

Möglichkeiten und Grenzen sicherheitspolitischer Kooperationen Österreichs

Herwig Jedlaucnik und Benedikt Hensellek (Hrsg.)

Schriftenreihe der
Landesverteidigungsakademie



Schriftenreihe der
Landesverteidigungsakademie

Herwig Jedlaucnik, Benedikt Hensellek (Hrsg.)

Möglichkeiten und Grenzen sicherheitspolitischer Kooperationen Österreichs

4/2015

Wien, September 2015

Impressum:

Medieninhaber, Herausgeber, Hersteller:

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

Redaktion:

Landesverteidigungsakademie
Kommando
Stiftgasse 2a
1070 Wien

Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie

Copyright:

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

September 2015
ISBN 978-3-902944-55-9

Druck:

HDruckZ-ASt Stift xxxx/15
Stiftgasse 2a
1070 Wien

Inhaltsverzeichnis

Widmung.....	5
Vorwort.....	7
Abstract.....	9
Theoretische und strategische Aspekte von Kooperationen.....	11
<i>Hervig Jedlaucnik und Erwin A. Schmidl</i>	
Regionale militärische Kooperationen in Europa und deren Bedeutung für Österreichs internationales Krisenmanagement.....	55
<i>Harald Müller</i>	
Interkulturelle Aspekte von Kooperationen	95
<i>Harald Haas</i>	
Die Perspektive des BM.I – innere Sicherheit	115
<i>Kurt Hager</i>	
Rüstungskooperation	137
<i>Wolfgang Sagmeister</i>	
Möglichkeiten regionaler Kooperation in Westafrika – Peacebuilding und Mediation	153
<i>Ursula Werther-Pietsch, Dominique-Claire Mair, Gerald Hainz, Jan Pospisil</i>	
Zusammenfassung.....	179
<i>Edith Stifter</i>	
Glossar	191
Autoren und Herausgeber.....	215

Widmung

Hofrat Dr. Christian Glatzl (1957 – 2014)

Dieser Band der Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie ist dem Andenken an einen besonders begabten Wissenschaftler der LVAk gewidmet, Dr. Christian Glatzl, der im Sommer 2014 nach langer schwerer Krankheit viel zu jung gestorben ist.

Am 27. Jänner 1957 in Wien geboren, besuchte Christian Glatzl das Theresianum (Matura 1975) und studierte Politikwissenschaft, Publizistik und Völkerrecht an der Universität Wien (Dr. phil. 1986). Parallel absolvierte er den 22. UN-Kurs in Genf (1984) sowie weitere Ausbildungs-Lehrgänge in San Remo (Völkerrechts-Lehrgang des Internationalen Instituts für Humanitäres Völkerrecht, 1987) und Kiel (Kurs „National Security“ der Christian-Albrechts-Universität, 1991).

Neben der akademischen Karriere verfolgte Dr. Christian Glatzl auch die Ausbildung zum Milizoffizier. Zuletzt Hauptmann, bezugten zahlreiche Preise und Anerkennungsschreiben seine Fertigkeiten als Schütze und Fechter. Der sportliche junge Mann war außerdem begeisterter Reiter und Motorradfahrer.

Seit 1985 gehörte Christian Glatzl dem Institut für Militärische Sicherheitspolitik an der Landesverteidigungsakademie an, später der Forschungsabteilung bzw. dem Institut für Strategie und Sicherheitspolitik. Dabei wurde er vor allem von dessen langjährigem Leiter, Hofrat Dr. Rudolf Hecht, und von seinem direkten Vorgesetzten Univ.-Doz. DDr. Heinz Vetschera gefördert und beeinflusst. Schon das Thema seiner Dissertation – „Abrüstung und Rüstungskontrolle in der österreichischen Sicherheitspolitik, 1970- 1979“ – hatte einen direkten Bezug zur Arbeit an diesem Institut. Ebenfalls 1986 analysierte er für die LVAk den Bericht Edgar Bonjours an den Bundesrat über die Geschichte der schweizerischen Neutralität.

Für die LVAk-Publikationen „Österreichs Sicherheit und die KSZE“ (1985) und „Soldat im Einsatz: zur geistig-psychologischen Dimension militärischer Sicherheitspolitik“ (1990) war Glatzl einer der Mitherausgeber.

Weitere Studien und Arbeiten galten der „Neutralität im Spannungsfeld der Ideologien“ (1986), „Neutralität im Wandel aufgrund der sich verändernden politischen Lage in Europa“ (1992) und „Security and Military Doctrines“ in dem von Jean Callaghan und Franz Kernic herausgegebenen Sammelband „Armed Forces and International Security: Global Trends and Issues“ (2003).

Zunehmend wandte er sich Fragen der Rohstoffsicherheit, vor allem der Wasserversorgung im Nahen Osten, sowie Fragen des Terrorismus und Islamismus zu – Themen, die bis heute an Relevanz keineswegs verloren, eher sogar massiv gewonnen haben. Zu den Arbeiten in diesem Zusammenhang gehören der Beitrag „Wasser – Konfliktstoff der Zukunft“ (ÖMZ 4/1993), der Aufsatz „Islamismus“ in dem LVAK-Sammelband „Europäische Sicherheit und Streitkräfte reform in der Weltgesellschaft“ (2004, 2. Auflage 2006) und der Text „Kulturelle Polarisierung und massive Verbreitung radikaler Ideologien: Zur Re-theologisierung von Politik“ in dem LVAK-Sammelband „Aspekte zur Vision BH 2025“ (2007).

Dies war allerdings einer seiner letzten Aufsätze. Von den Folgen eines Schlaganfalls um die Jahreswende 2007/08 erholte er sich nie völlig; zu anderen gesundheitlichen Problemen kam ein schweres Nierenversagen, das ihn zur Dialyse zwang. Ende 2013 wurde er aus gesundheitlichen Gründen in den vorzeitigen Ruhestand versetzt. Hofrat Dr. Christian Glatzl starb am 7. August 2014 im 58. Lebensjahr; die Beisetzung erfolgte auf dem Hernalser Friedhof.

Als Kollegen und Freunde gedenken wir seiner und sind dankbar, in ihm einen so guten Kameraden gehabt zu haben.

Hofrat Univ.-Doz. Dr. Erwin A. Schmidl, Institut für Strategie und Sicherheitspolitik

Vorwort

Beim jährlichen Symposium der Landesverteidigungsakademie (LVAk) beleuchten die forschenden Institute gemeinsam ein aktuelles Thema aus verschiedenen Perspektiven – ein traditioneller Höhepunkt im Arbeitsjahr der LVAk. Damit bietet das LVAk-Symposium ein Format des Austausches von Erfahrungen, Wissen und Ideen für Experten des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport in Interaktion mit Vertretern anderer Ressorts sowie der Zivilgesellschaft. Dieser Band stellt nun die Ergebnisse des Symposiums 2014 zum Thema „Möglichkeiten und Grenzen sicherheitspolitischer Kooperationen Österreichs“ vor.

Gerade in Zeiten anhaltender Bedrohungen auf unterschiedlichster Intensitätsstufe, aber auch von zunehmendem Einsparungsdruck und Ressourcenknappheit sind Kooperationen von herausragender Bedeutung. Insbesondere kleinere Staaten können die Fülle an Herausforderungen im Sicherheitssektor gar nicht mehr alleine bewältigen und müssen faktisch mit anderen Staaten sowie Institutionen zusammenarbeiten. Erfolgreiche Kooperationen stellen dabei auch einen realen sicherheitspolitischen Gewinn für alle beteiligten Akteure dar. Die Notwendigkeit zu vermehrter Kooperation findet sich konsequenterweise in der Österreichischen Sicherheitsstrategie (ÖSS) auch klar ausformuliert. So widmeten sich die sechs Arbeitsgruppen des Symposiums Fragen nach Zielsetzungen, Nutzen, Möglichkeiten und Grenzen sowie den unterschiedlichen Formen von Kooperationen.

Auch diesmal wurden die Arbeitsgruppen von LVAk-internen wie -externen bzw. ressortexternen Experten geleitet. Durch diesen interministeriellen Ansatz soll einerseits der Gesamtstaatlichkeit Rechnung getragen werden, andererseits die Perspektiven auf die Fragenstellungen erweitert werden. Die Ergebnispräsentationen beim LVAk-Symposium resultieren in den Beiträgen dieses Sammelbandes, die folgende Aspekte behandeln:

- Theoretische und strategische Aspekte von Kooperationen;
- Regionale militärische Kooperationen in Europa mit Bedeutung für Österreich in Bezug auf Krisenmanagement;
- Interkulturelle Aspekte von Kooperationen;
- Kooperationen im Rüstungsbereich;

- Kooperationen aus Sicht des BM.I: Innere Sicherheit;
- Möglichkeiten regionaler Kooperation in West-Afrika – Peacebuilding und Mediation.

Damit wurde ein breiter Bogen geschlagen, der diverse Aspekte sicherheitspolitischer Kooperationen behandelt, aber auch konkrete Empfehlungen formuliert. So soll ein wissenschaftlich fundierter und aufgearbeiteter Beitrag zu gesamtstaatlichen sowie ressortinternen Diskussionen geleistet werden.

Unser herzlicher Dank geht insbesondere an die Koordinatoren der sechs Arbeitsgruppen (siehe die Autoren der einzelnen Beiträge) sowie an die engagierten ressortexternen Vertreter, die gesamtstaatliches Vorgehen im Forschungsbereich mit Leben erfüllen.

Herwig Jedlaucnik
Benedikt Hensellek

Abstract

Die sechs Arbeitsgruppen des LVAk-Symposiums 2014 haben versucht, Möglichkeiten und Grenzen sicherheitspolitischer Kooperationen Österreichs zu beleuchten. Die verschiedenen Arbeitsgruppen hatten dabei – in der Tradition des jährlichen Symposiums – spezielle Blickwinkel und methodische Zugänge und bearbeiteten unterschiedliche Teilaspekte. Ziel war es, den in der ÖSS verwendeten, aber in der österreichischen Politikwissenschaft wenig beachteten Begriff der Kooperation zu diskutieren und ihm Substanz zu geben. Das LVAk-Symposium 2014 versuchte dabei einen Beitrag zu leisten, künftige Kooperationen Österreichs besser zu gestalten. Alle Arbeitsgruppen betonten dabei die Notwendigkeit einer klaren Zielorientierung durch politische Vorgaben. Auf Grund mangelnder politisch-strategischer Vorgaben wurden in der Vergangenheit auf operativer Ebene Kooperationen vor allem bottom-up gebildet. Die im Rahmen des LVAk-Symposiums gemachten theoretisch/strategischen Überlegungen decken sich jedoch nur begrenzt mit den bisher realisierten Kooperationen auf operativer Ebene. So zeigt sich, dass aus einem strategischen Blickwinkel eine Empfehlung für Kooperationen innerhalb der Central European Defense Cooperation (CEDC) abzuleiten ist. Eine klare Empfehlung für D-A-CH (die Kooperation Deutschlands, Österreichs und der Schweiz) zeichnet sich hingegen sowohl aus theoretischer Perspektive wie aus praktischer Erfahrung des bottom-up Ansatzes ab. Auf der operativen militärischen Ebene wurden durch die Arbeitsgruppen vor allem konkrete Beispiele militärischer Kooperationen im internationalen Krisenmanagement sowie Kooperationen im Rüstungsbereich analysiert.

Um zwischenstaatliche Kooperationen überhaupt erfolgreiche realisieren zu können, sind jedoch kooperationsfähige Individuen notwendig. Deshalb waren die Zusammenhänge zwischen Interkulturalität und Kooperation Thema einer weiteren Arbeitsgruppe. Im Sinne des gesamtstaatlichen Ansatzes des Symposiums wurden überdies der Bedarf an internationaler Kooperation des BM.I anhand konkreter Fallbeispiele sowie eine regionaler Kooperationen in Westafrika, an der Österreich mitwirkt, durch vom BM.I bzw. BMEIA geleitete Arbeitsgruppen analysiert.

Executive Summary

The six working groups of the Austrian National Defence Academy's 2014 *Symposium* attempted an in-depth examination of the opportunities and limits of Austrian security-policy cooperation. The working groups – following the tradition of this annual *Symposium* – had special views and methodical approaches and worked on different aspects. They discussed and structured the term *cooperation*, as used in the *Austrian Security Strategy* but almost completely ignored by Austrian political science. In doing so, the *Symposium* attempted to contribute to improved future Austrian cooperation programmes. All working groups stressed the need for clear orientation through political parameters. Due to the absence of such goals in the past, cooperation at an operational level was generated bottom-up. The theoretical/strategic considerations during the *Symposium*, however, only partially correspond with operational-level cooperation programmes as implemented up to now. Therefore, from a strategic point of view, a recommendation was made to cooperate within the *Central European Defence Cooperation* (CEDC). From a theoretical perspective, and based on practical experience of the bottom-up approach, a clear recommendation for *D-A-CH* (the cooperation between Germany, Austria and Switzerland) became obvious. On the operational military level, the working groups mainly analyzed practical examples of military cooperation in international crisis management as well as armament cooperation.

Individuals capable of cooperation are a precondition for successful inter-governmental cooperation. Therefore, one working group discussed the correlation between interculturality and cooperation. Following the *Symposium's* whole-of-government approach, working groups chaired by the *Ministry of the Interior* and by the *Ministry for Europe, Integration and Foreign Affairs* analysed the international cooperation needs of the former by means of practical examples and a regional cooperation programme in West Africa in which Austria participates.

Theoretische und strategische Aspekte von Kooperationen

Hervig Jedlaucnik und Erwin A. Schmidl

Executive Summary

Sicherheitspolitische Kooperationen sind Prozesse, in denen Staaten zumindest Teile ihrer sicherheitspolitischen Aktivitäten solcherart koordinieren, dass, unter Berücksichtigung der Präferenzen der Partnerstaaten, ein sicherheitspolitischer Gewinn für alle beteiligten staatlichen Akteure realisiert wird. Erfolgreiche Kooperationen erhöhen die sicherheitspolitische Stabilität sowie die Chance, gemeinsame Werte, Normen und Interessen gegenüber Dritten durchzusetzen. Sie ermöglichen eine größere Mitwirkungs- und Mitsprachemöglichkeit bei der Gestaltung sicherheitspolitisch relevanter Themenfelder. Kooperationen bergen aber auch Herausforderungen und Risiken, da sie zu Abhängigkeiten von anderen Staaten führen. Solange die Entscheidungshoheit über den Einsatz seiner Fähigkeiten und Ressourcen weiterhin beim einzelnen Staat liegt und daher auch keine Garantie besteht, dass Fähigkeiten im Bedarfsfall verfügbar sind, entsteht für Kooperationspartner dabei einerseits die Gefahr des ‚Abandonments‘, d.h. in einer Krise im Stich gelassen zu werden. Andererseits bedingt Spezialisierung und damit eingeschränkte Handlungsfähigkeit nationaler Streitkräfte für Kooperationspartner die Gefahr des ‚Entrapment‘, d.h. ungewollt in einen Konflikt hineingezogen zu werden. Je intensiver dabei Kooperationen sind, je mehr Mittel für diese verwendet werden und je weniger eigenständige Fähigkeiten den Kooperationspartnern verbleiben, umso höher ist die Erwartungshaltung, dass die einzelnen Kooperationspartner insbesondere mit Nischenkapazitäten auch für Einsätze verfügbar sind. Für den neutralen oder bündnisfreien Kooperationspartner kann überdies verteidigungspolitische Kooperation im Wesentlichen nur Aufgaben und Fähigkeiten beinhalten, welche für internationale Streitkräfteeinsätze von Relevanz sind; nur begrenzt kann es solche umfassen, welche für die eigene militärische Landesverteidigung essentiell sind. Kooperationen sind in diesem Bereich nur soweit möglich, als sie keine Auswirkung auf die eigenständige Verfügbarkeit bzw. die Aufwuchsfähigkeit zur militärischen Landesverteidigung haben.

Als konkrete Kooperationsoptionen stehen für Österreich einerseits bilaterale Kooperationen zur Verfügung, andererseits verschiedene Variablen einer Zusammenarbeit mit regionalen Partnern oder aber mit Staaten, die ähnlich wie Österreich allianzfrei sind. Die potentiellen Erfolgsaussichten solcher Kooperationen werden in dieser Studie mittels einer Bewertungsmatrix beurteilt. Dabei zeigt sich, dass sich für erfolgreiche Kooperationen mit Österreich eher benachbarte als bündnisfreie Staaten anbieten. Der Bewertungsmatrix der Nachbarstaaten ist zu entnehmen, dass sich neben der Schweiz auch Deutschland, trotz seiner sehr unterschiedlichen Potenz und Stärke, als brauchbarer Kooperationspartner darstellt. Neben bilateralen Kooperationen ist dies auch eine gute Ausgangslage für die Zusammenarbeit im D-A-CH-Format. Neben dieser Option bieten sich auch die unmittelbar benachbarten kleineren Staaten Tschechien, Slowakei, Ungarn und Slowenien für eine erfolgreiche sicherheitspolitische Kooperation an. In einem regionalen Rahmen drängt sich daher vor allem die Central European Defense Cooperation (CEDC) für eine multilaterale Zusammenarbeit auf.

Einleitung und forschungsleitende Fragestellungen

Vor allem im Zusammenhang mit reduzierten Militärbudgets, Defiziten in den Strukturen und Fähigkeiten und scheinbar komplexeren Aufgabenstellungen werden sowohl von europäischer als auch nationalstaatlicher Ebene sicherheitspolitische Kooperationen eingefordert. Um Möglichkeiten und Grenzen solcher Kooperationen zu erkennen, ist es notwendig, grundlegende theoretische aber auch strategische Aspekte von Kooperationen zu beleuchten. Der Fokus dieser Arbeit ist auf zwischenstaatliche europäische Kooperationen, nicht jedoch auf der Zusammenarbeit innerhalb von Organisationen wie EU, NATO-PfP, OSZE oder UNO gerichtet. Inhaltlich werden primär sicherheitspolitische Kooperationen mit verteidigungspolitischer Relevanz betrachtet. Dem vorangestellt werden einige historische Vorbemerkungen, die den Erfahrungsrahmen österreichischer Außen- und Sicherheitspolitik des letzten Jahrhunderts umspannen und sich schwergewichtsmäßig auf die letzten Jahrzehnte fokussieren. Um den Rahmen für die weiterführenden Betrachtungen zu spannen, werden anschließend aktuelle sicherheitspolitische Zielsetzungen Österreichs dargelegt. Sinnvolle Überlegungen, innerhalb welcher Grenzen sicherheitspolitische Kooperationen für Österreich denkbar sind, müssen jedenfalls die strategische Kul-

tur, aber auch rechtliche Einschränkungen berücksichtigen. Diesen äußeren Rahmen gesteckt habend, sind begriffliche Fragestellungen abzuklären und theoretische Aspekte von sicherheitspolitischen Kooperationen zu betrachten. Dabei gilt es, sowohl die Möglichkeiten für Kooperationsgewinne als auch die jeweiligen Herausforderungen und Risiken für den staatlichen Akteur herauszuarbeiten. Spezielles Augenmerk ist dabei auf die Problemstellungen bündnisfreier Kooperationspartner zu legen. In weiterer Folge werden spezielle strategische Aspekte sicherheitspolitischer Kooperationen Österreichs analysiert. Als Option stehen bi- und multinationale Kooperationen mit bündnisfreien oder regionalen Partnern zur Verfügung. Insbesondere letztere stehen derzeit im Rampenlicht, da solche nicht nur auf europäischer Ebene eingefordert werden,¹ sondern auch in den aktuellen sicherheitspolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung der Vorrang regionaler Kooperationen festgelegt wurde.² Zur Bewertung potentieller Kooperationen wird eine Bewertungsmatrix erstellt und zur Eruiierung optimaler Partner aus österreichischer Perspektive genutzt.

Historische Vorbemerkungen

Vor einhundert Jahren führte die regionale Konfrontation der Donaumonarchie mit dem Königreich Serbien zu einem Konflikt, der schließlich in einen globalen Krieg mündete. 1918 zerfiel mit der Habsburger-Monarchie auch der Rahmen für die bisherige – wenngleich keineswegs friktionslose – ‚regionale‘ Kooperation innerhalb der Donaumonarchie. Die Nachfolge- und Nachbarstaaten orientierten sich sehr unterschiedlich; selbst Liechtenstein richtete sich nach 1918 zur Schweiz aus und nicht mehr nach Österreich. Deutsch-Österreich suchte – bekanntlich vorerst vergeblich – den Anschluss an Deutschland und tat sich in der Folge mit fast allen Nachbarn schwer: Der Anschluss an Deutschland wurde in Versailles bzw. Saint

¹ Es gibt jedoch auch differenzierte kritische Stimmen zur Realisierung von Kooperationen außerhalb der EU-Institutionen. Beispielsweise kritisieren Major/Mölling, dass durch „*minilaterale Kooperationsflicken*“ eine Renationalisierung und Clusterbildung in der EU festzustellen ist. Detaillierter siehe: Major, Claudia; Mölling, Christian; Krise und Kooperation. Die Auswirkungen der Finanzkrise auf die Verteidigungspolitik der EU. In: Pucher, Johann; Frank, Johann (Hg.); Strategie und Sicherheit 2013. Chancen und Grenzen europäischer militärischer Integration (Wien 2013), 329.

² Bundeskanzleramt Österreich (Hg.); Österreichische Sicherheitsstrategie (Wien 2013), 7.

Germain untersagt. Gegenüber der Tschechoslowakei und Jugoslawien – die zusammen mit Rumänien die ‚Kleine Entente‘ unter französischer Vorherrschaft bildeten – bestanden ungelöste territoriale Ansprüche und überdies tiefe Ressentiments. Das Klima zu Ungarn war durch die burgenländische Frage belastet, jenes zu Italien durch Südtirol. Lediglich gegenüber Liechtenstein und der Schweiz bestanden keine offenen Konflikte.

Im Laufe der 1930er Jahre kristallisierte sich schließlich eine Kooperation mit Italien und Ungarn – trotz aller Differenzen – als vergleichsweise feste Grundlage der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik heraus. Regionale Nachbarschaft und sicherheitspolitische Interessen (die Sicherung gegen die als bedrohlich empfundenen Nachbarn Deutsches Reich und Kleine Entente) liefen für einige Jahre zusammen. Auch diese Zusammenarbeit war aber massiv von äußeren Faktoren abhängig – als sich das faschistische Italien ab 1935 stärker an das nationalsozialistische Deutsche Reich annäherte, folgte ein Jahr später auch Österreich. Mit dem ‚Anschluss‘ von 1938 stellte sich schließlich die Frage der regionalen Positionierung der Alpenrepublik nicht mehr, da die sicherheitspolitische Verantwortung für das Schicksal des Landes nicht mehr in Wien lag.

Umso mehr wurde die Frage der sicherheitspolitischen Kooperation für Österreich nach 1945 aktuell. Dabei galten für die wieder auferstandene Republik ganz neue Rahmenbedingungen. Im Zeichen des beginnenden ‚Kalten Krieges‘ fand sich Österreich westlich des ‚Eisernen Vorhanges‘. Eine regionale Kooperation mit den östlichen Nachbarländern, ohnedies vielfach historisch belastet, war ab jenem Zeitpunkt unmöglich, als diese Staaten zunehmend in den sowjetisch dominierten Machtbereich abglitten. In engem Zusammenhang miteinander wurden am 14. Mai 1955 der Warschauer Vertrag und am folgenden Tag der Staatsvertrag von Wien unterzeichnet, mit denen die spezifische Konstellation der europäischen Teilung formalisiert wurden. Eine Voraussetzung für diesen Vertrag war die Zusage der militärischen Neutralität Österreichs gewesen, die formal mit dem Neutralitätsgesetz vom 26. Oktober 1955 beschlossen worden war. Eine enge Kooperation mit dem ‚großen Nachbarn‘ war durch NS-Erfahrung, Kriegsausgang und das Nachkriegsschicksal Deutschlands seit 1945 de facto ausgeschlossen gewesen (und wurde im Staatsvertrag von 1955 detailliert festgeschrieben). Ein Anknüpfen an die enge Zusammenarbeit mit Italien von vor 1938 im Bereich der Sicherheitspolitik wurde Ende

1955 kurz angedacht, stieß aber neben der Südtirol-Frage auch auf durch die Neutralität auferlegte Hemmnisse und wurde nicht weiter verfolgt.³

An die Stelle einer regionalen traten somit pragmatische und ‚weltanschauliche‘ bilaterale Kooperationen: pragmatisch mit den Signatarstaaten des Staatsvertrages (und vormaligen Besatzungsmächten), weltanschaulich mit den übrigen neutralen Staaten Europas. Allerdings auch hier ‚handverlesen‘: Irland blieb, da weit im Westen, weitgehend ausgeklammert, ebenso das zu sehr als Satellit Moskaus verstandene ehemalige russische Großfürstentum Finnland. Österreichs sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperationen konzentrierten sich somit auf die Schweiz und Schweden. Vom schwedischen Modell wurde vor allem eine verstärkte Präsenz auf der internationalen Bühne kopiert, mit einer aktiven Rolle in der UNO bis hin zur Etablierung Wiens als internationales Zentrum und zur zunehmenden Teilnahme an internationalen Friedensoperationen.⁴

Die bestehenden ‚Altlasten‘ (wie Südtirol-Frage oder NS-Erfahrung) ebenso wie die Auflagen des Staatsvertrages engten den sicherheitspolitischen Handlungsspielraum bis in die späten 1980er Jahre massiv ein. Dies insbesondere auch hinsichtlich der immer intensiveren europäischen Kooperation im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften (EG) – die Europäische Freihandelszone (EFTA) war demgegenüber nur ein schwacher Ersatz. Nach außen bestand die – regional gesehen – isolierte Lage Österreichs am ‚Eisernen Vorhang‘ (auch wenn diese als ‚Brücke‘ zwischen Ost und West schöneredet wurde) bis um 1990 weiter, ausgewogen lediglich durch eine aktive Rolle auf der internationalen Bühne. Wobei hier neben der UNO zunehmend auch die KSZE zu erwähnen ist, in der sich Österreich – wie auch andere Neutrale – ab den 1970er Jahren profilieren konnte.⁵

³ Blasi, Walter; General der Artillerie Ing. Dr. Emil Liebitzky – Österreichs „Heusinger“? (Militärgeschichte und Wehrwissenschaften 6, Bonn: Bernard & Grafe, 2002), 197-199, 203.

⁴ Dazu als Überblick: Schmidl, Erwin A.; Wien als internationales Zentrum, in: Dippelreiter, Michael (Hg.); Wien: Die Metamorphose einer Stadt (Geschichte der österreichischen Bundesländer seit 1945; Schriftenreihe des Forschungsinstitutes für politisch-historische Studien der Dr.-Wilfried-Haslauer-Bibliothek, Salzburg, Band 6/9, Wien – Köln – Weimar: Böhlau, 2013), 703-730.

⁵ Fischer, Thomas; Neutral Power in the CSCE: The N + N States and the Making of the Helsinki Accords 1975 (Baden-Baden: Nomos for the Austrian Institute for Inter-

Immerhin gab es seit den 1980er Jahren einen neuen regionalen Ansatz, der aber nicht Teil der offiziellen Außenpolitik war: die Vorstellung einer Mitteleuropa-Kooperation nämlich, die an die beginnende Habsburg-Nostalgie dieser Jahre ebenso anknüpfen konnte wie an die vorsichtige Öffnung in einigen ost-mitteleuropäischen Staaten. Hier war es angesichts der sowjetischen Reformpolitik tatsächlich möglich, wichtige Initiativen zu setzen. Wo dies politisch (noch) nicht möglich war, wurde etwa im kulturellen Bereich ‚vorgebaut‘. Wäre dies eine Ebene für eine verstärkte regionale Kooperation nach 1989 gewesen? Wir wissen es nicht, aber die Ansätze in diese Richtung konnten sich nicht entfalten, weil gleichzeitig mit der Ostöffnung durch den Beitritt zu EU sowie NATO-PfP eine neue Westorientierung Österreichs stattfand und die regionale Kooperation fast völlig aus dem Blickwinkel verschwand.⁶ Dennoch wuchsen, meist unterhalb der Wahrnehmungsgrenze der Öffentlichkeit, weiter einzelne Ansätze. Am bekanntesten ist wohl die ‚Zentraleuropäische Initiative / Central European Initiative‘ (CEI), 1989/90 anfangs als ‚Quadrangonale‘ bzw. in weiterer Folge als ‚Pentagonale‘ (Italien, Jugoslawien, Österreich, Ungarn und Tschechoslowakei) ins Leben gerufen. Mit dem Beitritt Polens wurde daraus 1991 die ‚Hexagonale‘, dann – nach dem Zerfall Jugoslawiens und der Teilung der Tschechoslowakei – eben die CEI, der heute 18 Staaten⁷ angehören. Eine sicherheits- und verteidigungspolitische Dimension im engeren Sinne erlangte diese Zusammenarbeit jedoch nie.

national Affairs, 2009). Zur österreichischen Haltung in der Vorbereitungsphase vgl. auch Gilde, Benjamin; „Kein Vorreiter“: Österreich und die humanitäre Dimension der KSZE 1969-1973, in: Altrichter, Helmut; Wentker, Hermann (Hg.); Der KSZE-Prozess: Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990 (München: Zeitgeschichte im Gespräch 11, Oldenbourg, 2011), 41-50.

⁶ So besuchte beispielsweise Ende 1989 US-Vize-Außenminister Lawrence Eagleburger Wien, um Österreichs neue Mission als Brücke für die mittel-ost-europäischen Staaten zu vermitteln. Der damalige Generalsekretär im Außenministerium, Thomas Klestil, antwortete ihm jedoch, dass das für Österreich keine Perspektive sei: „Wir blicken nach Westen!“ (Freundliche Mitteilung von Botschafter i.R. Dr. Walther Lichem.) Im Rückblick muss man wohl sagen, dass eine weitere Verfolgung der Mitteleuropaschiene für Österreich wohl keine Alternative zum EU-Kurs, wohl aber eine interessante zusätzliche Politik hätte sein können.

⁷ Mitgliedsstaaten sind neben Österreich Albanien, Bosnien Herzegowina, Bulgarien, Italien, Kroatien, Mazedonien, Moldawien, Montenegro, Polen, Rumänien, Serbien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ukraine, Ungarn und Weißrussland.

Im damals vergleichbaren geographischen Rahmen wurde jedoch auf Initiative Österreichs Ende der 1990er-Jahre – nach der dänisch inspirierten ‚Standby High-Readiness Brigade‘ (SHIRBRIG, 1996-2009), an der sich Österreich ebenfalls beteiligte⁸ – die Central European Nations Cooperation (CENCOOP) gegründet. Mit dieser sollte die Kapazität der teilnehmenden mitteleuropäischen Staaten bei Einsätzen zu internationalen Hilfeleistungen auf Grundlage von UN-Mandaten vorbereitet und gestärkt sowie gemeinsam ein höherer Einsatzwert erzielt werden. CENCOOP wurde jedoch nie auch nur ansatzweise im Sinn der ambitionierten Anfangsziele verwirklicht. Parallel dazu verschoben sich aber auch die Prioritäten aller Mitgliedsstaaten in Richtung der alteingesessenen Institutionen NATO und EU. Die verfügbaren Ressourcen wurden zusehends zur Verwirklichung der Vorgaben aus Brüssel benötigt – wenn auch formal bis heute noch nicht beendet, verlor CENCOOP für faktisch alle Mitglieder sukzessive an Bedeutung.⁹

Schon zuvor hatte Österreich in den 1990er Jahren seine Expertise bei UN-Peace Keeping-Einsätzen vor allem in bilateralen Kooperationen eingebracht. Dies führte unter anderem zu einer verstärkten Zusammenarbeit mit Deutschland in der Ausbildung für derartige Einsätze. Ähnlich ist auch die Integration von Kontingenten aus den Nachbarstaaten in österreichische Truppenkörper in UN- und NATO-Missionen zu werten, die ab 1996 stattfand – mit der Aufnahme ungarischer, slowenischer, slowakischer und später kroatischer Kontingente in die Bataillone auf Zypern und auf den Golan-Höhen sowie Schweizer Einheiten in das österreichische KFOR-Kontingent im Kosovo (ab 1999). Freilich muss man auch hier einschränken: die praktische Erfahrung zeigte, dass der Nutzen mehr in der Verdeutlichung der politischen Absicht lag, denn in echten Nutzenanwendungen im operativen Bereich.

⁸ Dahinter stand die nach den Problemen der UNO in den 1990er Jahren wieder belebte Idee aus den 1960er Jahren, auf Abruf kurzfristig verfügbare „Standby-Truppen“ für Friedensoperationen verfügbar zu haben.

⁹ Hauser, Gunther; Sicherheit in Mitteleuropa. Politik. Kooperation. Ethnizität, (Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 2/2003, Wien 2003), 44-45. Brettner-Messler, Gerald; Hauser, Gunther; Militärische und polizeiliche Kooperationen in Mitteleuropa, (Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 3/2013, Wien 2013) 104-105.

Aktuelle sicherheitspolitische Zielsetzungen, ...

Welche sicherheitspolitischen Aufgabenstellungen derzeit Österreich in Kooperation mit Partnerstaaten bewältigen sollte, wird sowohl durch die europäischen Verträge als auch durch die Österreichische Sicherheitsstrategie festgelegt. In der österreichischen Sicherheitsstrategie wird festgehalten, dass „vermehrte Anstrengungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten [...] zu erwarten (sind), den Mitteleinsatz für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) wirtschaftlicher, zielorientierter und effizienter zu gestalten. Dies wird vermehrte Kooperation sowie Arbeits- und Lastenteilung [...], ferner eine zunehmende Spezialisierung mit sich bringen.“¹⁰ Diesbezüglich ist im EU-Vertrag festgelegt, dass „die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik [...] der Union eine auf zivile und militärische Mittel gestützte Operationsfähigkeit [sichert]. Auf diese kann die Union bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen zurückgreifen.“¹¹ Dafür stellen „die Mitgliedstaaten [...] der Union für die Umsetzung der GSVP zivile und militärische Fähigkeiten als Beitrag zur Verwirklichung der vom Rat festgelegten Ziele zur Verfügung.“¹² Weiters wird im EU-Vertrag festgelegt, dass „die in Artikel 42 Absatz 1 vorgesehenen Missionen, bei deren Durchführung die Union auf zivile und militärische Mittel zurückgreifen kann, [...] gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens sowie Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten“ umfassen.¹³ Darüber hinaus wird im EU-Vertrag festgehalten, dass „im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats [...] die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung“ schulden; dies lässt aber „den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungs-

¹⁰ Bundeskanzleramt 2013, 14.

