

# ÖMZ

ÖSTERREICHISCHE MILITÄRISCHE ZEITSCHRIFT

In dieser Onlineausgabe

*Bernhard Richter*

„Denken in Szenarien“ als Methode innovativer strategischer Planung (Teil 2)

*Karl Satzinger*

Rechtliche Aspekte der Ausübung militärischer Zwangsbefugnisse in Auslandseinsätzen

*Johann Lattacher*

Zehn Gebote zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

„Anregungen im Vorfeld des Europäischen Rates Verteidigung“

*Carsten Müller/André Röhl*

Analyse von Gewaltpotenzial in Nationalstaaten

Zusätzlich in der Printausgabe

*Wolfgang Etschmann*

Die vergessene Nordflanke

Skandinavien als Kriegsschauplatz im Zeitalter der Französischen Revolution und der Napoleonischen Kriege

*Tamara Scheer*

Österreich-Ungarns Präsenz im Sandschak von Novipazar (1879-1908)

Ein Auslandseinsatz lange vor der Gründung der UNO, NATO und EU

*Wolfgang Taus*

Zypern - Ein Update

*Christian Hütterer*

Drohnen - soziale und psychologische Fragen in einer neuen Art der Kriegführung

*sowie zahlreiche Berichte zur österreichischen und internationalen Verteidigungspolitik*

# „Denken in Szenarien“ als Methode innovativer strategischer Planung \*) (Teil 2)



„Es kommt nicht darauf an, die Zukunft zu wissen,  
sondern auf die Zukunft vorbereitet zu sein.“ (Perikles)

**Bernhard Richter**

## Szenarien im strategischen Management

Szenarien können im Rahmen des strategischen Managements eingesetzt werden, um vorhandene Strategien bzw. Strategievarianten zu bewerten oder Strategien neu zu entwickeln.

### - Bewertung bestehender Strategien mittels Szenarien

Im Rahmen dieser Vorgehensweise wird die vorhandene Strategie auf ihre Eignung bei alternativen Entwicklungen überprüft. Dabei wird die Strategie durch Gegenüberstellung mit den einzelnen Szenarien beurteilt, wie günstig oder ungünstig sie jeweils unter den jeweiligen alternativen

Bedingungen erscheint. Die Szenarien bilden sozusagen eine „Testumgebung“, wenn bestimmte Strategien und Entscheidungen zu bewerten sind.<sup>1)</sup>

### - Entwicklung von Strategien mit dem Konzept „Denken in Szenarien“

Nachdem bereits im ersten Teil dieser Abhandlung ein generischer Prozess des strategischen Managements skizziert wurde, wird hier nun die Verwendung von Szenarien in diesem generischen Prozess dargestellt. Der Einsatz von Szenarien bei der Neuentwicklung von Strategien entspricht in besonderem Maß dem Konzept des Szenariomanagements. Dabei werden vernetztes, zukunftsoffenes und strategisches Denken kombiniert (siehe Abbildung 5).

Abb.5 Sechs Schritte der szenariobasierten Strategieentwicklung – Paderborner Modell



Quelle: Angelehnt an Fink et al. 2002, S. 124

Gestaltung: Redaktion ÖMZ/Dieter Hüttner

\*) Dieser Artikel hat das Peer-Review-Verfahren erfolgreich durchlaufen

Dieses Prozessmodell wurde insbesondere von Prof. Jürgen Gausemeier vom Heinz Nixdorf-Institut der Universität Paderborn und der Firma ScMI (Szenario Management International) geprägt und wird daher im Rahmen dieses Aufsatzes als Paderborner Modell bezeichnet.<sup>2)</sup>

Anhand dieses Prozessmodells kann festgestellt werden, dass die szenariobasierte Strategieentwicklung grundsätzlich sehr stark an den generischen Prozess des strategischen Managements angelehnt ist. Es handelt sich letztendlich um einen „herkömmlichen“ Prozess des strategischen Managements mit dem Unterschied, dass er bewusst auf alternativen möglichen Zukünften basiert.<sup>3)</sup> Dabei werden für die externe Analyse Umfeldszenarien und für die internen Möglichkeiten Lenkungsszenarien verwendet.

Im Folgenden liegt der Fokus auf jenen Schritten des Prozesses, die sich vom o.a. generischen Prozessmodell unterscheiden.

**Das Paderborner Modell<sup>4)</sup>**

*Strategische Analyse (Schritt 1)*

Ausgangspunkt für eine erfolgreiche strategische Ausrichtung ist eine Analyse, bei der die gegenwärtige Situation genau wie im generischen Prozessmodell strategischen Managements dargestellt wird. Zusätzlich erfolgt hier die Organisationsanalyse des generischen Modells sowie eine Analyse des gegenwärtigen Umfelds. Hierzu lassen sich die verschiedenen Instrumente des strategischen Managements einsetzen.

*Entwicklung von Umfeldszenarien (Schritt 2)*

Entscheidend in diesem Schritt ist die Abstimmung des Szenariofelds auf das jeweilige Gestaltungsfeld. Nach der Auswahl und Formulierung der Umfeldszenarien werden die in den jeweiligen Umfeldszenarien enthaltenen Risiken und Chancen analysiert. Für die Entwicklung der Umfeldszenarien im Rahmen des Paderborner Modells werden an dieser Stelle die Verfahren Szenariotechnik oder die morphologische Analyse vorgeschlagen.

*Entwicklung von Handlungsoptionen (Schritt 3)<sup>5)</sup>*

Bei der Entwicklung von Strategieoptionen können grundsätzlich zwei Verfahren der Optionsentwicklung unterschieden werden:

- Strategieoptionen direkt aus den Szenarien entwickeln

Viele eigene Handlungsmöglichkeiten sind Reaktionen auf gegebene Umfeldentwicklungen. Bei dieser Vorgehensweise werden die Auswirkungen auf das Gestaltungsfeld direkt aus den Szenarien heraus analysiert.

Ein gutes Hilfsmittel zur Optionsentwicklung ist eine Auswirkungsmatrix, mit der die Folgen der erstellten Szenarien für das Gestaltungsfeld systematisch aufbereitet werden. Dazu werden in einer Matrix als Spalten die Szenarien und als Zeilen einzelne Bereiche des Gestaltungsfelds verzeichnet. In einer einzelnen Zelle werden dann die Auswirkungen eines bestimmten Szenarios auf eine bestimmte Gestaltungsfeldkomponente untersucht.

- Die Entwicklung systematischer Strategieoptionen und -szenarien

In vielen Fällen reicht die Optionsentwicklung direkt aus

den Szenarien nicht mehr aus. Auch die Rahmenbedingungen für die eigenen Möglichkeiten sind viel komplexer als früher, und es gibt zu viele und zu stark voneinander abhängige Optionen. Die Forderung nach zukunfts offenem Denken darf nicht auf das externe Umfeld begrenzt werden, sondern muss auch für das eigene Handlungs- bzw. Gestaltungsfeld konsequent angewendet werden.

Um zukunfts offenes Denken für das eigene Handlungsfeld zu berücksichtigen, können systematisch Strategieoptionen und -szenarien entwickelt werden. Unter Strategieoptionen (bzw. -szenarien) werden alternative, vorstellbare und langfristig visionäre Strategien einer Organisation verstanden. Sie bilden eine Verbindung zwischen den klassischen (Umfeld-)Szenarien und den handlungsauslösenden Strategien.

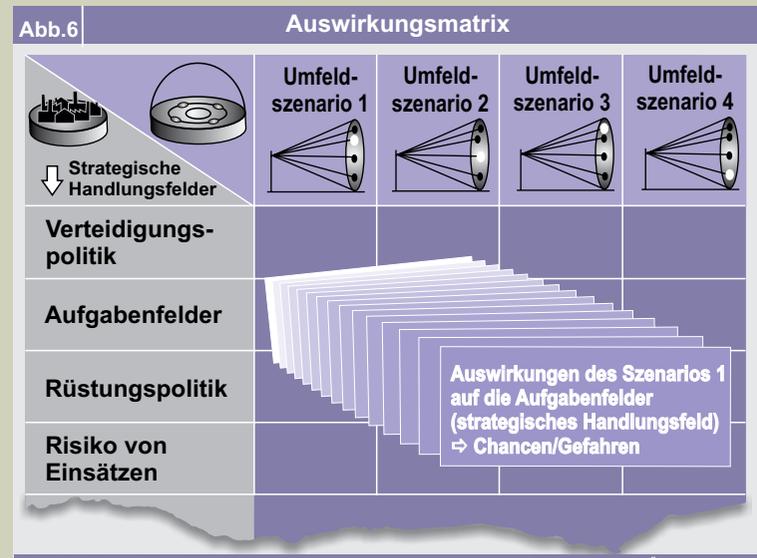
Das Paderborner Modell zeigt in diesem Bereich eine hohe Anwendungsflexibilität. Strategieoptionen (bzw. -szenarien) können je nach Betrachtungshöhe eine unterschiedliche Ausprägung haben. Sie können auf Ebene der Kompetenzprofile angesetzt werden, um ein an zukünftige Entwicklungen angepasstes Aufgabenportfolio zu entwickeln. Sie können auch auf der Ebene von konkreten Optionen angesetzt werden, mit denen die zuvor festgelegte Vision umgesetzt wird.<sup>6)</sup> Sie können aber auch auf der Ebene von Visionen angesetzt werden. Hierzu werden umfangreiche interne Szenarien der eigenen Organisation entwickelt, um visionäre Zielbilder zu entwerfen, die den Möglichkeitenraum für Visionen aufspannen.

Strategieoptionen (bzw. -szenarien) sind „Zwitter“. Sie sind auf der einen Seite Szenarien, weil sie als alternative Zukunftsbilder einen Möglichkeitenraum abbilden, und andererseits Strategien, da sie beschreiben, wie sich die Organisation zukünftig im Umfeld positioniert. Daher werden die gleichen Methoden zu deren Erstellung angewendet und weisen ähnliche Elemente auf wie bei der Erstellung von Umfeldszenarien:

- Aus den Einflussfaktoren werden Strategieelemente.
- Aus den Schlüsselfaktoren werden Schlüsselemente.
- Aus den Zukunftsprojektionen werden Zukunftsoptionen.

Nach der Erarbeitung der Zukunftsoptionen werden diese zu Strategieoptionen bzw. Strategieszennarien verknüpft. Dazu kommen wiederum die im vorangegangenen Kapitel vorgestellten Verfahren zur Szenarienerstellung zum Einsatz:

- Bei der deduktiv-intuitiven Vorgehensweise (Scenario Planning oder morphologische Analyse) spricht man von Strategieoptionen.
- Bei der induktiv-modellgestützten Vorgehensweise werden die Zukunftsoptionen mittels einer softwaregestützten Konsistenzanalyse



verknüpft, und man spricht von Strategieszenerarien.

Die Bildung von Strategieoptionen oder -szenarien bietet für den Prozess des strategischen Managements mehrere Vorteile: Sie lösen die Fokussierung auf eine traditionelle oder präferierte Strategie ab und geben auch hier Anstöße für Veränderungen der mentalen Modelle. Durch die intelligente Kombination einzelner Optionen zeigen sie häufig neue Möglichkeiten des eigenen Handelns.

Ein weiterer nicht zu unterschätzender Vorteil liegt darin, dass bei der Entwicklung der Strategieoptionen umfangreiche strategische Diskussionen geführt werden können, in denen die unterschiedlichen Vorstellungen von der Zukunft der Organisation offen angesprochen werden, wobei diese Konflikte offen ausgesprochen und ausgeräumt werden.<sup>7)</sup>

#### *Strategiefindung (Schritt 4)*

Die Strategiefindung kann als der zentrale Schritt innerhalb des Paderborner Modells angesehen werden. Hier laufen die Ergebnisse der Gegenwartsanalyse (extern und intern in Schritt 1), der Interpretation des zukünftigen Umfelds (Schritt 2) sowie der eigenen Handlungsmöglichkeiten (Schritt 3) zusammen. Auch wenn diese noch so detailliert und genau ausgearbeitet wurden, entsteht noch keine Strategie. Diese zu formen ist ein hochkreativer Prozess, der nicht mechanistisch in einem formellen Prozess ausgedrückt werden kann.

Die zentrale Frage an dieser Stelle ist, auf Basis wie vieler und welcher Umfeldszenarien und Strategieoptionen eine Organisation planen soll. Daher können anhand dieser Dimensionen zwei Grundmuster von szenariobasierten Strategien unterschieden werden.<sup>8)</sup>

#### *- (Umfeld-)fokussierte Strategie*

Basiert eine Strategie lediglich auf einem Umfeldszenario, so wird von einer (Umfeld-)fokussierten Strategie gesprochen. Dabei ist zu entscheiden, auf welches Szenario hin die Strategie optimiert werden soll.

Porter führt dabei mehrere Möglichkeiten an:

1) auf das wahrscheinlichste Szenario setzen (wenn mit Wahrscheinlichkeiten gearbeitet wird) oder

2) auf das für die eigene Organisation vorteilhafteste Szenario setzen.<sup>9)</sup> Kiesel identifiziert auch noch die Möglichkeit, sich am für die eigene Organisation ungünstigsten Szenario mit den größten Risiken und Gefahren für die eigene Organisation zu orientieren.<sup>10)</sup>

#### *- (Umfeld-)robuste Strategie*

Umfeldrobuste Strategien basieren auf mehreren ausgewählten Umfeldszenarien oder - unter Umständen - auf der Gesamtheit der entwickelten Umfeldszenarien und sollen bei jedem Umweltzustand relativ befriedigende Ergebnisse bringen.

Fokussierte und robuste Strategien lassen sich zu folgenden szenariobasierten Strategieformen kombinieren. Somit können zwischen den beiden Extremen von rein fokussierten Strategien und voll robusten Strategien folgende szenariobasierte Strategieformen abgeleitet werden:

- Robuste Strategien bauen in ihrem Kern auf Handlungsoptionen auf, die ideal für mehrere Szenarien sind.

- Duale Strategien gehen hinsichtlich des Ressourceneinsatzes noch weiter und zielen darauf ab, sich mittels mehrerer Strategien parallel auf verschiedene Szenarien einzustellen. Daher werden für jedes strategiebildende Szenario (siehe

unten Exkurs) getrennt Strategien entwickelt, die bei Eintritt dieses Zukunftsbilds günstig sind. Hier ist der Ressourceneinsatz sehr hoch und man „tanzt quasi auf zwei Hochzeiten“.<sup>11)</sup>

- Ergänzte Strategien basieren in ihrem Kern auf einem Szenario, werden aber durch einzelne Handlungsoptionen ergänzt, die auf strategiekritische Szenarien (siehe Exkurs) zugeschnitten sind.

- Abgesicherte Strategien fokussieren ebenfalls auf ein Szenario, wobei spezifischen Risiken durch einzelne, zusätzliche Maßnahmen begegnet wird, die nicht mit der Gesamtstrategie verknüpft, jedoch auf diese abgestimmt sind.

- Fokussierte Strategien im engeren Sinn basieren auf einem Szenario und sind auf dieses optimiert.<sup>12)</sup>

Einen Sonderfall von szenariobasierten Strategien stellen so genannte flexible Strategien dar. Organisationen können ihre Flexibilität gegenüber ungewissen Umfeldentwicklungen erhöhen, indem sie ihre Strategie auf mehrere Szenarien abstimmen und bestimmte Richtungsentscheidungen vom Eintreten einzelner Szenarien abhängig machen und inflexible Entscheidungen bewusst hinauszögern (z.B. hohe Kapitalinvestitionen).<sup>13)</sup>

### **Exkurs: Strategiebildende versus strategiekritische Szenarien**

Aus Sicht der Strategie kann zwischen zwei Arten von Szenarien unterschieden werden:

- Strategiebildende Szenarien sind die Grundlage des eigenen Handelns. Häufig werden sie weiter konkretisiert und dienen in weiterer Folge als Grundlage für Roadmaps und Planungen.
- Strategiekritische Szenarien sind demgegenüber keine direkte Grundlage für die eigene Strategie. Sie sind aber - und das ist der zentrale Punkt des Szenariomanagements - nicht vernachlässigbar. Sie müssen beobachtet werden und bilden somit einen Schwerpunkt für einen systematischen Früherkennungsprozess im Rahmen des Szenariomonitorings.

Im Rahmen des Paderborner Modells wird jedoch zusätzlich noch mit Strategieoptionen bzw. -szenarien gearbeitet. Diese Strategieoptionen stellen die zweite Dimension bei der Ableitung von Strategieformen im Paderborner Modell dar. Mit der Berücksichtigung dieser zweiten Dimension identifiziert Fink folgende Archetypen von Strategien:<sup>14)</sup>

- Umfeldrobuste einspurige Strategie (Archetyp 1)

Diese Strategie wäre eigentlich die idealtypische Form des szenariobasierten strategischen Managements. Hier gelingt es, mit einer klar abgegrenzten Strategie mehreren oder sogar allen vorausdenkbaren Umfeldentwicklungen gerecht zu werden.

- Fokussierte einspurige Strategie (Archetyp 2)

Bei diesem Ansatz entsteht eine klar abgegrenzte Strategie, die jedoch nur auf ein Umfeldszenario zugeschnitten ist. Mit dieser Vorgehensweise werden die eigenen Mittel und Kräfte optimal eingesetzt, und sie bietet hohe Erfolgspotenziale. Jedoch widerspricht eine solche Strategie dem Grundsatz der Bewahrung von Flexibilität, und die durchaus vorhandenen Erfolgsaussichten werden mit dem Risiko erkauft, dass die zukünftigen Entwicklungen einen Verlauf nehmen, auf den die Strategie nicht ausgelegt ist.<sup>15)</sup>

- Umfeldrobuste mehrspurige Strategie (Archetyp 3)

Wenn die Ungewissheit der Umfeldentwicklungen so stark ist, dass man sich nicht auf eine einzelne Entwicklung festlegen kann (weder extern noch intern), muss man unter Umständen eine Aufweichung der eigenen Strategie in Kauf nehmen. Mit einer solchen Strategie kann die Flexibilität stark erhöht werden, jedoch unterläuft diese den

Grundsatz der Konzentration der Kräfte und Mittel.

- Fokussierte mehrspurige Strategie (Archetyp 4)

In der Praxis ist diese Variante des Öfteren anzutreffen, sollte jedoch vermieden werden. Eine solche Strategie widerspricht sowohl dem Grundsatz der Konzentration der Kräfte als auch dem Grundsatz der Erhaltung der strategischen Flexibilität. Es gibt jedoch spezifische Situationen, in denen eine solche Strategie zweckmäßig ist, z.B. im Vorfeld von umfangreichen Umstrukturierungen.

Letztendlich erfolgen die Entwicklung von Strategien und die Bewertung der unterschiedlichen Strategiealternativen immer in jenem Spannungsverhältnis zwischen dem Grundsatz der Konzentration der Kräfte und Mittel und dem der geforderten strategischen Flexibilität. Verstärkt man den einen Grundsatz, weicht man den anderen auf und umgekehrt. Diese Feststellung gilt für alle Strategieentwicklungsprozesse und ist nicht auf den szenariobasierten Prozess beschränkt.

Zu beachten ist auch, dass bei fokussierten Strategien zwar ein optimierter Mitteleinsatz möglich ist, jedoch aufgrund der hohen Anzahl strategiekritischer Szenarien ein hoher Bedarf an strategischer Früherkennung besteht. Auch dieser Früherkennungsprozess bindet Ressourcen.

Den notwendigen Mix aus der Konzentration der Kräfte und Mittel und der strategischen Flexibilität zu finden ist die größte Herausforderung bei der Entwicklung neuer Strategien. Ein sehr brauchbares Mittel dafür ist die Bewertung der Strategieoptionen (bzw. -szenarien) vor dem Hintergrund der Umfeldszenarien.

**Strategieoptionen (bzw. -szenarien) mit den Umfeldszenarien verknüpfen und eine strategische Stoßrichtung ableiten**

Am Ende des Prozesses des strategischen Managements können die Organisationen nicht mit mehreren Strategien

agieren, sondern müssen sich auf eine strategische Ausrichtung festlegen. Nach der Entwicklung von Umfeldszenarien und Strategieoptionen (bzw. -szenarien) ist die Ungewissheit in zwei Richtungen getrennt voneinander untersucht worden. Im Folgenden werden beide Sichtweisen auf die Zukunft miteinander verknüpft. Dazu wird die Eignung der einzelnen Strategieoptionen (bzw. -szenarien) im Rahmen der einzelnen Umfeldszenarien bewertet und in einer so genannten Zukunftsmatrix (Strategieoptionen-Umfeldszenarien-Matrix) verzeichnet. Mit dieser Matrix lassen sich zwei Fragen analysieren und beantworten:

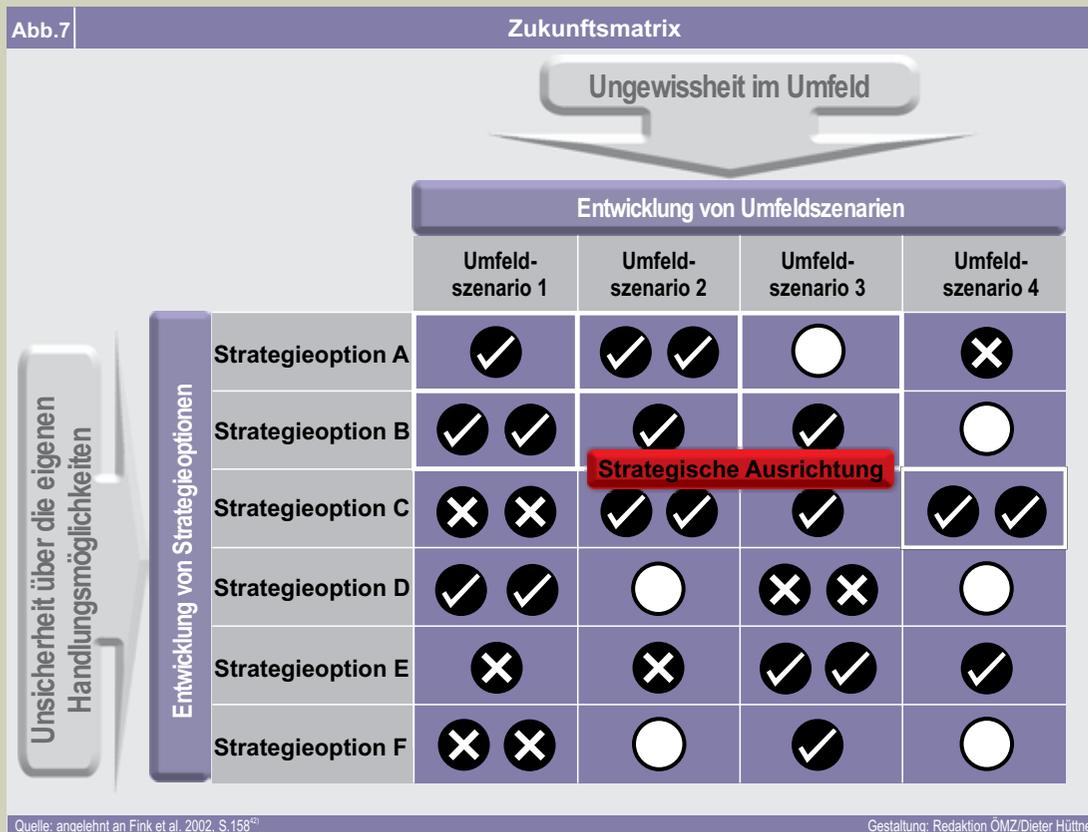
1. Wie robust ist eine Strategieoption? Innerhalb einer Zeile wird deutlich, wie robust sich eine komplexe Handlungsoption gegenüber der ungewissen Umfeldentwicklung verhält.

2. Welche Strategieoption eignet sich in einem spezifischen Umfeldszenario? In der Spalte der Matrix lässt sich deutlich ablesen, welche Handlungsalternative sich in einer spezifischen Situation eignet. Dieser zweite Blickwinkel dient v.a. der Entwicklung von szenariospezifischen Eventualstrategien.

In diesem Beispiel wird eine umfeldrobuste mehrspurige Strategie festgelegt. Es wurden zwei Strategieoptionen (Kombination aus Strategieoption A und B) sowie zusätzlich zur Absicherung gegenüber dem Umfeldszenario 4 die Strategieoption C gewählt. Jedoch muss an dieser Stelle festgestellt werden, dass diese Matrix niemals die alleinige Entscheidungsgrundlage darstellt. So sind sowohl die Ausgangssituation als auch die beiden folgenden Zukunftssachsen zu bewerten:

- Auf der Umfeldseite ist v.a. die Erwartung der Organisation ein wichtiger Parameter für die Entscheidungsfindung. Einem besonders wahrscheinlich eingeschätzten Umfeldszenario kann folglich eine größere Bedeutung bei der Strategiefindung zukommen.

- Aufseiten der Organisation spielen mehrere Kriterien eine Rolle. Dazu zählt primär die Frage, inwieweit eine Strategieoption zur Zielerreichung beiträgt, sowie der mit einem bestimmten Szenario verbundene Ressourceneinsatz.



### *Strategieformulierung (Schritt 5)*

Ist die zukünftige strategische Ausrichtung der Organisation festgelegt, ist der nächste Schritt die Strategieformulierung. Hinsichtlich dieser gelten dieselben Grundsätze wie im generischen Modell des strategischen Managements.

### *Strategieumsetzung (Schritt 6)*

Auch hier gelten die gleichen Grundsätze wie im generischen Prozessmodell, jedoch können insbesondere bei der Prämissenkontrolle Szenarien eingesetzt werden. Auch werden die entwickelten Szenarien beobachtet und gegebenenfalls weiterentwickelt (Szenariomonitoring).

Die entscheidenden Fragen im Zusammenhang mit Szenarien sind:

- Wie entwickeln sich bestimmte Szenarien? Dabei werden die den Szenarien zugrunde liegenden Schlüsselfaktoren und Zukunftsprojektionen beobachtet, und die Szenarien werden fortgeschrieben.
- Gelten die Strategieprämissen noch? Hier geht es darum, die einer Strategie zugrunde liegenden Annahmen kontinuierlich zu beobachten.
- Wie entwickeln sich Wildcards?<sup>16)</sup> Ein weiterer Gegenstand des strategischen Umfeldcontrollings ist die regelmäßige Beobachtung von Wildcards.<sup>17)</sup>

## **Denken in Szenarien in der sicherheitspolitischen Praxis**

In den vorangegangenen Kapiteln wurde auf mehr oder weniger theoretische Weise demonstriert, was Szenarien sind, wie diese erstellt werden und wie man diese gewinnbringend im Prozess des strategischen Managements anwenden kann. In diesem Kapitel werden zwei praktische Anwendungsbeispiele aus dem Bereich langfristiger Streitkräfteentwicklung dargestellt, die dem in diesem Aufsatz skizzierten Modell weitgehend folgen:

### **Verteidigungspolitische Grundlagen für den fähigkeitsorientierten Planungsprozess**

Fußend auf den bisherigen Überlegungen in diesem Aufsatz wurden im Büro für Sicherheitspolitik des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport (BMLVS) die verteidigungspolitischen Grundlagen für den fähigkeitsorientierten Planungsprozess und die Überarbeitung der Teilstrategie Verteidigungspolitik und somit für die weitere Entwicklung des Österreichischen Bundesheeres (ÖBH) geschaffen. Dieses Projekt wurde entlang des skizzierten Prozesses szenariobasierter Strategieentwicklung durchgeführt.

Dieses Denken in Optionen sollte jedoch nicht nur auf die Umfeldler beschränkt bleiben, sondern es wurden auch in Hinblick auf die eigenen Handlungsmöglichkeiten unterschiedliche Optionen, die so genannten Strategieoptionen, in die Analyse miteinbezogen. Das bedeutet, eine solche szenariobasierte Analyse und Planung stützt sich, wie schon erwähnt, auf mehrere mögliche Zukunftsbilder, sowohl der relevanten Umfeldler als auch der Entwicklungsmöglichkeiten der eigenen Organisation.

Jedoch diene dieser Prozess nicht nur der längerfristigen Streitkräfteplanung, sondern mit diesem Projekt sollte auch ein Prozess der strategischen Zukunftsanalyse geschaffen werden, der die langfristige Ausgestaltung der Sicherheits-

und Verteidigungspolitik sowie strategische Entscheidungsfindungsprozesse unterstützen soll. Weiters sollte die Grundlage für einen zukunftsorientierten Dialog zwischen Streitkräften, Politik, Gesellschaft und sicherheitspolitischen Eliten geschaffen werden.

Zusammenfassend enthielt der Prozess dieser szenariobasierten Strategieentwicklung:

- die Analyse des internationalen Umfeldes in einem zukünftigen Zeitraum auf seine sicherheits- und streitkräfterelevanten Veränderungen (Umfeldszenarien);
- die Analyse der Handlungsoptionen der österreichischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (und damit der möglichen Entwicklungen des ÖBH);
- die Bewertung der eigenen Handlungsmöglichkeiten vor dem Hintergrund möglicher Umfeldentwicklungen;
- die Entwicklung einer strategischen Ausrichtung als Grundlage für eine zukunftsrobuste Visionsfindung.

Dazu wurde eine Reihe von Workshops abgehalten und eine hochrangige Arbeitsgruppe aus Vertretern verschiedenster Dienststellen des BMLVS gebildet. Für die Workshops zur Erstellung der Umfeldszenarien wurde diese „Kernarbeitsgruppe“ durch eine Reihe externer Experten aus den Bereichen (Sicherheits-)Politik, Wirtschaft etc. erweitert.

Im Rahmen des Projektes kamen zwei unterschiedliche Verfahren zur Szenarioerstellung zur Anwendung. Die Umfeldszenarien wurden mit dem Verfahren Szenariotechnik und die Strategieoptionen (Lenkungsszenarien - im Zuge dieses Projektes Profilvarianten genannt) mit der morphologischen Analyse erstellt.

### **Die Entwicklung der Umfeldszenarien<sup>18)</sup>**

Das Gestaltungsfeld ist jener Bereich, der im Mittelpunkt des strategischen Planungsprozesses steht. Im gegenständlichen Fall ist das Gestaltungsfeld die zukünftige Ausrichtung der österreichischen Verteidigungspolitik und davon abgeleitet die zukünftige Entwicklung des Bundesheeres. Die Umfeldszenarien wurden entwickelt, um bei der Gestaltung der österreichischen Verteidigungspolitik zukünftige Umfeldbedingungen und somit Chancen und Gefahren ausreichend und differenziert zu berücksichtigen. Die Umfeldszenarien sollten somit nicht die möglichen Entwicklungsmöglichkeiten des Gestaltungsfeldes beschreiben, sondern die möglichen Zukunftsvarianten jenes zentralen Betrachtungsbereiches, der wiederum für die Entwicklung der österreichischen Verteidigungspolitik von hoher Bedeutung ist.

Für die zukünftige Ausrichtung der österreichischen Verteidigungspolitik umfasst das relevante Umfeld (und somit das Szenariofeld) die Systemebenen

- mögliche Entwicklungen Österreichs (im Speziellen die möglichen sicherheitspolitischen Entwicklungen),
- mögliche Entwicklungen der EU und
- mögliche globalstrategische und geopolitische Entwicklungen (die wiederum maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung der EU und Österreich haben).

