



Schriftenreihe der
Landesverteidigungsakademie

Matthias Bichler, Markus Gauster

Wirtschaftliche Effekte bei Friedenseinsätzen

Überlegungen anhand des Österreichischen Bundesheeres

10/2014

Wien, Mai 2014

Impressum:

Medieninhaber, Herausgeber, Hersteller:

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

Redaktion:

Landesverteidigungsakademie
Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement
Stiftgasse 2a
1070 Wien

Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie

Copyright:

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

Mai 2014
ISBN 978-3-902944-99-1

Druck und Verlag:

HDruckZ-ASt Stift xxxx/14
Stiftgasse 2a
1070 Wien

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	3
Vorwort	5
Liste der 2012/13 im Rahmen der Studie konsultierten Experten	7
1 Einleitung und Problemstellung.....	9
1.1 Kontext	9
1.2 Methodische Aspekte.....	14
2 Grundlagen und die Notwendigkeit der Berücksichtigung	
ökonomischer Faktoren.....	17
2.1 Der Konnex von wirtschaftlicher Entwicklung und Sicherheit... ..	17
2.2 Relevanz und Mehrwert für militärische Crisis Response	
Operations	19
3 Übersicht: Berührungspunkte von Crisis Response	
Operations mit der Wirtschaft im Einsatzraum.....	23
3.1 Unvermeidbare Berührungspunkte von Crisis Response	
Operations mit der Wirtschaft im Einsatzraum.....	25
3.1.1 Anmietung von militärischen Liegenschaften	26
3.1.2 Lokale Beschaffung	30
3.1.3 Lokale Anstellung.....	33
3.1.4 Verwendung von Gehältern im Einsatzraum.....	40
3.1.5 Veräußerung von Missionsmaterial (Exit-Phase)	42
3.2 Vermeidbare Berührungspunkte einer Crisis Response	
Operation mit der Wirtschaft im Einsatzraum	44
4 Hindernisse und Optionen für die Umsetzung	
des Faktors Ökonomie	45
4.1 Politische Entscheidungsfindung und Mandatierung	45
4.1.1 Wirtschaftliche Kooperationen mit dem Entsendeland	49
4.2 Logistische Einsatzplanung und militärstrategische Aspekte.....	52
4.2.1 Supply-Chain, Contractors und private Dienstleister.....	54
4.3 Problemfelder in der Einsatzpraxis	56

4.3.1 Schwierige Umsetzung theoretischer Grundlagen in die Einsatzpraxis.....	56
4.3.2 Effektivität und Effizienz – die zeitliche Dimension bei der Berücksichtigung ökonomischer Effekte.....	58
4.4 Kommandantenverantwortlichkeit für ökonomische Effekte.....	61
4.5 Systemische Verankerung zur Umsetzung.....	63
4.5.1 Mögliche Anknüpfungspunkte im Österreichischen Bundesheer.....	64
4.5.2 Innovative Konzepte.....	67
4.5.3 Civil-Military Cooperation: Wirtschaftliche Maßnahmen zwischen internationaler Führung und nationalen Interessen	72
5 Ableitungen für das Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport/Österreichisches Bundesheer	77
6 Anhang.....	83
Bibliographie	83
Abbildungsverzeichnis	87
Abkürzungsverzeichnis	88
Autoren	91
Zusammenfassung	93
Abstract.....	95

Vorwort

Afghanistan und das Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens sind die Einsatzräume, die das internationale, insbesondere westliche Krisenmanagement der letzten 15 Jahre maßgeblich geprägt und zu weitreichenden Erkenntnissen geführt haben. Mit Ende 2014 wird sich in beiden Räumen, insbesondere in Afghanistan, das internationale Engagement deutlich reduzieren und verändern. Die Frage, die derzeit sicherheitspolitische Analytiker, politische Entscheidungsträger und zivile wie militärische Planer von Friedenseinsätzen am meisten beschäftigt, dreht sich daher vermehrt um zukünftige Einsätze, Aufgaben und Einsatzgebiete. Dabei geht es in hohem Maße auch darum, die Übertragbarkeit bisheriger, teils erfolgreicher, aber ebenso bitterer Erfahrungen und Erkenntnisse, in zukünftigen Friedensoperationen im Auge zu behalten.

Dazu gehört zweifellos die Notwendigkeit einer verstärkten internationalen Kooperation und Vernetzung der Aktivitäten, um zu nachhaltigen Veränderungen zu gelangen. Es sollte auch nicht in Vergessenheit geraten, dass die Verbesserung der Lebensumstände für die betroffene Bevölkerung in Krisenräumen mindestens so bedeutsam ist wie der Aufbau staatlicher Strukturen und das Abhalten von Wahlen. Es gibt aber auch ein Bindeglied zwischen allen Aktivitäten, das bislang noch häufig unterschätzt wurde – nämlich der Faktor Ökonomie im internationalen Krisenmanagement. Wirtschaftliche Überlegungen und Maßnahmen spielen nämlich sowohl auf makro- wie auch auf mikroökonomischer Ebene eine entscheidende Rolle bei der politischen Transformation eines Krisengebietes und der darin lebenden Bevölkerung. So kann z.B. ein vor Ort investierter Euro ein Vielfaches von dem bewirken, was damit durch einen Einkauf im Entsendeland zu erzielen gewesen wäre.

Allein diesen Aspekt vor Augen zu haben, wenn die Möglichkeit eines internationalen Friedensengagements erörtert wird, wäre bereits ein erheblicher Fortschritt. Denn jede Intervention in einen Raum und in die

sozialen Systeme birgt zwangsläufig auch eine Beeinträchtigung der lokalen und regionalen wirtschaftlichen Verhältnisse. Die Auswirkungen können sowohl positiver wie negativer Natur sein, vielfach hängt es davon ab, ob ein diesbezügliches Problembewusstsein, aber auch ein Bewusstsein über möglicherweise erzielbare positive Effekte auf Seite der intervenierenden Kräfte besteht.

Markus Gauster und Matthias Bichler beschäftigen sich in ihren Studien am Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement (IFK) an der Landesverteidigungsakademie schon seit Jahren mit ökonomischen Effekten im Zusammenhang mit internationalen Friedenseinsätzen. Im vorliegenden Band gehen sie konkret der Frage nach, wie man dem Faktor Ökonomie im Kontext von Friedenseinsätzen des österreichischen Bundesheeres mehr Geltung und Bedeutung zukommen und durch gezielte Nutzung einen Mehrwert erzielen könnte. Ihre stringenten Erkenntnisse, die auf zahlreichen Experteninterviews beruhen, haben das Potential, eine kritische Reflexion bisheriger internationaler und nationaler Vorgangsweisen zu ermöglichen. Darüber hinaus bieten ihre fundiert abgeleiteten Vorschläge aber auch Substanz für zukünftige Überlegungen, die sich nicht nur auf die Vorgangsweise in einem Einsatzraum, sondern auch auf mögliche mittel- und langfristige Maßnahmen in Österreich etwa im Bereich der Ausbildung und Einsatzvorbereitung beziehen.

Walter Feichtinger
Leiter IFK

Liste der 2012/13 im Rahmen der Studie konsultierten Experten

Name	Dienststelle
Hptm Mag. (FH) Markus BACHNER	AuslEBa
ADir Robert DURST	PersB
Robert FRITZ	MilPol
ObstdG Mag. Thomas HEINOLD	GrpBstgU
ObstdhmfD OR Mag. Dominik HORN, MA (LAS)	GrpEGL/EPI
ObstdG Ing. Mag. Klaus JÄGER	KdoEU
ObstdG Mag. Stefan LAMPL	LVAk/IHMF
MjrdG Mag. (FH) Mag. Max LÖWENTHAL-MAROICIC	MilPol
Bgdr DDr. Harald PÖCHER	RevB
ObstdG Mag. Wolfgang PUSZTAI	GrpBstgU
Obst Johannes ROSENBLATTL	MilAk
Bgdr Udo SPRINGER	GrpLog
Obst Karl WOLF	AuslEBa

Die mit einem Stern (*) gekennzeichneten Textstellen beruhen auf Aussagen der genannten Experten unter Anwendung der Chatham House-Regeln. Die Finalisierung der Studie erfolgte mit Unterstützung von MMag. Mathias Krempf, Alexander Topic, AR Michel Lechner sowie Mag. Walter Rys. Die männlichen Personenbezeichnungen im vorliegenden Text beziehen sich sinngemäß auch auf Frauen.

1 Einleitung und Problemstellung

1.1 Kontext

Box 1

Einleitendes Beispiel:

Das österreichische Kontingent (AUCON EUFOR Tchad/RCA) in Guereda¹

Im Juni 2008 erhielt das Kontingent des Österreichischen Bundesheeres (ÖBH) den Auftrag, seine Operationsbasis in Guereda, einer Ortschaft mit 500-700 Einwohnern 150 Kilometer nordöstlich von Abéché im Osten des Tschad einzurichten. Dabei wurde bewusst darauf geachtet, die Lohn- und Preisstruktur der lokalen Märkte nicht zu stören. Im Vorfeld wurden dazu seitens AUCON zwei lokale Angestellte unabhängig voneinander und ohne Information über die zukünftige Entsendung eines militärischen Kontingents nach Guereda geschickt. Sie hatten den Auftrag, Informationen über die Art und die Preise der lokal gehandelten Güter zu sammeln. Diese Informationen wurden mit denen eines zuvor erstellten Warenkorbes einer ähnlichen Region verglichen. Als die ersten Truppen in der Region ankamen, war es ihnen somit möglich, marktübliche Löhne für lokale Angestellte sowie angemessene Preise für lokal zu beschaffende Güter zu bezahlen. Unternehmer, die sich einen schnellen Profit durch die internationale Militärpräsenz erhofften, wurden enttäuscht – was zur Folge hatte, dass sie ihre Güter nicht zurückbehielten, um sie vorrangig an AUCON zu verkaufen. Damit wurden Nahrungsmittelengpässe verhindert und die Lohn-Preisstruktur war auch nach Abzug der Truppen ungestört.

¹ Vgl. Strolz, Lorenz M.: The Economic Effects of EUFOR Tchad/RCA on the Local Economy of Eastern Chad. In: Feichtinger, Walter/Hainzl, Gerald: EUFOR Tchad/RCA Revisited. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 3/2011/S, Wien 2011, S. 137 f.

Die ökonomische Dimension stellt einen bisher unterbewerteten Faktor im internationalen Krisen- und Konfliktmanagement (IKKM) dar, der zunehmend an Relevanz gewinnt. Dies gilt für die zugrunde liegende Strukturplanung der jeweiligen Entsendeorganisation genauso wie für die Einsatzplanung und -führung in der Krisenregion. Seitdem Ökonomen hinreichend bewiesen haben, dass stabile wirtschaftliche Rahmenbedingungen einen fundamentalen Wirkfaktor für Konfliktprävention, Friedensschaffung und Friedenskonsolidierung darstellen,² sind Akteure des IKKM zu deren Berücksichtigung und Unterstützung aufgerufen. Die Prämisse, wirtschaftliche Aspekte im Kontext einer effektiven und effizienten Wirkung ziviler und militärischer Einsätze stärker zu berücksichtigen, betrifft insbesondere auch das Militär: Crisis Response Operations (CROs) wie die Westbalkan-Missionen KFOR und EUFOR Althea sind durch ihre massive Präsenz an Truppen und Material als regionaler Wirtschaftsfaktor nicht zu unterschätzen. So werden etwa in großem Maßstab Liegenschaften angemietet, Güter lokal beschafft oder Gehälter im Einsatzraum ausgegeben – was teils massive Eingriffe in die (lokalen) wirtschaftlichen Strukturen des Gastlandes darstellt. Ökonomie wird als Faktor definiert, der extern induziertes Krisenmanagement wesentlich beeinflussen kann. Dabei gilt es zu beurteilen, ob diese Eingriffe negative Auswirkungen auf die Bevölkerung vor Ort haben oder ob dadurch sozioökonomische Rahmenbedingungen sogar gestärkt werden können. Sollen etwa Gehälter für lokal angestelltes Hilfspersonal einer Mission möglichst hoch sein, um damit vielen Menschen im Einsatzraum den Lebensunterhalt zu finanzieren? Oder verlieren diese Personen den Anreiz, selbst wirtschaftlich aktiv zu werden und eigenes Geld zu verdienen? Diskussionen wie diese sollen dazu beitragen, qualitative Verbesserungsvorschläge für österreichische Beteiligungen am IKKM einzubringen.

² Vgl. z. B. Berdal, Mats/Wennmann, Achim (Eds.): *Ending Wars, Consolidating Peace: Economic Perspectives*. The International Institute for Strategic Studies (IISS), London 2010.

Eingrenzung der Thematik

1. Die vorliegende Arbeit orientiert sich an zivil-militärischen Einsatzszenarien für UN-, EU- und NATO-geführte CROs im IKKM. Dabei ist der Kontext des von der UNO geprägten Begriffs *Peacebuilding* (siehe Box 2) bzw. der Begriff *Stabilisation & Reconstruction* („S/R“; eines der NATO- bzw. illustrativen EU-Szenarien) relevant. Im UN-Kontext ist der ökonomische Faktor im Sinne der u. a. Ausführungen in den Bereichen Konfliktprävention, Friedensschaffung und Friedenskonsolidierung angesiedelt:

Box 2

Ökonomische Faktoren am Beispiel des Peacebuilding-Ansatzes der UNO

- Strukturelle Abgrenzung zum Peacekeeping:

“The Department of Peacekeeping Operations (DPKO) and the Department of Field Support (DFS) manage 14 peacekeeping operations and one special political mission (Afghanistan). There are a further 12 political and peacebuilding operations managed by the UN Department of Political Affairs (DPA), including a mission in Iraq. Political and peacebuilding missions differ from peacekeeping missions in that they are managed by the DPA and their focus is on **conflict prevention, peacemaking, and post-conflict peacebuilding.**”³

- Fünf Prioritäten im Bereich Peacebuilding inklusive ökonomischer Revitalisierung:

„Peacebuilding priorities vary in response to the demands of each context, but typically include support to (i) basic safety and security including protection of civilians and rule of law, (ii) inclusive political processes, (iii)

³ United Nations Association in Canada: From Peacekeeping to Peacebuilding.

<<http://www.unac.org/peacekeeping/en/un-peacekeeping/fact-sheets/from-peacekeeping-to-peacebuilding/>>, abgerufen am 10.1.2013.

delivery of basic services, (iv) restoring core government functions, and (v) **economic revitalization**. The restoration or extension of legitimate state authority including a basic degree of political consensus and financing is typically one of the fundamental conditions for sustainable peace”.⁴

- Zeithorizont von Peacebuilding im Kontext ökonomischer Faktoren:

“While peacebuilding initiatives will invariably change depending on the context in which they must be undertaken, one commonality is that peacebuilding missions should incorporate both short-term initiatives (i.e., quick-impact projects) and long-term strategies (geared towards institution building) aimed at achieving sustainable peace.”⁵

Im Rahmen des *Special Committee on Peacekeeping Operations* (C34) als Unterorgan der UN-Generalversammlung besteht zumindest innerhalb der UNO seit 2011 Klarheit darüber, dass die Frage des „socio economic impact“ den „early peacebuilding tasks“ einer Peacekeeping-Operation der UNO zuzurechnen ist. Diesen Prozess hat Österreich maßgeblich beeinflusst (Stichwort: Nexus Peacekeeping und Peacebuilding) und über das C34-Forum versucht, seine Interessen als UNO-Truppensteller für Beiträge im IKKM zu wahren.*⁶

2. Als „ökonomische Faktoren“ werden in dieser Arbeit insbesondere die Berührungspunkte von militärischen CROs und der lokalen Wirtschaft

⁴ DPKO/DFS: Peacekeeping and Peacebuilding: Clarifying the Nexus, September 2010. <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3CF6E4F96FF9%7D/PKO%20Peacebuilding%20Peacekeeping%20Nexus.pdf>>, abgerufen am 10.1.2013.

⁵ France at the United Nations: Peacekeeping Operations. <<http://www.franceonu.org/france-at-the-united-nations/thematic-files/peace-and-security/un-peacekeeping-operations/article/peacekeeping-operations>>, abgerufen am 12.1.2013.

⁶ Die mit einem Stern (*) gekennzeichneten Textstellen beruhen auf Aussagen der genannten Experten unter Anwendung der Chatham House Regeln.

im Einsatzraum verstanden. Diese Faktoren betreffen die Einsatzplanung, Bereitstellung, und Einsatzführung im Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport (BMLVS). Dabei stellt sich die Frage, wie in der Praxis österreichischer Auslandseinsätze positive Effekte gefördert bzw. negative Effekte vermindert werden können.

3. Im Umkehrschluss umfasst der Faktor Ökonomie im IKKM hier bewusst nicht die Darstellung gesamtwirtschaftlicher Strukturen im Einsatzraum. Fragen politökonomischer Interessen Österreichs oder der Finanzierung bzw. dem wirtschaftlichen Nutzen einer Mission werden ausgeblendet, da dies den Rahmen der Arbeit sprengen würde.
4. Ziel der Arbeit ist es erstens, den Ist-Stand der Berücksichtigung des Faktors Ökonomie im BMLVS/ÖBH zu beleuchten. Zweitens sollen qualitative Verbesserungsmöglichkeiten im gesamten Spektrum von Auslandseinsätzen des ÖBH ausgemacht und drittens dargelegt werden, welche Ansätze zur Umsetzung des Faktors Ökonomie im System des ÖBH relevant sind. Dabei wird an bisherige Forschungsergebnisse des IFK angeknüpft, das sich seit 2008 mit dieser Thematik u. a. in Workshops und Publikationen auseinandergesetzt hat.⁷
5. Die vorliegende Arbeit besteht aus zwei Hauptteilen. Der erste Teil soll einen Überblick über Berührungspunkte von militärischen CROs mit der lokalen Wirtschaft geben und Handlungsparadigmen der relevanten Akteure ausmachen. Dadurch können Erkenntnisse getroffen werden, inwieweit der Faktor Ökonomie im Auslandsengagement des ÖBH bewusst wahrgenommen und in der Einsatzplanung, -bereitstellung, -führung und -ausbildung berücksichtigt wird. Im zweiten Teil folgt eine Untersuchung politischer und strategischer Aspekte österreichischer Auslandsmissionen unter dem Gesichtspunkt der Berücksichtigung sozioökonomischer Effekte im Einsatzraum. Hier knüpfen Ideen an, wie

⁷ Vgl. bisherige IFK-Publikationen zur Thematik in der Bibliographie, Kapitel 6.

dem Faktor Ökonomie zukünftig stärker Rechnung getragen werden könnte – mit den beiden Instrumenten *Economic Advisor* (EA) und *Cell for Economic Affairs*“ (CEA) als wichtigste Innovationsansätze. Schließlich werden aus den Erkenntnissen der ersten Teile Folgerungen für BMLVS/ÖBH abgeleitet und Umsetzungsfaktoren bzw. Entscheidungsgrundlagen für effektivere und effizientere Beteiligungen am IKKM identifiziert.

1.2 Methodische Aspekte

Arbeitsweise

Von Seiten des ÖBH gibt es bisher nur wenige Untersuchungen hinsichtlich sozioökonomischer Effekte von CROs auf die lokale Wirtschaft im Einsatzraum.* Sowohl in Österreich als auch international sind Daten in diesem Kontext rar, weshalb sich die zugrunde liegenden Informationen dieser Arbeit auf Erfahrungsberichte von Einsatzpersonal, vorhandene Literatur sowie die Einschätzung von Fachpersonal aus den verschiedensten Bereichen des österreichischen Bundesheeres stützen. Dazu wurden durch qualitative Interviews und Literaturrecherchen Rückschlüsse gezogen, wie wirtschaftliche Auswirkungen auf den verschiedensten Ebenen der Einsatzführung (Einsatzpraxis, Militärpolitik und -strategie, taktisch-operative Ebene) wahrgenommen bzw. berücksichtigt werden. Den Kern des methodischen Ansatzes bilden demnach Experteninterviews mit Fachleuten des BMLVS/ÖBH, deren Unterstützung diese Studie in der vorliegenden Form erst möglich gemacht hat. Die dabei gewonnenen Informationen dienen der weiteren Aufarbeitung der Thematik Ökonomie als Multiplikator im IKKM, um Entscheidungsgrundlagen für effektivere und effizientere Einsätze bereitzustellen (siehe Kapitel 4.3.2).

Es erscheint im Rahmen dieser Arbeit nicht sinnvoll, im Detail auf die theoretische Fundierung ökonomischer Sachverhalte einzugehen. Um dennoch Verbindungen zur Theorie sichtbar werden zu lassen, sind an geeigneter

Stelle Literaturverweise angebracht. Der Grund für die Subsidiarität der ökonomischen Theorie liegt alleine daran, dass in erster Linie praxisnah argumentiert werden soll. Die Sichtweise, die dieser Arbeit zugrunde liegt, ist die des intervenierenden Dritten – in diesem Falle die Perspektive der österreichischen Beteiligung an internationalen Friedensmissionen. Dabei stehen die Wirkungen auf die Wirtschaftsstrukturen des Gastlandes im Zentrum der Untersuchung.

Die Messbarkeit ökonomischer Effekte

So häufig der Zusammenhang zwischen einem starken sozioökonomischen Umfeld und der Sicherheitslage einer Region auch betont wird (siehe nächstes Kapitel) – das tatsächliche Ausmaß der Effekte einer CRO auf die lokale Wirtschaft kann bis dato nur geschätzt werden.⁸ Zwar existiert Wissen über die Dynamiken und die Entwicklungen, die auf die Präsenz einer CRO zurückgeführt werden können. Jedoch gibt es kaum Datenmaterial, das für eine tiefer gehende Analyse verwendet werden könnte. Dieser Umstand kann grundsätzlich auf die mangelnde Dokumentation in den Einsatzräumen zurückgeführt werden. Das Sammeln und Analysieren von Daten erfordert eine auf wissenschaftlicher Basis durchgeführte Dokumentation von einer zentralen Stelle, um die spätere Verfügbarkeit der Daten für Analyseprozesse zu erleichtern.

