

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
I. EINFÜHRUNG.....	7
I/1. Die wachsende Relevanz zivil-militärischer Interaktion im internationalen Konfliktmanagement	8
A. Sicherheitspolitische Rahmenbedingungen.....	8
B. Zivil-militärische Interaktion als Voraussetzung für einen gesamtstaatlichen bzw. umfassenden Ansatz.....	12
I/2. Definitionen, Dimensionen und Spektren der Interaktion	18
A. Dimensionen von CIMIC	20
B. Provincial Reconstruction Teams als Instrument zivil-militärischer Interaktion	21
C. Die rechtliche Dimension zivil-militärischer Interaktion im Gesamtkontext.....	22
I/3. Strukturen und strategische Aspekte zivil-militärischer Interaktion	25
A. Strukturelle Spannungsfelder	25
B. Positionen ziviler Akteure zur Interaktion.....	27
II. HAUPTTEIL 1 – Theoretische Aspekte:	
Richtlinien und Vorgaben für zivil-militärische Interaktion.....	33
II/1 Gemengelage von Akteuren und Regelungen	33
II/2 Regelungen der UNO	35
A. Die ‚Oslo Guidelines‘	36
B. Die ‚MCDA Guidelines‘	38
C. ‚Civil-Military Relationship in Complex Emergencies‘	39
D. ‚Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys‘	40
II/3 Regelungen der NATO.....	41
II/4 Regelungen der EU.....	44
II/5 Umfassende Ansätze von NGOs und anderer Akteure	48
A. Das ‚Inter-Agency Standing Committee‘	48
B. Das ‚Steering Committee for Humanitarian Response‘	49
II/6 Zur Interaktion österreichischer Akteure im Krisenmanagement ...	51
A. Die zivile Dimension.....	51
B. Die militärische Dimension	54

C. Auf dem Weg zu einem österreichischen ‚Whole of Government Approach‘?	58
III. HAUPTTEIL 2 – Die Einsatzpraxis: Rahmenbedingungen und Wirkung zivil-militärischer Interaktion bei EUFOR Tchad/RCA ...	65
Grafik: Entscheidungsebenen und Wirkfaktoren	66
III/1 Rechtliche Rahmenbedingungen für zivil-militärische Interaktion	68
III/2 Die Relevanz zivil-militärischer Interaktion für Akteure im Einsatzraum	73
III/3 CIMIC und Projektmanagement im Spannungsfeld	77
III/4 Erfahrungswerte Österreichs im Rahmen von CIMIC im Tschad.	80
A. Die politisch/militärstrategische Dimension von CIMIC im Tschad	80
B. CIMIC im Tschad auf operativer Ebene.....	81
C. Die taktische Ebene und Evaluierung von CIMIC	83
D. Nachlese zu EUFOR Tchad/RCA aus afrikanischer Perspektive	85
IV. CONCLUSIO.....	89
IV/1 Rückschlüsse für das ÖBH aus der Beteiligung an EUFOR Tchad/RCA	90
IV/2 Rückschlüsse zur politischen und rechtlichen Dimension von ZMI.....	94
IV/3 Rückschlüsse für die Entwicklung eines Whole of Government Approach bzw. eines Comprehensive Approach	95
IV/4 Rückschlüsse für österreichische Akteure im Krisenmanagement	97
V. LITERATURVERZEICHNIS.....	99
VI. ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	103

Vorwort

Wie Anfang 2010 das unvermeidliche Chaos nach dem verheerenden Erdbeben in Haiti wieder einmal zeigte kommt einem optimierten Zusammenwirken ziviler, polizeilicher und militärischer Kräfte entscheidende Bedeutung zu. Das gilt nicht nur für Einsätze im Rahmen des Katastrophenmanagements, sondern auch und vor allem beim Wiederaufbau von Staaten nach bewaffneten Konflikten. Das dahinter liegende Dogma von „optimierter Effizienz und Effektivität“ klingt zwar plausibel, stößt jedoch in der täglichen Praxis auf unterschiedlichste Widerstände und Probleme. Dabei ist klar, dass internationales Konflikt- und Krisenmanagement aus Perspektive einer umfassenden Sicherheit an Bedeutung gewinnt, während die Herausforderungen in den Einsatzräumen immer gefährlicher und komplexer werden und das Aufbringen der benötigten Ressourcen die Verantwortlichen vor immer größere Probleme stellt.

Vor diesem Hintergrund verfolgen seit einigen Jahren Sicherheitsorganisationen wie die UNO, NATO oder EU sowie einzelne Staaten, aber auch zivile Hilfsorganisationen das Ziel, auf der einen Seite den Einsatz eigener Mittel und Kräfte und die Kooperation mit anderen Kräften zu optimieren. Dies folgt der Erkenntnis, dass nur durch verstärkte Koordination und verbessertes Zusammenwirken die dringend erforderlichen Synergieeffekte zu erzielen sind. Das wird andererseits auch von den Not leidenden Bevölkerungen in den Krisenräumen erwartet: Sie haben nur wenig bis kein Verständnis für Unstimmigkeiten, Konkurrenzdenken oder ideologische Barrieren bei den Helfern.

Das IFK setzt sich schon seit Jahren mit der Entwicklung des umfassenden Konflikt- und Krisenmanagements und den Problemen des Zusammenwirkens der unterschiedlichsten Akteure („Kampf der Helferkulturen“) auseinander. So erfolgte beispielsweise 2006 und 2007 eine Analyse ausgewählter „Provincial Reconstruction Teams“, die als Modell institutionalisierter zivil-militärischer Kooperation gelten können. Im Band 3/2008 der Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie wurde die zivil-militärische Interaktion aus unterschiedlichsten Positionen am

Beispiel Afghanistan beleuchtet. 2010 weisen Konzepte wie der Comprehensive Approach (CA) oder gesamtstaatliche Ansätze (Whole of Government oder Whole of System Approach) darauf hin, dass hier tatsächlich ein Umdenken im großen Stil Einzug halten könnte. Von Konzepten sind es aber bekanntlich noch viele Schritte zur Praxis.

Markus Gauster vom IFK beschäftigt sich daher in diesem Band mit allgemeinen Problemen der zivil-militärischen Interaktion, der Konzeptlandschaft und den definatorischen Feinheiten. Er spannt dabei den Bogen von rechtlichen Aspekten über konzeptionelle Vorgaben der bedeutendsten Akteure wie UNO oder NATO bis zu ersten diesbezüglichen Erkenntnissen aus der EU-Operation im Tschad und der Zentralafrikanischen Republik 2008/2009. Aktualität erfährt sein Werk durch Hinweise auf etablierte Regelungen für das Zusammenwirken ziviler und militärischer Helfer, die in Einsatzräumen wie etwa Haiti zur Anwendung kommen.

Dieses Werk bietet allen Interessierten einen guten Einblick in den aktuellen Stand der internationalen Debatte über zivile und militärische Zusammenarbeit. Für die Experten auf militärischer, polizeilicher und ziviler Seite kann es ein nützlicher Helfer sein, der zum Verständnis der Gesamtproblematik und der laufenden Entwicklung in der Konzeptlandschaft beitragen kann.

Der Institutsleiter

Walter Feichtinger

I. EINFÜHRUNG¹

Die Qualität zivil-militärischer Interaktion (ZMI) ist längst ein kritischer Faktor für internationales Krisen- und Konfliktmanagement geworden. In diesem Kontext wird ZMI von einer kaum einzugrenzenden Gemengelage an Akteuren, mehr oder weniger verbindlichen Richtlinien, Gesetzen, Doktrinen, Vorschriften, Handbüchern, aber auch von ad hoc geprägtem Vorgehen bestimmt. Innovative Ansätze, Konzepte und Denkweisen mit unterschiedlichsten Spektren und Limitierungen in den jeweiligen Phasen der Konfliktbearbeitung machen ZMI zu einer äußerst komplexen Thematik. Ziel dieser Studie ist es daher, die oben angeführten Wirkfaktoren für ZMI, aber auch die Problematik verschiedenster Definitionen, Applikationen und Philosophien von ZMI in der Theorie zu beleuchten. Aufbauend auf dieser Zusammenschau werden erste Rückschlüsse über die Wirkung von ZMI in der Praxis bei der bisher größten militärischen EU-Operation ‚EUFOR Tchad/RCA‘ (Originaltitel: ‚Opération militaire de l’Union Européenne en République du Tchad et en République Centrafricaine‘) in Afrika dargelegt. Experteninterviews tragen dazu bei, einen Bezug zur Einsatzpraxis des Österreichischen Bundesheeres (ÖBH) im Tschad herzustellen und Trends zu identifizieren. Damit soll ein Beitrag zur Einsatzevaluierung geleistet werden, der auch für einige EU-Staaten von Relevanz sein könnte.

¹ Der Autor dankt folgenden Personen für die wissenschaftliche Beratung bzw. freundliche Unterstützung: Brigadier Dr. Alois Hirschmugl (Humanitarian Affairs Adviser to the Austrian Chief of Defence Staff), Oberst Peter Moitzi (2007/08 im Einsatz bei EUFOR Tchad/RCA), Oberstleutnant Edgar Wallig, Dr. Gerald Hainzl, Oberst Dr. Wolfram Fössl (mit diesen Personen wurden Experteninterviews geführt); sowie Brigadier Mag. Helmut Habermayer, Oberst des Generalstabes Mag. Dieter Muhr, Oberst Josef Schröfl, Ministerialrat Dr. Thomas Desch, Mag. Marco Grill, Christian M. Huber. Mag. Markus Gauster ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement (IFK) der Landesverteidigungsakademie in Wien. Er studierte Rechtswissenschaften in Graz und Wien sowie Fernsehjournalismus in Krems. Seine Forschungsschwerpunkte am IFK umfassen u. a. die Evaluierung von internationalen Einsätzen im Kontext von Konfliktbewältigung und -nachsorge sowie innovative Konzepte und die damit verbundenen Optionen für Streitkräfte. Der Autor war u. a. Langzeit-Wahlbeobachter für die Europäische Union in Afghanistan (2005). Erreichbarkeit: markus.gauster@bmlvs.gv.at

I/1. Die wachsende Relevanz zivil-militärischer Interaktion im internationalen Konfliktmanagement

A. Sicherheitspolitische Rahmenbedingungen

Seit dem Ende des Kalten Krieges können vermehrt politische bzw. militärische Interventionen in schwachen, gescheiterten bzw. paralysierten Staaten (z. B. Staaten am Westbalkan, Osttimor, Sudan, Tschad etc.) oder zugunsten eines Regimewechsels (Afghanistan, Irak) verzeichnet werden.² Demgegenüber hielt der generelle Trend der letzten Jahre zu weltweit weniger Kriegen und bewaffneten Konflikten auch 2008 an: Gegenüber 2007 verringerte sich deren Zahl um zwei auf nunmehr 40. Damit befindet sich diese Zahl auf dem niedrigsten Stand seit 1993. Drei Kriege des Jahres 2007 wurden 2008 nur noch als bewaffnete Konflikte eingestuft; darunter auch die Kämpfe in der Zentralafrikanischen Republik (République Centrafricaine/RCA). Die RCA stellte einen Einsatzraum für EUFOR Tchad/RCA dar, was die zitierte Statistik der ‚Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung‘ (AKUF) für die Bewertung dieser Operation und damit für die vorliegende Arbeit relevant macht.³

² Definition von ‚Intervention‘ laut Meier, Ernst-Christoph/Roßmanith, Richard / Schäfer, Heinz-Uwe: *Wörterbuch zur Sicherheitspolitik. Deutschland in einem veränderten internationalen Umfeld*. Hamburg/Berlin/Bonn 2003, S. 178: „1. Politische Intervention: Ein Angriff auf die Souveränität eines Staates in Form der Einnischung in dessen innere Angelegenheiten durch politische Druckausübung, den Gebrauch wirtschaftlicher, militärischer oder sonstiger Machtmittel, um diesen gefügig zu machen. 2. Militärische Intervention: Eingriff mit militärischen Mitteln in die Souveränität eines Staates. Erfolgt eine Intervention ohne Zustimmung internationaler Organisationen, kommt sie einer Aggression gleich.“

³ Vgl. die jährlich erscheinende Statistik der Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF) in Hamburg und insbesondere <www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/Ipw/Akuf/publ/AKUF-Pressemitteilung-2008.pdf> (abgerufen am 1.4.2009).

Es gibt keine allgemein akzeptierte völkerrechtliche Definition von ‚Krieg‘, was sich als problematisch darstellt. Völkerrechtlich (vgl. Verdross, Alfred/Simma, Bruno: *Universelles Völkerrecht: Theorie und Praxis*, 4. Auflage, Berlin 2010) ist Krieg „ein völkerrechtlicher Gewaltzustand unter Abbruch der friedlichen Beziehungen.“ Daraus folgt, dass auch im Krieg das Recht gilt und dass es sich um einen Vorgang auf zwischenstaatlicher Ebene handeln muss. Dies spiegelt sich auch in dem Ausdruck ‚inter-

Einige bewaffnete Konflikte wurden 2008 (und v. a. 2009) mit größerer Intensität geführt als in den Jahren zuvor: Darunter befindet sich das Konfliktsystem in der Region Afghanistan, das in der vorliegenden Arbeit mehrmals zur Analyse von Rahmenbedingungen, Regelungen und Wirkung von ZMI herangezogen wird.

Der generelle Trend der letzten Jahre bedeutet allerdings nicht, dass die Welt friedlicher geworden wäre. Auch 2008 waren eine ganze Reihe von gewaltsam ausgetragenen Konflikten zu beobachten, die nicht als Kriege oder bewaffnete Konflikte zu bezeichnen sind (z. B. Kenia, Bolivien oder die Anschläge von Mumbai). Die Zahl der Krisenbewältigungsoperationen ist demgegenüber seit 1989 stark angestiegen – noch nie waren so viele Personen im internationalen Krisen- und Konfliktmanagement im Einsatz.⁴

Ein weiterer Trend ist festzustellen: Das Konflikt- und Bedrohungsbild hat sich gewandelt.⁵ Konflikte werden z. B. vermehrt innerhalb von

nationaler bewaffneter Konflikt' wider, der seit dem 2. Weltkrieg den Terminus ‚Krieg‘ im Völkerrecht abgelöst hat. Die tatsächliche Entwicklung, insbesondere die Zunahme (zumeist internationalisierter) ‚nicht-internationaler bewaffneter Konflikte‘ (vor allem Befreiungs- und Bürgerkriege) und deren ungenügende rechtliche Erfassung führte, da eine Vertragsrevision der Genfer Abkommen von 1949 wegen des Widerstands vieler Staaten keinen Erfolg versprach, zur Verabschiedung der beiden Zusatzprotokolle (ZP) von 1977, die auf Entwürfe des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) zurückgehen: Das I. ZP gilt für internationale bewaffnete Konflikte, zu denen nach Artikel 1, Absatz 4 auch (bestimmte) Befreiungskriege zählen; das II. ZP findet auf nicht-internationale bewaffnete Konflikte Anwendung, wobei vor allem die untere Schwelle (d. h. die Abgrenzung zu inneren Unruhen und Spannungen) in Artikel 1, Absatz 2 in der Praxis Probleme aufwerfen kann.

⁴ ‚Krisenbewältigungsoperation‘ ist die offizielle Bezeichnung der EU für Einsätze im Rahmen des internationalen Krisenmanagements. Vgl. auch den Terminus ‚Crisis Response Operation‘, der einen Fachausdruck der NATO darstellt, die ‚Schlussfolgerungen des Europäischen Rates‘ von Nizza 2000 und Brüssel 2002 sowie den Beschluss ‚Chad 2/2008‘ des ‚Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees‘ (PSK) vom 18.3.2008, Präambel, Ziffer 2 (Amtsblatt der EU L 107, S. 60, deutsche Fassung vom 17.4.2008).

⁵ Das Konflikt- und Bedrohungsbild besteht im wesentlichen aus dem (1) Bedrohungsspektrum (Relevanz von Bedrohungen), dem (2) Konfliktpotential (Eintrittswahrscheinlichkeit), dem (3) Gefechtsbild (betrifft die Auswirkungen der laufenden technologischen, verfahrensmäßigen und organisatorischen Entwicklungen auf die Taktik)

Staaten ausgetragen, haben aber oft regionale oder globale Auswirkungen. Durch Interventionen verbinden globale Akteure (z. B. USA, China), aber auch einzelne Mitgliedsstaaten der EU (z. B. Frankreich) oft geostrategische Ambitionen mit Stabilisierungsbestrebungen (z. B. von den USA im Irak, von China im Sudan oder von Frankreich im Tschad), was Probleme und Zielkonflikte mit sich bringt. Auch die EU selbst ist zunehmend im internationalen Krisenmanagement engagiert und dabei mit Ressourcenmangel (Personen, Finanzmittel, Material etc.) und oft fehlender politischer Kohärenz ihrer Mitgliedsstaaten konfrontiert. Vordergründiges Ziel hoch entwickelter Staaten („High Income Economies“) wie auch Internationalen Organisationen (IOs) ist es, Sicherheit in „schwachen Staaten“ zu erzeugen und eine freie, nach rechtsstaatlichen Prinzipien orientierte Entwicklung in Krisenregionen zu unterstützen.

Durch den sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel sind bisherige – auf konventionelle, zwischenstaatliche Kriege im völkerrechtlichen Sinn justierte – Friedensbemühungen längst nicht mehr ausreichend, um ein Mindestmaß an Stabilität zu erreichen. Nicht-staatliche Akteure (z. B. Terrornetzwerke) traten verstärkt durch asymmetrische Kriegsführung auf, der in Afghanistan bislang nicht wirksam begegnet werden konnte. Internationale Akteure versuchen in diesem Kontext, neue Denkweisen, Prinzipien und Konfliktlösungsansätze bzw. -methoden (z. B. „Local Ownership“, „Light Footprint“, „Comprehensive Approach“ etc.) zur Wirkung zu bringen.

Gleichzeitig hat sich das Konflikt- und Bedrohungsbild für die EU und deren Mitgliedsstaaten um eine Reihe zusätzlicher Risiken – transnationaler Terrorismus, Zunahme organisierter Kriminalität, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Naturkatastrophen, Pandemien etc. – erweitert.⁶ Als Antwort auf diese Entwicklungen ist die Zahl ziviler wie militärischer Aktionen des EU-Krisenmanagements im Rahmen der Ge-

und aus dem (4) „Referenzfeind“ (betrifft v. a. die für die Bedrohung relevanten Strukturen des Feindes).

⁶ Vgl. Bedrohungs- und Konfliktbilder in der „European Security Strategy“ (ESS) der EU, Brüssel 2003.

meinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) deutlich angestiegen.

Folgende Ableitungen lassen sich daraus für die weitere Entwicklung der EU als Sicherheitsakteur ziehen:

(1) Die EU wird häufig als ‚Soft Power‘ mit umfangreichem zivilen Krisenreaktionsspektrum angesehen (im Gegensatz zur USA als ‚Hard Power‘ mit Fokus auf militärische Kapazitäten), zeigt aber Ambitionen (z. B. mit EUFOR Tchad/RCA), sich durch Stärkung ihres militärischen Instrumentariums zum Sicherheitsakteur zu entwickeln.

(2) Der Transformationsdruck auf zivile wie militärische Organisationseinheiten der einzelnen Mitgliedsstaaten ist seit 2001 stark angestiegen.

(3) Daraus folgt, dass dem Zusammenwirken (Interaktion) der Akteure im Rahmen von Maßnahmen des internationalen Krisenmanagements längst eine politisch/strategische Bedeutung auf EU- wie nationaler Ebene beigemessen wird. Trotzdem befindet sich eine strukturierte Interaktion erst im Entwicklungsstadium.

(4) Als eine der größten Geberorganisationen weltweit konzentriert sich die EU auf die zivile und zunehmend auch auf die militärische Dimension wie die Umsetzung von Reformen im Sicherheitssektor (z. B. Afghanistan), den Aufbau von Institutionen, wirtschaftliche Unterstützung, Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit und die damit verbundene bestmögliche Kanalisierung von Hilfsgeldern.

(5) Das hat dazu geführt, dass in allen drei Säulen der EU militärische wie zivile Experten vermehrt zusammenarbeiten und dabei unterschiedlichste Ansätze und Erfahrungen einbringen. Trotzdem ist der Einsatz einer integrierten zivil-militärischen EU-Operation noch nicht umsetzbar.

(6) Umfassende Krisenbewältigungsoperationen der EU werden dadurch zu einer zunehmend komplexen Herausforderung, die u. a. durch die unterschiedliche Finanzierungsstruktur ziviler und militärischer Operationen innerhalb der EU erschwert wird.

B. Zivil-militärische Interaktion als Voraussetzung für einen gesamtstaatlichen bzw. umfassenden Ansatz

Bisherige Bemühungen internationaler Krisenbewältigung (z. B. Afghanistan, Irak, Kosovo) haben gezeigt, dass internationale Truppen ubfordert sind, um im Alleingang eine Gefahrung des Friedens zu verhindern oder zu seiner Sicherung oder Wiederherstellung beizutragen. Daher wird auf ziviler wie militärischer Ebene intensiv über weiter gefasste Ansätze und damit insbesondere über die Relevanz der Interaktion einer Vielzahl von Akteuren nachgedacht. Wenn man sich die steigende Zahl von Einsätzen vor Augen hält, können folgende Ursachen für diesen Trend ausgemacht werden:

- (1) Die unabdingbar erscheinende Notwendigkeit, Niedriglohnländer (‘Low Income Economies’) zu unterstützen (z. B. basierend auf dem UNO-Ansatz der ‘Responsibility to Protect’).
- (2) Ca. 50 Staaten werden 2009 als ‘Low Income Economies’ – bis 935 \$ Bruttonationaleinkommen pro Person und Jahr – eingestuft, was erhebliches Konfliktpotential in sich birgt.⁷
- (3) Der Druck für ‘High Income Economies’, sich im Sinne einer solidarischen Teilung der Verantwortung international zu engagieren, hat sich erhöhet.⁸

Die Folge sindverstarkte Innovationsbemuhungen hinsichtlich neuer Methoden, Instrumente und Ansätze des Zusammenwirkens internationaler Akteure. Ein Ausfluss davon sind z. B. die verstärkten Interaktionsbemuhungen des Militärs mit zivilen Akteuren auf allen Ebenen – mit unterschiedlichen Auswirkungen während und nach bewaffneten Konflikten. Obwohl zivile Helfer und Soldaten Spezialisten in ihren jeweiligen Bereichen sind, nehmen Truppen im Rahmen von Krisenbewältigungsoperationen oft gleichzeitig zivile Agenden außerhalb ihrer Kernaufgabengebiete wahr. Es liegt in der Natur der Sache, dass viele nicht-staatliche Organisationen (Non-Governmental Organisations/

⁷ Vgl. Klassifizierung von Ländern durch die Weltbank unter <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20421402~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html> (abgerufen am 1.4.2009).

⁸ 2009 werden von der Weltbank 65 Staaten als ‘High Income Economies’ klassifiziert.

NGOs) oder staatliche Organisationen (Governmental Organisations/GOs) der EZA in ihren Fachgebieten deutlich mehr Expertise aufweisen als das Militär.

Eine verstärkte ZMI führt insbesondere seit 2001 zu einer zunehmenden Verschränkung militärischer und ziviler Instrumente bzw. Methoden. Die Idee besteht insbesondere darin, dass

(1) Maßnahmen zur Krisenfrüherkennung, Konfliktprävention, Konfliktbewältigung und Konfliktnachsorge in ‚Low Income Economies‘ vernetzt unter Führung des jeweils am besten geeigneten Akteurs durchgeführt werden sollten.

(2) Dies begünstigte die Entwicklung neuartiger Instrumente im Krisenmanagement, um zivile und militärische Ressourcen synergetisch kombinieren und einsetzen zu können (z. B. Provincial Reconstruction Teams/PRTs in Afghanistan und im Irak).⁹ Ein Multiplikatoreffekt durch die wachsende Anzahl von PRTs sorgte in der Folge für zunehmende Interaktion im Feld.

(3) Mangelnde Ressourcen als bestimmender und gleichzeitig limitierender Faktor sind ein weiterer Motor für verstärkte Interaktionsbemühungen.

(4) Dazu kommen neue Konzepte wie ‚Human Security‘ bzw. ‚Responsibility to Protect‘, die auch auf rechtlicher Ebene für ein gewisses Umdenken in Richtung einer vermehrten Heranziehung ziviler Kapazitäten sorgen.

(5) Eine positive Wirkung des Krisenmanagements kann nach bisherigen Erkenntnissen nur im Verbund erreicht werden: Expertisen aus unterschiedlichsten staatlichen wie nicht-staatlichen Bereichen (Wirtschaft, Finanzen, EZA, Diplomatie, Inneres, NGOs, Ethnologie, Sicherheit etc.) sind notwendig.

Auf Basis der angeführten Wirkfaktoren versuchen Staaten und IOs, Akteure innerhalb ihres Einflussbereiches multidimensional und syste-

⁹ Vgl. u. a. Schmunk, Michael: *Die deutschen Provincial Reconstruction Teams. Ein neues Instrument zum Nation-Building*. SWP-Studie S 33/2005, Berlin 2005, sowie 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.

misch zum Zusammenwirken zu bringen und dabei gleichzeitig an Effektivität und Effizienz zu gewinnen, was derzeit noch ein Wunschdenken darstellt. Diese innovative Denkweise wird als ‚Comprehensive Approach‘ (CA) bezeichnet. Nach einer Definition (von mehreren existierenden) handelt es sich dabei um

„die Schaffung konzeptioneller Rahmenbedingungen, welche die planenden Autoritäten bei der Identifizierung, Analyse, Planung und Durchführung von Herausforderungen unterstützen, um komplexen Situationen durch einen ganzheitlichen Ansatz begegnen zu können.“¹⁰

Ein CA kann auch als Handlungsanleitung bzw. Denkweise gesehen werden, dessen Entwicklung erst am Beginn steht. Die effektive und effiziente Interaktion der Eckpfeiler Politik, Ökonomie, Zivilgesellschaft, EZA und Sicherheit soll demnach auf allen Ebenen gefördert und institutionalisiert werden. ZMI stellt dabei ein Zentrum („Center of Gravity“) bei der Umsetzung eines CA dar. Der Bedarf nach Regelungen zur wirksamen Implementierung erscheint dabei evident.

Kernfrage aus politischer Sicht wie aus der Sicht des Krisenmanagements ist, ob die stabilisierende Wirkung internationaler ziviler und militärischer Operationen durch die Entwicklung umfassender Ansätze erhöht werden kann oder ob generell ein Zielkonflikt vorliegt.¹¹ Militäri-

¹⁰ Vgl. *Operatives Querschnittskonzept Führungssystem*, BMLVS-Entwurf, 2009.