Im Rahmen der Szenariofeldanalyse wurde systematisch das komplexe System des Umfeldes erfasst und analysiert. Die Mustererkennung dieses komplexen Systems ist hier der entscheidende Erkenntnissschritt, um dieses als Ganzes zu erfassen. Die Szenariofeldanalyse umfasste die Bildung von Einflussbereichen, die Ermittlung von Einflussfaktoren und die Auswahl von Schlüsselfaktoren.

Insgesamt wurden bei den hier beschriebenen Szenarien 79 Einflussfaktoren identifiziert und beschrieben. Beispiele für diese Einflussfaktoren sind:

- Wirtschafts- und Einkommensentwicklung in Österreich,



ÖSTERREICHISCHES BUNDESHEER

Bei der Entwicklung von Umweltszenarien geht es um die mögliche Rolle des Bundesheeres in der Zukunft (Bild: hier bei der Übung „European Advance“).

- Arbeitsmarkt in Österreich,
- Bedrohungsempfinden/Wehrbereitschaft in Österreich,
- internationales Ambitionsniveau in Österreich,
- politische EU-Integration,
- Institutionen- und Ordnungsmodell der EU oder
- globale machtpolitische Entwicklungen etc.<sup>19)</sup>

Nicht alle der identifizierten Einflussfaktoren haben die gleiche hohe Relevanz für das Szenariofeld, und ein Modell mit einer zu hohen Anzahl an Faktoren wäre für die weitere Behandlung schwer bzw. nicht handhabbar. Daher wurden nun die wesentlichen Systemknotenpunkte (Schlüsselfaktoren) ermittelt. Dabei hat sich ein Richtwert von 16 bis 20 Schlüsselfaktoren für die meisten Szenarienprojekte als zweckmäßig erwiesen.<sup>20)</sup> Eine geeignete Methode für die Identifikation der Systemknotenpunkte ist die Vernetzungsanalyse. In dieser Vernetzungsanalyse wird durch die Gesamtheit der Wechselwirkungen mit den anderen Einflussfaktoren und wieder deren Vernetzung untereinander dargestellt. Damit wird die kybernetische Rolle, die der einzelne Einflussfaktor im Gesamtsystem spielt, analysiert. Um den Rahmen dieser Arbeit nicht zu sprengen, kann an dieser Stelle die Vernetzungsanalyse nicht dargestellt werden.<sup>21)</sup> Im Rahmen dieses Projektes wurden 19 Schlüsselfaktoren ausgewählt.

Anschließend wurden für diese Schlüsselfaktoren die Zukunftsprojektionen ermittelt, d.h. für jeden Schlüsselfaktor wurden mögliche alternative Ausprägungen bzw. Zustände erarbeitet. Die Entwicklung von Zukunftsprojektionen ist mehr ein kreativer als ein systematischer Prozess. Die Beschreibung der Zukunftsprojektionen erfolgte im Rahmen der vorliegenden Szenarien über zwei oder mehrere Dimensionen. Die Dimensionen sind Merkmale, durch die sich die relevanten Entwicklungsmöglichkeiten eines Schlüsselfaktors möglichst weitgehend beschreiben lassen. Die Visualisierung für jeden Schlüsselfaktor erfolgte in einem Portfolio, um die unterschiedlichen Zukunftsprojektionen verständlich und

übersichtlich darzustellen.

Am Ende dieses Prozesses lagen für jeden Schlüsselfaktor drei bis sechs unterschiedliche Ausprägungen vor. Diese Zukunftsprojektionen wurden induktiv mittels modellgestützter Logik zu den Szenarien verknüpft. Dabei wurde jedem Projektionspaar ein Konsistenzwert intuitiv zugeordnet. Für diese paarweise Bewertung wurde die Frage gestellt: Wie verträgt sich die Zukunftsprojektion A (Zeile) mit Zukunftsprojektion B (Spalte)?<sup>22)</sup> Die Zusammenführung der einzelnen paarweisen Konsistenzbetrachtungen erfolgt in einer Konsistenzmatrix. Anschließend wurden durch den Algorithmus

der Software alle möglichen Kombinationen der Zukunftsprojektionen erfasst und berechnet.

Aus diesem modellgestützten Prozess der Szenariobildung ergaben sich grundsätzlich elf Szenarien, die einerseits ein genügend hohes Konsistenzmaß aufwiesen und andererseits ausreichend alternative Zukünfte der relevanten Umfeldler beschrieben. Diese Anzahl wurde durch eine intensive Diskussion im Rahmen der Arbeitsgruppe auf acht Szenarien reduziert. Dabei wurden ähnliche Szenarien noch einmal zusammengelegt bzw. solche, die keinen Mehrwert für eine weitere Verwendung im Rahmen des Gesamtprozesses boten, gestrichen.

#### Die Szenarien<sup>23)</sup>

- Szenario 1: Diffuse Bedrohungen in einem volatilen Umfeld

In einer konfrontativ geprägten Welt, die ihre berechenbaren Strukturen verloren hat, begegnen einige Staaten Europas (Kerneuropa) den neuen Sicherheitsgefährdungen durch vertiefte Kooperation und Integration in allen Politikfeldern, insbesondere im Bereich der Sicherheitspolitik. Österreich ist außen- und sicherheitspolitisch vollständig in dieses entstandene Kerneuropa eingebunden.

- Szenario 2: Europa als Akteur im Rahmen globaler Rivalitäten

In einer von schrumpfender Wirtschaft, rivalisierenden Machtblöcken und Kriegsgefahr geprägten Welt streben die EU-Staaten nach eigener militärischer Handlungsfähigkeit für weltweite Einsätze. Dafür hat sich eine Gruppe von Staaten in einem exklusiven Kerneuropa zusammengeschlossen, wobei Österreich (insbesondere sicherheits- und verteidigungspolitisch) vollständig in dieses entstandene Kerneuropa eingebunden ist.

- Szenario 3: Erneuerte transatlantische Partnerschaft

Angesichts der unangefochtenen Vormachtstellung der USA in einer eher konfliktgeladenen Welt und einer eher angespannten weltwirtschaftlichen Lage vereinigt sich eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten zu einem exklusiven Kerneuropa, das sich sicherheitspolitisch sehr stark an die USA und die NATO anlehnt. Österreich ist trotz einer angespannten Finanzlage und Sparzwang vollständig in dieses Ker-

neuropa eingebunden und unterhält moderne leistungsfähige Streitkräfte.

- Szenario 4: Regionalmacht EU

In einem in mehrere ideologisch verfeindete und wirtschaftlich konkurrierende Blöcke zersplitterten internationalen System wird die EU zu einem der Machtpole in der Welt. Die Integration der EU wird über differenzierte Integrationschritte verfolgt. Österreich beteiligt sich im Rahmen dieser variablen Geometrie an der vertieften sicherheits- und verteidigungspolitischen Initiative mit leistungsfähigen Streitkräften.

- Szenario 5: Autonome EU-Verteidigung in instabilem Umfeld

Die europäischen Staaten müssen aufgrund der sehr geringen Bedeutung der NATO trotz der sehr schwierigen wirtschaftlichen Situation die Sicherheitsvorsorge selbst in die Hand nehmen. Die Integration der EU wird über differenzierte Integrationschritte verfolgt. Österreich beteiligt sich an der sicherheits- und verteidigungspolitischen Integration nur mit sehr begrenzten Mitteln.

- Szenario 6: Zivilmacht Europa in einer partnerschaftlichen Welt

Die Zivilmacht Europa trägt in enger Partnerschaft mit Russland zu einer Weltordnung des effektiven Multilateralismus bei. Die Integration Europas wird über differenzierte Wege einer variablen Geometrie verfolgt. Österreich beteiligt sich an einer solchen vertieften sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperation nur mit einem eingeschränkten Solidarbeitrag.

- Szenario 7: Effektiver Multilateralismus

In einer globalisierten kooperativen Welt mit einer effektiven Zusammenarbeit zwischen den Staaten trägt Europa einen erheblichen Teil der Führungsverantwortung. Die Rolle Österreichs bleibt dabei offen, wobei sich zwei grundsätzliche Möglichkeiten ergeben: Österreich beteiligt sich solidarisch an dieser multilateralen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit, oder es zieht sich zurück.

- Szenario 8: Renaissance des Nationalstaates

Ein verschuldetes, von inneren Spannungen und dem Zerfall der EU geplagtes Europa wird zum Krisenherd in einer vom friedlichen Nebeneinander autarker Staaten geprägten Welt. Verteidigungspolitik ist vollständig nationalisiert, und auch Österreich muss - trotz schlechter Wirtschaftslage - seine Anstrengungen auf diesem Gebiet drastisch erhöhen.

### **Die Profilvarianten (Strategieoptionen)**

Im Rahmen eines ersten Workshops zur Erstellung der Profilvarianten wurden von der Arbeitsgruppe auf Basis des Entwurfs der Sicherheitsstrategie (inkl. Empfehlungsteil) 18 verteidigungspolitische Hauptaufgaben wie etwa Territorialverteidigung, Katastrophenhilfe, Stabilisierungsoperationen etc., identifiziert. Diese verteidigungspolitischen Aufgaben stellten die Strategieelemente dar.

Im nächsten Schritt wurden für jedes Strategieelement vier bis fünf mögliche Ausprägungen - die so genannten Zukunftsoptionen - entwickelt. Diese Zukunftsoptionen beschreiben alternative Möglichkeiten, wie die zugeordneten Aufgaben wahrgenommen werden könnten.

Die in diesem Arbeitsschritt identifizierten 74 Zukunftsoptionen wurden in einem zweiten Workshop zu zehn

verschiedenen verteidigungspolitischen Strategieoptionen (in diesem Projekt Profilvarianten genannt) mit unterschiedlicher Schweregradsetzung („Strategiekerne“) zusammengefasst.

Dadurch ergaben sich folgende Profilvarianten mit verschiedenen strategischen Grundideen und Strategiekerne:<sup>24)</sup>

1. Profilvariante A: Territorialverteidigung und Schutz.

2. Profilvariante B: Vom Krisenmanagement zur gemeinsamen Verteidigung im Rahmen der EU.

3. Profilvariante C: Auslandsoperationen aus humanitären Erwägungen.

4. Profilvariante D: Neues Aufgabenspektrum im Inneren bei Reduktion konventioneller Landesverteidigung.

5. Profilvariante E: Dualer Fokus auf militärische und nicht-militärische Risiken gegenüber Österreich.

6. Profilvariante F1: Flexibel und anpassungsfähig.

7. Profilvariante F2: Gesteigerte nationale und internationale Kooperation

8. Profilvariante G: Dualer Fokus auf Humanitäre Operationen und innovative Sicherheitskooperation.

9. Profilvariante H: Robustes Stabilisierungsprofil.

10. Profilvariante J: Relevanzverlust.

Im Anschluss daran wurden die erarbeiteten Profilvarianten (mit Hilfe einer Zukunftsmatrix, siehe Abbildung 8) vor dem Hintergrund der Umfeldszenarien bewertet. Jedoch erfolgte in diesem Projekt diese Bewertung nicht direkt, sondern über den Umweg eines relativ komplexen dreistufigen Verfahrens, in dem diese Profilvarianten auch noch auf die Erfüllung sicherheitspolitischer Zielkriterien und Kriterien der Umsetzbarkeit überprüft wurden.

Aufgrund der Ergebnisse dieses dreistufigen Bewertungsverfahrens vor dem Hintergrund der möglichen Umfeldentwicklungen wurden die Profilvarianten C, D, und F2 der militärischen und politischen Führung des Ressorts vorgelegt, die sich am Ende des gesamten Verfahrens für die Profilvariante F2 entschied.

Dieses Prozessmodell strategischen Managements wurde im BMLVS das erste Mal angewandt. Zusammenfassend kann angemerkt werden, dass es sich im Wesentlichen um einen prototypischen Prozess handelt, der noch Potenzial zur Verbesserung bietet. Wie schon erwähnt diente dieser Prozess nicht nur der Strategieentwicklung für das ÖBH (und somit für die längerfristige Streitkräfteplanung), sondern es sollte mit diesem Projekt auch ein Prozess strategischen Managements geschaffen werden, der auf wissenschaftlichen und systematischen zukunftsanalytischen Methoden aufgebaut ist. Aus Sicht des Verfassers konnten beide Ziele erreicht werden. So konnten auch unter hohem Zeitdruck Ergebnisse erarbeitet werden, die eine gute Grundlage für die längerfristige Weiterentwicklung des Bundesheeres bieten, und das in diesem Aufsatz beschriebene Verfahren der Strategieentwicklung erscheint geeignet, die Grundlage für den zukünftigen strategischen Managementprozess zu bilden. Auf jeden Fall wurde es auf diese Weise ermöglicht, eine stringente Verbindung zwischen der verteidigungspolitischen und militärstrategischen Planungsebene zu schaffen.

Jedoch scheint es notwendig festzustellen, dass dieser Prozess strategischen Managements nicht mit der Festlegung auf eine Strategieoption (hier Profilvariante) abgeschlossen ist, sondern die Strategiekontrolle angeschlossen werden sollte (siehe Pkt. Strategieimplementierung bzw. Strategieumsetzung).

In einem systematischen und institutionalisierten strategischen Frühwarnprozess sollte ein systematisches Szenariomonitoren durchgeführt werden. In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

- Wie entwickeln sich die analysierten Stellhebel und Indikatoren in den Szenarien?
- In Richtung welches Szenarios entwickelt sich das Umfeld?
- Wie entwickeln sich mögliche Wildcards? (siehe Pkt. Strategieumsetzung)

### Die Future Policy Survey der niederländischen Streitkräfte

Auch die niederländischen Streitkräfte führten 2009/10 einen umfassenden Strategieentwicklungsprozess durch, um Grundlagen für die längerfristige Streitkräfteentwicklung zu erarbeiten, damit die niederländischen Streitkräfte den Herausforderungen der Zukunft bestmöglich begegnen können. Dieses Projekt war ressortübergreifend angelegt, wobei die Projektleitung durch das niederländische Verteidigungsministerium sichergestellt wurde. Auch dieser Strategieentwicklungsprozess war auf Umfeldszenarien und alternative Entwicklungsmöglichkeiten der niederländischen Streitkräfte aufgebaut. Insgesamt umfasste das gesamte Projekt folgende Schritte:

- Durchführung einer umfassenden Trendanalyse, bei der zentrale Trendentwicklungen betrachtet wurden, die Einfluss auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Niederlande haben werden (Globalisierung, Wirtschaft, Demographie, Klimawandel etc.).
- Die Erstellung von Umfeldszenarien.
- Die Analyse und Identifizierung von Handlungsoptionen der niederländischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Policy Options).
- Die Bewertung der eigenen Handlungsmöglichkeiten vor dem Hintergrund möglicher Umfeldentwicklungen.

### Die Umfeldszenarien

Die Umfeldszenarien wurden mit dem Verfahren Scenario Planning erstellt. Dabei wurden als Schlüsselunsicher-

heiten „Dominante Akteure“ (Staaten bzw. nichtstaatliche Akteure) und „Ausprägung des internationalen Systems“ (kooperativ bzw. nicht-kooperativ) definiert, und mittels der in Abbildung 4 dargestellten Szenariologik wurden vier Szenarien abgeleitet:

Die Szenarien „Multipolar“ und „Multilateral“ beschreiben Umfeldler, in denen die Staaten nach wie vor die zentralen Akteure des internationalen Systems sind, wenn auch nichtstaatliche Akteure durchaus an Einfluss gewonnen haben. In diesen beiden Szenarien wird jedoch ein „power shift“ nach Asien beschrieben, und der Westen hat an Bedeutung verloren. Im Szenario „Multilateral“ gibt es ein entwickeltes System eines effektiven Multilateralismus und eine kooperative Zusammenarbeit in weitgehend allen Belangen der internationalen Politik. Im Szenario „Multipolar“ haben sich regionale Machtblöcke gebildet, und diese stehen sich eher antagonistisch gegenüber.

Die Szenarien „Network“ und „Fragmentation“ beschreiben Umfeldler, in denen die Staaten ihr Machtmonopol an nichtstaatliche Akteure weitgehend verloren haben, obwohl die Staaten als solche bestehen bleiben. Im Szenario „Network“ nahm die Globalisierung ungehindert ihren Lauf, wobei die meisten Teile der Weltbevölkerung Teil dieses Prozesses sind. Im Szenario „Fragmentation“ wurde die Globalisierung gebremst.<sup>25)</sup>

### Policy Options

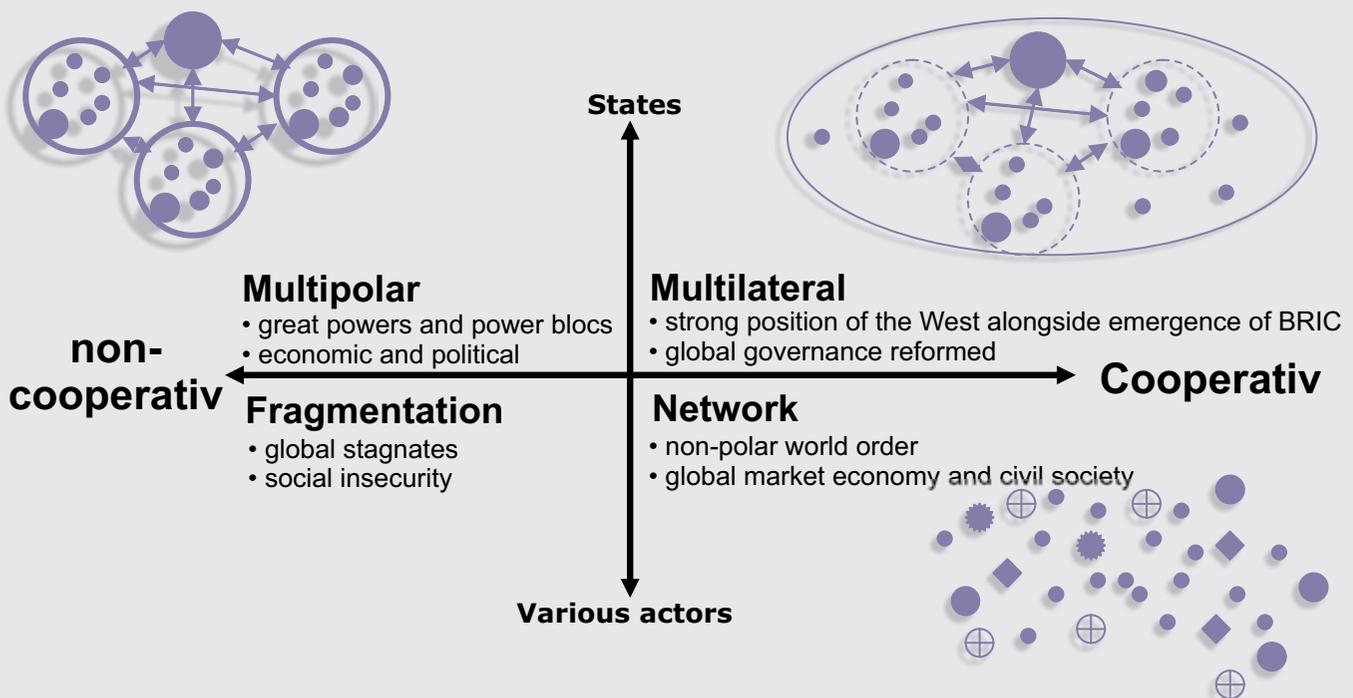
Die Policy Options stellen ebenfalls unterschiedliche Entwicklungsmöglichkeiten der niederländischen Verteidigungspolitik und somit der Streitkräfte dar. Diese wurden jedoch nicht mit den hier beschriebenen Verfahren zur Erstellung von Szenarien erarbeitet, sondern mit einer sehr einfachen und kreativen Methode.

Die unterschiedlichen Policy Options basieren auf sieben so genannten strategischen Aufgaben:

- anticipation,
- prevention,
- deterrence (im Sinne konventioneller Landesverteidigung),
- protection,
- intervention,

Abb.8

Szenariologik für Umfeldszenarien der Future Policy Survey



- stabilisation,
- normalisation.

Im Anschluss daran wurden zehn unterschiedliche Policy Options gebildet, indem diese strategischen Aufgaben in unterschiedlicher Art und Weise und Gewichtung kombiniert wurden.

In weiterer Folge wurden diese zehn Policy Options vor dem Hintergrund der Umfeldszenarien dahingehend bewertet, inwieweit sie eine umfeldrobuste Strategieentwicklung zulassen. Nach diesem Bewertungsprozess blieben vier Policy Options über, die der politischen Führung zur Auswahl vorgelegt wurden:

- Staying Secure (Schwergewicht auf nationalen Schutz-aufgaben),
- Brief and robust (Schwergewicht auf Interventionen),
- Bringing security (Schwergewicht auf Stabilisierungsoperationen),
- Versatility (Multifunktionale Option).

Die politische Führung der Niederlande entschied sich letztendlich für die Option vier „Versatility“.

### Zusammenfassung/ Schlussfolgerungen

Wie in dieser Arbeit mehrmals betont wurde, ist die Zukunft eine Dimension, die nicht durch den Menschen vorhergesagt werden kann. Folgend der Forderung von Hugues de Jouvenel an die Zukunftsforschung, dass diese uns bei der Gestaltung der Zukunft unterstützen soll, wurde im Verlauf der Arbeit erkennbar, dass die geforderte Gestaltung der Zukunft etwas präzisiert werden muss. Die Gestaltung des zukünftigen Umfelds (der externen Zukunft - z.B. das internationale System oder globale Märkte) wird nicht immer oder nur sehr schwer möglich sein. Jedoch kann die eigene Stellung im zukünftigen Umfeldsystem (besser in den möglichen zukünftigen Umfeldsystemen) proaktiv gestaltet werden. Diese proaktive Gestaltung der eigenen Stellung und des eigenen Verhaltens im System erfordert jedoch Information über die Zukunft.

Für den „erfolgreichen“ Umgang mit der Zukunft von komplexen Systemen haben sich drei zentrale Kompetenzen herauskristallisiert:

#### 1. Der Umgang mit Nichtwissen

Die Zukunft ist ungewiss. Je weiter der Blick in die Zukunft reicht, desto ungewisser wird das Bild.

#### 2. Der Umgang mit Komplexität

Zukunftsentwicklungen sind multikausale Ergebnisse von Wechselwirkungen und Relationen zwischen Systemkomponenten innerhalb eines Systems und deren Umwelt.

#### 3. Umgang mit Veränderungsdynamik

Die Komplexität eines Systems hängt sehr oft von der Veränderungsdynamik ab. Die Dynamik des Wandels ist eine nicht steuerbare Größe und erfordert Offenheit und Flexibilität. Frühzeitiges Erkennen ist dabei ebenso wichtig wie die Fähigkeit, gewohntes Denken und Handeln rechtzeitig zu verändern.<sup>26)</sup>

Es soll auch festgehalten werden, dass das Konzept „Denken in Szenarien“ nur eine Methode unter vielen im methodischen Instrumentarium der strategischen Zukunftsanalyse ist. Jedoch ist das Konzept „Denken in Szenarien“ vom Erkenntniszusammenhang ein Hauptinstrument, um:

- Strategiefindungsprozesse zu systematisieren:

Für die strategische Analyse gibt es eine Vielzahl von Instrumenten. Demgegenüber erfolgt die Strategiefindung und -formulierung sehr oft intuitiv und auf impliziten Zukunftsvorstellungen basierend. Szenarien ermöglichen es, diesen Schritt systematischer, anschaulicher und leichter nachvollziehbar zu gestalten;

- zukunftsrobuste Entscheidungen zu treffen:

Mit der Entwicklung von Szenarien kann die Ungewissheit im Umfeld verringert werden. Organisationen können Strategien entwickeln, die bei mehreren möglichen Zukunftsentwicklungen Erfolg versprechen;

- Orientierungswissen zu entwickeln:

Szenarien sind ein wichtiges Instrument, mit dem sich flexibel einsetzbares Orientierungswissen erzeugen lässt, mit dem die Zukunft für einen längeren Zeitraum vorausgedacht werden kann;

- ein Forum für den strategischen Dialog zu schaffen:

Szenarien sind ein Instrument, mit dem sich offene und kreative Dialoge über Perspektiven und Strategien eines Unternehmens führen und dokumentieren lassen. Auch wird den Führungspersonlichkeiten dadurch eine Möglichkeit gegeben, sich vom operativen Tagesgeschäft zu lösen und ihre Perspektiven zu erweitern;

- Zukunftswissen zu verknüpfen:

Sehr häufig ist viel relevantes Wissen über die mögliche Zukunft einer Organisation vorhanden. Szenarioprozesse helfen, dieses Wissen zusammenzuführen, eine gemeinsame Sprache zu finden und insofern über das Ergebnis hinaus eine Kommunikationsplattform zu schaffen.<sup>27)</sup>

Jedoch können auch Szenarien die Zukunft nicht vorhersagen bzw. beschreiben diese nicht „die einzig wahre Zukunft“. Szenarien sind Denkmodelle, mit denen wir uns den zukünftigen Herausforderungen und Chancen annähern können.<sup>28)</sup> Keines der in einem Szenarioprojekt entwickelten Szenarien wird so eintreffen, wie es beschrieben wurde. Jedoch ist der exakte Eintritt nicht das Kriterium für deren Brauchbarkeit. Szenarien sind dann „gut“, wenn sie die richtigen Entscheidungen stimulieren. Szenarien sind auch keine objektive Beschreibung der Zukunft. Sie sind immer gruppensubjektive Zukunftsbilder; das heißt, sie repräsentieren die Sichtweise der Szenarientwickler. Auch stellen Szenarien keine Strategien oder Entscheidungen dar, sondern sind Denkinstrumente zur Entscheidungsunterstützung und zur Entwicklung nachhaltiger Strategien.<sup>29)</sup>

Ein Hindernis für die Entwicklung bzw. die Einführung szenariobasierter Strategieentwicklungsprozesse ist, dass sie sehr zeit-, personal- und kostenintensiv sind. In der Regel ist es erforderlich, dass die Entscheidungsträger in den gesamten Strategieprozess eingebunden werden, da sonst die Gefahr der mangelnden Akzeptanz der Ergebnisse besteht. Meist ist die externe Unterstützung von auf Szenarioprozesse spezialisierten Strategieberatern notwendig. Dies ist natürlich im öffentlichen Bereich (insbesondere im Sicherheitsbereich), der allgemein mit einer angespannten Budgetlage zu kämpfen hat, eine nicht zu unterschätzende Hürde.

Auch wenn die folgenden Ausführungen auf den ersten Blick banal erscheinen, ist in der Praxis ein wesentliches (wenn nicht sogar entscheidendes) Hindernis für die systematische Einführung von Szenarien als Grundlage für eine sicherheitspolitische Analyse und darauf aufbauend für strategische Planung die psychologische Hürde. Die meisten Unternehmens- und Organisationskulturen sind auf quantitative Prognosen oder implizit vorhandene bzw. angenommene Zukunftsvorstellungen ausgerichtet. Die Entscheidungsträger sehen in den überwiegend qualitativen Informationen von Szenarien sehr oft nicht mehr als eine träumerische Vision (oder „selbst erfundene Geschichten von der Zu-

kunft“), die wegen ihrer ungenügenden Genauigkeit nicht für konkrete strategische Planungen verwendet werden können. Wenn man auf Basis von alternativen möglichen Zukunftsbildern arbeitet, müssen die Entscheidungsträger die Zukunft und den Entscheidungsprozess als eine Wahl aus Alternativen begreifen. Dieses Denken in Alternativen ist jedoch meist neu und unvertraut. Auch berührt das Denken in Alternativen und somit der Umgang mit Nichtwissen die grundlegende Kompetenz jedes Entscheidungsträgers, nämlich die, dass er „weiß“, was passiert, und folglich die richtigen Entscheidungen trifft. Graf ist demgegenüber der Meinung, dass das Denken in Szenarien dazu zwingt, ein gewisses Maß an „Inkompetenz“, von Nichtwissen und Nicht-wissen-Können, zuzugeben.

Auch Schoemaker ist der Meinung, dass „(t)he organizational and psychological bias against uncertainty is one of the most significant obstacles to profiting from it. (...) People want to operate in their comfort zone, whereas the real opportunities lie outside of it.“<sup>30)</sup>

Daher macht das Konzept „Denken in Szenarien“ in einer Organisation eine deutliche Änderung der Unternehmenskultur notwendig und berührt damit auch das normative Management, zu dem die Unternehmenskultur oft gezählt wird.<sup>31)</sup> Die Unternehmenskultur muss sich so entwickeln, dass zukunftsorientiertes Denken, das Denken in Alternativen und Optionen, eine Selbstverständlichkeit wird, bevor eine Entscheidung getroffen wird. Zugleich muss kreatives und offenes Nachdenken über die Zukunft (extern und intern) zugelassen und gefördert werden.<sup>32)</sup>

Das Konzept „Denken in Szenarien“ hat sich in den letzten Jahren als das zentrale methodische Instrument herauskristallisiert, um langfristige sicherheitspolitische Entwicklungen zu analysieren und geeignete Grundlagen für die Ausgestaltung der sicherheitspolitischen Instrumente wenn schon nicht vorherzusagen, so doch vorausdenken. Jedoch muss an dieser Stelle noch einmal betont werden, dass Szenarien nicht versuchen, die Zukunft vorherzusagen. Dies betont auch Schoemaker in seinem Buch „Profiting from Uncertainty“: „This leads us to a very important use of scenarios - exploring the future in order to develop a new set of instincts. The purpose of developing scenarios is not to pinpoint the future, but rather to experience it.“<sup>33)</sup> Schoemaker plädiert an dieser Stelle grundsätzlich dafür, „Denken in Szenarien“ nicht hauptsächlich als „innovatives Planungsinstrument“ zu sehen. Er ist der Meinung, dass die Arbeit mit und das Denken in Szenarien insbesondere die Instinkte und die Geisteshaltung von Entscheidungsträgern ändern sollte. Szenarien haben die Aufgabe, die mentalen Modelle, an denen wir alle festhalten, herauszufordern.<sup>34)</sup> ■

#### ANMERKUNGEN:

- 1) Vgl. Kiesel 2001, a.a.O., S.74.
- 2) Ein sehr ähnliches Prozessmodell entwirft Schoemaker; Paul J. H. Schoemaker: Profiting from Uncertainty. Strategies for Succeeding No Matter What the Future Brings: The Free Press. New York 2002, S.19ff.
- 3) Vgl. Hans Georg Graf: In die Zukunft führen. Strategieentwicklung mit Szenarien: Rüegger Verlag. Chur 2003, S.131.
- 4) Vgl. Fink et al. 2002, a.a.O., S.121-181.
- 5) Vgl. Fink et al. 2002, a.a.O., S.140-150 und Fink, Siebe 2006, a.a.O., S.80-93.
- 6) Dies ist der Optionsbegriff, den Schoemaker verwendet. Für mehr Informationen s. Schoemaker a.a.O.
- 7) Vgl. Fink, Siebe 2006, a.a.O., S.86-89.

