



Schriftenreihe der  
Landesverteidigungsakademie

Markus Gauster

## **Whole of Nation-Ansätze auf dem Prüfstand**

**Ein neues Paradigma im internationalen Krisenmanagement?**

**13/2013**

Wien, Dezember 2013

**Impressum:**

Medieninhaber, Herausgeber, Hersteller:

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

Redaktion:

Landesverteidigungsakademie  
Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement  
Stiftgasse 2a  
1070 Wien

Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie

Copyright:

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

Dezember 2013  
ISBN 978-3-902944-22-1

Druck und Verlag:

HDruckZ-ASt Stift xxxx/13  
Stiftgasse 2a  
1070 Wien

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	5
Synopsis/Forschungsgegenstand .....	7
1. EINLEITUNG .....	9
2. DÄNEMARK .....	17
Kooperationskultur .....	17
Etablierungsgrad des Whole of Government Approach .....	18
Etablierungsgrad des Whole of Nation Approach .....	21
Whole of System Approach .....	26
Fazit .....	27
Kurzbeurteilung Dänemark .....	28
3. KANADA .....	29
Kooperationskultur .....	29
Etablierungsgrad des Whole of Government Approach .....	32
Etablierungsgrad des Whole of Nation Approach .....	39
A. Ziviles Personal wird strukturiert in Missionen eingebunden .....	40
B. Ansätze zur Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure ..	41
C. Handel als relevanter Faktor für WoNA in Kanada .....	44
D. Training und Ausbildung als integrativer Faktor .....	45
E. Comprehensive Approach entwickelt sich zu einer Norm	46
F. WoNA-Relevanz hängt von amtierender Regierung ab ....	46
Whole of System .....	47
Fazit .....	48
A. Strategische Kultur .....	48
B. Whole of Government Ansatz .....	49
C. Whole of Nation Ansatz .....	51
D. Funktionalität/Operationalisierung von WoGA/WoNA ...	52
Kurzbeurteilung Kanada .....	55

4. NIEDERLANDE.....	57
Kooperationskultur .....	57
Etablierungsgrad des Whole of Government Approach.....	58
Etablierungsgrad des Whole of Nation Approach .....	60
Fazit .....	63
Kurzbeurteilung Niederlande.....	66
5. SCHWEDEN.....	67
Kooperationskultur .....	67
Etablierungsgrad des Whole of Government Approach.....	69
Etablierungsgrad des Whole of Nation Approach .....	72
Fazit .....	73
Kurzbeurteilung Schweden.....	75
6. FINNLAND .....	77
Kooperationskultur .....	77
Etablierungsgrad des Whole of Government Approach.....	77
Etablierungsgrad des Whole of Nation Approach .....	80
Fazit .....	80
Kurzbeurteilung Finnland.....	81
7. ERKENNTNISSE .....	83
A. Zentrale Dilemmas bei der Etablierung von WoGA/WoNA... 83	
B. Erfolgsfaktoren für WoGA/WoNA.....	84
C. Vergleichende Analyse von WoGA/WoNA .....	85
D. Erkenntnisse aus der Untersuchung der Referenzstaaten .....	88
E. Kurzbeurteilung GESAMT .....	94
8. OPTIONEN, ABLEITUNGEN UND EMPFEHLUNGEN FÜR STREITKRÄFTE.....	97
9. ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS .....	103
10. QUELLENVERZEICHNIS .....	105
Autor.....	111
Abstract .....	113

## Vorwort

In den letzten 20 Jahren konnten internationale Sicherheitsorganisationen wie die UNO, NATO, EU oder die Afrikanische Union sowie einzelne Staaten nolens volens umfangreiche Erfahrung im Bereich des internationalen Konflikt- und Krisenmanagements (IKKM) sammeln. Aber auch nicht-staatliche Einrichtungen und humanitäre Organisationen hatten sich auf neue Rahmenbedingungen einzustellen, die einerseits aus der Vielfalt der beteiligten Akteure und andererseits aus dem Umstand, dass sie sich primär in innerstaatlichen Konflikten zu bewegen haben, resultierten.

Internationale Akteure zogen daraus die Erkenntnis, dass ein möglichst reibungsloses, abgestimmtes Vorgehen in einem Einsatzraum wie etwa Afghanistan oder Mali nicht nur operativ notwendig ist, sondern von der betroffenen Gesellschaft vor Ort auch erwartet wird. Diese Problematik wurde in den letzten Jahren eingehend untersucht. Als Synonym für diesbezügliche Koordinierungsbestrebungen hat sich im internationalen Sprachgebrauch der Begriff „Comprehensive Approach“ etabliert. An der Landesverteidigungsakademie wurden zahlreiche Veranstaltungen dazu abgehalten und es sind in der hauseigenen Schriftenreihe diverse Publikationen dazu erschienen (siehe z. B. der von Braumandl-Dujardin, Feichtinger und Gauster verfasste Band 8/2011 „Comprehensive Approach. Vom strategischen Leitgedanken zur vernetzten Politik“).

Parallel zur Idee der breiten Abstimmung von Maßnahmen des IKKM setzte sich aber auch die Erkenntnis durch, dass innerhalb von Staaten ein Mindestmaß an Koordination bestehen sollte, um sowohl Synergieeffekte zu erzielen als sich auch bestmöglich in einen größeren Comprehensive Approach einbringen zu können. Dabei wird zwischen Maßnahmen auf Regierungsebene (Whole of Government Approach/WoGA) und Maßnahmen auf gesamtstaatlicher Ebene (Whole of Nation Approach/WoNA), also unter Einbeziehung nichtstaatlicher Organisationen, unterschieden. Der omnipräsente Spargedanke („do more with less“) lässt sich mit dieser Absicht zweifelsohne gut kombinieren.

Markus Gauster, der Experte am Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement, hat sich in einem Forschungsprojekt ausführlich mit diesen Ansätzen auseinandergesetzt und die Frage aufgeworfen, ob es sich dabei bereits um ein neues Paradigma handelt. In einem Vergleich mehrerer Länder untersucht er den Grad der Realisierung dieser Konzepte, trifft zuletzt Ableitungen und gibt Empfehlungen für Streitkräfte, die ja zumeist einen unverzichtbaren Pfeiler des IKKM darstellen. Interessant ist dabei sein Hinweis auf einen „Vierklang“ von gemeinsamer Planung, Vorbereitung, Operation und Datenbankmanagement.

Der vorliegende Band reiht sich nahtlos in die Thematik bisheriger Werke ein, die sich mit der Entwicklung des Konflikt- und Krisenmanagements auf nationaler und internationaler Ebene beschäftigten. Charakteristisch ist dabei die Auseinandersetzung mit aktuellen Trends, die gewissermaßen eine Entwicklungs- und Testphase durchlaufen. Deshalb bleibt auch im konkreten Fall abzuwarten, wie weit sich die Vorstellungen von gesamtstaatlichen Herangehensweisen im Rahmen internationaler Friedensbemühungen manifestieren werden.

Der Leiter des IFK

Dr. Walter Feichtinger, Brigadier

## Synopsis/Forschungsgegenstand<sup>1</sup>

Die vorliegende Studie stellt das Ergebnis des Projektes „Herausforderungen für Streitkräfte im Rahmen des internationalen Konflikt- und Krisenmanagements in der Umsetzungsphase eines Comprehensive Approach“ dar, das vom Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement (IFK) der Landesverteidigungsakademie lanciert wurde. Beleuchtet werden der Umsetzungsstand und die Realisierungsmöglichkeiten für umfassende Ansätze (*Comprehensive Approach*) im IKKM durch die Untersuchung des *Whole of Government Approach* (WoGA) sowie des *Whole of Nation Approach* (WoNA) in fünf ausgewählten Referenzstaaten. Daraus werden Rückschlüsse für die Interaktion von Streitkräften mit staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen gezogen. Zu diesem Zweck werden Erfahrungswerte zur Funktionalität, zur institutionalisierten Kooperation und zur Aufgabenverteilung anhand gesamtstaatlicher Modelle in Dänemark, Kanada, Niederlande, Schweden und Finnland untersucht. Beleuchtet werden der Grad des jeweiligen gesamtstaatlichen Denkens und Handelns sowie – davon abgeleitet – die Herangehensweisen in Bezug auf das Management des Beziehungsgeflechts dieser Staaten im Rahmen ihrer internationalen militärischen und zivilen Beitragsleistungen. Dabei stellt sich die Frage, ob und inwiefern mehr Koordination und Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren im Entsendestaat einen Multiplikator bzw. Mehrwert für Einsätze darstellt und wer sich unter welchen Voraussetzungen permanent oder ad-hoc im Sinne eines Mandates einbinden lässt. Aus der vergleichenden Analyse der jeweiligen Erfahrungswerte werden Ableitungen und Optionen für das Österreichische Bundesheer und andere sicherheitsrelevante Akteure gewonnen.

---

<sup>1</sup> Der Autor dankt der Attachéabteilung und den beteiligten Verteidigungsattachés des BMLVS für die freundliche Unterstützung des Forschungsprojektes. Die Finalisierung der Studie erfolgte mit Unterstützung von Gerald Hainzl, Mathias Krempf, Michel Lechner, Michael Schurian und Alexander Topic. Die männlichen Personenbezeichnungen beziehen sich sinngemäß auch auf Frauen.



## 1. EINLEITUNG

1. Der Begriff *Comprehensive Approach* (CA) wurde als Ausfluss eines sich nach dem Ende des Kalten Krieges verbreitenden und vertiefenden Sicherheitsbegriffes in den vergangenen Jahren zu einem konzeptiven Schlagwort, dessen Inhalte höchst divers und durchaus widersprüchlich sind, wie Andrea Riemer treffend konstatiert.<sup>2</sup> So kann darunter aus militärischer Sicht ein Streben nach Kohärenz im Sinne einer *Grand Strategy* verstanden werden. Die NATO unterstrich in ihrem strategischen Konzept vom Lissabon-Gipfel 2010 einmal mehr die Notwendigkeit, für effektives IKKM politische, zivile und militärische Instrumente einzusetzen. Die UNO setzt seit Jahren auf einen *Integrated Approach* in den Bereichen strategische Integration (operationelles Zusammenwirken von Akteuren zur Erreichung gemeinsamer Ziele) und strukturelle Integration, um Ordnung und Synergien innerhalb ihres Systems zu schaffen. Auf operativ-taktischer Ebene haben z. B. *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) einzelner Entsendestaaten in Afghanistan eine institutionalisierte Kooperation von militärischen und zivilen Akteuren im Einsatzraum betrieben und dabei einen CA angestrebt bzw. umgesetzt.

In Einsätzen, die eine Unterstützung des Aufbaus von staatlichen Strukturen verfolgen, ist das Militär in der Regel ein internationaler Akteur unter vielen. Entsendestaaten haben auf zivil-militärische Szenarien und Herausforderungen in den letzten Jahren unterschiedlich reagiert. Gemeinsamer Nenner waren Lösungsansätze, die aus Kombinationen militärischer und entwicklungspolitischer Strategien bestanden sowie das Streben nach Kohärenz, das am Beispiel Afghanistan das Vorgehen im Einsatzraum und die jeweiligen gesamtstaatlichen Ebenen massiv prägte.

2. Durch IFK- und weitere Experten und Expertinnen des BMLVS wurde das Potenzial von CA im IKKM bereits seit 2004 in der theoretischen

---

<sup>2</sup> Riemer, Andrea: *Comprehensive Approach. Ausgangsbedingungen, Notwendigkeiten und Umsetzungsherausforderungen*. In: Felberbauer, Ernst M./Riemer, Andrea: *Comprehensive Approach. Definitionen – Ansätze – Weiterentwicklungen*. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 9/2011, Wien 2011, S. 9.

Dimension und in der Einsatzebene eingehend untersucht.<sup>3</sup> Als Arbeitsbegriff konnte CA dabei als Leitphilosophie, Leitgedanke und Konzept für ein gemeinschaftliches Bemühen von Staaten und Organisationen um eine koordinierte, komplementäre und kohärente Vorgangsweise im Rahmen des IKKM eingegrenzt werden. Die Umsetzung eines CA hängt sehr vom Willen der politischen Akteure auf nationaler und internationaler Ebene ab. Ein CA sollte jedoch kein Selbstzweck sein – die direkten Auswirkungen sollten auf lokaler Ebene im Einsatzraum positiv zum Tragen kommen. Ein Grund für die Bemühungen um die Umsetzung der CA-Philosophie im Sinne einer Effektorientierung ist die zunehmend komplexe Akteurskonstellation, mit der staatliche Strategien im IKKM konfrontiert sind.<sup>4</sup> Militärstrategien, Verteidigungsstrategien und nationale Sicherheitsstrategien sind im Hinblick auf neue gesamtstaatliche Herausforderungen mehr denn je gefordert, Synergieeffekte weit über das klassische militärische Kernspektrum hinaus zu erzeugen. Die Untersuchung unterschiedlicher staatlicher Kohärenzansätze stellt sich dabei als ein in der Forschungsdebatte trotz des Interesses vieler Staaten an

---

<sup>3</sup> Folgende Beispiele (demonstrative Aufzählung; siehe auch Fußnote 2) stehen für die bisherige BMLVS-Forschung zum Thema Comprehensive Approach:

-Barnet, Günther/Braumandl-Dujardin, Wolfgang: Ein Comprehensive Approach für Österreichs Beitrag zum internationalen Konflikt- und Krisenmanagement - ein Begriff, viele Möglichkeiten. In: Österreichische Militärische Zeitung (ÖMZ) 4/2011, S.456-461;

-Feichtinger, Walter/Braumandl-Dujardin, Wolfgang/Gauster, Markus: Comprehensive Approach – Vom strategischen Leitgedanken zur vernetzten Politik. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 8/2011, Wien 2011;

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

-Feichtinger, Walter/Gauster, Markus (Eds., 2008), Zivil-Militärische Zusammenarbeit am Beispiel Afghanistan. Civil-Military Interaction – Challenges and Chances. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 3/2008, Wien 2008;

-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.

<sup>4</sup> Vgl. zum Konzept der staatlichen Strategie Kovac, Mitar/Marcek, Jan: Konzept und methodische Aspekte der Formulierung und Umsetzung der staatlichen Strategie. In: ÖMZ 1/2013, S. 34ff.

innovativen Auslandseinsatzkonzepten relativ unterbeleuchtetes Feld dar. Am Beispiel Österreichs zeigt sich die Komplexität der Materie in der Tatsache, dass die Teilstrategie der Landesverteidigung seit Jahren unbearbeitet geblieben ist.<sup>5</sup> Diese Faktoren führen zur logischen Konsequenz, in diesem Kontext Entscheidungsgrundlagen zu identifizieren und die Tragfähigkeit ausgewählter gesamtstaatlicher Strukturen in den Mittelpunkt des Forschungsinteresses zu stellen.

3. Im Rahmen der Umsetzungsphase eines CA stehen für Staaten zwei Ansätze im Vordergrund: Der WoGA staatlicher und staatsnaher Stellen und der darauf basierende WoNA, der auch nicht-staatliche Akteure als Multiplikator für IKKM umfasst. Der Ausprägungsgrad beider Ansätze stellt für den jeweiligen Staat gleichsam den Umsetzungsgrad des CA dar. Die Idee des WoNA ist es neben staatlichen Akteuren (Militär, Diplomatie, Entwicklungszusammenarbeit/EZA, Inneres etc.), auch nicht-staatliche Akteure wie NGOs und Firmen mehr oder weniger strukturiert einzubinden, um mögliche Synergieeffekte zu nutzen. NGOs und die Zivilgesellschaft haben damit für Staaten und IOs im IKKM an Relevanz gewonnen, wenngleich sich gewisse Limitierungen dieser Interaktion verfestigt haben. In Deutschland steht *Vernetzte Sicherheit* dem WoNA als Konzept nahe. Eine integrierte zivil-militärisch geprägte Planung, Vorbereitung und Durchführung internationaler Einsätze stellen nur einige Eckpfeiler der WoGA- bzw. WoNA-Konzeption dar. In Österreich wird dies – abhängig vom jeweiligen Szenario – teilweise praktiziert; die Konzeption befindet sich aus gesamtstaatlich-strategischer Sicht jedoch noch im Entwicklungsstadium.

4. Der Wissensbedarf rund um diese komplexe Materie ist daher enorm: Welchen Mehrwert bringt verstärkte Koordination und Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren wirklich und wer lässt sich unter welchen Voraussetzungen einbinden? Was steckt hinter gesamtstaatlichen Konzepten und wie versuchen politische Akteure Kohärenz und Synergien zu erreichen? Was sollte für die Erstellung eines

---

<sup>5</sup> Vgl. Pucher, Johann: Perspektiven der österreichischen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik. In: *International* 1/2013, S. 39f.

gesamtstaatlichen Auslandseinsatzkonzepts im Vorhinein geregelt sein? Welche Optionen ergeben sich für Österreich aus den Erfahrungswerten anderer vergleichbarer Staaten?

Die vorliegende Arbeit soll zum Wissensbedarf des BMLVS für Österreichs Auslandseinsatzkonzept beitragen. Der Bedarf ergibt sich auch aus dem von ExpertInnen österreichischer Ressorts in ihren Recherchen und Arbeiten aufgeworfenen Überlegungen und Fragen. Dabei geht es z. B. darum, welche Maßnahmen sich im Hinblick auf WoGA/WoNA-Konzepte der Referenzstaaten tatsächlich auf die österreichische Situation umlegen lassen, welche Konsequenzen sich daraus ergeben und welche Vorbedingungen erfüllt sein müssten.<sup>6</sup>

Die Arbeit geht damit nach mehreren Jahren intensiver Debatten über die CA-Philosophie unter Beleuchtung von Länderbeispielen der Frage des jeweiligen Status Quo gesamtstaatlicher Ausprägungen nach und untersucht, ob und wie sich integriertes zivil-militärisches Vorgehen auf Planungsebene bzw. strategischer Ebene bei vergleichbaren Staaten entwickelt hat. Der Stand der Kohärenzdebatte in Kanada, den Niederlanden, in Schweden, Dänemark und Finnland steht im Mittelpunkt und soll anhand mehrerer Untersuchungsebenen (siehe Analyseraster) komparativ auf den Prüfstand gestellt werden. Aufgrund einer vom Autor durchgeführten Fact Finding Mission in Kanada im Herbst 2012 wird Kanada als Modell ausführlicher behandelt als andere Referenzstaaten.

5. Als zentrale Forschungsfrage gilt es zu beleuchten, inwiefern Bestrebungen europäischer Staaten und insbesondere die Verteidigungsressorts seit Ende des Kalten Krieges durch umfassende Kohärenzbestrebungen im Sinne eines WoNA einen Paradigmenwechsel in Richtung einer Integration der oft sehr heterogenen Akteure im IKKM ausgelöst haben. Ein derartiger Paradigmenwechsel würde eine radikale Umstellung be-

---

<sup>6</sup> Vgl. dazu insbesondere Barnet, Günther: Die Auswirkung der Leitbegriffe Vernetzte Sicherheit und Comprehensive Approach auf sicherheitspolitische Prozesse sowie insbesondere die Streitkräfteentwicklung des Österreichischen Bundesheeres. Diplomarbeit an der Universität Wien, Wien 2012, S. 347.

stehender Strukturen mit der Absicht bedingen, Einsätze im IKKM in ihrer Wirkung zu verbessern und damit verbundene staatliche Ambitionen besser umsetzen zu können. Ein Argument für einen Wechsel wäre gegeben, wenn sich herausstellt, dass sich die Schwächen oder Widersprüche in der strategischen und operativen Vorgangsweise für IKKM häufen. In diese Richtung könnte anhand der Einsätze in Afghanistan oder im Irak argumentiert werden.

Forschungsleitend ist die Frage, wie staatliche und nicht-staatliche Akteure zukünftig ihr Beziehungsgeflecht im Hinblick auf internationale Einsätze anlegen und welche Ableitungen für Staaten und insbesondere für Streitkräfte zu ziehen sind. Methodisch scheint es dabei zielführend, Kohärenzbestrebungen auf gesamtstaatlicher Ebene (Whole of Government, Whole of Nation) im Kontext des IKKM anhand ausgewählter Referenzstaaten vergleichend zu untersuchen. Theoretische Ansätze und operative Einsatzaspekte sind dabei subsidiär, können jedoch nicht vollkommen außer Acht gelassen werden, da die meisten Referenzstaaten ihre Strukturen in Wechselwirkung mit ihren Einsatzerfahrungen angepasst haben. **Drei zentrale Hypothesen** liegen der Arbeit zugrunde:

1. Je mehr Akteure im Entsendestaat in die Planung und Umsetzung von Maßnahmen des IKKM konstruktiv eingebunden werden können, desto besser ist das für die Effizienz und Effektivität der Operation.
2. Permanente Plattformen und Schnittstellen zur Interaktion sind weniger wichtig für gesamtstaatliches Vorgehen als integrierte Ausbildung, gemeinsames Training und gesamtstaatliche Expertendatenbanken für Einsätze.
3. WoGA und WoNA stellen einen Multiplikator für die Verwirklichung nationaler Interessen bei Friedensoperationen dar, wenn gewisse Grenzen der Kooperation und Koordination nicht überschritten werden.

## 6. Analyseraster zur Untersuchung von Whole of Government/ Whole of Nation-Ansätzen ausgewählter Staaten

Das folgende Analyseraster für die Untersuchung der Forschungsfrage definiert die unterschiedlichen Begriffsverständnisse, soll die Einbettung des Whole of Nation-Ansatzes als Schwerpunkt der vorliegenden Untersuchung verdeutlichen und die unterschiedlichen Analyseebenen herausstreichen. Untersuchungsgegenstand sind ausgewählte Staaten und das Management ihres Beziehungsgeflechtes im Kontext des IKKM. Die Arbeit fokussiert auf die Ebenen eins bis drei (CA, WoGA, WoNA). Anhand dieser Ebenen können die Ambitionen und Mechanismen der ausgewählten Staaten bezüglich Funktionalität, Arbeitsteilung und Initiativen in Richtung WoNA festgemacht und beleuchtet werden.<sup>7</sup>

<b>Untersuchungsebene:</b>	<b>Prüfung folgender Faktoren/Indikatoren:</b>
1. <b>Comprehensive Approach</b> (CA als Leitgedanke)	Kooperationskultur; strategische Kultur; Verankerung im Regierungsprogramm; Politischer Wille für CA; Abstimmung und Harmonisierung der Missionsziele; Anwendbarkeit von Prinzipien des IKKM; Akzeptanz des Einsatzes in den Bevölkerungen
2. <b>Whole of Government Approach</b> (WoGA; staatliche und staatsnahe Akteure)	Ambitionen; Konzeptlandschaft; Rechtliche Rahmenbedingungen; Verankerung von CA in den relevanten Ressorts; Rolle des Militärs; Entscheidungsprozesse; Koordinations-, Steuerungs- und Finanzierungsinstrumente
3. <b>Whole of Nation Approach</b> (WoNA; staatliche und nicht-staatliche Akteure)	Grad des gesamtstaatlichen Denkens; Akteurskonstellation; Initiativen zur Einbindung nicht-staatlicher Akteure im IKKM; Akzeptanz des Militärs in der Zivilgesellschaft; NGO-Ansätze; Schnittstellenfähigkeit; gemeinsame Lagebeurteilung

<sup>7</sup> Vgl. Analyseraster in Anlehnung an Gauster, Markus: Comprehensive Approach in zivil-militärischen Einsätzen – (k)ein Mehrwert in Afghanistan?“. In: S+F. Sicherheit und Frieden 2/2012, S. 75ff.

<p><b>4. Whole of System Approach</b> (WoSA; Schnittstellen zwischen Staaten und IOs sowie Ausprägung von CA im internationalen Bereich)</p>	<p>Ambitionen von Staaten zur Beteiligung an einem CA im Rahmen internationaler Systeme bzw. Organisationen und deren Umsetzungsmaßnahmen; Verhältnis staatlicher Machtprojektion zu Kooperationsansätzen; Strategiebildung; Mandatslage; IO-übergreifende Gremien; Führungspersönlichkeiten; Stärken und Schwächen der IOs; Lessons Learned-Prozesse; Zeitfaktor</p>
<p><b>5. Interaktionslinien</b> zwischen Entsendestaat und zivilmilitärischen Kräften im Einsatzraum</p>	<p>Schnittstellen zwischen staatlichen bzw. nicht-staatlichen Akteuren und der jeweiligen operativen Komponente im Einsatzraum; Verankerung in Auslandseinsatzkonzepten</p>
<p><b>6. Lokaler Comprehensive Approach</b> (Ausprägung des Zusammenwirkens im Einsatzraum)</p>	<p>Sicherheitslage; internationale und lokale Akteurskonstellation; Ambitionen und Kooperationsbereitschaft; Grad der Abhängigkeit von Akteuren untereinander; Aufgaben- und Projektverteilung; Cluster-Ansätze; Schnittstellen für Interaktion</p>

7. Idealtypisch kann ein funktionierender WoGA folgendermaßen definiert werden:<sup>8</sup>

- Es besteht eine Kultur der Interaktion staatlicher Akteure
- Die Akteure gehen im Hinblick auf mögliche Einsätze im IKKM proaktiv vor
- Die Akteure haben ein gemeinsames Verständnis im Hinblick auf die Zielsetzungen des Einsatzes
- Die Akteure gehen ergebnisorientiert vor

#### 8. Beurteilungskriterien

Die Frage der Umsetzung von WoNA auf staatlicher Ebene lässt sich, basierend auf dem WoGA-Konzept, an folgenden Beurteilungskriterien festmachen:

- I. Öffentliche Anteilnahme an Policy-Prozessen (Public Involvement)
- II. Kohärenz zwischen den involvierten Ministerien und sonstigen Akteuren
- III. Qualität und Ausgestaltung relevanter Kooperations- und Integrationsformen
- IV. Politische Relevanz von gesamtstaatlichen Policy-Prozessen (kurz-, mittel- oder langfristige Ansätze)

Anhand dieser Kriterien werden die Referenzstaaten in unterschiedlicher Tiefe einer Beurteilung hinsichtlich WoGA und WoNA zugeführt.<sup>9</sup> Es werden Erfahrungswerte und Lektionen aus den aktuellen Politikprozessen (*White Paper*-Prozesse) vergleichbarer Länder zu Whole of Nation-Konzepten im Kontext des IKKM dargelegt und die entsprechenden Rückschlüsse für Streitkräfte/ÖBH gezogen.

---

<sup>8</sup> Vgl. Gizewski, Peter: Cost effectiveness and the Whole of Government Approach: Some Preliminary Observations. Paper prepared for the 7. Annual Kingston Conference on International Security, Kingston 2012, S. 2.

<sup>9</sup> Siehe auch grafische Darstellungen der jeweiligen Kurzbeurteilungen in den Länderkapiteln.