¹¹ Der CA kann hier nur ansatzweise dargelegt werden. Für die vorliegende Arbeit ist die CA-Philosophie insofern relevant, als die Wirkung eines CA wesentlich von der Qualität zivil-militärischer Interaktion beeinflusst wird. Vgl. zum aktuellen Stand der CA-Debatte:

Mölling, Christian: *Umfassende Ansätze im internationalen Krisenmanagement: Von der schrittweisen Weiterentwicklung zur konzeptionellen Reorganisation*. In: Wenger, Andreas/Mauer, Victor/Trachsler, Daniel: *Bulletin 2009 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich 2009, S. 83ff, sowie Major, Claudia/Mölling, Christian: *Research Note: International Organisations in Crisis Management – Comprehensive Approaches Towards Coordination and Coherence?* Textbook Contribution to the Workshop “Inter-Ministerial Cooperation” from 1-3 July 2008. Federal College for Security Studies, Berlin 2008.

sche Implikationen eines CA (MICA) beziehen sich auf das Ausmaß, die Art und die Mechanismen zur Umsetzung eines militärischen Beitrages und die Frage, welche Staaten und Sicherheitsakteure für einen CA zu gewinnen sind. Klar ist, dass es nicht nur einen, sondern mehrere CA gibt – je nach Region, Situation, Akteure, vorhandenen Mitteln, Ambitionen und Strategien.

Strukturell lassen sich drei Ebenen identifizieren, innerhalb derer ZMI eine Kernrolle spielt:¹²

- (1) Auf internationaler Ebene wird ein CA durch ‚Cooperation‘ der Akteure definiert.
- (2) Auf nationaler Ebene erscheint ein ‚Whole of Government Approach‘ (WOGA) als Voraussetzung für einen CA und ist durch den Terminus ‚Collaboration‘ definiert.
- (3) Auf Einsatzebene im Feld werden ‚Joint Operations‘ geführt, die durch Regelungen im Rahmen von ‚Command and Control‘ definiert sind. Dabei werden zunehmend auch zivile Akteure eingebunden.

Alle drei Ebenen sollten – idealtypisch – aufeinander abgestimmt sein, um folgende Zielsetzungen im internationalen Krisenmanagement als umfassendes und interdisziplinäres Aufgabenspektrum zu erkennen und zu begreifen:

- (1) Schaffung eines Mindestmaßes an Sicherheit im Einsatzraum,
- (2) Förderung politischer und sozialer Aussöhnung (‚Reconciliation‘),
- (3) Effektive Regierungsführung (‚Good Governance‘, Administration),
- (4) Förderung von Rechtsstaatlichkeit (‚Rule of Law‘),
- (5) Förderung von wirtschaftlichem (Wieder-)Aufbau und Entwicklung,
- (6) Überwindung struktureller Phänomene (z. B. Drogenökonomie),
- (7) Strategische Kommunikation aller relevanten Akteure,
- (8) Umfassendes regionales (staatenübergreifendes) Engagement.¹³

¹² Vgl. *US-Army Field Manual FM3-07*. Headquarters Department of the Army. Washington DC 2008, S. 1-4

¹³ Diese Auflistung ist nicht taxativ. Weitere Komponenten können im Laufe der Zeit dazukommen.

In Anbetracht dieser Ziele erscheint die Schaffung von Rahmenbedingungen zur Umsetzung eines CA auf allen Ebenen zunehmend komplex. Folgende Faktoren haben daher Priorität, wobei ZMI bei der Vorgehensweise eine Schlüsselfunktion einnimmt:

- (1) Vertiefte Situationsanalyse in der betreffenden Einsatzregion,
- (2) Festlegung erreichbarer Ziele für die nächsten 6/12/18/24 Monate,
- (3) Festlegung ziviler Aktionen bzw. Methoden ohne kinetische Energie („non-kinetic means“) zur Erreichung dieser Ziele,
- (4) Anwendung der Prinzipien ‚Local Face‘ bzw. ‚Local Ownership‘,
- (5) Laufendes Risk Assessment.

Im Rahmen dieser Vorgehensweise erscheint es wesentlich, der Bevölkerung im Namen der lokalen Regierung Alternativen (z. B. durch die Bereitstellung von Basisinfrastruktur) zu militanten oppositionellen Kräften (MOK) anbieten zu können. Das Problem dabei besteht vor allem in einem Mangel an ziviler Expertise bzw. Fachkräften vor Ort.¹⁴ Dazu kommt, dass Counter-Insurgency-Strategien oder Ansätze für einen CA nur sehr langsam in Gesamtstrategien bzw. Militärdoktrinen europäischer Kleinstaaten Eingang finden.

Das Militär ist demnach mit dem breiten Spektrum an Aufgaben in Staatsbildungsprozessen, die eigentlich überwiegend (zu 80%) von zivilen Kräften durchgeführt werden sollten, überfordert.¹⁵ Der Mangel an zivilen Ressourcen in Afghanistan bewirkt z. B., dass der Fokus in der umkämpften Provinz Helmand (Großbritannien und Dänemark als Hauptakteure) primär auf die Schaffung von Sicherheit gerichtet ist. Umfassende Maßnahmen im Sinne eines CA können aufgrund fehlender ziviler Experten kaum durchgeführt und Sicherheit nicht an Entwicklungsmaßnahmen gekoppelt werden. In anderen Provinzen steht man vor ähnlichen Problemen.

¹⁴ Vgl. Binnendijk, Hans/Cronin, Patrick M. (Eds): *Civilian Surge: Key to Complex Operations*. The National Defense University, Washington 2008.

¹⁵ Einige Ableitungen zur CA-Thematik wurden anlässlich der Teilnahme von Walter Feichtinger und dem Autor an einem Workshop der ‚International Society of Military Sciences‘ (ISMS) in Kopenhagen, 22.-23. Oktober 2008, gewonnen.

Hier tritt eine Trennlinie von militärischem und zivilem Engagement zutage, die auch anhand der Mittelallokation festzumachen ist: Das militärische Vorgehen und finanzielle Mittel sind auf die Aufstandsbekämpfung fokussiert, während das Geld für Maßnahmen der EZA eben nicht von militärischer Seite, sondern von der afghanischen Regierung bzw. UNO bereitgestellt werden sollte. Unterstützung, die über Kabul läuft, kommt jedoch in den Provinzen kaum an. Die direkte Mittelallokation über die Provinzen macht Sinn, erscheint jedoch oft unmöglich: Autoritäten auf Provinzebene – oftmals korrupt – verfügen über keine (offiziellen) finanziellen Mittel und sind oft am Opiumgeschäft beteiligt – ein Kreislauf, der kaum zu durchbrechen ist.

Für manche greift ein CA als Ansatz der NATO oder der EU zu kurz. Der so genannte ‚Integrated Approach‘ der UNO – wenn auch auf Grund der komplexen Strukturen und Parallelwelten innerhalb der UNO schwierig zu realisieren – wäre eine viel versprechende Alternative.¹⁶ Unterschiedliche Herangehensweisen im Rahmen eines CA stellen jedenfalls eine wertvolle Bereicherung zur Lösung von Problemen dar. Es sollten daher sowohl zivile Experten in den militärischen Planungsprozess wie auch militärische Akteure in die zivile Planung eingebunden werden, um effektiver und effizienter wirken zu können – ein Abstimmungsprozess, der viel Zeit benötigt.

¹⁶ Gespräch des Autors mit Edgar Wallig, Wien 2008.

I/2. Definitionen, Dimensionen und Spektren der Interaktion

Folgende Definitionen bzw. Dimensionen der Interaktion von Akteuren im Konfliktmanagement können identifiziert werden:

	Definitionen, Dimensionen und Spektren der Interaktion: ¹⁷
Interaktion	Generischer Oberbegriff für verschiedene Formen bzw. Grade des Zusammenwirkens von Akteuren (z. B. ZMI).
Kommunikation (aktiv/passiv)	Man kann nicht „nicht-kommunizieren“!
Konsultation	Einfachste Form des Zusammenwirkens im Rahmen von ZMI; betrifft den gezielten Informations- und Meinungsaustausch mit ausgesuchten Gesprächspartnern zu einem spezifischen Thema.
Abstimmung	Konsultation zum Zweck der Harmonisierung von praktischem Handeln bezogen auf ein gemeinsames übergeordnetes Ziel.
Koordination	Verbindliche und systematische Form der Abstimmung, indem gemeinsame Formate und Mechanismen festgelegt werden, um das Handeln der verschiedenen Akteure bezogen auf ein gemeinsames, übergeordnetes Ziel in Einklang zu bringen (z. B. CMCO der EU auf strategischer Ebene).
Kooperation	Gemeinsames Handeln bezogen auf ein gemeinsames konkretes Ziel (z. B. Projektarbeit).

¹⁷ Teilweise Anlehnung an den Definitionskatalog in der Präsentation von Sandawi, Sammi: *Comprehensive Approach: Herausforderungen und Handlungsansätze*. Zentrum für Transformation der Bundeswehr, Strausberg 2008.

Institutionalisierte Kooperation	Regelmäßiges, auf Dauer angelegtes Zusammenwirken auf einer programmatischen Grundlage, die Aufgaben, Arbeitsabläufe und Strukturen festlegt (z. B. einige PRT-Modelle in Afghanistan).
	Englischsprachige Definitionen im Kontext umfassender Ansätze: ¹⁸
„Cooperation“	Interaktion auf internationaler Ebene im Rahmen eines ‚Comprehensive Approach‘.
„Collaboration“	Interaktion einzelner Ministerien bzw. Departments auf nationaler Ebene im Rahmen eines ‚Whole of Government Approach‘.
„Joint Operations“	Interaktion auf operativ/taktischer militärischer Ebene; wird durch ‚Command and Control‘ geregelt.
	Spektren der Interoperabilität von Streitkräften: ¹⁹
„Interoperability“	The ability to operate in synergy in the execution of assigned tasks.
„Interchangeability“	The ability of one product, process or service to be used in place of another to fulfil the same requirements.
„Commonality“	The state achieved when the same doctrine, procedures or equipment are used.

¹⁸ Vgl. *US-Army Field Manual FM3-07*. Headquarters Department of the Army. Washington DC 2008, S. 1-4.

¹⁹ Vgl. NATO Standardisation Agency (NSA) AAP-6 (2008). Die Frage der Interoperabilität in ihrem Stufenbau (Interoperability, Interchangeability und Commonality) spielt bei Streitkräftenstrukturen der Zukunft eine wesentliche Rolle und ist insbesondere im Kontext von ZMI und CA zu sehen.

A. Dimensionen von CIMIC

Während ‚Civil-Military Cooperation‘ (CIMIC) als militärische Dimension bei Kampfeinsätzen v. a. darin besteht, das militärische Führungspersonal hinsichtlich der Situation ziviler Akteure zu beraten und die Nutzung ziviler Ressourcen für die Kampfführung zu beurteilen, wird bei Krisenbewältigungsoperationen das gesamte Einsatzspektrum von CIMIC eingesetzt. Dieses umfasst im traditionellen Sinne die Kernfunktionen:

- (1) Gestaltung und Pflege zivil-militärischer Beziehungen,
- (2) Unterstützung ziviler Akteure (Akzeptanz- und Schutzfaktor) sowie
- (3) Unterstützung der Streitkräfte zur Erstellung eines zivilen Lagebildes.

Ein progressiver CIMIC-Ansatz ist längerfristig ausgerichtet und beinhaltet auch die Unterstützung von Reformen im Sicherheitssektor durch Kombination von zivilen und militärischen Konzepten (z. B. Kosovo). Bei derartigen neuen Ansätzen gestaltet sich die Verwendung des Begriffes CIMIC als problematisch, da er die Qualität der unterschiedlichen Ansätze nicht widerspiegelt. Für manche handelt es sich bei CIMIC daher nicht um ‚Kooperation‘, weil wesentliche Voraussetzungen wie gemeinsame Projekte oder eine wechselseitige Erwartungssicherheit häufig nicht gegeben sind.

Der Begriff ‚Zivil-militärisches Zusammenwirken‘ (Interaktion) wird der Aufgabe eines umfassenden Ansatzes eher gerecht, handelt es sich bei der Interaktion doch um das bestimmende Element des Einsatzes.²⁰ Mit dem Begriff ‚Zusammenwirken‘ werden verschiedene Beziehungsebenen erfasst. ZMI kann z. B. auch als ‚ein Hinarbeiten auf gemeinsame bzw. ähnliche Ziele mit unterschiedlichen Schwerpunkten und zur Verfügung stehenden Ressourcen‘ verstanden werden.²¹ Dabei tritt un-

²⁰ Vgl. Paul, Michael: *CIMIC am Beispiel des ISAF-Einsatzes. Konzeption, Umsetzung und Weiterentwicklung zivil-militärischer Interaktion im Auslandseinsatz*. SWP-Studie S 31/2008, Berlin 2008, S. 9.

²¹ Dhillon, Jasteena: *Converging or Conflicting Approaches to Rule of Law: Civilian and Military Actors in Afghanistan*. In: Feichtinger, Walter/Gauster, Markus (Hg.): *Zivil-Militärische Zusammenarbeit am Beispiel Afghanistan. Civil-Military Interaction*

mittelbar die Problematik schwammiger Formulierungsweise auf, die ZMI erschwert. Dadurch gestaltet es sich schwierig, allgemein anerkannte Regelungen zu ZMI zu schaffen und rechtliche Vorgaben zur Erreichung gemeinsamer bzw. ähnlicher Ziele nutzbar zu machen. In der vorliegenden Studie wird der Begriff „Zivil-militärische Interaktion“ (ZMI) als Oberbegriff für verschiedene zivile und militärische Begriffsdefinitionen verwendet. Die Typen ‚CIMIC‘, ‚CMCoord‘, ‚ZMZ‘ etc. (mehr dazu im Abschnitt II) werden daher begrifflich von ‚ZMI‘ erfasst.

B. Provincial Reconstruction Teams als Instrument zivil-militärischer Interaktion

PRTs stellen ein Instrument zivil-militärischer Interaktion dar und sind seit 2003 in Afghanistan und in der Folge auch im Irak präsent. Die in den PRTs stationierten zivilen Akteure (v. a. Diplomatie und EZA) sowie militärischen Kräfte sind zahlenmäßig relativ gering (50-500 Personen) und agieren relativ autark. PRTs arbeiten zur Optimierung der Effektivität der eingesetzten Mittel abseits der Hauptquartiere multinationaler Operationen (z. B. ISAF) im Idealfall systematisch und synergetisch zusammen. Durch eine Konzentration auf Provinz- und Distriktsknotenpunkte soll eine flächendeckende Stabilisierung erzielt und die politische Führung wie die vom Konflikt betroffene Gesellschaft umfassend unterstützt werden, ohne sie allerdings von ihrer Verantwortung zu entbinden oder sie zu dominieren. PRTs, an deren deutschen Ableger in Kunduz/Nordafghanistan sich 2005 auch das ÖBH zur Unterstützung der afghanischen Parlaments- und Provinzratswahlen beteiligt hatte, sind ein Produkt der nur begrenzt vorhandenen Ressourcen im internationalen Krisenmanagement: Die Zahl der verfügbaren Soldaten ist limitiert und zivile Kräfte, die beim Wiederaufbau eine entscheidende Rolle spielen, sind nicht im Kontingentsrahmen verfügbar. Innovative Instrumente wie PRTs gewinnen daher zusehends an Bedeutung und könnten daher – in

– *Challenges and Chances*. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 3/2008, Wien 2008.

Jasteena Dhillon war über ein Jahr als Anwältin und Trainerin für juristisches Personal für das Norwegian Refugee Council in Nordafghanistan tätig. Der Autor führte mit ihr im August und September 2005 mehrere Gespräche in Mazar-e Sharif, Afghanistan.

adaptierter Form – auch zur Unterstützung humanitärer Operationen eingesetzt werden.

PRTs sind zur Stabilisierung von Post-Konflikt-Regionen geeignet, solange zivile Akteure in der Region noch annehmbare Sicherheitsbedingungen vorfinden (z. B. Nord- oder Westafghanistan). Ein PRT-Einsatz in Kriegsregionen (z. B. Südafghanistan) machte bisher wenig Sinn, da zivile Komponenten des PRTs kaum zur Wirkung kommen – gerade der überwiegend „zivile Charakter“ macht die Innovation des PRTs aus. Natürlich stellt das PRT auch ein Instrument zur Unterstützung militärischer Auftragserfüllung dar (z. B. im Bereich Intelligence), das eine mögliche Reduktion von internationalen Kräften in Post-Konflikt-Regionen verspricht und zivile wie militärische Mittel funktional und strukturell zusammenführt.

C. Die rechtliche Dimension zivil-militärischer Interaktion im Gesamtkontext

Interventionen können als „zwischen Frieden und Krieg“ eingestuft werden, wobei der Unterschied zum Krieg in der Konfliktintensität zu sehen ist.²² Betrachtet man die Interventionstheorie von Francis Fukuyama, so laufen Interventionen idealtypisch in drei Phasen ab, bei denen die Relevanz von ZMI von Phase zu Phase unterschiedlich ist.²³

(1) Die erste Phase ist militärisch dominiert. Das Ziel in dieser ‚Transition Phase‘ ist die kurzfristige Schaffung von Stabilität, um die Staatsautorität wiederherzustellen. ZMI ist hier nur sehr eingeschränkt möglich. Die Phasen zwei und drei werden von zivilen Akteuren und Prozessen geprägt:

(2) Die Phase zwei bezeichnet Fukuyama als die ‚State Building Phase‘, die unterschiedliche Wiederaufbau-Aufgaben (Institutionenaufbau etc.) beinhaltet. Dabei geht es um die Förderung effektiver Regierungsfüh-

²² Vgl. Wagemaker, Allard: *Rescuing Afghanistan? Small Western Liberal Democracies and Multinational Intervention*. In: Feichtinger/Gauster 2008.

²³ Fukuyama, Francis: *State Building, Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca 2004, S. 100ff.

rung („Good Governance“). ZMI ist dabei ein wesentlicher Faktor zur Erreichung dieses Ziels und der Etablierung von Stabilität.

(3) Die dritte Phase betrifft „Nation Building“. Hier geht es um indirekte Unterstützung durch EZA unter der Prämisse von Local Ownership. Internationale Truppen und zivile Experten sollten hier nur mehr als Mentoren bzw. Trainer aktiv und ZMI entsprechend fokussiert sein.

Folgende militärische Aktionen im Konfliktmanagement, die den Bereich ZMI betreffen und für die Betrachtung rechtlich-struktureller Aspekte von Bedeutung sind, lassen sich identifizieren und definieren.²⁴

(1) Zeitlich und sachlich begrenzte militärische und zivile Hilfsmaßnahmen (z. B. Erdbebenkatastrophe in Pakistan 2005)

(2) Unterstützung beim Aufbau staatlicher Strukturen durch internationale Truppen als instrumentelle, subsidiäre Aufgabe, d. h. als eine den primär militärischen Zielsetzungen untergeordnete Funktion (z. B. CIMIC in Afghanistan)

(3) Kontinuierliche und eigenständige Wiederaufbau-Maßnahmen unter dauerhaften UN-Stabilisierungsmandaten (z. B. Kosovo, Mazedonien)

(4) Institutionalisierte zivil-militärische Einheiten, die sicherheitspolitische, politisch-administrative (diplomatische) und entwicklungspolitische Ziele systematisch miteinander zu verknüpfen versuchen (z. B. PRTs)

(5) Militärisch dominierter Wiederaufbau unter einem Quasi-Besatzungsregime (z. B. Irak)

(6) Von militärisch geprägten (Wieder-)Aufbaumaßnahmen (z. B. durch die „International Security Assistance Force“/ISAF in Afghanistan) sind militärische Unterstützungsmaßnahmen für humanitäres Engagement zu unterscheiden (z. B. durch EUFOR Tchad/RCA)

Wesentliche Ansätze bei ZMI reichen hiermit von militärischer Dominanz (US-Modell in Afghanistan und Irak) über zivil-militärische Koexistenz (ein Ansatz deutscher und britischer PRTs) mit dem Versuch einer

²⁴ Vgl. Heinemann-Grüder, Andreas/Lipp, Daphne/Pietz, Tobias: *Entwicklungs- und Militärkomponenten in Nachkonfliktlagen*. In: Meyer, Christian Wilhelm/Vogt, Marcus Jurij (Hg.): *CIMIC Faktoren V*. Speyerer Arbeitsheft Nr. 159, S. 43-86, Arenen, Speyer 2003.

Aufteilung der Führung je nach zugewiesenen Aufgabengebieten bis hin zu Kooperation im speziellen Einzelfall, in dem das Militär z. B. im Sinne des ‚Last Resort-Prinzips‘ zum Eingriff bzw. zur Übernahme militärischer Aufgaben autorisiert oder als Mentor aktiv ist.²⁵

Da sich Eigeninteressen der Akteure und die Projektion von Selbstbildern stets mit normativen Prinzipien mischen, fällt es schwer, notwendige Bedingungen für die Art der ZMI in Post-Konflikt-Szenarien zu formulieren. Dies vor allem deshalb, weil sich manche bei der Planung bzw. Bewertung von ZMI nur anhand funktionaler Gesichtspunkte (wie Probleme bei der Kommunikation, Koordination und unterschiedlichen Organisationskulturen) und Plausibilitätserwägungen (Verteilung von Einflussphären etc.) orientieren. Normative Gesichtspunkte werden kaum zur Bewertung herangezogen oder sind nicht vorhanden bzw. greifbar.²⁶

Somit ergibt sich ein Bedarf an Normen und Regelungen für ZMI aus

- (1) der wechselseitigen Bedingung von Sicherheit, humanitärer Hilfe und (Wieder-)Aufbau,
- (2) der dominanten Rolle intervenierender Streitkräfte bei der Wahrnehmung elementarer staatlicher Aufgaben im Rahmen von Staatsbildungsprozessen (z. B. Irak, Afghanistan),
- (3) der oft mangelnden Unterscheidbarkeit von übergreifenden politischen, militärischen, humanitären und entwicklungspolitischen Zielsetzungen in Post-Konfliktszenarien,
- (4) dem systematischen Aufbau ziviler Kernkompetenzen des Militärs für Petersberg-Aufgaben nach Titel V des EU-Vertrages, die über die als begrenzt deklarierten „subsidiären“ Zwecke hinausgehen,
- (5) der Senkung politischer Legitimationshürden durch EZA-Aktivitäten des Militärs sowie
- (6) aus den potenziellen Langzeitwirkungen auf Post-Konfliktgesellschaften.²⁷

²⁵ Vgl. Punkt 7 der MCDA Guidelines (2003) unter <<http://coe-dmha.org/Media/Guidance/3MCDAGuidelines.pdf>> (abgerufen am 29.12.2008).

²⁶ So sind z. B. bestehende Richtlinien bzw. Strategie-Papiere von IOs, GOs oder NGOs bisher kaum zur objektiven Evaluierung der Qualität von ZMI herangezogen worden.

²⁷ Vgl. Heinemann-Grüder, Andreas/Lipp, Daphne/Pietz, Tobias 2003.

I/3. Strukturen und strategische Aspekte zivil-militärischer Interaktion

A. Strukturelle Spannungsfelder

Trotz – oder gerade wegen – intensiver ZMI seit 2001 verhärten sich die Fronten zwischen Zivilisten und Militärs, wie sich insbesondere bei den US-geführten Interventionen in Afghanistan und im Irak zeigte: Nach wie vor existiert dort (wie auch in anderen Konfliktregionen) eine zivil-militärische Grauzone, in der das zivile und militärische Aufgabenspektrum verschwimmt („Blurring the Lines“) und Auffassungsunterschiede der Akteure zu Zielkonflikten führen („Interblocking Situations“). US-Streitkräfte verstehen unter CIMIC „Civil Affairs“, was in den meisten Fällen keine Zusammenarbeit im engeren Sinn, sondern quasi eine Militärverwaltung darstellt. Diese mag zwar in gewissen Szenarien auf den ersten Blick eine Lösung sein, war aber bisher nicht sonderlich erfolgreich.

Viele der Komponenten eines umfassenden Ansatzes werden bereits seit einigen Jahren – oft jedoch in ad hoc Manier und/oder auf sub-optimale Weise – zur Wirkung gebracht (z. B. die Reform des Sicherheitssektors in Afghanistan und am Westbalkan). Ein daraus resultierender Lernprozess auf allen Ebenen hat die Transformationsbestrebungen des Krisenmanagements hin zu einem umfassenderen Ansatz verstärkt.

Um sich der rechtlichen Dimension von ZMI zu nähern, ist es notwendig, sich in mit ihren strukturellen Aspekten zu befassen. Frerks, Klem, van Laar und van Klingeren spannen in ihrer Studie über ZMI in Konflikt- und Post-Konflikt-Staaten einen Bogen unterschiedlicher Facetten der Interaktion.²⁸ Das Spektrum von ZMI reicht dabei von Dialog, Konsultationen, Besprechungen, Informationsaustausch oder Koordination ge-

²⁸ Frerks, Georg/Klem, Bart/van Laar, Stefan/van Klingeren, Marleen: *Principle and Pragmatism: Civil-Military Action in Afghanistan and Liberia*. Utrecht 2006, S. 68ff. Vgl. <<http://www.reliefweb.int/library/documents/2006/cordaid-gen-02jun.pdf>> (abgerufen am 20.2.2009).

meinsamer Projekte bis hin zur Durchführung von Projekten bzw. Aktionen durch zivile Firmen für militärische Auftraggeber. Frerks, Klem, van Laar und van Klingeren sehen großes Potential in der Arbeit ziviler Akteure für das Militär zu beiderseitigem Nutzen im Sinne von Stabilisierungs- und Entwicklungsbemühungen. Eine tatsächliche Zusammenarbeit existiert ihrer Meinung nach kaum, da diese wenig praktikabel ist.

Drei Risiken bzw. Hindernisse werden angeführt, die bei ZMI überwunden werden sollten:

(1) Rechtliche Dimension: Das humanitäre Völkerrecht wird von militärischen Akteuren oft nicht eingehalten bzw. kommt aufgrund des Charakters der Operation bzw. Mission nicht zur Anwendung.²⁹

(2) Sicherheitsaspekt: Zivile Akteure sind durch ihre Bereitschaft zu ZMI einem erhöhten Sicherheitsrisiko ausgesetzt.³⁰

(3) Aspekte eines Zielkonfliktes: Zweifel seitens ziviler Akteure an den Fähigkeiten des Militärs, nachhaltig zu Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit beitragen zu können.

Der niederländische ZMI-Experte Christ Klep identifiziert vier Hauptaspekte zur Untersuchung der Relevanz und der Qualität von ZMI:

(1) Die Bereitschaft der Akteure zur Interaktion.

(2) Die Relevanz von ‚Unparteilichkeit‘ bei den verschiedenen Akteuren.

(3) Die organisatorische Koordination von ZMI bei internationalen Operationen, die auf unterschiedlichen Ansätzen der Akteure basiert. Die Herausforderung liegt vor allem darin, militärische Fähigkeiten bzw. Expertise im Verbund mit anderen Leistungsträgern einzubringen. Für die zivilen Komponenten geht es insbesondere um eine transparente Vorgangsweise des Militärs. Diese steht u. a. im Spannungsfeld zur militärischen Geheimhaltungspflicht.