- 8) Siehe auch Porter 2000, a.a.O., S.593ff. und Ian Wilson: The Effective Implementation of Scenario Planning. Changing the Corporate Culture. In: Fahey, Liam; Randall, Robert M. (Hrsg.): Learning from the future. Competitive foresight scenarios: Wiley. New York 1998, S.362f. und Kiesel, a.a.O., S.71-89.
- 9) Vgl. Porter 2000, a.a.O., S.591ff.
- 10) Vgl. Kiesel 2001, a.a.O., S.77.
- 11) Siehe auch Kiesel 2001, a.a.O., S.87.
- 12) Vgl. Fink, Siebe 2006, a.a.O., S.72f.
- 13) Vgl. Kiesel 2001, a.a.O., S.85 und Porter 2000, a.a.O., S.595.
- 14) Vgl. Fink et al. 2002, a.a.O., S.154-156.
- 15) Vgl. Kiesel, 2001, a.a.O., S.78.
- 16) Wildcards sind Ereignisse, die zwar relativ unwahrscheinlich sind, jedoch eine sehr hohe Gestaltungskraft im System haben und somit für die Beobachtung von hoher Relevanz sind.
- 17) Vgl. Fink et al. 2002, a.a.O., S.200.
- 18) Vgl. Bernhard Richter: Umfeldszenarien als Grundlage verteidigungspolitischer Strategieentwicklung. In: Johann Pucher, Johann Frank (Hrsg.): Strategie und Sicherheit 2012: Der Gestaltungsspielraum der österreichischen Sicherheitspolitik: Böhlau Verlag. Wien, Köln, Weimar 2012, S.707ff.
- 19) Diese 79 Einflussfaktoren können an dieser Stelle nicht in ihrer Gesamtheit dargestellt werden, da dies den Rahmen des Aufsatzes erheblich sprengen würde.
- 20) Vgl. Fink u.a. 2002, a.a.O., S.79.
- 21) Für mehr Information siehe Richter 2010, a.a.O., S.46-54.
- 22) Die verschiedenen Softwaretools verwenden unterschiedliche Skalen zur Bewertung der (In-)Konsistenz der Projektionspaare. Aus Gründen der Komplexitätsverringering werden diese im vorliegenden Aufsatz nicht dargestellt. Für mehr Information siehe Richter 2010, a.a.O., S.59-61.
- 23) In diesem Aufsatz wird nur eine Zusammenfassung der einzelnen Szenarien dargestellt. In der Gesamtversion der Szenarien wird jede Zukunftsprojektion jedes Schlüsselfaktors ausführlich beschrieben.
- 24) Aus Komplexitätsgründen wird hier auf eine Beschreibung der Profilvarianten verzichtet. Jede der Profilvarianten ist auf mehreren A4-Seiten sehr ausführlich beschrieben.
- 25) In diesem Aufsatz erfolgt nur eine sehr kompakte Übersicht über die Szenarien. Jedes der vier Szenarien ist in der Future Policy Survey sehr ausführlich (ca. 4-5 A4 Seiten pro Szenario) beschrieben.
- 26) Vgl. Klein et al. 2006, a.a.O., S.354f.
- 27) Vgl. Alexander Fink: Szenariomanagement. Intensiv Workshop. Veranstaltung vom 14.5.2009. Paderborn. Veranstalter: Scenario Management International AG.; siehe auch Karlheinz Steimmüller (Hrsg.): Grundlagen und Methoden der Zukunftsforschung. Szenarien, Delphi 1997, Technikvorausschau. Sekretariat für Zukunftsforschung. Online verfügbar unter [http://www.institutfutur.de/\\_service/download/methoden-zukunftsforschung\\_sfz-wb21.pdf](http://www.institutfutur.de/_service/download/methoden-zukunftsforschung_sfz-wb21.pdf), zuletzt geprüft am 29.1.2008, S.50f.
- 28) Vgl. Bernhard Richter: Langfristige globale strategische Entwicklungen und ihre Auswirkung auf die sicherheitspolitische Ausrichtung der EU und ihr Einfluss auf die Streitkräfte. Diplomarbeit: GRIN-Verlag. München 2008, S.116.
- 29) Vgl. Fink 14.5.2009, a.a.O.
- 30) Schoemaker 2002, a.a.O., S.175.
- 31) Vgl. Hungenberg 2008, a.a.O., S.24.
- 32) Vgl. Graf 2003, a.a.O., S.55f.
- 33) Schoemaker 2002, a.a.O., S.15.
- 34) Vgl. Schoemaker 2002, a.a.O., S.15 u. 20.



**Dr. Bernhard Richter**

Geb. 1969; Oberst des höheren militärfachlichen Dienstes; eingrückte im Oktober 1988 beim LWSR 41 in Enns als Einjährig Freiwilliger; 1994-1997 Theresianische Militärakademie in Wr. Neustadt. Ausmusterungsjahrgang „Ritter von Trapp“ als Panzergrenadier zum Panzergrenadierbataillon 13; 1997-2002 Zug- und Kompaniekommandant in der 1/13; 2002-2005 Lehr- und Hauptlehroffizier Panzergrenadier an der Panzertruppenschule; 2002-2007 Studium der Politikwissenschaft an der Universität Wien; 2007-2010 Doktoratsstudium Politikwissenschaft an der Universität Wien; seit 2005 Referent für Zukunfts- und Trendanalyse im Büro für Sicherheitspolitik/BMLVS.

# Rechtliche Aspekte der Ausübung militärischer Zwangsbefugnisse in Auslandseinsätzen

Karl Satzinger

Die Geschichte der österreichischen Auslandseinsätze mit militärischer Beteiligung begann im Jahre 1960, also (nur) fünf Jahre nach der Wiedererlangung der vollen staatlichen Souveränität einschließlich der Wehrhoheit aufgrund des Staatsvertrages von Wien im Jahre 1955<sup>1)</sup> sowie dem im gleichen Jahr erfolgten Inkrafttreten des Wehrgesetzes<sup>2)</sup> und dem Beitritt zu den Vereinten Nationen (UNO).<sup>3)</sup> Auf deren Ersuchen war von 1960 bis 1963 eine österreichische Sanitätseinheit in der früheren belgischen Kolonie Kongo tätig. Zum damaligen Zeitpunkt existierten keinerlei positivrechtliche Grundlagen für derartige Auslandseinsätze; sämtliche in der Praxis entstehenden Rechtsfragen mussten daher auf „österreichische Weise“ - also unter Abstützung auf teilweise kühne Interpretationsgebilde<sup>4)</sup> - gelöst werden. Bald darauf begann die bis heute ununterbrochene Teilnahme Österreichs an „Peacekeeping“-Operationen der UNO. Ab 1964 nahmen nämlich österreichische militärische Kräfte (zuletzt in Bataillonsstärke) für insgesamt 37 Jahre (also bis 2001) an der Friedensmission auf der Mittelmeerinsel Zypern teil. Auch dieser Auslandseinsatz begann zunächst noch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlagen. Deren Fehlen führte jedoch diesmal zu derart vielfältigen rechtlichen Problemen, dass der Gesetzgeber beginnend im Jahr 1965 diverse verfassungs- und einfachgesetzliche Normen für derartige Einsätze schuf; derzeit sind diesbezüglich im Wesentlichen das Bundesverfassungsgesetz über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland (KSE-BVG)<sup>5)</sup> sowie das Auslandseinsatzgesetz 2001<sup>6)</sup> zu nennen. Ab 1973 begann das bis heute andauernde „Peacekeeping“-Engagement Österreichs im Nahen Osten. Österreich stellte seit diesem Zeitpunkt durchgehend ein Infanteriebataillon zur Friedenssicherung, zunächst in der Suezkanal-Zone, von 1974 bis Juli 2013 auf den Golanhöhen (UNDOF). Seit Herbst 2011 beteiligt sich Österreich überdies mit einem Logistikkontingent an der UNO-Friedensmission im Libanon (UNIFIL).

Ab dem Ende des Kalten Krieges und der Auflösung des Warschauer Paktes stiegen sowohl die Zahl der militärischen Auslandseinsätze Österreichs als auch deren inhaltliche Vielfalt sowie auch der (neben den Vereinten Nationen) tätigen „Trägerorganisationen“ rasant an. Als territorialer Schwerpunkt kristallisierte sich dabei - aus nahe liegenden örtlichen und historischen Gründen - der Großraum Balkan heraus. So

nimmt Österreich seit 1995 mit unterschiedlich großer Beteiligung an den multilateralen Friedensmissionen in Bosnien-Herzegowina teil, also sowohl an den (seinerzeitigen) NATO-geführten Missionen IFOR und SFOR als auch an der nunmehr unter EU-Leitung stehenden Mission EUFOR/ALTHEA. Seit dem Jahr 1999 stellt Österreich überdies etwa bataillonsstarke Kräfte für die NATO-geleitete Mission KFOR im Kosovo. Außerhalb des Balkans beteiligte sich Österreich in den Jahren 2008 bis 2010 an der EU-Operation bzw. UNO-Mission im Tschad (EUFOR TCHAD/RCA bzw. MINURCAT). Weiters stellte Österreich wiederholt militärische Kontingente unterschiedlichen Umfangs für die unter NATO-Kommando stehende Mission ISAF in Afghanistan. Seit März 2013 nimmt schließlich ein österreichisches Militärkontingent an der EU-Trainingsmission in Mali (EUTM Mali) teil. Die aus der aufgezeigten umfassenden Teilnahme militärischer Kräfte an internationalen Friedensmissionen gewonnene militär- und außenpolitische Reputation Österreichs wird durch die Tatsache betont, dass österreichische Offiziere laufend in hohe bis höchste militärische Funktionen bei diesen Operationen berufen wurden, zuletzt etwa seit 2010 in jene des Kommandanten der Mission EUFOR ALTHEA in Bosnien sowie in jene des Stellvertretenden Kommandanten der Mission KFOR im Kosovo.

Neben den genannten Friedensoperationen (sowie zahlreichen militärischen Beobachtermissionen) nimmt das österreichische Bundesheer seit Jahrzehnten auch an zahlreichen Einsätzen zur internationalen humanitären Hilfe bzw. Katastrophenhilfe teil. Dies betraf etwa Unterstützungsmaßnahmen bei zahlreichen Erdbeben-, Brand- und Hochwasserkatastrophen in Europa, Asien und Afrika, aber auch die Errichtung eines militärischen Feldspitales im Nordiran zur Betreuung kurdisch-irakischer Flüchtlinge im Jahre 1991 oder umfassende Hilfeleistungen nach dem „Jahrtausend-Tsunami“ im Indischen Ozean Anfang 2005. Diese Einsätze bleiben in weiterer Folge mangels Ausübung jeglicher militärischer Zwangsbefugnisse und damit mangels Relevanz für die gegenständliche Thematik außer Betracht.

## Rechtliche Problemstellungen

### Allgemeines:

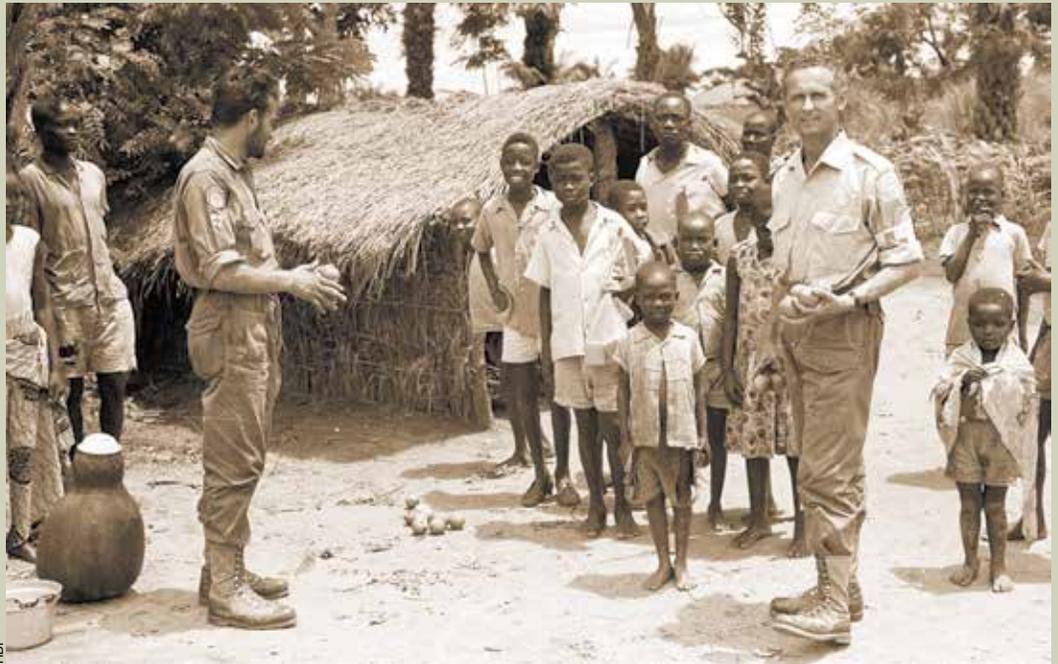
Bei den „klassischen“ UNO-geführten Friedenssicherungseinsätzen nach Kapitel VI der UNO-Satzung<sup>7)</sup> bestand die Aufgabe der entsendeten Soldaten auf der Grundlage der jeweiligen Resolution des Sicherheitsrates im Wesentlichen darin, ein bestimmtes Gebiet im Rahmen der Friedenssicherung zu beobachten, um frühzeitig Konfliktpotenziale erkennen und melden zu können und durch die ständige Anwesenheit der Friedenstruppen einen neuerlichen Gewaltausbruch zu verhindern. Dementsprechend waren im Rahmen der Auf-

gabenerfüllung keinerlei (Zwangs-)Befugnisse auszuüben, die in Rechte Dritter eingreifen. Lediglich im Rahmen der - als strafrechtliche Rechtfertigungsgründe gestalteten bzw. im völkerrechtlichen „Selbstverteidigungsrecht“ begründeten - Notwehr/Nothilfe waren solche Eingriffe durch österreichische Soldaten denkbar und in den seltenen praktischen Fällen rechtlich unproblematisch.

Im Rahmen der (späteren) EU- bzw. NATO-geführten Krisenbewältigungseinsätze (im Regelfall) auf der Basis des Kapitels VII der UNO-

Satzung umfasst demgegenüber die Aufgabe der Mission nach den zugrunde liegenden internationalen Rechtsquellen regelmäßig auch die Friedensdurchsetzung; dabei haben die hiezu eingesetzten militärischen Kräfte über die bloße Sicherung bestimmter Regionen hinaus in diesen Gebieten auch aktiv die Trennung der Konfliktparteien vorzunehmen und einen Waffenstillstand dauerhaft durchzusetzen, im Bedarfsfall auch gegen den Willen der Konfliktparteien und unter (zwangsweiser) Ausübung polizeiartiger Befugnisse mit entsprechenden Eingriffen in die Rechte Dritter. Österreich legte allerdings zu Beginn seiner Teilnahme an derartigen Auslandseinsätzen Mitte der 1990er-Jahre auf politischer Ebene zunächst fest, dass seine militärischen Kräfte gemäß den damaligen Ressortkonzepten einzusetzen seien, also (bloß) für Überwachungs-, Sicherungs-, Schutz- und allfällige Unterstützungsaufgaben, jedoch nicht zur Teilnahme „an gewaltsamen Maßnahmen der Friedensdurchsetzung“; diese Beschränkung sollte jedoch den Selbstschutz und den Schutz anderer eingesetzter Kräfte der Mission „im Rahmen der Selbstverteidigung“ nicht berühren.<sup>8)</sup> Im Ergebnis bedeutete dies, dass im Rahmen dieser Einsätze durch österreichische Soldaten damals keine Aufgaben übernommen werden durften, bei denen eine allfällige zwangsweise Durchsetzung von Befugnissen in Betracht kommen könnte, und dass - außerhalb der strafrechtlichen Rechtfertigungsgründe der Notwehr/Nothilfe - keinerlei Zwangsgewalt ausgeübt werden durfte.

Im Jahr 2000 wurde demgegenüber ein grundlegender politischer Paradigmenwechsel vorgenommen. Anlässlich einer Verlängerung der österreichischen Teilnahme an der Mission KFOR stellte die Bundesregierung fest, dass aufgrund der aufgezeigten Beschränkung vielfach Aufgaben der Mission vom österreichischen Kontingent „nicht oder nur mit Vorbehalten übernommen werden“ konnten und dass es daher „wegen der eingeschränkten Reaktionsmöglichkeiten bei ungünstiger Lageentwicklung zu einem höheren Grad der Gefährdung der österreichischen Soldaten kommen könne als bei Übernahme des gesamten Aufga-



Den Beginn österreichischer Auslandseinsätze machte eine Sanitätseinheit in der früheren belgischen Kolonie Kongo von 1960 bis 1963 (Bild).

benspektrums der KFOR“. Daher wurde ausdrücklich beschlossen, dass das österreichische Kontingent ab diesem Zeitpunkt am gesamten Aufgabenspektrum dieser internationalen Friedensmission teilnehmen darf.<sup>9)</sup> Daher kam ab diesem Zeitpunkt potenziell auch eine Ausübung unmittelbarer Zwangsgewalt österreichischer Organe mit entsprechenden Eingriffen in die Rechte dritter Personen bei der Durchsetzung von Befugnissen der Mission zu deren Aufgabenerfüllung in Betracht. In der Praxis können solche Befugnisse etwa Personen- und Fahrzeugkontrollen, Hausdurchsuchungen, eine Durchsetzung von Sperrbereichen und Ausgangssperren sowie die Bewältigung von Demonstrationen und Aufständen umfassen; zur Durchsetzung dieser Befugnisse kommen nach den zugrunde liegenden völkerrechtlichen Vorgaben allenfalls auch Festnahmen, der Einsatz körperlicher Gewalt und der - in bestimmten Situationen auch lebensgefährdende - Waffengebrauch in Betracht. Seit nunmehr über zehn Jahren wird bei „Friedenseinsätzen“ des Bundesheeres regelmäßig, nach Maßgabe der zugrunde liegenden völkerrechtlichen Grundlagen, eine (allfällige) zwangsweise Ausübung von Befugnissen im Rahmen einer (zumindest weitgehenden) Mitwirkungsmöglichkeit der eingesetzten Kräfte an allen Aufgaben der jeweiligen Mission ausdrücklich politisch festgelegt.<sup>10)</sup>

#### Konkrete Problematik:

Im Zusammenhang mit der allfälligen zwangsweisen Durchsetzung von Befugnissen zur Aufgabenerfüllung durch österreichische Soldaten im Auslandseinsatz stellt sich in rechtsdogmatischer Hinsicht regelmäßig die Frage nach der formellen rechtlichen Grundlage für solche Maßnahmen. Dies ergibt sich zunächst aus dem im Art. 18 Abs. 1 B-VG verfassungsrechtlich verankerten Legalitätsprinzip, wonach die gesamte staatliche Verwaltung - und damit auch jedes militärische Tätigwerden im In- und Ausland - nur „aufgrund der Gesetze“ ausgeübt werden darf und daher entsprechende positivrechtliche Grundlagen vorliegen müssen. Insbesondere wird die in Rede stehende Frage aber auch in strafrechtlicher Hinsicht relevant. Soldaten im Auslandseinsatz gelten nämlich nach § 74 Abs. 1 Z 4 StGB<sup>11)</sup> jedenfalls als „Beamte“ und unterliegen daher auch für dienstliche Handlungen im Ausland nach § 64 Abs. 1 Z 2 StGB<sup>12)</sup> der österreichischen strafrechtlichen Ver-

antwortung. Bei einer zwangsweisen Befugnisdurchsetzung steht nunmehr regelmäßig die Verwirklichung der Tatbilder verschiedener strafrechtlicher Delikte im Raum (insbesondere solche gegen Leib und Leben bzw. fremdes Vermögen<sup>13)</sup>). Für einen Ausschluss der Rechtswidrigkeit und die daraus resultierende Straffreiheit solcher Maßnahmen kommt dabei, wie bei vergleichbarem hoheitlichen Handeln im Inland, im Wesentlichen das Vorliegen des Rechtfertigungsgrundes der „Erfüllung von Amts- und Dienstpflichten“ im Sinne der ständigen strafrechtlichen Judikatur in Betracht. Bei im Inland erfüllten derartigen Tatbildern wird dabei als diesbezüglicher (justizieller) Prüfungsmaßstab die Vereinbarkeit mit den relevanten Befugnisnormen<sup>14)</sup> geprüft; hat das einschreitende staatliche Organ im Rahmen dieser Normen gehandelt, so wird der genannte Rechtfertigungsgrund zum Tragen kommen und eine Strafbarkeit für die gesetzte Handlung ausschließen. Demgegenüber blieb bei „Auslandsdelikten“ der diesbezüglich heranzuziehende Prüfungsmaßstab und damit die erwähnte Rechtfertigung und Straffreiheit aufgrund der gesetzeskonformen Erfüllung einer Amts- und Dienstpflicht unklar.

Außer Streit stand diesbezüglich immer, dass die konstitutive materielle Grundlage für die in Rede stehende Ausübung von Zwangsgewalt im Auslandseinsatz ausschließlich im internationalen Rechtsbereich liegen kann. Es wäre nämlich im Hinblick auf die im Völkerrecht verankerte staatliche Souveränität unzulässig, durch innerstaatliche Normen eine Befugnisausübung österreichischer Staatsorgane auf fremdem Staatsgebiet materiell zu begründen. Als derartige völkerrechtliche Grundlagen für eine (zwangsweise) Befugnisausübung fungieren im Wesentlichen die regelmäßig vorliegende Resolution des UNO-Sicherheitsrates sowie die konkretisierenden internationalen Einsatzdokumente (Operationspläne, Weisungen einschließlich der „Rules of Engagement“), jeweils in Verbindung mit der Teilnahmeentscheidung Österreichs für den konkreten Einsatz („Participation Agreement“ bzw. „EU-GASP-Beschluss“ und Erklärung der Teilnahme Österreichs). Diese Grundlagen werden jedoch nie im österreichischen Bundesgesetzblatt kundgemacht und haben daher keine innerstaatliche Publizität. Die formelle Transformation dieser völkerrechtlichen Materialien in das innerstaatliche Rechtssystem im Lichte des vorerwähnten „Legalitätsprinzips“ sowie die daraus resultierende Heranziehbarkeit als strafgerichtlicher Prüfungsmaßstab für die Rechtmäßigkeit der militärischen Befugnisausübung bleiben damit (zumindest) fraglich. Dies führte im Ergebnis zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit betreffend die rechtliche Zulässigkeit der in Rede stehenden Befugnisausübung durch österreichische Soldaten im Auslandseinsatz.

## **Legistische Lösungsansätze - Konkrete Umsetzung**

### **Umfassender Ansatz:**

Nach dem vorerwähnten politischen Paradigmenwechsel hinsichtlich des Umfangs der österreichischen (militärischen) Teilnahme an der Aufgabenerfüllung der jeweiligen „Friedensmissionen“ im Frühjahr 2000 wurde die rechtstheoretische Bearbeitung der aufgezeigten Problemstellung mit dem Endziel einer Schaffung gesicherter Rechtsgrundlagen für eine (zwangsweise) Befugnisausübung durch Soldaten im

Auslandseinsatz begonnen. Hierbei konnte insbesondere auch auf die praktischen Erkenntnisse und Erfahrungen der ab diesem Zeitpunkt in den österreichischen Auslandskontingenten regelmäßig tätigen Rechtsberater<sup>15)</sup> zurückgegriffen werden. Als Resultat umfassender Grundlagenarbeit (Aufarbeitung aller rechtlichen Rahmenbedingungen im innerstaatlichen und internationalen Bereich, Studium der relevanten nationalen Fachliteratur und Judikatur sowie der rechtlichen Grundlagen in anderen Staaten, Abklärungen mit den militärischen Fachdienststellen sowie anderen berührten Ressorts) ergab sich als zweckmäßigste Lösung die Schaffung einer ausdrücklichen nationalen Rechtsgrundlage auf der Basis der zugrunde liegenden völkerrechtlichen Bestimmungen. Die entsprechenden Überlegungen und Initiativen wurden speziell im Gefolge der so genannten „Märzunruhen“ im Kosovo im Frühjahr 2004 umfassend intensiviert; dabei führten massive, ethnisch motivierte Demonstrationen insbesondere auch in der dem österreichischen Einsatzraum unmittelbar benachbarten deutschen Verantwortungszone zu zahlreichen kritischen Lageentwicklungen und daraus resultierenden (Rechts-)Fragen betreffend die Zulässigkeit einer zwangsweisen Befugnisausübung durch Angehörige der KFOR.

Zunächst wurde die Erlassung eines umfassenden „Auslandseinsatzdurchführungsgesetzes“ ins Auge gefasst, das für alle Auslandseinsätze österreichischer Kräfte nach dem KSE-BVG gelten sollte<sup>16)</sup> (also auch für „nicht-militärische“ Einsätze etwa von Polizei, Justizwache o.ä.). Neben den im Mittelpunkt stehenden Befugnisregelungen sollten darin auch andere in der Vollziehungspraxis aufgetretene Probleme bei Auslandseinsätzen, insbesondere im strafprozessualen sowie vergabe- und haushaltsrechtlichen Bereich, einer normativen Lösung zugeführt werden. Ein entsprechender Rohentwurf wurde im Frühjahr 2006 erstellt und in weiterer Folge auf der Grundlage intensiver Fachkontakte mit allen berührten Fachdienststellen im Verteidigungsressort mehrfach überarbeitet. Dabei wurden auch alle in der gegenständlichen Materie betroffenen Bundesministerien wiederholt eingebunden, im Wesentlichen das zur konkreten legislatischen Umsetzung des Entwurfes berufene Bundeskanzleramt, die ebenfalls als Kontingentsteller bzw. -verantwortliche auftretenden Bundesministerien für Inneres und Justiz sowie das für Fragen der Außenpolitik zuständige (damalige) Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten. Die konkrete Einsicht dieser Ressorts in die dringende Notwendigkeit zur Schaffung der in Rede stehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen für Auslandseinsätze stellte sich allerdings als wenig ausgeprägt dar, sodass auch kaum ernsthaftes Interesse an deren Realisierung erkennbar war. Im Herbst 2007 stand der erwähnte Gesetzentwurf jedenfalls für eine formelle legislative Umsetzung bereit; auf politischer Ebene wurde allerdings entschieden, dieses Legislativvorhaben mangels politischer Umsetzbarkeit bis auf Weiteres nicht zu verfolgen. Auch die wiederholten Bemühungen des Verteidigungsressorts, unmittelbar auf dem KSE-BVG beruhende Rechtsverordnungen als nationale Rechtsgrundlage für die Befugnisausübung in Auslandseinsätzen zu schaffen, scheiterten an der politischen Realisierbarkeit solcher Normen. Schließlich wurde im März 2010 ein Initiativantrag betreffend die Schaffung eines Auslandseinsatzbefugnisgesetzes im Nationalrat eingebracht;<sup>17)</sup> darin sollte auf der Basis entsprechender Vorschläge des Rechnungshofes im Wesentlichen eine umfassende Rechtsgrundlage für Befugnisausübungen in sämtlichen Auslandseinsätzen österreichischer Kräfte nach dem KSE-BVG begründet werden. Dieser (ausschließlich von einer Oppositionspartei politisch getragene) Antrag wurde jedoch in weiterer Folge keiner inhaltlichen Behandlung im Nationalrat zugeführt. Die zugrunde liegende rechtliche Problematik blieb daher zunächst weiter ungelöst.

## Strategiewechsel und Umsetzung

Im Hinblick auf die offenkundig wenig wahrscheinliche Realisierbarkeit der ursprünglich ins Auge gefassten umfassenden legislativen Lösung wurde im Verteidigungsressort im Herbst 2008 gleichsam ein „Strategiewechsel“ hinsichtlich der anzustrebenden Rechtsgrundlage für die Befugnisausübung im Auslandseinsatz vorgenommen. Demnach sollte sich der Regelungsinhalt entsprechend der dringlichsten Bedürfnislage nunmehr ausschließlich auf militärische Einsätze beschränken; damit konnte auch eine federführende Zuständigkeit des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport für die konkrete legislative Umsetzung begründet werden. Überdies sollte der Regelungsumfang auf die Normierung der in Rede stehenden Befugnisnormen konzentriert werden; die ursprünglich darüber hinaus angedachten Inhalte sollten einer allfälligen späteren Regelung vorbehalten bleiben. In rechtstechnischer Hinsicht ergab sich damit - in Abkehr von der seinerzeitigen Konzeption eines eigenen Gesetzes - als zweckmäßigste Lösung die Aufnahme einer solchen Norm in das Auslandseinsatzgesetz 2001 im Wege einer entsprechenden Novellierung. Dieses Bundesgesetz als „Sammelnorm“ auslandseinsatzspezifischer Sonderregelungen zu diversen wehrrechtlichen Bestimmungen bot sich nämlich als ideale Plattform (auch) für die diesbezüglichen Befugnisregelungen an. Die Vorarbeiten zur Erstellung einer derartigen Novelle wurden unter Zugrundelegung der im ursprünglichen umfassenden Entwurf diesbezüglich vorgesehenen Inhalte sowie unter neuerlicher informeller Einbindung der fachlich betroffenen Ressortdienststellen und interministeriellen Abklärungen zügig vorangetrieben. Als Ergebnis dieser Bemühungen konnte im Mai 2010 ein entsprechender Gesetzentwurf dem allgemeinen Begutachtungsverfahren zugeführt werden. Die aufgrund der eingelangten Stellungnahmen erforderlich gewordenen Änderungen wurden in den Entwurf eingearbeitet; im Anschluss daran wurden weitere informelle Klärungen und Absprachen auf politischer und fachlicher Ebene zur konkreten Umsetzung des Legislativprojektes durchgeführt. Als Ergebnis dieser Bearbeitungsschritte lag ab Sommer 2011 ein beschlussreifer Novellierungsentwurf zum Auslandseinsatzgesetz 2001 vor. Dieser Entwurf wurde jedoch zunächst auf politischer Ebene noch nicht weiter verfolgt.

Der Ministerrat beschloss letztlich in seiner Sitzung am 30. August 2011 den vorliegenden Entwurf einer Novelle zum Auslandseinsatzgesetz 2011 formell als Regierungsvorlage, worauf er in weiterer Folge der parlamentarischen Behandlung zugeleitet wurde. Die entsprechenden Beratungen im National- und Bundesrat fanden im Herbst 2011 statt und führten zu jeweils breiten parlamentarischen Mehrheiten bei den erforderlichen Abstimmungen.<sup>18)</sup> Letztlich wurde die gegenständliche Novelle unter BGBl. I Nr. 105/2011<sup>19)</sup> kundgemacht und trat am 22. November 2011 in Kraft.



ÖSTERREICHISCHER BUNDESHEER

Der Auslandseinsatz in Zypern begann ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage. Bis 2001 (37 Jahre) nahmen österreichische militärische Kräfte an der Friedensmission auf der Mittelmeerinsel teil (Bild: Abschreiten der Front, Juni 2001).

