Luhmann. Der Versuch einer Erläuterung.

<sup>41</sup> Vgl. zu den PRTs u. a. Schmunk, Michael: Die deutschen Provincial Reconstruction Teams. Ein neues Instrument zum Nation-Building. Berlin, SWP-Studie S 33, 2005, sowie Gauster,

Damit weist der CA als strategischer Imperativ eine wesentliche Schwäche auf, die sich auf die operative Umsetzung in Afghanistan negativ auswirkt.

### **Zur Definition von Comprehensive Approach**

Gemäß US-Definition gibt es z.B. keinen „nationalen CA“, dieser wird in der Regel als Whole of Government-Ansatz umschrieben. Die USA haben in ihrem Field Manual FM 3-07 eine einfache und stringente Definition entwickelt, die aus terminologischen Gründen in Englisch wiedergegeben wird:

A comprehensive approach is in the first place a concept for international cooperation to achieve national means through “unity of effort toward a shared goal”. These national means are part of the WoGA and not primary of a CA. Therefore “a comprehensive approach is an approach that integrates the cooperative efforts of the departments and agencies of the United States Government, intergovernmental and nongovernmental organizations, multinational partners, and private sector entities to achieve unity of effort toward a shared goal”. The Field Manual gives further details for a practical definition of a CA: “A comprehensive approach is founded in the cooperative spirit of unity of effort. It is common in successful operations involving actors participating at their own discretion or present in the operational area but not acting as a member of a coalition. Integration and collaboration often elude the diverse array of actors involved; a comprehensive approach achieves unity of effort through extensive

---

Markus: Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. An Innovative Instrument of International Crisis Management Being Put to the Test. Garmisch-Partenkirchen, Marshall Center Occasional Paper Series Nr. 16, 2008.

cooperation and coordination to forge a shared understanding of a common goal. A comprehensive approach is difficult to sustain but still critical to achieving success in an operation with a wide representation.”<sup>42</sup>

Ein CA stellt demnach ein „Kooperationsregime“ auf der Höhe einer internationalen Organisation (z.B. NATO oder EU) dar. Die jeweilige Zusammensetzung für den zivil-militärischen Einsatz unterliegt im Idealfall einer normierten CA-Herangehensweise in bestimmten Krisenszenarien. Nationale CAs können entwickelt werden, können jedoch dem „hierarchischen Erfordernis“ eines internationalen CA zuwiderlaufen bzw. seine Anwendung verkomplizieren und zu Missverständnissen beitragen.<sup>43</sup> So kann im internationalen Kooperationsregime keine Arbeitsteilung zugesagt werden, die nicht national abgestimmt ist – eine Koordinierung mit der nationalen Ebene erfolgt daher idealerweise parallel.<sup>44</sup> Unzulänglichkeiten in diesem Kontext zeigen sich am Beispiel Afghanistan.

Das im Field Manual der USA (s.o.) erwähnte „shared goal“, das es durch Unity of Effort zu erreichen gilt und auch im Rahmen des IKKM der EU Anwendung finden sollte, existiert in der Realität kaum. Im Unterschied zur USA fallen im politischen System der EU supranationale, institutionelle wie auch nationale Interessen der Mitgliedstaaten ins Gewicht, die ein durchaus differenziertes Bild abgeben können. Zwar sollte die EU gegenüber Konfliktparteien nach Möglichkeit unparteilich agieren; nicht selten kommt sie jedoch in die Situation, in Krisenregionen Teil der Problematik zu werden. Man kann diesen Umstand darauf zurückführen, dass sie nicht in der Lage ist, ihre differenzierten Interessen zu bündeln und ein „shared goal“ im Einsatzraum umzusetzen. Ein Resultat daraus zeigt sich etwa im Mangel einer nachhaltigen Umsetzung

---

<sup>42</sup> Vgl. Field Manual FM 3-07. Headquarters Department of the Army, Washington D.C. Oktober 2008, S. 1-5 und Kapitel II.3.

<sup>43</sup> Vgl. Wolfgang Braumandl-Dujardin in: Braumandl-Dujardin, Wolfgang / Gauster, Markus: Comprehensive Approach. Vom strategischen Imperativ zur operativen Umsetzung im internationalen Krisenmanagement. Unveröffentlichte IFK-Studie, S. 9f.

<sup>44</sup> Werther-Pietsch, Ursula, Email an den Autor. Wien, 5.7.2011.

von Mandatszielen. Daher ist es unabdingbar, sich an der Konfliktstruktur des jeweiligen Operationsraumes zu orientieren und das Interesse der EU im Krisenmanagement darauf auszurichten. Daraus ergibt sich die größte Herausforderung für CA und dessen Umsetzung in die Praxis: Kooperation muss bei der Planung im Heimatland (in den Planungsgremien in Brüssel) beginnen und nicht erst im Einsatzgebiet.<sup>45</sup> Ein schwammig formuliertes UN-Mandat wiederum überträgt der NATO weit reichende Kompetenzen, die breit ausgelegt werden können.<sup>46</sup> Um daraus resultierenden Verwirrungen entgegen zu wirken, ist ein klar definierter, aus militärischen und zivilen Teilen bestehender Operationsplan, der durch einen umfassenden Ansatz erzeugt wird, von Nöten. Diese Kombination hat sich z.B. im Aceh-Konflikt (Indonesien) bewährt.<sup>47</sup>

## **5. Strukturelle Besonderheiten Afghanistans im CA-Kontext**

### **Die Ausgangslage – Strukturelle Voraussetzungen für einen Zentralstaat fehlen**

Im Zuge eines umfassenden Ansatzes als eine Form der Zusammenarbeit intervenierender Militärmächte wird im intervenierten Land zu Gunsten einer Staatsgründung gekämpft. 2011 sind für das IKKM in Afghanistan nur noch wenige Möglichkeiten offen. Die CA-Philosophie seitens des IKKM ist zwar als richtige Bemühung anzusehen, kommt jedoch zu spät. Damit beschränkt sich jedwede Herangehensweise auf „Reparaturmaßnahmen“.<sup>48</sup> CA geht daher generell von einem idealtypischen Staat in der Form eines Zentralstaates aus. Dieser war über gewisse Zeitspannen hinweg aufgrund von bestimmten Strukturen in Afghanistan zwar möglich,<sup>49</sup> ist jedoch aufgrund aktueller politischer, ethnischer und sozialer Faktoren und Entwicklungen nicht mehr realistisch.<sup>50</sup> Anstatt

---

<sup>45</sup> Opitz in Wien.

<sup>46</sup> Gauster in Wien.

<sup>47</sup> Eisner in Wien.

<sup>48</sup> Daxner in Wien.

<sup>49</sup> Klimburg, Max: Diskussionsbeitrag Landesverteidigungsakademie / Wien, 29.6.2011.

<sup>50</sup> Daxner in Wien.

einen Nationalstaat europäischen Charakters formen zu wollen, ist es realistischer, sich um die Transformation Afghanistans in einen Föderalstaat, der trotz herrschender Multilegalität nicht zerfällt, zu bemühen.<sup>51</sup> In einer Loya Jirga – ein bewährtes Instrument der politischen Willensbildung in Afghanistan – sprachen sich rund 50 Prozent für einen dezentralisierten Staat aus.<sup>52</sup> In ganz Afghanistan gibt es jedoch keine Oppositionsgruppe, die in der Lage wäre, für eine solche Verfassungsänderung ausreichend Stimmung zu machen.<sup>53</sup>

## Lokale Marktbedingungen

Vielfach wird ignoriert, dass die Wirtschaft in der einen oder anderen Form auch trotz Kriegshandlungen bzw. kriegsähnlichen Zuständen im eigenen Land weitergeht.<sup>54</sup> Privatisierungen, wie von der Weltbank anfangs gefordert, sind in Afghanistan mangels existierender Staatsbetriebe, die zur Privatisierung bereitstünden, nicht möglich. Stattdessen gilt es einen sozial abgefederten Markt mit lokalen – und nicht westlich kapitalistischen – Marktbedingungen zu schaffen und der Bevölkerung die Sicherheit zu geben, diese auch in wirtschaftliche Erträge umsetzen zu können.<sup>55</sup> Aufgrund der unterschiedlichen (ökonomischen) Bedürfnisse des Gemeinwesens muss auch der lokale Faktor mit einbezogen werden: Einheimische Entscheidungsträger sind vom Militär in einen Dialog auf Augenhöhe einzubeziehen. Dies gilt auch für die Bevölkerung, weil diese letztendlich ein Hauptansprechpartner für das Militär ist und deren Gunst es zu gewinnen gilt.<sup>56</sup> Weiters ist zu beachten, dass ein großer Teil der Bevölkerung gar nicht mit dem von ihr Produzierten am Markt teilnehmen kann und sich ein Drittel der Bevölkerung als „landlos“ be-

---

<sup>51</sup> Klimburg in Wien.

<sup>52</sup> Sajadi, Aref: Diskussionsbeitrag Landesverteidigungsakademie / Wien, 29.6.2011.

<sup>53</sup> Daxner in Wien.

<sup>54</sup> Vgl. Gauster, Markus / Maruszczak, Markus: The Underestimated Relevance of Economic Impacts of Crisis Response Operations. In: Feichtinger, Walter / Gauster, Markus, Tanner, Fred (eds.): Economic Impacts of Crisis Response Operations. An Underestimated Factor in External Engagement. In: Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 5/2010/S, in Kooperation mit dem Geneva Centre for Security Policy. Wien, Genf 2010, S. 12.

<sup>55</sup> Daxner in Wien.

<sup>56</sup> Brandstätter, Michael: Diskussionsbeitrag Landesverteidigungsakademie / Wien, 29.6.2011.

zeichnet, was die Abhängigkeit von kleinen Produktionsprozessen zu Folge hat, um das Auslangen zu finden (Subsistenzwirtschaft).<sup>57</sup> In diesem Bereich muss soziale Entwicklungsarbeit geleistet und Bildungsinitiativen als Teil eines umfassenden Ansatzes unterstützt werden, um der gesamten Bevölkerung Zutritt zum Markt zu verschaffen.<sup>58</sup> Nur so kann die Bevölkerung spüren, dass sich ihre eigenen Lebensbedingungen verbessern. Dies würde sie auch weniger anfällig machen für Rekrutierungsversuche der Taliban.<sup>59</sup>

### **Klientelwirtschaft vs. Korruption**

Es gibt im westlichen Verständnis den strafrechtlich relevanten Tatbestand der Korruption, der in Afghanistan differenziert und im ökonomischen Kontext von Interventionen gesehen werden muss. Einerseits ist die Klientelwirtschaft (Patronage) und andererseits die Straflosigkeit gewisser (im Westen) strafrechtlich relevanter Tatbestände bei gewissen Figuren zu identifizieren. In Afghanistan hat Klientelismus eine lange Tradition und wird daher in der Bevölkerung mehr oder weniger akzeptiert. Bezüglich der Immunität handelt es sich jedoch um einen Zustand, der in Afghanistan als höchst problematisch anzusehen ist und das Vertrauen in staatliche Institutionen bzw. Rule of Law nachhaltig untergräbt. Trotz existierendem Regelwerk und Gesetzen wird eine privilegierte Gruppe nicht für Verbrechen wie z.B. Auftragsmord bestraft. Hierbei kann die internationale Staatengemeinschaft nicht auf Präsident Karzai einwirken, da er selbst auch von diesem Zustand profitiert hat und darin von den internationalen Akteuren teilweise gestützt, teilweise konterkariert wurde. Das beste Beispiel ist der jeweilige Umgang mit Gewaltakteuren wie Warlords, die nicht selten lokal von internationalen Akteuren instrumentalisiert werden, wenn die afghanische Regierung sie bekämpfen möchte und umgekehrt. Karzai muss zudem viele Patrone von Korruption und außerstaatlicher Gewalt tolerieren, weil diese zugleich hohe Staatsämter innehaben oder unverzichtbare Koalitionäre

---

<sup>57</sup> Preindl, Thomas: Diskussionsbeitrag Landesverteidigungsakademie / Wien, 29.6.2011.

<sup>58</sup> Daxner in Wien.

<sup>59</sup> Bilek in Wien.

repräsentieren (ethnisch, lokal, tribal oder schlicht an Partikularinteressen orientiert). Er und zentrale Staatsvertreter haben starke Mittel der Freiheit von Strafverfolgung (impunity) zur Verfügung, was besser wirkt als nachträgliche Straffreiheit.<sup>60</sup>

Um diesen Entwicklungen im Bereich der Strafverfolgung Einhalt zu gebieten, muss die Zusammenarbeit mit der lokalen Justiz gefördert und intensiviert werden. Speziell im Bereich des Aufbaus funktionaler Institutionen und der Ausbildung von Personal gilt es die afghanische Justiz umfassend und nachhaltig auch nach einem Truppenabzug zu unterstützen. Für eine Veränderung der strukturellen Gegebenheiten wie der Rechtsauffassung und -auslegung gibt es jedoch seitens des IKKM kaum realistische Anknüpfungspunkte.

## **6. Rückschlüsse zur Umsetzbarkeit eines umfassenden Ansatzes**

Welche Implikationen für politische, militärische, polizeiliche, diplomatische, entwicklungspolitische, humanitäre und wissenschaftliche Kräfte ergeben sich aus der Thematik CA in Afghanistan?

### **Policy-Ebene**

Will man einen CA als eine strategische Übereinkunft für mehr Politikkohärenz zur Bewältigung eines komplexen Szenarios wie Afghanistan begreifen, dann ist die Frage nach der operativen Umsetzbarkeit im Kontext von Anspruch und Realität zu stellen. Wie kommen Akteure des Krisenmanagements in Afghanistan vom CA in die Praxis? Und welche Auswirkungen haben theoretisch-konzeptive Überlegungen auf die nationale Ebene in der Vorbereitung und Durchführung eines Einsatzes wie in Afghanistan?

Im Wesentlichen, so die Meinung vieler Experten, liegt der Fokus in der Untersuchung des Aufgabenbereiches und der Aufgabenteilung zwi-

---

<sup>60</sup> Daxner in Wien.

schen den militärischen, polizeilichen und zivilen Akteuren.<sup>61</sup> Die Wirkung umfassender Maßnahmen zur Stabilisierung der Lage in Afghanistan setzt wiederum eine breite Akzeptanz der Aktionen in Politik und Gesellschaft im Einsatzraum, aber auch in den Entsendestaaten voraus, die Implikationen in mehreren Bereichen mit sich bringt. Diese betreffen z.B. die In- und Auslandsdimension eines politikkohärenten Handelns, die Auswirkungen auf die Akteure und deren zu erbringende Aufgaben im Feld oder die Frage der Erreichbarkeit eines entsprechenden Zusammenwirkens der Akteure gemäß politischer Vorgaben (z.B. Einsatzmandat).

In diesem Kontext wurde am Beispiel Deutschlands der Trend einer „Afghanisierung“ der deutschen Sicherheitspolitik festgestellt: Viele militärisch relevante Konzepte sind auf Counterinsurgency im Kontext des Afghanistan-Einsatzes abgestimmt und dominieren die sicherheitspolitische Policy.<sup>62</sup> Die deutsche Bundeswehr bzw. das Verteidigungsressort, das als Akteur unter großem (Erfolgs-) Druck steht, propagiert koordiniertes Vorgehen und einen umfassenden Ansatz. Die Lagebeurteilung vor Ort verbleibt problematisch, da sie oft nicht empirisch bzw. wissenschaftlich belegt ist und der ISAF-Einsatz zudem oft beschönigt wird. Dies bedeutet einen Dolchstoß für jene, die innerhalb der Administration auf verstärkte Kooperation pochen und dahingehend Maßnahmen setzen wollen. Um in Zukunft Herausforderungen entsprechend entgegenzutreten zu können, wird ein CA auch in der Innenstruktur unabdingbar sein.<sup>63</sup>

### **Zeit-, Perzeptions- und Erfolgsgarantieproblem umfassender Ansätze**

Aus einem derart breiten Akteurspektrum mit unterschiedlichen (nationalen) Interessen wie in Afghanistan ergeben sich für das IKKM drei Hauptproblematiken: Die Faktoren Zeit (siehe u.a. die Implikationen des

---

<sup>61</sup> Braumandl-Dujardin in Wien.

<sup>62</sup> Sandawi, Sammi: Diskussionsbeitrag Landesverteidigungsakademie / Wien, 22.6.2011.

<sup>63</sup> Ibid.

angekündigten Truppenabzuges), Perzeption (Akteure haben unterschiedliche Vorstellungen über ihre jeweiligen Ziele) und Erfolg (wie wird dieser definiert?).<sup>64</sup>

Was den Faktor Zeit betrifft, darf internationale Unterstützung nicht als von außen aufgezwungen empfunden werden. Daher ist ein langfristiger Ansatz erforderlich,<sup>65</sup> der jedoch mit kurzen politischen Planungszyklen im Widerspruch steht.

Verschiedene Perzeptionen führen oft zu unterschiedlichen Politiken, woraus sich wiederum ein Problem für die Umsetzung von CA ergibt: Während die Polizei bestimmte Akteure als Kriminelle ansieht, die zu verhaften sind, stellen dieselben Akteure aus der Perspektive des Militärs mögliche Partner in einer zweckmäßigen Allianz dar. Im Bereich der Strafverfolgung sollte seitens des IKKM jedenfalls eine Null-Toleranz-Politik verfolgt werden. Anstatt zaghaftem Herangehen wie in der Vergangenheit ist es notwendig, eine Politik zu verfolgen, in der kriminelle Machenschaften mit massiven Sanktionen geahndet werden.<sup>66</sup>

Das Dilemma des Faktors „Erfolg“ besteht u.a. im vorherrschenden Druck, schnelle, politisch vorzeigbare Erfolge zu erzielen. Die politische Ebene ist an schnellen, sichtbaren Ergebnissen interessiert und somit auch die Akteure, die in diesem Bereich ihre Mandate erhalten. Während man zwar in nur vier Wochen einen Bäcker oder einen Polizisten ausbilden, in die Statistik aufnehmen und somit Arbeitsplatzschaffung propagieren kann, dauert eine nachhaltige Demilitarisierung bzw. Reintegration der Bevölkerung Jahre. Um den Erfolgsdruck dahingehend zu vermindern, ist es wichtig, in der Heimat zu kommunizieren, dass manche Prozesse langfristig angesetzt werden müssen. Strategische Kommunikation ist daher für Kohärenzkonzepte und zivil-militärische Schnittstellen ein entscheidender Faktor.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Bilek in Wien.

<sup>66</sup> Sandawi in Wien.

<sup>67</sup> Gauster in Wien.

## **Funktionale Flexibilität der Akteure als Voraussetzung für mehr Kohärenz?**

Die Problematik der Aufgabenteilung im Einsatzraum dominiert seit Beginn des Afghanistan-Einsatzes die internationale Agenda: Ein methodischer Zugang zu CA könnte über die Betrachtung der idealtypischen Aufgabenzuordnung erfolgen, die auch den Verlauf der Mission über einen bestimmten Zeitraum qualitativ erfassen kann. Welche Aufgaben gibt es und wer macht was, wann, wie, wo? Daher sind Kern- und Unterstützungsaufgaben für die Akteure festzulegen und zu kommunizieren. Für das Militär ergeben sich im Extremfall auch Aufgaben im humanitären Bereich, wo andere Akteure – aus welchen Gründen auch immer – nicht mehr unterstützen können.

Für NGO-Vertreter ist eine Besinnung der Akteure auf die jeweiligen Kernaufgaben unerlässlich.<sup>68</sup> Die Neudefinition des Aufgabenkataloges von Akteuren bringt eine Um- bzw. Neuverteilung von Macht mit sich, woraus sich folgende Problematik ergibt: Auch wenn das Verständnis um die Notwendigkeit einer Aufgabenteilung bzw. Umverteilung im Einsatzraum gegeben ist, sind viele Akteure nicht gewillt, ihre Rollen aufzugeben bzw. sich in Kooperationsprozessen mit anderen Ressorts abzustimmen: Es ergeben sich daher aus einer möglichen Operationalisierung eines CA entsprechende Interessenskonflikte (Frage der Kompetenzhoheit). Die Akzeptanz einer Neuverteilung von Aufgaben käme für viele Akteure quasi einem Machtverlust gleich.<sup>69</sup>

Um dieser Problematik entgegenzuwirken, wäre der Ansatz strategisch-funktionaler Flexibilität eine Option.<sup>70</sup> Für eine ausreichende Umsetzung eines CA muss auf allen Ebenen flexibel auf sich verändernde Situationen reagiert und auf multiple Szenarien eingegangen werden können.<sup>71</sup> Diese Flexibilität der Akteure als Voraussetzung für einen CA ist in Afghanistan nicht gegeben.<sup>72</sup> Dazu kommt, dass Einsatzszenarien in der

---

<sup>68</sup> Preindl in Wien.

<sup>69</sup> Sandawi in Wien.

<sup>70</sup> Opitz in Wien.

<sup>71</sup> Sajadi in Wien.

<sup>72</sup> Opitz in Wien.

Ausbildung nie komplett durchgespielt bzw. abgebildet werden können. Somit ist eine verstärkte Bewusstseinsbildung in Form von gemeinsamen Problemlösungen erforderlich, um Konkurrenzdenken abzubauen.<sup>73</sup> Weiters stehen kurzfristige, von Einsatzrotationen abhängige Ansätze im Militär oft langfristigen Ansätzen der im Feld tätigen NGOs gegenüber, was kohärentem Vorgehen widerspricht und eine eingeschränkte Nachhaltigkeit zur Folge hat. Insgesamt erscheint das CA-Konzept am Beispiel Afghanistan – und damit auch die Kapazitäten der Streitkräfte – deutlich überdehnt.<sup>74</sup>

Somit kann ein CA nur dann einen Mehrwert bringen, wenn zentrale Aspekte einer geplanten Mission bereits im Vorfeld geklärt wurden, wie:<sup>75</sup>

- Wofür wird bzw. wurde geplant (z.B. für eine Konflikteindämmung und Stabilisierung, für die Transformation der Gesellschaft und/oder für die Bearbeitung von Wurzeln des Konflikts)
- Wer definiert den Endstatus?
- Was sind die Hauptaufgaben des Militärs? Was können bzw. sollen zivile staatliche und nicht-staatliche Kräfte übernehmen und unter welchen Umständen soll das Militär ersatzweise Aufgaben übernehmen („humanitäre Lücke“)?
- Welche Akteure sind an einem CA interessiert und welche haben eine kritische Position?

(Strategische) Aspekte der Koordination und Aufteilung von Ressourcen für Einsätze sind daher Idealerweise im Vorhinein (im Entsendestaat) zu regeln und sollten von allen wesentlichen Akteuren getragen werden. Das ist m.A.n. nicht strategisch, sondern schon operativ! Ein Anstoß

---

<sup>73</sup> Eisner in Wien.

<sup>74</sup> Eisner und Gauster in Wien.

<sup>75</sup> Vgl. IFK-Expertengespräche zum Thema CA. Wien, April und Dezember 2010 sowie Mai 2011.

Siehe auch: Wiener 3C Appell, Prinzip 5 und 8,

Vgl. <[http://www.entwicklung.at/uploads/media/Vienna\\_3C\\_Appeal\\_01.pdf](http://www.entwicklung.at/uploads/media/Vienna_3C_Appeal_01.pdf)>.

hierzu kann nur von höchster politischer Ebene kommen.<sup>76</sup> In Afghanistan wurde diesen Überlegungen seitens des IKKM keine übergeordnete Bedeutung beigemessen.<sup>77</sup> Obwohl die Einsicht um die Wichtigkeit einer koordinierten Herangehensweise besteht, scheint der Handlungsdruck des IKKM auf lokale Akteure zu gering, um tragende Reformen durchzuführen.<sup>78</sup> Überhaupt stellt sich in Afghanistan die Frage, wie man den Druck erhöhen kann, wenn man zeitgleich Abzugspläne umsetzt. Für CA bzw. einem flexiblen Ansatz bleibt dabei kaum ein Raum.

### **NGOs und umfassende Ansätze**

Humanitäre Organisationen, wie die Caritas und ihre Partner, nehmen an Treffen und Konferenzen der UNO teil, um diese „besser zu verstehen“. Dies geschieht auf freiwilliger Basis, denn die UNO hat selbstverständlich keine Verfügungsgewalt über NGOs. So geht die Koordinierung bei Katastrophen- oder Konfliktszenarien (oder beides) nicht über den bloßen Informationsaustausch hinaus. Eine abgestimmte Vorgehensweise gibt es nicht und auch Operationspläne der Caritas werden nicht mit der UNO akkordiert. Dies stellt die wesentliche Voraussetzung dar, um den Zugang zur Bevölkerung zu wahren und ihn nicht durch Kooperationen oder Zugeständnisse anderer Art zu erschweren. Seitens NGOs besteht allgemein ein Interesse, Trennlinien und Grenzen zwischen ihnen und dem Militär genauer herauszuarbeiten. Da viele NGOs einen partnerschaftlichen Ansatz verfolgen und über lokale Organisationen arbeiten, müssen deren Entscheidungen und Perzeptionen akzeptiert werden.<sup>79</sup> Auch wenn NGOs gegenüber zivil-militärischen Kooperationen oft negativ eingestellt sind, so ist eine klare Koordination von Projekten aus militärischer Sicht trotzdem unabdingbar: Wenn NGOs und das Militär am selben Ort, z.B. Schulen, versprechen, so entspricht dies nicht der Zweckmäßigkeit der Arbeit beider Akteursgruppen. Um dieser Problematik entgegen zu wirken, muss in regelmäßigen Abständen koordiniert

---

<sup>76</sup> Eisner in Wien.

<sup>77</sup> Gauster in Wien.

<sup>78</sup> Daxner in Wien.

<sup>79</sup> Preindl in Wien.

werden: Wo gibt es Potential zur gegenseitigen Unterstützung? Wo besteht Handlungsbedarf? Wie kann man Synergien nutzen?<sup>80</sup>

### **Schnittstellenproblematik**

In der Praxis besteht in Afghanistan kaum bis gar keine Koordinationen zwischen zivilen und militärischen Akteuren. Der Unparteilichkeitsfaktor ist dabei das essentielle Element nicht-staatlicher Akteure. Jedoch wird auch der UNO in Afghanistan Parteilichkeit vorgeworfen. Dadurch hat sie nie die vorgesehene Relevanz als Schnittstelle von Akteuren erlangt.<sup>81</sup> Seitens der ISAF ist eine unzureichende Kooperation mit der afghanischen Regierung auszumachen.<sup>82</sup> Auch die Sonderbeauftragten der EU, deren Aufgabe darin besteht, multilateral und multifunktional zu agieren, um eine Schnittstelle zwischen Einsatz- und politischer Ebene zu liefern, handeln oft nicht situationsrelevant.<sup>83</sup> Dies lässt den Schluss zu, dass die Schnittstelle Arbeitsebene/politische Entscheidungsebene in Afghanistan unzureichend funktioniert. Um diesem entscheidenden Problem entgegen zu wirken, wäre ein flexibler Ansatz von Nöten, der das Konzept des Partnering mit einbezieht. Die Umsetzung dieses Konzepts stellt sich jedoch als problematisch heraus, wenn lokale und internationale Kräfte zwar auf unterster Ebene interagieren, während höhere Ebenen jedoch nicht entsprechend (umfassend) vernetzt sind.<sup>84</sup>

### **Aufbau von Polizeikräften: Teil eines umfassenden zivil-militärischen Ansatzes?**

Als generelles Hindernis für komplementäres Vorgehen von EU und NATO in Afghanistan können divergierende politischen Ansichten,<sup>85</sup>

---

<sup>80</sup> Brandstätter in Wien.

<sup>81</sup> Gauster in Wien.

<sup>82</sup> Sajadi in Wien.

<sup>83</sup> Opitz in Wien.

<sup>84</sup> Gauster in Wien.

<sup>85</sup> Vgl. Jakobsen, Peter Viggo: "NATO's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations: A Work in Slow Progress. Kopenhagen 2008, S. 41ff.

nationale Vorbehalte und die allgemein schlechte Budgetsituation der jeweiligen Mitgliedsstaaten gesehen werden.<sup>86</sup> Somit stellt sich die Frage, welche politische Gewichtung der CA im Rahmen des Engagements der EU aufweist. Als Teil der Security Sector Reform (SSR) ist z.B. der Auf- und Ausbau des Polizeisektors in Afghanistan ein Bereich, der die EU massiv tangiert und gleichzeitig die wenig akkordierte Vorgangsweise des IKKM in Afghanistan aufzeigt. Das Lead-Nation Prinzip und die unterschiedlichen Strategien, die von den ursprünglichen fünf Führungsnationen der SSR (USA, GB, Japan, Italien und Deutschland) verfolgt wurden, machen den Versuch, einen gemeinsamen umfassenden Ansatz zu finden, von Beginn der Afghanistan-Intervention sehr problematisch. Neben der NATO (NATO Training Mission Afghanistan / NTM-A) und der EU (EUPOL Afghanistan) ist auch die UNO, nationale Regierungen (wie v.a. das Deutsche Polizei Projekt Team / GPPT) sowie weitere einschlägige Organisationen und Akteure am Polizeiaufbau in Afghanistan beteiligt. Daher kommt es oft zu unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen, die auch einen mangelnden Koordinierungswillen aufzeigen.<sup>87</sup> Ein komplementäres Vorgehen von EU und NATO im Sinne eines CA lässt sich aus der unterschiedlichen Vorgangsweise und der aktuellen Lage 2011 nicht ableiten. Vielmehr lässt sich durch die Militarisierung der Ausbildung das Vertrauen der Bevölkerung – mit der die Effektivität des Polizeiaufbaus steht und fällt – kaum gewinnen.<sup>88</sup> Somit lassen unterschiedliche Konzepte der Polizeiausbildung einen CA unrealistisch erscheinen und führen zu divergierenden Maßnahmen und Resultaten. Während die USA dazu tendieren, die Polizei paramilitärisch auszubilden, fokussiert EUPOL Afghanistan auf die zivile Komponente, die somit mit dem österreichischen Ausbildungsmodell vergleichbar ist.<sup>89</sup>

Zumindest im Entwurf der Sicherheitssektorreform für Afghanistan ergibt sich eine klare Aufteilung von Aufgaben, die die Polizeiausbildung

---

<sup>86</sup> Gauster in Wien.

<sup>87</sup> Vgl. Bloching, Sebastian: Policing in conflict – an overview of EUPOL Afghanistan. ISIS Europe – European Security Review. ESR Briefing no.7, 12.7.2011.