²⁹ Die Schwelle zur Anwendung des Humanitären Völkerrechts wird oft – wie z. B. auch bei EUFOR Tchad/RCA – nicht erreicht. Diese Operation wurde zwar unter Kapitel VII der UN-Charta mandatiert, stellt aber im Rahmen der Anwendung aller notwendigen Maßnahmen (‚all necessary means‘) zur Deeskalation kein ‚Peace Enforcing‘ (wie z. B. bei der Kosovo Force/KFOR) dar.

³⁰ Das betrifft vice versa auch das Militär, wenn der zivile Bereich nicht kooperiert.

(4) Interkulturelles Management (,Cultural Awareness') ist für alle Akteure gleichermaßen bedeutsam, wurde aber bisher, bezogen auf die Prioritätensetzung im Krisenmanagement, stark unterbewertet.

B. Positionen ziviler Akteure zur Interaktion

Regelungen zu ZMI können bezüglich ihrer Relevanz besser analysiert werden, wenn man wesentliche Positionen ziviler Akteure gegenüber internationalen Truppen in einer Krisenregion untersucht.³¹

(a) Strikt neutrale Position

Diese Position wird vor allem von einigen internationalen NGOs und einer IO eingenommen. Dabei handelt es sich um eine strikte Abgrenzungspolitik zum Militär, bei der mehrere Gründe gegen ZMI angeführt werden. Im Vordergrund stehen die durch ZMI gefährdete Sicherheit der Mitarbeiter sowie die Verletzung der Grundsätze der Neutralität, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit (Siehe Kapitel II/5).

Als Beispiel dafür gilt die Position des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) bezüglich ZMI.³² Das IKRK stellt eine ausdrücklich neutrale und unabhängige humanitäre internationale Organisation dar, die sich z. B. seit langem in Afghanistan, aber auch im Tschad engagiert. Großer Wert wird auf eine strikte Trennung ziviler und militärischer Mandate im Rahmen ihrer Implementierung gelegt: ,Neutral and Independent Humanitarian Assistance' im Sinne der MCDA-Guidelines (siehe Kapitel II/2) ist gemäß IKRK nur unter dieser Voraussetzung möglich. Die Sicherheit der Mitarbeiter spielt bei dieser Vorgehensweise eine wesentliche Rolle.

³¹ Vgl. Frerks, Klem, van Laar und van Klingeren 2006, S. 56ff.

³² Vgl. Julier, Bernhard: *ICRC and Civil-Military Relationship – the Example of Afghanistan*. In: Feichtinger/Gauster 2008. Zur aktuellen Entwicklung in Afghanistan vgl. Maaß, Citha D.: *Afghanistans Drogenkarriere. Von der Kriegs- zur Drogenökonomie*. SWP-Studie S 2/2010, Berlin 2010.

Die Aufgabe des IKRK besteht u. a. in der Schaffung bzw. Erhaltung einer stabilen Arbeitsbeziehung zu allen Parteien inklusive militärischen Akteuren, aber keinesfalls in Zusammenarbeit im Sinne einer Kooperation z. B. mit PRTs oder auch anderen Akteuren. Dadurch würde das Prinzip der Unparteilichkeit verletzt werden, was den Verlust der Neutralität und damit eine verstärkte Gefahr von Übergriffen auf IKRK-Personal zur Folge haben könnte. Ziel des IKRK in Bezug auf PRTs ist es, einen Dialog aufrechtzuerhalten bzw. zu etablieren. Beispiele einer situationsbezogenen Arbeitsbeziehung in Afghanistan sind die Teilnahmen von Mitarbeitern des IKRK an unterschiedlichen Besprechungen bezüglich der humanitären Lage und Entwicklungen sowie an internationalen politischen Debatten.

(b) Pragmatische Position

ZMI wird für den zivilen Akteur in diesem Kontext prinzipiell als Option angesehen, wobei die subjektiven Nachteile oft überwiegen. Vor- und Nachteile einer möglichen Interaktion werden daher genau abgewogen und ein komplementärer Ansatz verfolgt.

Ein Beispiel dafür ist die Einbindung von Mitarbeitern des Deutschen Entwicklungsdienstes (DED) in deutsche PRTs in Afghanistan.³³ ZMI findet dabei in Schwerpunktbereichen des DED – nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Wasseraufbereitung, Energie und Bildung – vor allem auf der Mikroebene statt und ist ausschließlich projektbezogen. Der DED als ziviler Akteur legt großen Wert darauf, nicht in eine Militärstrategie eingebunden bzw. als „militärische Entwicklungskomponente“ perzipiert zu werden. Daher nimmt der DED laut eigener Positionierung z. B. nicht an friedens erzwingenden Maßnahmen teil. De facto erscheint das Engagement jedoch als Teil von ISAF. Jedenfalls stellt die Legitimation des DED-Einsatzes durch ein UN-Mandat die Voraussetzung für die Aktivitäten des DED in Afghanistan dar.

³³ Vgl. Schneider, Andreas: *Zivil-Militärische Zusammenarbeit und Koordinierung des Wiederaufbaus am Beispiel des deutschen PRTs in Kunduz – eine Betrachtung aus Sicht des Deutschen Entwicklungsdienstes Afghanistan*. In: Feichtinger/Gauster 2008.

Der DED machte sowohl positive als auch negative Erfahrungen im Rahmen von ZMI. Kritisiert wurde seitens des DED, dass die Erfahrungen vor Ort, z. B. die der afghanischen Partner, lange nicht in Entscheidungsprozesse miteinbezogen wurden und erste Ergebnisse als ausschließliche Leistungen des Militärs vermarktet wurden. Als ungünstiger Faktor für ZMI wird auch die kurze Einsatzzeit der militärischen Akteure gesehen, da Vereinbarungen und Strukturen immer wieder neu erarbeitet werden müssen. Begrüßt wird vom DED vor allem der informelle Austausch von sicherheitsrelevanten Informationen.

Voraussetzung für funktionierende ZMI stellt jedenfalls die klare Trennung der Aufgaben, Strukturen und Mandate nach außen hin dar, um die Vertrauenswürdigkeit des DED bei der afghanischen Bevölkerung nicht in Mitleidenschaft zu ziehen. Die Reputation als ziviler Akteur stellt für den DED einen Garant für die Sicherheit der Mitarbeiter und der lokalen Partner dar.

(c) Unterstützende Position

Nehmen zivile Akteure eine unterstützende Position bezüglich ZMI ein, so überwiegen die subjektiven Vorteile einer Zusammenarbeit, ohne jedoch die Nachteile außer Acht zu lassen. Diese Haltung wird oft von lokalen NGOs eingenommen, da diese auf Unterstützung von außen angewiesen sind und deshalb oft bei der Wahl ihrer Finanzierungsmöglichkeiten nicht auf Ressourcen des Militärs verzichten können bzw. wollen.

Ein Beispiel für diesen Ansatz stellt der Bereich Rechtsstaatlichkeit („Rule of Law“) aus der Position von Jasteena Dhillon als Trainerin von Justizpersonal in Afghanistan dar.³⁴ Sie versteht unter ZMI ein Hinarbeiten auf gemeinsame bzw. ähnliche Ziele mit unterschiedlichen Schwerpunkten und zur Verfügung stehenden Ressourcen. Dabei können in pragmatischer Weise die Unterschiede und Gemeinsamkeiten ziviler und militärischer Ansätze zur Etablierung von Rechtsstaatlichkeit („Rule of Law“) in Afghanistan untersucht werden. ZMI ist in diesen Bereichen

³⁴ Vgl. Dhillon, Jasteena, in: Feichtinger/Gauster 2008.

einerseits durch das ‚Bonn Agreement‘ (November 2001) und andererseits durch die vom Sicherheitsrat der UNO (United Nations Security Council/UNSC) autorisierte ISAF (Dezember 2001) legitimiert. Dabei kommt der Frage „Wer kann was besser?“ eine zentrale Rolle zu.

Den komparativen Vorteil von PRTs als zivil-militärisches Instrument bzw. „Katalysator“ von ZMI sieht Dhillon in einer schnelleren Reaktionsfähigkeit bei Notfällen, in allen Aspekten der Sicherheit sowie in der Verfügbarkeit relativ vieler Ressourcen (schweres Bergegerät etc.). Darüber hinaus hat das Militär (z. B. ISAF) die Möglichkeit, z. B. mit Rechtsberatern von NGOs zu kooperieren, wodurch ZMI positiv wirkt. Die komparativen Vorteile von NGOs bestehen in der Verfügbarkeit einer größeren Zahl von Experten auf unterschiedlichen Gebieten, in der tendenziell besseren Einbettung in die lokale/regionale Gemeinschaft und einer auf größere Nachhaltigkeit und Langfristigkeit ausgerichteten Wirkungsweise. Einige NGOs (z. B. der ‚Norwegian Refugee Council‘) verfügen dabei über die professionellen Kapazitäten zur Entwicklung von Regelwerken, Gesetzen und Trainingsprogrammen für Richter. ZMI kann daher unter bestimmten Umständen der Erfüllung von Aufgaben auf ziviler wie militärischer Seite entgegenkommen.

Der Aufbau von loyalen Polizeikräften stellt in Afghanistan einen kritischen Faktor für die Etablierung von Rechtsstaatlichkeit dar. Seitens des deutschen Polizeiprojektes und der Etablierung der Mission ‚EUPOL Afghanistan‘ kann ebenfalls eine unterstützende Position im Rahmen von ZMI festgestellt werden. Die deutsche Polizeimission, die in zivil-militärische Strukturen (z. B. PRT) eingebettet ist, ist Partner des Militärs. Positive Effekte bestehen u. a. durch die Arbeit von Verbindungsoffizieren, im gemeinsamen Training auf Management-Ebene mit anderen PRT-Nationen sowie im internationalen Informationsaustausch. Schwachpunkte liegen für manche Experten in der fehlenden übergreifenden Befehlskette unterschiedlicher Akteure: Militärische, polizeiliche und entwicklungspolitische Hierarchien erscheinen dadurch kaum vereinbar.³⁵ Jedoch kann auch argumentiert werden, dass eine fehlende ex-

³⁵ Vgl. Stöter, Gerald: *Interactive Fields of Police and Military Efforts in Reconstruction of Afghan National Police*. In: Feichtinger/Gauster 2008.

terne, unterschiedliche Akteure umfassende Befehlskette als „Mangel“ hinsichtlich der Erreichung eines durch das (zivile) Primat der Politik vorgegebenen Zieles schwer erklärbar erscheint.³⁶

³⁶ Kommentar von Edgar Wallig.

II. HAUPTTEIL 1 – Theoretische Aspekte: Richtlinien und Vorgaben für zivil-militärische Interaktion

II/1 Gemengelage von Akteuren und Regelungen

Lokale wie internationale NGOs agieren im Feld in einem mehr oder weniger akkordierten Zusammenspiel – untereinander, mit GOs, IOs, Firmen, lokalen Akteuren bzw. Stakeholders und mit internationalen Truppen. In der Praxis stellt sich eine Aufgabenteilung als sehr komplex und schwierig dar. Ein Negativbeispiel stellte Bosnien und Herzegowina dar, wo die UN, die EU und eine extra eingerichtete Kontaktgruppe gleichzeitig als politische Verhandler auftraten und der UN-Protection Force-Einsatz (UNPROFOR) 1992-1995 auf 70 (!) UNSC-Resolutionen beruhte und damit nicht mehr überschaubar war.³⁷ Durch die Masse an Akteuren und Regelungen entsteht vor Ort oft der Eindruck gegenseitigen Blockierens.

Die Schaffung systematisierter und institutionalisierter Vorgehensweisen ziviler Akteure im Umgang mit dem Militär und eine – bisweilen freiwillige – Unterwerfung unter gemeinsame Normen im Kontext von ZMI könnte ein Ansatz für eine effektivere und effizientere Vorgehensweise auf allen Seiten sein. Bisher wird ZMI im internationalen Krisenmanagement von Akteuren v. a. aufgrund unterschiedlicher Denkansätze bzw. Doktrinen unterschiedlich definiert bzw. ausgelegt.³⁸

(1) Die UNO versteht unter ZMI ‚UN Humanitarian Civil-Military Coordination‘ (CMCoord), d. h. die gegenseitige Unterstützung, gemeinsame Planung und den konstanten Informationsaustausch zwischen

³⁷ Vgl. Chesterman, Simon: *You, The People. The United Nations, Transitional Administration, and State Building*. New York 2004, S. 240. Simon Chesterman erforschte am International Peace Institute (IPI) in New York von 2000 bis 2003 die wesentlichen politischen Lehren aus bisherigen friedensunterstützenden Einsätzen der UNO.

³⁸ Hirschmugl, Alois A.: *Einsatzrecht für friedensunterstützende, humanitäre und Katastrophenhilfeinsätze*. AV+Astoria Dr.-Zentrum, Wien 2006, S. 39f.

der militärischen Führungsstruktur und den humanitären Organisationen und Agenturen, die für ein gemeinsames Ziel tätig werden.

(2) Die NATO versteht unter ZMI ‚Civil-Military Cooperation‘ (CIMIC), d. h. die Koordination und Kooperation zwischen dem Militär und der Zivilbevölkerung einschließlich der lokalen und nationalen Autoritäten, IOs, GOs und NGOs zur Erfüllung des militärischen Auftrages.

(3) Die EU versteht unter ZMI ‚Civil-Military Coordination‘ (CMCO), d. h. die Koordination von Akteuren auf strategischer Ebene bzw. ‚CIMIC‘, d. h. die Kooperation auf operationeller und taktischer Ebene.

(4) Das ÖBH versteht unter ZMI ‚Zivil-militärische Zusammenarbeit‘ (ZMZ), d. h. die Kooperation und Koordination ziviler Akteure und militärischer Kräfte aller Führungsebenen im Sinne der Erreichung des militärischen Auftrages zur organisationsübergreifenden Nutzung relevanter Ressourcen sowie zur Verhinderung von Redundanzen und schnellstmöglichen Erreichung des strategischen Zieles.

Die angeführten Definitionen weisen für manche einen rein „philosophischen“ Charakter auf und haben kaum praktische Auswirkungen auf der Arbeitsebene, wenn man die UN-Mandatierung bei Einsätzen der NATO sowie EU- oder OSZE-Mandatierungen in Betracht zieht.³⁹ Die jeweiligen Auswirkungen sind jedoch etwas differenzierter zu sehen: So haben Regelungen, Richtlinien oder Handbücher der UNO oder der NATO zum Thema ZMI wesentliche Auswirkungen auf die Vorgehensweise bei EUFOR-Operationen. Diese Papiere werden zum Teil in EUFOR-Operationspläne aufgenommen, um eine gewisse Bindungswirkung zu erzeugen. Im Folgenden werden ausgewählte Bestimmungen bzw. Regelungen einzelner Akteure bezüglich ZMI beleuchtet, die zum Teil auf unterschiedlichen Denkweisen beruhen, was oft in variantenreichen Definitionen ihren Ausdruck findet. Für die Planung und Einsatzpraxis des ÖBH können diese unterschiedlichen Voraussetzungen durchaus von Bedeutung sein.⁴⁰

³⁹ Kommentar von Edgar Wallig.

⁴⁰ Es wird aus praktischen Gründen vorwiegend auf jene Regelungen hinsichtlich ZMI eingegangen, die einen Bezug zu EUFOR Tchad/RCA aufweisen.

II/2 Regelungen der UNO

Gerade jene Staaten und Organisationen, die einen effektiven Multilateralismus als globale Ordnungsform propagieren (so auch die EU in ihrer europäischen Sicherheitsstrategie 2003), sehen die UNO als Dreh- und Angelpunkt des internationalen Systems.⁴¹ Die Kompetenz des UNSC, über Ausnahmen zum Gewaltverbot zu befinden, ist nach wie vor außer Streit gestellt. Nicht wenige Staaten kritisieren in diesem Kontext allerdings auch die Entscheidungsschwäche aufgrund des Konsenszwanges im UNSC. Eine Blockade desselben führt oft zu eigenmächtigem Handeln von Staaten, was einen Ansehensverlust und eine zunehmende Marginalisierung der UNO in entscheidenden Situationen mit sich bringt.

Die UNO ist seit den Konflikten am Balkan bemüht, Regelungen im Kontext von ZMI zu entwickeln, um ihrer Entscheidungsschwäche durch Formalisierung bzw. Normierung von Richtlinien entgegenzuwirken. Dabei geht es um Regelungen zum Einsatz militärischer und ziviler Verteidigungskomponenten („Military and Civil Defence Assets“, MCDA) und somit um den Kern der rechtlichen Dimension von ZMI. Die MCDA umfassen Hilfspersonal, Ausrüstung, Versorgungsgüter und sonstige Dienste durch „fremde“ (internationale) militärische Organisationseinheiten sowie zivile Verteidigungs- bzw. Zivilschutzorganisationen.

Krisenbewältigungseinsätze im Sinne der UNO umfassen den Einsatz von MCDA bei internationalen Katastrophenhilfeeinsätzen („International Disaster Relief Assistance“) in Friedenszeiten sowie friedensunterstützende Einsätze und die Bereitstellung humanitärer Assistenz bei bewaffneten Konflikten („Support of UN Humanitarian Activities in Complex Emergencies“).⁴² Sie gliedern sich in eine

⁴¹ Vgl. die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: *Die Europäische Union und die Vereinten Nationen: Ein Plädoyer für den Multilateralismus*. Brüssel 2003, sowie Tull, Denis M.: *Die Peacekeeping-Krise der Vereinten Nationen. Ein Überblick über die Debatte*. SWP-Studie S 1/2010, Berlin 2010.

⁴² Vgl. v. a. die Punkte 2, 10 und 15 der Oslo Guidelines, Revision 1.1, November 2007.

- (1) Nothilfephase („Disaster Relief“), in eine daran anschließende bzw. sich mit der ersten Phase überschneidende
- (2) Rehabilitations- bzw. (Wieder-)Aufbauphase („Rehabilitation and Reconstruction“) sowie in eine
- (3) Entwicklungsphase, die auf langfristige Maßnahmen ausgerichtet ist.⁴³

Die entsprechenden Richtlinien für Einsätze der UNO sind v. a. in vier in der Folge angeführten ‚Guidelines‘, ‚Reference Papers‘ bzw. ‚Discussion Papers‘ enthalten. Die unterschiedlichen Bezeichnungen für diese Papiere weisen bereits auf ihre relative Unverbindlichkeit und die Schwierigkeit hin, Regelwerke zu ZMI mit allgemein anerkannter Bindungswirkung zu versehen:

A. Die ‚Oslo Guidelines‘

(‚Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief“) in der Fassung von 2007:

Durch die Schaffung der ‚Oslo Guidelines‘, die im Mai 1994 verlautbart und 2007 überarbeitet wurden, strebte die UNO eine Steigerung der Effektivität und Effizienz ziviler und militärischer Kräfte sowie entsprechende Synergieeffekte an. Die Oslo Guidelines regeln den Einsatz von ‚Foreign MCDA‘ in der ersten Nothilfephase („Disaster Relief“) bei Katastrophen außergewöhnlichen Umfangs in Friedenszeiten. Für die Phasen zwei und drei (s. o.) sind die Oslo Guidelines ausdrücklich nicht anwendbar (Punkt 15). Der Einsatz der MCDA kann – in allen Phasen – durch das ‚UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs‘ (OCHA) in Genf, von UNO-Organisationen (z. B. ‚United Nations High Commissioner for Refugees‘/UNHCR, ‚World Food Program‘/WFP etc.), von NGOs oder der Regierung des betroffenen Landes beantragt werden. Voraussetzung ist, dass sich alle anderen (zivilen) Maßnahmen bzw. Mittel als unzureichend, erschöpft oder nicht vorhanden erweisen.

⁴³ Vgl. die Phasenbildung bei Fukuyama 2004.

In den Oslo Guidelines sind neben Kernprinzipien wie Humanität, Neutralität und Unparteilichkeit (Punkt 20) als wesentliche Bestimmung der Grundsatz der Komplementarität zivil-militärischen Vorgehens enthalten (Punkt 24). Dabei geht es um die Überbrückung der humanitären Lücke („Humanitarian Gap“) zwischen den Bedürfnissen der internationalen Akteure im Feld und den verfügbaren Ressourcen. Weitere Regelungen der Oslo Guidelines betreffen u. a. den Erhalt der „zivilen Natur“ von UN-Operationen trotz oftmaliger Steuerung von MCDA durch das Militär sowie die Durchführung direkter militärischer Assistenz nur im äußersten Notfall. MCDA sind daher als letztes verfügbares Mittel („last resort“, Punkt 32) anzusehen.⁴⁴ Eine klare Limitierung des Zeitraumes und der Intensität des Einsatzes sowie die Formulierung einer klaren Exit-Strategie bei ZMI ist insofern extrem wichtig als dargelegt werden muss, wie zivile Kapazitäten die Rolle militärischer Komponenten in Zukunft bzw. nach Beendigung der Operation ersetzen sollen.

Mit den Oslo Guidelines wurde der Begriff ‚UN Humanitarian Civil-Military Coordination‘ (CMCoord) für alle Aktivitäten im Krisenmanagement und insbesondere für den Bereich ZMI eingeführt. Mit CMCoord werden überwiegend humanitäre Zielsetzungen der UNO verfolgt, während militärische Kräfte ZMI im Sinne von CIMIC anwenden und damit Maßnahmen zur Umsetzung des militärischen Auftrages verstehen.⁴⁵ CMCoord hat sich als Bestandteil der Oslo Guidelines als ‚Arbeitsbegriff‘ für UN-Organisationen und andere zivile Akteure manifestiert und ist wie folgt definiert:

„Die Führung eines essentiellen Dialoges ziviler und militärischer Akteure in humanitären Notfällen, der notwendig ist, um humanitäre Prinzipien zu verteidigen und zu fördern, Wettbewerb zu vermeiden, Inkonsistenzen zu minimieren, und, wenn es förderlich bzw. angemessen ist, gemeinsame Ziele zu verfolgen.“⁴⁶

⁴⁴ Vgl. Hirschmugl 2006, S. 41 sowie Art 61 ZP I zu den Genfer Abkommen 1949.

⁴⁵ Vgl. die Auflistung militärischer Aktionen im Kontext von ZMI in Kapitel I/2.

⁴⁶ Übersetzung vom Autor; Vgl. UNO-Definition von „Humanitarian Civil Military Coordination“ (UN-CMCoord) in: *Guidelines on the use of foreign military and civil defence assets in Disaster Relief – Oslo Guidelines*. Rev. 1.1, November 2007. Vgl.

B. Die ‚MCDA Guidelines‘

(‚Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to support UN Activities in Complex Emergencies‘), März 2003, in der Fassung der Revision 1 von Januar 2006:

Die MCDA Guidelines gehen von den in den Oslo Guidelines angeführten Grundprinzipien aus. Sie enthalten Regelungen für die anzuwendenden Prinzipien, Mechanismen und Verteidigungsmittel für zivile und militärische Kräfte bei friedensunterstützenden Einsätzen und bei der Bereitstellung humanitärer Hilfe bei bewaffneten Konflikten (‚Complex Emergencies‘).⁴⁷ Wesentliche Inhalte der MCDA Guidelines sind:

- Prinzipien der Oslo Guidelines gelten auch für die MCDA Guidelines: ‚Last Resort‘; Komplementarität; Unparteilichkeit; Neutralität; zivile Kontrolle etc.
- Die MCDA Guidelines gelten nur für die erste Phase von Complex Emergencies, nicht für Rehabilitation oder Entwicklung.
- Prämisse: Zivile Akteure müssen eine Abhängigkeit von militärischen Ressourcen unbedingt vermeiden!
- Ziel: Effektive Koordination zivil-militärischer Interaktion.

auch die Verwendung von MCDA-Termini in der Praxis in: *United Nations Civil-Military Coordination Officer Field Handbook*, New York 2007.

⁴⁷ Vgl. Auszug aus dem Originaltext der MCDA Guidelines:

“*This document provides guidelines for the use of international military and civil defence personnel, equipment, supplies and services in support of the United Nations in pursuit of humanitarian objectives in complex emergencies. It provides guidance on when these resources can be used, how they should be employed, and how UN agencies should interface, organize, and coordinate with international military forces with regard to the use of military and civil defence assets.*”

Zur Definition von ‘Complex Emergency’ des Inter-Agency Standing Committee (IASC):

„*A humanitarian crisis in a country, region or society where there is total or considerable breakdown of authority resulting from internal or external conflict and which requires an international response that goes beyond the mandate or capacity of any single agency and/or the ongoing UN country programme.*”

Vgl. <[http://reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/PANA-](http://reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/PANA-7CTJHS/$file/ocha_jan2006.pdf?openelement)

7CTJHS/\$file/ocha_jan2006.pdf?openelement> (abgerufen am 15.7.2009).

- Die Bereitstellung von MCDA bedeutet keinesfalls die Billigung einer militärischen Operation.
- MCDA dürfen keinesfalls zur Sicherung humanitärer Aktivitäten der UNO verwendet werden.
- Separat agierende internationale Sicherheitskräfte sind in einem Complex Emergency natürlich möglich, die MCDA Guidelines sind auf diese aber ausdrücklich nicht anwendbar (dafür gilt das ‚Paper on Armed Escorts‘ unter Punkt vier); damit sind die Grenzen der Anwendung von MCDA klar abgesteckt.
- MCDA-Personal muss sich deutlich von allen anderen militärischen Komponenten unterscheiden.
- Direkte humanitäre Assistenz (z. B. Verteilung von Hilfsgütern) durch das Militär sollte vermieden werden. Wenn die Situation einen Einsatz des Militärs erfordert („Last Resort“), dann sollte direkte Assistenz jedenfalls unbewaffnet durchgeführt werden (Punkt 2 der MCDA Guidelines).
- Im Fokus der MCDA stehen somit die indirekte Assistenz (z. B. Transport von Gütern) und die Unterstützung der Infrastruktur (z. B. Management des Luftraumes, Straßenbau).
- Der ‚Host Nation‘ dürfen keine Kosten durch den Einsatz von MCDA anfallen.
- Ein Problem aller Guidelines der UNO (und anderer Akteure) ist, dass sie grundsätzlich nur eingeschränkte Bindungswirkung aufweisen.

C. ‚Civil-Military Relationship in Complex Emergencies‘

Dieses Referenzpapier (Juni 2004) des UN-mandatierten ‚Inter-Agency Standing Committee‘ (IASC) ist allgemeiner Art und gilt ergänzend für Complex Emergencies.⁴⁸

⁴⁸ Siehe Kapitel II/5 sowie www.ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&DocId=1001219 (abgerufen am 20.4.2009).

D. ‚Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys‘⁴⁹

Dieses Diskussionspapier (September 2001) umfasst Regelungen über die Bereitstellung von Sicherheitskräften zur Sicherung von Aktivitäten humanitärer Assistenz durch NGOs etc. Im Zentrum stehen dabei Regelungen über bewaffnete Eskorten, die von den MCDA Guidelines ausdrücklich nicht erfasst werden.