## 2. DÄNEMARK

### **Kooperationskultur**

*(siehe Analyseraster: Comprehensive Approach als Leitgedanke)*

1. Dänemarks Gesellschaft war und ist geprägt von einer Kooperationskultur, die konsensorientiert ist. In der Regel setzt man sich zur Klärung sicherheitspolitischer Problemstellungen gemeinsam an einen Tisch und findet Lösungen, die gemeinsam umgesetzt werden.<sup>10</sup> Dänemark ist bei seiner eigenen Währung geblieben und hält zur EU-Außenpolitik eine gewisse Distanz. Umso mehr ist man bei der NATO engagiert, was die strategische Kultur Dänemarks geprägt hat. Im Inland ist die zunehmende Integration unterschiedlicher Akteure im Hinblick auf externes Engagement jedoch nicht auf politischen Druck von außen zurückzuführen. Vielmehr waren es praktische, operative Herausforderungen und Probleme bei den dänischen Beteiligungen in Kosovo (seit 1999), in Afghanistan (seit 2001) und im Irak (2003-2007), welche die Akteure näher zusammenrücken ließen.<sup>11</sup>

2. Die besagten Einsätze bewirkten eine beschleunigte Transformation der Streitkräfte, die das Selbstverständnis und das Portfolio der dänischen Armee in Richtung Durchführung von Kampfeinsätzen verbreitert hat:

“Through their ability to fight and win, the Armed Forces promote peace and democracy throughout the world and security in Denmark”.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Vgl. Heller, Andreas: Der Sanierer. In: NZZ Folio Nr. 11/2012, S. 19.

<sup>11</sup> Vgl. Stepputat, Finn: Integrated National Approaches to International Operations. The Cases of Denmark, UK, and the Netherlands. DIIS Report 2009:14, Kopenhagen 2009, S. 69ff.

<sup>12</sup> Rosgaard, Kurt Ebbe: The Danish Comprehensive Approach. <[kms1.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/97048/.../4c0abffe.../1.pdf](https://kms1.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/97048/.../4c0abffe.../1.pdf)>, abgerufen am 11.12.2012, S. 9.

Diese „Fight and win“-Mentalität ist außergewöhnlich für einen Kleinstaat, passt jedoch in die aktuelle Bedrohungsperzeption Dänemarks, die sich folgendermaßen darstellt: In der Auslandsdimension stehen asymmetrische und unkonventionelle Bedrohungen sowie die Ressourcenproblematik in der Arktis (Abschmelzen der Polkappen) im Zentrum. Im Rahmen des *Total Defence Concept* werden in der Inlandsdimension neben den Streitkräften (inklusive der *Home Guard*) auch die Polizei, zivile Blaulichtorganisationen und Krisenmanagementeinrichtungen bereitgehalten, um im Anlassfall durch möglichst kohärentes Vorgehen vitale, staatliche Funktionen erhalten zu können bzw. Schäden von der Bevölkerung fernzuhalten. Starke Einsparmaßnahmen sollen u. a. über Strukturänderungen sowie den Abbau ziviler Mitarbeiter innerhalb der Streitkräfte erzielt werden.<sup>13</sup> Es könnte sich daher nach dem Truppenrückzug aus Afghanistan trotz Dänemarks klarem Fokus auf weltweite rasche Einsatzbereitschaft abzeichnen, dass künftige Einsätze aufgrund mangelnder Budgets restriktiver gehandhabt werden.

### **Etablierungsgrad des Whole of Government Approach**

(siehe *Analyseraster: Staatliche und staatsnahe Akteure*)

1. Das dänische gesamtstaatliche Konzept nennt sich *Concerted Planning and Action 2004-2009* (CPA) und hat Strukturen und Instrumente zur Erleichterung der Interaktion des Militärs mit staatlichen, humanitären und entwicklungspolitischen Akteuren im IKKM gefördert. Damit hat das CPA gewisse Barrieren abgebaut, gegenseitiges Vertrauen auf strategischer wie auf taktischer Ebene aufgebaut und gilt als Wegbereiter eines Comprehensive Approach auf NATO-Ebene.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> O'Dwyer, Gerard: Danes Cooperate on Budget Cuts; Swedish Agencies Fight Them (21.3.2013).

<<http://www.defensenews.com/article/20130321/DEFREG01/303210008/Danes-Cooperate-Budget-Cuts-59-Swedish-Agencies-Fight-Them>>, abgerufen am 3.4.2013.

<sup>14</sup> IFK-Expertengespräch „Whole of Nation Approach: A new paradigm in International Crisis Management?“, mit den internationalen Teilnehmern Lene Ekhaugen, Jair van der Lijn und Michael Schmunk. Wien, 10.10.2012.

### Concerted Planning and Action-Konzept (CPA)<sup>15</sup>

- 1) A simple structure for coordination of military and reconstruction tasks at the strategic (**Inter-agency civil servant committee** in Copenhagen) and tactical levels (steering unit);
- 2) A set of **guidelines and a training course** that prepare the armed forces to facilitate small-scale reconstruction activities in the absence of civilian agencies;
- 3) A **small fund** (2 Million € from the humanitarian aid budget) for such activities;
- 4) A **Humanitarian Contact Group** of MoD, MoFA, and key humanitarian organizations.

Die Prioritäten Dänemarks liegen gemäß CPA auf dem institutionellen Handlungsrahmen, der gesamtstaatliche Aufbau- und Ablaufstrukturen vorsieht. Das CPA-Konzept resultiert insbesondere aus den operationellen Erfahrungen im Irak und versucht, die Planungs- und Einsatzebene kohärenter zu gestalten. Die Operationalisierung erfolgte überwiegend ad-hoc und in experimenteller Form im Irak und in Afghanistan. Mittlerweile werden CPA, WoGA und CA – zumindest seitens des Militärs – als vergleichbare Konzepte mit unterschiedlichen Namen angesehen.<sup>16</sup>

2. Die dänischen Prioritäten manifestieren sich durch das *Danish Defence Agreement 2013-2017* (DDA), bei dem CA im Sinne einer Verschränkung von zivilen (diplomatisch, humanitär und zivilgesellschaftlich) und militärischen Rollen in bzw. für Stabilisierungsmissionen im Mittelpunkt steht.<sup>17</sup> Institutionell wird dieses Agreement durch die *Da-*

---

<sup>15</sup> Vgl. Stepputat: *Integrated National Approaches* 2009:14, S. 15.

<sup>16</sup> Rosgaard: *The Danish Comprehensive Approach*, S. 5.

<sup>17</sup> Rosgaard: *The Danish Comprehensive Approach*, S. 1, zum Gegenstand des Danish Defence Agreement: “It is the agreement, between the majority of political parties in the Danish Parliament, giving the budget, procurement plans, future structure and organisation of the Danish Armed Forces for a 5 year period.”

*nish Defence Commission*<sup>18</sup> geführt und ist Ausfluss des dänischen CA-Ansatzes im IKKM.

Das staatliche und insbesondere militärische Verständnis von IKKM hat sich dabei in mehreren Stufen entwickelt.<sup>19</sup> So ging es am Beginn der Afghanistan-Operation um einen militärisch geführten Wiederaufbau auf taktischer Ebene (Phase 1), der nur bei Abwesenheit ziviler Akteure im Einsatzraum durchzuführen ist (im Sinne des Last-Resort Prinzips der *Military and Civil Defence Assets-Guidelines* der UNO). In der Folge verstand sich das Militär als Akteur in einem Peacebuilding-Konzept als Hersteller von *Safe and Secure Environment* für zivile Akteure (Phase 2). Das dänische *Counterinsurgency*-Stabilisierungskonzept (COIN) ist ab ca. 2007 deutlich von den Einsatzerfahrungen im Irak und in Afghanistan geprägt (Phase 3). Der Dreiklang Reconstruction-Governance-Combat (in unterschiedlicher Reihenfolge) zur Separierung Aufständischer von der Bevölkerung und Gewinnung von „Hearts and minds“ dominierte. 2009 bis 2013 wurde das dänische Kohärenz-Konzept als umfassender strategischer Rahmen für kombinierte Anstrengungen in den Bereichen Militär, humanitäre Hilfe, Wiederaufbau, EZA, Diplomatie, Policing/Polizeiarbeit und Governance zur Erreichung gemeinsamer Zielsetzungen angesehen (Phase 4). Der Ansatz in Phase 4 profitierte von der etablierten dänischen Kooperationskultur, die WoGA-Ansätze im IKKM erleichtert und auch für zukünftige Missionen bestimmend sein dürfte.

---

<sup>18</sup> Vgl. Rosgaard: *The Danish Comprehensive Approach*, S. 1, zum Zweck des Danish Defence Agreement: “The Danish Defence Commission is established to describe the security developments from a Danish point of view for over the next 25 years. In this perspective, the Commission will specifically take a closer look on the first 3-5 years period (2010-2014) and give recommendations to the development of the Danish Armed Forces. Based on this, the Government will put forward a proposal for a new Defence Agreement to the political parties in the parliament.”

<sup>19</sup> Vgl. Stepputat, Finn: *Synthesis Report: Civil-Military Relations in International Operations. A Danish Perspective*. DIIS-Report 2009:16, S. 7.

3. Das dänische Außenministerium vertritt das folgende Mission Statement, in dem staatliche Ambitionen klar angesprochen werden:<sup>20</sup>

“The *Danish Foreign Service* (DFS) is a globally operating organisation. We work for Denmark’s interests and values in relation to the surrounding world in a manner that furthers the freedom, security and welfare of Danes in a more peaceful and just world, with development and economic growth for all.”

Das DFS sieht sich gegenüber dem Militär in einer zunehmend stärkeren Position, was auch mit dem Umstand korrespondiert, dass die dänische Regierung nach negativen Vorfällen im Irak-Einsatz (Verstöße gegen die Rules of Engagement) mehr Kontrolle über das Militär und die Nachrichtendienste anstrebt. Dazu kommt, dass das Außenministerium mit den Bereichen Foreign Affairs, Trade and Investment, European Affairs, Nordic Cooperation und Development Cooperation fünf (!) potenzielle Ministerposten beinhaltet. Die *Danish International Development Agency* (DANIDA) hat dabei eine starke Position gegenüber dem Militär, da sie über relativ hohe finanzielle Mittel (2% des BIP) verfügt. Außergewöhnlich ist, dass DANIDA Kampfeinsätze als legitimes Instrument grundsätzlich akzeptiert, was die interministerielle Kooperation v. a. mit dem Militär erleichtert.

Der WoGA Dänemarks ist daher insgesamt als sehr fortgeschritten einzustufen.

### **Etablierungsgrad des Whole of Nation Approach**

(siehe *Analyseraster: Staatliche und nicht-staatliche Akteure*)

1. Auch der WoNA-Ansatz Dänemarks hat (auf Basis des WoGA) durch die Etablierung einer formellen Kooperation staatlicher und nicht-staatlicher Akteure vielversprechende Formen angenommen. Die Inter-

---

<sup>20</sup> Vgl. Ministry of Foreign Affairs of Denmark: The Danish Foreign Service. <<http://um.dk/en/about-us/organisation/the-danish-foreign-service/>>, abgerufen am 1.3.2013.

aktion der Akteure im IKKM gestaltet sich aus militärischer Sicht folgendermaßen:

“In brief, formalised cooperation increases the odds of success. Single coordinating instances are needed to ensure the unity of effort from strategy-making, to tasking, to planning. **National planning should include as many government ministries, departments, agencies, NGOs and IOs as are available, commonly committed to a collective plan of action over a realistic timeline.** Such non-military actors should be introduced as early as it is safe to do so in theatre. These lessons identified must be expanded and applied at the multinational analysis and planning level also.”<sup>21</sup>

Basierend auf Erfahrungen aus dem *Multinational Experiment 5* sind funktionelle Experten unterschiedlicher Ministerien und staatlicher Einrichtungen damit befasst, Erfahrungen bzw. Lessons Identified in Lessons Learned umzusetzen. Dabei sind dänische NGOs durch eine *Letter of Working Relationship* eingebunden.<sup>22</sup> Es dominiert eine Ad-hoc-Verbindung zu nicht-staatlichen Akteuren, wobei Vertragsbeziehungen einsatzbezogen aufgenommen werden.

2. Die Relevanz des *Danish Defence Agreement 2010-2014* besteht sowohl für WoNA als auch für WoGA, steht dieses Übereinkommen doch für eine Re-Konzeptualisierung interministerieller Zusammenarbeit (und darüber hinaus) im Kontext von Sicherheit und Entwicklung auf Basis der Erfahrungen mit dem CPA-Konzept:

1. “As part of the implementation of the Danish Defence Agreement for 2010-2014, DKK 65 million (ca. 8,7 Mio. €) will be allocated to the new inter-ministerial **Global Framework for Integrated Stabilization Efforts** e.g. in Africa and the Afghanistan/Pakistan region. In addition, DKK 100 million (ca. 13,4 Mio. €) will be allocated to special **stability and conflict prevention** interventions implemented by

<sup>21</sup> Rosgaard: The Danish Comprehensive Approach, S. 9.

<sup>22</sup> Rosgaard: The Danish Comprehensive Approach, S. 5.

selected multilateral and international organizations, including enhanced civil capacity in military operations.”<sup>23</sup>

2. “Humanitarian assistance will be increased to DKK 500 million in 2011. DKK 400 million thereof will be allocated to protracted humanitarian crises in seven partner countries: Afghanistan, Burma, the Palestinian Authority, Ethiopia, Pakistan, Somalia and Sudan. The high level of assistance to the regions of origin initiative totalling DKK 300 million will be maintained in 2011.”<sup>24</sup>

3. “A centrepiece of the new structure is the **Global Framework for Integrated Stabilization Efforts** (referring to development assistance). These funds are taken from the budgets of Defence, Development Cooperation, and Foreign Affairs. Although they remain under the **responsibility of each of these ministers**, the **disbursements** are not restricted by the OECD/DAC criteria for development aid which have **tended to strain inter-agency cooperation**. It may also be argued that reconstruction activities in conflict areas can often not be carried out in accordance with best practices valid for development cooperation activities.”<sup>25</sup>

Die Verteilung der Gelder aus dem *Global Framework for Integrated Stabilization Efforts* (gespeist von Militär, EZA und Außenministerium) ist nicht durch OECD/DAC-Vorgaben für EZA limitiert. Jedoch sind 20% des ressortübergreifenden *Official Development Assistance* (ODA)-Budgets für NGOs gebunden; betreffende NGOs müssen jedoch im Sinne von Dänemarks außenpolitischen Ambitionen agieren, sonst werden die Gelder nicht freigemacht. Diese Vorgangsweise zeigt naturgemäß

---

<sup>23</sup> Ministry of Foreign Affairs of Denmark: Priorities of the Danish Government for Danish Development Assistance – Overview of the Development Assistance Budget 2011-2015 (August 2010).

<[http://www.netpublikationer.dk/um/10513/pdf/priorities\\_danish\\_development\\_assistance.pdf](http://www.netpublikationer.dk/um/10513/pdf/priorities_danish_development_assistance.pdf)>, abgerufen am 3.3.2013, S.5.

<sup>24</sup> Ebd.

<sup>25</sup> Vgl. Friis, Karsten / Rehman, Sanaa (eds): Nordic Approaches to Whole-of-Government – in Afghanistan and beyond. NUPI Report 6/2010, Oslo 2010, S. 23.

Optionen und Grenzen von WoNA im Sinne der Einbindung von NGOs auf. Eine weitere Limitierung von WoNA ist, dass der Wiederaufbau in der Realität oft nicht nach *best practices*-Kriterien für EZA abläuft, wodurch sich NGOs für Planungsprozesse staatlicher Akteure in Dänemark (und darüber hinaus) kaum einbinden lassen.

Die Umsetzung des DDA zeigt, dass Dänemark trotz (seitens NGOs nachvollziehbarer und akkordierter) Interaktionsgrenzen das Bestmögliche an Synergien aus der Verschränkung staatlicher und nicht-staatlicher Akteure herausholt, wobei vier Dimensionen zu identifizieren sind:

- **Executive Level:** Die Minister aus den Ressorts Development Cooperation, Defence und Foreign Affairs (und weitere Ressorts auf Ad-hoc-Basis) treffen sich jährlich, um politische, thematische und geografische Prioritäten zu akkordieren.
- **Arbeitsebene:** Die *Interagency Steering Group* (ISG) initiiert Programme und Einsatzbereiche für das Global Framework for Integrated Stabilization Efforts. Mindestens viermal pro Jahr organisiert die Gruppe hochrangige Treffen der Ministries of State, Defence, Foreign Affairs and Justice; auf Ad-hoc-Basis werden Treffen mit dem Defence Command, der Polizei, dem Integrationsministerium und/oder anderen relevanten Institutionen vereinbart.
- **Konsensualprinzip:** Entscheidungen basieren auf Konsens und die einzelnen Ministerien sind verantwortlich für die Implementierung der unterschiedlichen Komponenten des Gesamtprogrammes.
- **Wechselnder Vorsitz:** Der Vorsitz rotiert – im Fall Dänemarks zwischen Außen- und Verteidigungsministerium, was vorteilhaft für WoGA/WoNA ist.

3. Schließlich sind Permanente Plattformen zur Kooperation staatlicher und nicht-staatlicher Akteure vorhanden. So schließt z. B. *The Humani-*

*tarian Contact Group*<sup>26</sup> seit 1995 u. a. das Außenministerium, Militär und humanitäre Akteure ein. Auch die Zivilgesellschaft in Niedriglohnländern wird seitens Dänemark intensiv gefördert; es gibt eine eigene *Civil Society Strategy*<sup>27</sup> des DANIDA. Relevant erscheint dabei auch der Umstand, dass Dänemarks Streitkräfte im Sinne des DDA zukünftig (nach der Beendigung des militärischen Afghanistan-Einsatzes) verstärkt zivil orientierte Aufgaben wahrnehmen werden (Evakuierung, Katastrophenhilfe, Polizeiaufbau etc.), um die eigene Bevölkerung und die Zivilgesellschaft zu unterstützen.<sup>28</sup> Eine intra-ministerielle Agentur für Stabilisierung und Wiederaufbau befindet sich im Planungsstadium, um diesem Umstand Rechnung zu tragen.

Dazu kommt, dass das Modernisierungsprogramm des DDA (vom Parlament im November 2012 unterzeichnet) neben Einsparungsmaßnahmen das gesamte Ausbildungswesen umfasst, welches reformiert und stärker mit zivilen Bildungssystemen verbunden werden soll. Diese Entwicklungen weisen den Weg in Richtung eines verstärkten Zusammenwirkens von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren im Sinne von WoNA, brauchen jedoch noch Zeit. Die auf fünf Jahre (2013-2017) angelegte DDA steht im Zeichen einer Transformation in Richtung einer Aussetzung der Wehrpflicht (für 2013 sind nur noch 4.200 Wehrpflichtige eingeplant).<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Ministry of Foreign Affairs of Denmark: The Danish Humanitarian Contact Group. <<http://um.dk/en/danida-en/partners/humanitarian-organisations/danish-humanitarian-organisations/the-humanitarian-contacts-group/>>, abgerufen am 2.3.2013.

<sup>27</sup> Vgl. Ministry of Foreign Affairs of Denmark: Civil society organisations. <<http://um.dk/en/danida-en/partners/civil-society-organisations/>>, abgerufen am 2.3.2013.

<sup>28</sup> Vgl. Danish Defence Agreement 2010-2014 (24.6.2009). <<http://merln.ndu.edu/whitepapers/Denmark2010-2014English.pdf>>, abgerufen am 1.4.2013, S. 2ff.

<sup>29</sup> Vgl. O'Dwyer, Gerard: Danish Reforms To Hit Spending (14.12.2012). <<http://mobile.defensenews.com/article/312140005>>, abgerufen am 22.2.2013.

## Whole of System Approach

(siehe Analyseraster: Schnittstellen zwischen Staaten und internationalen Organisationen)

1. Im Rahmen der Beteiligung an internationalen Organisationen hat Dänemarks Engagement in der NATO höchste Priorität. Dies betrifft die Beteiligung an der *NATO Reaction Force* genauso wie NATO Crisis Response Operations. Bei Letzteren ist das dänische Engagement vor allem im Lichte der Integration der Streitkräfte in die britische *Task Force Helmand* in Afghanistan zu sehen. Dänemark bekräftigte seine strategische Partnerschaft mit Großbritannien („Anlehnungsmacht“) nach Jahren intensiven Zusammenwirkens in Afghanistan durch ein *Memorandum of Understanding* im September 2012.<sup>30</sup> Diese Kooperation, die weit über 2014, dem Abzugsdatum der dänischen und britischen Kampftruppen, hinausreichen soll, beeinflusst die Interaktionsbereitschaft Dänemarks und bestimmt seine Prioritätensetzung im Hinblick auf seine NATO-Mitgliedschaft.

2. Umstrittene Themen beim dänischen Einsatz im afghanischen Kandahar waren weniger die komplementäre Rolle Dänemarks in der Task Force als viel mehr interne Strukturfragen und die Rolle ziviler Organisationen im Rahmen eines potentiellen WoNA.<sup>31</sup> Dabei geht es um

- den Grad der Instrumentalisierung der humanitären Hilfe bzw. Entwicklungszusammenarbeit im Einsatzraum,
- die Rekrutierung und Einbindung ziviler Berater in militärische Strukturen und um
- die Frage des Schutzes ziviler Berater.

---

<sup>30</sup> Vgl. Ministry of Defense: Denmark, UK sign Memorandum of Understanding (20.9.2012).

<http://www.fmn.dk/eng/news/Pages/Denmark.UKsignMemorandumofUnderstanding.aspx>, abgerufen am 15.11.2012.

<sup>31</sup> Stepputat: Civil-Military Relations 2009:16, S. 21ff.

Alle drei Punkte sprechen kritische Faktoren für die Umsetzung eines WoNA an, die zwar seitens der dänischen Regierung diskutiert wurden, aber nicht in eine umfassende Strategie gegossen werden konnten. Insbesondere stellte für das Militär der Schutz ziviler Berater ein logistisches Problem dar, da die Ressourcen besonders bei angespannter Sicherheitslage in Afghanistan knapp waren. Dänemark bediente sich schließlich britischer Berater im Rahmen der Kooperation, da diese von einer externen Sicherheitsfirma geschützt wurden. Die dänische Erfahrung zeigt das Problem, dass sich zivile Berater oft nur für eine relativ kurze Periode vor Ort befinden und außerdem oft nur auf unterer Ebene eingesetzt sind. Ihre Position gegenüber dem Militär (International Security Assistance Force / ISAF) ist dementsprechend schwach. Das dänische Engagement im afghanischen Helmand machte außerdem deutlich, dass überambitionierte, öffentlichkeitswirksame Projekte, die durch das Militär lanciert werden (im dänischen Fall Mädchenschulen) in einem schwierigen Umfeld kontraproduktiv sein können und die allgemeine Situation verschlechtern können.<sup>32</sup> Dies entspricht auch den Ansichten von in Afghanistan präsenten NGOs.

## **Fazit**

Dänemark verfügt über ein dynamisches und anpassungsfähiges, durch Kampfeinsätze erprobtes Einsatzkonzept für IKKM, das weit entwickelte Kooperations- und Integrationsformen aufweist. Dadurch hat Dänemark dazu beigetragen, CA-Strukturen innerhalb der NATO zu stärken. Ad-hoc-Ansätze und permanente, etablierte Strukturen halten sich die Waage. Der Fokus ist auf zivil-militärische Aufgaben mit Einflussnahme auf die Zivilgesellschaft gerichtet, was einen impliziten Treiber für WoNA-Anstrengungen bedeutet. Die Erfahrungen aus Afghanistan haben aus der dänischen Armee eine Truppe mit Kampfcharakter geformt, die weltweit einsetzbar ist. Dies wird in der dänischen Bevölkerung weitgehend mitgetragen. Der Umstand, dass NGOs im Feld nicht in militärische Komponenten integriert werden können, sondern ihre eigene Policy verfolgen, ist für die dänischen Akteure selbstverständlich. Trotzdem

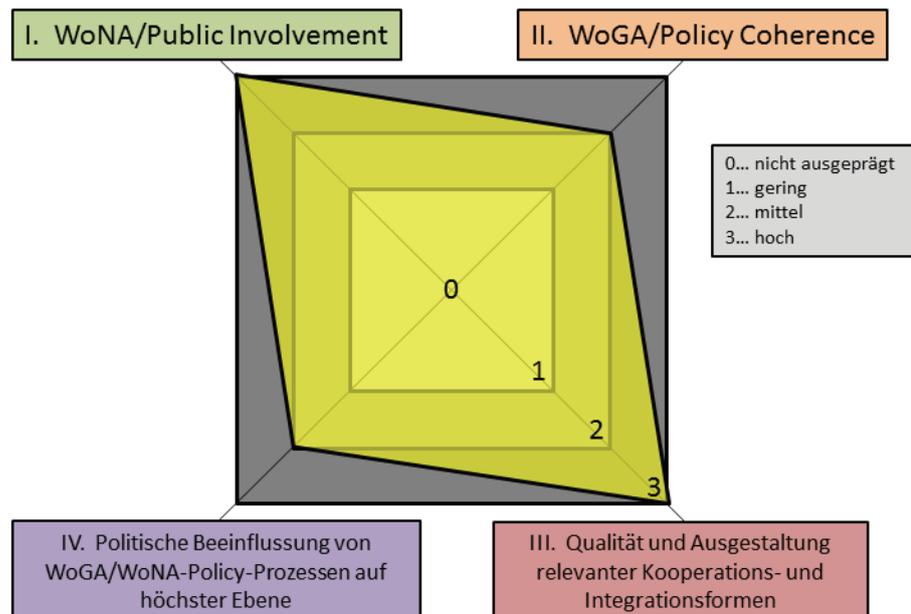
---

<sup>32</sup> Vgl. Stepputat: Civil-Military Relations 2009:16, S. 36ff.

sind Kooperationsangebote an NGOs von staatlicher Seite vorhanden und das Instrumentarium dafür ist gut ausgebildet. Zivil-militärische Plattformen haben sich bewährt. Das Kohärenzstreben in Verbindung mit der strategischen Kultur des Landes hat sich positiv auf die Umsetzung dänischer Ambitionen ausgewirkt.

### Kurzbeurteilung Dänemark

- |  |
|--|
| I. WoNA (Public Involvement) / Nicht-staatliche bzw. öffentliche Anteilnahme an Policy- und Interaktionsprozessen: <b>hoch</b> |
| II. WoGA (Policy Coherence) / Grad der Kohärenz zwischen den involvierten Ministerien und staatsnahen Akteuren: <b>mittel</b>  |
| III. Qualität und Ausgestaltung relevanter Kooperations- und Integrationsformen: <b>hoch</b>                                   |
| IV. 4. Politische Beeinflussung der WoGA- und WoNA-Policy auf höchster Ebene: <b>mittel</b>                                    |



Grafik: Michael Schurian

### 3. KANADA

#### **Kooperationskultur**<sup>33</sup>

(siehe *Analyseraster: Comprehensive Approach als Leitgedanke*)

1. Kanadas Staatsform ist in seiner Gewaltenteilung sowie bürokratischen und sicherheitspolitischen Architektur vom Westminster-System geprägt und als parlamentarische Monarchie vergleichbar mit dem Vereinigten Königreich oder Australien. Die Exekutive (Premierminister, Minister etc.) rekrutiert sich aus Mitgliedern der Legislative. Dieser Umstand beeinflusst auch das kanadische Verständnis von nationaler Sicherheit. So bestimmt der Premierminister (seit 2006 Stephen Harper, Chef der *Conservative Party*) durch eine jährliche Prioritätenlistung im Rahmen seines *Speech from the Throne*, was sicherheitspolitisch relevant ist. Koalitionen sind in Kanada kein Thema, was die Entscheidungsfindung in die Hand des Premierministers legt und Innovationskraft begünstigt.