Aufgrund der Heterogenität vieler Missionen, vor allem hinsichtlich deren nationaler Beteiligungen, Einsatzdauer und Führungsstrukturen konnte sich bisweilen keine nachhaltige Systematik entwickeln, die sich mit der zentralisierten Sammlung von Daten auseinandersetzt. Dies mag daran liegen, dass es sich bei der Sammlung, der Verwaltung und Analyse von Daten um aufwendige statistische Arbeit handelt, deren Sinn und Zweck im Kontext des ÖBH und der Ökonomie noch nicht hinreichend erkannt wurde. Mit zu-

⁸ Vgl. Feichtinger, Walter/Gauster, Markus/Tanner, Fred: Economic Impacts of Crisis Response Operations. An Underestimated Factor in External Engagement. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 5/2010/S, Wien 2010, S. 263.

nehmender Sensibilisierung auf sozioökonomische Aspekte im Rahmen von Missionen wäre in diesem Bereich Verbesserung zu erwarten. Vielfach scheidet es nicht an der Verfügbarkeit von Datenmaterial, die beim Budgetvollzug öffentlicher Mittel ohnehin gewährleistet sein muss, sondern eher an fehlenden Kennzahlensystemen, die eine seriöse Interpretation der Daten ermöglichen würden. So gibt es nationale und internationale Strukturen und Vorgaben betreffend der Verwendung öffentlicher Gelder, die scheinbar nur der Transparenz des Mitteleinsatzes dienen sollen.*

Der dem Sammeln von Daten folgende Schritt besteht in der Analyse. Daten müssen „zum Leben erweckt werden“, um Zusammenhänge erkennen und Folgerungen ziehen zu können. Damit könnten Indikatoren und Benchmarks generiert werden, um zukünftige Missionen in ihrer realen Wirkung zu beurteilen. In diesem Prozess darf das entsprechende Wissensmanagement nicht vernachlässigt werden. Es scheint geradezu unmöglich, ökonomisch relevantes Datenmaterial – z. B. über die Gehälter von Truppenkontingenten – zu bekommen. Hier wäre die Lead-Nation bzw. die einsatzführende Internationale Organisation (IO) der jeweiligen CRO gefordert, wichtige ökonomische Daten zentral zu erfassen und für die Wissenschaft zugänglich zu machen.

2 Grundlagen und die Notwendigkeit der Berücksichtigung ökonomischer Faktoren

2.1 Der Konnex von wirtschaftlicher Entwicklung und Sicherheit

Auf geopolitischer Ebene stellt der Faktor Ökonomie als „Economic Instrument of National Power“ der USA ein Instrument zur Einflussnahme in instabilen Regionen dar.⁹ Die Idee, ökonomische Aspekte speziell in der Praxis von CROs ausführlicher zu beleuchten, entstand aus der Kontextualisierung von Sicherheit und wirtschaftlicher Entwicklung.¹⁰ Demnach tragen ausgeprägte wirtschaftliche Verflechtungen zu einem sicheren Umfeld bei, das seinerseits positiv auf die wirtschaftliche (Re-) Organisation einer Region wirkt. Der Zusammenhang von wirtschaftlicher Entwicklung und der Konflikthanfälligkeit einer Region wurde in der Literatur hinreichend empirisch bewiesen.¹¹ Den Schlüssel zur dauerhaften Vermeidung von Konflikten liefern demnach Institutionen, die ein nachhaltiges und stabiles Wirt-

⁹ Vgl. DeFrancisci, Leonard J.: Employing the Economic Instrument of National Power in Unstable Areas (5.10.2011). <<http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/employing-the-economic-instrument-of-national-power-in-unstable-areas>>, abgerufen am 2.2.2013.

¹⁰ Die Thematik der Ökonomie im IKKM wurde vom Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement (IFK) im Jahre 2008 aufgegriffen. Ausgewählte Arbeiten:

- Feichtinger/Gauster/Tanner: Economic Impacts of Crisis Response Operations
- Gauster, Markus/Maruszcak, Markus: Ökonomie: Der unterbewertete Faktor im Krisenmanagement. IFK-Monitor, Wien, September 2011
- Bichler, Matthias: Das Potenzial einer ökonomischen Perspektive auf das internationale Krisen- und Konfliktmanagement. Diplomarbeit an der Wirtschaftsuniversität Wien, Wien 2012
- Werther-Pietsch, Ursula: Sicherheit und Entwicklung. Zwei Pfeiler eines Systems? Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 2/2009/5, Wien/Genf 2009
- The World Bank: World Development Report 2011, Washington D. C. 2011.

¹¹ Erwähnt seien an dieser Stelle die umfangreichen ökonometrischen Arbeiten von Paul Collier. Vgl. Collier, Paul: The Bottom Billion – Why the Poorest Countries are failing and what can be done about it. Oxford University Press, New York 2008.

schaftswachstum garantieren können.¹² Eine gestärkte Wirtschaftsstruktur kann breiten Teilen der Bevölkerung ermöglichen, auf legale bzw. legitime Art und Weise ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Rechtssicherheit, einheitliche wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen (etwa in Steuerbelangen) und Bewegungsfreiheit sind die Grundlagen für tief greifende wirtschaftliche Aktivitäten. Erst so können dauerhaft Arbeitsplätze geschaffen und Löhne ausbezahlt werden, die idealerweise über den Konsum der produzierten Produkte wieder in die lokale Wirtschaft reinvestiert werden, was wiederum Arbeitsplätze schafft.

Über wirtschaftliche Aktivitäten kommt es neben einer Erhöhung des Lebensstandards auch zu der Entstehung und Verflechtung von ökonomischen und sozialen Netzwerken, die den Zielen des Statebuilding zuträglich sein können (etwa wenn entitätsübergreifende Geschäftsbeziehungen entstehen). Arbeitsplätze bieten den Menschen Möglichkeiten, sich gesellschaftliches Ansehen zu verschaffen und ihrem Alltag Sinn zu stiften – was angesichts erschreckend hoher Jugendarbeitslosigkeit in vielen Krisenregionen als nicht zu unterschätzender Faktor gewertet werden sollte.

Diese (intuitiv anmutenden) positiven Effekte werden durch ein politökonomisches Argument noch verstärkt. Dieses besagt, dass etwa der Bezug eines Gehalts oder die Angst vor einem Arbeitsplatzverlust (eventuell mit der damit einhergehenden gesellschaftlichen Stigmatisierung) Opportunitätskosten darstellen, die einer illegalen/illegitimen oder sogar gewaltunternehmerischen Beschäftigung gegenüberstehen. Steigen die Opportunitätskosten für illegale wirtschaftliche Aktivitäten durch eine prosperierende Wirtschaft und den damit einhergehenden Effekt neuer Arbeitsplätze, wird es für die betroffenen Menschen zunehmend unattraktiver, illegal tätig zu werden. Existieren Alternativen, wird es weniger attraktiv, die Waffe zur Hand zu nehmen. Dieses Argument unterstreicht sehr deutlich die Wichtig-

¹² Vgl. Rodrik, Dani: One Economics, Many Recipes – Globalization, Institutions, and Economic Growth. Princeton University Press, Princeton/Oxford 2007.

keit, Sicherheit und wirtschaftliche Entwicklung in einem Kontext zu sehen.¹³

2.2 Relevanz und Mehrwert für militärische Crisis Response Operations

Koordiniert, kohärent und komplementär agieren

Die gegenseitige Beeinflussung zwischen Sicherheit und wirtschaftlicher Entwicklung ist auch für militärische CROs von entscheidender Bedeutung. Ernüchternde Ergebnisse in komplexen Missionen, wie etwa im Irak oder in Afghanistan, haben aufgezeigt, dass militärische Mittel im Einsatzraum nur begrenzt Erfolg versprechen. Aktuelle Konflikte betreffen fast alle Bereiche des gesellschaftlichen Zusammenlebens, weshalb ihnen auf umfassendere Weise begegnet werden sollte. Aufgabenfelder in einem Statebuilding-Prozess erfordern weit mehr als die Sicherstellung eines sicheren Umfeldes. Zivile Aspekte sind aus aktuellen Strategiepapieren¹⁴ nicht mehr wegzudenken und prägen laufende Debatten im IKKM, wobei der Faktor Ökonomie in praktisch allen Bereichen von Relevanz ist.

Die folgende Grafik veranschaulicht wesentliche Ziele des IKKM in einem Peacebuilding-Prozess, mit denen sich auch militärische Akteure auseinandersetzen haben:

¹³ Zum Opportunitätskostenprinzip vgl. Varian, Hal R.: Grundzüge der Mikroökonomik. 6. Auflage, R. Oldenbourg Verlag, München/Wien 2003, S. 22; Bichler: Potenzial einer ökonomischen Perspektive auf das IKKM, S. 18f.

¹⁴ Vgl. u. a.

- United States Institute for Peace (USIP): Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction, Washington 2009
- die Afghanistan National Development Strategy (ANDS)
- den World Development Report 2011
- Bichler: Potenzial einer ökonomischen Perspektive auf das IKKM, S. 42ff.

Abbildung 1: Mögliche Aufgabenfelder im IKKM

SASE	Ability of the people to conduct their daily lives without fear of systematic or large-scale violence
Rule of Law	Ability of the people to have equal access to just laws and a trusted system of justice that holds all persons accountable, protects their human rights and ensures their safety and security
Stable Government	Ability of the people to share, access or compete for power through nonviolent political processes and to enjoy the collective benefits and services of the state
Sustainable Government	Ability of the people to pursue opportunities of livelihoods within a system of economic governance bound by law
Social Well Being	Ability of the people to be free from want of basic needs and to coexist peacefully in communities with opportunities for advancement

Quelle: United States Institute of Peace (2009)¹⁵

Die angeführten Ziele interagieren. Ein Beispiel: Die Förderung wirtschaftlicher Entwicklung wirkt über die in Kapitel 2.1 beschriebenen Dynamiken positiv auf die Zielerreichung von CROs. Gelingt es einer zivilen Organisation durch wirtschaftspolitische Maßnahmen, Jugendliche in einen Arbeitsprozess zu integrieren (und damit von gewaltunternehmerischer Beschäftigung fern zu halten), hat dies direkte Wirkungen auf ein sicheres Umfeld, das wiederum von Seiten des Militärs angestrebt wird.

Selbstverständlich erfordert es spezialisierte Institutionen, um den meisten Vorstellungen eines nachhaltigen Statebuilding seriös gerecht werden zu

¹⁵ United States Institute for Peace (USIP), Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction, Washington 2009, Abschnitt 2-9.

können. Gemäß ihrer Kernkompetenz hat eine CRO in der Regel die Aufgabe, mit militärischen Mitteln ein sicheres Umfeld zu gewährleisten; federführend den Aufbau rechtsstaatlicher Institutionen anzustreben, läge klar außerhalb der Kompetenz der CRO. Dennoch müssen der Zusammenhang und die gegenseitige Beeinflussung aller in der Grafik angeführten Bereiche erkannt werden, um im Falle von fachlichen Überschneidungen im IKKM reagieren zu können.¹⁶

Meist wird Koordination als wesentlicher Faktor erachtet, um Fachkompetenzen verschiedenster Organisationen an der richtigen Stelle nutzen zu können.¹⁷ Im Falle sozioökonomischer Expertise wäre es für das Militär daher wichtig, Kontakt zu Akteuren des wirtschaftlichen Wiederaufbaus zu haben und zumindest grundlegende eigene Kompetenzen aufzubauen – um die Zusammenarbeit mit diesen zu erleichtern bzw. besser planen zu können.

Kostenersparnis

Nicht immer geht verstärktes Engagement im IKKM mit höheren Kosten einher. Die Berücksichtigung ökonomischer Aspekte wäre eine qualitative Aufwertung einer Mission, wodurch – quasi nebenbei – Ressourcen eingespart werden könnten. So hat effektiveres Krisenmanagement einerseits nicht nur einen früheren Abzug von teuren Kräften vor Ort zur Folge; durch gezielte Beschaffungs- und Anstellungsmaßnahmen könnte auch die administrative Durchführung einer CRO kosteneffizienter gestaltet werden. Das eingangs angeführte Beispiel österreichischer Truppen in Guereda zeigt, dass etwa mit einer angepassten Anstellungs- und Beschaffungspraxis nicht nur die lokalen Lohn-Preisstrukturen ungestört belassen werden, sondern Güter und Dienstleistungen auch billiger gekauft werden können. Besonders

¹⁶ Ein Beispiel einer solchen Überschneidung wären ökonomische Effekte einer Crisis Response Operation wie etwa der Einsatz in Afghanistan.

¹⁷ Vgl. Feichtinger/Gauster/Tanner: Economic Impacts of Crisis Response Operations, S. 1ff.

für Truppensteller mit begrenzten Ressourcen wäre es daher sinnvoll, durch eine professionellere Berücksichtigung des ökonomischen Faktors im Einsatzraum Kosten zu sparen.

3 Übersicht: Berührungspunkte von Crisis Response Operations mit der Wirtschaft im Einsatzraum

Jede CRO, sofern sie nicht gänzlich auf Luftschlägen beruht (wie etwa in Libyen 2011), kommt mit der lokalen Wirtschaft des jeweiligen Einsatzraumes in Berührung. Militärische Liegenschaften müssen angemietet werden, Straßen und Flugplätze werden beansprucht, Güter werden auf lokalen Märkten beschafft, Gehälter werden vor Ort ausgegeben und es wird Personal des Gastlandes angestellt.¹⁸ Einige CROs bedienen sich auch ökonomischer Instrumente, um aktiv wirtschaftliche Strukturen zu fördern. So versucht etwa die ISAF in Afghanistan, durch den Einsatz von Provincial Reconstruction Teams (PRTs) militärische und zivile Peacebuilding-Instrumente im Verbund zur Wirkung zu bringen.¹⁹

Kategorisierung ökonomischer Effekte

Jeder Eingriff in die Wirtschaftsstrukturen des Einsatzraumes muss im Sinne der Ziele einer CRO erfolgen. Primär gilt es, negative Effekte zu vermeiden (etwa darauf zu achten, dass lokale Beschaffungsmaßnahmen nicht zu Güterknappheiten führen). Gleichzeitig kann auch forciert werden, durch bewusste Manipulationen lokale Wirtschaftsstrukturen zu fördern. Dies kann z. B. durch (strategische) Beschaffungsmaßnahmen gesteuert werden, um die Bevorzugung einzelner Wirtschaftsbetriebe im Einsatzraum zu vermeiden.

¹⁸ Vgl. Gauster/Maruszczyk: Ökonomie: Der unterbewertete Faktor im Krisenmanagement.

¹⁹ Provincial Reconstruction Teams sind spezialisierte, zivil-militärische Instrumente mit dem Ziel, über die Schaffung wirtschaftlicher Stabilität zum Erreichen allgemeiner Missionsziele beizutragen. Sie bestehen aus Einheiten zu je 50 bis 500 Personen und operieren üblicherweise an Provinzknottenpunkten des Einsatzgebietes.

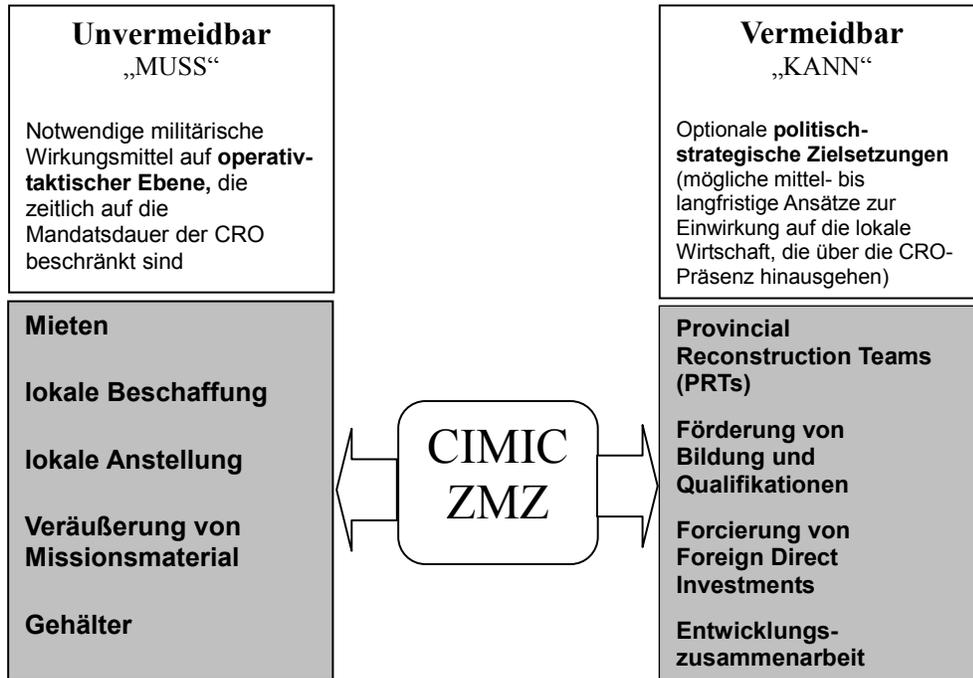
Vgl. Gauster, Markus: Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: Ein innovatives Instrument des internationalen Krisenmanagements auf dem Prüfstand, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 11/2006. Wien 2006.

Eine erste Möglichkeit, Berührungspunkte mit der lokalen Wirtschaft (Mieten, Beschaffungsmaßnahmen, etc.) zu identifizieren, besteht darin, sie hinsichtlich der *Notwendigkeit der Durchführung* ökonomischer Aktivitäten einer CRO zu beurteilen. So steht es beispielsweise CRO-Logistikern grundsätzlich frei, lokal zu beschaffen oder alle notwendigen Güter einzufliegen. Im letzteren Fall wäre keine ökonomische Expertise erforderlich, da der Berührungspunkt „lokale Beschaffung“ für die lokale Wirtschaft quasi irrelevant ist. Ebenso verhält es sich mit der Anstellung von Personal. Hier wäre es theoretisch für die CRO möglich, die zum Betrieb notwendigen (zivilen) Arbeitskräfte für einfachere Tätigkeiten selbst einzuführen und nicht vor Ort zu rekrutieren, was jedoch oftmals zu teuer wäre. Lokales Personal anzustellen ist daher unvermeidbar (siehe Abbildung 2). Bei der Anmietung von Liegenschaften zeigt sich ein klares Bild. Hier ist das Militär jedenfalls auf Vertragsabschlüsse angewiesen und sollte sich Gedanken über die ökonomischen Konsequenzen machen.

Eine zweite Möglichkeit zur Kategorisierung von Berührungspunkten mit der lokalen Wirtschaft bezieht sich auf deren *Vermeidbarkeit in der Planung und Führung*. Hier stellt sich die Frage, ob die CRO Tätigkeiten im Sinne des Mandates setzen *muss*, oder ob sie den jeweiligen Aspekt ignorieren kann. Zivil-militärische Teams (wie z. B. PRTs in Afghanistan) zu installieren *muss* nicht geschehen, sondern hängt von den (politischen) Ambitionen des Entsendestaates und/oder vorhandenen Ressourcen ab und ist daher *vermeidbar*. Auch die Durchführung und das Ausmaß von Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) in der Einsatzregion sind optional vom Entsendestaat zu bestimmen. Dagegen ist es aus militärisch-operationeller Sicht in einem Peacebuilding-Szenario *unvermeidbar*, Personal zum Betrieb einer CRO einzustellen. Im Folgenden wird zwischen *unvermeidbaren* und *vermeidbaren* Berührungspunkten des Militärs mit lokalen Wirtschaftsstrukturen im Einsatzraum unterschieden.²⁰

²⁰ Eine detaillierte Kategorisierung findet sich in Bichler: Potenzial einer ökonomischen Perspektive auf das IKKM, S. 87.

Abbildung 2: Berührungspunkte des Militärs mit der Wirtschaft im Einsatzraum



Quelle: Bichler/Gauster, IFK

3.1 Unvermeidbare Berührungspunkte von Crisis Response Operations mit der Wirtschaft im Einsatzraum

Je nach Art und Umfang ihrer Aktivitäten treten CROs vor allem durch ihre logistische Unterstützung mit lokalen Märkten in Kontakt. Wichtige Bereiche sind dabei das Anmieten von Liegenschaften, Beschaffungsmaßnahmen vor Ort, Anstellung von lokalen Kräften („Locals“), die Veräußerung von Missionsmaterial und die Ausgaben der Soldaten und des Missionspersonals vor Ort. Jeder dieser Aspekte kann dabei positive als auch negative Effekte auf die lokale Wirtschaft mit sich bringen. Als ein in der militärischen Ope-

rationsführung unvermeidbarer Berührungspunkt *müssen* diese Faktoren im Prozess von Planung, Bereitstellung und Durchführung berücksichtigt werden. Der Grad der möglichen „Unvermeidbarkeit“ hängt von den Umständen der Mission und den lokalen Möglichkeiten ab.* Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Berührungspunkte, die in der bisherigen Forschung zu diesem Thema identifiziert wurden:

Box 3: Unvermeidbare Berührungspunkte von CROs mit der Wirtschaft im Einsatzraum

Aspekt	Eigenschaft
Anmietung von militärischen Liegenschaften	Unbedingte Voraussetzung einer CRO
lokale Beschaffung lokale Anstellung	Erfordernisse zum Betrieb einer CRO
Veräußerung von Missionsmaterial (Exit-Phase) Ausgeben von Gehältern im Einsatzraum	Nebeneffekte einer CRO

Quelle: Bichler/Gauster, IFK

Im Folgenden werden die in der Tabelle angeführten Berührungspunkte kurz erläutert und deren Wahrnehmung in der Einsatzpraxis des österreichischen Bundesheeres dargestellt. Eine darauf folgende Analyse soll erklären, welche spezifischen Gründe deren Berücksichtigung/Vernachlässigung zugrunde liegen.