¹¹ Vertrag über die Europäische Union (EUV), konsolidierte Fassung, Artikel 42, Abs. 1.

¹² Ebd., Artikel 42, Abs. 3.

¹³ Ebd., Artikel 43, Abs. 1.

politik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt.“¹⁴ Mit dieser ‚irischen Klausel‘ wurde sowohl der Situation jener EU-Staaten, die gleichzeitig der NATO angehören, Rechnung getragen wie auch jener, die sich – wie Österreich – zu Neutralität verpflichtet haben. Welche Relevanz diese Beistandsverpflichtung verteidigungspolitisch für Österreich hat, wird in weiterer Folge noch darzulegen sein. Überdies wurde durch Artikel 222 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die Solidaritätsklausel eingeführt, welche vorsieht, dass die Union und ihre Mitgliedstaaten einem anderen Mitgliedstaat helfen, der von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer von Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist.¹⁵

... strategische Kultur ...

Um die Politik eines Landes tatsächlich zu verstehen, reicht es nicht, politische Institutionen oder formale Regeln und Abläufe darzustellen. Sie sind mit den Einstellungen zur Politik in einen Kontext zu stellen. Politische Kultur, als Inbegriff der in einem politischen System vorhandenen typischen Einstellungen und Haltungen, spiegelt oft langfristige kollektive Erfahrungen, Geschichte und nationale Traditionen wider. Strategische Kultur ist dabei der Begriff für sozial übermittelte, Identität stiftende Normen, Ideen und Verhaltensmuster, die innerhalb einer breiten Mehrheit der Akteure einer staatlichen Sicherheitsgemeinschaft geteilt werden und dabei helfen, beim Streben nach Sicherheits- und Verteidigungszielen Optionen und Prioritäten zu entwickeln.¹⁶ Strategische Kulturen bestimmen daher nationale Präferenzen, wie, mit welcher Begründung, unter welchen Voraussetzungen und zur Erreichung welcher Ziele Militär eingesetzt werden soll. Diese nationalen Präferenzen beruhen auf den Erfahrungen der Gesellschaften im Umgang mit militärischer Gewalt und sind nur sehr langsam änderbar bzw. im Rahmen zwischenstaatlicher Kooperationen annäherbar.¹⁷

¹⁴ Ebd., Artikel 42, Abs. 7.

¹⁵ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Artikel 222.

¹⁶ Meyer, Christoph; *The Quest for a European Strategic Culture. Changing Norms on Security and Defence in the European Union* (Palgrave 2006), 528.

¹⁷ Giegerich, Bastian; *Verteidigungskooperation: Pooling, Sharing, Smart Defence*. In: Pucher, Johann; Frank, Johann (Hg.); *Strategie und Sicherheit 2013. Chancen und Grenzen europäischer militärischer Integration* (Wien 2013), S. 342.

Österreichs relevante politische Parteien haben zur militärischen Sicherheitspolitik differenzierte Einstellungen und Haltungen. Insbesondere das ‚linke‘ politische Lager ist durch starke pazifistische und antimilitaristische Gruppen gekennzeichnet,¹⁸ während Unterstützung für die militärischen Elemente der Sicherheitspolitik primär aus dem ‚rechten‘ politischen Lager zu erkennen war und ist. Weite Teile der gesamten politischen Eliten haben jedoch generell tief sitzende Ressentiments in ihrer Einstellung zu militärischen Angelegenheiten. Traditionell wird dabei von allen politischen Gruppierungen eher eine ‚symbolische Verteidigung‘ propagiert und die Neutralität mystifiziert. Österreichs strategische Kultur ist auch daran erkennbar, dass ihre Meinungsbildner davon ausgehen, dass internationale Streitkräfteeinsätze ausschließlich in einem multilateralen Rahmen und faktisch nur bei Mandatierung durch die Vereinten Nationen durchgeführt werden.¹⁹ Gleichzeitig wird gegenüber (potenziell) gefährlichen sowie robusten Einsätzen größte Zurückhaltung geübt.²⁰ Diese Haltung ist keine elitenspezifische. So haben bei einer Befragung europäischer Bürger die österreichischen Befragten den Einsatz militärischer Gewalt am nachdrücklichsten abgelehnt.²¹ Die österreichische Bevölkerung hat im europäischen Vergleich die kritischste Haltung gegenüber seiner Armee.²² Konsequenterweise spricht sich die Mehrheit der österreichischen Bevölkerung gegen die Lösung internationaler Konflikte mit militärischen Mitteln aus.²³

Die gelegentlich beschworene europäische Solidarität ist zwar in Ansätzen Teil der österreichischen Staatsphilosophie, jedoch nicht Element der nationalen Präferenzen und daher auch kaum real wirksam. Hingegen wird die Neutralität in ihren Kernelementen aufrechterhalten, da durch ihre starke

¹⁸ Im Vergleich mit anderen europäischen Staaten ist der Teil der österreichische Bevölkerung, der sich selbst ‚linken‘ Parteien zuordnet, Militär gegenüber besonders negativ eingestellt. (Biehl, Heiko; Fiebig, Rüdiger; Giegerich, Bastian; Jacobs, Jörg; Jonas, Alexandra; Strategische Kulturen in Europa. Die Bürger Europas und ihre Streitkräfte. Ergebnisse der Bevölkerungsbefragungen in acht europäischen Ländern 2010 des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr [Strausberg 2011], 20).

¹⁹ Siehe detaillierter: Wurzer, Christian; Ansichten und Wahrnehmungen österreichischer Außen- und Sicherheitspolitik im Allgemeinen und der Beteiligung an der GSVP im Besonderen, unveröffentlichte Studie (Wien 2014), 21.

²⁰ Ebd., 21.

²¹ Biehl u.a. 2011, 6.

²² Ebd., 19.

²³ Ebd., 8.

Verankerung in der österreichischen Bevölkerung und deren Identität sie weiterhin relevanten Einfluss auf die österreichische Sicherheitspolitik hat.²⁴ Nicht überraschend gibt es daher in Österreich im europäischen Vergleich die geringste Zustimmung für eine multinationale Ausrichtung der Sicherheitspolitik.²⁵

... und verfassungsrechtliche Einschränkungen

In Artikel 1 des Bundesverfassungsgesetzes vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs wird bekanntlich festgehalten, dass „zum Zwecke der dauernden Behauptung seiner Unabhängigkeit nach außen und zum Zwecke der Unverletzlichkeit seines Gebietes [...] Österreich aus freien Stücken seine immerwährende Neutralität“ erklärt. „Österreich wird diese mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrechterhalten und verteidigen.“²⁶ Dazu wird Österreich „in aller Zukunft keinen militärischen Bündnissen beitreten“.²⁷ Das internationale Neutralitätsverständnis geht dabei über die militärische Neutralität im Kriegsfall hinaus und beinhaltet die „Glaubhaftmachung der Fähigkeit und Bereitschaft zur Neutralität“.²⁸ In den 90er Jahren kam es dabei in Österreich zu einer Neuinterpretation des Neutralitätsverständnisses. Die österreichische Beteiligung an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU, insbesondere die Teilnahme an humanitären Aufgaben und Rettungseinsätzen, friedenserhaltenden Aufgaben sowie Kampfeinsätzen bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen („Petersberg-Plus“) wurde als mit der Neutralität vereinbar mittels Artikel 23 der Bundesverfassung auch rechtlich abgesichert.²⁹ Sofern Maßnahmen im Rahmen der Solidaritätsklausel Einsätze im Sinne von ‚Petersberg-Plus‘ auslösen, gelten diese als verfassungsrechtlich unproblematisch.³⁰ Militärische Einsätze gegen einen anderen Staat sind hingegen unzulässig. Hinsichtlich der Beistandsklausel gem.

²⁴ Wurzer 2014, 31.

²⁵ Bichl u.a. 2011, 41.

²⁶ Bundesverfassungsgesetzes vom 26. Oktober 1955, Artikel 1 Abs. 1.

²⁷ Ebd., Artikel 1 Abs. 2.

²⁸ Stadlmeier, Sigmar; Dynamische Interpretation der dauernden Neutralität, Schriftenreihe zum Völkerrecht 95 (Berlin 1991), 179.

²⁹ Siehe insbesondere Bundes-Verfassungsgesetz, Art. 23 j.

³⁰ Allerdings soll an dieser Stelle auch die recht vage Definition der ‚Petersberg-Einsätze‘ betont werden; dies gilt vor allem für ‚friedensschaffende‘ Einsätze.

Art. 42 Abs. 7 EUV ist ein militärischer Beistand – auf Grund der ‚irischen Klausel‘ – nicht verpflichtend und wäre neutralitätsrechtlich unzulässig, sofern es sich nicht um einen gem. Kapitel VII der UN-Charta mandatierten Einsatz handelt. Zu klären ist jedoch, inwiefern die Derogation der österreichischen Neutralität Kooperationen in einem breiteren Rahmen ermöglicht. Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben sind jedenfalls für die weiteren Überlegungen sicherheitspolitischer Kooperationen zu beachten.

Theoretische Überlegungen

Im Sinne eines negativen Kooperationsbegriffes ist Kooperation als das Zusammenwirken mehrerer Akteure zu verstehen, um Konfrontationen oder Konflikte zu vermeiden.³¹ Die aktuellen sicherheitspolitischen Fragestellungen hinsichtlich österreichischer sicherheitspolitischer Kooperationen (vor allem innerhalb der EU) zielen jedoch nicht primär in diese Richtung.

Fragestellungen zu Kooperationen, um die GSVP „wirtschaftlicher, zielorientierter und effizienter zu gestalten“,³² sind eher mit einem positiven Kooperationsbegriff zu bearbeiten. Schubert/Klein definieren Kooperation beispielsweise als „eine politische, wirtschaftliche oder soziale Strategie, die auf Zusammenarbeit und Austausch mit anderen basiert und zielgerichtet den (möglichen) eigenen Nutzen auf den Nutzen der Kooperationspartner abstimmt“.³³ Schmidt wiederum versteht als Kooperation „einen Zustand, der dadurch gekennzeichnet ist, dass (Individual- oder Kollektiv-)Akteure ihr Verhalten in einem Prozess der Politikkoordination an die vorgefundenen oder antizipierten Präferenzen anderer mit dem Ziel der Erlangung eines bestimmten Eigennutzens anpassen“.³⁴ Kooperation ist dabei auch „die Überwindung von Nicht-Zusammenarbeit, von nebeneinander isoliert handelnden Einheiten“.³⁵ Im Sinne eines positiven Kooperationsbegriffes ist Kooperation somit als Prozess koordinierten Handelns von zwei oder

³¹ Nohlen, Dieter (Hg.); Lexikon der Politik, Band 6 – Internationale Beziehungen (München 1994), S. 259-260.

³² Bundeskanzleramt 2013, 14.

³³ Schubert, Klaus; Klein, Martina; Das Politiklexikon (Bonn 1997), S. 163.

³⁴ Schmidt, Manfred; Wörterbuch zur Politik, Stuttgart 1995, S. 516-517.

³⁵ Nohlen 1994, S. 259-260.

mehreren Akteuren zur Verwirklichung gemeinsamer Interessen zu definieren. Um Anreize für Kooperationen zu schaffen, müssen daher für jeden Teilnehmer Gewinnpotentiale vorhanden sein. Die Gewinnpotentiale müssen dabei zumindest größer sein als die Beharrungskräfte der Untätigkeit bzw. eventuelle Nachteile und Kosten. Die Intensität und Dauerhaftigkeit der Kooperation ist wiederum abhängig von den zu erzielenden Gewinnen. Bei gegensätzlichen Interessenskonstellationen ist eine Kooperation logischerweise sinn- und chancenlos. Eine positive sicherheitspolitische Kooperation definieren wir daher als einen Prozess, in dem Staaten zumindest Teile ihrer sicherheitspolitischen Aktivitäten solcherart koordinieren, dass, unter Berücksichtigung der Präferenzen der Partnerstaaten, ein sicherheitspolitischer Gewinn für alle beteiligten staatlichen Akteure realisiert wird.

Der regionale Aspekt bedingt die Kooperation mit geographisch benachbarten Staaten. Aus der geringeren Entfernung zu alternativen Kooperationspartnern sind gegebenenfalls Erleichterungen in der Operationalisierung einer solchen Zusammenarbeit zu erwarten. Vor allem vermindert dies die Kosten einer potentiellen Kooperation und erhöht daher die Wahrscheinlichkeit ihrer Realisierung. Unter Umständen ist durch die geographische Nähe auch eine erhöhte Interessensabdeckung, potentiell eine breitere Palette an Kooperationsthemen und damit Gewinnchancen gegeben.

Chancen von Kooperationen

Erfolgreiche Kooperationen erhöhen die sicherheitspolitische Stabilität zwischen den Kooperationspartnern. Insbesondere Kooperationen mit Nachbarstaaten bzw. Staaten des eigenen Umfeldes stellen sogar einen begrenzten indirekten Schutz gegen äußere Bedrohungen durch Pflege und Stärkung gemeinsamer Werte (Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, etc.) dar, da ein Umfeld, welches diese gemeinsamen Werte respektiert, die eigene territoriale Integrität und Souveränität sichert. Überdies besteht eher die Chance, gemeinsame Werte, Normen und Interessen gegenüber Dritten durchzusetzen. Kooperationen ermöglichen eine größere Mitwirkungs- und Mitsprachemöglichkeit bei der Gestaltung sicherheitspolitisch relevanter Themenfelder bzw. bei Entscheidungsprozessen. Auch werden natürlich die Möglichkeiten zur Krisenprävention und Krisenreaktion, welche für einen einzelnen (kleineren) Staat nicht realisierbar sind, erweitert. Die Kooperationspartner können gegebenenfalls wirtschafts-

industrie- und rüstungspolitische Interessen koordinieren und wechselseitig unterstützen.

Kooperationen schaffen aber auch die Voraussetzungen für effektive multinationale Einsätze. Interoperabilität der Streitkräfte und deren Ausrüstung ist Voraussetzung für effizientes und optimiertes Zusammenwirken im Einsatz. Interkulturalität und Internationalität insbesondere von Führungskräften kann dabei schon einsatzvorbereitend verbessert und erhöht werden. Kooperation kann Know How bzw. Expertise schaffen sowie vorhandene Fähigkeitslücken schließen, wenn von Partnern Erfahrungen etc. eingebracht werden, die dem eigenen Wissensstand überlegen sind.

Bei kooperativer Entwicklung von Fähigkeiten und einer damit einhergehenden Optimierung von Ressourcen ergeben sich natürlich Vorteile durch potentielle Einsparungsgewinne. Insbesondere bei begrenzten Ressourcen kann somit die Wirkung der eigenen Möglichkeiten optimiert werden. Kooperationen, die sich auf einzelne Aspekte von Ausbildung reduzieren, sind zwar als Ansätze zur Völkerverständigung und zur wechselseitigen Vertrauensbildung positiv zu bewerten; ihre finanzielle Relevanz bewegt sich aber eher bei Promille- denn bei Prozentwerten der Ausgaben für militärische Angelegenheiten. Wenn Kooperationspartner jedoch in der Lage sind, ihren Rüstungsbedarf zu harmonisieren, können durch gemeinsame Beschaffungen und eine damit einhergehende Massenproduktion durchaus reale Einsparungen bewirkt (,economy of scale'³⁶) und gleichzeitig die optimale Interoperabilität garantiert werden. Bei Rüstungskooperationen ist dabei aber die ,security of supply'³⁷ eine entscheidende Fragestellung (und mögliche Einschränkung). Signifikante Ersparnisse sind aber nur bei der Reduktion von im europäischen Rahmen nicht (mehr) notwendigen Truppen, die derzeit von verschiedenen Staaten in mehrfacher Weise erhalten werden, zu erzielen.

³⁶ Kostenvorteile einer Massenproduktion, da die Kosten je Stück mit steigender Produktionsmenge sinken.

³⁷ Wechselseitige Garantie kooperierender Staaten, um die Versorgung mit Rüstungsgütern und relevanten Dienstleistungen zu garantieren.

Sicherheitspolitische Kooperationen in Europa – das niederländische Beispiel

Wie bereits erläutert, kann durch Kooperationen mangelnde eigenständige Handlungsfähigkeit eigener Streitkräften ausgeglichen und strategische Sicherheit erhöht werden. Die meisten kooperationswilligen europäischen Staaten schließen vertiefte bi- und multinationale Kooperationen mit benachbarten oder befreundeten Staaten ab, die sowohl im Beistandsfall (Verteidigung) als auch für internationale Einsätze von realer Bedeutung sind.

Als Beispiel für einen solchen kooperationswilligen europäischen Staat sei hier das NATO-Mitglied Niederlande angeführt, ein mittelgroßer Staat, der ohne unmittelbare Bedrohung im Kern Europas liegt. Die Niederlande entwickeln beispielsweise aktuell mit Deutschland ein gemeinsames Korps-Hauptquartier zu einem rasch verlegbaren Joint HQ weiter und integrieren ihre luftbewegliche Brigade in die deutsche Division Schnelle Kräfte. Gleichzeitig kooperieren die Niederlande sehr eng mit der belgischen Marine mittels eines gemeinsamen Flottenkommandos. Die niederländische Marineinfanterie sowie Sondereinsatzkräfte der niederländischen Marine arbeiten intensiv mit den britischen Royal Marines bzw. dem Special Boat Service (SBS) zusammen. Die niederländische Luftwaffe kooperiert wiederum mit Belgien und Luxemburg; konkret besteht die Absicht, gemeinsam mit Belgien den Benelux-Luftraum zu sichern. Die niederländischen Flächenflugzeuge sind dagegen (gemeinsam mit Belgien, Deutschland und Frankreich) im European Air Transport Command (EATC) gepoolt und die Niederlande sind überdies Teilnehmer der C-17-Initiative Strategic Airlift Capability (SAC). Auf rüstungspolitischer Ebene werden nicht nur mit den USA, sondern vor allem auch mit Deutschland gemeinsam Fähigkeiten entwickelt und beschafft.

Durch solche Kooperationen werden nicht nur klare sicherheitspolitische Signale gesetzt, sondern auch die Einsatzmöglichkeiten der beteiligten Länder erheblich erweitert. Die Niederlande erhöhen damit aber auch die sicherheitspolitische Stabilität in ihrem Umfeld. Insbesondere die deutsch-niederländische Kooperation ist ein gesamtstaatlicher Ansatz, um langfristig Antagonismen zwischen den Nationen abzubauen. Die Kooperation mit verschiedenen Staaten erhöht dabei wiederum, trotz grundsätzlicher Abhängigkeiten, die strategische Handlungsfreiheit der Niederlande.

Herausforderungen und Risiken

Kooperationen bergen aber auch Herausforderungen und Risiken. (Zu große) Interdependenzen mit anderen Staaten reduzieren die eigene Souveränität und Handlungsfreiheit. Rollenspezialisierungen (Role & Task Sharing) müssen daher sehr vorsichtig beurteilt werden. Koordination der europäischen Fähigkeitsentwicklung durch Zusammenlegen und gemeinsames Entwickeln von militärischen Fähigkeiten bzw. eine Aufgabenteilung, wie es das Pooling & Sharing (P&S)-Konzept³⁸ der EU vorsieht, haben

³⁸ Pooling & Sharing (P&S) ist ein Konzept innerhalb der EU, durch das militärische

gegebenenfalls weitreichende Auswirkungen, da Kooperationen Abhängigkeiten von anderen Staaten bedingen. Felberbauer/Pfarr schreiben daher auch in der Einleitung des Publikationsbandes des LVAK-Symposiums 2012, welches sich mit Pooling & Sharing und Smart Defense³⁹ beschäftigte, dass der „wesentliche nationalstaatliche Gedanke zu Pooling und Sharing [...] der Verbleib der Entscheidungshoheit beim jeweiligen Mitgliedsstaat“ ist, „der jedoch eine Europäisierung der Sicherheitspolitik vorläufig nicht zulässt. Auch die logische Weiterentwicklung dieses Ansatzes in Richtung einer Rollenspezialisierung wird in der sicherheitspolitischen Diskussion derzeit mehrheitlich noch ausgeklammert.“⁴⁰ Felberbauer/Pfarr definieren dazu:

„Rollenspezialisierung bedeutet, dass bestimmte Fähigkeiten durch einen Mitgliedsstaat oder eine multinationale Struktur sichergestellt werden und die jeweiligen Mitgliedsstaaten selbst entweder eine solche Fähigkeit zur Verfügung stellen oder einen finanziellen Beitrag leisten. Die logische Weiterentwicklung dieses Konzeptes hin zu einer europäischen Armee wird jedoch ausgeschlossen.“⁴¹

Die Frage der Aufgabe der Souveränität und Weiterentwicklung der GSVP ist vorerst nicht beantwortet, bzw. wird eine europäische Armee (vorläufig) von den Mitgliedsstaaten und den europäischen Bürgern abgelehnt.

Relativierend muss zwar festgestellt werden, dass in der interdependenten und globalisierten Situation Europas Souveränität und Handlungsfreiheit des einzelnen (kleineren) Staates faktisch ohnehin sehr begrenzt sind. Eine ernsthafte Entwicklung des Ansatzes hin zu einer Spezialisierung und damit eingeschränkter Handlungsfähigkeit nationaler Streitkräfte bedarf dennoch zuvor der Europäisierung der Sicherheitspolitik. Der Souveränitätsverlust kann dabei durch erhöhte politische und militärische Befähigung zu han-

Fähigkeiten für Aufgaben/Einsätze der GSVP verfügbar gemacht werden sollen. Pooling ist das Zusammenführen nationaler oder gemeinschaftlicher Fähigkeiten in eine eigene Organisationsstruktur zur Koordinierung deren Einsatzes. Sharing ist das zur Verfügung Stellen einer Fähigkeit für potentielle oder konkrete Aufgaben/Einsätze.

³⁹ Smart Defense (SD) ist ein dem P&S vergleichbares Konzept der NATO. Es zielt auf Priorisierung, Kooperation und Spezialisierung von militärischen Fähigkeiten.

⁴⁰ Felberbauer, Ernst M.; Pfarr, Dietmar; Einleitung. In: Felberbauer, Ernst M.; Pfarr, Dietmar (Hg.); Pooling & Sharing und Smart Defense. Herausforderungen für die Streitkräfte im 21. Jahrhundert, (Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 1/2013, Wien 2013), 9.

⁴¹ Ebd., 10.

deln aufgewogen werden. Durch Kooperationen kann überdies eine verbesserte Einsatzfähigkeit sowie die Fähigkeit zu längeren Einsätzen, gegebenenfalls auch mehr Effizienz und Effektivität erreicht werden. Es ist daher auch das grundsätzliche Interesse der meisten europäischen Staaten zu einer vertieften Integration erkennbar, doch wurde bisher verabsäumt klar zu stellen, welche Konsequenzen qualifizierte Mehrheitsentscheidungen, Fähigkeitsreduktionen und Übernahme von Nischenfähigkeiten durch Einzelne für die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik haben könnten. Ohne den politischen Willen zur Vergemeinschaftung der Verteidigung in Europa wird der Nutzen von Spezialisierungen somit begrenzt bleiben bzw. birgt er entsprechende Risiken. In diesem Zusammenhang sind Kooperationen innerhalb der NATO (Smart Defense) für deren Mitglieder sicher einfacher zu realisieren und von höherer Relevanz, da dabei auch die entsprechenden wechselseitigen Verpflichtungen greifen.

Ein besonderer Aspekt ist dabei das interne Sicherheitsdilemma,⁴² das bei allen Formen sicherheitspolitischer Kooperationen, die wechselseitige Erwartungen hegen, anwendbar ist. Kooperationen, welche die Realisierung gemeinsamer Einsätze anstreben, verfolgen das Ziel, entsprechende Streitkräfte verfügbar zu machen. Dies kann, muss aber nicht vertraglich verbindlich vereinbart werden. Haben sich Partnerstaaten auf eine Zusammenarbeit geeinigt, steigt jedenfalls der Druck der Kooperationspartner auf den einzelnen Staat, Entscheidungen und Aktivitäten mitzutragen. Da ein zentraler Wert vor allem von sicherheitspolitischen Kooperationen Vertrauen in gelebte Solidarität ist, entsteht dadurch die Gefahr des ‚Entrapment‘, d.h. ungewollt in einen Konflikt hineingezogen zu werden. Je intensiver Kooperationen sind, je mehr Mittel für diese verwendet werden und je weniger eigenständige Fähigkeiten den Kooperationspartnern verbleiben, umso höher ist die Erwartungshaltung, dass die einzelnen Kooperationspartner auch in (gefährlichen) Einsätzen verfügbar sind. Eine Verweigerung der Mitwirkung bedingt gegebenenfalls großen (sicherheits)politischen Schaden, wenn die Verlässlichkeit des Partners in Frage gestellt wird.

Dabei ist zwischen Basisfähigkeiten, welche für nationale Streitkräfte unverzichtbar sind und daher in nationaler Hand verbleiben, und Nischenkapazitäten, welche innerhalb einer Kooperationspartnerschaft nur von ein-

⁴² Siehe auch Snyder, Glenn Herald; *Alliance Politics* (Ithaca 1997).

zelen Staaten verfügbar gehalten werden, zu unterscheiden. Die Kooperationspartner müssen sich dabei bewusst sein, dass im Sinne glaubwürdiger Partnerschaft insbesondere Nischenkapazitäten bei Bedarf vom bereitstellenden Staat auch verfügbar zu machen bzw. einzusetzen sind. Somit steigt speziell für Kooperationspartner, welche Nischenfähigkeiten bereitstellen, die Gefahr, ‚entrapped‘ zu werden, da die Bereitstellung ihrer Fähigkeiten und Kräfte zur Lösung einer Aufgabe sehr wahrscheinlich notwendig sein wird. Vor allem für einen neutralen Staat kann diese Vorgangsweise äußerst problematisch sein. Eine Alternative sind gegebenenfalls Kooperationen, bei denen spezielle Kapazitäten überhaupt multinational verfügbar gemacht werden (z.B. strategischer Lufttransportraum).

Solange die Entscheidungshoheit über den Einsatz seiner Fähigkeiten und Ressourcen weiterhin beim einzelnen Staat liegt und daher auch keine Garantie besteht, dass Fähigkeiten im Bedarfsfall verfügbar sind, entsteht für die Kooperationspartner die Gefahr des ‚Abandonments‘, d.h. in einer Krise im Stich gelassen zu werden. Da, wie bereits erwähnt, signifikante Ersparnisse nur bei der Reduktion von im europäischen Rahmen nicht notwendigen Truppen, die derzeit von verschiedenen Staaten mehrfach erhalten werden, möglich sind,⁴³ ist eine solche Reduktion nur im Rahmen eines stabilen und langfristigen Bündnisses möglich, ohne dass die Partnerstaaten in allzu große Gefahr geraten, ‚abandoned‘ zu werden.

Das Entrapment-Abandonment-Dilemma in multilateralen sicherheitspolitischen Kooperationen am Beispiel SHIRBRIG

Ende 1996 hatte Dänemark gemeinsam mit Kanada, den Niederlanden, Norwegen, Österreich, Polen und Schweden begonnen, kurzfristig einsetzbarer Reaktionskräfte unter der Bezeichnung „Multinational UN Stand-by Forces High Readiness Brigade (SHIRBRIG)“ aufzubauen, um den Vereinten Nationen im Anlassfall rasch militärische Kräfte für den Aufbau einer friedenserhaltenden Operation zur Verfügung zu stellen. Dazu sollte diese Truppe innerhalb von 30 Tagen zum Einsatz gebracht werden können und es der UNO somit ermöglichen, in einem Krisengebiet bereits möglichst frühzeitig militärisch präsent zu sein. Die Erfahrungen vergangener Krisen hatten nämlich gezeigt, dass der Einsatz von internationalen Truppen besonders wirkungsvoll ist, wenn dieser möglichst schnell, spätestens jedoch innerhalb von sechs bis sieben Wochen nach einem entsprechenden Beschluss

⁴³ Siehe detaillierter: Missiroli, Antonio (Hg.); Enabling the future. European military capabilities 2013-2025: challenges and avenues (EUISS Report No. 16 – May 2013).

des UN-Sicherheitsrats erfolgt.⁴⁴ Die international zusammengesetzte und bis zu 5.000 Mann umfassende Brigade sollte für einen raschen und zeitlich begrenzten Einsatz im Rahmen einer Peace Keeping-Operation dienen. SHIRBRIG sollte der UNO damit Zeit geben, weitere Truppen und/oder Spezialisten für einen weiterführenden Einsatz aufzustellen.⁴⁵ Diese Eingreiftruppe sollte im Kern aus mehreren Infanteriebataillonen, einem Pionierbataillon, einer Feldambulanz und einem Hubschrauberelement bestehen. Österreich war Gründungsmitglied des Projektes. Es stellte für SHIRBRIG eine Infanteriekompanie mit Mannschaftstransportpanzern und eine Transportkompanie mit insgesamt ca. 400 Soldaten bereit. Ende Jänner 2000 wurde SHIRBRIG der UNO als einsatzbereit gemeldet.⁴⁶

Beim erstmaligen und einzig relevanten⁴⁷ Einsatz von SHIRBRIG bei der United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea (UNMEE) verweigerte jedoch u.a. Österreich – für die internationalen Partner überraschend – seine Teilnahme.⁴⁸ Österreich sah sich zu diesem Zeitpunkt gefährdet, ‚entrapped‘ zu werden, da es zwar keine vertragliche, aber eine moralische Verpflichtung hatte, im Rahmen der SHIRBRIG an UNMEE teilzunehmen, nicht jedoch ein (nationales) Interesse, in den Konflikt zwischen Eritrea und Äthiopien involviert zu werden. Die international eingegangene Verpflichtung war keine rechtlich bindende, sondern nur eine moralische, deren Wert durch gelebte Solidarität und Vertrauen definiert war. Da die Verweigerung einer Mitwirkung keine Auswirkung auf die nationale Sicherheit hatte, sondern ‚nur‘ das Vertrauen seiner Partner für internationale Streitkräfteeinsätze auf dem Spiel stand, entschied sich Österreich, an diesem Einsatz nicht teilzunehmen. SHIRBRIG wurde in UNMEE daher nur mit dem Planungselement, einer dänischen Stabskompanie und einem kanadisch-dänischen Infanteriebataillon eingesetzt. Dänemark und Kanada waren ‚abandoned‘ und mussten verspätet mit mangelhaft ausgebildeten Truppen anderer Staaten in den Einsatz gehen. Den SHIRBRIG-

⁴⁴ United Nations (Ed.); United Nations Peace Operations year in review 2006. New challenges, new horizons (February 2007), 21.

⁴⁵ Die Unfähigkeit der eingesetzten UN-Truppen, 1994 den Völkermord in Ruanda zu verhindern und 1995 die bosniakische Bevölkerung in Srebrenica vor den serbischen Truppen zu schützen, war zentraler Anlass für die Einrichtung der sogenannte Brahimi-Kommission gewesen. In deren Reformvorschlägen wurde angeregt, dass Gruppen von Mitgliedsstaaten gemeinsam aus dem Reservoir ihrer nationalen Streitkräfte Kontingente in Brigadegröße (ca. 5.000 Soldaten) für UNO-Einsätze ausbilden und dann im konkreten Bedarfsfall zur Verfügung stellen. Konkret nannte die Kommission SHIRBRIG als zukunftsweisendes Projekt. (United Nations (Ed.); Report of the Panel on United Nations Peace Operations [Brahimi Report], UN Doc A/55/305-S/2000/809 [August 2000], 16-20).

⁴⁶ http://www.shirbrig.dk/shirbrig/html/sb_intro.htm abgerufen am 22.09.2008.

⁴⁷ Nach diesem Einsatz wurden von SHIRBRIG faktisch nur noch kleinere Stabselemente im Rahmen von wenigen UN-Missionen eingesetzt. Die potentiellen Fähigkeiten von SHIRBRIG wurden sukzessive von einer Brigade auf ein wenige Mann starkes Planungselement reduziert und schließlich konsequenterweise im Jahre 2008 aufgelöst.

⁴⁸ http://www.bmlv.gv.at/archiv/a2000/a20000329_scheibner-traf-un-generalsekretaer.shtml abgerufen am 22.09.2008.

Mitgliedsstaaten wurde spätestens damit bewusst, dass sie sich im Fall eines Einsatzes nicht auf alle Partnerstaaten, darunter auch Österreich, verlassen konnten. SHIRBRIG selbst gewann aus diesem ersten Einsatz die Erkenntnis, dass eine Weiterführung dieser Initiative nur dann Sinn machen würde, wenn die Mitgliedsstaaten sicherstellen könnten, dass ihre eingemeldeten Kräfte real verfügbar wären.⁴⁹ Der Effekt der österreichischen Verweigerung war somit weniger für den österreichischen Akteur relevant als für das internationale System, das erkennen musste, dass ein effizienter und rascher Einsatz internationaler UN-Streitkräfte in Krisenräumen nicht zu realisieren war. Da auch in weiterer Folge klar wurde, dass internationale Partner nicht bereit waren, entsprechende Verpflichtungen einzugehen, wurde die im Entrapment-Abandonment-Dilemma gefangene SHIRBRIG aufgelöst. Gleichzeitig wurde damit auch die Idee, den Vereinten Nationen mittels multilateraler (sicherheitspolitischer) Kooperationen rasch einsetzbare Streitkräfte zur Verfügung zu stellen, ad acta gelegt.