2. Ein Konsens besteht im Sicherheitsbereich erstens in der Erhaltung akzeptabler Entfaltungsmöglichkeiten für die Bevölkerung Kanadas und

---

<sup>33</sup> Das Kapitel „Kanada“ entstand auf Basis einer Reihe von Expertengesprächen des Autors in Kingston, Ottawa und Toronto.

Es folgt eine Liste der Interviewpartner, deren Aussagen unter der Prämisse der Chatham House-Regeln im Rahmen der Fact Finding Mission in Kanada (21.10.-1.11.2012) verarbeitet wurden (in der Reihenfolge der durchgeführten Interviews):

**Abdelkerim Ousman** (Royal Military College of Canada / RMC, Kingston), **James McKay** (RMC), **David Last** (RMC), **Michael Rostek** (RMC), **Flemming Splidsboel Hansen** (Royal Danish Defence College), **Peter Gizewski** (Defence R&D Canada), **Binyam Solomon** (Defence R&D Canada), **Paul Chouinard** (Defence R&D Canada), **Chris Alexander** (Member of Parliament; Parliamentary Secretary to the Minister of Defence), **Wendy Gilmour** (Director General, International Programs, National Defence Canada), **Paul LaRose-Edwards** (Executive Director, Canadem), **Andrew Rule** (Civilian Peace Service Canada; Director Land Requirements, National Defence Canada), **Jasteena Dhillon** (Lawyer, Zolazen Consulting), **Timothy Donais** (Associate Professor, Global Studies, Wilfrid Laurier University, Waterloo), **Mark Sedra** (Adjunct Lecturer, University of Waterloo, Balsillie School of International Affairs).

zweitens in der Kompatibilität derselben mit den Bedürfnissen und legitimen Ansprüchen anderer Gesellschaften.<sup>34</sup> Der Sicherheitsbegriff ist weit gefasst und inkludiert neben staatlicher und persönlicher Sicherheit insbesondere die Bewahrung politischer, sozialer und wirtschaftlicher Werte. Drittens spielt in der Inlandsdimension der Erhalt einer offenen Gesellschaft (*Open Society*) für Kanada eine wesentliche Rolle. In der Auslandsdimension ist im Kontext des IKKM insbesondere die Unterstützung schwacher Staaten relevant, um internationaler Sicherheit nach kanadischen Vorstellungen gerecht zu werden.<sup>35</sup>

3. Zu den größten Gefahren für die nationale Sicherheit zählen für Kanada *Failing States* und *Failed States*, was durch ein substanzielles Engagement im IKKM bestätigt wird.<sup>36</sup> Kanadas Rolle hat sich dabei durch das über zehn Jahre dauernde Afghanistan-Engagement seit 2001 und durch die Beteiligung an der NATO-Operation in Libyen 2011 stark verändert – vom eher passiven Peacekeeper hin zu aktivem militärischen Führungsengagement. Getrieben wurde Kanada dabei primär von der Verteidigungskooperation und strategischen Abkommen mit den USA. In diesem Kontext besteht zwischen Kanada und den USA eine Übereinkunft über grundsätzliche sicherheitspolitische Zielsetzungen, jedoch unterscheidet sich die Methode, wie diese Ziele erreicht werden sollen, deutlich.\* Kampfeinsätze der Infanterie und der Luftstreitkräfte sind für Kanada durch das Engagement in Afghanistan zur Normalität geworden.\* Am Beispiel des Afghanistan-Einsatzes ist jedoch festzustellen,

---

**HINWEIS:** Die mit einem **Stern** (\*) gekennzeichneten Textstellen in diesem Kapitel beruhen auf Aussagen der oben in FN 33 genannten Experten. Diese Kennzeichnung soll eine bessere Nachvollziehbarkeit ermöglichen.

<sup>34</sup> Vgl. Macnamara, Don / Fitz-Gerald, Ann: A National Security Framework for Canada. In: IRPP Policy Matters. Ottawa 2002, S. 8.

<sup>35</sup> Fitz-Gerald, Ann / Macnamara, Don: Comprehensive Security requires comprehensive structures – how comprehensive can we get? Strategic Studies Working Group Papers, Ottawa 2012, S. 4.

<sup>36</sup> Rostek, Michael: The Comprehensive Approach: An emergent international norm? In: Rostek, Michael / Gizewski, Peter (Eds): Security Operations in the 21<sup>st</sup> Century. Canadian Perspectives on the Comprehensive Approach. Montreal und Kingston 2011, S. 227.

dass der kanadischen Bevölkerung der Sinn und Zweck bzw. das nationale Interesse, das dieses Unterfangen beinhaltet, unklar blieb bzw. nicht ausreichend vermittelt werden konnten.<sup>37</sup>

4. Westminster-Systeme wie Kanada gewähren dem Militär im Vergleich zu anderen Ministerien traditionell ein überdurchschnittliches Budget (1,4% vom BIP bzw. 20,1 Mrd. CAD wurden für 2012/13 veranschlagt<sup>38</sup>). Aus dieser starken Position heraus ist auch das Bestreben zu erkennen, andere Ministerien zu dominieren. Zivile kanadische Ministerien verfügten bis um die Jahrtausendwende nur über wenig internationale Einsatzerfahrung, was sich durch den Afghanistan-Einsatz verändert hat.\* Eine starke, zivil geprägte Think-Tank Kultur ist in Kanada nicht vorhanden.\* Entscheidungsträger sind sich aber nunmehr auch bewusst, dass das Militär in langfristigen internationalen Krisenszenarien auf unterschiedliche zivile (kanadische) Akteure angewiesen ist. Das Interesse, kohärenter und holistischer bei *Security Operations* (kanadisch geprägte Bezeichnung) vorzugehen, ist in Kanadas strategischer Kultur mittlerweile fest verankert.<sup>39</sup> Mehrmals wurde jedoch bestätigt, dass sich die starke institutionelle Fragmentierung von Ministerien sowie das rechtliche und bürokratische Umfeld, das letztendlich die Ausprägung umfassender Ansätze mitbestimmt, kaum verändert haben.\*

---

<sup>37</sup> Vgl. Fitz-Gerald / Macnamara: Comprehensive Security requires comprehensive structures, S. 5.

<sup>38</sup> Vgl. Treasury Board of Canada Secretariat: National Defence Report 2012-2013. <[http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2012-2013/inst/dnd/dnd01-eng.asp#sec1g\\_e](http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2012-2013/inst/dnd/dnd01-eng.asp#sec1g_e)>, abgerufen am 14.12.2012.

Im Vergleich zum Militär-Budget betrug das ODA-Budget 2010 0,34% vom BIP. Für 2012 wurden sogar nur 0,29% veranschlagt. Vgl. Canadian Council for International Co-operation (CCIC): „Federal Budget 2012: Facts and Figures on Canadian Aid Performance – past, present and future“, Punkt 1, 28.3.2012.

<sup>39</sup> Gizewski, Peter: Discovering the Comprehensive Approach. In: Rostek, Michael / Gizewski, Peter (Eds): Security Operations in the 21<sup>st</sup> Century. Canadian Perspectives on the Comprehensive Approach. Montreal und Kingston 2011, S. 13.

## **Etablierungsgrad des Whole of Government Approach**

(siehe Analyseraster: Staatliche und staatsnahe Akteure)

**1. Strukturen für WoGA:** Die Strukturen für vernetzte Sicherheit im Hinblick auf In- und Auslandseinsätze sind durch die von Kanada maßgeblich geprägten Begriffe bzw. Konzepte wie *3D* (Defence, Diplomacy, Development Cooperation), *Joined-Up*, *Whole of Government* und *Comprehensive Approach* in der Relation zu anderen Referenzstaaten relativ weit entwickelt. Strukturen, Systeme und Prozesse zur Erreichung eines WoNA sind aber politisch umstritten und stark von der jeweiligen politischen Führung abhängig, was bisherige Entwicklungen in Richtung WoGA/WoNA relativiert. Bereits in den 90er Jahren hat Kanada WoGA-Ansätze verfolgt, als während des Kosovo-Konfliktes humanitäre Einsätze von kanadischen Truppen durchgeführt wurden, die mit 750.000 \$ vom Entwicklungsministerium finanziert wurden.<sup>40</sup> Trotzdem war die Kohäsion (und damit der WoGA) zwischen den Ministerien in Kanada unter der liberalen Regierung (bis 2006) deutlich stärker.\* Seitdem sind WoGA-Ambitionen zugunsten internationaler Kooperationen und Multilateralität in den Hintergrund getreten. Dies wird damit begründet, dass ein WoGA eher davon ablenkt, eine gemeinsame strategische Planung, Entscheidungsfindung und entsprechende Führungsqualitäten zu entwickeln.\*

**2. Akteure im Rahmen von WoGA:** Die relevanten staatlichen Akteure sind das *Department of Foreign Affairs, Trade and Development Canada* (DFATD), das *Department of National Defence and the Canadian Forces* (DND) sowie *Public Safety Canada*. Die *Canadian International Development Agency* (CIDA), die bis März 2013 als autonomes Ministerium agierte, wurde aufgelöst und in das (bisherige) Department of Fo-

---

<sup>40</sup> Österreichisches Institut für Internationale Politik (OIIP): Civil-Military Cooperation and the 3D Approach – Myth or Reality? The Case of Canada in Kosovo and Afghanistan. Final Report von Christopher Ankersen und Alexander Klimburg zu dieser OIIP-Veranstaltung. Wien, 23.1.2012, S. 3.

reign Affairs and International Trade (DFAIT) eingegliedert, das in der Folge in DFATD umbenannt wurde.<sup>41</sup>

Diese massive strukturelle Veränderung macht die Ambition Kanadas deutlich, die Policy-Kohärenz im Bereich Außen-, Handels- und Entwicklungspolitik zu maximieren.<sup>42</sup> Dazu sind, wie das kanadische Engagement in Haiti zeigt, weitere Akteure (siehe Punkt 3.E) im Rahmen der kanadischen WoGA-Aktivitäten engagiert.

Das DFATD verfügt zusätzlich über eine interministeriell ausgelegte *Stabilization and Reconstruction Task Force* (START) für komplexe Krisen (Konflikte und Katastrophen). START stellt ein Instrument für WoGA dar und wurde noch vor der Regierung Harper institutionalisiert. Die Plattform wird durch den *Global Peace and Security Fund* (GPSF) finanziert. Die Idee und Ziele des GPSF stellen sich folgendermaßen dar:<sup>43</sup>

“START was created in 2005 to respond to the increasing international demand for Canadian support and involvement in complex crises – conflicts or natural disaster – and to coordinate whole-of-government policy and program engagements in fragile states. Through the Stabilization and Reconstruction Task Force, the Government of Canada contributes to building peace and security in fragile and conflict-affected states throughout the world. START aims to:

- Provide leadership and operational agility by facilitating timely, coordinated responses to international crises;
- Deliver effective programming in support of conflict management and peace-building, peacekeeping and peace operations;
- Serve as a centre of policy excellence on fragile states and

<sup>41</sup> Berthiaume, Lee: CIDA officially no more (27.06.2013).

<<http://o.canada.com/2013/06/27/cida-officially-no-more/>>, abgerufen am 27.08.2013.

<sup>42</sup> CCIC: CCIC notes on Budget 2013. Ottawa, 21.03.2013.

<sup>43</sup> Vgl. Department of Foreign Affairs, Trade and Development Canada: About the Stabilization and Reconstruction Task Force (START) (16.7.2012).

<[http://www.international.gc.ca/START-GTSR/about-a\\_propos.aspx?view=d](http://www.international.gc.ca/START-GTSR/about-a_propos.aspx?view=d)>, abgerufen am 21.11.2012.

- peace operations;
- Serve as the Government of Canada's ability to respond to crisis situations.”

Die START-Task Force wird seit Jahren kritisiert, unter der Leitung des DFATD zu sehr Policy-orientiert und zu wenig operationell und kontextbezogen zu sein.\*

### 3. Antriebskräfte für WoGA

A. Das Policy-Statement *A Role of Pride and Influence in the World* (2005) stellt eine Grundlage für Kanadas außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Ambitionen dar. Ziel war es, koordinative und kooperative Anstrengungen in Richtung WoGA durch das 3D-Konzept, das um 2000 unter Premierminister Paul Martin an Relevanz gewann, umzusetzen. Dieses sah im Sinne des erweiterten Sicherheitsverständnisses vor, neben Foreign Affairs, Humanitarian and Development Aid und Defence Policy auch Trade Policy in das Konzept zu integrieren.<sup>44</sup> Der kanadische General Rick Hillier trat, ausgehend von seinen Einsatzerfahrungen in Afghanistan, als Advokat und *Norm Entrepreneur*<sup>45</sup> des 3D-Ansatzes auf.

B. Festzustellen ist, dass die intensive Kooperation kanadischer Ministerien in Afghanistan im Rahmen von 3D einer der Motoren für die staatliche Transformation in Richtung WoGA war. Dies gilt unabhängig von dem Umstand, dass Kanadas Ansatz in Afghanistan letztendlich nicht den gewünschten Stabilisierungseffekt hatte, wenn man Ziele, Optionen und eingesetzte Ressourcen mit den Ergebnissen vergleicht.\*

C. Realpolitisch sind es Kanadas haushaltsrechtliche Zwänge, die für die Erfordernis von Politikkohärenz im IKKM-Kontext sprechen. Dies wird

---

<sup>44</sup> Vgl. Pratt, David: Is there a grand strategy in Canadian Foreign Policy? In: Options Politiques (September 2007).

<<http://irpp.org/assets/po/reasonable-accommodation/pratt.pdf>>, abgerufen am 16.11.2012.

<sup>45</sup> Dieser Begriff wurde geprägt von Rostek, Michael in: Rostek, Michael / Gizewski, Peter (Eds): Security Operations in the 21st Century (2011), S. 227.

sich zukünftig vor allem im Bereich Pooling & Sharing niederschlagen, wobei es eher um internationale Kooperation und weniger um WoNA gehen wird.

D. Die umfassende *Canada First Defence Strategy* (CFDS, 2008) hat das Ziel, die Effektivität der kanadischen Streitkräfte in drei Dimensionen (Inland, Nordamerika, Ausland) zu stärken:<sup>46</sup>

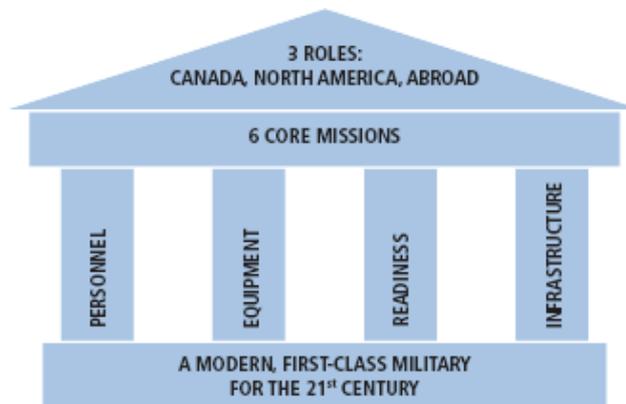
“The purpose of the Canada First Defence Strategy is to give Canada a modern military with clearly defined missions and capabilities. The strategy focuses on many key military functions and operations and on improving the equipment and fleets. The CFDS is working on six core missions as level of ambition for the Canadian Forces. According to the strategy the forces must be able to support all of the following operations and if necessary, support them all simultaneously. CFDS consists of six core missions (see also graphics below):

- Conduct daily domestic and continental operations, including in the Arctic and through the North American Aerospace Defense Command (NORAD).
- Support a major international event in Canada, such as the 2010 Winter Olympics.
- Respond to a major terrorist attack.
- Support civilian authorities during a crisis in Canada such as a natural disaster.
- Lead and/or conduct a major international operation for an extended period.
- Deploy forces in response to crises elsewhere in the world for shorter periods.”

---

<sup>46</sup> Vgl. Government of Canada / Department of National Defence: Canada First Defence Strategy (18.06.2008).  
<<http://www.casr.ca/doc-canada-first-defence-strategy-1.htm>>, abgerufen am 21.11.2012.

Eckpfeiler der *Canada First Defence Strategy* in graphischer Darstellung:



Grafik: Canada First Defence Strategy, siehe Fußnote 46

E. Folgende innerstaatliche und internationale Einsätze haben Kanadas sicherheitspolitische Ambitionen und Strukturen geprägt:

- Kanadas Engagement im Rahmen der *Afghanistan Task Force* bei ISAF: 2001 bis 2010 wurden Kampfeinsätze in der Provinz Kandahar durchgeführt. 2011 bis mindestens 2014 beteiligt sich Kanada am Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte. Es ist jedoch zu erwarten, dass mit Beendigung des Afghanistan-Engagements die dafür geschaffenen Strukturen nicht lange erhalten bleiben werden.\* Kampfeinsätze werden trotzdem in der strategischen Kultur verankert bleiben.
- Kanadas Engagement in Haiti im Rahmen der *United Nations Stabilization Mission in Haiti* (MINUSTAH): Der Einsatz stellt eine Mischung aus humanitärer Nothilfe, Stabilisierung und Wiederaufbau dar,<sup>47</sup> in dem Kanada mit einer (ausdrücklich) als

---

<sup>47</sup> Vgl. Morin, David: Between stabilization and reconstruction: Latin America at Haiti's side (März 2010).

*Whole-of-Government Team* bezeichneten, interministeriellen Komponente engagiert ist.<sup>48</sup>

“Canada provides significant support to Haiti through the work of Canadian departments and agencies working together closely. This includes personnel at headquarters and on the ground in Haiti working from our Embassy in Port-au-Prince including DFATD, DND, Public Safety, the *Royal Canadian Mounted Police*, the *Correctional Service of Canada*, and *Citizenship and Immigration Canada*. Each department and agency plays a key role in delivering Canadian support to Haiti.”

- Katastropheneinsätze des Militärs 2011 im Inland bei Überflutungen in den Provinzen Quebec und Manitoba sowie die SARS-Krise sorgten für eine Annäherung ziviler und militärischer Konzepte in Richtung WoGA.
- Die Olympischen Spiele in Vancouver 2010 machten divergierende Konzeptionen von Polizei und Militär deutlich – so konnte die Polizei mit militärischen Einsatzplänen (z. B. Critical Infrastructure Plan) wenig anfangen und die Akteure waren gezwungen, im rechtsfreien Raum zu operieren.
- Anstrengungen zur Vereinheitlichung der militärischen Führung im Rahmen der kanadischen Streitkräfte.

**4. Entscheidungsbefugnisse bei WoGA:** Das letzte Wort bei Einsätzen hat das *Office of the Prime Minister*. Dieses gibt die (politische) Richtung vor und lässt sich insbesondere vom (nicht-politischen) Gremium *Privy Council Office* beraten, in dem zivile und militärische Experten

---

<<http://www.focal.ca/en/publications/focalpoint/226-march-2010-david-morin-en>>, abgerufen am 14.12.2012.

<sup>48</sup> Vgl. Government of Canada: Our Whole-of-Government Team.

<[http://www.canadainternational.gc.ca/haiti/engagement/whole\\_of\\_government-pangouvernementale.aspx](http://www.canadainternational.gc.ca/haiti/engagement/whole_of_government-pangouvernementale.aspx)>, abgerufen am 20.11.2012.

aktiv sind. Vergleicht man Inlands- und Auslandsengagements Kanadas in ihrer Wirkung auf staatliche Strukturen und Prozesse, hatten prägende Ereignisse im Inland (*domestic shocks*) wie Überflutungen und die Olympischen Spiele 2010 in Vancouver eine stärkere Wirkung auf WoGA und WoNA. Diese erzeugten stärkeren öffentlichen Druck (und Zeitdruck) für kohärentes und effektives Vorgehen als internationale Engagements.\* Dieser Umstand traf auch für Neuseeland zu, das über ein Jahrzehnt in Afghanistan engagiert war, sich jedoch durch das Erdbeben im Inland (2011) deutlich mehr in seinen gesamtstaatlichen Entscheidungsprozessen veränderte.

**5. Einsatzspektrum im Rahmen eines WoGA:** Aus den Vorgaben der CFDS geht klar hervor, dass Kanadas Militär sowohl langfristige Beiträge zum Peace- und Statebuilding (z. B. Afghanistan oder Haiti) wie auch Kurzzeit-Einsätze (z. B. Naturkatastrophen) abzudecken hat – ob in Verbindung mit zivilen Akteuren im Rahmen einer umfassenden Einsatzplanung oder ohne. Unabhängig von WoGA und WoNA bedeutet das, dass auf keine militärischen Fähigkeiten verzichtet werden kann. Kampfeinsätze machten dabei einen wesentlichen Teil des kanadischen Portfolios aus und beeinflussten Streitkräftestrukturen. Hier bestehen Parallelen zu Dänemark, das Kampfeinsätzen eine hohe Relevanz einräumt. Die Bevölkerung Dänemarks kann sich jedoch besser mit dieser Position identifizieren als die kanadische. Der WoGA-Einsatz in Haiti zeigt jedenfalls, dass Kanada über ein breites Einsatzspektrum in Wiederaufbauszenarien verfügt, in dem das Militär einer von vielen präsenten internationalen Akteuren ist.

**6. Die Rolle der Forschung für WoGA:** Das militärische Forschungsbudget ist überdurchschnittlich hoch. Einzigartig und wegweisend für WoGA erscheint der Umstand, dass sich Kanada seit 2006 eine Operational Research Unit für das *Public Safety Canada*-Ministerium leistet, die im *Department of National Defence* disloziert ist (*Defence Research and Development Canada – Centre for Security Science*, DRDC-CSS). In der Praxis gibt Public Safety Canada für diese Forschungseinrichtung die strategische Richtung vor; der Forschungsdirektor des DND bringt jedoch seine Vorschläge für Forschungsprojekte ein. Diese werden dann mit einem speziellen Budget (*fenced funding*) im Ausmaß von ca. 50

Mio. CAD für das DRDC-CSS durch ein Memorandum of Understanding des DND mit anderen relevanten Institutionen (*Health Canada, Natural Resources Canada, Universitäten etc.*) durchgeführt. Dies stellt einen integrierten Ansatz im Rahmen eines WoGA dar, der mehrere Ministerien strukturell verbindet; das DND ist dabei durch das DRDC-CSS bei konkreten Projekten operativ federführend.\*

**7. Wettbewerb der Ressorts:** Für das DFATD, das DND und das *Canada Security Intelligence Service*, die allesamt im Privy Council Office vertreten sind, ist die (staatliche) Gewährleistung von Sicherheit gleichzeitig eine Legitimation für ihre Existenz. Dementsprechend existiert unter ihnen in der Realität mehr Wettbewerb als Kooperation.\* Gemeinsame Auffassung ist, dass „Sicherheit“ letztendlich dann erreicht werden kann, wenn die Kontinuität bei innerstaatlichen und internationalen Operationen garantiert ist. Ein WoGA spielt dabei eine methodische Rolle, die jedoch nicht überbewertet werden darf. Unterschiedliche Sichtweisen der staatlichen Akteure gipfelten in der START-Task Force, die 2013 ohne breiten Konsens nach wie vor betrieben wird.

### **Etablierungsgrad des Whole of Nation Approach**

*(siehe Analyseraster: Staatliche und nicht-staatliche Akteure)*

Fünf kritische Faktoren prägten die Einbindung nicht-staatlicher Akteure in gesamtstaatliche Sicherheitskonzepte aus kanadischer Sicht.<sup>49</sup>

- Divergierende organisatorische Strukturen und Kulturen, die mehr oder weniger hierarchisch ausgeprägt sind und dabei auch clanartigen Charakter aufweisen können<sup>50</sup>
- Unterschiedliche Denkweisen und Methoden zur Zielerreichung
- Unterschiedliche Ansichten von „Erfolg“ und von einem adäquaten Zeithorizont

---

<sup>49</sup> Vgl. Ball, Laura C. / Febbraro, Angela: Discovering effective civil-military cooperation: insights from the NGO-CF relationship, in: Rostek / Gizewski: Security Operations in the 21st Century, S. 29.

<sup>50</sup> Der Begriff ‚Clan Culture‘ zur Charakterisierung von NGOs wird von Ball / Febbraro, S. 28, verwendet.

- Divergierende Möglichkeiten zur Einflussnahme und zur Kontrolle von Information
- Divergierende Kontrollmöglichkeiten vorhandener Ressourcen

Aus diesen Faktoren ergibt sich folgende Ausgangsthese für das Vorantreiben und den Mehrwert des WoNA, auf deren Basis sechs Ansätze (A-F) pro und kontra WoNA diskutiert werden:

“Through shared understanding, outcome based thinking, and collaborative working the performance of information sharing between organizations, the strategic framing of issues and the degree of organizational awareness, interaction, integration and coherence could be improved.”<sup>51</sup>

#### *A. Ziviles Personal wird strukturiert in Missionen eingebunden*

Eine Musterlösung für die Einbindung ziviler Akteure in die Umsetzung staatlicher Ambitionen in Form eines WoNA existiert in Kanada nicht. Es ist zu bezweifeln, dass eine institutionalisierte Einbindung überhaupt Kanadas Ambitionen im Sinne der CFDS entspricht. Die Regierung ist sich jedoch bewusst, dass nicht-staatliche Akteure anders planen und vorgehen und unter Umständen einen Mehrwert bzw. Multiplikator für Missionen darstellen können.\*

Diesem Umstand wurde von staatlicher Seite vor allem durch die Einbindung der NGO CANADEM (diese wird als *Canada's Civilian Reserve* tituliert) Rechnung getragen. CANADEM wurde 1996 von DFATD als NGO gegründet und verwaltet und erweitert unter Inanspruchnahme staatlicher Unterstützung eine Datenbank von 16.000 Experten (zivil, NGO, polizeilich, militärisch, Menschenrechte etc.) für internationale Einsätze. Auch für Österreich wäre es z. B. möglich, bei CANADEM um ExpertInnen für Missionen anzufragen. Auch ist es möglich sich z. B. als pensionierter Polizist oder Soldat bei CANADEM einzuschreiben. Für den Haiti-Einsatz werden zur Unterstützung der dortigen Administ-

---

<sup>51</sup> Gizewski in: Rostek / Gizewski: Security Operations in the 21st Century, S. 15.

ration aus diesem Pool insbesondere pensionierte Experten des Innenministeriums rekrutiert. Auch die UNO rekrutiert Personal über CANADEM.