Durch diese vier zumindest für alle humanitären UN-Organisationen und das IASC verbindlichen Richtlinien wurde eine engere Kooperation und Koordination bei UN-mandatierten Krisenbewältigungsoperationen aller Art möglich. Der bisher größte MCDA-Einsatz (militärisches und ziviles Personal und Gerät aus 35 verschiedenen Staaten) unter Anwendbarkeit der Oslo Guidelines erfolgte Anfang 2005 anlässlich der internationalen Katastrophenhilfe im Rahmen der Tsunami-Ereignisse in Südostasien.

Die MCDA Guidelines gelten grundsätzlich auch für die Operation EUFOR Tchad/RCA, die gemäß UN-Terminologie als ‚Complex Emergency‘ einzustufen ist. Wesentlich ist, dass die Oslo Guidelines bzw. MCDA Guidelines bei Militäreinsätzen in den meisten Fällen erst eine Quasi-Ratifikation benötigen, um Bindungswirkung im Einsatz zu erlangen. So wurden z. B. die MCDA Guidelines für EUFOR Tchad/RCA erst aufgrund eines entsprechenden Passus im ‚Annex W‘ (dieser umfasst die Regelungen zu CIMIC) des Operations Plan (OPLAN) verbindlich.

⁴⁹ Ausführliche Information zum Diskussionspapier ‚Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys‘ unter www.who.int/hac/network/interagency/GuidelinesonArmedEscorts_Sept2001.pdf (abgerufen am 20.4.2009).

II/3 Regelungen der NATO

Die NATO gründete bereits 1998 das ‚Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre‘ im Bereich der internationalen humanitären und Katastrophenhilfe (IHKH). Seither wurde intensiv an der Entwicklung von Mechanismen zur Durchführung von Krisenbewältigungsoperationen („Crisis Response Operations“), an denen grundsätzlich alle ambitionierten Staaten auch außerhalb der NATO teilnehmen können, gearbeitet. Spätestens mit dem NATO-Engagement in Afghanistan im Rahmen der ISAF (seit August 2003) wurde klar, dass sich NATO-Einsätze nicht mehr nur auf Verteidigung („collective defense“ im Sinne von Artikel 5 des NATO-Vertrages) des Vertragsraumes beschränken, sondern im Sinne von Stabilisierungs- und Wiederaufbau-Operationen (S/R-Operation i. S. der NATO-Definition) auch in der Peripherie bzw. weltweit erfolgen können.

2009 ist die NATO bei ihren Stabilisierungsbemühungen in Afghanistan mit schweren Problemen konfrontiert. ISAF entwickelt sich zunehmend von einer S/R Operation zu einer Operation zur Aufstandsbekämpfung („Counter-Insurgency“) und Truppen stellende Nationen sind mit einem abnehmenden Verständnis der Bevölkerung für den Einsatz konfrontiert. Zielvorgaben, die in diversen Agreements (Bonn 2001, London 2006 etc.) und im ISAF-Operationsplan (OPLAN) enthalten sind, wurden bisher nicht annähernd erreicht. Das Bündnis steht daher zunehmend unter Druck, der nicht nur an die Vertragsstaaten, sondern auch an NATO-Partnerstaaten weitergegeben wird. Somit stellt das Afghanistan-Engagement als „Testfall“ für die Leistungsfähigkeit eine zunehmende Nagelprobe für das Bündnis dar. Festzuhalten ist, dass die NATO seit 1949 bereits einige Krisen bewältigt hat, was für den Fortbestand bzw. die Transformationskapazitäten des Bündnisses spricht.

Regelungen bzw. Richtlinien für ZMI stellen wesentliche Elemente für S/R Operationen der NATO dar und sind in diversen Dokumenten und Handbüchern entsprechend kodifiziert.⁵⁰ Generell werden zur Umset-

⁵⁰ Vgl. NATO-Dokumente über ZMI (Auszug):
(1) MC 411/1 (NATO Military Policy on CIMIC);

zung von CIMIC so genannte ‚Directives‘ (Weisungen) an die Mitgliedsstaaten ausgegeben. Die Directive MC 411/1 der NATO von Juli 2001 definiert CIMIC sowohl im Rahmen der kollektiven Verteidigung gemäß Artikel 5 des NATO-Vertrages als auch im Rahmen der Krisenreaktion („Non-Article 5 Crisis Response Operations“) wie folgt:⁵¹

„Die Koordination und Kooperation, in Unterstützung der Mission, zwischen NATO-Kommandeur und zivilen Akteuren, einschließlich der Bevölkerung und lokalen Autoritäten sowie internationalen, nationalen und Nicht-Regierungsorganisationen und Agenturen.“⁵²

Das CIMIC-Handbuch der NATO (Allied Command Operations/ACO Manual 86-1-1) enthält detaillierte Richtlinien zur Abwicklung militärischer Projekte bei Krisenbewältigungseinsätzen, die oft auch bei ESVP-Einsätzen (z. B. EUFOR Tchad/RCA) als Leitlinie herangezogen werden. Aufgrund der terminologischen Exaktheit werden einige Regelungen zur Thematik aus dem ACO-Manual 86-1-1 in englischer Sprache angeführt.

Die NATO-Definition von CIMIC-Projekten lautet:

“A specific task or activity undertaken by the military force either in isolation or in partnership with one or more civil bodies (national and/or regional authorities, civil populations, non-governmental organisations and international organisations). It may be at the operational or tactical level but must support the commander’s mission.”

(2) Bi-SC 86-3 (Establishment of a Bi-Strategic Command CIMIC Capability);

(3) AJP-9 (NATO CIMIC Doctrine), vgl. <<http://www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf>> (abgerufen am 15.6.2009).

(4) Bi-Strategic Command Functional Planning Guide for CIMIC;

(5) ACO-Manual 86-1-1 (ACO CIMIC Tactics, Techniques and Procedures).

Zu Punkt 3 vgl. <<http://www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf>> (abgerufen am 29.4.2009).

⁵¹ Vgl. NATO International Military Staff, MC 411/1. *NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation*, Abs 4. Vgl. <<http://www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm>> (abgerufen am 12.3.2009).

⁵² Vgl. Paul, Michael, S. 10.

CIMIC-Projekte der NATO weisen folgende Charakteristika auf:

(1) „*Projects will vary in size and complexity. Whilst this will be mission dependent, projects may be of greater significance in Crisis Response Operations than in Collective Defence scenarios.*”

(2) “*Co-ordination is a critical factor in the project management process. Formations should aim to provide a CIMIC project focus at the appropriate level in order to co-ordinate, monitor and track projects within the Area of Operations. The grouping of projects into categories such as health, education etc. may be used in order to assist co-ordination.*”

II/4 Regelungen der EU

Es steht außer Streit, dass die EU nicht nur als globale Wirtschaftsmacht, sondern zunehmend auch als sicherheitspolitischer Akteur in Erscheinung tritt.⁵³ Aufgerüttelt durch die Handlungsunfähigkeit während der jugoslawischen Zerfallskriege 1991 bis 1995, aber auch angesichts der Konflikteskalation im Kosovo 1998/99 gelangte die EU zur Überzeugung, dass der Aufbau eigener Krisenmanagementkapazitäten zwingend erforderlich sei.⁵⁴

Die wachsende Relevanz von ZMI in diesem Kontext lässt sich durch vermehrte Bemühungen von ziviler wie militärischer Seite bei der Planung, Einsatzvorbereitung und Standardisierung von Krisenbewältigungsoperationen erkennen. So strebt die EU nach kohärenter Vorgehensweise bei ZMI und sieht darin auch einen Multiplikator für ihre Integrationsbemühungen. Der ZMI wird durch ‚Civil-Military Coordination‘ (CMCO) eine strategische Bedeutung zugemessen. Die politisch-strategischen Vorgaben für ZMI innerhalb des institutionellen EU-Rahmens stellen dabei den internen Koordinierungsprozess der EU sicher. Die zivil-militärischen Schnittstellen der ersten Säule (Europäische Gemeinschaft) beinhalten insbesondere die langfristig orientierten Krisenmanagement-Kapazitäten der EU-Kommission. Die zweite Säule (GASP/ESVP) stellt kurzfristig orientierte Mittel und Instrumente aus dem zivilen wie militärischen Bereich bereit. Rule of Law-Kapazitäten werden aus der dritten Säule bereitgestellt.

CIMIC spielt als militärisches Konzept der EU auf taktisch-operativer Ebene eine bedeutende Rolle und ist bis zu einem gewissen Grad den Steuerungskapazitäten von CMCO untergeordnet. Aus diesem EU-

⁵³ Vgl. Feichtinger, Walter/Gebhard, Carmen (Hg.): *EU als Krisenmanager. Herausforderungen – Akteure – Instrumente*. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 9/2006, Wien 2006, sowie Hauser, Gunther: *Das europäische Sicherheits- und Verteidigungssystem und seine Akteure*. Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport / Landesverteidigungsakademie. 4. Auflage, Wien 2008.

⁵⁴ Zur Entwicklung und den aktuellen Stand des Krisenmanagements vgl. Gnesotto, Nicole: *Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Die ersten fünf Jahre (1999-2004)*. Paris 2004.

internen Koordinationsmechanismus resultieren auch die Vorgaben für CIMIC bei EUFOR Tchad/RCA.⁵⁵ Die CIMIC-Doktrin der EU, die sich sehr an die entsprechende Doktrin der NATO anlehnt, gilt in diesem Kontext als Leitfaden.⁵⁶

CIMIC gewinnt für die EU und die NATO auch im Zusammenwirken mit anderen militärischen Maßnahmen, Instrumenten bzw. Methoden an Relevanz. Nicht nur aufgrund der guten Netzwerkmöglichkeiten im Feld wird CIMIC oft von ‚Human Intelligence‘ (HUMINT), ‚Psychological Operations‘ (PSYOPS) und ‚Information Operations‘ (INFO OPS) beansprucht bzw. genutzt.⁵⁷ Dieser Umstand ist kritisch und differenziert zu betrachten.

Zweck von PSYOPS ist v. a. das Herbeiführen oder Verstärken eines bestimmten Verhaltens fremder (feindlicher) Akteure, um die militärische Auftragserfüllung zu erleichtern. Frankreich bezeichnet PSYOPS als ‚Promotion Support‘.⁵⁸ Gezielte Information im Rahmen von PSYOPS (z. B. Erstellung spezieller Nachrichten bzw. Schriftstücke) kann im Zusammenwirken mit CIMIC (z. B. Verteilung spezieller Nachrichten bzw. Schriftstücke) im Spannungsfeld zu vertrauensbildenden Maßnahmen stehen und damit eine Kernaufgabe von CIMIC – Vertrauensbildung – unterminieren.⁵⁹

⁵⁵ Zur Abgrenzungsproblematik und zu Fragen der Terminologie vgl. Gebhard, Carmen: *Zivil-militärische Koordinierung und Zusammenarbeit. CMCO versus CIMIC. Abgrenzung der Begriffe*. IFK INFO Aktuell 01/2007, Wien 2007, sowie Gebhard, Carmen: *Civil-Military Coordination and Cooperation in the Context of the EU's Crisis Management. CMCO versus CIMIC. Conceptual and Terminological Clarifications*. IFK INFO Aktuell 1/2008, Wien 2008.

⁵⁶ Vgl. Hardegger, Sascha: *CIMIC-Doktrin im Spannungsfeld zwischen humanitärer Hilfe und militärischer Krisenintervention*. In: Eidgenössische Technische Hochschule, Forschungsstelle für internationale Beziehungen, Beiträge Nr. 41. Zürich 2003, S.52 ff.

⁵⁷ HUMINT bezeichnet die „Durchdringung“ (Penetration) von sozialen Gruppen bzw. Netzwerken mittels Informanten im Rahmen der nachrichtendienstlichen Aufklärung. Auch die verstärkte Nutzung der Analysefähigkeiten von Spezialisten und Experten ist darunter zu verstehen. HUMINT gilt 2009 als Kerninstrument zur Aufstandsbekämpfung (Counter-Insurgency).

⁵⁸ Vgl. *Joint Doctrine for PSYOPS* (Joint Publication 3-53, ‚Doctrine for Joint Psychological Operations‘, 5. September 2003).

⁵⁹ Kommentar von Edgar Wallig.

Eine nachrichtendienstliche Inanspruchnahme von CIMIC und PSYOPS durch HUMINT – z. B. zur Identifikation von Aufständischen – kann das mühsam aufgebaute Vertrauen zu Akteuren zerstören und in Aggression gegenüber internationalen Akteuren umschlagen. CIMIC und PSYOPS sollten daher keinesfalls von HUMINT instrumentalisiert werden. Eine Kooperation bzw. synergetische Zusammenarbeit von CIMIC-Teams mit der im Entwicklungsstadium befindlichen (militärischen) Disziplin INFO OPS erscheint sinnvoll.⁶⁰ Dies wird auch durch die NATO-Doktrin bestätigt, die der Interaktion von CIMIC und INFO OPS entscheidende Bedeutung beimisst. Dabei geht es um die Beratung und Koordination militärischer Aktivitäten, die Information und Informationssysteme betreffen. Die lokale Bevölkerung sollte im Sinne von INFO OPS z. B. über die Durchführung militärisch geführter Projekte strategisch informiert werden. Für die NATO erscheint es sogar entscheidend, dass CIMIC und INFO OPS eng zusammenarbeiten.⁶¹

⁶⁰ INFO OPS steht als militärische Disziplin noch im Entwicklungsstadium und nutzt das gesamte Spektrum von ZMI. Im folgenden wird die Entwicklung von INFO OPS und der Bezug zu ZMI aus terminologischen Gründen im Originaltext angeführt: INFO OPS has emerged from earlier concepts such as ‚Command & Control Warfare‘ and ‚Information Warfare‘ - mainly US-dominated, originating in the 1990s and considering lessons learned from the Gulf Wars, phenomena like the so-called ‚CNN Effect‘ and enormous advances in Information Technology. The designing and implementing guidance for Coalition actions to affect information and information systems (information activities) applies to the whole scope of civil-military efforts from pre-crisis situations to post-conflict reconstruction and spans all levels of involvement. Since 2008, Germany leads a multinational effort on developing INFO OPS as an integrating function / joint mission area within the military, called the ‚Multinational Information Operations Experiment‘. The current 20 partners of this project define INFO OPS as:

„The advice to and co-ordination of military activities affecting information and information systems – including system behavior and capabilities – in order to create desired effects.“

This definition - and its related context - differs from extant national views (e.g. those of the USA or the UK) and provides an advanced approach to multinational and interagency information activities in support of crisis management and effects-based operations.

Vgl. <www.zentrum-transformation.bundeswehr.de> (abgerufen am 22.3.2009).

⁶¹ Vgl. NATO ACO-Manual 86-1-1: *ACO CIMIC Tactics, Techniques and Procedures*, Chapter 5-4 (CIMIC projects).

Im Tschad stellte sich die Abgrenzungsfrage von CIMIC zu anderen militärischen Methoden und Instrumenten nicht in dem Ausmaß wie im Kosovo. Fest steht, dass PSYOPS für das EU-Krisenmanagement von wachsender Relevanz ist und auch bei EUFOR Tschad/RCA ein wesentliches Element der Einsatzführung im Verbund mit CIMIC darstellte: CIMIC und PSYOPS arbeiteten zusammen. INFO OPS arbeitete auch mit CIMIC zusammen, während HUMINT im Sinne der o. a. Gründe strikt von CIMIC getrennt vorging.⁶² Für alle angeführten Elemente galt, dass sie im Tschad mit sehr geringer Besetzung auskommen mussten.

⁶² Gespräch des Autors mit Peter Moitzi, Wien 2008.

II/5 Umfassende Ansätze von NGOs und anderer Akteure

A. Das ‚Inter-Agency Standing Committee‘

Innerhalb einer Vielzahl ziviler bzw. humanitärer Akteure bilden NGOs unterschiedliche Netzwerke, die zur Angleichung bzw. Weiterentwicklung unterschiedlicher Standards im Kontext von ZMI beitragen. So sind relevante UN-Organisationen (OCHA, UNHCR, WFP, WHO etc.) und ihre humanitären Partner seit 1992 in einem Inter-Agency Standing Committee (IASC) organisiert, das im Wesentlichen auf den Resolutionen der UN-Generalversammlung 46/182 (1991) und 48/57 (1993) basiert. Das IASC stellt den primären Mechanismus für die Koordination von humanitären Organisationen im Sinne gegenseitiger Abstimmung und Nutzung von Synergieeffekten dar. Dabei ist offensichtlich, dass durch dieses UNO-Forum auch angestrebt wird, allgemein akzeptierte Richtlinien für ZMI zu etablieren.⁶³

Dazu gehört auch die Etablierung allgemein anerkannter Definitionen von Aktivitäten im Bereich ZMI. So werden die Termini ‚Complex Emergency‘ oder ‚Humanitarian Assistance‘ in den MCDA Guidelines exakt definiert. Das IASC zeichnet dabei z. B. ausdrücklich für die Definition eines Complex Emergency verantwortlich und trägt somit dazu bei, dass die IASC-Akteure weitgehend mit dem gleichen Vokabular agieren und argumentieren, was wiederum zu Effizienz und Rechtssicherheit beiträgt.⁶⁴ Dazu gehören aber auch die Grundsätze, dass die jeweiligen Mandate der IASC-Mitglieder Vorrang haben, Gleichberechtigung unter den Mitgliedern herrscht und das IASC-Sekretariat unparteiisch bzw. überparteilich agiert. Wesentlich für das Vorgehen im Feld ist das Prinzip der Subsidiarität unter den Mitgliedern: Entscheidungen werden auf der untersten möglichen Ebene getroffen, was sich auf die praktische Vorgehensweise von EUFOR Tchad/RCA positiv auswirkte.

⁶³ Vgl. Bessler, Manuel/Kaoruko, Seki: *Civil-Military Relations in Armed Conflicts: A Humanitarian Perspective*. Vgl. <www.ochaonline.un.org/OCHALinkClick.aspx?link=ocha&docid=29838> (abgerufen am 20.4.2009).

⁶⁴ Vgl. MCDA Guidelines, Punkt 1 und 2.

Ziel des IASC ist es, die Qualität der Hilfeleistung in jeder Hinsicht zu verbessern.⁶⁵ Dabei geht es nicht nur um die Verbesserung von ZMI, sondern auch um die Erhöhung des Wirkungsgrades von IOs wie auch von NGOs. Entsprechend ihres Ansatzes bezüglich der Einordnung unter IASC-Richtlinien können drei Gruppen ziviler Akteure im Tschad identifiziert werden:

(1) UN-Organisationen, die Vorgaben der UNO durch das IASC im vollen Ausmaß umsetzen (z. B. OCHA, UNHCR).

(2) Manche NGOs wie CARE International akzeptieren (zumindest) die Koordination durch UN-Organisationen – nicht zuletzt, da sie auch von der UNO Unterstützung bekommen.

(3) Eine dritte Gruppe umfasst NGOs und IOs, die auf ihre komplette Unabhängigkeit und Unparteilichkeit Wert legen (z. B. IKRK, MSF). Trotz dieser absolut neutralen Haltung hat z. B. das IKRK beim IASC den Status eines ‚Standing Invitees‘.

B. Das ‚Steering Committee for Humanitarian Response‘

Auch das ‚Steering Committee for Humanitarian Response‘ (SCHR) hat den Status eines Standing Invitees. Das SCHR hat 2001 Richtlinien für zivil-militärische Beziehungen entwickelt, die als Basis für die Interaktion von humanitären Organisationen mit Streitkräften dienen.⁶⁶ Sie beinhalten folgende vier Hauptpositionen:

(1) Die Implementierung von direkter humanitärer Hilfe (darunter versteht das SCHR auch Wiederaufbaumaßnahmen) sollte unter normalen Umständen zivilen Hilfsorganisationen vorbehalten bleiben. PRTs sollen sich daher nicht in diesem Bereich betätigen.

(2) Direkte humanitäre Hilfe durch das Militär ist – unter Ausnahmebedingungen – angebracht, wenn spezifische Kriterien zutreffen, etwa eine Verschlechterung der Sicherheitslage oder mangelnde Kompetenzen bzw. Kapazitäten seitens der NGOs.

⁶⁵ Vgl. <www.humanitarianinfo.org/iasc> (abgerufen am 2.3.2009).

⁶⁶ Beim SCHR handelt es sich um ein 1972 gegründetes Komitee von neun unabhängigen humanitären Organisationen: ‚World Council of Churches‘, CARE, Caritas, ‚International Federation of Red Cross‘, ‚Lutheran World Foundation‘, ‚Médecins Sans Frontières‘, ‚Oxfam International‘ und ‚Save the Children Alliance‘.

(3) Humanitäre Akteure sollen nur unter extremen Umständen auf militärischen Schutz zurückgreifen.

(4) Nur speziell notwendige Informationen (etwa über die Sicherheitslage) können und sollen von zivilen und militärischen Akteuren ausgetauscht werden.

Diese Leitlinien erschienen für NGOs in der Praxis jedoch nur begrenzt auf die Interaktion mit PRTs in Afghanistan anwendbar. Daher hat SCHR seine Richtlinien für Einsätze in Afghanistan spezifiziert und geringfügig angepasst (Revise 2004), was auch Rückschlüsse auf EUFOR Tchad/RCA zulässt. Folgende Hauptpunkte werden dabei propagiert:⁶⁷

(5) NGOs sollen eine Analyse der zu treffenden Maßnahmen in einer Krisenregion in unabhängiger Form treffen (also ohne sich mit dem Militär bzw. PRTs abzustimmen).

(6) Humanitäre Organisationen sollen in Übereinstimmung mit Leitlinien des IKRK unparteiisch agieren.

(7) Die Infrastruktur nicht-staatlicher Akteure bzw. internationaler Truppen soll von humanitären Organisationen nicht genutzt werden.

(8) Die Informationsteilung soll sich auf ein operativ notwendiges Mindestmaß beschränken, um zu verhindern, dass humanitäre Organisationen vom Militär als Informationsquellen instrumentalisiert werden.

Die Richtlinien für zivile Akteure gegenüber dem Militär durch das SCHR sind auch für EUFOR Tchad/RCA anwendbar, v. a. da sie in der Praxis nur grobe Vorgaben darstellen. Die Realitäten vor Ort erscheinen oft außerhalb des Regelungsbereiches des SCHR bzw. in den vorliegenden Positionen des SCHR nicht ausreichend gewürdigt. Insgesamt erscheinen die Vorgaben des SCHR wichtig, werden aber von den zivilen Akteuren in der täglichen Praxis im Feld sehr weit ausgelegt.

⁶⁷ Vgl. *SCHR Position Paper on Humanitarian-Military Relations in the Provision of Humanitarian Assistance* (Revise 2004). ACT International, Genf, 18.10.2004. <www.act-intl.org/resources/manual/SCHRpositionpaper.doc> (abgerufen am 16.1.2009).

II/6 Zur Interaktion österreichischer Akteure im Krisenmanagement⁶⁸

A. Die zivile Dimension

Österreich kann auf eine lange Tradition in der weltweiten Beteiligung an Krisenprävention und Krisenmanagement verweisen. Dabei handelt es sich u. a. um zivile Beiträge in Bereichen wie EZA, vermittelnde und vertrauensbildende Maßnahmen zwischen Konfliktparteien, Beobachtung und Förderung der Menschenrechts- und Demokratiesituation, Unterstützung der Rechtssprechung, des Aufbaus der Exekutive, des Strafvollzugs und der Zivilverwaltung.⁶⁹ Im militärischen Bereich handelt es sich u. a. um Beiträge zur Sicherheit in Krisen- und Konfliktregionen, zur Katastrophenhilfe, zur Entwaffnung und Demobilisierung von Kombattanten oder zur Beobachtung von Waffenstillstandsabkommen. Diese Aktionen wurden sowohl als eigenständige Beiträge Österreichs durch staatliche und nichtstaatliche Akteure wie auch in Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen wie der EU, der UNO und der OSZE gesetzt.

In den vergangenen Jahren wurde auch in Österreich deutlich, wie wichtig die Zusammenarbeit aller zivilen, polizeilichen und militärischen Akteure für den Erfolg der jeweiligen Bemühungen ist. Von der UNO wurde dies erstmals massiv in der ‚Agenda für den Frieden‘ (1992) gefordert, von der OSZE mit dem ‚React-Konzept‘ beim Istanbul Gipfel 1999. Die EU strebt v. a. seit dem Europäischen Rat von Göteborg 2001 eine Vernetzung des gesamten Spektrums ziviler und militärischer Maßnahmen für alle Stadien der Krisenentwicklung von der Prävention bis zur Krisennachsorge an.

Vor allem die Entwicklungen innerhalb der EU stellen eine Herausforderung für ihre Mitgliedsstaaten, aber auch für NGOs dar, ihre bestehenden

⁶⁸ Einige Informationen in diesem Abschnitt wurden vom Autor 2008 bei einer Konferenz des Österreichischen Studienzentrums für Frieden und Konfliktlösung (ÖSFK) in Stadtschlaining zur Bestandsaufnahme von Krisenprävention und Krisenmanagement in Österreich generiert.

⁶⁹ ÖSFK.

Kapazitäten auf die neuen Erfordernisse abzustimmen und neue Kapazitäten zu entwickeln.⁷⁰ Zum einen, weil es EU-weite Richtlinien, Erhebungen und Programme gibt, die verschiedene nationale Akteure betreffen und eine abgestimmte Reaktion erforderlich machen.⁷¹ Zum anderen, weil österreichische Akteure für EU-Aktivitäten auch Kapazitäten berücksichtigen und einbeziehen müssen, die für die Aktivitäten anderer internationaler Akteure vorhanden sind (und umgekehrt).⁷²

Die Notwendigkeit, auch beim Krisenmanagement die breite Palette von zivilen, polizeilichen und militärischen Aktivitäten ins Kalkül zu ziehen, steht auch in Österreich außer Streit. Kritisch zu betrachten ist eine Vorgehensweise, die exekutive oder militärische Aufgaben in den Vordergrund stellt. Krisenmanagement sollte nicht entsprechend eigener – am leichtesten verfügbarer – Kapazitäten betrieben werden. Vielmehr geht es darum, die jeweils entsprechenden Instrumente auf der Basis einer breit angelegten Analyse einzusetzen.

⁷⁰ Im zivilen Bereich spielt in **Österreich** z. B. das ÖSFK, das zahlreiche Ausbildungskurse und Plattformen anbietet, eine wichtige Rolle im Aufbau österreichischer Kapazitäten im Krisenmanagement.

Deutschland reagierte auf das React-Konzept der OSZE mit der Entwicklung einer Ausbildung, die vom OSZE-Sekretariat des Auswärtigen Amtes geleitet wurde und die später in das eigens gegründete ‚Zentrum für Internationale Friedenseinsätze‘ (ZIF) ausgelagert wurde, welches neben der Ausbildung auch für die Forschung, Auswahl, Entsendung und Evaluierung von Entsendungen für internationale Akteure verantwortlich ist.