<sup>88</sup> Vgl. Bayley, David H.: Police Reform as Foreign Policy. In: The Australian and New Zealand Journal of Criminology, Vol. 38, No. 2, 2005, 206-215, sowie Bayley, David H. / Perito, Robert M.: The Police in War:

Fighting Insurgency, Terrorism, and Violent Crime, Lynne Rienner, Boulder, CO, 2010.  
<sup>89</sup> Schmidt, Martin: Diskussionsbeitrag Landesverteidigungsakademie / Wien, 22.6.2011.

in Händen der Polizei und nicht des Militärs sieht. Eine Ausbildung der Polizei durch das Militär ist aus militärischer Sicht nur eingeschränkt vorgesehen. Situationsabhängig kann das Militär zwar polizeiliche Aufgaben übernehmen, bei verbesserter Sicherheitslage sollte sich das Militär jedoch auf Mentoring-Aktivitäten beschränken.<sup>90</sup>

Man kann die Übernahme von Agenden des Polizeiaufbaus durch das Militär aber auch im Hinblick auf die Abzugsperspektive interpretieren. Wenn das Militär die Polizei ausbildet, kann ISAF in der Zeit bis zum (kolportierten) Abzug 2014 gewisse – politisch verwertbare – „Resultate“ in Form einer bestimmten Anzahl ausgebildeter Sicherheitskräfte liefern und so gewissermaßen das Gesicht wahren. Die Relevanz von CA scheint dabei absteigend, da ISAF-Staaten umfassende Politikkohärenz vor dem Abzugshintergrund und den aktuellen budgetären Restriktionen kaum noch umsetzen können bzw. wollen. Negativ wirkt sich ein Abzug jedenfalls auf die Gunst der lokalen Bevölkerung aus. Ohne Vertrauen kann ein population-centered approach nicht umgesetzt werden.

## 7. Schlussfolgerungen

Die Ausgangshypothese, wonach die Diskrepanz von Anspruch und Realität des internationalen Engagements in Afghanistan durch umfassende Ansätze kaum überwunden werden kann, hat sich in der Arbeitsgruppe bestätigt. Die Tatsache, dass sich die in Afghanistan engagierten Staaten als eine Koalition ohne gemeinsame Wertebasis entpuppt haben – eine Coalition of the Incompatibles<sup>91</sup> – zeigt die Grenzen der CA-Philosophie auf.

Der Effekt, der durch die Sozialgeographie der Konfliktlinien beschriebenen Fragmentierung Afghanistans wurde jahrelang unterschätzt.<sup>92</sup> Diese tritt jedoch als wesentlicher Spoiler für CA auf und muss daher ausreichend thematisiert und in die Entwicklung von Strategien mit ein-

---

<sup>90</sup> Eisner in Wien.

<sup>91</sup> Daxner in Wien.

<sup>92</sup> Ibid.

bezogen werden. Man könnte sogar so weit gehen zu sagen, dass der fragmentarische Charakter Afghanistans ein Indiz dafür ist, dass eine umfassende Koordinierung einfach nicht umsetzbar ist. Da auch eine umfassende Planbarkeit von Aktionen durch alle Akteure als unrealistisch angesehen werden muss, stellt sich die Frage nach einer situationsabhängigen – und nicht generischen- Definition eines CA. Es ist daher unabdingbar, sich an der Konfliktstruktur des jeweiligen Operationsraumes (und nicht nur an theoretischen und praktischen Erfahrungswerten) zu orientieren.<sup>93</sup>

Für zukünftige Einsätze ist es unabdingbar, neben „Lessons Identified“ auch „Lessons Learned“ heranzuziehen, um aus Erfahrungen entsprechende Lehren zu ziehen.<sup>94</sup> Der Faktor „Dialog“ ist als entscheidendes Element anzusehen. Unverbindliche Kommunikation statt institutioneller Einbindung stellt eine realistischere Herangehensweise an zivil-militärische Interaktion im Rahmen eines CA dar. Was mit Zwang verbunden ist, funktioniert zwischen den oft sehr heterogenen Akteuren des IKKM nicht.<sup>95</sup> Oft wird jedoch der Fehler begangen, CA als fertiges Konzept zu sehen, das es aber nicht ist. Auf der taktischen Ebene kann ein CA-Konstrukt sehr wohl zum Erfolg führen.<sup>96</sup> In Afghanistan würde dies im Idealfall eine vertikale und horizontale Koordinierung<sup>97</sup> im Hinblick auf ein gemeinsam definiertes Ziel<sup>98</sup> bedeuten. Dies stellt sich jedoch als unrealistisch dar, da das Militär und zivilgesellschaftliche Gruppen zumindest kurz- wie auch mittelfristig andere Ziele verfolgen. Ein umfassender Ansatz in Afghanistan ist zwar wünschenswert, stellt sich aber aufgrund der Unmöglichkeit eines umfassenden gemeinsamen Vorgehens im Einsatzraum als unrealistisches Gedankenkonstrukt heraus.<sup>99</sup>

---

<sup>93</sup> Gauster.

<sup>94</sup> Eisner in Wien.

<sup>95</sup> Gauster

<sup>96</sup> Eisner in Wien.

<sup>97</sup> Opitz in Wien.

<sup>98</sup> Braumandl in Wien.

<sup>99</sup> Gauster in Wien.

Trotzdem hat die Afghanistan-Intervention durch die CA-Philosophie eine Weiterentwicklung des IKKM bewirkt, die möglicherweise zur verbesserten Wirksamkeit in anderen Einsatzszenarien beitragen kann. Akteure haben im Einsatzraum wie in den Entsendestaaten mehr Verständnis füreinander entwickelt, weil niemand alleine vorgehen kann und Abhängigkeiten bestehen. Die Wirkung des IKKM in Afghanistan ist jedoch vom Willen der realen Machthaber abhängig, wodurch ein wesentlicher Unsicherheitsfaktor verbleibt: Die wechselnde Allianzpolitik lokaler Akteure.

## Abkürzungsverzeichnis

|       |  |
|-------|--|
| 3C    | Coordinated, Complementary, Coherent                   |
| AFPAK | Afghanistan-Pakistan (Strategie der USA)               |
| ANDS  | Afghan National Development Strategy                   |
| ADIDU | Afghan Drugs Interdepartmental Unit                    |
| BMLVS | Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport     |
| CA    | Comprehensive Approach                                 |
| CBO   | Community-based Organization                           |
| CDC   | Community Development Committee                        |
| CIMIC | Civil-Military Cooperation                             |
| CMCO  | Civil-Military Coordination (EU)                       |
| COIN  | Counterinsurgency                                      |
| CSPMP | Comprehensive Strategic Political Military Plan (NATO) |
| D     | Deutschland  |
| DFID  | Department for International Development (GB)          |
| DDR   | Disarmament, Demobilization and Reintegration          |
| DoS   | Department of State                                    |
| EU    | Europäische Union                                      |
| GB    | Großbritannien   |
| GiZ   | Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (D)     |
| GoA   | Government of Afghanistan                              |
| GÖPL  | Gemeinsames öffentlich-privates Lagebild               |
| IFK   | Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement  |
| IKKM  | Internationales Konflikt -und Krisenmanagement         |
| IMF   | International Monetary Fund                            |
| IOs   | Internationale Organisationen                          |
| ISAF  | International Security Assistance Force                |
| JCMB  | Joint Coordination and Monitoring Board                |
| JFCB  | Joint Forces Command Brunssum (NATO)                   |
| KFOR  | Kosovo Force   |
| LVAk  | Landesverteidigungsakademie                            |

|       |   |
|-------|---|
| MCDA  | Military and Civil Defence Assets                                   |
| MoD   | Ministry of Defence   |
| MoFA  | Ministry of Foreign Affairs   |
| NATO  | North Atlantic Treaty Organization                                  |
| NGO   | Non-Governmental Organization                                       |
| NL    | Niederlande   |
| ÖBH   | Österreichisches Bundesheer   |
| OEF   | Operation Enduring Freedom  |
| OMLT  | Operational Mentor and Liaison Team                                 |
| OPLAN | Operationsplan  |
| PRT   | Provincial Reconstruction Team                                      |
| R2P   | Responsibility to Protect   |
| SCA   | Swedish Committee for Afghanistan                                   |
| SIDA  | Swedish International Development Agency                            |
| SRSG  | Special Representative of the Secretary General                     |
| SU    | Stabilisation Unit  |
| SWP   | Stiftung Wissenschaft und Politik                                   |
| TLO   | The Liaison Office  |
| UN    | United Nations  |
| UNO   | United Nations Organization   |
| UNAMA | United Nations Assistance Mission in Afghanistan                    |
| UNMIS | United Nations Mission in Sudan                                     |
| UNSR  | United Nations Sicherheitsrats-Resolution                           |
| USA   | United States of America  |
| USAID | United States Agency for International Development                  |
| VENRO | Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen |
| WoGA  | Whole of Government Approach  |
| WoNA  | Whole of Nation Approach  |
| WoSA  | Whole of System Approach  |
| ZMI   | Zivil-militärische Interaktion                                      |
| ZMZ   | Zivil-militärische Zusammenarbeit                                   |

## Quellenverzeichnis

Bericht der UN-Generalversammlung über die Situation in Afghanistan vom 9.3.2011, Dokument-Nr. A/65/783-S/2011/120 (Chapter four on the Implementation of the Kabul Process and Aid Coherence).

De Waal, Alex: Mission without end? In: International Affairs 85:1 (2009), S. 89-113.

Feichtinger, Walter / Dengg, Anton: Kein Feind in Sicht. Konfliktbilder und Bedrohungen der Zukunft. Böhlau, Wien 2010.

Feichtinger, Walter / Gauster, Markus / Tanner, Fred (Hrsg): Economic Impacts of Crisis Response Operations. An Underestimated Factor in External Engagement. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie Nr. 5/2010. Wien, Genf 2010.

Feichtinger, Walter: Internationales Konflikt- und Krisenmanagement. Grundprobleme und innovative Ansätze. In: Pucher, Johann / Frank, Johann (Hrsg.): Strategie und Sicherheit 2011. Globale Herausforderungen – Globale Antworten. Wien, Köln, Weimar 2011.

Feichtinger, Walter / Werther-Pietsch, Ursula / Barnet, Günther: Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Situationen – die Wiener 3C-Konferenz. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie Nr. 12/2010/S. Wien 2010.

Felbab-Brown, Vanda: The Obama Administration's New Counternarcotics Strategy in Afghanistan: Its Promises and Potential Pitfalls. Brookings, Washington 2009.

Gauster, Markus: Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. An innovative instrument of international crisis management being put to the test. Marshall Center Occasional Paper Series No. 16. Garmisch-Partenkirchen 2008.

Gauster, Markus: Richtlinien und Wirkung zivil-militärischer Interaktion. Theorie und praktische Erfahrungen am Beispiel EUFOR Tschad/RCA. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie Nr. 5/2010. Wien 2010.

Hippler, Jochen: Die neue Afghanistan-Strategie der Regierung Obama, Friedensgutachten 2010, LIT-Verlag, Berlin 2010.

Jureković, Predrag: Das internationale Konfliktmanagement im Kosovo. In: Feichtinger, Walter / Jureković, Predrag: Internationales Konfliktmanagement im Fokus. Kosovo, Moldova und Afghanistan im kritischen Vergleich. Baden-Baden 2006.

Klem, Bart / Van Laar, Stefan: Pride and Prejudice: An Afghan and Liberian Case Study, in: Rietjens / Bollen. Aldershot 2008.

Maaß, Citha D.: Afghanistans Drogenkarriere: Von der Kriegs- zur Drogenökonomie. SWP Studie S 2, Berlin 2010.

Magee, Christopher: Openness and internal conflict. In: Journal of Peace Research 48 (1), Oslo 2011.

Major, Claudia / Pietz, Tobias / Schöndorf, Elisabeth / Hummel, Wanda: Toolbox Krisenmanagement. SWP / ZIF, Berlin 2011.

Major, Claudia / Schöndorf, Elisabeth: Umfassende Ansätze, vernetzte Sicherheit. SWP-Aktuell 22. Berlin 2011.

Mölling, Christian: Ausgangspunkt, Zwischenbilanz und zehn Punkte für eine Reform der Reform. SWP-Arbeitspapier FG 3-AP Nr 2, Berlin 2011.

Peters, Severin: Strategic Communication for Crisis Management Operations of International Organisations: ISAF Afghanistan and EULEX Kosovo. EU Diplomacy Papers 1/2010.

Report on Progress toward Security and Stability in Afghanistan. Report to Congress, Washington 2010.

Rintakoski, Kristiina / Autti, Mikko: Comprehensive Approach. Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation. Comprehensive Approach Seminar, Helsinki, 17.6.2008.

Rudolf, Peter: Barack Obamas Afghanistan / Pakistan-Strategie. Analyse und Bewertung. SWP Studie S 11, Berlin 2010.

Rudolf, Peter: Zivil-Militärische Aufstandsbekämpfung. Analyse und kritische Bewertung. SWP-Studie S 2, Berlin 2011.

Schaper, Marcus: Entwicklungshilfe mit Stahlhelm? Vernetzte zivile und militärische Planung für Frieden und Stabilität in Krisengebieten. Bericht zur Tagung an der Evangelischen Akademie Loccum / D, 3.-5.12.2010.

Schetter, Conrad: Kriegsfürstentum und Bürgerkriegsökonomie in Afghanistan. In: Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Außenpolitik 3/2004. Köln 2004.

The Liaison Office (TLO): The Dutch Engagement in Afghanistan. A TLO socio-political assessment. Kabul 2010.

UNO-Dokumente: <http://daccess-dds-ny.un.org>

Van der Gaag-Halbertsma, Jet / de Vries, Hugo / Hogveen, Bart: Civil-Military Cooperation from a 3-D Perspective, in: Rietjens, Sebastiaan / Bollen, Myriame: Managing Civil-Military Cooperation: A 24/7 Joint Effort for Stability. Aldershot 2008.

# **Der Beitrag des Militärs zum Comprehensive Approach im Rahmen der NATO/PfP am Beispiel KFOR**

*Christian Riener*

## **1. Einleitung**

Die AG 3 IHMF beschäftigte sich im Rahmen des diesjährigen - vom 2806 bis 3006 stattfindenden - LVAK Symposions mit folgendem Thema: „Der Beitrag des Militärs zum Comprehensive Approach im Rahmen der NATO/PfP am Beispiel KFOR“.

Nachfolgender Artikel ist das verschriftlichte Ergebnis der Arbeitsgruppe und gliedert sich wie folgt:

Nach einer kurzen Einleitung über Ziel und Zweck wird ein real existierendes Fallbeispiel vorgestellt, danach sieben Forschungsfragen samt Antworten als Ergebnis der Gruppenarbeit präsentiert und abschließend wesentliche Schlussfolgerungen zusammenfassend dargestellt.

Ziel der AG war es, mit Spezialisten ein konkretes Fallbeispiel, nämlich die Zusammenarbeit zwischen KFOR und EULEX (EU Rechtsstaatlichkeitskommission) zur Verbesserung der Lage im Norden des KOSOVO, näher zu betrachten und als eine Möglichkeit des Comprehensive Approach zu erörtern und zu diskutieren, welche Erfolge aber auch Schwierigkeiten dabei für die Akteure auftauchen und wo schlussendlich Chancen und Risiken für das Militär und alle anderen Betroffenen liegen.

Der Zweck war nicht nur vorhandenes praxisnahes Wissen zu ordnen und Folgerungen daraus zu ziehen, sondern auch und vor allem dem Forum in der Abschlussveranstaltung und - nach Publikation einem interessierten Leserkreis - in Form eines Gedankenstoßes eine Möglich-

keit vor Augen zu führen, wie Comprehensive Approach oder ein Teilaspekt davon, aus der Theorie tatsächlich in die Praxis umgesetzt werden kann.

Diese Erkenntnis soll nicht nur Informationsgewinn, sondern vielmehr auch Grundlage für objektive Meinungsbildung sowie für systematische, institutionelle als auch persönliche weiterführende Beschäftigung mit der Thematik sein.



Abbildung 1

Der Wahlspruch des von September 2010 bis September 2011 führenden COMKFOR GenMjr Erhard BÜHLER von der Deutschen Bundeswehr „Together for Progress“ war keineswegs nur ein Formalbekenntnis, ganz im Gegenteil. Er stand einerseits für ein real gelebtes konsequentes Bemühen seine Person und Funktion betreffend alle relevanten Akteure im Einsatzraum zum Zwecke der Problemlösung an einen Tisch zu bringen

und generierte andererseits eine Anzahl an Beispielen, wie Comprehensive Approach oder Teilbereiche davon real, nachvollziehbar und höchst erfolgreich implementiert werden können.

Als dessen ACOS J5 und somit gesamtverantwortlich für KFOR plans and policy im KFOR Hauptquartier Pristina, aus verschiedensten Umständen, sowie aus der damaligen Situation heraus maßgeblich von der Thematik betroffen, konnte der AG Leiter ObstdG Mag. Christian RIENER - von September 2010 bis März 2011 im KOSOVO Einsatz - aktuelle Erfahrungen sammeln.

Gemeinsam mit anderen praxisnahen Spezialisten wurde die einmalige Gelegenheit genutzt, real erlebte Einsatzerfahrung anhand eines ausgewählten tatsächlich existierenden Fallbeispiels im Positionspapier der AG darzustellen, zu erörtern und zu diskutieren und finalisierend in das Symposium einzubringen.

An schriftlichen Unterlagen lagen der AG drei Basisdokumente, nämlich die „Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive (COPD – Interim Version v1.0), December 2010“, die „Allied Joint Doctrine for Land Operations AJP-3.2, October 2009“ und eine aktuelle Studie „Study on Nation`s Approaches to Comprehensive Approach, Headquarters Supreme Allied Commander Transformation, March 2011“ zugrunde, die sowohl definitorisch als auch verständnis-mäßig den Rahmen bilden sollten.

Wie bereits angedeutet, wurde dem unmittelbaren Praxisbezug auch und gerade in der Zusammensetzung der AG Rechnung getragen. Die Mitglieder weisen ein Erfahrungsspektrum auf, das sich vom Kontingentskommandanten ÖBH und ACOSJ5, über einen Generalstabsoffizier der in der Thematik Comprehensive Approach auf EU Ebene in Brüssel maßgeblich mitgewirkt hat, über weitere Fachoffiziere und Unteroffiziere aus der Sektion IV Einsatz im BMLVS und „dem“ Balkanspezialisten des Heeresnachrichtenamtes bis hin zum verantwortlichen Missions-offizier NATO/KFOR im SKFüKdo erstreckt. Expertise von Außen, von Polizei und EULEX Angehörigen floss direkt aus dem Einsatzraum ein. Somit kann das Ergebnis als ein über Wochen und Monate entwickeltes

und am Symposium finalisiertes gemeinsames Produkt von oben angeführten Spezialisten bewertet werden.

## 2. Fallbeispiel

Vorweg ist anzumerken, dass die Grafiken zur Erläuterung des Fallbeispiels jene Folien sind, die auch während des Vortrags am Symposium verwendet wurden. Sie sind deshalb in Englisch, weil sie auf den Originalfolien und –dokumenten KFOR/EULEX basieren und nur insofern abgeändert wurden, wenn es aus Gründen der Klassifizierung notwendig war.

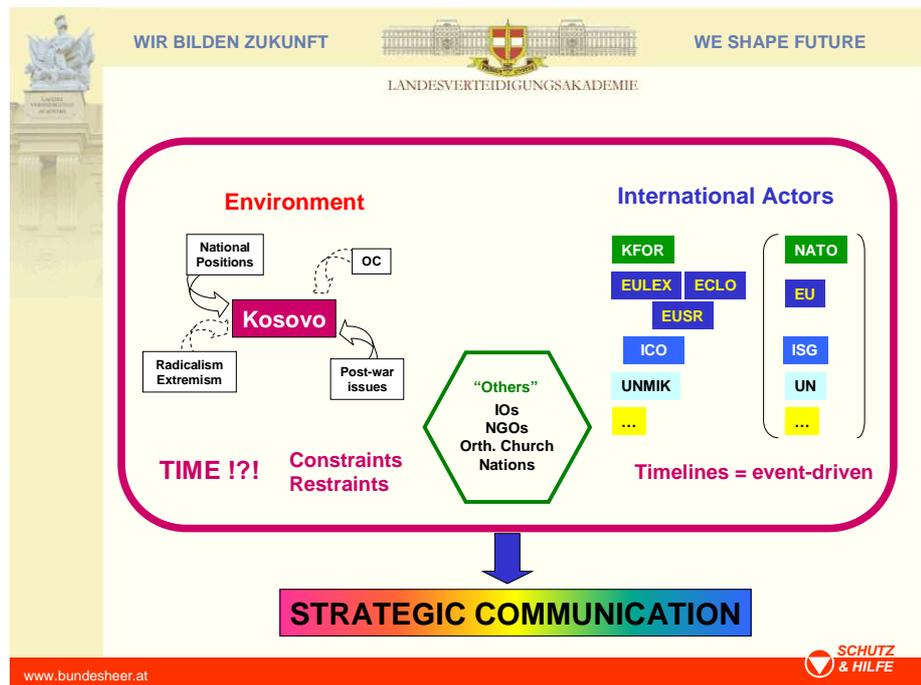


Abbildung 2

Betrachtet man die aktuelle und gegenwärtige Situation im Kosovo, so ist diese gekennzeichnet einerseits durch einen messbaren Fortschritt

Richtung Rechtsstaatlichkeit und Ordnung, andererseits aber auch durch eine Restmenge an nicht gelösten Problemen und Herausforderungen. Ein weiteres Charakteristikum ist das Vorhandensein einer Vielzahl an Akteuren, die entweder angetreten sind, um Probleme zu lösen und um sich den Herausforderungen zu stellen oder die Teil des Problems sind oder aber auch konsequent Eigeninteressen folgend einmal Teil des einen aber auch des anderen Spektrums sein können. Den Bemühungen der Internationalen Gemeinschaft mit Masse vertreten durch KFOR, EULEX, ECLO, EUSR, ICO, UNMIK stehen zwar entschärft aber immer noch nationalistisch/radikale Elemente oft unterstützt von Außen, teilweise widrige Umfeldbedingungen, vor allem aber auch Akteure der Organisierten Kriminalität gegenüber. Andere Akteure im Raum vor allem IOs und NGOs, religiöse Gemeinschaften und Einzelnationen verfolgen ebenfalls Interessen, die mit denen der Internationalen Gemeinschaft korrelieren können aber nicht zwangsläufig müssen.



Abbildung 3

Die Komplexität dieser Situation schreit geradezu, zumindest theoretisch, nach einem Lösungsansatz im Rahmen eines Comprehensive Approach, doch wer initiiert und koordiniert diesen? Welche Akteure machen aktiv mit, verhalten sich neutral und/oder wirken zumindest nicht kontraproduktiv?

Klassisches Beispiel eines nicht gelösten Problems im Kosovo ist die Lage im Norden im Raum Mitrovica nördlich des Flusses Ibar. Auf Initiative COMKFOR wurde im September 2010 eine gemeinsame Operation ins Leben gerufen, in der KFOR und EULEX unter Einbindung der Kosovo Police (KP) durch verschiedene Aktionen, wie beispielsweise vermehrte demonstrative Präsenz im Raum oder Fahrzeugdurchsuchungen, vermehrte Anstrengungen in rechtsstaatlichen Belangen, Festnahmen, bis hin zu gezielten Gesprächsrunden mit führenden Persönlichkeiten, die Initiative im Norden wieder an sich zogen.

Mit diesem Hintergrund und unter den ersten Anzeichen eines Erfolges der Operation, wurde die jährliche KFOR-EULEX Sicherheitskonferenz auf Ebene Head of Mission (HoM) EULEX und COMKFOR am 08. November 2010 zum Anlass genommen, offiziell eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen zu vereinbaren und zu manifestieren.

Als Verantwortliche wurden für KFOR der ACOSJ5 und für EULEX der DCOS nominiert, wobei ACOSJ5, somit KFOR, die *overall coordinating authority* zugestanden wurde.

Endergebnis der Sicherheitskonferenz war schlussendlich ein konstruktiver Konsens zwischen den beiden Organisationen und als Ausdruck der neuen Qualität der Zusammenarbeit die Willensbekundung gemeinsam ein sogenanntes KFOR-EULEX Combined Planning Paper zu verfassen, mit dem Ziel ein gemeinsames Verständnis der Gesamtlage zu haben, Bereiche zu definieren die eines gemeinsamen Ansatzes bedürfen und/oder diesen erleichtern und das alles zum Zwecke einer gemeinsamen Ausrichtung und Zusammenarbeit vor allem in Bezug auf den Unfixing Process, die *borders and boundaries* Problematik und mit

Schwergewicht zur Verbesserung der Lage im Norden in Verbindung mit dem Beherrschen von und dem Reagieren auf zivile Unruhen.

Als ganz wesentlich erwiesen sich die durch ACOS J5 geleiteten Arbeitsgruppensitzungen, insbesondere die erste, in der sowohl der militärische Ansatz zu einem Comprehensive Approach aus den zwei Grundlegendokumenten Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive (COPD) und Allied Joint Doctrine for Land Operations (AJP-3.2) den Repräsentanten EULEX dargestellt und erläutert, als auch die Struktur des Dokuments und der Zeitplan zur Fertigstellung festgelegt wurde.

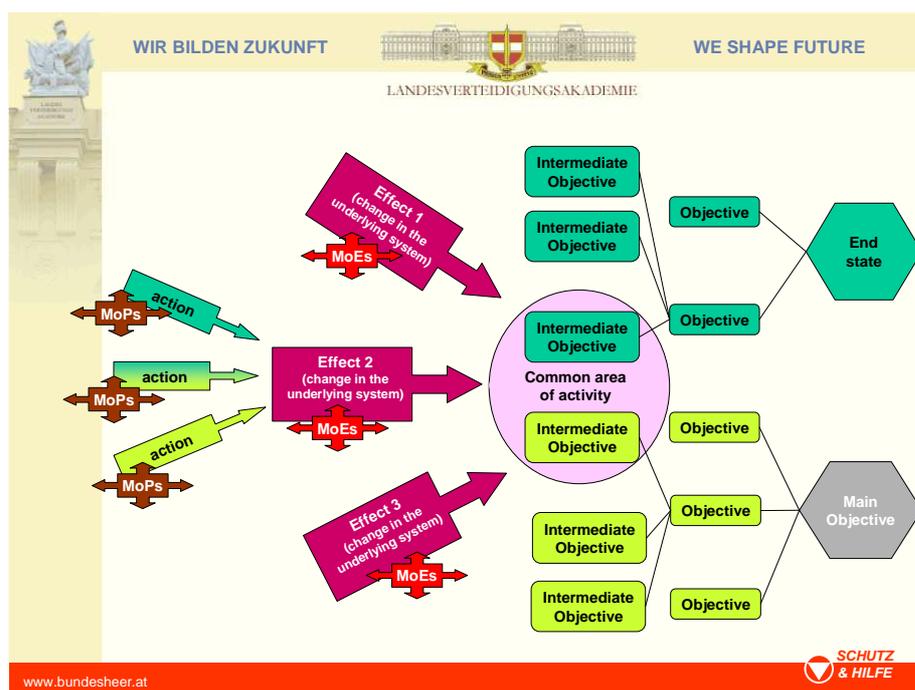


Abbildung 4

Als Beispiel und zur Veranschaulichung dieses Prozesses soll die oben dargestellte Grafik mit den drei nachfolgenden dienen, welche als Arbeitsgrundlage verwendet wurden, mit dem Zweck, ein gemeinsames Gedankengebäude zu begründen und den EULEX Repräsentanten ver-

einfacht zu zeigen, wie verschiedene Akteure zielorientiert selbständig, gemeinsam und/oder gemeinschaftlich ausgerichtet entlang von Lines of Operation über Decisive Points Richtung Endstate und/oder Main Objectives gehen können und müssen. Besonders wurde dabei auf sogenannte *effects*, das sind durch Aktionen hervorgerufene Änderungen in einem Verhalten oder in einem physischen Zustand, gemessen durch sogenannte Measures of Performance (MoPs) und Measures of Effectiveness (MoEs), im Rahmen des sogenannten Effects Based Approach (EBAO) hingewiesen. MoE werden für *effects* beurteilt und sollen die Messbarkeit (Änderung des Verhaltens) von diesen ermöglichen. Der Zweck von Measures of Performance ist die Messbarkeit der Wirksamkeit eigener *actions*.

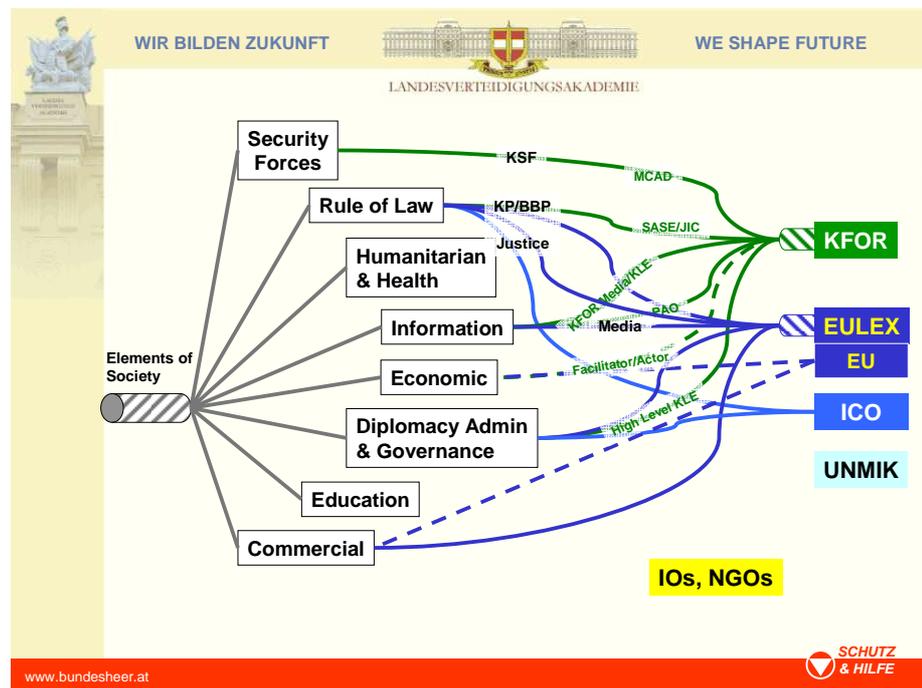


Abbildung 5

Weiters wurde anhand des sogenannten "Elements of Society Modells" verständnismäßig geordnet, kategorisiert und übersichtlich einfach in die Richtung konkreter Inhalte geführt.

Die Grundaussage des Modells ist folgende:

Wenn die “Elements of Society” wie *rule of law, information, education* usw. funktionieren, dann kann man davon ausgehen, dass der Staat funktioniert. Wesentliche Leistung jeder Organisation/Akteurs, im konkreten Fall KFOR und EULEX war es dann, zu beurteilen wie im Rahmen des Mandates, des Auftrages und der gegebenen Gesetzlichkeiten jeweils ein optimaler Beitrag alleine, gemeinsam und/oder gemeinschaftlich zu leisten wäre.