Die besondere Situation der neutralen und bündnisfreien Staaten Europas

Eine verteidigungspolitische Kooperation kann für den neutralen oder bündnisfreien Kooperationspartner im Wesentlichen nur Aufgaben und Fähigkeiten beinhalten, welche für internationale Streitkräfteeinsätze von Relevanz sind; nur begrenzt kann sie solche umfassen, welche für die militärische Landesverteidigung essentiell sind.⁵⁰ Rationalisierungsstrategien sowohl hinsichtlich Arbeitsteilung als auch einer Pool-Bildung bzw. Spezialisierung sind dort Grenzen gesetzt, wo selbstständiges militärisches Handeln durch Verfassung oder zur Wahrung nationaler Interessen notwendig ist. Dies ist unabhängig davon zu sehen, welche grundsätzliche und zeitliche Bedeutung und Wahrscheinlichkeit diese Aufgabe hat. Letztere Punkte sind nur entscheidend für den aktuellen Ressourceneinsatz bzw. Details einer Aufwuchsfähigkeit.⁵¹ Daher benötigen nationale Streitkräfte insbe-

⁴⁹ http://www.shirbrig.dk/shirbrig/html/sb_intro.htm abgerufen am 22.09.2008.

⁵⁰ Auch in der Österreichischen Sicherheitsstrategie wird festgelegt, dass „die eigenständige militärische Landesverteidigung eine unabdingbare Voraussetzung für den Schutz der Souveränität und Integrität“ ist. „Eine lageangepasste ‚Aufwuchsfähigkeit‘ ist auf Basis der zu verbessernden Fähigkeit zum Kampf der verbundenen Waffen sicherzustellen“. (EntschlieÙung des Nationalrates vom 3. Juli 2013 betreffend eine neue Österreichische Sicherheitsstrategie, Verteidigungspolitik Pkt. 6).

⁵¹ Aufwuchsfähigkeit definiert sich dabei als die Fähigkeit von Streitkräften, bei einem negativ veränderten sicherheitspolitischen Umfeld und einer damit einhergehenden Bedrohungslage ihre aktuelle Leistungsfähigkeit der Bedrohung angepasst zu erhöhen. Dazu ist es notwendig, Kernfähigkeiten zu erhalten sowie das notwendige Material bereitzustellen bzw. zeitgerechte Beschaffungen sicherzustellen. Diese Fähigkeiten stehen also auch bei tiefgreifenden Kooperationen für selbständige, insbesondere bündnis-

sondere Bündnisfreier in allen Kernbereichen Basisfähigkeiten. Denn auch wenn bekanntlich derzeit für Europa, insbesondere aber für Österreich, keine konventionelle Bedrohung besteht, ist bei massiven strategischen Veränderungen eine solche nicht dauerhaft auszuschließen. Die österreichische Bundesregierung und das Verteidigungsministerium gingen dabei zwar bisher von einer ca. zehnjährigen Vorwarnzeit⁵² aus, jedoch muss kritisch angemerkt werden, dass eine solche real äußerst schwierig einschätzbar ist. Um dann jedenfalls rechtzeitig mit adäquaten Fähigkeiten bereitzustehen, müssen Streitkräfte augenscheinlich auch in einem bedrohungslosen Umfeld Aufwuchsfähigkeit erhalten. Kooperationen sind in diesem Bereich daher nur soweit möglich, als sie keine negative Auswirkung auf die eigenständige Verfügbarkeit bzw. die Aufwuchsfähigkeit zur militärischen Landesverteidigung haben. Solange dies gewährt ist, sind koordinierte Entwicklungen und Beschaffungen, in Teilaspekten auch logistische Zusammenarbeit bzw. Ausbildungen auch für diese Bereiche unproblematisch.⁵³

Eine Spezialisierung einzelner Staaten wäre grundsätzlich für GSVP-Aufgaben möglich, jedoch bedingt auch dies schlussendlich, dass daraus eine wie immer geartete Verpflichtung entstehen würde, diese Elemente im Ernstfall tatsächlich zur Verfügung zu stellen. Dass der (neutrale) Partner bei jedem einzelnen Einsatz entscheiden kann, ob dieser mit der Neutralität vereinbar ist und es somit keinen Automatismus gibt, ist einer solchen

freie, Nationalstaaten nicht zur Disposition.

⁵² Beispielsweise wird in der vom österreichischen Nationalrat 2001 zur Kenntnis genommenen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin festgehalten, dass „eine existenzbedrohende Aggression gegen Österreich mit konventionellen Streitkräften ... nur im Falle einer grundlegenden strategischen Veränderung der politischen Lage in Europa denkbar (ist); eine solche hätte nach derzeitigen militärstrategischen Beurteilungen eine Vorlaufzeit von 7-10 Jahren.“ (Österreichische Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, S.4. http://www.bundesheer.at/facts/management_2010/pdf/sicherheits_und_verteidigungsdoktrin.pdf, abgerufen am 27.08.2014).

⁵³ In der österreichischen Sicherheitsstrategie wird empfohlen „zur Erzielung von Synergieeffekten und Kostenoptimierungen in der militärischen Kapazitätenentwicklung [...] die Zusammenarbeit mit Partnerstaaten insbesondere im regionalen Rahmen zu vertiefen“ sowie „internationale Kooperationsmöglichkeiten, insb. der Europäischen Verteidigungsagentur, v.a. in den Bereichen Forschung, Beschaffung, Ausbildung und Kapazitätenentwicklung“ auszunützen. (Entschließung des Nationalrates vom 3. Juli 2013 betreffend eine neue Österreichische Sicherheitsstrategie, Verteidigungspolitik Pkt. 25-26).

Form der Kooperation natürlich abträglich. Sie bedingt, dass die angestrebte Spezialisierung potentielle Fähigkeitslücken hinterlässt, jedenfalls aber zumindest mehrfach innerhalb Europas aufzustellen wäre, um eine faktische Verpflichtung zur Teilnahme an GSVP-Operationen zu verhindern.

Eine Spezialisierung Österreichs – etwa auf Spezialeinsatzkräfte, spezialisierte Infanterie, ABC-Abwehr, Logistik oder Militärpolizei, wie dies in aktuellen Überlegungen auftaucht⁵⁴ – wäre für GSVP-Einsätze unter Beachtung der oben dargelegten Problemstellungen durchaus denkbar. Eine Spezialisierung der Gesamtfähigkeiten der nationalen Streitkräfte des neutralen Staates muss jedoch eher als ein Aufgeben der nationalen Souveränität gewertet werden. Sind solche Spezialisierungen überdies das Ergebnis ressourcenabhängiger Planungen – wovon angesichts der aktuellen Diskussionen auszugehen ist⁵⁵ –, muss die Behauptung, dass eine solche Spezialisierung bzw. Reduktion der österreichischen Streitkräfte auf wirtschaftlich günstige Waffengattungen eine Vertiefung der Kooperation in der EU wäre, jedoch als das ‚Narrativ‘ für die Realisierung des Konzeptes des ‚Free

⁵⁴ http://diepresse.com/home/alpbach/3859359/Wir-brauchen-Eurozone-der-Verteidigung?v_l_backlink=/home/alpbach/index.do, abgerufen am 27.08.2014.

⁵⁵ Österreich verwendete Ende der 90er Jahre noch 1% seines BIP für militärische Aufgaben, seit 2001 jedoch immer weniger als 1% – konkret zwischen 0,93% und 0,81% (berechnet gem. NATO-Standard). Österreich gehörte somit schon vor Beginn der Wirtschaftskrise (2007) einer exklusiven Gruppe von sechs europäischen Staaten an, welche weniger als 1% ihres BIP für militärische Angelegenheiten ausgaben. Traditionell sind dies, neben den wirtschaftlichen Zwergstaaten Luxemburg (Status 2012 – 0,61%) Malta (0,61%) und Moldawien (0,3%), nur die allianzfreien Staaten Irland (0,56%), Österreich (0,81%) und Schweiz (0,76%). Lettland (0,94%, 2007 noch 1,7%), Litauen (0,98%, 2007 noch 1,4%), Ungarn (0,80%, 2007 noch 1,3%) und Spanien (0,85%, 2007 noch 1,2%) gehören dieser Gruppe erst seit 2011 bzw. 2012 an. 2012 wendete Gesamteuropa 1,63% seines BIP für Verteidigungszwecke auf, Großbritannien 2,5% und Frankreich 2,3%. Europa, ohne diese beiden militärischen Großmächte gerechnet, gab 1,34% für militärische Angelegenheiten aus. Österreich gibt somit, gemessen an seinem BIP, für militärische Aufgaben ziemlich exakt 50% dessen aus, was Europa für seine Verteidigung aufwendet – mit Europa ohne Frankreich und Großbritannien verglichen, immerhin 60%. Österreichs Verteidigungsbudget dürfte, gemäß NATO-Standard berechnet, in den nächsten Jahren wohl Richtung 0,7 bis 0,75% des BIP fallen. Siehe detaillierter: Jedlaucnik, Herwig; Monetäre Realität europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Status und Trends, In: Frank, Johann; Matyas, Walter (Hg.); Strategie und Sicherheitspolitik 2014. Europas Sicherheitsarchitektur im Wandel (Wien 2014), 451-473.

Riding⁵⁶ bewertet werden. Da Österreich (abgesehen von der ‚isolationistischen‘ Schweiz und Liechtenstein) ausschließlich von EU-Partnerstaaten umgeben ist, welche überdies NATO-Mitglieder sind, wird Österreichs Sicherheit faktisch garantiert, ohne dass Österreich eigene Ressourcen zur Verfügung stellen müsste. Solange das ‚Free Riding‘ gegenüber den Partnern verschleiert werden kann, stellt dies auch einen echten Gewinn für den ‚Free Rider‘ dar. Formelle Kooperations- und Mitwirkungsbereitschaft erleichtern diese Verschleierung.

**Nordic Defence Cooperation (NORDEFCO) –
Best-Case-Example einer regionalen multilateralen sicherheitspolitischen
Kooperation in Europa**

Die nordischen Länder Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden realisieren eine sehr breite und tiefe politische Kooperation. Auf gesamtstaatlicher Ebene wird die Zusammenarbeit im sogenannten Nordischen Rat bzw. im Nordischen Ministerrat koordiniert. Grundsätzlich erarbeiten die Räte dabei nichtbindende Vorschläge für die Beziehungen der Mitgliedsstaaten.⁵⁷ Das Feld der Zusammenarbeit ist dabei sehr umfangreich und umfasst unter anderem auch die Kooperation in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen.

Die nordischen Staaten arbeiten schon seit Jahrzehnten in verschiedenen sicherheitsrelevanten Bereichen, wie beispielsweise in der Ausbildung für UN-Missionen bzw. Peace Support Operationen (NORDCAPS⁵⁸) oder aber auch bei der Beschaffung militärischer Fähigkeiten (NORDAC⁵⁹) zusammen. Auf Grundlage dieser historischen Erfahrungen und des politischen Willens, bisherige Kooperationen zu verstärken, wurden alle Vorgängerinitiativen wie NORDSUP,⁶⁰ NORDAC und NORDCAPS im Jahr 2009 in die Nordic Defence Cooperation (NORDEFCO) zusammengeführt. Das Hauptziel und Zweck der Zusammenarbeit ist die Stärkung der Verteidigungsfähigkeit der Mitgliedsstaaten sowie die Realisierung möglicher Synergien und gemeinsamer Lösungen. Das Gesamtziel auf militärischer Ebene ist die Kooperation in allen Bereichen, um eine bessere Wirtschaftlichkeit und Qualität und damit auch eine erhöhte Einsatzfähigkeit zu erreichen. Weiters ist es das Ziel, die Interoperabilität und die Fähigkeit der nationalen Streitkräfte, gemeinsam zu werden, zu verbessern. Außerdem wird die Zusammenarbeit bei multinationalen Operationen verstärkt.

Durch die Zusammenarbeit bei Entwicklung und Produktion sollen sowohl militärische Fähigkeiten als auch die industrielle Basis in den nordischen Ländern erhalten und entwickelt werden. Dies soll u.a. durch effizientere Produktion der militärischen Fähigkeiten

⁵⁶ Kooperationsverpflichtungen, die von Einzelnen nicht wahrgenommen werden.

⁵⁷ Siehe auch: <http://www.norden.org/en>.

⁵⁸ Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support.

⁵⁹ Nordic Armaments Cooperation.

⁶⁰ Nordic Supportive Defence Structures.

erreicht werden. Es sollen überdies gemeinsam technologische Vorteile erreicht und die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Verteidigungsindustrien im europäischen und globalen Rahmen gefördert werden.

Bei der Analyse der NORDEFECO-Staaten (siehe auch Abb. 3) zeigt sich, dass zahlreiche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Kooperation gegeben sind. Beispielsweise fällt beim Vergleich der realen Militärausgaben der relevanten NORDEFECO-Mitgliedsstaaten (Abb.1) auf, dass diese ähnlich groß sind und somit eine Zusammenarbeit gleichberechtigter Partner auf Augenhöhe ermöglichen.



Daten: SIPRI Militärausgaben 2012
Berechnungen & Graphik: Jedlaucnik

Abb. 1: Verteilung der Militärausgaben der relevanten NORDEFECO-Mitgliedsstaaten

Obwohl NORDEFECO allgemein als positives Vorzeigemodell zwischenstaatlicher Kooperationen bewertet wird und die nordischen Länder grundsätzlich hervorragende Voraussetzungen für eine Kooperation haben, zeigt sich, dass die zu erwartenden Vorteile von Kooperationen mehr im Know How-Gewinn, der verbesserten Interoperabilität und der Stärkung vertrauensbildender Maßnahmen benachbarter Staaten als in der Lukrierung relevanter finanzieller Ersparnisse liegt. NORDEFECO geht jedenfalls davon aus, in den letzten 15 Jahren (im Rahmen der Vorgängerorganisationen) Einsparungen von 100 Millionen Euro realisiert zu haben.⁶¹ Dies entspricht nicht einmal 1 Promille der in dieser Zeit getätigten Militärausgaben der beteiligten Staaten.

⁶¹ <http://www.nordefco.org/The-basics-about-NORDEFECO>, abgerufen am 07.09.2014.

Kriterien erfolgreicher sicherheitspolitischer Kooperationen

Drulak hat im Zuge einer Studie über die Benelux-Staaten Kriterien für eine erfolgreiche regionale Zusammenarbeit aufgestellt. Danach sollten regionale Partner eine gemeinsame Geschichte, eine ähnliche geopolitische Lage, verwandte kulturelle und ethnische Identität, ähnliche innenpolitische Umstände, vergleichbare wirtschaftliche Leistungen und enge Handelsbeziehungen aufweisen.⁶² Mölling/Brune nennen als Faktoren für eine erfolgreiche verteidigungspolitische Kooperation regionale Nähe, vorhergehende politische Kooperation, gleiche Ausrichtung der politischen Interessen sowie vergleichbare Größe, militärische Stärke und strategische Kultur.⁶³ Als zusätzlich entscheidender Faktor – vor allem auf operativer Ebene – ist auch eine gemeinsame Sprache bzw. wechselseitige Sprachfähigkeit zu betrachten.

Für die Beurteilung der potentiellen Erfolgsaussichten einer sicherheitspolitischen Kooperation scheint es daher empfehlenswert, nachstehende Merkmale potentieller Partnerstaaten zu überprüfen:

- gleiche Ausrichtung der politischen Interessen,
- vergleichbare strategische Kultur,
- gemeinsame Sprache,
- regionale Nähe,
- ähnliche geopolitische Lage,
- positive gemeinsame Geschichte,
- ähnliche kulturelle oder ethnische Identität,
- vorhergehende politische Kooperation,
- ähnliche innenpolitische Umstände,
- vergleichbare Größe,
- vergleichbare wirtschaftliche Leistung,
- Bedeutung als Handelspartner,
- vergleichbare militärische Stärke.

⁶² Drulak, Petr; Zkusenost zemi Beneluxu, unveröffentlichtes Manuskript (Prag 2000) zitiert in: Kiss, Laszlo J.; Königova, Lucie; Luif, Paul; Die „Regionale Partnerschaft“: Subregionale Zusammenarbeit in der Mitte Europas. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 1/2003, 58.

⁶³ Mölling, Christian; Brune, Sophie-Charlotte; European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, Policy Department (Ed.); The impact of the financial crisis on European defence (Brüssel 2011), 12.

Dabei ist mittels einer Bewertungsmatrix die Übereinstimmung bzw. Abweichung der potentiellen Partnerstaaten zum Basis-Staat zu beurteilen. Für eine umfassende Untersuchung einer Staatengruppe sind Bewertungen aus Sicht jedes einzelnen Staates zu erstellen und deren Ergebnisse zusammenzuführen.

Die einzelnen Kategorien werden dabei numerisch mit 0 bis 5 Punkten bewertet. 5 Punkte bezeichnen eine positive Übereinstimmung, 0 eine Nicht-Übereinstimmung des Basis-Staates mit dem zu überprüfenden Partnerstaat in der relevanten Kategorie. Überdies ist die Relevanz der Kategorien für eine sicherheitspolitische Kooperation durch Faktoren zu quantifizieren. Die Ausrichtung der politischen Interessen, die strategische Kultur und die gemeinsame Sprache werden mit dem Faktor 2, alle anderen Kategorien mit dem Faktor 1 berechnet.

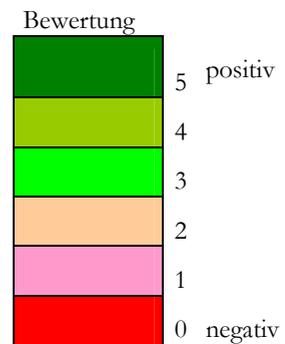
Regionale Nähe, Größe, wirtschaftliche Leistung, Bedeutung als Handelspartner und militärische Stärke werden quantitativ bewertet. In der Kategorie ‚Regionale Nähe‘ werden beispielsweise unmittelbare Nachbarstaaten mit 5 Punkten, Nachbarstaaten, die durch einen anderen Staat getrennt sind, mit 3-4 Punkten berechnet. Maritime Staaten, die ohne Landgrenze an einem gemeinsamen Meer liegen, werden abhängig von der Entfernung mit maximal 4 Punkten, solche an einem benachbarten Meer mit maximal 3 Punkten bewertet. In der Kategorie ‚Vergleichbare Größe‘ wurde der Mittelwert der Abweichungen der Einwohneranzahl sowie der Staatsflächen ermittelt. Eine Abweichung von 0,8-1,4 wurde mit 5 Punkten, 0,6-0,8 bzw. 1,4-1,8 mit 4 Punkten, 0,5-0,6 bzw. 1,8-2,0 mit 3 Punkten, 0,4-0,5 bzw. 2,0-2,2 mit 2 Punkten, 0,4-0,3 bzw. 2,2-2,4 mit 1 Punkt und jede größere Abweichung mit 0 Punkten gewertet. Für die Kategorie ‚Vergleichbare wirtschaftliche Leistung‘ wird das Bruttoinlandsprodukt, für die Kategorie ‚Vergleichbare militärische Stärke‘ die realen Militärausgaben verglichen. In beiden Kategorien werden Punkte adäquat der Kategorie ‚Vergleichbare Größe‘ vergeben. In der Kategorie ‚Bedeutung als Handelspartner‘ erhalten Staaten mit einem Handelsvolumen von mehr als 5 % des gesamten Außenhandelsvolumens des Basis-Staates 5 Punkte. 4-5% Handelsvolumen ergibt 4 Punkte, 3-4% 3 Punkte, 2-3% 2 Punkte, 1-2% 1 Punkt und weniger als 1% Handelsvolumen 0 Punkte.

Politische Interessen, strategische Kultur, Sprache, geopolitische Lage, Geschichte, kulturelle oder ethnische Identität, vorhergehende politische Kooperation und innenpolitische Umstände werden mittels Expertenbeurteilung qualitativ eingeschätzt und mit 0 (keine Übereinstimmung) bis 5 Punkten (positive Übereinstimmung) bewertet. Beispielsweise werden hinsichtlich der Beurteilung der strategischen Kulturen die Einsätze der Streitkräfte verglichen. Die strategische Erfahrung und Kultur der Kooperationsstaaten sollten vor allem hinsichtlich potentiell gemeinsamer Einsätze ähnlich sein. Eine sinnvolle Kooperation zwischen den Staaten sollte dies vorausschauend in Betracht ziehen, um in weiterer Folge – insbesondere vor oder bei einem möglichen späteren Einsatz – nicht unterschiedliche Erwartungshaltungen und damit einen potentiellen sicherheitspolitischen Schaden zu provozieren. Daraus ergeben sich für die konkrete Bewertung unter anderem folgende Fragen: Wurden in den vergangenen Jahren Streitkräfte eher für zwischenstaatliche, innerstaatliche, Peace Enforcement oder Peace Keeping-Einsätze zur Verfügung gestellt? In welcher Rolle (Kampf- oder Versorgungstruppen) wurden die Streitkräfte bei internationalen Operationen eingesetzt? In welcher (relativen) Größenordnung wurden die Streitkräfte in den Einsätzen am Balkan, in Afghanistan, im Irak, Mali, Libyen etc. wirksam? Waren die Streitkräfte dabei bereit, militärische Waffengewalt einzusetzen? Wurden eigene Verluste in Kauf genommen? Auf Grundlage solcher Fragen wird eine vergleichende Einschätzung vorgenommen. Die Zielgenauigkeit der Einschätzungen ist dabei von der Qualität der involvierten Experten abhängig und kann daher mit entsprechendem Aufwand gesteigert werden.

In der Endauswertung bedeutet der errechnete Mittelwert 5 schließlich eine optimale Eignung, 0 hingegen eine Nicht-Eignung für eine sicherheitspolitische Kooperation und 1 bis 4 die entsprechenden Abstufungen. Zur besseren Darstellung werden die Wertung und das Ergebnis der Bewertungsmatrix visualisiert – die Mittelwerte werden dabei entsprechend auf- bzw. abgerundet (siehe Abb. 2).

	BASIS-STAAT	PARTNERSTAAT 1	PARTNERSTAAT 2	PARTNERSTAAT 3
gleiche Ausrichtung der politischen Interessen		5	4	2
vergleichbare strategische Kultur		5	5	1
gemeinsame Sprache		0	0	0
regionale Nähe		4	4	4
ähnliche geopolitische Lage		4	4	4
positive gemeinsame Geschichte		5	2	2
ähnliche kulturelle oder ethnische Identität		5	5	5
vorhergehende politische Kooperation		5	5	2
ähnliche innenpolitische Umstände		5	4	4
vergleichbare Größe		4	5	0
vergleichbare wirtschaftliche Leistung		1	0	4
Bedeutung als Handelspartner		5	2	4
vergleichbare militärische Stärke		1	1	0

Mittelwert	2,7	2,7	2,2
------------	-----	-----	-----



Berechnungen & Graphik: Jedlaucnik

Abb. 2: Bewertungsmatrix

Für diese Analyse wird eine solche Matrix als visuelles Werkzeug zur generellen Überprüfung der Eignung potentieller Partner aus der Sicht eines der Partnerstaaten – im konkreten Fall Österreichs – verwendet. Wie bereits erwähnt, sind für eine umfassende Untersuchung einer Staatengruppe Bewertungen aus Sicht jedes einzelnen Staates zu erstellen und deren Ergebnisse zusammenzuführen. Ergänzend zur Überprüfung der Eignung von

Staaten für eine Kooperation ist auch zu klären, inwieweit der Kooperationspartner für eine Zusammenarbeit überhaupt verfügbar ist und welche alternativen Kooperationsoptionen diesem zur Verfügung stehen.

	SCHWEDEN	NOR	FIN	DKE	ISL
gleiche Ausrichtung der politischen Interessen					
vergleichbare strategische Kultur					
gemeinsame Sprache					
regionale Nähe					
ähnliche geopolitische Lage					
positive gemeinsame Geschichte					
ähnliche kulturelle oder ethnische Identität					
vorhergehende politische Kooperation					
ähnliche innenpolitische Umstände					
vergleichbare Größe					
vergleichbare wirtschaftliche Leistung					
Bedeutung als Handelspartner					
vergleichbare militärische Stärke					

Mittelwert

4,3	4,0	3,8	1,9
-----	-----	-----	-----

Berechnungen & Graphik: Jedlaucnik

Abb. 3: Bewertungsmatrix NORDEFECO aus schwedischer Perspektive (Erläuterungen siehe weiter unten)

Das Modell wurde an der Referenz-Kooperation NORDEFECO einer Überprüfung unterzogen. Konkret wurde dabei die Eignung der NORDEFECO-Mitglieder aus schwedischer Perspektive analysiert. Bei dieser Referenz-Überprüfung (siehe Abb. 3) zeigte sich die grundsätzliche Taug-

lichkeit der Matrix. Wie bei fast jedem geisteswissenschaftlichen Werkzeug bedarf es gegebenenfalls weiterer Interpretation. So zeigte sich, dass Island – auf Grund seiner geringen wirtschaftlichen Potenz bzw. des Mangels eigener Streitkräfte – für Schweden an sich eher keinen geeigneten Kooperationspartner darstellt. Dass Island dennoch an NORDEFECO teilnimmt, ist nur als Teil der gesamtpolitischen nordischen Kooperation und der Tatsache seiner speziellen strategischen Lage im nordischen Raum zu verstehen. Island partizipiert innerhalb NORDEFECO auf Grund mangelnder militärischer Fähigkeiten auch nur auf der politischen Ebene, nicht aber an der praktischen Zusammenarbeit auf militärischer Ebene.

Strategische Aspekte sicherheitspolitischer Kooperationen Österreichs

Welche strategische Ausrichtung Österreichs Kooperationen erhalten sollen oder können, ist durchaus offen. Als konkrete Optionen für Österreich stehen einerseits bilaterale Kooperationen oder aber verschiedene Variablen einer Zusammenarbeit mit regionalen Partnern oder aber mit Staaten, die ähnlich wie Österreich allianzfrei bzw. neutral sind, zur Verfügung.

Die allianzfreien europäischen Staaten

Die allianzfreien europäischen Staaten sind, neben Österreich, die EU-Mitglieder Finnland, Irland, Malta, Schweden und Zypern sowie Moldawien, Serbien, Ukraine und die Schweiz. Die NATO-Beitrittskandidaten Bosnien-Herzegowina, Mazedonien (FYROM) und Montenegro werden hingegen dieser Gruppe generell nicht zugerechnet.

Die Bewertungsmatrix der Allianzfreien aus österreichischer Perspektive (Abb. 4) zeigt deutlich, dass aus der Gruppe der Allianzfreien nur der Nachbarstaat Schweiz eine fast optimale Eignung als Kooperationspartner darstellt. Das traditionell als potentieller Kooperationspartner betrachtete Schweden hat hingegen, ähnlich wie Finnland und Serbien, nur eine begrenzte Eignung für eine erfolgsversprechende Zusammenarbeit.

Auf Grund der erfolgreichen und engen regionalen Kooperation Schwedens und Finnlands in der NORDEFECO ist es überdies sehr fraglich, ob diese Staaten für eine ernsthafte und substantiell relevante Kooperation mit

Österreich überhaupt zur Verfügung stehen würden. Deutlich ersichtlich ist auch, dass die beiden osteuropäischen Allianzfreien, die Ukraine und Moldau, sowie die Inselstaaten Malta und Zypern als Kooperationspartner nicht in die engere Wahl kommen.

ÖSTERREICH	CHE	SWE	FIN	SRB	IRL	MLT	UKR	MDA	CYP
gleiche Ausrichtung der politischen Interessen	4,3	2,2	2,1	2,1	1,7	0,8	0,7	0,5	0,3
vergleichbare strategische Kultur	4,3	2,2	2,1	2,1	1,7	0,8	0,7	0,5	0,3
gemeinsame Sprache	4,3	2,2	2,1	2,1	1,7	0,8	0,7	0,5	0,3
regionale Nähe	4,3	2,2	2,1	2,1	1,7	0,8	0,7	0,5	0,3
ähnliche geopolitische Lage	4,3	2,2	2,1	2,1	1,7	0,8	0,7	0,5	0,3
positive gemeinsame Geschichte	4,3	2,2	2,1	2,1	1,7	0,8	0,7	0,5	0,3
ähnliche kulturelle oder ethnische Identität	4,3	2,2	2,1	2,1	1,7	0,8	0,7	0,5	0,3
vorhergehende politische Kooperation	4,3	2,2	2,1	2,1	1,7	0,8	0,7	0,5	0,3
ähnliche innenpolitische Umstände	4,3	2,2	2,1	2,1	1,7	0,8	0,7	0,5	0,3
vergleichbare Größe	4,3	2,2	2,1	2,1	1,7	0,8	0,7	0,5	0,3
vergleichbare wirtschaftliche Leistung	4,3	2,2	2,1	2,1	1,7	0,8	0,7	0,5	0,3
Bedeutung als Handelspartner	4,3	2,2	2,1	2,1	1,7	0,8	0,7	0,5	0,3
vergleichbare militärische Stärke	4,3	2,2	2,1	2,1	1,7	0,8	0,7	0,5	0,3

Mittelwert



Berechnungen & Graphik: Jedlaucnik

Abb. 4: Bewertungsmatrix der Allianzfreien aus österreichischer Perspektive

Bei einem Vergleich der Allianzfreien mit den österreichischen Nachbarstaaten (siehe Abb. 4 und 6) zeigt sich sehr deutlich, dass sich die bündnisfreien europäischen Staaten trotz dieser Gemeinsamkeit von den konkreten Grundvoraussetzungen her wesentlich weniger für erfolgreiche Kooperationen mit Österreich anbieten als benachbarte Staaten.

Regionale Kooperationen

Die zweite Gruppe potentieller Kooperationspartner ergibt sich aus der geographischen Nähe. Der Bewertungsmatrix der Nachbarstaaten ist zu entnehmen, dass sich neben der bereits erwähnten Schweiz auch Deutschland, trotz seiner sehr unterschiedlichen Potenz und Stärke, als brauchbarer Kooperationspartner darstellt. Neben bilateralen Kooperationen ist dies auch eine gute Ausgangslage für die Zusammenarbeit im D-A-CH-Format.

Neben dieser Option ist ersichtlich, dass sich die unmittelbar benachbarten kleineren Staaten Tschechien, Slowakei, Ungarn und Slowenien für eine erfolgreiche sicherheitspolitische Kooperation anbieten. Die Bewertungsergebnisse sind zwar deutlich schlechter als beim Vergleichsmodell NORDEFCO, jedoch die beste Alternative für Österreich, neben dem erwähnten D-A-CH-Format.

Von besonderem Interesse ist dabei auch, dass zahlreiche dieser Staaten eine ähnliche Größe bzw. Stärke wie Österreich aufweisen. Regionale Kooperationen mit gleich starken Staaten schaffen für kleinere Staaten Handlungsfreiheit und reduzieren die Macht bzw. Wirkung größerer Staaten. Der Ansatz könnte in diesem Sinne grundsätzlich auch als ‚Balancing‘, als Kooperation mit der schwächeren von zwei Seiten verstanden werden. Dadurch könnte gegenüber potenteren Groß- bzw. Mittelmächten (siehe dazu auch den in Abb. 5 dargestellten militärischen Kräftevergleich der österreichischen Nachbarstaaten) innerhalb der EU ein Gleichgewicht der Kräfte ermöglicht werden. Durch ernsthafte Kooperationen steigt die Relevanz kleinerer Staaten und somit die Einflussmöglichkeit innerhalb der GSVP. Gleichzeitig sinkt aber mit der Anzahl der Kooperationspartner potentiell auch die Gemeinsamkeit der Interessen und Ziele.

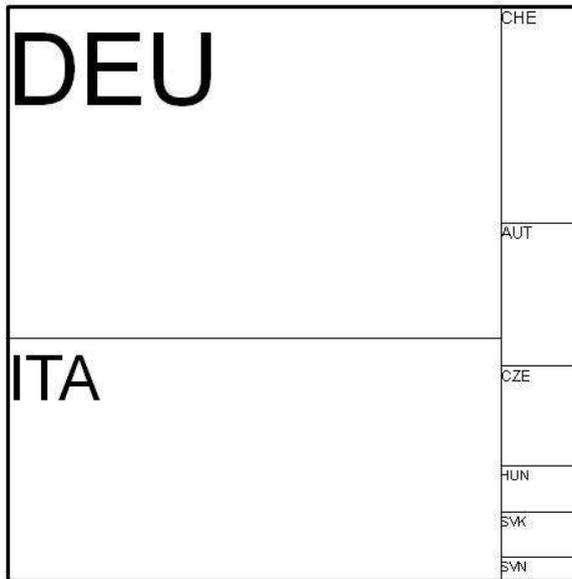
ÖSTERREICH	CHE	DEU	CZE	SVK	HUN	SVN	ITA	POL	HRV
gleiche Ausrichtung der politischen Interessen	Green	Red	Green	Green	Red	Green	Orange	Orange	Red
vergleichbare strategische Kultur	Green	Red	Green	Green	Red	Green	Green	Pink	Pink
gemeinsame Sprache	Green	Green	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
regionale Nähe	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
ähnliche geopolitische Lage	Green	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
positive gemeinsame Geschichte	Green	Green	Orange	Orange	Green	Green	Orange	Orange	Green
ähnliche kulturelle oder ethnische Identität	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
vorhergehende politische Kooperation	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Orange	Green
ähnliche innenpolitische Umstände	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
vergleichbare Größe	Green	Red	Green	Green	Green	Green	Red	Red	Green
vergleichbare wirtschaftliche Leistung	Green	Red	Green	Red	Pink	Red	Red	Green	Red
Bedeutung als Handelspartner	Green	Green	Green	Orange	Green	Pink	Green	Green	Red
vergleichbare militärische Stärke	Green	Red	Green	Pink	Pink	Red	Red	Red	Pink

Mittelwert

4,3	3,3	3,3	2,7	2,7	2,6	2,2	2,2	2,1
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Berechnungen & Graphik: Jedlaucnik

Abb. 5: Bewertungsmatrix der Nachbarstaaten aus österreichischer Perspektive



Daten: SIPRI Militärausgaben 2012
 Berechnungen & Graphik: Jedlaucnik

Abb. 6: Verteilung der Militärausgaben der unmittelbaren österreichischen Nachbarstaaten

Central European Defense Cooperation (CEDC)

Neben der informellen D-A-CH-Kooperation würde sich in einem regionalen Rahmen vor allem die bereits bestehende Kooperation zentraleuropäischer Staaten, die Central European Defense Cooperation (CEDC), welche aus Österreich, Tschechien, der Slowakei, Ungarn, Slowenien und Kroatien besteht, als Option anbieten. Polen und Italien haben derzeit nur Beobachterstatus und bieten sich aus österreichischer Sicht in Hinblick auf das vorhin Dargelegte auch nicht als Vollmitglieder an. Gemäß der Bewertungsmatrix ist auch Kroatien kein optimaler Kooperationspartner Österreichs. Die Fortsetzung bzw. der Ausbau der Zusammenarbeit mit Kroatien ergibt sich hingegen schon aus dessen CEDC-Vollmitgliedschaft.