Schweden ging einen ähnlichen Weg und gründete die staatliche ‚Folke Bernadotte Akademie‘, die zuerst nur Ausbildung und Forschung betrieb, nun aber auch die Auswahl, Entsendung und Evaluierung schwedischer Entsendungen plant.

In **Großbritannien** fördert das ‚Foreign and Commonwealth Office‘ massiv die Ausbildung ziviler Fachkräfte durch eine NGO (‚Peaceworkers UK‘, die von ‚International Alert‘ übernommen wurde), die über eine Datenbank für zivile Experten für Friedenseinsätze verfügt.

⁷¹ Beispiele dafür sind die Nominierung österreichischer ziviler Fachkräfte für Seminare des ‚EC Project on Training for Civilian Aspects of Crisis Management‘ bei der Europäischen Kommission und eine Umfrage des EU Ratskomitees für ziviles Krisenmanagement (‚CivCom‘) zur Implementierung des EU Programms zur Vorbeugung gewaltsamer Konflikte (2007).

⁷² Beispiel dafür sind die Datenbanken über zivile Experten, die für verschiedene Ministerien und deren Abteilungen an internationalen Organisationen vermittelt werden.

Vielfach argumentieren zivile österreichische Akteure im Krisenmanagement, dass eine bloße Zweiteilung in zivile und militärische Akteure im Krisenmanagement als Definition bzw. Diskussionsgrundlage nicht mehr haltbar sei: Die Polizei ist nicht zivil.⁷³ Auszugehen sei vielmehr von einer Dreiteilung in zivile, polizeiliche und militärische Akteure im Sinne der UN-Definition. Begriffe wie CIMIC oder CMCO wären vor diesem Hintergrund neu zu hinterfragen bzw. zu diskutieren. Der Trend zur Dreiteilung der Akteure und der damit verbundenen Extrahierung der Polizei aus dem zivilen Bereich scheint durch die zunehmende Konstabulisierung europäischer Armeen begründet zu sein. Bei einer Zweiteilung wie bisher würden daher dem Zivilbereich automatisch neue – und verfassungsrechtlich bedenkliche – militärische Aufgaben (z. B. die Eindämmung von gewalttätigen Demonstrationen) zugeordnet, was die Grauzone zwischen zivilen und militärischen Aufgaben weiter verstärken würde.

Es bedürfe also eines nicht eindimensional-militärischen, sondern eines multidimensional- politischen Konzepts, in das neben einer umfassenden sicherheitspolitischen Komponente (Militär, Polizei, Justiz etc.) auch andere Komponenten, wie die entwicklungspolitische oder die zivilgesellschaftliche sowie die NGOs miteinbezogen werden. Ein derartiges innovatives Konzept könnte auf Basis einer guten und regelmäßigen Zusammenarbeit zwischen Ressorts, Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen sowie anderen Akteuren wie Firmen oder Gewerkschaften realisiert werden.

Als wesentlicher Erfolg des zivilen Krisenmanagements gilt die indonesische Provinz Aceh, in der ein 30jähriger Bürgerkrieg (Befreiungsbewegung ‚GAM‘ seit 1976) beendet werden konnte. Dabei trugen NGOs und deren Kontakte zu Einrichtungen (national wie international) vor Ort wesentlich zum Gelingen bei. Klar erscheint, dass vielfach vorhandene NGO-Expertise kaum Zugang zu staatlichen Stellen findet. Entscheidend für eine derartige Informationsbeschaffung sind offizielle Anfragen der Ressorts an NGOs – nur dann kann ein produktiver Austausch funktionieren. NGOs wiederum bräuchten vertiefende Aufklärung, war-

⁷³ ÖSFK-Position (Arno Truger).

um sich z. B. EU-Staaten gerade im Tschad engagieren und Kontingente nicht in anderen Regionen eingesetzt werden.⁷⁴ In diesem Kontext erscheint der Tschad-Beitrag der EU (Humanitärer Einsatz, Menschenrechte, Gender-Aspekte etc.) außer Diskussion stehend und macht den dortigen Konflikt erst sichtbar.⁷⁵

B. Die militärische Dimension⁷⁶

Das ÖBH nimmt im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Aufgaben u. a. solidarisch teil an

(1) **Maßnahmen zur Friedenssicherung** im Sinne des §1 Z1 lit a des Bundesverfassungsgesetzes über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen ins Ausland (KSE-BVG). Darüber hinaus nimmt das ÖBH in diesem verfassungsrechtlichen Rahmen auch teil an

(2) **humanitären Einsätzen** („Humanitarian Operations“, §1 Z1 lit b), an

(3) **Katastrophenhilfeeinsätzen** (auch §1 Z1 lit b) sowie an

(4) **Einsätzen der Such- und Rettungsdienste** (§1 Z1 lit c, betreffend lebensrettende Sofortmaßnahmen auf internationaler Ebene).

Die Punkte drei und vier werden oft unter Einsätze im Rahmen der ‚Internationalen Humanitären Hilfe und Katastrophenhilfe‘ (IHKH) zusammengefasst. Gemäß dem operativen Verfahrenskonzept ‚Humanitäre Operationen‘ des ÖBH wird von folgenden EU-Einsatzszenarien im Sinne der Petersberg-Aufgaben und des ‚Helsinki Headline Goal 2010‘ der EU ausgegangen:

(1) **‚Separation of Parties by Force‘**: Trennung von Konfliktparteien mit Gewalt; entspricht ‚Friedens erzwingung‘ bzw. ‚Peace Enforcement‘ im Sinne von Kapitel VII der UN-Charta.

⁷⁴ Franek, Christa, Vertreterin der NGO ‚Horizont 3000‘ in der ÖSFK-Konferenz.

⁷⁵ Agathonos, Philipp, Austrian Delegation to the Political and Security Committee, in der ÖSFK-Konferenz.

⁷⁶ Es kann aufgrund der Zielsetzungen dieser Studie nur ansatzweise auf rechtliche Aspekte der militärischen Dimension eingegangen werden (vgl. daher auch entsprechende Verweise).

- (2) **„Stabilisation & Reconstruction“**: Stabilisierung und Wiederaufbau; umfasst ‚Friedenserhaltung‘ bzw. ‚Friedenskonsolidierung‘.
- (3) **„Conflict Prevention“**: Konfliktverhütung; entspricht einem ‚Vorbeugenden Einsatz‘ bzw. ‚Preventive Deployment‘.
- (4) **„Evacuation Operation“**: Evakuierungseinsatz
- (5) **„Assistance to Humanitarian Operations“**: Unterstützung humanitärer Operationen; umfasst z. B. Katastrophenhilfeinsätze oder kaum kontrollierbare Migrationsszenarien; EUFOR Tchad/RCA ist offiziell darunter einzuordnen.

Für das BMLVS/ÖBH liegt ein Schlüssel zum Erfolg für derartige Einsätze in funktionierenden und erprobten Kooperationsbeziehungen zu zivilen Stellen und Akteuren im Sinne von ‚Zivil-Militärischer Zusammenarbeit‘ (ZMZ). Der Begriff ZMZ ist nicht mit ‚ZMI‘ im Sinne des Autors gleichzusetzen, da ZMI allgemeiner als ZMZ gefasst ist. Das Spektrum von ZMI umfasst die bloße ‚Kommunikation‘ (Wechselbeziehung) bzw. eine ‚Konsultation‘ genauso wie eine konkrete Zusammenarbeit bzw. Kooperation bei Projekten bis hin zu einem umfassenden Zusammenwirken der Akteure.⁷⁷

Im Lichte des österreichischen Ansatzes von ZMI wird von militärischer Seite argumentiert, dass eine notwendige Problemlösung in ‚Kooperation‘ bestehe und nicht (nur) aus oberflächlicher Interaktion. Zusammenarbeit erfordere lediglich den Willen, ein gemeinsames Ziel oder Teilziel zu erreichen. Die Begrifflichkeit ‚Interaktion‘ (z. B. Improvisation im Jazz, Abläufe im Gerichtswesen, Spielregeln im Fußball, Verhältnis zwischen Politikern und Wählern) erfordere klare Vorgaben durch eine dritte Person, die von allen Akteuren eingehalten werden müssen und genau das werde zwischen zivilen Akteuren und dem Militär auch künftig nicht stattfinden. Der Wille zur Kooperation auf Grund jeweils eigener Interessen erscheine sowohl im Rahmen einer Gelegenheitsgemeinschaft als auch einer Interessengemeinschaft höchst wahrscheinlich.⁷⁸

⁷⁷ In der Systemtheorie von Niklas Luhmann wird unter Interaktion „Kommunikation unter Anwesenden“ verstanden (etwa im Gegensatz zur schriftlichen Kommunikation).

⁷⁸ Kommentar von Edgar Wallig.

Zur rechtlichen Dimension: Gemäß der österreichischen Verfassung ist ZMZ nur dann zulässig, wenn sie unter eine der Aufgaben des Bundesheeres aufgrund des Art 79 des Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) bzw. des §1 Z1 lit a bis c KSE-BVG subsummierbar ist. Die Prinzipien zivil-militärischer Interaktion für das ÖBH sind im Konzept „Zivil-Militärische Zusammenarbeit“ (ZMZ) enthalten. Dieses Konzept stellt eine Anlage zum ‚Militärstrategischen Konzept‘ (MSK) im Rahmen des neuen Konzeptsystems der Bundesheer-Reformkommission dar.⁷⁹ Das ZMZ-Konzept ist das Grundsatzdokument zur Gestaltung von ZMZ innerhalb des ÖBH.⁸⁰

ZMZ umfasst definitionsgemäß die Kooperation und Koordination zwischen zivilen Akteuren und militärischen Kräften aller Führungsebenen. Das österreichische Verständnis von ZMZ ist von der Transformation des ÖBH geprägt (‚Bundesheer-Reform 2010‘). Der Trend geht in Richtung eines gesamtstaatlichen Ansatzes (‚Whole of Government Approach‘), um sicherheitspolitische Ziele unter Einbeziehung eines möglichst breiten zivilen und militärischen Instrumentariums effektiver und effizienter zu erreichen.⁸¹ Dabei sind zivile Perzeptionen und Potentiale entsprechend zu integrieren; im Umkehrschluss wird das Militär als Dienstleister im Sinne von ‚Last Resort‘ (s. o.) zur Erfüllung gesamtstaatlicher Aufgaben betrachtet. Der Sinn von ZMZ liegt für das ÖBH daher in der organisationsübergreifenden Nutzung relevanter Ressourcen sowie in der Verhinderung von Redundanzen. Für Österreich als Staat geht es um die ehest mögliche Erreichung politischer und strategischer Ziele. ZMZ stellt somit eine Querschnittsaufgabe bzw. -materie sowie ein Element des ressortübergreifenden und gesamtstaatlichen Instrumen-

⁷⁹ Vgl. Habermayer, Helmut: *Das neue Konzeptsystem des Österreichischen Bundesheeres*. In: ÖMZ 2/2008, S. 141 ff.

⁸⁰ Das Militärstrategische Konzept (MSK, vgl. S. 33ff) legt das nationale Anspruchsniveau (Level of Ambition) hinsichtlich der für In- und Auslandseinsätze notwendigen Fähigkeiten fest. Der Begriff ‚ZMZ‘ i. S. des ÖBH ist in diesem Kontext nicht mit dem Begriff ‚ZMI‘ des Autors zu verwechseln, der die weiter gefasste Variante darstellt – ZMI umfasst hier sowohl ZMZ und CIMIC als österreichische bzw. deutsche Variante wie auch den UN-Terminus ‚CMCoord‘ und weitere Definitionen.

⁸¹ Vgl. Punkt 1 des ZMZ-Konzeptes sowie die ‚Österreichische Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin‘ (2001).

tariums im Krisenmanagement dar. ZMZ ist daher in allen Einsatzszenarien als Teilbereich der militärischen Planung, Führung und Durchführung wahrzunehmen und sinngemäß bereits präventiv anzuwenden (z. B. Kooperationspartner des ÖBH etc.).⁸²

ZMZ wird in ZMZ/I (Zusammenarbeit mit den zivilen Akteuren bei Einsätzen im Inland) und ZMZ/A (Zusammenarbeit des ÖBH mit anderen Ressorts, IOs, GOs, NGOs, Firmen etc. im Ausland) unterteilt. Bei Anlassfällen außergewöhnlichen Umfangs wird das ÖBH zur Hilfeleistung intensiv herangezogen. Die ZMZ/I ist ausreichend geklärt, erprobt und gesetzlich geregelt – der Rechtsbegriff dafür lautet ‚Assistenz‘.⁸³ CIMIC als Teil von ZMZ/A wird im Sinne der EU-Regelungen als „die auf den zivilen bzw. militärischen Auftrag ausgerichtete Kooperation und Koordination zwischen zivilen Akteuren und militärischen Kräften aller Führungsebenen im Rahmen von Krisenbewältigungsoperationen im Ausland“ definiert.

Aufgrund nennenswerter Spezialkapazitäten des ÖBH können zivile Akteure unterstützt werden (‚Dual Use‘-Prinzip), sofern die Auftragserfüllung in Einklang mit rechtlichen Vorgaben, der Ausrüstung und der Ausbildung steht. Spezialisierungen finden sich in jenen Bereichen, die von vornherein der gesetzlichen militärischen Auftragserfüllung dienen. Die (österreichischen) Voraussetzungen und Rahmenbedingungen von CIMIC in der IHKH sind mit jenen von ZMI im Rahmen friedensunterstützender Einsätze nicht gleichzusetzen. Unter ZMI in der IHKH versteht man das kurzfristige Zusammenspiel von

- (1) gegenseitiger Unterstützung,
 - (2) gemeinsamer Planung und
 - (3) raschem Informationsaustausch
- auf allen Ebenen zwischen zivilen bzw. humanitären und militärischen Kräften.⁸⁴

⁸² Vgl. u. a. Z. 12 und 13 und 20 des ZMZ-Konzeptes.

⁸³ Vgl. Link, Erich: *CIMIC: Gemeinsam zum Erfolg*. In: Der Soldat Nr. 13, 12.7.2006, S. 3.

⁸⁴ ebenda.

CIMIC als Instrument militärischer Auftragserfüllung stellt das Bindeglied zwischen militärischem und zivilem Umfeld dar. Die Aufgabe von CIMIC im Sinne des ÖBH ist daher

- (1) die Sicherstellung der Interaktion mit allen relevanten Akteuren im Einsatzraum,
- (2) die Unterstützung der lokalen Bevölkerung im Einsatzraum sowie
- (3) die Unterstützung der eingesetzten militärischen Kräfte.⁸⁵

Ziel ist es insbesondere, durch ein wachsendes Netzwerk an Kontakten die Lage der Zivilbevölkerung besser beurteilen zu können. Daraus kann in der Folge eine logistische Bedarfsplanung abgeleitet werden. CIMIC-Elemente haben (idealtypisch) einen allfälligen Unterstützungs- und Handlungsbedarf zu ermitteln, der nach entsprechender militärischer Beurteilung auch an zivile Hilfsorganisationen übermittelt wird.

Abzugrenzen ist CIMIC von der ‚Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit‘ (OEZA). Als ein Teil österreichischer Außenpolitik fällt die strategische Ausrichtung der OEZA in die Kompetenz des BMeiA, Sektion VII. Für die Umsetzung der Programme und Projekte sowie die entsprechende Einbindung von NGOs ist die dem BMeiA beigeordnete ‚Austrian Development Agency‘ (ADA) als Unternehmen der OEZA zuständig.⁸⁶

C. Auf dem Weg zu einem österreichischen ‚Whole of Government Approach‘?

Die adäquate Antwort auf eine 2009 unabdingbar erscheinende umfassende Sicherheitskonzeption stellt der ‚Whole of Government Approach‘ mit anlassbezogenen, unterschiedlich federführenden Ressorts, aber gesamtstaatlichen Grundfähigkeiten (Analyse, Beurteilung, Leitung, etc.) dar. Eine derartige Vorgehensweise soll in Österreich in der neuen Gesamtstrategie ‚Umfassende Sicherheitsvorsorge‘ und im gesamtstaatlichen ‚Auslandseinsatzkonzept‘ abge-

⁸⁵ Gespräch mit Edgar Wallig. Vgl. auch Ziffer 69 des ZMZ-Konzeptes.

⁸⁶ Vgl. <<http://www.entwicklung.at/akteure.html>> (abgerufen am 4.3.2009).

bildet werden. In diesem Kontext legt Österreich – und insbesondere das ÖBH – seit Ende der 1990er-Jahre die Priorität auf das Krisenmanagement. Daher ist mit einer immer weiteren Angleichung der Fähigkeiten zwischen Krisenmanagement und Verteidigung zu rechnen.⁸⁷ Die folgenden vier Ansätze bestätigen diesen Trend für Österreich.

⁸⁷ Vgl. Johann Pucher beim Hearing zum Sicherheitspolitischen Bericht 2009 in SIPOL WEB (Öffentliche Plattform der Eidgenössischen Technischen Hochschule in Zürich) unter <<http://www.sipol09.ethz.ch/Transkriptionen/Ausland/Generalmajor-Mag.-Johann-Pucher>> (abgerufen am 10.7.2009).

Ansatz 1: Gesamtstrategie ‚Umfassende Sicherheitsvorsorge‘

Das Konzept der ‚Umfassenden Sicherheitsvorsorge‘ (USV) aus dem Jahr 2005 stellt einen Schritt in Richtung eines gesamtstaatlichen, umfassenden Ansatzes dar und wird wesentlich von der Interaktion ziviler Akteure mit dem ÖBH geleitet. Die entsprechende Entschließung des Nationalrates trägt den neuen sicherheitspolitischen Entwicklungen Rechnung und basiert insbesondere auf folgenden Grundprinzipien:

- (1) Der österreichischen Sicherheitspolitik liegt das Prinzip der umfassenden Sicherheit zugrunde, das sowohl den militärischen als auch den nicht-militärischen Aspekten der Sicherheit entsprechende Bedeutung beimisst.
- (2) Das Prinzip der präventiven Sicherheit löst das Bedrohungsreaktionskonzept ab. Die aktive Teilnahme an internationalen Maßnahmen zur Konfliktverhütung und des Krisenmanagements ist für Österreich ein wichtiger Bestandteil seiner Sicherheitspolitik.
- (3) Das Prinzip der europäischen Solidarität ersetzt das Konzept einer autonomen Sicherheitspolitik. Die Sicherheit Österreichs und der EU sind untrennbar miteinander verbunden. Die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen und Risiken sind nicht im Alleingang, sondern nur durch internationale solidarische Zusammenarbeit zu bewältigen.

Auf Grundlage dieser Prinzipien ersuchte der Nationalrat die Bundesregierung, neben einer Gesamtstrategie für alle sicherheitspolitisch relevanten Bereiche Teilstrategien auszuarbeiten. Die Teilstrategien beziehen sich insbesondere auf die Bereiche Außenpolitik, Verteidigungspolitik sowie innere Sicherheit. Zudem wurden Teilstrategien zu den Bereichen Wirtschafts-, Landwirtschafts-, Verkehrs-, Infrastruktur-, Finanz-, Bildungs- und Informationspolitik sowie zur Sicherheit von Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) ausgearbeitet.⁸⁸

⁸⁸ Vgl. <<http://www.bka.gv.at/site/3503/default.aspx>> (abgerufen am 10.7.2009).

Ansatz 2: **Gesamtstaatliches ‚Auslandseinsatzkonzept‘**

Das gesamtstaatliche Auslandseinsatzkonzept (AEK) soll innerstaatliche Entscheidungsabläufe und das Zusammenwirken aller staatlichen Instrumente im Hinblick auf Krisenfrüherkennung, Krisenprävention, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge im Ausland verbessern. Den Vorsitz bei der Entwicklung des AEK haben das Bundeskanzleramt (BKA) und das ‚Österreichische Institut für internationale Politik‘ (OI-IP); die ‚Arbeitsgruppe AEK‘ umfasst BKA, BMLVS, BMI und BMeiA. Die Frage der zukünftigen Finanzierung internationaler Krisenmanagement-Aktivitäten Österreichs wird eine wesentliche Rolle bei der Erstellung dieses innovativen Konzeptes spielen. Die Entwicklung einer ressortübergreifenden Lagebeurteilung und die damit verbundene gemeinsame Beurteilung von Risiken stellt eine Grundvoraussetzung für ein koordiniertes Vorgehen dar.⁸⁹ Der Mehrwert des AEK besteht in der strategischen wie operativen Einbindung der Zivilgesellschaft in das AEK. Das Ausmaß und die Qualität dieser Einbindung kann als ein kritischer Faktor gesehen werden.

Ansatz 3: **‚Gemeinsames öffentlich-privates Lagebild‘**

Ein weiterer Eckpfeiler für einen gesamtstaatlichen Ansatz österreichischer Krisenmanagement-Aktivitäten stellt die Entwicklung des ‚Gemeinsamen öffentlich-privaten Lagebildes‘ (GÖPL) dar.⁹⁰ Der Umgang mit dem aktuellen Bedrohungsbild erfordert von staatlichen Behörden ein vernetztes gesamtstaatliches Vorgehen, das die Fähigkeiten und die Kapazitäten aller Ressorts systematisch aufeinander abstimmt und koordiniert zum Einsatz bringt. Ebenso bedeutend, jedoch konzeptionell erst in Ansätzen realisiert, ist die Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft bei der Gewährleistung staatlicher und unternehmerischer Sicherheitsvorsorge.

⁸⁹ Vgl. <http://www.bmlv.gv.at/archiv/a2008/pdf/entacher_alpbach_rede2008.pdf> (abgerufen am 10.7.2009).

⁹⁰ Vgl. <<http://www.kiras.at/aktuelles/geofoerderte-projekte/goepl/>> (abgerufen am 10.7.2009).

Zentrale Voraussetzungen des gemeinsamen öffentlich-privaten Handelns sind das gemeinsame Lagebewusstsein und das gemeinsame Lageverständnis. Daher stellt die Fähigkeit, in einem Prozess die relevanten staatlichen und nichtstaatlichen Akteure zusammenzubringen und durch den gegenseitigen Austausch relevanter Informationen zu einem gemeinsamen Lagebewusstsein und Lageverständnis beizutragen, eine staatliche Kernkompetenz dar. Der hohe Bedarf nach dieser Kernkompetenz wird insbesondere durch die Projektbeteiligung des BKA, BMLVS und des Bundesministeriums für Inneres (BMI) unterstrichen.

Lagebewusstsein und Lageverständnis setzen die nutzer- und situationsgerechte Bereitstellung von führungs- und entscheidungsrelevanten Informationen an alle relevanten staatlichen und nicht-staatlichen Akteure voraus. Staatlicherseits wurde in Österreich ein Lagebildprozess etabliert. Dieser wurde im Hinblick auf seine Weiterentwicklung evaluiert. Weil staatliche und unternehmerische Sicherheitsvorsorge jedoch kaum noch voneinander zu trennen sind, wurde vorgeschlagen, das gesamtstaatliche Lagebild durch ein rollenorientiertes, gemeinsames öffentlich-privates Lagebild (GÖPL AUT) zu ergänzen. Folgende Inhalte werden im Projekt GÖPL AUT behandelt:

- (1) Erstellung von Vergleichsstudien zum Aufbau und Einsatz von Lagebildern und Lagebildelementen in anderen Staaten sowie in der Privatwirtschaft
- (2) Definition des öffentlichen und privaten Informationsbedarfs für ein gemeinsames öffentlich-privates Lagebild in Österreich
- (3) Vorschlag für den Aufbau einer konkreten Arbeitsplattform für den strategisch relevanten öffentlich-privaten Informationsaustausch in Österreich

Ansatz 4: ‚Austrian Programme for Critical Infrastructure Protection‘

Neben der USV, dem AEK und dem GÖPL stellt das ‚Austrian Programme for Critical Infrastructure Protection‘ (APCIP) für Österreich ein weiteres wichtiges Programm auf dem Weg zu einem WOGA dar. Dabei geht es auf gesamtstaatlicher Ebene um den Schutz („Corporate

Security') kritischer Infrastruktur durch ZMI. Die Initiative dazu kam von der EU in Form des ‚European Programme for Critical Infrastructure Protection‘ (EPCIP).⁹¹

Ergebnis

Als Fazit kann gezogen werden, dass in Österreich zunehmende Ambitionen in Richtung eines gesamtstaatlichen Ansatzes (WOGA) im Krisenmanagement festzustellen sind. Dabei ist jedoch noch ein langer Weg zu beschreiten. Es existiert kein mit den USA oder Großbritannien vergleichbares ‚3-D‘-Konzept in Österreich.⁹² Dort sind die Entwicklungsinstitutionen ‚United States Agency for International Development‘/USAID bzw. ‚Department for international Development‘/DfID staatlich organisiert. Sie können sich auf eine Vielzahl von Implementierungsorganisationen stützen, was mehr Steuerungskapazität erzeugt.⁹³ Ein ‚Whole of System Approach‘ (WOSA), in den auch nichtstaatliche Akteure institutionell eingebunden sind, erscheint unter den aktuellen Voraussetzungen kaum denkbar. Österreichische NGOs werden weiterhin autonom operieren und sich kaum in ein staatliches System bzw. in eine institutionelle Strategie „einspannen“ lassen.

Ein Trend zur verstärkten Vernetzung aller relevanten Akteure in Richtung ‚Konsultation‘ ist zu erkennen. Zunehmender Informationsaustausch z. B. in Form von Bestandsaufnahmen und Krisensitzungen sowie verstärkte Netzwerkbildung sprechen dafür: Anzuführen ist hier insbesondere die ‚Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Ent-

⁹¹ Vgl. http://www.esci.at/paper_room_2008/langer_presentation.pdf sowie <http://www.proadrias.isig.it/Documenti/EPCIP%20memo.pdf> (abgerufen am 10.7.2009).

⁹² Der Ansatz einer systematischen Kombination von ‚Defence, Diplomacy and Development‘ (3D) wird als innovative Möglichkeit für ESVP-Operationen zur Erzielung einer Basissicherheit in Krisenregionen gesehen und geht in Richtung eines Comprehensive Approach. Dieses Konzept stellt gleichsam den Versuch einer Verschränkung von Sicherheits- und Entwicklungspolitik auf operationeller Ebene dar. Vgl. auch den privatwirtschaftlich orientierten Konfliktlösungsansatz von Fürst, Ronny A./Sattelberger, Thomas/Heil, Oliver P.: *3D-Krisenmanagement*. Oldenburg 2007.

⁹³ Gespräch des Autors mit Peter Moitzi 2008.

wicklung' (OECD). Die OECD dient ihren 30 Mitgliedstaaten (u. a. Österreich) als Plattform für die Diskussion, Evaluation und Verbesserung ihrer Politiken. Von zentraler Bedeutung im Bereich der EZA ist dabei die Zusammenarbeit mit dem ‚Development Assistance Committee‘ (DAC), dem Entwicklungsausschuss der OECD.⁹⁴ Auch das ‚Network of Europeans for Electoral and Democracy Support‘ (NEEDS) bildet entsprechende Kapazitäten im Kontext von Wahlbeobachtungsmissionen, bei denen Personen mit zivilem wie auch militärischem Hintergrund zusammenarbeiten.