## Regelungsinhalte

### Schwerpunkte

Als Kern der nunmehr realisierten Schaffung einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage für die Befugnisausübung österreichischer Soldaten im Auslandseinsatz stellt sich der neu eingeführte § 6a AusIEG 2001 dar. Diese Norm lautet wie folgt:

*„Aufgaben und Befugnisse im Auslandseinsatz*

*§ 6a. (1) Personen, die im Zuständigkeitsbereich des Bundesministers für Landesverteidigung und Sport zu einem Auslandseinsatz nach § 1 Z 1 lit. a bis c KSE-BVG entsendet werden, sind zur Erfüllung konkreter Aufgaben dieses Auslandseinsatzes sowie zur Ausübung und Durchsetzung der hierzu notwendigen Befugnisse, soweit sie in den zugrunde liegenden völkerrechtlichen Regelungen vorgesehen sind, nach Maßgabe der Abs. 2 bis 4 ermächtigt. Dabei dürfen auch die erforderlichen Maßnahmen zur Eigensicherung sowie zum Schutz und zur Sicherung sonstiger Personen und Sachen im jeweils notwendigen Umfang wahrgenommen werden.*

*(2) Als Befugnisse zur Wahrnehmung der Aufgaben nach Abs. 1 kommen in Betracht*

- 1. Verwendung jener personenbezogenen Daten, die zur Wahrnehmung der im Auslandseinsatz anfallenden Aufgaben erforderlich sind,*
- 2. Auskunftsverlangen,*
- 3. Verkehrsleitung, einschließlich der Errichtung von Kontrollpunkten,*
- 4. Kontrolle, Durchsuchung und vorläufige Festnahme von Personen,*
- 5. Wegweisung von Personen,*
- 6. Errichtung von Sicherheitszonen und Verhängung von Ausgangssperren,*
- 7. Durchsuchung, Sicherstellung und Inanspruchnahme von Sachen,*
- 8. Beendigung von Angriffen gegen im Rahmen des Auslandseinsatzes zu schützende Rechtsgüter und*
- 9. sonstige Maßnahmen zum Schutz und zur Sicherung von Personen und Sachen.*

(3) Sofern zur Erfüllung der Aufgaben des jeweiligen Auslandseinsatzes die Verwendung personenbezogener Daten nach Abs. 2 Z 1 oder ein Auskunftsverlangen nach Abs. 2 Z 2 oder die Anwendung unmittelbarer Zwangsgewalt zur Durchsetzung von Befugnissen nach Abs. 2 Z 3 bis 9 in Betracht kommt, haben die für die Entsendung zu diesem Auslandseinsatz jeweils zuständigen Organe nach § 2 KSE-BVG durch Verordnung zu bestimmen, welche Befugnisse im jeweiligen Auslandseinsatz mit welchen Mitteln wahrzunehmen sind. Dabei ist auf die dem jeweiligen Auslandseinsatz zugrunde liegenden völkerrechtlichen Regelungen und die jeweiligen militärischen Interessen entsprechend Bedacht zu nehmen.

(4) Bei der Ausübung und Durchsetzung der Befugnisse nach Abs. 2 sind jedenfalls die §§ 3 bis 5 und 16 bis 19 des Militärbefugnisgesetzes (MBG), BGBl. I Nr. 86/2000, betreffend allgemeine Grundsätze und Maßnahmen zur Befugnisausübung einschließlich des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes anzuwenden.

Dabei dürfen die §§ 18 Abs. 5 und 19 Abs. 5 MBG betreffend Sonderregelungen im Einsatz nur dann angewendet werden, wenn dies nach den völkerrechtlichen Regelungen für den jeweiligen Auslandseinsatz zulässig ist. Jegliche Befugnisausübung in einem Auslandseinsatz hat nach Maßgabe der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), BGBl. Nr. 210/1958, sowie sonstiger völkerrechtlicher Regelungen zu erfolgen.“

Sie weist folgende inhaltliche Schwerpunkte auf:

- Der Aufbau der in Rede stehenden Befugnisnorm folgt dem Schema der so genannten „befugnisrechtlichen Trias“, also der strikten Trennung zwischen (hoheitlicher) Aufgabe, den zu deren Erfüllung verfügbaren Befugnissen und den jeweils heranziehbaren Mitteln zur Ausübung dieser Befugnisse. Dieser Aufbau entspricht jenem vergleichbarer gesetzlicher Befugnisregelungen, insbesondere dem Sicherheitspolizeigesetz und dem Militärbefugnisgesetz. Im Gegensatz zu diesen, auf eine innerstaatliche Aufgabenerfüllung und Befugnisausübung gerichteten Normen war jedoch bei der Schaffung der Rechtsgrundlage für „Auslandsbefugnisse“ auf den Umstand Bedacht zu nehmen, dass diese hoheitlichen Handlungen von Staatsorganen außerhalb des österreichischen Staatsgebietes stattfinden und sich die erwähnte Trias Aufgabe-Befugnis-Mittel für jeden Einsatz materiell nur aus den entsprechenden völkerrechtlichen Grundlagen ergeben können. Diese internationalen Vorgaben müssen daher den inhaltlichen Rahmen der nationalen Normen bilden und können insbesondere innerstaatlich nicht erweitert werden.<sup>20)</sup>

- Entsprechend der ausschließlich im Völkerrecht liegenden materiellen Basis für eine Befugnisausübung österreichischer Soldaten im Auslandseinsatz ist in rechtstechnischer Hinsicht gleichsam eine „Transponierung“ dieser internationalen Grundlagen in die innerstaatliche Rechtsordnung vorgesehen. Als materiellen Kerninhalt normiert das Gesetz hiezu auf der Grundlage der jahrzehntelangen praktischen Erfahrungen einen taxativen Katalog von infrage kommenden Befugnissen zur Erfüllung der Auslandsaufgaben im Rahmen der jeweiligen Missi-



PUSCH GUNTER/HBF

Die Initiativen zur Schaffung einer Rechtsgrundlage über die Befugnisse des österreichischen Bundesheeres wurden nach den Märzunruhen im Kosovo im Jahr 2004 intensiviert (Bild: Soldaten bei Verlegung in den Kosovo, März 2004).

on. Dieser Katalog ist aus praktischen Erwägungen eng an die inhaltlich vergleichbaren Kataloge innerstaatlicher relevanter Befugnisnormen, insbesondere im Militärbefugnisgesetz, angelehnt. Die Festlegung der im jeweiligen Auslandseinsatz konkret zur Verfügung stehenden Befugnisse sowie insbesondere deren zwangsweise Durchsetzung sind dabei einer für den jeweiligen Einsatz zu erlassenden Verordnung vorbehalten. Aus rechtssystematischen Erwägungen folgt die Behördenzuständigkeit für die Erlassung dieser Verordnungen jener für die Entsendung zum Auslandseinsatz nach dem KSE-BVG.<sup>21)</sup> Dies bedeutet hinsichtlich der im Mittelpunkt stehenden Einsätze zur „Friedenssicherung“, dass diese Zuständigkeit dabei der Bundesregierung mit Zustimmung des Hauptausschusses des Nationalrates zukommt. Durch diese Regelungstechnik werden in sach- und praxisgerechter Weise rechtliche Zuständigkeit und politische Verantwortung sowohl für die Entsendung selbst als auch die Festlegung des Umfangs einer (zwangsweisen) Befugnisausübung zusammengeführt.

- Aus praktischen Erwägungen erstreckt sich der personelle Geltungsbereich der gegenständlichen Befugnisregelung auf alle „Personen, die im Zuständigkeitsbereich des Bundesministers für Landesverteidigung und Sport zu einem Auslandseinsatz ... entsendet werden“. Davon umfasst sind also neben allen Soldaten<sup>22)</sup> auch einerseits Zivilbedienstete dieses Ressorts, die im Rahmen ihrer dienstlichen Tätigkeiten am Auslandseinsatz teilnehmen (etwa zivile Mitarbeiter der Nachrichtendienste oder ziviles Wachpersonal), andererseits ressortfremde „Zivil“-Personen, die auf der Grundlage des § 15 des Auslandszulagen- und -hilfeleistungsgesetzes<sup>23)</sup> als befristete Vertragsbedienstete des Bundes mit Sondervertrag im Einsatz stehen (etwa im Sanitätsbereich). Diese Umschreibung ist jener im Militärbefugnisgesetz für den Begriff „Militärische Organe“ eng angelehnt.<sup>24)</sup>

### Spezifische Aspekte:

Im Hinblick auf die untrennbare formelle und materielle Verschränkung der in Rede stehenden nationalen Befugnisnorm mit der internationalen Rechtssphäre sind folgende spezifische Berührungspunkte mit völkerrechtlichen Grundlagen näher zu beleuchten, denen wiederholt Relevanz für österreichische Auslandseinsätze zukommt:

- Zunächst ist darzulegen, ob und inwieweit das innerstaatliche

Befugnisregime bei solchen Auslandseinsätzen relevant wird, in denen aufgrund des Vorliegens eines (internationalen oder nicht-internationalen) bewaffneten Konfliktes das humanitäre Völkerrecht<sup>25)</sup> anzuwenden ist. In der Praxis kann dies etwa bei einer allfälligen Teilnahme Österreichs im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU an Kampfeinsätzen bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten<sup>26)</sup> in Betracht kommen. Der Gesetzgeber ist diesbezüglich davon ausgegangen, dass in solchen Fällen die entsprechende (kampfbezogene) Befugnisausübung direkt im Rahmen des - auf der Stufe einfacher Bundesgesetze stehenden - humanitären Völkerrechts (Völkervertrags- bzw. -gewohnheitsrecht) erfolgen wird<sup>27)</sup> und hierfür eine spezifische innerstaatliche „Befugnisverordnung“ nicht erforderlich ist. Dies schließt allerdings nicht aus, dass auch in derartigen Einsätzen für die Ausübung bestimmter, nicht aus dem humanitären Völkerrecht ableitbarer Befugnisse (etwa betreffend spezifisch polizeiarartige Befugnisse zur Friedenssicherung oder eine Datenverarbeitung) eine ausdrückliche Rechtsgrundlage im Verordnungsweg zu schaffen sein wird. In der Praxis war eine solche Verordnung im Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechtes für die im Rahmen der Mission ISAF (Afghanistan) tätigen österreichischen Kräfte erforderlich und wurde daher im Frühjahr 2012 erlassen.<sup>28)</sup> Von einem vergleichbaren Verhältnis des völkerrechtlichen Befugnisrahmens zu den relevanten innerstaatlichen Regelungen (hier im Wesentlichen das Militärbefugnisgesetz) geht der Gesetzgeber auch bei Einsätzen des Bundesheeres zur militärischen Landesverteidigung aus.<sup>29)</sup>

- Weiters ist das Verhältnis der nationalen Befugnisregelung zur Europäischen Menschenrechtskonvention<sup>30)</sup> darzustellen, insbesondere im Hinblick auf die ausdrückliche normative Verpflichtung jeglicher Befugnisausübung im Auslandseinsatz „nach Maßgabe der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie sonstiger völkerrechtlicher Regelungen“. Aus dem Gesamtzusammenhang der Bestimmung sowie dem dahinter stehenden Regelungszweck wird man davon ausgehen können, dass diese Bestimmung auf die Menschenrechtskonvention in ihrer Gesamtheit verweist, also auch auf deren Art. 1 betreffend den Umfang ihrer Anwendbarkeit.<sup>31)</sup> Damit wird diese Konvention immer dann als formeller (innerstaatlicher) Befugnisrahmen heranzuziehen sein, wenn sie aufgrund ihres völkerrechtlichen Anwendungsbereiches - insbesondere im Lichte der mittlerweile vielfältigen Judikatur des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte betreffend die Frage der tatsächlichen Jurisdiktion der Mitgliedstaaten außerhalb des eigentlichen Staatsgebietes<sup>32)</sup> - eben tatsächlich auch im betreffenden Einsatz gilt. In der Praxis bedeutet dies jedoch keinerlei Schutzdefizit, da die bei jeder Befugnisausübung im Auslandseinsatz durch österreichische Soldaten jedenfalls uneingeschränkt anwendbaren §§ 3 bis 5 des Militärbefugnisgesetzes,<sup>33)</sup> insbesondere der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, im Ergebnis faktisch wohl zum gleichen Schutzstandard wie eine Formalanwendung der Menschenrechtskonvention führen wird.

### The Way Ahead - Zusammenfassung

Im Rahmen der gesetzlichen Normierung einer ausdrücklichen innerstaatlichen Rechtsgrundlage für die Ausübung

von „Auslandsbefugnissen“ im Auslandseinsatzgesetz 2001 war auch eine Übergangsregelung für jene militärischen Auslandseinsätze vorgesehen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Gesetzesänderung am 22. November 2011 bereits im Gange waren; demnach waren die hierfür erforderlichen „Befugnisverordnungen“ bis spätestens 1. Juli 2012 zu erlassen.<sup>34)</sup> Mit dieser Regelung sollte der Vollziehung ausreichend Zeit zur Vorbereitung und Ausarbeitung dieser Verordnungen für folgende fünf konkreten Auslandseinsätze geboten werden: EUFOR/ALTHEA (Bosnien), UNDOF (Golan), UNIFIL (Libanon), KFOR (Kosovo) und ISAF (Afghanistan). Die Vorarbeiten für diese Verordnungen wurden unmittelbar nach dem Inkrafttreten der gesetzlichen Grundlage aufgenommen.

Bei der inhaltlichen Gestaltung der Verordnungen wurden jeweils sämtliche im Völkerrecht zugrunde gelegten Befugnisse einschließlich deren Durchsetzungsmöglichkeiten in die nationale Regelung übernommen. Damit sollte insbesondere auch eine ausdrückliche rechtliche Basis für die (möglichst) vollständige Teilnahme der österreichischen Auslandskontingente am gesamten Aufgabenspektrum der jeweiligen „Friedensmission“ geschaffen werden. Im Übrigen wurden aus Gründen der Rechtsklarheit und -sicherheit auch die maßgeblichen Aufgaben der jeweiligen Kontingente sowie klarstellende Regelungen betreffend die konkrete Befugnisausübung (einschließlich der allfälligen Zulässigkeit einer Anwendung der befugnisrechtlichen „Einsatzklauseln“ für den Waffengebrauch) ausdrücklich verankert. Nach entsprechenden ressortinternen Abklärungen mit den berührten Fachdienststellen sowie informellen Abstimmungen mit anderen Bundesministerien wurden die Entwürfe der genannten Befugnisverordnungen vom Ministerrat am 17. April 2012 beschlossen; der Hauptausschuss des Nationalrates stimmte Ende Mai mit breiter Mehrheit zu. Nach ihrer Kundmachung im Bundesgesetzblatt<sup>35)</sup> traten diese Verordnungen letztlich am 2. Juni 2012 in Kraft, also rechtzeitig vor Ablauf der vorerwähnten Übergangsfrist.

Die Zweckmäßigkeit des erwähnten „breiten“ Ansatzes bei der Übernahme völkerrechtlich begründeter Befugnisse in die nationale Befugnisregelung im Wege der entsprechenden Verordnung zeigte sich bereits ab Sommer 2012 anlässlich der wiederholten Diskussionen über die Frage einer Unterstützung von Flüchtlingen aus Anlass der inneren Unruhen in Syrien durch militärische Kräfte der Mission UNDOF. Durch diesen Ansatz konnte nämlich für die an diesem Auslandseinsatz teilnehmenden österreichischen Soldaten jedenfalls eine gesicherte innerstaatliche Rechtsgrundlage für die damals realistisch absehbaren Lageentwicklungen im Einsatzraum und damit verbundenen Aufgabenzuweisungen einschließlich daraus resultierender Befugnisausübungen bis zum Einsatzende im Sommer 2013 gewährleistet werden.

Im Februar 2013 wurden die Vorarbeiten für die Erlassung einer „Befugnisverordnung“ für die im Raum stehende EU-Trainingsmission in Mali (EUTM Mali) aufgenommen. Auch bei diesem Einsatz ist nämlich nach den von der EU beschlossenen Grundlegendendokumenten eine allfällige Ausübung von Zwangbefugnissen durch die eingesetzten Kräfte, insbesondere im Rahmen der so genannten „force protection“, vorgesehen. Daher wurde auch für die an dieser Mission teilnehmenden österreichischen Kräfte eine entsprechende innerstaatliche Rechtsgrundlage erforderlich. Nach der Beschlussfassung im Ministerrat am 19. Februar 2013 stimmte der Hauptausschuss des Nationalrates der Verordnung am 27. Februar 2013 zu. Nach ihrer Kundmachung im Bundesgesetzblatt<sup>36)</sup> trat diese Verordnung letztlich am 28. Februar 2013 in Kraft.

Seit dem im Herbst 2011 erfolgten Inkrafttreten des § 6a des Auslandseinsatzgesetzes 2001 besteht nunmehr eine ausdrückliche ge-

setzliche Basis für die Ausübung und allfällige zwangsweise Durchsetzung von Befugnissen durch österreichische militärische Kräfte zur Erfüllung der Aufgaben in Auslandseinsätzen. Damit wurde auch gleichsam der „Schlussstein“ zur Schaffung gesicherter rechtlicher Fundamente betreffend eine Ausübung hoheitlicher Befugnisse durch Soldaten zur Erfüllung von Aufgaben des Bundesheeres gesetzt. Diese Regelung steht damit in einer sach- und ablauflogischen Reihe mit der durch den Verfassungsgerichtshof bereits vor nahezu zwanzig Jahren vorgenommenen ausdrücklichen Klarstellung der Befugnisse von Soldaten in Assistenzsätzen<sup>37)</sup> sowie dem mit 1. Juli 2001 in Kraft getretenen Militärbefugnisgesetz<sup>38)</sup> hinsichtlich der Befugnisse im Bereich der militärischen Landesverteidigung.

Die in Rede stehende österreichische Befugnisregelung für Auslandseinsätze hat auch internationales Interesse gefunden. Insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland floss nämlich diese Normierung in die dort seit längerer Zeit auf fachlicher und politischer Ebene laufende Diskussion betreffend die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer nationalen Regelung der Befugnisse von Soldaten im Auslandseinsatz ein und bietet den Befürwortern einer solchen Regelung nunmehr eine beträchtliche argumentative Unterstützung. Die weitere diesbezügliche Entwicklung wird auch in Österreich mit Interesse zu beobachten sein, insbesondere im Hinblick auf die in beiden Staaten weitgehend vergleichbaren rechtlichen Grundstrukturen und die konkreten Problemstellungen sowie auf die langjährigen gemeinsamen Auslandseinsätze im multilateralen Verbund. ■

#### ANMERKUNGEN:

- 1) BGBl. Nr. 152/1955.
- 2) BGBl. Nr. 181/1955.
- 3) BGBl. Nr. 120/1956.
- 4) So wurde etwa den am Auslandseinsatz teilnehmenden Beamten Karenzurlaub gewährt und ihre speziellen Rechte und Pflichten betreffend diesen Einsatz in einem Sondervertrag nach dem Vertragsbedienstetengesetz festgelegt.
- 5) BGBl. I Nr. 38/1997 idF d BG BGBl. I Nr. 30/1998 sowie der Kundmachung BGBl. I Nr. 35/1998; die Erläuterungen zur Regierungsvorlage finden sich unter 503 BlgNR, XX. GP, der Bericht des Landesverteidigungsausschusses des Nationalrates unter 657 BlgNR, XX. GP.
- 6) BGBl. I Nr. 55/2001, zuletzt geändert durch BG BGBl. I Nr. 105/2011; die Erläuterungen zur Regierungsvorlage finden sich unter 535 BlgNR, XXI. GP, der Bericht des Landesverteidigungsausschusses des Nationalrates unter 560 BlgNR, XXI. GP.
- 7) BGBl. Nr. 120/1956, zuletzt geändert durch Vertrag BGBl. Nr. 633/1973.
- 8) Siehe hiezu etwa den Ministerratsbeschluss vom 25. Juni 1999 betreffend die erstmalige Entsendung eines Infanteriekontingentes des Bundesheeres in den Kosovo im Rahmen des Multinationalen Friedenseinsatzes KFOR.
- 9) Siehe den Ministerratsbeschluss vom 28. April 2000 betreffend Änderungen der Modalitäten der Teilnahme Österreich am Multinationalen Friedenseinsatz im Kosovo.
- 10) Siehe zuletzt etwa den Ministerratsbeschluss vom 6. September 2011 betreffend die Teilnahme an der Interimstruppe der UNO im Libanon - UNIFIL.
- 11) „Andere Begriffsbestimmungen“.
- 12) „Strafbare Handlungen im Ausland, die ohne Rücksicht auf die Gesetze des Tatortes bestraft werden“.
- 13) Erster bzw. Sechster Abschnitt (§§ 75-95 bzw. §§ 125-168b) des Besonderen Teiles StGB, BGBl. Nr. 60/1974.
- 14) Insbesondere Militärbefugnisgesetz, BGBl. I Nr. 86/2000, zuletzt geändert durch BG BGBl. I Nr. 50/2012, (die Erläuterungen zur Regierungsvorlage finden sich unter 76 BlgNR, XXI. GP, der Bericht des Landesverteidigungsausschusses des Nationalrates unter 218 BlgNR, XXI. GP), Sicherheitspolizeigesetz, BGBl. Nr. 566/1991, zuletzt geändert durch BG BGBl. I Nr. 50/2012, sowie Waffengebrauchsgesetz 1969, BGBl. Nr. 149/1969, zuletzt geändert durch BG BGBl. I Nr. 113/2006.
- 15) Militärpersonal im Sinne des Art. 82 des I. Zusatzprotokolls zu den

Genfer Abkommen, BGBl. Nr. 527/1982.

16) Siehe diesbezüglich § 4 Abs. 1 KSE-BVG.

17) Siehe hiezu 1057/A BlgNR, XXIV. GP.

18) „Vier-Parteien“-Zustimmung (SPÖ, ÖVP, FPÖ, BZÖ), lediglich die Abgeordneten der Grünen lehnten den Entwurf ab.

19) Die Erläuterungen zur Regierungsvorlage finden sich unter 1391 BlgNR, XXIV. GP, der Bericht des Landesverteidigungsausschusses des Nationalrates unter 1418 BlgNR, XXIV. GP.

20) Siehe hiezu auch die Ausführungen in Teil II.

21) Siehe hiezu § 2 Abs. 1 und 2 KSE-BVG.

22) Siehe hiezu § 1 Abs. 3 des Wehrgesetzes 2001, BGBl. I Nr. 146.

23) BGBl. I Nr. 66/1999, zuletzt geändert durch BG BGBl. I Nr. 120/2012.

24) Siehe hiezu § 1 Abs. 1 MBG.

25) Insbesondere die vier Genfer Abkommen aus 1949, BGBl. Nr. 155/1953, sowie deren drei Zusatzprotokolle aus 1997 bzw. 2005, BGBl. Nr. 527/1982 bzw. III 137/2009.

26) Siehe hiezu Art. 43 Abs. 1 des Vertrages über die Europäische Union (EUV), ABl. C 115/2008.

27) Vgl. die Erläuterungen zur Regierungsvorlage des § 6a AusLEG 2001, 1391 BlgNR, XXIV. GP.

28) Siehe Verordnung BGBl. II Nr. 191/2012 sowie hinsichtlich der Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts bei der Mission ISAF zuletzt den Ministerratsbeschluss vom 20. November 2012.

29) Vgl. die Erläuterungen zur Regierungsvorlage des Militärbefugnisgesetzes 76 BlgNR, XXI. GP.

30) BGBl. Nr. 210/1958, zuletzt geändert durch Vertrag BGBl. III Nr. 47/2010.

31) Diese Bestimmung lautet: „Artikel 1 - Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte. Die Hohen Vertragsschließenden Teile sichern allen ihrer Jurisdiktion unterstehenden Personen die in Abschnitt I dieser Konvention niedergelegten Rechte und Freiheiten zu.“

32) Vgl. insbesondere die Erkenntnisse Bankovic v. Belgien (2001), EGMR, 52207/99, Öcalan v. Türkei (2003), EGMR, 46221/99, Behrami v. Frankreich und Saramati v. mult. (2007), EGMR, 71412/01, Al-Saadoon und Mufdhi v. Großbritannien (2010), EGMR, 61498/08, Al-Skeini v. Großbritannien (2011), EGMR, 55721/07, Al-Jedda v. Großbritannien (2011), EGMR, 27021/08.

33) „Grundsätze der Aufgabenerfüllung und Befugnisausübung“ (§ 3), „Grundsatz der Verhältnismäßigkeit“ (§ 4), „Rechte der betroffenen Personen“ (§ 5).

34) Siehe § 12 Abs. 8 AusLEG 2001 in der ab 22. November 2011 geltenden Fassung.

35) Siehe die BGBl. II Nm. 187-191/2012.

36) Siehe die BGBl. II Nr. 65/2013.

37) Vgl. Erkenntnis VfSlg 13708 vom 7. März 1994.

38) Siehe die entsprechende Anmerkung in FN 12.



**Mag. Dr. iur.  
Karl Satzinger**

Geb. 1960; Brigadier; 1983 Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Wien mit der Promotion zum Doktor der Rechte; 1985 Verwendung Verbindungsstelle zur Militärgüterwirtschaft in der Zentralstelle des Bundesministeriums für Landesverteidigung; 1986 Verwendung in der für die Wehrrechtslegislative zuständigen Abteilung als stellvertretender Abteilungsleiter; 1991 Leitung dieser Abteilung; 1998 in den Intendantendienst der Miliz überstellt; seit 1989 ständig als Vortragender und Prüfer für das Fach „Wehrrecht“ im Rahmen der Grundausbildung für die Verwendungsgruppe A (A1) - Rechtskundiger Dienst und damit für die ressortbezogene Fachausbildung sämtlicher rechtskundigen (Zivil)bediensteten federführend herangezogen; laufend als Gastlehrer und Prüfer für diverse Rechtsfächer bei verschiedenen Lehrgängen und Kursen an der Landesverteidigungsakademie tätig, insbesondere beim Generalstabs- und Intendantlehrgang. Autor des Skriptums „Wehrverfassung-Wehrrecht“; Herbst 2000 Verfasser eines Kommentars zum Militärbefugnisgesetz als erste Sekundärliteratur zu dieser für die gesamte militärische Landesverteidigung zentralen Rechtsvorschrift; diverse Beiträge zu verschiedenen militärisch-juristischen Themen in verschiedenen militärischen und juristischen Fachzeitschriften im In- und Ausland publiziert; derzeit Leiter der Gruppe Rechtswesen und Legislativer Dienst im Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport

# „Zehn Gebote“ zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Anregungen im Vorfeld des Europäischen Rates Verteidigung<sup>1)</sup>

Johann Lattacher

Absicht der gegenständlichen Überlegungen ist es, einen Diskussionsbeitrag (im Vorfeld des Europäischen Rates Verteidigung) im Bereich der Weiterentwicklung der GSVP zu leisten. Teilweise werden jedoch übergeordnete politische Elemente der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) behandelt. Die Auswahl und Formulierung der Zehn Gebote erfolgte im Prinzip subjektiv; das heißt, sie basiert v.a. auf den persönlichen Erfahrungen des Autors im Zuge der Beschäftigung mit der GSVP. Neben teilweise pragmatischen Ansätzen (z.B. offensichtlich vorhandene Defizite in der Umsetzung des Vertrages von Lissabon - VvL) wird auch versucht, radikalere Denkansätze in die Bearbeitung aufzunehmen. Schwergewichtsmäßig beschäftigen sich die dargelegten Überlegungen mit militärischen Elementen, jedoch unter teilweiser Mitberücksichtigung der Erfordernisse des Comprehensive Approach (Umfassenden Ansatzes).

## Die „Zehn Gebote“

1. Du (die Mitgliedstaaten) sollst Dein gesamtes Handeln auf einer soliden strategischen Basis aufbauen.
2. Du (die Mitgliedstaaten) sollst nicht nur national denken, sondern auch regional und v.a. europäisch.
3. Du (die Mitgliedstaaten, die EU und die NATO) sollst Deinen Nächsten „transatlantisch“ lieben.
4. Du (die Mitgliedstaaten) sollst die notwendigen Strukturen und Fähigkeiten schaffen.
5. Du (v.a. die Mitgliedstaaten) sollst die europäische Rüstungsindustrie auf der Basis einer gemeinsamen konsolidierten Nachfrage fördern.
6. Du (die EU bzw. die Mitgliedstaaten im Rahmen der GSVP) sollst es Andere wissen lassen, wenn Du Gutes tust.
7. Du (die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten) sollst die Möglichkeiten des VvL ausnutzen.
8. Du (der EAD<sup>2)</sup> und im Besonderen die HV<sup>3)</sup>) sollst Führungsstärke beweisen und Initiativen setzen.
9. Du (die EU und die Mitgliedstaaten) sollst deine Kernkompetenz (umfassender Ansatz) auf eine solide konzeptionelle Basis stellen.
10. Du (die Mitgliedstaaten) sollst nicht fremdgehen.

## Vertragliche und erweiterte Grundlagen - GSVP-Ambition

Um Problembereiche der GSVP aufzuzeigen, aber auch

um als zumindest teilweise objektive Basis für die Formulierung der „Zehn Gebote der GSVP“ zu dienen, ist es erforderlich, zuallererst den vertraglichen und institutionellen Rahmen der GSVP zu beschreiben.

Der Rahmen der GSVP wird im Artikel 42 (1) des EUV (Vertrag über die Europäische Union bzw. Vertrag von Lissabon) festgelegt: *„Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Sie sichert der Union eine auf zivile und militärische Mittel gestützte Operationsfähigkeit. Auf diese kann die Union bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen zurückgreifen. Sie erfüllt diese Aufgaben mit Hilfe der Fähigkeiten, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden.“*

In den Folgeabsätzen werden wesentliche Grundlagen der GSVP festgelegt:

- im Absatz 2 die mögliche schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigung, die Vereinbarkeit mit dem besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten sowie die Achtung der Verpflichtungen der NATO-Mitglieder,
- im Absatz 3 die Bereitstellung von Fähigkeiten zur Erfüllung der militärischen - und zivilen Planungsziele, die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur schrittweisen Verbesserung der militärischen Fähigkeiten sowie die Aufgaben der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA),
- im Absatz 4 das Konsensprinzip in der Entscheidungsfindung sowie das Vorschlagsrecht des Hohen Vertreters,
- im Absatz 5 die Möglichkeit der Beauftragung einer Gruppe von Mitgliedstaaten zur Durchführung einer Mission,
- im Absatz 6 die Möglichkeit des Schaffens einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit,
- und im Absatz 7 die Beistandsklausel.<sup>4)</sup>

Artikel 43 schreibt die allseits bekannten Erweiterten Petersberg-Aufgaben<sup>5)</sup> inklusive der Beschlussfassungssystematik fest.

Artikel 44 regelt die Durchführung von Missionen durch eine Gruppe von Mitgliedstaaten. Artikel 45 regelt weitere Details der EVA<sup>6)</sup> (Aufgaben, Bildung von Projektgruppen... ). Artikel 46 determiniert weitere Grundlagen einer möglichen Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ).

Neben den dezidiert der GSVP gewidmeten Artikeln gibt es jedoch auch im Bereich der GASP-Regelungen einige für die GSVP wesentliche Bestimmungen. So wird im Artikel 24 (3) die aktive und vorbehaltlose Unterstützung (d.h. im Geiste der Loyalität und der

gegenseitigen Solidarität) der GASP (und damit auch der GSVP) durch die Mitgliedstaaten festgelegt.