3.1.1 Anmietung von militärischen Liegenschaften

Problemstellung

Das Anmieten von Grund und Boden im Einsatzraum ist Voraussetzung und Bestandteil beinahe jeder Mission. Die dafür bezahlten Gelder sind monetäre Transferleistungen, die in erster Instanz keine Wertschöpfung generieren. Ihr wirtschaftlicher Effekt beschränkt sich im engen ökonomischen Sinne

darauf, dass sie die Kaufkraft der jeweiligen Vermieter steigern. Aspekte, die bei der konkreten Anmietung von Liegenschaften zu beachten sind, beziehen sich auf die Verteilungsgerechtigkeit (mit dem vorrangigen Problem der Unparteilichkeit und dem daraus resultierenden Sicherheitsrisiko), sowie eventuell entstehende Abhängigkeiten von der Präsenz einer CRO.²¹

Wahrnehmung und Ist-Stand im ÖBH

Mietpreise für militärische Liegenschaften werden in der Einsatzpraxis österreichischer CRO-Kräfte in vielen Fällen als zu hoch empfunden.*²² Zusätzlich wird dieser Umstand in der Literatur kritisiert. UN-Missionen wird z. B. seit Jahren vorgeworfen, die Immobilienmärkte in ihren Einsatzgebieten zu dominieren. Dadurch werden ganze Gebiete strukturell von den Mieteinnahmen der internationalen Gemeinschaft (UN, NGOs, IOs, usw.) abhängig.²³ In der Praxis wird beobachtet, dass selbst in entlegenen Regionen Preise für simple Übernachtungsmöglichkeiten oft auf ein unverhältnismäßig hohes Niveau steigen.

Es stellt sich die Frage, welche Faktoren die Preistreiber für militärische Liegenschaften im Einsatz sind und wie sie wahrgenommen werden. In der Einsatzpraxis steht oft die (als unnötig empfundene) Belastung des Einsatzbudgets im Zentrum der Diskussionen des Missionspersonals.* So wird häufig beobachtet, dass sich – trotz des allgemeinen Bewusstseins, dass CROs überhöhte Mieten im Einsatzraum bezahlen müssen – kein Lerneffekt einstellt und neue Verträge aus (folgenden) unterschiedlichen Gründen unverändert übernommen werden.

²¹ Vgl. Bichler: Potenzial einer ökonomischen Perspektive auf das IKKM, S. 61.

²² Oft diskutierte Beispiele sind etwa die Mieten für LOT- und LMT-Häuser (Liaison Observation Team / Liaison Monitoring Team) in den Westbalkan-Missionen EUFOR Althea und KFOR. Hier kommt es durch häufige Umstrukturierungen der jeweiligen nationalen Zuständigkeitsbereiche relativ häufig zu Anmietungen neuer Häuser, weshalb Informationen über die jeweilige Höhe der Mietzahlungen zum Gesprächsthema des vor Ort eingesetzten Personals wurden.

²³ Vgl. auch Bichler: Potenzial einer ökonomischen Perspektive auf das IKKM, S. 61.

Angebot und Nachfrage

Liegenschaften der internationalen Gemeinschaft sind am lokalen Immobilienmarkt meist in der sogenannten „High-End-Kategorie“ angesiedelt. Sie sollten genügend Platz bieten, vorzugsweise mit Klimaanlage ausgestattet sein und optimale Anbindung an die öffentliche Infrastruktur aufweisen. Da in einer Nachkriegsökonomie solche Liegenschaften im Regelfall sehr selten zu finden sind, verringert sich das Angebot nach solchen; gepaart mit einem gewissen Maximierungskalkül der Vermieter treibt das den Preis nach oben.²⁴ Dazu kommt, dass Personal von CROs in der Eingangsphase in sehr großer Zahl auftritt (z. B. am Westbalkan). Relevant ist auch der Zeitdruck am Beginn einer Mission, der eine tiefer gehende Beurteilung der wirtschaftlichen Lage vor Ort oft kaum zulässt. Die Operation ist in dieser ersten Phase auf schnelle Vertragsabschlüsse angewiesen – im Gegensatz zu der Exit-Phase, in der sorgfältige Planungen möglich sind.²⁵ Dieser Tatsache sind sich die lokalen Vermieter natürlich bewusst und geraten daher in die Position, Preise stärker zu ihren Gunsten bestimmen zu können.

Gewohnheitsaspekte

Dass österreichische CRO-Kräfte sehr oft überhöhte Mieten bezahlen, liegt oft an der gängigen Praxis, gewohnte bzw. geübte österreichische Standards auf den lokalen Immobilienmarkt anzuwenden.* Diese Gewohnheiten sind bereits sehr stark in der Praxis von Auslandsmissionen verankert, sodass Veränderungen nicht selten als störend empfunden werden. Ein Aspekt dieser Gewohnheiten ist zeitlicher Natur: Es ist zu berücksichtigen, dass viele Liegenschaften der österreichischen Truppenteile in den aktuellen Einsatzgebieten zuerst von anderen Akteuren der internationalen Gemeinschaft übernommen wurden/werden, wobei sich in vielen Fällen bereits ein zu ho-

²⁴ Die theoretische Fundierung der Anpassungsprozesse in einem (neoklassischen) Angebot-Nachfragemodell findet sich u. a. in Varian: Grundzüge der Mikroökonomik.

²⁵ Im Kosovo wurden zu Beginn der Intervention durch NATO-Truppen bis zu 60.000 Soldaten stationiert; 2013 sind es nur mehr rund 5.000.

her Gewohnheitspreis etabliert hat. Versuche, bereits vorhandene Verträge neu zu beurteilen und diesen Preis zu unterbieten, rufen bei den betroffenen Vertragspartnern natürlich Unmut hervor und beeinträchtigen darüber hinaus das Ansehen der österreichischen Kräfte, deren Wohlstand der lokalen Bevölkerung allgemein bekannt ist.*²⁶

Einzelpersonen als Entscheidungsträger, rechtliche Belange und das Problem der Personalrotationen

Ob negative Effekte von zu hohen Mieten in der Praxis berücksichtigt werden bzw. wie sie beurteilt werden, hängt sehr stark von (vertragsgestaltenden) Einzelpersonen ab. Hier wird beobachtet, dass das zuständige Personal bestehende Verträge oft aus Gründen der Einfachheit nahtlos übernimmt, da seitens der militärischen Führung nichts anderes vorgegeben wird. Verträge werden nicht auf ihre Tauglichkeit für lokale Märkte untersucht; die Gründe dafür sind grundsätzlich bekannt. Erstens sollen dadurch Probleme, die bei einem neuen Vertrag auftreten können (rechtliche Fragen, Sicherheitsüberprüfungen), weitgehend vermieden werden.*²⁷ Zweitens schwingt an dieser Stelle das (vielfach diskutierte) Problem mit, dass CRO-Personal meist nur wenige Monate im Einsatzraum verweilt und daher wenig Anreiz verspürt, neue Netzwerke zu schaffen und weiterzugeben. So kommt es selten zu Neubeurteilungen bestehender Verträge, was die Berücksichtigung etwaiger sozioökonomischer Effekte in den Hintergrund rücken lässt. Dieser Umstand ist in der Praxis offensichtlich und betrifft die meisten Akteure im IKKM, die Personalrotationen vornehmen müssen.

²⁶ Beispiele: Mietausgaben für LOT-Häuser im Einsatzraum Bosnien und Herzegowina oder für ein Gebäude der OSCE im Kosovo.

²⁷ Oft ist nicht einmal klar, wem die dem Vertrag zugrunde liegende Liegenschaft überhaupt gehört.

3.1.2 Lokale Beschaffung

Problemstellung

Die Entsendung von Truppen in eine Krisenregion ist mit enormen logistischen Herausforderungen verbunden. Um die Versorgung der Truppe gewährleisten zu können, muss eine Reihe von Gütern entweder im Entsendeland oder im Einsatzraum beschafft werden. Diese Entscheidung kann nicht aus dem militärischen Planungs- und Führungsprozess ausgeschlossen werden, weshalb besonders in diesem Bereich eine ökonomische Beurteilung stattfinden sollte.

Durch unüberlegte Beschaffung kann die Lohn-Preis-Struktur einer Region massiv gestört werden. Das Bezahlen zu hoher Preise und die Überforderung lokaler Marktstrukturen könnten im schlimmsten Fall zu Engpässen in der Güterversorgung der lokalen Bevölkerung führen. Händler würden ihre Ware zurückhalten, um bessere Geschäfte mit der internationalen Gemeinschaft zu machen; Preise für gewisse nachgefragte Güter würden steigen und für Einheimische unerschwinglich werden.*

Ein anderer Aspekt ist die Bevorzugung weniger Marktteilnehmer bzw. Firmen durch die CRO; ganz abgesehen davon, dass eine CRO dadurch ihre Reputation bei den anderen Marktteilnehmern aufs Spiel setzt. Je nach Ausmaß und Dauer der CRO wird eine Anzahl von Firmen abhängig gemacht, was die Beendigung des Einsatzes schwierig gestaltet. Verstärkte Vernetzung gleicht daher einer Selbstbindung an den Einsatzraum und sollte unter diesem Aspekt wenn möglich bereits im Vorfeld einer Mission beurteilt werden.²⁸

Eine richtige Beschaffungspraxis kann aber auch gezielt dazu verwendet werden, sozioökonomische Umfeldbedingungen zu fördern. Auftragsverga-

²⁸ Vgl. Gauster/Maruszczak: Ökonomie: Der unterbewertete Faktor im Krisenmanagement.

ben an lokal ansässige Firmen würden zu mehr Arbeitsplätzen in der Region führen, die Kaufkraft stärken und damit Opportunitätskosten gewaltsamen/illegalen Handelns erhöhen (siehe Kapitel 2.1). Damit könnten (im besten Fall) Beschaffungsmaßnahmen vor Ort ein lokales Konjunkturförderungsprogramm darstellen – mit positiven Effekten auf die wirtschaftliche Entwicklung und (indirekt) auf die Sicherheitslage.

Wahrnehmung und Ist-Stand in der Einsatzpraxis des ÖBH

Die Sorge, mit unüberlegten Beschaffungsmaßnahmen sozioökonomische Strukturen im Einsatzraum zu beeinträchtigen, wird in der Praxis als berechtigt angesehen. Dass logistische Unterstützungsmaßnahmen teils massiv in die lokale Wirtschaft eingreifen, wird oft beobachtet (etwa in Gestalt von Preissteigerungen in gewissen Wirtschaftsbereichen). Allerdings scheinen weniger die ökonomischen Konsequenzen (wie etwa die Gefahr von Güterengpässen) maßgeblich zu sein, sondern eher Aspekte des Truppenschutzes. Wirtschaftliche Kooperation bedeutet die Begünstigung einiger weniger ausgewählter Akteure, was in den Augen der Bevölkerung als unfair aufgefasst werden könnte und die Unparteilichkeit einer CRO relativ schnell in Frage stellen würde. Diesem Aspekt wurde und wird bereits in der Praxis begegnet, indem etwa die Ausgaben für Urlaub und Erholung von CRO-Personal gelenkt oder Beschaffungen auf verschiedene Anbieter aufgeteilt werden.*

Personelle Verantwortung und Gewohnheitsaspekte

Beurteilungen der ökonomischen Rahmenbedingungen einer Mission kommen in der Praxis relativ häufig vor und sind im Regelfall nicht einer generellen Planung, sondern der persönlichen Initiative einzelner Kommandanten zuzuschreiben. Diese sind herausgefordert, Entscheidungen in einen Kontext mit den jeweiligen Mandaten der Mission, den *Standing Operating Procedures* (SOPs) sowie verschiedenen nationalen und internationalen Vorgaben zu bringen.

Einzelpersonen die Beurteilung sozioökonomischer Faktoren zu überlassen,

birgt die Gefahr von gewohnheitsbedingten Bevorzungen einzelner Marktteilnehmer. Bestehende Verträge werden kaum angepasst oder gekündigt, da zuständiges Einsatzpersonal selten den Anreiz verspürt, im Laufe einer Rotation bestehende Strukturen zu verändern. Eine Rolle spielt dabei sicherlich – wie bereits beim Aspekt der Mieten – die Tatsache, dass mit jedem neuen Vertragspartner im Einsatzraum neuer bürokratischer Aufwand betrieben werden muss (Sicherheitsüberprüfungen, Prüfung auf Zuverlässigkeit und Qualität der Ware, Vertragsgestaltung, etc.).²⁹ Festgefahrene Beschaffungsstrukturen sind damit vorprogrammiert und verhindern flexible Anpassungen an Marktentwicklungen.

Wirtschaftlichkeit – Sparsamkeit – Zweckmäßigkeit als Handlungsmaximen

Die logistische Einsatzunterstützung ist in ihrem Handeln an gewisse Vorgaben gebunden. Neben den allgemeinen Zielsetzungen der militärischen Logistik, wie das richtige Gut zur rechten Zeit in der erforderlichen Qualität und Menge bereitzustellen, sind dabei insbesondere die haushaltsrechtlichen Grundsätze Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit zu beachten.* Lokal beschafft wird demnach erst dann, wenn damit Ressourcen eingespart werden können, um budgetären Beschränkungen gerecht zu werden. Dabei muss auch auf das Verhältnis von kämpfender/patrouillierender Truppe und Unterstützungselementen Rücksicht genommen werden.*

Außerdem sind Logistiker einer CRO sehr oft mit gewissen Rahmenbedingungen im Einsatzraum konfrontiert, die ihre Handlungsfreiheiten in einer solchen Weise einschränken, dass nicht alle Güter selbst beschafft werden können/müssen. Besonders im multinationalen Kontext kann es vorkommen, dass der Zugang zu gewissen Versorgungsgütern von verschiedenen internationalen Kontingenten geteilt wird, um Doppelgleisigkeiten zu vermeiden und damit Ressourcen einzusparen. Ein Beispiel dafür stammt aus

²⁹ Diese Aufwendungen stellen im mikroökonomischen Sinn Kosten dar, die eine flexible Reaktion auf Marktereignisse teuer und daher unwahrscheinlich machen. Vgl. Varian: Grundzüge der Mikroökonomik, S. 1ff.

der österreichischen Beteiligung an EUFOR Tchad/RCA (2008/2009), in der die Versorgung mit Treibstoff multinational bereitgestellt wurde und österreichische Logistikeinheiten keinen direkten Einfluss auf die Beschaffung desselben hatten.* Beispiele wie dieses veranschaulichen zudem die Aktualität, Ideen zur Berücksichtigung sozioökonomischer Effekte im Einsatz anzuwenden. In Österreich erworbenes Wissen um den Faktor der Ökonomie kann demnach aufgrund vorgegebener Rahmenbedingungen nicht immer in die Einsatzpraxis einfließen – ein Problem, das sich meist aus dem Spannungsverhältnis von internationaler Truppenführung und nationaler Versorgung ergibt (siehe weiter unten).

Insgesamt ist anzuführen, dass von einem breiten, allgemeinen Bewusstsein des Militärs für die oft massiven sozioökonomischen Auswirkungen lokaler Beschaffung nur bedingt ausgegangen werden kann.

3.1.3 Lokale Anstellung

Problemstellung

Um eine CRO logistisch und administrativ auf die Beine zu stellen bzw. sie am Laufen zu halten, wird mitunter sehr viel Personal benötigt. In der Praxis österreichischer Auslandsengagements hat sich eine Mischform aus drei Methoden etabliert, um Personal zu gewinnen:*

1. Soldaten werden für Versorgungstätigkeiten herangezogen. Strukturell geschieht dies ähnlich wie im militärischen Dienstbetrieb in Österreich.
2. Lokale Arbeitskräfte werden durch Dienstverträge angestellt (*Local Employed Civilians*, LECs). Vertragspartner ist die Republik Österreich.*
3. Dienstleistungsfirmen werden beauftragt. Wie viel bzw. welches Personal diese dabei verwenden, bleibt dabei den Dienstleistern überlassen. Das Militär kümmert sich lediglich um die Vorgaben (die Vertragsinhalte), die Messung des Erfolgs sowie um Fragen der Sicherheit.

Die Praxis, Soldaten zur Administration einer CRO einzusetzen, stellt keine Einmischung in lokale Arbeitsmärkte dar. Anders sieht die Situation in den Fällen der LECs und der privaten Dienstleister aus. Hier werden potenzielle Arbeitskräfte der lokalen Wirtschaft in Anspruch genommen, weshalb eine kritische Auseinandersetzung mit potenziellen negativen Effekten von Vorteil sein kann. Jedenfalls stellen lokale Angestellte auch Multiplikatoren bei der lokalen Meinungsbildung dar.*

Die bisherige Forschung zu diesem Thema bezieht sich hauptsächlich auf die Anstellungspraxis von LECs, wobei zwei Aspekte von besonderer Bedeutung sind: Erstens der sogenannte *Brain Drain* und zweitens vermehrte Abhängigkeitsverhältnisse – beides hervorgerufen durch die Anstellungspraktiken internationaler Organisationen.*

Von einem Brain Drain im Einsatzraum ist die Rede, wenn qualifizierte Arbeitskräfte Jobs bei Organisationen der internationalen Gemeinschaft annehmen, anstatt sich am strukturellen Wiederaufbau „ihres“ Landes zu beteiligen. Lehrer, Ärzte oder Facharbeiter werden der lokalen Wirtschaft entzogen und arbeiten meist unter ihrem Qualifikationsprofil (beispielsweise als Fahrer, Reinigungskräfte oder Sprachmittler). Hauptgründe für den Brain Drain sind einerseits unverhältnismäßig hohe Gehälter bei den angesprochenen Organisationen, andererseits aber auch zu hohe Qualifikationsanforderungen. So sollte z. B. ein Fahrer für eine CRO ein angemessenes Benehmen haben und Fremdsprachenkenntnisse aufweisen.*

Der zweite Aspekt betrifft die Abhängigkeit der angestellten Person, seiner Familie und seines sozialen Umfeldes von der CRO. Ein im Vergleich zum lokalen Lohnniveau überdurchschnittlich hohes Gehalt der CRO ernährt oft mehrere Familien, die somit von der Präsenz einer CRO abhängig werden.³⁰

³⁰ Vgl. Gauster/Maruszcak: Ökonomie: Der unterbewertete Faktor im Krisenmanagement sowie Bichler: Potenzial einer ökonomischen Perspektive auf das IKKM, S. 71f.

Beide Aspekte, sowohl der Brain Drain als auch vermehrte Abhängigkeiten, können massive Auswirkungen auf die wirtschaftliche bzw. sicherheitspolitische Lage haben. Nun stellt sich die Frage nach der Relevanz und dem Umgang mit diesen Aspekten im Rahmen des österreichischen Auslandsengagements.

Wahrnehmung und Ist-Stand in der Einsatzpraxis bei Missionen mit österreichischer Beteiligung

1. Arbeitsplätze bei der internationalen Gemeinschaft im Einsatzraum gelten als gut bezahlt, relativ sicher und prestigeträchtig. Die große Nachfrage nach solchen Jobs ist in den meisten Einsatzräumen offensichtlich, nicht zuletzt, da vielerorts alternative Anstellungsmöglichkeiten fehlen.* Besonders im Bereich der Posten mit niedrigen Qualifikationsanforderungen übersteigt die Nachfrage nach Arbeitsplätzen bei internationalen Organisationen bei weitem das Angebot – was dazu führt, dass auch besser qualifizierte Personen diese Posten besetzen. Das Phänomen des Brain Drain ist unter Einsatzpersonal nicht unbekannt und wird besonders in kumulierter Hinsicht als großes Problem betrachtet. Sehr oft wird der Grund dafür in der Tatsache gesucht, dass lokal angestellte Hilfskräfte (trotz der Absenz eines vergleichbaren lokalen Arbeitsmarktes³¹) unverhältnismäßig hohe Gehälter für ihre Tätigkeiten beziehen. In diesem Zusammenhang existiert auch ein gewisses Bewusstsein, dass diese Gehälter mehrere Personen finanziell stützen, vor allem in deren jeweiligem Familien- und Bekanntenkreis. Dass diesen Personen sehr oft die Anreize genommen werden, selbst wirtschaftlich tätig zu werden, wird ebenfalls erkannt – zumal für viele Menschen in ehemaligen Kriegsökonomien ein bescheidener Lebensunterhalt völlig ausreicht.*³²

³¹ Der Begriff Arbeitsmarkt soll hier als Interaktion von Angebot und Nachfrage nach gewissen Tätigkeiten verstanden werden. In den Wirtschaftswissenschaften wird dieser Begriff weitaus differenzierter aufgefasst und auch kontrovers diskutiert. Vergleiche dazu u. a. Literatur der heterodoxen Ökonomie.

³² Plakativ ist das Beispiel der Satellitenschüssel: Satellitenfernsehen empfangen zu können und die grundlegendsten Lebensbedürfnisse gestillt zu haben, scheint vielen Menschen in

2. Auch die Folgen vermehrter ökonomischer Abhängigkeiten, die durch Missionen geschaffen werden, werden in der Einsatzpraxis erkannt und nach einigen negativen Erfahrungen sehr ernst genommen. Ein Negativbeispiel der Folgen einer Nichtbeachtung des sozio-ökonomischen Faktors und ethnischer Besonderheiten (Verhältnis zwischen Serben und Kosovo-Albanern in Verbindung mit der Bevorzugung privater Firmen mit Vertragsbeziehung zum US-Militär) wurde in diesem Zusammenhang im Einsatzraum von KFOR im Kosovo beobachtet. US-amerikanische Einheiten übernahmen (temporär) ein Camp im Nordkosovo und beendeten in der Folge die bestehenden Arbeitsverhältnisse des dort bereits etablierten zivilen Personals. Dabei folgte das US-Militär seinen eigenen logistischen Vorgaben und installierte sein eigenes Personal entsprechend den Verträgen mit den Vertragspartnern. Die Folge waren Proteste der lokalen Bevölkerung vor der Liegenschaft, das Camp wurde von der örtlichen Wasserversorgung abgeschnitten und die Mission erlitt einen massiven Vertrauensverlust in der lokalen Bevölkerung.*

3. Auch bei größeren Kündigungswellen (etwa bei Umstrukturierungen der Infrastruktur einer CRO oder dem Schließen von internationalen Camps) ist seitens des Militärs behutsam vorzugehen, um Ausschreitungen zu vermeiden. Diesbezügliche Bedenken beziehen sich meist auf mögliche Ausschreitungen und Proteste seitens der Betroffenen, wobei ein gewisses „Einfühlungsvermögen“ in lokale wirtschaftliche Verhältnisse und vor allem Transparenz als wichtigste Vorbeugungsmaßnahmen angesehen werden. Als z. B. im Einsatzraum Bosnien und Herzegowina das Camp Eaglebase aufgelöst wurde, legte die logistische Unterstützung besonderen Wert auf eine frühzeitige Kommunikation, sowohl mit den Betroffenen, als auch mit den lokalen Ortsvorstehern. Durch Weitsicht in der Planung und Rücksichtnahme gegenüber der Bevölkerung konnten so Proteste verhindert und das Camp feierlich – und vor allem friedlich – an die lokale Verwaltung übergeben werden.*

den diversen Einsatzräumen auszureichen.