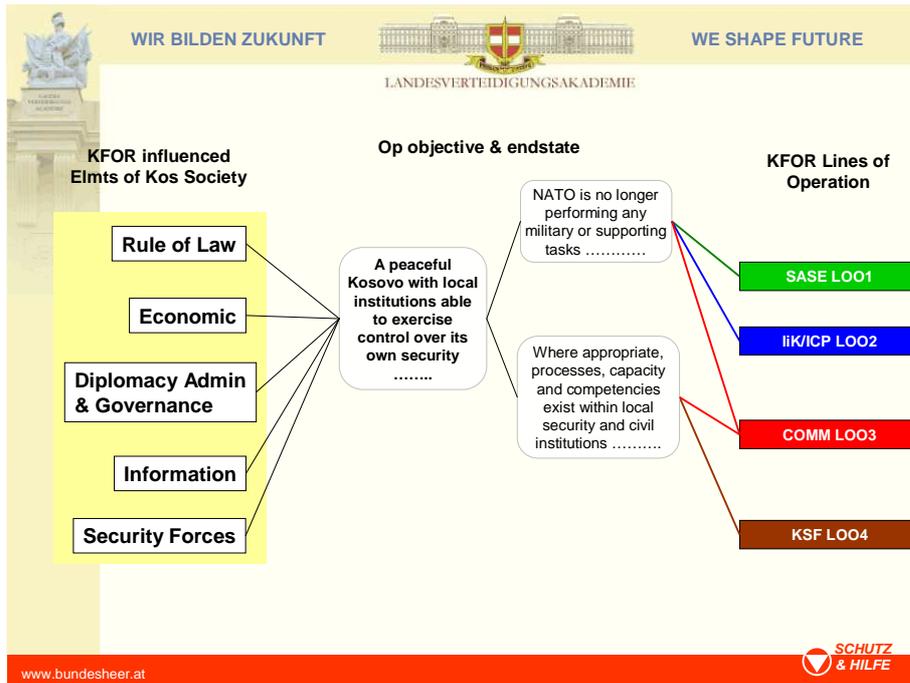


Abbildung 6

Naheliegender wurde als reales Beispiel KFOR herangezogen. Dabei wurde über gezeigtes Schaubild erläutert, wie im konkreten Fall durch das Militär über vier Lines of Operation samt Objectives und Endstate zu links im Schaubild angeführten Elements of Society beigetragen wird.

Danach wurde EULEX vorgeschlagen das Gleiche für ihre Verantwortlichkeit zu tun.

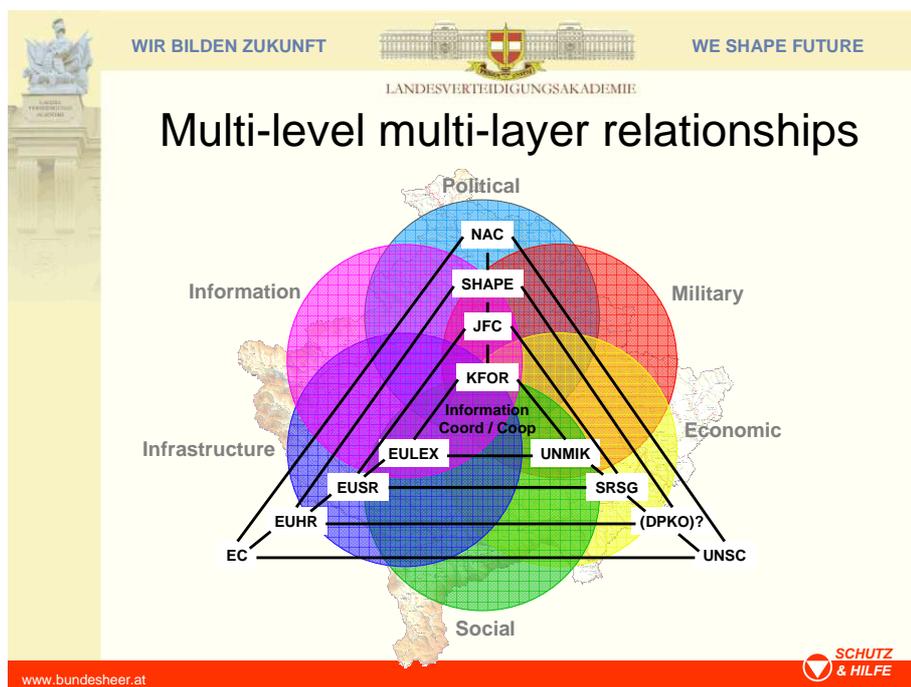


Abbildung 7

Abschließend wurde zum Zwecke der eigenen Einordnung, das komplexe Umfeld in denen Comprehensive Approach stattfindet bezogen auf Akteure, Ebenen und Inhalte gemeinsam analysiert und die Folgerungen daraus gezogen.

Unsere Bemühungen waren insofern von Erfolg gekrönt, da die militärische Methode schlussendlich von EULEX zur Definition des eigenen EULEX Endstates, von EULEX *objectives und effects* sowie EULEX *lines of operation* als brauchbar beurteilt und 1:1 übernommen wurde. Somit war der Grundstein zum gemeinsamen Ansatz, der sich im *Combined Planning Paper* manifestieren sollte, gelegt.

WIR BILDEN ZUKUNFT WE SHAPE FUTURE

LANDESVERTEIDIGUNGS-AKADÉMIE

## Structure and Content



|  |   |   |
|--|---|---|
| <b>General Situation</b>                                     |   |   |
| <b>KFOR Mission</b>  | <b>Common Mission Aspects</b>                       | <b>EULEX Mission</b>  |
| <b>KFOR Challenges</b>                                       | <b>Common Challenges</b>                            | <b>EULEX Challenges</b>   |
| Civil Disturbances<br>Borders/Boundaries<br>Unfixing of RCHS | Rule of Law<br>Decentralisation<br>Force reductions | Security situation in the north<br>Cooperation with stakeholders<br>Reputation in Kosovo public |
| <b>Threat Assessment</b>                                     |   |   |
| <b>KFOR objectives</b>                                       | <b>Common Issues/Objectives</b>                     | <b>EULEX objectives</b>   |
| <b>Preconditions for further Handover/Takeover</b>           |   |   |
| <b>Execution</b>   |   |   |
| <b>Admin and Logistics</b>                                   |   |   |
| <b>C2, coordination and communications</b>                   |   |   |
| <b>KFOR endstate</b>   | <b>EULEX endstate</b>                               |   |

www.bundesheer.at 

Abbildung 8

Nach fast fünf Monaten und insgesamt sieben Arbeitssitzungen sowie ständiger, kontinuierlicher Detailkoordinierung, sowohl mit den Verantwortlichen und Spezialisten in den Stäben KFOR als auch EULEX konnte auftragsgemäß am 17. März 2011 ein 27 Seiten umfassendes, durch ACOSJ5 KFOR und DCOS EULEX unterschriebenes EULEX-KFOR Combined Planning Paper mit oben dargestellten Inhalten COMKOR und HoM EULEX zur weiteren Beurteilung übergeben werden.

### 3. Forschungsfragen

Mit dem definatorischen und verständnismäßigen Hintergrund des im Positionspapier beschriebenen und oben in den wesentlichen Aspekten vorgestellten Fallbeispiels, sollen nun jene sieben Forschungsfragen be-

zogen auf eben dieses Fallbeispiel, die sich die AG gestellt, welche diskutiert, erörtert und beantwortet wurden als akkordiertes und gemeinsames Ergebnis der Arbeitsgruppe nachfolgend zur Kenntnis gebracht werden.

### **Forschungsfrage 1:**

Wie lässt sich das Fallbeispiel bezogen auf die verwendeten Referenzdokumente hinsichtlich Begrifflichkeit und Inhalt einordnen?

### **Antwort auf Forschungsfrage 1:**

Das Fallbeispiel ist im Sinne des Referenzdokuments „Study on Nation's approaches to Comprehensive Approach“ innerhalb der Teilmenge des sogenannten „Comprehensive Approach to Crisis Management“<sup>1</sup> einzuordnen. Es ist stimmig zur AJP 3.2 Aussage „A Comprehensive Approach. Within a complex environment there is a need to proactively coordinate the activities from a wide range of actors. Wherever possible, a comprehensive approach seeks to stimulate a cooperative culture within a collaborative environment, whilst facilitating a shared understanding of the situation. In it's simplest form, a comprehensive approach should invigorate existing processes and strengthen relationships at the joint, interagency and multinational levels. A comprehensive approach should also consider actors beyond government, as NGOs, IOs and other all conduct activities that have a bearing on the overall outcome. This is particularly relevant for land forces at all levels where they should expect to operate alongside other non-military actors.“<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Headquarters Supreme Allied Command Transformation (Hsg): Study on Nation's Approaches to Comprehensive Approach, March 2011, RdNr 9f, S.3.

<sup>2</sup> NATO Standardization Agency (Hsg): Allied Joint Doctrine for Land Operations AJP-3.2, October 2009, RdNr. 0103, S.1-2.

**Forschungsfrage 2:**

Ist das Fallbeispiel ein Comprehensive Approach oder ein Teil davon?

**Antwort auf Forschungsfrage 2:**

Bezogen auf Akteure, Beteiligte, Ebenen und Inhalte kann man hier von einem Teilbereich des Comprehensive Approach sprechen.

**Forschungsfrage 3:**

Wer initiiert und koordiniert den Comprehensive Approach?

**Antwort auf Forschungsfrage 3:**

Im Fallbeispiel war es das eindeutige Bestreben COMKFOR's im Rahmen seines Mandats. Jedoch bezogen auf vorhandene Akteure im Kosovo, könnte bezogen auf Kompetenz, Rang und Stellung des *international civilian representative*, der zugleich auch der EU senior representative ist - ICR/EUSR - jene Funktion sein, die das idealtypisch wahrnehmen müsste.

**Forschungsfrage 4:**

Was sind Chancen und Risiken für die betroffenen Akteure?

**Antwort auf Forschungsfrage 4:**

Chancen liegen für alle Beteiligten in der gemeinsamen sich wechselseitig ergänzenden Problemlösung, Verbesserung der Lage und dem sichtbaren Erfolg.

Risiken liegen eindeutig im Informationsaustausch von klassifizierter Information, der zugestandenen Transparenz und den dadurch eingeschränkten Handlungsoptionen. Spezifisch militärisch besteht die Gefahr, dass die Verantwortung für Mißerfolge vorrangig dem Militär zugeordnet wird. Ein sogenannter „Scapegoat Effect“, also der Sünden-

bockeffekt, kann rasch eintreten und strategische Auswirkungen haben, was die bosnischen Ereignisse vom Juli 1995 in Srebrenica, aber auch die Märzunruhen 2004 im Kosovo schmerzlich beweisen.

#### **Forschungsfrage 5:**

Welche Rolle spielt das Militär und wo sind seine Grenzen?

#### **Antwort auf Forschungsfrage 5:**

In der Zusammenarbeit KFOR - EULEX war das Militär Initiator und Gesamtkoordinator, weil dies unter den spezifischen Gegebenheiten wie Mandat, Technical Agreements, Umfeldbedingungen usw. möglich und machbar war.

Grenzen liegen ebenso im Mandat, beispielsweise Festnahmen, Polizeiaufgaben, Kompetenzen, wie auch in der Kooperationsbereitschaft der Partner.

Folglich kann das KFOR EULEX Combined Planning Paper als tatsächlich großer Wurf beurteilt werden, da erstmalig eine gemeinsame verschriftlichte Ausgangsbasis geschaffen wurde, die unter anderem auch Rollen und Grenzen klar definiert.

#### **Forschungsfrage 6:**

Welche Fähigkeiten brauchen militärische Kräfte, konkret im ÖBH, zu Comprehensive Approach und wie soll sich das in der Ausbildung auswirken?

#### **Antwort auf Forschungsfrage 6:**

Abgesehen von den militärischen Kernfähigkeiten der Soldaten im Feld brauchen Kommandanten und Stabsoffiziere an den Schaltstellen und in den höheren Kommanden die Fähigkeit und den Willen, andere Akteure zu analysieren, deren Systemregeln zu begreifen und mit ihnen unvoreingenommen zusammenzuarbeiten. Die wesentliche Leistung ist, kom-

promissfähig zu sein, jedoch ohne dabei die “militärische Seele” zu verkaufen, das heißt dem Wesen der eigenen Organisation und dem Auftrag nicht zu schaden.

In der Ausbildung müssen sich die abgeleiteten Qualitätserfordernisse sowohl in der Analyse von Fallbeispielen, über Anlage, Durchführung und Teilnahme an zielgerichteten Planspielen sowie Übungen bis hin zu einer gemeinsamen Einsatzvorbereitung (z.B. Militär, Polizei, EULEX Stabsmitglieder) wiederfinden, was ja in der Realität bereits ansatzweise stattfindet.

### **Forschungsfrage 7:**

Wie könnte eine aus der Expertise und den Erfahrungen der Arbeitsgruppe abgeleitete Eigendefinition für Comprehensive Approach lauten?

### **Antwort auf Forschungsfrage 7:**

Comprehensive Approach ist das Bestreben wesentlicher Akteure/Beteiligter zielgerichtet und zweckorientiert gemeinsam und/oder gemeinschaftlich zusammenzuarbeiten, um einen von der Politik definierten Endzustand zu erreichen.

### **Zusammenfassung/Folgerungen**

Wesentliche Leistung innerhalb der Arbeitsgruppe war, anhand des verteilten Positionspapiers, unter der Leitung und Koordinierung des Arbeitsgruppenleiters die eigene Expertise und Meinung ehrlich aus der jeweiligen fachspezifischen Sicht im Erörterungs- und Diskussionsprozess einzubringen, die Forschungsfragen zu diskutieren und gemeinsam zu beantworten.

Tatsache ist, dass die Thematik vor allem wegen der vorhandenen Realitätsnähe nicht nur hoch interessant und brandaktuell ist, sondern auch aufgrund des unmittelbaren Praxisbezugs die einmalige Möglichkeit bietet, für alle betroffenen Akteure konkrete Ergebnisse im Rahmen der

derzeitigen und zukünftigen Auslandseinsätze Österreichs gemeinsam einzubringen und weiterzuentwickeln.

Insgesamt kann die gemeinsame Vorgehensweise von KFOR und EULEX und vor allem das Ergebnis, nämlich das KFOR – EULEX Combined Planning Paper sowie eine fühlbare Verbesserung der Lage im Norden, trotz mancher Friktion und Krise als eine Erfolgsgeschichte beurteilt werden, die es in der Art und Weise bisher noch nicht gegeben hat.

Nichts desto trotz soll gleichsam die Kehrseite der Medaille, ein wesentlicher Teilaspekt, nämlich die Tatsache berücksichtigt werden, dass einerseits nationale Befindlichkeiten formal die Verwendung des Begriffs Comprehensive Approach untersagen (für manche Nationen kann es keinen comprehensive approach zwischen KFOR = NATO und EULEX = EU geben, da eine EU Nichtmitgliedschaft diesen apriori ausschließt, dementsprechend sensibel vor allem auf der Ebene International Staff und International Military Staff ist daher zu agieren) und andererseits der Begriff *comprehensive approach* im Norden des Kosovo negativ belegt ist, da eine wenig erfolgreiche UNMIK Operation in der Vergangenheit noch immer mit dem Begriff verbunden wird.

Tatsache ist, dass zur Erreichung des politisch definierten Endzustandes weit mehr Akteure als nur KFOR und EULEX zusammenwirken müssten. Das heißt, dass der Ansatz den KFOR und EULEX gewählt haben, immer noch in der Vielzahl der Akteure eine Ausnahme darstellt. Vor allem sollte ein regionaler Gesamtkoordinator von der internationalen Gemeinschaft rechtzeitig designiert werden. Der vorliegende Fall institutioneller Selbstsynchronisation ist nichts desto trotz ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, der weiterverfolgt werden sollte.

## **Anhang:**

### **Definitiorische Grundlagen:**

Die schriftlichen Grundlagen mit denen die Arbeitsgruppe arbeitet und auf die sie sich sowohl definitiorisch als auch inhaltlich bezieht sind:

- Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive (COPD – Interim Version v1.0), December 2010
- Allied Joint Doctrine for Land Operations AJP-3.2, October 2009
- Study on Nation`s Approaches to Comprehensive Approach, Headquarters Supreme Allied Commander Transformation, March 2011

„Comprehensive Approach“ wird nicht nur durch Nationen und Organisationen verschiedenartig definiert und interpretiert, sondern auch des öfteren mit „Whole of government approach“ verwechselt oder gleichgesetzt. Daher werden der Diskussion von vornherein nachfolgend zitiertem Verständnishintergrund und Begrifflichkeiten aus den oben angeführten Referenzdokumenten zugrundegelegt.

„A broad consensus amongst the Nations has emerged that recognises the importance of coherent and simultaneous application of all instruments of power to resolve crisis situations. Often called a ‘whole of government approach,’ such efforts aim at increasing coordination, minimising duplication, and ensuring policy coherence between governmental departments and agencies at a national level. In this study, the expression ‘whole of government approach’ assumes this meaning.

In many cases, ‘comprehensive approach’ has been used interchangeably with ‘whole of government approach,’ but increasingly in many NATO and Partner Nations, comprehensive approach is related to the specific issues of crisis management and/or stabilisation and reconstruction, the ideas of coordinating with other national, international and local actors, and the recognition that the military is only one component of the overall solution. For the purposes of this report, ‘comprehensive approach’ will

be considered as implicitly meaning ‘comprehensive approach to crisis management’, specifically in a stabilisation and reconstruction context, as consistent with the current wording in NATO.”<sup>3</sup>

„Operations Planning allows NATO to contribute to a comprehensive approach to crisis resolution led by the international community or the host country. Operations planning focuses on ensuring that military efforts are harmonized with those of other actors involved in attempting to resolve the crisis. From a military perspective, planning remains based on a single NAC-approved end state. It is HQ NATO’s responsibility to ensure that the end state will support the (generally) agreed international aims and objectives.”<sup>4</sup>

“A Comprehensive Approach. Within a complex environment there is a need to proactively coordinate the activities from a wide range of actors. Wherever possible, a comprehensive approach seeks to stimulate a cooperative culture within a collaborative environment, whilst facilitating a shared understanding of the situation. In its simplest form, a comprehensive approach should invigorate existing processes and strengthen relationships at the joint, interagency and multinational levels. A comprehensive approach should also consider actors beyond government, as NGOs, IOs and other all conduct activities that have a bearing on the overall outcome. This is particularly relevant for land forces at all levels where they should expect to operate alongside other non-military actors.

Impact of a Comprehensive Approach on the Land Component. An increased understanding of a comprehensive approach is required at the tactical level to enable component commands to execute the operational commander’s campaign plan. This will entail significant liaison and mutual understanding with other agencies and departments in the joint area (JOA). This will particularly, but not exclusively, true of the land component who will need to liaise with other government departments

---

<sup>3</sup> Headquarters Supreme Allied Command Transformation (Hsg): Study on Nation’s Approaches to Comprehensive Approach, March 2011, RdNr 9f, S.3.

<sup>4</sup> Supreme Headquarters Allied Power Europe (Hsg): Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive (COPD-Interim version v1.0), Belgium December 2010, RdNr.1-4.a., S.1-2f.

(OGDs), IOs and NGOs (where possible), the host nation and other interested parties (media, local businesses etc). Many of these organizations will be represented at all tactical levels of command and will play a fundamental role in the environmental estimate.”<sup>5</sup>

### *Analysis of Comprehensive Approach Definitions*

#### Focus Nation 1

Comprehensive approach: The application of commonly understood principles and collaborative processes that enhance the likelihood of favourable and enduring outcomes within a particular situation. Note: The comprehensive approach brings together all the elements of power and other agencies needed to create enduring solutions to a campaign. These may include: military (joint and multinational forces), ..... government departments and agencies (whole of government), foreign governments and international organizations (e.g. NATO and UN), and publicly funded organizations (e.g. NGOs)

#### Focus Nation 2

Comprehensive approach is the coordination, cooperation and integration of all national and international efforts to stabilize and normalize the situation in crisis and conflict areas, including fragile or failed states.

#### Focus Nation 4

The comprehensive approach in the management of external crises aims at preventing or solving crises as fast as possible in an enduring manner, through the synergy of actions undertaken by the different stakeholders in the areas of governance, security and economic and social development. It combines collaboration between actors sharing a common vision and coordination with the other actors in theatre. It requires that the host nations or local representatives get ownership, as soon as possible, of the pursued solution. It promotes the conditions that allow meeting the legitimate aspirations of the population in a timely manner. Finally, it seeks to involve regional actors in this effort.

---

<sup>5</sup> NATO Standardization Agency (Hsg): Allied Joint Doctrine for Land Operations AJP-3.2, October 2009, RdNr.0103.f, S.1-2f.

## Focus Nation 8

A comprehensive approach is often, incorrectly, assumed to be synonymous with a cross-government approach. While a coherent government response is an essential element, a CA is a much broader multi-agency and, often, multinational response.

CA: Commonly understood principles and collaborative processes that enhance the likelihood of favourable and enduring outcomes within particular situation.”<sup>6</sup>

## Abbildungsverzeichnis

### Abbildung 1:

„Together for Progress“, vgl. Powerpoint Briefing KFOR INFORMATIONBRIEF ACOSJ5, März 2011, Folie 32.

### Abbildung 2:

„Umfeldbedingungen/Akteure“, vgl. Powerpoint Briefing KFOR Strategy Paper 1st Coordination Meeting, Dezember 2010, Folie 5.

### Abbildung 3:

„Mitrovica Unruhen 11-12 September 2010“, vgl. Power Point Briefing KFOR INFORMATIONBRIEF ACOSJ5, März 2011, Folie 18.

### Abbildung 4:

“Common Areas of Activity”, vgl. Powerpoint Briefing ACOSJ5 Balcan Synchronisation Conference Briefing, Februar 2011, Folie 9.

### Abbildung 5:

“Elements of Society Modell”, vgl. Powerpoint Briefing KFOR Strategy Paper 1st Coordination Meeting, Dezember 2010, Folie 9.

### Abbildung 6:

---

<sup>6</sup> Headquarters Supreme Allied Command Transformation (Hsg): Study on Nation`s Approaches to Comprehensive Approach, March 2011, Annex B Definitional Analysis, B-1.

“KFOR Contribution to Security in Kosovo”, vgl. Powerpoint Briefing KFOR Strategy Paper 1st Coordination Meeting, Dezember 2010, Folie 11.

Abbildung 7:

“Multi-level multi-layer relationships”, vgl. Powerpoint Briefing KFOR Strategy Paper 1st Coordination Meeting, Dezember 2010, Folie 17.

Abbildung 8:

“KFOR – EULEX Combined Planning Paper, final Structure and Content”, vgl. Powerpoint Briefing ACOSJ5 Commander’s Conference Info on Joint Strategy Paper, Februar 2011, Folie 4.



# **Comprehensive Approach: Interkulturelle Kompetenz und Sprache als Erfolgsfaktoren und Wegbegleiter**

*Hans Lampalzer*

Der folgende Beitrag basiert auf einem Diskussionspapier vom 01. Mai 2011, welches als Grundlage für den Workshop einer ExpertInnengruppe vom 29. Juni diente. Ziel ist es, einerseits, die Sichtweise des Autors auf die Thematik, und, andererseits, den Prozess des Workshops und dessen Ergebnisse darzustellen. Im Mittelpunkt der Diskussion steht dabei die Frage, welche Bedeutung interkulturelle Kompetenz und Sprache im Rahmen eines Comprehensive Approach besitzen.

Die ExpertInnengruppe, welche sich dieser Aufgabenstellung annahm, umfasste sowohl VertreterInnen von diversen Ministerien als auch ziviler Firmen, welche auf verschiedene Art und Weise einen Bezug zum Thema interkulturelle Kompetenz und Sprache besaßen sowie über ein hohes Maß an Erfahrung in der nationalen und internationalen Zusammenarbeit verfügten. Es handelte sich dabei um drei Vertreter des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport (BMLVS), Oberst des höheren militärfachlichen Dienstes Mag. Dominik HORN, Major Klaus CHUM, MSc und Hauptmann Martin LEITNER, eine Vertreterin des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Mag.a Claudia MÜLLER-ELSIGAN, eine Repräsentantin des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten, Mag.a Sabine KERNTHALLER, eine Angehörige des Bundesministeriums für Inneres, Oberst Peter LAMPLOT und zwei Vertreter von zivilen Firmen, Frau Mag.a Michelle GROSS, Fa. SPIDI, sowie Dr. Helmut PISECKY, Fa. Mar Adentro.

Wendet man sich den angesprochenen Faktoren Kultur und Sprache zu, so erscheinen beide im Kontext des Symposiums deshalb als bedeutend, da das Konzept des Comprehensive Approach „in aller Munde ist“ und

„darüber hinaus im Verständnis der unterschiedlichen internationalen Akteure z.T. sehr unterschiedliche Begriffsinhalte umfasst“.<sup>1</sup> Gerade die hier zitierte Bestandsaufnahme beschreibt treffend die gehandhabte Praxis und weist ebenso explizit auf Sprache bzw. auf die Sicht und das Verständnis einer Sache durch ein Individuum hin. Damit kommt auch Kultur als prägendes Element jedes Individuums und jeder sozialen Gruppe ins Spiel. Da ein Comprehensive Approach darüber hinaus eine Zusammenarbeit sowohl auf der horizontalen als auch der vertikalen Ebene miteinschließt, lässt sich gleichsam als Ausgangssituation ableiten, dass Sprache und Kultur per se prägende Elemente und Wegbegleiter bei diesem Prozess sind.

Im Zusammenhang mit der Bewältigung von Krisen fällt ebenso auf, dass Kohärenz, im Sinne eines einheitlichen, gemeinsamen Zieles bzw. auch einer einheitlichen Vorgangsweise, oftmals als Wunschvorstellung und Annahme für die Zusammenarbeit gesehen werden. Diese Thematik wird auch im Abschlussbericht des Multinational Experiment 5<sup>2</sup> angesprochen. Dort heißt es dazu: „Firstly MNE 5 presupposed a certain degree of national coherence among the various civil and military agencies in each of the participating nations in the coalition. This was needed both at the strategic level and at the in-theater level. In the real world, however, many countries have a way to go before they achieve a fully coherent national contribution to a multinational crisis management operation.“.<sup>3</sup> Kritisch ist aus der Sicht des Autors jedoch anzumerken, dass das, was auf nationaler Ebene für Reibung sorgt, mindestens ebenso für die internationale Ebene gilt: Nicht Kohärenz, sondern Differenz der verschiedenen Akteure ist die Realität.

Kohärenz stellt auch ein Paradigma des Kulturbegriffs dar, welches eine lange Tradition besitzt. Dieses drückt sich dadurch aus, dass im Alltagsverständnis von Kultur oftmals Einheitlichkeit dominiert.<sup>4</sup> Obgleich das

---

<sup>1</sup> Riemer, 2010: 4.

<sup>2</sup> Anmerkung: Das Multinational Experiment 5 stellte ein zweieinhalb Jahre dauerndes Projekt dar, welches auf ein besseres Verständnis der Dynamiken eines Comprehensive Approach abzielte.

<sup>3</sup> Multinational Experiment 5 (MNE 5) Synthesis Team, 2009:23.

<sup>4</sup> Vgl. Rathje, 2009a: 83.

Kohärenz-Paradigma in der neueren Forschung Gegenstand von Diskussionen darstellt, soll es an dieser Stelle nicht weiter thematisiert werden. Es soll lediglich eine Bestandsaufnahme der so unterschiedlichen Verwendung – und damit terminologischen Vieldeutigkeit – von Kultur dargelegt werden. Wir assoziieren mit Kultur unter anderem die künstlerischen Leistungen von Individuen oder ganzen Gruppen („Hochkulturen“), verehrungswürdige Gegenstände bzw. Personen („Kultstatus“), unterschiedliche Kulturräume („Lebenswelten oder Ethnien“) oder auch „biologische Kulturen“.<sup>5</sup> Die hier angesprochenen Bedeutungen spiegeln in ihrer Verwendung unterschiedliche geistige Haltungen und gesellschaftliche Prozesse wider. Drei Hauptkategorien lassen sich dabei erkennen.<sup>6</sup> Diese umfassen hierbei den zuvor angesprochenen „engen“ Kulturbegriff (Abgrenzung von Kultur zu „Unkultur“), einen „erweiterten, geschlossenen“ Kulturbegriff (Kultur als z.B. geografischer Raum bzw. Sprachraum) sowie einen „erweiterten, offenen“ Kulturbegriff, der Kultur als „offenes Netzwerk lebensweltlicher Zusammenhänge“ versteht.<sup>7</sup>

In der Alltagssprache und damit im Denken und Handeln sind insgesamt sämtliche Variationen des Kulturbegriffes verbreitet. Charakteristisch ist des Weiteren, dass Kultur häufig einen Vergleich impliziert bzw. auch zum Ausdruck bringt. Wie Buchinger darstellt, handelt es sich bei Kultur um einen „Differenzbegriff, der ein Verhältnis von Fremdem und Eigenem bezeichnet“. Ebenso fällt auf, dass das „Eigene als Eigenes“ erst dann entsteht, wenn das „Fremde in Erscheinung tritt“.<sup>8</sup>

Ein aktuelles Beispiel für die auch in der Praxis relevante Bedeutung des Kulturbegriffes stellt die Teilnahme Österreichs an der EU-Battlegroup dar. Dieser Rahmen bildete den Ausgangspunkt für ein im Anfangsstadium befindliches Forschungsprojekt des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport (BMLVS) zum Thema Kultur und interkulturelle Kompetenz. Im Zuge von qualitativen Interviews wurden bei österreichischen TeilnehmerInnen an der EU-Battlegroup unter anderem Mo-

---

<sup>5</sup> Vgl. Bolten, 2007: 11-13.

<sup>6</sup> Vgl. Bolten, 2004: 43-45.

<sup>7</sup> Bolten, 2004: 43.

<sup>8</sup> Buchinger, 2008: 14.

tivationen, Erlebnisse und Erfahrungen seit der Aufstellung erhoben. Aufgrund erster Auswertungen zeigte sich, dass für die InterviewpartnerInnen der Faktor Kultur nicht so sehr im Sinne des zuvor angesprochenen „erweiterten, geschlossenen“ Kulturbegriffes, d.h. „Nation, geographischer Raum, Sprachraum“, wahrgenommen bzw. identifiziert sowie als Einflussfaktor wahrgenommen wurde. Entgegen dieser Vermutung wiesen die Aussagen in Richtung des „erweiterten, offenen“ Kulturbegriffes d.h. „Kultur als soziale Praxis und als umfassender Zusammenhang menschlichen Verhaltens“.<sup>9</sup> Aufgrund dieser Erkenntnisse erwies sich bisher vielmehr, dass das Thema Kultur in all seiner Breite und umfassend betrachtet werden muss und der Umgang mit Fremdem und Differenzen als relevante Kategorien ausgemacht werden können. Konkret trafen dabei Inhalte, welche ihren Ursprung in der Organisationskultur des Bundesheeres haben (Kräfte Internationale Operationen) mit solchen zusammen, die in einem direkten (unter anderem Zusammenarbeit mit anderen Nationen und dabei entwickelte Wahrnehmungen) oder indirekten (unter anderem Familienbetreuung bei einem Auslandseinsatz) Bezug zum Auslandseinsatz stehen.