Im Artikel 27 wird die Rolle des Hohen Vertreters (HV) der Union für Außen- und Sicherheitspolitik detailliert festgelegt (die grundsätzlichen Regelungen finden sich im Artikel 18), wonach diese Funktion einerseits den Vorsitz im Rat Auswärtige Angelegenheiten (RAB) führt und für die Umsetzung der dort getroffenen Beschlüsse zuständig ist sowie andererseits die Union im Bereich der GASP vertritt. Zusätzliches Gewicht erhält diese Funktion durch den „Doppelhut“ als Vizepräsident der Kommission.<sup>7)</sup>

Schließlich wird im Artikel 41 (3) ein besonderes Verfahren zur Gewährleistung eines raschen Zugriffs auf Haushaltsmittel der EU, insbesondere zur Vorbereitung von Missionen, normiert. Die Details dieses Anschubfonds sollten durch weitere Beschlüsse festgelegt werden (auf Vorschlag des Hohen Vertreters).

Eine wesentliche vertragliche Bestimmung, die nicht Bestandteil der GSVP ist (jedoch auf diese ausstrahlt), ist die Solidaritätsklausel. Diese ist im Artikel 222 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) niedergeschrieben.<sup>8)</sup> Durch das Zusammenwirken der Beistandsklausel, der Regelungen zur GASP (inklusive der GSVP) sowie der Solidaritätsklausel hat sich die EU, zumindest in vertraglicher Hinsicht, eine solide Basis für das Wirken als Solidargemeinschaft im Rahmen der Bewältigung von (Sicherheits-)Krisen geschaffen.

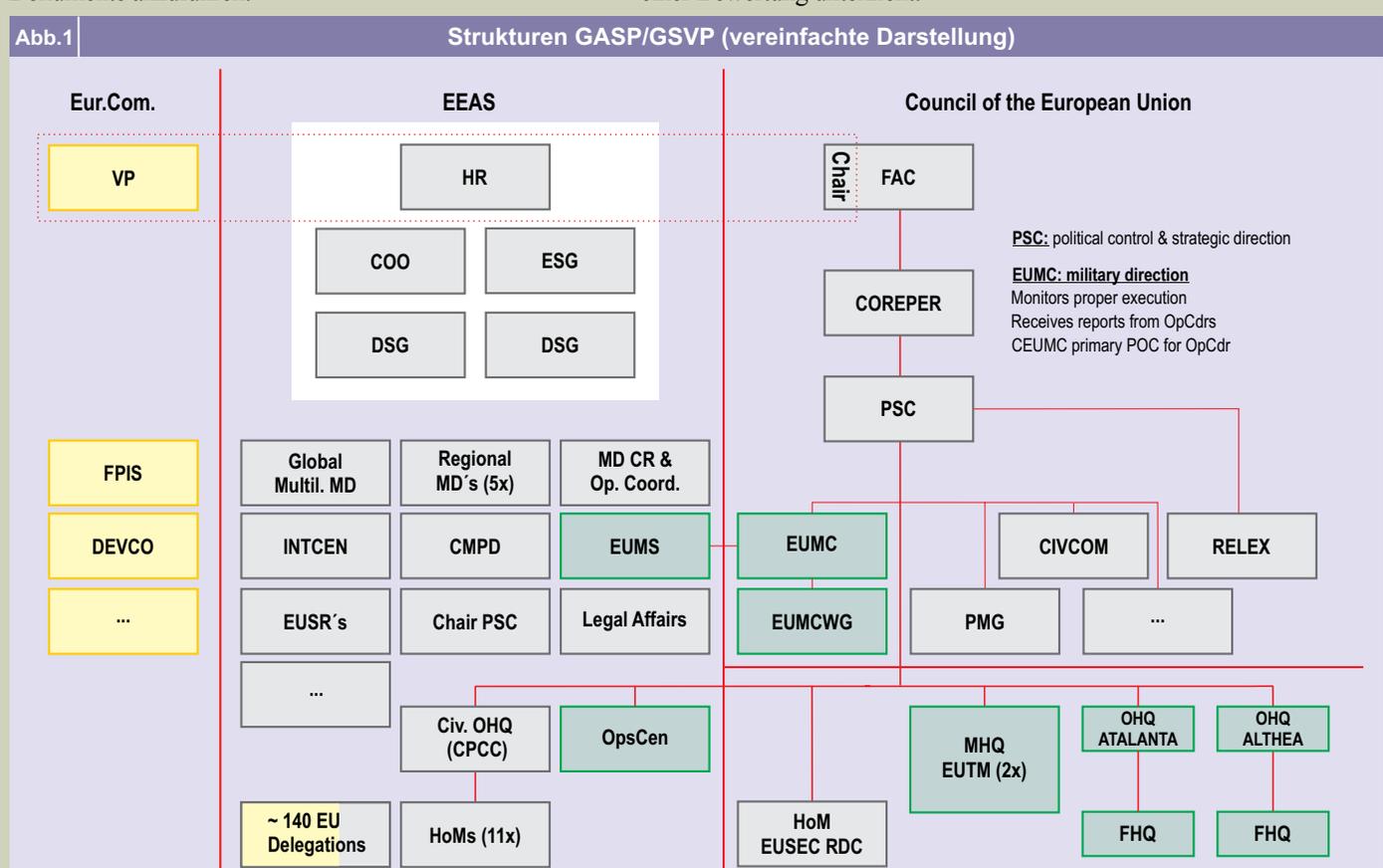
Neben den angeführten vertraglichen Grundlagen sind als wesentliche GSVP-relevante „sonstige“ Grundlagen folgende Dokumente anzuführen:

- Europäische Sicherheitsstrategie (2003) und Bericht über die Implementierung der Europäischen Sicherheitsstrategie (2008),
- Deklaration des Rates der EU zur Stärkung der Kapazitäten (2008),
- Headline Goal 2010 (aus dem Jahr 2004),
- Helsinki Headline Goal (1999).

In der Zusammenschau der verschiedenen Grundlagen<sup>9)</sup> kann eine grundsätzliche GSVP-Ambition wie folgt beschrieben werden:<sup>10)</sup>

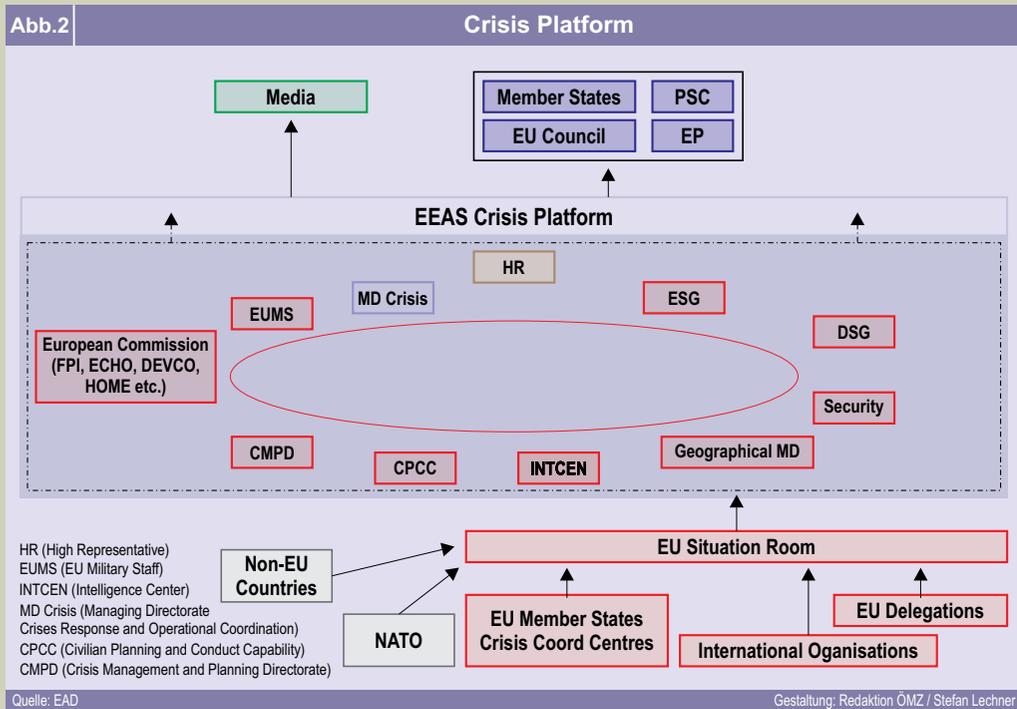
- Abdecken des gesamten Konfliktzyklus (Prävention, Krisenmanagement, Krisennachsorge) mit Fokus auf Prävention,
- Einbettung der zivilen und militärischen GSVP-Missionen und Operationen in einen umfassenden Ansatz (Comprehensive Approach, CA) der EU,
- Entwicklung einer strategischen Kultur von „early, rapid, and, when necessary, robust intervention“,
- Abdeckung eines umfassenden Einsatzspektrums gem. Artikel 43 VvL,
- grundsätzlich keine geographischen Einschränkungen für Missionen und Operationen,<sup>11)</sup>
- Formulierung von ambitionierten Gleichzeitigkeitserfordernissen, einschließlich der Bereiche large scale/high intensity“.<sup>12)</sup>

Betrachtet man diese Ambition kritisch (v.a. unter Berücksichtigung der Gleichzeitigkeitserfordernisse, aber auch der qualitativen Ansprüche der „Capability Declaration“ 2008), wird man erkennen, dass die „Soll-Ist-Schere“ in mehreren Segmenten und damit letztendlich in der Gesamtambition weit auseinanderklafft. Dem Ist-Zustand kann man sich letztendlich annähern, indem man die de facto technisch, personell und finanziell machbare Gesamtambition unter Zugrundelegung des tatsächlichen politischen Handlungsspielraumes einer Bewertung unterzieht.



„At stake is under what conditions, in the current budgetary context, Europe can remain a credible partner; under what conditions we can fulfil our separate and joint security responsibilities.“ (Herman Van Rompuy, EDA Annual Conference, Brussels, March 2013)

„The choice is simple: either cooperate to acquire capabilities or risk losing those capabilities altogether.“ (Catherine Ashton, EDA Annual Conference, Brussels, March 2013)



Auf Basis dieses bis hierher schwergewichtsmäßig beschreibenden Teils werden nunmehr durch die Formulierung von Zehn Geboten Weiterentwicklungsoptionen aufgezeigt. Diese Optionen und Maßnahmen gehen von der grundlegenden Feststellung aus, dass die EU im Bereich des internationalen Krisenmanagements ein Akteur ist, der (auch im Vergleich zu anderen Akteuren) einen entsprechenden Mehrwert bietet. Gleichzeitig wird auch davon ausgegangen, dass die EU im Rahmen der GSVP ihre Leistungsfähigkeit weiter steigern muss, um die Rolle als

anerkannter Akteur zu erhalten bzw. weiter auszubauen.

### Erstes Gebot:

#### Du (die Mitgliedstaaten) sollst Dein gesamtes

#### Handeln auf einer soliden strategischen Basis aufbauen

Zieht man das Beispiel der NATO heran, so lässt sich doch ein gewisser Rhythmus festlegen, in dem die strategischen Grundlagen im Bereich der Sicherheit überarbeitet werden sollten. Die NATO hat ihre strategische Konzeption ca. alle zehn Jahre überarbeitet (1990, 1999, 2010). Auch für die EU gäbe es ausreichende Gründe, ihr Handeln auf eine aktuelle strategische Basis zu stellen. Im Bereich der externen Faktoren hat sich das Umfeld seit 2003 massiv verändert.<sup>18)</sup>

Aus persönlicher Sicht wäre das Handeln schwergewichtsmäßig an Werten und Zielen auszurichten.<sup>19)</sup> Eine Strategie, die sich primär an der Abwehr von Bedrohungen ausrichtet, greift vermutlich zu kurz und wird dem Anspruch der EU bezüglich der Verfolgung von grundlegenden Werten nicht gerecht. Neben dem Werteansatz wird es aber wohl notwendig sein, die Frage der ausreichenden Verfolgung von EU-Interessen aufzugreifen (ein Element könnte hier auch ein bedrohungsbasierter Ansatz sein).<sup>20)</sup>

Auf Basis eines überarbeiteten strategischen Grundlagenpapiers könnte es natürlich auch erforderlich werden, das militärische und das zivile Planungsziel einer Überprüfung zu unterziehen. Neben externen Faktoren gäbe es auch aufgrund massiver Änderungen interner Faktoren gute Gründe für einen strategischen Überprüfungsprozess. Die nächstliegenden Gründe haben ihren Ausgang wohl in den massiven Auswirkungen der Finanz-, Wirtschafts- und Währungskrise auf die Verteidigungshaushalte der EU-Mitgliedstaaten. Eine neue strategische Konzeption hätte Antworten auf die damit einhergehenden Herausforderungen mit zu beurteilen.

Wesentlich wäre es auch, die Frage der Prioritätensetzung mit zu beurteilen. Sven Biscop führt hiezu aus: „*Why is strategy useful? Of course, foreign policy to a large extent means reacting to events. But a well-defined set of priorities allows the policy-maker to assess which events are more important to deal with than others and to deal with them rapidly, as well as to deal with issues proactively in order to shape the environment and prevent (more) undesirable events. ...*

### Institutionelle Grundlagen

In institutioneller Hinsicht sind die wesentlichen permanenten GSVP-Strukturen nunmehr in den EAD (Europäischer Auswärtiger Dienst) eingebettet.

Die wesentlichen permanenten GSVP-Strukturen sind überwiegend im rechten oberen Viertel der Abbildung des Organisationscharts des EAD zu finden.<sup>13)</sup> Der Gesamtumfang des EAD beträgt ca. 3.600 Personen. Davon sind rund 1.600 in Brüssel angesiedelt. Der Rest ist auf die weltweit mehr als 140 EU-Delegationen aufgeteilt. (Die Delegationen sind dem EAD zugeordnet, unterstützen aber auch wesentlich die Kommission.)

Die GSVP-relevanten Entscheidungs- und Führungsstrukturen sind unverändert im Bereich des Rates der EU angesiedelt. Als zentrales Gremium ist dabei das PSK anzuführen, dessen Hauptaufgaben darin bestehen, einen kohärenten Ansatz der EU bezüglich einer gegebenen Krisensituation für den Rat der EU vorzubereiten und die politische Kontrolle und strategische Steuerung der Missionen und Operationen wahrzunehmen. Unterstützt wird das PSK dabei von mehreren Vorbereitungskomitees (EUMC, CIVCOM, RELEX und PMG).<sup>14)</sup> Auch die anlassbezogenen aktivierten Missions- und Operationshauptquartiere sind der Ratsschiene zuzuordnen.

In prozessualer Hinsicht hat sich der EAD in seinen internen Prozessen zur Krisenbewältigung mehr oder weniger gefestigt. Eine wesentliche Rolle kommt hier bei akuten Krisenfällen der Crisis Platform zu, die grundsätzlich unter Vorsitzführung der HR die wesentlichsten Stakeholder im Rahmen einer umfassenden Krisenreaktion der EU zu koordinieren versucht.<sup>15)</sup> Die Crisis Platform findet in keinem festgelegten Rhythmus statt, sondern wird anlassbezogen aktiviert.<sup>16)</sup>

Für laufende Koordinierungsbedürfnisse wurde das Crisis Management Board eingerichtet. Für Angelegenheiten des allgemeinen EAD top level Managements zeichnet das Corporate Board verantwortlich.<sup>17)</sup>

*An EU grand strategy should prioritize those foreign policy issues that (1) are the most important for all Member States because they most directly concern the vital interests that they all share and (2) on which there is the greatest added value in collective action by the Union and the Member States. The result should be a short list of priorities, not for all eternity, as declaration of principle, but for the next five years, as an agenda for comprehensive action, now.*“<sup>21)</sup>

Zum ersten Gebot muss abschließend ausgeführt werden, dass die Mitgliedstaaten zu dieser Thematik keine einheitliche Meinung haben. Einige MS agieren diesbezüglich sehr aktiv. So haben Schweden, Polen, Spanien und Italien eine Think Tank-Initiative gestartet („towards a EU global strategy“), die bereits im Frühjahr 2013 erste Ergebnisse geliefert hat. Andere MS sind der Meinung, dass mit einem Prozess zur Überarbeitung der strategischen Grundlagen nur ein „fauler“ Kompromiss (kleinster gemeinsamer Nenner) erzielt werden könne oder die entsprechenden Bearbeitungen gar scheitern könnten. Aus Sicht des Autors würde sich jedoch der Europäische Rat im Dezember 2013 anbieten, einen umfassenden Prozess zur verbesserten strategischen Ausrichtung des nach außen gerichteten Handelns der EU zu initiieren.<sup>22)</sup> Derzeit sind die Ambitionen des EAD in dieser Frage sehr bescheiden.

### **Zweites Gebot:**

**Du (die Mitgliedstaaten) sollst nicht nur national denken, sondern auch regional und v.a. europäisch**

Nationalstaaten tendieren in Krisenzeiten dazu, verstärkt national zu agieren. Im Bereich der GSVP würde dieser Reflex einen „Teufelskreis“ auslösen.

Einerseits ist der Begriff der nationalen Sicherheit nicht mehr vom Begriff der internationalen Sicherheit zu trennen. Andererseits sind von den 27 EU-Mitgliedstaaten nur ausgewählte in der Lage, größeren Sicherheitsherausforderungen mit eigenständigen nationalen Mitteln zu begegnen. Renationalisierungstendenzen im militärischen Bereich könnten, polemisch ausgedrückt, zu einer Anzahl von „Bonsai-Armeen“ bei gleichzeitig voranschreitender Marginalisierung der gesamteuropäisch zur Verfügung stehenden Fähigkeiten führen.<sup>23)</sup> Es muss jedoch auch angeführt werden, dass regionale Kooperationen an Wert verlieren, wenn sie unkoordiniert stattfinden oder auch von der sicherheitspolitischen Anlage rein darauf abzielen, wiederum nationalstaatliche Zielsetzungen in einem regionalen Verbund besser verwirklichen zu können.

Im zentraleuropäischen Raum findet derzeit ein „Kooperationswettbewerb“ mit erheblichem „Verzettelungspotenzial“ statt. Auch wenn sich die Betätigungsfelder und Mitgliedschaften der Visegrad-Kooperation,<sup>24)</sup> der durch Österreich initiierten Kooperation zentraleuropäischer Staaten,<sup>25)</sup> der von Italien eingeleiteten Defence Cooperation Initiative DECI<sup>26)</sup> und der Deutschland, Österreich und die Schweiz umfassenden Kooperation DACH nur teilweise überschneiden, trägt dieser teilweise „Kooperationswildwuchs“ nicht unbedingt zur Kohärenz der GSVP bei.

Fernziel sollte eine überschaubare Kooperationslandschaft mit klarer Ausrichtung auf die Bereitstellung von Fähigkeiten für die europäische Ebene sein.

Aus Sicht des Autors wären Kooperationen auch darauf auszurichten, den Fähigkeitenbegriff umfassend zu betrach-

ten mit der Zielsetzung, rasch verlegbare und voll einsatzbereite Fähigkeiten bereitzustellen, anstatt sich nur auf einzelne Bereiche - z.B. Training - zu konzentrieren. Auf diese Weise könnten Synergiepotenziale der Kooperationsteilnehmer umfassend ausgenutzt werden.

Dieser Ansatz wäre jedoch bei kleineren Mitgliedstaaten nur über die Bereitschaft zu einer weitgehenden (zumindest jedoch teilweisen) Spezialisierung, unter teilweiser Aufgabe von rein national nutzbaren Fähigkeiten, sinnvoll. Die EU-Verträge (EUV, AEUV) schaffen v.a. für kleinere Mitgliedstaaten über die Einführung der Solidaritäts- und der Beistandsklausel die Voraussetzungen für das Eingehen einer stärkeren Spezialisierung.

Auch auf Österreich bezogen lässt sich die in der politischen Diskussion oft im Vordergrund stehende Ausrichtung der Streitkräfte „auf ein hundert- oder sogar tausendjähriges Hochwasserereignis“, bei gleichzeitiger Solidaritätsverpflichtung in Europa, nur mehr schwer argumentieren. National verwendbare Fähigkeiten sind natürlich unverändert wichtig; die entsprechenden Verteidigungsplanungen hätten jedoch den EU-Verbund mit zu berücksichtigen.

Darüber hinaus hat gegenüber kleineren Staaten die Erwartungshaltung, das gesamte Spektrum militärischer Fähigkeiten im Rahmen von internationalen Einsätzen (bzw. auch im Rahmen der Solidaritätsklausel) abzudecken, ohnedies nie bestanden. Ein überholter Souveränitätsbegriff wirkt jedoch mutigeren (Spezialisierungs-)Ansätzen (auch in Österreich) unverändert entgegen. In Österreich kommt zusätzlich erschwerend der Faktor Neutralität ins Spiel.

### **Drittes Gebot:**

**Du (die Mitgliedstaaten, die EU und die NATO) sollst Deinen Nächsten „transatlantisch“ lieben**

Die „Geburt der GSVP“ ist auch aufgrund transatlantischer Vorbehalte nicht ohne Komplikationen verlaufen. Die beiden Organisationen EU und NATO haben auf der Arbeitsebene durchaus vernünftige Arbeitsbeziehungen entwickelt. Trotz mehrfacher Initiativen ist es jedoch nicht gelungen, das institutionelle Verhältnis der beiden Organisationen aus der „Geiselnhaft der Zypern-Konstellation“ zu befreien. Eine weitgehende Entkrampfung des Verhältnisses kann jedoch nur über die Aufhebung dieser Blockade gelingen.

Trotz guter Entwicklung der Arbeitsbeziehungen - auch in Bezug auf Maßnahmen des internationalen (militärischen) Krisenmanagements - besteht unverändert Verbesserungspotenzial in verschiedenen Bereichen. Dies betrifft einerseits verschiedene Sitzungsformate (PSC-NAC, EU-NATO Capability Group, EUMC - NATO MC), die weitgehend als reine Informationstreffen ohne wirklichen inhaltlichen Output bezeichnet werden können. Andererseits ist es auch teilweise unverständlich, dass am Horn von Afrika sowohl die EU (mit EU NAVFOR Atalanta) als auch die NATO (Operation „Ocean Shield“) Anti-Piraterieoperationen durchführen. Offensichtlich sind weiterhin genügend Kapazitäten vorhanden, um zwei Kommando- und Versorgungsketten für getrennte Operationen mit mehr oder weniger identer Zielsetzung<sup>27),28)</sup> und identem Operationsgebiet aufzubauen und zu finanzieren. Nicht ganz auszuschließen ist auch, dass hier künstlich ausreichende Beschäftigung für teilweise Überkapazitäten im Bereich europäischer Seestreitkräfte geschaffen wird.<sup>29)</sup>

Auch bei der strategischen Abstimmung von EULEX und KFOR gab es offensichtliche Defizite.<sup>30)</sup> Diese Defizite sind bei der Anzahl an Doppelmitgliedschaften (21 EU-Mitglieder sind auch NATO-Mitglieder) eigentlich schwer erklärbar, treten aber trotzdem auf.

Aus strategischer Sicht sollte es spätestens seit der verstärkten Orientierung der USA in den pazifischen Raum im Interesse der EU-Mitgliedstaaten liegen, eine zumindest teilweise von den USA

unabhängige Interventionsfähigkeit, ungeachtet von der in weiterer Folge zu entscheidenden Einbettung/Nutzung im Rahmen der EU und/oder der NATO, sicherzustellen. Die Defizite im Bereich der erforderlichen militärischen Fähigkeiten (v.a. im Bereich der „Enablers“) zur Sicherstellung einer grundsätzlichen europäischen Interventionsfähigkeit sind bekannt, können aber nur durch gemeinsame, synchronisierte Anstrengungen (NATO, EU, Mitgliedstaaten) gedeckt werden.

Zusammengefasst festgestellt, gibt es eigentlich keinen Grund für ein militärisches institutionelles Konkurrenzdenken von EU und NATO. Beide Organisationen haben in Bezug auf ihre Kernkompetenz (siehe neuntes Gebot) hinsichtlich des internationalen Krisenmanagements ausreichend Existenzberechtigung.

Langfristig wäre es natürlich interessant, „radikalere“ Lösungen im Rahmen des institutionellen EU-NATO-Verhältnisses anzustreben; deren Umsetzungsmöglichkeiten erscheinen allerdings als höchst unwahrscheinlich. Ein Element solch „radikalere“ Lösungen könnte eine deckungsgleiche EU/NATO-Mitgliedschaft der europäischen Staaten sein.<sup>31)</sup> Daneben wäre auch ein abgestimmtes Verhalten der EU-Mitgliedstaaten in der NATO bis hin zu einer Mitgliedschaft der EU in der NATO ein interessantes Gedankenkonstrukt.

#### **Viertes Gebot:**

##### **Du (die Mitgliedstaaten) sollst die notwendigen Strukturen und Fähigkeiten auf europäischer Ebene schaffen<sup>32)</sup>**

Wie bereits im dritten Gebot ausgeführt, sollten die EU (bzw. ihre Mitgliedstaaten) über eine gewisse selbstständige Interventionsfähigkeit verfügen. Ein derzeit auf institutioneller EU-Ebene klarer Nachteil in militärisch-institutioneller Hinsicht ist das Fehlen eines permanenten Hauptquartiers auf (militär-)strategischer Ebene (OHQ). Vergangene Anlassfälle haben dies gezeigt, und laufende Krisen weisen auch immer wieder auf dieses Defizit hin.

Die EU verfügt mit den Battle Groups über ein Rapid Response-Element, das innerhalb weniger Tage in einem Einsatzraum wirksam werden sollte. Sie verfügt jedoch nicht über ein adäquates permanentes Hauptquartier, um dieses Element auf der Basis entsprechend qualitativ hochwertiger, vorausschauender sowie in die umfassende Ansatzmöglichkeit der EU eingebetteter Planungen zur Wirkung bringen zu können. Die Aktivierungsmöglichkeit eines nationalen OHQ kann dieses Manko nicht bzw. nur teilweise kompensieren. Die Wahrscheinlichkeit einer neuerlichen Abstützung auf NATO-Mittel und Fähigkeiten ist derzeit als verschwindend gering zu beurteilen. Mehrfache Versuche, ein OHQ bzw. in der Folge eine Art Military Planning and Conduct Capability (MPCC) auf Brüsseler Ebene zu schaffen („Pralinen-Gipfel“ von Tervuren, Post-Wiesbaden-Prozess, Weimarer Initiative, verschiedene Gedankenpapiere), sind v.a. am Widerstand eines Mitgliedstaates gescheitert oder haben zu suboptimalen Kompromisslösungen geführt.

Es hätte jedoch auch bezüglich dieser Frage einen gewissen Reiz, im Bereich der EU neue Lösungen anzustreben, die der umfassenden Ansatzmöglichkeit in struktureller Hinsicht eher gerecht werden würden. Im Rahmen dieser Lösungen gäbe es aus Sicht des Autors zwei grundsätzliche Ansätze:<sup>33)</sup>

Variante 1 würde das CMPD und Teile des EU-Militärstabes auf politisch-strategischer Ebene zu einem neuen, gestärkten zivil-militärischen Planungsinstrument zusammenführen. Gleichzeitig könnten die restlichen Teile des EU-Militärstabes das Kernelement einer auf (militär-)strategischer Ebene angesiedelten Military Planning and Conduct Capability bilden. Neben verschiedenen Vorteilen (bessere Verfolgung des CA auf politisch-strategischer Ebene, eigenständige militärische Planungs- und Führungsfähigkeit auf militärstrategischer Ebene ...) läge der Nachteil dieser Variante darin, dass damit der EU-Militärstab in seiner derzeitigen Form als zentrales militärisches Element im EAD zerschlagen werden würde.

Variante 2 würde die Strukturen auf politisch-strategischer Ebene im Wesentlichen unverändert belassen, jedoch auf strategischer Ebene in Brüssel eine Verschmelzung des CPCC mit (geringen) Teilen des EUMS zu einer integrierten „Military and Civilian Planning and Conduct Capability (MCPCC)“ vorsehen. Natürlich hätte auch diese Variante verschiedene Vor- und Nachteile. Problematisch erscheint z.B. die doch erhebliche Führungsspanne einer integrierten MCPCC (alle zivilen Missionen und die kleineren bis mittleren militärischen Missionen/Operationen).<sup>34)</sup>

Allgemein kann davon ausgegangen werden, dass es in den Reihen des Militärs, aber auch in der zivilen Krisenmanagement-Community starke Widerstände gegen eine zu enge bzw. zu weit gehende strukturelle Verschränkung der beiden Bereiche gibt. Grundsätzlich würden solche Lösungen aber nicht nur die Kernkompetenz der EU in Sachen Krisenmanagement auch aus einem strukturellen Blickwinkel unterstützen, sondern auch in Hinblick auf Ressourcen Synergien ausnutzen.<sup>35)</sup>

Da ein wesentlicher personeller Aufwuchs der militärischen Brüsseler Strukturen nicht durchsetzbar erscheint, wäre eine (zukünftige) MPCC bzw. MCPCC daher auch konzeptionell auf die Führung von kleinen bis zu mittleren militärischen Einsätzen geringer bis maximal mittlerer Intensität auszurichten, sollte aber auch die Masse der möglichen BG-Einsatzszenarien mit abdecken können. Es wäre daher auch die Abbildung einer (allenfalls reduzierten) Anzahl an national aktivierbaren Operationshauptquartieren unverändert erforderlich.

Auch im Bereich der Verfügbarkeit von Krisenmanagementfähigkeiten könnten „radikalere“ Lösungsansätze angedacht werden (wobei auch deren Umsetzung derzeit unwahrscheinlich erscheint). Derartige Ansätze wären in der Schaffung von (zumindest teilweisen) Fähigkeiten auf europäischer Ebene bis hin zur Aufstellung einer europäischen Armee zu suchen.<sup>36)</sup> General Syren, der ehemalige Vorsitzende des EU-Militärkomitees, hat in einer abschließenden Rede die Verwendung eines (kleinen) Teils der nationalen Verteidigungsbudgets zur Deckung von europäischen Fähigkeitsdefiziten gefordert: „*My vision is that we can bring pooling and sharing to a higher level by gradually setting aside an increasing part of our national defence budgets for common European purposes. Let me be concrete and provide an illustrative example: starting with, say five per cent and setting a goal to increase it to 25 per cent in ten years. At present levels that would mean 10 Billion Euro today and close to 50 Billion Euro per year by 2023 and perhaps a total of 250 Billion Euro over the ten-year period. It would still leave more than 85% for the nationally defined plans during that period.*“<sup>37)</sup>

Es kann davon ausgegangen werden, dass General Syren zu dieser Idee/Forderung eher skeptische Rückmeldungen der Mitgliedstaaten erhalten hat. Betrachtet man jedoch den weitgehend unkoordinierten Abbau von Fähigkeiten (bei gleichzeitigem Erhalt von teilweisen Überkapazitäten), aber auch die nicht ausreichend abgestimmte Vorgangsweise im Bereich Pooling and Sharing auf europäischer bzw.

regionaler Ebene, dann hätte ein stärkerer Top Down-Ansatz in diesem Bereich seine Berechtigung. Auch wenn Pooling and Sharing und das NATO Pendant der Smart Defence als richtige und gute Initiativen bezeichnet werden können, sind die damit verfolgten Lösungsansätze derzeit als nicht ausreichend zu bezeichnen. Auch in diesem Bereich kann davon ausgegangen werden, dass ein überholter Souveränitätsbegriff<sup>38)</sup> im Zusammenwirken mit den Begriffen „member state driven“ (im Bereich Pooling and Sharing) und dem Dogma der zwischenstaatlichen Anlage der GSVP mutigere Lösungen verhindert.