Die Vorteile dieser Konstruktion sind folgende.\*

- Kostenersparnis, da CANADEM die Datenbank günstiger als ein staatlicher Akteur verwalten kann
- Rekrutierungsweisen sind vielfältiger und unbürokratischer
- Eine NGO kann bei der Entsendung höhere Risiken (politisch wie sicherheitsbezogen) eingehen als ein staatlicher Akteur
- Ministerieller Wettkampf um die Führung des Datenbankmanagements entfällt

Die Einbindung bzw. Nutzung dieses Netzwerkes und weitere permanente Verbindungen zu nicht-staatlichen Akteuren zeigen, dass Tendenzen in Richtung WoNA bestehen. Festzustellen ist, dass die Ad-hoc-Vorgangsweise für Planungen und Einsätze kanadischer Akteure dominiert und permanente Schnittstellen weniger relevant sind als informelle Netzwerke staatlicher und nicht-staatlicher Entscheidungsträger. Der Ad-hoc-Faktor ist auch dadurch bedingt, dass zwischen Planung im Inland und Einsatzführung gewisse Lücken bestehen.<sup>52</sup> Dies ist jedoch charakteristisch für alle westlichen Streitkräfte. Im Sinne von WoGA stehen einander hierarchisch-militärische und flachere zivile Entscheidungsstrukturen mit – insbesondere was NGOs betrifft – konsensbasierten Lösungsansätzen gegenüber. Der Ansatz, einen UNO-Ableger (UNAMA) als zivil-militärischen Koordinator im Feld zu installieren, funktionierte zumindest in Afghanistan nicht effektiv.<sup>53</sup>

#### *B. Ansätze zur Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure*

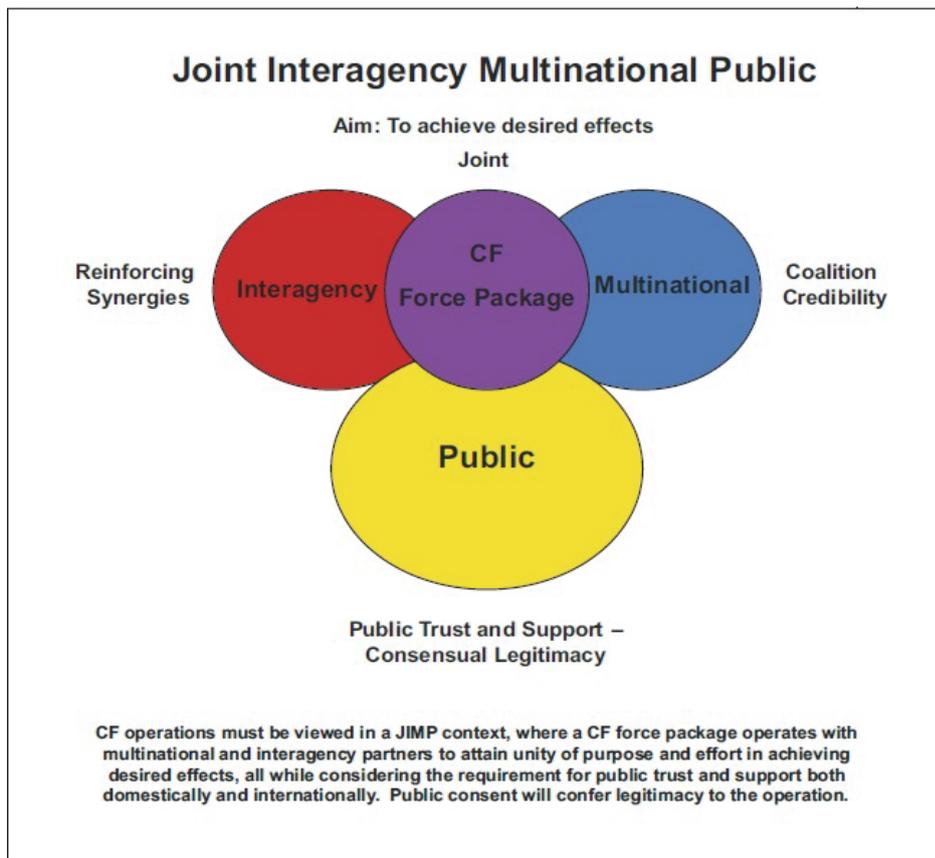
Das *Joint, Interagency, Multinational and Public (JIMP)*-Projekt ist ein Applied Research Program des *Defence Research and Development*

---

<sup>52</sup> Gizewski in: Rostek / Gizewski: Security Operations in the 21st Century, S. 17.

<sup>53</sup> Vgl. Gauster: Sicherheit und Frieden 2/2012, S. 75ff.

*Canada* (DRRC). Es verfolgt auf militärischer Seite seit 2008 das Ziel, Anstrengungen in Richtung WoNA zu verstärken, sicherheitsrelevante Akteure in Kanada einander näher zu bringen sowie das Potential der Zivilgesellschaft und der Öffentlichkeit („Public“) zu beleuchten und auszuschöpfen. Die Bereiche „Joint“ und „Multinational“ sind als klassische militärische Fähigkeiten weitgehend eingespielt. Die weiteren JIMP-Bereiche *Interagency* und *Public*, bei denen es insbesondere um die Relevanz der Zivilgesellschaft geht, stellen zentrale (weil unterbeleuchtete) Forschungsfelder des DRRC in Toronto dar. Dabei geht es insbesondere um die Schaffung konzeptueller Klarheit über Public- und Interagency-Fähigkeiten, was das JIMP-Projekt für WoNA relevant macht. JIMP steht für einen innovativen Mix von Instrumenten für langfristig orientierte Maßnahmen im IKKM, wobei die Gewinnung öffentlicher Unterstützung für zivil-militärisches Vorgehen im Zentrum steht:



Grafik: Leslie / Gizewski / Rostek: Canadian Military Journal Vol. 9, No. 1, siehe Fußnote 54.

Mission of JIMP: “to attain unity of purpose and effort in achieving desired effects, all while considering the requirement for public trust and support both domestically and internationally.”<sup>54</sup>

<sup>54</sup> Leslie, Andrew / Gizewski, Peter / Rostek, Michael: Canadian Military Journal Vol. 9, No. 1 – Developing a Comprehensive Approach to Canadian Forces Operations. <<http://www.journal.forces.gc.ca/vo9/no1/doc/04-leslie-eng.pdf>>, abgerufen am 28.08.2013, S. 5.



Grafik: Leslie / Gizewski / Rostek: Canadian Military Journal Vol. 9, No. 1, siehe Fußnote 54.

Ein Ergebnis aus dem JIMP-Projekt zeigt die Notwendigkeit (zumindest aus militärisch-hierarchischer Sicht) einer zentralen Steuerungsorganisation, um unter den bisher im Sinne des Westminster-Systems sektoral arbeitenden Ministerien mehr Kohärenz zu erzeugen und die Öffentlichkeit adäquat einzubinden.\* Es bedarf jedoch engagierter Personen, um bürokratische Strukturen und Hürden zu überwinden.\* Die Realisierung von JIMP erfolgt z. B. durch den Einsatz in Haiti, in den auch die bisherigen Erkenntnisse aus JIMP eingeflossen sind. Mit der Präsenz in Haiti hat sich Kanada quasi ein eigenes Experimentierfeld geschaffen. Insbesondere geht es dabei auch um *Community Violence Reduction* im Rahmen der Reform des Polizeisektors.

### *C. Handel als relevanter Faktor für WoNA in Kanada*

Handel (Commerce) stellt dabei einen wesentlichen Faktor für die Erzeugung nachhaltiger Stabilität in Peacebuilding-Szenarien dar. Dabei stand z. B. die kanadische Entwicklungsagentur nicht nur mit NGOs (z. B. *World Vision* oder *Care*) in Vertragsbeziehung, sondern auch mit kanadischen Konzernen wie *Rio Tinto* und *Barrick Gold*. Private Firmen

spielen in Kanada schon lange eine aktive Rolle für seine externe Policy – speziell im Rahmen der EZA. So restaurierte 2012 eine Firma aus Montreal im Auftrag des DFATD beispielsweise den Dahla-Damm in Afghanistan. Um solche Großaufträge professionell und möglichst kostengünstig durchzuführen, ist der private Sektor besser geeignet als NGOs.<sup>55</sup>

#### *D. Training und Ausbildung als integrativer Faktor*

Im Bereich Training sind WoGA- und WoNA-Ansätze in Kanada vorhanden. Trotzdem gibt es noch sehr wenige Forschungen bzw. Erkenntnisse über die Effektivität gemeinsamer Ausbildungen staatlicher Akteure.<sup>56</sup> So hat das kanadische Militär eine permanente Kooperation mit der NGO CARE in Ottawa, um CIMIC-Kräfte zu trainieren.<sup>57</sup> Die Zahl der NGOs, die an integrierten Trainings mitwirken, ist 2006-2010 deutlich gestiegen.\* Bei den kanadischen Streitkräften finden auch regelmäßig Trainings mit interministeriellem Charakter statt, in die andere staatliche und nicht-staatliche Akteure integriert sind. Probleme mit der Finanzierung ergaben sich nach Beginn der weltweiten Finanzkrise 2008 sowie in den Bereichen Planung, Logistik und Zeitaufwand für Vertreter anderer Ministerien.<sup>58</sup>

In der Praxis spielt der Faktor Ausbildung (*Education*) eine wesentliche Rolle zur Gewinnung öffentlicher Unterstützung für staatliche IKKM-Maßnahmen. So werden militärische Kurse zunehmend auch in zivilen Einrichtungen (Universitäten, Think Tanks, Unternehmen) abgehalten, um der steigenden Relevanz ziviler Beiträge im IKKM Rechnung zu tragen. Dazu ist es (im Sinne von JIMP) wichtig, auch zivile Studenten für militärische Ausbildungseinrichtungen zu gewinnen. Zivilmilitärische Ausbildung wird daher als ein wesentlicher Multiplikator

---

<sup>55</sup> Vgl. Brown, Stephen: University of Ottawa, Parliamentary Session Nr. 036, 7.5.2012.

<sup>56</sup> Thompson, Megan / Febbraro, Angela / Blais, Anne-Renée: Interagency Training for the Canadian comprehensive mission in Afghanistan, in: Rostek / Gizewski: Security Operations in the 21st Century, S. 203ff.

<sup>57</sup> Ball / Febbraro: Discovering effective civil-military cooperation, S. 33.

<sup>58</sup> Thompson / Febbraro / Blais in: Rostek / Gizewski: Security Operations in the 21st Century, S. 205.

für WoNA gesehen. Aus dem JIMP-Projekt geht auch hervor, dass interministerielle Plattformen besser akzeptiert werden, wenn deren Mitglieder keine Ministerien repräsentieren.\*

#### *E. Comprehensive Approach entwickelt sich zu einer Norm*

Eine Option zur Etablierung einer kohärenten Vorgangsweise (im Sinne von WoNA) ist es, dass ein Akteur (Staat) gewisse Prinzipien, Normen oder Handlungsweisen praktiziert und in der Folge als ‚Norm Entrepreneur‘ kultiviert und Lobbying betreibt, bis sie von einer kritischen Masse (ca. ein Drittel der relevanten Staaten, IOs und andere Akteure) akzeptiert werden. Beim *Anti-Personnel Land Mine Treaty* oder *R2P*-Projekten trat Kanada als ein solcher Advokat hervor.<sup>59</sup> Man könnte diesen Ansatz auch zur Etablierung des WoNA anwenden, wenn genügend Druck von einflussreichen Akteuren (Peers) kommt. In Haiti ist dies in kleinem Rahmen bereits der Fall.<sup>60</sup>

#### *F. WoNA-Relevanz hängt von amtierender Regierung ab*

Die Rolle und Relevanz der Zivilgesellschaft im Sinne von WoNA hängt von der jeweiligen Regierung ab und kann äußerst unterschiedlich ausgeprägt sein. So vertritt die konservative Partei in Kanada die wirtschaftlichen Interessen multinationaler Konzerne deutlich stärker als die Interessen von NGOs; bei der liberalen Partei ist es umgekehrt. Insgesamt geht es Kanada darum, existierende Ressourcen für umfassende Sicherheit zu identifizieren und für eigene Interessen zu nutzen. Das Instrument WoNA wird dabei, wenn brauchbar, genutzt.

---

<sup>59</sup> Roy, Richard: Military Considerations in assisting fragile States, in: Rostek / Gizewski: Security Operations in the 21st Century, S. 123. Ähnlich auch Rostek in Rostek / Gizewski: Security Operations in the 21st Century, S. 230f.

<sup>60</sup> Vgl. Government of Canada: Our Whole-of-Government Team. <[http://www.canadainternational.gc.ca/haiti/engagement/whole\\_of\\_government-pangouvernementale.aspx](http://www.canadainternational.gc.ca/haiti/engagement/whole_of_government-pangouvernementale.aspx)>, abgerufen am 11.3.2013.

## **Whole of System**

*(Schnittstellen zwischen Staaten und IOs)*

Für Kanada hat die NATO und die Kooperation mit den USA oberste Priorität. Jedoch ist Kanada auch in UN-Missionen engagiert und vertritt bei MINUSTAH in Haiti sein eigenes Konzept von Staatsaufbau im fragilen Umfeld. Berührungspunkte zwischen der staatlichen Ebene und der Ebene der IOs zeigen sich beim internationalen Expertenpool von CANADEM, aus dem sich auch die UNO bedient. Von echten Schnittstellen kann hier jedoch nicht die Rede sein. Für IOs wird es zukünftig mehr um Schnittstellen zur Rationalisierung von zwischenstaatlichen Rüstungskooperationen im Rahmen der freien Marktwirtschaft gehen als um (bloße) Kooperation und Abstimmung im Rahmen von Pooling & Sharing. Diesem Trend kann sich auch Kanada nicht entziehen.

## Fazit

(Beurteilung des kanadischen WoGA- und WoNA-Ansatzes)

### A. Strategische Kultur

- Lektionen aus Afghanistan und das Engagement in Haiti unterstreichen, dass mit dem kanadischen Beitrag zum IKKM **nationale Ambitionen** verfolgt werden und dabei auch wirtschafts-politische Interessen eine große Rolle spielen, selbst wenn das Engagement in einer Koalition (NATO in Afghanistan) oder über die UNO (in Haiti) läuft.<sup>61</sup>
- Kanada verfolgt sicherheitspolitische Interessen v. a. über die militärische Schiene (NATO und strategischer Partner USA) und weniger über die Zivilgesellschaft. **Dieser Umstand bewirkt eine Subsidiarität von WoNA-Ansätzen aus staatlicher Sicht.**
- **Das Militär** ist (z. B. im JIMP-Projekt) engagierter als andere Akteure beim Versuch, **das Potenzial zivilgesellschaftlicher Akteure für die Erreichung staatlicher Ambitionen zu nutzen.** Durch die vertikale Hierarchie des Systems Militär kommt dieser Umstand jedoch in Entscheidungsprozessen nicht zur Wirkung. Dazu kommt, dass auch die kanadische Öffentlichkeit nur wenig Einfluss auf die Außen- und Sicherheitspolitik des Landes hat.\* Letztendlich zeigen die unterschiedlichen Herangehensweisen kanadischer Akteure deutliche Unklarheiten in der zentralen Frage auf, unter welchen Umständen und wie Peacebuilding bzw. IKKM funktionieren können.
- Kanada verfügt über eine **Kombination aus stehenden Einrichtungen und Ad-hoc-Ansätzen** im IKKM. Der Grad der Interaktion relevanter Akteure ist durchschnittlich ausgeprägt.

---

<sup>61</sup> Roy in: Rostek / Gizewski: Security Operations in the 21st Century, S. 127.

## B. Whole of Government Ansatz

- WoGA und WoNA-Konzepte sind in Kanada **hochpolitischer Natur**, wobei deren Relevanz sehr von der amtierenden Regierung abhängt. Dazu kommt, dass in Westminster-Demokratien wie Kanada der Einfluss des Außenministeriums zusehends in Richtung Premierminister schwindet. Daher ist dieses daran interessiert, Koordinationshoheit (z. B. im Rahmen der START-Task Force oder durch die 2013 erfolgte Eingliederung der Entwicklungsagentur in das DFATD) zu erhalten.
- Kanadas Ambitionen im Ausland sind stark **auf die militärische Dimension und den Außenhandel fokussiert** (im Vergleich zu den Referenzstaaten Dänemark und Niederlande), was sich nicht zuletzt auch in seinem relativ geringen EZA-Budget manifestiert. **Aus der Sicht des kanadischen Militärs wird sich ein WoGA durchsetzen** und zu einer international akzeptierten Norm werden, was die Position des Militärs weiter stärken würde.
- Selbst im Bereich EZA ist von Kanada in Afghanistan überdurchschnittlich viel Augenmerk auf militärspezifische Agenden gelegt worden. Dies betrifft z. B. die Ausgestaltung des militärischen CIMIC-Konzeptes. Als Folge entstanden jedoch insbesondere durch die staatliche Förderung national geführter CIMIC-Projekte bei gleichzeitiger Unterstützung von NGOs in Afghanistan **Parallelkonzepte und ein kontraproduktiver Wettbewerb**.<sup>62</sup>
- **Haiti wird als Musterbeispiel** für Kanadas langfristige Beiträge zum State Building mit dem Instrument WoGA betont. Dies entspricht auch dem Umstand, dass für Kanada langfristig angelegte Einsätze weiterhin die Regel sein werden (z. B. DR Kongo, Sudan/Südsudan, Liberia, Mali). Haiti stellt damit ein **Experimentierfeld für das zivil-militärische Modell *Whole of Govern-***

---

<sup>62</sup> Vgl. Ankersen, Christopher / Klimburg, Alexander: OIIP Final Report (2012), S. 3.

*ment Team Canada* dar und zeigt auf, dass ein Kleinstaat über ein internationales Vorzeige-Engagement verfügen sollte.

- Durch Kanadas wachsendes, überwiegend ziviles Engagement in Haiti (der dortige finanzielle Aufwand Kanadas steht weltweit an zweiter Stelle nach Afghanistan) wird ein breites Spektrum an staatlichen Akteuren eingebunden. Daher kann man den kanadischen Ansatz als **Mischung zwischen soft approach und hard approach** bezeichnen.
- Umfassende Sicherheitspolitik ist in Kanada **mehr von Operational Research und Defence Research and Development geprägt** als vom Streben nach Kohärenz und Kohäsion. Dies lässt sich insbesondere daran festmachen, dass zahlreiche Forschungseinrichtungen interdisziplinär aktiv sind und über ein relativ großes Budget verfügen.<sup>63</sup> So ist auch eine Forschungseinrichtung des *Public Safety*-Ministeriums strukturell dem DND unterstellt, was einen wichtigen Eckpfeiler für Kanadas WoGA darstellt.
- **Inlandsereignisse** (Olympische Spiele, Überflutungen) zeigten Defizite bezüglich Kohärenz auf und **prägten in der Folge gesamtstaatliche Entwicklungen in Kanada** stärker wie das Engagement in Afghanistan.
- **Die WoGA-Ambitionen** Kanadas sind durch entsprechende Strukturen und Plattformen etabliert, aber **nur so stark wie es die Regierung zulässt**. Unter der Regierung Harper sind die Ambitionen zur Nutzung von WoGA schwächer und die öffentliche Beteiligung an umfassenden Policy-Prozessen geringer ge-

---

<sup>63</sup> Folgende Forschungseinrichtungen des Verteidigungsministeriums zählen dazu: Centre for Operational Research and Analysis (CORA) sowie Defence Research and Development in Ottawa (Schwerpunkt Comprehensive Approach) und in Toronto (Schwerpunkt JIMP-Concept); vgl. <<http://www.drdc-rddc.gc.ca>>. Vgl. insbesondere die Studien „Developing a Comprehensive Approach to Canadian Forces Operations“ (Canadian Military Journal) sowie „Exploring the JIMP Concept: Literature Review“ (2010).

worden. Trotzdem verfügt das WoGA-Konzept nach wie vor über **Potential zur Entfaltung**.

### C. Whole of Nation Ansatz

- **Das WoNA-Konzept ist in Kanada eher rhetorischer Natur** und erscheint nur in Ansätzen realisierbar. Kohärentes Vorgehen als Prinzip ist subsidiär zu internationaler Kooperation und Multilateralismus.
- **Initiativen für gesamtstaatliches Vorgehen (z. B. JIMP) werden überwiegend vom Militär forciert** und können ein Nebenprodukt sein, wenn die Umfeldbedingungen und Akteure in ein Konzept passen. Gesamtstaatliche Strategien in Kanada sind daher nicht direkt auf die Schaffung eines WoNA ausgerichtet.
- **Die Zivilgesellschaft Kanadas spielt** für Entscheidungsstrukturen im IKKM eine **untergeordnete Rolle**. NGOs sind nicht Teil der strategischen Kultur Kanadas und kaum in die Policy-Agenda eingebunden.\* Sehr wohl werden NGOs und private Firmen als Erfüllungsgehilfen vom Staat unter Vertrag genommen und damit auch geopolitische Ambitionen (Ressourcen) verfolgt. Es sind jedoch keine Absichten zu erkennen, NGOs als (gleichberechtigten) Partner zu gewinnen.
- Die geringe Relevanz von NGOs in Policy-Prozessen lässt sich insbesondere an der Budgetzuteilung für EZA festmachen. **Das Budget für Maßnahmen im Bereich ODA gilt auch nach Auflösung der Entwicklungsagentur CIDA als chronisch unterfinanziert**. Es war daher nicht überraschend, dass sich CIDA 2005 auch von Kanadas *International Policy Statement* distanzierte. Dieser Umstand spricht aber für Kanadas konstruktiv-kritische staatliche Streitkultur, in der Unstimmigkeiten offen dargelegt werden und Systemhörigkeit eine relativ geringe Rolle spielt. Der Grad des Zusammenwirkens der kanadischen EZA (im Rahmen des DFATD) mit NGOs und transnationalen Unterneh-

men ist dabei beträchtlich (in Bereichen wie internationale Ressourcen oder Industrialisierung von Niedriglohnländern).

- Ansätze für ein **interministerielles Budget** für IKKM-Einsätze im Sinne von WoNA sind in Kanada durch den *Global Peace and Security Fund* vorhanden. Voraussetzung für konstruktives interministerielles Vorgehen im Sinne von WoGA ist daher ein **übergreifendes Budget mit einem akkordierten Verteilungsschlüssel** für IKKM-Einsätze. Dies wird bei Kanadas Engagement in Haiti wirksamer umgesetzt als in Afghanistan.
- Trotz geringem Stellenwert der EZA im Vergleich zum Militär werden zivile bzw. nicht-staatliche Experten vermehrt und strukturiert gesucht und über ein NGO-Netzwerk in Trainings und Ausbildungen eingebunden. Die Notwendigkeit, ein **schnell abrufbares Netzwerk an einsatzfähigen zivilen ExpertInnen** für IKKM zur Verfügung zu haben, verfolgt Kanada durch die staatlich geförderte NGO CANADEM. Diese Konstruktion lässt Konturen eines WoNA-Ansatzes erkennen.

#### D. Funktionalität/Operationalisierung von WoGA/WoNA

- Zu erkennen ist am Beispiel Kanada der hohe **Bedarf einer umfassenden strategischen Planung und Entscheidungsfindung, sowie an Führungsqualitäten**. Ziel der kanadischen Forschungsbemühungen ist es, Mechanismen in diesem Kontext zu entwickeln.
- **Die strukturellen Voraussetzungen für WoGA sind in Kanada problematisch**, da innerhalb der Regierung **viel stärker vertikal** (Ministerium  $\leftrightarrow$  Office of the Prime Minister) **als horizontal** (Ministerium  $\leftrightarrow$  Ministerium) **kooperiert wird**. Das bedeutet, dass jedes Ministerium vor allem mit der politischen Ebene interagiert und viel weniger mit anderen Ministerien. Dazu kommt, dass Verträge von Bediensteten in der Regel keine interministeriellen Agenden vorsehen.\* Mit diesen Umständen haben allerdings alle Referenzstaaten zurechtzukommen.

- **Interministerielle Steuerungseinrichtungen** im Sinne von WoGA können eher Wirkung zeigen, wenn sie – wie am Beispiel von Kanadas *Privy Council Office* – **keine repräsentativen Vertreter aus den Ministerien** enthalten und nicht ideologisch gefärbt sind. Die eher negativen Erfahrungen mit Kanadas START-Task Force, in der alle relevanten Ministerien permanent unter der Führung des Außenministeriums vertreten sind, unterstützen diese Erkenntnis.
- Der nach wie vor existierende **Wettbewerb zwischen einzelnen Ministerien** macht die Umsetzung eines WoGA im Sinne des o. a. Bedarfes schwierig. Dazu kommen Limitierungen durch kurze politische Regierungszyklen und staatsrechtliche Vorgaben, die eine zu starke Kohäsion verhindern.
- Es kommt auf **charismatische Persönlichkeiten** an, die bürokratische Abläufe verändern können (wie den kanadischen General Rick Hillier), um Strukturen in Richtung WoNA zu beeinflussen. Dazu kommt, dass für die Formung adäquater bzw. neuer Institutionen direktes politisches Engagement notwendig ist.
- **Ad-hoc geprägte Vorgangsweisen dominieren** IKKM-Agenden Kanadas und zeigen, dass permanente Institutionen als zivil-militärische Schnittstellen kein Erfolgsgarant für die konstruktive Einbindung ziviler Akteure sind. Es wird dann geplant oder kooperiert, wenn ein Einsatz unmittelbar bevorsteht:

“Overall, the need for a Joint Mission has to be strengthened together with the need of enhanced coordination of the individual tasks. As the Canadian Land Force Commander (now Army) put it in 2009: “Notwithstanding attempts to practice an integrated, more “whole of government” approach to operations, recent efforts have largely been ad-hoc in nature. As

such there is a need to develop clear and accepted institutions, practices and procedures to more fully facilitate the goal.”<sup>64</sup>

- 2005 (vor der Harper-Regierung) funktionierte die Kooperation und Integration der 3D-Akteure in Afghanistan im Vergleich zu anderen (zivilen Akteuren) relativ gut, was aber nicht automatisch eine bessere Wirkung im Einsatzraum bedeutet.\* So wurde Kanadas Engagement in Afghanistan 2008 im systemkritischen *Manley-Report*<sup>65</sup> nur eine geringe Wirkung zuerkannt. Zu berücksichtigen ist jedoch dabei die prekäre Sicherheitslage im kanadischen Einflussbereich in Südafghanistan.
- Parallelkonzepte beeinträchtigten Effekte. So kollidierte das 3D-Konzept mit dem *Strategic Advisory Team-Afghanistan*, das außerhalb des 3D-Konzeptes arbeitete. Auch die START-Task Force konterkarierte 3D teilweise. Aus heutiger Sicht ist 3D als Ausprägung von WoGA unzureichend gewesen, weil es zu einem **zu geringen Spezialisierungsgrad der Akteure** führte, was wiederum die Initiativkraft einzelner Ministerien schwächte.\*
- **Kritiker sehen im WoGA-Konzept Kanadas wenig Initiativkraft** sowie eine andauernde Unklarheit über Verantwortungsbereiche, Letztverantwortung und Zuständigkeiten. Allgemein akzeptierte Schnittstellen zwischen den Akteuren konnten nicht bzw. nur im Anlassfall akkordiert werden.