Wo tritt nun das Fremde in Erscheinung? Ein Element ist die Sprache. Trabant führt in diesem Zusammenhang an, dass die Sprache „als Element der Fremdheit“ unmittelbar zu Tage tritt. Das Fremde der Sprache wird zuallererst im Lautlichen deutlich, da „die Sprache als lautliches Ereignis in der Welt erscheint“.<sup>10</sup> Trabant zieht jedoch auch den Umkehrschluss, dass in der Sprache nicht nur Fremdheit, sondern auch Einheimisches am unmittelbarsten erfahren wird.<sup>11</sup> Ein konkretes Beispiel dafür widerfuhr dem Autor im Rahmen einer Dienstreise in den Kosovo 2005. Er besuchte zu Forschungszwecken auch das österreichische Camp Casablanca in Suva Reka. Während in der Erinnerung an einen abgeleisteten Auslandseinsatz im multinationalen Hauptquartier KFOR in Pristina die englische Sprache präsent war, fiel im österreichischen Camp sofort auf, dass aus den Lautsprechern heimische Klänge an das Ohr drangen. In diesem Fall ertönten Musik und bekannte Stimmen des

---

<sup>9</sup> Bolten, 2004: 43.

<sup>10</sup> Trabant, 2008: 54.

<sup>11</sup> ebd.

Senders Ö3, was eine nahezu surreale Stimmung im Verfasser aufkommen ließ. Ein Gefühl von Heimat, vermischt mit visuellen Elementen der Fremdheit machte sich breit.

Es gilt jedoch in diesem Kontext von Fremdem und Eigenem nicht automatisch eine unmittelbare Assoziation zu einer Fremdsprache wie z.B. Englisch, zu suchen, sondern Sprache auch in ihrer Funktion als Beziehungsbotschaft zu verstehen.<sup>12</sup> Wohl jedem von uns sind Beispiele aus unserem beruflichen oder privaten Umfeld in Erinnerung, wo wir innerhalb einer uns vertrauten Gruppe mit einer neuen Redeweise konfrontiert wurden bzw. Neuhinzukommende eine uns „fremde“ Sprache verwendeten. Der Sprachwahl in der Zusammenarbeit mit anderen beteiligten Individuen kommt insofern eine hohe Bedeutung zu. Sie kann als Machtinstrument gesehen werden und besitzt damit kontrollierende sowie im Extremfall eine ausschließende Wirkung. Dies kann auch zu einer Verringerung der Effektivität führen, wie Beispiele aus militärischen Einsätzen beweisen. Forschungsergebnisse liegen hier aus der Italian-Hungarian-Slovenian Multinational Land Force (MLF) vor. So zeigte sich, dass bei einer Untersuchung im Jahre 2001 Offiziere der *lead nation* Italien ihre Muttersprache, Italienisch, für die interne Kommunikation nutzten und erst dann eine gefilterte Information für die ungarischen und slowenischen Kameraden in die englische Sprache übertrugen, was negative Folgen für die Zusammenarbeit besaß. Ein weiteres Beispiel betraf die gemeinsame Auftragserfüllung im Hauptquartier der Brigade Süd-West im Kosovo in den Jahren 2004-2006. Hier mussten slowenische Offiziere feststellen, dass die deutschen Staboffiziere dazu tendierten, Situationen zuerst in ihrer Muttersprache zu diskutieren anstatt sofort die Arbeitssprache Englisch zu wählen. Als Erkenntnis für die slowenischen Offiziere zeigte sich, dass insbesondere in Stresssituationen die Muttersprache bevorzugt wird.<sup>13</sup>

Die Bedeutung der Sprachwahl nimmt im internationalen Kontext noch ungleich mehr zu, da sie sehr oft auch Auswirkungen auf die Kompe-

---

<sup>12</sup> Vgl. Müller / Zvacek, 2008: 23.

<sup>13</sup> Vgl. Jelušić, 2007: 42-43.

tenzzuschreibung enthält.<sup>14</sup> Muttersprachler genießen damit zumindest in einer Anfangsphase ein höheres Image als Teammitglieder mit nicht muttersprachlichen Kenntnissen. Bildlich dargestellt handelt es sich hier um ein Riesen-Zwerg-Verhältnis.

Erfahrungen von Angehörigen des Österreichischen Bundesheeres sollen auch an dieser Stelle zur Verdeutlichung der Problematik dienen. Eine solche betraf den Aspekt Sprache und Kultur im Zuge eines weiteren Interviews zum zuvor angesprochenen Forschungsprojekt des BMLVS. So führte ein Interviewpartner mit Erfahrungen aus dem Kosovo im Hinblick auf diesen Aspekt an, dass von Außenstehenden die gemeinsame deutsche Sprache innerhalb eines Kontingentes österreichischer, deutscher und Schweizer SoldatInnen stets mit friktionsfreier Kommunikation gleichgesetzt wurde.

„Wobei man von außen haben wir immer die Wahrnehmung gehabt, also dass, ich hatte die auch, naja ihr habt ja keine Probleme, ihr seid ja alle quasi deutschsprachig.“<sup>15</sup>

In Wirklichkeit ergaben sich jedoch für den Soldaten sehr wohl sprachliche Unterschiede, als auch Differenzen auf der Ebene der Organisationskultur, die einen Einfluss auf die Zusammenarbeit hatten.

„Und ein Deutscher hat auch einen eigenen Dialekt. Also auch hier, wenn man das ganz konkret umlegt, muss man sehr wohl Rücksicht nehmen, nicht nur auf die Sprache, Punkt eins, sondern auch auf den Hintergrund, den der jeweilige hat und allein nur in meinem engsten Arbeitsumfeld also, nur in meinem Umfeld im Büro, wo ich eben gesessen bin, allein dort war ein Deutscher, ein Schweizer, der eigentlich aus der deutschsprachigen Schweiz kommt, ein Schweizer, der aus der französischsprachigen Schweiz kommt und ein Österreicher, der aus dem [Name des Bundeslandes] kommt. Wenn man das jetzt so differenziert sehen will, haben wir eigentlich schon mit mir quasi einen Österreicher, der aus [Name des Bundeslandes] kommt, haben wir schon fünf ver-

---

<sup>14</sup> Vgl. Müller / Zvacek, 2008: 23.

<sup>15</sup> Interviewpartner 1, S. 2, Z. 19-21, vom 13. 12. 2010.

schiedene Kulturen, ja, die man irgendwie unter einen Hut bringen muss. Das ist einmal Punkt eins. Punkt zwei von wegen interkulturell, haben wir auch noch die Ebene des Arbeitsumfeldes, also wir haben Offiziere gehabt, wir haben Unteroffiziere gehabt. Auch auf Bildungsebene, sind auch wieder Dinge auf die man einfach Rücksicht nehmen muss, und das ist jetzt nur einmal der eine Punkt, mein eigenes Büro, wo ich die Tür aufmache, wo ich jeden Tag reinkomme.“<sup>16</sup>

Wenn in diesem Interview sowohl von verschiedenen Kulturen als auch von einer interkulturellen Betrachtung gesprochen wird, so soll an dieser Stelle eine Klarstellung der Begrifflichkeiten erfolgen. Im gegebenen Kontext wird interkulturell als jene sich neu bildende „Interkultur“ verstanden, die sich infolge der Zusammenarbeit der Soldaten ereignete. Wesentliches Kennzeichen dieser Interkultur ist die Prozesshaftigkeit, die einem steten Aushandlungsprozess zwischen den involvierten Individuen gleicht. Diese neue Kultur entspricht weder vollkommen der Lebenswelt der Handlungsträger A, noch jener der Handlungsträger B, sondern lässt sich als Zwischen-Welt C charakterisieren.<sup>17</sup> Damit rücken nicht so sehr die „Nationen“ im Sinne eines homogenen Ganzen, sondern vielmehr die an der Interaktion beteiligten Individuen in das Zentrum des Interesses. Gerade bei einem Comprehensive Approach muss dieser Ansatz im Mittelpunkt stehen, da die Handlungsträger nicht einfach räumlich einer Nation A oder B zugerechnet werden können, sondern Zugehörigkeiten zu vielen Gruppen aufweisen (z. B. Angehörige der Nation A im Dienste der Organisation X mit Bildungshintergrund im Land C).

Wie sehr die Aspekte Kultur und Sprache in den letzten Jahren international an Beachtung gewonnen haben, unterstreicht auch die Ausarbeitung einer eigenen Strategie der US Army zu diesen Themen. Mit 1. Dezember 2009 veröffentlichte das Hauptquartier der US Army die so genannte „Army Culture and Foreign Language Strategy“. Darin wird festgehalten: „Battlefield lessons learned have demonstrated that language profi-

---

<sup>16</sup> Interviewpartner 1, S. 2-3, Z. 24-06, vom 13. 12.2010.

<sup>17</sup> Vgl. Bolten, 2007: 22.

ciency and understanding of foreign culture are vital enablers for full spectrum operations.“ Zum Endziel wird folgende Aussage getroffen:

„The strategy’s endstate is to build and sustain an Army with the right blend of culture and foreign language capabilities to facilitate full spectrum operations. The resulting force will have the ability to effectively conduct operations with and among other cultures.“<sup>18</sup>

Die angesprochenen Fähigkeiten sollen einerseits im Zuge der beruflichen Karriere, d.h. in den zu absolvierenden Ausbildungen und andererseits während der Einsatzvorbereitungen der Soldaten entwickelt werden. Dieser Ansatz berücksichtigt dabei die unterschiedlichen Notwendigkeiten des Personals. So wird zwischen jenen mit höheren Anforderungen („culture professionals“ bzw. „foreign language professionals“) und jenen, die rudimentäre Kenntnisse aufweisen müssen („culture generalists“ bzw. „foreign language non-professionals“) unterschieden. Wenngleich explizit festgehalten wird, dass die Mehrheit der zweiten Kategorie zuzuordnen ist, so verdient doch Beachtung, dass alle Soldaten über ein gewisses Niveau in beiden Bereichen verfügen sollen.<sup>19</sup>

Wenn bisher eine allgemeine Betrachtung zum Thema Sprache und interkulturelle Kompetenz bezogen auf den Comprehensive Approach vorgenommen wurde, so soll nunmehr auch ein Gedanke, welcher explizit zum Thema Comprehensive Approach verfasst wurde, einfließen. Dieser entstammen der Joint Doctrine Note 4/2006 des britischen Verteidigungsministeriums. Hier findet sich im Rahmen der sogenannten „Cross-Whitehall Implementation Strategy“ ein direkter Hinweis auf den Faktor Kultur. Unter dem Punkt „Developing the Comprehensive Approach Culture“ wird insbesondere auf das Erfordernis einer gemeinsamen Zusammenarbeit von verschiedenen Dienststellen hingewiesen. Es heißt hier:

„The establishment of the CA within Departments would be a long-term educative and cultural task, which would require careful management of

---

<sup>18</sup> Headquarters Department of the Army, 2009: ii-iii.

<sup>19</sup> Vgl. Headquarters Department of the Army, 2009: iii.

expectations and a grip on what is realistically possible or necessary. Leaders, managers and individuals would need to encourage intuitive comprehensive thinking and seek opportunities to invigorate existing inter-Departmental relationships at every level. This process could include specific education and training, mutual inter-Departmental awareness and the development of a common, accepted vocabulary and glossary of specialist terms.“<sup>20</sup>

Ausgehend von diesen Erkenntnissen wurden von der Expertenrunde Fragestellungen andiskutiert, welche eine bewusste Ergänzung bzw. einen Kontrapunkt zur vorwiegend militärischen Perspektive darstellten. Diese beinhalteten die Erfahrungen und Erkenntnisse die in der eigenen Organisation bzw. in der Zusammenarbeit mit anderen Organisationen gewonnen wurden, die Herausforderungen und Spannungsfelder eines Comprehensive Approach als auch die Beiträge von interkultureller Kompetenz und Sprache im Rahmen eines Comprehensive Approach. Die Bearbeitung erfolgte im Plenum, wobei im Gegensatz zu anderen Arbeitsgruppen kein konkretes Fallbeispiel angesprochen wurde. Comprehensive Approach insgesamt wurde dabei als Referenzrahmen gewählt. Die nunmehrige Zusammenfassung gibt einige wesentliche Punkte wieder, welche auch als Grundlage der öffentlichen Präsentation am 30. Juni dienten. Darüber hinaus wurde in der nunmehrigen Publikation auch ein Verweis zu Forschungsergebnissen vorgenommen. Dies betrifft insbesondere die Unternehmenskultur, da diese Erkenntnisse sowohl Vergleiche zulassen, als auch Anregungen darstellen sollen.

Zu Beginn des Workshops zeigte sich, dass sich infolge der Zusammensetzung der Arbeitsgruppe sowohl ein Diskussionsbedarf über das Verständnis von Comprehensive Approach als auch über interkulturelle Kompetenz ergab. Als ein Beispiel soll hier die Zielbeschreibung eines Comprehensive Approach aufgegriffen werden, welche u.a. davon ausgeht, dass eine Krise nachhaltig gelöst werden soll („...to resolve a crisis in a sustainable way.“).<sup>21</sup> Der Terminus „sustainable“ unterlag aufgrund

---

<sup>20</sup> The Joint Doctrine & Concepts Centre, Ministry of Defence, 2006: 1-14.

<sup>21</sup> Crisis Management Initiative / Rintakoski / Autti, 2008:9.

der begrifflichen Vorherrschaft<sup>22</sup> im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft naturgemäß einer anderen Interpretation als jener im BMLVS, was ein Festlegen eines gemeinsamen verbindlichen Rahmens erforderlich machte. Der Wunsch nach Ordnung und Orientierung seitens der ExpertInnen verdeutlichte damit auch die Problematik und Herausforderung jedes Zusammenarbeitsprozesses. Gerade bei einem Involvieren so vieler unterschiedlicher Akteure, wie dies im Falle einer Krisenbewältigung der Fall ist, gilt die Erkenntnis, dass viel Aufmerksamkeit auf den Prozess selbst gelegt werden muss. Prozessdenken ist somit kein Luxus, sondern eine Notwendigkeit.

Die Erfahrungen der ExpertInnen ergaben weiter, dass die jeder Organisation eigene Sprache und Kultur nur bedingt als relevanter Einflussfaktor bei der Zusammenarbeit beurteilt wird. Dies betrifft sowohl fehlende terminologische Grundlagen als auch ein anderes Verständnis von Begriffen. Unterschiedliche organisatorische Ziele sind dabei oftmals der Ausgangspunkt. Dies untermauert auch Winslow in einem Beitrag zur Zusammenarbeit zwischen NGO's und Militär in humanitären Krisen. So führt sie u.a. an, dass Auftragserfüllung und Erfolg unterschiedlicher Interpretation unterliegen. Während im Verständnis der NGO's sehr oft Langzeitorientierung kennzeichnend ist, sind Rotationen und Personalwechsel charakteristisch für das Militär. Eine damit verbundene abweichende Auslegung, wann ein Auftrag erfüllt ist, ist die Folge.<sup>23</sup>

Interkulturelle Trainings können auch hier einen wesentlichen Beitrag leisten, da sie neben einer Beschäftigung mit der fremden Kultur ebenso stets auf die eigene kulturelle Prägung eingehen. Das Bewusstsein um eigene Werte und Normen kann damit zu einem besseren Verständnis von Differenzen und Gemeinsamkeiten sowie potentiellen Spannungsfeldern beitragen. Explizit verweist auch der Abschlussbericht des Multinational Experiment 5 auf das Verstehen und Berücksichtigen unterschiedlicher Motive, Ziele, Perspektiven und Kulturen. Ein Verständnis über existierende Differenzen soll letztendlich eine Flexibilität im Den-

---

<sup>22</sup> siehe dazu auch die Österreichische Strategie Nachhaltige Entwicklung unter <http://www.nachhaltigkeit.at/article/archive/30572>, abgerufen am 20. September 2011.

<sup>23</sup> Vgl. Winslow: 2002, o.S.

ken, Anpassungsfähigkeit im Planen und Verständigung im Schaffen von Zielen ermöglichen.<sup>24</sup> Als Konsequenz ergab sich im Zuge der Diskussion, dass die Beschäftigung mit der eigenen Kultur im Zuge von Trainingsmaßnahmen einen hohen Stellenwert einnehmen muss.

Eine weitere konkrete Ausbildungsmaßnahme betrifft ein frühzeitiges Zusammenführen von möglichen Partnern. Ein positives Beispiel stellen hier gemeinsame Vorbereitungsarbeiten von Kriseninterventionsteams auf nationaler Ebene sowie Planspiele mit unterschiedlichen nationalen und internationalen Akteuren dar. Gerade dieser Aspekt des Kennenlernens der Partner vor einem Einsatz ist ein relativ einfach zu bewerkstelliger, wie auch im Abschlussbericht von MNE 5 vermerkt wird.<sup>25</sup>

Bei all den Beiträgen und Empfehlungen auf dem Weg zu einer besseren Zusammenarbeit sollen jedoch nicht die Spannungsfelder übersehen werden. Ein Auseinandersetzen mit neuen Partnern und anderen Organisationskulturen bedeutet naturgemäß Mehraufwand, Mühe und Anstrengung. Unterschiedliche Ziele, Problemlösungsstrategien und fremde Terminologie vermögen Frustration auszulösen und münden in der Frage, um welchen Preis Konsens erzielt werden muss. Aus Sicht der ExpertInnen muss hier das Motto „Konsens zum Dissens“ gelten, das heißt, auch bewusst zu erkennen und zu thematisieren, dass keine Übereinstimmung getroffen werden kann. Dies ist umso wichtiger, da sich daraus auch Möglichkeiten für einen konstruktiven Umgang mit Differenzen ableiten lassen, wie in der Folge beschrieben wird.

Ein Comprehensive Approach – so waren sich die Mitglieder der Arbeitsgruppe einig - impliziert einen „umfassenden“ Ansatz, der aber nicht mit „einheitlich“ gleichzusetzen ist. Auch hier ergibt sich ein Bezug zur interkulturellen Forschung und insbesondere zur Unternehmenskultur. So unterstreicht Stefanie Rathje, eine deutsche Wissenschaftlerin, dass „...eine erfolgreiche Unternehmenskultur sich durch Kohäsion aus[zeichnet], deren Stärke unabhängig von der Unternehmenskultur

---

<sup>24</sup> „Multinational Experiment 5 (MNE 5) Synthesis Team: Report of Synthesized Findings“, Final MNE 5 Report, 4.

<sup>25</sup> „Multinational Experiment 5 (MNE 5) Synthesis Team: Report of Synthesized Findings“, Final MNE 5 Report, 26.

ist.“<sup>26</sup> Der Begriff Kohäsion bedarf hier einer Erläuterung: Im gegebenen Kontext ist darunter „das Gefühl der Zusammengehörigkeit, das Gruppenmitglieder miteinander verbindet“ zu verstehen.<sup>27</sup> Im Zuge ihrer Forschungen versuchte Rathje der Frage nachzugehen, „wie Kohäsion gefördert werden kann, ohne Einheitlichkeit vorauszusetzen“.<sup>28</sup> Sie fand heraus, dass bei der Erzeugung von Kohäsion vier Kommunikationsdynamiken eine wesentliche Rolle spielen<sup>29</sup>. Sie alle sind von Wichtigkeit, wobei nicht jede Dynamik wahllos verfolgt werden kann, sondern eine Beurteilung anhand eines Entscheidungsbaumes erfolgt. Dynamiken, die zu einer Homogenisierung führen und damit Zusammenarbeit prinzipiell ermöglichen, sind Anpassung und Integration. Anpassung meint hier die Übernahme von bestimmten Denk- und Verhaltensweisen, da sie Grundvoraussetzung für einen Erfolg und damit auch unabdingbar ist. Bezogen auf den Comprehensive Approach könnte dies z.B. die Einhaltung von Sicherheitsvorschriften in Krisensituationen im Ausland aufgrund einer hohen Gefährdung sein. Die zweite Dynamik, Integration, ist als kommunikativer Aushandlungsprozess zu verstehen, im Zuge dessen Individuen ihre unterschiedlichen Denk- und Verhaltensweisen einander annähern und damit einen Grad an Übereinstimmung erzielen. Dies trifft beispielsweise sowohl auf die Ausformung gemeinsamer Arbeitsprozesse als auch auf Kommunikationsprozesse zu. Ein Beispiel könnte hier eine Stabsarbeit mit diversen Organisationen sein, die nicht den Regeln einer einzigen Organisation folgt, sondern eine Synthese der involvierten Organisationen darstellt. Ein weiteres Beispiel leitet sich aus Erfahrungen in Bezug auf Kommunikationsprozesse unter Peacekeeping Soldaten ab, wo inoffizielle Gruppennormen geschaffen wurden, die festlegen wie im mehrsprachigen Kontext kommuniziert wird.<sup>30</sup> Neben diesen beiden Dynamiken, erfüllen zwei weitere - Abwehr und Hybridisierung - ebenso wesentliche Rollen. Abwehr meint hier, bestimmte Denk- und Verhaltensweisen nicht übernehmen zu müssen, ohne Konsequenzen befürchten zu müssen. Auf diese Art und Weise soll vorhandene Differenz ermöglicht werden und eine Gruppe bzw. einzelne Mitarbeiter ge-

---

<sup>26</sup> Rathje, 2009b:7

<sup>27</sup> Festinger / Schachter / Back, 1950:164 nach Rathje, 2009b:7

<sup>28</sup> ebd.

<sup>29</sup> ebd.

<sup>30</sup> Vgl. Elron / Halevy / Ben Ari / Shamir, 2003: 267

schützt werden. Die vierte Dynamik wird als Hybridisierung bezeichnet. Darunter sind kommunikative Prozesse zu verstehen, bei denen abweichende Denk- und Handlungsweisen unterstützt werden, ohne diese selbst zu übernehmen oder auch zu verstehen. Ein Beispiel aus dem zivilen Bereich stellte bei einer deutsch-thailändischen Zusammenarbeit die Förderung von buddhistischen oder animistischen Zeremonien im beruflichen Alltag der Thais dar. Die deutschen Mitarbeiter zeigten hier Interesse, ohne jedoch den Sinn zu verstehen oder auch daran zu glauben. Alleine die Botschaft der Unterstützung und damit Anerkennung der Identität trug wesentlich zu einem Unternehmenszusammenhalt bei. Eine Erkenntnis der empirischen Forschung bestand darin, dass bei einem Gleichgewicht aller hier skizzierten Dynamiken eine Unternehmenskohäsion gegeben ist und dies erst die Voraussetzung für Synergien darstellte.<sup>31</sup>

Als Conclusio des Beitrags lässt sich ableiten, dass ein Comprehensive Approach von Diversität und Komplexität gekennzeichnet ist. Dies muss sich stets auch in einer Beachtung des Prozesses der Zusammenarbeit unterschiedlicher Beteiligter und der damit verbundenen Dynamiken niederschlagen. Interkulturelle Kompetenz und Sprache rücken damit ins Blickfeld, sie begleiten jedes Zusammentreffen unterschiedlicher Kulturen. Sprache ist vor allem von Bedeutung, da sie, einerseits, in Form von Terminologie für inhaltliche Klarheit sorgen kann und, andererseits, einen wesentlichen Beitrag zum Aushandlungsprozess leisten kann. Interkulturelle Kompetenz kann sensibilisieren, vermag eigene und fremde kulturelle Werte besser erkennen lassen und damit auch zu neuen Perspektiven verhelfen. Damit beide zu Erfolgsfaktoren werden können, müssen ein Bewusstsein über deren Bedeutung vorhanden sein und Vorbereitungen bereits vor der Krise getroffen werden.

---

<sup>31</sup> Rathje, 2004: o.S.

## **Anhang/Ergänzende Informationen**

### **Literaturverzeichnis**

#### *Bücher*

BOLTEN, Jürgen (2004): Interkulturelle Personalentwicklung im Zeichen der Globalisierung: „Paradigmenwechsel“ oder „Paradigmenkultur“. In: BOLTEN Jürgen / OBERENDER, Peter (Hrsg.): Interkulturelles Handeln in der Wirtschaft. Positionen, Modelle, Perspektiven, Projekte. Schriftenreihe Interkulturelle Wirtschaftskommunikation, Verlag Wissenschaft und Praxis, Sternenfels, 40-62

BOLTEN, Jürgen (2007): Interkulturelle Kompetenz. Landeszentrale für politische Bildung Thüringen, Erfurt

ELRON, Efrat / HALEVY, Nir / BEN ARI, EYAL / SHAMIR, Boas (2003): Cooperation and Coordination across Cultures in the Peacekeeping Forces: Individual and Organizational Integration Mechanism. In: BRITT, Thomas W. / ADLER, Amy B (Editors): The Psychology of the Peacekeeper, Lessons from the Field, Praeger Publishers, Westport, 261-282

JELUŠIĆ, Ljubica (2007): Cultural Challenges for small countries in missions abroad. In: COOPS Cees M. / SZVICSEV TRESCH, Tibor (Editors): Cultural Challenges in military operations. NATO Defense College, Research Division, Rome, 36-49

TRABANT, Jürgen (2008): Was ist Sprache, C.H. Beck Verlag, 1. Auflage, München

#### *Zeitschriften*

BUCHINGER, Karl (2008): Interkulturelle Arbeit und Kommunikation – Gibt es das? In: Gruppendynamik und Organisationsberatung. Zeitschrift für angewandte Sozialforschung. Heft 1, März 2008, VS Verlage für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage, Wiesbaden, 8-16

MÜLLER, Christiane / ZVACEK, Liselotte (2008): Das internationale Führungsparkett – Herausforderungen, Haltegriffe und hilfreiche Schrittfolgen. In: Gruppendynamik und Organisationsberatung. Zeitschrift für angewandte Sozialforschung. Heft 1, März 2008, VS Verlage für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage, Wiesbaden, 17-36

*Internet*

CRISIS MANAGEMENT INITIATIVE / RINTAKOSKI, Kristiina / AUTTI, Mikka (2008): Comprehensive Approach Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation. Ministry of Defence Finland, unter <http://www.finlandnato.org/public/download.aspx?ID=35416&GUID...>, abgerufen am 19. September 2011

HEADQUARTERS, DEPARTMENT OF THE ARMY (2009): Army Culture and Foreign Language Strategy, unter [http://www.almc.army.mil/ALU\\_CULTURE-CULTURESTRATEGY.htm](http://www.almc.army.mil/ALU_CULTURE-CULTURESTRATEGY.htm), abgerufen am 10. April 2011

MULTINATIONAL EXPERIMENT 5 (MNE 5) SYNTHESIS TEAM (2009): Report of Synthesized Findings“, Final MNE 5 Report, unter <http://mne.oslo.mil.no:8080/Multinatio/FaktaomMNE/MNE5Report/file/MNE-5%20Report%20of%20Synthesized%20Findings.pdf>, abgerufen am 17. September 2011

THE JOINT DOCTRINE & CONCEPTS CENTRE, MINISTRY OF DEFENCE (2006): Joint Discussion Note 4/05, The Comprehensive Approach, unter [http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/BEE7F0A4-C1DA-45F8-9FDC-7FBD25750EE3/0/dcdc21\\_jdn4\\_05.pdf](http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/BEE7F0A4-C1DA-45F8-9FDC-7FBD25750EE3/0/dcdc21_jdn4_05.pdf), abgerufen am 17. April 2011

RATHJE, Stefanie (2009a): Der Kulturbegriff – Ein anwendungsorientierter Vorschlag zur Generalüberholung. In: MOOSMÜLLER, Alois (Hrsg.): Konzepte kultureller Differenz – Münchener Beiträge zur interkulturellen Kommunikation. München, Waxmann, 83-106 unter <http://www.stefanie-rathje.com/index.php?id=downloads#c65>, abgerufen am 17. September 2011

RATHJE, Stefanie (2009b): „Organisationskultur – Ein Paradigmenwechsel“. In: Bolten, Jürgen/Barmeyer, Christoph (Hrsg.): „Interkulturelle Personal- und Organisationsentwicklung. Methoden, Instrumente und Anwendungsfälle“. Sternenfels 2009 (Wissenschaft und Praxis), S. 15-30, unter <http://www.stefanie-rathje.com/index.php?id=downloads>, abgerufen am 18. September 2011

RATHJE, Stefanie (2004): „Corporate Cohesion – Handlungsansatz zur Gestaltung interkultureller Unternehmenskultur“. In: Bolten, Jürgen (Hrsg.): „Interkulturelles Handeln in der Wirtschaft – Positionen, Modelle, Perspektiven, Projekte“. Sternenfels (Wissenschaft und Praxis), S. 112-124, unter <http://www.stefanie-rathje.com/index.php?id=downloads#c65> abgerufen am 18. September 2011

WINSLOW, Donna (2002): Strange Bedfellows: NGOs and the Military in Humanitarian Crisis. In: The International Journal of Peace Studies, Autumn / Winter 2002, Volume 7, Number 2, unter [http://www.gmu.edu/programs/icar/ijps/vol7\\_2/Winslow.htm](http://www.gmu.edu/programs/icar/ijps/vol7_2/Winslow.htm), abgerufen am 17. September 2011

# **Transnationale Organisierte Kriminalität als umfassende Bedrohung und ihre Relevanz für die militärische Sicherheit – Dargestellt am Beispiel des ÖBH im Kosovo<sup>1</sup>**

*Rastislav Báchora, Maximilian Edelbacher, Paul Ertl<sup>2</sup>*

## **1. Einführung in die Problematik**

Aufgrund der weltpolitischen Entwicklungen nach dem Ende des Kalten Krieges und der Terroranschläge vom 11. September 2001 haben Fragen der Sicherheit – vor allem im Kampf gegen die Transnationale Organisierte Kriminalität (TOK) als destabilisierender Faktor – für staatliche Organisationen und gouvernementale Entscheidungsträger eine immense Bedeutung erlangt. Dabei wird die TOK im Allgemeinen immer noch primär als eine Bedrohung für die innere Sicherheit verstanden.<sup>3</sup> Unterschiedliche Ausprägungen der TOK gelten aber gemäß essentieller sicherheitspolitischer Dokumente auf der Ebene der UNO (Secretary Ge-

---

<sup>1</sup> Der Artikel entstand in inhaltlicher Zusammenarbeit mit Helmut Bärthl und Angehörigen der FHUMINT Abteilung des ÖBH. Helmut Bärthl hat seine Fachexpertise als langjähriger Bundeskriminalbeamter mit Schwerpunkt auf OK aus dem Balkanraum beim Werdegang des Textes eingebracht und damit einen wertvollen inhaltlichen Beitrag geleistet. Angehörige der Abteilung Field Human Intelligence (FHUMINT) haben beim Erstellen dieses Artikels mitgewirkt, können jedoch aus Truppenschutzgründen namentlich nicht genannt werden.