### **Fünftes Gebot:**

**Du (die Mitgliedstaaten, die Europäische Kommission) sollst die europäische Rüstungsindustrie auf der Basis einer gemeinsamen konsolidierten Nachfrage fördern<sup>39)</sup>**

Die Kommission hat unter der Leitung von Kommissar Barnier die so genannte „interservice task force on defence and industries“ (i.d.F. Task Force Defence) eingerichtet. Hauptziel dieser Task Force ist die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit (und damit der Überlebensfähigkeit) der europäischen Rüstungsindustrie. Dabei soll auch die Fragmentierung der Rüstungsindustrie behandelt werden. Diese Fragmentierung ist aber wohl auch Ausdruck einer in unveränderter Weise beinahe ausschließlich auf nationalen Beurteilungen beruhenden Verteidigungsplanung.

Wesentliches Element dafür, dass EU und NATO im Bereich Verteidigungsplanung nicht viel mehr als eine (schwache) koordinierende Rolle einnehmen, sind vermutlich auch die national dominierten „rüstungswirtschaftlichen“ Interessen. Vor dem Hintergrund sinkender nationaler Verteidigungsbudgets mit gravierenden Auswirkungen auf die „rüstungswirtschaftliche“ Nachfrage wären eine verstärkt europäisch ausgerichtete Bedarfsformulierung und eine ebensolche Bedarfsdeckung nahe liegend.

In diesem Zusammenhang müsste jedoch auch auf lange Sicht die „Logik“ durchbrochen werden, dass sich die Verteidigung der EU aus der Summe der Verteidigung der 27 Mitgliedstaaten ergibt. Erste geeignete Schritte in diese Richtung könnten in Lösungsansätzen zum Aufbau europäischer Fähigkeiten im Bereich der strategischen „Enabler“ bestehen (z.B. strategischer Lufttransport, Aufklärung, Logistik, ...).

Obwohl derartige Entwicklungen vorsichtig einsetzen, sind die derzeitigen Lösungsansätze bezüglich Integrationsgrad und daraus resultierendem Nutzen für Europa nicht ausreichend. Nach dem Muster des EATC (European Air Transport Command) müsste wohl auch im Rahmen möglicher zukünftiger Initiativen die Voraussetzung erfüllt werden, dass die eingebrachten Fähigkeiten sowohl für die EU, die NATO als auch im Bedarfsfall für unilaterale Maßnahmen einzelner Mitgliedstaaten einsetzbar sein müssten. Dies schränkt die (breite) Realisierungsmöglichkeit zwangsläufig ein.

Idealtypisch könnten europäische Lösungen (Bedarfsermittlung, Bedarfsdeckung, Ansiedlung auf europäischer Ebene) hinsichtlich der Sicherstellung von EU-Einsätzen den ressourcenmäßigen Ausgangspunkt bilden (begleitet durch einen herkömmlichen Kräfteaufbringungsprozess). Eine teilweise europäische Fähigkeitenbereitstellung könnte auch ein Element zur Aufrechterhaltung bzw. allenfalls sogar

zur Schaffung eines Mindestnachfrageniveaus zur längerfristigen Sicherung der grundsätzlichen verteidigungstechnologischen Basis der EU bilden.<sup>40)</sup>

Dieses Gedankenkonstrukt ließe sich natürlich auch „weiterspinnen“ bis hin zur Schaffung einer Europaarmee, mit allen Fragen, die ein solches Konstrukt z.B. in rechtlicher und personeller Hinsicht aufwirft. Natürlich müsste auch für diese Maßnahme im Bereich des Souveränitätsdenkens der Mitgliedstaaten ein gravierendes Umdenken stattfinden.

Sinn machen europäische Lösungen aber nur, wenn sie auch entsprechende Konsequenzen in den nationalen Verteidigungsplanungen nach sich ziehen würden. Einen ersten wesentlichen Zwischenschritt in diesem Bereich könnte bereits eine Konsolidierung des Bedarfs/der Nachfrage (consolidating demand), bezogen auf verschiedenste Beschaffungs- bzw. Rüstungsprogramme, bieten. Rezente EVA-Studien gehen hier von erheblichen Einsparungspotenzialen aus. U.a. wurden dabei die Bereiche infanteristische Gefechtsfahrzeuge, Fregatten und militärische Satellitenkommunikation untersucht. Die identifizierten Einsparungspotenziale sprechen im Sinne der Nutzer eine klare Sprache.

Es ist darüber hinaus nicht von der Hand zu weisen, dass eine konsolidierte Nachfrage auch für Teile der Rüstungsindustrie Vorteile bieten würde. Klar ist jedoch, dass ein solcher Prozess zu einem Verdrängungswettbewerb führen würde. Mit einfacheren Worten ausgedrückt, würde eine Konsolidierung der Nachfrage z.B. im Bereich infanteristischer Gefechtsfahrzeuge das Ende zumindest einiger kleinerer Panzerschmieden bedeuten.

Die Schaffung einer gewissen gesamteuropäischen Nachfrage könnte möglicherweise zur Verhinderung eines Exodus der europäischen Rüstungsindustrie - mit darauffolgenden direkten Auswirkungen auf die europäische Sicherheit - beitragen.<sup>41)</sup>

Abschließend muss zu diesem fünften Gebot bzw. auch zum vierten Gebot festgestellt werden, dass sich bei ausreichender Dotierung der Verteidigungsbudgets der Mitgliedstaaten die in diesen Geboten aufgeworfenen Probleme jedenfalls nicht in dieser Schärfe stellen würden.

### **Sechstes Gebot:**

**Du (die EU bzw. die MS im Rahmen der GSVP) sollst es andere wissen lassen, wenn Du Gutes tust**

In der breiten Öffentlichkeit ist das Wissen über die EU als sicherheitspolitischer Akteur äußerst bescheiden. V.a. wenn man die Bereiche Entwicklung und Sicherheit (keine Entwicklung ohne Sicherheit, keine Sicherheit ohne Entwicklung) betrachtet, ergänzt durch den Bereich der Diplomatie,<sup>42)</sup> sind die zusammengefassten Leistungen der EU beträchtlich. Oft wird das Horn von Afrika als der Raum bezeichnet, wo die EU ihre Stärke (koordinierte Anwendung dieser Bereiche) erfolgreich zum Ansatz bringt.<sup>43)</sup>

Das Wissen darüber in der breiten Öffentlichkeit ist jedoch äußerst gering. Wer weiß schon, dass die EU in diesem Raum drei Missionen/Operationen durchführt, die Mission AMISOM (der Afrikanischen Union) zu einem wesentlichen Teil finanziert und im Bereich der Entwicklungs- und humanitären Hilfe substanzielle Beiträge leistet? Teilweise ist dieses Unwissen auf mangelnde Initiative der EU-Strukturen selbst zurückzuführen, teilweise jedoch auch auf den Reflex der Mitgliedstaaten, die Lorbeeren von „EU-Leistungen“<sup>44)</sup> für sich zu reklamieren und bei Problemen vorzugsweise Brüssel in die Verantwortung zu nehmen. Diese Systematik erscheint aus dem Blickwinkel der Mitgliedstaaten verständlich. Daher ist von dort auch kein diesbezüglicher Lösungsbeitrag zu erwarten.

Verbesserungen in der Wahrnehmung der EU können in diesem Bereich vermutlich nur aus den EU-Strukturen selbst initiiert werden. Klar ist aber auch, dass die Rahmenbedingungen für eine Korrektur der diesbezüglichen Perzeption derzeit schlecht sind. Der Fokus der EU in Bezug auf die Gestaltung der öffentlichen Wahrnehmung ist derzeit - so stark wie nie zuvor - aus verständlichen Gründen auf den Wirtschaftsbereich gerichtet. GSVP-Aktionen (und damit verbundene finanzielle Aufwendungen) lassen sich daher unter diesen Rahmenbedingungen nur schlecht verkaufen.

Dies sollte aber nicht als Begründung dienen, entsprechende Öffentlichkeitsarbeit nicht bzw. nur eingeschränkt durchzuführen. Auch die GSVP braucht am Ende des Tages die Unterstützung der Bürger. Daher muss der Mehrwert der GSVP den Bürgern vermittelt werden, auch wenn das ein langwieriger und schmerzhafter Prozess ist.

Eine aktivere Rolle müsste in dieser Frage die Hohe Vertreterin für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, einnehmen. Bewertet man ihre nur sehr eingeschränkt vorhandene Öffentlichkeitswirksamkeit - unter Zugrundelegung ihrer an sich herausragenden Funktion, könnte man beinahe davon ausgehen, dass dies nur mit sorgfältiger Planung zu bewerkstelligen ist.

### **Siebentes Gebot:**

#### **Du (die EU-Institutionen und die MS) sollst die Möglichkeiten des VvL ausnutzen**

Die wesentlichen Neuerungen des Vertrags von Lissabon im Bereich der GASP/GSVP lassen sich auf wenige Elemente reduzieren. Von diesen neuen Elementen wurden jedoch einige Kernbereiche noch nicht umgesetzt.

Diese Versäumnisse haben teilweise direkte negative Auswirkungen auf die GSVP.

#### **Anschubfonds (Artikel 41, Absatz 3)<sup>45)</sup>**

Die Frage der Etablierung des Anschubfonds hängt mit der Grundsatzfrage der Finanzierung militärischer Maßnahmen im Rahmen der GSVP zusammen. Mit Ausnahme der gemeinsamen Kosten (administriert über den ATHENA-Mechanismus) erfolgt die Kostendeckung bei militärischen GSVP-Maßnahmen nach dem Prinzip „costs lie where they fall“. Im Klartext bedeutet dies, dass konkrete Beitragsleistungen der MS durch diese beinahe vollständig selbst zu finanzieren sind. Nun stellt dies, v.a. in Zeiten von Sparpaketen, nicht unbedingt einen positiven Anreiz für Beitragsleistungen dar.

Neben einer grundsätzlichen Ausweitung der gemeinsamen Kosten könnte die Etablierung eines Anschubfonds positive Auswirkungen auf die Entscheidungsfindung und Anfangsphase von militärischen Einsätzen im EU-Rahmen haben.

Es besteht in der EU eine klare Diskrepanz zwischen der politischen Bereitschaft, Einsätze zu beschließen, und der in der Folge notwendigen ressourcenmäßigen Ausstattung.<sup>46)</sup> Es wäre dringend erforderlich, einem politischen Einsatzbeschluss einen mehr oder weniger automatischen und solidarischen Finanzierungsmechanismus nachzuschalten, d.h., dass ein Finanzierungsmechanismus entwickelt wird, der die Gesamtkosten eines Einsatzes „solidarisch“<sup>47)</sup> auf die EU-Mitgliedstaaten aufteilt.

#### **Solidaritätsklausel (Artikel 222, AEUV)<sup>48)</sup>**

Die Solidaritätsklausel ist sicherlich in einem Atemzug mit der Beistandsklausel zu nennen. Der VvL fordert einen Ratsbeschluss zur Festlegung der Einzelheiten der Anwendung der Solidaritätsklausel (auf Basis eines gemeinsamen Vorschlages der Kommission und der Hohen Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik). Die Solidaritätsklausel ist zwar in Kraft, durch die Erlassung des Umsetzungsbeschlusses könnte jedoch der Grad der Verbindlichkeit erhöht werden.

Die Kommission und der EAD haben einen gemeinsamen Vorschlag für einen Ratsbeschluss vorgelegt; konkrete Verhandlungen zur Annahme lassen jedoch auf sich warten.

Gerade für kleinere Mitgliedstaaten hätte die Detaillierung der Solidaritätsklausel Vorteile. Es ließe sich nämlich auf Basis dieses Umsetzungsbeschlusses vermutlich besser ableiten, welche Fähigkeiten z.B. Österreich zur Bewältigung der Solidaritätsanlassfälle (terroristische Bedrohung, Naturkatastrophe, vom Menschen verursachte Katastrophen) im Inland (unter Berücksichtigung der Solidaritätsklausel) benötigt, aber auch welche solidarische Beitragsleistung für Dritte zumindest planerisch angenommen werden könnte.

#### **Schaffung des Europäischen Auswärtigen Dienstes und der Funktion des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (Artikel 27, EUV)<sup>49)</sup>**

Die Etablierung des Europäischen Auswärtigen Dienstes kann grundsätzlich als erfolgreich bewertet werden. Das Funktionieren der Brüsseler EAD-Strukturen darf nunmehr als zufriedenstellend bezeichnet werden. Dies gilt auch für die Brüsseler GSVP-Strukturen.

In den Delegationen ist die vorhandene GSVP-Expertise jedoch noch als eingeschränkt zu bezeichnen. Es gibt zwar eine Initiative des EAD, diese aufzubauen (security experts in delegations), der Ansatz erscheint jedoch als sehr vorsichtig und vom Umfang her als gering.

Gerade den Delegationen kommt aber eine Schlüsselrolle in der Umsetzung des Comprehensive Approach vor Ort bzw. auch eine nicht zu unterschätzende Rolle im Rahmen der Konfliktprävention zu. Neben einer grundsätzlichen Stärkung der politischen Komponente der Delegationen<sup>50)</sup> könnten GSVP-Experten einen wesentlichen Beitrag zur frühzeitigen und umfassenden Beurteilungs- und Analysefähigkeit der EU-Delegationen leisten. Auch hätten die Brüsseler GSVP-Strukturen klar festgelegte Ansprechstellen in ihrer Vorfeldorganisation.

Anzudenken wäre auch ein Ausbau der raschen Handlungsfähigkeit des EAD im Rahmen der frühen Phase der Krisenreaktion. V.a. die unveränderte Ansiedelung bestimmter Finanzierungsinstrumente bei der Kommission wäre zu überdenken.<sup>51)</sup> Gleichzeitig sollte für rasch notwendige Maßnahmen der Krisenreaktion ein vereinfachtes Finanzregulativ entwickelt werden. Die starren Finanzierungsregeln der Kommission sind für rasch notwendige Krisenreaktionsmaßnahmen unbrauchbar. Das haben die Vorbereitungsprozesse und Umsetzungsmaßnahmen verschiedener (v.a. ziviler) Missionen klar gezeigt.

### **Achtes Gebot:**

#### **Du (der EAD und im Besonderen die HV) sollst Führungsstärke beweisen und Initiativen setzen**

Die Schaffung des EAD war - wie bereits ausgeführt - ein richtiger und grundsätzlich erfolgreicher Schritt. Auch die Schaffung der Funktion der HV (unter gleichzeitiger Verschränkung mit der Kommission als eine der Vizepräsidentinnen der EK) hat sich als richtig erwiesen.

V.a. in technisch-administrativer Hinsicht hat der EAD die Fähigkeiten der EU im Rahmen des außenpolitischen Handelns verbessert.

Was jedoch zumindest teilweise fehlt, sind politische Initiativen zur aktiven Weiterentwicklung der GASP/GSVP in struktureller und prozessualer Hinsicht sowie teilweise politisch initiatives Handeln in konkreten Krisensituationen.

Die Schlagkraft einer Organisation hängt neben vielen anderen Faktoren ganz wesentlich von der Durchsetzungsfähigkeit ihrer Führung ab. Mit der derzeitigen Besetzung der Funktion der HV/VP hat man sich offensichtlich für die Betonung einer soliden Administration und gegen politische Durchsetzungsfähigkeit/ Initiative/ Sichtbarkeit/ Weiterentwicklung entschieden.

Was die aktuelle Situation der GASP/GSVP betrifft, ist zu bemerken, dass die Probleme der GASP/GSVP seit geraumer Zeit sehr klar identifiziert sind. Auch wenn von einem/einer neu eingesetzten HV/VP keine „Wunder“ zu erwarten sind, bietet sich 2014 dennoch die konkrete Möglichkeit, der GASP/GSVP durch eben diese Neubesetzung der Führung einen neuen Impuls zu verleihen (im Zusammenwirken mit dem ER 2013). Es bleibt daher zu hoffen, dass 2014 eine international anerkannte und gut vernetzte Persönlichkeit aus dem politischen Auswahlverfahren hervorgehen wird und nicht der 27. (oder dann 28.) Kompromisskandidat als kleinster gemeinsamer Nenner zum Zug kommen wird.

### Neuntes Gebot:

**Du (die EU und die MS) sollst Deine Kernkompetenz (umfassender Ansatz) auf eine solide konzeptionelle Basis stellen**

Die Frage nach der EU-Kernkompetenz im Rahmen des internationalen Krisenmanagements ließe sich sicher ausführlich und v.a. kontroversiell diskutieren. Die Behauptung, dass diese im umfassenden Ansatz (Comprehensive Approach) zu finden sei, könnte aus mehreren Gründen hinterfragt werden.

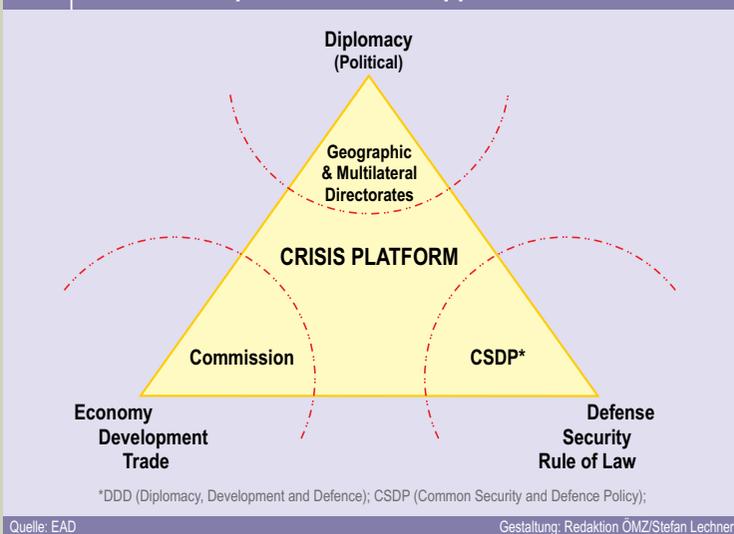
Es stellt sich jedenfalls die Frage, ob ein Bündel an Maßnahmen, das zur Anwendung eines umfassenden Ansatzes notwendig ist, eine Kernkompetenz im klassischen Sinn darstellt (v.a. im Sinne der Unternehmenslehre).

Bei der NATO lässt sich die Kernkompetenz bezüglich des internationalen Krisenmanagements leicht festmachen. Es ist dies die Fähigkeit, rasch militärische Durchsetzungseinsätze (enforcement), notfalls im oberen Spektrum, durchzuführen.

Gerade weil in der GASP/GSVP keine einzelne Maßnahme als herausragend zu bezeichnen ist, muss hier die Gesamtheit der Maßnahmen<sup>52)</sup> sowie die Fähigkeit, diese koordiniert zum Einsatz zu bringen, als Kernkompetenz (zumindest aber als Stärke) bezeichnet werden.<sup>53)</sup> Einschränkend muss zu dieser Kernkompetenz jedoch angeführt werden, dass der Ansatz einer einzelnen internationalen Organisation, auch wenn er noch so umfassend ist, in jedem Fall zu kurz greifen würde. Die EU agiert nämlich in keinem Einsatzraum isoliert, sondern bindet ihre Maßnahmen in einen noch weiteren Verbund von internationalen (UNO, NATO, OSZE, AU etc. sowie Nichtregierungsorganisationen) und bilateralen Maßnahmen ein.

Als Manko zur Anwendung des umfassenden Ansatzes ist jedenfalls die fehlende konzeptionelle Grundlage anzuführen.<sup>54)</sup> Als Paradebeispiel für den umfassenden Ansatz der EU wird oft der Raum Horn von Afrika angeführt. Das dortige umfassende Engagement ist jedoch nicht planmäßig, sondern

Abb.3 Comprehensive/DDD Approach der EU\*

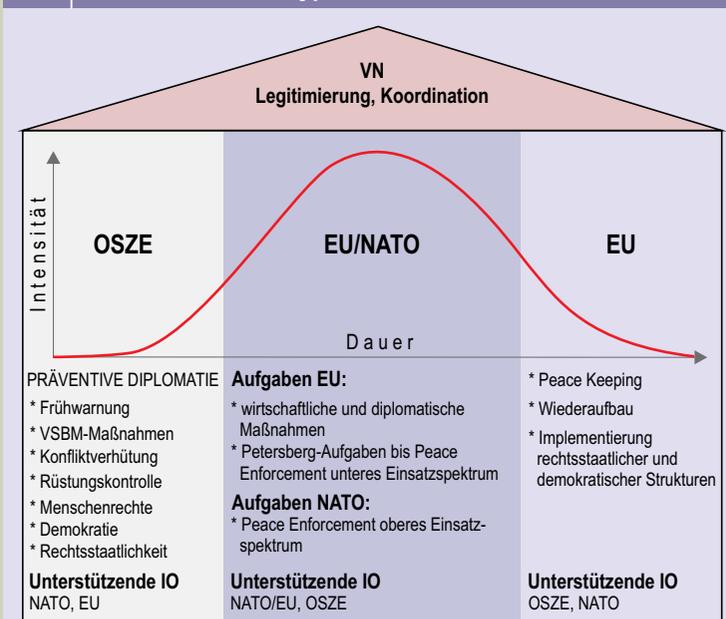


eher unbewusst-evolutionär zustande gekommen. Am Beispiel des Horns von Afrika wurden Maßnahmen im Bereich Entwicklung und Diplomatie durch GSVP-Maßnahmen ergänzt.

In einer konzeptiven Grundlage sollte v.a. auf eine verbesserte Verschränkung der Prozesse, Strukturen und Instrumente eingegangen werden, um gezielt die Kernkompetenz weiter ausbauen und stärken zu können. Ob die durch den EAD und die Kommission angekündigte gemeinsame „communication on the comprehensive approach“ diesen Mehrwert bieten können, bleibt abzuwarten.

Die fundierte konzeptionelle Abbildung des Comprehensive Approach muss auch im Interesse des Militärs liegen, weil gerade dieses ein starkes Interesse haben muss, dass die eigenen Maßnahmen in einen weiten Ansatz eingebunden werden. Militärische Maßnahmen können im Prinzip nur die Auswirkungen von Konfliktsituationen eindämmen, Konflikte selbst jedoch nur selten lösen. Dazu braucht es weiterführende politisch-diplomatische Maßnahmen, die wiederum durch andere Maßnahmen (z.B. in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftliche Entwicklung,

Abb.4 Idealtypische Abbildung der Kernkompetenzen der wesentlichen Sicherheitsorganisationen im Rahmen eines typischen Konfliktverlaufs



Aussöhnung etc.) ergänzt werden müssen.

Bei der EU hat es bezüglich des Comprehensive Approach in den letzten Jahren durchaus positive Entwicklungen gegeben. Eine klare konzeptionelle Grundlage dafür könnte darüber hinaus der EU helfen, nach wie vor gegebene Vorbehalte zwischen den verschiedenen Elementen innerhalb des institutionellen Gefüges der EU zu überwinden.<sup>55)</sup>

### Zehntes Gebot:

#### Du (die MS) sollst nicht fremdgehen

Militärische Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten im Zuge des Krisenmanagements sollten vorzugsweise im rechtlichen Rahmen einer internationalen Organisation stattfinden. Ob dies nun im Rahmen der UNO, der NATO oder der EU geschieht, ist grundsätzlich nachrangig. Stehen jedoch klare EU-Interessen am Spiel, wäre der EU-Verbund zu wählen. Unter „Fremdgehen“ werden in diesem Zusammenhang unilaterales Vorgehen und Vorgehen im Rahmen einer „Coalition of the Willing“ - ohne eindeutige völkerrechtliche Grundlage (z.B. Intervention im Irak) - gesehen. Der EU-Vertrag bietet im Artikel 44 auch die Möglichkeit, die Durchführung einer Mission einer Gruppe von Mitgliedstaaten zu übertragen. Dieses Modell wurde bis dato noch nicht genutzt, böte aber sicher die Option, gewisse Missionen unter dem Dach der EU durchzuführen, auch wenn nicht alle MS unmittelbar daran interessiert sind.

Im Rahmen der französischen Operation Serval in Mali hat die EU eine quasi nachträgliche Absegnung der Intervention vorgenommen, indem alle Mitgliedstaaten das französische Vorgehen begrüßt haben. Dieses Beispiel zeigt aber auch, dass die EU weiter an einer Steigerung ihrer politischen Reaktionsfähigkeit arbeiten sollte. Die durchgehend positiven Reaktionen der Mitgliedstaaten auf das Pariser Vorgehen zeigen auf, dass eine Durchführung des Eingreifens in Mali, auf Basis eines Artikel 44-Beschlusses, durchaus auch als „EUFOR Serval“ möglich gewesen wäre; nicht zuletzt auch deshalb, weil in der Folge Frankreich durch mehrere Mitgliedstaaten mit konkreten militärischen Leistungen unterstützt wurde.

Es muss daher angemerkt werden, dass vor dem klaren Hintergrund der europäischen Interessenlage in Bezug auf Mali<sup>56)</sup> die EU eine weitere Möglichkeit versäumt hat, sich als entschlossener sicherheitspolitischer Akteur weiter zu profilieren. ■

#### ANMERKUNGEN:

- 1) Gemäß den derzeitigen Planungen wird sich der Europäische Rat im Dezember 2013 mit Verteidigungsfragen befassen (letzte Befassung im Jahr 2008).
- 2) Europäischer Auswärtiger Dienst, European External Action Service (EEAS).
- 3) Hohe(r) Vertreter(in).
- 4) „Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt. ...“
- 5) „Gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens sowie Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung

der Lage nach Konflikten.“

6) European Defence Agency (Europäische Verteidigungsagentur).

7) Neben der HV gibt es jedoch weitere Kommissionsvizepräsidenten. Im Unterschied zu den anderen Kommissionsvizepräsidenten ist ihre diesbezügliche Einteilung jedoch im EUV (Artikel 18 (4) festgelegt.

8) AEUV, Art. 222 (1-4): „Die Union und ihre Mitgliedstaaten handeln gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer von Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist...“

9) Vertragliche Grundlagen (EUV, AEUV) sonstige Grundlagen.

10) Übernommen von ObstdG MMag. Dr. Hermann Lattacher.

11) Jedoch unter Betonung der europäischen Nachbarschaft und Etablierung einer maximalen Entfernung von Einsatzräumen von Brüssel zu Planungszwecken (6.000 bis zu 10.000 km).

12) 60.000 Soldaten binnen 60 Tagen für eine größere Operation; zwei größere Stabilisierungs- und Wiederaufbauoperationen mit bis zu 10.000 Soldaten (gemeinsam mit einer entsprechenden zivilen Komponente); zwei rasch durchführbare Operationen mit begrenzter Dauer (EU Battle Groups); eine Evakuierungsoperation; eine maritime Überwachungsmission oder Mission zur Luftraumüberwachung/-sicherung; eine zivil-militärische humanitäre Unterstützungsoperation mit einer Dauer bis zu 90 Tagen; ungefähr zwölf zivile GSVP Missionen; eine größere GSVP-Mission mit bis zu 3.000 Experten.

13) Es sind dies das CMPD (Crisis Management and Planning Directorate), der EUMS (EU-Militärstab), das CPCC (Civilian Planning and Conduct Capability), das INTCEN (Intelligence Center), das Managing Directorate Crisis Response and Operational Coordination sowie weitere (unterstützende) Regionale- bzw. Querschnittsdirektorate des EAD.

14) Sowie weitere regional zuständige Ratsarbeitsgruppen (z.B. COWEB, CO-ASI,...).

15) Abbildung Crisis Plattform, Quelle [www.consilium.europa.eu/eeas/foreign-policy/crisis-response/eeas-crisis-platform](http://www.consilium.europa.eu/eeas/foreign-policy/crisis-response/eeas-crisis-platform).

16) Aktiviert z.B. für SYRIEN, MALI,....

17) Siehe Abbildung EAD.

18) Z.B. Neuorientierung der USA, arabischer Frühling etc.

19) Auch in diesem Bereich haben sich die internationalen Grundlagen weiterentwickelt. So wäre einerseits die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, aber auch z.B. die Konzeption Responsibility to Protect der UNO mit zu berücksichtigen.

20) Vgl. Hiezu u.a. Daniel Keahane in Strategic priorities for EU defence policy, Policy Brief, FRIDE, No. 146 - February 2013.

21) Sven Biscop: Raiders of the Lost Art: Strategy-Making in Europe, in Egmont Security Policy Brief No. 40, November 2012.

22) Vgl. Oliver Jehin: European Diplomacy & Defence No. 565, 29 November 2012, Revisiting the ambitions of the CSDP, S.1.

23) Vgl. Dr. Christian Möllig: Europe without Defence, SWP Comments 38, November 2011, S.3.

24) CZE, HUN, SVK, POL.

25) CZE, HUN, HRV, SVK, SVN und POL als Beobachter.

26) Mitwirkung derzeit noch unklar.

27) Their (Ocean Shield) Mission is to contribute to the international efforts to counter maritime piracy while participating in capacity building efforts with regional governments. Vgl. [www.aco.nato.int/page208433730.aspx](http://www.aco.nato.int/page208433730.aspx)

28) Kern des Auftrages von EU NAVFOR ATALANTA aus Council Joint Action 2008/851/CFSP of 10 November 2008: ... the protection of vulnerable vessels cruising off the Somali coast, and the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery off the Somali coast, in accordance with the mandate laid down in UNSC Resolution 1816 (2008),...

29) Engpässe an Fregatten gibt es eigentlich nur während der üblichen westeuropäischen Urlaubszeiten.

30) V.a. hinsichtlich der Stellung von CRC (Crowd and Riot Control) bzw. polizeiähnlichen Kräften in EULEX und/oder KFOR, die durch die Langzeitverlegung von Reservekräften kompensiert werden mussten.

31) Aufgabe des DNK Opt out aus der GSVP, Beitritt NOR, ISL, TUR zur EU. Beitritt AUT, SWE, FIN, IRL, MLT, CYP zur NATO.

32) Das vierte Gebot steht in direktem Zusammenhang mit dem fünften Gebot.

33) V.a. Italien verfolgt eine stärkere ziv-mil Integration der Brüsseler Strukturen (vgl. u.a. Papier mit dem Titel: More Europe, More from Europe, More to Europe, zu finden im www.

34) Dzt. wären dies 13 Missionen; davon elf zivil, zwei militärisch; EUFOR Althea und EU NAVFOR Atalanta unverändert unter Berlin Plus bzw. mit einem aktivierten OHQ.

35) Gewisse Fachbereiche müssten nur einmal abgebildet werden (z.B. Personal, Recht, teilweise Logistik...).

36) Vgl. hierzu u.a. Außenministergruppe zur Zukunft Europas, Erklärung des Vorsitzes - Zwischenbericht, auf [www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/620510/publicationFile/169567/120630\\_Zwischenbericht\\_Zukunftgruppe.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/620510/publicationFile/169567/120630_Zwischenbericht_Zukunftgruppe.pdf).

37) [www.consilium.europa.eu/media/1749978/ceumc\\_keynote\\_speech\\_cyprus\\_presid\\_seminar\\_19\\_sep2012\\_2012.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/1749978/ceumc_keynote_speech_cyprus_presid_seminar_19_sep2012_2012.pdf).

38) Vgl. hierzu u.a. European Defence Cooperation, Sovereignty and the capacity to act, No. 78, January 2012, NLD Advisory Council on International Affairs (AIV).

39) Vgl. hierzu u.a. Andrea Frattini, A battle against decline? EU defence after the European Council, European Policy Centre, 17. December 2012.