Die wachsende Wertschätzung von NGO-Fachwissen und Regionalexpertise auf österreichischer wie auf EU-Ebene sprechen für eine Annäherung ziviler und militärischer Akteure. Auf internationaler Ebene konnte dieser Trend – mit einigen Einschränkungen – bereits in einer Publikation des IFK am Beispiel des Zusammenwirkens der Akteure im Krisenmanagement für Afghanistan festgestellt werden.⁹⁵ Auch in Österreich erscheinen zivile und militärische Akteure zukünftig gleichsam zur Zusammenarbeit „verdammte“: Auf EU-Ebene fließen bereits 70-80% der relevanten Information über Einsatzregionen durch NGOs in dortige Entscheidungsprozesse ein.⁹⁶ Das deutet darauf hin, dass NGO-Expertise im zivilen EU-Krisenmanagement bereits fester Bestandteil von Organisationsplänen ist.

In der Praxis sollte die Informationsbereitstellung durch NGOs als wesentliches Element in einen WOGA einbezogen, aber nicht überbewertet werden. NGOs verfügen wie z. B. auch diplomatische Vertretungen und militärische Einrichtungen über Daten bestimmter Zielgruppen. Die Bildung gemeinsamer Prozessstrukturen sollte in diesem Kontext genauer geprüft werden – eine derartige Generierung und Nutzung von Fachexpertise wäre auch in Österreich anzustreben. Bisher verfügt jedoch nur das BMeiA mit der ADA über eine institutionalisierte Plattform, die über direkte bzw. offizielle Verbindungen zu NGOs verfügt und ausbaufähig wäre.

⁹⁴ Vgl. die ‚Paris Declaration on Aid Effectiveness‘ von OECD/DAC.

⁹⁵ Vgl. Feichtinger/Gauster 2008.

⁹⁶ Agathonos, Philipp, bei der ÖSFK-Konferenz 2008.

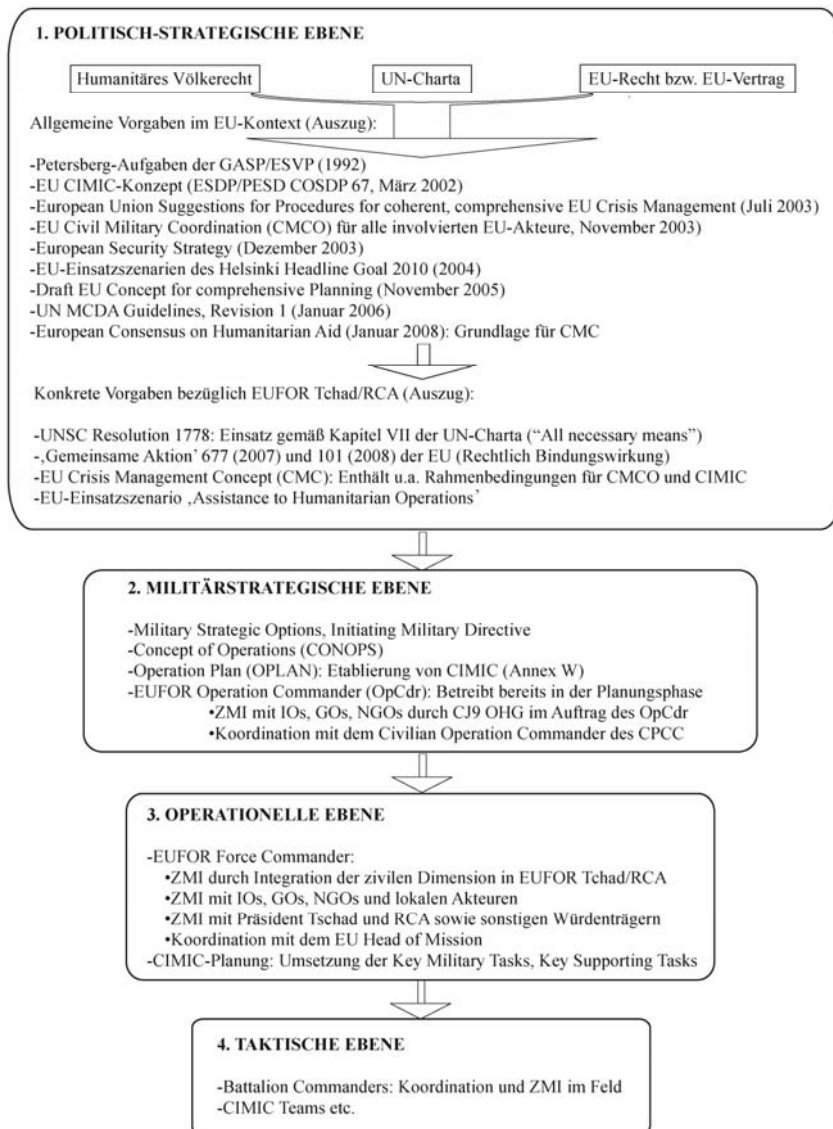
III. HAUPTTEIL 2 – Die Einsatzpraxis: Rahmenbedingungen und Wirkung zivil-militärischer Interaktion bei EUFOR Tchad/RCA

Grafik: Entscheidungsebenen und Wirkfaktoren

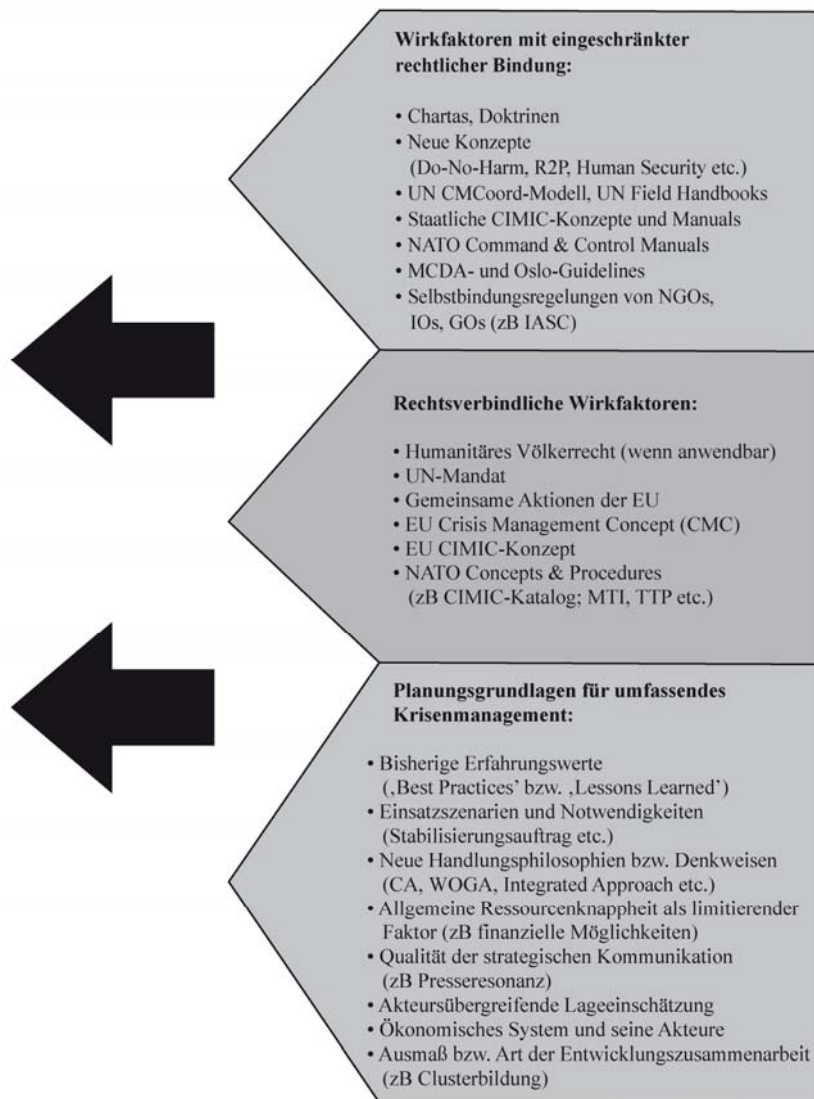
Der Stufenbau von Vorgaben, Regelungen und Implementierungsschritten im Kontext zivil-militärischer Interaktion wird in der Grafik auf folgender Doppelseite anhand der Entscheidungsebenen und Wirkfaktoren am Beispiel EUFOR Tchad/RCA dargestellt.

E N T S C H E I D U N G S E B E N E N

EUFOR Tchad/RCA



WIRKFAKTOREN



III/1 Rechtliche Rahmenbedingungen für zivil-militärische Interaktion⁹⁷

Die Region Tschad-Sudan-Zentralafrikanische Republik stellt ein regionales Konfliktsystem dar, deren einzelne Konflikte kaum voneinander getrennt werden können. Regionale Organisationen wie die Afrikanische Union haben nicht die Ressourcen zur Konfliktbearbeitung und eine gemeinsame afrikanische Position fehlt. Die Politiker in der Region sind sich der sehr unsicheren Situation im Süden des Sudan bewusst. Die verschiedenen Völker und Gemeinschaften sind schwer bewaffnet. Falls es zu einer Unabhängigkeit des Südsudan kommt, werden nicht nur Süd-Süd-Konflikte, sondern auch Grenzkonflikte mit den Nachbarstaaten wie Tschad sehr wahrscheinlich. Flüchtlingsströme kennen in diesem Konfliktsystem schon längst keine Grenze mehr. Die positive Prognose für den Sudan wäre eine ruhige Sezession des Südens oder eine Lösung des Problems. Falls der Sudan einen unabhängigen Süden anerkennt, werden alle anderen Staaten sofort folgen. Abyei ist eine strategisch ebenfalls sehr wichtige Region, in der Konflikte jederzeit ausbrechen können. Die Schlüsselakteure sollten dazu gebracht werden, miteinander zu reden.⁹⁸

In diesem fragmentarisch-kurz skizzierten Szenario stellte EUFOR Tchad/RCA mit rund 4000 Soldaten sowie ca. 20 zivilen Experten (Stand: Sommer 2008) die bisher größte Militäroperation der EU in Af-

⁹⁷ Für CIMIC im Tschad sind u. a. folgende Referenzen, die in den OPLAN EUFOR Tchad/RCA und seinem ‚AnnexW‘ aufgenommen wurden, relevant:

(1) *Concept de gestion de crise pour une éventuelle opération militaire dans l'Est du Tchad et dans le Nord-Est de la République Centrafricaine*, 12187/2/07 Revision 2, 10. September 2007.

(2) *Military Strategic Options for a Possible ESDP Operation in Eastern Chad and North-Eastern Central African Republic*, OPS 3901/1/07 Revision 1, 12. September 2007.

(3) *Initiating Military Directive to the EU Operation Commander for the EU Military Operation EUFOR Tchad/RCA*, 14154/07, 22. Oktober 2007.

(4) *CONOPS for the EU Military Operation EUFOR Tchad/RCA*, 29.10.2007.

(5) *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets (MCDA Guidelines)*, Revision 1, Januar 2006.

(6) *CIMIC Concept for EU-Led Crisis Management Operations*, 18. März 2002.

⁹⁸ Gespräch des Autors mit Gerald Hainzl, Mai 2009.

rika dar.⁹⁹ Der Einsatz dauerte offiziell vom 15.3. 2008 bis 15.3.2009 und basierte auf der UNSC-Resolution 1778 (2007). Diese hatte in der Situation in der Grenzregion von Sudan, Tschad und der Zentralafrikanischen Republik eine Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit im Sinne der UN-Charta erkannt.¹⁰⁰ Auch die EU betonte in ihrer ‚Gemeinsamen Aktion‘ 677 (2007), die eine Grundlage für EUFOR Tchad/RCA darstellt, die regionale Dimension der Krise. Die Resolution 1778 rief am 25.9.2007 die humanitär ausgerichtete ‚Mission des Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad‘ (MINURCAT) ins Leben, schaffte damit eine völkerrechtliche Grundlage und autorisierte die EU, EUFOR Tchad/RCA als zeitlich limitierten Assistenzeinsatz für MINURCAT zu veranlassen. Der Einsatztyp entspricht damit auch einem der fünf Einsatzszenarios für MCDA, die im ‚Helsinki Headline Goal 2010‘ angeführt sind – der ‚Assistance to Humanitarian Operations‘.¹⁰¹ Dadurch konnte die österreichische Beteiligung bei EUFOR Tchad/RCA auch ohne größere Widerstände durch den Hauptausschuss des Nationalrats gebracht werden.

EUFOR Tchad/RCA wurde im institutionellen Rahmen der ESVP durchgeführt und stellte im UN-Kontext die militärische Komponente der (zivilen) UN-Mission MINURCAT dar. Klar hervor geht auch, dass mit Ablauf eines Jahres nach dem offiziellen Beginn der Operation die Autorisierung des EUFOR-Einsatzes endet und in MINURCAT übergeführt werden soll, was mit 15. März 2009 umgesetzt wurde.¹⁰² Einige EU-Berater für MINURCAT verblieben auch nach Ablauf des Jahres im Einsatzraum. Somit handelte es sich bei EUFOR Tchad/RCA um eine Überbrückungsmission mit – politisch umstrittenem – humanitären Charakter.¹⁰³ Vom rechtlichen Standpunkt kann der humanitäre Charakter

⁹⁹ Vgl. Tigner, Brooks: *EU Identifies Capability Gap for Chad, CAR*. In: *International Defence Review*, 16. November 2007.

¹⁰⁰ Siehe Kapitel VII, Art 39 der UN-Charta.

¹⁰¹ Vgl. Kapitel II/6, Punkt B sowie <www.european-defence.com/pdf/2005abbott.pdf> (abgerufen am 25.3.2009), S. 7.

¹⁰² Siehe UNSC-Resolution 1778 (2007), Ziffer 6a unter <www.un.org/Doc/sc/unsc_resolutions07.htm> (abgerufen am 5.2.2009).

¹⁰³ Vgl. die Beantwortung der parlamentarischen Anfrage betreffend der ‚Anrechenbarkeit des Tschad-Einsatzes als Teil der österreichischen EZA-Leistungen angesichts so

im Oberbegriff für den Zweck der Resolution 1778 gefunden werden, der die ‚Bereitstellung humanitärer Assistenz‘ enthält.¹⁰⁴

Die völkerrechtliche Grundvoraussetzung für den Einsatz von EUFOR stellen die UNSC-Resolution 1778 und die ‚Gemeinsame Aktion‘ 677 (2007) und 101 (2008) dar. Die daraus abgeleiteten internen Wirkfaktoren stellen das ‚Crisis Management Concept‘ (CMC) und der OPLAN der EU für EUFOR Tchad/RCA dar, die vom Rat der EU genehmigt wurden. Damit wurden gleichzeitig auch die wichtigsten Rahmenbedingungen für die Aufgaben von EUFOR im CIMIC-Bereich geschaffen.¹⁰⁵ Eine CIMIC-relevante Vorgabe für EUFOR, die Rückkehr von ‚Internally Displaced Persons‘ (IDPs) zu schützen bzw. zu unterstützen, ist im CMC enthalten und unter der ‚Key Military Task‘ drei des OPLAN (s. u.) subsumierbar (siehe ausführlich in Kapitel III/4).¹⁰⁶

Im engeren Sinn gelten für EUFOR rechtliche Vorgaben der EU und der UNO. Im erweiterten Rechtsbereich werden Bestimmungen der NATO (siehe Kapitel II/3) herangezogen. Insbesondere sind hier aus dem NATO-CIMIC-Katalog die ‚Military Tasks for Interoperability‘ (MTI) und

gut wie nicht vorhandener Erhöhungen anderer EZA-Mittel‘ vom 18.4.2008 unter Zl. 4119/J-NR/2008 durch die damalige Bundesministerin für europäische und internationale Angelegenheiten.

¹⁰⁴ Vgl. Ziffer 1 der UNSC Resolution 1778 (2007).

¹⁰⁵ Vgl. § 11 CMC zum Thema CIMIC:

A particular attention should be brought to the CIMIC function during the operation. This one could contribute in an important manner to objectives of strength while establishing a network of information and exchange with the humanitarian actors, and while driving targeted manner and complementary of actions to the out of place people profit. A lucid and confident relation with the humanitarian actors will contribute to the success of the military operation, and would permit:

- (1) The collection of information on the humanitarian situation and security that the humanitarian actors would like to share;
- (2) A lucid perception by the humanitarian actors of the role of strength as well as the protection and the support that can be waited for some, if they ask for it;
- (3) A lucid perception by the military strength of the mandate, principles and actions of the humanitarian organizations;
- (4) The development within the strength of an appraisal on cooperation between humanitarian actors and military strength.

¹⁰⁶ Gespräch des Autors mit Peter Moitzi, Oktober 2008.

‚Tactics, Techniques and Procedures‘ (TTP) sowie ‚Civil Affairs‘-Dokumente (USA) zu nennen, die auf den ‚Best Practices‘-Erfahrungen der NATO beruhen (siehe Kapitel II/3).

Die entsprechende ‚Militärstrategische Option‘ für EUFOR wurde vom Rat der EU am 4.10.2007 beschlossen. In der Folge wurde die ‚Gemeinsame Aktion‘ 677 der EU zur Etablierung von EUFOR am 15.10. vom Rat der EU angenommen. Die ‚Initiating Military Directive‘ wurde vom ‚Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee‘ (PSK) am 23.10. ausgegeben. Das ‚Concept of Operations‘ (CONOPS) wurde von den teilnehmenden Staaten am 29.10. beschlossen. Nach der Annahme des Konzeptes durch die einzelnen Staaten wurde der OPLAN formuliert und akkordiert.

Eine wesentliche Vorgabe für den OPLAN mit hoher Relevanz für ZMI stellen die Oslo-Guidelines und die MCDA-Guidelines der UNO dar. Ein wichtiger Punkt aus diesen Regelungen ist, dass EUFOR Maßnahmen militärischer Befehls- und Zwangsgewalt nur im Extremfall (‚last resort‘) anzuwenden hat. Der OPLAN enthält im ‚Annex W‘ die detaillierten Regelungen für CIMIC.

Der von der UNO bzw. EU angestrebte ‚Military End State‘ besteht aus der Schaffung eines sicheren und geschützten Umfeldes (‚Safe and Secure Environment‘, SASE), das von den Regierungen des Tschad und der Zentralafrikanischen Republik selbst ohne Unterstützung einer internationalen Militärpräsenz erhalten werden kann. EUFOR sollte das sichere Umfeld durch Patrouillieren und Betreiben vorgeschobener Operationsbasen schaffen. Dieser Auftrag wurde von EUFOR durch die Formulierung von sieben militärischen Schlüsselaufgaben (‚Key Military Tasks‘/KMT) des OPLAN verfolgt:

- (1) Unterstützung bei der Schaffung von Sicherheit für MINURCAT.
- (2) Unterstützung bei der Schaffung von Sicherheit im Einsatzraum, um die Arbeit der Humanitären Akteure zu ermöglichen.
- (3) Unterstützung bei der Schaffung der Voraussetzungen für die freiwillige Rückkehr von IDPs, insbesondere in der Dar-Sila-Region.

- (4) Unterstützung bei der Schaffung der Voraussetzungen für langfristigen zivilen Wiederaufbau und Entwicklungsmaßnahmen, die für die Rückkehr der IDPs notwendig sind.
- (5) Unterstützung bei der Gewährleistung von Sicherheit für gefährdete Zivilisten, insbesondere von Flüchtlingen und IDPs.
- (6) Verhinderung grenzüberschreitender Bewegungen von bewaffneten Gruppen vom Sudan über RCA in den Tschad und umgekehrt.
- (7) Durchführung von militärischen Informationsaktivitäten in Sinne der EU Informationsstrategie (INFO OPS).¹⁰⁷

Für ZMI sind v. a. die Aufgaben eins bis fünf sowie die beiden ‚Key Supporting Tasks‘ (1) Bereitstellung logistischer, infrastruktureller und technischer Unterstützung für MINURCAT sowie (2) die Unterstützung des Internationalen Strafgerichtshofes nach entsprechenden Vereinbarungen relevant. Somit verbleiben für EUFOR als rein militärische Aufgaben „nur“ die KMT sechs und sieben. ZMI spielte für EUFOR Tschad/RCA daher eine dominierende Rolle im Rahmen der Auftragserfüllung.

¹⁰⁷ Siehe UNSC Resolution 1778 (2007), Ziffer 1 (Beginn des operativen Teiles der Resolution). Diese enthält weiters umfassende Befugnisse und Aufgaben (siehe Ziffer 6) für EUFOR inklusive Regelungen für den lebensgefährlichen Waffengebrauch. Vgl. weiters die ‚Gemeinsame Aktion‘ 677 (2007), Ziffer 4.

III/2 Die Relevanz zivil-militärischer Interaktion für Akteure im Einsatzraum

CIMIC im Tschad wird von den Vorgaben des OPLAN, aber auch von den besonderen Rahmenbedingungen des EUFOR-Einsatzes maßgeblich beeinflusst. Bemerkenswert ist, dass der Frauenanteil bei EUFOR mit rund 300 Personen (v. a. von französischer Seite) sehr hoch und auch für die Wirkung von CIMIC von Relevanz war. Von militärischer Seite wurde als ‚CIMIC-End State‘ im Sinne des OPLAN die Schaffung eines sicheren und geschützten Umfeldes angestrebt, in dem IOs, GOs und NGOs in der Lage sind, unbehindert humanitäre Hilfe im Einsatzraum zu leisten. Im Fokus stand dabei die (militärische) Fähigkeit, (1) ein Umfeld zu schaffen, das die freiwillige Rückkehr von IDPs ermöglicht und (2) humanitäre Hilfe mit entsprechenden Mitteln und Fähigkeiten zulässt. Der CIMIC-End State wurde dabei v. a. durch die Initiativen des Force Commanders Jean-Philippe Ganascia gefördert.¹⁰⁸

Frankreich stellte als stärkste militärische Kraft die Führungsnation bei EUFOR und verfolgte damit einerseits eigene geostrategischen Ambitionen in der Region; andererseits konnte es dabei auch seine langjährigen Erfahrungen vor Ort bei EUFOR einbringen: So befindet sich in Lyon seit 2002 ein Zentrum für ZMI. Französische CIMIC-Teams sind weltweit aktiv und sind seit 2004, als die ersten IDP-Ströme im Tschad auftraten, auch bei der Operation ‚Epervier‘ als Informationslieferanten aktiv. Die „Freundschaftsverträge“, die Frankreich mit dem Ende seiner kolonialen Aktivitäten 1960 z. B. mit dem Tschad zu seinen Gunsten abgeschlossen hatte, wirkten sich positiv im Sinne der Handlungsfreiheit bei CIMIC-Aktivitäten aus – lange bevor EUFOR aktiv wurde. Ohne Zweifel profitierte nicht nur EUFOR von Frankreichs Erfahrungen in Afrika, sondern auch die EU als Krisenmanager selbst.

Seitens der UNO arbeiteten im Sommer 2008 ca. 160 internationale und 360 nationale Mitarbeiter (v.a. bei UNHCR und OCHA) in der Region. Ca. 70 NGOs im Einsatzraum umfassten ca. 460 internationale und 760 nationale Mitarbeiter. Wesentlich für das zivile Krisenmanagement in

¹⁰⁸ Kommentar von Peter Moitzi, Oktober 2008.

der Einsatzregion war das UNHCR als Hauptakteur neben dem IKRK und der OCHA. UNHCR koordinierte u. a. die Projektarbeit (vergleichbar mit ‚Nachbar in Not‘-Projekten am Balkan in den 1990er-Jahren) und arbeitete – nach außen – nicht mit dem Militär zusammen. Im Innenverhältnis wurde ZMI in unterschiedlichen Ausmaßen betrieben.

Spannungsfelder traten vor allem deshalb auf, weil zivile Akteure die Interaktion mit dem Militär bei humanitärer Hilfe deutlich limitiert sehen: Humanitäre Hilfe stellt im Sinne von IKRK, UNHCR oder OCHA kein Instrument zur Krisenbewältigung dar und sollte – im Idealfall – nicht politisch instrumentalisiert werden. Daher sei es nach Meinung einer EU-Vertreterin ein Fehler gewesen, EUFOR Tchad/RCA als ‚Humanitäre Operation‘ zu bezeichnen, da die Ziele der Humanitären Hilfe oft nicht deckungsgleich mit den politisch/militärischen Zielen von intervenierenden Streitkräften sind. Im Vorfeld von EUFOR habe es sehr gute Gespräche zwischen den eingesetzten Streitkräften und den Hilfsorganisationen gegeben. Der CIMIC-Ansatz der Streitkräfte sei jedoch ein falscher gewesen, da man versucht habe, zivile Akteure durch das Militär zu koordinieren.¹⁰⁹ Wichtiger wäre es nach Meinung des IKRK, eine gute Gesprächsbasis aufzubauen und auf künstliche Über- und Unterordnungsversuche zu verzichten.¹¹⁰

Demgegenüber ist festzuhalten, dass EUFOR Tchad/RCA durch den Operations Commander Patrick Nash ab September 2007 in Paris mehrere Arbeitsgespräche mit zivilen Organisationen abhielt. In diesen Gesprächen wurde auf die strikte Aufgabenteilung militärischer und humanitärer Aufgaben Wert gelegt. Die Rolle von CIMIC als Vermittler wurde unterstrichen. Auch im Einsatzraum war ZMI ein Gegenstand ständiger Diskussion im Rahmen der wöchentlichen CIMIC- und Sicherheitsbesprechungen.¹¹¹

¹⁰⁹ Nason, Joachime, EU-Humanitarian Aid Department (ECHO). In: Rehr, Jochen: *Humanitäre Hilfe ist kein Instrument zur Krisenbewältigung*. Der Soldat Nr. 8/2008, S. 3.

¹¹⁰ Lacourt, Martin, IKRK, ebenda.

¹¹¹ Peter Moitzi im Gespräch mit dem Autor, März 2009.