Kritisch anzumerken ist jedoch, dass die CEDC bisher keine operative Relevanz erreicht hat. Sie kam vorerst über gelegentliche sicherheitspolitische Treffen nicht wirklich hinaus und kann bisher keine konkreten verteidigungspolitischen Ergebnisse vorweisen. Es ist auch nicht absehbar, ob

diese Aktivitäten ernsthaft gesteigert werden können. Dennoch ist sie aktuell die konkreteste Option einer regionalen Plattform für sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperationen mit österreichischer Beteiligung.

	ÖSTERREICH	CZE	HUN	SVN	SVK	HRV
gleiche Ausrichtung der politischen Interessen		Green	Green	Green	Green	Green
vergleichbare strategische Kultur		Green	Green	Green	Green	Pink
gemeinsame Sprache		Red	Red	Red	Red	Red
regionale Nähe		Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Light Green
ähnliche geopolitische Lage		Dark Green	Light Green	Light Green	Dark Green	Light Green
positive gemeinsame Geschichte		Light Green	Green	Green	Light Green	Green
ähnliche kulturelle oder ethnische Identität		Green	Green	Green	Green	Green
vorhergehende politische Kooperation		Green	Green	Green	Green	Light Green
ähnliche innenpolitische Umstände		Dark Green	Green	Dark Green	Dark Green	Green
vergleichbare Größe		Dark Green	Dark Green	Green	Green	Light Green
vergleichbare wirtschaftliche Leistung		Green	Pink	Red	Red	Red
Bedeutung als Handelspartner		Green	Green	Pink	Light Green	Red
vergleichbare militärische Stärke		Light Green	Pink	Red	Pink	Pink

Mittelwert

3,3	2,7	2,6	2,7	2,1
-----	-----	-----	-----	-----

Berechnungen & Graphik: Jedlaucnik

Abb. 7: Bewertungsmatrix der CEDC-Mitgliedsstaaten aus österreichischer Perspektive

Österreich ist zwar auch in dieser Gruppe das Schlusslicht hinsichtlich seiner Militärausgaben als prozentuellem Anteil am BIP (siehe Abb. 9), doch erlaubt die Größenordnung des realen Verteidigungsbudgets (siehe Abb. 8) eine gleichberechtigte Positionierung gegenüber den Partnernationen. Vom

Ambitionsniveau bzw. hinsichtlich der Relevanz militärischer Angelegenheiten näherten sich die anderen CEDC-Partnernationen (siehe Abb. 9) in den letzten Jahren überdies Österreich an.⁶⁴



Daten: SIPRI Militärausgaben 2012
Berechnungen & Graphik: Jedlaucnik

Abb. 8: Verteilung der Militärausgaben der CEDC-Mitgliedsstaaten 2012

Jedoch ist auch festzuhalten, dass alle Partnernationen sicherheitspolitisch durch ihre NATO-Mitgliedschaft andere Prioritäten haben. Die Zielsetzungen der Sicherheitspolitik sind dadurch sehr unterschiedlich – mit einer deutlich höheren Betonung militärischer Kernkompetenzen. Überdies könnten alternative Möglichkeiten für die CEDC-Partnerländer von größerer Relevanz sein. So steht Tschechien, der Slowakei und Ungarn gemeinsam mit Polen durch die Visegrad-Gruppe bzw. die Visegrad Defense Cooperation (VIDEFCO) eine wesentlich aktivere Gruppe zur Verfügung.

⁶⁴ Siehe detailliert: Jedlaucnik 2014, 451-473.

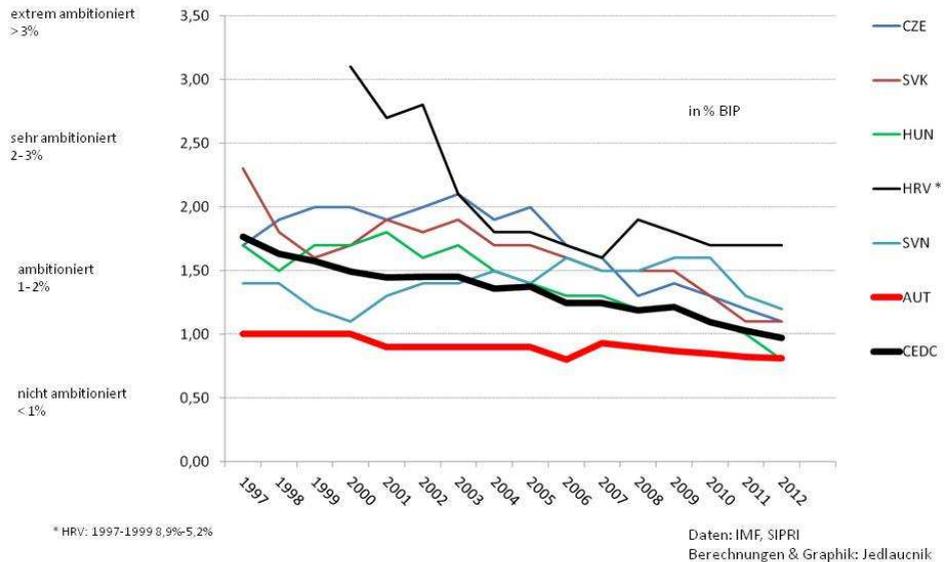


Abb. 9: Vergleich der Entwicklung der Militärausgaben als prozentueller Anteil am BIP der CECD-Mitgliedsstaaten 1997-2012

Für Tschechien, die Slowakei und Ungarn könnte jedoch möglicherweise die Dominanz Polens eine zusätzliche Kooperationsalternative interessant erscheinen lassen, da sich innerhalb der Visegrad-Gruppe die unterschiedliche wirtschaftliche und militärische Potenz der Mitgliedsstaaten als nicht unproblematisch darstellt. Auch sind die Übereinstimmungen der vier Visegrad-Staaten in sicherheitspolitischen Fragen offensichtlich enden wollend.⁶⁵

Defense Cooperation Initiative (DECI)

Slowenien, Kroatien, Ungarn, Italien und Österreich sind außerdem Mitglieder der Defense Cooperation Initiative (DECI). Die Defence Cooperation Initiative (DECI) ist eine seitens Italiens (ITA) 2012 initiierte Kooperation, mit der Interessen des Balkan-Adria-Raumes besser verfolgt werden können.

⁶⁵ Siehe detaillierter: Tchakarova, Velina; Algieri, Franco; Sicherheitspolitische Interessen und Prioritäten der Visegrad-Länder im Vergleich. Auf dem Weg zu mehr Konvergenz. In: Pucher, Johann; Frank, Johann (Hg.); Strategie und Sicherheit 2013. Chancen und Grenzen europäischer militärischer Integration (Wien 2013), 371-379.

	ÖSTERREICH	HUN	SVN	ITA	HRV
gleiche Ausrichtung der politischen Interessen					
vergleichbare strategische Kultur					
gemeinsame Sprache					
regionale Nähe					
ähnliche geopolitische Lage					
positive gemeinsame Geschichte					
ähnliche kulturelle oder ethnische Identität					
vorhergehende politische Kooperation					
ähnliche innenpolitische Umstände					
vergleichbare Größe					
vergleichbare wirtschaftliche Leistung					
Bedeutung als Handelspartner					
vergleichbare militärische Stärke					

Mittelwert



Berechnungen & Graphik: Jedlaucnik

Abb. 10: Bewertungsmatrix der DECI-Mitgliedsstaaten aus österreichischer Perspektive

In der DECI sollen Synergieeffekte durch die Mitgliedsstaaten erzielt werden sowie die Durchsetzungskraft für gemeinsame Positionen gesteigert werden. In dieser hat jedoch Italien auf Grund seiner wirtschaftlichen und militärischen Potenz eine dominierende Rolle inne.

Eine Mitwirkung in DECI ist für Österreich gegebenenfalls eine alternative Möglichkeit, um in irgendeiner Form kooperativ tätig zu sein, wenn die CEDC sich nicht wirksam realisieren lässt. Auf Grund der überstrahlenden Potenz Italiens ist eine relevante österreichische Rolle in der DECI jedoch

nicht zu erwarten. Wie überdies aus dem Vergleich der Bewertungsmatrizen (siehe Abb. 7 und 10) ersichtlich, dürfte DECI als das deutlich schlechter geeignete Format für eine erfolgreiche Kooperation einzustufen sein.

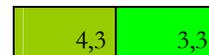
Bilaterale Kooperationen

Neben der Möglichkeit, mit Staatengruppen zusammenzuarbeiten, sind auch bilaterale Kooperationen eine Alternative. Auf dieser Ebene ist derzeit Deutschland der wichtigste sicherheitspolitische Kooperationspartner Österreichs. Die Kooperation mit dem mächtigen Nachbarstaat ist dabei vor allem als Bottom-Up-Ansatz des Militärs entstanden. Gemeinsame Sprache, ähnliche taktische Verfahren und die Ausstattung mit westlicher, oftmals sogar deutscher Militärtechnologie ließen die Bundeswehr als den optimalen Partner des österreichischen Bundesheeres erscheinen. Dadurch, dass gleichzeitig die politische Staatsführung keine oder nur geringe Gestaltungsinteressen sicherheits- und verteidigungspolitischer Kooperationen zeigte, wurde diese bilaterale Kooperation in den vergangenen Jahren zur operativ relevantesten ausgebaut.

Durch die intensiven geschichtlichen und kulturellen Gemeinsamkeiten, nachhaltige Handelsbeziehungen etc., die gleiche Sprache und geographische Nähe bietet sich für Österreich die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung dieser ohnehin intensiven Kooperation natürlich grundsätzlich an. Auch decken sich deutsche strategische Erfahrungen und Kultur in Teilen durchaus mit österreichischen. Zwar zeigt die deutsche politische Führung – im Gegensatz zur österreichischen – die Bereitschaft, auch militärische Einsätze höherer Intensität durchzuführen, ist aber hinsichtlich der rechtlichen bzw. politischen Legitimation ähnlich vorsichtig. Die Beibehaltung der bekannt engen Bindung an eine völkerrechtliche Autorisierung von internationalen Einsätzen durch den UN-Sicherheitsrat (und damit die grundsätzliche Abhängigkeit von den Veto-Mächten) reduziert überdies den Spielraum sowohl deutscher als auch österreichischer Sicherheitspolitik in vergleichbarem Ausmaß. Als problematisch ist jedoch die sehr unterschiedliche Potenz der beiden Partner zu bewerten. Wie schon erwähnt, hat Deutschland durch seine NATO-Mitgliedschaft sicherheitspolitisch überdies andere Prioritäten und legt größeren Wert auf militärische Kernkompetenzen.

	ÖSTERREICH	CHE	DEU
gleiche Ausrichtung der politischen Interessen			
vergleichbare strategische Kultur			
gemeinsame Sprache			
regionale Nähe			
ähnliche geopolitische Lage			
positive gemeinsame Geschichte			
ähnliche kulturelle oder ethnische Identität			
vorhergehende politische Kooperation			
ähnliche innenpolitische Umstände			
vergleichbare Größe			
vergleichbare wirtschaftliche Leistung			
Bedeutung als Handelspartner			
vergleichbare militärische Stärke			

Mittelwert



Berechnungen & Graphik: Jedlaucnik

Abb. 11: Bewertungsmatrix D-A-CH aus österreichischer Perspektive

Die lose Kooperation zwischen Deutschland, Österreich und der Schweiz, die D-A-CH-Kooperation, verändert diesbezüglich das problematische Machtgefüge nicht wirklich, ist aber eine sinnvolle multilaterale Ergänzung dieser bilateralen Aktivitäten.

Zivile sicherheitspolitische Kooperationen

Hinsichtlich sicherheitspolitischer Kooperationen außerhalb des engeren verteidigungspolitischen Rahmens empfiehlt der österreichische National-

rat die Aufstellung einer regionalen mitteleuropäischen zivil-militärischen Katastrophen-Hilfseinheit.⁶⁶ Diese Forderung ist vor allem auf Grund mangelnder militärischer Fähigkeiten und Bereitschaft, Beiträge in gefährlichen Einsätzen zu leisten, eine sinnvolle Ergänzung, um Solidarität und Kooperationsbereitschaft darzustellen bzw. eigenes ‚Free Riding‘ zu verschleiern. Eine solche zivil-militärische Kooperation ist grundsätzlich auch über die dargestellten Formate realisierbar, bedarf zuvor aber einer nationalen Definition verfügbarer Kooperationsangebote.

In den Empfehlungen der Österreichischen Sicherheitsstrategie werden überdies die Stärkung ‚der ‚Vision Forum Salzburg 2020‘ sowie die Verstärkung des Operativen Netzwerkes Mitteleuropa und dessen Weiterentwicklung zu einem mitteleuropäischen Sicherheitscluster⁶⁷ sowie ‚Kooperationen zur Verstärkung der Zusammenarbeit mit Ländern in der östlichen und südlichen EU-Nachbarschaft⁶⁸‘ gefordert. Das Forum Salzburg geht auf eine österreichische Initiative aus dem Jahr 2000 zurück und stellt eine Plattform für den multilateralen Dialog und die Kooperation im Bereich der inneren Sicherheit dar. Es umfasst neun Mitgliedstaaten (neben Österreich Bulgarien, Kroatien, Polen, Slowakei, Slowenien, Rumänien, Tschechien und Ungarn). Zentrale Aufgabenstellung sind die regionale Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit in Mitteleuropa, die Zusammenarbeit und das gemeinsame Lobbying in der Europäischen Union sowie die Umsetzung einer gemeinsamen Außenstrategie, insbesondere gegenüber dem Westbalkan.⁶⁹ Das Forum Salzburg stellt grundsätzlich eine gelungene Form einer Kooperation im Bereich der inneren Sicherheit dar. Eine gesamtstaatlich wirksame sicherheitspolitische Rolle ist bei dieser Initiative jedoch nicht zu erkennen.⁷⁰

⁶⁶ Entschließung des Nationalrates vom 3. Juli 2013 betreffend eine neue Österreichische Sicherheitsstrategie, Allgemeine Empfehlungen Pkt. 18.

⁶⁷ Ebd., Innere Sicherheit Pkt. 9.

⁶⁸ Ebd., Innere Sicherheit Pkt. 12.

⁶⁹ http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Service/Aus_dem_Inneren/Forum_Salzburg.pdf abgerufen am 03.09.2014.

⁷⁰ Siehe zur Thematik detaillierter den Beitrag von Kurt Hager in dieser Publikation: Kooperationen aus Sicht des BMI: Innere Sicherheit.

Schlussfolgerungen

Erfolgreiche sicherheitspolitische Kooperationen erhöhen die Stabilität zwischen Österreich und seinen Kooperationspartnern, insbesondere wenn es sich dabei um Staaten des eigenen Umfeldes handelt. Überdies besteht durch solche Zusammenarbeit eher die Chance, dass Österreich seine Werte, Normen und Interessen gemeinsam mit Partnern gegenüber Dritten durchsetzen kann. Kooperationen schaffen aber auch die Voraussetzungen für die Erfüllung österreichischer Verpflichtungen im Rahmen der GSVP und für ein effizientes und optimiertes Wirksamwerden österreichischer Streitkräfte in internationalen Einsätzen.

Durch seine Bündnisfreiheit sind Österreich bezüglich potentieller Einsparungsgewinne durch Rationalisierungsstrategien im Rahmen sicherheits-, vor allem aber verteidigungspolitischer Kooperationen jedoch dort Grenzen gesetzt, wo selbstständiges militärisches Handeln zur Wahrung seiner nationalen Interessen notwendig ist. Die österreichischen Streitkräfte benötigen demzufolge in allen militärischen Kernbereichen Basisfähigkeiten. Eine sicherheits- bzw. verteidigungspolitische Kooperation Österreichs kann daher nur sehr begrenzt Fähigkeiten und Mittel umfassen, welche für die militärische Landesverteidigung essentiell sind.

Sicherheitspolitische, vor allem aber verteidigungspolitische Kooperationen sollten für Österreich daher vor allem Aufgaben und Fähigkeiten beinhalten, welche für internationale Streitkräfteeinsätze von Relevanz sind. Dabei muss jedoch seitens der politischen und militärischen Führung beachtet werden, dass je intensiver Kooperationen sind, je mehr Mittel für diese verwendet werden und je weniger eigenständige Fähigkeiten bei Österreichs Kooperationspartnern verbleiben, umso höher deren Erwartungshaltung ist, dass österreichische Mittel und Fähigkeiten in (auch gefährlichen) Einsätzen tatsächlich verfügbar sind. Eine Verweigerung der Mitwirkung bedingt gegebenenfalls (sicherheits)politischen Schaden für Österreich, wenn Österreichs Verlässlichkeit in Frage gestellt wird. Österreich muss sich konsequenterweise bewusst sein, dass im Sinne glaubwürdiger Partnerschaft insbesondere Nischenkapazitäten bei Bedarf auch verfügbar zu machen bzw. einzusetzen sind. Sollte Österreich Nischenfähigkeiten bereitstellen bzw. sich auf bestimmte Fähigkeiten spezialisieren, steigt damit die Gefahr, ‚entrapped‘, d.h. ungewollt in einen Konflikt hineingezogen zu

werden, da die Bereitstellung seiner Fähigkeiten und Mittel zur Lösung einer Aufgabe notwendig sein wird. Eine österreichische Verweigerung, zugesagte Fähigkeiten und Mittel verfügbar zu machen, ist, neben dem Prestigeverlust für Österreich, vor allem für das internationale bzw. europäische System des Krisenmanagements schädlich, da Organisationen und Staaten, die an diesem beteiligt sind, klar gemacht wird, dass sie gefährdet sind, ‚abandoned‘, d.h. in einer Krise im Stich gelassen zu werden. Wenn Organisationen und andere Staaten jedoch erkennen, dass internationale Partner, wie beispielsweise Österreich, nicht bereit sind, entsprechende Verpflichtungen einzugehen bzw. vor allem diese einzuhalten, ist zu befürchten, dass militärische Einsätze in Krisenräumen verstärkt nach nationalen statt multilateralen Gesichtspunkten und Interessen realisiert werden. Dies würde jedoch den Grundsätzen einer internationalen bzw. europäischen Wertegemeinschaft und damit insbesondere sicherheitspolitischen Zielen eines kleineren Staates wie Österreich schaden. Hat also Österreich Interesse an einem funktionierenden internationalen bzw. europäischen Krisenmanagement, sollte es an entsprechenden Kooperationen entweder ernsthaft oder aber von vornherein nur in einem solchen Umfang⁷¹ teilnehmen, dass eine (spätere) Realisierung auch sichergestellt ist. Dabei ist es, insbesondere angesichts der österreichischen strategischen Kultur bzw. seiner verfassungsmäßigen Einschränkungen, hilfreicher, die Ambitionen gleich von Beginn an niedriger zu belassen, als hohe Erwartungen zu wecken und im Ernstfall die dargestellten negativen Auswirkungen auszulösen. Auch wenn ein solches Verhalten objektiv als ‚Free Riding‘ zu bewerten und gegebenenfalls von einem moralisch-ethischen Standpunkt zu kritisieren ist, stellt dies, bei entsprechender Verschleierung durch formelle Kooperations- und Mitwirkungsbereitschaft, einen zumindest unmittelbaren ‚echten‘ Gewinn für Österreich dar.

Konkret nimmt Österreich derzeit in keinem multilateralen Forum an ernsthaften und wirkungsvollen Kooperationen im sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich teil. Um sicherheitspolitisch wirksam zu werden, müsste daher in erster Linie die politische Führung die Bereitschaft und den Willen für sicherheitspolitische Kooperationen zeigen, bzw. aber die Grenzen einer potentiellen Zusammenarbeit präzisieren. Mangels wirk-

⁷¹ Diese Mitwirkung kann gegebenenfalls, wie beispielsweise aktuell (Ende Oktober 2014) bei der Koalition gegen den ‚Islamischen Staat‘, gegen Null gehen.

samer politischer Führung wurden im verteidigungspolitischen Bereich bisher primär Bottom-up-Ansätze vor allem bilateraler Kooperationen im begrenzten Umfang realisiert.

Wie dargestellt, würde sich theoretisch die Central European Defense Cooperation (CEDC) als entsprechendes multilaterales Kooperationsformat anbieten. Bilaterale oder trilaterale (D-A-CH) Kooperationen auf regionaler Ebene könnten dabei eine ergänzende Diversifikation eigener Handlungsmöglichkeiten darstellen. Eine erfolgreiche Realisierung eines solchen Modells ist jedoch nur bei ernsthaften Kooperationsangeboten und echter Kooperationsbereitschaft möglich. Angesichts der ‚historischen‘ Erfahrungen ist dies seitens Österreichs realistischerweise jedoch eher nicht zu erwarten.

Regionale militärische Kooperationen in Europa und deren Bedeutung für Österreichs internationales Krisenmanagement

Harald Müller

Abstract

Kooperation an sich bzw. die Notwendigkeit, auf unterschiedlichsten Ebenen und in verschiedenen Bereichen zu kooperieren, wird in der neuen Österreichischen Sicherheitsstrategie (ÖSS) vom 3. Juli 2013 mehrfach angesprochen. Ebenso wird in der Entschließung des Nationalrates vom 3. Juli 2013 betreffend eine neue Österreichische Sicherheitsstrategie die Bundesregierung in den Allgemeinen Empfehlungen unter Punkt 13 ersucht, dass „Österreich Möglichkeiten für regionale sicherheitspolitische Kooperationen mit Nachbarländern und anderen interessierten Staaten verstärkt nutzen und die hiezu erforderlichen sicherheitspolitischen Abstimmungsformate ausbauen soll“ (S. 18).

Militärische Kooperation hat eine lange Tradition in der Geschichte Europas und auch Österreichs. Es ist festzustellen, dass es eine große Menge regionaler militärischer Kooperationen in sehr vielen Feldern in allen Größenordnungen – multilateral wie bilateral – gibt. Der tatsächliche Nutzen ist aber sehr unterschiedlich ausgeprägt. Diese Aussage lässt den Schluss zu, dass die oberste Maxime bei der Planung von militärischen Kooperationen ein „klares Ziel“ sein muss. Wer nicht weiß, was er genau will, muss scheitern. Da das Primat der Politik gilt, muss das Ziel auch verständlich mit der politischen Führung kommuniziert werden, um schließlich die Freigabe dafür mit allen damit im Zusammenhang stehenden Konsequenzen zu erhalten. Grundsätzlich darf dabei die übergeordnete Ebene der Europäischen Union nicht aus den Augen verloren werden. Dort müsste für Einsätze ein konkreterer strategischer Plan entwickelt werden, in dem sich Kooperationen bei Fähigkeiten einpassen.

Darüber hinaus sind noch weitere Voraussetzungen im Sinne von Möglichkeiten und Grenzen für eine erfolgreiche militärische Kooperation anzu-

führen: rechtliche Machbarkeit, klare und eindeutige Vereinbarung mit Erfolgskontrolle (Verbindlichkeit), allseitiger Nutzen, Vertrauen und Solidarität, gemeinsames Verständnis sicherheitspolitischer Ziele, Risiken und Bedrohungen, gleiche oder ähnliche politische und militärische Kultur sowie grundlegende Zusammenarbeitsfähigkeit.

Mögliche militärische Kooperationen sollten nicht nur auf Kooperationen in einem gemeinsamen Einsatz reduziert, sondern auch bei der allgemeinen Einsatzvorbereitung und -nachbereitung angewendet werden.

Deutschland bietet sich als potenter Kooperationspartner für Einsätze an. Mit Deutschland besteht seit langem eine erfolgreiche bilaterale Kooperation. Darüber hinaus sind Deutschland und Österreich im ebenfalls erfolgreichen Kooperationsmodell D-A-CH mit einem neutralen Staat verbunden. Daher scheint es sinnvoll, D-A-CH auszubauen und zu stärken. Damit wären auch Türen zu Kooperationen, die v.a. Deutschland unterhält, für Österreich zugänglich und nutzbar (v.a. Weimarer Dreieck, bilaterale Kooperation Deutschland – Niederlande, deutsch-französischer Verteidigungs- und Sicherheitsrat). Aufgrund dieses bestehenden Beziehungsgeflechts scheint Frankreich als potenter Ersatz-Partner prädestiniert. Daneben können und sollen weitere zielgerichtete Kooperationen im Rahmen eines Gesamtplanes unterhalten werden.

Trotz der Notwendigkeit einer gediegenen Vorbereitung zur Bewältigung der angepeilten Szenarien muss es möglich sein, in einem nicht vorhersehbaren Anlassfall eine Ad-hoc-Kooperation einzugehen.

Im Bereich der allgemeinen Einsatzvorbereitung sollten in folgenden Feldern Kooperationen beurteilt werden:

- Abstimmungsplattformen, um eigene Interessen auf höherer Ebene durchzusetzen,
- sicherheitspolitische und militärische Forschung (militärstrategische Zukunftsanalyse für einen Zeitraum von etwa 30 Jahren),
- Erstellung eines Lagebildes für den Interessensbereich im Zusammenhang mit einer Früherkennungsarchitektur,
- Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen in potenziellen Einsatzräumen,

- in Teilbereichen der Logistik und
- Ausbildung.

Die Einsatznachbereitung ist für die Entwicklung der Streitkräfte unverzichtbar. Bei diesen Kooperationsansätzen kommt es nicht nur darauf an, eigene Einsätze nachzubereiten, sondern auch von Einsatznachbereitungen anderer Streitkräfte zu profitieren.

1. Militärische Kooperation: Definition, Motive, Voraussetzungen, Risiken, Felder und rechtlicher Rahmen

Definition: „Militärische Kooperation ist eine explizit vereinbarte Zusammenarbeit selbständiger Streitkräfte auf Basis eines gemeinsamen konkreten Zieles, die zur Koordination und Durchführung gemeinsamer Aktivitäten führt.“ (Definition Autor).

Das Militärlexikon des Österreichischen Bundesheeres (ÖBH) gibt folgende Definition vor: „Kooperation ist ein Führungsgrundsatz, welcher die enge und leistungsfähige Zusammenarbeit aller militärischen und/oder zivilen, nationalen wie internationalen am Einsatz Beteiligten fordert, wodurch die Wirkungsmöglichkeiten vermehrt und die Erfolgswahrscheinlichkeit erhöht werden.“

Motive für den Aufbau militärischer Kooperationen können u.a. sein:

- Aufgaben zu erfüllen, die man mit den eigenen Fähigkeiten alleine nicht oder nicht ausreichend bewältigen kann (Erhalt- bzw. Zueginn, Effektivitätssteigerung),
- Kosten zu reduzieren oder auch Zeit zu sparen (Effizienzsteigerung),
- Interoperabilität zu erreichen,
- gemeinsame bzw. eigene Interessen auf anderer bzw. höherer Ebene durchzusetzen,
- gute Rahmenbedingungen für eigenes Handeln im ausländischen Interessensgebiet sicherzustellen,
- Vertrauen zu stärken,
- Risiken zu teilen,

- einen Know-how-Transfer bzw. eine -Teilung zu erzielen sowie
- sich auf eigene Kernkompetenzen konzentrieren zu können.

Als **Voraussetzungen** für erfolgreiche militärische Kooperationen können u.a. angeführt werden:

- politischer Wille,
- rechtliche Machbarkeit,
- klares (gemeinsames) Ziel,
- allseitiger Nutzen,
- Vertrauen und Solidarität,
- gemeinsames Verständnis sicherheitspolitischer Ziele, Risiken und Bedrohungen,
- gleiche oder ähnliche politische und militärische Kultur,
- gleiche oder ähnliche Positionierung innerhalb der NATO und EU,
- klare und eindeutige Vereinbarung mit Erfolgskontrolle (Verbindlichkeit, Ausstiegsszenario) sowie
- zumindest ein gewisser Grad an Zusammenarbeitsfähigkeit.

Das Büro für Sicherheitspolitik des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport hat diesbezüglich mit GZ S90516/4-BürfSihPol/2012 Kriterien für den Abschluss von Kooperationen festgelegt:

- Allgemeine Kriterien
 - Politisch-strategische Kriterien für eine Kooperation
 - Ist der politische Wille vorhanden, um die eigene sicherheits- und verteidigungspolitische Handlungsfähigkeit (teilweise) aufzugeben?
 - Ist die Bereitschaft vorhanden, eine Reduzierung der nationalen strategischen Flexibilität im sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich zu akzeptieren? (Dies bedeutet einerseits, dass die politische Führung weniger nationale Kapazitäten zur freien Verfügung hat, und andererseits wird sie eventuell unter Druck geraten, die vorhandenen nationalen Kapazitäten in multinationalen Operationen einzusetzen.)
 - Gibt es einen gleichen oder ähnlichen politischen Entscheidungsfindungsprozess in einer potenziellen Partnerschaft?

- Gibt es eine ähnliche politisch-strategische Kultur mit der potenziellen Partnernation (insbesondere hinsichtlich der Übernahme von Risiken bzw. gemeinsamer Risikoperzeption)?
 - Ist ein Einsatz der gemeinsamen Fähigkeiten (Elemente) effektiv möglich?
 - Militärisch-technische Kriterien für eine Kooperation
 - Ist eine verlässliche Kooperation möglich?
 - Ist durch eine Kooperation ein sicherer Zugriff auf die jeweilige Fähigkeit oder ein Element des Kooperationspartners gewährleistet?
 - Sind ein längerfristiger Erhalt und eine Weiterentwicklung der jeweiligen Fähigkeiten möglich?
 - Entsprechen die jeweiligen Fähigkeiten den gegenwärtigen internationalen Standards?
- Spezifische Kriterien für ein „Sharing“ von Fähigkeiten.
 - Wird die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Elemente gesteigert oder zumindest auf demselben Niveau erhalten werden können?
 - Qualitativer Aspekt: Robustheit, Interoperabilität, Reichweite, Feuerkraft, Durchhalte- und Durchsetzungsfähigkeit, Mobilität etc.
 - Quantitativer Aspekt: Anzahl der Einsatz- und Wirksysteme/Plattformen etc.
 - Gibt es Kostenvorteile (verglichen mit einer rein nationalen, autonomen Alternative)?
- Spezifische Kriterien für eine „Rollenspezialisierung“
 - Gibt es nationale Aufgaben, die im Falle einer Rollenspezialisierung nicht mehr erfüllt werden können?
 - Ist dies der Fall, stellen sich folgende Fragen:
 - Ist durch eine Rollenspezialisierung der gleiche Output zur Erfüllung nationaler Aufgaben gewährleistet und ist dies im Vergleich mit anderen Nationen kostengünstiger möglich?
 - Ist durch die Fähigkeit ein „Wettbewerbsvorteil“ gewährleistet, d. h. gibt es eine spezielle Expertise, die es ermöglicht, eine höhere Qualität der jeweiligen Fähigkeit zu denselben Kosten zur Verfügung zu stellen?

- Kann eine solche Rollenspezialisierung innerhalb eines multinationalen Rahmens durchgeführt werden?

Risiken von militärischen Kooperationen könnten u.a. sein:

- Verlust an Souveränität,
- Erhöhung der gegenseitigen Abhängigkeit,
- nur einseitiger Know-how-Transfer an einen Kooperationspartner,
- steigender Koordinationsaufwand,
- Frustration durch Ablehnung bzw. Geringachtung der Leistungen des Kooperationspartners,
- einseitige Kostenbelastung,
- Know-how-Verlust oder
- aus übergeordneter Sicht unkontrollierter Abbau von Fähigkeiten.

Felder für militärische Kooperationen lassen sich grundsätzlich nicht eingrenzen. Es können alle Bereiche der Streitkräfte in der Einsatzvorbereitung, in einem gemeinsamen Einsatz und bei der Einsatznachbereitung herangezogen werden.

Auf Ebene der Europäischen Union verabschiedeten in diesem Zusammenhang beispielsweise im Dezember 2008 die Außen- und Verteidigungsminister eine Erklärung, in der auch mögliche militärische Zusammenarbeitsformen thematisiert wurden. Die Minister vereinbarten hierzu, neue Methoden für die Entwicklung und Optimierung militärischer Fähigkeiten verfolgen zu wollen. Zu diesem Zweck sollten Möglichkeiten der gemeinsamen Nutzung, der Spezialisierung und der Kostenteilung sondiert und insbesondere folgende Optionen geprüft werden:¹

- Die „Schaffung gemeinsamer Fähigkeiten durch gemeinsame Nutzung der nationalen Fähigkeiten“ (engl. „sharing of capabilities“). Fähigkeiten werden temporär im multinationalen Kontext zur Verfügung gestellt, ohne dass hierfür ein Verwendungsmechanismus oder eine Struktur zur koordinierten Verwendung oder Verwaltung geschaffen wird. Mitgliedsstaaten behalten die volle Entscheidungshoheit über die jeweils in die Kooperation eingebrachte Fä-

¹ Rat der Europäischen Union: Entwurf einer Erklärung zur Verstärkung der Fähigkeiten. 16840/08, Brüssel, 05.12.2008.

higkeit und bestimmen die Konditionen, unter denen eine Verwendung stattfindet. Beispiel: EU-Battlegroups.