<sup>2</sup> Rastislav Báchora (Doktor der Politikwissenschaft, freier Wissenschaftler mit mehrjähriger Balkanerfahrung), Maximilian Edelbacher (Magister der Rechtswissenschaften, ehemaliger Leiter des Sicherheitsbüros Bundespolizeidirektion Wien, Autor von mehreren Büchern über OK und international tätiger Experte) und Paul Ertl (Doktor der Philosophie, Referatsleiter am Institut für Human- und Sozialwissenschaften an der Landesverteidigungsakademie des Österreichischen Bundesheeres) haben in der aufgezählten Reihenfolge beim Symposium an der Landesverteidigungsakademie (LVAK) am 30.06.2011 eine Präsentation beim gemeinsamen Vortrag zum gleichnamigen Thema gehalten. Auf der Grundlage dieses Vortrages ist der vorliegende Artikel entstanden.

<sup>3</sup> Vgl. Thomas Pankratz, Hanns Matiassek: Understanding Transnational Organized Crime - A constructivist approach towards a growing phenomenon (S. 38-46), In: .SIAK-Journal 2/2011 (S. 38)

neral's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004)<sup>4</sup>, der EU (Europäische Sicherheitsstrategie, 2003)<sup>5</sup> und Österreichs (Entwurf der Sicherheitsstrategie, März 2011)<sup>6</sup> als eine Bedrohung für die Sicherheit der jeweiligen „Ebene“ (global, regional, national). Diese Bedrohungen hängen einerseits mit dem „sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel“ nach 1989 und auch mit dem Phänomen der Globalisierung zusammen. Vor allem durch moderne Kommunikationsmittel, die Transportmöglichkeiten, die offenen staatlichen Grenzen und den global vernetzten Finanzsystem wird die Begehung von TOK-Aktivitäten durch die Merkmale der Globalisierung erleichtert. Manche Experten sehen die OK sogar als Nebenprodukt der Globalisierung an.<sup>7</sup> Zu den TOK-Bereichen, die mit wesentlichen sicherheitspolitischen Aspekten verbunden sind, werden vom „United Nations Office on Drugs and Crime“ (UNODC) folgende schwere Straftaten gezählt:

- Menschenhandel;
- Menschenschmuggel;
- Handel mit Heroin und Kokain, Waffenhandel;
- Handel mit Naturressourcen;
- Piraterie;
- Cyberkriminalität.<sup>8</sup>

Die grenzüberschreitende OK als eine Sicherheitsbedrohung zu klassifizieren, hängt sowohl mit der veränderten Sicherheitswahrnehmung als auch mit der realpolitischen Entwicklung zusammen. War die subjektiv empfundene Bedrohung der Bevölkerung am Ende des Kalten Krieges

---

<sup>4</sup> United Nations Organisations: A more secure world: our shared responsibility – Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, United Nations General Assembly, A/59/565 (S.49), <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf> (19.05.2011)

<sup>5</sup> Europäische Sicherheitsstrategie: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Brüssel 12. Dezember 2003 (S. 3), <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf> (19.05.2011)

<sup>6</sup> Republik Österreich: Österreichische Sicherheitsstrategie - Sicherheit in einer neuen Dekade – Sicherheit gestalten, (S. 4), <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=794> (19.05.2011)

<sup>7</sup> Vgl. Endre Jávör: Die transnationalen Dimensionen der inneren Sicherheit (S. 93-96), In: Die Verflochtenheit und Verflechtung von äußerer und innerer Sicherheit, Jörg Calließ (Hrsg.), 1 Aufl. Rehbürg-Loccum, 2003 (S. 94)

<sup>8</sup> Vgl. UNODC: The Globalization of Crime – Transnational Organized Crime Threat Assessment, Vienna 2010 (S. 1f)

eher gering, so hat diese, angesichts vermehrt wahrgenommener Terroranschläge, den grenzüberschreitenden OK-Aktivitäten sowie unterschiedlichen Formen der organisierten und destabilisierten Wirtschaftskriminalität stark zugenommen und machte staatliche Gegenmaßnahmen erforderlich.<sup>9</sup> Der Kampf gegen OK und Korruption ist in all seinen Facetten ein wichtiges sicherheitspolitisches Thema, das zu einem essentiellen Aufgabengebiet für Strafverfolgungsbehörden sowie auch für unterschiedliche militärische Organe geworden ist. So finden unter dem Aspekt „cross-organization interaction“ weitreichende Kooperationen zwischen EU und NATO vor allem im Bereich nachrichtendienstlicher Informationsgewinnung im Kampf gegen grenzüberschreitende OK statt.<sup>10</sup> Abgesehen von diesen institutionellen Kooperationen gegen die TOK, ist ein gemeinsames Vorgehen von zivilen und militärischen Kräften insbesondere in Auslandseinsätzen für die dauerhafte Stabilisierung ausschlaggebend. Dies wird deutlich am Fallbeispiel des Kosovo, wo vor allem die zivile rechtsstaatliche Mission der „European Union Rule of Law Mission“ EULEX zusammen mit der Kosovo Force (KFOR) unter der Führung der NATO gemeinsam zur OK-Bekämpfung beitragen.<sup>11</sup> Dabei können jedoch OK-Akteure für die Angehörigen von internationalen Organisationen sowie von KFOR und somit auch für Soldaten des Österreichischen Bundesheeres (ÖBH) selbst zur Bedrohung werden.

## 2. Zielsetzung

Neben theoretischen und konzeptuellen Überlegungen, die TOK-Bedrohungen mit dem CA-Ansatz zu verknüpfen, sollen vor allem praxisrelevante Aspekte der gegebenen Problematik für das ÖBH beleuchtet

---

<sup>9</sup> Vgl. CISCO: 21st Century Safety and Security - Emergencies Don't Make Appointments, The Cisco Connected Insight Series, (S. 2)  
[http://www.cisco.com/en/US/prod/collateral/vpndevc/ps6918/ps9145/ps9152/ccisss\\_whitepaper.pdf](http://www.cisco.com/en/US/prod/collateral/vpndevc/ps6918/ps9145/ps9152/ccisss_whitepaper.pdf)

<sup>10</sup> Vgl. Research Institute For European And American Studies: Combating Terrorism and Organized Crime, South Eastern Europe Collective Approaches, Research Paper, No. 133, JULY 2009 (S. 16)

<sup>11</sup> Vgl. EULEX: EULEX Programmatic Action, <http://www.eulex-kosovo.eu/docs/tracking/EULEX%20MMA%20ACTIONS%2020102904.pdf>

werden. Ableitend von theoretischen Gedankenmodellen soll daher geklärt werden, in welchen Bereichen es sicherheitsrelevante „Berührungspunkte“ zwischen der TOK und den Streitkräften im Allgemeinen gibt. Im Fokus der Betrachtung soll vorerst als exemplarische Darstellung das Kosovo dienen, von der in weiterer Folge Rückschlüsse auch auf ähnliche Spezifika in anderen Einsatzräumen des ÖBH möglich sein sollten. Dabei soll die Wahrnehmung der TOK als eine unmittelbare Bedrohung für österreichische Soldaten konkretisiert werden.

### 3. Begriffsklärung

Zur wesentlichen Charakteristik des OK-Phänomens zählt auch die unklare Begrifflichkeit, die aus sozialwissenschaftlicher aber gerade auch aus der praktischen Sicht von Strafverfolgungsbehörden das Spannungsverhältnis zwischen zu „weiten“ oder „engen“ Definitionen auszugleichen versucht.<sup>12</sup> Obwohl es ein breites Spektrum an wissenschaftlichen und anwendungsorientierten Definitionen gibt – Klaus von Lampe erschließt mehr als 150 Definitionen<sup>13</sup> – hat für die TOK-Bekämpfung im Rahmen internationaler Zusammenarbeit von Behörden die Definition der „UN-Konvention gegen Transnationale Organisierte Kriminalität“ aus dem Jahr 2000 die größte Bedeutung. Der in der Konvention verwendete gruppenspezifische Ansatz konkretisiert diesen Sachverhalt folgendermaßen:

“‘Organized criminal group’ shall mean a structured group of three or more persons, existing for a period of time and acting in concert with the aim of committing one or more serious crimes or offences established in accordance with this Convention, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit.”<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Vgl. Jörg Kinzig: Die rechtliche Bewältigung von Erscheinungsformen organisierter Kriminalität, Berlin 2004 (S. 38)

<sup>13</sup> Klaus von Lampe zählt weltweit zu den renommiertesten OK-Forschern und präsentiert die wichtigsten Erkenntnisse dieses wissenschaftlichen Forschungsgebietes auf seiner Homepage: [www.organized-crime.de](http://www.organized-crime.de).

<sup>14</sup> United Nations Convention against Transnational Organized Crime, Article 2

Wesentliche Merkmale einer OK-Gruppe sind daher:

- Struktur (strukturierte Gruppe, strenge Rollenverteilung nicht unbedingt erforderlich);
- Größe (mindestens drei Personen);
- Dauerhaftigkeit (bestimmte Zeitperiode);
- Zweck (eine oder mehrere schwere Straftaten);
- Ziel (finanzielle oder materielle Vorteile).

Weiteres wesentliches Kriterium der Definition ist die Präzisierung der Eigenschaft der Transnationalität der OK, die bei folgenden Aspekten gegeben ist:

- “It is committed in more than one State;
- It is committed in one State but a substantial part of its preparation, planning, direction or control takes place in another State;
- It is committed in one State but involves an organized criminal group that engages in criminal activities in more than one State, or
- It is committed in one State but has substantial effects in another State.”<sup>15</sup>

Diese UN-Definition ist im globalen Kontext deshalb sehr bedeutend, weil ableitend daraus nationale Gesetzgebungen und relevante Tatbestände spezifiziert werden, die in weiterer Folge Ermittlungsverfahren von Strafverfolgungsbehörden einleiten. Dadurch erst werden internationale Kooperationen und OK-Bekämpfungsmaßnahmen ermöglicht. Die Begriffsbestimmungen in Österreich selbst werden im Strafgesetzbuch (StGB) unter den Paragraphen § 278 und § 278a präzisiert. Das StGB unterscheidet zwischen „krimineller Vereinigung“ und „kriminellen Organisation“, wobei der Begriff „Organisierte Kriminalität“ von Strafgesetzen nicht verwendet wird. Der zentrale Unterschied zwischen einer kriminellen Vereinigung und kriminellen Organisation besteht darin, dass die letztere einen höheren Grad an Bedrohung für die Sicherheit darstellt. Der genaue Wortlaut im StGB lautet:

---

<sup>15</sup> Ebd. Article 3: Scope of application, 2 a-d

a) Kriminelle Organisation § 278a

„Wer eine auf längere Zeit angelegte unternehmensähnliche Verbindung einer größeren Zahl von Personen gründet oder sich an einer solchen Verbindung als Mitglied beteiligt (§ 278 Abs. 3),

(1) die, wenn auch nicht ausschließlich, auf die wiederkehrende und geplante Begehung schwerwiegender strafbarer Handlungen, die das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die Freiheit oder das Vermögen bedrohen, oder schwerwiegender strafbarer Handlungen im Bereich der sexuellen Ausbeutung von Menschen, der Schlepperei oder des unerlaubten Verkehrs mit Kampfmitteln, Kernmaterial und radioaktiven Stoffen, gefährlichen Abfällen, Falschgeld oder Suchtmitteln ausgerichtet ist,

(2) die dadurch eine Bereicherung in großem Umfang oder erheblichen Einfluss auf Politik oder Wirtschaft anstrebt und

(3) die andere zu korrumpieren oder einzuschüchtern oder sich auf besondere Weise gegen Strafverfolgungsmaßnahmen abzuschirmen sucht,

ist mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren zu bestrafen. § 278 Abs. 4 gilt entsprechend.“<sup>16</sup>

Gerade die Betonung des „erheblichen Einflusses“ auf Politik und somit auf politische Entscheidungsträger und staatliche Organe ist als eine ernsthafte Bedrohung zu werten.

Der Begriff der TOK in diesem Artikel orientiert sich nach der UN-Definition und drückt vor allem den grenzüberschreitenden Charakter von diversen Aktivitäten sowie jener Gruppen, die Strafhandlungen planen und ausführen. Wenn Straftätergruppen im Kosovo als Bedrohung für das ÖBH behandelt werden, dann wird von OK-Gruppen gespro-

---

<sup>16</sup> StGB § 278a, Rechtsinformationssystem des Bundeskanzleramts  
<http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Dokumentnummer=NO R40033827>

chen, die wegen ihrer grenzüberschreitenden Delikte, eine Sicherheitsgefahr darstellen.

#### **4. Comprehensive Approach**

Comprehensive Security als genuine Sicherheitsvorsorge kann angesichts neuartiger, international vernetzter, nichtmilitärischer transnationaler Bedrohungen wie der TOK heute nicht mehr nur passiv im Rahmen einer Landesverteidigung durch Abschreckung erfolgen. Somit reicht explizit polizeiliche oder militärische Reaktion bei den vielfältigen Bedrohungsaspekten nicht mehr aus, was im Analyseteil der (noch gültigen) österreichischen Sicherheits- und Verteidigungsstrategie aus dem Jahr 2001 deutlich zum Ausdruck kommt.<sup>17</sup> Alleine die Herausforderung, in Krisen- und Einsatzgebieten für eine nachhaltige Konfliktbeilegung zu sorgen, ist aus rein militärischer Sicht mit den zur Verfügung stehenden Mitteln, Kenntnissen, Strategien und Instrumenten nicht isoliert möglich, was besonders auf die Herausforderungen im Zusammenhang der TOK zutrifft.

Speziell in „post-conflict“ Gebieten stellt die OK eine besondere Bedrohung für den Frieden, die Sicherheit und demokratische Ordnung dar.<sup>18</sup> Daher ist die national und auch international über- und ineinandergreifende Zusammenarbeit diverser Institutionen und Organisationen sowie NGOs gelebte Realität in der Bekämpfung der unterschiedlichsten Formen der OK im Inneren und deren grenzüberschreitender Dimension. Die Tatsache, dass beim Aufbau einer neuen staatlichen Verwaltungsstruktur mit Behörden und Institutionen im Einsatzraum eng zusammengearbeitet wird, ist bereits ein Beispiel einer „comprehensive“ Vorgehensweise. Die Frage lautet demnach nicht, ob der Comprehensive Approach (CA) als solcher für die Erfüllung (auch militärischer) Aufgaben von Nutzen sein kann, sondern inwiefern er bestmöglich eingesetzt wer-

---

<sup>17</sup> Vgl. Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin: Analyseteil, Punkt: Die Sicherheitspolitischen Funktionen von Sicherheitskräften in Europa (S. 17), [http://www.bmlv.gv.at/download\\_archiv/pdfs/sidoktrin\\_lang.pdf](http://www.bmlv.gv.at/download_archiv/pdfs/sidoktrin_lang.pdf)

<sup>18</sup> Vgl. Combating Serious Crimes in Postconflict Societies, IOP531a\_SeriousCrimes07.indd , 2006, (S. 6) [http://www.usip.org/files/resources/sc\\_chap1.pdf](http://www.usip.org/files/resources/sc_chap1.pdf)

den kann, um Sicherheit, Effizienz und Erfolg – auf beiden/allen Seiten – ehestmöglich garantieren zu können.<sup>19</sup>

Was die Erfahrungen aus der Praxis bereits deutlich gezeigt haben, ist, dass gegen transnationale Sicherheitsbedrohung, wie jener durch die TOK, ein umfassendes, eben comprehensives Modell in wachsendem Maße aktiv umgesetzt werden muss. Es bedarf daher einer weiteren Forcierung und Unterstützung dieses Ansatzes, besonders wenn schwache Staaten für TOK-Bedrohungen verantwortlich sind.<sup>20</sup> In Staaten, die zu zerfallen drohen oder wesentliche Merkmale schwacher Staatlichkeit aufweisen, finden sich optimale Voraussetzungen für die Intensivierung von Aktivitäten der grenzüberschreitenden OK, was negative Auswirkungen globalen Ausmaßes hat.<sup>21</sup> Neben schwachen Staaten gelten auch Konflikte und innerstaatliche Kriege als Ursachen für OK-Bedrohungen.<sup>22</sup> Speziell was Kriege niederer Intensität – also so genannter „neuer Kriege“ – anbelangt, spielen Staaten- und Regionenübergreifende Netzwerke irregulärer Konfliktparteien bei der OK-Thematik eine spezielle Rolle, da sich diese auch über OK-Aktivitäten finanzieren.<sup>23</sup> Über Diasporanetzwerke werden OK-Aktivitäten betrieben und diese werden in den Zielländern zu TOK-Bedrohungen.<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> Vgl. für den nicht nur militärisch gedachten CA vor allem: „Policy Paper 30: Zivilmilitärische Kooperation in Konfliktnachsorge und Wiederaufbau – Empfehlungen zur praktischen Umsetzung“, Stiftung Entwicklung und Frieden; [http://www.sef-bonn.org/download/publikationen/policy\\_paper/pp\\_30\\_de.pdf](http://www.sef-bonn.org/download/publikationen/policy_paper/pp_30_de.pdf) (S. 4) sowie vielfache andere Quellen. Besonders deutlich zeigte sich diese globalere Betrachtung bei einer im September 2011 abgehaltenen Konferenz im Haus Rissen Hamburg zum Thema: „Der Comprehensive Approach. Ein Weg zu nachhaltiger Sicherheit?“. Diese Veranstaltung wurde vom dortigen Internationalen Institut für Politik und Wirtschaft durchgeführt. Eine Zusammenfassung ist abrufbar unter:

[http://www.hausrissen.org/files/konferenzbericht\\_Symposion\\_comprehensive\\_approach.pdf](http://www.hausrissen.org/files/konferenzbericht_Symposion_comprehensive_approach.pdf)

<sup>20</sup> Vgl. Susan E. Rice and Stewart Patrick: *Index of State Weakness in the Developing World*, Brookings Institution, 2008 (S. 3)

<sup>21</sup> Vgl. Europäische Sicherheitsstrategie (S. 3)

<sup>22</sup> Vgl. Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, Punkt 2.1. Die globale sicherheitspolitische Lage (S. 22)

<sup>23</sup> Vgl. Mary Kaldor: *Neue und alte Kriege – Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung*, Frankfurt am Main 2007 (S. 28)

<sup>24</sup> Vgl. Jean-Christophe Rufin: *Kriegswirtschaft in internen Konflikten* (S. 15-46), In: *Humanitäre Hilfe und Kriegsökonomie*, (Hrsg.) François Jean und Jean-Christophe Rufin, Hamburg 1999 (S. 40)

So geartete Bedrohungen müssen typischerweise auch vor dem Hintergrund "sozialer" oder "kultureller" Kontexte erschlossen werden, wobei bewaffnete Konflikte gesondert berücksichtigt werden müssen. Herfried Münkler zeigt beispielsweise auf, dass, was als Krieg zu bezeichnen ist und was nicht, eine Entscheidung von weltpolitischer Relevanz ist. Spätestens seit dem 11. September 2001 stellt dies also keine innerakademische Frage mehr dar, sondern – im Gegenteil – eine höchst praktische, die in der jeweiligen Realpolitik verhaftet ist. Dabei geht es allerdings oft nicht einmal um reale Objekte, sondern oftmals auch um kulturelle Gegenständlichkeiten.<sup>25</sup> Analog argumentiert auch Alexander Siedschlag, der davon ausgeht, dass die neuen Konfliktterritorien in kulturellen Werten bestehen.<sup>26</sup> Diese Aspekte verdeutlichen die Komplexität der TOK-Problematik, die konkrete Bedrohungen im Kontext von schwachen Staaten und Kriegen aber auch konflikttheoretische Kategorien erfasst und somit das Modell des CA in mehreren Facetten zum Ausdruck bringt.

#### **4. Transnationale Organisierte Kriminalität – Aktivitäten als Bedrohung**

Die Bedrohungen durch die TOK/OK lassen sich im Allgemeinen auf zwei Arten erfassen: a) durch die OK-Aktivitäten und b) durch die OK-Gruppen, welche illegale Handlungen im organisierten Ausmaß verfolgen. Auch die Analyse einzelner illegaler Märkte kann wesentliche Aufschlüsse über Bedrohungen durch die OK geben.<sup>27</sup> Im Allgemeinen gehen Bedrohungen zwar von den OK-Gruppen aus, aber im Mittelpunkt stehen die Aktivitäten, die entsprechende Akteure setzen. Die europäische Polizeibehörde listet eine Reihe von bedrohenden Straftaten auf

---

<sup>25</sup> Vgl. Herfried Münkler: Die neuen Kriege, Reinbeck bei Hamburg, 2004 (S. 9)

<sup>26</sup> Vgl. Rosemarie Stangl: Bericht Expertenworkshop: Zivil-militärisches Zusammenwirken im Krisen- und Katastrophenmanagement,“ 6. Mai 2010 (S. 10); [http://www.esci.at/sfi-sfu/bericht\\_katastrophenmanagement.pdf](http://www.esci.at/sfi-sfu/bericht_katastrophenmanagement.pdf)

<sup>27</sup> UNODC: The Globalization of Crime (S. v)

und fasst diese systematisch unter bestimmten Sammelbegriffen zusammen:<sup>28</sup>

- Straftaten gegen Personen
  - Einschleusung
  - Menschenhandel
  - Entführung
  - Geiselnahme
  - Erpressung
- Drogenkriminalität
  - Heroinhandel
  - Kokainhandel
  - Handel mit synthetischen Drogen
  - Cannabishandel
  - Handel mit psychotropischen Drogen
- Finanz- und Eigentumskriminalität
  - Betrug
  - Geldfälschung
  - Geldwäsche
  - organisierte Raubüberfälle
- High-Tech-Kriminalität
  - Illegaler Handel
  - Warenschmuggel
  - Illegaler Waffenhandel
  - Kraftfahrzeugkriminalität
  - Umweltkriminalität

Diese Liste von Straftaten, die allesamt der OK zuzurechnen sind, stellt jedoch keine vollständige Aufzählung von OK-Delikten dar. Weitere wesentliche OK-Aktivitäten sind:<sup>29</sup>

- Straftaten gegen Personen
  - Auftragsmord
  - Schwere Körperverletzungen

---

<sup>28</sup> Vgl. EUROPOL: Bericht über die Organisierte Kriminalität 2003 – Freizugängliche Fassung, Den Haag, Oktober 2003 (S. 15ff)

<sup>29</sup> Ergänzung von Maximilian Edelbacher.

- Drogenkriminalität
  - Drogenhandel als Grundlage der Terrorfinanzierung in Afghanistan und Südamerika (mit Militärmaschinen werden Drogen transportiert)
- Finanz- und Eigentumskriminalität
  - Wirtschaftskriminalität
  - Korruption (spielen gerade in Österreich eine große Rolle, ÖBH war auch Ziel von Korruption im Zusammenhang von Eurofightern)
  - Cybercrime

Eine Straftat, die in dieser Liste nicht angeführt wird, aber vor allem im Zusammenhang von Korruption und Aushöhlung von staatlichen Ordnungssystemen relevant ist, ist der Zigaretenschmuggel.<sup>30</sup> Da Zigaretenschmuggel ein finanziell sehr lukratives Geschäft ist, wird dieser von jenen OK-Netzwerken, die auch im Drogen- und Menschenhandel involviert sind<sup>31</sup>, hauptsächlich von der Balkanregion aus betrieben.

Zur Veranschaulichung der möglichen Bedrohungen, können Angaben über die weltweiten Einnahmen aus grenzüberschreitenden OK-Aktivitäten dienen. Der globale Umsatz aller OK-Aktivitäten wurde 2006 mit 760 Milliarden US-Dollar geschätzt.<sup>32</sup> Enorme Umsätze werden besonders mit Drogen- und des Menschenhandel erwirtschaftet.

Zahlen über die globalen Umsätze aus dem illegalen Drogenhandel weisen je nach Untersuchungen eine Spannungsbreite zwischen 25 bis 500 Milliarden US-Dollar auf.<sup>32</sup> UNODC hat den globalen Drogenumsatz für das Jahr 2002/2003 mit 322 Milliarden US-Dollar beziffert. Diese Werte

---

<sup>30</sup> Inhaltliche Stellungnahme von Helmut Bärthel.

<sup>31</sup> Vgl. Bundesamt für Polizei: Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2008, Bern Mai 2009 (S. 10)

<sup>32</sup> Friedrich Schneider: Turnover of Organized Crime and Money Laundering: Some Preliminary Empirical Findings, A first version of this paper was presented at a Symposium in Gerzensee, April 2008 (S. 2, 17))  
[http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/OrgCrime\\_Feld4.pdf](http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/OrgCrime_Feld4.pdf)

<sup>32</sup> Center for Security Studies (CSS): Die illegale Drogenwirtschaft im Fokus der Sicherheitspolitik, Verantwortlicher Herausgeber, ETH Zürich, Nr. 13, Mai 2007 (S. 2)

erscheinen aber besonders im Vergleich zum EU-Budget für das Jahr 2011, das die Ausgaben von 126,5 Milliarden Euro vorsieht, als enorm.<sup>33</sup> Für die EU gilt aufgrund der jährlichen 6.500-7.000 Drogentoten der Handel mit Drogen als einer der größten Herausforderungen.<sup>34</sup> Österreich verzeichnet im Jahr 2009 insgesamt 197 Tote durch Drogeneinfluss.<sup>35</sup> Auch der Menschenhandel stellt nicht ein weltweites Problem für die EU dar. Von geschätzten 500.000 bis zu mehreren Millionen Menschen sollen davon jährlich betroffen sein.<sup>36</sup> Pro Jahr sollen OK-Netzwerke im Bereich des Menschhandels 32 Milliarden US-Dollar erwirtschaften.<sup>37</sup>

## **6. Transnationale Organisierte Kriminalität als umfassende Bedrohung**

Im Konzept der umfassenden Sicherheit kommen je nach Bedrohungsform Instrumente einzelner oder mehrerer öffentlicher Verwaltungsapparate z.B. Innen-, Verteidigungs-, Sozial-, Bildungs-, Umwelt-, Finanz-, Wirtschaftsministerium etc. zum Einsatz.<sup>38</sup> Die Summe aller Bedrohungen und deren Bewältigung führen zum Konzept der umfassenden Sicherheit oder zum Konzept des Comprehensive Approach. Trotz des theoretisch-konzeptuellen Ansatzes der umfassenden Sicherheit, spielt in der Realität die Einteilung der Bedrohungen für die innere und äußere Sicherheit insofern eine Rolle, weil danach konkret beurteilt wird, welche staatlich-institutionellen Instrumente zu deren Abwehr primär einge-

---

<sup>33</sup> Europäische Union: Finanzplanung und Haushalt – Haushalt in Zahlen 2011, [http://ec.europa.eu/budget/figures/2011/2011\\_de.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/2011/2011_de.cfm)

<sup>34</sup> Europäische Kommission: Bericht der Kommission: Fortschrittsbericht 2010 zum EU-Drogenaktionsplan (2009-2012), SEK(2010) 1321, Brüssel 5.11.2010 (S. 2), [http://ec.europa.eu/justice/news/intro/doc/com\\_2010\\_630\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/justice/news/intro/doc/com_2010_630_de.pdf)

<sup>35</sup> Vgl. Bericht zur Drogensituation 2010, Im Auftrag der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht und des Bundesministeriums für Gesundheit, Wien, Oktober 2010 (S. 55)

<sup>36</sup> UNIFEM: Human Trafficking, [http://www.unifem.org/gender\\_issues/women\\_war\\_peace/human\\_trafficking.php](http://www.unifem.org/gender_issues/women_war_peace/human_trafficking.php)

<sup>37</sup> ILO: ILO Action Against Trafficking in Human Beings, Geneva 2008 (S. 1) [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_090356.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_090356.pdf)

<sup>38</sup> Vgl. Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin: Punkt: Sicherheitspolitischer Paradigmenwechsel in Europa

setzt werden. (z.B.: innere Sicherheit: Polizei, Inlandsgeheimdienst, äußere Sicherheit: Armee, militärische Nachrichtendienste).

Bei solchen Darstellungen ist es zunächst unklar, inwieweit militärische Strukturen für die Gewährleistung von innerer Sicherheit zuständig sind. Grundsätzlich sei anzumerken, dass im Entwurf der aktuellen österreichischen Sicherheitsstrategie dem ÖBH wesentliche Aufgaben bei der Sicherstellung der inneren Sicherheit zukommen. „Österreichs Verteidigungspolitik ist integrales Element der nationalen Umfassenden Sicherheitsvorsorge (USV). Sie wirkt mit der Außenpolitik und der Politik der inneren Sicherheit zusammen, (1) zur Gewährleistung der vollen staatlichen Souveränität und Integrität, (2) zum Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen und der kritischen Infrastruktur, (3) zum Schutz der Bevölkerung, auch im Bereich der Katastrophenhilfe, (4) zur Unterstützung der staatlichen Handlungsfähigkeit in Krisensituationen strategischen Ausmaßes, (5) zur solidarischen Leistung von Krisenmanagementbeiträgen und (6) zu einem militärischen Solidarbeitrag zum sicherheitspolitischen Handeln der EU.“<sup>39</sup>

Bereits eine grobe definitorische Unterteilung der beiden Sicherheitsbereiche Inneres und Äußeres lassen aber die Schwierigkeiten erkennen, welche mit den neuen Bedrohungen wie TOK einhergehen. Innere Sicherheit „bezieht sich auf Gefahren, die von innen auf eine Gesellschaft oder einen Staat einwirken“ und äußere Sicherheit „definiert sich entsprechend aus der Abwesenheit von (bzw. aus der Vorsorge gegen) Eingriffe (n) von außen“.<sup>40</sup> Beim Versuch, den Bereich der Sicherheit (äußere und innere Sicherheit), der von der TOK bedroht wird, zu bestimmen, stößt man auf gewisse Schwierigkeiten. Wenn die nationale Sicherheit von Staaten im Mittelpunkt steht, dann ist die Bedrohung durch die OK/TOK auf die innere Sicherheit gerichtet. Hierzu gibt es Literatur aus den Disziplinen der Rechtswissenschaft und Kriminologie und Studien im Bereich der inneren Sicherheit. Die Zuordnung zur reinen inneren Sicherheit, erscheint aber unpräzise zu sein. Dieses Problem äußert

---

<sup>39</sup> Österreichische Bundesregierung: Sicherheitsstrategie, März 2011 (S. 9)

<sup>40</sup> Dieter Lutz: Sicherheitspolitik, In: Politiklexikon (Hrsg.) Everhard Holtman, 2. Aufl., München, Wien 1994 (S. 589)

sich dadurch, dass es zunächst nicht klar ist, ob die grenzüberschreitende OK als eine innere oder äußere Sicherheitsbedrohung zu bezeichnen ist.