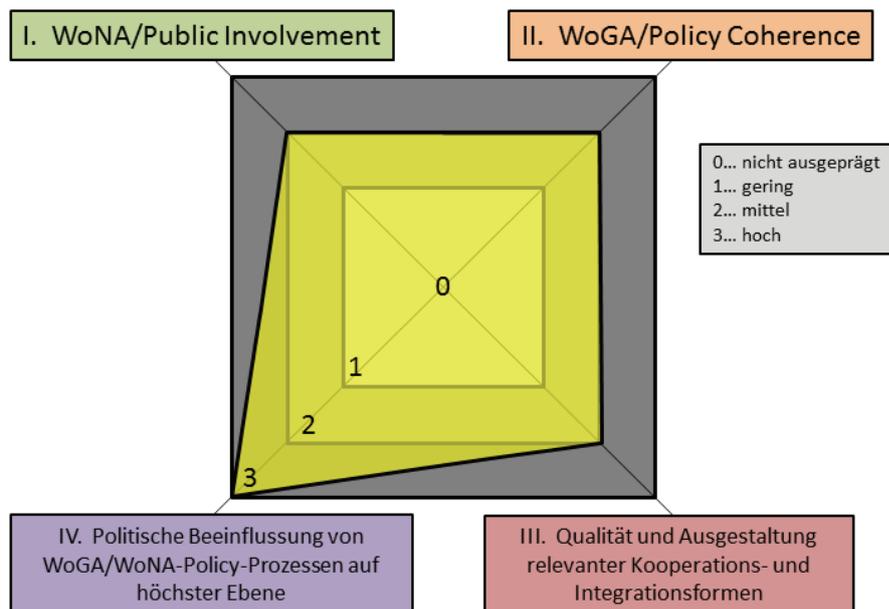
---

<sup>64</sup> Vgl. Ankersen / Klimburg: OIIP Final Report (2012), S. 4.

<sup>65</sup> Vgl. Minister of Public Works and Government Services: Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan („Manley Report“, 2008).  
<[http://www.afghanistan.gc.ca/canadaafghanistan/assets/pdfs/Afghan\\_Report\\_web\\_e.pdf](http://www.afghanistan.gc.ca/canadaafghanistan/assets/pdfs/Afghan_Report_web_e.pdf)>, abgerufen am 15.11.2012, S. 20; sowie Ankersen / Klimburg: OIIP Final Report (2012), S. 3.

## Kurzbeurteilung Kanada

- I. WoNA (Public Involvement) / Nicht-staatliche bzw. öffentliche Teilnahme an Policy- und Interaktionsprozessen: **mittel**  
(Bei Zivilgesellschaft bzw. NGOs **gering**; Teilnahme transnationaler Firmen: **hoch**)
- II. WoGA (Policy Coherence) / Grad der Kohärenz zwischen den involvierten Ministerien und sonstigen Akteuren: **mittel**
- III. Qualität und Ausgestaltung relevanter Kooperations- und Integrationsformen: **mittel**
- IV. Politische Beeinflussung von WoGA/WoNA-Policy-Prozessen auf höchster Ebene: **hoch**



Grafik: Michael Schurian



## 4. NIEDERLANDE

### Kooperationskultur

Die Niederlande stellen sich als Förderer von Interaktion im WoGA und WoNA-Kontext dar, wobei – ähnlich wie am Beispiel Kanada – die Ambitionen mit der jeweils amtierenden Regierung deutlich schwanken. Die Niederlande betreiben seit Mitte der 90er Jahre aktive internationale militärische Interessenspolitik, die sich anhand der laufenden bzw. abgeschlossenen Einsätze in Afghanistan, Kosovo, Bosnien-Herzegovina, Tschad oder am Horn von Afrika manifestiert.<sup>66</sup> Gemäß ihrer nationalen Sicherheitsstrategie wird ein WoGA-Ansatz als wesentlich für den Erhalt der nationalen Sicherheit angesehen. Auch private Firmen und die Zivilgesellschaft werden als relevante Akteure erachtet, was auch Implikationen für WoNA mit sich bringt. In der Realität war es vor allem der Afghanistan-Einsatz, der seit ca. 2005 gesamtstaatliche Initiativen gefördert hat. Diese erfuhren damals erstens durch die politische Konstellation in den Niederlanden und zweitens durch Counterinsurgency-Operationen in der afghanischen Provinz Uruzgan einen Schub.

Die Umsetzung bzw. Nutzung eines WoGA und WoNA erscheinen 2013 nicht mehr als Hauptziel, sondern vielmehr sind Kosteneinsparungen auf allen Ebenen ein Thema. So sind budgetäre Restriktionen zweifellos ein treibender Faktor für Effizienz und Effektivität, der jedoch eher über den graduellen Abbau von Personal führt und weniger auf die Erreichung eines WoGA/WoNA ausgerichtet ist.

---

<sup>66</sup> Vgl. Sitzwohl, Franz / Simonini, Johanna: Wissenschaftlicher Begleitprozess Sicherheitsstrategie. ISS-Policy-Paper, Institut für Strategie und Sicherheitspolitik (ISS), Landesverteidigungsakademie, Wien 2010, S. 9.

## Etablierungsgrad des Whole of Government Approach

1. In der Praxis zeigt sich am Beispiel des Militärs, dass dieses als der stärkste Akteur auch den stärksten Einfluss auf gesamtstaatliche Policy-Agenden im Rahmen eines WoGA hat. So sind viele IKKM-Prozesse der Niederlande vom Militär dominiert, das quantitativ anderen Akteuren überlegen ist. So wurde niederländischen Diplomaten im Afghanistan-Einsatz nur wenig Entscheidungskraft in Uruzgan beigemessen, da sie kaum für die (Kriegs-)Situation vorbereitet waren, über wenig finanzielle Mittel disponieren konnten und eben auch quantitativ in der Minderzahl waren.<sup>67</sup> Trotzdem werden Diplomaten auch als Treiber einer niederländischen Gesamtagenda in Afghanistan gesehen.<sup>68</sup> Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit durch NGOs fanden im zivilmilitärischen Einsatzraum verstärkt Eingang, weil ausreichende finanzielle Unterstützung seitens der niederländischen Regierung gegeben war.<sup>69</sup>

Im Sinne eines komplementären Vorgehens ist aus Sicht von Experten daher die Politik und nicht das Militär gefordert, einen gesamtstaatlichen Ansatz für unterschiedliche Auslandseinsätze zu entwerfen. Das Militär stellt demnach nur einen (von mehreren) Erfüllungsgehilfen der Regierung zur Umsetzung eines WoGA dar.<sup>70</sup> Eine von allen einbezogenen Akteuren getragene Gesamtstrategie war in den Niederlanden trotz Einbindung von NGOs und dem 3D-Konzept nicht erkenn- bzw. umsetzbar. Vielmehr waren separate Strategien von Militär, Diplomatie, Entwicklungspolitik und NGOs maßgebend, die im Feld ad-hoc zusammenkamen.<sup>71</sup> Das niederländische Militär hat demnach keine Regierungsvorgaben in Afghanistan umgesetzt, sondern ging weitgehend improvisierend und situationsabhängig vor („Ad-Hocracy“ im Feld).<sup>72</sup> Somit ergibt

---

<sup>67</sup> IFK-Expertengespräch: Whole of Nation Approach, Wien, 10.10.2012.

<sup>68</sup> Gespräch mit Wagemaker, Allard, in Breda, 20.10.2010.

<sup>69</sup> IFK-Expertengespräch: Whole of Nation Approach, Wien, 10.10.2012.

<sup>70</sup> IFK-Expertengespräch: Whole of Nation Approach, Wien, 10.10.2012.

<sup>71</sup> IFK-Expertengespräch: Whole of Nation Approach, Wien, 10.10.2012.

<sup>72</sup> Gespräch mit Hazelbag, Lenny, in Breda, 19.10.2010.

sich eine Diskrepanz zwischen dem Anspruch eines WoGA in der nationalen Sicherheitsstrategie und der tatsächlichen Vorgangsweise.

2. Im Feld wurde ein bevölkerungszentrierter Ansatz verfolgt, bei dem sich die beschriebene Diskrepanz dadurch äußerte, dass sich die Akteure im Einsatzraum während der gesamten Einsatzzeit auf keine kohärente Policy seitens der niederländischen Regierung stützen konnten. Es gab keinen offiziellen „3D-Ansatz“ (im Gegensatz zu Kanada, wo 3D durchaus eine realpolitische Dimension hatte). Der WoGA in den Niederlanden hatte im Kontext Afghanistans daher einen sehr informellen Charakter. Dazu kam, dass 3D weniger von staatlicher Seite als überwiegend von den Medien in den Niederlanden auf die Agenda gesetzt wurde.<sup>73</sup> In der Praxis ließ sich kaum ein Akteur koordinieren, wodurch 3D im Feld aus NGO-Sicht nicht zur Wirkung kam und Ad-Hocracy das Vorgehen und damit auch die Wirkung im Einsatzraum bestimmte.<sup>74</sup>

Ein Faktor bleibt klar: Selbst wenn die Koordination im Rahmen eines WoGA funktioniert, ist dies noch keine Garantie für eine verbesserte Umsetzung des entsprechend UN-Mandates.

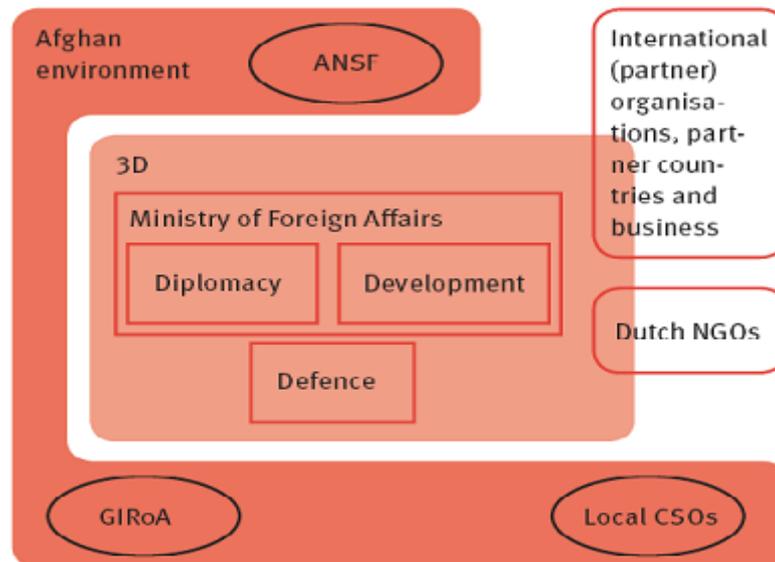
---

<sup>73</sup> Gespräch mit Van Laar, Stefan, in Amsterdam, 18.10.2010.

<sup>74</sup> Gespräch mit Van Hal, Albert, in Den Haag, 19.10.2010.

## Etablierungsgrad des Whole of Nation Approach

1. Die Idee des niederländischen umfassenden Ansatzes unter Einbindung von NGOs stellt sich am Beispiel Afghanistan in grafischer Darstellung (erweiterter 3D-Ansatz) folgendermaßen dar:<sup>75</sup>



Grafik: Jair van der Lijn, IFK-Expertengespräch „Whole of Nation Approach“

Die niederländische Regierung stützte sich für den Einsatz in Uruzgan wesentlich auf NGOs mit Sitz im Entsendestaat ab (z. B. *Cordaid*, *HealthNet TPO*), die wiederum intensiv lokale *Civil Society Organisations* (CSOs) einbanden. Dazu wurde auf staatlicher Ebene im Vorhinein die Voraussetzungen für eine Kooperation mit in der Region bereits präsenten niederländischen Akteure vereinbart. Einzelne NGOs operierten bereits lange vor dem militärischen Einsatz in Uruzgan.<sup>76</sup> Die niederländische Regierung erkannte diesen wertvollen Anknüpfungs-

<sup>75</sup> IFK-Expertengespräch: Whole of Nation Approach, Wien, 10.10.2012.

<sup>76</sup> Vgl. Gauster in Feichtinger / Braumandl-Dujardin / Gauster: Comprehensive Approach (8/2011), S. 97.

punkt auf nicht-staatlicher Ebene und begann eine vertraglich festgelegte Kooperation mit NGOs. Dieser Ansatz entspricht der Arbeitsdefinition von „Whole of Nation“ (siehe Kapitel Einleitung: Analyseraster) und stellt unter vergleichbaren Umständen eine Option dar, die für andere Kleinstaaten in Betracht zu ziehen ist.

In Uruzgan erwies sich das insbesondere in den Bereichen Infrastrukturaufbau, Lageinformation und Projektidentifizierung als vorteilhaft. Die Niederlande setzten einen Meilenstein und beurteilten die Lage im Einsatzgebiet durch das Außenministerium, das Verteidigungsministerium und verschiedene NGOs (u. a. *HealthNet TPO*), um einen Rahmen für die wichtigsten Aktivitäten zu schaffen.<sup>77</sup> Dieses *Civil-Military Assessment* stellte im Rahmen der Kooperation einen wesentlichen Eckpfeiler für gegenseitiges Verständnis und einen WoNA-Teilansatz dar. Dazu gehört auch, dass eine notwendige Koordinierung und Kooperation nicht mit Unterwerfung einhergehen kann, weshalb sich viele NGOs verständlicherweise nicht von staatlichen Akteuren einbinden lassen.

Wichtig für das Zusammenwirken heterogener Akteure in einem IKKM-Szenario ist jedenfalls die gegenseitige Kompromissbereitschaft und Offenheit, die bereits im Vorfeld im Entsendestaat durch diverse Maßnahmen (Plattformen, Round Tables, Veranstaltungen etc.) erzeugt werden sollte.

---

<sup>77</sup> 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, S. 40. Siehe auch Gauster: Richtlinien und Wirkung zivil-militärischer Interaktion. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 5/2010, Wien 2010, S. 61.

2. Das Ausmaß und die Relevanz von Kooperation mit NGOs (und damit WoGA/WoNA) schwankt je nach Art und Phase des Einsatzes, was sich anhand der unterschiedlichen Beteiligungen der Niederlande in afghanischen Provinzen im Rahmen von ISAF nachvollziehen lässt.

**Die Drei Phasen des niederländischen Afghanistan-Engagements und ihre Relevanz für „Whole of Nation“<sup>78</sup>**

1. Provinz Baghlan (2004-2006): Post-Kriegssituation; Etablierung des niederländischen PRTs
  - Keine Kooperationen mit NGOs (Koexistenz)
  - Ein Zivilist im Rahmen des PRTs aktiv
  - **WoGA-Relevanz steigend; WoNA nicht vorhanden bzw. nicht relevant**
  
2. Provinz Uruzgan (2006-2010): Counterinsurgency-Szenario; Niederländisches PRT und Task Force Uruzgan (Kampfverband) im Einsatzraum präsent
  - Kooperation der Niederlande mit NGOs
  - Drei bis zwölf Zivilisten im PRT; ab 2009 zivil geführtes PRT und zivil-militärische Doppelspitze in der Task Force
  - **WoGA etabliert; WoNA-Relevanz ausgeprägt**
  
3. Provinz Kunduz (seit 2011 bis zumindest 2013): Ausbildung lokaler Sicherheits- und Justizkräfte
  - Keine Kooperation mit NGOs
  - Militärische und polizeiliche Kooperation mit Deutschland im Ausbildungsbereich
  - Fünf Rule of Law-Experten; 40 Polizisten bei EUPOL Afghanistan (Stand: Anfang 2012)
  - **WoGA etabliert; WoNA wenig relevant**

---

<sup>78</sup> IFK-Expertengespräch: Whole of Nation Approach, Wien, 10.10.2012.

Erst 2010, als die Niederlande den militärischen Rückzug aus der Provinz Uruzgan umsetzten, wurde das 3D-Konzept im Koalitionsabkommen (Kabinett Mark Rutte eins) inkorporiert. In der Folge wurden mehr zivile Ausbildungskräfte (v. a. Polizei) nach Afghanistan entsendet.

3. Als Grenze der Realisierbarkeit eines WoNA ist die Bereitschaft zur strukturierten Mitarbeit nicht-staatlicher Akteure als Indikator heranzuziehen.<sup>79</sup> Wenn, wie am niederländischen Beispiel, NGOs für umfassende staatliche IKKM-Ansätze gewonnen und damit in ein System eingebunden werden, läuft die unweigerlich entstehende Abhängigkeit dieser NGOs nicht nur dem humanitären Prinzip der Unparteilichkeit zuwider. Im Rahmen einer Einbindung kann auch der Unterschied zwischen NGO und gewinnorientierter Firma verschwimmen. Niederländische NGOs ließen sich in Uruzgan trotz finanzieller Zuwendungen durch die Regierung nicht in eine militärische *Clear-Hold-Build-Strategie*<sup>80</sup> einbinden, verfolgten ihre eigene Agenda und bewahrten sich damit weitgehend ihre Unabhängigkeit. Dieses Vorgehen zeigt die Möglichkeiten und Grenzen eines WoNA auf.

## Fazit

1. Durch den Einsatz der Niederlande in Afghanistan seit 2001 wurde gesamtstaatliches Denken und Handeln deutlich intensiver und institutionalisierter. Die strategische Kultur des Landes veränderte sich in diesem Zeitraum. Das 3D-Konzept kann als Basis für zukünftige WoGA/WoNA angesehen werden.<sup>81</sup> Insgesamt stellte sich die niederländische WoGA-Debatte stark politisiert dar. Paradox ist, dass sich durch die *Interdepartmental Steering Group* und das *Dutch Consortium for Uruzgan* ein WoGA und auch Ansätze für WoNA ausprägten. Im Feld waren

---

<sup>79</sup> Gespräch mit Van Laar, Stefan, in Amsterdam, 18.10.2010.

<sup>80</sup> In einer *Clear-Hold-Build-Strategie* sollen NGOs aus Sicht der militärischen Operationsführung nach der Bekämpfung von Aufständischen („Clear“) und der Schaffung eines sicheren Umfeldes im Einsatzraum („Hold“) einen wesentlichen Beitrag in der Wiederaufbau-Phase („Build“) leisten.

<sup>81</sup> IFK-Expertengespräch: Whole of Nation Approach, Wien, 10.10.2012.

die Rollen bzw. Ansätze jedoch klar getrennt. Kritische Stimmen führen an, dass den beteiligten Ressorts die Umsetzung (politischer) Eigeninteressen wichtiger war als konkrete Stabilisierungsmaßnahmen und humanitäre Hilfe und EZA vor Ort.<sup>82</sup>

2. Man kann argumentieren, dass die Niederlande einen Paradigmenwechsel hin zur anlassfallbezogenen Einbindung von NGOs aus der Notwendigkeit vollzogen, um EZA-Expertise im Einsatzraum verfügbar zu haben. Da die Abstützung auf niederländische NGOs für den Erfolg des Einsatzes in Uruzgan unabdingbar erschien, musste die Regierung eine gewisse Kompromissbereitschaft gegenüber den präsenten NGOs zeigen. Diese verfügten vor allem über Expertise vor Ort und stellten somit einen wesentlichen Mehrwert für die Mission und die Umsetzung ihrer Gesamtziele dar. Da der 3D-Ansatz auf staatlicher Ebene angesiedelt war, konnten die Niederlande ihre Ambitionen effektiver verfolgen und Verantwortlichkeiten auf Planungs- und Einsatzebene zivil und militärisch austauschen. Trotzdem steht 3D im niederländischen Sinne weder für *Unity of Effort* oder *Unity of Command*, noch für eine Führungsinstitution (*Lead Agency*), noch für ein einheitliches Ziel; vielmehr besteht 3D aus unterschiedlichen Strategien. Daraus und aus der Tatsache, dass das Verhältnis zwischen Militär und Außenministerium unausgeglichen war, ergab sich das Dilemma, dass deutlich mehr Gelder in politische Stabilisierungsmaßnahmen als in EZA flossen.<sup>83</sup>

Trotzdem ist die Tatsache, dass die verbleibenden niederländischen NGOs nach dem Rückzug der niederländischen Truppen 2010 über die neuen militärischen Ansprechpartner der ISAF in Uruzgan nicht sehr erfreut waren, ein klares Zeichen, dass erweiterte gesamtstaatliche Engagements den Vorteil einer „gemeinsamen Sprache der Stabilisierung“ haben und trotz aller Probleme ein positiver Effekt im Entsendestaat und im Einsatzraum entsteht.

---

<sup>82</sup> Gespräch mit Van Laar, Stefan, in Amsterdam, 18.10.2010.

<sup>83</sup> IFK-Expertengespräch: Whole of Nation Approach, Wien, 10.10.2012.

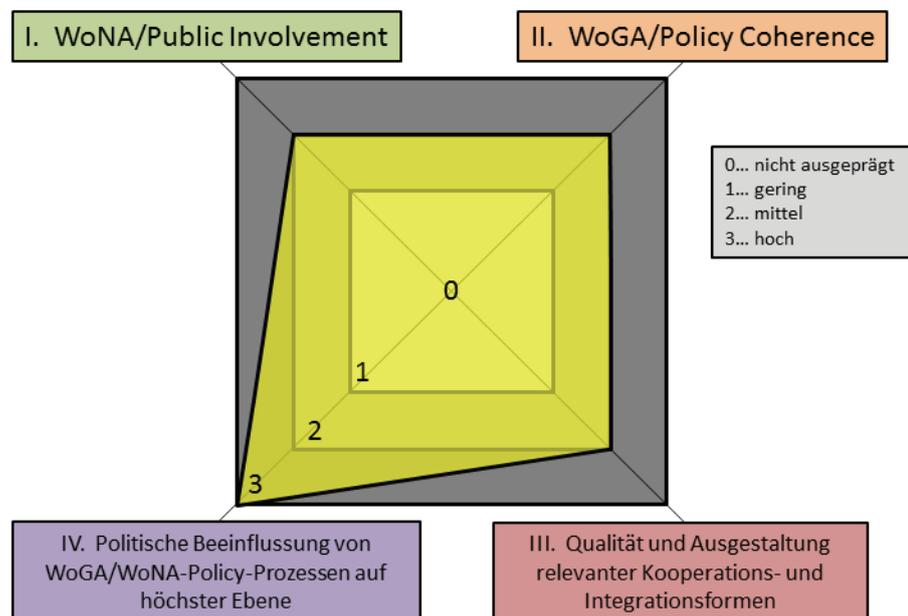
3. Welchen Mehrwert brachte der erweiterte 3D-Ansatz der Niederländer in Afghanistan für staatliche Strukturen?

- Auf Ebene der strategischen Kultur gibt es definitiv mehr Verständnis und Empathie zwischen Militär, Diplomatie und EZA-Akteuren im Sinne von Ansätzen für eine gemeinsame Sprache der Stabilisierung.
- Auf institutioneller Ebene verbleibt die *Steering Group Military Operations* (Stuurgroep Militarie Operaties).
- Der Entscheidungsfindungsprozess für zukünftige Operationen läuft über das etablierte *Review Framework* (Toetsingskader)
- Im Trainingsbereich tragen NGOs weiterhin mit Lehreinheiten zur militärischen Ausbildung bei.

Insgesamt dürfen daher die verbleibenden Wirkungen von WoGA/WoNA für zukünftige Einsätze der Niederlande im IKKM nicht unterschätzt werden.

## Kurzbeurteilung Niederlande

- I. WoNA (Public Involvement) / Nicht-staatliche bzw. öffentliche Anteilnahme an Policy- und Interaktionsprozessen: **mittel**
- II. WoGA (Policy Coherence) / Grad der Kohärenz zwischen den involvierten Ministerien und staatsnahen Akteuren: **mittel**
- III. Qualität und Ausgestaltung relevanter Kooperations- und Integrationsformen: **mittel**
- IV. Politische Beeinflussung von WoGA- und WoNA-Policy-Prozessen auf höchster Ebene: **hoch**



Grafik: Michael Schurian

## 5. SCHWEDEN

### Kooperationskultur

Schwedens sicherheitspolitische Ausrichtung ist von einer ausgesprochen konsensorientierten Vorgangsweise bei innerstaatlichen Entscheidungsfindungsprozessen geprägt. So ist z. B. Schwedens Verteidigungsministerium zuständig für die Vorgabe eines groben Rahmens, der in der Folge mit anderen relevanten Ministerien akkordiert wird. Schweden geht davon aus, dass alle im IKKM aktiven Akteure auf lange Sicht davon profitieren, wenn sie kooperieren und Wettbewerb möglichst vermeiden.

Eckpfeiler für Schwedens Sicherheitspolitik sind die 2009 eingeführten Solidaritätsklauseln, die sich Schweden in der *Swedish Unilateral Solidarity Declaration* (2009) selbst auferlegt hat. Damit ist ein de facto (aber nicht de jure) Abgehen von der schwedischen Allianzfreiheit und Neutralitätspolitik verbunden, obwohl keine vertraglichen Beistandsverpflichtungen eingegangen werden. Die erste Klausel betrifft den Umstand, dass Schweden nicht neutral bleiben wird, wenn ein EU-Mitglied oder ein skandinavisches Land einem Angriff oder einer Katastrophe ausgesetzt ist. Die zweite Solidaritätsklausel stellt klar, dass Schweden bereit ist, EU-Mitgliedern und skandinavischen Ländern militärische Unterstützung zu gewähren und dies auch von anderen Ländern erwartet.

Beide Klauseln stellen in ihrer Tragweite gewissermaßen eine „Hintertüre“ für die NATO-Mitgliedschaft dar. Aus diesen Klauseln leitet sich Schwedens Bereitschaft für IKKM, aber auch die hohe Relevanz der Territorialverteidigung (betrifft z. B. die zukünftige Ressourcenhoheit in der Arktis) ab. Von rechtlicher und sicherheitspolitischer Bedeutung sind in diesem Kontext die völlig unterschiedlichen Ausbildungs- und Vorbereitungsmethoden für Einsätze des IKKM und für Einsätze zur Territorialverteidigung. Militärübungen für die Territorialverteidigung sind wegen der zumindest de jure noch bestehenden Allianzfreiheit ein sicherheitspolitisch sensibles Thema und könnten z. B. die Beziehungen mit Russland belasten.

Russland spielt durch sein wachsendes Militärbudget und die Transformation seiner Streitkräfte im schwedischen Bedrohungsbild seit Einführung der Solidaritätsklauseln wieder eine verstärkte Rolle. Ein Vorfall mit russischen Kampffjets, die im März 2013 während einer Militärübung dem schwedischen Luftraum sehr nahe kamen, unterstreicht dies.<sup>84</sup> Den schwedischen Streitkräften kommen diese Entwicklungen entgegen, um für eine Beibehaltung des Verteidigungsbudgets nach dem Auslaufen ihrer militärischen Beteiligung an Operationen in Afghanistan 2014 zu argumentieren.