Da österreichische CRO-Kräfte in der Vergangenheit nur selten in die Situation gekommen sind, in großem Ausmaß Angestellte entlassen zu müssen, wird hier anlassbezogen vorgegangen. Die Beurteilung sozio-ökonomischer Effekte ergibt sich aus den allgemeinen Richtlinien der logistischen Einsatzunterstützung und der Initiative der beteiligten Personen.*

Logistische Koordinationsprobleme als kritische Faktoren der ökonomischen Dimension

Grundsätzlich sind Akteure der internationalen Gemeinschaft dazu angehalten, einheitliche, den UN-, NATO- und EU-Richtlinien entsprechende Gehälter zu bezahlen.* Jedoch stehen der Umsetzung dieses Idealbildes einige Probleme entgegen, die größtenteils in einem Spannungsfeld zwischen internationaler Führung und nationaler Logistik zu suchen sind. Diese Probleme traten bereits im Vorfeld der Operation *Desert Storm* 1991 auf, als die USA vorerst ohne umfassende logistische Vereinbarungen nach Saudi-Arabien verlegten. Die Präsenz amerikanischer Truppen führte dort zu privatwirtschaftlichen Marktdynamiken im Bereich Anmietung von Gerät und Räumlichkeiten und damit zu eklatanten Preissteigerungen. Erst nach Aufbereitung des logistischen Einsatzraumes und Abkommen (etwa über einheitliche Regelungen bei Mieten) normalisierte sich die Situation.³³

Mit Stand 2013 scheinen vergleichbare Herausforderungen für die NATO (und auch NATO-PfP-Staaten) u. a. durch die *Comprehensive Operational Planning Directive* (COPD) zumindest auf konzeptioneller Ebene gelöst zu sein. Die COPD enthält ein neues, auch für die logistische Beurteilung relevantes Verfahren, das die politische, militärische, ökonomische, soziale, infrastrukturelle und die Informations-Dimension in eine systemische Perspektive des Einsatzraumes einbezieht („A Systems Perspective of the Area of Interest“).³⁴

³³ Pagonis, William G.: *Moving Mountains. Lessons in Leadership and Logistics from the Gulf War*. In: Harvard Business School Press, Boston 1992, S. 110.

³⁴ Vgl. NATO Comprehensive Operational Planning Directive COPD Interim V1.0,

In der Praxis zeigt sich ein anderes, von umfassenden Konzepten abgekoppeltes Bild. So entsteht in den österreichischen Missionen am Westbalkan oft der Eindruck eines eigenen Parallelmarktes für Arbeitsplätze bei der internationalen Gemeinschaft. Demnach wären Hilfskräfte einer Mission in der Lage, Preise zu verhandeln und zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Dieser Aspekt wird von Einsatzpersonal sehr oft als Grund für zu hohe Gehälter betrachtet.*

Andere Stimmen führen wiederum an, dass es übertrieben wäre, von einem Konkurrenzmarkt mit Verhandlungsmacht der Arbeitsanbieter zu sprechen: So wird eher beobachtet, dass das Angebot an Arbeitskräften mit niedrigen Qualifikationsanforderungen sehr hoch ist und die Preise durchaus seitens der internationalen Gemeinschaft diktiert werden können;* das Problem zu hoher Gehälter im Einsatzraum wird daher eher auf ein Koordinationsproblem der internationalen Gemeinschaft zurückgeführt. Erfahrungen aus bisherigen Missionen belegen die Schwierigkeit, Gehälter organisationsübergreifend und multilateral zu koordinieren.*³⁵

Trend in der österreichischen Logistik und Anstellungspraxis: Die Einbindung privater Dienstleister

Der zunehmende Kostendruck auf die logistische Unterstützung sowie die Reduzierung vieler Streitkräfte führte in den vergangenen Jahren dazu, Dienstleistungsunternehmen aus der Privatwirtschaft für logistische Maßnahmen heranzuziehen. Sie betreiben Camps, kümmern sich um die Lebensmittelversorgung der Soldaten und stellen Personal ein. Heute ist es in den meisten Einsatzräumen Standard, die Dienste von privaten Firmen in Anspruch zu nehmen, um die Infrastruktur eines Camps sicherzustellen.*³⁶ Dazu existiert bereits ein ausgeprägter Markt an konkurrierenden privaten

Abschnitt 3-11.

³⁵ Mit zunehmender Nutzung ziviler Vertragsfirmen wird dieses Problem gravierender.

³⁶ Einzige Ausnahme im Rahmen des österreichischen Auslandsengagements waren die Tätigkeiten rund um den Betrieb des Camp Casablanca in Suva Reka/Kosovo 1999-2012.

Dienstleistern. Beispiele dafür sind der US-amerikanische Universaldienstleister *Kellogg Brown & Root*, *Inchcape Shipping Services*, *Supreme Group* oder *MI-Logistics*. Immer häufiger werden zur Unterstützung der Einzelstaaten internationale Contracting Agencies wie die NATO Support Agency (NSPA) tätig. Auch Österreich hatte im Rahmen der logistischen Vorbereitung der Europäischen Battle Group im Jahr 2012 eine Vereinbarung mit der NSPA hinsichtlich *Contractor Support to Operations* getroffen.* Meistens werden die von diesen Firmen erbrachten Dienstleistungen von mehreren Nationen gleichzeitig beansprucht, im Falle eines internationalen Kontingentswechsels werden Verträge in der Regel an das nachfolgende Kontingent übergeben.*³⁷

Warum sich das österreichische Bundesheer bei seinen Auslandsmissionen privater Dienstleister bedient, liegt einerseits an dem (bereits erwähnten) Zwang, mit begrenzten Ressourcen maximale Leistung zu erzielen,* andererseits aber auch am Aspekt der Vereinfachung von logistischen Abläufen. Kleine Streitkräfte wie das ÖBH verfügen zwar über das Know-How, umfassende logistische Leistungen zu erbringen, es fehlt jedoch an Mitteln, um diese Leistungen so zu erbringen wie größere Staaten; daher ist es auf Auslagerungen angewiesen. So würde die Bereitstellung der kompletten Infrastruktur eines großen Camps die Kapazitäten des österreichischen Bundesheeres zu sehr auslasten. Je kleiner die Streitkraft, desto höher scheint der Zwang, multinationale Kooperationen einzugehen oder zivile Dienstleister einzubinden bzw. Aufgaben auszulagern.*

Letztendlich zeigt sich am Beispiel lokaler Anstellungspolitik das (militärische) Dilemma von Effektivität versus Effizienz. In der ersten Phase (z. B. beim Mali-Einsatz 2013) eines Einsatzes steht die militärische Effektivität im Vordergrund, in der lokale Anstellungspolitik subsidiär zu militärischen Kernaufgaben – Kampf, Schaffung von Sicherheit, Unterstützung lo-

³⁷ Z. B. Übernahme der Verträge von *Inchcape Shipping Services* und *MI-Logistics* von schwedischen Truppen im Camp Eaglebase in Bosnien und Herzegowina.

kaler Streitkräfte etc. – sind. Auch in Afghanistan war in der ersten Phase des ISAF-Einsatzes keine Zeit für die Beurteilung des sozio-ökonomischen Umfeldes. Erst in weiteren Phasen (siehe Peacebuilding-Spektrum im Kapitel 1) ist eine Konzentration auf verstärkte Effizienz (durch Auslagerung von Dienstleistungen, Feststellung des bisherigen ökonomischen Fußabdrucks und davon abgeleitete zivile und militärische Maßnahmen etc.) möglich bzw. machbar, wie es v. a. im Kosovo praktiziert wurde.

3.1.4 Verwendung von Gehältern im Einsatzraum

Problemstellung und aktueller Stand

Österreichische Soldaten werden während eines Auslandseinsatzes im internationalen Vergleich sehr gut entlohnt und haben meistens (je nach Bedrohungsstufe) die Möglichkeit, vor Ort Einkäufe zu tätigen. Geschäfte mit den als reich eingestuften Österreichern zu machen, wird daher von vielen lokalen Wirtschaftstreibenden bewusst angestrebt. Dies geht oft soweit, dass Warenangebote gezielt auf diese Zielgruppe abgestimmt werden. In der Praxis wird sehr oft beobachtet, dass sich im Einzugsbereich militärischer Liegenschaften Ansammlungen von Verkaufsständen etablieren, in denen Soldaten verschiedenste Güter erwerben können. Die Bandbreite gehandelter Güter reicht von Textilien, CDs, DVDs, Elektrogeräten bis hin zu Haushaltsartikel und Souvenirs. Internationale Soldaten erweisen sich dabei als äußerst spendabel, was sich unter anderem an Trinkgeldern in den von internationalen Truppen gut frequentierten Restaurantbetrieben beobachten lässt.*

Wie und – vor allem – wo Einsatzpersonal Gehälter ausgeben sollte, wird (und kann) seitens der Kommandanten in der Regel nicht beeinflusst werden. Einschränkungen betreffen lediglich gewisse Lokalitäten, die von Soldaten aus Sicherheitsgründen nicht betreten werden dürfen. Gehälter stehen zur freien Verfügung – eine etwaige Sensibilisierung hinsichtlich der jeweiligen kulturellen Hintergründe und sozioökonomischer Auswirkungen lokaler Ausgaben des Missionspersonals wurde im Zuge der Recherchen zu dieser Arbeit

nicht bestätigt. Das Anordnen von freien Tagen oder Urlauben paritätisch in den verschiedenen Regionen des Einsatzraumes zur Steuerung wirtschaftlicher Effekte erscheint nicht sinnvoll und auch nicht wirksam zu sein.*

Verteilungsaspekte

Beinahe alle Einsatzräume, in denen das österreichische Bundesheer mit Soldaten einen Teil zum Friedensprozess beiträgt, sind durch Konfliktparteien mit ethnisch und geografisch abgegrenzten Bevölkerungen gekennzeichnet. Für Angehörige einer neutral auftretenden CRO ist es dabei von besonderer Bedeutung, keine Partei etwa durch übermäßige Ausgaben zu bevorzugen. Der einzelne Soldat, der in einem Geschäft einkauft, ist das Aushängeschild der gesamten Streitkraft; besonders in finanziellen Belangen kann es sehr schnell passieren, dass sich eine Bevölkerungsgruppe benachteiligt fühlt und diesen Umstand öffentlich und medienwirksam anprangert.

In der Einsatzpraxis des österreichischen Bundesheeres sind auch hier wieder die jeweiligen Kommandanten gefordert, wobei deren Einsatz- bzw. Lebenserfahrung von entscheidender Bedeutung zu sein scheint. Der Anspruch an jene, Ausgaben und Beschaffungen in der Region gleichmäßig und damit möglichst gerecht im Hinblick auf die Gesamtbevölkerung zu gestalten, erscheint überzogen.*

Förderung der organisierten Kriminalität?

Jeder Soldat, der einige Zeit im Ausland verbracht hat, kennt das Angebot kopierter Markenwaren an beinahe jeder Straßenecke des Einsatzraumes. Gefälschte Kleidung oder gebrannte Musik-CDs und DVDs werden öffentlich verkauft, was von den (in den meisten Fällen noch schwachen) Behörden offensichtlich toleriert wird. Da solche Artikel um vieles günstiger sind als die Originalprodukte, werden sie von Soldaten gerne gekauft (trotz des Verbotes,

Kopien patentgeschützter Waren nach Österreich zu transportieren).³⁸

Wem die Erlöse aus diesen dubiosen Geschäften zufallen, ist schwierig herauszufinden. Die Möglichkeit, gefälschte Markenware im großen Stil herzustellen und zu vertreiben, wird im Allgemeinen aber der organisierten Kriminalität zugeschrieben. Inwieweit diese Vermutung stimmt, ist nicht Thema dieser Arbeit. Es steht aber außer Frage, dass unüberlegtes Einkaufen im Einsatzraum Gewalt und Korruption fördern kann.

3.1.5 Veräußerung von Missionsmaterial (Exit-Phase)

Mit Abnahme der Kampfhandlungen (Westbalkan-Missionen), bzw. bei der politisch bedingten Einleitung einer Abzugsphase (z. B. bei ISAF in Afghanistan), ziehen CROs nach und nach ihre Kräfte aus dem Einsatzraum zurück und konzentrieren ihre Präsenz üblicherweise in wenigen Camps. Durch diesen Prozess werden Liegenschaften rückorganisiert, darauf befindliches Material (Container, Mobiliar, diverse Gebrauchsgüter, etc.) wird nicht mehr benötigt. Während Liegenschaften im Regelfall geordnet an die lokalen Behörden übergeben werden (müssen),* entsteht bei der Behandlung des restlichen Materials Beurteilungsbedarf.³⁹ So kann unter Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen Material zur Gänze in das Entsendeland zurücktransportiert, teilweise bzw. ganz veräußert oder verschenkt (oder einfach zurückgelassen) werden.* Dabei ist einleuchtend, dass im Falle einer Veräußerung Aspekte der Unparteilichkeit und der Transparenz berücksichtigt werden sollten, um Unmut unter der lokalen Bevölkerung in Grenzen zu halten.

³⁸ Beispiele sind etwa der sogenannte *Arizona-Markt* im Einsatzraum Bosnien und Herzegowina oder die verschiedensten Shops nahe dem KFOR-Hauptquartier in Pristina/Kosovo.

³⁹ Beispiele: Übergabe des Camp Casablanca im Kosovo an UNMIK; Rückgabe des Camp Eaglebase an Bosnien und Herzegowina; Abzug des österreichischen UNDOF-Kontingentes auf den Golan-Höhen.

Die wichtigste Beurteilungsgrundlage, wie im Einsatzraum mit nicht mehr benötigten Gütern zu verfahren ist, stellt deren Restwert dar. Ist der Wert etwa eines Containers niedriger als seine fiktiven Transportkosten nach Österreich, wird er aller Wahrscheinlichkeit nach im Einsatzort verbleiben. Dort wird er verkauft, versteigert oder – wenn keiner dieser Versuche fruchtet – verschenkt. Die damit verbundenen Beurteilungen sind der logistischen Führung überlassen.

Das Paradigma der Wirtschaftlichkeit zieht sich durch beinahe alle logistischen Maßnahmen und ist in der Verpflichtung begründet, mit öffentlichen Mitteln effizient umzugehen. Im Falle von Exit-Maßnahmen (z. B. in Afghanistan) ist die Durchbrechung dieses Paradigmas grundsätzlich nur dann möglich, wenn ein ausgeprägter politischer Wille vorhanden ist: etwa wenn gewisse Güter dem Gastland als Spende angeboten werden.*⁴⁰

Ökonomische Beurteilungsmaßstäbe in einer Exit-Phase anzuwenden wäre ein qualitativer Fortschritt. An dieser Stelle ist aber wichtig zu erwähnen, dass Exit-Strategien, wie sie vom Einsatzpersonal oft gefordert werden,* mangels Notwendigkeit bis dato nicht existieren. Da es in der Vergangenheit nur selten vorgekommen ist, dass österreichische Truppen Camps auflösen mussten/müssen (z. B. Camp Eagle Base in Bosnien und Herzegowina oder Camp Casablanca im Kosovo), wurden diesbezüglich seitens des BMLVS keine allgemein gültigen Richtlinien verfügt. Der Rückzug des ÖBH im Rahmen von UNDOF Mitte 2013 dürfte nichts daran ändern. Bisher wurden Maßnahmen anlassbezogen gesetzt, was in der Vergangenheit auch kein Problem darstellte. Klare, strikte und schnell anwendbare Vorgaben waren bisher nicht erforderlich, da erstens jeder Einsatzraum unterschiedliche

⁴⁰ Beispiel: Nachdem der AFDRU-Einsatz des österreichischen Bundesheeres im Zusammenhang mit der Tsunami-Katastrophe 2004 beendet war, wurde eine Wasseraufbereitungsanlage im Einsatzraum belassen. Zwar wäre es rentabel gewesen, diese zurück nach Österreich zu transportieren; aufgrund einer politischen Entscheidung wurde die Anlage (samt Einschulungsmaßnahmen) dennoch den lokalen Behörden zur weiteren Verwendung überlassen.

Rahmenbedingungen aufweist und zweitens in einer Exit-Phase üblicherweise genug Zeit zum Planen derselben zur Verfügung steht. Eine einschlägige Richtlinie würde allerdings für die handelnden Bediensteten eine dringend erforderliche Bearbeitungssicherheit darstellen.*

3.2 Vermeidbare Berührungspunkte einer Crisis Response Operation mit der Wirtschaft im Einsatzraum

Es gibt sehr viele Ansätze und Ideen, im Rahmen des IKKM ökonomische Strukturen aktiv zu fördern. Der Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Sicherheit (Kapitel 2.1) zeigt, dass auch das Militär daran Interesse haben sollte. Mit vermeidbaren Berührungspunkten ist gemeint, dass sie ein aktives Eingreifen in lokale Wirtschaftsstrukturen darstellen und aus dem militärischen Planungsprozess ausschließbar sind. PRTs zu installieren wird eventuell von politischer Seite verfügt (z. B. die Unterstützung des PRT Kunduz durch das ÖBH in Afghanistan 2005); militärische Planer müssen sich mit dem PRT aber erst nach dem entsprechenden politischen Beschluss beschäftigen. Die logistische Beschaffung von Versorgungsgütern ist dagegen Teil einer ständig laufenden Planungsgrundlage.

Für zivil-militärische Zusammenarbeit gilt Ähnliches: der Kommandant kann entscheiden, wie weit er mit diesem Instrument geht, aber er muss es nicht unbedingt einsetzen. Institutionen zu schaffen bzw. aktiv zu fördern, die mit der Wirtschaft vor Ort kooperieren, fußt in der Einsicht, dass Peacebuilding mit militärischen Mitteln alleine nicht zu bewältigen ist. In einigen CROs wird daher versucht, an zivile Facetten des Peacebuilding anzuknüpfen, um über eine Verbesserung sozioökonomischer Rahmenbedingungen auch eine Verbesserung der Sicherheitslage herbeizuführen. Gut dokumentierte Versuche in diese Richtung gibt es vom britischen und vom US-Militär in den Einsatzräumen Afghanistan und Irak.⁴¹

⁴¹ Vgl. Bichler: Potenzial einer ökonomischen Perspektive auf das IKKM, S. 76.

4 Hindernisse und Optionen für die Umsetzung des Faktors Ökonomie

4.1 Politische Entscheidungsfindung und Mandatierung

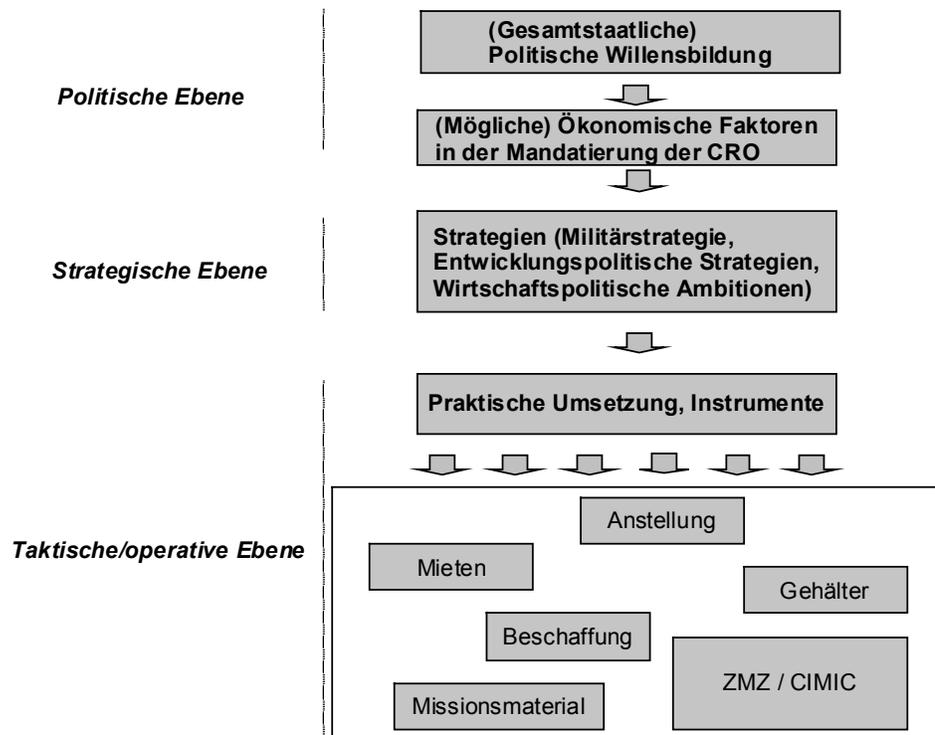
Legitimation

Konkrete Aktionen einer CRO im Einsatzraum müssen politisch und rechtlich legitimiert sein. Basis dieser Legitimation ist im Idealfall ein UN-Mandat mit diversen nationalen Einschränkungen (Caveats). Staatlich motivierte Ausdehnungen von völkerrechtlichen Mandaten sind grundsätzlich nicht zulässig, scheinen in der Praxis aber dennoch vorzukommen. Ein UN-Mandat mit Caveats ist eher das Gegenteil von einem Idealfall, da diese die operationelle Handlungsfähigkeit der Force vor Ort massiv einschränken (u. U. sogar die Akzeptanz als Truppensteller verhindern). Da Mandatstexte politisch konsensfähig sein müssen, wird die Sprache sehr allgemein gehalten. Bestimmte Aufgaben können konkret aus dem Text abgeleitet werden, aber bestimmte operative Maßnahmen (auch im ökonomischen Kontext) im Einsatzraum sind im Sinne des Mandates zu veranlassen.*

Schwierige Entscheidungsfindungsprozesse auf unterschiedlichen Ebenen

Der offizielle Weg, neue kreative Ideen in CROs zu verankern, ist problematisch und zeitintensiv, wie sich aus der folgenden Grafik (Abbildung 3) ersehen lässt. Ökonomische Wirkfaktoren für politische Willensbildung in Missionen sind nicht nur ökonomische Fachexpertise, allgemeine Budgetknappheit von Verteidigungsressorts oder Konkurrenz beteiligter Ressorts und von Akteuren untereinander, sondern auch staatliche, wirtschaftliche und geostrategische Interessen, die sich oftmals vom Mandat einer CRO abkoppeln.