- Die „Organisation des Einsatzes von Fähigkeiten auf einer gemeinschaftlichen und dauerhaften Basis durch die Bündelung von Fähigkeiten und die Übertragung der Mittelverwaltung auf eine multinationale Kooperationsstruktur“ (engl. „pooling of capabilities“). Dies bedeutet eine dauerhafte Bereitstellung nationaler Fähigkeiten zur Verwendung durch eine multinationale Struktur. Obwohl auch hier die verfügbar gemachte Fähigkeit voll im Besitz der jeweiligen Kooperationspartner verbleibt, wird die Verwendung, auf Basis festgelegter Parameter, an eine multinationale Struktur delegiert. Beispiel: „European Air Transport Command“ (EATC), welches etwa 170 Luftfahrzeuge der teilnehmenden Staaten Belgien, Frankreich, Deutschland und Niederlande koordiniert. Diese Koordinierungsfunktion erstreckt sich neben den konkreten Einsätzen der Luftfahrzeuge auch auf die Entwicklung und Anwendung gemeinsamer Standards in den Bereichen Ausbildung/Übungen, Logistik und Technik sowie Flugsicherheit. Dadurch soll die größtmögliche Interoperabilität zwischen den Partnern sichergestellt werden.
- Die Möglichkeit einer „auf Freiwilligkeit beruhenden Spezialisierung auf Nischenfähigkeiten oder auf seltene oder kostspielige Fähigkeiten mit sich daraus ergebender Verstärkung der gegenseitigen Interdependenz der europäischen Staaten“ (engl. „role and task sharing“). Dabei verlassen sich einzelne Staaten hinsichtlich bestimmter Fähigkeiten auf einen anderen Staat und stellen selbst eine andere Fähigkeit oder aber einen finanziellen Beitrag zur Verfügung. Die Rollen- und Aufgabenteilung kann entweder durch die Spezialisierung auf Nischenfähigkeiten oder durch die gemeinsame Nutzung von seltenen und teuren Fähigkeiten, die von einzelnen Staaten stellvertretend für andere EU-Mitglieder bereit gehalten werden, umgesetzt werden. Im Verständnis dieser Zusammenarbeitsform geht es aber jedenfalls um die Nutzung bereits vorhandener Fähigkeiten und nicht um eine Neubeschaffung von Fähigkeiten. Beispiel: finanzielle Beteiligung der Niederlande an der deutschen Lufttransportflotte.

- Möglichkeiten des „Erwerbs kollektiver und multinationaler kritischer Fähigkeiten unter bestimmten europäischen Ländern“ (engl. „pooling through acquisition of enabling capabilities“). Dabei werden Elemente des „pooling“ (koordinierte Verwendung von Fähigkeiten) durch eine gemeinsame Beschaffung ergänzt. Diese erfolgt entweder durch eine Gruppe von Staaten oder durch eine allfällig spezifisch für diesen Beschaffungszweck eingerichtete multinationale Struktur. Bei Anwendung dieser Zusammenarbeitsform ist davon auszugehen, dass die jeweilige Fähigkeit nicht mehr rein national vorgehalten wird, sondern sich die einzelnen Staaten im Anfall auf die Beistellung dieser Fähigkeit durch die multinationale Struktur bzw. die verantwortliche Gruppe von Staaten verlassen. Beispiel: die durch die Europäische Verteidigungsagentur beschaffte „Counter Improvised Explosive Devices (C-IED) Exploitation Level 2 Capability“.

In diesem Zusammenhang arbeiten – angestoßen durch den Europäischen Rat im Dezember 2013 – die Europäische Verteidigungsagentur (EDA), der Europäische Auswärtige Dienst und die Europäische Kommission daran, die systematische und langfristige Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten zu fördern. Dabei soll ein Rahmen geschaffen werden, in dem die Mitgliedsstaaten bereits ab den jeweiligen nationalen Planungsprozessen systematisch zusammenarbeiten. Ein Element dieser verbesserten Zusammenarbeit ist der Capability Development Plan (CDP), der von der EDA federführend betreut wird. Dabei werden die notwendigen militärischen Fähigkeiten für GSVP-Einsätze der Zukunft definiert. Dies stellt aber keinen Plan dar, in dem Truppen festgelegt werden, sondern es werden Informationen bereitgestellt, welche Fähigkeiten benötigt werden. Dies soll nationale Planungen unterstützen. Der „Streitkräftecatalog“ ist eigentlich nur die Summe der von den Mitgliedsstaaten eingemeldeten Truppen im Rahmen des auf der Europäischen Sicherheitsstrategie 2003 fußenden Headline Goal Prozesses. Dieser Katalog lässt daher eine Abweichung von SOLL und IST erkennen. Die Schließung dieser Lücken scheint unbefriedigend.

In dieser Hinsicht scheint der NATO-Planungsprozess fordernder und zielgerichteter zu sein. Der Beitragsleister wird klarer angesprochen.

Der für die Bundesverwaltung geltende **rechtliche Rahmen** ist bei der Planung von Kooperationen zu berücksichtigen. Die Verwaltung darf nur auf Grundlage von Gesetzen ausgeübt werden. Dazu zählen

- Völkerrecht,
- EU-Recht,
- die österreichische Bundesverfassung mit u.a. dem Neutralitätsgesetz, dem KSE-BVG, der Mitwirkung an der GASP sowie
- einfachgesetzliche Regelungen wie insbesondere das Bundeshaushaltsgesetz oder das Auslandseinsatzgesetz.

2. Stärken und Schwächen regionaler militärischer Kooperationen auf dem Territorium der Europäischen Union – Versuch einer Bestandsaufnahme

2.1. Allgemeines

Militärische Kooperation hat eine lange Tradition in der Geschichte Europas, sie ist daher keine neue Entwicklung. Aktuell ist man geneigt festzustellen, dass es regionale militärische Kooperationen wie Sand am Meer, in sehr vielen Feldern und in allen Größenordnungen, multilateral wie bilateral gibt. Eine Bestandsaufnahme kann daher keine vollständige taxative Aufzählung sein.

Insbesondere im Rahmen der Europäischen Union (GSVP) und der NATO existieren sehr viele Kooperationen u.a. (aber nicht nur!) unter dem Aufhänger Pooling & Sharing bzw. Smart Defence.

2.2. Regionale militärische Kooperationen unter Einbindung Österreichs

2.2.1. Multilaterale regionale (militärische) Kooperationen

Die Central European Defence Cooperation (CEDC)²

Die Central European Defence Cooperation mit Kroatien, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Österreich wurde von letzterem initiiert. Sie hat

² BMLVS: Verteidigungsministertreffen – Darabos setzt auf mehr Zusammenarbeit in Zentraleuropa, <http://www.bmlv.gv.at/cms/artikel.php?ID=6115>.

zum Ziel, die Zusammenarbeit zentraleuropäischer Staaten auf Basis verteidigungspolitischer Interessen und Zielen auf den Weg zu bringen.

Beim CEDC-Ministertreffen am 14.03.2014 in Visegrad wurden folgende Themen festgelegt:

- Fähigkeitenentwicklung:
 - Hubschrauberpilotenausbildung,
 - Ausbildung der Spezialeinsatzkräfte,
 - ABC-Abwehr,
 - Logistische Kooperation,
- Entwicklung einer grenzüberschreitenden Kooperation in der Katastrophenhilfe,
- Schaffung eines regionalen JTAC Training Centres,
- Meinungsaustausch über die Ukraine Krise,
- Bedeutung der internationalen Präsenz in Bosnien-Herzegowina und Kosovo.

Diese Kooperation entwickelt wenig Aktivität. Schuld daran sind augenscheinlich fehlende klare Ziele. Mehrere Teilnehmer orientieren sich zunehmend eher an der Visegrad-Gruppe.

Die Defence Cooperation Initiative (DECI)³

Die „Defence Cooperation Initiative“ (DECI) wurde auf Initiative Italiens 2012 ins Leben gerufen und umfasst die Partnerländern Kroatien, Slowenien, Österreich und Ungarn. Hintergrund war, dass die Wirtschaftskrise eine effizientere Nutzung von Ressourcen und eine internationale Zusammenarbeit bei den Fähigkeiten erfordert. Ziel der Kooperation ist, die Stabilität in der Region zu erhöhen, an internationalen Operationen gemeinsam teilzunehmen und gemeinsame Ausbildung zu betreiben. Dabei wird ein projektorientierter Zugang gewählt. Als Kooperationsfelder wurden definiert:⁴

³ Ministero della Difesa: Defence Cooperation Initiative (DECI), Zweite Internationale Konferenz der Chiefs of Defence Staff: http://www.difesa.it/SMD_/CaSMD/eventi/Pagine/DefenceCooperationInitiative_DECI.aspx, abgerufen am 18.04.2014.

⁴ Italien Defence General Staff: Non-paper on „Defence Cooperation Initiative DECI“, 6th March 2012.

- Sicherheitspolitische Interessen: regionale Abstimmung im Rahmen internationaler Organisation;
- Entwicklung militärischer Fähigkeiten innerhalb von NATO Smart Defence- bzw. EU & Sharing-Projekten;
- Einsätze und Ausbildung im Zusammenhang mit dem EU-Battlegroups-system;
- Synergien im Bereich der Rüstungsindustrie.

Konkret will man 2017 gemeinsam eine EU-Battlegroup aufstellen.

In einem Vorgängerformat der DECI legten am 14.11.1997 Ungarn, Italien und Slowenien den Grundstein zur Aufstellung einer gemeinsamen leichten Infanteriebrigade (Multinational Land Force – MLF)⁵ für internationale humanitäre, Such- und Rettungs- sowie friedensunterstützende Einsätze. Die volle Operationsfähigkeit wurde im November 2001 erreicht. Die Lead Nation ist Italien. Das Kommando wird durch die italienische Alpinbrigade „Julia“ gebildet. Die Brigade besteht aus drei Bataillonen (je eines von den Teilnehmerländern) sowie aus einem Artillerieregiment und einer Unterstützungseinheit aus Italien. Ein Einsatz erfordert ein Mandat der UNO bzw. der OSZE. Er kann im Rahmen der UNO, NATO oder EU erfolgen. Der Einsatzraum erstreckt sich auf Europa und den Mittleren Osten. Die Brigade war bereits im Kosovo im Einsatz und stellte bereits eine EU-Battlegroup.

Ein Nachteil von DECI dürfte darin liegen, dass diese Zusammenarbeit kaum eine politische Verankerung aufweist. Sie ist eher militärtechnisch.

Die Multilaterale Kooperation Deutschland, Österreich und Schweiz (D-A-CH)

Diese Kooperation fußt auf keinem Gesamtvertrag, sondern spielt sich auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Bereichen – auch ressortübergreifend – ab. So treffen sich die Chefs der Generalstäbe ein Mal pro Jahr

⁵ Brettner-Messler, Gerald und Hauser, Gunther: Militärische und polizeiliche Kooperation in Mitteleuropa. In: Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 3/2013. Wien, April 2013. S. 107.

und tauschen sich aus. Die Luftstreitkräfte führen ein Mal pro Quartal eine Renegade-Übung durch.

Die 2005 gegründete trilaterale Vorschriftenkooperation⁶ ist eine übergreifende Plattform für den aktiven und fachlich fundierten Austausch zu den Themen, Methoden und Prozessen im Zusammenhang mit der Erstellung von Vorschriften. Jährliche Treffen bilden den Ausgangspunkt dafür. Die Ziele sind: direkte Zusammenarbeit und Austausch der nationalen Vorschriften, Entwicklung einer gemeinsamen Medienplattform im Internet, Wissensmanagement zur Sicherstellung der Übernahme von internationalen Standards und Terminologieabgleich.

Mountain Training Initiative

Mit Dezember 2012 übernahm Österreich eine führende Rolle in der Europäischen Union für „Training and Education in Mountain Affairs“ (Pooling & Sharing Mountain Training Initiative (MTI)) unter Teilnahme von Belgien, Deutschland, Estland, Frankreich, Italien, Kroatien, Niederlande, Polen, Slowenien und Ungarn.⁷ Die drei Säulen der Initiative sind: Koordination der europäischen Gebirgs- und Gebirgskampfausbildung, Standardisierung der Ausbildung sowie Lesson Identified/Lessons Learned.

Diese Initiative steht im Spannungsfeld mit dem diesbezüglichen NATO-Center of Excellence in Slowenien, an der aber Deutschland nicht teilnimmt.

2.2.2. Bilaterale regionale (militärische) Kooperationen

Die bilaterale militärische Kooperation Österreich – Deutschland

Deutschland und Österreich haben im Jahre 1997 eine Ausbildungsvereinbarung unterzeichnet.⁸ Deutschland nutzt dabei in erster Linie die alpinen

⁶ Koller, Markus: DACH sind sich einig. In: Der Soldat Nr. 15/2014. S. 7.

⁷ Strasser, Edgar: Pooling & Sharing – Mountain Training Initiative. In: Der Soldat Nr. 15/2014. S. 13.

⁸ Bundesministerium der Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland und Bundesministerium für Landesverteidigung der Republik Österreich: Vereinbarung über die gegenseitige Ausbildung von Angehörigen der Streitkräfte. Bonn. 21.11.1997. Im Intra-

Ausbildungsanlagen in Österreich und bietet im Gegenzug die Teilnahme an Ausbildungsgängen an.

2013 wurde zwischen dem Bundesminister für Landesverteidigung der Republik Österreich und dem Bundesminister der Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland eine Absprache über die Zusammenarbeit zur Durchführung von Ausbildungs- und Übungsvorhaben im Bereich von Gebirgs- und Gebirgskampfausbildung bzw. Gebirgs- und Winterkampf getroffen.⁹ Dabei geht es um den Austausch von Ausbildungsunterlagen und die Harmonisierung von nationalen Vorschriften, das Schaffen von wechselseitigen Anerkennungen von Ausbildungen, die gemeinsame Durchführung von Ausbildungen und Übungen und die Harmonisierung von Abzeichen.

2007 wurde eine Vereinbarung zwischen dem Bundesminister für Landesverteidigung der Republik Österreich und dem Bundesminister der Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland über die Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung im Rahmen der Einsätze auf dem Balkan unterzeichnet.¹⁰ Gegenstände der Zusammenarbeit waren Verpflegung, Unterkunft, Überflüge, Transportunterstützung, Treib- und Schmierstoffe, technische Unterstützung, Fernmeldeunterstützung, Lagerkapazität, Mitbenutzung der Versorgungseinrichtungen, sanitätsdienstliche Versorgung, Militärpolizeiaufgaben, Abwicklung von Verträgen mit Dritten, Wahrnehmung der Interessen gegenüber lokalen Behörden und anderen Kontingenten. Weiters wurde der Austausch einer ganzen Reihe von Verbindungspersonen und von Fachpersonal vereinbart.

net: http://www.fleg.intra.bmlv.at/zia/liste/_abkommen/092_deutschland_ausbildung.pdf, abgerufen am 12.06.2014.

⁹ Bundesminister der Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland und Bundesminister für Landesverteidigung der Republik Österreich: Absprache über die Zusammenarbeit zur Durchführung von Ausbildungs- und Übungsvorhaben im Bereich von Gebirgs- und Gebirgskampfausbildung bzw. Gebirgs- und Winterkampf. Saalfelden. 03.12.2013. Im Intranet: http://www.fleg.intra.bmlv.at/zia/liste/_abkommen/380_deu_absprache_gebirgskampfausbildung.pdf, abgerufen am 10.06.2014.

¹⁰ Bundesminister der Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland und Bundesminister für Landesverteidigung der Republik Österreich: Vereinbarung über die Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung im Rahmen der Einsätze auf dem Balkan. Bonn 14.11.2007. Wien 06.12.2007. Im Intranet: http://www.fleg.intra.bmlv.at/zia/liste/_abkommen/273_deutschland_balkan.pdf, abgerufen am 10.06.2014.

Die bilaterale militärische Kooperation Österreich – Tschechische Republik

1992 wurde eine Rahmenvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Landesverteidigung der Republik Österreich und dem Föderalen Verteidigungsministerium der Tschechischen (und Slowakischen Föderativen) Republik über eine Zusammenarbeit der Streitkräfte beider Länder eingegangen.¹¹ Als Kooperationsbereiche wurden die Realisierung der Beschlüsse der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und die friedenserhaltenden Aufgaben der UNO, Verteidigungsdoktrinen und militärische Fragen der Sicherheitspolitik, militärische Forschungsbereiche, die gegenseitige Teilnahme von militärischen Beobachtern bei Übungen, die Organisation und Entwicklung der Streitkräfte, die militärische Ausbildung, die Militärluftfahrt und Luftverteidigung, das militärische Sanitätswesen, der militärische Umweltschutz und die Katastrophenhilfe, das Militärgeografiewesen, die Militärgeschichte, die Militärmusik, der Militärsport, der Urlaubsaustausch, ein kleiner Grenzverkehr für Militärpersonen und Truppenkontakte festgelegt.

1997 folgte eine Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Landesverteidigung der Republik Österreich und dem Verteidigungsministerium der Tschechischen Republik über eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Militärluftfahrt.¹² Darin geht es um einen Erfahrungsaustausch, die gegenseitige Hilfeleistung bei Flugnotfällen oder Flugunfällen von Militärluftfahrzeugen und Flüge mit Militärluftfahrzeugen in und über das jeweilig andere Staatsgebiet.

¹¹ Bundesministerium für Landesverteidigung der Republik Österreich und Föderales Verteidigungsministerium der Tschechischen Republik: Rahmenvereinbarung über eine Zusammenarbeit der Streitkräfte beider Länder. Bratislava. 14.04.1992. Im Intranet: http://www.fleg.intra.bmlv.at/zia/liste/_abkommen/065_tschechische_republik_rahmen.pdf, abgerufen am 12.06.2014.

¹² Bundesministerium für Landesverteidigung der Republik Österreich und Verteidigungsministerium der Tschechischen Republik: Vereinbarung über eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Militärluftfahrt. Prag. 10.03.1997. Im Intranet: http://www.fleg.intra.bmlv.at/zia/liste/_abkommen/033_tschechische_republik_militaerluftfahrt.pdf, abgerufen am 12.06.2014.

Die bilaterale militärische Kooperation Österreich – Slowakei¹³

Mit der Rahmenvereinbarung vom 11.08.1993 zwischen dem Bundesministerium für Landesverteidigung der Republik Österreich und dem Verteidigungsministerium der Slowakischen Republik wurde eine Zusammenarbeit der Streitkräfte festgelegt. Dabei geht es um die Realisierung der Beschlüsse der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und der friedenserhaltenden Aufgaben der UNO, Verteidigungsdoktrinen und militärische Fragen der Sicherheitspolitik, den militärischen Forschungsbereich, die gegenseitige Teilnahme von militärischen Beobachtern bei Übungen, die Organisation und Entwicklung der Streitkräfte, die militärische Ausbildung, die Militärluftfahrt und die Luftverteidigung, das militärische Sanitätswesen, den militärischen Umweltschutz und die Katastrophenhilfe, das Militärgeografiewesen, die Militärmusik, den Militärsport, den Urlaubsaustausch und Truppenkontakte. Mit Detaillierungen dieses Rahmens wurde der gegenseitige Austausch analoger topographischer Militärkartenwerke und die Zusammenarbeit in der Militärluftfahrt (Flüge mit Militärluftfahrzeugen in das jeweilige Staatsgebiet, Hilfeleistungen bei Flugnotfällen und Flugunfällen, Ausbildung von Piloten und Personals der Fliegerabwehr sowie Erfahrungsaustausch) ausgemacht.

Die bilaterale militärische Kooperation Österreich – Ungarn

1991 wurde eine Rahmenvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Landesverteidigung der Republik Österreich und dem Ministerium für Landesverteidigung der Republik Ungarn über eine Zusammenarbeit der Streitkräfte beider Länder eingegangen.¹⁴ Als Kooperationsbereiche wurden die Realisierung der Beschlüsse der Konferenz für Sicherheit und Zusam-

¹³ Rahmenvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Landesverteidigung der Republik Österreich und dem Verteidigungsministerium der Slowakischen Republik über eine Zusammenarbeit der Streitkräfte vom 11.08.1993. Im Intranet: http://www.fleg.intra.bmlv.at/zia/liste/_abkommen/030_slowakei_rahmen.pdf, abgerufen am 10.06.2014.

¹⁴ Bundesministerium für Landesverteidigung der Republik Österreich und Ministerium für Landesverteidigung der Republik Ungarn: Rahmenvereinbarung über eine Zusammenarbeit der Streitkräfte beider Länder. Budapest. 25.10.1991. Im Intranet: http://www.fleg.intra.bmlv.at/zia/liste/_abkommen/017_ungarn_rahmen.pdf, abgerufen am 12.06.2014.

menarbeit in Europa und die friedenserhaltenden Aufgaben der UNO, Verteidigungsdoktrinen und militärische Fragen der Sicherheitspolitik, die gegenseitige Teilnahme von militärischen Beobachtern bei Übungen, die Organisation und Entwicklung der Streitkräfte, die militärische Ausbildung, die Militärluftfahrt, das militärische Sanitätswesen, der militärische Umweltschutz und die Katastrophenhilfe, das Militärgeografiewesen, die Militärgeschichte, die Militärmusik, der Militärsport, Militärseelsorge, der Urlaubsaustausch, ein kleiner Grenzverkehr für Militärpersonen und Truppenkontakte festgelegt.

1996 folgte eine Vereinbarung zwischen der Republik Österreich und Republik Ungarn über eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Militärluftfahrt.¹⁵ Darin geht es um einen Erfahrungsaustausch, die gegenseitige Hilfeleistung bei Flugnotfällen oder Flugunfällen von Militärflugzeugen und Flüge mit Militärflugzeugen in und über das jeweilig andere Staatsgebiet.

Die bilaterale militärische Kooperation Österreich – Slowenien

1993 wurde eine Rahmenvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Landesverteidigung der Republik Österreich und dem Ministerium für Verteidigung der Republik Slowenien über eine Zusammenarbeit eingegangen.¹⁶ Als Zusammenarbeitsbereiche wurden die Realisierung der Beschlüsse der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und die friedenserhaltenden Aufgaben der UNO, Verteidigungsdoktrinen und militärische Fragen der Sicherheitspolitik, die gegenseitige Teilnahme von militärischen Beobachtern bei Übungen, die Organisation und Entwicklung der Streitkräfte, die militärische Ausbildung, die Militärluftfahrt, das militärische Sanitätswesen, der militärische Umweltschutz und die Katastrophenhilfe, das Militärgeografiewesen, die Militärgeschichte, die Militärmusik, der Militärsport, der Urlaubsaustausch und Truppenkontakte definiert.

¹⁵ Republik Österreich und Republik Ungarn: Vereinbarung über eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Militärluftfahrt. Győr. 26.01.1996. Im Intranet: http://www.fleg.intra.bmlv.at/zia/liste/_abkommen/036_ungarn_militaerluftfahrt.pdf, abgerufen am 12.06.2014.

¹⁶ Bundesministerium für Landesverteidigung der Republik Österreich und Ministerium für Verteidigung der Republik Slowenien: Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit. Laibach. 25.03.1993. Im Intranet: http://www.fleg.intra.bmlv.at/zia/liste/_abkommen/031_slowenien_rahmen.pdf, abgerufen am 10.06.2014.

2001 folgte eine Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Landesverteidigung der Republik Österreich und dem Ministerium für Verteidigung der Republik Slowenien über eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Militärluftfahrt.¹⁷ Dabei geht es um einen Erfahrungsaustausch, die gegenseitige Hilfeleistung bei Flugnotfällen oder Flugunfällen von Militärluftfahrzeugen und Flüge mit Militärluftfahrzeugen in und über das jeweilig andere Staatsgebiet.

Die bilaterale militärische Kooperation Österreich – Italien¹⁸

Mit dem Abkommen zwischen dem Verteidigungsminister der Republik Italien und dem Bundesminister für Landesverteidigung der Republik Österreich vom 19.10.2001 wurde eine Zusammenarbeit im militärischen Bereich vereinbart. Dabei geht es um die Vorbereitung und Umsetzung von Ausbildungsprogrammen, den Austausch von Personal zum Besuch von Kursen, den Austausch von Beobachtern bei Übungen, gegenseitige Besuche von Luftfahrzeugen, Organisation, Vorschriftenwesen, Aktivitäten und Führung der Streitkräfte und des militärischen Personals sowie rechtliche Angelegenheiten, den Austausch von Informationen im Bereich Ausbildung und Gerät, Militärgeschichte und Militärgeografie, den Austausch bei Kultur- und Sportveranstaltungen, militärisches Sanitätswesen, die Verteidigungsdoktrin und militärische Fragen der Sicherheitspolitik, offizielle Besuche auf hoher Ebene und Arbeitstreffen sowie Logistik.

Die bilaterale militärische Kooperation Österreich – Schweiz

Mit dem Bundesgesetzblatt III 47/2004 vom 28.05.2004 wurde eine Rahmenvereinbarung zwischen dem Bundesminister für Landesverteidigung der Republik Österreich und dem Schweizerischen Bundesrat betreffend

¹⁷ Bundesministerium für Landesverteidigung der Republik Österreich und Ministerium für Verteidigung der Republik Slowenien: Vereinbarung über eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Militärluftfahrt. Mayerhofen. 02.02.2001. Im Intranet: http://www.fleg.intra.bmlv.at/zia/liste/_abkommen/109_slowenien_militaerluftfahrt.pdf, abgerufen am 10.06.2014.

¹⁸ Abkommen zwischen dem Verteidigungsminister der Republik Italien und dem Bundesminister für Landesverteidigung der Republik Österreich vom 19.10.2001 über die Zusammenarbeit im militärischen Bereich. Im Intranet: http://www.fleg.intra.bmlv.at/zia/liste/_abkommen/047_italien_rahmen_erweiterung.pdf, abgerufen am 10.06.2014.

einer militärischen Ausbildungszusammenarbeit der Streitkräfte verlautbart. Diese umfasst insbesondere die lehrgangsbezogene Ausbildung von Personal, den gegenseitigen Austausch von Einzelpersonen, militärischen Verbänden sowie Truppenkontakte, die Bereitstellung von Einrichtungen und Liegenschaften zur Durchführung von Ausbildungsvorhaben, die Durchführung von ausbildungsbezogenen Fach- und Expertengesprächen sowie den Militärsport und militärische Wettkämpfe.

Mit der Vereinbarung zwischen dem Bundesminister für Landesverteidigung der Republik Österreich und dem Schweizerischen Bundesrat vom 11.11.1998 wurde eine Zusammenarbeit im Bereich Militärluftfahrt eingegangen.¹⁹ Dabei geht es um einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch, die gegenseitige Hilfeleistung bei Flugnotfällen oder Flugunfällen von Militärluftfahrzeugen und gemeinsame Übungen und Ausbildungsvorhaben.

Mit dem Bundesgesetzblatt III 64/2008 vom 26.05. 2008 wurde ein Abkommen zwischen der Österreichischen Bundesregierung und dem Schweizerischen Bundesrat bezüglich der Zusammenarbeit im Bereich der Sicherung des Luftraums gegen nichtmilitärische Bedrohungen verlautbart. Ziel ist, den systematischen Austausch von Auskünften zu fördern und die Interventionsfähigkeit gegen nichtmilitärische Bedrohungen aus der Luft zu erhöhen. Mit einer Technischen Vereinbarung wurde der Austausch von Luftlagedaten herbeigeführt.

Mit der Technischen Vereinbarung vom März bzw. April 2014 wurde eine binationale Zusammenarbeit zwischen dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport und dem Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport der Republik Österreich betreffend einer sanitätsdienstlichen Zusammenarbeit im Einsatzraum der KFOR im Kosovo herbeigeführt.²⁰

¹⁹ Vereinbarung zwischen dem Bundesminister für Landesverteidigung der Republik Österreich und dem Schweizerischen Bundesrat über eine Zusammenarbeit im Bereich Militärluftfahrt vom 11.11.1998. Im Intranet: http://www.fleg.intra.bmlv.at/zia/liste/_abkommen/108_schweiz-militaerluftfahrt.pdf, abgerufen am 10.06.2014.

²⁰ Technische Vereinbarung über eine binationale Zusammenarbeit zwischen dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport und dem Bundesministerium für Landesverteidigung & Sport der Republik Österreich betreffend einer sanitätsdienstlichen Zusammenarbeit im Einsatzraum der KFOR im Kosovo.

2.3. Weitere multilaterale regionale militärische Kooperationen auf dem Territorium der Europäischen Union

Das Weimarer Dreieck²¹

Das am 28. August 1991 in Weimar bei einem informellen Treffen der drei damaligen Außenminister Deutschlands, Frankreichs und Polen begründete „Weimarer Dreieck“ diente in erster Linie als Gesprächs- und Konsultationsforum der drei Regierungen und sollte zur europäischen Integration beitragen. Eine größere Sichtbarkeit in der Öffentlichkeit hat es erlangt, nachdem zusätzlich zu den Ministertreffen in unregelmäßiger Folge sogenannte „Weimarer Gipfel“ von den Staatspräsidenten Frankreichs und Polens und dem deutschen Bundeskanzler bzw. der Bundeskanzlerin einberufen wurden. Die drei Länder treffen sich jährlich auch auf Ebene der Verteidigungsminister. Im Jahr 2011 schlossen sich Spanien und Italien an. 2013 wurde die militärische Zusammenarbeit im Rahmen des Weimarer Dreiecks durch die Bereitstellung einer gemeinsamen EU-Battlegroup verstärkt.

Durch diese Kooperation kann direkter Einfluss auf NATO- und EU-Abläufe genommen werden. Deutschland scheint gegenüber Spanien und Italien etwas reserviert zu sein, was das gegenseitige Vertrauen untergraben könnte. Das Gleiche gilt für die offensichtlich unterschiedlichen Auffassungen hinsichtlich der Beziehungen zu den USA und zu Russland. Polen als Mitglied auch in der Visegrad-Gruppe und Beobachter in der Central European Defence Cooperation könnte ein Anker für kleinere Länder innerhalb des größeren Gefüges der EU darstellen.

Die Visegrad-Gruppe²²

Die Visegrad-Gruppe (auch als „Visegrad-Vier“ oder einfach „V4“ bekannt) der Länder Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn hat zum Ziel,

vo vom März bzw. April 2014. Im Intranet: http://www.fleg.intra.bmlv.at/zia/liste/_abkommen/386_che_sankoop:kosovo.pdf, abgerufen am 10.06.2014.

²¹ Komitee zur Förderung der Deutsch-Französisch-Polnischen Zusammenarbeit e.V.: Weimarer Dreieck: <http://www.weimarer-dreieck.eu/>, abgerufen am 18.04.2014.

²² Visegrad Group: Joint statement of the V4 ministers of defence: <http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements/joint-statement-of-the>, abgerufen am 18.04.2014.

gemeinsame Interessen im Zusammenhang mit der europäischen Integration umzusetzen. Dabei ist auch die Vertiefung der verteidigungspolitischen Zusammenarbeit ein Ziel. Die verstärkte Kooperation der V4-Staaten im Bereich der Verteidigungspolitik erhöht das Gewicht dieser Staaten innerhalb der EU und NATO. Ungarn sieht in dieser Kooperation jedenfalls eine treibende Kraft für künftige Entwicklungen. In einer gemeinsamen Erklärung der V4-Verteidigungsminister wurde 2013 festgelegt:

- Die Teilnehmer wollen die NATO und EU im gesamten vorgesehenen Aufgabenspektrum unterstützen.
- Die Staaten werden gemeinsame Standpunkte bei der Weiterentwicklung der NATO einnehmen.
- Es werden Möglichkeiten geprüft, die EU-Battlegroup auch nach der Bereitschafts- und Einsatzphase als gemeinsame Truppe zu erhalten.
- Es werden Möglichkeiten geprüft, die V4 in das Multinationale Corps Nord-Ost in Szczecin (MNC-NE) einzubinden.
- Die Ausbildung und Übungen sollen in Abstimmung mit der NATO Connected Forces Initiative erfolgen.
- Ein multinationales Fliegerausbildungszentrum soll als NATO-Projekt gemeldet werden.
- Die V4 wollen folgende Bereiche im Rahmen von NATO Smart Defence- bzw. EU Pooling & Sharing-Projekten verfolgen:
 - ABC-Abwehr,
 - Logistik,
 - Abwehr von Cyberangriffen,
 - Beschaffungen und
 - Flieger- und Raketenabwehr.

Grundsätzlich soll die Kooperation auch Einsparungen im Rahmen des Defence Austerity Programms erbringen. Konkret wird im Rahmen dieser Kooperation 2016 eine EU-Battlegroup bereitgestellt.

Diese Kooperation ist etwas gehemmt durch die ungarisch-slowakischen Streitigkeiten bezüglich der Rechte der ungarischen Minderheit in der Slowakei. Aus Sicht der Erfordernisse militärischer Kooperationen ist es vielleicht nachteilig, dass die Kooperation viele andere zivile Zusammenarbeitsbereiche umfasst. Dies könnte aber auch ein Vorteil sein, wenn Beiträ-

ge zwischen diesen Bereichen einander ausgleichen. Festzustellen ist auch, dass die Teilnehmer eher als NATO-lastig anzusehen sind. Polen als großes Land könnte auch die Befürchtung hegen, dass die anderen Staaten sein Potenzial nur ausnutzen wollen. Risse entstanden durch den aktuellen Ukraine-Konflikt.