Die Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit werden durch die TOK in zweifacher Weise relativiert. Erstens sind alle Erscheinungen im Zusammenhang der TOK grenzüberschreitend und kommen also von außen in einen zu schützenden Rechtsraum. Zweitens werden zur Bekämpfung der TOK unterschiedliche staatliche Mechanismen eingesetzt, die einen multiplen Instrumentenpool mehrerer administrativer Sicherheitsbereiche erfordern. Diese Problemlage wird in jenem Fall dadurch verstärkt, wenn die Bedrohungen der TOK konkret mit einem geographischen Raum oder einem schwachen Staat als Herkunftsort in Verbindung gebracht werden. In einem solchen Fall lassen sich direkt Staaten oder lokal begrenzte Gebiete als Ausgangspunkt für TOK-Bedrohungen identifizieren.<sup>41</sup> Ableitend von diesen theoretisch-konzeptuellen Überlegungen erscheint die TOK für die CA-Problematik von höchster Relevanz zu sein, da nicht nur die umfassende Sicherheit hochgradig betroffen ist, sondern auch ein neuer „umfassender Bedrohungsbegriff“ im theoretischen Sinne definiert werden muss.

## **7. Charakteristik der Tansnationalen Kriminalitätsbedrohung**

Um die Sicherheitsbedrohungen durch die TOK präziser analysieren zu können, müssen TOK-Bedrohungen konzeptuell erfasst werden. Da die TOK und ihre Gruppen von außen in den zu schützenden Raum (Staat) kommen, stellt die TOK aus der Sicht der „verteidigenden“ Staaten eine „personenbezogen nichtmilitärische Bedrohung“ von außen dar, die dann in erster Linie ein breites Spektrum der inneren Sicherheit bedroht und vordergründig mit Instrumenten der inneren Sicherheit im Inneren bekämpft wird. Je nach Qualität der Bedrohung können auch Instrumente der äußeren Sicherheit im Inneren eingesetzt werden. Eine Steigerung des Bedrohungsniveaus kann einen Einsatz innerer und äußerer Instru-

---

<sup>41</sup> Stewart Patrick: Weak States and Global Threats: Facts and Fiction (S. 27-53), In: The Washington Quartely, 2/2006 (S. 38f)

mente auch im Ausland bezwecken. Daher ergibt sich folgende Charakteristik für die TOK:

- Eine personenbezogene nicht militärische äußere Bedrohung.
- Bedroht Individuen, Gesellschaft und Staat direkt und/oder indirekt.
- Wird in der Regel mit Instrumenten der inneren und äußeren Sicherheit im Inneren bekämpft.
- Bei entsprechendem Bedrohungsniveau können äußere und innere Sicherheitsinstrumente zur TOK-Bekämpfung auch im Äußeren eingesetzt werden.

## **8. Einsatz militärischer Mittel bei der Transnationalen Organisierten Kriminalitätsbekämpfung**

Ein Staat hat mehrere Instrumentarien zur Verfügung, mit denen er den TOK-Bedrohungen entgegen wirken kann. In erster Linie sind es Instrumente der inneren Sicherheit. Die Frage, die sich aber zwangsläufig stellt und von Entscheidungsträgern der Legislative und Exekutive zu beantworten ist, lautet: ab welchem Bedrohungsradius der inneren Sicherheit durch die TOK der Einsatz von Instrumenten der äußeren Sicherheit zweckmäßig und notwendig ist? Aufgrund der österreichischen Gesetzeslage wird der Einsatz militärischer Maßnahmen zur OK-Bekämpfung ausgeschlossen. In anderen Staaten jedoch werden sehr wohl Streitkräfte für die Gewährleistung der inneren Sicherheit bei der direkten Bekämpfung der TOK eingesetzt. Der Einsatz militärischer Mittel beinhaltet ein breites Spektrum an Maßnahmen und reicht von Patrouillen im öffentlichen Raum in Großstädten, über nachrichtendienstliche Verfahren bis hin zum aktiven Kampfeinsatz in drogenproduzierenden Staaten oder in jenen Staaten, in denen aufgrund der schwachen Staatlichkeit polizeiliche Mittel für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit nicht mehr ausreichen.

In Italien patrouillierten erstmals im Jahr 2008 insgesamt 3.000 Soldaten unter anderem in Rom, Mailand und Neapel an wichtigen öffentlichen Plätzen und U-Bahnstationen aber auch vor Aufnahmezentren für illegale

le Einwanderer mit dem Ziel, das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu erhöhen und Kriminelle von Straftaten abzuschrecken. Der Verteidigungsminister Ignazio La Russa bezeichnete diese „spezielle und außergewöhnliche Maßnahme“ als „Kriminalitätsvorbeugung“.<sup>42</sup> Italienische Soldaten wurden im gleichen Jahr auch zur Beseitigung von Müll in Neapel eingesetzt, was als eine Maßnahme gegen die „Müllmafia“ galt.<sup>43</sup>

Eine der größten Herausforderungen für die nationale Sicherheit der USA stellen TOK-Gruppen aus Lateinamerika, insbesondere aus Mexiko, dar. Gemäß Admiral James A. Winnefeld, dem Kommandanten der „U.S. Northern Command and North American Aerospace Defense Command“ (USNORTHCOM / NORAD) operieren mexikanische OK-Netzwerke in 230 US-amerikanischen Großstädten und verursachen allein im Bereich des Drogenhandels einen jährlichen Schaden von 180 Milliarden US-Dollar für die USA.<sup>44</sup> Aufgrund der bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen den OK-Gruppen und mexikanischen Behörden, in denen seit 2006 über 34.000 Menschen getötet wurden, sind mexikanische Land- und Luftstreitkräfte sowie Marine eingebunden. Bei der Bekämpfung der mexikanischen OK-Gruppen gibt es zwischen den Streitkräften Mexikos und den USA intensive Kooperationen. Einen wesentlichen Beitrag dazu leisten die US-amerikanischen militärischen Nachrichtendienste unter dem Kommando des USNORTHCOM.<sup>45</sup>

In Kolumbien, das weltweit den größten Kokainanbau verzeichnet, wird die Armee zur Bekämpfung von Drogenhändlern eingesetzt. Die kolumbianische Armee gab bekannt, dass im Jahr 2010 insgesamt 7.248 verdächtige „Terroristen“ und „Kriminelle“ entweder gefangen oder getötet wurden. Davon waren 3.009 „gewöhnliche Kriminelle“, 2.494 waren

---

<sup>42</sup> Süddeutsche Zeitung: Sicherheit al Silvio, 04.08.2008,

<http://www.sueddeutsche.de/politik/italien-sicherheit-al-silvio-1.600282>

<sup>43</sup> Florian Eder: Armee kämpft gegen den Müll und die Mafia, Welt online, 09.01. 2008,

[http://www.welt.de/politik/article1534790/Armee\\_kaempft\\_gegen\\_den\\_Muell\\_und\\_die\\_Mafia.html](http://www.welt.de/politik/article1534790/Armee_kaempft_gegen_den_Muell_und_die_Mafia.html)

<sup>44</sup> Vgl. James A. Winnefeld, Jr.: US, Mexico Military Teamwork vs. Organized Crime, April 4, 2011, <http://mexidata.info/id2989.html>

<sup>45</sup> Vgl. ebd.

Angehörige von Guerillagruppen und 719 gehörten zu OK-Gruppen im Bereiche des Drogenhandels.<sup>46</sup>

Wie diese Beispiele zeigen, sind militärische Kapazitäten bei der Prävention, Aufklärung und Bekämpfung von OK-Gruppen in Verwendung. Dies ist aufgrund von veränderten Sicherheitsbedrohungen, als eine Notwendigkeit zu betrachten. Gerade diese neuen Einsatzbedingungen von Streitkräften erfordern neben dem Erfüllen der klassischen militärischen Aufgaben, spezielle Einheiten, um die Herausforderungen von TOK-Bedrohungen mit Auswirkungen auf die Armee besser meistern zu können. Eine strukturelle und organisatorische Anpassung an die neuen militärischen Erfordernisse aber auch Gefahren und Risiken für die Streitkräfte selbst, vollzog die US-Armee mit der Schaffung von militärischen Strafverfolgungseinheiten dem „U.S. Army Investigation Criminal Command“ bekannt unter dem Namen „Criminal Investigation Division“ (CID). Zwar gibt es diese Einheit bereits seit den 1970er Jahren, jedoch wurde das Einsatzspektrum ständig ausgeweitet. Diese kriminalpolizeiliche Einheit des Militärs besteht aus 2000 Soldaten und Zivilisten sowie weiteren 900 Spezialagenten, die Ermittlungen gegen OK sowohl im In- als auch im Ausland führen.<sup>47</sup> „They are responsible for investigating felony-level crime that has an Army nexus, conducting protective-service operations, conducting counter-narcotic operations, developing criminal intelligence, and working with Federal, state and local law enforcement agencies worldwide.“<sup>48</sup> Die CID hat ein komplexes militärisch-polizeiliches Aufgabengebiet zu erfüllen, das aber in erster Linie dem Truppenschutz dient.

Um gegen TOK-Bedrohungen effektiv vorzugehen, können demnach unterschiedliche staatliche Instrumentarien eingesetzt werden, welche die militärischen Kapazitäten einschließen.

---

<sup>46</sup> Vgl. Adriaan Alsema: 483 guerrillas killed, 5,045 criminals captured: army, Colombia Reports, Saturday, 01 January 2011, <http://colombiareports.com/colombia-news/news/13554-483-guerrillas-killed-5045-criminals-captured-army.html>

<sup>47</sup> Vgl. U.S. Army Investigation Criminal Command, <http://www.cid.army.mil/faqs.html#faq2>

<sup>48</sup> United States Army Criminal Investigation Command: On the Front Line in the Battle Against Crime, <http://www.military.com/veteran-jobs/content/search/law-enforcement-jobs/army-cid-hiring-special-agents.html>

| <b>Innere Sicherheit</b>                |  | <b>Äußere Sicherheit</b>                            |  |
|---|--|---|--|
| <b>Instrumente</b>                      | <b>Maßnahmen</b>   | <b>Instrumente</b>                                  | <b>Maßnahmen</b>   |
| <b>Streifenpolizei</b>                  | Präsenz im öffentlichen Räumen, Personenkontrollen           | <b>Militär allgemein</b>                            | Grenzsicherung, Präsenz im öffentlichen Raum   |
| <b>Kriminalpolizei</b>                  | Gezielte Investigationen, aktive Bekämpfung, Infiltration    | <b>Militärpolizei, Militärische Kriminalpolizei</b> | Personenkontrollen, Hausdurchsuchungen, Checkpoints, Investigationen, Fahnungen                  |
| <b>Grenzpolizei</b>                     | Grenzkontrollen  |   |  |
| <b>Spezielle Einsatzkräfte der Pol.</b> | Aktive Bekämpfung der OK-Gruppen                             | <b>Spez. Kräfte</b>                                 | Aufklärung, aktive Bekämpfung der OK Grp.,   |
| <b>Zollfahndung</b>                     | Verstärkte Kontrollen  | <b>Mil. HUMINT</b>                                  | Spez. Aufklärung, Befragung  |
| <b>Justiz</b>                           | Strafrechtliche Maßnahmen, Anpassung der Strafprozessordnung | <b>Militärische Nachrichtendienste</b>              | Aufklärung, Abhören und Infiltrieren von OK-Gruppen  |
| <b>Inlands Nachrichtendienst</b>        | Aufklärung, Infiltrierung von OK-Gruppen                     | <b>Diplomatie, Internationale Organisationen</b>    | Verbesserung der Zusammenarbeit, Intern. Abkommen<br>Schaffung neuer institutioneller Strukturen |

Tabelle 1. Mögliche polizeiliche, militärische und diplomatische Maßnahmen gegen die TOK-Quelle: Erarbeitet von Rastislav Bächora in Zusammenarbeit mit Angehörigen der FHUMINT-Abteilung, Gespräch geführt am 14.09.2011 in der Auslandseinsatzbasis des ÖBH.

Besonders notwendig erscheint gerade die Zusammenarbeit zwischen polizeilichen und militärischen Sicherheitsorganen. Eine verstärkte Kooperation wird laut Experten künftig vor allem im Bereich des Cybercrime notwendig sein.<sup>49</sup> Der Einsatz der militärischen Mittel zum Zwecke

<sup>49</sup> In diesem Zusammenhang ist nicht Cybercrime in Form von Betrug, sondern Cybercrime mit Hackern, Angriffen auf öffentliche Einrichtungen usw.: Inhaltliche Stellungnahme von Helmut Bärtl.

der Gewährleistung der inneren Sicherheit wird jedoch, wie bereits erwähnt, von der jeweiligen nationalen Gesetzgebung reguliert und obliegt daher einer politischen Mehrheitsentscheidung im nationalen Gesetzgebungsorgan.

Welche militärischen Instrumente bei der TOK-Bekämpfung von Staaten theoretisch genutzt werden können und mancherorts auch eingesetzt werden, soll die Tabelle 1 veranschaulichen.

Eine weitere Frage, die sich im Zusammenhang mit der inneren und äußeren Sicherheit stellt, ist, ob die TOK zu einer Bedrohung werden kann, die den Einsatz von Instrumenten der Äußeren Sicherheit nicht auf dem eigenen Territorium, sondern im Ausland zulassen würde. Diese Fragestellung ergibt sich vor allem auch dadurch, dass in der EU-Sicherheitsstrategie (ESS), schwache Staaten als Basis für TOK-Netzwerke gelten und somit Sicherheit der EU-Staaten bedrohen. In diesem Dokument wird der TOK die Eigenschaft zugeschrieben, dass sie die „globale Politikgestaltung untergräbt“.<sup>50</sup>

## **9. Westbalkan und Transnationale Organisierte Kriminalitätsbedrohungen in Österreich**

Bei der Darstellung der OK als Bedrohungsform für die EU wurde in der ESS der Balkan als Ursprungsregion besonders hervorgehoben. Laut der Sicherheitsstrategie der EU wird der Drogen- und Menschenhandel, vor allem der Handel von Frauen, von OK-Netzwerken aus dem Balkan betrieben. „90% des Heroins in Europa stammt aus Mohn aus Afghanistan, wo vom Drogenhandel Privatarmeen unterhalten werden. Der Drogenvertrieb findet überwiegend über kriminelle Netze auf dem Balkan statt, auf deren Konto auch 200.000 der weltweit 700.000 Fälle von Frauenhandel gehen.“<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Vgl. Europäische Sicherheitsstrategie (S. 4)

<sup>51</sup> Vgl. Europäische Sicherheitsstrategie (S. 5)

Der Grund für die Stärke der OK-Gruppen aus der Balkanregion insbesondere der Westbalkanstaaten (Kroatien, Bosnien und Herzegowina, Serbien, Montenegro, Kosovo, Mazedonien und Albanien) ist auf mehrere Ursachen zurückzuführen.<sup>52</sup> Diese Staaten haben aufgrund der Kriege in den 1990er Jahren, deren Nachwirkungen bis heute ein Sicherheitsrisiko für regionale Stabilität darstellen, günstige Voraussetzungen für die Entfaltung von grenzüberschreitenden OK-Gruppen geschaffen. Durch die Kriege und die nach wie vor anhaltenden Spannungen, sowie Systemtransformation vom kommunistischen Einparteiensystem zur Demokratie sind diese Staaten durch schwache Rechtsstaatlichkeit gekennzeichnet. Hohes Maß an Korruption in der Politik und der öffentlichen Verwaltung, die weitverbreitete Armut und eine sehr hohe Arbeitslosigkeit sind bei der Beurteilung von TOK-Bedrohungen zu berücksichtigen.

Österreichs Sicherheitsinteressen auf dem Westbalkan spiegeln sich durch die Beteiligung an der Friedensmission im Rahmen der European Union Force (EUFOR) ALTHEA in Bosnien und der NATO geführten KFOR im Kosovo wider. In der EUFOR sind gegenwärtig 374 Soldaten des ÖBH eingebunden. Das größte österreichische Auslandskontingent befindet sich mit 584 Soldaten im Kosovo.<sup>53</sup> Bedeutend für die österreichische Sicherheit ist auch die Tatsache, dass viele Menschen aus den Staaten des Westbalkans nach Österreich zugewandert sind und hier starke Diasporagemeinden bilden. Dadurch haben gesellschaftspolitische Entwicklungen in diesen Ländern direkten Einfluss auf Österreich, was besonders im Hinblick auf die TOK-Bedrohungen bedeutend ist.

Laut offiziellen Statistiken leben 207.000 Personen aus Serbien, Montenegro und Kosovo in Österreich. Aus Bosnien und Herzegowina<sup>54</sup> haben sich 130.000, aus Kroatien 70.000 und aus Mazedonien 22.000 Per-

---

<sup>52</sup> Die Ostbalkanstaaten (Rumänien und Bulgarien) waren durch die schlechte Wirtschaftslage und der hohen Arbeitslosigkeit nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime beeinträchtigt und dies führte zur Bildung von TOK-Gruppen, deren Bedeutung zwar zunimmt, jedoch nicht jener aus den Westbalkanstaaten erreicht.

<sup>53</sup> Vgl. Österreichisches Bundesheer: Auslandseinsätze des Bundesheeres - Zahlen, Daten, Fakten, <http://www.bmlv.gv.at/ausle/zahlen.shtml>

<sup>54</sup> In weiterer Folge wird aus Gründen der Lesbarkeit für den Gesamtstaat Bosnien und Herzegowina begrifflich nur Bosnien genannt.

sonen in Österreich niedergelassen.<sup>55</sup> Zwar werden die Personen aus dem Kosovo in offiziellen Statistiken mit Serben und Montenegrinern zusammengefasst, stellen jedoch die kleinste Diasporagemeinde aus den Staaten des ehemaligen Jugoslawien dar. Gemäß Fremdenstatistik hatten mit Stand 31.01.2011 insgesamt 9.778 Personen aus dem Kosovo einen aufrechten Aufenthaltstitel in Österreich.<sup>56</sup>

Die OK-Gruppen aus dem Balkan sind in Österreich in allen Bereichen der OK aktiv und stellen daher eine Bedrohung für die innere Sicherheit dar. Das Schwergewicht der OK-Aktivitäten dieser Tätergruppen liegt beim Drogen- und Menschenhandel sowie der organisierten Einbruchskriminalität.<sup>57</sup> Vor allem der Drogenhandel wird in Österreich von Straftätern aus den Westbalkanstaaten stark beherrscht, wobei die Balkanroute für den Transport von Heroin nach Österreich eine entscheidende Rolle spielt.<sup>58</sup> Speziell was den Heroinhandel betrifft, hat für Österreich das Kosovo einen besonderen Stellenwert. Gemäß Experten des österreichischen Bundeskriminalamts (.BK) werden 80% des Heroins in Österreich über das Territorium des Kosovo nach Österreich transportiert.<sup>59</sup> Das Heroin oder deren Vorgängersubstanzen werden im Kosovo verarbeitet, zwischengelagert oder nur weitertransportiert.<sup>60</sup> Beim Abwickeln von illegalen Geschäften kooperieren in der Regel Straftätergruppen aus den Westbalkanstaaten, jedoch werden Machtverteilungskämpfe zwischen OK-Akteuren aus den ehemaligen jugoslawischen Staaten auch in Öster-

---

<sup>55</sup> Vgl. Statistik Austria und Kommission für Migrations- und Integrationsforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften: Migration und Integration – Zahlen, Daten, Indikatoren 2010, Wien 2010 (S. 24)

<sup>56</sup> Vgl. Bundesministerium für Inneres, Sektion III: Fremdenstatistik, Jänner 2011 (S. 4) [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_Niederlassung/statistiken/files/2011/Fremdenstatistik\\_2011\\_01.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/2011/Fremdenstatistik_2011_01.pdf)

<sup>57</sup> Vgl. Bundesministerium für Inneres und Bundesministerium für Justiz: Sicherheitsbericht 2008 (S. 341)

<sup>58</sup> Bundesministerium für Inneres, Bundeskriminalamt: Suchtmittelbericht 2010, Wien 2011 (S. 11)

<sup>59</sup> Interview mit Beamten des Bundeskriminalamtes, geführt von Rastislav Báčora am 17. März in Wien.

<sup>60</sup> Trotz dieses Befundes sind Personen aus dem Kosovo bei Festnahmen im Zusammenhang von Drogenhandel nicht betroffen. Bei den von der Polizei im Zusammenhang von Drogendelikten festgenommen Personen aus den Staaten des Westbalkans waren die meisten aus Serben, Bosnier und Kroaten. Vgl. Bundesministerium für Inneres, Bundeskriminalamt: Suchtmittelbericht 2010 (S. 48)

reich mit Waffengewalt ausgetragen, wie ein Mord in Wien im Jahr 2006 und der Schusswaffengebrauch zwischen rivalisierenden Gruppen im Jahr 2008 belegt.<sup>61</sup>

## 10. Organisierte Kriminalität im Kosovo

Aufgrund des Einsatzes österreichischer Soldaten im Kosovo sowie den starken lokalen und international sehr gut vernetzten OK-Gruppen lassen sich an diesem Beispiel OK-Bedrohungen für Angehörige des ÖBH gut darstellen. Grundsätzlich weist das Kosovo mit seinen 2,1 Millionen Einwohnern auch zwölf Jahre nach dem Krieg<sup>62</sup> Attribute eines schwachen Staates auf. Das wesentliche Kriterium bei dieser Beurteilung ist die nicht vollständige Kontrolle der Zentralregierung über das gesamte Territorium.<sup>63</sup> Diese Situation wird sowohl von serbischen als auch von albanischen OK-Gruppen bei der Begehung von grenzüberschreitenden Straftaten genutzt.<sup>64</sup> Zudem ist die Korruption in einem Maße verbreitet, dass diese von der Weltbank als ein Hauptgrund für das Fehlen der un-

---

<sup>61</sup> Vgl. Bundesministerium für Inneres und Bundesministerium für Justiz: Sicherheitsbericht 2008 (S. 341)

<sup>62</sup> Im Jahr 1998 brachen im Kosovo zwischen den, von serbischen Machthaber Slobodan Milosevic geführten Sicherheitstruppen (Armee- und Polizeieinheiten) und der kosovoalbanischen „Befreiungsarmee des Kosovo / Ushtria Çlirimtare e Kosovës“ (UCK) offene Kriegshandlungen, die durch den Einsatz der NATO-Luftstreitkräfte im Juni 1999 beendet wurden. Im Krieg sind zwischen 9.000 und 12.000 Albaner und 3.000 Serben getötet worden. Viele der Getöteten waren Opfer von Kriegsverbrechen. Vgl. Carla del Ponte: Im Namen der Anklage – Meine Jagd auf Kriegsverbrecher und die Suche nach Gerechtigkeit, Frankfurt am Main, 2009 (S. 61)

<sup>63</sup> Im Norden des Kosovo leben ca. 70.000 Serben, die die Autorität der kosovarischen Institutionen ablehnen und sich nach den serbischen Gesetzen und Verwaltungsordnung richten. In der Realität aber werden weder serbische, kosovarische noch internationale Gesetze effektiv exekutiert, womit das Nordkosovo einem Gesetzesleeren Raum gleichkommt. Vgl. International Crisis Group: The Rule of Law in Independent Kosovo, Europe Report N°204 – 19 May 2010 (S. 18), <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/balkans/kosovo/204%20The%20rule%20of%20Law%20in%20Independent%20Kosovo.pdf>

<sup>64</sup> Vgl. Der Standard: „Wir haben kein Interesse Spezialeinheit zu entsenden“, Interview mit Bajram Rexhepi, 16. September 2011, <http://derstandard.at/1315006498372/Wir-haben-kein-Interesse-Spezialeinheit-zu-entsenden>

bedingt notwendigen Auslandsinvestitionen bezeichnet wird.<sup>65</sup> Ein weiteres wesentliches Kriterium sind die schwachen Institutionen der Polizei und der Justiz besonders im Bereich der OK-Bekämpfung.<sup>66</sup> Die Armut der Bevölkerung (45% Leben unter der Armutsgrenze) sowie die extreme Arbeitslosigkeit stärken zusätzlich das Potential von OK-Netzwerken.

Die OK-Gruppen und die von ihnen ausgeübten Straftaten haben zusammen mit der Korruption eine derartige Qualität und Quantität im Kosovo erreicht, dass sie von diplomatischen Vertretern der internationalen Staatengemeinschaft als eine der größten Bedrohungen für die Stabilität des Kosovo betrachtet werden. „Organized crime and corruption have been characterized as the biggest threats to the stability of Kosovo and the sustainability of its institutions.”<sup>67</sup> Neben Drogen-, Menschen- und Waffenhandel, wird auch Menschen- und Zigarettenschmuggel sowie Kfz-Schieberei betrieben. Der dabei erzielte Tagesumsatz wird auf 1,5 Millionen Euro oder 550 Millionen Euro pro Jahr geschätzt.<sup>68</sup> Das Hauptbetätigungsfeld von OK-Gruppen im Kosovo bleibt allerdings der illegale Handel mit Drogen. Schätzungen von internationalen Experten zufolge werden über das Kosovo monatlich 4-5 Tonnen Heroin geschmuggelt.<sup>69</sup> In diesem Kontext ist zu betonen, dass vor allem die Präsenz internationaler Organisationen, insbesondere von ausländischen Soldaten, das Angebot nach illegalen Gütern und Dienstleistungen (Drogen, Prostitution im Zusammenhang mit Menschenhandel) erhöhen und dadurch lokale OK-Gruppen gefördert werden. Am Beispiel des Kosovo wird dieser Zusammenhang besonders deutlich.<sup>70</sup> Zwar hat sich das

---

<sup>65</sup> World Bank: Kosovo Unlocking Growth Potential: Strategies, Policies, Actions A Country Economic Memorandum, Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region, 29. April 2010 (S. 21), [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/05/27/000333038\\_20100527043201/Rendered/PDF/531850ESW0P112101Official0Use0Only1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/05/27/000333038_20100527043201/Rendered/PDF/531850ESW0P112101Official0Use0Only1.pdf)

<sup>66</sup> Vgl. International Crisis Group: The Rule of Law in Independent Kosovo (S. i)

<sup>67</sup> United Nations Security Council: Report of Kai Eide: A Comprehensive Review of the Situation in Kosovo, (S. 13), <http://www.unosek.org/docref/KaiEidereport.pdf>

<sup>68</sup> Institut für Europäische Politik: Operationalisierung von Security Sector Reform (SSR) auf dem Westlichen Balkan (S. 53)

<sup>69</sup> Vgl. Helmut Kramer, Vedraz Džihic: Die Kosovo Bilanz – Scheitert die internationale Gemeinschaft?, Wien 2005 (S. 154)

<sup>70</sup> Maximilian Edelbacher, Erfahrungswert aus langjähriger Berufserfahrung.

Ausmaß des Menschenhandels wegen der Reduzierung der KFOR von ursprünglich 50.000 im Jahr 2000 auf 5.872 im August 2011 vermindert<sup>71</sup>, trotzdem bleibt der Frauenhandel nach wie vor ein sehr lukratives Geschäft.

Bei der Ausübung der grenzüberschreitenden Straftaten arbeiten Albaner auch mit Serben zusammen. Die Letzteren haben in ihrem Heimatgebiet jedoch nicht die gleichen Voraussetzungen und sind stärker den Maßnahmen von Strafverfolgungsbehörden ausgesetzt.<sup>72</sup> Kole Krasniqi fasst die wesentliche Charakteristik der OK-Gruppen im Kosovo wie folgt zusammen:

- „Aggressivität;
- Gewaltbereitschaft;
- Familiäre Beziehungen;
- Aufbauen einer vertikalen Hierarchie durch Gewalt;
- Spezifische Organisation der kosovarischen, kriminellen Gruppen im Ausland;
- Zusammenarbeit mit verschiedenen kriminellen Gruppen oder Organisationen;
- Verbindung zu verschiedenen staatlichen und politischen Strukturen.“<sup>73</sup>

Durch die personelle und strukturelle Verbindungen von Kriminellen und Politikern sowie die Durchdringung der öffentlichen Verwaltung durch OK-Akteure, erhalten kriminelle Strukturen im Kosovo eine besondere Machtposition und sind vor Strafverfolgung gefeit. „Das organisierte Verbrechen hat im Kosovo eine so dynamische Entwicklung genommen, dass verschiedene staatliche Funktionäre und mit der Untersuchung von Straftaten und dem Vorgehen gegen Kriminelle betraute Per-

---

<sup>71</sup> NATO Kosovo Force:  
[http://www.nato.int/kfor/structur/nations/placemap/kfor\\_placemat.pdf](http://www.nato.int/kfor/structur/nations/placemap/kfor_placemat.pdf)

<sup>72</sup> Die Zerschlagung der wichtigsten serbischen OK-Gruppe, des „Zemun-Klans“, erfolgt im Jahr 2003 nachdem Mitglieder dieser Straftätergruppe in die Ermordung des serbischen Premiers Zoran Djindžić involviert waren.

<sup>73</sup> Kolë Krasniqi: Einige Merkmale des organisierten Verbrechens in Kosovo und in den übrigen Balkanstaaten, Wien 2009 (S. 3ff), [http://www.polizei-newsletter.de/documents/Krasniqi\\_DasOrganisierteVerbrechenImKosovo.pdf](http://www.polizei-newsletter.de/documents/Krasniqi_DasOrganisierteVerbrechenImKosovo.pdf)

sonen korrumpiert wurden. Manchmal sind die Verbindungen so eng, dass es schwierig ist, zwischen dem Kriminellen und dem korrumpierten Staatsbeamten zu unterscheiden.“<sup>74</sup> Eine enge Vernetzung zwischen Politikern, Behörden und OK-Gruppen, stellt nicht nur ein Hindernis für die demokratische Entwicklung des Landes dar, sondern auch eine Bedrohung für die Angehörigen der internationalen zivilen und militärischen Missionen.

## 11. KFOR gegen Organisierte Kriminalität im Kosovo

Festzuhalten gilt zunächst, dass OK-Akteure ihren illegalen Geschäften nachgehen wollen und möglichst alle Konfrontationen mit internationalen Organisationen insbesondere mit KFOR-Soldaten meiden. Daher sind direkte Angriffe mit Waffengebrauch gegen Soldaten zwar unwahrscheinlich aber unter besonderen Voraussetzungen nicht auszuschließen. Dass Interesse der OK-Akteure besteht in der Regel nur in der finanziellen oder persönlichen Gewinn- und Machtmaximierung.<sup>75</sup> OK-Gruppen können allerdings auch gegen internationale Soldaten aktiv werden, wenn sie sich selbst bedroht fühlen oder Geschäftsverluste befürchten.