Abbildung 3: Entscheidungsebenen und Wirkfaktoren für die Berücksichtigung des Faktors Ökonomie



Quelle: Bichler/Gauster, IFK

Idealerweise sollten Forschungsergebnisse nach entsprechender Beurteilung bzw. Kommentierung durch die jeweils zuständige Führung in einer nationalen politischen Willensbildung aufgehen (Regierung und beteiligte Ministerien), über diesen Weg auf internationaler Ebene einfließen (etwa bei der Generalversammlung der Vereinten Nationen) und im besten Fall auch im CRO-Mandat ihren Niederschlag finden. Erst auf dieser Basis können von Planern auf unterschiedlichen Führungsebenen Vorgaben generiert werden,

die schließlich für die Aufgabenvollziehung im Rahmen der CRO berücksichtigt werden müssen.

Abgesehen von der Zeit, die bei der Evaluierung, Kommentierung und Verwertung von Forschungsergebnissen verstreicht, besteht die permanente Gefahr, dass potentiell fruchtbare Ansätze aus verschiedenen Gründen in diesem Prozess unberücksichtigt bleiben. Allgemein akzeptierte politische Vorgaben sind mangels gesamtstaatlicher Ansätze oft schwer zu treffen. Differenzierte Ansichten und Meinungen, (posten)politische Querelen und der Kampf um Präsenz in den Medien verhindern, dass innovative Ansätze für CROs in gebührendem Maße berücksichtigt werden. Konstruktive Ideen sind dazu verdammt, politisch attraktiv und medial verkaufbar sein zu müssen, um Gehör zu finden; Öffentlichkeitswirksamkeit scheint wichtiger zu sein als mögliche Effizienzgewinne im Einsatz. Solche Hindernisse bewirken, dass alternative Wege gesucht werden, um Ideen in der Einsatzpraxis zu implementieren – ohne eine explizite politische Willensbildung abzuwarten.

Allgemein gehaltene Mandate und die Distanz der Politik zur Einsatzpraxis

Kreative, praxisorientierte Ansätze werden in der Realität oft politischen Prozessen untergeordnet und bürokratisch verzögert. Dazu kommt das systemimmanente Problem, dass sozioökonomische Aspekte mitunter anspruchsvolle Formulierungen bzw. Abhandlungen erfordern (wie z. B. die Anwendung des Opportunitätskostenprinzips zur Analyse wirtschaftlicher Verflechtungen und Bedürfnisse im Einsatzraum).⁴² Fachliche Expertise kann der politischen und militärischen Führung jedoch nur in vereinfachter Form weitergegeben werden und fließt kaum in Mandate ein, da diese aus politischen Vorbehalten sehr allgemein gehalten sind. So soll beispielsweise verhindert werden, die Politik der Entsendestaaten mit Korruption in Verbindung zu bringen, die je-

⁴² Zum Opportunitätskostenprinzip vgl. Varian: Grundzüge der Mikroökonomik, S. 22 sowie Kapitel 2.1.

doch in Einsatzregionen oft einen strukturellen Faktor darstellt.⁴³

Für operierende Kräfte sorgt diese bewusste Distanz der Politik und des Mandats zu den Geschehnissen vor Ort einerseits für ungenaue rechtliche Rahmenbedingungen, birgt andererseits aber Chancen. In Bezug auf die Berücksichtigung sozioökonomischer Auswirkungen einer CRO bedeutet dies, dass den Akteuren vor Ort einiger Handlungsspielraum gegeben ist, ihre Maßnahmen wirtschaftsverträglich zu gestalten. Limitierende Detailvorgaben seitens der Politik fallen weg – was kreative Ansätze möglich macht. Die Praxis zeigt, dass auf diese Weise das Bewusstsein für ökonomische Faktoren gefördert wird, was in weiterer Folge zur Schaffung spezialisierter Institutionen führen kann.

Das „Gießkannenprinzip“ bei der Entsendung von Missionen

Die Beteiligung des ÖBH an einzelnen Missionen ist eine Frage der nationalen Interessen und strategischen Zielsetzungen Österreichs. Da das österreichische Bundesheer noch nie den Auftrag hatte, eine geschlossene (österreichische) Brigade im gesamten Umfang in den Einsatz zu entsenden und dementsprechend zu versorgen, gibt es diesbezüglich auch kaum Erfahrungswerte bezüglich sozioökonomischer Auswirkungen aus den eigenen Reihen. Zwar arbeiten einzelne österreichische Offiziere an der logistischen Planung und Umsetzung von Auslandsmissionen; es war jedoch im Rahmen des österreichischen Engagements in Auslandsmissionen noch nicht nötig, eine gesamte Mission zu planen.* Dies ist deshalb wichtig zu erwähnen, da

⁴³ So wäre es beispielsweise politisch nicht vertretbar, Schmiergelder in der logistischen Unterstützung einer Mission einzukalkulieren. Die Praxis zeigt jedoch, dass dies in gewissen Einsatzräumen nicht zu verhindern ist, etwa wenn durch ein Unterlassen der (meist ortsüblichen) Praxis des „Schmierens“ die Versorgung der Truppe gefährdet werden könnte. Korruption ist generell ein omnipräsenter Bestandteil von Nachkriegsökonomien. Vgl. dazu insbesondere Schmunk, Michael: *The Neglected Role of Economic Reconstruction in Post-Conflict Societies and Failed States: Strategies, Actors and Instruments*. In: Feichtinger/Gauster/Tanner: *Economic Impacts of Crisis Response Operations*, S. 135ff.

auf militärstrategischer Ebene des Entsendestaates die (geplante) Berücksichtigung sozioökonomischer Effekte auf das Gastland auf Ebene der Brigade erstmals in die Befehlskette einfließen müsste.* Nun ist Österreich sehr engagiert in der Beteiligung an Auslandsmissionen, jedoch wirkt die Entsendung von Soldaten wie nach dem Gießkannenprinzip: Anstatt kompakt in einem Einsatzraum etwa mit einer Brigade aufzutreten, werden viele verschiedene Kontingente mit österreichischen Soldaten lediglich „aufgefüllt“. Dieser Umstand hatte zur Folge, dass Logistikeinheiten des ÖBH kaum in die Lage versetzt wurden, alternative Ansätze zur Berücksichtigung und Förderung ökonomischer Aspekte zu praktizieren.*

4.1.1 Wirtschaftliche Kooperationen mit dem Entsendeland

Die oben angeführten *vermeidbaren* Berührungspunkte setzen den politischen Willen voraus, die Wirtschaft im Einsatzraum aktiv zu fördern. Ein Ansatz wäre dabei, Kooperationen mit Firmen des Entsendelandes anzustreben, um über (Direkt-)Investitionen zum strukturellen Wiederaufbau der jeweiligen Nachkriegsökonomie beizutragen. Die Tatsache, dass dies in größerem Maßstab nur über die Durchsetzung nationaler Wirtschaftsinteressen vor Ort geschehen kann, macht diese Ideen allerdings zu einem politisch heiklen Thema.⁴⁴ Österreichische wirtschaftsstrategische Interessen werden daher kaum kommuniziert – weshalb unter anderem auch keine seriösen Aussagen über die wirtschaftliche Relevanz einer CRO getätigt werden können.

Aufgrund unterschiedlicher Ansichten in und zwischen den jeweils zuständigen Ministerien gibt es keine Strategien, die wirtschafts-, außen- und ver-

⁴⁴ Ein Beispiel dazu wäre der Rücktritt des deutschen Bundespräsidenten Horst Köhler im Jahr 2010, nachdem ihm vorgeworfen worden war, einen grundgesetzwidrigen Einsatz der Bundeswehr zur Sicherung von Wirtschaftsinteressen in Afghanistan zu befürworten. Vgl. Deutscher Bundespräsident Köhler tritt zurück (31.5.2010). <<http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/570206/Deutscher-Bundespraesident-Koehler-tritt-zurueck>>, abgerufen am 3.7.2012.

teidigungspolitische Interessen vereinen – weshalb CROs die grundsätzliche politische Legitimation fehlt, Wirtschaftskooperationen herzustellen.* Dies hat zur Folge, dass keine diesbezüglichen (institutionalisierten) Ansätze im österreichischen CRO-Engagement zu finden sind und dass vereinzelte Kooperationen einfach „passieren“.* Oft entstehen bilaterale Abkommen zwischen dem Entsendeland und dem Gastland, ohne in einen politstrategischen Kontext eingebunden zu werden. Fragmentierte und unkoordinierte Ansätze ohne klare Ziele sind die Folge.*

CROs wirken in diesem Zusammenhang meist als Plattform, um politische und wirtschaftliche Dialoge und Abkommen in einen gewissen Kontext zu setzen. Die politisch forcierte Institutionalisierung von ökonomischen Instrumenten wie etwa PRTs (als Wegbereiter nationaler Wirtschaftsinteressen) scheinen daher – im Rahmen des bestehenden österreichischen Auslandsengagements – unrealistisch. „Größere Systemänderungen“ im Peacebuilding würden klare politische Leitlinien und eine dementsprechende strategische Ausrichtung erfordern. Da beides schwierig zu erreichen ist, können alternative Ideen im Rahmen des Peacebuilding meist nur ansatzweise in die Praxis umgesetzt werden.

Das Herstellen von Wirtschaftskooperationen ist auch nicht das erklärte Ziel von CROs. Diese können (und sollten) dafür lediglich als sinnvoll ausgenutzte Plattformen dienen (siehe auch Kapitel 4.5.3). Die Frage ist dabei aber auch, wie weit Kontingente des ÖBH aus rechtlicher Sicht bei Kooperationen im Einsatzraum gehen dürfen.*

Abhängigkeiten oder wirtschaftliche Entwicklung?

Gezielte wirtschaftliche Interventionen in einer Konfliktregion können Arbeitsplätze und Einkünfte für die lokale Bevölkerung schaffen, in kumulierter Hinsicht aber auch negative Effekte hervorrufen. Eine gängige Methode in diesem Kontext ist es, einer Region Güter zur Verfügung zu stellen, um über Finanzierungen und/oder Wartungsverträge Abhängigkeitsverhältnisse

zu schaffen.* Die Frage ist nun, ob diese Methoden im Rahmen des IKKM gerechtfertigt sind. Viele Interventionen der internationalen Gemeinschaft dienen offensichtlich auch dem Zweck, wirtschaftlichen Einfluss zu gewinnen und Absatzmärkte für heimische Produkte zu schaffen. Chinesische Straßenbauprojekte in Afrika, schwedische und finnische Interessen am Erdkabelbau (Telekommunikation) in Afghanistan* oder die Präsenz österreichischer Banken am Westbalkan stellen solche wirtschaftliche Interventionen in Krisenregionen dar.⁴⁵

Für Entsendestaaten wäre es mit relativ wenig Aufwand verbunden, ihre Produkte in den Einsatzräumen zu etablieren. Ein Beispiel: Österreichische CRO-Kräfte könnten der lokalen Bevölkerung (kostenlos) Gerätschaften samt Schulungen zur Verfügung stellen, um z. B. Heereskraftfahrzeuge warten zu können. Dadurch würden über Nachbeschaffungen und Ersatzteile wirtschaftliche Verbindungen entstehen. Der Vorteil für Österreich läge in der Möglichkeit, Produkte in das Gastland zu exportieren. Das Gastland selbst profitiert von dem erworbenen Wissen und der importierten Technik und bekommt damit die Möglichkeit, nach Abzug der Truppen weitere Aufträge aus Österreich oder anderen Staaten zu erhalten.*

Ein Fokus Österreichs liegt unverändert am Westbalkan, wo die wirtschaftliche Entwicklung nach wie vor stockt.⁴⁶ Daher wäre es durchaus vorstellbar, österreichische Produkte aktiv im Einsatzraum zu vertreiben und wirtschaftliche Effekte zu messen (etwa in der Form geschaffener Arbeitsplätze in Österreich). Mögliche positive Effekte wären vermehrte wirtschaftliche Kooperationen einerseits und Truppenschutz durch Netzwerke und vertrauensbildende Maßnahmen andererseits.*

⁴⁵ Dass solche Handelsbeziehungen beiderseitigen Nutzen hervorrufen können, belegen empirische Untersuchungen der Außenwirtschaftstheorie. Die Analyse von Hegemonialbeziehungen soll jedoch an dieser Stelle vernachlässigt werden. Vgl. dazu Krugman, Paul R./Obstfeld, Maurice/Melitz, Marc J.: International Economics, Pearson-Verlag, Boston 2012, S. 10ff.

⁴⁶ Vgl. Das wirtschaftliche Aufholen des Westbalkans stockt. In: NZZ, 20.7.2012.

4.2 Logistische Einsatzplanung und militärstrategische Aspekte

Seitens der Einsatzplanung des österreichischen Bundesheeres gibt es keine direkten Ambitionen, durch logistische Maßnahmen die lokale Wirtschaft gezielt zu fördern, da im Vordergrund die Sicherstellung der logistischen Unterstützung der Truppe im Einsatzraum steht. Ein Aspekt, der aber sehr wohl in der (internationalen) Einsatzplanung berücksichtigt wird, betrifft die Verursachung negativer Effekte logistischer Unterstützungsmaßnahmen einer CRO im Einsatzraum. Es wird im ÖBH klar erkannt, dass die Logistik einer CRO massiv auf die lokale Infrastruktur wirkt und zu negativen Konsequenzen für die lokale Zivilbevölkerung führen kann (Nahrungsmittelengpässe, Inflation etc.). Konzepte der logistischen Einsatzplanung, die davon betroffen wären, sind der *Host Nation Support* (HNS), das *Contracting* und die sogenannten „grünen Fähigkeiten“ der Logistik.*

Host Nation Support, Contracting und „Grüne Fähigkeiten“ der Logistik

1. Das Konzept des HNS zielt darauf ab, wirtschaftliche Kapazitäten des Gastlandes (aus Sicht der Logistik) auszumachen, um während des Einsatzes zivile Strukturen nutzen zu können. Ziel ist es, die Truppenstationierung im Sinne der Durchhaltefähigkeit zu vereinfachen und den Aufwand an logistischen Kräften und Material zu reduzieren. Die dafür erforderliche Basis bilden bi- und/oder multilaterale Vereinbarungen zwischen intervenierenden Kräften und dem Gastland. Der (sehr komplexe) Bereich HNS berücksichtigt unter anderem auch mögliche negative Effekte auf die lokale Wirtschaft und reagiert darauf im Rahmen der Beurteilung logistischer Maßnahmen. Sowohl in der Ausbildung in Österreich als auch bei diversen Logistikkonferenzen im Einsatzraum wird Fachpersonal auf ökonomische Faktoren sensibilisiert.
2. Unter dem Begriff des *Contracting* wird die kommerzielle Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen zur Unterstützung der Truppen verstanden. Hier wird versucht, über Vertragsabschlüsse die Einsatzlogistik

effizienter bzw. effektiver zu gestalten. Contracting gewann in der logistischen Planung und Durchführung zunehmend an Bedeutung, was vor allem auf die Tendenz zurückzuführen ist, in vielen Bereichen einer CRO private Dienstleister einzusetzen (die unter Vertrag genommen werden müssen). In der Diskussion um mögliche ökonomische Effekte ist der Bereich des Contracting von besonderer Wichtigkeit. Der Contractor ist jene Person, die anhand gewisser Beurteilungsparameter Verträge unterschreibt und damit die Beschaffung, Anmietung und Anstellung umsetzt. Seitens der militärischen Planung wird darauf geachtet, dass in diesen Beurteilungsparametern auch sozioökonomische Auswirkungen von Vertragsabschlüssen bedacht werden. Internationale Richtlinien geben klar vor, etwa auf zivile Infrastruktur und die Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung Rücksicht zu nehmen.⁴⁷ Obwohl das ÖBH – stärker als Streitkräfte anderer Nationen – diese Richtlinien als Vorlage für die eigene Logistik berücksichtigt, herrscht die Auffassung vor, dass der Contracting-Bereich noch nicht optimal genutzt wird und sozioökonomische Aspekte gerade in diesem Bereich oft vernachlässigt werden.* Einer der Gründe dafür ist in der Komplexität eines transparenten Supply-Chain-Managements (siehe Grafik weiter unten) zu finden. Die Schwergewichte bei der Beurteilung logistischer Maßnahmen liegen auf der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und der Zweckmäßigkeit;* Contractors werden danach beurteilt, ob sie im Lichte dieser Schwergewichte ihren Auftrag erfüllen. Die Berücksichtigung sozioökonomischer Faktoren vor Ort wird in diesem Bereich strukturell sehr oft vernachlässigt.*

3. „Grüne Fähigkeiten“ der Logistik sind all jene logistischen Maßnahmen/Fähigkeiten, die das österreichische Bundesheer ohne Abstützung auf internationale bzw. zivile Akteure erledigen kann. Beispiele für „grüne Fähigkeiten“ sind etwa der Transport von Gütern mit Militärfahrzeugen in den Einsatzraum oder der Betrieb einer Küche in einem

⁴⁷ Vgl. ausgewählte Dokumente des EU Military Staff.

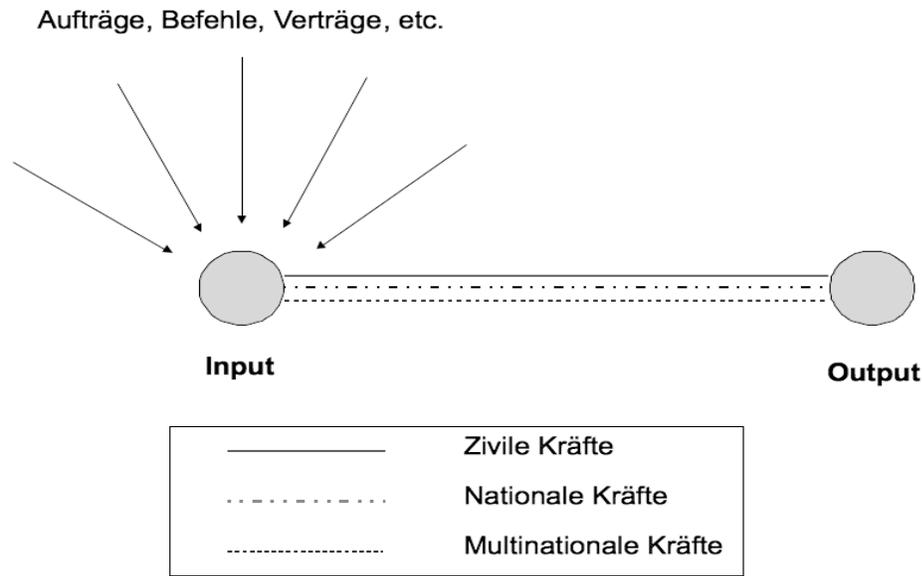
Camp durch Soldaten. Auch hier werden die Handlungsparadigmen der logistischen Einsatzunterstützung (Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit) als zentral erachtet. Es gilt, mit knappen Ressourcen einen Bedarf zu decken, auf sozioökonomische Faktoren wird in der Praxis kaum Rücksicht genommen.*

4.2.1 Supply-Chain, Contractors und private Dienstleister

Um die Versorgung im Einsatz sicherzustellen, wird seitens der logistischen Einsatzplanung und -führung eine Supply-Chain installiert, an der im Regelfall drei Akteure teilhaben können: multinationale Kräfte, nationale Kräfte und zivile Akteure in der Form von privaten Dienstleistern oder LECs. Die Koordination dieser Supply-Chain erfordert Kontrollmechanismen an gewissen Knotenpunkten und eine transparente Dokumentation und Kommunikation. Richtlinien für die Etablierung und die ungestörte Einhaltung der Supply-Chain, deren Umsetzung den beteiligten nationalen Einheiten obliegt, kommen von Seiten der (meist multinationalen) Brigade.*

Der administrative Fokus des Supply-Chain-Managements liegt auf der Kontrolle der jeweiligen Knotenpunkte (Input/Output, siehe Abbildung 4). Dies ist deshalb relevant, da lokale, sozioökonomische Einflüsse auf Entscheidungen zurückzuführen sind, die zwischen den mit Input-Output messbaren Knotenpunkten getroffen werden.

Abbildung 4: Ausschnitt aus dem Modell einer „Supply Chain“



Quelle: Bichler/Gauster, IFK

Zur Veranschaulichung der Grafik soll folgendes Beispiel dienen: Benötigt eine CRO ein Camp, kann sie einen privaten Dienstleister in Anspruch nehmen, um die betreffende Infrastruktur bereitzustellen. Der Input wäre dabei der Werkvertrag mit dieser Firma; der Output lässt sich an der Qualität der erbrachten Leistung messen. Was dazwischen geschieht, d. h. wie und wo diese lokale Firma beispielsweise Nahrungsmittel besorgt, befindet sich zwischen den Knotenpunkten der obigen Grafik und ist seitens des Werkvertragspartners Militär bzw. der Republik Österreich nur schwer zu erfassen. Die Berücksichtigung sozioökonomischer Effekte ist in diesem Falle der beauftragten Firma überlassen und kann nur am nächsten Knotenpunkt gemessen und gegebenenfalls angepasst werden. Ähnlich verhält es sich mit dem Contracting: Negative Auswirkungen von Vertragsabschlüssen auf die lokale Wirtschaft können für den Logistiker erst sichtbar werden, wenn sie

in der Praxis auftreten (d. h. wenn es zu spät ist oder nur mehr schwer zu korrigieren sind).