Die Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO)²³

Schweden, Dänemark, Finnland, Island und Norwegen gründeten 2009 gemeinsam die Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO). Diese Kooperation steht auch anderen Ländern offen. So gibt es Kontakte zu den baltischen Ländern, Großbritannien, Deutschland und Polen. Das Memorandum of Understanding von NORDEFECO verschmilzt drei vorhergehende Kooperationen: NORDAC (1994) war eine engere Zusammenarbeit bei der Beschaffung, NORDCAPS (1997) war ein Rahmen, in dem nordische und skandinavische Länder ihre Ausbildung für Friedenseinsätze organisierten, NORDSUP (2008) sollte in rund 140 Bereichen die Verteidigungsfähigkeit erhalten. NORDEFECO soll die politische und militärische Zusammenarbeit auf allen Ebenen ermöglichen und die nationalen Verteidigungen stärken, Synergien ausnutzen und gemeinsame Lösungen für anstehende Probleme finden. Ein politischer Lenkungsausschuss koordiniert, der militärische Koordinierungsausschuss vertritt die nationalen Generalstabschefs. Die NORDEFECO-Struktur ist eine Kooperationsstruktur, keine Kommandostruktur. Projekte können top-down oder bottom-up organisiert werden. Die tatsächliche Realisierung und Teilnahme an Aktivitäten bleiben in nationaler Entscheidung. Es wurden vier Kooperationsbereiche definiert: Fähigkeiten, Humanressourcen & Bildung, Ausbildung und Übungen, Einsätze sowie Rüstung. Über NORDEFECO wurde der Luftfluggelbdaustausch (NORDNET) zwischen der NATO, Finnland und Schweden vereinbart. Über NORDEFECO wird auch die Fortbildung für internationale Einsätze koordiniert: Dänemark bildet Militärpolizei- und CIMIC-Personal aus, Finnland Militärbeobachter, Norwegen Logistik- und Transportpersonal, Schweden höhere Stabsoffiziere, Polizeioffiziere und zivile Stabsmitglieder.

²³ NORDEFECO. Online im Internet: Url. <http://www.nordefco.org/home/>, abgerufen am 06.03.2012.

Obwohl NORDEFECO keine eigene Organisation ist, weist diese Zusammenarbeit einen hohen Institutionalierungsgrad auf der militärischen Ebene auf. Für die einzelnen Projekte wird ein Staat als federführend bestimmt, was als Vorteil im Bereich der Effizienz und der Effektivität zu sehen ist. Durch diese Vorgangsweise konnten schon Kosten eingespart werden. Weiters ist hervorzuheben, dass NORDEFECO Staaten umfasst, die hinsichtlich ihrer Mitgliedschaft in der NATO und EU bzw. ihres neutralen Status unterschiedliche Voraussetzungen aufweisen:

Die South-Eastern Europe Defence Ministerial (SEDM)²⁴

1996 wurde der Prozess der Zusammenarbeit „South-Eastern Europe Defence Ministerial“ (SEDM) zwischen den Verteidigungsministerien der südosteuropäischen Länder initiiert, um den Frieden und die Sicherheit in Südosteuropa zu unterstützen. Zweck ist die Förderung der regionalen Zusammenarbeit und guter nachbarschaftlicher Beziehungen, die Stärkung der regionalen Verteidigungsfähigkeit sowie die Zusammenarbeit im Rahmen von EU und NATO: Eine wichtige Initiative ist die Multinationale Friedenstruppe Süd-Ost-Europa (MPFSEE), auch als South-East-Europen-Brigade (SEEBRIG) bekannt. Teilnehmer: Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Griechenland, Italien, Kroatien, Mazedonien, Montenegro, Rumänien, Serbien, Slowenien, Türkei, Ukraine, USA. Beobachter: Georgien, Moldawien.

Admiral BENELUX

Die Niederlande und Belgien kooperieren eng im Bereich der Marine.²⁵ Luxemburg, das über keine Marinestreitkräfte verfügt, leistet dabei einen finanziellen Beitrag. Der Grundstein der maritimen Zusammenarbeit zwischen den Niederlanden und Belgien liegt in gemeinsamen NATO-

²⁴ Republic of Slovenia, Ministry of Defence: South-Eastern Europe Defence Ministerial (SEDM): http://www.crm2013.si/formats/south_eastern_europe_defence_ministerial/, abgerufen am 22.05.2014.

²⁵ Schönfeld, Kai: Die belgisch-niederländische Marinekooperation im Überblick – Ein Kommentar. 29.06.2012. Veröffentlicht am 29.06.2012 von Meer Verstehen, einem Blog des Deutschen Maritimen Instituts (DMI) e.V. zu maritimen Themen: <http://meerverstehen.net/2012/06/29/die-belgisch-niederlandische-marinekooperation-im-ueberblick-ein-kommentar/>, abgerufen am 11.09.2014.

Aufgaben zur Verteidigung des Ärmelkanals seit den 1950er Jahren. Weitere Verträge zu gemeinsamen Ausbildungsvorhaben und Versorgungsleistungen wurden seit den 1970er Jahren ratifiziert. Mitte der 1990er Jahre wurde der „Admiral Benelux“ und am 01.01.1996 ein gemeinsames Flottenkommando in Den Helder (das vormalige belgische Marinehauptquartier wurde schließlich 1999 aufgelöst und übergeführt) eingerichtet. Gegen Ende der 1990er Jahre befürchtete Belgien dann zunehmend, seine maritimen Kapazitäten nicht aufrecht erhalten zu können; ebenso suchten die Niederländer nach Möglichkeiten, ressourceneffizienter zu arbeiten. Zwei Hauptkooperationen führten schließlich zu der heute vorherrschenden Situation: 2007 und 2008 erwarben die Belgier zwei niederländische Fregatten der Karel-Doorman-Klasse. Zudem wurden in einem binationalen Projekt gemeinsam die Minenabwehrfahrzeuge der Tripartite-Klasse beider Marinen von 2006 bis 2010 modernisiert. Verschiedene Kernkompetenzen wurden fortan geteilt:

	Einsatz und Einsatzvorbereitung	Ausbildung und Schulen	Logistik
Minenabwehreinheiten	Niederlande und Belgien	Belgien	Belgien
Fregatten	Niederlande und Belgien	Niederlande	Niederlande

Dies bedeutet eine klare Aufgabenverteilung und Spezialisierung in den beiden Marinen bei gleichzeitigem Abbau von redundanten Strukturen. Belgien spezialisiert sich auf Aufgaben der Minenabwehr, die Niederlande auf die Fregatten. Neben dem gemeinsamen Flottenkommando in Den Helder wurde das „Belgisch-Niederlands Competentiecentrum Support Departement Catering“ und die „Niederlands-Belgische Operationele School“ geschaffen, die von Marineangehörigen beider Nationen betrieben und besucht werden. Anzumerken wäre jedoch, dass in dieser belgisch-niederländischen Kooperation auf Grund der niederländischen Stärke nicht von einem Kräftegleichgewicht der beiden Flotten auszugehen ist. Mit dieser Kooperation sind Belgien und die Niederlande eine der sehr wenigen Beispiele der EU, die Streitkräfte gemeinsam führen.

Diese Kooperation stellt ein herausragendes Beispiel einer zwar kleinen, aber funktionierenden regionalen Zusammenarbeit dar, die sich in den letz-

ten Jahren etabliert und bewährt hat. Auf den Punkt gebracht bedeutet dies eine klare Aufgabenverteilung und Spezialisierung auf Kernfunktionen in den beiden Marinen bei gleichzeitigem Abbau von redundanten Strukturen. Für die zahlenmäßig kleine belgische Marine ist die Kostenersparnis hoch, da sie sich nur noch mit einem bestimmten Anteil an den Kosten des niederländischen Marinehauptquartiers beteiligt. Und die niederländische Marine wird beim Unterhalt ihres Marinehauptquartiers dank der Beiträge Belgiens und Luxemburgs finanziell und personell spürbar entlastet.

Das European Air Transport Command²⁶

Das European Air Transport Command (EATC) ist eine multinationale Kommandobehörde der belgischen, deutschen, französischen, italienischen, luxemburgischen, niederländischen und spanischen Luftstreitkräfte in Eindhoven in den Niederlanden. Dessen Hauptaufgabe ist die operationelle Führung der Lufttransport- und Luftbetankungskräfte der beteiligten Nationen. Das EATC ist zuständig für die Planung und Ausführung von Einsätzen sowie für die Sicherstellung der gemeinsamen Ausbildung und der Standardisierung.

Das Eurokorps²⁷

Das Eurokorps mit Hauptquartier in Straßburg ist seit 1993 ein multinationaler Großverband der Staaten Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und Spanien (Rahmennationen). Griechenland, Italien, Polen und die Türkei sind assoziierte Mitglieder. Die Organisation des Korps erfolgte nach NATO-Strukturen. Die Fähigkeiten des Korps können in den Dienst der Europäischen Union, der NATO, der Vereinten Nationen, der OSZE oder aber der Rahmennationen gestellt werden. Das Eurokorps wurde im Jahr 2002 von der NATO als High Readiness Force zertifiziert. 2006 wurde es Teil der NATO Response Force. Das Eurokorps bereitet sich nunmehr auf eine künftige Rolle als Joint Task Force vor. Das potenzielle Einsatzspektrum des Eurokorps erstreckt sich von Katastrophen- und humanitärer Hilfe über Unterstützung im Bereich Sicherheit, Konflikte niedriger Intensität, Friedenserhaltung, Konflikte mittlerer Intensität sowie Friedenswies-

²⁶ European Air Transport Command: <http://eatc-mil.com/>, abgerufen am 26.02.2015.

²⁷ Homepage Eurokorps: <http://www.eurocorps.org/>, abgerufen am 21.05.2014.

derherstellung und -erzwingung bis hin zu Konflikten hoher Intensität. Das Korps hat an Operationen in Bosnien und Herzegowina, im Kosovo und in Afghanistan teilgenommen.

Das Multinationale Korps Nord-Ost²⁸

Das Multinationale Korps Nord-Ost ist Bestandteil der NATO-Kommandostruktur in Europa (Rapidly Deployable Corps Headquarters). Es wird von den Ländern Dänemark, Deutschland, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien und USA besetzt. Der Korpsstab im polnischen Stettin, der im Frieden keine Truppen führt, ist zur Führung von multinationalen Großverbänden im Rahmen der Bündnisverteidigung der NATO, zur Beteiligung an Friedenserhaltenden Operationen und zur Hilfeleistung bei Naturkatastrophen befähigt.

Das 1. Deutsch-Niederländische Korps²⁹

Deutschland bildet mit den Niederlanden („Framework-Nations“) und zehn weiteren Staaten seit 1995 das **1. Deutsch-Niederländische Korps** mit Hauptquartier im westfälischen Münster. Als Korpskommando hoher Einsatzbereitschaft (High Readiness Headquarters) stellen die Staaten ihre Kräfte der NATO und der EU für Einsätze hoher Intensität, zum Krisenmanagement und zur humanitären Hilfe zur Verfügung.

Die Strategic Airlift Interim Solution (SALIS)³⁰

Im Rahmen der Strategic Airlift Interim Solution (SALIS) haben Deutschland, Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Luxemburg, Norwegen, Polen, Schweden, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn im Jahr 2006 unter dem Dach von der NATO

²⁸ Homepage Heer der Bundeswehr: Das Multinationale Korps Nordost: [http://www.deutschesheer.de/portal/a/heer/lut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP3I5EyrpHK9jNTUIr2UzNS84pLiEr3cvOy8fP2CbEdFANxxXYA!/,](http://www.deutschesheer.de/portal/a/heer/lut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP3I5EyrpHK9jNTUIr2UzNS84pLiEr3cvOy8fP2CbEdFANxxXYA!/) abgerufen am 22.05.2014.

²⁹ Homepage des 1. Deutsch-Niederländischen Korps: <http://www.1gnc.org/about-us/mission-1gnc/>, abgerufen am 22.05.2014.

³⁰ NATO: Strategic Airlift Interim Solution (SALIS): http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50106.htm, abgerufen am 26.05.2014.

Support Agency (NSPA) mehrere Transportflugzeuge Antonov An-124-100 gechartert, um ungewöhnlich große Fracht (bis zu 120 Tonnen) transportieren zu können. Dies ist aber nur eine Zwischenlösung bis zur Auslieferung des Airbus A400M. Die Strategic Air Lift Coordination Cell (SALCC)³¹ als permanentes multinationales militärisches Führungselement wurde 2006 auf der Royal Netherlands Air Force Base Eindhoven gegründet und koordiniert die Flugzeuge von SALIS auf Basis von gekauften Flugstunden. Die Leistungen können auch im Rahmen der NATO und der EU abgerufen werden.

Strategic Airlift Capability

Bulgarien, Estland, Finnland, Litauen, Niederlande, Norwegen, Polen, Rumänien, Schweden, Slowenien, Ungarn und USA kauften drei Boeing C-17 für das Programm „Strategic Airlift Capability (SAC)“³² und unterstellten sie dem Heavy Airlift Wing (HAW) auf dem ungarischen Pápa-Militärflugplatz zur gemeinsamen Nutzung. Die Flugzeuge können auch für die NATO, UNO oder EU herangezogen werden. Die HAW wird durch Personal aus allen teilnehmenden Nationen betrieben. Unterstützung wurde bisher u.a. für die Einsätze in Afghanistan, Kosovo, Libyen, Haiti und Pakistan geflogen.

Das Katastrophenschutzbataillon Ungarn – Slowakei – Rumänien – Ukraine

Nach einer Umweltkatastrophe im Raum der Theiß, die durch Vorkommnisse in einem Goldbergwerk in Rumänien ausgelöst worden war, wurde von Rumänien, Slowakei, Ukraine und Ungarn ein Übereinkommen zur Bereitstellung eines Katastrophenschutzbataillons (Pioniere) entlang der Theiß geschlossen. Jedes Land sollte 200 Soldaten beistellen. Teile des Bataillons waren bereits im Katastropheneinsatz.

³¹ Strategic Air Lift Coordination Cell: Homepage: <https://www.mcce-mil.com/salcc/Pages/default.aspx>, abgerufen am 27.05.2014.

³² NATO: Strategic Airlift Capability (SAC): http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50107.htm, abgerufen am 26.05.2014.

3. Stärken des Österreichischen Bundesheeres

Javier Solana drückte in seiner Zukunftsvision „What ambitions for European defence in 2020?“ aus, dass Staaten ihre Stärken in die gemeinsame Sache „Sicherheit“ einbringen sollten.³³ Diese Frage stellt sich auch im Rahmen der Diskussion über erforderliche militärische Kooperationen. Welche Stärken könnte also Österreich in Kooperationen einbringen?

- Das ÖBH kann im Bereich Ausbildung in den verschiedensten Bereichen punkten. Dazu zählen hochqualifiziertes Lehrpersonal wie auch Ausbildungsinfrastruktur.
- Österreichische Soldaten genießen einen sehr guten Ruf in Einsätzen vor und nach bewaffneten Konflikten. Hier konnten auch schon umfangreiche Erfahrungen gesammelt werden. Dabei hat die zivil-militärische Zusammenarbeit einen hohen Stellenwert.
- Eine weitere viel kolportierte Stärke des ÖBH liegt im Bereich Gebirgskampf und Alpinausbildung.
- Daneben liegt eine gefragte Stärke im Bereich der ABC-Abwehr.
- Grundsätzlich verfügt das ÖBH über herausstechendes Know-how in speziellen Bereichen der Logistik.
- Zusätzlich hat sich das ÖBH im Bereich Manual Neutralisation Technics (C-IED MNT) ein starkes Know-how erarbeitet und führt als Lead Nation unter dem Dach der EDA dieses Thema an.

Vor allem diese Stärken könnten seitens Österreichs gewinnbringend in Kooperationen eingebracht werden.

³³ Vgl. Aussage von Solana, Javier: Preface. In: What ambitions for European defence in 2020? Second edition, 02.10.2009. Institute for Security Studies. S. 8.

4. Bedarf des ÖBH an (regionaler) militärischer Kooperation

4.1. Allgemeines

Der Bedarf des ÖBH an (regionaler) militärischer Kooperation leitet sich von den gesetzlichen Aufgabenstellungen des Bundesheeres und den zur Verfügung stehenden Mitteln ab. Dabei sind Aufgaben im Inland (Heimatschutz) wie auch Aufgaben im Ausland gleichberechtigt zu berücksichtigen. Schwergewicht der gegenständlichen Darstellung ist der Auslandseinsatz im Rahmen eines Krisenmanagements. Eine ausschließliche Reduzierung auf den Auslandseinsatz ist aber nicht zweckmäßig, da das ÖBH nur über einen „Single Set of Forces“ verfügt. Ein Anstoß für eine Kooperation kann aber auch von außen kommen, wenn ein Bedarfsträger an das ÖBH herantritt. Dessen Bedarf muss aber in das eigene Profil passen.

Gemäß § 2 (1) Wehrgesetz obliegt dem Bundesheer die militärische Landesverteidigung, über den Bereich der militärischen Landesverteidigung hinaus der Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen und ihrer Handlungsfähigkeit und der demokratischen Freiheiten der Einwohner sowie die Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit im Inneren, die Hilfeleistung bei Elementarereignissen und Unglücksfällen außergewöhnlichen Umfangs und die Hilfeleistung im Ausland bei Maßnahmen der Friedenssicherung, der humanitären Hilfe und der Katastrophenhilfe sowie der Such- und Rettungsdienste (Auslandseinsatz).

Die militärische Landesverteidigung hat die Erfüllung der Aufgaben der umfassenden Landesverteidigung nach Art. 9a Abs. 1 B-VG mit militärischen Mitteln sicherzustellen. Im Rahmen der militärischen Landesverteidigung sind durchzuführen

- die allgemeine Einsatzvorbereitung,
- die unmittelbare Vorbereitung eines Einsatzes und
- alle militärisch notwendigen Maßnahmen zur Erfüllung des Einsatzzweckes in einem Einsatz nach Abs. 1 lit. a Wehrgesetz sowie die Abschlussmaßnahmen nach Beendigung eines solchen Einsatzes.

Die im Wehrgesetz angeführte allgemeine Einsatzvorbereitung dient der Sicherstellung der ständigen Einsatzbereitschaft des Bundesheeres. Sie um-

fasst die Schaffung aller, insbesondere personellen und materiellen Voraussetzungen, die für eine unverzügliche und wirksame Durchführung eines Einsatzes erforderlich sind. Dazu gehört auch die gesamte militärische Ausbildung. Per definitionem zählt beispielsweise auch die Luftraumüberwachung zur allgemeinen Einsatzvorbereitung.

Eine militärische Kooperation mit anderen Streitkräften ist daher nicht ausschließlich darauf reduziert, dass man mit anderen Streitkräften gemeinsam in den Einsatz geht, sondern kann auch für die allgemeine Einsatzvorbereitung und auch -nachbereitung genutzt werden. So kann man beispielsweise in der Ausbildung von Piloten kooperieren, ohne später gemeinsam in einer Luftoperation teilzunehmen.

Die im Kapitel 1 dargestellten möglichen Motive, warum eine Kooperation eingegangen werden soll, sind zudem ausschlaggebend für die Wahl der Art der Kooperation. Der Bedarf beispielsweise zum Zwecke der Vertrauensbildung ist anders abzuleiten als zum Zwecke der Effektivitäts- und Effizienzsteigerung in Einsätzen.

Im Folgenden soll der Bedarf an Kooperationen aus der Sicht der allgemeinen Einsatzvorbereitung, des gemeinsamen Einsatzes und der Einsatznachbereitung erfasst werden.

4.3. Der gemeinsame Einsatz

In der Streitkräfteplanung werden die erforderlichen Fähigkeiten für Einsätze anhand von Szenarien abgeleitet. Daraus ergeben sich Fähigkeiten nach dem Muster Must-Should-Could, was einer Priorisierung gleichkommt.

Die nachstehenden Szenarien dienen als generische Beispiele zur Ableitung von benötigten Fähigkeiten zu einer Aufgabenerfüllung. Innerhalb der Szenarien wird die Gesamtsumme an Fähigkeiten zur erfolgreichen Bewältigung beschrieben („SOLL“). Die politische Ambition bzw. die budgetäre Restriktion ergibt ein Delta zwischen „SOLL“ und maximaler eigenständiger Bereitstellung von notwendigen Fähigkeiten („IST“). Der Spalt zwischen IST und SOLL ergibt in der Betrachtung den Kooperationsbedarf. Die Summe dieser verschiedenen Bedürfnisse an Kooperation bildet das Kooperationsportfolio für Einsätze.

Im Rahmen dieser Überlegungen könnte eine Einteilung in Kooperationsfelder zweckmäßig sein:

Systemische Komponenten	Kompetenzbezogene Komponenten
Organisation	Ausbildung/ Übungen
Personal	Konzepte/Verfahren/Vorschriften
Gerät/Ausrüstung/Material	Führung
Infrastruktur (Unterstützung)	
Recht (Rahmenbedingungen)	
Änderungsbedarf)	
Finanzen	
(Einsparungspotential/Allgemeine Kosten/Rechenmodell)	

Interoperabilität

Folgende Motive könnten im Rahmen von gemeinsamen Einsätzen zu Kooperationen führen:

- Aufgaben zu erfüllen, die man mit den eigenen Fähigkeiten alleine nicht oder nicht ausreichend bewältigen kann (Erhalt- bzw. Zugewinn, Effektivitätssteigerung);
- Kosten zu reduzieren oder auch Zeit zu sparen (Effizienzsteigerung);
- Interoperabilität zu erreichen;
- Vertrauen zu stärken;
- Risiken zu teilen;
- einen Know-how-Transfer bzw. eine -Teilung zu erzielen sowie
- sich auf eigene Kernkompetenzen konzentrieren zu können.

Szenarien im Inland:

Sicherheitspolizeiliche Assistenz bei Migration

Hier erfolgt ein Antrag auf Assistenzleistung durch das Bundesministerium für Inneres (BM.I), um bei der Bewältigung von Massenmigration zu unterstützen. Der Einsatz des ÖBH bezieht sich auf subsidiäre Aufgaben im Bereich der Assistenz zum Bedarfsträger.

Luftraumüberwachung

Die Aufgabe des ÖBH ist es, im Normbetrieb eine permanente Überwachung des österreichischen Luftraumes sicherzustellen und bei Bedarf aktive Einsätze im Rahmen der luftpolizeilichen Aufgaben zu erfüllen.

Schutz kritischer Infrastruktur und eigenständige Schutzoperation

Dieses Szenario unterteilt sich in zwei unterschiedliche Zustände. Im Bereich des Schutzes der kritischen Infrastruktur beteiligt sich das ÖBH im Rahmen der Assistenz nach Vorgaben der Sicherheitsbehörde. Die Aufgaben des ÖBH sind hier subsidiär. Auf der anderen Seite steht Landesverteidigung gegen einen nicht-konventionellen Gegner.

Sicherheitspolizeiliche Assistenz zum Schutz eines Einzelereignisses

Als Einzelereignis wird hier der Besuch eines hohen Staatsgastes oder eine Veranstaltung mit hoher internationaler Präsenz bezeichnet, bei der ein erhöhtes Gefährdungspotential für Österreich zu erwarten ist. Die Leistung des ÖBH erfolgt hier im Rahmen der Assistenz für die Sicherheitsbehörde vornehmlich mittels der Durchführung einer Luftraumsicherungsoperation.

Hilfeleistung bei Katastrophen im Inland

Hier erfolgt ein Antrag auf Assistenzleistung durch einen Bedarfsträger, um bei einer Katastrophe im Inland zu unterstützen. Der Umfang der Katastrophe ist hierbei so groß, dass die nationalen Einsatzkräfte nicht mehr in der Lage sind, die Aufgabe zu bewältigen. Das Aufgabenspektrum reicht hier von der pioniertechnischen Unterstützung über Lufttransportaufgaben bis hin zur Verhinderung von Plünderungen.

Operationen im Cyberraum

Hier stellt das ÖBH im Rahmen der Assistenzleistung die Unterstützung des gesamtstaatlichen Schutzes im Cyberraum zur Verfügung. Darüber hinaus muss es in der Lage sein, einen militärischen Angriff im Cyberraum abzuwehren und Schäden an kritischer Infrastruktur im Cyberraum zu minimieren.

Szenarien im Ausland:

Evakuierungsoperationen

In diesem Szenario werden Österreicher und EU-Bürger aus einem Drittland evakuiert. Die Bedrohung reicht hier von einem Einsatz mit Zustimmung und Unterstützung des betreffenden Landes bis hin zu einem Einsatz in einem nicht-kooperativen Umfeld, da das betreffende Land nicht mehr in der Lage ist, ein sicheres Umfeld bereitzustellen.

Hilfeleistung im Rahmen humanitärer Operationen

Das ÖBH wird hier im Rahmen eines internationalen Mandats zur Herstellung eines sicheren Umfeldes für humanitäre Operationen eingesetzt. Das Aufgabenspektrum reicht von logistischer Unterstützung von humanitären Organisationen bis hin zum Kampfeinsatz gegen irreguläre Kräfte mit dem Zweck, ein sicheres Umfeld für diese Organisationen zu schaffen.

Konfliktprävention

Im Rahmen der Konfliktprävention werden Elemente des ÖBH nach Einladung einer internationalen Organisation oder eines Staates in beratender Funktion tätig. Das Szenario beinhaltet eigentlich alle Phasen eines Konfliktes inklusive der Konfliktnachbereitung (Beispiel Beobachtereinsatz).

Stabilisierung und Wiederaufbau

Im Rahmen der Stabilisierung und des Wiederaufbaus wird das ÖBH auf Einladung einer Nation oder unter Mandat einer internationalen Organisation eingesetzt, um zur Sicherheit und Ordnung im Einsatzraum beizutragen und den Wiederaufbau zu unterstützen. Die Bedrohung ist gering bis mittel. Innerhalb des grundsätzlich positiven Umfelds des Gastlandes kann es immer wieder zu Konflikten bis hin zu bewaffneten Auseinandersetzungen kommen, die durch militärische Kräfte verhindert werden müssen.

Trennung von Konfliktparteien

Das EU Szenario befasst sich mit dem klassischen Trennen von Konfliktparteien auf der Basis eines Mandats einer internationalen Organisation

und beinhaltet in der Regel einen Kampfeinsatz zur Erfüllung dieser Aufgabe.

Verteidigung der EU-Außengrenze

In diesem Szenario wird die EU konventionell angegriffen. Hinsichtlich der Beistandsklausel gem. Art. 42 Abs. 7 EUV ist ein militärischer Beistand – auf Grund der ‚irischen Klausel‘ – jedoch nicht verpflichtend und wäre neutralitätsrechtlich unzulässig, sofern es sich nicht um einen gem. Kapitel VII der UN-Charta mandatierten Einsatz handelt. Wenn es sich um einen solcherart mandatierten Einsatz handelt, könnte jedoch die Beistandsklausel relevant werden und Ö sich mit militärischen Kräften an der Verteidigung der EU-Außengrenze im Rahmen eines EU-Kampfverbandes beteiligen.

Peace Keeping nach Chapter VI UN

In diesem Szenario erfüllt das ÖBH eine klassische friedenserhaltende Aufgabe unter UN-Mandat im Verständnis des Chapter VI bzw. VI ½. (Die UNO-Satzung sieht im Kapitel VI vor, dass Parteien einer Streitigkeit sich zunächst um eine Beilegung durch Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, usw. bemühen. In der Praxis hat sich in der Vergangenheit eine Steigerung des Kapitels VI entwickelt. „Blauhelmsoldaten“ können als Mittel der passiven Friedenssicherung in Krisensituationen dienen [informelles Kapitel VI ½]) Es ist nicht mit einem offensiven Kampfeinsatz gegen Parteien im Konflikt zu rechnen, der Schutz der eigenen Truppe muss sichergestellt werden.

Hilfeleistung bei Katastrophen im Ausland

Hier erfolgt eine technische Hilfeleistung in einem durch eine Katastrophe beeinträchtigten Land nach Einladung durch das Gastland. In diesem Szenario ist davon auszugehen, dass Sicherheit und Ordnung durch das Gastland bereitgestellt werden können.

Der Bedarf an Kooperationen für Auslandseinsätze in den anspruchsvollen Szenarien liegt v.a. in den Fähigkeitsbereichen der Luftstreitkräfte (u.a. strategischer Lufttransport, Erringung der Luftüberlegenheit, Close Air

Support), Spezialeinsatzkräfte und maritimer Kräfte sowie im Bereich Force Multiplier und Force Protection. Beispielsweise benötigt man bei Evakuierungsoperationen in einem feindlichen Umfeld u.a. einerseits Luftüberlegenheit, Luftunterstützung und in Küstennähe maritime Kräfte. Solche Fähigkeiten kann das ÖBH jedoch nur sehr begrenzt beisteuern.

Im Rahmen anspruchsvolleren Szenarien im Auslandseinsatz wird das ÖBH daher gemäß seiner eigenen Ambition überwiegend eine „Juniorrolle“ einnehmen. Nach Analyse der fehlenden Fähigkeiten ist auch festzustellen, dass sehr oft ein potenter Kooperationspartner erforderlich ist, um die Aufgaben in den jeweiligen Szenarien bewältigen zu können. Da nicht auszuschließen ist, dass ein Kooperationspartner für bestimmte Lagen nicht verfügbar ist, muss eine Zweitlösung geplant werden.

Nach Beurteilung bestehender Kooperationen in Europa bietet sich Deutschland als potenter Kooperationspartner für Einsätze an. Mit Deutschland besteht seit langem eine erfolgreiche bilaterale Kooperation. Darüber hinaus sind Deutschland und Österreich im ebenfalls erfolgreichen Kooperationsmodell D-A-CH mit einem neutralen Staat verbunden. Daher scheint es sinnvoll, D-A-CH auszubauen und zu stärken. Damit wären auch Türen zu Kooperationen, die v.a. Deutschland unterhält, für Österreich zugänglich und nutzbar (v.a. Weimarer Dreieck, bilaterale Kooperation Deutschland – Niederlande, deutsch-französischer Verteidigungs- und Sicherheitsrat). Aufgrund dieses bestehenden Beziehungsgeflechts scheint Frankreich als zweiter potenter Partner prädestiniert.

Kooperation bei Einsätzen hat bei Kampfverbänden auch eine Grenze bei der Mischung von Organisationselementen. Eine Zusammenstellung von Elementen unter einer Einheitsgröße scheint nur in Ausnahmefällen möglich.

Trotz der Notwendigkeit einer gediegenen Vorbereitung zur Bewältigung der angepeilten Szenarien muss es möglich sein, in einem nicht vorhersehbaren Anlassfall eine Ad-hoc-Kooperation einzugehen. Derartige Kooperationen im Bereich von Einsätzen haben auch Vorwirkungen im Bereich der Ausbildung, der Logistik und der Führung und Führungsunterstützung. Im Zusammenhang mit dem Motiv einer Kosteneinsparung ist darauf hinzuweisen, dass Kostenreduzierungen nicht zwingend damit verbunden sind.

4.3. Allgemeine Einsatzvorbereitung

Die allgemeine Einsatzvorbereitung dient der Sicherstellung der ständigen Einsatzbereitschaft des Bundesheeres. Sie umfasst die Schaffung aller insbesondere personellen und materiellen Voraussetzungen, die für eine unverzügliche und wirksame Durchführung eines Einsatzes erforderlich sind.

Felder für Kooperationen im Bereich der allgemeinen Einsatzvorbereitung könnten sein:

- Abstimmungsplattform, um eigene Interessen auf höherer Ebene durchzusetzen,
- sicherheitspolitische und militärische Forschung,
- Erstellung eines Lagebildes für den Interessensbereich im Zusammenhang mit einer Früherkennungsarchitektur,
- Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen in potenziellen Einsatzräumen,
- in Teilbereichen der Logistik und
- Ausbildung.

Motive für den Aufbau militärischer Kooperationen im Bereich der allgemeinen Einsatzvorbereitung könnten u.a. sein:

- Aufgaben zu erfüllen, die man mit den eigenen Fähigkeiten alleine nicht oder nicht ausreichend bewältigen kann (Erhalt- bzw. Zugewinn, Effektivitätssteigerung),
- Kosten zu reduzieren oder auch Zeit zu sparen (Effizienzsteigerung),
- Interoperabilität zu erreichen,
- gemeinsame bzw. eigene Interessen auf anderer bzw. höherer Ebene durchzusetzen,
- um gute Rahmenbedingungen für eigenes Handeln im ausländischen Interessensgebiet sicherzustellen,
- Vertrauen zu stärken sowie
- einen Know-how-Transfer bzw. eine -Teilung zu erzielen.

Abstimmungsplattform, um eigene Interessen auf höherer Ebene durchzusetzen:

Durch Kooperationen im Bereich einer Abstimmungsplattform, um eigene Interessen auf höherer Ebene durchzusetzen, könnten eine Effektivitätssteigerung und ein Vertrauenszuwachs erzielt werden. Als Kooperationspartner kommen Streitkräfte mit gleichen oder ähnlichen Interessenslagen in Betracht. Als Kooperationsform könnte ein planmäßiger Informationsaustausch von Führungskräften gestaltet werden.

Sicherheitspolitische und militärische Forschung:

Durch Kooperationen im Bereich der militärisch relevanten Forschung könnten ein beträchtlicher Know-how-Transfer bzw. eine -Teilung, ein Vertrauenszuwachs und eine Effektivitätssteigerung erzielt werden. Insbesondere sollte eine militärstrategische Zukunftsanalyse für einen Zeitraum von etwa 30 Jahren erstellt und permanent aktualisiert werden. Als Kooperationspartner kommen Streitkräfte mit gleichen oder ähnlichen Interessenslagen in Betracht. Als Kooperationsform könnte ein planmäßiger Informationsaustausch betroffener Einrichtungen gestaltet werden.