Betrachtet man die Arbeitsweise ziviler Akteure, verfolgen diese oft mehrjährig aufgesetzte humanitäre Programme und halten sich als Einzelperson länger in der Region auf als militärische Entscheidungsträger, was grundsätzlich als positiv zu bewerten ist. Kritiker führen an, dass diese durch zivile Akteure immer wieder als Argument vorgebrachten mehrjährigen humanitären Programme zu relativieren seien, da diese Programme genau so lange laufen wie dafür Geld vorhanden ist – in der Regel ca. drei Jahre. Auch staatliche Entwicklungshilfeprogramme würden oft vor dem Eintreten eines Entwicklungserfolges enden und daher zu kurz greifen: Im Extremfall ziehen zivilen Akteure (aber auch z. B. private Sicherheitsakteure) von einer medial verwertbaren und damit Geld bringenden Katastrophe zur nächsten, wenn die Geldflüsse schwächer werden (z. B. vom Kosovo nach Afghanistan).¹¹²

Mit der Einsetzung eines speziellen Repräsentanten der UNO im Tschad und der damit einhergehenden Einfügung einer zusätzlichen Entscheidungsebene gestaltete sich die Abstimmung der Aufgabenbereiche v. a. zwischen UNHCR und OCHA als problematisch.¹¹³ Um Unstimmigkeiten und Ineffizienzen unter den humanitären Organisationen zu minimieren, arbeitete das IASC im Sinne seiner Mitglieder und im Auftrag der UNO einen ‚Cluster Approach‘ für die Region aus.¹¹⁴ Durch die mehr oder weniger bindenden Vorgaben dieses Ansatzes und der damit verbundenen spezifischen Aufgabenverteilung gilt die Region auch nach Ende von EUFOR als „Testmodell“ für diesen neuen Ansatz, der rechtliche Relevanz im Kontext von ZMI aufweist.

Humanitäre Akteure werden nach diesem Schema in elf Sektoren (‚Global Clusters‘) wie etwa Schutz, Nahrung, Wasser, Sanitäre Anlagen etc. eingeteilt, wobei für jeden Bereich ein ‚Cluster Lead‘ bestimmt wird. Für die Führungsorganisation gilt der Grundsatz ‚Port of first Call and Provider of last Resort‘. UNHCR war für die ‚Externally Displaced Persons‘ (EDPs) und OCHA für die IDPs verantwortlich. Diese Aufteilung hatte sich bewährt.

¹¹² Kommentar von Edgar Wallig.

¹¹³ Kommentar von Peter Moitzi.

¹¹⁴ Ergebnisse des IASC Principals Meeting in Genf, Dezember 2005.

Für UNHCR als Leiter des Protection-Clusters ergaben sich Vorteile für das IDP- und EDP-Management. Der neue Ansatz machte es dem leitenden humanitären Koordinator der UNO im Tschad, Kingsley Amani, einfacher, im Problemfall die verantwortliche Organisation zu identifizieren. Weiters sind laut Eliane Duthoit von OCHA die Projekte nunmehr formalisierter bzw. strukturierter und die Bindungswirkung der Clusters ist im rechtlichen Sinne stärker. Kritiker (z. B. das ‚International Rescue Committee‘) bezeichnen den Ansatz als ‚Werkzeug der UNO‘, der nur ‚top-down‘ orientiert sei und dem die ‚bottom-up‘-Dimension fehle.¹¹⁵

Spannungsfelder im Bereich ZMI sind somit auch im internationalen Engagement im Tschad genauso unübersehbar wie die zunehmende Interaktion der Akteure auf allen Ebenen, was als überwiegend positiv zu bewerten ist.

¹¹⁵ Vgl. <www.globalsecurity.org/military/library/news/2008/01/mil-080123-irin03.htm> (abgerufen am 13.3.2009).

III/3 CIMIC und Projektmanagement im Spannungsfeld

Die Durchführung von CIMIC zur militärischen Auftragsunterstützung gestaltet sich in den Einsatzregionen sehr unterschiedlich und ist von den jeweiligen Rahmenbedingungen abhängig. So besteht CIMIC bei der ‚Kosovo Force‘ (KFOR) u. a. aus humanitärer Hilfe in Form von Projektarbeit durch das Militär. Projekte machen dort 90% des Aufgabenspektrums von CIMIC aus, was deutlich macht, wie sich die Bandbreite von CIMIC mittlerweile vergrößert hat.¹¹⁶ In Afghanistan wiederum verschwimmen zivile und militärisch geführte sowie kurz-, mittel- und langfristige Projekte zu einem undurchsichtigen, kaum koordinierbaren Konglomerat internationaler Anstrengungen. In beiden Regionen wurden bisher – insbesondere aus wirtschaftlicher Sicht – kaum Erfolge erzielt, was sich auch in den Perzeptionen der jeweiligen lokalen Bevölkerung widerspiegelt.¹¹⁷

EUFOR war als kurzfristig angelegte Operation strukturell anders aufgesetzt als Operationen mit offenem Ende wie KFOR und ISAF. CIMIC-Projekte wurden von EUFOR gemäß CMC-Konzept bzw. OPLAN nur dann selbst durchgeführt, wenn keine zivilen Organisationen in der Region präsent waren bzw. präsent sein konnten. Da im Tschad Dutzende Hilfsorganisationen präsent sind, führen diese primär das Projektmanagement durch. Damit werden zivile Aufgaben, insbesondere Projekte aller Art, weitgehend von den Akteuren durchgeführt, die am meisten davon verstehen. Das Militär erscheint dabei von nicht-militärtypischen Aufgaben entlastet und konnte sich auf seine Kernaufgaben konzentrieren. Tatsache ist, dass EUFOR in den ersten Monaten der Operation im Rahmen der humanitären Assistenz zwei Flughäfen, Straßen und Camps im Sinne der MCDA Guidelines (‚Infrastructure Support‘; Punkt 2) errichtet hatte. Bis Ende Mai 2008 wurden ca. 80 Mio. € in die entsprechende Infrastruktur (ohne Projektcharakteristik) investiert. Dabei handelte es sich nicht nur um die kurzfristige Errichtung militärisch wie

¹¹⁶ Interview mit Edgar Wallig, August 2008.

¹¹⁷ Siehe Ergebnisse/Empfehlungen des IFK-Workshop ‚Economic Impacts of Crisis Response Operations‘ an der LVAK, Wien, Oktober 2008.

zivil notwendiger Einrichtungen, sondern auch um die Schaffung von nachhaltigen Arbeitsplätzen für die lokale Bevölkerung.

Die Projektarbeit der internationalen CIMIC-Elemente von EUFOR – zwei französische, ein irisches und ein polnisches CIMIC-Team waren im August 2008 im Einsatzraum präsent – sollte sich nach den Vorgaben des OPLAN vorerst auf Quick Impact Projects („QIPs“) beschränken. Derartige Projekte mit (zumindest erhoffter) schneller Wirkung waren grundsätzlich vorgesehen, um die Akzeptanz internationaler Truppen zu erhöhen und die Verbindungsarbeit zu den zivilen Akteuren wie UNHCR (zuständig u. a. für die EDPs und das Betreiben der Flüchtlingscamps) oder OCHA (zuständig u. a. für die IDP-Lager) zu stärken.¹¹⁸ Der dafür vorgesehene (geringe) Finanzrahmen grenzte den Spielraum von QIPs entsprechend den o. a. Vorgaben des OPLAN stark ein. Bis Mitte 2008 wurden seitens EUFOR keine kurzfristig angelegten Projekte durchgeführt, da sich humanitäre Akteure vor Ort ausdrücklich gegen eine derartige „Einmischung“ in zivile Belange aussprachen und EUFOR hier einlenkte. So wurde vom Force Commander ein „nationales Projektverbot“ verhängt. Ein derartiger Befehl bedarf der Zustimmung des operationellen HQ in Paris, das v. a. das polnische Kontingent im Sinne eines Konsens mit zivilen Akteuren – gestützt auf den OPLAN – dazu bewegen musste, auf Projektarbeit zu verzichten. Ab Sommer 2008 wurden wieder zivile Projekte auf bilateraler Basis durchgeführt, wobei sich deren Zahl zwischen acht und 15 bewegte. Damit wurde es für europäische Staaten wieder leichter, nationale Ambitionen zu verfolgen.¹¹⁹ Die Durchführung mittel- bis langfristiger Projektarbeit war v. a. der EU-Kommission als Geldgeber, die einen grundsätzlichen Zeitraum von zwei Jahren für einzelne Projekte vorsieht, und weiteren IOs, GOs und NGOs vorbehalten.

Die Initiativen und Visionen des Kommandanten von EUFOR konkretisierten rechtliche Vorgaben für CIMIC durch den OPLAN bzw. ersetz-

¹¹⁸ Kommentar von Edgar Wallig.

¹¹⁹ Kommentar von Peter Moitzi.

ten diese sogar zum Teil (siehe Kapitel III/4).¹²⁰ Dabei stand eine zivil-militärische Aufgabenteilung im Sinne der Übernahmen von jeweiligen Kernaufgaben („Wer kann was besser?“) und weniger das Bedürfnis von EUFOR, diverse Projekte als „erfolgreich geleistete Arbeit“ im Entsendestaat zu präsentieren (wie es z. B. in Afghanistan oft der Fall ist), im Vordergrund.¹²¹

¹²⁰ Als Beispiel ist die persönliche Kontaktaufnahme des Force Commander mit allen relevanten Akteuren in kritischen Situationen (und darüber hinaus) zu nennen.

¹²¹ Vgl. Gauster 2008.

III/4 Erfahrungswerte Österreichs im Rahmen von CIMIC im Tschad

A. Die politisch/militärstrategische Dimension von CIMIC im Tschad

„Ich bin nichts ohne meinen Stamm und mein Stamm ist nichts ohne mich“¹²²

EUFOR Tchad/RCA operierte im Rahmen eines ‚Complex Emergency‘ im Sinne der MCDA Guidelines, die durch deren Aufnahme in den OPLAN in Geltung traten. Somit war eine Bindungswirkung der MCDA Guidelines gegeben, die auch die tägliche ZMI im Feld beeinflusste. Der Schutz der humanitären Akteure innerhalb des Konfliktsystems in der Einsatzregion stand dabei im Vordergrund. Ein unmittelbarer Notfall („Disaster Relief“ im Sinne der Oslo Guidelines) im engeren, zeitlichen Sinne lag nicht vor, da IDPs und EDPs in der Region bereits zumindest seit 2004 aufgetreten sind. Dazu kommt, dass die UNO und insbesondere Frankreich bereits seit langem in der Region aktiv bzw. ambitioniert waren. Durch die zeitliche Limitierung von EUFOR Tchad/RCA auf ein Jahr (15.3.2008 bis 15.3.2009) unterschieden sich die Rahmenbedingungen für ZMI deutlich von anderen Missionen von unbestimmter Dauer (z. B. ISAF oder KFOR).¹²³ Die Auswirkungen des militärischen Vorgehens bei zeitlich limitierten Operationen lassen sich dabei insbesondere in der politischen Handhabung der Erwartungshaltungen („Expectation Management“), der Exit Strategy und beim Stil von ZMI festmachen. Auf letzteren soll hier näher eingegangen werden.

¹²² Afrikanisches Sprichwort, das als Metapher für das Potential und die Methode von CIMIC bei EUFOR Tchad/RCA steht. Das Sprichwort stammt aus der Recherche von Peter Moitzi, der 2007/08 als ACOS CJ9 bei EUFOR Tchad/RCA im Einsatz war. Der Autor führte mit ihm ein ausführliches Interview. Seine wesentlichen Aussagen sind in diesem Kapitel verarbeitet.

¹²³ Vgl. Gemeinsame Aktion der EU 2007/677/GASP, Präambel, Ziffer 9 sowie Art 15, Abs 2.

Problematisch erschien im Kontext der CIMIC-relevanten militärischen Schlüsselaufgaben, wie die Ambitionen von EUFOR auf politischer Ebene dargestellt bzw. transportiert wurden. So hatte das gesamte Vorgehen von EUFOR in ‚Abstimmung‘ (siehe Definition im Abschnitt I/2) mit der Regierung im Tschad bzw. in der Zentralafrikanischen Republik zu erfolgen. Dieser Umstand erschien für EUFOR oft nicht praktikabel (siehe Punkt 6a der UNSC Resolution 1778), da Abstimmungen oft mit Einschränkungen in der Handlungsfreiheit verbunden sind. Hier trat das Phänomen völlig unterschiedlicher Perzeptionen der Hauptakteure auf: Die Regierung im Tschad war der Ansicht, dass sie über EUFOR verfügen konnte, während für EUFOR klar war, beinahe völlige Handlungsfreiheit in der Einsatzregion zu genießen.

Dieses grundlegende Missverständnis, entstanden v. a. durch unkoordinierte politische Agitationen, konnte durch den Operations Commander und den Force Commander EUFOR positiv beeinflusst werden. In der entscheidenden Frage, ob EUFOR oder zivile Akteure für die Rückführung der IDPs verantwortlich sind, konnte der Force Commander durch persönliche Gespräche u. a. mit UNHCR und NGOs einen Kompromiss hinsichtlich eines abgestimmten Vorgehens erreichen: Die oberste Prämisse für den Force Commander stellte das Streben nach Konsens auf allen Ebenen dar. Insgesamt erscheinen die Regelungen des OPLAN ausreichend und bieten einen Rahmen, innerhalb dessen Aufträge im Sinne der Freiheit der Durchführung durchgeführt werden können. ‚Key Leader Engagement‘ in Form persönlicher Interventionen durch den Kommandanten sowie hohes Verständnis für die zivile Dimension ist – unabhängig von den Vorgaben des OPLAN – unabdingbare Voraussetzung für die Wirksamkeit des Vorgehens seitens EUFOR.

B. CIMIC im Tschad auf operativer Ebene

Bei EUFOR Tchad/RCA standen mehrere CIMIC-Teams zu je drei bis fünf Personen im Einsatz. Österreich stellte keine Teams, sorgte jedoch u. a. mit Spezialkräften für deren Sicherheit: Die Führung des ‚Special Operations Component Command‘ bei EUFOR Tchad/RCA erfolgte durch Österreich. Oberst des Generalstabes Heinz Assmann übernahm

als Kontingentskommandant damit die Führung aller EUFOR-Spezialeinsatzkräfte vor Ort – ein Ausdruck des Vertrauens und der Wertschätzung für die Arbeit des ÖBH im Rahmen von EUFOR. Im CIMIC-Bereich war das österreichische Kontingent mit einem Offizier als ACOS CJ9 sowie einem Unteroffizier vertreten. Die wesentliche Aufgabe bestand dabei auf operationeller Ebene in der Integration der zivilen Dimension – ein wesentliches Element im Planungsprozess und in der Folge für die Operation selbst. CJ9 ist demnach die Stelle, die CIMIC-relevante Agenden einbringt. Dazu kommen noch CJ3, CJ4 und CJ5, wobei vor allem das zivil-militärische Ressourcen-Management im Rahmen von CJ4 eine wesentliche Rolle im Planungsprozess spielte.

Die Vorgaben des OPLAN bezüglich CIMIC (rechtliche Dimension) wurden dabei durch ‚Operations Orders‘ (OpsO) des Force Commander umgesetzt. Aus den OpsO wurden wiederum ‚Joint Coordination Orders‘ ausgearbeitet (so ist z. B. ein bestimmter Auftrag in der Regenzeit anders zu erfüllen als in der Trockenzeit). Aufgaben im Rahmen von CIMIC wurden somit oft direkt durch den Force Commander in enger Zusammenarbeit mit den politischen, rechtlichen und landeskundigen Beratern wahrgenommen, um dem notwendigen Abstimmungsbedarf mit zivilen Akteuren gerecht zu werden.¹²⁴

Die Integration der zivilen Dimension bei EUFOR zeigte für das CIMIC-Element insbesondere auch die Notwendigkeit, bedarfsgerechte Feldforschung zu betreiben, um Entscheidungsgrundlagen bereitstellen zu können. Wichtige Forschungsfragen, die teilweise beleuchtet werden konnten, betrafen die Perzeption der IDPs und EDPs über die persönliche Sicherheit („Human Security“) oder die sozialen Mechanismen von Ethnien auf lokaler Ebene („Micro-Ethnic Village Patterns“). Die Frage „Wie funktioniert ein Dorf im Tschad?“ ist ein wichtiges Element militärischer Planung, das durch CIMIC-Aktivitäten bereitgestellt werden kann. Klar ist, dass dabei die Einbindung von Experten (z. B. Ethnologen etc.) Sinn machen würde, um die komplexen Zusammenhänge in die militärische Entscheidungsfindung einfließen zu lassen. Dazu gehört auch die Feststellung des Beziehungsgeflechts der lokalen Bevölkerung,

¹²⁴ Siehe auch Kapitel II/4.

was viel Zeit in Anspruch nimmt und im Spannungsfeld zu HUMINT steht. Gleichzeitig geht es dabei auch um die Identifikation der Faktoren, die fragile lokale Sozialarchitekturen gefährden, wie z. B. Wasserknappheit etc. Wesentlich erscheint für das Krisenmanagement im Tschad auch die Frage nach Mechanismen, die die Bevölkerung dazu bewegen, ihren ursprünglichen Ort nicht zu verlassen.¹²⁵ Zielgerichtete CIMIC-Aktivitäten können in diesem Kontext einen Beitrag leisten, um inter-ethnische Auseinandersetzungen bzw. kriminelle Aktivitäten nachzuvollziehen und einzudämmen zu können.

C. Die taktische Ebene und Evaluierung von CIMIC

Auf taktischer Ebene wurden CIMIC-Aktivitäten durch ‚Fragmentary Orders‘ (FRAGO) im Rahmen von ‚Active Liaison‘, ‚Assessment of the Civilian Situation‘ und ‚Humanitarian Assistance‘ im Sinne der MCDA Guidelines umgesetzt.¹²⁶ Verbindungsaufgaben (z. B. zu MINURCAT oder zur Regierung des Tschad) wurden durch den leitenden Verbindungsoffizier von CIMIC, der unmittelbar dem Force Commander unterstellt ist, durchgeführt. Verbindungsoffiziere tragen daher wesentlich zur Integration der zivilen Dimension bei. CIMIC auf unterster Ebene wiederum leistet als Teil der militärischen Auftragserfüllung einen wesentlichen Teil zur operationellen Fähigkeit von EUFOR.¹²⁷

Im Wesentlichen wurden von EUFOR Sicherheitsleistungen verlangt. So konnte EUFOR die humanitären Akteure gemäß OPLAN durch Objektschutz, Sicherung von Bewegungslinien sowie Informationen über die Sicherheitslage unterstützen. Die Aufgabenverteilung war im OPLAN im Sinne der MCDA Guidelines geregelt – somit wurde keine direkte Assistenz bereitgestellt. Leistungen von EUFOR in diesem Kontext (siehe Kapitel II/2) waren auch kaum nötig. Nahrungsmittelverteilungen sind – wenn angebracht – Aufgabe ziviler Akteure. Indirekte Unterstüt-

¹²⁵ Gespräch des Autors mit Yngrots, Svante (Emergency Officer bei UNHCR). Genf, 10.2.2009.

¹²⁶ Vgl. die Definition von Humanitarian Assistance in den MCDA Guidelines, S. 3, Nr. 2.

¹²⁷ Kommentar von Peter Moitzi.

zung durch EUFOR ist bei Bedarf möglich. So wurden bei Notfällen (Last Resort) im geringen Umfang (Luft-) Transporte von Medikamenten etc. durchgeführt. Die Bereitstellung infrastruktureller Unterstützung (z. B. Brückenbau) stellte gemäß OPLAN für EUFOR ebenfalls eine Aufgabe im Sinne der MCDA Guidelines dar.

Vom militärischen Standpunkt ist jedoch auch zu bedenken, dass die Befolgung des ‚Last Resort‘-Prinzips der MCDA Guidelines durch die militärische Operation zu einer Schadenserhöhung führen kann, vergleichbar mit einem so genannten „letzten Aufgebot“ vor der absehbaren Kapitulation. Das wurde von Teilen der humanitären Akteure bereits erkannt.¹²⁸

Gegenseitige Wertschätzung durch Kommunikation bzw. Erfahrungsaustausch im Rahmen von ZMI über die jeweiligen Potentiale zur Krisenbewältigung war wesentlich für ein kohärentes Vorgehen der Akteure. Eine geregelte Arbeitsbasis erscheint vor allem dann wichtig, wenn Unstimmigkeiten zwischen Zivilisten und dem Militär zu bewältigen sind, wie sie z. B. beim Thema IDP-Rückführung durch EUFOR aufgetreten sind. So legten humanitäre Akteure besonderen Wert darauf, die Rückführung der IDPs selbst und somit weitgehend ohne Unterstützung von EUFOR durchzuführen, wie es die MCDA Guidelines in Punkt 28ff vorsehen (‚Avoiding Reliance on Military Resources‘). Dies lässt den Schluss zu, dass die zivilen Akteure, allen voran die UN-Organisationen, über ausreichend gute Logistik verfügen und EUFOR sich somit mehr auf die sieben militärischen Kernaufgaben konzentrieren konnte. Gleichzeitig hatten die humanitären Akteure die Möglichkeit, sich von EUFOR sinnvoll abzugrenzen und zivil-militärische Linien entsprechend der MCDA Guidelines selbst zu bestimmen.

Kriterien zur Messung des Erfolges von CIMIC sind schwer auszuma-
chen und geben, wenn anwendbar, keinesfalls erschöpfende oder ver-
lässliche Auskunft über den Erfolg gewisser Maßnahmen. Der ‚Body
Count‘ im Irak oder die Zählung zurückgekehrter Flüchtlinge in das Ko-
sovo stellten Ansätze dar, die Wirkung militärischer Maßnahmen zu

¹²⁸ Kommentar von Edgar Wallig.

messen bzw. zumindest zu erfassen. Bei EUFOR kann der Erfolg anhand der Umsetzung der ‚Key Military Tasks‘ (siehe Kapitel III/1) vorgenommen werden. Für die Evaluierung von CIMIC sind daher insbesondere folgende Aufgaben relevant:

- (1) Die Unterstützung der Schaffung der Voraussetzungen für die freiwillige Rückkehr von IDPs;
- (2) die Unterstützung der Schaffung der Voraussetzungen für langfristigen zivilen Wiederaufbau und Entwicklungsmaßnahmen sowie
- (3) der Schutz von gefährdeten Zivilisten, insbesondere EDPs und IDPs.

D. Nachlese zu EUFOR Tchad/RCA aus afrikanischer Perspektive¹²⁹

Die Sichtweise afrikanischer Experten auf EUFOR Tchad/RCA ist durchwegs als vorsichtig und kritisch zu beurteilen. Eine gewisse Zurückhaltung, was den Nutzen von EUFOR betrifft, ist erkennbar. Positiv wird der Einsatz dann beurteilt, falls ihn nicht ein Land für seine Interessen benutzt. Er ist hilfreich, weil die Hilfe benötigt wird, daher scheint er nicht falsch zu sein. Allerdings können die Probleme nicht von einer Organisation alleine gelöst werden. Die Afrikanische Union heißt Partnerschaften und (finanzielle, personelle und materielle) Unterstützung grundsätzlich willkommen.

Eine gewisse Vorsicht ist von regionalen Akteuren gegenüber Frankreich erkennbar. Mehrfach wurde geäußert, dass Frankreich mit EUFOR Tchad/RCA eine französische Intervention europäisiert hat. Eine Frage stellt sich aus afrikanischer Sicht: War EUFOR nur eine Exit-Strategie Frankreichs? Das militärische Dispositiv Frankreichs wäre bei einem Rückzug von 1000 Soldaten aus der Region kaum betroffen, der innenpolitische Erfolg in Frankreich aber enorm. In diesem Fall wäre Frankreich der große Gewinner. Die französische Politik wird sich allerdings schrittweise anpassen, da die anderen Mitgliedsstaaten der EU als Gegengewicht fungieren werden.

¹²⁹ Dieses Kapitel beruht auf einem Gespräch des Autors mit Gerald Hainzl im Mai 2009, der kurz zuvor eine Fact Finding Mission in Äthiopien durchgeführt hatte.

Es wird als notwendig erachtet, das große Bild im Auge zu behalten und EUFOR in diesen Kontext zu stellen. EUFOR hatte eine stabilisierende Rolle, Afrika hat weder die Ressourcen noch die Logistik. Externe Streitkräfte können daher Stabilität bringen, falls sie unparteiisch sind. EUFOR an sich wird positiv betrachtet, allerdings wird die Frage nach dem Nutzen gestellt. Stabilität ist notwendig und Präsident Deby wurde gestärkt. Aus strategischen Gründen haben sowohl die EU als auch China, Russland etc. die These „gekauft“, dass die Krise im Tschad vom Sudan exportiert wurde und der Tschad nur einen relativ unbedeutenden Anteil daran hat. Deby hat durch EUFOR Legitimität erhalten und ist dadurch nicht gezwungen, mit den Rebellen zu verhandeln. Wo liegen die politischen Anreize für Deby, demokratische Reformen einzuleiten? Die EU hat in diesem Kontext nur bedingten Einfluss. Die Implementierung liegt nun beim tschadischen Parlament. EUFOR war dann eine gute Sache, wenn die EU in der Folge auch Druck auf Präsident Deby ausübt, der mit der Opposition nur eine minimale Übereinkunft eingegangen ist.

Das Thema sollte nicht die Nachfolge von Deby, sondern das politische System insgesamt sein, wenn das Ziel politische Stabilisierung ist. Deby garantiert regionale Stabilität. Wäre sein Regime gefallen, wären möglicherweise andere in der Region ebenfalls gefallen. Ziel muss es sein, Stabilität zu schaffen, d. h. Deby zu stärken und ihn zum Dialog zu zwingen. Deby hat den innertschadischen Machtkampf gewonnen. Deshalb sollte er unterstützt werden, allerdings nicht bedingungslos. Die Schwäche von Deby ist das Fehlen von Legitimität. Es sollte daher Druck ausgeübt werden, dass alle bisher unterzeichneten Abkommen auch tatsächlich umgesetzt werden. Eine Möglichkeit wäre, alle diese Abkommen konsolidiert zusammenzufassen.

Es gibt mehrere Akteure, die Einfluss auf die Entwicklungen im Tschad haben:

- (1) Libyen möchte in der Region als Gestaltungsmacht auftreten und ist daher ein entscheidender Akteur.
- (2) Verschiedene politische Abkommen und Verpflichtungen, die der Tschad eingegangen ist, geben der EU die Chance, Druck auf Deby auszuüben.

(3) Gabun und Republik Kongo übten Druck auf Frankreich aus, Deby zu helfen. Dies könnte als Allianz der Bequemlichkeit („Alliance of Convenience“) angesehen werden.

Dennoch bleiben einige Fragen offen:

- (1) Wie können politische Entscheidungen bis auf die Ebene der Soldaten und Kämpfer in der Region gebracht werden?
- (2) Wer kann die arabischen Gruppen im regionalen Konfliktsystem gewinnen?
- (3) Agiert die Opposition opportunistisch?

IV. CONCLUSIO

Festzustellen ist, dass rein militärische Kapazitäten bzw. Ansätze zur Krisenbewältigung (z. B. wachsende militante oppositionelle Kräfte in schwer kontrollierbaren Regionen wie in Afghanistan, Pakistan oder im Tschad) längst nicht ausreichen, um zu internationaler Sicherheit und Stabilität in der Peripherie der EU beizutragen. Mehr Soldaten in der Region bedeuten im überwiegenden Fall keine höhere Erfolgsgarantie. Nach zahlreichen, überwiegend negativen Erfahrungswerten mit militärisch dominierten Interventionen (Irak, Afghanistan, Somalia etc.) steht fest, dass die langfristige Stabilisierung von Regionen durch internationale Operationen – wenn überhaupt – nur durch umfassendes, nachhaltiges Engagement und bestmögliches Zusammenwirken ziviler und militärischer Komponenten zu erreichen ist. Als realistischer Planungshorizont muss oft der Zeitraum von mindestens einer Generation in Betracht gezogen werden, um Veränderungen herbeizuführen.