Nach der Reduzierung des Engagements in Afghanistan sind für Schweden keine internationalen Truppenbeteiligungen im vergleichbaren Ausmaß zu erwarten. Die Aussetzung der Wehrpflicht im Jahr 2010 ist ein Grund dafür, da Schweden die Basis für die Rekrutierung von Berufsoffiziersanwärtern seitdem zunehmend verloren geht. Die Anzahl und das Niveau der Bewerber sind seit Jahren rückläufig.<sup>85</sup> Damit steht auch das zukünftige Aufgabenspektrum schwedischer Streitkräfte und seine Rolle im Rahmen von WoGA und WoNA verstärkt zur Diskussion.

Künftige militärische Engagements von Schweden dürften mit deutlich geringerem Truppenaufkommen einhergehen. So wird 2013 z. B. die UN-geführte Mission *Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA) von Schweden durch taktische Lufttransportkapazitäten unterstützt. Da Schweden auch mit polizeilichen und zivilen Kräften in Mali vertreten ist, könnte sogar von einem kleinen „Whole of Government-Team“ gesprochen werden.

Die angeführten Entwicklungen machen Veränderungstendenzen in der Sicherheits- und Entwicklungspolitik deutlich, wobei Schweden für einen stärker interessengeleiteten (und damit auf wirtschaftlichen Überle-

---

<sup>84</sup> Vgl. Schweden ringt um seine Verteidigungspolitik. CSS Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 138, Juli 2013.

<sup>85</sup> Vgl. Mörtberg, Jan: Kris i officersfrågan. Swedish National Defence College, 1.7.2013. <<http://www.fhs.se/sv/nyheter/2013/kris-i-officersfragan/>>, abgerufen am 22.7.2013.

gungen basierenden) Ansatz im IKKM eintritt. Dadurch könne zukünftigen Bedrohungen eher entsprochen werden, lautet die schwedische These. In diesem Kontext forciert Schweden eine Überarbeitung der bestehenden Sicherheitsstrategie der EU, die „EU-Interessen“ (die sich teilweise mit schwedischen Ambitionen decken) und weniger „Bedrohungen“ in den Vordergrund stellen soll. Damit soll ein Wechsel von einer bisher reaktiv ausgerichteten GSVP hin zu einer pro-aktiven gemeinsamen Interessenspolitik erreicht werden. In diesem Kontext betreibt Schweden entsprechendes Lobbying in anderen EU-Staaten.

Die enge Anbindung an die NATO ist Schwedens Sicherheitspolitik und Kooperationskultur prägend. Was einen möglichen NATO-Beitritt angeht, kann von einem „NATO-Paradoxon“ gesprochen werden: 2013 befürworteten ca. 30% der schwedischen Bevölkerung einen NATO-Beitritt, wobei vor allem die Liberale Partei in der Person von Alan Widman dafür steht. Jedoch wird von keiner schwedischen Partei ein Referendum begehrt, weil ein solches definitiv gegen einen NATO-Beitritt ausgehen und die engen rüstungs- und militärpolitischen Verbindungen zur NATO gefährden würde. Die Verteidigungsministerin Karin Enström betonte, dass Schweden die NATO nicht braucht,<sup>86</sup> womit sie die überwiegende öffentliche Meinung unterstreicht.

### **Etablierungsgrad des Whole of Government Approach**

1. Gesamtstaatlichkeit ist im institutionellen Kontext nicht besonders ausgeprägt. Es gibt keine interministeriellen Arbeitsgruppen (Task Forces) zur Sicherstellung der Policy-Kohärenz wie z. B. in Großbritannien oder in Kanada. Ein Grund dafür ist, dass das schwedische Militär und das Entwicklungsministerium *Swedish International Development Agency* (SIDA) bislang keine gemeinsame Basis finden konnten. Strukturell sieht sich zumindest das Außenministerium als Koordinator gesamtstaatliche Agenden. Diese Position ist aber nicht institutionalisiert. Der schwedische Budgetansatz spricht für eine Gleichberechtigung der

---

<sup>86</sup> Vgl. Rettman, Andrew: Sweden: Who needs Nato, when you have the Lisbon Treaty? <<http://euobserver.com/defence/119894>>, abgerufen am 10.7.2013.

Agenden Sicherheit und Entwicklung. So lag das Budget für die Streitkräfte 2012 bei umgerechnet ca. 4,5 Mrd. €. Es ist damit deutlich höher als das Budget des BMLVS, aber nur begrenzt mit diesem zu vergleichen, da es mehr Bereiche (wie z. B. die Küstenwache) umfasst, einen größeren Umfang aufweist (das schwedische Militär unterhält z. B. über 250 Flugzeuge) und die NATO-Kriterien von 2% des BIP erfüllt. Aussagekräftig ist jedoch vor allem, dass Schwedens EZA-Budget etwa gleich hoch wie das Verteidigungsbudget ist und damit den hohen Stellenwert seines aus ODA-Mitteln finanzierten (zivilen) Engagements unterstreicht.

2. Für Schweden ist vor allem der Afghanistan-Einsatz bei ISAF seit 2002 die treibende Kraft für kohärentes Vorgehen auf staatlicher Ebene und Ausdruck gelebter internationaler Kooperation. Auslöser für das Afghanistan-Engagement waren erstens die Gewährleistung von Unterstützung, um die humanitäre Situation zu verbessern; zweitens war der Faktor internationale Loyalität wichtig; erst an dritter Stelle war (mit geringer Relevanz) die Sicherheit Schwedens für das Engagement relevant. Im Entwicklungsbereich besitzt Schweden in Afghanistan komparative Vorteile. So ist die schwedische NGO *Swedish Committee for Afghanistan* (SCA) bereits seit 1980 in Afghanistan engagiert. Im Verlauf des Einsatzes kristallisierten sich weitere Stärken heraus: Schweden sieht seine Rolle als flexibler, pragmatisch agierender Partner und nutzte seine Reputation sowohl im Bereich Sicherheit wie auch bei Maßnahmen zur internationalen Armutsreduzierung.<sup>87</sup>

Äußerst strittig war 2013 die Frage, ob die enormen Summen an Hilfgeldern im Norden Afghanistans (wo weiterhin schwedische Truppen zum Aufbau afghanischer Sicherheitskräfte stationiert bleiben) oder dort, wo es das schwedische Entwicklungsministerium SIDA für adäquat hält,

---

<sup>87</sup> Gauster in Feichtinger / Braumandl-Dujardin / Gauster: *Comprehensive Approach* (8/2011), S. 67ff. sowie die *Strategy for development cooperation with Afghanistan July 2009-December 2013* des schwedischen Außenministeriums, Teil 2, Punkt 4.4. Weitere Ambitionen ergeben sich aus der *Strategy for Swedish Support for international involvement in Afghanistan* (Government Offices of Sweden, 8.7.2010), z. B. S. 3 oder S. 16.

eingesetzt werden sollen. Aufgrund der unterschiedlichen Ansätze des Militärs und der Entwicklungsschiene treten hier deutliche Limitierungen für WoGA auf. Die größte Herausforderung besteht darin, die massiven Hilfsgelder so balanciert zu verteilen, dass einzelne lokale Akteure und Parteien nicht vernachlässigt werden und somit keine neuen Konflikte entstehen – eine fast unlösbare Aufgabe. Im Vergleich zu anderen fragilen Staaten, die schwedische EZA-Gelder erhalten, war die transparente Gebarung und Zuteilung von Geldern für Afghanistan von geringer Relevanz. Dies änderte sich 2013, als die Frage für die Öffentlichkeit zunehmend relevant wurde, warum das Militär und andere schwedische Akteure in Afghanistan aktiv sind. So kostet z. B. jeder schwedische Soldat in Afghanistan für ein Jahr rund 120.000 €.

Relevant für die Funktionalität und Interaktion von Ministerien im Zuge des Afghanistan-Einsatzes erscheinen die rechtlichen Vorgaben für den Mechanismus *Joint Deliberation*, die interministerielle Abstimmungen und Entscheidungsfindungsprozesse regeln.<sup>88</sup> Alle relevanten Ministerien müssen in einer Sache zuerst einen Konsens finden; erst danach wird diese dem Parlament vorgelegt. Fehlende Befehlsketten zwischen Verteidigungs- und Außenministerium sowie SIDA und den schwedischen Streitkräften stellten ein Kernproblem für die Entwicklung eines kohärenten Ansatzes dar. Obwohl das Außenministerium den klaren Führungsanspruch stellt, können Implementierungsorgane von anderen Ministerien nur schwer auf eine Linie gebracht werden. Insgesamt erscheint der WoGA vielfach problematischer als die Interaktion der Akteure auf der Feldebene in Afghanistan, wo sich gewisse Koordinationsmechanismen eingespielt haben.<sup>89</sup>

Die wichtigste strategische Auswirkung des bisherigen Engagements in Afghanistan von 2002 bis 2013 besteht für Schweden in einem generell starken Mitspracherecht bei der NATO. Die deklarierte Bereitschaft, von 2014-2024 für „zivile Agenden“ umgerechnet rund eine Milliarde Euro

---

<sup>88</sup> Gauster in Feichtinger / Braumandl-Dujardin / Gauster: Comprehensive Approach (8/2011), S. 100.

<sup>89</sup> Gespräch mit Egnell, Robert, Stockholm, 10.11.2010.

für die Transitionsphase bereitzustellen, reflektiert die Loyalität zu den USA, aber auch den Umstand, dass man Kontinuität und Nachhaltigkeit im Engagement in Afghanistan zeigen möchte. Schweden dürfte daher wie viele andere kleinere Staaten abwarten, wie die USA in Afghanistan nach 2014 konkret vorgehen werden, bevor eigene bilaterale Abkommen mit der afghanischen Regierung geschlossen werden.

3. Am Beispiel von Schweden findet die These von Jair van der Lijn Unterstützung, wonach ein Staat gewisse Unsicherheitsfaktoren im Rahmen eines WoGA zugunsten von Ad-hoc-Ansätzen zu akzeptieren hat.<sup>90</sup> Das bedeutet im Umkehrschluss, dass ein ausgeprägter WoGA (siehe Kriterien von Gizewski im Einleitungskapitel) im Entsendestaat gewisse Abläufe in einem multinationalen Szenario eher verkomplizieren bzw. erschweren kann. Das schwedische Engagement in Afghanistan machte auch deutlich, dass eine sich verschlechternde Sicherheitslage eine stärkere Differenzierung von Aufgabenbereichen der Akteure mit sich gebracht hat. Insgesamt sind in Schweden relevante WoGA-Elemente in gesamtstaatlichen Aufbau- und Ablaufstrukturen für IKKM zu identifizieren, die sich jedoch nicht institutionell niederschlagen.

### **Etablierungsgrad des Whole of Nation Approach**

Am Beispiel Schwedens bestätigt sich die Umsetzbarkeit eines WoGA-Konzeptes durch institutionelle Kooperation staatlicher Einrichtungen bis zu einem gewissen Grad. Die Relevanz von WoNA ergibt sich für Schweden bereits aus dem überdurchschnittlichen Budget für EZA. Das Engagement in Afghanistan machte die Notwendigkeit für Schweden deutlich, über einen gesamtstaatlichen Ansatz hinaus in Richtung eines WoNA zu gehen und NGOs wie das SCA als Multiplikator einzubinden.<sup>91</sup> Die Einstellung und Einbindung der schwedischen Zivilgesellschaft hinsichtlich des Einsatzes in Afghanistan war einem WoNA eher nicht förderlich. Umfragen Ende 2010 zufolge war jede(r)

---

<sup>90</sup> IFK-Expertengespräch: Whole of Nation Approach, Wien, 10.10.2012.

<sup>91</sup> Gespräch mit Egnell, Robert, Stockholm, 10.11.2010.

zweite Schwede/Schwedin für einen Abzug der schwedischen Truppen. Gegner des Einsatzes waren vor allem Frauen und jüngere Menschen.

Wesentlicher Katalysator für WoNA sind in Schweden die zivil-militärischen Ausbildungs- und Trainingsprogramme im Rahmen der VIKING-Übungsserien und der *Folke Bernadotte-Akademie* (SWEDINT). Nicht-staatliche Akteure werden substantiell eingebunden und für Einsätze vorbereitet. So wird auch durch die schwedische Behörde für Zivilschutz und Bereitschaft die Rekrutierung und Entsendung ziviler Fachkräfte für internationale Einsätze vorgenommen.

Als Kurs kann der *Information and Intelligence Cooperation in Multifunctional International Operations*-Kurs an der Folke Bernadotte-Akademie hervorgehoben werden. Die Teilnehmer dieser Ausbildung (sowohl NGO-Vertreter wie auch Staatsbedienstete) lernen, Methoden und Wege zu entwickeln, welche sowohl Kooperation als auch gemeinsame Nutzung von Informationen in multifunktionalen Missionen ermöglichen und fördern.<sup>92</sup> Nachdem der Informationsaustausch in IKKM-Missionen einen kritischen und sensiblen Faktor darstellt, trägt Schweden damit wesentlich zu einem WoNA bei. Auch das Datenbankmanagement von Kursteilnehmern geht in Richtung eines gesamtstaatlichen Reservoirs von SpezialistInnen für IKKM-Einsätze (vergleichbar mit der Datenbank der kanadischen NGO CANADEM).

## **Fazit**

Schweden verfügt über einen fortgeschrittenen gesamtstaatlichen Ansatz, der auch Tendenzen in Richtung WoNA aufweist. Dies äußert sich vor allem durch Ad-hoc-Ansätze auf der Basis des Engagements in Afghanistan und weniger durch institutionelle bzw. strukturelle Veränderungen. Mit der Folke Bernadotte Academy ist eine seit Jahrzehnten etablierte Einrichtung im Kontext IKKM aktiv, welche die Umsetzung von Konzepten in die Praxis vorantreibt und für eine starke Prozessorientierung Schwedens steht. Gleichzeitig stellt der Erhalt von

---

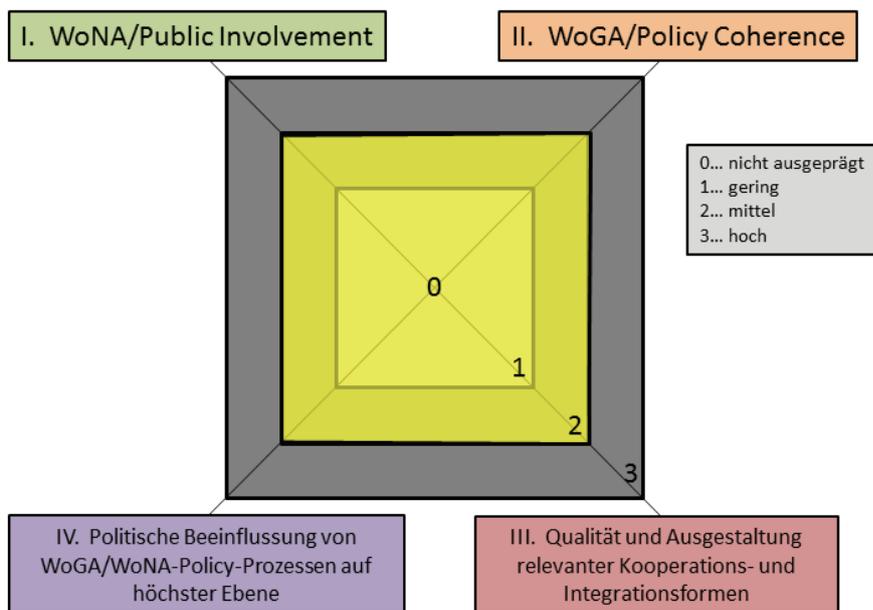
<sup>92</sup> Kicking in Feichtinger / Braumandl-Dujardin / Gauster: *Comprehensive Approach* (8/2011), S. 160.

Kampffähigkeit (Fähigkeit „Engage“) in Einsatzräumen eine Ambition im Rahmen der nationalen Strategie dar, die – ähnlich wie am Beispiel Dänemark zu ersehen – Schwedens umfassendes Sicherheitsverständnis prägt.

Dass sich die Interaktion ziviler und militärischer Akteure im Feld tendenziell pragmatischer und zweckmäßiger gestaltet als die zivil-militärische Interaktion bei der Entwicklung von (umfassenden) Strategien bzw. Policy im Heimatstaat, kann am Beispiel Schwedens (und auch der Niederlande) einmal mehr bestätigt werden. Auswirkungen von WoGA und WoNA sind demnach nicht nur in der Etablierung von Institutionen zu messen, sondern auch in der Kompetenz zur Überwindung institutioneller Hürden in staatlichen Bürokratien. Funktionierende Ansätze lassen dabei Spielräume und Unterschiedlichkeiten der Akteure bewusst zu.

## Kurzbeurteilung Schweden

- I. WoNA (Public Involvement) / Nicht-staatliche bzw. öffentliche Anteilnahme an Policy- und Interaktionsprozessen: **mittel**
- II. WoGA (Policy Coherence) / Grad der Kohärenz zwischen den involvierten Ministerien und sonstigen Akteuren: **mittel**
- III. Qualität und Ausgestaltung relevanter Kooperations- und Integrationsformen: **mittel**
- IV. Politische Beeinflussung von WoGA/WoNA-Policy-Prozessen auf höchster Ebene: **mittel**



Grafik: Michael Schurian



## 6. FINNLAND

### Kooperationskultur

Finnland stellt den Ansatz *Comprehensive Security* und damit Human Security, die eigene Gesellschaft, den Schutz kritischer Infrastruktur und Sicherheitsmanagement in den Fokus. Der Erhalt der nationalen Verteidigungsfähigkeit spielt eine stärkere Rolle als in anderen Referenzstaaten (im Kontext Russlands zu sehen). Daher ist Finnland deutlich weniger auf Afghanistan fokussiert als z. B. Dänemark. Dabei konnte Finnland wie auch Schweden auf (durch den Kalten Krieg) sehr weit entwickelte und vernetzte Ansätze aufbauen. Finnlands internationales Engagement ist pragmatisch einzustufen und definitiv vom Einsatz in Afghanistan geprägt, der die strategische Kultur des Landes maßgeblich beeinflusst hat. Ein militärischer Beitrag zu ISAF, polizeiliche und zivile Unterstützung für EUPOL Afghanistan und die Finanzierung zahlreicher EZA-Projekte machen den Fokus deutlich. Dazu kommt die Konzentration auf Trainingsaktivitäten, zivil-militärische Fähigkeiten und „Joint Courses“.

Es gibt mehrere nationale Strategien, auf denen das besagte Engagement fußt, wobei der zivilen Komponente eine überdurchschnittlich starke Relevanz eingeräumt wird. Die *National Strategy for Civilian Crisis Management* (2008), Finnlands *Comprehensive Crisis Management Strategy* (CCMS, 2009) und Finnlands *National Action Plan 2008-2011* weisen in diese Richtung. Insbesondere die CCMS trägt zum Verständnis der unterschiedlichen Rollen der Akteure im Kontext IKKM bei.

### Etablierungsgrad des Whole of Government Approach

Operationelle Akteure im Hinblick auf WoGA und WoNA ist erstens das *Crisis Management Centre Finland* (CMC), das für ziviles Krisenmanagement zuständig ist. Es nennt sich offiziell in deutscher Sprache „Finnisches Zentrum für zivile Krisenbewältigung“ und wird in Form einer Doppelspitze vom Innenministerium (zuständig für die Einsatzbereitschaft auf strategischer Ebene) und vom Außenministerium (politische Koordination) geführt. Zuständigkeiten umfassen Rekrutierung,

Training und Bereitstellung ziviler Experten für Missionen aller Art. Zweiter Akteur ist das *Finnish Defence Forces International Centre* FINCENT. CMC und FINCENT (die administrativ getrennt geführt werden) haben wiederum die geteilte Verantwortung für das *Finnish Centre of Expertise in Comprehensive Crisis Management*. Diese interministerielle Einrichtung ist zuständig für Expertise auf allen Ebenen umfassender Ansätze im IKKM.<sup>93</sup> Damit hat Finnland seit November 2008 eine Plattform geschaffen, die das stärkste Bindeglied zwischen zwei Ministerien (Inneres und Äußeres) darstellt. Ein Teil von WoGA wird dadurch institutionalisiert.

Das Mandat des Finnish Centre of Expertise in Comprehensive Crisis Management stellt sich wie folgt dar:<sup>94</sup>

“The core tasks of the Centre of Expertise are to **develop understanding on the comprehensiveness of, and coordination, in crisis management**, both on national crisis management capacity building and preparedness, as well as crisis management and peacebuilding missions, and to create a clear framework for the already existing co-operation between these two institutions.”

Zusätzlich gibt es institutionalisierte Arbeitsgruppen im Rahmen der *Comprehensive Crisis Management Strategy Coordination Group*, die auf höchster Ebene angesiedelt ist und vom Untersekretär des Außenministeriums geleitet wird. Die Gruppe inkludiert auch das Büro des Premierministers und Ministerien für Verkehr, Kommunikation und Finanzen sowie andere Akteure. Die Gruppe trifft sich etwa alle zwei Monate und hat folgende Rolle:<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Launiala, Annika / Autio, Pasi / Viikki, Tanja / Asplund, Tom: Tiivistelmäraportti (Summary Report): Assessment of Finnish SSR Expertise in the Security Sector Reform in Afghanistan. Helsinki 2011, S. 4.

<sup>94</sup> Vgl. Crisis Management Center Finland: The Finnish Centre of Expertise in Comprehensive Crisis Management <[www.cmcfinland.fi/pelastus/cmc/home.nsf/pages/495B8733CC9A6A25C22-575E500380147?opendocument](http://www.cmcfinland.fi/pelastus/cmc/home.nsf/pages/495B8733CC9A6A25C22-575E500380147?opendocument)>, abgerufen am 22.2.2013.

<sup>95</sup> Vgl. Launiala et al, Kapitel 4.3.

“The task of the group would be to monitor and promote the comprehensive development of crisis management. In this context it would be important to pay attention to the entire conflict cycle including early warning, humanitarian aid, military and civilian crisis management activities as well as measures related to crisis resolution and post-conflict reconstruction.”

Zusätzlich gibt es andere Gruppen auf den Arbeitsebenen, die Agenden im Kontext der CCMS diskutieren, wie z. B. das Gremium *Tripartite*. Die erste Gruppe von *Tripartite* besteht aus dem Außen- und Innenministerium, deren Sub-Agenturen und dem Justizministerium und ist zuständig für ziviles Krisenmanagement. Die zweite ist zuständig für militärisches Krisenmanagement und setzt sich aus Außen- und Verteidigungsministerium sowie aus dem Defence Command zusammen. Dazu gibt es weitere Arbeitsgruppen im Rahmen von *Tripartite* wie die *Civil-Military Working Group* unter Vorsitz des Innenministeriums. Je nach Bedarf und Anlassfall gibt es auch sektoral übergreifende Task Forces für spezifische Regionen wie Afghanistan, in denen das Außenministerium gemäß der CCMS die Führung innehat.

Ministerien sind in Finnland daher in Bezug auf die Arbeitsebenen in mehreren Dimensionen vernetzt bzw. sogar verschränkt, was die Kohäsion und Kohärenz der Akteure sowohl im institutionellen Handlungsrahmen (IKKM) wie auch beim *Comprehensive Defence Approach* (Inland) stärkt.

Dazu kommt, dass Mitarbeiterinformation in Finnland gelebt wird. Schlanke Verwaltungsstrukturen machen interne Entscheidungsfindungsprozesse effektiver und effizienter, da z. B. die Ebenen Gruppenleiter und Referatsleiter in Finnland entfallen.<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> IFK-Expertengespräch: Whole of Nation Approach, Wien, 10.10.2012.

## **Etablierungsgrad des Whole of Nation Approach**

Sowohl Finnland als auch Schweden verfügen auch über zivile Ausbildungseinrichtungen (CMC in Finnland und Folke Bernadotte Academy in Schweden). Im Vergleich handelt es sich beim CMC Finnland um eine eher kleine, aber sehr effiziente Einrichtung. Nicht-staatliche Akteure werden vor allem in Ausbildungen und bei Übungen eingebunden. Der Grad der Einbindung hängt stark von der jeweiligen NGO, dem Szenario und der Absicht ab und ist fallspezifisch zu betrachten. Kritische Stimmen führen an, dass die Zivilgesellschaft und insbesondere NGOs trotz des etablierten zivil-militärischen Instrumentariums kaum in IKKM-Prozesse eingebunden sind.<sup>97</sup>

Die Zuweisung der Aufgaben im Rahmen eines IKKM-Einsatzes erscheint konzeptiv klar, jedoch findet ein vorgesehenes Zusammenwirken der Akteure letztlich dort, wo es um Ressourcen und Budget geht, seine Grenzen. Es sind Verfahren zum Zwecke des systematischen Erfahrungsgewinns für IKKM in Finnland vorhanden, deren praktische Auswirkungen noch unterbeleuchtet sind.<sup>98</sup>

### **Fazit**

Finnland hat einen sehr fortgeschrittenen WoGA-Ansatz, der auf historischen Erfahrungswerten und Konzeptionen aufbaut. Es verfügt über eine institutionalisierte Struktur für IKKM, wobei Training, Ausbildung und insbesondere die Vermittlung zivil-militärischer Fähigkeiten im Zentrum stehen. Dabei sind im Sinne des WoNA auch nicht-staatliche Akteure bis zu einem gewissen Grad von Relevanz. Im wesentlichen geht es Finnland mit seinem Instrumentarium darum, relevante Akteure näher zueinander zu bringen. Die Umsetzung konnte anhand des Einsatzes in Afghanistan getestet, erprobt und verbessert werden.

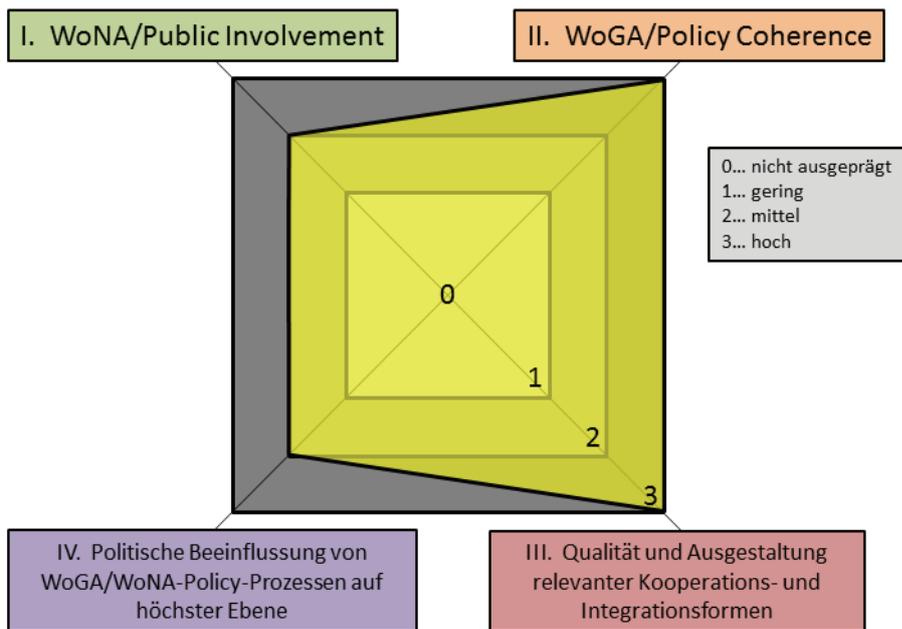
---

<sup>97</sup> IFK-Expertengespräch: Whole of Nation Approach, Wien, 10.10.2012.