Oliver Minitz und Torry House meinen, dass bei Friedenseinsätzen erst dann militärisch gegen die OK vorgegangen werden sollte, wenn von OK-Gruppen eine besondere Bedrohung für die Sicherheitslage ausgeht. “When the threat of force by OC groups becomes so extreme as to be a fundamental impediment to a safe and secure environment, it then becomes a military problem to be confronted by peacekeepers.”<sup>76</sup>

Aufgrund der Sicherheitsbedrohungen, die von OK-Gruppen für die Sicherheitslage bestehen, sind KFOR-Soldaten zusammen mit internationalen und lokalen Strafverfolgungsbehörden aktiv an der OK-Bekämpfung beteiligt. Dazu zählen unter anderem temporäre Check-

---

<sup>74</sup> Ebd. (S. 6)

<sup>75</sup> Vgl. Oliver Minitz, Torry House: Focused operations against organized crime in a mature peace operations environment, Military Intelligence Professional Bulletin, July-Sept 2007, [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_m0IBS/is\\_3\\_33/ai\\_n31128428/pg\\_6/?tag=mantle\\_skin;content](http://findarticles.com/p/articles/mi_m0IBS/is_3_33/ai_n31128428/pg_6/?tag=mantle_skin;content)

<sup>76</sup> [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_m0IBS/is\\_3\\_33/ai\\_n31128428/pg\\_5/?tag=mantle\\_skin;content](http://findarticles.com/p/articles/mi_m0IBS/is_3_33/ai_n31128428/pg_5/?tag=mantle_skin;content)

points, und Beteiligungen an Hausdurchsuchungen, die oft aufgrund von nachrichtendienstlichen Erkenntnissen eingeleitet werden. Bei der Informationsgewinnung über OK-Akteure und deren illegale Aktivitäten muss von militärischen Elementen mit großer Vorsicht vorgegangen werden.<sup>77</sup> Bei konkreten militärischen Aktionen wie Checkpoints und Hausdurchsuchungen spielt der Zeitfaktor eine wesentliche Rolle, da sich Informationen darüber schnell verbreiten und der Erfolg dadurch vermindert wird, wie der italienische Brigadekommandant Danilo Ericco in einem Interview feststellte: "Patrol activities and the operation of temporary, mobile checkpoints often alternate with each other as they become known quickly and thus lose their effectiveness." Danilo Ericco bestätigte, dass diese Maßnahmen aufgrund nachrichtendienstlicher Information erfolgten. "Most of the checkpoints are prepared as the result of some type of intelligence activity."<sup>78</sup> Dass die KFOR gegen OK vorgeht, wurde ebenfalls unmissverständlich klargestellt. "Organized Crime is spread all over Kosovo. It is mainly dealing with weapons, car robbery, drug trafficking, prostitution, and money laundering. UNMIK and KFOR are working together in the struggle against Organized Crime."<sup>79</sup> Im Februar 2011 beteiligten sich EULEX und KFOR gemeinsam an einer Aktion, die direkt gegen die OK im Nordkosovo gerichtet war. Bei Durchsuchungen von Privat- und Firmenobjekten wurden drei Personen festgenommen.<sup>80</sup> Da EULEX mit KFOR gegen OK-Gruppen aktiv ist, können sich dadurch auch direkte Bedrohungen für das militärische Personal ergeben. Einschüchterungen und Bedrohungen sind vor allem EULEX-Polizisten ausgesetzt, die zu viel über illegale Machenschaften in Erfahrung bringen oder zu engagiert ihren Dienst ausüben. Im August 2011 wurde einem internationalen Polizisten mit Tätigkeitsfeld in der Stadt Prizren eine Granate am Auto angebracht, die jedoch nicht explodierte.<sup>81</sup>

---

<sup>77</sup> Vgl. ebd.

<sup>78</sup> Danilo Ericco im Interview, zitiert von NATO Kosovo Force: MNB-SW highlights its efforts in Kosovo, 17.03.2007, [http://www.nato.int/kfor/docu/inside/2004/ik\\_040803aa.htm](http://www.nato.int/kfor/docu/inside/2004/ik_040803aa.htm)

<sup>79</sup> Danilo Ericco im Interview, ebd.

<sup>80</sup> Vgl. EULEX: EULEX-KFOR operation in northern Kosovo to tackle organised crime, 03.03.2011, <http://www.eulex-kosovo.eu/en/pressreleases/0124.php>

<sup>81</sup> EULEX-Polizist im Gespräch mit Rastislav Báčora, 10.08.2011 in Prizren

## 12. Bedrohungen für das ÖBH

Der Einsatzort im Kosovo ist deshalb besonders bedeutend, weil einerseits OK-Gruppen alle Bereiche des öffentlichen Lebens durchdrungen haben und andererseits illegale Güter sowie Dienstleistungen angeboten werden. Somit werden österreichische Soldaten auf unterschiedlichen Entscheidungsebenen mit OK-Akteuren konfrontiert, die es nun zu analysieren und aufzuzeigen gilt. Bei der Relevanz der TOK-Problematik für das ÖBH im Kontext des Auslandseinsatzes im Kosovo, sind unterschiedliche Ebenen zu berücksichtigen. Dabei sind vor allem die Vorgänge während der Friedensmission wichtig, in denen es zu Berührungspunkten zwischen lokalen OK-Gruppen und österreichischen Soldaten kommen kann. Berücksichtigt werden müssen auch jene Einflüsse, die noch nach der Repatriierung in die Heimat auf die Soldaten einwirken.

Die Bedrohungen ausgehend von OK-Gruppen für Angehörige des Bundesheeres sind nicht nur bei konkreten Maßnahmen wie z.B. bei gemeinsamen Aktionen mit der EULEX gegen die Straftäter gegeben, sondern diese können sich auch während des normalen Dienstbetriebes ergeben. OK-Akteure treten mit Soldaten in Kontakt, wenn sie sich einen finanziellen oder persönlichen Nutzen daraus erwarten. Das wesentliche Kriterium dabei ist, dass Soldaten potentielle Kunden für illegale Güter und Dienstleistungen aber auch wichtige Informationsträger sind. Somit sind Soldaten für Kriminelle als Abnehmer für ihre „Produkte“, als Informanten und sogar Mittäter bei der Ausübung von illegalen Machenschaften nützlich.

Aufgrund der Finanzerlöse durch das Anbieten von illegalen Gütern und Dienstleistungen haben OK-Gruppen Interesse an der Herstellung von Kontakten zu Soldaten und in weiterer Folge am Erhalt von Beziehungen zu diesen. Die von OK-Gruppen angebotenen Güter und Dienstleistungen können sein:

- Raubkopien von Musik- und Video CD's, gefälschte Markenkleidung, Kosmetik Parfüms, Schmuck und Uhren
- Gestohlene Kunstgegenstände und andere Waren
- Weiche und harte Drogen

- Sexuelle Dienste von Prostituierten

Zugleich sind OK-Akteure aber auch daran interessiert, die militärischen Strukturen zu infiltrieren, um an Informationen über mögliche Gegenmaßnahmen zu gelangen. Die Absicht könnte aber auch darin bestehen, militärische Entscheidungsträger soweit zu beeinflussen dass Aktionen gegen konkurrierende kriminelle Straftätergruppen eingeleitet werden. Ausgehend von dieser Sachlage besteht somit seitens der OK-Gruppen ein vielschichtiges Interesse an KFOR-Soldaten. Daher können theoretisch alle österreichischen Soldaten während des Auslandseinsatzes im Rahmen der dienstlichen Funktion und auch während der Freizeit mit OK-Akteuren in Berührung kommen. Dies kann auf unterschiedliche Weise, die in weiterer Folge für den einzelnen Soldaten als auch für die militärische Sicherheit zu einer Bedrohung wird, erfolgen. Mögliche Szenarien sind<sup>82</sup>:

- Unvorsichtige Verhaltensweisen (z.B. durch auffälliges und/oder provokatives Verhalten, Betreten von nicht erlaubten Etablissements)
- Bewusstes Begehen verbotener Handlungen (z.B. Drogenkonsum, gezieltes Aufsuchen von Prostituierten)
- Ausübung des Dienstes nach Vorschrift (z.B. in Rahmen von Gesprächs- und Verhandlungspartner der lokalen Behörden und Politikern, Vermietern von Kfz und anderen Geschäftspartnern)
- Durch Zufall (z.B. eine Patrouille wird Zeuge bei einer Straftat mit Bezug zu OK)

Die Kontaktaufnahme passiert nicht immer unbewusst und zufällig, denn die OK-Akteure haben ja selbst ein Interesse an „geschäftlichen“ Beziehungen mit Soldaten und wenden bei ihren Anbahnungsversuchen oft nachrichtendienstliche Techniken und Methoden an. Dabei werden Soldaten von OK-Akteuren unter folgenden Aspekten beurteilt:

- Ansprechbarkeit

---

<sup>82</sup> Angehörige der FHUMINT Abteilung im Gespräch mit Rastislav Báchora, 14.09. 2011 in der Auslandseinsatzbasis des ÖBH.

- Welchen Soldaten kann man auf welche Weise ansprechen?
  - Welche persönlichen Interessen und/oder Neigungen hat ein Soldat?
- Zugänge
    - Zu welchen militärischen und/oder zivilen Personenkreisen und Informationsträgern hat ein Soldat Zugänge im Einsatzraum?
    - Welche Zugänge hat der Soldat in der Heimat?
    - Lassen sich über diesen Soldaten Kontakte zu Funktionsträgern aus Politik und anderen Behörden herstellen?
- Motivation
    - Welche Motivation hat ein Soldat bei einer möglichen Zusammenarbeit?
    - Ist es eine freiwillige Kooperation beruhend auf Geld und Image oder beruht diese auf Respekt und Angst?
- Entwicklungsmöglichkeiten
    - Welche Möglichkeiten der weiteren beruflichen und/oder privaten Entwicklung hat ein Soldat?
    - Welchen Nutzen hat man von einer Person kurz-, mittel- und langfristig?<sup>83</sup>

Bei der Kontakthanbahnung ist zunächst die Ansprechbarkeit von Soldaten bedeutend, denn darauf beruhen dann die weiteren Vereinnahmungsmaßnahmen durch OK-Akteure. Bei der Frage nach den unmittelbaren Zugängen ist zu klären, welche Interessen von OK-Gruppen an Soldaten bestehen könnten. Aus der Beantwortung dieser Frage lässt sich auch ein Bedrohungsfaktor ableiten. Weiterführende Fragestellungen sollen den Sachverhalt konkretisieren. Die zentrale Frage lautet aber: Welcher Soldat in welcher Funktion ist für die OK nützlich?<sup>84</sup> Ist es:

---

<sup>83</sup> Ebd.

<sup>84</sup> Ebd.

- der Korporal von der Verwaltung, der Zugang zu Lagerhallen hat?
- der Leiter einer Betreuungseinrichtung mit Kontakt zu vielen Soldaten, die gern Alkohol konsumieren und Spaß auch mit lokalen Frauen haben wollen?
- der Kompaniekommandant, der Personenkontrollen durchführt und Informationen über die anstehenden Hausdurchsuchungen hat. In einer Gegend, wo OK-Gruppen stark vorhanden sind?
- der Bataillonskommandant, der sich mit dem Polizeikommandanten und Bürgermeister sowie mit anderen KFOR-Kommandanten der höchsten Dienstgrade trifft und daher Zugang zu sensiblen Informationen hat?

### **13. Faktor Angst**

Das nachrichtendienstliche Vorgehen von OK-Gruppen beinhaltet, dass Kriminelle bemüht sind, persönliche und intime Informationen über den jeweiligen Soldaten zu bekommen, der von Nutzen sein könnte. Aufgrund der relativ kurzen Rotationszeiten, in der Regel sind es nur sechs Monate, muss von den OK-Gruppen zeitgünstig vorgegangen werden. In der Regel können in dieser kurzen Zeit keine Vertrauensverhältnisse aufgebaut werden und daher erscheint seitens der OK-Akteure die Erreichung der Motivation zur Zusammenarbeit beim Soldaten, speziell was Informationsträger anbelangt, über den Faktor Angst zu erfolgen. Daher sind folgende Fragen für die OK-Akteure entscheidend:

- Hat ein Soldat bewusst verbotene Handlungen gesetzt?
- Falls Ja:
  - Lässt sich der Soldat erpressen?
  - Welche Druckmittel können zum Einsatz kommen?
  - Können Abhängigkeitsverhältnisse gebildet werden?

Einer der stärksten und sicherlich unangenehmsten Formen für einen betroffenen Soldaten ist der Zwang zur Zusammenarbeit über den Faktor Angst. Wenn ein Soldat eine verbotene Handlung bewusst setzte und

z.B. die Dienste einer Prostituierten nutzte, dann macht er sich erpressbar. OK-Gruppen können dies ausnutzen und über Angst Handlungen beim Erpressten erzwingen. Dies kann die Angst um die eigene Karriere, das eigene Leben oder Leben und Gesundheit seiner Familienangehörigen sein. OK-Akteure können unter Androhung von Gewalt oder Preisgabe von Informationen über das Fehlverhalten Soldaten für die eigenen kriminellen Machenschaften gefügig machen. Dadurch entsteht eine direkte Bedrohung sowohl für den betroffenen Soldaten sowie sein engstes soziales Umfeld als auch für die militärische Sicherheit. Gerät jemand in so eine Situation, dann können oft auch langjährige Abhängigkeitsbeziehungen entstehen, die massive negative Folgen für die Sicherheit haben können. Besonders betroffen sind Personen, die eine Perspektive von Entwicklungsmöglichkeiten im Beruf und somit Zugang zu Informationen haben. OK-Gruppen können aber auch Fehlverhalten provozieren, um in weiterer Folge jemanden erpressen zu können.<sup>85</sup>

#### **14. „Walking out policy“**

In der Regel besteht Unkenntnis darüber, welchen Hintergrund lokale Ansprech- und Kooperationspartner von Soldaten im Einsatzort haben. Sowohl bei der Verrichtung des alltäglichen Dienstes, was die taktische militärische Entscheidungsebene betrifft, als auch bei zunächst harmlos wirkenden Kontakten mit Personen, können unter Umständen ernste Konsequenzen für die persönliche als auch militärische Sicherheit entstehen. Zu berücksichtigen sei vor allem die „walking out Policy“ im jeweiligen Einsatzraum, die im Kosovo im Vergleich zu Bosnien relativ strikt ist. Kurze Bedeutungserklärung wäre hilfreich Die Wahrscheinlichkeit außerhalb der Militärbasis mit OK-Akteuren bewusst oder unbewusst in Kontakt zu gelangen, ist sehr hoch. Betroffen sind im Kosovo vor allem Soldaten folgender militärischer Teilelemente:

- CIMIC (Civil Military Cooperation Team)
- NSE (National Support Element)
- PSYOPS (Psychological Operations)

---

<sup>85</sup> Ebd.

- LOGISTIC
- LOT/LMT (Liaison and Observation Team and Observation Team / Liasson and Monitoring Team)
- FHUMINT (Field Human Intelligence)
- NIC (National Intelligence Cell)
- CI (Counter Intelligence)
- SOF (Special Operations Forces)<sup>86</sup>

Zu berücksichtigen ist, dass im Rahmen des Dienstes unterschiedliche Personen und Berufsgruppen kontaktiert werden, die ein Nahverhältnis zu OK-Gruppen haben können. Dabei können Politiker und Behörden selbst mit OK-Akteuren in Verbindungen stehen, Opfers von diesen oder aber auch selbst Mitglieder von Straftätergruppen sein. Aus diesen dienstlichen Kontakten können Bedrohungen für das militärische Personal und die Sicherheit resultieren. Im Falle der Ermordung des Bürgermeisters von Suva Reka, Uke Bytyqi, im Oktober 2002 ist nicht restlos geklärt, ob politische Rivalitäten zwischen politischen Parteien oder doch kriminelle Machenschaften dahinter waren, beides ist nicht auszuschließen. Bedeutend für das österreichische Kontingent war die Ermordung des Bürgermeisters deshalb, weil sich das Camp der österreichischen KFOR-Soldaten seit 1999 in Suva Reka befindet und Uke Bytyqi ein wichtiger Ansprechpartner für den österreichischen Bataillonskommandanten auch in Sicherheitsangelegenheit war.

Ein weiteres Sicherheitsrisiko stellen auch die für die KFOR so wichtigen Local Employed Civilians (LECs), die eine breite Palette an notwendigen Hilfsdiensten erfüllen. Dabei können LECs selbst Mitglieder von OK-Gruppen sein, die sich um Infiltration in das militärische System bemühen oder aber auch Opfer eben solcher sein, die erpresst und bedroht werden, um Zugänge zu Soldaten zum Zwecke krimineller Handlungen zu schaffen. Die Frage lautet, wie diese lokalen Kräfte geschützt werden können? Nach Beendigung der Arbeitszeit sind die lokalen Mitarbeiter auf sich gestellt und somit möglichen Vereinnahmungen durch Kriminelle ausgesetzt. Umgekehrt ist auch jener Soldat, der die LECs anstellt besonders interessant für die OK-Gruppen. Zur Vorsicht

---

<sup>86</sup> Ebd.

sind auch jene Soldaten gemahnt, die Verträge mit lokalen Firmen, sei es für die Anmietung von Kfz, Lagerräumen oder Realisierung von Bauvorhaben im Rahmen von CIMIC-Projekten, abschließen. Um an Folgeaufträge zu kommen, können lokale Unternehmer mit Verbindungen zur OK für die Soldaten ein Risiko darstellen.

## **15. Gefahren in der Heimat**

Im Zusammenhang mit der persönlichen Entwicklung von Soldaten im Einsatz, ist auch der weitere berufliche Werdegang in der Heimat zu berücksichtigen. Hier können besonders Milizsoldaten von Interesse sein, deren zivilberufliches Umfeld die Ausübung von OK-Aktivitäten erleichtert. Ein LKW-Fahrer oder Spediteur, der in vielen europäischen Staaten unterwegs ist und Waren transportiert, kann genauso nützlich sein wie jemand von der freiwilligen Feuerwehr, der Freunde bei der Polizei im Heimatort hat. Diese Beispiele zeigen, dass jeder Einsatzsoldat, zumindest was eine theoretisch mögliche Entwicklung anbelangt, von Interesse sein und auch nach seiner Repatriierung von OK-Akteuren ausgenutzt werden könnte. Ein mögliches negatives Szenario ergibt sich aus den Problemen in der Heimat, da durch den Bezug zu kriminellen Gruppen wieder Abhängigkeitsverhältnisse entstehen. Damit ergibt sich sowohl für das Militär (Berufs- und Milizsoldaten) als auch für die zivile Gesellschaft ein gravierendes Potential für negative und destabilisierende Auswirkungen auf den jeweiligen Einsatz, aber auch auf das heimatliche Umfeld.

## **16. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Ein umfassender Ansatz im Sinne der dargebotenen Zugänge zum Comprehensive Approach ist für die Analyse und eventuelle Bekämpfung von organisierter Kriminalität unbedingt notwendig. Die Gefahrenpotentiale, nicht im Vorhinein bestimmbare Eigen- und Fremdbestimmung, sowie die ständige Veränderung der situativen Gegebenheiten innerhalb eines Einsatzes, sowie vor allem nach einer militärischen Akti-

on bedürfen eines gesamtheitlich geführten, akkordierten Vorgehens. Die Parameter, nach denen sich die Situation ändert, wie oben exemplarisch am Beispiel Kosovo dargestellt wurde, verlangen daher Maßnahmen auf zwei unterschiedlichen Ebenen:

Zum Ersten muss zwischen proaktiven (ist hier präventiv gemeint?) und reaktiven Maßnahmen unterschieden werden. Die proaktiven Maßnahmen stellen dabei den eigentlich umfassenden, weil auf Bedrohungen verschiedenster Art gerichteten, Anspruch dar. Sie sind meist zeit- und kostenintensiv, und müssen bereits in der Heimat, sprich: in der Ausbildung und nicht erst in der Einsatzvorbereitung (EVB) Platz greifen. Diese Maßnahmen sind daher von immenser Wichtigkeit, gleichwohl sind sie schwer zu messen und zu evaluieren. Vielmehr geht es dabei um Aufklärung von Sinn, Wissensvermittlung über Gesetzeslagen und Sozialisierung von Werten. Die reaktiven Maßnahmen stellen in diesem Zusammenhang die erfahrbaren und evaluierbaren Determinanten dar. Dies sind die messbaren Ergebnisse bei Dienstvergehen (Bestrafungen, etc.), nachträglichen strukturellen Maßnahmen (Kontaktvermeidung mit Verdächtigen, etc.) und Ähnlichem.

Zum Zweiten müssen die Maßnahmen mit dem Einsatzraum der eingesetzten Soldaten und anderer Personen korrespondieren. Als zentrale Kategorie stellt sich dabei die Frage, ob die jeweilige Person im Heimatland oder aber in einem internationalen Einsatz beschäftigt ist. Auch hier haben sich die Maßnahmen nach den jeweiligen Gesetzen, den Rules of Engagement (ROE) und ähnlichem zu richten. Analog ist auch die Herstellung von Verbindung mit der einheimischen Bevölkerung zu sehen, wo in manchen Fällen auch mit ansonsten dubios anmutenden Personen im Sinne der Auftragserfüllung zusammengearbeitet werden muss. Einerseits kann dies zum Zwecke des Truppenschutzes passieren, andererseits aber auch dazu, um noch größeres Leid im humanitären Einsatz von der Bevölkerung abzuhalten.

Um nun in dieser Maßnahmen im Sinne der Effektivität eingesetzter Mittel und der effizienten Auftragserfüllung vorangehen zu können, müssen folgende fünf Punkte bearbeitet bzw. mitbedacht werden:

1. Hintergrundinformationen müssen oftmals im Rahmen von spezieller Ausbildung und nicht erst in der EVB erfolgen. Dies beinhaltet auch Schulungen des Nachwuchskaders innerhalb der militärischen Ausbildung unter Einsatz von Experten aus dem Bundeskriminalamt. Durch den Einsatz dieser Fachleute könnte die Truppe sensibilisiert und besser aufgeklärt werden, sodass die Kontaktabahnung durch OK-Akteure oder ein vermeidbares Fehlverhalten der Soldaten nicht oder jedenfalls schwerer vor sich gehen. Vor allem dem Funktionspersonal, das sich stark mit der Bevölkerung auseinandersetzen hat, wie beispielsweise CIMIC oder Wellfare, gilt es dabei besonderes Augenmerk zu schenken. Dies gilt gleichermaßen für den Einsatzraum wie für den Dienst in Österreich.

2. Es muss ein Peer System von qualifizierten Mitarbeitern ausgebildet werden, das im Bedarfsfall Handlungsanweisungen, Hintergrundinformationen und Hilfestellung für von OK-Betroffenen, deren Kameraden und eventuell auch Angehörigen geben kann – Stichwort: Abkürzung ausschreiben (OKPS). Um dies leisten zu können, ist ein grundsätzlicher Auftrag ev. durch den Verteidigungsminister sowie eine erlassmäßige Weisung – wenn nicht Dienstvorschrift – zu erarbeiten, die einerseits die Ausbildung solcher Peers organisiert, andererseits aber auch die Rechte und Pflichten derselben regelt und in den gesetzlichen Gesamtzusammenhang stellt. Dieses OKPS könnte dem bereits in der Heerespsychologie bestehenden Peer-System, eingesetzt für Critical Incident Stress Management, rechtlich analog gleichgestellt werden.

3. In der Einsatzvorbereitung muss der Kommandantenausbildung sowie der Informationsweitergabe an die Kommandanten in Sachen TOK eine hohe Priorität eingeräumt werden. Die EVB, wie sie im ÖBH bereits besteht, ist an sich angemessen. Zur Absicherung müsste im Bedarfsfall die Möglichkeit sichergestellt werden, die Mannschaften mittels Verhaltenstraining, eventuell durch Rollenspiele oder ähnliche Verfahren, weiter zu sensibilisieren. Diese Bedarfsfälle sind dann gegeben, wenn bekannt ist, dass die Einheit in einem Gebiet eingesetzt werden soll, wo dementsprechend viele OK-

Aktivitäten zu erwarten sind, oder wenn es bereits OK-Fälle oder Verdachtsfälle innerhalb einer Einheit gegeben hat.

4. Als wichtigster Punkt für eine TOK-Prävention innerhalb des ÖBH erscheint allerdings die Vermittlung individueller Verhandlungstechniken. Dazu gehört es oftmals die Zusammenarbeit abzulehnen, auch wenn man sich aufgrund von Fehlverhalten erpressbar gemacht hat. Das bedeutet auch mit den richtigen Mitteln und dem gebührenden Augenmaß „nein“ sagen zu können, wenn die Gefahr einer Involvierung in TOK droht. Eine solche individuelle Schulung ist jedenfalls die sicherste Prävention für Problemstellungen, die sich im Soldatenalltag ergeben können, wenn ein Kontakt mit Protagonisten aus dem OK-Milieu droht oder zustande kommt.

5. Zur Bearbeitung und Implementierung jeglicher Maßnahmen ist jedenfalls ein militärstrategisches Konzept notwendig. Dieses Konzept sollte ein Strategiepapier beinhalten, das von Herangehensweise über Ausbildungsprinzipien bis hin zur Institutionalisierung der TOK-Abwehr innerhalb des ÖBH sowie die Zusammenarbeit mit anderen Ressorts (Innenministerium, .BK, etc.) regelt. Ein solches Konzept müsste aufgrund der Komplexität der Materie zusätzlich zur strategischen Dimension, die militärgeographischen Gegebenheiten eines Einsatzraumes, sowie psychologische und soziologische Determinanten involvieren. Ein solches Konzept fehlt derzeit völlig und wäre daher prioritär zu erarbeiten.

Zur interministeriellen Erarbeitung variabler Lösungen wäre daher zuerst ressortintern ein Steuerungskomitee (Entscheidungsebene) aus relevanten Entscheidungsträgern zu bilden, die gemeinsam mit Experten aus dem Innenministerium - insbesondere dem Bundeskanzleramt - mittels einer Planungsgruppe (Arbeitsebene) an einer Implementierung der vorgeschlagenen Modelle arbeiten. Aus den dargestellten Sachverhalten ergibt sich klar, dass TOK eine umfassende Bedrohung für Staat, Gesellschaft und Wirtschaft und vor allem Individuum ist, die nicht durch polizeiliche und militärische Mittel alleine, sondern nur mittels eines umfangreichen Gesamtansatzes bekämpft werden kann. Das ÖBH ist im internationalen Einsatz sowie im Heimatland von TOK betroffen und

dadurch auch bedroht. Die jeweilige Einzelperson, der/die SoldatIn könnte zudem die TOK vom Einsatzland nach Österreich tragen. Aus den vielfältigen Verstrickungen und den verschiedenartigen Prägungen der TOK ist dieser Bedrohung idealiter mittels eines umfassenden Lösungswegs zu begegnen: dem von uns vorgeschlagenen Comprehensive Approach.



# **Kritische Würdigung**

*Günther Barnett*

## **Die sicherheitspolitische Relevanz des Comprehensive Approach und mögliche Konsequenzen für die Streitkräfte**

### **Eine positiv-kritische Würdigung des LVAK-Symposiums 2011 sowie des dazu vorliegenden Sammelbandes**

„Der Comprehensive Approach ist tot, lange lebe der Comprehensive Approach“, könnte man - in Abwandlung eines berühmten und in vielen Kontexten verwendeten Sprichwortes - als erste Reflexion über das Thema des LVAK-Symposiums 2011 vermeinen. Nicht, dass die Veranstaltung oder die daran mitwirkenden Teilnehmer diesen Eindruck erweckt hätten. Nein, selbst das daraus entstandene publizistische Werk legt diese Annahme nicht im Entferntesten nahe. Im Gegenteil: beide Momente zeigen seine Notwendigkeit aber auch seine operative Begrenztheit als vorerst und zumeist „situationales Konzept“ (nach Andrea Riemer) auf. Damit sind aber auch schon die scheinbare Widersprüchlichkeit und das vorherrschende Missverständnis um den Comprehensive Approach (CA) und seine Wirksamkeit aufgezeigt und dargelegt. Meist verharren gängige CA-Analysen dazu an dieser Stelle und verwerfen damit das Konzept. In aller Regel folgt dann die Suche nach einem neuen – zumeist in das Gegenteil ausschlagende – Gedankenkonstrukt und die Kritiker (und manchmal auch Gegner) sehen sich bestätigt.

So geht es derzeit auch dem CA. Während die NATO in ihrem analytischen Verständnis und mit echten „lessons learnt“ untersucht, weshalb seine Operationalisierung noch so schwer ist und daher in den laufenden Einsätzen – insbesondere in Afghanistan – nicht umfassend bzw. an sich nur zu spät verwirklicht werden könnte. Gehen andere bereits so weit, das Ende des CA auszurufen und das Pendel in die Gegenrichtung ausschlagen zu lassen. Wer dieses Bild des Pendels auf die Sicherheitspolitik umlegt, wird selbst bei geringen physikalischen Kenntnissen rasch

erkennen, dass genau hier das Problem liegt. Die gute und teure „Unruhe“ einer Uhr, also ihr Herz und Kernstück des Motors, ist nicht dadurch gekennzeichnet, dass sie stark oder wild in zwei Richtungen ausschlägt – wie eine mittelalterliche Turmuhr - und dabei mühevoll versucht die Balance zu wahren oder wiederherzustellen. Sondern eine gleichmäßig konstante, manchmal mit hoher Frequenz versehene Bewegung treibt die ruhigsten und zuverlässigsten Uhren an. Wir brauchen daher mehr Beständigkeit, strategische Geduld und Bescheidenheit für den CA und seine Wirksamkeit im internationalen Krisen- und Konfliktmanagement (IKKM) und weniger Aufgeregtheit.

Es ist den Autoren des Sammelbandes und Ausrichtern der Veranstaltung dafür zu danken, dass diese Gedanken im Kontext gesammelt und in umfassender Weise dargestellt werden konnten. Der Beitrag von Andrea Riemer weist daher nicht nur auf die Entstehung des CA als operative Antwort auf eine komplexe Lage mit zu wenig zusammengeführter theoretischer Fundierung – und damit auch zu wenig Fähigkeitsentwicklung in der gegebenen und zu kurzen Zeit zur Umsetzung hin. Sie zeigt die daher notwendigen Schritte, wie das vorhandene Wissen aus Theorie und Praxis zusammengeführt werden könnte, auf und entwickelt die weiter. Ihre Vorstellung des *prismatischen Sicherheitsbegriffs* als theoretische Weiterentwicklung der *umfassenden Sicherheit* führt daher zur Integration neuester Erkenntnisse in bestehende Ansätze und nicht zu deren Widerlegung nur um ihrer selbst Willen. Dass sie so ganz nebenbei auch noch die tatsächlich fehlende Einordnung des CA in bereits davor bekannte Theoreme vornimmt, sei nur der guten Ordnung halber erwähnt und bedankt.

Die Schwierigkeit eines ernst gemeinten CA liegt ja darin, die zuvor beschriebene strategische Geduld und den anhaltenden Willen zu haben, gemeinsame Fähigkeiten über Akteurs- und Ebenengrenzen hinweg zu entwickeln, um dann jene Ziele zu erreichen, die man gemeinsam identifiziert und festgelegt hat. Die nationale Innenpolitik in postheroischen Gesellschaften scheint dafür nicht entsprechend robust ausgelegt zu sein. Daran ist der CA vorerst zwar noch nicht vollständig gescheitert, aber es bedarf großer Anstrengungen und Überzeugungskraft, um dem richtigen Konzept nach seinen ersten schweren Bewährungsproben die nötigen

Mittel zur Überwindung von Ressort- und Institutionsgrenzen und zur Durchdringung von überalterten kulturellen Mustern zu gewähren.