Daraus ergibt sich die wichtige Ableitung, dass sich das Militär durch das Outsourcing logistischer Tätigkeiten an zivile Vertragsfirmen auch die Möglichkeit erschwert, Effekte auf das sozioökonomische Umfeld zu steuern. Obwohl anzunehmen ist, dass privatwirtschaftlich organisierte Dienstleister unter dem Gesichtspunkt der marktwirtschaftlichen Effizienz auf den lokalen Märkten agieren werden,⁴⁸ ist keinesfalls sicher, dass sie ähnlich sensibel mit den lokalen Märkten in Berührung treten werden, wie dies die österreichischen Truppen im Tschad (Beispiel Guereda, siehe Einleitung) taten.

Transparenz in der Supply-Chain sollte daher oberste Priorität genießen; insbesondere auch zwischen den Knotenpunkten des dargestellten Modells. Sozioökonomische Effekte in der Einsatzlogistik (auch von privaten Dienstleistern!) zu berücksichtigen und die Einziehung von Zwischenkontrollen könnte die Supply-Chain transparenter machen und der Logistik die Kontrolle darüber erleichtern.*

4.3 Problemfelder in der Einsatzpraxis

4.3.1 Schwierige Umsetzung theoretischer Grundlagen in die Einsatzpraxis

Richtlinien der EU und der NATO aus dem Bereich der Logistik liefern der Berücksichtigung sozioökonomischer Aspekte im Einsatzraum gewisse Vorgaben.⁴⁹ Sofern diese Richtlinien eingehalten werden, können logistische

⁴⁸ Da zivile Vertragsfirmen in Konkurrenz zu anderen Firmen stehen, ist davon auszugehen, dass sie nach dem Gewinnmaximierungsprinzip auf den lokalen Märkten vorgehen. Die Gefahr, durch überhöhte Löhne oder durch übertrieben hohe Preise für bestimmte Güter die lokalen Lohn-Preis-Strukturen zu stören, ist damit kaum gegeben. Firmen können jedoch mit ihren Beschaffungsvorgängen Gewaltunternehmer und Korruption fördern.

⁴⁹ Vgl. ausgewählte Papiere des EU Military Staff.

Maßnahmen ohne Bedarf an zusätzlichen Ressourcen für die lokale Wirtschaft verträglich gestaltet werden. Als essentiell werden dabei die Transparenz in der Supply-Chain sowie nationale und internationale Koordination erachtet.*

Und genau in diesen Punkten liegt die Crux: theoretisch sind alle Ebenen und Akteure eines logistischen Führungsprozesses geregelt; der Grund, warum in vielen Einsatzräumen dennoch negative Effekte die zivilen Strukturen belasten, liegt meistens an der Durchführung. Dies hat mehrere Gründe:

Spannungsfeld zwischen nationaler Logistik und internationaler Führung

1. Militärische CROs sind zu einem Großteil Missionen mit internationaler Beteiligung, in der die Truppensteller abwechselnd die Rolle der Lead-Nation übernehmen. Durch eine Übertragung von Befehlsgewalt (*Transfer of Authority*) werden verschiedene nationale Truppenteile unter ein einheitliches Kommando gestellt, was die Einheit der Führung gewährleisten soll. Diese operativen Kräfte sind gemäß ihrer Befehlsstruktur der internationalen Gemeinschaft gegenüber rechenschaftspflichtig.
2. Etwas anders sieht die Lage auf der Ebene der logistischen Einsatzunterstützung aus. International geführte Einheiten werden national versorgt, was gewisse Spannungen und Doppelgleisigkeiten verursachen kann. Unterschiedliche nationale Zugänge* erschweren ein koordiniertes Vorgehen in logistischen Belangen, etwa bei der Anstellung und Bezahlung lokaler Angestellter. So gibt es zwar internationale Regelungen darüber, wie viel beispielsweise eine Reinigungskraft in einer Mission verdienen sollte. Dennoch kommt es in der Praxis vor, dass einzelne Nationen viel mehr als diesen Betrag bezahlen, da der Aufschlag als staatliche Entwicklungshilfe angerechnet werden kann. Verstimmungen in multinational geführten CROs sind vorprogrammiert und betreffen (schlechter bezahlte) lokale Mitarbeiter als auch (militärisches) Logistikfachpersonal* sowie kontrahierte NGOs.

3. Ein weiteres Problem im Spannungsfeld von internationaler Führung und nationaler Logistik betrifft die Versuche, über gelenkte logistische Maßnahmen bewusst und aktiv die lokale Wirtschaft zu fördern. Da jede Nation versucht, auf ihre eigene Art und Weise die Versorgung ihrer Kontingente sicher zu stellen, liegt es in der Natur der Sache, dass diese nicht von einem internationalen Führungsprozess erfasst und gelenkt werden können. Die Förderung lokaler Beschaffung, einheitliche Gehälter von LECs oder die gesteuerte Verwendung von Gehältern zur Beeinflussung des lokalen ökonomischen Umfeldes kann seitens der multinationalen Brigade koordiniert, aber nicht eingefordert werden.* Abmachungen und Richtlinien basieren lediglich auf der Koordinationsbereitschaft der Missionsteilnehmer und sind nicht bindend. Akkordierte, umfassende Strategien im Kontext Statebuilding erweisen sich aufgrund vieler unterschiedlicher Zugänge und Ansichten in den meisten Missionen kaum als umsetzbar bzw. praktikabel (z. B. in Afghanistan).

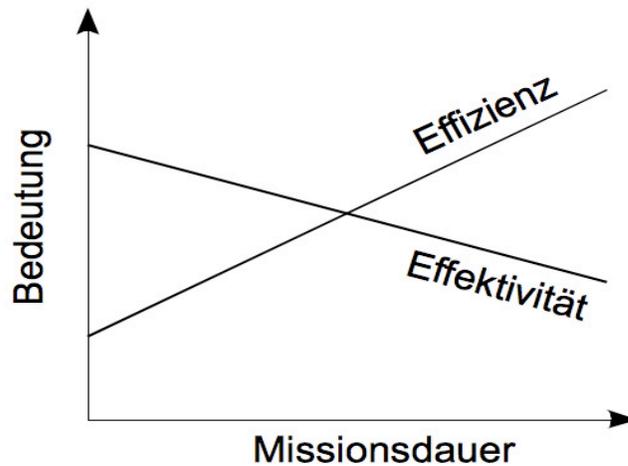
4.3.2 Effektivität und Effizienz – die zeitliche Dimension bei der Berücksichtigung ökonomischer Effekte

1. Ökonomische Faktoren zu beurteilen und im Krisenmanagement zu berücksichtigen, mag für militärisches Einsatzpersonal befremdlich wirken – besteht die Kernkompetenz einer CRO doch darin, durch ihre Möglichkeiten der Gewaltandrohung und -anwendung ein sicheres und stabiles Umfeld zu schaffen bzw. zu erhalten. Kampfhandlungen erfordern schnelle und flexible Entscheidungen, um grundlegendste Gefahren für die Zivilbevölkerung, aber auch für die eigene Truppe auszuschalten. Rücksichtnahme auf die lokale Wirtschaft kann niemals nachteilig sein, ist allerdings kein Gebot der ersten Stunde. Je länger eine Mission im Einsatzraum verweilt, desto mehr scheinen auch sozioökonomische Aspekte an Relevanz zu gewinnen – an dieser Stelle zeigt sich die Relevanz der zeitlichen Dimension in der Berücksichtigung sozioökonomischer Aspekte.

1. Ein großer Mehrwert in der Sichtweise einer zeitlichen Dimension bei der Berücksichtigung ökonomischer Effekte betrifft die Relevanz einer sozioökonomischen Lagebeurteilung im Einsatz. Es wäre sicherlich falsch und würde auf Ablehnung stoßen, Erstkräfte bereits während der Konfrontation mit Kampfhandlungen im Einsatzraum mit der Analyse des ökonomischen Umfeldes zu beauftragen, wenn ein solches noch sehr unklar ist. In einer Phase, in der die militärische Schlagkraft (die *Effektivität*) einer Truppe im Einsatzraum im Vordergrund steht, gilt es, dementsprechende Schwerpunkte zu setzen. Erst wenn der Großteil der Kampfhandlungen beendet ist und militärische Unterstützungselemente vor Ort dauerhaft Fuß fassen können, kann auch dem sozioökonomischen Umfeld mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Je länger eine Mission dauert und je stärker die CRO mit der lokalen Wirtschaft verflochten ist, desto stärker muss dieser Aspekt bedacht werden – die Mission kann (in logistischer Hinsicht) *effizient* werden.*

Diese Einsichten bezeichnen ein Spannungsverhältnis von *Effektivität* zu Beginn einer Mission und der *Effizienz* bei länger andauernden Missionen, was in Abbildung Fünf vereinfacht dargestellt wird: Je länger eine Mission dauert, je mehr Verflechtungen mit der Wirtschaft im Einsatzraum möglich sind, desto stärker steht die Effizienz im Fokus von strategischen und operativen Überlegungen. Operationen wie etwa KFOR im Kosovo, die bisher nicht in größere Kampfhandlungen verwickelt waren, wären demnach bereits so weit vernetzt bzw. aufgestellt, dass im Rahmen der logistischen Einsatzunterstützung die Effizienz in den Vordergrund rücken kann.* Um dies umsetzen zu können, werden umfangreiche Informationen über das sozioökonomische Umfeld im Einsatzraum benötigt. Unter diesem Gesichtspunkt sollten sich daher auch Erstkräfte über die Gestaltung von Folgeoperationen unter dem Aspekt des Faktors Ökonomie Gedanken machen.*

Abbildung 5: Zusammenhang zwischen Missionsdauer, Effektivität und Effizienz einer CRO



Quelle: Bichler/Gauster, IFK

3. Sozioökonomische Faktoren im IKKM im Sinne einer zeitlichen Dimension (siehe Abbildung 5) zu betrachten, hat noch weitere Vorteile. Beispielsweise können dadurch Sachverhalte erklärt werden, die den bisher erörterten Logiken widersprechen. Dazu ein Beispiel: Contractors sehen sich bei der Abwicklung von Mietverträgen dem Druck ausgesetzt, wirtschaftlich zu handeln. Preise sollten moderat sein und das Einsatzbudget nicht unnötig belasten.* Dennoch entsprechen die bezahlten Mieten vielerorts nicht dem lokalen Preisniveau. Um dieses Phänomen zu erklären ist es hilfreich (zusätzlich zu den Dynamiken von Angebot und Nachfrage), das Problem in seiner zeitlichen Dimension zu sehen: Tatsache ist, dass viele Liegenschaften in der Frühphase der Intervention angemietet wurden. Diese Phase ist gekennzeichnet durch Zeitdruck (d. h. wenig Zeit für Aufklärung und Analyse), wirre Marktstrukturen (etwa unklare Eigentumsverhältnisse*) und Kampfhandlungen. Erstkräfte sind darauf angewiesen, unter diesen Umständen Verträge abzuschließen, sodass in vielen Fällen höhere Mieten in Kauf genommen werden. Ist die

„heiße Phase“ vorbei, werden die bereits etablierten Mietverträge einfach übernommen. Der Anreiz, in preislicher Hinsicht Vertragsanpassungen durchzuführen, scheitert dabei oft an dem bekannten Problem, dass die kurzen Einsatzzyklen (Rotationen) dem vor Ort agierenden Personal oft den Ansporn nehmen, Änderungen anzustreben.* Eine Überlegung könnte dahin gehen, eine Klausel einzuführen, wonach die Mieten bei zunehmender Missionsdauer (z.B. nach einem Jahr) für die CRO günstiger werden.

4. Auch die Frage, ob Gehälter für lokale Angestellte zu hoch angesetzt sind, gewinnt mit der Berücksichtigung einer zeitlichen Komponente eine gewisse Dynamik. Es muss bedacht werden, dass es zu Beginn einer Intervention durchaus wünschenswert sein kann, dass ein Gehalt mehrere Familien ernährt.* Selbst das Problem des Brain Drain wird dadurch relativiert: eine unverhältnismäßig hoch bezahlte Anstellung bei der internationalen Gemeinschaft (selbst wenn es sich um Anstellung mit niedrigem Qualifikationsniveau handelt) ist oft die einzige Möglichkeit, Schlüsselpersonal überhaupt im Land zu halten. Dass etwa ein für die CRO als Fahrer tätiger Arzt seine Qualifikation als Arzt verliert, ist wirtschaftlich äußerst problematisch.

4.4 Kommandantenverantwortlichkeit für ökonomische Effekte

An jenen Stellen, wo keine klaren Vorgaben existieren, kommt die Bedeutung von Führungspersönlichkeiten und deren Initiativen zum Vorschein. Ideen zur Effizienzsteigerung im Krisenmanagement sind in Österreich zu einem großen Teil vom Engagement von Einzelpersonen abhängig. Die Berücksichtigung des ökonomischen Faktors im IKKM bildet hier keine Ausnahme. Trotz all der (oben dargelegten) Schwierigkeiten, konstruktive ökonomische Ansätze umzusetzen, kommt es immer wieder zu Lichtblicken in der Praxis. So zeigt einmal mehr das Beispiel Guereda (siehe Einleitung), dass es grundsätzlich möglich ist, auf lokale Lohn-Preis-Strukturen Rücksicht zu nehmen – was in diesem Fall wiederum auf Eigeninitiative des lo-

kal agierenden Personals zurückgeführt werden kann.* Dass die unverhältnismäßig hohe Bezahlung von lokalen Angestellten in Auslandsmissionen Abhängigkeiten verursacht, ist den Vertragspartnern in Österreich sehr wohl bewusst, weshalb etwa Gehaltserhöhungen nur in den notwendigsten Fällen akzeptiert werden. Ausschlaggebend für diese Beurteilung sind erneut das Interesse und die Initiative des handelnden Personals.*

Es ist zu beobachten, dass die Fähigkeiten einiger Kommandanten, sensitiv mit den lokalen Wirtschaftsstrukturen umzugehen, korrelieren in den meisten Fällen mit deren Lebens- bzw. Einsatzerfahrung. Meistens ist es persönliches Interesse, das Kommandanten dazu veranlasst, Strategiepapiere und Mandatspapiere zu lesen und sich mit deren Inhalt auseinanderzusetzen.* Besteht dieses Interesse, werden Befehle auch von deren Inhalten beeinflusst. Fehlt das ökonomische Bewusstsein, wird dieser Faktor auch von den Soldaten nicht beachtet. Diese doch sehr deutliche Konzentration auf die persönliche Initiative Einzelner hat Vorteile wie Nachteile. Ein positiver Aspekt ist zweifelsohne, dass mit jedem an der Materie interessierten Kommandanten Expertise direkt in den Einsatzraum verlagert wird – ein Umstand, der die flexible Berücksichtigung betriebs- und volkswirtschaftlicher Standards ermöglicht. So wirkt ein Befehl an einen Untergebenen, nicht nur einen Händler im Einsatzraum zu engagieren, schneller und zuverlässiger als eine allgemeine Sensibilisierung in der Einsatzvorbereitung. Darüber hinaus können unerfahrene Soldaten direkt im Einsatz durch das Wirken ihrer Kameraden die Relevanz und Konsequenzen gewisser Handlungen besser verstehen.

Trotzdem sind mit der personellen Verankerung von Expertise auch Probleme verknüpft. So können Personalrotationen beträchtliche Unstimmigkeiten in der Operation erzeugen. Längerfristige Projekte, die übliche Rotationen von sechs Monaten überschreiten, werden dadurch von vorn herein unwahrscheinlicher. Die nachhaltige Berücksichtigung des sozioökonomischen Umfeldes und damit verbundene wirtschaftliche Projekte zählen dabei zu den längerfristigen Projekten im Einsatz. Darüber hinaus können durch den

Abgang eines an der Materie interessierten Kommandanten (durch welche Gründe auch immer) wertvolle Informationen restlos verloren gehen. Besonders ein System wie das Militär sollte systematisch darauf achten, diese Informationen und Qualifikationen zu bewahren und weiterzugeben. Aber: je komplexer der Aufgabenbereich, desto schwieriger, aber auch desto notwendiger wird die Institutionalisierung von Expertise. Zentral ist in diesem Zusammenhang die Kommunikation und Dokumentation von Erfahrungswerten,* was in spezialisierten Institutionen besser erfolgen kann (Datenbankmanagement).

4.5 Systemische Verankerung zur Umsetzung

Die Erkenntnis, dass bislang hauptsächlich Einzelpersonen Verbesserungen im Hinblick auf ökonomische Faktoren im IKKM vorantreiben, zeigt, dass seitens des Führungs- und Ausbildungssystems des ÖBH einiges an Potential für Innovationen vorhanden ist. Wie weiter oben erwähnt, existieren auf der theoretischen Ebene konsistente Ansätze zur Berücksichtigung des Faktors Ökonomie im Einsatz. Die Unverbindlichkeit internationaler Kooperation, politisch-bürokratische Schwierigkeiten und nicht zuletzt die Abhängigkeit von der Initiative und der Motivation von Einzelpersonen erschweren jedoch deren Umsetzung. Somit stellt sich die Frage nach der systemischen Basis innerhalb des österreichischen Bundesheeres, um während zukünftiger Missionen sozioökonomische Aspekte berücksichtigen zu können.

Im Sinne der Wirkfähigkeit ist darauf zu achten, nur jene Personen hinsichtlich sozioökonomischer Faktoren zu sensibilisieren, die auch Einfluss auf die jeweiligen Berührungspunkte der CRO zur wirtschaftlichen Dimension haben. Wissen sollte über die Befehlskette vermittelt werden und an Funktion und Fähigkeit angepasst werden.*

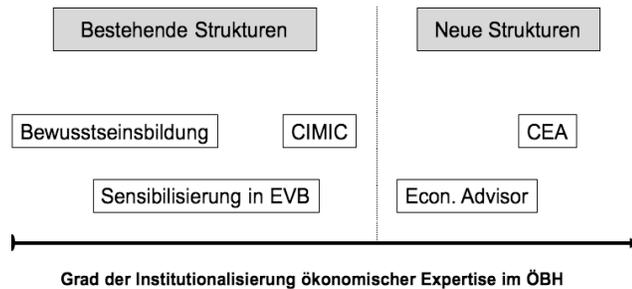
Idealerweise wäre vorhandenes Wissen auf Ebene einer – in der Regel multinationalen – Brigade im Einsatz zu berücksichtigen, was jedoch aufgrund des Force Generation-Prozesses und nationaler Befindlichkeiten sehr her-

ausfordernd ist. In diesem Sinne sollten österreichische Stabsoffiziere, die in einem Brigadestab im Einsatz tätig werden, die Verbindung von lokaler Ökonomie und der CRO im Rahmen ihrer Ausbildung berücksichtigen, um einen substanziellen Beitrag im Rahmen der Stabsarbeit liefern zu können. In der ÖBH-Realität wäre das Thema Ökonomie im Einsatzraum auf nationaler Bataillonsebene angesiedelt. Für Ebenen unter dem Bataillonsstab wird das Thema (in der Einsatzpraxis) zunehmend irrelevant. Von besonderer Wichtigkeit wäre jedoch, Fachpersonal (z. B. CIMIC-Teams) entsprechend zu sensibilisieren, sofern dieses bei seiner Tätigkeit mit der lokalen Wirtschaft in Berührung kommt.*

4.5.1 Mögliche Anknüpfungspunkte im Österreichischen Bundesheer

1. Wie bereits erörtert, kommt der Institutionalisierung sozioökonomischer Expertise eine wesentliche Bedeutung zu. Eine grundsätzliche Frage lautet aber, ob dazu neue Strukturen geschaffen werden sollten oder ob bereits vorhandene Systeme bzw. Strukturen ausreichend sind.* Im Rahmen der Interviews und der Recherche zu der vorliegenden Arbeit haben sich einige mögliche Anknüpfungspunkte im System des österreichischen Bundesheeres ergeben, um der Berücksichtigung des Faktors Ökonomie auch institutionell gerecht zu werden. Abbildung 6 gibt einen Überblick.

Abbildung 6: Systemische Verankerung ökonomischer Expertise



Quelle: Bichler/Gauster, IFK

Im Kontext der Grafik ist zu ersehen, dass wirtschaftliche Verflechtungen der CRO im Einsatzraum in vielen Teilbereichen erfolgen und sehr komplex sind. So sind unter dem Begriff *Einsatzkontraktwesen* (EKW) oder *Contingency Contracting* jene Elemente eines Kontingentes zusammengefasst, die (wirtschaftliche) Vertragsbeziehungen vor Ort im zugewiesenen Ausmaß gestalten können. Verantwortlich ist dafür in der Regel ein *Contracting Officer* mit seinen Mitarbeitern. EKW umfasst sowohl ZMZ bzw. CIMIC als auch logistische Aspekte (z. B. im Bereich Einsatzunterstützung).

2. Da die Einführung neuer Strukturen immer problembehaftet ist, könnte auf der Ebene des ÖBH ein neuer Aufgabenbereich definiert werden, der auf bestehenden Strukturen aufbaut. Die Position eines Economic Advisor bzw. eine Cell for Economic Affairs wäre eher der Ebene Force-HQ zuzuordnen und könnte entsprechende Kennzahlensysteme für die gesamte Force vorgeben. Es könnte dabei der Ansatz gewählt werden, diese Expertise als Sonderelement für internationale Force-HQs national aufzubauen.*
3. Andererseits gibt es im Bereich des nationalen HQ durchaus Experten im Budgetvollzug und in finanztechnischer Hinsicht (Budget und Finan-

ce-Posten bzw. *G8* in der NATO-Diktion). Ein gewisser Bezug des Political Advisor oder auch des Legal Advisor zur Beobachtung und Analyse wirtschaftlicher Entwicklungen ist evident. Dazu kommt, dass zivile Organisationen eher wirtschaftliche Fachexpertise aufweisen (z. B. *das Office of the High Representative, OHR*, oder die EU Delegation im EUFOR-Einsatzraum in Bosnien und Herzegowina) und in weiterer Folge beratend auf die CRO einwirken könnten.*

Sensibilisierung in der Einsatzvorbereitung

Die Einsatzvorbereitung des Auslandseinsatzpersonals würde sich hervorragend dazu eignen, Soldaten, Kommandanten und Fachpersonal gemäß ihrer Aufgabenbereiche einsatzspezifisch auch auf den Faktor Ökonomie zu sensibilisieren.