Erstellung eines Lagebildes im Zusammenhang mit einer Früherkennungsarchitektur:

Durch Kooperationen im Bereich der Erstellung eines Lagebildes für den Interessensbereich im Zusammenhang mit einer Früherkennungsarchitektur könnte ein beträchtlicher Know-how-Transfer bzw. eine -Teilung erzielt, Kosten reduziert oder auch Zeit gespart, eine Effektivitätssteigerung erreicht und Vertrauen aufgebaut werden. Als Kooperationspartner kommen Streitkräfte mit gleichen oder ähnlichen Interessenslagen im eigenen Interessensbereich in Betracht. Dabei sind vorhandene Einrichtungen der Europäischen Union zu berücksichtigen. Als Kooperationsform könnte ein planmäßiger Informationsaustausch betroffener Einrichtungen gestaltet werden.

Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen in potenziellen Einsatzräumen:

Durch Kooperationen im Bereich der Schaffung von guten Rahmenbedingungen in potenziellen Einsatzräumen könnte ein beträchtlicher Know-how-Transfer erzielt, Zeit gespart, eine Effektivitätssteigerung erreicht und Vertrauen aufgebaut werden. Als Kooperationspartner kommen Streitkräfte im eigenen Interessensbereich in Betracht. Als Kooperationsformen könnten ein planmäßiger Informationsaustausch betroffener Einrichtungen, gemeinsame Führungsausbildungen und Übungen gestaltet werden.

Teilbereiche der Logistik:

Logistische Zusammenarbeit gibt es schon lange beim ÖBH. Aufgrund der zunehmenden Verkleinerung der Streitkräfte und damit deren Waffengattungen sollte vermehrt beurteilt werden, wie logistische Aufgabenstellungen gemeinsam mit anderen Streitkräften gestaltet werden könnte. Als Kooperationspartner kommen Streitkräfte mit weitgehend gleichen Gerätschaften in Frage. Als Kooperationsformen könnten ein planmäßiger Informationsaustausch betroffener Einrichtungen und gemeinsame Logistikeinrichtungen gestaltet werden.

Ausbildung:

Ausbildung stand schon bisher im Fokus österreichischer militärischer Kooperation. Aufgrund der zunehmenden Verkleinerung der Streitkräfte und damit deren Waffengattungen sollte vermehrt beurteilt werden, wie Ausbildung gemeinsam mit anderen Streitkräften gestaltet werden könnte. Als Kooperationspartner kommen Streitkräfte mit weitgehend gleichen Gerätschaften und ähnlichen Verfahren in Frage. Als Kooperationsformen könnten ein planmäßiger Informationsaustausch betroffener Einrichtungen und gemeinsame Ausbildungsgänge gestaltet werden.

4.4. Einsatznachbereitung

Die Einsatznachbereitung ist für die Entwicklung der Streitkräfte unverzichtbar. Bei diesen Kooperationsansätzen kommt es nicht nur darauf an, eigene Einsätze nachzubereiten, sondern auch von Einsatznachbereitungen

anderer Streitkräfte zu profitieren. Als Kooperationspartner kommen Streitkräfte mit ähnlichen Interessenslagen in Frage. Als Kooperationsformen könnten ein planmäßiger Informationsaustausch betroffener Einrichtungen, ein gemeinsamer Lessons-Learned-Prozess und eine gemeinsame Betreuung traumatisierter Rückkehrer gestaltet werden.

5. Empfehlungen zu Zielen, Möglichkeiten und Grenzen sowie Formen von (regionalen) militärischen Kooperationen

Militärische Kooperation hat eine lange Tradition in der Geschichte Europas und auch Österreichs. Die im Kapitel 2 angeführten Beispiele belegen, dass es eine große Menge regionaler militärischer Kooperationen in sehr vielen Feldern in allen Größenordnungen, multilateral wie bilateral gibt. Der tatsächliche Nutzen ist aber sehr unterschiedlich ausgeprägt.

Diese Aussage lässt den Schluss zu, dass die oberste Maxime bei der Planung von militärischen Kooperationen ein „klares Ziel“ sein muss. Wer nicht weiß, was er genau will, muss scheitern. Da das Primat der Politik gilt, muss dieses auch verständlich mit der politischen Führung kommuniziert werden, um schließlich die Freigabe dafür mit allen damit im Zusammenhang stehenden Konsequenzen zu erhalten. Grundsätzlich darf dabei die übergeordnete Ebene der Europäischen Union nicht aus den Augen verloren werden. Dort müsste ein effektiverer strategischer Plan für allgemeine Einsatzvorbereitungen, Einsätze und Einsatznachbereitungen entwickelt werden, in dem sich Kooperationen bei Fähigkeiten einpassen.

Darüber hinaus sind noch weitere Voraussetzungen im Sinne von Möglichkeiten und Grenzen für eine erfolgreiche militärische Kooperation des Österreichischen Bundesheeres anzuführen:

- rechtliche Machbarkeit,
- klare und eindeutige Vereinbarung mit Erfolgskontrolle (Verbindlichkeit),
- allseitiger Nutzen,
- Vertrauen und Solidarität,
- gemeinsames Verständnis sicherheitspolitischer Ziele, Risiken und Bedrohungen,
- gleiche oder ähnliche politische und Militärkultur sowie,

- grundlegende Zusammenarbeitsfähigkeit.

Bei den im Kapitel 2 untersuchten Kooperationen in Europa konnte festgestellt werden, dass erfolgreiche Kooperationen auf historisch bestehende Kooperationsmodelle aufgebaut haben (z.B. NORDEFECO). Dies scheint daher ein möglicher Erfolgsfaktor für die eigene Beurteilung zu sein.

Mögliche militärische Kooperationen sollten nicht nur auf Kooperationen in einem gemeinsamen Einsatz reduziert, sondern auch bei der allgemeinen Einsatzvorbereitung und -nachbereitung angewendet werden.

Die erforderlichen Fähigkeiten des ÖBH für die Aufgabenerfüllung im Inland (Heimatschutz) leiten sich zuallererst aus den beurteilten Risiken bzw. Bedrohungen ab. Hingegen beeinflusst neben den beurteilten Risiken bzw. Bedrohungen die nationale Ambition die Bereitstellung von Fähigkeiten für das Ausland. Weil aufgrund der verschiedenen Rahmenbedingungen diese Ambition nicht sehr weitreichend sein kann, wird das ÖBH dort überwiegend die Rolle eines „Juniorpartners“ im Verbund mit anderen Streitkräften einnehmen.

Der Bedarf an Kooperationen für Auslandseinsätze wird anhand von Szenarien abgeleitet. Er liegt nach Beurteilung der Symposiumsteilnehmer v.a. in den Fähigkeitsbereichen der Luftstreitkräfte, Spezialeinsatzkräfte und maritimer Kräfte sowie im Bereich Force Multiplier und Force Protection. Im Rahmen dieser Szenarien im Auslandseinsatz wird das ÖBH gemäß Ambition überwiegend eine „Juniorrolle“ einnehmen.

Nach Analyse der fehlenden Fähigkeiten ist auch festzustellen, dass sehr oft ein potenter Kooperationspartner erforderlich ist, um die Aufgaben in den jeweiligen Szenarien (z.B. Evakuierungsoperation) bewältigen zu können. Da nicht auszuschließen ist, dass ein Kooperationspartner für bestimmte Lagen nicht verfügbar ist, muss eine Zweitlösung geplant werden.

Deutschland bietet sich als potenter Kooperationspartner an. Mit Deutschland besteht seit langem eine erfolgreiche bilaterale Kooperation. Darüber hinaus sind Deutschland und Österreich im ebenfalls erfolgreichen Kooperationsmodell D-A-CH mit einem neutralen Staat verbunden. Daher

scheint es sinnvoll, D-A-CH auszubauen und zu stärken. Damit wären auch Türen zu Kooperationen, die v.a. Deutschland unterhält für Österreich zugänglich und nutzbar (v.a. Weimarer Dreieck, bilaterale Kooperation Deutschland – Niederlande, deutsch-französischer Verteidigungs- und Sicherheitsrat). Aufgrund dieses bestehenden Beziehungsgeflechts scheint Frankreich als zweiter potenter Partner prädestiniert.

Trotz der Notwendigkeit einer gediegenen Vorbereitung von Kooperationen zur Bewältigung der angepeilten Szenarien muss es möglich sein, in einem nicht vorhersehbaren Anlassfall eine Ad-hoc-Kooperation einzugehen.

Im Bereich der allgemeinen Einsatzvorbereitung sollten auch unter Berücksichtigung von Beispielen wie in Kapitel 2 ausgeführt in folgenden Feldern Kooperationen beurteilt werden:

- Abstimmungsplattform, um eigene Interessen auf höherer Ebene durchzusetzen,
- sicherheitspolitische und militärische Forschung (militärstrategische Zukunftsanalyse für einen Zeitraum von etwa 30 Jahren),
- Erstellung eines Lagebildes im Zusammenhang mit einer Früherkennungsarchitektur,
- Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen in potenziellen Einsatzräumen,
- in Teilbereichen der Logistik und
- Ausbildung.

Die Einsatznachbereitung ist für die Entwicklung der Streitkräfte unverzichtbar. Bei diesen Kooperationsansätzen kommt es nicht nur darauf an, eigene Einsätze nachzubereiten sondern auch von Einsatznachbereitungen anderer Streitkräfte zu profitieren.

Abschließend ist anzumerken, dass Kooperation nicht automatisch Einsparung bedeutet. Einsparungen ergeben sich vielfach erst langfristig.

Interkulturelle Aspekte von Kooperationen

Harald Haas

1. Grundsätzliche Überlegungen¹

Die neutrale Republik Österreich und ihre Streitkräfte sehen sich nicht zuletzt aufgrund komplexer Sicherheitsprobleme und sinkender nationaler Ressourcen insgesamt der Herausforderung gegenübergestellt, regional und international auf verschiedensten Ebenen und Bereichen zu kooperieren. Eine der grundlegenden Grenzen, auf die in diesem Zusammenhang gestoßen werden könnte, ist die der Kultur der potentiellen Kooperationspartner. Daher erscheint es nützlich, einmal genauer hinzuschauen, wo denn mögliche kulturelle Konfliktlinien bzw. Gegensätze sich auftun und Kooperation behindern könnten. Aber vielmehr noch: wie ist es möglich, über kulturelle Grenzen hinweg nachhaltige und fruchtbringende Zusammenarbeit aufzubauen und zu erhalten?

Nationale Streitkräfte, die Verkörperung des Nationalstaates, Symbole nationaler Souveränität und letztlich Mittel zur Abwehr von feindlichem „Fremden“² müssen sich seit geraumer Zeit der Frage des Umgangs mit anderen Kulturen im Inneren ebenso wie nach außen stellen. Streitkräfte wie die der USA, Frankreichs oder Deutschlands betreiben seit längerer Zeit Forschung dahingehend, wie denn der Kontakt und das Leben mit fremden Kulturen machbar sind und welche Problemkreise dabei auftreten können. Auch das österreichische Bundesheer (ÖBH) wird sich immer mehr dieser Aufgabe gestellt sehen, wobei vor allem zwei Bereiche von großer Bedeutung sein dürften:

¹ Der Text des Kapitels 1 „Grundsätzliche Überlegungen“ wurde von Harald Haas konzipiert und ist ein Exzerpt des derzeit (Herbst 2014) zur Publikation anstehenden Forschungsberichts „Interkulturelle Herausforderungen im Österreichischen Bundesheer: Risiken, Chancen und nachhaltiges Management“ (Hrsg.: Jutta Menschik-Bendele, Harald Haas, Franz Kernic, Andrea Plaschke). Die Vorbereitung und Konzeption der Arbeitsgruppentätigkeit erfolgte durch Harald Haas & Franz Kernic. In der Arbeitsgruppe wirkten überdies Sigrid Etschmaier, Alexander Lapin, Peter Hofer, Klaus Chum, Gerald Brettner-Messler & Alexander Simon.

² Vgl.: Klein (1997) S. 2.

- a) die zunehmende Anzahl jener Soldaten im ÖBH, die einen nicht-österreichischen bzw. nicht europäisch-christlichen kulturellen Background haben, und die vermehrt in zwei Bereichen auftreten werden:
 - a. als Kadersoldaten sowie
 - b. als Rekruten
- b) die interkulturellen Herausforderungen im Rahmen von Auslandseinsätzen des ÖBH, die sich wiederum in zwei Bereiche teilen:
 - a. die Zusammenarbeit in multinationalen Truppenkörpern und
 - b. der Umgang mit jeweils lokalen Bevölkerungen im Einsatzgebiet.

1.1. Interkulturelle Herausforderungen innerhalb von Streitkräften

Hofstede, der sich eingehend mit interkulturellen Aspekten in Organisationen beschäftigt, beschreibt Kultur als eine Art von mentaler Software, die in frühester Kindheit „programmiert“ wurde:

„It is the collective programming of the mind which distinguishes the members of one group or category of people from another.“³

Er unterscheidet aber deutlich Kultur mit ihren jeweiligen Symbolen, Helden, Ritualen, Normen und Werten als etwas Erlerntes von individueller Persönlichkeit und der menschlichen Natur. Nachdem die meisten Menschen gleichzeitig verschiedenen Gruppen bzw. Kategorien von Menschen angehören, verfügen sie über mehrere Schichten der mentalen Programmierung (Nationalität, Ethnie, Religion, Gender, Generation, Sozialschicht, Arbeitsverhältnisse etc.), wobei das Konzept der Zugehörigkeit zu einer Nation ein ziemlich junges ist (in ehemaligen Kolonien erst seit einigen Jahrzehnten besteht) und sich bei den Bediensteten weltweit agierender Konzerne verwaschen zeigen kann. Innerhalb von Nationalstaaten existieren jedenfalls meist religiöse, ethnische und auch regionale Unterschiede, die einerseits durch Assimilierung verwischt werden können, andererseits aber Grundlage für Abgrenzung, Diskriminierung und Ungleichheiten sein können. Ungleichheiten gibt es in jeder Gesellschaft und in jedem Staat, die Frage ist, wie damit umgegangen wird.

³ In: Hofstede (1994) S. 5.

In streng hierarchischen Systemen wie dem Militär gibt es notgedrungen starke Ungleichheiten zwischen Kommandanten und Untergebenen, hier treffen oft jene, die außerhalb des Militärs schon in der Gesellschaft oft negative Erfahrungen mit Ungleichheit gemacht haben, auf deren Potenzierung. Gerade in diesem Fall steht und fällt die Identifikation des Untergebenen mit dem System damit, wie kompetent Vorgesetzte auch mit Ungleichheiten umgehen.⁴ Sollen multikulturelle Begegnungen erfolgreich ausgehen, müssen jedenfalls alle Beteiligten davon ausgehen, dass nicht nur eine Seite die richtigen Werte, Einstellungen, Erwartungen und Vorstellungen hat, sondern dass alle an ihre jeweiligen Werte, Einstellungen, Erwartungen und Vorstellungen glauben.⁵ Untersuchungen, die grundlegende psychologische Konzepte wie etwa Kompetenz- und Kontrollüberzeugungen junger Menschen mit islamischem Migrationshintergrund betreffen, ergeben, dass sich diese in diesen Aspekten kaum von ihren Mitbürgerinnen und -bürgern mit christlichem Hintergrund unterscheiden.⁶

In den USA, deren Militär eine lange Tradition der Rekrutierung seiner Soldaten aus verschiedenen ethnischen/rassischen Gruppen aufweist, führten teils gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen farbigen Soldaten und ihren (weißen) Vorgesetzten schon in den 60er-Jahren dazu, sich intensiv mit interkulturellen Aspekten innerhalb der Streitkräfte auseinanderzusetzen. Breit angelegte Studien Mitte der 90er-Jahre ergaben, dass es innerhalb der US-Streitkräfte zwar Spannungen zwischen Soldaten verschiedener Rassen gab, dass sich das allgemeine Verhältnis dieser Soldaten zueinander in den Jahren vor den Studien aber mehr verbessert hatte als innerhalb der zivilen Gesellschaft.⁷ Das „Defense Equal Opportunity Management Institute“ (DEOMI) der US-Streitkräfte ist heute für die interkulturelle Forschung in den US-Streitkräften zuständig (wobei das Hauptziel des DEOMI die Unterstützung der Kampfbereitschaft der Streitkräfte ist).⁸ Als hauptsächliche Probleme, die zwischen ethnischen und rassischen Gruppen vor allem auch innerhalb des Militärs auftreten können, sieht das DEOMI

⁴ Vgl.: ebd.; S. 5ff.

⁵ Vgl.: ebd.; S. 237.

⁶ Vgl.: Haas (2013) S. 138ff.

⁷ Vgl.: Scarville et al. (1997) S. IV.

⁸ Vgl.: <http://www.deomi.org/AboutDEOMI/DEOMIHistory.cfm> vom 20. September 2008.

- a) verzerrte Perzeptionen von Ereignissen, die innerhalb des Systems stattfinden;
- b) die Ambivalenz zwischen ethnischer/rassischer und der militärischen Identität;
- c) Vorurteile und
- d) einen „ultimativen Grundirrtum der Attribution“ (Fehler werden der Persönlichkeit und der Motivation bestimmter Gruppen zugeschrieben, Erfolge nur deren Glück).

Als Lösungsansätze für diese Probleme werden vom DEOMI

- a) interkulturelles Training, das vor allem auch die Stärken der verschiedenen Gruppen herausstreicht;
- b) die Unterstützung von Maßnahmen, die Ähnlichkeiten und Gemeinsamkeiten der verschiedenen Gruppen ebenso betonen wie von übergeordneten Zielen und Aufgaben, und
- c) die Belohnung erfolgreicher Interaktion zwischen den Gruppen gesehen.⁹ Das „United States Army Research Institute for the Behavioral and Social Sciences“ unterstützt diese Vorschläge und fordert die Forcierung des transkulturellen Trainings für Führungspersönlichkeiten in den US-Streitkräften. Transkulturelle Kompetenz soll mittels intensiven Trainings auf- und ausgebaut werden, wobei diese Kompetenz sowohl eine allgemeine interkulturelle als auch eine für den jeweiligen Einsatz spezifische transkulturelle Fähigkeit (regionale kulturelle Expertise, Sprachkenntnisse etc.) beinhaltet. Das transkulturelle Training soll sowohl Wissen vermitteln als auch auf die jeweiligen Persönlichkeitseigenschaften des Trainees eingehen.¹⁰

Um im Bereich „Equal Opportunity“ (EO, sowohl bezüglich Gender als auch Rasse/Ethnie) empirische Untersuchungen durchzuführen und Kommandanten verschiedener Ebenen einen Einblick in den Stand von EO in ihrem Kommandobereich zu geben, wurde vom DEOMI als Messinstrument das „Military Equal Opportunity Climate Survey“ (MEOCS) entwickelt. Ziel von MEOCS ist es,

„...the expectation by individuals that opportunities, responsibilities, and rewards will be accorded on the basis of a person’s abilities, efforts and contributions, and

⁹ Vgl.: Knouse & Dansby (2000) S. 204.

¹⁰ Vgl.: Abbe et al. (2008) S. 1ff.

not on race, color, sex, religion or national origin...“¹¹

aufzuzeigen. Eine Analyse der Angaben von insgesamt über 600.000 Probanden ergab, dass weiße männliche Soldaten, Offiziere und Soldaten in logistischen Funktionen das EO-Klima weit positiver sahen als weibliche bzw. farbige Soldaten, niedrige Dienstgrade und Kampfeinheiten.¹² Andere Studien in den US-Streitkräften bestätigen dies, indem sie z.B. ergeben, dass etwa zwei Drittel der befragten Soldaten „racially offensive encounter“ im Dienst erlebt hatten.¹³ Die Perzeption des EO-Klimas hat wiederum Auswirkungen auf die Dienstverrichtung und generelle Einstellung der SoldatInnen zum System Militär.¹⁴

Die interkulturelle Herausforderung wurde auch in europäischen Streitkräften erkannt. Studien in den niederländischen Streitkräften haben im Jahr 2006 ergeben, dass sich die befragten Soldaten mehrheitlich nicht besonders aufgeschlossen bzw. unterstützend gegenüber Multikulturalität zeigen, sie bevorzugen eher die Assimilierung von Minderheiten im öffentlichen Bereich und die Trennung von ihnen im privaten Bereich. Insgesamt schien sich die multikulturelle Einstellung der Soldaten sogar zu verschlechtern, wobei in Holland „kulturelle Vielfalt“ (diversity) auf dem Prüfstand steht und nicht wie in den USA „positive Diskriminierung“ (affirmative action) bzw. „Chancengleichheit“ (equal opportunity).¹⁵ Die deutsche Bundeswehr befasst sich seit längerer Zeit mit den Einstellungen der zivilen Gesellschaft zum Militär und mit den Einstellungen der Soldaten selbst. Verschiedene „Kulturen“ dürften in der deutschen Bundeswehr schon unter den deutschen Soldaten aus dem ehemaligen West- und Ostdeutschland existieren.¹⁶ Insgesamt scheint dort das Militär nicht unbedingt ein Spiegel der Gesellschaft zu sein, weil einerseits Frauen und ältere Menschen unterrepräsentiert sind, andererseits durch Auswahlverfahren eine verwendungsspezifische Auslese betrieben wird, die es in der zivilen Gesellschaft nicht gibt. Trotzdem zeigen sich deutsche Soldaten in ihren politischen Einstellungen als eher in der Mitte befindlich und extremen Ideologien gegenüber ab-

¹¹ In: Estrada et al. (2007) S. 138.

¹² Vgl.: Knouse & Dansby (2000) S. 205f.

¹³ Vgl.: Antecol & Cobb-Clark (2008) S. 550f.

¹⁴ Vgl.: Estrada & Harbke (2008) S. 466ff.

¹⁵ Vgl.: Bosmana et al. (2007) S. 339ff.

¹⁶ Vgl.: Leonhard (2004) S. 48ff.

hold,¹⁷ sie zeigen keinen signifikanten Hang zur Fremdenfeindlichkeit, wenngleich sie nationaler ausgerichtet erscheinen als der gleichaltrige Bevölkerungsdurchschnitt.¹⁸

1.2. Interkulturelle Herausforderungen in Internationalen Einsätzen und Kooperationen des Österreichischen Bundesheeres

Auslandseinsätze europäischer Streitkräfte finden oft das größte jeweilige nationale Medienecho in Bezug auf die Berichterstattung über das Militär, bedauerlicherweise gerade dann, wenn Negativschlagzeilen gemacht werden.¹⁹ Wenngleich die Bevölkerung von z.B. Deutschland insgesamt eine verstärkte internationale Beteiligung der nationalen Streitkräfte befürwortet²⁰ und militärischen Auslandseinsätzen gegenüber eher positiv eingestellt ist, verschlechtert sich diese Zustimmung, je mehr diese Einsätze hin zu Kampfeinsätzen gehen.²¹ Österreichische Soldaten sind derzeit in über einem Dutzend Einsätzen außerhalb Österreichs stationiert, die bekanntesten Einsatzgebiete waren bisher der Golan, Bosnien, Kosovo und der Tschad. Über 1.000 österreichische Soldaten bilden jeweils in diesen Einsätzen ein ständiges „Aushängeschild“ des Bundesheeres.²² Der geplante Auf- und Ausbau einer europäischen Verteidigungs- und Interventionsmacht lässt darauf schließen, dass das österreichische Militäengagement im Ausland nicht nur zunehmen, sondern auch in gefährlichere Einsätze münden wird. Die österreichischen „Friedensengel“ sehen sich in ihren Auslandseinsätzen nicht nur kulturellen Unterschieden, schwierigen klimatischen Bedingungen, unterschiedlichen Denkmustern, Sitten, sozialen Gebräuchen und Religionen ausgesetzt. Ihre Einsätze werden zunehmend gefährlicher und sie sind zudem wie bisher auch verschiedenen Problemkreisen ausgesetzt: Frustrationserlebnisse hinsichtlich Motivation und Sexualität, Substanzmissbrauch, Stereotype und Vorurteile, militärisches Männerbündnis, Zusammenarbeit auf internationaler Ebene und letztlich Gefahr für Leib und Leben.²³

¹⁷ Vgl.: Kozielski (1998) S. 3ff.

¹⁸ Vgl.: Gareis et al. (2001) S. 55ff.

¹⁹ Vgl.: Bulmahn (2004a) S. 2ff.

²⁰ Vgl.: Fiebig & Bulmahn (2007) S. 2ff.

²¹ Vgl.: Bulmahn (2004b) S. 5ff.

²² Vgl.: <http://www.bmlv.gv.at/ausle/index.shtml> vom 18. September 2008.

²³ Vgl.: Haas & Kernic (1998) S. 51ff.

Die Internationalisierung militärischen Lebens ist mittlerweile ein globales Phänomen geworden und weitet sich beständig aus. Im ehemaligen Jugoslawien standen in den letzten Jahren Soldaten aus bis zu 44 Nationen unter einem gemeinsamen Kommando. Gerade für das Militär, das gemeinhin besonders national gesinnt ist, stellt die Zusammenarbeit mit anderen Nationen und die Integration in multinationale Körper eine beachtliche Herausforderung dar. Diese „post-nationale“ Ära erfordert von den Militärs einen hohen Grad an interkultureller Kompetenz und eine gewisse Ambivalenz hinsichtlich der Loyalitäten. Selbst wenn Soldaten aus Nationen, die seit Jahrzehnten Bündnispartner in der NATO sind, in multinationalen Einsätzen miteinander arbeiten, erscheint es für sie oft schwierig, dort ihre nationalen Grenzen und Beschränkungen zu überwinden. Wenngleich dies leichter zu sein scheint, je länger diese Zusammenarbeit dauert (wobei es aber auch einen bedeutsamen Anteil an Soldaten gibt, die am Ende eines multinationalen Einsatzes angeben, sie hätten nun eine schlechtere Meinung von anderen Kontingenten als zu Beginn des Einsatzes), sind Anfangsschwierigkeiten offensichtlich gegeben. Letztlich haben nationale Loyalitäten eindeutig Vorrang gegenüber multinationalen und ähnliche Mentalität und Verhalten spielen eine ungebrochen große Rolle in der gegenseitigen Wertschätzung.²⁴ Diese kulturellen Orientierungsmuster kommen besonders in kritischen Situationen zum Ausdruck,²⁵ in denen es zu starker Konkurrenz bis hin zu Feindseligkeiten zwischen den Verbündeten kommen kann. Letztlich scheint sich aber bei Vorhandensein gemeinsamer Ziele und ständigem Kontakt unter den Soldaten in multinationalen Einheiten Hofstedes Hypothese der kulturellen Anpassung zu bestätigen, wobei es eher möglich ist, Haltungen gegenüber den Soldaten anderer Nationen, mit denen zusammengearbeitet wird, zu verbessern, als generelle nationale Charakterbeschreibungen zu ändern.²⁶ Um in einer multinationalen Truppe erfolgreich und zielführend zusammenarbeiten zu können, werden seitens des Militärs gemeinhin mehrere Stufen der Standardisierung bei aller sonstigen Unterschiedlichkeit gefordert:

- a) Kompatibilität (ungestörte Interaktion),
- b) Interoperabilität (komplementäre Kooperation),
- c) funktionale Auswechselbarkeit von Gerät und Personal und

²⁴ Vgl.: Maniscalco et al. (2008). S. 89ff.

²⁵ Vgl.: Paschotta (2008). S. 123ff.

²⁶ Vgl.: Moelker et al. (2006) S. 15 ff.

- d) die Angleichung von Ausrüstung und Ausbildung.

Damit diese Anforderungen aber erfüllt werden können, ist die ungestörte Kommunikation zwischen den involvierten Truppen und damit interkulturelle Fähigkeiten unbedingt vonnöten,²⁷ fraglich ist, wieweit diese wirklich internalisiert sind.

2. Diskussionsfragen

Aus oben Dargestelltem leiten sich folgende Fragen ab, die im Rahmen der Arbeitsgruppe 3 diskutiert wurden:

- a) In welchen Bereichen gibt es bereits Erfahrungen mit internationalen Kooperationen des ÖBH und inwieweit spielt Kultur dabei eine Rolle?
- b) Wo setzt Kultur in dieser Zusammenarbeit Grenzen und wo bereichert sie diese?
- c) Welche Möglichkeiten der Optimierung könnten gewählt werden, um Akteure aller Ebenen „interkulturell fit“ zu machen?
- d) Wie könnte ein für das ÖBH maßgeschneidertes IKK-Konzept aussehen?

3. Ergebnisse der Gruppendiskussionen²⁸

Die oben angeführten Fragen wurden in den Sitzungen einer Arbeitsgruppe im September 2014 diskutiert, wobei sich erstens eine Aufteilung in „Prozessuales“ und „Inhaltliches“ und zweitens eine Dreiteilung der Diskussionsrichtung in „Soziales/Gesellschaftliches“, „Kulturelles“ und „Psychologisches“ ergab. Dieser Abschnitt ist nicht „wissenschaftlich aufbereitet“,

²⁷ Vgl.: Gareis et al. (2003) S. 25f.

²⁸ Das Kapitel 3 „Ergebnisse der Gruppendiskussionen“ wurde anlässlich des LVAK-Symposiums am 23. September 2014 von Harald Haas, Sigrid Etschmaier, Alexander Lapin, Peter Hofer, Klaus Chum, Gerald Brettner-Messler und Alexander Simon erarbeitet. Es wird darauf hingewiesen, dass diese Ergebnisse die Inputs aller Arbeitsgruppenmitglieder beinhalten, die von der Arbeitsgruppe insgesamt als wesentlich erachtet wurden. Das bedeutet aber nicht auch gleichzeitig, dass sich alle Arbeitsgruppenmitglieder mit jedem einzelnen dieser Ergebnisse identifizieren, diese Ergebnisse sollen vielmehr einen Aufriss über interdisziplinäres Denken und Arbeiten zum gegebenen Thema bieten.

sondern eine Zusammenfassung des Gesagten und Diskutierten. Zum Prozessualen:

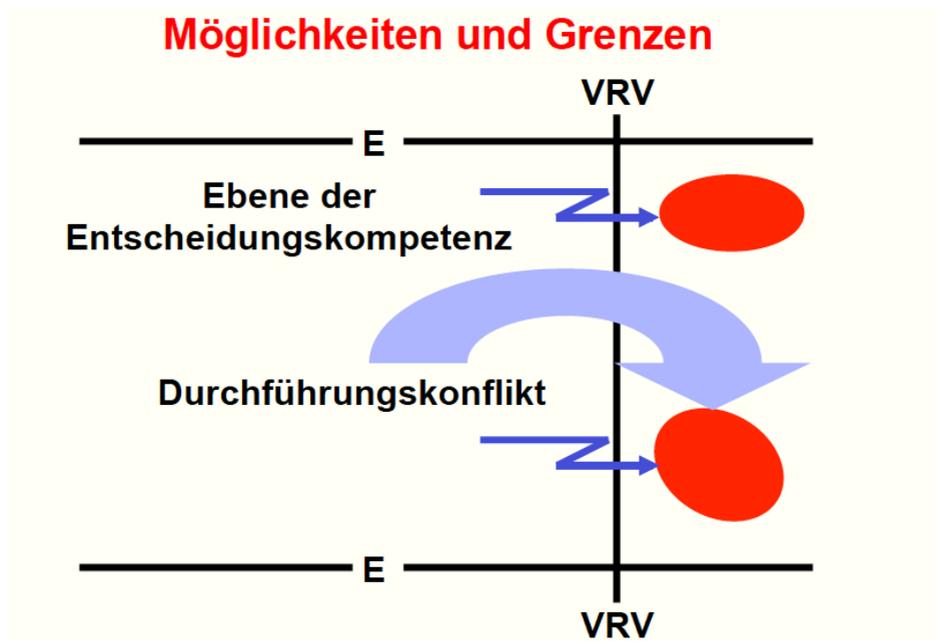


Abb. 1: Möglichkeiten und Grenzen²⁹

ad Abb. 1: Diese Abbildung veranschaulicht das grundsätzliche Herangehen der Arbeitsgruppe an die Analyse des Diskussionsthemas und geht von einer militärischen Sichtweise dessen aus, was „Grenzen und Möglichkeiten“ sein können (zeigt somit kein Ergebnis, sondern einen möglichen Weg hin zu einem solchen):

Eine Ausbildungsmethode zur Schulung der Entschlussfreudigkeit von Offizieren ist der sogenannten „Freie Entschluss“. Dabei wird eine Situation gestellt, in der die Verbindung zum vorgesetzten Kommando und auch

²⁹ Der Begriff „VRV“ wird hier als ein Wortspiel verstanden, das die besondere Herausforderung zum Ausdruck bringen soll. Der „Vordere Rand der Verteidigung“ war ein militärischer Begriff, der die gedachte Verbindungslinie zwischen den vordersten eigenen Stellungen in der Verteidigung beschrieben hat. Der „vordere Rand der Vorrückung“ hingegen ist jene Linie, zu der ein Schütze im Rahmen des Scharfschießens vorrücken darf, um sich auf die Schießübung vorzubereiten.

teilweise zu den Nachbarn abgerissen ist und die Lageentwicklung in der Regel ein Abgehen vom ursprünglichen Auftrag verlangt, um richtig reagieren zu können. Jedenfalls aber ist es nicht möglich, sich über seinen Entschluss mit irgendjemandem abzustimmen. Das kann im Gefecht vorkommen, aber auch im täglichen Dienstbetrieb – es braucht schnelle Entscheidungen und niemand ist da, den man fragen könnte.

In dieser Situation ist es von entscheidender Bedeutung, dass man ein gutes Lagebild über die Herausforderungen (rote Ellipsen) hat, dieses gewinnt man durch Aufklärung (blaue Blitze). Auf Basis dieses Lagebildes kann man seinen Entschluss fassen und beispielsweise einen Angriff machen (oder sich der Herausforderung stellen). Dazu muss man allerdings die vom vorgesetzten Kommando vorgegebenen Grenzen (in diesem Falle den „Vorderen Rand der Vorrückung,“) überschreiten. Und damit beginnt das Dilemma, denn man weiß nicht mit Sicherheit, ob das wirklich passt – es ist nur die eigene Wahrnehmung. Das zeigt Chancen und Grenzen der Kooperation auf!