Markus Gauster hat am Beispiel Afghanistans deutlich dargelegt, woran es mangelt und woran zu arbeiten sein wird. Insbesondere die Ebenen- und Schnittstellenproblematik sowie der Abstimmungsbedarf zwischen unterschiedlichen Akteuren in abgestufter bzw. variabler Interaktion können nicht nur durch die „operativ“ Handelnden gelöst werden, sondern sie brauchen der grundlegenden Fixierung, die sich in Doktrinen, Konzepten, der Ausbildung und in übergreifenden Analysen sowie der gemeinsamen Strategie- und Zielformulierung aber auch der Fähigkeitsentwicklung davor widerspiegeln müssen. Auf nationalstaatlicher Ebene ist daher die Umsetzung eines CA nicht ohne gesamtstaatliche Planungs- und Engagementmechanismen denkbar bzw. umgekehrt sogar die Voraussetzung auf internationaler Ebene und vor Ort. Die neue Österreichische Sicherheitsstrategie, welche zurzeit in parlamentarischer Verhandlung steht, hat dies erkannt und zeigt jene Prozesse auf, die dazu notwendig wären um uns darauf gezielt vorzubereiten.

Damit ist aber auch bereits die Frage der besonderen Relevanz für die Streitkräfte angesprochen. Christian Riener und seine AG haben am Beispiel des Zusammenwirkens von an sich sehr nahe beieinander liegenden Organisationen des Sicherheitssektors – Militär und Polizei – an einem ganz konkreten und dennoch typischen Beispiel dargestellt, wo die Herausforderungen liegen (selbst nach 12 Jahren KOSOVO-Einsatz). Aber auch wie sie Effektorientiert und systematisch bearbeitet werden können. Dass dabei ein gemeinsamer Wille der Kommandanten vor Ort wesentliches Erfolgskriterium sein kann, liegt auf der Hand. Um dies aber nicht dem Zufall zu überlassen und da wir bei der gegebenen Akteurslage davon ausgehen müssen, dass in einem breiteren Spektrum diese Form der Koordination und Kooperation nicht erzwungen werden kann, bedarf es „selbstsynchronisationsfähiger und ständig lernender Organisationen“, die dann in der Lage sind derartige Führungspersonen hervorzubringen. Diese wiederum müssen sich in ihren Organisationen darauf verlassen können, dass ein gemeinsames Ziel selbst bei unterschiedlichster Kultur- und Werthaltung des jeweiligen Akteursrahmens umgesetzt werden kann.

Das moderne Militär hätte alle Voraussetzungen dafür derart adaptionsfähig zu sein und durch das Mittel der Transformation permanent daran zu wirken. Es wird auch an uns liegen, die Fähigkeit aufrecht zu erhalten und auch in Zeiten gesteigerter Herausforderungen – immer mehr Einsatznotwendigkeiten bei immer weniger Mittel – nicht zu verlieren. Eine umfassende Ausbildung – eigentlich Erziehung – des Soldaten und vor allem der Offiziere, die es ihnen ermöglicht in komplexen Situationen richtig zu entscheiden, ist Grundvoraussetzung dafür. Soldatisches Handwerkszeug alleine, greift dabei vermutlich zu kurz. Dieses muss gepaart sein mit einem umfassenden Verständnis von der (post)modernen Welt und der Rolle der Streitkräfte in dieser sowie Führungs- und Organisationsprinzipien, die dies strukturiert zur Wirkung bringen. Dies, auch vor dem Hintergrund des sogenannten „Four Block War“, in dem jede (Fehl)Entscheidung bereits auf Ebene einer militärischen Gruppe (durch einen „strategischen Korporal“), die durch omnipräsente Medien zeitnahe und global verfügbar ist, hochpolitische Folgen entwickeln kann.

Für ein solches Umfeld sind interkulturelle Kompetenz und Sprache wohl wirklich zwei der hervorstechendsten Fähigkeiten, die es zu festigen und auszubauen gilt. Hans Lampalzer hat dies in der ihm eigenen analytischen und sympathischen Form bereits während des Symposiums in derart anschaulicher Weise dargestellt, dass jedes Wort seines Beitrags zum Abbild der mündlichen Präsentation im Kopf wird, selbst wenn dieser nunmehr verstärkt den theoretischen Hintergrund umfassend darlegt. Seine Würdigung des Beitrags der Mitglieder seiner Arbeitsgruppe ist besonders charmant und passt zum Wesen des Begriffs „Symposium“ sowie zu seiner Zunft (ob er diese Anleitung beim allseits bekannten Kulturwissenschaftler Roland Girtler genommen hat, entzieht sich meinem Wissen).

Der sicherheitspolitische Stellenwert von Sprach- und Kulturkompetenz ist ein besonderes Merkmal österreichischer Soldaten und darf daher selbst bei geringeren Mitteln nicht abhanden kommen. Dies zu vernachlässigen, hieße den CA nicht richtig verstanden zu haben. Denn dieser drückt in seiner Herkunftssprache mehr als in deutschen Pendanten – umfassende oder vernetzte Sicherheit – neben diesen Bedeutungsinhalten

v.a. auch das „verstehende“ Element (to comprehend) aus. Allein daran erkennt man wohl, was Sprache bedeutet.

Bleibt noch auf den Beitrag der AG über Transnationale Organisierte Kriminalität (TOK) von Bachora, Edelbacher und Ertl einzugehen. An diesem Beispiel wird anschaulich, was zuvor bereits angedeutet wurde. Die Interdependenz von unterschiedlichen Politikfeldern und ihren spezifischen Manifestationen in einem gemeinsamen Aktionsraum und darüber hinaus die Wirkungsweise auf angrenzende oder entferntere Regionen und Ebenen. Wollen wir einen wirkungsvollen CA, so müssen wir dies mehr als bisher berücksichtigen. Und die TOK steht dabei, ohne den Beitrag abwerten zu wollen, nur für ein solches globales Politikfeld, dass seine Wirkung erzeugt. Auch wenn die Auswirkungen von Instabilität auf die Innere Sicherheit durch OK, ungewollte Massenmigration etc. am ehesten für den einfachen Rezipienten zu Hause nachvollziehbar sind. Denken wir aber auch an die europäische Fischereipolitik und ihren Einfluss auf die Piraterie am Horn von Afrika, die US-Drogenpolitik in Afghanistan und Lateinamerika oder die Welthandelspolitik und ihre Konsequenz für die landwirtschaftliche Substanzfähigkeit in weiten Teilen der Südhalbkugel.

Keine Maßnahme des IKKM, und sei sie noch so Effekt orientiert und abgestimmt, kann wirklich die Konfliktursachen erreichen, wenn globale oder regionale Strategien anderer Akteure und Politiken dagegen wirken. Es bleibt dann bestenfalls bei einem immer wiederkehrenden Versuch des „Befriedens“ von Konflikttreibern. Ein positiver Comprehensive Approach will aber *Konflikttransformation* erreichen. Dafür braucht es Zeit und Mittel, die in Summe weniger sein werden, als für das ständige Auf- und Ab von ausschlagenden Konfliktkurven aufgewendet werden (womit wir wieder beim Bild des Pendels angekommen wären). Es gilt daher, sich diese Zeit auch in der Reflexion über den Stellenwert des CA zu nehmen und durch entsprechende Mittelverwendung seine Umlegung auf gesamtstaatliche sicherheitspolitische Prozesse sowie die Streitkräfteplanung zu gewährleisten, sodass wir für künftige Herausforderungen besser gewappnet sind. Das LVAK-Symposium 2011 zum Comprehensive Approach sowie der vorliegende Sammelband dazu reihen sich diesbezüglich in jene Forschungsprozesse ein, die im Auftrag des Chefs des

Generalstabs zur Unterstützung der Implementierung eines CA im BMLVS und dem ÖBH seit 2009 aufgesetzt wurden. Für diese Grundlagenarbeit ist in Summe besondere Anerkennung auszusprechen und es darf erwartet werden, dass die Ergebnisse in künftige Überlegungen einfließen.

# Glossar

## Hinweise zum Glossar

Die gewählte einfache Darstellungsform des Glossars ist der Diskrepanz zwischen der notwendigen Knappheit des Anhangs eines Abschlussbandes und der Komplexität und Uneinheitlichkeit der Materie geschuldet. Die Form eines Sammelbandes erlaubt seinem begleitenden Glossar keine systematische und erschöpfende Darstellung der relevanten Terminologie(n), sondern erfordert eine streng durch den Inhalt der Beiträge vorgegebene Einschränkung der Begriffe. Damit ist gleichzeitig der Zweck dieses Glossars definiert: die im vorliegenden Sammelband verwendeten Fachbegriffe im Hinblick auf die kontextuelle Einbettung kurz zu definieren und übersichtlich darzustellen. Weiterführende Quellenangaben zur Terminologie finden sich in den Beiträgen des Sammelbandes selbst. Wo im Glossar eine Sonderquelle benutzt wurde, ist dies angemerkt.

Die kurze Begriffssammlung nährt sich aus einer wesentlich umfangreicheren Terminologiedatenbank (Termbank), die projektbegleitend zum Symposium am Sprachinstitut des Bundesheeres an der Landesverteidigungsakademie aufgesetzt wurde und die über das Symposium hinaus weiter gepflegt wird. Damit soll ein Beitrag zur Ergebnissicherung im Dienste der diesbezüglichen weiteren Forschung und Lehre an der Akademie geleistet werden. In jener Termbank sind – im Gegensatz zu dem vorliegenden Glossar – die in der computergestützten Terminologearbeit üblichen allgemeinen terminographischen Regeln und Konventionen berücksichtigt, die eine umfassende und fein granulいたe Darstellung von Inhalten erlauben. Auch können unterschiedliche Begriffsdefinitionen bzw. differierende Auffassungen von Konzepten dokumentiert werden, was Bewußtsein für und Übersicht über die real existierende Begriffslandschaft schafft. Dies ist Voraussetzung für den von Hans Lampalzer in seinem Beitrag thematisierten „Konsens zum Dissens“, der eine Interaktion von Akteuren trotz vorhandener begrifflicher Divergenzen erst ermöglicht. Im vorliegenden Glossar wurde jedoch bei der Darstellung der Begriffe eine Einschränkung auf die gängigste oder im jeweiligen

Beitrag gewählte Benennung sowie auf eine Kurzdefinition oder Erklärung vorgenommen, die den Konsens in den Arbeitsgruppen des Symposions widerspiegelt. Ob nun echte Definition oder bloße Erklärung – gewählt wurde, was im jeweiligen Fall dienlicher erschien.

Zur Auswahl der Begriffe muss gesagt werden, dass in der gegenständlichen Materie die Unterscheidung zwischen Allgemeinsprache und Fachterminologie sehr schwierig ist. Gehört zum Beispiel der Begriff *Sicherheit* in die Kategorie der Fachsprache – was seine Aufnahme in ein Fachglossar rechtfertigte – oder handelt es sich dabei um einen Begriff der Allgemeinsprache, der sich gerade durch seinen umfassenden (und daher schwer zu definierenden, d. h. einzugrenzenden) Begriffsinhalt als ein Schlüsselbegriff für die gegenständliche Materie eignet? Der Problematik des Sicherheitsbegriffs widmet sich Andrea Riemer zu Beginn ihres Beitrages.

Eine weitere redaktionelle Vorgabe war der Verzicht auf Verweise zwischen Glossareintrag und Textstelle(n). Diese Vereinfachung, wie auch die knappe Form im Allgemeinen, kam dem Zeitdruck entgegen, der durch das möglichst zeitnahe Erscheinungsdatum eines Abschlussbandes zu seinem anlassgebenden Symposion gegeben war. Auf die Erklärung von Abkürzungen wurde im Glossar verzichtet, da diese – der allgemeinen Praxis folgend – bei ihrer ersten Verwendung im Text ausgeschrieben werden oder sogar zusätzlich, wie im Beitrag von Markus Gauster, direkt im Anschluss an den Aufsatz in Listenform erläutert sind.

|                                    | <b>Definition/Erklärung</b>  |
|------------------------------------|--|
| 3-C-Ansatz                         | Kohärenz, Koordination und komplementäre Arbeitsteilung zwischen Akteuren und Institutionen  |
| Abstimmung                         | Konsultation zum Zweck der Harmonisierung von praktischem Handeln bezogen auf ein gemeinsames, übergeordnetes Ziel.  |
| Abwehr                             | Im Zusammenhang mit interkultureller Kompetenz bedeutet Abwehr, nicht gezwungen zu sein, bestimmte Denk- und Verhaltensweisen zu übernehmen. Auf diese Art und Weise soll vorhandene Differenz ermöglicht werden und eine Gruppe bzw. einzelne Mitarbeiter geschützt werden.   |
| Anarchie                           | bedeutet im vorliegenden Zusammenhang, dass Staaten in einem Wettbewerbsverhältnis zueinander stehen und eigenverantwortlich sind.   |
| Äußere Sicherheit                  | bezieht sich auf Gefahren, die von außen auf eine Gesellschaft oder einen Staat einwirken.   |
| Civil-Military Cooperation (CIMIC) | ist die auf den zivilen/militärischen Auftrag ausgerichtete Kooperation und Koordination zwischen zivilen Akteuren (lokale Bevölkerung und Verantwortungsträger, internationale und nationale wie nichtstaatliche Organisationen und Behörden) und militärischen Kräften im Rahmen von militärischen Operationen im Ausland. (Quelle: Militärlexikon des Österreichischen Bundesheeres – MilLex) |
| Civil-Military Coordination (CMCO) | CIMIC-Begriff der strategischen Ebene der EU bzw. der Europäischen Sich-   |

|  |  |
|--|--|
|  | cherheits- und Verteidigungspolitik – ESVP (Quelle: Militärlexikon des Österreichischen Bundesheeres – MilLex)   |
| Civil-Military Coordination (CMCoord)          | Die Führung eines essentiellen Dialoges ziviler und militärischer Akteure in humanitären Notfällen, der notwendig ist, um humanitäre Prinzipien zu verteidigen und zu fördern, Wettbewerb zu vermeiden, Inkonsistenzen zu minimieren, und, wenn es förderlich bzw. angemessen ist, gemeinsame Ziele zu verfolgen. (Quelle: Gauster, Markus. <i>Richtlinien und Wirkung Zivil-Militärischer Interaktion</i> . Wien 2010.  |
| Comprehensive Approach (CA)/Umfassender Ansatz | ist das Bestreben wesentlicher staatlicher, nichtstaatlicher und/oder internationaler Akteure/Beteiligter im Rahmen eines Krisenmanagementszenarios zielgerichtet und zweckorientiert gemeinsam und/oder gemeinschaftlich zusammenzuarbeiten ( <i>unity of effort</i> ), um einen von der Politik definierten und gemeinsam angestrebten Endzustand ( <i>shared goal</i> ) zu erreichen. Andrea Riemer erläutert weiter im Strategos21: „Der Begriff umfasst gemäß einem erweiterten Verständnis von Sicherheit eine gesamtstaatliche, d. h. interministerielle und interinstitutionelle Vorgehensweise, die im Regelfall bei krisenhaften Ereignissen einzusetzen ist. Auf internationaler Ebene meint es die Zusammenarbeit von Staaten und nichtstaatlichen Organisationen im Krisenfall. Es handelt sich dabei um die wohl anspruchsvollste Form der Kooperation, die wünschenswert ist, jedoch in der |

|  |   |
|--|---|
|  | Praxis bislang oft nicht oder nur unzureichend ist.“ (Riemer, Andrea. <i>Der Strategos21: In Umbruchzeiten erfolgreich führen</i> . Wien 2010.)   |
| Comprehensive Security/<br>Umfassende Sicherheit | geht über die militärische Sicherheit hinaus, wobei die Sektoren und Akteure je nach Wahrnehmung variieren. Dieser umfassende Sicherheitsbegriff gründet auf einem erweiterten Sicherheitsverständnis, das die inneren, die äußeren, die zivilen und militärischen Aspekte von Sicherheit ebenso umschließt wie die Kooperation zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. |
| Die drei Körbe                                   | Die Schlussakte der KSZE-Konferenz in Helsinki 1975 ist in drei sog. Körbe gegliedert. Korb eins: Gewaltverzicht, Unverletzlichkeit der Grenzen, Nicht-einmischung in innere Angelegenheiten, Selbstbestimmungsrecht der Völker; Korb zwei: wirtschaftliche, technische und ökologische Zusammenarbeit; Korb drei: Durchsetzung der Menschen- und Bürgerrechte.                     |
| <i>Do no harm</i> -Ansatz                        | Bestreben, durch Konfliktsensibilität die unvermeidlichen Nebenwirkungen von Hilfeleistungen im Rahmen von →IKKM möglichst gering zu halten. (Quelle: <i>Toolbox Krisenmanagement</i> . Stiftung Wissenschaft und Politik. Zentrum für Internationale Friedenseinsätze. Berlin 2011.)   |
| Entterritorialisierung                           | bedeutet in diesem Zusammenhang, das Partikulare, Einzelne in einen Gesamtzusammenhang des Geflechts an Akteuren zu verweben.   |

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| <i>Human security</i> -Prinzip | Schutz der lokalen Zivilbevölkerung im Rahmen von →IKKM vor (physischer) Gewalt, Not und Entbehrung. (Quelle: <i>Toolbox Krisenmanagement</i> . Stiftung Wissenschaft und Politik. Zentrum für Internationale Friedenseinsätze. Berlin 2011.)   |
| Hybridisierung                 | Darunter sind, im Zusammenhang mit interkultureller Kompetenz, kommunikative Prozesse zu verstehen, bei denen abweichende Denk- und Handlungsweisen unterstützt werden, ohne diese selbst zu übernehmen oder auch zu verstehen.   |
| Hybridität                     | Die Entstehung von etwas Neuem aus der Interaktion von zwei oder mehr Akteuren. Dieses Neue ist oft unintendiert und ungeplant. Hybridität ist ordnungsimmanent und ordnungsprägend (vgl. →Ordnung) und stellt eher den Normalfall, Nichthybridität eher die Ausnahme dar. (Riemer, Andrea. <i>Der Strategos21: In Umbruchzeiten erfolgreich führen</i> . Wien 2010.) |
| Hyper World                    | ist gekennzeichnet durch rasch ablaufende, sich überlagernde und ineinander verlaufende Prozesse, deren Anfang und Ende oft gar nicht identifizierbar sind.   |
| Hyper-Volatility               | ist gegeben, wenn Variablen sich über die üblichen Schwankungsbreiten hinaus und in einem überproportionalen Tempo bewegen.   |
| Innere Sicherheit              | bezieht sich auf Gefahren, die von innen auf eine Gesellschaft oder einen   |

|   |  |
|---|--|
|   | Staat einwirken.   |
| Institutionalisierte Kooperation                      | Regelmäßiges, auf Dauer angelegtes Zusammenwirken auf einer programmatischen Grundlage, die Aufgaben, Arbeitsabläufe und Strukturen festlegt (z. B. einige Modelle der Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan). Entscheidend ist die Regelmäßigkeit der Kooperation.   |
| Integrated Mission                                    | mit CA korrespondierendes Konzept der Vereinten Nationen (VN).   |
| Interaktion   | Generischer Oberbegriff für verschiedene Formen bzw. Grade der Vernetzung (von → Kommunikation bis → Kooperation) von Akteuren.  |
| Interkultur   | bezeichnet ein neues, gemeinsames kulturelles Repertoire, das sich infolge von Interaktion zwischen Individuen aus unterschiedlichen kulturellen Zusammenhängen bildet.  |
| Interkulturelle Kompetenz                             | Fähigkeit zur, oder zum Management von, Interaktion zwischen Menschen, die, in welchem Grad auch immer, unterschiedliche emotionale, kognitive oder verhaltensmäßige Orientierungen aufweisen. Meist manifestieren sich diese Orientierungen in normativen Kategorien wie Nationalität, ethnischer Zugehörigkeit oder Religion. Wesentlich ist zu betonen, dass es immer Menschen sind, die interagieren, nicht Gruppen. (nach Spitzberg 1989 QUELLE!!!) |
| Internationales Konflikt- und Krisenmanagement (IKKM) | Konfliktmanagement erfolgt vor oder nach gewaltsamen Auseinandersetzungen.   |

|                        |   |
|------------------------|---|
|                        | gen, Krisenmanagement in den gewalt-samen Phasen selbst. Nach der Herstel-lung eines sicheren Umfeldes kommt der Reform von Institutionen und Ab-läufen zur Vermeidung eines Rückfalls oder von Folgekonflikten- und Krisen entscheidende Bedeutung zu.   |
| Kommunikation          | Kommunikation ist die kleinste unteil-bare Einheit eines sozialen Systems und ein selektives Geschehen. Sie besteht aus der Selektion der Information und der Mitteilung durch den Sender (Ak-teur 1: „Alter“) und der Selektion der Annahme durch den Empfänger, die das Verstehen der Mitteilung mit ein-schließt (Akteur 2: „Ego“). Kommuni-kation kommt daher erst mit ihrem Ab-schluss im Verstehen zustande (nach Nikolaus Luhmann). Konträrer Ansatz: Man kann nicht nicht-kommunizieren (nach Paul Watzlawick). |
| Konflikttransformation | Wandel einer eher unvorteilhaften zu einer eher vorteilhaften Lage, ohne den Anspruch einer Beendigung oder Lö-sung eines Konfliktes zu stellen.  |
| Konsultation           | Einfachste Form des Zusammenwir-kens im Rahmen von →ZMI; betrifft den gezielten Informations- und Mei-nungsaustausch mit ausgesuchten Ge-sprächspartnern zu einem spezifischen Thema.   |
| Kooperation            | Gemeinsames Handeln bezogen auf ein gemeinsames konkretes Ziel (z. B. Pro-jektarbeit).  |
| Koordination           | Verbindliche und systematische Form der Abstimmung, indem gemeinsame  |

|                                |  |
|--------------------------------|--|
|                                | Formate und Mechanismen festgelegt werden, um das Handeln der verschiedenen Akteure bezogen auf ein gemeinsames, übergeordnetes Ziel in Einklang zu bringen.   |
| <i>leaderless public</i>       | Breite Masse   |
| <i>Local ownership-Prinzip</i> | Einbeziehung lokaler Akteure im Rahmen von IKKM mit dem Ziel der graduellen Übernahme von Eigenverantwortung. (Quelle: <i>Toolbox Krisenmanagement</i> . Stiftung Wissenschaft und Politik. Zentrum für Internationale Friedenseinsätze. Berlin 2011.)   |
| Multinodal World               | (wörtl. „Mehrknotenwelt“ i. S. v. viele verschiedene Knotenpunkte aufweisende Welt) ist gekennzeichnet durch sich verändernde interessengeleitete Koalitionen, eher basierend auf diplomatischer, militärischer und wirtschaftlicher Macht denn auf einem rigiden Sicherheitswettbewerb einander gegenüberstehender Machtblöcke.   |
| Ordnung                        | Die Ordnung ist ein virtuelles (gedachtes), soziales (primär aus Menschen und von Menschen betrieben), komplexes (vielschichtig und sich aus Interaktionen zwischen Menschen ergebend), dynamisches (sie braucht keinen Bauplan, sondern schöpft die Veränderung aus sich selbst), offenes Ganzes (Grenzen sind gedacht, um sich orientieren zu können; faktisch ist die Ordnung offen, d. h. ohne Grenzen), das durch Aktionen innerhalb gedachter Grenzen entsteht (Grenzen zeigen das Innen und Außen, das Wir und die Anderen). Die- |

|  |   |
|--|---|
|  | <p>se Aktionen finden in und zwischen einer Reihe von Akteuren und Themenstellungen statt und führen zu unterschiedlich stark und rasch ausgeprägten Interdependenzen. Die Ordnung ist nur dann nachhaltig überlebensfähig, wenn ein Minimum an gemeinsamer Identität (i. S. von gemeinsamen Werten, Normen und Regeln) vorhanden ist. Damit liegen polyzentrische Organisationsformen vor, in denen mehrere Aktions- und Führungszentren existieren. Es ist kaum ein einzelnes Element (Akteur) in der Lage, die Gesamtstruktur inhaltlich und strukturell ausschließlich (hermetisch) über einen längeren Zeitabschnitt zu prägen und zu steuern. (Riemer, Andrea. <i>Der Strategos21: In Umbruchzeiten erfolgreich führen</i>. Wien 2010.)</p> |
| Ordnungssprung                             | Gravierende Veränderung innerhalb einer →Ordnung innerhalb eines sehr knappen Zeitkalküls.  |
| Ordnungstod                                | Gänzlichliches Verschwinden von Akteuren. Vgl. →Ordnung   |
| <i>population-centred approach</i>         | Ansatz, bei dem die Berücksichtigung der Perzeption und Interessen der Bevölkerung im Einsatzraum von zentraler Bedeutung ist. (Quelle: <i>Toolbox Krisenmanagement</i> . Stiftung Wissenschaft und Politik. Zentrum für Internationale Friedenseinsätze. Berlin 2011.)   |
| Prismatic Security/Prismatische Sicherheit | kombiniert unterschiedliche Zugänge zu →Sicherheit und verlegt sich auf regional-lokale Ebene.  |
| <i>Responsibility to protect</i> -Prinzip  | Schutzverantwortung des Staates gegenüber seiner Zivilbevölkerung. Ist  |

|  |   |
|--|---|
|  | <p>der Staat nicht in der Lage, diese Schutzverantwortung wahrzunehmen, kann diese auf die internationale Gemeinschaft übergehen. (Quelle: <i>Toolbox Krisenmanagement</i>. Stiftung Wissenschaft und Politik. Zentrum für Internationale Friedenseinsätze. Berlin 2011.)</p> |
| <i>safety</i>  | <p>ist jener Bereich der Sicherheit, der sich mit natürlichen und technischen Gefährdungen sowie mit menschlichem Versagen befasst, wobei der stärkere Fokus auf die Sicherheitswahrnehmung gelegt wird. Vgl. →Sicherheit</p>   |
| <i>security</i>                                      | <p>Teilaspekt von →Sicherheit; gilt im vorliegenden Zusammenhang als schwer fassbar und/oder unterdefiniert.</p>  |
| Security Sector Reform (SSR)/Sicherheitssektorreform | <p>Reform bzw. Aufbau der für die →innere Sicherheit eines Staates relevanten Institutionen und Organisationen. (Quelle: <i>Toolbox Krisenmanagement</i>. Stiftung Wissenschaft und Politik. Zentrum für Internationale Friedenseinsätze. Berlin 2011.)</p>                   |
| Sicherheit   | <p>Zur Problematik des Sicherheitsbegriffes siehe Punkt 1.1. des Beitrages von Andrea Riemer. Sicherheit umfasst die beiden Konzepte →security und →safety. Diese sind einander ergänzende und nicht sich widersprechende Dimensionen/Perspektiven der Sicherheit.</p>        |
| System   | <p>Hier im Sinne eines komplexen Systems gemeint, bezieht sich auf einen ganzheitlichen Zusammenhang von Teilen, deren Beziehungen untereinander quantitativ intensiver und qualitativ</p>  |

|  |   |
|--|---|
|  | <p>produktiver sind als ihre Beziehungen zu anderen Elementen. Diese Unterschiedlichkeit der Beziehungen zeigt sich in deutlichen Systemgrenzen, die das System und die Umwelt von einander abtrennbar erscheinen lassen. Ein soziales System ist ein System im komplexen, d. h. vielschichtigen und multikombinatorischen Sinn. Die Komplexität resultiert aus den → Interaktionen zwischen den Systemteilnehmern. Diese Interaktionen sind qualitativ intensiver und quantitativ deutlicher vorhanden als Beziehungen zu anderen Elementen. (Riemer, Andrea. <i>Der Strategos21: In Umbruchzeiten erfolgreich führen</i>. Wien 2010.)</p>                                     |
| Transnationale Organisierte Kriminalität (TOK) | <p>ist dadurch gekennzeichnet, dass sie von einer Gruppe von mindestens 3 Personen über eine bestimmte Zeitperiode hinweg zu dem Zweck der Begehung von einer oder mehrerer schwerer Straftaten mit dem Ziel finanzieller oder materieller Vorteile begangen wird, und dies in mehr als einem Staat, oder aber in nur einem Staat, aber von einem anderen Staat aus vorbereitet, geplant und kontrolliert wird, oder in einem Staat von einer kriminellen Organisation begangen wird, die ihre kriminellen Aktivitäten auf mehr als einen Staat erstreckt oder schließlich in nur einem Staat begangen wird, jedoch substantielle Auswirkungen auf einen anderen Staat hat.</p> |
| Volatility/Volatilität                         | <p>Permanente Bewegung bzw. Fließgleichgewicht von Variablen.</p>   |

|   |  |
|---|--|
| <i>walking-out policy</i>               | Regelung der Ausgangserlaubnis für Angehörige von Streitkräften im Auslandseinsatz.  |
| Whole-of-Government Approach (WOGA)     | umfassender Ansatz bezogen auf staatliche Akteure  |
| Whole-of-Nation Approach (WONA)         | umfassender Ansatz bezogen auf einzelnen Nationalstaat unter Einbindung nicht-staatlicher Akteure  |
| Whole-of-System Approach (WOSA)         | umfassender Ansatz bezogen auf → Interaktion internationaler Organisationen und ihrer Mitglieder im Rahmen eines → IKKM-Szenarios  |
| Zivil-Militärische Interaktion (ZMI)    | Oberbegriff für verschiedene zivile und militärische Begriffe wie → Civil-Military Cooperation (CIMIC), → Civil-Military Coordination (CMCoord) oder → Zivil-Militärische Zusammenarbeit (ZMZ). Vgl. → Interaktion   |
| Zivil-Militärische Zusammenarbeit (ZMZ) | ist die → Kooperation und → Koordination von zivilen Akteuren und militärischen Kräften. Sie umfasst alle Maßnahmen, Kräfte und Mittel, die diese Beziehung zwischen Dienststellen des ÖBH einerseits und den zivilen Behörden und der (Zivil-) Bevölkerung andererseits (sowohl im Heimatstaat als auch im Einsatzland) regeln, unterstützen und fördern. (Militärlexikon des ÖBH – MilLex) |



## **Autorenverzeichnis**

BÁCHORA Rastislav, Verein zur Förderung Sicherheitspolitischer Expertise

BARNET Günther, Direktion für Sicherheitspolitik, Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport

EDELBACHER Maximilian, Vereinigung Kriminaldienst Österreich

ERTL Paul, Institut für Human- und Sozialwissenschaften, Landesverteidigungsakademie

FELBERBAUER Ernst M., Forschungsmanagement, Landesverteidigungsakademie

GAUSTER Markus, Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement, Landesverteidigungsakademie

KOTZIAN Jürgen, Sprachinstitut des Bundesheeres, Landesverteidigungsakademie

LAMPALZER Hans, Sprachinstitut des Bundesheeres, Landesverteidigungsakademie

RIEMER Andrea, Institut für Strategie und Sicherheitspolitik, Landesverteidigungsakademie

RIENER Christian, Institut für höhere militärische Führung, Landesverteidigungsakademie