40) Dieser Ansatz ist jedoch ebenfalls als problematisch zu bezeichnen, weil er zumindest teilweise protektionistische Maßnahmen zur Förderung europäischer Lösungen erfordern würde.

41) Vgl. hierzu u.a. Dr. Christian Möllig: Europe without Defence, SWP Comments 38, November 2011, S.4.

42) Im englischen Sprachgebrauch wird häufig der Begriff DDD (Diplomacy, Development and Defence) verwendet.

43) Vgl. ObstltdG Mag. Sailer Herbert: Das Engagement der Europäischen Union am Horn von Afrika und die damit verbundenen Herausforderungen. In: ÖMZ 2/2013, S.152ff.

44) Wobei sich natürlich die EU-Leistung zu einem großen Anteil aus Leistungen der Mitgliedstaaten ergibt.

45) „... Der Rat erlässt mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik die Beschlüsse über a) die Einzelheiten für die Bildung und die Finanzierung des Anschubfonds, insbesondere die Höhe der Mittelzuweisungen für den Fonds...“

46) Militärische Beispiele hierfür sind EUFOR Tchad/RCA, EUFOR Althea, EUFOR RD Congo. Auch bei EUTM Mali stellte sich die Aufbringung einzelner Force Protection-Züge und einzelner MEDEVAC-Hubschrauber als problematisch dar.

47) Solidarisch heißt in diesem Fall aber auch, dass die unterschiedliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die nationalen Beiträge (Personal und Material) der Mitgliedstaaten mit berücksichtigt werden müssten.

48) „Die Union und ihre Mitgliedstaaten handeln gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist.“

49) „... Bei der Erfüllung seines Auftrages stützt sich der Hohe Vertreter auf einen Europäischen Auswärtigen Dienst...“

50) Da die Delegationen mit Masse aus Kommissionselementen aufgewachsen sind, kann von einer unveränderten Kommissionslastigkeit ausgegangen werden.

51) Z.B. Foreign Policy Instruments Service (FPI), Instrument for Stability (IfS).

52) Im Rahmen des DDD Ansatzes (Diplomacy, Development, Defence).

53) Die Abbildung... zeigt die Kernkompetenzen von OSZE, UNO, EU und NATO im Rahmen des internationalen Krisenmanagements aus Sicht des Autors (aus der militärwissenschaftlichen Hausarbeit im Rahmen des 16. GLehrg).

54) Beginnend mit der Frage der Definition.

55) Einerseits zwischen den beiden hauptsächlich betroffenen Strukturen der EU (Kommission und EAD) sowie auch innerhalb dieser Strukturen (z.B. im Rahmen des EAD zwischen den GSVP-Strukturen, bzw. auch im Rahmen der GSVP-Strukturen zwischen dem EUMS und den zivilen Elementen).

56) Aus Sicht des Autors v.a. im Bereich der Abwehr terroristischer Bedrohungen gelegen.



**Mag. Johann Lattacher**

Geb. 1968; Oberst des Generalstabdienstes; 1989-1992 Theresianische Militärakademie in Wiener Neustadt; 1992-1996 Teilnahme an Welt- und Europameisterschaften im Militärischen Fünfkampf; 1992-2000 verschiedene Stabs- und Kommandantenfunktionen beim PzAB9 in Baden; 2000-2003 Absolvierung des 16. Generalstabslehrganges an der Landesverteidigungsakademie in Wien; 2003-2004 Verwendung in der Abteilung Militärstrategie im BMLV; 2004-2007 Verwendung im Allied Command Transformation in Norfolk, Virginia, USA; 2007-2011 Verwendung in der Abteilung Militärpolitik im BMLVS in den Bereichen Internationales Krisenmanagement und EU; 2010 Auslandseinsatz im Rahmen von EUFOR ALTHEA (Kontingentskommandant und Chief Joint Military Affairs); seit August 2011 Leiter der EU Abteilung der Militärvertretung Brüssel.

# Analyse von Gewaltpotenzial in Nationalstaaten

Carsten Müller/André Röhl

Die globalen sicherheitspolitischen Entwicklungen der letzten zwei Jahrzehnte sind in einem hohen Maß von Unsicherheiten geprägt. Dies betrifft insbesondere den Umgang mit bestehenden oder aufflammenden gewaltsamen Konflikten.<sup>1)</sup>

Die (öffentliche) Bewertung von Erfolg oder Misserfolg einer militärischen Intervention bemisst sich dabei häufig nicht an der Erreichung differenzierter politischer Ziele, sondern vorrangig an der aktuell wahrgenommenen Sicherheitslage.

Dabei entsprechen weder die Art und Weise der Konfliktaustragung, die sich trotz rasanter Technologiesprünge in vielen Konflikten eher archaischen Formen annähert, noch die Struktur der Konflikte und ihrer Akteure dem klassischen Konfliktmodell zwischen zwei Nationalstaaten. Begrifflichkeiten und Aussagen wie die von den „neuen Kriegen“, „asymmetrischer Kriegführung“, dem „Krieg gegen den Terror“ oder der „Landesverteidigung am Hindukusch“ dienen eher der politischen Argumentation. Sie tragen kaum zur Beantwortung der Frage bei, wie mit bestehenden und zukünftigen Konflikten umzugehen ist. Scheinbar sind die Politik der Völkergemeinschaft, Völkerrecht und Abschreckungspolitik durch nationalstaatliche Streitkräfte an die Grenzen ihrer Wirksamkeit gelangt. Der Erfolg militärischer Interventionen der letzten Jahre wird daher vielfach in Zweifel gezogen.

In der Literatur und in der öffentlichen Diskussion wird häufig davon ausgegangen, dass Erfolg oder Misserfolg einer Intervention im Hinblick auf die Sicherheit und Stabilität eines Landes lediglich retrospektiv beispielsweise im Hinblick auf die Anzahl der erfolgten Anschläge gemessen werden kann. Gleichzeitig weist auch diese Betrachtung Mängel auf, da sich etwa die Taliban in Afghanistan derzeit bis zum Abzug der ISAF verstecken würden. Eine heute verringerte Anzahl von Anschlägen könne nicht auf ein verringertes Terrorismusproblem hindeuten.<sup>2)</sup> Es stellt sich die Frage, wie Erfolg, im Sinne einer Befriedung von gewaltsam ausgetragenen Konflikten „neuer Art“, überhaupt gemessen werden kann, wenn selbst die Kapitulation eines Staatswesens - z.B. der Irak Saddam Husseins - offensichtlich ein nicht ausreichendes Ergebnis ist.

Im Folgenden soll Terrorismus als Gewaltinstrument in das Verständnis von nationalen und internationalen Konflikten eingeordnet und gleichzeitig eine Möglichkeit dargestellt werden, die Entwicklung von Konfliktpotenzialen und Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheitslage in einem Nationalstaat zu bewerten.

Terrorismus wird im Allgemeinen als unvorhersehbares Risiko betrachtet.<sup>3)</sup> Die Angriffe werden als Gewaltkommuni-

nikation wahrgenommen,<sup>4)</sup> um mittelbar über die Wirkung innerhalb einer Bevölkerung oder unmittelbar durch die Wirkung auf relevante Entscheidungsträger einer Gesellschaft eine Reaktion zu erzwingen.<sup>5)</sup> Kennzeichnend sind:

- eine Asymmetrie der angewandten Wirkmittel zu staatlichen Gewaltpotenzialen,
- eine Asymmetrie der Anzahl der beteiligten Personen - bis hin zum organisatorisch nicht eingebundenen Einzeltäter - gegenüber staatlichen Sicherheitskräften,
- eine Asymmetrie der Ziele zwischen dem destruktiven terroristischen Ansatz und dem Ansatz des Aufbaus und der Nutzung eines eigenen Machtapparates und
- häufig auch eine Asymmetrie hinsichtlich des Verständnisses des zugrunde liegenden Konfliktes zwischen Selbstaufgabe als Selbstmordattentäter auf der einen und professioneller Berufsausübung auf der anderen Seite.

Terrorismus ist somit durch vier sich bedingende und verstärkende Merkmale gekennzeichnet, die diesen Asymmetrien folgen:

1. spezifische Art und Weise der Gewaltausübung,
2. geringe Anzahl und spezifischer Organisationsgrad der Akteure,
3. destruktiver Ansatz der Machtausübung,
4. eine durch Fanatismus geprägte Überzeugung und die Bereitschaft zu vermeintlich abnormen Handlungen und/oder Einstellungen.

Aufgrund dieser Merkmale ist die Bewertung eines konkreten Gewaltpotenzials erschwert. Die Art und Weise der Gewaltausübung ist erst feststellbar, wenn bereits ein Anschlag stattgefunden hat. Die niedrige Zahl der Akteure und der destruktive Ansatz haben zur Folge, dass die Komplexität der Organisation deutlich geringer und weniger auffällig ist als beispielsweise in einer Aufstandsbewegung zur Vorbereitung eines Staatsstreiches. Somit bleibt als Ansatzpunkt für die Bewertung des Potenzials von Gewaltausübung die Einstellung der Beteiligten zu einem für sie relevanten gesellschaftlichen Dissens, der sich in einem Konflikt manifestiert. Die hier vorgestellte Messung von Indikatoren des Gewaltpotenzials bezieht sich dabei auf Akteure unterhalb der Schwelle eines nationalstaatlich relevanten Organisationsgrades.<sup>6)</sup>

Zur Beschreibung von Terrorismus werden häufig Begrifflichkeiten wie Extremismus oder Radikalität herangezogen. Im Folgenden wird Terrorismus dagegen als Sonderform der Opposition zum Mainstream einer Gesellschaft (Mainstreamopposition) verstanden, die auf die gewalttätige Überwindung eines bestehenden Werte-, Normen- und Herrschaftssystems abzielt. In Abgrenzung dazu bezeichnet Radikalismus Einstellungen, Meinungen und Verhaltensweisen, die sich noch innerhalb der gesellschaftlich zulässigen Norm- und Wertestrukturen und damit innerhalb eines rechtlich zulässigen oder gesellschaftlich geduldeten Bewegungsbereiches befinden.<sup>7)</sup> Aus der Orientierung am Mainstream ergibt sich, dass der Begründungszusammenhang für das Entstehen von Terrorismus zunächst gesellschaftsspezifisch

ist und sich aus dem jeweiligen gesellschaftlichen Konsens, der sich wiederum aus Traditionen, der Gesellschaftsform, der Gesellschaftsfähigkeit, der Gesellschaftsordnung, den Machtstrukturen oder der Bildung herleitet, ergibt. Dementsprechend sind auch die jeweiligen Spielräume für Radikalität in verschiedenen Ländern und Regionen unterschiedlich und veränderlich.<sup>8)</sup>

Die Ausübung von Terror betrachten Frey/Lüchinger<sup>9)</sup> als bewusste Wahl von Gewalt anstelle von rechtlich zulässiger „anderer“ Teilhabe am gesellschaftlichen Willensbildungsprozess. Die Wahl gewaltsamer Aktionen wäre dann die Folge der Nicht-Kompatibilität mit den bestehenden Beteiligungsmöglichkeiten aufgrund fehlenden Vertrauens, fehlender faktischer Einflussmöglichkeiten,<sup>10)</sup> genereller Ablehnung bzw. Nicht-Zulassung oder aber eine Folge der Ablehnung des Mainstreams und der ihn bestimmenden Gesellschaft an sich. In jedem Fall orientierte sich der Begründungszusammenhang für das terroristische Verhalten an einem Willen zur Einfluss-

nahme und einem Konflikt zu den Möglichkeiten der Beteiligung bzw. zu den anderen, diesen Beteiligungsfreiraum definierenden Akteuren.

Zumindest aus Sicht des Terroristen besteht ein mit gewaltsamen Mitteln auszutragender Konflikt zwischen ihm und einem Gemeinwesen bzw. den dieses Gemeinwesen repräsentierenden Organen. So irrational mithin Terroranschläge als Form der gewaltsamen Mainstreamopposition hinsichtlich der geringen Wahrscheinlichkeit, die postulierten Ziele auf diesem Wege zu erreichen, erscheinen mögen - aus Sicht des Täters und in seinem konstruierten System sind die Handlungen und Ziele rational.<sup>11)</sup>

Interessant ist in diesem Zusammenhang die qualitative Studie des deutschen Bundeskriminalamtes „Die Sicht der Anderen...“<sup>12)</sup> die auf einem Forschungsprojekt zur Rolle biographischer Determinanten für die Entwicklung von Extremisten basiert. Die Ergebnisse dieser Studie weisen auf die Bedeutung individueller psychologischer Prägungen als Voraussetzung für terroristische oder extremistische Straftaten hin. Politische Ziele seien dagegen erst nachträglich und vergleichsweise willkürlich adaptiert worden.

Abb.1 Konfliktfelder und Untersuchungsgruppen	
Konfliktfeld	Empirischer Nachweis zum Einfluss auf erhöhte terroristische Aktivitäten
Wirtschaft	BLOMBERG, S. BROCK/HESS, Gregory D. (2008a): The lexus and the olive branch: Globalization, democratisation and terrorism, in:KEEFER, P./LOAYZA, N. u.a.: Terrorism, Economic Development, and Political Openness, S. 116 bis 147, Cambridge University Press, Cambridge 2008.
Regierungssystem	ABADIE, ALBERTO (2006): Poverty, political freedom, and the roots of terrorism. American Economic Review 96(2), 2006, S. 50 bis 56. DREHER, AXEL/FISCHER, JUSTINA A. V. (2010):DECENTRALIZATION AS A DISINCENTIVE FOR TRANSNATIONAL TERROR? AN EMPIRICAL TEST, INTERNATIONAL ECONOMIC REVIEW 51(4): S. 981 BIS 1002. FAIR, CHRISTINE C./MALHOTRA, NEIL/SHAPIRO, JACOB N. (2010): ISLAM, MILITANCY, AND POLITICS IN PAKISTAN: INSIGHTS FROM A NATIONAL SAMPLE. TERRORISM AND POLITICAL VIOLENCE 22, S. 495 BIS 521.
Machtinhaber	FREY, BRUNO S./LUECHINGER, SIMON (2002): HOW TO FIGHT TERRORISM: ALTERNATIVES TO DETERRENCE, WORKING PAPER NO. 137, UNIVERSITY OF ZURICH 2002. LI, QUAN. (2005): DOES DEMOCRACY PROMOTE OR REDUCE TRANSNATIONAL TERRORIST INCIDENTS? JOURNAL OF CONFLICT RESOLUTION, 49(2), S. 278 BIS 297. BURGOON, BRIAN (2006): ON WELFARE AND TERROR: SOCIAL WELFARE POLICIES AND POLITICAL-ECONOMIC ROOTS OF TERRORISM, JOURNAL OF CONFLICT RESOLUTION 50(2), S. 176 BIS 203, 2006. KRIEGER, TIM/MEIERRIEKS, DANIEL (2010): TERRORISM IN THE WORLDS OF WELFARE CAPITALISM, JOURNAL OF CONFLICT RESOLUTION, 54(6), S. 902 BIS 939.
Umwelt	ASAL, VICTOR/RETHEMEYER, R. KARL (2008):DILETTANTES, IDEOLOGUES, AND THE WEAK: TERRORISTS WHO DONT KILL, CONFLICT MANAGEMENT AND PEACE SCIENCE 25(3), S. 244 BIS 263.
Armut	ABADIE, ALBERTO (2006): Poverty, political freedom, and the roots of terrorism. American Economic Review 96(2), 2006, S. 50 bis 56.
Bildung	SCHNEIDER, FRIEDRICH/HOFER, BERNHARD (2008): Ursachen und Wirkungen des weltweiten Terrorismus, Deutscher Universitäts-Verlag und VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008. KRUEGER, ALAN B./MALECKOVA, JITKA (2003):Education, poverty and terrorism: Is there a causal connection? Journal of Economic Perspectives 17(4), S. 119 bis 144. SHAFIQ, M. NAJEEB/SINNO, ABDULKADER H. (2010): Education, income, and support for suicide bombings: Evidence from six Muslim countries. Journal of Conflict Resolution 54(1), S. 146 bis 178.
Bevölkerung	KRIEGER, TIM/MEIERRIEKS, DANIEL (2011): What causes terrorism? Publik Choice 147, S. 3 bis 27.
Außenpolitik	LI, QUAN/SCHAUB, DREW (2004): Economic globalization and transnational terrorism: A pooled time-series analysis, Journal of Conflict Resolution, 48(2), S. 230 bis 258. LAI, BRIAN (2007): „Draining the swamp“, An empirical examination of the production of international terrorism, 1963-1998. Conflict Management and Peace Science 24(4), S. 297 bis 310. KIS-KATOS, KRISZTINA/LIEBERT, HELGE/SCHULZE, GÜNTHER G. (2011): On the origin of domestic and international terrorism, in: European Journal of Political Economy, 27 (Suppl.1), S. 17 bis 36.
Militär & Polizei	SCHNEIDER, FRIEDRICH/BRÜCK, TILMAN/MEIERRIEKS, DANIEL (2011): The Economics of Terrorism and Counter-Terrorism: Ein Überblick; Arbeitspapier, Universität Linz u.a., April 2011.
Religion	SEN, AMARTYA (2008):Violence, identity and poverty. Journal of Peace Research 45(1), S. 5 bis 15. BASUCHOUDHARY, ATI/SHUGHART, WILLIAM F. (2010):On Ethnic Conflict and the Origins of Transnational Terrorism, Defence and Peace Economics 21(1), S. 65 bis 87. FAIR, CHRISTINE C./SHEPHERD, BRYAN (2006):Who supports terrorism? Evidence from fourteen Muslim countries. Studies in Conflict & Terrorism 29, S. 51 bis 74.
Ernährung	BLOMBERG, S. BROCK/HESS, Gregory D. (2008b): From (no) butter to guns? Understanding the economic role in transnational terrorism, in: KEEFER, P./LOAYZA, N. u.a.: Terrorism, Economic Development, and Political Openness, S. 83 bis 115, Cambridge University Press, Cambridge 2008.
Grundrechte	CHOI, SEUNG-WHAN (2010): Fighting terrorism through the role of law? Journal of Conflict Resolution 54(6), S. 940 bis 966.

Diese große Bedeutung individueller psychologischer Dispositionen lässt es zunächst illusorisch erscheinen, die Gefahr terroristischer Anschläge bewerten zu können. Jedes Individuum nimmt nur einen sehr spezifischen Teil an Informationen aus seiner Umgebung auf und verarbeitet diese auf eine individuelle Art und Weise. Dies erschwert Vorhersagen.

Allerdings leiten auch viele Einzeltäter ihre Aktivitäten aus ihrem Verständnis zum gesellschaftlichen Mainstream ab. Handelt es sich zudem nicht um einen Einzeltäter, sondern Tätergruppen, verändert sich das Prognosepotenzial. Mehrere Täter bewegen sich in einem eigenen Kommunikationssystem, sie haben aufgrund ähnlicher Interessen, Ziele oder Vorprägungen zueinander gefunden. Je größer und komplexer die Binnenstruktur der Tätergruppe, desto wahrscheinlicher sind Wechselwirkungen mit Personen außerhalb der Kerngruppe, die die verfolgte Idee in abgestufter Form mittragen oder mit ihr sympathisieren.

Dieses gruppenspezifische Kommunikationssystem bzw. das damit verbundene mainstreamoppositionelle Ideennetzwerk ist in seiner Entstehung und in seiner Entwicklung von umgebenden sozio-ökonomischen und kulturhistorischen Faktoren abhängig bzw. wird durch diese gefördert. An dieser Stelle setzt das Konzept der Bewertung der Wahrscheinlichkeit für Gewaltpotenzial in Nationalstaaten an. Terrorismus wird als eine mögliche Form der Gewaltausübung infolge von Mainstreamopposition verstanden.

Die Grundlage des hier vorliegenden Gedankenganges bildet eine Methode der polizeilichen Lagebilderstellung. Diese dient dazu, neben den bekannten, d.h. angezeigten oder aufgenommenen Straftaten, dem so genannten Hellfeld, auch Aussagen zum Dunkelfeld, den nicht bekannt werdenden Straftaten, treffen zu können, um künftige Maßnahmen der Polizeikräfte im Sinne der Prävention und Strafvereitelung darauf abzustimmen. Dafür werden mögliche Ursachen und Katalysatoren von Vergehen zu den Entwicklungen einer bestimmten Form von Straftaten in einer Region in Beziehung gesetzt. Im übertragenen Sinne handelt es sich bei dieser Form der Erstellung von Lagebildern um eine Form des polizeiooperativen Monitorings, in dem eine Vielzahl von Indikatoren für die vorausschauende Steuerung und Anpassung eigener Ressourcen systematisch ausgewertet werden.

Den Kern des folgenden Konzeptes zur Analyse von terrorismusbeförderndem Gewaltpotenzial in Nationalstaaten bildet ein auf Konfliktfeldern basierendes Modell, das in eine volkswirtschaftliche Rechenmatrix mündet. Aus der Untersuchung des jeweiligen systembezogenen Mainstreams und der ihn beeinflussenden Rahmenbedingungen soll dabei auf das Auftreten von Mainstreamopposition geschlossen werden.

Dabei werden die zu betrachtenden Nationalstaaten mit Hilfe einer idealtypisch-vergleichenden Länderanalyse in einen Zahlenraum eingeordnet und durch ihre Reihung ein ganzheitliches Bild des Untersuchungsgegenstandes System Nationalstaat geschaffen. Diese Reihung enthält keine Wertung, sondern verdeutlicht Unterschiede zwischen Staaten und macht insbesondere abweichende Tendenzen erkennbar. Die Methode der idealtypisch-vergleichenden Einzelfallanalyse (MIVEA) ist der wissenschaftlichen Einzelfallkriminalologie entliehen und wurde bisher zur Begutachtung und Intervention bei Straftätern verwendet.<sup>13)</sup> Als kriminologische Einzelfallanalyse bildet sie einen Probanden in den

sozialen Bezügen ab. Die Methodik MIVEA spezifiziert und selektiert v.a. deviantes - abweichendes - Verhalten in Wahrscheinlichkeiten.

Bezogen auf einen Staat werden mit dem Focus auf die Gewaltdelinquenz in der idealtypisch-vergleichenden Länderanalyse gruppenspezifische Verhaltensmuster in einer Gesellschaft analysiert, die durch verfügbare Ressourcen und vorhandene Sachzusammenhänge geprägt sind. Nach Maßgabe der Umstände lassen sich Wahrscheinlichkeiten der gesamtgesellschaftlichen Gewaltanwendung mit politischen Zielen ableiten, soweit alle gewaltdevianten Felder berücksichtigt werden. Dabei geht es weniger um eine zeitpunktbezogene Einzelfallaussage als vielmehr um die Möglichkeit, gesellschaftliche Entwicklungen zu beschreiben und Staaten zu vergleichen.

## **Das Modell umfasst vier Analyseschritte:**

### **Erster Analyseschritt -**

#### **Benennung von zwölf Untersuchungsfeldern:**

Untersuchungsfelder erklären einen Untersuchungsgegenstand (Nationalstaat) hinsichtlich dessen Konfliktwahrscheinlichkeit in verschiedenen Dimensionen. Die Auswahl der Untersuchungsfelder ist durch die Analyse von „Bekämpfungszielen“ terroristischer Organisationen vordefiniert. Sie können im Einzelfall reduziert werden. Eine Erweiterung ist erforderlich, wenn ein neuer Konflikt erkennbar wird, der nicht in den bestehenden Untersuchungsfeldern abgebildet werden kann. Aus den Untersuchungsfeldern können konkrete Konfliktfelder abgeleitet werden. Das Konfliktfeld stellt die Wahrscheinlichkeit von Gewalt zwischen Oppositionsgruppe und Staat dar. Als Ableitung aus der These, dass Terrorismus dort wahrscheinlich ist, wo andere politische Alternativen verschlossen bleiben, ist jedes Untersuchungsfeld auf die Möglichkeit einer erhöhten Wahrscheinlichkeit von terroristischen Aktivitäten hin zu untersuchen.<sup>14)</sup> Die Bewertung der Wahrscheinlichkeit macht das Untersuchungsfeld zum Konfliktfeld. Ausgangspunkt ist dabei der Mainstream der betrachteten Gesellschaft.

Hinsichtlich der Gewaltdelinquenz bestehen (gegebenenfalls vorgeschobene) Gründe, die zum aktiven bewaffneten Widerstand<sup>15)</sup> führen können. Der jeweilige Wirkungszusammenhang zwischen Terrorismus und Konfliktfeld wird als Konfliktwahrscheinlichkeit bezeichnet. Der Zusammenhang zwischen einem definierten Untersuchungsfeld bzw. dem aus ihm abgeleiteten Konfliktfeld und terroristischer Gewalt ist durch sozial-wissenschaftliche Studien empirisch bestätigt.<sup>16)</sup>

### **Zweiter Analyseschritt - Benennung und Bewertung von Untersuchungsaspekten:**

Die Untersuchungsaspekte sind Bestandteil der Untersuchungsfelder.

Jedes Untersuchungsfeld verfügt über eine Reihe von Untersuchungsaspekten, die verschiedene Dimensionen eines Konfliktfeldes abbilden. Die zur Bewertung von Untersuchungsaspekten notwendigen Indikatoren werden aus verfügbaren sozio-ökonomischen Datenquellen sowie wissenschaftshistorischer und journalistischer Literatur über Nationalstaaten abgeleitet.<sup>17)</sup> Zur Normierung der Ergebnisse durchlaufen alle Daten den Prozess der idealtypisch-vergleichenden Analyse.<sup>18)</sup> Beispiele von Untersuchungsaspekten sind das Bruttoinlandsprodukt im Verhältnis zur Bevölkerung und das Wirtschaftswachstum für das Untersuchungsfeld Wirtschaft oder die Umweltverschmutzung von Boden, Luft und Wasser für das Untersuchungsfeld Umwelt.<sup>19)</sup> Die Untersuchungsaspekte interagieren im Untersuchungsfeld miteinander und bilden den möglichen gesellschaftlichen Konflikt ab.

### Dritter Analyseschritt

Neben der Bewertung des untersuchungsfeldspezifischen Konfliktpotenzials werden im Analyseschritt drei übergreifende Schutz- und Risikofaktoren bewertet. Verfügt ein Staat über eine Reihe von Schutzfaktoren, hat dies Einfluss auf die Wahl, terroristische Aktivitäten durchzuführen. Dies erfolgt entweder unmittelbar, z.B. durch Abschreckung aufgrund hoher Polizeipräsenz, oder mittelbar durch fehlende Unterstützerguppen, z.B. aufgrund leistungsstarker sozialer Sicherungssysteme.

Durch Betrachtung der Schutz- und Risikofaktoren kann aus dem abstrakten Konfliktpotenzial der Untersuchungsfelder ein Rückschluss auf das Gewaltpotenzial gezogen werden, das nicht durch die Präventivwirkung der Schutzfaktoren kontrolliert werden kann.

### Vierter Analyseschritt

Dieses Gewaltpotenzial wird in Analyseschritt vier durch die Umrechnung in sieben Faktoren untersuchungsfeldübergreifend beschrieben: (Autonomie, Diffusion, Staatsmacht, Mitwirkungswille, Bildung, Mitwirkungsmöglichkeit und Erwartung).<sup>20)</sup> Die Faktoren stehen für das abstrakte Gefährdungspotenzial eines Landes. Auch bei dieser Berechnung handelt es sich nicht um eine eindeutige Zuordnung von Zahlenwerten zur Terrorismusgefahr in einem Staat. Dies wird bereits durch die unterschiedliche Datenqualität, die individuelle Bewertung von Indikatoren und ihrer Beziehung zueinander sowie die Bewertung von Risiko- oder Schutzfaktoren ausgeschlossen. Möglich sind dagegen Zeitreihenanalysen eines Staates, Vergleiche unterschiedlicher Staaten bei übereinstimmenden Bewertungsschemas sowie der Vergleich eines Staates mit den typischen Konfliktfeldmustern anderer Staaten.

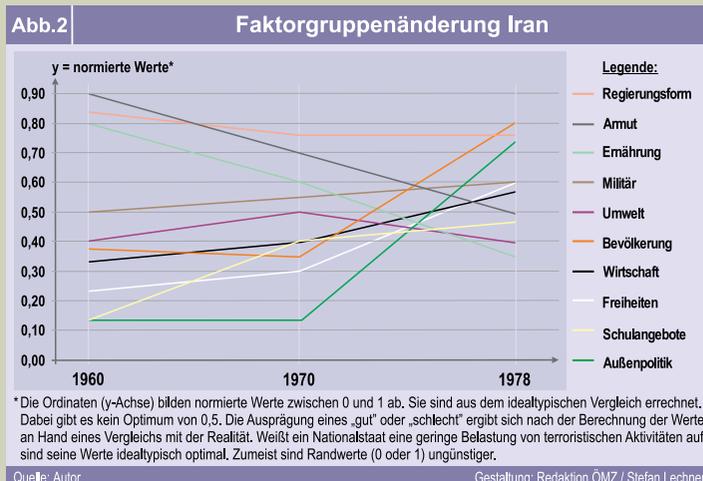
Die Aussagen lassen sich in grafische Darstellungen zusammenführen. Das Netzdiagramm der abstrakten Konfliktfelder ermöglicht beispielsweise eine Einordnung eines Nationalstaates innerhalb ermittelter Länderbelastungsgruppen. Durch das Ergebnis sind problematische Konfliktfelder definier- und interpretierbar.

Im Folgenden wird die vorgestellte Methode zur Bewertung des Gewaltpotenzials in Nationalstaaten beispielhaft an einer historischen Entwicklung sowie anschließend im Vergleich zum Sample von Nationalstaaten dargestellt.