Die Auslandseinsatzbasis (AusIEBa) des ÖBH spielt eine wichtige Rolle in der Einsatzvorbereitung für bestimmte Missionen, ist jedoch nicht für die Vorbereitung des gesamten Auslandseinsatz-Personals verantwortlich. Es wurden in den letzten Jahren bereits bestimmte ökonomische Ausbildungsinhalte im ÖBH in die regulären militärischen Laufbahnkurse integriert. Dies sollte zumindest für die Fachausbildung der besonders betroffenen Fachbereiche (Einsatzunterstützung und CIMIC) weiter forciert werden.* Durch Vorträge mit praxisnahen Beispielen könnte ebenfalls umfassenderes Bewusstsein für den Faktor Ökonomie geschaffen werden.

Bewusstseinsbildung in der Ausbildung – Verankerung des ökonomischen Faktors in Curricula

Eine Möglichkeit, die Berücksichtigung sozioökonomischer Aspekte dauerhaft im ÖBH zu verankern läge darin, Ausbildungscurricula fachspezifischer Kurse anzupassen. Von enormer Wichtigkeit wäre es dabei, bei gewissen Themen den ausbildenden Einheiten auch die Expertise in Form von Personen (Vortragenden) zur Verfügung zu stellen.* Nur die Kombination von personeller Verankerung und Implementierung in Curricula würde Er-

folg versprechen. Da Kommandanten einsatzvorbereitender Einheiten qualitativen Steigerungen bei Kursen grundsätzlich sehr aufgeschlossen gegenüberstehen,* kann dieser Weg durchaus als realistisch betrachtet werden.

Bereits vorhandenes Wissen über sozioökonomische Effekte in Kursen der AusLEBa weiterzugeben, ist mit dem Problem behaftet, dass es in Konkurrenz zu anderen Ausbildungsinhalten steht. Grundsätzlich herrscht Zeitmangel in der Ausbildung; da der Faktor Ökonomie breit gefächert ist und sehr viele Bereiche des IKKM betrifft, hat es in den meisten Kursen keinen Sinn, die Curricula im Detail darauf anzupassen.* Einsatzerfahrung und Expertise von außen in das Ausbildungssystem einzubinden liegt dennoch im Interesse der Ausbildungsstätten.⁵⁰

4.5.2 Innovative Konzepte

A. Der Economic Advisor

Ein Ansatz, ökonomische Expertise in den Einsatzräumen des österreichischen Bundesheeres zu verankern, besteht in der Schaffung eines „Economic Advisor“.⁵¹ Dieser sollte die Fähigkeit besitzen, Marktprozesse und die Eigenheiten einer Nachkriegsökonomie zu verstehen und CRO-Personal auf die Berührungspunkte mit der lokalen Wirtschaft zu sensibilisieren. Darüber hinaus könnte der Economic Advisor eine Vermittlerrolle zwischen dem Militär und der lokalen Wirtschaft einnehmen, bestehende und neue Verträge auf ihre ökonomischen Auswirkungen hin untersuchen und mit zivilen Behörden und Organisationen in Angelegenheiten des wirtschaftlichen Wiederaufbaus kooperieren. Aufgaben wie die Erstellung von

⁵⁰ Beispiel: Eine etablierte Methode zur Einbindung externer Expertise ist es, erfahrenes Einsatzpersonal aus der Miliz in Kursen der Auslandseinsatzbasis als Ausbildungspersonal zu gewinnen.* Darüber hinaus werden Kooperationen mit anderen Einheiten des ÖBH, aber auch mit zivilen Organisationen wie etwa der *International Organization for Migration* (IOM) angestrebt.

⁵¹ Das Konzept des Economic Advisor wurde im Rahmen von Vorstudien und Diskussionen zur Thematik am IFK entwickelt.

Warenkörben zur verträglicheren und effizienteren Gestaltung von lokalen Beschaffungsmaßnahmen könnten einen wesentlichen Mehrwert für das Militär darstellen.⁵²

Grundsätzlich wären in der theoretischen Konzeption einer logistischen Einsatzstrategie Einheiten vorgesehen, die einige der oben skizzierten Aufgabenbereiche eines Economic Advisor abdecken würden.⁵³ Die Praxis zeigt jedoch, dass dieses Konzept nur schleppend umgesetzt wird; die Gründe dafür sind hauptsächlich im Spannungsfeld von internationaler Führung und nationaler Logistik zu suchen (siehe weiter oben). Ein großer Vorteil im Konzept des Economic Advisor wäre dagegen seine dauerhafte Präsenz im Einsatzraum, weil dadurch die Berücksichtigung des Faktors Ökonomie im Einsatzraum institutionalisiert werden könnte.⁵⁴

Die Idee, eine in wirtschaftlichen Angelegenheiten beratende Funktion im Einsatzraum zu etablieren, wird von Einsatzpersonal generell als positive Entwicklung aufgefasst,* deren Umsetzung wird allerdings als schwierig bezeichnet. Die Position des Economic Advisor stellt sich ebenen- und möglickeitsbezogen dar.* Gründe, die gegen einen potentiellen Economic Advisor sprechen, sind:

1. **„Advisor-Inflation“:** Aufgrund der Zunahme diverser Beraterfunktionen in Friedensmissionen (Legal Advisor, Political Advisor, Gender Field Advisor, Child Protection Advisor usw.) herrscht schon allein auf Grund budgetärer Limitierungen eine gewisse Skepsis, weitere derartige Funktionen in CROs aufzunehmen.* Dazu kommen Überschneidungspunkte (z. B. zwischen Political Advisor und Legal Advisor), die im Sinne einer positiven Kompetenzverteilung jedoch thematisch und pragmatisch zu bereinigen sind. Die entscheidende Frage ist, welchen

⁵² Vgl. Gauster/Maruszczyk: Ökonomie: Der unterbewertete Faktor im Krisenmanagement.

⁵³ Etwa das *Operational Liaison Reconnaissance Team* (OLRT).

⁵⁴ Im internationalen Kontext könnte der Economic Advisor beispielsweise im Rahmen von Newcomer Trainings Vorträge halten und Einsatzpersonal vor Ort beraten.

Status ein Economic Advisor vom Kommandanten erhalten würde. Als Fachberater für quantitative Analysen mit CRO-Relevanz hätte er in enger Kooperation mit IOs, die für wirtschaftliche Angelegenheiten verantwortlich sind, jedenfalls eine sehr relevante Expertise, die es zu nutzen gilt.

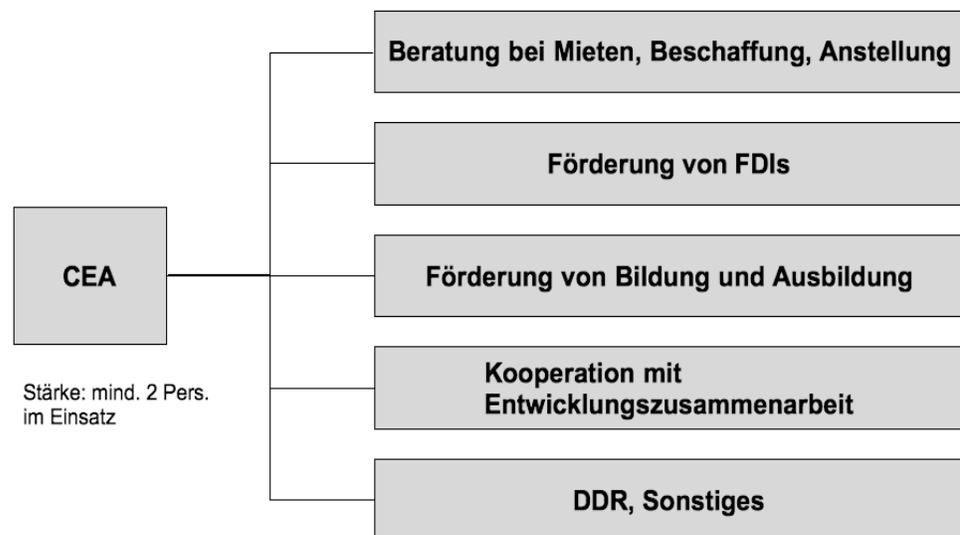
2. **Etablierung einer neuen Funktion:** Einen neuen Posten in einem System zu schaffen, das traditionell von Sparmaßnahmen geplagt ist, stellt sich naturgemäß als schwierig dar.* Sofern mit diesem Posten keine finanzielle Gegenleistung einhergeht, die das Gehalt eines Economic Advisor zumindest neutralisiert, lässt sich diese Idee nur schwer durchsetzen. Um den Weg von der Idee zur Umsetzung gehen zu können, ist zudem politische Unterstützung erforderlich – wobei hier wiederum ein in Zahlen messbarer Mehrwert die besten Argumente liefert. Dazu kommen nationale Partikularinteressen, die nur schwer zu vereinbaren sind. Eine Kernfrage bleibt, auf welcher Ebene ein EA angesiedelt werden soll. Auf der Ebene „nationales Kontingent“ erscheinen bestehende Funktionen wie z. B. ein Contracting Officer ausreichend. Auf der Ebene Mission-HQ hingegen wäre die Implementierung einer derartigen Expertise durchaus sinnvoll. Aus nationaler Sicht wäre ein erster Schritt, eine entsprechende Fähigkeit für diese Ebene aufzubauen, die im Rahmen eines Expertenpools international angeboten werden könnte.*
3. **Mangelnde Expertise:** Ökonomisches Fachwissen ist im österreichischen Bundesheer durchaus vorhanden, es gibt jedoch nur wenige Experten im Ressort. Berater aus dem Ressort zu engagieren erscheint daher schwierig. Hier wäre das Bundesheer auf Kooperationen mit Fachorganisationen (etwa der Wirtschaftskammer oder außenwirtschaftlichen Delegationen) angewiesen.* Dabei könnten Zivilisten in militärische Strukturen problemlos integriert werden, wie dies bei Ärzten, Medizinisch-technischen AssistentInnen oder Seelsorgern bereits praktiziert wird.* In der Praxis könnte ein entsprechend (zusätzlich) ausgebildeter Intendant oder Wirtschaftsoffizier Aufgaben eines Economic Advisor übernehmen, wenn in-

nerhalb der CRO-Verfahren ausreichend Zeit zur Verfügung steht.

B. Cell for Economic Affairs

Im Folgenden wird ein Konzept vorgestellt, das die Umsetzung ökonomischer Expertisen im Rahmen einer CRO in bestimmten Szenarien forcieren könnte. Es handelt sich dabei um eine institutionalisierte Zelle (ähnlich wie CIMIC, aber auf der Ebene Force HQ) mit dem Auftrag, ein ökonomisches Lagebild auf der Basis quantitativer und qualitativer Auswertungen zu erstellen und militärische Berührungspunkte mit der lokalen Wirtschaft zu identifizieren. Die Agenden einer *Cell for Economic Affairs* (CEA) könnten Aufgaben im Einsatzraum und Aufgaben in Österreich umfassen (siehe Abbildung 7) und im G4-Bereich angesiedelt sein.

Abbildung 7: Aufgabenbereiche der Cell for Economic Affairs



Quelle: Bichler/Gauster, IFK

1. Aufgaben der Cell for Economic Affairs IM EINSATZRAUM:

a. Anmietung von Liegenschaften, lokale Beschaffung, lokale Anstellung (operativ-taktische Dimension)

- ⤴ Festlegung eines Kennzahlensystems zur Darstellung der ökonomischen Auswirkungen auf den lokalen Markt im Rahmen der Mandatserfüllung*
- ⤴ Identifikation und Analyse ökonomischer Effekte und beratende Funktion für Kommandanten
- ⤴ Sensibilisierung von CRO-Personal über ökonomische Effekte (beispielsweise durch Newcomer Trainings oder Kommandantenbesprechungen)

b. Förderung von Direktinvestitionen (im Rahmen eines gesamtstaatlichen politischen Ansatzes)

- ⤴ Sammeln von Open-Source-Informationen (möglicherweise in Zusammenarbeit mit LOTs/LMTs, CIMIC-Personal oder NGOs bzw. IOs) und das Führen einer angepassten Lagekarte
- ⤴ Verbindung mit potentiellen Investoren und Bereitstellung von kostensenkender Open-Source-Information

c. Förderung von Bildung und Ausbildung, Kooperation mit der Entwicklungszusammenarbeit (Aufgabe ziviler staatlicher Verantwortungsträger und sonstiger Bildungseinrichtungen)

- ⤴ Identifikation von Qualifikationen, Ausbildung und Wissen von CRO-Personal und die Schaffung des Bewusstseins; Organisation von Kursen und Fortbildungsveranstaltungen für die (interessierte) lokale Bevölkerung
- ⤴ Verbindung mit lokalen Behörden und Akteuren, die sich mit der Ausbildung und Wiederaufbau-Agenden (etwa von Infrastruktur) auseinandersetzen

- ⤴ Unterstützung von Projekten wie *Disarmament, Demobilization und Reintegration* (DDR) von Milizen.

2. Aufgaben der Cell for Economic Affairs IN ÖSTERREICH:

- ⤴ Dokumentation
- ⤴ Unterstützung in Missionsplanung und Vorbereitung
- ⤴ Identifikation von und Verbindungsaufnahme mit potenziellen österreichischen Investoren
- ⤴ Sensibilisierung durch Präsentationen, Seminare und Forschung
- ⤴ Rekrutierung von Personal.

Das Modell einer Cell for Economic Affairs sollte ebenen- und möglichkeitsbezogen näher untersucht werden.*

4.5.3 *Civil-Military Cooperation: Wirtschaftliche Maßnahmen zwischen internationaler Führung und nationalen Interessen*

1. Die Relevanz von Statebuilding-Maßnahmen im IKKM wurde seitens des Bundesheeres zwar erkannt, in der Einsatzpraxis werden sie allerdings vernachlässigt. Ökonomiebezogene Projekte von CROs „passieren einfach“ und folgen nur selten einer militärstrategischen Ausrichtung.* So ist dem Einsatzpersonal des ÖBH durchaus bewusst, dass militärische Einheiten alleine nicht die Fähigkeit besitzen, wirtschaftsfördernde Maßnahmen in die Wege zu leiten.* Engagement in diesem Bereich wird daher zivilen Akteuren im Einsatzraum zugeschrieben. Als militärisches Konzept im ÖBH weist v. a. die zivil-militärische Zusammenarbeit (ZMZ auf nationaler Ebene bzw. CIMIC auf multinationaler Ebene) eine Relevanz für die wirtschaftliche Dimension auf, obwohl ZMZ primär zur Unterstützung des militärischen Auftrages etabliert wurde. Den Rahmen für das Engagement des Militärs und politische Ambitionen im wirtschaftlichen Sinn steckt das „Konzept Zivil-Militärische Zusammenarbeit – Anlage zum Militärstrategischen Konzept“ ab.* Ein Auftrag von CIMIC als militärisches Instrument bzw. Konzept ist es u. a., Ko-

operationen zwischen militärischen und zivilen Akteuren wie lokalen Behörden, IOs und NGOs zu etablieren und zu erhalten. Motivationen dafür sind einerseits die Gewährleistung der *Force Protection*, um über vertrauensbildende bzw. wirtschaftliche Maßnahmen (z. B. Projekte) eine bessere Akzeptanz in der Bevölkerung zu erreichen. Andererseits geht es auch um die Unterstützung von Maßnahmen, die positiv auf die Sicherheitslage im Einsatzraum wirken.⁵⁵

2. ZMZ gilt auch als Verbindungsglied zur wirtschaftlichen Expertise ziviler Akteure im IKKM und zur Etablierung wirtschaftsbezogener Maßnahmen. Zivile Organisationen wie etwa NGOs könnten die Ausbildung von Facharbeitskräften forcieren, indem sie Keimzellen an Schlüsselpersonal ausbilden. Diese können in der Folge beim strukturellen Wiederaufbau des Landes helfen und über wirtschaftliche Kooperationen zusätzlich zum Absatz österreichischer Produkte beitragen. Vom Militär kann diese zivile Schiene allerdings nur begleitet bzw. genutzt werden, wenn intensiver Kontakt zu der zivilen Verwaltung vor Ort existiert – ein Aspekt, der meist nur der militärischen Lead-Nation oder zivilen Lead-Agencies (bei EUFOR Althea z. B. die Austrian Development Agency oder USAID) im Einsatzraum möglich ist.*

Bei EUFOR Althea ist CIMIC 2013 von abnehmender Relevanz, da in dieser fortgeschrittenen Phase der Konfliktbearbeitung österreichische wirtschaftliche Interessensbehörden (z. B. das Außenwirtschaftscenter Sarajewo der Wirtschaftskammer) bereits längst im Einsatzraum präsent sind.* Zivile Akteure wie diese unterstützen Österreichs Außenwirtschaft und sind an Projekten beteiligt. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass die wirtschaftliche Relevanz von CIMIC in Peacebuilding-Szenarien mit Verbesserung der Sicherheitslage zurückgeht. Gemäß Kategorisierung ist CIMIC (im Gegensatz zur militärischen Logistik) für

⁵⁵ Vgl. Gauster, Markus: Richtlinien und Wirkung zivil-militärischer Interaktion. Theorie und praktische Erfahrungen am Beispiel EUFOR Tchad/RCA. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 5/2010, Wien 2010, S. 20ff.

eine CRO *vermeidbar* (siehe Abbildung 2), d. h. es bleibt den Planern überlassen, inwieweit dieses Instrument einzusetzen ist oder nicht. Im ÖBH sind CIMIC-Teams fest etabliert und im internationalen Vergleich in Einsatzräumen überdurchschnittlich präsent.⁵⁶ Die allgemein bestehenden Unstimmigkeiten bzw. Konkurrenzen mit NGOs bezüglich eines Projektmanagements im Einsatzraum und militärischer Kontaktaufnahme mit der lokalen Wirtschaft haben CIMIC einen kontextbezogeneren Charakter gegeben. 2013 ist die CIMIC-Praxis des ÖBH stark von Projekten zur humanitären Hilfeleistung geprägt. Innerhalb des Rahmens der Aufgabe von CIMIC, über die Bereitstellung notwendigster Güter für die Zivilbevölkerung zum eigenen Truppenschutz beizutragen, greifen österreichische Projekte oft sehr stark in die lokale Wirtschaft bzw. in zivile Agenden eines Statebuilding ein. Abgesehen von der Beurteilung, ob dieses oder jenes Engagement für eine militärische Einheit angemessen bzw. nützlich ist, sollten militärische Projekte noch stärker auf ihre lokale Verträglichkeit hin untersucht werden.⁵⁷

3. ZMZ / CIMIC wird von erfahrenem Einsatzpersonal sehr oft als Anknüpfungspunkt einer CRO an die lokale Wirtschaft genannt und verstanden.* Drei Aspekte erscheinen dabei relevant:

▲ **Struktur:** Aus organisatorischer Hinsicht wäre die Struktur von CIMIC-Einheiten ideal, um ökonomische Expertise im Einsatzraum dauerhaft zu etablieren. CIMIC-Einheiten sind aufgrund ihrer Aus-

⁵⁶ Z. B. bei EUFOR Althea, wo Österreich seit Jahren als einzige Nation CIMIC-Kräfte stellt.

⁵⁷ Beispiel: Wird einem Landwirt ein Traktor geschenkt (der nicht vor Ort gekauft wurde), hätte dies zwei mögliche Effekte auf den örtlichen Landmaschinenhändler: Hätte sich der beschenkte Landwirt jedenfalls einen Traktor gekauft, ist dem Händler der Verkaufserlös entgangen. Hätte sich der Landwirt die Maschine nicht leisten können, kann der Händler wenigstens Geschäfte mit etwaigen Reparaturleistungen und Ersatzteilen machen. Dieses einfache Beispiel verdeutlicht die heterogenen Effekte von Eingriffen in lokale Wirtschaftsstrukturen. Vgl. dazu Bichler: Potenzial einer ökonomischen Perspektive auf das IKKM, S. 74.

bildung in der Lage, in angemessener Art und Weise mit lokalen Behörden oder anderen Organisationen in Kontakt zu treten. Aufgrund der institutionellen Verankerung in Österreich ist es möglich, schon hierzulande Kontakte zu Organisationen zu knüpfen und effektives Informationsmanagement zu betreiben. Da CIMIC-Einheiten überwiegend mit privaten Spendengeldern arbeiten, sind sie auch in der Projektgestaltung relativ flexibel. Jedoch ist zu beachten, dass CIMIC Teil einer militärischen Operation ist und zur Erhöhung der Force Protection beitragen soll. Die militärischen CIMIC-Akteure sind keine Quasi-Handelsattachés. Ein flexiblerer Mitteleinsatz bedeutet nicht, dass Projekte nicht zuvor von Geldgebern und auf dem Dienstweg genehmigt und entsprechende Berichtslegungspflichten eingehalten werden müssen.

- ✦ **Förderung der lokalen Wirtschaft:** Durch Kooperationen bzw. Förderung von zivilen Projekten trägt CIMIC indirekt zur Stärkung wirtschaftlicher/institutioneller Strukturen bei. Sofern hierbei keine Probleme auftreten, ist dadurch auch eine gewisse Verbesserung der Sicherheitslage absehbar.
- ✦ **Beratung und Kooperation:** Mit ihren Kontakten zu Akteuren der lokalen Wirtschaft und Verwaltung könnte CIMIC logistisches Personal unterstützen (Host Nation Support, Einsatzkontraktwesen) und vice versa. Durch Informationsaustausch könnten Synergien hergestellt werden, beispielsweise um Händlernetzwerke zu identifizieren oder Kontakte zu Baufirmen zu knüpfen.* Ökonomisches Know-how und Erfahrungen könnten ausgetauscht werden, um Projekte, Beschaffungsvorgänge oder Anstellungspraktiken von LECs eingehender auf ihre ökonomischen Konsequenzen hin überprüfen zu können.