Bisherige Erfahrungen aus Einsätzen des internationalen Krisenmanagements sowie aktuelle sicherheitspolitische Entwicklungen lassen folgende Ableitungen zu:

- (1) Die Zahl sicherheitspolitisch relevanter Akteure im IKM (staatliche wie private) hat sich deutlich erhöht (z. B. private Militärfirmen, Sicherheitsfirmen, Warlords etc.).
- (2) Aktuelle und erwartbare Gefahren und Bedrohungen erfordern ein umfassendes und weltweites Engagement aller sicherheitspolitisch relevanten Akteure.
- (3) Die Unterstützung von Staaten zur Erreichung eines Mindestmaßes an Stabilität und Selbstverwaltungskompetenz birgt umfangreiche Probleme, ist jedoch unabdingbar.
- (4) Unrealistische Erwartungen und innenpolitische Rationalitäten erschweren Maßnahmen des internationalen Krisenmanagements.
- (5) Zivil-militärische Interaktion ist zu einem kritischen Faktor für erfolgreiches Krisenmanagement geworden.

IV/1 Rückschlüsse für das Österreichische Bundesheer aus der Beteiligung an EUFOR Tchad/RCA

- Zivil-militärische Interaktion steht bei EUFOR Tchad/RCA stellvertretend für ein Modell zukünftiger Einsätze und stellt eine wachsende Stärke der EU im Rahmen der ESVP dar.¹³⁰ Möglicherweise hat EUFOR Tchad/RCA eine neue Entwicklungsphase eingeleitet, wie in der folgenden Tabelle dargestellt wird.¹³¹

Einsatzraum	Konzeptschwergewicht	Kritikpunkte
Bosnien, Kosovo	Militärisch dominierte Projektarbeit; Entwicklung einer CIMIC-Doktrin	Wettbewerb der Akteure; Etablierung neuer militärischer Aufgabenfelder
Afrika, Irak	UN-Papier 'Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys' als neuer Regelungsansatz	Keine strikte Trennung von zivilen und militärischen Akteuren; ‚Blurring the Lines‘
Afghanistan	Light Footprint; Local Ownership; zivil-militärische Teams als neues Konzept (PRTs); ISAF-Stabilisierungsoperation befindet sich in Transformation Richtung Aufstandsbekämpfung (Counter-Insurgency)	Interblocking Situation zwischen Zivilisten und Militär; keine Berücksichtigung der kulturellen Dimension; Krisenmanagement als ‚Business‘
Sudan, Tschad, Zentralafrikanische Republik	Systemischer Ansatz; Integration der zivilen Dimension in eine militärische Operation; Übernahme der Lessons Learned aus Afghanistan und Irak; ‚Do no Harm‘-Prinzip; strikte Befolgung der MCDA-Guidelines (Arbeitsteilung und Komplementarität, Last Resort etc.); Initiativen zur Entwicklung eines integrierten Ansatzes (UNO) bzw. eines Comprehensive Approach (EU)	„Humanitärer Charakter“ von EUFOR; Instrumentalisierung von EUFOR Tchad/RCA im Sinne geopolitischer Ambitionen Frankreichs als Führungsnation

¹³⁰ Le Roy, Alain (UN Under-Secretary for peacekeeping operations) in: *EU Soldiers Fulfil Africa Refugee Pledge*. In: International Herald Tribune, 17.3.2009, S. 3.

¹³¹ Kommentar von Peter Moitzi im Gespräch mit dem Autor, März 2009.

- Aufgrund der rechtlichen Vorgaben des UN-Mandats und gemeinsamer Aktionen der EU waren im Tschad das CMC, der OPLAN sowie v. a. der Kommandant EUFOR wesentliche Faktoren für die erfolgreiche Umsetzung von ZMI. Die Umsetzungskraft des Force Commander war von entscheidender Relevanz und stand deutlicher im Vordergrund als in bisherigen Krisenbewältigungsoperationen.
- Die taktische Ebene und die Systematik von CIMIC sind erprobt und werden von den Akteuren weitestgehend akzeptiert. Wesentliche Impulse und Initiativen für EUFOR kamen von dieser Ebene.
- Die rechtliche Dimension ist von hoher Relevanz, da die taktischen Inhalte von CIMIC in den TTPs und MTIs etc. festgelegt sind. Operative und strategische Konzepte unterliegen demgegenüber einer ständigen Transformation, die durch die Bemühungen um einen WOGA und CA verstärkt wird.
- ZMI ist gleichzeitig eine Chance und Voraussetzung für erfolgreiche Operationen zur Krisenbewältigung. Konkrete Regelungen, Lessons Learned und ein Force Commander mit ausgeprägtem Verständnis für die regionale und zivile internationale Dimension bestimmen die Wirkung von ZMI.
- ZMI erscheint umso notwendiger, je schlechter sich die Sicherheitslage darstellt. Dies kann z. B. im Kontext der Entwicklungen in Afghanistan gesehen werden, wo zivile internationale Akteure immer mehr zum Ziel militanter oppositioneller Kräfte werden.
- Zivile Agenden können von zivilen Organisationen grundsätzlich besser erledigt werden als von Militärs. Diese Prämisse wurde bei EUFOR strikt umgesetzt. Die strikte Einhaltung der MCDA Guidelines durch alle Schlüsselakteure im Tschad sorgte für eine klare Aufgabenabgrenzung, die sich positiv auswirkte.
- Die Aufgabenverteilung ging klar aus dem OPLAN hervor; für die praktische Umsetzung war die offene Einstellung des Force Commander gegenüber der zivilen Dimension verantwortlich. Eine Vermischung zivil-militärischer Linien konnte weitgehend vermieden werden. Entscheidend war dabei der Umstand, dass das Projektmanagement als rein zivile Aufgabe (z. B. UNHCR)

gesehen wurde. CIMIC im Tschad war mit wenigen Abweichungen aus militärisch-ziviler Sicht relativ ausgewogen – jeder Akteur hat das gemacht, was er am besten kann.

- Österreich hat bei EUFOR Tschad/RCA keine Projekte durchgeführt. MCDA-Einsätze waren nur im minimalen Rahmen notwendig. Dies ermöglichte eine Konzentration auf militärische Kernkapazitäten bzw. CIMIC-relevante Key Military Tasks. Die strikte Umsetzung der Vorgaben für ZMI bewirkte einen komparativen Vorteil für EUFOR.
- Der Trend geht weg von Projektaufgaben in Richtung einer Besinnung auf die Kernkapazitäten der jeweiligen Akteure.
- Der Einsatz eines österreichischen CIMIC-Experten als ACOS CJ9 bewirkte einen hohen Erfahrungsgewinn für zukünftige internationale Einsätze, bei denen CIMIC-Elemente bzw. CIMIC-Teams im Sinne einer Nischenbildung gut zur Wirkung kommen könnten.
- Erfahrungswerte (Lessons Learned) aus ZMI in Afghanistan sind im hohen Maße in den OPLAN für EUFOR Tschad/RCA eingeflossen (z. B. Prinzipien des Last Resort, zivil dominiertes Projektmanagement etc.), wodurch einige Fehler bzw. Zielkonflikte vermieden wurden.
- Stabilisierungseffekte auf ziviler wie militärischer Ebene sind grundsätzlich nur zu erzielen, wenn kein Zeitdruck vorhanden ist. EUFOR hat u. a. durch intensive ZMI den Zeitdruck zur Aufstellung der UN-Mission MINURCAT gemildert.
- Offen ist, inwieweit ZMI bei schlechter Sicherheitslage durchführbar ist. In Afghanistan entstanden Probleme mit den PRTs aus den individuellen nationalen Schwergewichten und dem daraus entstehenden problematischen Zugang zu ZMI.
- Zivile Projekte begleitet von militärischem Schutz sind im Tschad – bei sehr unterschiedlicher Ausgangslage – erfolgversprechender als die Kombination von zivil-militärischen Teams in Afghanistan.
- Die durch die Humanitären Akteure durchgeführten empirischen Datenerhebungen entsprachen wissenschaftlichen Kriterien und konnten in die EUFOR CIMIC Datenbank übernommen werden.

Wissenschaftlich fundierte Forschungsaktivitäten seitens des Militärs in potentiellen Einsatzräumen sind zukünftig verstärkt notwendig, um fundiertere Entscheidungsgrundlagen bereit zu stellen und ZMI sowie das tägliche Vorgehen im Feld (z. B. CIMIC Teams) zu unterstützen.

IV/2 Rückschlüsse auf die politische und rechtliche Dimension zivil-militärischer Interaktion

- Bei Interventionen sollte nach Möglichkeit keine militärische Einmischung in ausreichend funktionierende staatliche/lokale Systeme (wie es z. B. im Tschad der Fall ist) erfolgen. Die Ausübung diplomatischen Drucks war ein sinnvolles Instrument, um EUFOR besser zur Wirkung zu bringen.
- Die Abstimmungsprozesse (Liaison) von EUFOR mit den Regierungen des Tschad und der Zentralafrikanischen Republik stellen die schwierigste Herausforderung im Rahmen von ZMI dar. Hier könnten zukünftig kombinierte Vermittlungsteams (Diplomatie/EZA/Militär) im Rahmen von ZMI aktiv werden.
- Rechtliche Regelungen bzw. Limitierungen sind nur bis zu einem gewissen Grad sinnvoll bzw. wirksam, weil letztendlich der Kommandant vor Ort für die Umsetzung ZMI-relevanter Regulative verantwortlich ist.
- Die EU-CIMIC-Doktrin und der OPLAN können nur einen gewissen normativen Rahmen liefern – eine konkrete Entscheidung über die zivil-militärische Aufgabenteilung erfolgt durch Abstimmungsprozesse und Verhandlungen vor Ort. Das „CIMIC-Handwerk“ ist durch MTI und TTP hinsichtlich standardisierter Vorgaben ausreichend konkretisiert und erprobt.
- Ein striktes Befolgen des ‚Do no harm‘-Prinzips und der Ausbau der Forschungskapazitäten in den Bereichen ZMI und HUMINT waren richtungweisend für zukünftige EUFOR-Engagements.
- Die Einbringung kolonialer Erfahrungen Frankreichs bei EUFOR waren überwiegend als positiv zu bewerten – geopolitische Interessen im Rahmen des Krisenmanagements sind eine Konstante, die eingeplant werden muss.
- Die Schaffung systematisierter und institutionalisierter Vorgehensweisen ziviler Akteure im Umgang mit dem Militär und eine – bisweilen freiwillige – Unterwerfung unter gemeinsame Normen im Kontext von ZMI könnten ein Ansatz für eine effektivere und effizientere Vorgehensweise auf beiden Seiten sein.

IV/3 Rückschlüsse für die Entwicklung eines Whole of Government Approach bzw. eines Comprehensive Approach

- Für einen WOGA bzw. CA existieren Prinzipien in der Theorie und entsprechende Philosophien, jedoch kaum wirksame Vorgangsweisen zur Verwirklichung. Es können zumindest zwei Ansätze identifiziert werden: (1) Ein ‚Concerted Approach‘, bei dem eine inter-ministerielle Abstimmung erforderlich ist und der auf nationale Vorbehalte (Caveats) im Sinne einer aufeinander abgestimmten Vorgehensweise verzichtet sowie (2) einen ‚Contributinal Approach‘, der politische, rechtliche und operationelle Limitierungen beinhaltet und die bisher bevorzugte Form einer Beitragsleistung zum Krisenmanagement darstellte.
- EUFOR war jedenfalls ein wichtiger Impuls, um zivile und militärische Akteure weiter zu vernetzen – im Feld, innerhalb der EU und in den Truppen stellenden Staaten. Einigkeit besteht darin, dass die lokale Bevölkerung in Afghanistan wie im Tschad sowohl für internationale Akteure als auch für militante oppositionelle Kräfte im Mittelpunkt steht – wer diese für sich gewinnt, wird sich durchsetzen können; ob mit oder ohne WOGA bzw. CA.
- Es besteht bereits vor dem Start einer Krisenbewältigungsoperation die verstärkte Notwendigkeit zur Koordination und Kooperation auf allen Ebenen, national und international. Dazu ist politischer Konsens nötig. Konzertiertes Vorgehen im Entsendestaat im Sinne eines WOGA kann die notwendige Vertrauensbasis unter den Akteuren in der Einsatzregion stärken.
- Die Koordination in den Entsendestaaten auf freiwilliger Basis funktioniert nicht. Zur Umsetzung eines CA sollten alle beteiligten Ministerien in einen WOGA eingebunden sein und in der Folge klare Direktiven vorgegeben werden, die bindend sind. Nicht-staatliche Akteure können sich mit wertvoller Expertise einbringen.
- 80% der internationalen Agenda zur Krisenbewältigung kann themenspezifisch bei zivilen Experten eingeordnet werden, 20%

entspricht militärischen Kernaufgaben. In der Praxis erscheint die Konstellation (z. B. in Afghanistan) umgekehrt. Es droht eine Überdehnung der Streitkräfte. Durch den Mangel an zivilen Kräften und ziviler Expertise hat das Militär vermehrt zivile, nicht-militärische Aufgaben wahrzunehmen, wozu es z. B. in Afghanistan kaum in der Lage ist. Ziel muss es sein, eine Balance bei der Aufgabenverteilung zu erreichen.

- Unterschiedliche Herangehensweisen bei Problemen stellen eine Bereicherung bei der Interaktion der in einen umfassenden Ansatz eingebundenen Akteure dar. Es sollten daher auch zivile Experten in den militärischen Planungsprozess eingebunden werden, um effektiver und effizienter wirken zu können; vice versa erscheint auch die Einbindung militärischer Experten in zivile Planungsprozesse angebracht.
- Das Krisenmanagement entwickelt sich bei der Vorgehensweise im Feld nicht schnell genug, um Lessons Learned in die Praxis umzusetzen (z. B. Afghanistan).
- Zahlreiche Forschungsergebnisse sind verfügbar, werden aber nicht einbezogen. Der Bereich umfassendes Wissensmanagement ist für die Entwicklung eines CA zu stärken und aktiv in den Planungsprozess wie auch beim Vorgehen im Feld einzubinden.
- Der Armeeaufbau in schwachen Staaten sollte mit dem Aufbau von Rechtsstaatlichkeit (Polizeiaufbau, Law Enforcement, Rule of Law) einhergehen. Diese Balance war bzw. ist in Afghanistan nicht gegeben. EUFOR konnte dagegen von einer relativ normal funktionierenden Verwaltung in der Einsatzregion ausgehen.
- Wirkung durch ZMI auf operationeller Ebene (z. B. gewisse PRTs) bzw. taktischer Ebene (z. B. ein erfolgreicher Kampf gegen Aufständische) bringt nichts, wenn keine entsprechende Strategie vorhanden ist (siehe Afghanistan).

IV/4 Rückschlüsse für österreichische Akteure im Krisenmanagement

- ZMZ des ÖBH versteht sich als militärischer Beitrag zur gesamtstaatlichen Sicherheitsvorsorge, die nur durch eine übergreifend institutionalisierte, vernetzte und multinationale Sicherheitspolitik gewährleistet werden kann. Vorhandene zivile österreichische Ressourcen bzw. Kapazitäten werden zu wenig genutzt.
- Der Aufbau bzw. die Identifizierung von Nischenkapazitäten sollte in Kleinststaaten vermehrt diskutiert werden und erscheint für Österreich sinnvoller als eine 3D-Policy oder ein Schweizer Ansatz.
- Als zukunftssträchtig für das ÖBH könnte sich das gemeinsame Vorgehen von CIMIC-Teams im Verbund mit Spezialkräften erweisen.
- Es besteht die unabdingbare Notwendigkeit der breit gefächerten Interaktion relevanter Akteure in Österreich wie auch in der Krisenregion vor Ort. Wertvolle Ressourcen von NGOs und anderer ziviler Akteure wurden seitens ÖBH und anderer Ressorts bisher nicht ausreichend in eine Gesamtplanung mit einbezogen.
- Es gibt keine 100%ige Projektfinanzierung durch Institutionen und Ministerien mehr, was die Finanzierung von Projekten schwieriger macht. Hier sind weitere Quellen ausfindig zu machen.
- Das private Fund Raising wird mehr und mehr zum entscheidenden Faktor für die Durchführbarkeit von Forschungsvorhaben und sonstigen Projekten von Ressorts und NGOs und kostet entsprechend Zeit. Bei kurzfristig zu veranlassenden Einsätzen, deren Zahl ständig zunimmt, ergeben sich daher insbesondere bei der Einsatzplanung Engpässe zu Lasten eines wirksamen Engagements.
- Engpässe könnten vermieden bzw. überwunden werden, wenn aktuelle Krisensitzungen in Anwesenheit von NGOs und anderer ziviler Akteure institutionalisiert werden. Potenzielle Krisenherde könnten durch einen eingespielten Early-Warning-Mechanismus besser identifiziert werden.

- Die Expertise und Netzwerke ziviler Akteure sollten zur Prävention wie auch zur Nachbearbeitung von Konflikten vermehrt herangezogen werden und tragen großes Potential in sich, ZMI im Sinne eines effektiveren und effizienteren Krisenmanagements zu verbessern.

V. LITERATURVERZEICHNIS

Azarbajani-Moghaddam, Sippi et.al.: *Afghan Hearts, Afghan Minds – Exploring Afghan perceptions of civil-military relations*. Research conducted for the European Network of NGOs in Afghanistan (ENNA) and the British and Irish Agencies Afghanistan Group (BAAG), 2008. Vgl. <http://www.humansecuritygateway.info/documents/ENNA_BAAG_Afghanistan_afghanheartsafghanminds.pdf>.

Bellamy, Alex J./Williams, Paul/Griffin, Stuart: *Understanding Peace-keeping*. Polity Press, Cambridge 2006.

Bessler, Manuel/Kaoruko, Seki: *Civil-Military Relations in Armed Conflicts: A Humanitarian Perspective*. Vgl. <www.ochaonline.un.org/OCHALinkClick.aspx?link=ocha&docid=29838>.

Binnendijk, Hans/Cronin, Patrick M. (Eds): *Civilian Surge: Key to Complex Operations*. National Defense University, Washington 2008.

Brooks, Tigner: *Muddled Merger: Military, Politics and Aid*. ISN, 25.10.2007.

Cavaleri, David P.: *Stay the Course: Nine Planning Themes for Stability and Reconstruction Operations*. In: *Military Review*, July-August 2005.

Chesterman, Simon: *You, The People. The United Nations, Transitional Administration and State Building*. New York 2004.

Cimbala, Stephen J.: *Military Persuasion in War and Policy*. Westport 2002.

Debiel, Tobias/Klingebiel, Stephan/Mehler, Andreas/ Schneckener, Ulrich: *Zwischen Ignorieren und Intervenieren – Strategien und Dilemmata externer Akteure in fragilen Staaten*. SEF Policy Paper 23, Bonn 2005.

Dijkzeul, Dennis: *Between Force and Mercy. Military Action and Humanitarian Aid*. Berlin 2004.

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

Feichtinger, Walter/Gebhard, Carmen (Hg.): *EU als Krisenmanager. Herausforderungen – Akteure – Instrumente*. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 9/2006, Wien 2006.

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

Frerks, Georg/Klem, Bart/van Laar, Stefan/van Klingereren, Marleen: *Principle and Pragmatism: Civil-Military Action in Afghanistan and Liberia*. Utrecht 2006, S. 68ff. Vgl. <<http://www.reliefweb.int/library/documents/2006/cordaid-gen-02jun.pdf>>.

Fukuyama, Francis: *State Building, Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca 2004.

Fürst, Ronny A./Sattelberger, Thomas/Heil, Oliver P.: *3D-Krisenmanagement*. Oldenburg 2007.

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. Vgl. <http://www.marshallcenter.org/site-graphic/lang-en/page-pubs-index-1/static/xdocs/research/static/occpapers/occ-paper_16-en.pdf>.

Gauster, Markus: *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. Ein innovatives Instrument des internationalen Krisenmanagements auf dem*

Prüfstand. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 11/2006, Wien 2006.

Habermayer, Helmut: *Das neue Konzeptsystem des Österreichischen Bundesheeres*. In: ÖMZ 2/2008, S. 141 ff.

Hauser, Gunther: *Das europäische Sicherheits- und Verteidigungssystem und seine Akteure*. Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport / Landesverteidigungsakademie. 4. Auflage, Wien 2008.

Heinemann-Grüder, Andreas/Lipp, Daphne/Pietz, Tobias: *Entwicklungs- und Militärkomponenten in Nachkonfliktlagen*. In: Meyer, Christian Wilhelm/Vogt, Marcus Jurij (Hg), *CIMIC Faktoren V*. Speyerer Arbeitsheft Nr. 159, S. 43-86, Arenen, Speyer 2003.

Hirschmugl, Alois A.: *Einsatzrecht für friedensunterstützende, humanitäre und Katastrophenhilfeinsätze*. AV+Astoria Dr.-Zentrum, Wien 2006.

Kilcullen, David J.: *Counterinsurgency Redux*. Small Wars Journal 2006. Vgl. <<http://smallwarsjournal.com/documents/kilcullen1.pdf>>.

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

Major, Claudia/Mölling, Christian: *Research Note: International Organisations in Crisis Management – Comprehensive Approaches Towards Coordination and Coherence?* Textbook Contribution to the Workshop “Inter-Ministerial Cooperation” from 1-3 July 2008. Federal College for Security Studies, Berlin 2008.

Maloney, Sean M: *A Violent Impediment: the Evolution of Insurgent Operations in Kandahar Province 2003-07*. In: *Small Wars & Insurgencies*, Routledge 2008.

Meier, Ernst-Christoph/Roßmanith, Richard/Schäfer, Heinz-Uwe: *Wörterbuch zur Sicherheitspolitik. Deutschland in einem veränderten internationalen Umfeld*. Hamburg, Berlin und Bonn 2003.

Mölling, Christian: *Umfassende Ansätze im internationalen Krisenmanagement: Von der schrittweisen Weiterentwicklung zur konzeptionellen Reorganisation*. In: Wenger, Andreas/Mauer, Victor/Trachler, Daniel: *Bulletin 2009 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich 2009, S. 83ff.

Molnar, Gyorgy: *Hungary's Whole of Government Approach to Crisis Management and Post-Conflict Stabilization*. In: *Connections Quarterly*, 6:2, Summer 2007.

Paul, Michael: *CIMIC am Beispiel des ISAF-Einsatzes. Konzeption, Umsetzung und Weiterentwicklung zivil-militärischer Interaktion im Auslandseinsatz*. SWP-Studie S 31/2008, Berlin 2008.

Schmidseder, Karl: *Internationale Interventionen und Crisis Response Operations. Charakteristika, Bedingungen und Konsequenzen für das Internationale und Nationale Krisenmanagement*. In: Gärtner, Heinz: *Internationale Sicherheit*, Bd. 2, Frankfurt am Main 2003.

Schmunk, Michael: *Die deutschen Provincial Reconstruction Teams. Ein neues Instrument zum Nation-Building*. SWP-Studie S 33/2005, Berlin 2005.

Teuten, Richard: *Stabilisation and "Post-Conflict" Reconstruction*. Speech at RUSI, 31 January 2007. Vgl. <http://www.stabilisationunit.gov.uk/information_stabilisation_unit.html>.

Tull, Denis M.: *Die Peacekeeping-Krise der Vereinten Nationen. Ein Überblick über die Debatte*. SWP-Studie S 1/2010, Berlin 2010.

Verdross, Alfred/Simma, Bruno: *Universelles Völkerrecht: Theorie und Praxis*. 4. Auflage, Berlin 2010)

VI. ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

3D	Defence, Diplomacy and Development
ACO	Allied Command Operations (NATO)
ACOS	Associate Chief of Staff
ADA	Austrian Development Agency
AEK	Auslandseinsatzkonzept
AKUF	Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung
APCIP	Austrian Programme for Critical Infrastructure Protection
Art	Artikel
BHRK	Bundesheer Reformkommission
BICC	Bonn International Center for Conversion
BMeiA	Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
BMLVS	Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport
CA	Comprehensive Approach
CIMIC	Civil-Military Cooperation
CivCom	Committee for Civilian Aspects of Crisis Management
CMC	Crisis Management Concept
CMCO	Civil-Military Coordination (EU)
CONOPS	Concept of Operations (EU)
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability (EU)
CRO	Crisis Response Operations
DAC	Development Assistance Committee
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DFID	Department for international Development (UK)
ESDP	European Security and Defence Policy
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUFOR Tchad/RCA	Opération militaire de l'Union Européenne en République du Tchad et en République Centrafricaine

EZA	Entwicklungszusammenarbeit
FRAGO	Fragmentary Orders
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GOs	Governmental Organizations
HUMINT	Human Intelligence
IASC	Inter-Agency Standing Committee (UN)
IDPs	Internally Displaced Persons
IHKH	Internationale Humanitäre Katastrophenhilfe
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
INFO OPS	Information Operations
IOs	International Organizations
ISAF	International Security Assistance Force
ISMS	International Society of Military Sciences
KMT	Key Military Tasks
KFOR	Kosovo Force
LNO	Liaison Officer
MCDA	Military and Civil Defence Assets
MICA	Militärische Implikationen eines Comprehensive Approach
MOK	Militante Oppositionelle Kräfte
MTI	Military Tasks for Interoperability (NATO)
MSF	Médecins Sans Frontières
MSK	Militärstrategisches Konzept
MSO	Militärstrategische Option
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NEEDS	Network of Europeans for Electoral and Democracy Support
NGO	Non-Governmental Organization
ÖBH	Österreichisches Bundesheer
OCHA	UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OEZA	Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
ÖMZ	Österreichische Militärische Zeitschrift

OPLAN	Operations Plan
OpsO	Operation Orders
ÖSFK	Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PRT	Provincial Reconstruction Team
PSK (PSC)	Politisches und sicherheitspolitisches Komitee (EU)
PSO	Peace Support Operation
PSYOPS	Psychological Operations
QIP	Quick Impact Project
RCA	République Centrafricaine
REACT	Rapid Expert Assistance and Co-Operation Teams
SASE	Safe and Secure Environment
SCHR	Steering Committee for Humanitarian Response
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
TTP	Tactics, Techniques and Procedures (NATO)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNO	United Nations Organization
UNPROFOR	United Nations Protection Force
UN-CMCoord	United Nations Humanitarian Civil-Military Coordination
UNSC	UN-Security Council
UN-SRSG	United Nations Special Representative of the Secretary General
USA	United States of America
USAID	United States Agency for International Development
USV	Umfassende Sicherheitsvorsorge
WFP	United Nations World Food Programme
WHO	World Health Organization
ZIF	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze
ZMI	Zivil-militärische Interaktion
ZMZ	Zivil-militärische Zusammenarbeit
ZP	Zusatzprotokoll