<sup>98</sup> IFK-Expertengespräch: Whole of Nation Approach, Wien, 10.10.2012.

## Kurzbeurteilung Finnland

- I. WoNA (Public Involvement) – Nicht-staatliche bzw. öffentliche Anteilnahme an Policy- und Interaktionsprozessen: **mittel**
- II. WoGA (Policy Coherence) – Kohärenz zwischen den involvierten Ministerien und sonstigen Akteuren: **hoch**
- III. Qualität und Ausgestaltung relevanter Kooperations- und Integrationsformen: **hoch**
- IV. Politische Beeinflussung von WoGA/WoNA-Policy-Prozessen auf höchster Ebene: **mittel**



Grafik: Michael Schurian



## 7. ERKENNTNISSE

### A. Zentrale Dilemmas bei der Etablierung von WoGA/WoNA

- Je mehr Integration auf nationaler Ebene der Entsendestaaten besteht, desto schwieriger wird die Integration und Koordination im Einsatzraum (**Widerlegung der Hypothese 1**, siehe Kapitel 1, Pkt. 5).
- Die Koordination von Akteuren im Sinne eines Ordnungsprinzips (Befehlskette) trägt deutlich weniger zu gesamtstaatlichen Prozessen bei als kohärentes Vorgehen durch gegenseitige Abstimmung und kooperatives Vorgehen durch freiwillige Interaktion zwischen Akteuren.
- Kohärentes Vorgehen bedingt verstärkte Aktivitäten, Koordination, Zeit, Flexibilität, finanzielle Mittel und Kompromissbereitschaft, über die Akteure oft nicht verfügen.
- Zu starke Bemühungen um Kohärenz können dazu führen, dass individuelle Komponenten (Ministerien oder NGOs) nicht produktiv bzw. effizient arbeiten können.
- Die Entwicklung gesamtstaatlicher Prozesse ist sehr von der jeweiligen Regierungsführung und Flexibilität der Bürokratien abhängig (insbesondere bei Kanada und den Niederlanden).

## **B. Erfolgsfaktoren für WoGA/WoNA**

- Eine (Organisations-) Kultur der Kooperation (v. a. skandinavische Staaten) und entsprechend aufgestellte Institutionen.
- Das Vorhandensein individueller Persönlichkeiten („Champions“) als Verfechter von WoNA/WoGA (z. B. General Rick Hillier für Kanada).
- Ein international ausgerichtetes Ambitionsniveau (z. B. WoGA-Teams von Kanada in Haiti).
- Staatliche Interessen an der Einbindung privater Firmen zu wechselseitigem Nutzen (wie in Schweden, Finnland und Kanada) und NGOs ( wie in den Niederlanden).
- Umfassende Netzwerke für den Einsatz ziviler Experten und NGOs (z. B. Kanada).

## C. Vergleichende Analyse von WoGA/WoNA der Referenzstaaten

1. **Was steckt hinter WoGA/WoNA?** Aus der Untersuchung lässt sich klar ableiten, dass zivil-militärische Einsätze de facto nur durch eine Bündelung von Netzwerken ausgeübt werden können. Der wesentliche Schritt, um WoGA/WoNA in der In- und Auslandsdimension zur Umsetzung staatlicher Ambition zu nutzen ist, Akteure informell näher zueinander zu bringen und die Kommunikation auf allen Ebenen zu verstärken. Manche Staaten verfügen durch ihre etablierte Kooperationskultur über Persönlichkeiten, Institutionen und Mechanismen, um diese Prozesse für sich im Sinne ihrer Ambitionen zu nutzen. Daher bedeutet WoGA bzw. WoNA nichts anderes als die Fähigkeit eines Staates, seine Sicherheitsstrategie durch Bündelung von Ressourcen besser umsetzen zu können. Daraus ergibt sich, dass für die WoGA/WoNA-Fähigkeit das jeweilige Außenministerium alleine nicht ausreicht, um staatliche Interessen nachhaltig zu vertreten. Man kann daraus auch ableiten, dass die Regierungen teilweise im WoGA ein Instrument sehen, um Kontrolle und Koordination über neben- oder nachgeordnete Akteure auszuüben bzw. zu bewahren (wie z. B. in Dänemark).

2. **Wer soll im Rahmen von WoGA/WoNA koordinieren?** Die aus diesen Überlegungen abgeleitete Frage, ob ein Ministerium bei WoGA federführend sein soll und wenn ja, welches, lässt sich nicht erschöpfend beantworten. Dem britischen Ansatz folgend, führt ein Ministerium im Hinblick auf die Einsatzregion und andere wirken unterstützend mit (z. B. im PRT Helmand 2012/13, das von einer Expertin des Justizministeriums geleitet wird; zuvor war ein Diplomat führend). Kanadas PRT hatte einen Diplomaten als Leiter. Auf staatlicher Ebene zeigte sich jedoch, dass bei WoGA-Einsätzen – unabhängig von der Feldebene – die relevanten Ministerien durch ein nicht politisch gefärbtes Gremium (z. B. das kanadische Privy Council Office) besser koordiniert werden können als durch ein führendes Ministerium.

3. **Spannungsfelder bei WoNA:** Beim Vergleich von WoNA-Ansätzen der Referenzstaaten sind zwei Spannungsfelder zu erkennen, innerhalb derer sich Entscheidungsprozesse für Einsätze im IKKM abspielen: Zwi-

schen der strategischen Kultur eines Landes und der öffentlichen Meinung einerseits sowie zwischen Policy-Vorgaben und eher kontextbezogenen Beratungstätigkeiten und Vorgangsweisen andererseits. Insgesamt müssen sich politische Befindlichkeiten mit einsatzraumspezifischen Gegebenheiten vereinbaren lassen, um mehr Kohäsion und dadurch effektivere Wirkung im Einsatzraum zu erzielen. Allen Referenzstaaten ist gemeinsam, dass sie dabei einen Trial-and-Error-Prozess durchlaufen: Kanada in Afghanistan und Haiti, Skandinavische Staaten und die Niederlande in Afghanistan (oder auch Österreich am Westbalkan).

**4. Wo liegt der Multiplikatoreffekt von WoGA/WoNA?** Da die Interaktion der Akteure als Multiplikator bei Einsätzen in den meisten Staaten bereits intensiv untersucht und erprobt wurde, geht der Trend in Richtung der Frage, wie öffentliche Unterstützung für zivile und militärische Einsätze nutzbar gemacht werden kann („Public dimension“). Dabei setzen sich Staaten mit Mechanismen auseinander, die klären, wer für eine bestimmte Aufgabe verantwortlich ist.<sup>99</sup> Eine Akkordierung der Aufgabenteilung ist ein möglicher Lösungsansatz. Dieser wird jedoch vor allem ad-hoc und kaum permanent verfolgt. Daher gibt es keine klassische Aufgabenteilung von Agenden mit IKKM-Bezug in den Referenzstaaten. Nach wie vor herrscht überwiegend sektorales Bewusstsein vor, was bei interministeriellen Entscheidungsprozessen in allen Referenzstaaten für Unstimmigkeiten sorgt.

**5. Stellenwert von WoGA/WoNA:** Dieser schwankt in den Referenzstaaten zwischen rhetorischer Diktion (Niederlande) und realpolitischer Relevanz der jeweiligen Regierungsführung (Kanada). Im konkreten Vorgehen im Einsatzraum verschwimmen beide Ansätze miteinander in Richtung einer Zweckgemeinschaft, deren Zusammenwirken und koordinative Abgrenzungen relativ gut funktionieren. Sowohl für Kanada als auch für die Niederlande war das 3D-Konzept als frühe Form von WoGA im Nachhinein unzureichend, weshalb beide einen „erweiterten 3D-Ansatz“ verfolgten. Kanada

---

<sup>99</sup> Kilby, Acton: Vortrag anlässlich der ISMS-Konferenz 2012 in Kingston.

inkludierte den Faktor „Handel“ in das Konzept, Niederlande nutzte die Kooperation mit NGOs.

**6. Die Bedeutung von integrierter Entscheidungsfindung und gemeinsamer Lagebeurteilung:** Niederlande hat bei Civil-Military Assessments (CMA) eine Vorreiterrolle eingenommen und ist wesentlich offener gegenüber der Einbindung von NGOs in Entscheidungsstrukturen als z. B. Kanada. Gemeinsame Lagebeurteilungen sind grundsätzlich sehr schwierig durchzuführen, da sie erstens sehr politisiert sind und zweitens ein Konsens in der Ergebnisdarstellung eines CMA im Hinblick auf die Ausgewogenheit des Ergebnisses oft nur unter Konzessionen erzielt werden kann. Dazu kommt, dass staatliche (ministerielle) wie nicht-staatliche Akteure in den meisten Referenzstaaten nicht verpflichtet sind, an derartigen CMAs teilzunehmen. Daher ist das Zustandekommen eines CMA als starker WoGA bzw. (mit NGO-Beteiligung) WoNA-Indikator anzusehen. Auch Österreich hat mit dem Versuch der Schaffung eines gesamtstaatlichen öffentlich-privaten Lagebildes (*GÖPL*) Ambitionen in diese Richtung gezeigt.

**7. Was bleibt von WoGA/WoNA?** Die Notwendigkeit des Ausbaus strategischer Kommunikation unter den relevanten Akteuren wird im Fokus bleiben. Der zweite bleibende Faktor ist es, sich im Klaren zu sein, wie andere Staaten im Entsendestaat und im Einsatzraum aufgestellt sind und wie ihre Akteure im Verbund agieren. Das Bewusstsein und das auf Empathie gegründete Wissen über die jeweilige strategische Kultur und die Beachtung derselben sind entscheidend für eine produktive Form der Interaktion im Sinne von WoGA/WoNA. Nur unter diesen Voraussetzungen können eine gemeinsame bzw. übergreifende strategische Planung und Entscheidungsfindung durchgeführt sowie Führungsqualitäten aufgebaut werden.

## D. Erkenntnisse aus der Untersuchung der Referenzstaaten

1. *Whole of Government-Ansätze sind zum etablierten Instrument geworden, die staatliche Strukturen und Arbeitsweisen prägen werden.*

- Initiativen zur Verbesserung von kohärentem Vorgehen staatlicher bzw. staatsnaher Stellen sind in allen Referenzstaaten im beträchtlichen Ausmaß geschaffen worden. Damit hat die Philosophie des Comprehensive Approach definitiv Einzug in staatliches Vorgehen gehalten und die Umsetzung staatlicher Ambitionen durch Beteiligung im IKKM geprägt. Die damit einhergehenden Transformationen und Lerneffekte sind beträchtlich und haben u. a. auch zu Nischenbildungen geführt (z. B. in Finnland und Schweden im Bereich Training und Ausbildung oder in Kanada durch den Einsatz eines integrierten WoGA-Teams in Haiti).
- In den Referenzstaaten ist der Bedarf nach gemeinsamer, möglichst integrierter strategischer Planung, Entscheidungsfindung und Umsetzung sowie von entsprechenden Führungsqualitäten deutlich erkennbar. Dieser Bedarf wird von unterschiedlichen Akteuren lanciert (von der Regierung z. B. in Finnland; vom Militär z. B. in Kanada; vom Außenministerium z. B. in Schweden und Dänemark; durch hohes EZA-Budget z. B. in Dänemark).<sup>100</sup>
- Eine etablierte strategische Kultur der Interaktion auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen wie z. B. in Schweden oder in Finnland begünstigt einen WoGA bzw. WoNA.
- Die Intensität und Relevanz eines WoGA und eines WoNA als Multiplikator von Einsätzen hängen jedoch stark von den (kurzfristigen) politischen und (langfristigen) administrativen Befindlichkeiten ab. So können ein Regierungswechsel oder der Wechsel zu rein militärischen oder polizeilichen Einsatzszenarien (sie-

---

<sup>100</sup> Siehe ergänzend dazu auch die spezifischen Erkenntnisse im Kapitel zum Referenzstaat Kanada.

he die Niederlande in Afghanistan) zur Marginalisierung von WoGA/WoNA führen oder entsprechende Initiativen auf ein einzelnes Ministerium beschränkt werden.

- Das Militär ist im Bereich WoGA grundsätzlich initiativer als andere relevante Ressorts in den Referenzstaaten, wie die Beispiele Kanada und Niederlande zeigen. Jedoch sind das militärische Agenda-Setting und die Durchsetzungskraft im gesamtstaatlichen Kontext eher limitiert.
- Es ist daher insgesamt davon auszugehen, dass sich WoGA-Konzepte in den untersuchten Staaten mehr oder weniger durchsetzen werden. Manche sehen WoGA sogar auf dem Weg zu einer allgemein anerkannten Norm, wie z. B. die Debatte in Kanada zeigt.

*2. Ein umfassender Paradigmenwechsel hin zu Whole of Nation kann nicht festgestellt werden.*

- Eine permanente Einbindung nicht-staatlicher Akteure in Entscheidungs- und Ablaufprozesse (WoNA) für internationale Einsätze auf der Basis einer interministeriellen Zusammenarbeit (WoGA) ist bei den Referenzstaaten nicht gegeben. Das umfassendere WoNA-Konzept hat aktuell somit – im Gegensatz zu WoGA-Ansätzen – eher nur oberflächlichen Charakter mit geringer Substanz (wie z. B. Kanada in der Regierungskonstellation von 2013), ist aber langfristig bzw. anlassbezogen ausbaufähig.
- Die Absicht, mehr Wirkung im IKKM zu erzeugen, ist vorhanden, weil sich die Schwächen oder Widersprüche in strategischen, operativen und taktischen Vorgangsweisen für internationale Einsätze häufen. Jedoch sind bestehende Strukturen nicht radikal im Sinne eines Paradigmenwechsels umgestellt worden. Ein solcher würde die radikale Umstellung bestehender Strukturen bedingen, was in der vorliegenden Studie nicht festgestellt wurde. Ein derartiger Prozess dauert Jahre oder Jahrzehnte, außer

ein strategischer Schock sorgt für rasche Umstellungen bzw. Umbrüche.

- Selbst der Umstand, dass in den Referenzstaaten zahlreiche Plattformen für WoGA/WoNA geschaffen worden sind, stellt noch keine radikalen Veränderungen, wie sie z. B. durch das Ende des Kalten Krieges ausgelöst wurden, dar. Institutionalisierte Einrichtungen und Plattformen für Koordination und Kooperation sind eben nur so viel Wert wie die staatlichen Bürokratien, Personen und Persönlichkeiten, die dahinter (und hinter einem WoGA/WoNA) stehen, zu unterstützen bereit sind. Dazu kommen gewisse Einschränkungen für WoGA und WoNA aus staatsrechtlicher Sicht, die nur langfristig verändert bzw. angepasst werden können (**Widerlegung der Hypothese 1**, siehe Kapitel 1, Pkt. 5).
- Permanente Plattformen zur Interaktion (Faktor Institutionalisierung) sind ohne Begleitmaßnahmen wie das Vorhandensein von Einrichtungen für integrierte (zivil-militärische) Ausbildung und gemeinsames Training (Beispiele Schweden und Finnland) nicht tragfähig. Auch gesamtstaatliche Expertendatenbanken sind für umfassende Einsätze Voraussetzung (Beispiel Kanada). In den Referenzstaaten sind demnach Ad-hoc-Kooperationen oft mit institutionalisierten Plattformen kombiniert. Schnittstellen können hilfreich sein, sind jedoch kein Garant für mehr Funktionalität, Kohärenz und Kohäsion zwischen den oft heterogenen Akteuren.
- Es ist für involvierte (staatliche) Akteure daher sinnvoll, nicht zu viel Energie in die Errichtung permanenter Institutionen für WoGA/WoNA zu investieren. Dies bestätigt sich am Modell der skandinavischen Staaten, in denen intensive zwischenstaatliche und interministerielle Kommunikation bzw. Abstimmung zur strategischen Kultur gehören. Daher hängt eine Kultur der Interaktion nicht zwangsläufig von einer Institutionalisierung ab; diese kann aber unterstützend wirken (**Bestätigung der Hypothese 2**, siehe Kapitel 1, Pkt. 5).

- Je mehr Akteure im Staat bei der Umsetzung von Maßnahmen des IKKM kooperieren, desto komplexer und abgetrennter vom Entsendestaat stellt sich das Zusammenspiel im Einsatzraum dar (Beispiel Niederlande). Ohne Verbindungselemente und klar definierte Schnittstellen sind einem WoNA enge Grenzen gesetzt.
- WoGA und insbesondere WoNA implizieren für eine Operationalisierung flache Hierarchien. Ministerien sollten daher auf gleicher Ebene zusammenwirken; auf Planungs- und Entscheidungsebene sollte kein Ministerium die Kontrolle über ein anderes ausüben (Beispiel Kanadas *Privy Council Office*); sinnvoll ist es auch, wenn zwei Ministerien zusammen eine Doppelspitze bilden (Beispiel *Crisis Management Centre Finnland*). Eine Plattform, in der keine repräsentativen Vertreter aus den Ministerien enthalten sind und die im besten Fall überparteilich aufgestellt ist, erwirbt mehr Steuerungskompetenz durch breitere Akzeptanz.

3. *Ob und wie sich Whole of Nation in den Referenzstaaten durchsetzen wird, bleibt fraglich und hängt stark vom jeweiligen Einsatzszenario ab.*

- Ad-hoc und unter bestimmten Voraussetzungen (z. B. Präsenz von einheimischen NGOs in potentiellen Einsatzräumen kombiniert mit einer entsprechenden Regierungskonstellation) ist ein WoNA als Multiplikator für einen zivil-militärischen Einsatz realistisch, wie das Beispiel Niederlande im Counterinsurgency-Szenario in Afghanistan von 2006 bis 2010 zeigte. Beim Aufbau von Sicherheitskräften (v.a. seit 2010) spielten NGOs für die Niederlande keine Rolle mehr, sehr wohl aber private Sicherheits- und Militärfirmen.
- Daraus ist abzuleiten, dass Aspekte eines WoNA für Staaten vor allem im Anlassfall (ad-hoc) eine wichtige Rolle spielen können; einen WoNA auf permanenter Basis im Entsendestaat zu institutionalisieren erscheint bei keinem der Referenzstaaten realistisch. Dabei zeigt der – durchaus nachvollziehbare – Widerstand nicht-staatlicher Akteure, sich vom Staat koordinieren zu lassen, eine

weitere Grenze des WoNA auf. So könnte WoNA unter Umständen einen Multiplikatoreffekt für die Verwirklichung nationaler Interessen bei Friedensoperationen erzeugen, wenn gewisse Grenzen der Kooperation nicht überschritten werden (wie z. B. die Niederlande; **Bestätigung der Hypothese 3**, siehe Kapitel 1, Pkt. 5).

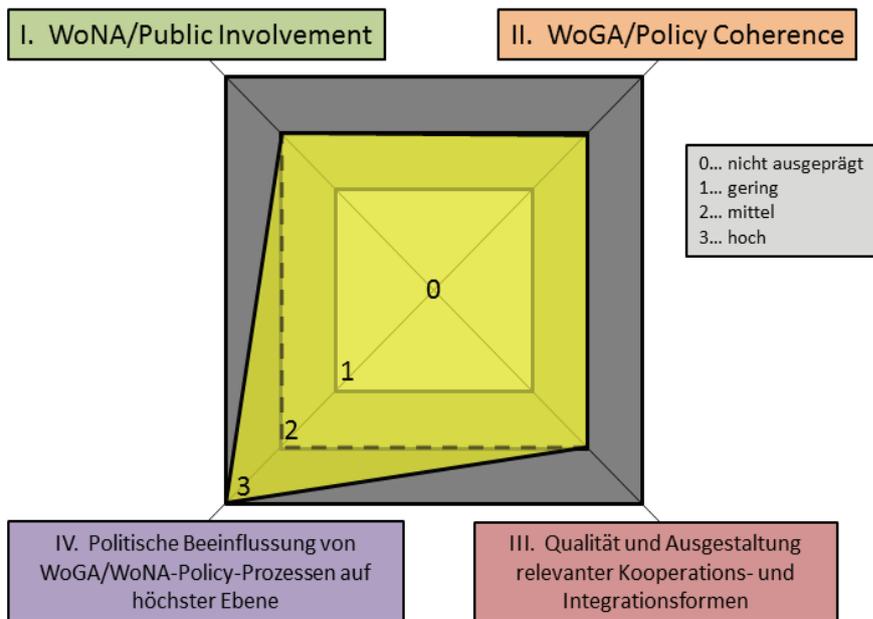
- Der immer mehr in den Vordergrund tretende Sparzwang spricht wiederum für eine synergetische Vorgangsweise im Sinne des WoGA/WoNA, die auch im (finanziellen) Interesse von NGOs und der Zivilgesellschaft sein könnte. Fakt ist jedoch auch 2013, dass die Annäherung von Verteidigungsressorts und Entwicklungszusammenarbeit in den Referenzstaaten – wenn überhaupt – nur langsam erfolgt.
- Mechanismen für ministeriell übergreifende Finanzierungsmodelle für Einsätze und akkordierte Verteilungsschlüssel sind kritische Faktoren für die Umsetzung von WoGA und WoNA. Dabei sollte ressortübergreifend entschieden werden, wie und ob NGOs bei IKKM-Missionen eingebunden werden (z. B. im Fall der Niederlande in Afghanistan).
- Insgesamt sind gesamtstaatliche Kooperationsmodelle kein Allheilmittel zur Verbesserung des Auftritts von Staaten bzw. der Wirkung im IKKM. Staatliche Ambitionen können wichtiger als die Verwirklichung von WoGA/WoNA sein (z. B. Schaffung von Arbeitsplätzen, Überwindung von Staatsschuldenkrisen, Transparenz, Wirtschaftswachstum). Es kann auch sein, dass die etablierten Bürokratien und Rechtssysteme für interministerielles, integriertes bzw. kohärentes Vorgehen nicht ausreichend ausgestattet bzw. die Verwaltungen zu unflexibel sind, um kurz- bis mittelfristige Veränderungen zu bewerkstelligen. Ein gewisses „Chaos“ bei gesamtstaatlichen Abstimmungsprozessen für IKKM-Einsätze ist daher unvermeidbar. Die wechselseitige Verwendung von (zukünftigen) Entscheidungsträgern in anderen Res-

sorts wirkt sich positiv aus und sollte in diversen Curricula fest verankert sein.

- Die Fragmentierung und die bürokratische Komplexität einzelner Ministerien bleiben Planungsgrößen und Konstanten, nicht zuletzt auch um der Regierung politische Kontrolle über dieselben zu garantieren. WoGA und WoNA-Modelle werden daher in Demokratien immer aus Kompromissen bestehen, stärken aber dennoch die Philosophie eines Comprehensive Approach. Der Erzeugung einer akteursübergreifenden „Sprache der Stabilisierung“ in Entsendestaaten ist man in den letzten beiden Dekaden somit näher gekommen.

## E. Kurzbeurteilung GESAMT

- I. WoNA (Public Involvement) / Grad der nicht-staatlichen bzw. öffentlichen Anteilnahme an Policy-Prozessen: **mittel /ausbaufähig**  
**Empfehlung:** Verstärkte Programme zur Einbindung der Zivilgesellschaft durchführen und gemeinsame Lagebeurteilungen entwickeln (Beispiel Niederlande).
- II. WoGA (Policy Coherence) / Grad der Kohärenz zwischen den involvierten Ministerien und sonstigen Akteuren: **mittel /ausbaufähig**  
**Empfehlung:** Rotierende Vorsitze der beteiligten Ministerien bei gesamtstaatlichen Prozessen im Kontext des IKKM einführen.
- III. Qualität und Ausgestaltung relevanter Kooperations- und Integrationsformen: **mittel /ausbaufähig**  
**Empfehlung:** Finnlands Verschränkung ziviler und militärischer Akteure heranziehen.
- IV. Politische Beeinflussung von gesamtstaatlichen Policy-Prozessen auf höchster Ebene: **mittel bis hoch**  
**Empfehlung:** Interministerielle Budgets sind mit einem für NGOs gebundenen Anteil zu versehen (siehe die Konstruktion in Dänemark) und können dadurch zur Realisierung eines realistischen WoNA beitragen.



Grafik: Michael Schurian

### Kurzbeurteilungen im Ländervergleich:

Umsetzungsgrad von WoNA nach Maßgabe der vier Beurteilungskriterien*	hoch				mittel				gering
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	
Dänemark	✓		✓			✓		✓	-
Kanada				✓	✓	✓	✓		-
Niederlande				✓	✓	✓	✓		-
Schweden					✓	✓	✓	✓	-
Finnland		✓	✓		✓			✓	-

\*) Siehe S. 16

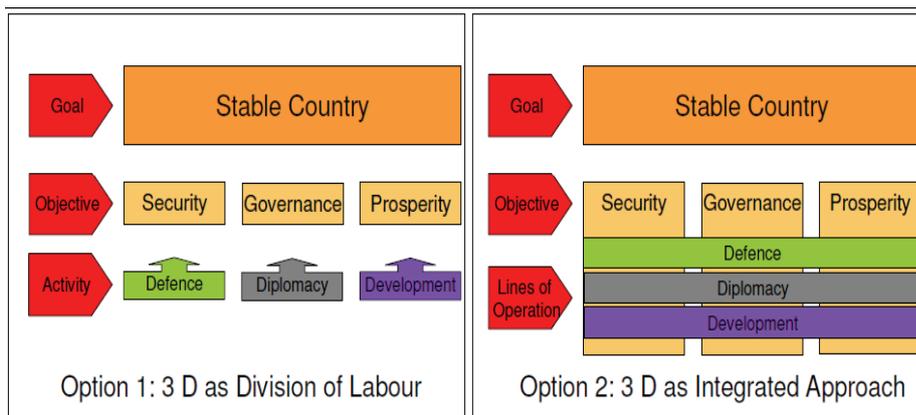
Grafik: Michael Schurian



## 8. OPTIONEN, ABLEITUNGEN UND EMPFEHLUNGEN FÜR STREITKRÄFTE

### A. Optionen und Rollen für Streitkräfte in Peacebuilding-Szenarien

Das Spektrum eines möglichen Zusammenwirkens staatlicher Akteure zur Erfüllung des Mandates im Sinne des 3D-Konzeptes reicht von *Arbeitsteilung*<sup>101</sup> (Division of Labour) mit entsprechenden Schnittstellen bis hin zu einem *Integrierten Ansatz*, bei dem sich die Operationslinien von Defence, Diplomacy und Governance mit Security, Governance und Prosperity überschneiden. Im Folgenden ist dieses Spektrum grafisch abgebildet:<sup>102</sup>



Grafik: Ankersen Christopher, anlässlich des Vortrags OIIP, Wien 2012.