Projekte von CIMIC-Teams müssen sich immer in dem vom Mandat festgelegten Rahmen bewegen. Da ZMZ bzw. CIMIC grundsätzlich national be-

trieben werden, könnte bei übermäßigem Engagement in internationalen Angelegenheiten (so bei der aktiven Unterstützung von wirtschaftsfördernden Projekten) vor der international geführten Mission Rechtfertigungsbedarf entstehen. Ein Spannungsverhältnis zwischen nationaler Führung und internationaler Verantwortung ist vorprogrammiert – was CIMIC für eine nachhaltige Förderung lokaler Wirtschaftsstrukturen im Gesamtkontext einer Mission eher ungeeignet erscheinen lässt. Dennoch: Durch Kooperation und Informationsaustausch bezüglich der aktiven und bewussten Lenkung logistischer Maßnahmen könnte auch CIMIC zur ökonomischen Sensibilisierung der Einsatzkräfte beitragen.

5 Ableitungen für das Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport/Österreichisches Bundesheer

Die angeführten Ableitungen sollen auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse aufzeigen, an welchen Stellen Initiativen gesetzt werden können, um dem Faktor Ökonomie in der Einsatzpraxis des ÖBH Rechnung zu tragen und mögliche Multiplikatoren zu identifizieren.

Umsetzungsrahmen: Generell ist anzuführen, dass die Politik (national wie international) nur den politisch-strategischen Rahmen zur Umsetzung des ökonomischen Faktors vorgeben kann. Das Mandat könnte z. B. lauten:

„Mission X hat Strategien zu Erhöhung der ökonomischen Wirkung für eine positive Konflikttransformation im Einsatzraum zu entwickeln und nach Möglichkeit umzusetzen.“

Die Umsetzung hängt von persönlichen, fachlichen, lokalen und strukturellen Ausgangslagen sowie auch von der jeweiligen Sicherheitslage im Einsatzraum ab. Der zweite Knackpunkt betrifft das Dilemma von militärischer Effizienz versus sozio-ökonomisch adäquater Vorgehensweise, das sich nicht leicht auflösen lässt.⁵⁸

Relevanz von Zahlen- und Datenmaterial: Es ist in der ökonomischen Dimension des IKKM eine gewisse Dominanz des CIMIC-Bereiches zu erkennen, was vielleicht an der höheren finanziellen Flexibilität dieses Bereiches liegt, die Direktinvestitionen ermöglicht. Spricht man von ökonomischen Faktoren, können aus Zahlen, Daten und Fakten aussagekräftige Rückschlüsse gezogen werden, die oft nur Ökonomen bearbeitungsmäßig zugänglich sind. Es wäre daher sinnvoll, Vergleichsbeispiele der Beschaf-

⁵⁸ Siehe das Beispiel der temporären Übergabe/Übernahme eines Camps im Nordkosovo durch US-Militär, Kapitel 3.1.3.

fungsvolumen anzuführen und zu bearbeiten (z. B. CIMIC-Budget vs. offizielles Einsatzbudget für lokale Bedarfsdeckung in ausgewählten Einsatzräumen). Darauf kann auch die (dringend notwendige) Festlegung eines Kennzahlensystems zur Darstellung der ökonomischen Auswirkungen auf den lokalen Markt im Rahmen der Mandatserfüllung basieren.

Kommunikation, Kooperation und der Faktor Transparenz in der Supply-Chain: Die Bereiche Einsatzplanung, Bereitstellung und Einsatzführung des ÖBH sind im internationalen Vergleich stark daran interessiert, Vorgaben der internationalen Missionsplanung (etwa durch den EU Military Staff) umzusetzen. Dennoch ist es in der Praxis schwierig, verschiedenartige (nationale) Zugänge etwa bei der Anstellungspraxis von Local Employed Civilians in Einklang zu bringen. Hier ist es von besonderer Wichtigkeit, positive Beispiele wie „Guereda“ (siehe Kapitel 1) auch auf internationaler Ebene zu kommunizieren. Internationale Plattformen wie Kommandantenbesprechungen, Newcomer-Trainings oder Logistik-Konferenzen sollten dazu genutzt werden, Wissen über negative und positive Effekte auf die lokale Wirtschaft auszutauschen. Dazu ist es erforderlich, nationale Versorgungsangelegenheiten transparent zu gestalten und das Supply-Chain-Management offenzulegen. Das Spannungsfeld zwischen internationaler Führung und nationaler Versorgung könnte damit erheblich entschärft werden – zum Vorteil eines koordinierten Vorgehens in der Einsatzpraxis.

Verantwortung des Militärs für private Dienstleister: Angesichts des Trends, vermehrt zivile Universaldienstleister zur logistischen Unterstützung von Missionen heranzuziehen, müssten auch deren Beschaffungs- und Anstellungspraktiken kritisch hinterfragt werden. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass Firmen in Vertragsbeziehung mit CROs betriebswirtschaftlichen Maximierungskalkülen folgen und keine überhöhten Gehälter oder Preise in den lokalen Märkten zahlen werden. Dennoch liegt es in der (nationalen) Verantwortung des Militärs, private Dienstleister hinsichtlich ihrer Präsenz auf lokalen Märkten zu überprüfen, um gegebenenfalls Korrekturen vornehmen zu können.

Bottom-up-Ansätze: Ideen und Ansätze, um Beiträge des österreichischen Bundesheeres zum IKKM im Kontext Peacebuilding qualitativ aufzuwerten, bleiben sehr oft im bürokratischen Weg durch verschiedene Führungsebenen (politische, strategische und operative Ebene) stecken. Vielversprechender ist es daher, vorhandene positive Erfahrungen aus der Einsatzpraxis ökonomisch-wissenschaftlich zu dokumentieren und auf allen Ebenen zu kommunizieren, um über wiederholtes Engagement im Einsatzraum eine Institutionalisierung zu erreichen.

Dennoch sollte diese Vorgangsweise nicht die Norm sein; klare Vorgaben seitens der Politik führen im besten Fall zu klaren Militärstrategien, auf deren Basis die CRO im Einsatzraum vorgehen kann. Der Weg über Politik und Strategie in Kombination mit dem ersten Ansatz wäre optimal, wenngleich er in der Praxis schwer umsetzbar ist. In allen Fällen ist wichtig, dass sich handelnde Personen mit allen Projekten und Tätigkeiten innerhalb des von der internationalen Gemeinschaft festgelegten Mandats befinden.

Sensibilisierung für den Faktor Ökonomie: In vielen Fällen reicht ein relativ geringes Maß an Sensibilisierung von Einsatzpersonal hinsichtlich sozioökonomischer Auswirkungen aus, um zumindest ein gewisses Bewusstsein dafür zu erreichen. In der Einsatzvorbereitung, in Kursen, aber auch im Einsatzraum selbst sollten Soldaten darauf sensibilisiert werden, welche Auswirkungen beispielsweise ihre Urlaubsausgaben im Einsatzraum haben können. Wissen aus der Forschung sowie Mandate und Strategiepapiere (die in den meisten Fällen bereits eine stärkere Berücksichtigung ökonomischer Aspekte vorsehen), sollten zugänglicher vermittelt und in die Befehlskette aufgenommen werden. Dabei ist darauf zu achten, dass den Ausbildungsstätten qualifiziertes Personal zur Verfügung gestellt wird. Nur die Kombination aus Fachpersonal und Ausbildungsinhalten kann eine seriöse Umsetzung in die Praxis zur Folge haben. Was logistisches Fachpersonal angeht, so wäre es sicherlich von Vorteil, Kommandanten die zeitliche Möglichkeit zu geben, sich im Dienst mit Forschungsergebnissen auseinanderzusetzen. Wissenschaftliche Erkenntnisse können nur dann einen Effekt haben,

wenn diese auch von den adäquaten Stellen in die Praxis umgesetzt werden.

Zeitliche Dimension beachten: Das sozioökonomische Umfeld im Einsatzraum zu berücksichtigen, ist grundsätzlich nie von Nachteil. Demnach sollte nicht der Fehler begangen werden, durch übermäßige Konzentration auf die Wirtschaftsverträglichkeit logistischer Maßnahmen die Effektivität (d. h. die militärische Schlagkraft) in der Anfangsphase einer Mission zu vernachlässigen. Je länger die Mission dauert, desto mehr spielt die effiziente Vorgangsweise einer Mission eine Rolle; Verträge müssen laufend auf ihre Wirtschaftsverträglichkeit hin überprüft werden. Fehler in der Anfangsphase der CRO (wie etwa zu hohe Gehälter für LECs) sollten in der Folge vermieden werden. Gewohnheiten in der Einsatzpraxis müssen ständig reflektiert werden.

Strukturelle Verankerung des Economic Advisor bzw. der Cell for Economic Affairs: Die Berücksichtigung sozioökonomischer Faktoren sollte nicht auf der Initiative von Einzelpersonen beruhen. Durch häufige Personalrotationen, mangelndes Bewusstsein und Gewohnheitsaspekte verspüren Einzelpersonen meist keinen Anreiz, bestehende Verträge neu zu beurteilen. Besonders in zeitlich fortgeschrittenen Missionen mit bereits etablierten Netzwerken hinsichtlich Personal und Händler besteht die Gefahr, einseitig und unreflektiert in die lokale Wirtschaft einzugreifen. Eine eingehende Auseinandersetzung mit lokalen Wirtschaftsstrukturen vor Ort ist angebracht. Dies kann besser in spezialisierten Institutionen geschehen. Die beiden Konzepte des Economic Advisor und der Cell for Economic Affairs bieten sich als institutionelle Verankerung ökonomischer Expertise sowohl im Einsatzraum (Advisor und CEA) sowie in Österreich (CEA) an. Beide Modelle sollten ebenen- und möglichkeitsbezogen näher untersucht werden. Der Aufbau einer nationalen Expertise in diesem Bereich könnte auch im Rahmen des Kapazitätenaufbaues im Sinne des internationalen Pooling- und-Sharing-Gedankens betrieben werden.

Fazit

Der Faktor Ökonomie ist im BMLVS/ÖBH zwar institutionell unterbewertet, dessen Potenzial als Multiplikator wird jedoch bis zu einem gewissen Grad durch Eigeninitiativen der Planer und Kommandanten auf den Führungsebenen erkannt.

Es ist festzustellen, dass von einem breiten, allgemeinen Bewusstsein im BMLVS/ÖHB für die sozioökonomischen Auswirkungen von CROs nicht gesprochen werden kann. So sind keine Konzepte und Strategien innerhalb der Strukturen des BMLVS/ÖBH auszumachen. Letztendlich geben NATO- und EU-Richtlinien der Berücksichtigung des Faktors Ökonomie genügend Möglichkeiten (z. B. im Rahmen der Supply Chain) für dessen Berücksichtigung. Dieser stehen jedoch oft politische Befindlichkeiten entgegen. So ist der lange Entscheidungsweg von der politischen Willensbildung bis hin zur Implementierung derselben in Form von Aktivitäten im Einsatzraum ein wesentliches Hindernis, um dem Faktor Ökonomie Raum zu geben. Ökonomische Ansätze sollten im Idealfall auch politisch attraktiv sein, um sich durchsetzen zu können. Dabei sind potentielle Synergien zwischen Akteuren des BMLVS, Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit und weiteren relevanten Stellen zu identifizieren. Eine gewisse Distanz der Politik zu zivilen und militärischen Aktivitäten im Einsatzraum wird jedoch weiterhin bestehen bleiben.

6 Anhang

Bibliographie

Berdal, Mats/Wennmann, Achim (Eds.): Ending Wars, Consolidating Peace: Economic Perspectives. The International Institute for Strategic Studies (IISS), London 2010.

Bichler, Matthias: Das Potenzial einer ökonomischen Perspektive auf das internationale Krisen- und Konfliktmanagement. Diplomarbeit an der Wirtschaftsuniversität Wien, Wien 2012.

Collier, Paul: The Bottom Billion. Why the Poorest Countries Are Failing And What Can Be Done About It. Oxford University Press, New York 2008.

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

Feichtinger, Walter/Hainzl, Gerald: EUFOR Tchad/RCA Revisited. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 3/2011/S, Wien 2011.

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

Gauster, Markus: Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: Ein innovatives Instrument des internationalen Krisenmanagements auf dem Prüfstand. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 11/2006.

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

Gauster, Markus/Maruszczyk, Markus: Ökonomie: Der unterbewertete Faktor im Krisenmanagement. IFK-Monitor September 2011, Wien 2011.

Krugman, Paul R./Obstfeld, Maurice/Melitz, Marc J.: International Economics. Pearson-Verlag, Boston 2012.

Pagonis, William G.: Moving Mountains. Lessons in Leadership and Logistics from the Gulf War. Harvard Business School Press, Boston 1992.

Rodrik, Dani: One Economics, Many Recipes – Globalization, Institutions, and Economic Growth. Princeton University Press, Princeton/Oxford 2007.

Schmunk, Michael: The Neglected Role of Economic Reconstruction in Post-Conflict Societies and Failed States: Strategies, Actors and Instruments. In: Feichtinger/Gauster/Tanner: Economic Impacts of Crisis Response Operations, S. 135-156.

Strolz, Lorenz M.: The Economic Effects of EUFOR Tchad/RCA on the Local Economy of Eastern Chad. In: Feichtinger, Walter/Hainzl, Gerald: EUFOR Tchad/RCA Revisited. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 3/2011/S, Wien 2011, S. 129-140.

The World Bank: World Development Report 2011, Washington D. C. 2011.

United States Institute for Peace (USIP), Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction, Washington 2009.

Varian, Hal R.: Grundzüge der Mikroökonomik. 6. Auflage, R. Oldenbourg Verlag, München/Wien 2003.

Werther-Pietsch, Ursula: Sicherheit und Entwicklung – Zwei Pfeiler eines Systems? Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 2/2009/S, Wien/Genf 2009.

Onlinere Ressourcen

Deutscher Bundespräsident Köhler tritt zurück (31.5.2010).
<<http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/570206/Deutscher-Bundespraesident-Koehler-tritt-zurueck>>, abgerufen am 3.7.2012.

DeFrancisci, Leonard J.: Employing the Economic Instrument of National Power in Unstable Areas (5.10.2011).
<<http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/employing-the-economic-instrument-of-national-power-in-unstable-areas>>, abgerufen am 2.2.2013.

France at the United Nations: Peacekeeping Operations.
<<http://www.franceonu.org/france-at-the-united-nations/thematic-files/peace-and-security/un-peacekeeping-operations/article/peacekeeping-operations>>, abgerufen am 12.1.2013.

DPKO/DFS: Peacekeeping and Peacebuilding: Clarifying the Nexus, September 2010.
<<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/PKO%20Peacebuilding%20Peacekeeping%20Nexus.pdf>>, abgerufen am 10.1.2013.

United Nations Association in Canada: From Peacekeeping to Peacebuilding. <<http://www.unac.org/peacekeeping/en/un-peacekeeping/fact-sheets/from-peacekeeping-to-peacebuilding/>>, abgerufen am 10.1.2013.

Abbildungsverzeichnis

- Abb. 1: Mögliche Aufgabenfelder des IKKM (Kapitel 2.2)
- Abb. 2: Berührungspunkte des Militärs mit der Wirtschaft im Einsatzraum (Kapitel 3)
- Abb. 3: Entscheidungsebenen und Wirkfaktoren für die Berücksichtigung des Faktors Ökonomie (Kapitel 4.1)
- Abb. 4: Ausschnitt aus dem Modell einer „Supply Chain“ (Kapitel 4.2.1)
- Abb. 5: Zusammenhang zwischen Missionsdauer, Effektivität und Effizienz einer CRO (Kapitel 4.3.2)
- Abb. 6: Systemische Verankerung ökonomischer Expertise (Kapitel 4.5.1)
- Abb. 7: Aufgabenbereiche der Cell for Economic Affairs (Kapitel 4.5.2)

Abkürzungsverzeichnis

AFDRU	Austrian Forces Disaster Relief Unit
ADir	Amtsdirektor
AUCON	Austrian Contingent
AusLEBa	Auslandseinsatzbasis
ANDS	Afghanistan National Development Strategy
BMLVS	Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport
C34	Special Committee on Peacekeeping Operations
CEA	Cell for Economic Affairs
CIMIC	Civil-Military Cooperation
COPD	Comprehensive Operational Planning Directive
CRO	Crisis Response Operation
DDR	Disarmament, Demobilization und Reintegration
DFS	Department of Field Support
DPA	UN Department of Political Affairs
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
EA	Economic Advisor
Ed., Eds.	Editor(s)
EKW	Einsatzkontraktwesen
EU	Europäische Union
EUFOR	European Force
EVB	Einsatzvorbereitung
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
f.	folgende
FDI	Foreign Direct Investment
ff.	fortfolgende

HNS	Host Nation Support
HQ	Headquarter
IFK	Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement (Landesverteidigungsakademie)
IHMF	Institut für höhere militärische Führung (Landesverteidigungsakademie)
IISS	International Institute for Strategic Studies
IKKM	Internationales Konflikt -und Krisenmanagement
IO	Internationale Organisation
IOM	International Organization for Migration
ISAF	International Security Assistance Force
KFOR	Kosovo Force
LEC	Local Employed Civilian
LEGAD	Legal Advisor
LOT	Liaison Observation Team
LMT	Liaison Monitoring Team
LVAk	Landesverteidigungsakademie
MilAk	Militärakademie
MilPol	Militärpolizei
MilStrat	Militärstrategie
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization
NSPA	NATO Support Agency
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
ÖBH	Österreichisches Bundesheer
OHR	Office of the High Representative
OLRT	Operational Liaison Reconnaissance Team
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe
PersB	Personalabteilung B
PfP	Partnership for Peace
POLAD	Political Advisor

PRT	Provincial Reconstruction Team
RevB	Revisionsabteilung B
SOP	Standing Operations Procedures
S/R	Stabilization/Reconstruction
UNO	United Nations Organization
UNMIK	United Nations Mission in Kosovo
USIP	United States Institute for Peace
WDR	World Development Report
ZMZ	Zivil-militärische Zusammenarbeit

Autoren

Mag. Matthias Bichler ist Milizoffizier mit mehrjähriger Auslandseinsatz-erfahrung, studierte Volkswirtschaft an der Wirtschaftsuniversität Wien und absolvierte 2012 einen mehrmonatigen Funktionsdienst im Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement (IFK) an der Landesverteidigungsakademie in Wien. Forschungsfelder: Entwicklungsökonomie und ökonomiebezogene Ansätze im internationalen Konflikt- und Krisenmanagement.

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

Zusammenfassung

Die ökonomische Dimension stellt einen bisher unterbewerteten Faktor im internationalen Krisen- und Konfliktmanagement dar, der zunehmend an Relevanz gewinnt. Dies gilt für die zugrunde liegende Strukturplanung der jeweiligen Entsendeorganisation genauso wie für die Einsatzplanung und -führung in der Krisenregion. Im Operationsgebiet greifen internationale Operationen oft massiv in sozio-ökonomische Strukturen ein und erzeugen unbeabsichtigte Auswirkungen. Trotzdem sind ökonomische Aspekte bisher unzureichend beleuchtet worden und in der militärischen Einsatzplanung unterbewertet. In der vorliegenden Studie werden daher strukturell relevante Faktoren im BMLVS/ÖBH untersucht, um in der Folge innovative Ansätze für eine adäquate und effiziente Vorgangsweise von Crisis Response Operations zu diskutieren. Die Idee, eine in wirtschaftlichen Angelegenheiten beratende Funktion im Einsatzraum zu etablieren, wird von Experten des BMLVS/ÖBH generell als positive Entwicklung aufgefasst, deren Umsetzung wird allerdings als schwierig bezeichnet. Die entscheidende Frage ist, welchen Status dieser Berater vom Kommandanten der Mission erhalten würde. Als institutionalisiertes Fachorgan kann er/sie in enger Kooperation mit anderen präsenten Organisationen, die für wirtschaftliche Angelegenheiten verantwortlich sind, eine einsatzrelevante Expertise aufbauen, die es zu nutzen gilt. Das permanente Spannungsfeld zwischen internationaler Führung und nationaler Logistik wirkt sich jedoch negativ auf die Förderung adäquater lokaler Beschaffung und angepasste Gehälter von lokalem Personal aus. Zivile Universaldienstleister zur logistischen Unterstützung von Missionen sollten verstärkt auf ihre Beschaffungs- und Anstellungspraktiken im Einsatzraum geprüft werden, da deren Effekte aus betriebswirtschaftlichen Gründen zumindest einer von fünf UN-Prioritäten im Peacebuilding zuwiderlaufen könnten: Ökonomische Revitalisierung in langfristigen Einsatzszenarien.

Abstract

The economic dimension in international crisis management is an underestimated factor in external military engagement as supporting the economic recovery in post-war-scenarios represents one key issue for long-term stabilization and reconstruction efforts. Identifying and managing economic impacts of Crisis Response Operations (CROs) on local security and development architectures are also decisive according to the latest rhetoric of the UN peace building commission that economic revitalization plays a crucial role in peace building. That's why several experts of the Austrian MoD have provided their valuable insights to this study analysing existing structures within the ministry and experiences of Austrian contingents in the field. One central point for the research was e.g. local procurement which can have positive as well as notable negative side effects. To know whether interventions in the local market mechanism generate a strengthening of market structures or, in the worst case, lead to "unhealthy" market distortions (such as a general rise in housing prices in the area of operation), in-depth research becomes necessary. Another aspect of equal importance refers to the recruitment policy of a military mission. It has long been underestimated that endowing locally-employed staff with comparatively high salaries will lead to the often-mentioned "Brain Drain" phenomenon. Furthermore, financial dependencies on a CRO will discourage not only contracted persons, but also family members and friends around them to engage in the market mechanism as entrepreneurs. This study also examines alternative approaches for example to make use of an Economic Adviser within the CRO. This post has the potential for tackling several mission creeps, but the decisive question for its status is how the military commander perceives the relevance of economic impacts induced by the respective CRO.