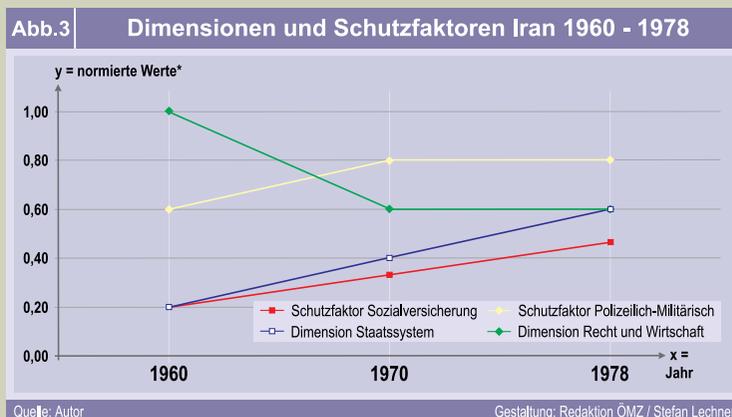
Die retrograde Analyse von Ereignissen ist eine typische Anwendungsmöglichkeit der idealtypisch-vergleichenden Länderanalyse. Nachfolgend soll die Veränderung der Faktoren zur Terrorgefahr im Iran während der so genannten Weißen Revolution ab 1960 betrachtet werden.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges war der Iran ein zentraler Brennpunkt des entstehenden Konfliktes zwischen den USA und der Sowjetunion. Im Rahmen ihrer Containment- bzw. später der Roll-back-Policy versuchten die USA, den Iran als Stützpunkt für die Auseinandersetzung mit der Sowjetunion zu entwickeln. Die Angst vor einer Hinwendung des Premierministers Mohammad Mosaddeq an die östliche Supermacht bildete den Ausgangspunkt für die Unterstützung eines Staatsstreichs durch westliche Geheimdienste im Jahr 1953 und die anschließende Förderung des Schahs Mohammad Reza Pahlavi als Alleinherrscher. Um dessen Position auch angesichts der Ende der 1950er-Jahre

in den arabischen Staaten stattfindenden nationalistischen Unruhen zu sichern, wurden seitens der USA Pläne entwickelt, die den Schah zu politischen und wirtschaftlichen Reformen anhalten sollten.<sup>21)</sup>



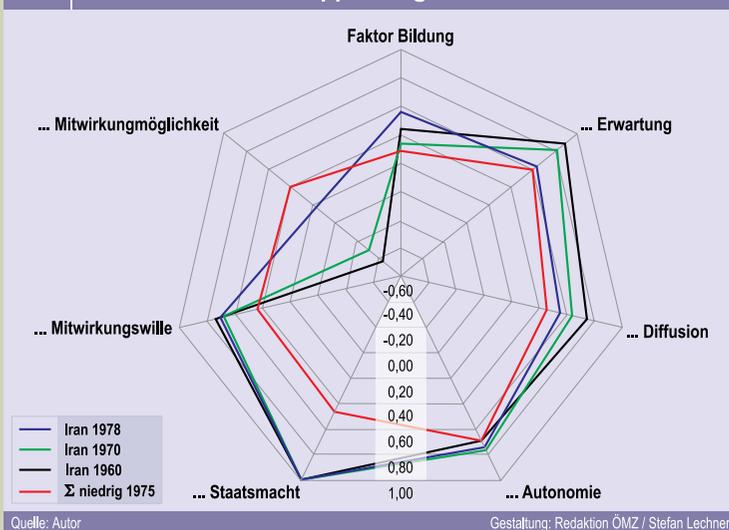
Umgesetzt wurden diese Überlegungen im Wesentlichen erst ab 1961 unter dem neuen Präsidenten Kennedy. Die US-Regierung übte Druck auf den Schah aus, Reformen in Staat und Gesellschaft durchzuführen. Wesentliche Inhalte dieser als „Weiße Revolution“ bezeichneten Initiativen waren Agrarreformen, die Förderung von (säkularer) Bildung sowie eine neue Rolle der Frau in Staat und Gesellschaft, sowohl durch den Anspruch auf Bildung als auch durch die Wahrnehmung des aktiven und passiven Wahlrechts. Diese Reformansätze riefen den Widerspruch der Großgrundbesitzer und der religiösen Führer hervor, da sie ihren materiellen Reichtum bzw. ihren traditionellen Einfluss insbesondere auf die Landbevölkerung gefährdet sahen. Die massive Unterdrückung der folgenden Proteste durch den Sicherheitsapparat führte wiederum zur Kritik jener Kräfte, die die Ziele der Reformen unterstützten, aber die Alleinherrschaft des Schahs - dieser hatte für zwei Jahre das Parlament aufgelöst - ablehnten.<sup>22)</sup> Nach der ersten Verhaftung von Khomeini Ruhollah am 5. Juni 1963 kam es zu gewalttätigen Ausschreitungen religiöser Gruppen, die nach politischen Zugeständnissen des Schahs nachließen. Ab Februar 1971 kam es zu terroristischen Übergriffen linksgerichteter Gruppen, auch gegen so genannte „harte Ziele“ (Polizeistationen). Einen vorläufigen Höhepunkt erreichten die Konflikte mit der Ermordung des Premierministers Mansour am 22. Januar 1965 durch ein Mitglied der radikal-islamistischen Organisation Fedajin-e Islam.



In den Folgejahren gelang es zwar, das Land wirtschaftlich zu entwickeln und die Herausbildung einer breiten, säkularen Mittel-

Abb.4

## Gruppenvergleich Iran



schicht zu fördern, eine stringente politische Entwicklung blieb jedoch aus, wodurch der von Khomeini Ruhollah als einer der führenden Köpfe der Opposition erhobene Vorwurf der verfassungswidrigen Herrschaft nicht entkräftet werden konnte. Vielmehr führte die Einführung der Ein-Parteien-Herrschaft 1975 zu einer Verschärfung des Konfliktes. Mit der Amtsübernahme Jimmy Carters im Jahr 1977 veränderten die USA schließlich ihren Fokus von unkritischer Unterstützung hin zu Forderungen nach Demokratisierung und Einhaltung der Menschenrechte. Die daraufhin vom Schah angestoßenen Reformversuche reichten nicht aus, um den gesellschaftlichen Konflikt zu lösen. Durch die gewaltsame Niederschlagung von Protesten wuchs der Widerstand gegen die Staatsmacht, und die unterschiedlichen Oppositionsgruppen vereinten sich hinter der religiösen und politischen Integrationsfigur Khomeini.<sup>23)</sup>

Am 16. Januar 1979 verließ der Schah den Iran. Am 1. Februar 1979 erfolgte die Rückkehr von Khomeini sowie dessen Einsetzung als religiöser Führer des Landes. Das von ihm angestoßene Referendum zu einer islamischen Verfassung wurde am 31. März 1979 entschieden. In der letzten weitgehend freien Wahl stimmten 97% der befragten Iraner für die Errichtung einer Islamischen Republik.<sup>24)</sup>

Innerhalb der zwei Jahrzehnte des skizzierten Reformprozesses in der heutigen Islamischen Republik Iran führten die unterschiedlichen konservativen, religiösen und liberalen Strömungen zu einer gesellschaftlichen Spaltung, an deren Ende sich ein heute herrschender religiöser Mainstream durchsetzte. Unterstellt man, dass eine grundsätzliche gesellschaftliche Zustimmung zu den Reformen am 26. Januar 1963 bestand, sind das Referendum vom 31. März 1979 und die Entstehung einer Islamischen Republik Iran offiziell zum 1. April 1979 nicht selbstverständlich. Innerhalb dieses Zeitraums kam es zu vier maßgeblichen terroristischen bzw. gewalttätigen Ereignissen, die unumstritten den reformpolitischen Veränderungsprozess als Ziel hatten. Während die ersten gewalttätigen Proteste ab Juni 1963 noch von einem kleinen religiös motivierten Personenkreis und der Anschlag auf den Premierminister Mansour 1965 durch einen Studenten ausgeübt wurden, fanden die gewaltsamen Demonstrationen 1978 unter großer Beteiligung der Bevölkerung statt. Dies führt zur Hypothese einer messbaren

und veränderlichen Wahrscheinlichkeit gewaltsamer Mainstreamopposition im Zeitraum von 1963 bis 1978.

Die untersuchten Konfliktfelder werden anhand vorliegender oder zu interpretierender Daten für verschiedene Zeitpunkte bestimmt.<sup>25)</sup> Die Untersuchungsgruppen Wirtschaft, Umwelt, Ernährung, Armut, Bildung, Bevölkerung, Regierungsform, Außenpolitik, Militär und Grund- und Freiheitsrechte werden angepasst. Ferner ändern sich der polizeilich-militärische Schutzfaktor sowie der Schutzfaktor Sozialversicherung.<sup>26)</sup>

Zu den positiven Veränderungen zählen, soweit eine Interpretation auf einen Betrachtungszeitraum zulässig ist, die wachsende Wirtschaftskraft des Landes, die verbesserte Ernährungssituation, eine reduzierte Armut und verbesserte Bildungsmöglichkeiten. Die Faktorgruppen Umwelt, Militär und Regierung bleiben konstant oder entwickeln sich ungünstig.<sup>27)</sup>

Sowohl der Schutzfaktor Sozialversicherung (Absicherung der Bevölkerung vor gesellschaftlich relevanten wichtigen Armutsrisiken) als auch der polizeilich-militärische Schutzfaktor (Fähigkeit der Polizei, strafrechtlich relevantes mainstreamoppositionelles Verhalten zu unterbinden) entwickeln sich vom ersten zum zweiten Zeitpunkt positiv.

Die rote Linie entspricht einem kumulierten Vergleichswert niedrig belasteter Länder. Die Daten des Iran weichen hiervon deutlich negativ ab und signalisieren eine hohe terroristische Wahrscheinlichkeit. Das terroristische Gewaltpotenzial bleibt über den gesamten Betrachtungszeitraum hoch. Gleichzeitig wird deutlich, dass zwar der Faktor Bildung in der Gesellschaft gestiegen ist, die Mitwirkungsmöglichkeiten aber gering blieben. Der Faktor Erwartungen nähert sich der niedrig belasteten Vergleichsgruppe an, der Anspruch der Staatsmacht auf Einfluss im täglichen Leben bleibt hoch. Das mainstreamoppositionelle Gewaltpotenzial verbreitert sich und verlässt schließlich die Ebene der terroristischen Gewalt bis hin zum Sturz des Schahs.

Der politisch interessierte Teil der Bevölkerung wächst und macht unterschiedliche Ansprüche gegen die Regierung des Schahs geltend. Der hoch ausgeprägte Mitwirkungswille signalisiert einen sofortigen und intoleranten Anspruch auf Veränderung. Der religiösen Macht hinter Khomeini gelingt es im Reformprozess, diesen Anspruch zu kanalisieren und die unterschiedlichen Meinungsbilder (Diffusion) hinter dem Feindbild Schah zu vereinen.

Nach der Anwendung auf eine historische Entwicklung in einem Einzelstaat soll im Folgenden ein Sample von 17 Nationalstaaten (Afghanistan, Australien, China, Frankreich, Indien, Iran, Israel, Kanada, Kuba, Norwegen, Österreich, Polen, Russland, Schweiz, Spanien, USA, Großbritannien) reflektiert werden.<sup>28)</sup>

Die Länder des Samples wurden dabei nach unterschiedlichen Kategorien ausgewählt, wobei Menge und Qualität der frei verfügbaren Daten, die Stellung des Landes im internationalen Kontext, die Aktualität von terroristischen Aktivitäten sowie aus europäischer Sicht eine zurückliegende Entwicklungstendenz ausschlaggebend waren. Letztlich wurde diese Unterteilung als Grundlage genutzt, um aus der abgegrenzten Vorauswahl eine für die Wahrscheinlichkeitsbewertung repräsentative Auswahl zu bilden, die insbesondere charakteristische und bekannte Gefährdungsunterschiede beinhaltet.<sup>29)</sup>

Auf diese Auswahl wurde das auf dem Indikatorenset basierende Instrument der idealtypisch-vergleichenden Länderanalyse angewandt und die Ergebnisse als Muster eines retrograden und mit realen Beobachtungen sowie wissenschaftlichen Befunden erfolgten Bewertungen geprüft. Die nicht im Rahmen von Signifikanzanalysen,

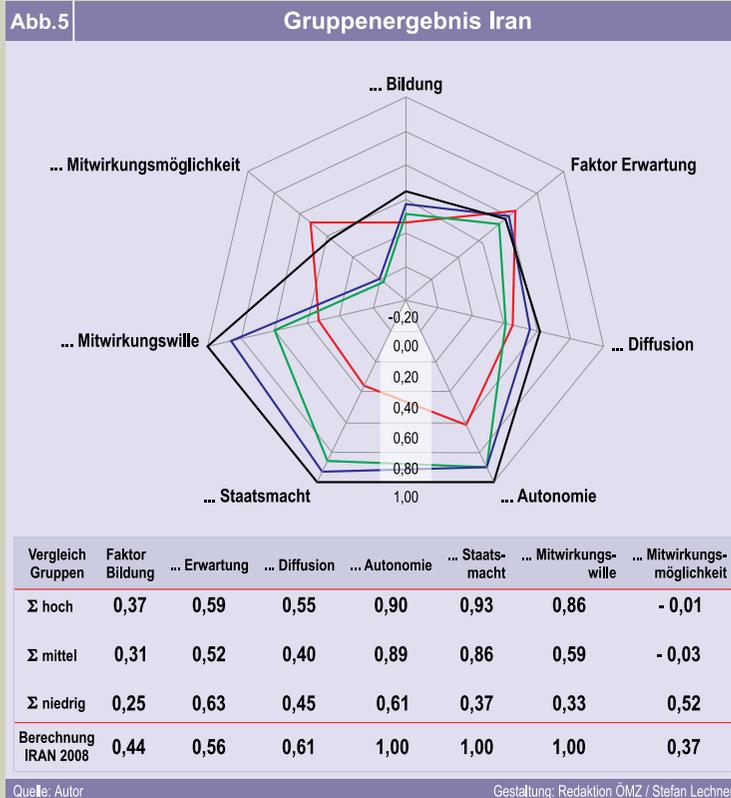
sondern aufgrund festgestellter Unterschiede bewerteten Ergebnisse erscheinen plausibel für die nachfolgend skizzierten grafischen Darstellungen einer Faktorenanalyse. Zusammen könnten sich die Ergebnisse sowohl als Instrument der Bewertung der aktuellen terroristischen Bedrohungssituation als auch zur Prognose von Wahrscheinlichkeiten bei sich ändernden Gegebenheiten eignen.

zurückzuführen sein könnte. Im Faktor Mitwirkungsmöglichkeit ist gegenüber den niedrig belasteten Ländern ein abgesenkter Wert zu erkennen. Hauptgrund dürfte das geringe Gewicht des demokratischen Wahlprozesses an der politischen Macht sowie die fehlende juristische Durchsetzbarkeit von Persönlichkeitsrechten sein.

Auch ohne die aktuelle Konfliktlage um den Bau von Atomwaffen deutet sich ein großes Potenzial mainstreamoppositioneller Gewalt an. Diesem Konfliktpotenzial stehen die beiden Schutzaspekte der „Religiösen Führung“ und der „Stärke der Sicherheitskräfte“ gegenüber. Aus der Einzelbetrachtung der Konfliktfelder wird deutlich, dass insbesondere die Untersuchungsgruppen Armut, Ernährung und Wirtschaft Motivation für mainstreamoppositionelle Tendenzen liefern. Umwelt ist dagegen trotz vorhandener Probleme nur ein Sekundärkonfliktfeld.

Die Abbildung 6 zeigt das Ergebnis der Auswertung von drei Zeitpunkten der Vergangenheit. Die Konfliktfeldkonstellation scheint sich die letzten 20 Jahre kaum verändert zu haben. Die hohe Ausprägung im Faktor Staatsmacht lässt im Zusammenhang mit der Auswertung vermuten, dass der staatliche Machtanspruch im Lebensalltag bei den Einwohnern überall präsent ist. Umgekehrt ist der Mitwirkungswille in der Bevölkerung zunächst angestiegen und heute deutlich stabil ausgeprägt. Die Mitwirkungsmöglichkeit hingegen ist eingeschränkt. Bereits diese Konstellation begründet hinreichend die Annahme eines hohen mainstreamoppositionellen Potenzials, das aufgrund fehlender alternativer Einflussmöglichkeiten über die Zeit an Gewaltbereitschaft gewonnen haben dürfte.

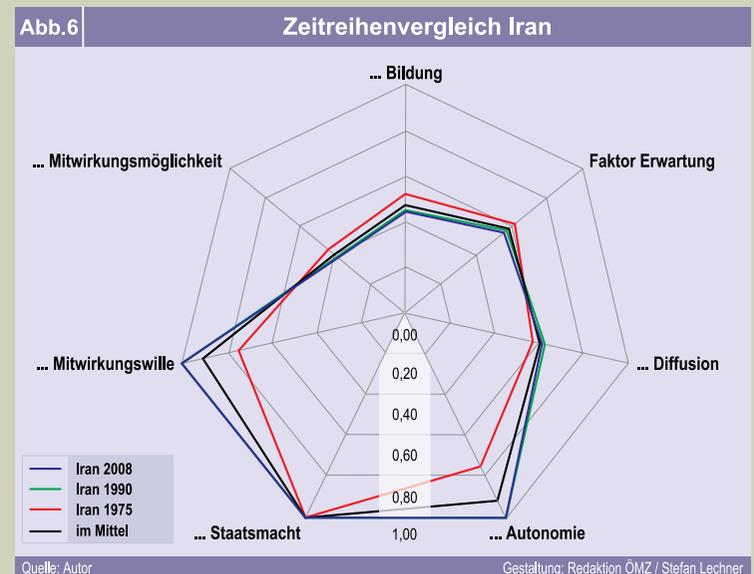
Die Staatsmacht und die Autonomie sind zu den Betrachtungszeitpunkten und im Vergleich maximal. Gleichzeitig hat der Faktor Mitwirkungswille einen Höchstwert erreicht. Es existieren auch in der zeitlichen Gegenüberstellung eindeutige Signale für andauerndes mainstreamoppositionelles Gewaltpotenzial. Dieses Bild wird ebenfalls in der Einzelauswertung der Untersuchungsgruppen bestätigt. Insgesamt ist das Konfliktpotenzial stark ausgeprägt, wobei im Hinblick auf die Betrachtung der Konfliktfelder aus aktueller Sicht eine Verbesserung der Situation nicht zu erwarten ist.



Nachfolgende Abbildung veranschaulicht die Situation im Kontext des Samples, das in drei Ländervergleichsgruppen mit hoher, mittlerer und niedriger Belastung unterschieden ist:

Die Ergebnisse sind dabei im Kontext einer Bewertungsmatrix zu sehen. Je näher ein Land mit seinen Ergebnissen bei einer bestimmten Ländervergleichsgruppe verortet werden kann, umso deutlicher ist die Ausprägung dieser Vergleichsgruppe für den Staat festzustellen. Normative Abweichungen vom Idealtypus „Summe niedrig“ spiegeln damit eine erhöhte Wahrscheinlichkeit terroristischer Aktivitäten innerhalb des abweichenden Faktors wider. Die kumulierten Ergebnisse einer Vergleichsgruppe ändern sich dabei über den Zeitraum nur langsam. Mithin ist es möglich, zukünftige Aussagen bei veränderten Inputfaktoren (zum Beispiel durch sozialpolitische Entscheidungen, gesellschaftliche Anpassungen oder wirtschaftliche Entwicklungen) in eine Länderberechnung aufzunehmen und deren Wirkung auf terrorvalente oder terrorresistente Einflüsse zu untersuchen.

Die schwarze Linie bildet die errechneten Werte der Islamischen Republik Iran mit Stand 2008 ab. Im Gruppenvergleich der abstrakten Konfliktfelder ist der Staat deutlich terroristisch hoch gefährdeten Ländern (blaue Linie) zuzuordnen. Die Faktoren Bildung, Autonomie, Mitwirkungswille und Staatsmacht sind erhöht. Die Meinungsdiffusion liegt sogar oberhalb der hoch belasteten Länder, was auf die sehr unterschiedlichen Machtinteressen



Die vorgestellte Methode der idealtypisch-vergleichenden Länderanalyse zur Bewertung des Gewaltpotenzials in Nationalstaaten ist nicht mehr und nicht weniger als die an einem modellhaften Verständnis von Terrorismus als mainstreamopponenteller Gewalt orientierte systematische Auswertung vorliegender kulturhistorischer und sozio-ökonomischer Daten. Über die empirisch begründete Priorisierung von Begründungszusammenhängen werden Konfliktfelder ermittelt, die in Vergleiche zwischen Staaten oder zwischen verschiedenen Zeitpunkten eingehen. Aus der Abweichung werden Schlussfolgerungen gezogen, wobei Rückschlüsse auf konkrete Konfliktfelder in einer Gesellschaft möglich sind. Damit dient diese Methode nicht der konkreten Vorhersage von Gewaltereignissen. Es ist jedoch möglich, auch ohne das offene Vorliegen von oppositionellen Organisationsstrukturen etwa bei paramilitärischen Verbänden oder einer maßgeblichen Einflussnahme eines Nationalstaates im Nachhinein Entwicklungen zu erklären und v.a. aktuelle Tendenzen und deren Ursachen zu erkennen.

Durch eine derartige systematisierte und über einen längeren Zeitraum und mehrere Staaten standardisierte Erhebung und Auswertung relevanter Indikatoren böte sich die Möglichkeit, in einem komplexer werdenden sicherheitspolitischen Umfeld die Ressourcen zielgerichtet zur Verhinderung von Konflikten einzusetzen und sich nicht von vermeintlich plötzlich auftretenden Ereignissen überraschen zu lassen oder durch monokausal begründete Handlungsmuster den Erfolg eigenen Handelns frühzeitig in Frage zu stellen. Verbunden mit anderen Ansätzen, wie dem vom Bundesministerium für Bildung und Forschung beauftragten und vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) sowie dem Brandenburgischen Institut für Gesellschaft und Sicherheit (BIGS) entwickelten Sicherheitsindikator WISIND (Wirtschaftswissenschaftliches Indikatorensystem zur Messung von Sicherheit und Sicherheitswirtschaft in Deutschland),<sup>30</sup> ließen sich Simulationsmodelle entwickeln, die den Forderungen sicherheitspolitischer Akteure nach einer verstärkten Analysekompetenz<sup>31</sup> entsprechen.<sup>32</sup> ■

#### ANMERKUNGEN:

1) Zu den Grundlagen der folgenden Überlegungen vgl. auch Carsten Müller: Die Evaluierung politischer Programme durch Analyse des Terrorismusrisikos in einer Gesellschaft, Promotionsvorhaben, Universität Chemnitz, geplanter Abschluss 2014.

2) So wirft Tettweiler in der Studie „Lernen in Interventionen?“ die Frage auf, wie viel Entwicklung in Afghanistan notwendig wäre, „... damit von Afghanistan keine terroristische Bedrohung für Deutschland oder die westliche Welt ausgeht?“ und stellt umgehend fest, dass dies „[...] empirisch bisher nur schwer zu beantworten [sei].“ Falk Tettweiler: Lernen in Interventionen?, Evaluation am Beispiel der deutschen Afghanistan-Mission, SWP Studie 22, Berlin 2011, S.17.

3) Daase/Feske/Peters sprechen hierbei von dem Nachweis der Risikowahrnehmung in einem Prozess sozialer Konstruktion von Ursachen und Wirkungen. Dies ist umso wesentlicher für diese Arbeit, als die Wahrscheinlichkeit des Risikos nach der Auffassung dieser Arbeit von den unterschiedlichen und subjektiven Erwartungen der Individuen in einem Nationalstaat abhängt. Vgl. Christoph Daase/ Susanne Feske/ Ingo Peters: Internationale Risikopolitik: Ergebnisse und Perspektiven. In: dies.: Internationale Risikopolitik, Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen, Nomos Verlag, Baden-Baden 2002, S.270.

4) Vgl. Peter Waldmann: Terrorismus. Provokation der Macht, München 2001, S.12f.

5) Vgl. Johannes Dillinger: Terrorismus. Wissen was stimmt, Herder Verlag, Freiburg/Breisgau 2008, S.73f.

6) Die Bewertung hat damit schon wesentlich vor staatsterroristischen Tendenzen anzusetzen.

7) Extremismus schließlich kennzeichnet eine Mainstreamopposition zu demokratischen Werten, Normen und Systemen und ist dementsprechend nur gegen demokratische Staatsformen möglich.

8) Mainstreamopposition oder Radikalität werden im Folgenden mit keiner Wertung von gut oder schlecht versehen. Für die Bewertung einer Konfliktwahrscheinlichkeit ist die objektivierte Betrachtung der Begriffe erforderlich.

9) Vgl. Bruno S. Frey/Simon Lüchinger: How to fight Terrorism: Alternatives to Deterrence, Working Paper No. 137, University of Zurich 2002, S.5f.

10) Z.B. bei transnationalem Terrorismus.

11) Vgl. Peter Waldmann: Terrorismus, Provokation der Macht, Murmann-Verlag, Hamburg 2011, S.10f.

12) Vgl. Saskia Lützing: Die Sicht der Anderen, Luchterhand Verlag, Köln 2010.

13) Vgl. Michael Bock: Kriminologie. Für Studium und Praxis, 3. Auflage, Vahlen Verlag, München 2007, S.111f.

14) Vgl. Bruno S. Frey/Simon Lüchinger, a.a.O., S.5.

15) So z.B. die Begriffsdefinition für Terrorismus der Roten Armee Fraktion in ihrem Strategiepapier Das Konzept Stadtguerilla aus dem April 1971, vgl. <http://www.nadir.org/nadir/archiv/PolitischeStroemungen/Stadtguerilla+RAF/RAF/brd+raf/004.html>, abgerufen am 18. April 2012.

16) Zur Erklärung von Konfliktfeldern, vgl. Michael Bock, 2007, S.112.

17) Für die jeweiligen Länder wurden zum einen Informationen aus international verfügbaren einheitlichen Quellen und Berichten, wie Amnesty International, Bundesamt für Außenwirtschaft, census.gov, GlobalFirePower und z.B. der Weltbank, entnommen, zum anderen auch auf länderspezifische Literatur zurückgegriffen, die eine objektivierte Aussage über Zusammenhänge in einem Staat und zu entscheidenden Faktoren des Landes zulassen.

18) Die Nutzung verfügbarer Datenquellen ist eine wesentliche Begründung für die einschränkende Betrachtung eines Staates im Vergleich etwa zu Teilstaaten oder Regionen, die ebenfalls die oben beschriebenen spezifischen Systemeigenschaften aufweisen können. Bei ihnen ist allerdings die Datenlage sehr unterschiedlich und müsste im Einzelfall durch eine gezielte Datenerhebung verbessert werden.

19) Die Faktoren des Konfliktfeldes Umwelt interessieren in einer Bevölkerung kaum jemanden, solange diese an Hunger leidet (Faktoren des Konfliktfeldes Armut), es sei denn, dass der eine Faktor den anderen bedingt.

20) So genannte „abstrakte Konfliktfelder“.

21) Vgl. Bayat-Philipp Mangol: Die Beziehungen zwischen den USA und Iran. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Band 9/2004, S.30f. sowie: Monika Gronke: Irans Geschichte: 1941-1979 - Vom Zweiten Weltkrieg bis zur Islamischen Revolution, Bundeszentrale für politische Bildung, <http://www.bpb.de/internationales/asien/iran/40125/irans-geschichte-1941-bis-1979>.

22) Vgl. ebenda, S.31f.

23) Vgl. ebenda, S.32f sowie: Bundeszentrale für politische Bildung: Die Geschichte Irans 1941 bis 2011, <http://www.bpb.de/internationales/asien/iran/40220/chronik-1941-bis-2011>.

24) Vgl. Wilfried Buchta: Ein Vierteljahrhundert Islamische Republik Iran, Bonn 2004, S.6. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), Heft B 9/2004, S.6-17.

25) Weitere Literatur für diese Bewertung: Amnesty International (2006): 2006 Elections to the Human Rights Council: Background information on candidate countries, AI Index IOR 41/006/2006, Ari Fridman/Maxine Kaye (2007): Human Rights in Iran, American Jewish Committee, März 2007, Hashemi, Seyyed Mohammad (1993): Verfassungsrecht der Iranischen Republik Iran, Teheran 1993, Heinrich-Böll-Stiftung (2002): Iran-Report 05/2002, Berlin 2002, Marina Nemat (2007): Ich bitte nicht um mein Leben, aus dem Amerikanischen übersetzt von Holger Fock und Sabine Müller. Weltbild Verlag, Augsburg 2007, Bruno Schirra (2006): Iran - Sprengstoff für Europa, Econ Verlag, Berlin 2006, Vereinte Nationen (2006): Resolutionen und Beschlüsse des Sicherheitsrats, Offizielles Protokoll des Sicherheitsrates 1. August 2005 bis 31. Juli 2006, New York 2006, Julian Bharier (1971): Economic Development in Iran 1900-1970, Oxford University Press 1971.

26) Die Bewertung erfolgte von 0=keine Ausprägung bis 1= maximal mögliche Ausprägung des Faktors.

27) Vgl. Friedrich Schneider/Tilman Brück/Daniel Meierrieks: The Economics of Terrorism and Counter-Terrorism: Ein Überblick; Arbeitspapier, Universität Linz u.a., April 2011, S.52.

28) Zu den Ergebnissen der ausgewählten Länder vgl. Müller, Promotionsvorhaben, a.a.O.

29) Die gewählte Methodik beinhaltet die standardisierte Verwendung einer Vielzahl von unterschiedlichen Quellen pro Staat, deren Inhalte im Rahmen des Prozesses plausibilisiert und standardisiert werden. Zur Darstellung der einzelnen Quellen siehe Müller, Promotionsvorhaben, a.a.O.

30) Vgl. Aktuelle Projekte, <http://www.bigs-potsdam.org/index.php/de/projekte>, abgerufen am 29.10.2012.

31) Vgl. Jamie Shea: Neue Herausforderungen für die NATO. In: Europäische Sicherheit & Technik, 5-2012, S.18ff.

32) Vgl. WISIND - Der Sicherheitsindikator, [http://www.bigs-potsdam.org/.index.php?option=com\\_content&view=article&id=259&Itemid=145](http://www.bigs-potsdam.org/.index.php?option=com_content&view=article&id=259&Itemid=145), abgerufen am 14.11.2012.



**Carsten Müller**

Geb. 1974; Diplom-Kaufmann/Diplom-Volkswirt, Master of Criminology & Police Science, Polizeioberkommissar; seit 1990 Angehöriger der heutigen Bundespolizei, zuletzt (Finanz-)Controller und Sachbearbeiter im Innenministerium Thüringen und bei der Direktion Flughafen Frankfurt/M.; 2000-2006 Studien der Ökonomie an der Universität Hagen; 2004-2007 Studium der Verwaltungswirtschaft an der Fachhochschule des Bundes; 2008-2010 Studium der Kriminologie an der Universität Bochum; seit 2010 externer Doktoratsstudent an den Universitäten Linz und Chemnitz. Lehrbeauftragter für Betriebswirtschaftslehre an der hessischen Hochschule für Polizei und Verwaltung; Publikationen: Ökonomische Theorie des Terrorismus (2010), Rechtliche und tatsächliche Bekämpfungsansätze gegen Geldwäsche und Finanzkriminalität (2008).



**Dr. André Röhl**

Geb. 1978; Diplom-Politologe, Master of organizational psychology, Kapitänleutnant der Reserve; 1997-2009 Marineoffizier in der Deutschen Marine, zuletzt als Marinesicherungs-offizier Inspektionschef einer Ausbildungseinheit; 1998-2002 Studium der Politikwissenschaften an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg; 2002-2005 externe Promotion an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg; 2008-2010 Studium der Arbeits- und Organisationspsychologie an der Fernuniversität in Hagen; 2009-2011 Referent des Innenausschusses sowie im Inneren Dienst einer deutschen Landtagsverwaltung; seit 2011 für ein Beratungsunternehmen tätig; seit 2011 Fachtutor an der Deutschen Universität für Weiterbildung im Studiengang „Sicherheitswirtschaft und Unternehmenssicherheit“; Publikationen (Auszug): Wie sicher sind die physikalischen Strukturen des Internet?. In: IT-Report Bundeswehr 2010; Milizen als Instrument der Politik - Die Kampfgruppen der Arbeiterklasse in der DDR. In: Österreichische Militärische Zeitschrift 1/2009; Finanzverfassungsrechtlicher Dualismus in der Sackgasse?. In: Die Öffentliche Verwaltung, 2008; Konnexitätsprinzip und Konsultationsmechanismus als Ausdruck kommunaler Selbstverwaltung, Frankfurt: Peter Lang 2006; Der Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern am Beispiel der Hansestadt Rostock, Hamburg: Kovac 2003.