<sup>101</sup> Gemäß dem kanadischen 3D-Konzept (siehe o.a. Grafik) ist das Militär (Defence) für Sicherheit (Security), die Diplomatie (Diplomacy) für gute Regierungsführung (Governance) und die EZA (Development) für Infrastrukturmaßnahmen und wirtschaftlichen Aufschwung (Prosperity) verantwortlich.

<sup>102</sup> Ankersen / Klimburg: OIIP Final Report (2012), S. 4.

Beide angeführten Ansätze sind Maximalansätze eines WoGA. Wo sich die Referenzstaaten innerhalb dieses Spektrums wiederfinden, ist unterschiedlich und je nach Ambitionsniveau und Einsatzszenario zu beantworten. Für den kanadischen „Integrated Approach“ gilt bezüglich der (in der Grafik angeführten) Operationslinien folgende Prämisse:

„These lines of operation can be run by individual departments, but they need to be cross-departmental (whole of government) and not restricted to their individual silos.“<sup>103</sup>

Insbesondere aus dem Beispiel des Referenzstaates Kanada ist abzuleiten, dass interministeriell akkordierte Operationslinien für kohärentes Vorgehen unter Umständen vorteilhafter sind als die bloße Etablierung von Schnittstellen. Es lässt sich auch ableiten, dass Mechanismen zur Arbeitsteilung in der Praxis nicht generell, sondern nur anlassspezifisch (ad-hoc) festzulegen sind. Dies wird auch dadurch unterstrichen, dass Aspekte der Arbeitsteilung bei allen Referenzstaaten unterschiedlich bzw. situationsabhängig gelöst sind. Einen integrierten Ansatz gibt es am ehesten beim WoGA-Team Kanadas in Haiti. Für Staaten bzw. Regierungen ergeben sich entsprechend ihres jeweiligen Ambitionsniveaus mehrere Optionen, die für die Art und das Ausmaß von Arbeitsteilung bzw. Integration im Rahmen von WoGA relevant sind:

- **Dominanter Akteur (Afghanistan):** Deutschland kooperiert zivil-militärisch mit Österreich (z. B. im PRT Kunduz 2005) oder Großbritannien kooperiert mit Dänemark und Estland (z. B. im PRT Helmand 2013)
- **Nicht-dominanter Akteur:** Dieser sucht bzw. besetzt eine Nische und justiert seinen WoGA-Ansatz entsprechend seiner staatlichen Ambitionen (z. B. Schweden in Nordafghanistan)
- **Finanzhilfe-Ansatz:** Ein Staat beschränkt sich auf Finanzhilfe für ein Drittland oder für die UNO (z. B. Schweiz; teilweise auch

---

<sup>103</sup> Canadian Land Force Commander (2009) in: Ankersen / Klimburg: OIIP Final Report (2012), S. 4. Siehe auch die Grafik auf derselben Seite.

Finanzhilfe Kanadas und der USA für Haiti; Österreichs Finanzhilfe für den Polizeiaufbau in Afghanistan durch Einzahlung in den *Law and Order Trust Fund Afghanistan* der UNO (2012).

- **Unilaterales Vorgehen:** Ein dominanter Akteur führt die Operation alleine durch (z. B. die USA in Haiti von 1994-1996).

Abhängig von den oben angeführten Ansätzen ergeben sich die Positionierung, Kompetenzen und Aufgaben der Streitkräfte. Sie reichen von der Leitung eines staatlichen Engagements im IKKM bis zu untergeordneten Unterstützungsaufgaben. Die Art der Ressourcenzuteilung ist entscheidend für den Grad der Integration und der Arbeitsteilung. Hier ergeben sich folgende Varianten im Kontext WoGA/WoNA:

- Wettbewerb staatlicher Stellen um finanzielle Mittel (Regelfall) und Weiterführung eines ministeriellen „Eigenlebens“. **Um diesen Zustand zu überwinden, sollte ein interministerielles Budget etabliert werden.**
- Ministerien bekommen Gelder für WoGA im Rahmen einer permanenten Plattform. **Dies würde den Wettbewerbsdruck mindern.**
- Gelder werden im Rahmen des Einsatzes für eine gemeinsame Ad-hoc-Einsatzstruktur aus dem Gesamtbudget bereitgestellt (z. B. Kanadas *Global Peace and Security Fund* oder der *Haiti Reconstruction Fund* mit kanadischer Beteiligung). **Diese Vorgangsweise ist im Sinne der Verwirklichung gesamtstaatlichen Vorgehens für kleinere Staaten zu empfehlen.**

## **B. Die Leitung in einem Stabilisierungsszenario sollte durch ein den Ministerien übergeordnetes Gremium erfolgen.<sup>104</sup>**

Die Gesamtsteuerung eines integrierten Einsatzes sollte daher im Entsendestaat nicht von einem Ministerium, sondern von einer eigenständigen

---

<sup>104</sup> Zugleich ist aber am Beispiel Österreich die Stellung von Bundesministerien als oberste Bundesbehörden nach dem Bundes-Verfassungsgesetz zu beachten. Daher kann es sich nach gegenwärtiger Verfassungsrechtslage nur um eine koordinative Überordnung handeln.

gen, übergeordneten Einrichtung (*genuine cross-governmental body*) nach den Beispielen von Kanada in Haiti oder von den Niederlanden in der afghanischen Provinz Uruzgan erfolgen. So hatten die Niederlande für den Einsatz in Uruzgan kein federführendes Ministerium. Im Feld erwies sich (lageabhängig) auch die zivile Gesamtleitung des Einsatzes als praktikabel, wobei auf dieser Ebene durchaus ein Ministerium federführend sein kann (z. B. diplomatische Führung des kanadischen PRTs 2008-2010; Vertreterin des Justizministeriums führt 2012/13 das britische PRT in Helmand; Leitung des kanadischen Haiti-Engagements vor Ort durch das Außenministerium<sup>105</sup> etc.). Aktivitäten unterschiedlicher staatlicher Führungsinstitutionen im Entsendestaat bzw. im Einsatzraum haben sich demnach etabliert und sind daher in allen militärischen Fähigkeitsbereichen (v. a. im Bereich „Command“) entsprechend zu berücksichtigen.

**C. Österreich sollte eine gesamtstaatliche Expertendatenbank für die Teilnahme am IKKM entwickeln**, zu der auch das ÖBH wesentlich beitragen kann. Existierende Datenbanken (z. B. der Wahlbeobachtungs-Pool des BMeiA oder die Milizexpertendatenbank des BMLVS/ÖBH) sollten (ähnlich wie z. B. in Kanada) zusammengeführt werden, um sich des eigenen gesamtstaatlichen Potenzials bewusster zu werden und ein breites Spektrum an ExpertInnen rasch international einsetzen zu können. Eine umfassendere Datenbank ist auch Voraussetzung für die Erstellung eines gemeinsamen öffentlich-privaten Lagebildes dar.

**D. NGOs bleiben für das Militär mit oder ohne strukturierte Einbindung in Stabilisierungsmissionen relevant.** Vertragsbeziehungen von Staaten mit NGOs im Rahmen eines WoNA können Synergien für beide Seiten schaffen, wenn sich Regierungen und das Militär der komplementären Stärken von NGOs (z. B. Nutzung des Know-hows durch

---

<sup>105</sup> Vgl. Golberg, Elissa: A Whole-of-Government Approach (16.5.2012).  
<<http://opencanada.org/features/the-think-tank/comments/a-whole-of-govern-ment-approach/>>;  
sowie Dade, Carlo: Canada in Haiti: Beyond anything we have attempted before.  
<<http://www.focal.ca/en/publications/focalpoint/215-february-2010-carlo-dade>>, beide abgerufen am 15.12.2012.

bereits vorhandene Erfahrungen im Einsatzraum) im Sinne eines gesamtstaatlichen Engagements bewusst sind. Für die betreffenden NGOs kann eine Militärpräsenz in einem schwierigen Umfeld einen gewissen Rückhalt und Sicherheitsfaktor darstellen, ohne zum Bestandteil einer militärischen Clear-Hold-Build-Strategie zu werden (siehe Kapitel Niederlande, Abschnitt Etablierungsgrad des WoNA).

**E. Die strategische Relevanz von integriertem Training und interministerieller Ausbildung für Beteiligungen im IKKM wird weitgehend erkannt.** Ansätze für die Erzeugung von Synergie- und Integrationseffekten bestehen für das Militär darin, zivile VertreterInnen auch ohne konkretes Einsatzvorhaben in die Planung und Abwicklung integrierter Kurse und Ausbildungen einzubinden.<sup>106</sup> Dazu gehören vom didaktischen Standpunkt aus auch zeitgerechte Informationsbereitstellung vor einem Training, einem Kurs oder einer Ausbildung (Vorbereitungsaspekt) und technische Unterstützung (z. B. spezifische EDV-Ausstattung) nach Beginn. Es zeigt sich, dass zivile Ministerien beim Training für Einsätze im IKKM eine stärkere Rolle spielen sollten.

**F. Der Vierklang von interministerieller Planung, Vorbereitung, Operation und gemeinsamem Datenbankmanagement** wird den zukünftigen militärischen Beitrag zu langfristig angelegten Einsätzen konzeptiv und in der Einsatzführung massiv beeinflussen. Die Entscheidung, ob NGOs für einen spezifischen Einsatz im Sinne eines WoNA relevant sind, wird letztendlich bei der Regierung selbst liegen. Diese sollte NGOs grundsätzlich Kooperation anbieten; die Grenzen der Zusammenarbeit werden von der Regierung und den NGOs selbst bestimmt. Zentrale Aufgabe des Militärs ist es dabei (unabhängig von einem möglichen Einsatz), im Entsendestaat Vertrauen zwischen den relevanten Akteuren aufzubauen.

**G. Ein „kleinerer Staat“ sollte über ein Vorzeigemodell für IKKM-Einsätze verfügen,** um integriertes Vorgehen weiterzuentwickeln und

---

<sup>106</sup> Thomson / Febbraro in: Rostek / Gizewski: Security Operations in the 21st Century, S. 213.

international an Gewicht zu gewinnen. Kanada verfügt über ein Vorzeigemodell in Form eines WoGA-Teams in Haiti; Schweden und Dänemark haben ein vergleichbares Modell in Afghanistan aufgebaut. Die Niederlande haben Kooperationsmodelle in Afghanistan entwickelt und erprobt. Finnlands Vorzeigemodell sind international orientierte Trainings- und Ausbildungseinrichtungen, die zu WoGA und WoNA beitragen. Die Idee, als Staat mit einem WoNA-Team in einem Einsatzszenario präsent zu sein, ist daher eine durchaus auch für Österreich und seine Streitkräfte überlegenswerte Option. Möglicherweise liegt im Konzept „Ein Staat – ein internationaler Einsatz – ein WoNA-Team“ sogar die Zukunft für gesamtstaatliche Beteiligungen im IKKM.

## 9. ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

3D	Defence, Diplomacy, Development Cooperation
BMLVS	Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport
CA	Comprehensive Approach
CANADEM	Canada's Civilian Reserve
CCIC	Canadian Council for International Co-operation
CCMS	Comprehensive Crisis Management Strategy
CFDS	Canada First Defence Strategy
CIDA	Canadian International Development Agency
CIMIC	Civil-Military Cooperation
CMA	Civil-Military Assessments
CMC	Crisis Management Centre Finland
COIN	Counterinsurgency
CPA	Concerted Planning and Action
CSOs	Civil Society Organisations
CSS	Centre of Security Science
DAC	Development Assistance Committee (OECD)
DANIDA	Danish International Development Agency
DDA	Danish Defence Agreement 2013-2017
DFATD	Department of Foreign Affairs, Trade and Development Canada
DFS	Danish Foreign Service
DND	Department of National Defence and the Canadian Forces
DRDC	Defence Research and Development Canada
FINCENT	Finnish Defence Forces International Centre
GPSF	Global Peace and Security Fund
IFK	Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement

IKKM	Internationales Konflikt -und Krisenmanagement
ISAF	International Security Assistance Force
ISG	Interagency Steering Group
ISS	Institut für Strategie und Sicherheitspolitik
JIMP	Joint, Interagency, Multinational and Public
MINUSMA	Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
MINUSTAH	United Nations Stabilization Mission in Haiti
MoFA	Ministry of Foreign Affairs
MoD	Ministry of Defence
NORAD	North American Aerospace Defense Command
NORDEFCO	Nordic Defence Cooperation
ÖBH	Österreichisches Bundesheer
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PRT	Provincial Reconstruction Team
SASE	Safe and Secure Environment
SCA	Swedish Committee for Afghanistan
SIDA	Swedish International Development Agency
START	Stabilization and Reconstruction Task Force
SWEDINT	Swedish Armed Forces International Centre
TF	Task Force
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNSCR	UN Security Council Resolution
USA	United States of America
WoGA	Whole of Government Approach
WoNA	Whole of Nation Approach

## 10. QUELLENVERZEICHNIS

### Literaturverzeichnis

Ball, Laura C. / Febraro, Angela: Discovering effective civil-military cooperation: insights from the NGO-CF relationship. In: Rostek, Michael / Gizewski, Peter (Hg.): Security Operations in the 21st Century. Canadian Perspectives on the Comprehensive Approach. Montreal und Kingston 2011.

Barnet, Günther: Die Auswirkung der Leitbegriffe Vernetzte Sicherheit und Comprehensive Approach auf sicherheitspolitische Prozesse sowie insbesondere die Streitkräfteentwicklung des Österreichischen Bundesheeres. Diplomarbeit, Wien 2012.

Barnet, Günther / Braumandl-Dujardin, Wolfgang: Ein Comprehensive Approach für Österreichs Beitrag zum internationalen Konflikt- und Krisenmanagement - ein Begriff, viele Möglichkeiten. In: Österreichische Militärische Zeitung (ÖMZ) 4/2011, S. 456-461.

Brown, Stephen: University of Ottawa, in der Parliamentary Session Nr. 036 vom 7.5.2012.

Feichtinger, Walter / Braumandl-Dujardin, Wolfgang / Gauster, Markus: Comprehensive Approach – Vom strategischen Leitgedanken zur vernetzten Politik. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 8/2011, Wien 2011.

Feichtinger, Walter / Gauster, Markus (Eds.): Zivil-Militärische Zusammenarbeit am Beispiel Afghanistan. Civil-Military Interaction – Challenges and Chances. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 3/2008, Wien 2008.

Felberbauer, Ernst M. / Riemer, Andrea: Comprehensive Approach. Definitionen – Ansätze – Weiterentwicklungen. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 9/2011, Wien 2011.

Fitz-Gerald, Ann / Macnamara, Don: Comprehensive Security requires comprehensive structures – how comprehensive can we get? Strategic Studies Working Group Papers, Ottawa 2012.

Friis, Karsten / Rehman, Sanaa (eds): Nordic Approaches to Whole-of-Government – in Afghanistan and beyond. NUPI Report 6/2010, Oslo 2010.

Gauster, Markus: Comprehensive Approach in zivil-militärischen Einsätzen – (k)ein Mehrwert in Afghanistan? In: Sicherheit und Frieden 2/2012, S. 75 ff.

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 Tchad/RCA. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 5/2010, Wien 2010.

Gizewski, Peter: Cost effectiveness and the Whole of Government Approach: Some Preliminary Observations. Paper prepared for the 7. Annual Kingston Conference on International Security, Kingston 2012.

Government Offices of Sweden: Strategy for Swedish Support for international involvement in Afghanistan.

Heller, Andreas: Der Sanierer. In: NZZ Folio 11/2012, S. 19.

IFK-Expertengespräch: “Whole of Nation Approach: A new paradigm in International Crisis Management?” Wien, 10.10.2012.

Launiala, Annika / Autio, Pasi / Viikki, Tanja / Asplund, Tom: Tiivistelmäraportti: Assessment of Finnish SSR Expertise in the Security Sector Reform in Afghanistan. Helsinki 2011.

Macnamara, Don / Fitz-Gerald, Ann: A National Security Framework for Canada. In: IRPP Policy Matters. Ottawa 2002.

Österreichisches Institut für Internationale Politik (OIIP): Civil-Military Cooperation and the 3D Approach – Myth or Reality? The Case of Canada in Kosovo and Afghanistan. Final Report von Christopher Ankersen und Alexander Klimburg zur OIIP-Veranstaltung. Wien, 23.1.2012.

Rietjens, Sebastiaan / Bollen, Myriame: Managing Civil-Military Cooperation: A 24/7 Joint Effort for Stability. Aldershot 2008.

Rostek, Michael / Gizewski, Peter (Eds): Security Operations in the 21<sup>st</sup> Century. Canadian Perspectives on the Comprehensive Approach. Montreal und Kingston 2011.

Schweden ringt um seine Verteidigungspolitik. CSS Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 138, Juli 2013.

Sitzwohl, Franz / Simonini, Johanna: Wissenschaftlicher Begleitprozess Sicherheitsstrategie. ISS-Policy-Paper, Wien 2010.

Stepputat, Finn: Integrated National Approaches to International Operations. The Cases of Denmark, UK, and the Netherlands. DIIS Report 2009:14, Kopenhagen 2009.

Stepputat, Finn: Synthesis Report: Civil-Military Relations in International Operations. A Danish Perspective. DIIS-Report 2009:16, Kopenhagen 2009.

## Quellen aus dem Internet

Berthiaume, Lee: CIDA officially no more (27.06.2013).  
<<http://o.canada.com/2013/06/27/cida-officially-no-more/>>, abgerufen am 27.08.2013

Crisis Management Center Finland: The Finnish Centre of Expertise in Comprehensive Crisis Management  
<[www.cmcfinland.fi/pelastus/cmc/home.nsf/pages/495B8733CC9A6A25C22-575E500380147?opendocument](http://www.cmcfinland.fi/pelastus/cmc/home.nsf/pages/495B8733CC9A6A25C22-575E500380147?opendocument)>, abgerufen am 22.2.2013

Dade, Carlo: Canada in Haiti: Beyond anything we have attempted before.  
<<http://www.focal.ca/en/publications/focalpoint/215-february-2010-carlo-dade>>, abgerufen am 15.12.2012

Danish Defence Agreement 2010-2014 (24.6.2009).  
<<http://merln.ndu.edu/whitepapers/Denmark2010-2014English.pdf>>, abgerufen am 1.4.2013

Department of Foreign Affairs, Trade and Development Canada: About the Stabilization and Reconstruction Task Force (START) (16.7.2012).  
<[http://www.international.gc.ca/START-GTSR/about-a\\_propos.aspx?view=d](http://www.international.gc.ca/START-GTSR/about-a_propos.aspx?view=d)>, abgerufen am 21.11.2012

Golberg, Elissa: A Whole-of-Government Approach (16.5.2012).  
<<http://opencanada.org/features/the-think-tank/comments/a-whole-of-government-approach/>>, abgerufen am 15.12.2012

Government of Canada / Department of National Defence: Canada First Defence Strategy (18.06.2008).  
<<http://www.casr.ca/doc-canada-first-defence-strategy-1.htm>>, abgerufen am 21.11.2012

Government of Canada: Our Whole-of-Government Team.  
<[http://www.canadainternational.gc.ca/haiti/engagement/whole\\_of\\_government-pangouvernementale.aspx](http://www.canadainternational.gc.ca/haiti/engagement/whole_of_government-pangouvernementale.aspx)>, abgerufen am 20.11.2012

Leslie, Andrew / Gizewski, Peter / Rostek, Michael: Canadian Military Journal Vol. 9, No. 1 – Developing a Comprehensive Approach to Canadian Forces Operations.  
<<http://www.journal.forces.gc.ca/vo9/no1/doc/04-leslie-eng.pdf>>, abgerufen am 28.08.2013, S. 5

Minister of Public Works and Government Services: Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan („Manley Report“, 2008).  
<[http://www.afghanistan.gc.ca/canadaafghanistan/assets/pdfs/Afghan\\_Report\\_web\\_e.pdf](http://www.afghanistan.gc.ca/canadaafghanistan/assets/pdfs/Afghan_Report_web_e.pdf)>, abgerufen am 15.11.2012, S. 20

Ministry of Defense: Denmark, UK sign Memorandum of Understanding (20.9.2012).  
<<http://www.fmn.dk/eng/news/Pages/Denmark,UKsignMemorandumofUnderstanding.aspx>>, abgerufen am 15.11.2012

Ministry of Foreign Affairs of Denmark: Civil society organisations.  
<<http://um.dk/en/danida-en/partners/civil-society-organisations/>>, abgerufen am 2.3.2013

Ministry of Foreign Affairs of Denmark: Priorities of the Danish Government for Danish Development Assistance – Overview of the Development Assistance Budget 2011-2015 (August 2010).  
<[http://www.netpublikationer.dk/um/10513/pdf/priorities\\_danish\\_development\\_assistance.pdf](http://www.netpublikationer.dk/um/10513/pdf/priorities_danish_development_assistance.pdf)>, abgerufen am 3.3.2013

Ministry of Foreign Affairs of Denmark: The Danish Foreign Service.  
<<http://um.dk/en/about-us/organisation/the-danish-foreign-service/>>, abgerufen am 1.3.2013

Ministry of Foreign Affairs of Denmark: The Danish Humanitarian Contact Group. <<http://um.dk/en/danida-en/partners/humanitarian-organisations/danish-humanitarian-organisations/the-humanitarian-contacts-group/>>, abgerufen am 2.3.2013

Morin, David: Between stabilization and reconstruction: Latin America at Haiti's side (März 2010).

<<http://www.focal.ca/en/publications/focalpoint/226-march-2010-david-morin-en>>, abgerufen am 14.12.2012

O'Dwyer, Gerard: Danes Cooperate on Budget Cuts; Swedish Agencies Fight Them (21.3.2013).

<<http://www.defensenews.com/article/20130321/DEFREG01/303210008/Danes-Cooperate-Budget-Cuts-59-Swedish-Agencies-Fight-Them>>, abgerufen am 3.4.2013

O'Dwyer, Gerard: Danish Reforms To Hit Spending (14.12.2012).

<<http://mobile.defensenews.com/article/312140005>>, abgerufen am 22.2.2013

Pratt, David: Is there a grand strategy in Canadian Foreign Policy? In: Options Politiques (September 2007).

<<http://irpp.org/assets/po/reasonable-accommodation/pratt.pdf>>, abgerufen am 16.11.2012, S. 10

Rosgaard, Kurt Ebbe: The Danish Comprehensive Approach. Vgl.

<<kmsl.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/97048/.../4c0abffe.../1.pdf>>, abgerufen am 11.12.2012

Treasury Board of Canada Secretariat: National Defence Report 2012-2013.

<[http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2012-2013/inst/dnd/dnd01-eng.asp#sec1g\\_e](http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2012-2013/inst/dnd/dnd01-eng.asp#sec1g_e)>, abgerufen am 14.12.2012

## **Autor**

**Mag. Markus Gauster**, geboren 1969; Studium der Rechtswissenschaften an den Universitäten Graz und Wien sowie Lehrgang für Fernsehjournalismus an der Donau-Universität Krems. Privatwirtschaftliche Tätigkeit in den Bereichen Marketing, Journalismus und Filmproduktion. Seit 2004 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement (IFK) an der Landesverteidigungsakademie in Wien; Offizier des Reservestandes. Forschungsfelder: Konflikttransformation in Afghanistan, zivil-militärische Interaktion sowie innovative Konzepte im internationalen Konflikt- und Krisenmanagement. Aufenthalte in Afghanistan unter anderem als Langzeit-Wahlbeobachter für die EU; Verfasser mehrerer Publikationen und Artikel. Mitglied der *International Society of Military Sciences* ([www.isofms.org](http://www.isofms.org)) sowie Vorstandsmitglied der *Österreich-Afghanistan Gesellschaft* ([www.oeafg.org](http://www.oeafg.org)) in Wien.



## Abstract

Die komparative Untersuchung unterschiedlicher staatlicher Kohärenzansätze als Multiplikator für zivile und militärische Stabilisierungseinsätze im Internationalen Konflikt- Krisenmanagement (IKKM) ist ein in der Forschungsdebatte relativ unterbeleuchtetes Feld. Die Arbeit setzt sich daher mit dem Umsetzungsstand und den Realisierungsmöglichkeiten umfassender Ansätze in mit Österreich im weitesten Sinne vergleichbaren Referenzstaaten auseinander. Durch die Untersuchung des *Whole of Government Approach* (WoGA), der staatliche Stellen vernetzt, und des *Whole of Nation Approach* (WoNA), der auch nicht-staatliche Akteure wie NGOs mit einbezieht, werden Rückschlüsse für die Interaktion von Streitkräften mit staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen gezogen. Sowohl Dänemark, Kanada, Niederlande, Schweden als auch Finnland versuchen, ihre Ambitionen, Interessen und solidarischen Verpflichtungen im Sinne eines umfassenden Sicherheitsbegriffes durch verstärkte Interaktion zu verwirklichen. Es zeigt sich, dass WoGA-Konzepte trotz ihrer Heterogenität zum etablierten Instrument geworden sind, das staatliche Strukturen und Arbeitsweisen aktuell und zukünftig prägen wird. Ein umfassender Paradigmenwechsel hin zu WoNA kann jedoch nicht festgestellt werden: Die meisten NGOs gehen ihren eigenen bewährten Weg; manche kooperieren in Einsatzräumen aber genauso wie unterschiedliche Firmen mit staatlichen Ministerien der Entsendestaaten. Der allgemeine Sparzwang wiederum hat alle untersuchten Staaten in Richtung synergetischer Vorgangsweisen für das IKKM geprägt. Der Ländervergleich zeigt auch, dass die Zusammenarbeit von Verteidigungsressorts, Entwicklungszusammenarbeit und anderen relevanten Institutionen in Krisenregionen nach wie vor von Vorbehalten geprägt ist. Aus der vergleichenden Analyse der Referenzstaaten werden Ableitungen und Optionen für das Österreichische Bundesheer gewonnen.

## **Abstract**

The international debate on civil-military interaction and coherence efforts in international crisis management has increased substantially since the military interventions on the Western Balkans and in Afghanistan. Lacking “success stories” made states and especially military actors ambitious with regard to creating and developing Whole of Government Approaches (WoGA) and Whole of Nation Approaches (WoNA) thus motivating NGOs and corporations to be part of a national strategy for crisis regions. The basic idea is to interact with most of the relevant actors in the homeland in a structural manner to improve the impact of external engagement. However, the outcome of this new dogma has not been researched in a sufficient manner yet. That’s why this study explores in depth security and development-related structures of countries comparable with Austria to draw conclusions in a comparative manner. One can say that the WoGA-concept is more or less established in the countries of reference i.e. Denmark, Canada, The Netherlands, Sweden and Finland, but has not yielded sufficient results so far on the ground with reference to Afghanistan where all these countries are heavily involved – both in civilian and military terms. A paradigm shift towards a WoNA cannot be identified because most of the NGOs present in theatres maintain their own code of conduct. They do not join government-related security strategies as they stick to their own principles to keep the humanitarian space open. Out of these dynamics, recommendations and options for the Austrian Armed Forces in the context of forthcoming integrated concepts for international operations will be provided.