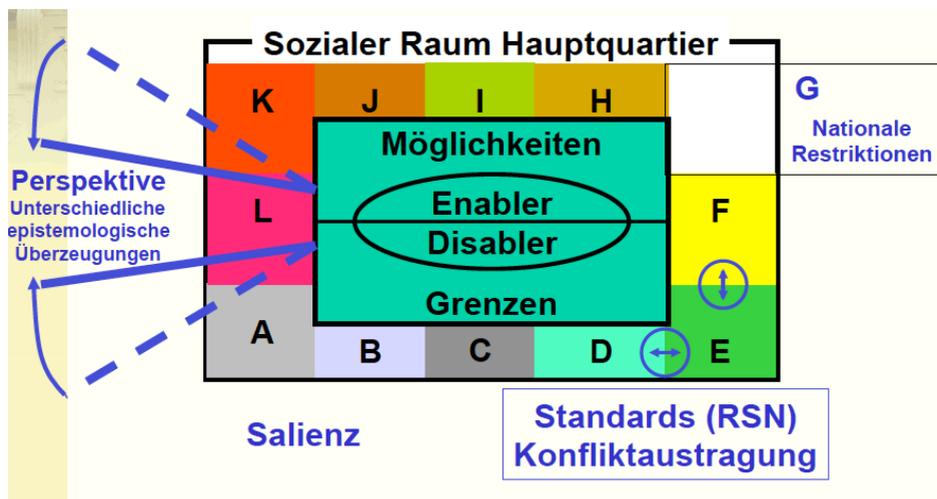


Abb. 2: Stabsarbeit

ad Abb. 2: Hier wird vor allem auch aus der praktischen Erfahrung der Arbeitsgruppenteilnehmer heraus veranschaulicht, wie nationale und auch multinationale Zusammenarbeit funktionieren könnte und welche Protagonisten bzw. Aspekte dabei zum Tragen kommen können. In einem multi-

nationalen Kommando müsste demzufolge zuvorderst das Problem der Multinationalität und damit der Verschiedenheit bewältigt werden. Denn was einerseits eine enorme Bereicherung ist, erfordert andererseits auch viel Arbeit und Abstimmung. Unterschiedliche Sichtweisen, nationale Einschränkungen (welchen Teil militärischer Auftragserfüllung eine Nation z.B. nicht erbringen kann), nationale Sichtweisen usw. bestimmen die Zusammenarbeit. Dabei geht es gar nicht um das einzelne Stabsmitglied, das die Sache oft ganz anders betrachten würde.

In der Stabsarbeit finden sich Rahmenbedingungen, die unterschiedlichen Sphären zugeordnet werden können. Grundsätzlich kann man von zwei Gruppen von Protagonisten sprechen: von „Ermöglicern“ und „Verhinderern“. Die Ermöglicher legen die Möglichkeiten der Zusammenarbeit, die Verhinderer die Grenzen derselben fest. Jeder Auftrag wird wiederum von Einzelpersonen umgesetzt, die zahlreiche Zugehörigkeiten aufweisen: zur Branche (ggf. international), zum Heimatkontingent, eine politische Zugehörigkeit oder andere private Interessen, die das Individuum und daher den Entscheidungsprozess und die konkrete Umsetzung mit prägen.

Österreich steht in der Erfahrung der Arbeitsgruppenmitglieder aufgrund seiner Geschichte als Vielvölkerstaat und seiner zentralen Lage in einer Sonderposition. Mentalitätsmäßig dürften wir grundsätzlich dazu in der Lage sein, gegensätzliche Ausrichtungen zu verstehen und auch auszuhalten, ohne das Bedürfnis, sich unmittelbar einer Seite anzuschließen (aber auch zu positionieren).

Salienz („Wertigkeit“) bedeutet in diesem Zusammenhang: die Mitglieder eines Stabes gehören verschiedenen Gruppen an: Familie, Fußballverein, nationaler Verband, internationaler Stab etc. Idealerweise ist bei der Stabsarbeit die Salienz eben der Stabszugehörigkeit am größten (und somit primär handlungsleitend). Epistemologische Überzeugungen stellen in diesem Zusammenhang Überzeugungen eines Individuums dar, wie Wissen erworben bzw. Wahrheit geprüft wurde (z. B.: Methodenauswahl: bewährte Methode: „das haben wir immer schon so gemacht“ vs. evaluiertes Verfahren, wobei Abweichungen dann stichhaltig zu begründen sind). Zum Ausdruck gebracht werden sollte, dass sich hieraus Chancen, aber auch mögliche Konflikte im Stab ergeben können:

- ad Salienz: vielfache Perspektiven (im Sinne von „Diversity“) vs. Interessenkonflikt (etwa wenn die Zugehörigkeit zum nationalen Verband höhere Salienz aufweist als die Mitgliedschaft im Stab). Anders formuliert wäre dies das Risiko, dass Entscheidungen zu Gunsten des nationalen Verbandes beeinflusst werden (statt zu einer besseren Stabsentscheidung zu kommen, die auf vielfachen Perspektiven gründet).
- ad Epistemologische Überzeugungen: die Annahme, dass diese zu Konflikten führen können. So kann etwa ein Akteur eine Entscheidung präferieren, da diese auf (im nationalen Verband) bewährten Abläufen fundiert, während wiederum ein anderer Akteur dieser Bewährung nichts abgewinnen kann, da dieser beispielsweise nur Ergebnisse aus Überblicksarbeiten (mit Metastudien) anerkennt.

Inhaltlich ergab die Arbeit der Arbeitsgruppe ein breites Spektrum von Erfahrungen, Ideen und Anregungen:

Es besteht zuallererst die Notwendigkeit zu unterscheiden, aus welcher Grundsituation heraus wir uns dem Thema „Interkulturalität“ annähern, ob als Flüchtling, Besatzer, Helfer u.v.m. Immer aber geht es darum, dass ein Mensch in die Fremde geht, ganz oder teilweise migriert. Das Phänomen der Migration ist so alt wie die Geschichte der Menschheit. Doch erscheint es uns vor allem auch angesichts der Flüchtlingsdramen, die sich derzeit vor Europas Grenzen ereignen, dass die Menschheit noch nie mit diesem Phänomen im solchen Ausmaß wie heute konfrontiert wurde. Dazu kommt der globalisierte Austausch von Informationen und Gütern, kurz- und langfristige Wege und Transporte von Gütern und Menschen, Flüchtlingsströme und Invasionen, Tourismus und Arbeitsmigration etc.

Das alles führt dazu, dass man täglich und im steigenden Maße mit bisher als völlig fremd geltenden Kulturen (Mentalitäten und Religionen) und Menschen konfrontiert ist. Und es veranlasst täglich dazu, sich selbst nach den eigenen kulturellen Fundamenten zu fragen - zunächst unbewusst, später vielleicht sogar überbetont bewusst. Wie geht man eigentlich mit den Fremden um? Ja, muss man überhaupt mit den Fremden umgehen? Und wer ist hier eigentlich fremd? Denn manchmal gewinnt man den Eindruck,

dass von lauter „Überfremdung“ man sich selbst als nicht mehr „einheimisch“ sondern ebenfalls fremd fühlen kann.

Mit anderen Worten: die Veränderung der Welt im kulturellen Sinne stellt an uns selbst immer wieder die Sinnfrage. Sie bringt auch handfeste Schwierigkeiten mit sich, wenn es darum geht, gemeinsame Ziele in der Firma, Schule oder auch Armee zu vollbringen. Die Verständigung und Verständnis sind dabei die Elemente, die gesucht werden müssten. Es spielt hier aber nicht nur die eigene Zugehörigkeit sondern vielmehr die eigene Geschichte, Fragen der Integration, der subjektiven Anpassung, des Selbstwertgefühl, Verdrängung und vieles mehr eine Rolle. Gemeinsam sollte in der internationalen Zusammenarbeit das Ziel sein: durch effiziente Informationsübermittlung soll ein konstruktiver Arbeitskonsens geschaffen werden, in dem die Aufgaben bewältigt werden können. Das erfordert in beiden Fällen eine gegenseitige Annahme und Akzeptanz. Ebenso bedeutsam ist auch die Berücksichtigung psychologischer Reaktionsweisen, seien sie gruppenspezifisch oder individualpsychologisch determiniert. Aus diesem Grund erscheint es auch vonnöten, über eine grundsätzliche Empathiefähigkeit zu verfügen, will man interkulturell erfolgreich bzw. friktionsfrei agieren.

Ad Soziales/Gesellschaftliches

Menschen bewegen sich, wo immer sie auch hingehen, in einer Art von „Rucksackrolle“. Das heißt, sie nehmen ihre psychischen, sozialen, politischen und gesellschaftlichen Eigenheiten mit auf Reisen und werden dadurch auch in ihrem Verhalten in der Fremde maßgeblich beeinflusst. Das zeigt sich in harmloser Art z.B. in „All Inclusive Feriendörfern“, die sich in Bereiche für verschiedene Nationen aufteilen, in anderer Art aber auch darin, wenn etwa ein militärisches Kontingent, das gemeinsam mit dem einer anderen Nation in einem UN-Camp untergebracht ist, einen Zaun zwischen sich und diesem anderen Kontingent zieht, weil es dessen kulturelle Eigenarten nicht erträgt. Im internationalen Wirtschaftsleben kann es durchaus auch fatal sein, zu erwarten, dass das, was man selbst unter „Vertragstreue“ versteht, auch in jedem anderen Land dieser Erde so verstanden wird. Mittlerweile ist es auch schon möglich, im Internet einzugeben, woher man kommt und wohin man geht, um dann einen durchaus fachlich fundierten Rat zu bekommen, worauf zu achten ist, wo sich Chancen aber

auch mögliche Konfliktlinien ergeben könnten. In jedem Fall erscheint es als notwendig, sich jeweils ein Wissen über gesellschaftliche, soziale, politische oder religiöse Eigenheiten eines Gastlandes anzueignen. Wird dieses Erfordernis ignoriert, kann es im harmlosen Fall zu einer etwas blamablen öffentlichen Perzeption führen, wie im Fall des „fremden“ Regierungschefs, dem niemand gesagt hatte, dass es eine Beleidigung darstellt, wenn er dem König des Gastlandes mit überkreuzten Beinen gegenüber sitzt (was er dann auch tat). Oder aber es kann zu tödlichen Konflikten führen, wenn eine Verletzung der lokalen Sitten Rache der lokalen Bevölkerung ohne Rücksicht auf Konsequenzen nach sich zieht. Es lohnt sich auch, die Gewohnheiten der Menschen, die in einem Gastland leben, gründlich zu lernen, um letztlich auch Akzeptanz zu finden. Alles in diesem Zusammenhang Gesagte gilt sowohl für den, der als Gast in ein fremdes Land kommt, als auch für den, der z.B. als Besatzer kommt. Im ersten Fall wird es z.B. zu notwendiger Akzeptanz führen, im zweiten z.B. unnötige Konflikte und damit Ressourcenverschwendung verhindern helfen.

Ad Kulturelles

Wer interkulturell erfolgreich leben und arbeiten will, wird sich notwendigerweise damit beschäftigen müssen, was seine eigenen kulturellen Anteile sind und welchen kulturellen Eigenheiten er sich in einem Gastland, aber auch im Rahmen einer internationalen Stabsarbeit gegenüber gestellt sieht. Das betrifft Religion, Respekt, die jeweiligen Rollen von Mann und Frau, die Bedeutung des Alters, einer eventuellen Kastenzugehörigkeit und auch dem Verständnis von Zeit. Als Gast bzw. Kollege/Kamerad bedarf es eines jeweils feingetunten Ausmaßes von Anpassungsfähigkeit, ohne das Eigene zu verleugnen/verlieren.

Immer wieder kommt es in diesem Zusammenhang zu dem, was gemeinhin als „Kulturschock“ bezeichnet wird. Zum Verständnis desselben kann als Modell beitragen, dass die Begegnung mit dem „Fremden“ unwillkürlich in jedem von uns eine in drei Stufen verlaufende Reaktion einleitet:

- Neugier und Begeisterung;
- Enttäuschung durch negative Erfahrungen (Konflikte), Furcht und Rückzug;
- Anpassung und Ermöglichung von gemeinsamer Realisierung von konkreten Aufgaben.

Zwei Arten von subjektiven Wahrnehmung eines „Fremden“ (der anderen Kultur angehörenden) können in diesem Modell charakterisiert werden:

Stereotype: operationalisierte, stark vereinfachte, auf wenige, oft klischeehafte Aspekte reduzierte Ansicht bezüglich der Kultur und Mentalität. Ein Stereotyp kann auch der Ermöglichung des ersten Kontaktes, nicht zuletzt unter Wahrung einer gewissen Distanz zwecks persönlichen Schutzes (gegen mögliche Pannen im Umgang mit dem Fremden) dienen. Im oben erwähnten Beispiel des „Vorabchecks“ im Internet wird u.a. auch eine Einweisung in konstruktiv gemeinte Stereotypen der Gesellschaft des Gastlandes geboten. Man kann sich dabei über die wichtigsten „Go’s“ und „No-Go’s“ informieren.

Vorurteil: ist ein meist negativ emotional gefärbtes Stereotyp. Das Vorurteil dient eher einer Fluchtreaktion bzw. Frustrationsverarbeitung bei nicht geglückter Durchsetzung (vgl. Autoverkehr) und auch der eigenen notdürftigen Abgrenzung gegenüber dem „Fremden“.

Zurück zu einem gemeinsamen Ziel, zur interkulturellen Bewältigung einer gemeinsamen Aufgabe. Je mehr man über sein Visavis weiß, desto eher und sicherer (und damit effizienter) wird vielleicht die Kommunikation gelingen – damit auch die Informationsübermittlung und dadurch der Konsens. Es kann von Vorteil sein, wenn man im Sinne der Erstreaktion des „Kulturchocks“ das Interesse an seinem Visavis voll zur Geltung kommen lässt. In der Medizin bezeichnet man diese Phase auch als „Erhebung des Status und der Anamnese“. Neben rein subjektiver Analyse, die sich in erster Linie auf die Sammlung von Ersteindrücken konzentriert, erscheint es in diesem Zusammenhang auch notwendig, möglichst viel an möglichst objektiver Information über sein Visavis zu akquirieren. Es geht dabei um kulturelle, historische, politische und religiöse Aspekte, die aus den unterschiedlichsten Medien erfahrbar sind.

In Ergänzung zu dem, was in diesem Beitrag bereits über die Notwendigkeit der Empathiefähigkeit geschrieben wurde, erfordern alle diese Tätigkeiten wiederum eines: das Interesse an dem „Nächsten“. Das kann in vielen Fällen auch als ein Teil der beruflichen Motivation jener Berufsgruppen betrachtet werden, die mit Menschen generell zu tun haben. Mit anderen Worten, um das vorgenommene Ziel zu realisieren, braucht man auf die-

sem Wege so etwas wie „Empathie“. Wenngleich Begriffe wie Mitgefühl-fähigkeit, Zuneigung, Zugewandtheit, ja Liebe vor allem auch im militärischen Kontext gemeinhin beinahe als Tabu gelten, sind sie es generell im inter- und transkulturellen Kontext mit Sicherheit nicht.

Beginnt man nun zu verstehen, wie das Visavis vermutlich „tickt“, so ist man einander schon viel näher gekommen. Es ist wichtig dabei zu signalisieren, dass ein gemeinsames Vorhaben die Sache von beiden Partnern ist. Deshalb ist es auch wichtig, das Gefühl der Wertschätzung und Akzeptanz zu übermitteln („es sind wir beide, die in dem gleichen Boot von nun an sitzen“). Es kann hier trefflich eingewandt werden, dass es sich dabei um einen emotionellen „Vorschuss“ handelt, doch das Risiko dieser „Investition“ wird im interkulturellen Kontext wohl eingegangen werden müssen. Auch Verständigungsfehler und mitunter daraus resultierende Frustrationen haben in diesem Zusammenhang ihre Bedeutung. An dieser Stelle darf wohl auch das Sprichwort, demzufolge die teuersten aber auch wirksamsten Erfahrungen die eigenen sind, erwähnt werden. Wichtig ist bei solchen Enttäuschungen, auch ein Feedback, eine „Manöverkritik“ gut annehmen und verarbeiten zu können, letztlich sich selbst besser kennen zu lernen.

Ad Psychologisches

Es wurde hier bereits beschrieben, dass Menschen grundsätzlich in einer „Rucksackrolle“ durch fremde Lande wie auch ihr eigenes Leben gehen. Diesen Rucksack gibt es ganz besonders auch in psychologischer Hinsicht. In Hinblick auf Kultur erscheint es von Interesse, zuerst die Frage persönlicher und kollektiver Identität zu betrachten. Persönliche bzw. individuelle Identität wird vor allem im sozialen Kontext in der kindlichen und später noch adoleszenten Entwicklung ausgeprägt bzw. angeeignet. Das bedeutet, dass sie schon eine starke Prägung durch die jeweiligen Bezugspersonen erfahren hat. Wir können uns modellhaft nach Volkan diese individuelle Identität als eine eng am Körper des jeweiligen Menschen anliegende Haut vorstellen. Nachdem Menschen grundsätzlich soziale Wesen sind und in Gruppen, Massen etc. zusammenkommen und -leben, spannt sich über das jeweilige Kollektiv wie eine Zeltplane eine zweite, kollektive Identität. Diese ist gewoben aus verschiedenen „Fäden“, wie kollektiven Ruhmestaten, kollektiven Traumata, Symbolen etc. Und so bewegen wir uns, meist ohne dass es unserem Bewusstsein zugänglich wäre, mit diesen beiden Identitä-

ten behaftet auch durch die Welt. Das wäre an sich auch in Normalsituationen kein Problem, wir sind üblicherweise der Realitätsprüfung fähig und können uns grundsätzlich den daraus folgenden Einsichten gemäß verhalten. In Stresssituationen aber kann es dazu kommen, dass Individualität zugunsten der Gruppenidentität aufgegeben wird und diese ist wiederum mehr als bloß die Summe der Einzelidentitäten ihrer Mitglieder. Das Kollektiv hat eine eigene Identität und selbst im Rahmen des Kollektivs verübte Straftaten werden nicht der eigenen Person, sondern dem Kollektiv zugerechnet.

In diesem Zusammenhang erscheint es auch notwendig, auf den Abwehrmechanismus der Projektion einzugehen. Projektion bedeutet vereinfacht gesagt das Verlagern eines innerpsychischen Konfliktes (z.B. Wünsche, die in Widerspruch zu tradierten Normen stehen) auf andere Menschen oder auch Objekte. Wächst z.B. ein Bub als protestantischer, angelsächsischer weißer Nordamerikaner auf, kann angenommen werden, dass er in seiner kollektiven Identität den „Cowboy“ internalisiert. Das heißt nun nicht, dass er nicht auch ein „Indianer“ sein will, doch darf er es zugunsten seiner kollektiven Identität nicht sein. Wir können annehmen, dass er den Indianer in sich abspalten muss. Der Indianer bleibt aber in ihm und das kann nun durchaus zu einer Dissonanz, zu einem innerpsychischen Konflikt führen. Nun kann es dazu kommen, dass dieser Bub vielleicht viel später auf höchst unzulängliche Art versuchen wird, seinen inneren Indianer loszuwerden, im Wege der Projektion. Er kann den Indianer auf ein anderes Kollektiv, aus seinem Gruppenzelt heraus auf ein anderes Gruppenzelt projizieren und es dann als etwas Fremdes abwerten bzw. bekämpfen. Letztlich bekämpft er dann aber sein Eigenes als Fremdes im Anderen.

Wie schwierig bis unmöglich es sein kann, tradiertes und internalisiertes Kollektives auch kritisch zu hinterfragen bzw. sogar zu bewältigen, mag das folgende wahre Beispiel zeigen, das Gruen in seinem Buch „Der Fremde in uns“ schildert:

„Milovan Djilas, einst Titos Gefährte im Partisanenkrieg gegen die Nazis und später einer seiner schärfsten Kritiker, beschreibt in seinem autobiographischen Bericht „Land ohne Recht“ die Grausamkeiten einer Männerwelt, in der Menschlichkeit als Schwäche verpönt ist: „Einmal, nach dem Krieg, begegnete Sekula (ein Montenegriner und Jugoslawe) auf dem Weg von Bijelo Polje nach Mojkovac ein fremder Muselmane. Dieser Weg war immer gefährlich, da er dicht bewaldet und

für einen Hinterhalt wie geschaffen war. Der Muselmane war daher froh über den montenegrinischen Weggefährten; auch Sekula fühlte sich in Gesellschaft eines Türken sicherer, für den Fall, dass sich türkische Heckenschützen in der Gegend herumtrieben. Der Muselmane war offensichtlich ein friedliebender Familienvater. Unterwegs boten sie einander Tabak an und plauderten freundlich. Der gemeinsame Weg durch die Wildnis brachte die beiden Männer einander näher.“ Djilas schreibt, dass Sekula später sagte, er habe keinerlei Ressentiments dem Moslem gegenüber empfunden. Er sei für ihn wie jeder andere gewesen, mit dem einzigen Unterschied, dass er Türke war. Doch gerade diese Unfähigkeit, eine Abneigung zu spüren, weckte in Sekula ein Gefühl von Schuld. Djilas berichtet weiter: „Es war ein heißer Sommertag, weil der Wald aber so dicht war und der Weg einen Bach entlang führte, war es angenehm frisch. Schließlich setzen sie sich ans Bachufer, um im kühlen Schatten zu essen. Sekula prahlte mit seiner wunderschönen Pistole und zeigte sie dem Muselmanen. Der betrachtete die Waffe, lobte sie und fragte Sekula, ob sie geladen sei. Sekula bejahte, und in diesem Augenblick fiel ihm ein, dass er den Türken durch einen leichten Fingerdruck töten konnte. Er hatte sich aber noch nicht dazu entschlossen. Er richtete die Pistole auf den Muselmanen, gerade zwischen seine Augen, und sagte: ‚Ja, sie ist geladen, und ich könnte dich jetzt töten.‘ Der Muselmane blinzelte in die Mündung, lachte und bat Sekula, anderswohin zu zielen, da die Waffe ja losgehen könne. In diesem Augenblick wusste Sekula ganz klar, dass er seinen Weggefährten töten musste. Er hätte die Schande einfach nicht ertragen können, wenn er diesen Türken verschont hätte. So schoss er, wie zufällig, mitten in das lächelnde Gesicht, zwischen die Augen.“

Wenn Sekula später darüber sprach, behauptete er, dass er in dem Augenblick, als er die Pistole im Spaß auf die Stirn des Muslims richtete, keine Tötungsabsichten gehabt hätte. Djilas schreibt: „(Aber) dann habe sein Finger wie von selbst abgedrückt. Irgend etwas war in ihm zum Durchbruch gekommen, was er von Geburt an mit sich herumtrug und was er einfach nicht zurückhalten konnte.“ Es muss der Moment gewesen sein, in dem sich Sekula dem Türken so nahe fühlte, dass sich die Scham seiner bemächtigte. So absurd es auch klingen mag, er tat, was er tat, nicht aus Hass, sondern im Gegenteil: Er tötete, weil er diesen „Fremden“ nicht hassen konnte. Dafür schämte er sich, dafür fühlte es sich schuldig. Denn die Freundlichkeit und das Gute, das er in sich selbst spürte, verwandelten sich in ein Gefühl der Schwäche. Und dieses Gefühl musste er abtöten. Als er den andern tötete, tötete er die Menschlichkeit in sich selbst.“

Es gibt noch zahlreiche weitere psychologische Phänomene und Konzepte, die in diesem Zusammenhang von Interesse wären, eines sollte auch nicht unerwähnt bleiben: Trauma. Wer in Konfliktzonen bzw. Krisengebieten lebt und arbeitet, wird unweigerlich auch mit Menschen zu tun bekommen, die unter einer Posttraumatischen Belastungsstörung (PTBS) leiden. Das bedeutet vereinfacht gesagt, dass dieser Mensch unter einem Irrtum an Ort, Zeit, Person und Situation leidet, er wird gequält von Erinnerungen, Flash-

backs und dem meist hilflosen und unzulänglichen Versuch, dagegen anzukämpfen. Ein derart „gestörter“ Mensch lebt gemeinhin nicht im Hier und Jetzt, sondern in einer traumatischen Vergangenheit und verhält sich dementsprechend auch oft genug nicht logisch-rational. Asylwerber, die unter einer PTBS leiden, haben deshalb oft genug Schwierigkeiten. Der Beamte, der im Gastland herausfinden soll, ob ein Asylgrund vorliegt, will bei der Befragung des Asylwerbers z.B. genau wissen, warum dieser verfolgt wird, wie er misshandelt, gefoltert etc. wurde. Doch genau daran versucht der Asylwerber sich eben nicht zu erinnern, weil es seine Qual nur wieder triggern würde, und so kann es sein, dass er dem Beamten eben gerade das nicht mitteilen kann, was es bräuchte, um ihn durch Asyl zu schützen.

Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe

Interkulturalität soll nicht als Schlagwort gesehen werden und bedeutet auch keine „rosa Weltsicht“, sie stellt vielmehr den Anspruch, Gegensätzliches zu überbrücken bzw. auszugleichen. Die Fähigkeit, Gegensätze zu verstehen und bestenfalls auch zu integrieren, daher auch zu einer Annäherung beizutragen, wobei die eigene Identität bewahrt wird, stellt ein Grundelement für interkulturelles Engagement dar. Dieser Herausforderung entkommt kaum jemand in einer modernen, globalisierten und miteinander vernetzten Welt, sei es in der Heimat oder in der Fremde: die Begegnung mit dem „Fremden“ wird immer mehr zur Regel als zur Ausnahme. Das ist im Besonderen auch in Systemen wie dem Militär der Fall, das einerseits im Inneren vermehrt mit Menschen mit Migrationshintergrund zu tun hat und dessen Soldatinnen und Soldaten andererseits in wechselnden Konstellationen im Ausland Erfahrungen in internationalen Stäben und Kontingenten ebenso wie mit fremden Gesellschaften und Kulturen machen. Mögliche Antworten auf die in diesem Rahmen gestellten Fragen: „Welche Möglichkeiten der Optimierung könnten gewählt werden, um Akteure aller Ebenen „interkulturell fit“ zu machen?“ bzw. „Wie könnte ein für das ÖBH maßgeschneidertes IKK-Konzept aussehen?“, könnten folgend lauten:

- Grundsätzliche Notwendigkeit der Anerkennung von Interkulturalität als eine allgemeine und wichtige Herausforderung, der möglichst professionell begegnet werden müsste. Dabei wäre es zwar wünschenswert, interkulturelle Fähigkeiten und Fertigkeiten als

„menschlich-empathische“ Notwendigkeit oder sogar Normalität zu vermitteln. Aber auch jene, die dieser Anforderung nicht entsprechen können oder wollen, sollten zur Einsicht kommen, dass diese Fähigkeiten professionelle Arbeit erleichtern und Konflikte vermeiden helfen.

- Der grundsätzliche Vorteil der Neutralität: Österreich genießt eben genau deshalb, weil es keinem Bündnis angehört, einen besonderen Vertrauensbonus vor allem auch der „Schwachen“ dieser Welt. Dieser Bonus schafft für interkulturelle Begegnung und Arbeit eine grundsätzlich positive Ausgangssituation.
- Die Arbeitsgruppe geht auch von einer weiteren vermuteten österreichischen Eigenheit aus, die interkulturell einen Vorteil darstellt: der hierzulande weit verbreiteten Ambiguitätstoleranz. Das bedeutet, dass Österreicher vielleicht mehr als andere Nationen nicht nur das „entweder – oder“, sondern auch das „sowohl – als auch“ als Teil ihrer Kultur zu leben scheinen.
- Zudem bedarf es einer Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung in interkulturellen Angelegenheiten. Dafür könnte durchaus in entsprechenden tiefenpsychologisch fundierten Lehrgängen der Boden gelegt werden. Wichtig wäre diesbezüglich jedenfalls, interkulturelle Kompetenz nicht bloß als utilitaristisches Tool zu vermitteln, sondern Bewusstsein zu wecken.
- Die Nutzung von interkultureller Erfahrung, Expertise und Kompetenz jener Angehörigen des Militärs, die diese bereits vorweisen können.
- Es sollte aber auch nicht vergessen werden, dass interkulturelle Kompetenz letztlich auf den persönlichen Fähigkeiten des einzelnen Menschen beruht. Das bedeutet das Erfordernis eines diesbezüglichen ganzheitlichen staatlich-gesellschaftlichen Ansatzes, in dem solche Fähigkeiten bereits in einem sehr frühen Stadium der menschlichen Entwicklung vermittelt werden.

Die Perspektive des BM.I – innere Sicherheit

Kurt Hager

Abstract

Mit dem Wegfall des Eisernen Vorhangs 1989, dem EU-Beitritt Österreichs 1995 und der zwischen 1997 und 2008 erfolgten schrittweisen Aufhebung der Grenzkontrollen zu den angrenzenden Nachbarstaaten wurde die internationale Kooperation für das BM.I immer wichtiger. Diese Zusammenarbeit reicht von politischen Initiativen wie dem Forum Salzburg oder der Gruppe der „EU-like-minded Staaten im Bereich Migration und Asyl“ bis zum täglichen operativen Datenaustausch im Wege der nationalen Interpolbüros. Die Kooperationen im Bereich der inneren Sicherheit weisen Gemeinsamkeiten mit den anderen Sektoren der umfassenden Sicherheit auf. Es gibt aber auch Unterschiede, die sich insbesondere dadurch erklären lassen, dass die Bedrohungen im Bereich der inneren Sicherheit, wie internationaler Terrorismus, schwere und organisierte Kriminalität und illegale Migration, von nichtstaatlichen Akteuren ausgehen.

Im Rahmen des LVAk Symposiums 2014 wurde das Bundesministerium für Inneres (BM.I) eingeladen, erstmals eine eigene Arbeitsgruppe,¹ welche aus Vertretern des BMEIA, des BMLVS sowie des BM.I bestand, zu leiten. Diese sollte sich mit sicherheitspolitischen Kooperationen Österreichs im Bereich der inneren Sicherheit auseinandersetzen. Anhand von drei Fallstudien wurden folgende Fragen behandelt: 1. Wie funktionieren sicherheitspolitische Kooperationen in diesem Bereich? 2. Wo gleichen sich Kooperationen im Bereich der inneren Sicherheit und jene in anderen Sektoren und wo gibt es Unterschiede? 3. Welche Empfehlungen können aus den Erfahrungen des BM.I für die Weiterentwicklung der sicherheitspolitischen Kooperationen Österreichs gewonnen werden? Auf der Grundlage der drei Fallbeispiele können zwei Thesen zum Bereich der inneren Sicherheit formuliert werden:

¹ Der Autor dankt Gustav Gressl, Ariane Holezek, Alexandra Hörmann, Elisabeth Lemmerer, Florian-Magnus Liepold, Günter Schnittler, Karl Srnec, Robert Strondl und Gerhard Zettl für ihre wertvollen Beiträge.

1. Europa ist im Bereich der inneren Sicherheit ein *regional security complex* und hat ein eigenes Regime für diesen Bereich entwickelt.
2. Innere Sicherheit ist sowohl *high politics* als auch *low politics*.

1. Innere Sicherheit als Sektor der umfassenden Sicherheit

Innere Sicherheit ist ein integraler Bestandteil des modernen Konzeptes der umfassenden Sicherheit. Im Gegensatz zu den klassischen Sektoren, wie der äußeren oder der militärischen Sicherheit, ist die innere Sicherheit bislang noch wenig erforscht. Dies gilt auch für sicherheitspolitische Kooperationen in diesem Bereich. Jede Annäherung an das Thema muss daher mit der Frage beginnen: Was ist innere Sicherheit? Heinz Gärtner definiert diese als, „... die Aufrechterhaltung des Schutzes der geltenden Staats- und Rechtsordnung, sowie von Leben und Freiheit der BürgerInnen im Staatsinneren“.² In Abgrenzung zur inneren Sicherheit ist für Gärtner die äußere Sicherheit „die Fähigkeit eines Staates, Gewaltanwendungen [...] von außen abzuwehren, zu vermeiden, einzudämmen oder zu beenden“.³ Innere und äußere Sicherheit bilden damit eine Dichotomie. Eine der Folgen dieser dichotomischen Definition von innerer und äußerer Sicherheit ist, dass die Beteiligung von Kräften der inneren Sicherheit (Polizei, Grenzpolizei, ...) an sicherheitspolitischen Auslandsmissionen, wie solchen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union (EU), nicht in der vorliegenden Analyse behandelt wird.

Wenn innere Sicherheit nach innen wirkt, warum sind dann in diesem Bereich internationale Kooperationen notwendig? Dies lässt sich einfach beantworten. Viele der Bedrohungen der inneren Sicherheit haben eine transnationale Dimension: der *internationale* Terrorismus, die *grenzüberschreitende* schwere und organisierte Kriminalität oder die illegale *Migration*. Damit diesen Bedrohungen wirksam begegnet werden kann, ist internationale Zusammenarbeit ein unverzichtbarer Teil der nationalen Strategien zur Bekämpfung des Terrorismus, der Kriminalität und der illegalen Migration.

² Gärtner, Heinz: Internationale Sicherheit. Definitionen von A – Z, S. 216, Baden-Baden 2008.

³ Ibd. S. 214.

Diese *äußere Dimension der inneren Sicherheit* ist keine neue Entwicklung. Bereits 1898 fand in Rom ein Polizeikongress zur Bekämpfung des anarchistischen Terrorismus statt. Die erste Initiative zur Schaffung einer internationalen Polizeiorganisation wurde im April 1914 in Monaco gesetzt, konnte jedoch zunächst wegen des Ausbruchs des 1. Weltkriegs nicht weiter verfolgt werden. 1923 kam es dann zur Gründung der Internationalen Kriminalpolizeilichen Kommission, aus der später Interpol hervorging.

Über lange Jahrzehnte war Interpol die internationale Organisation zur Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit. Erst mit der Gründung des Europarates entstand eine weitere Organisation, die sich auch die Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit zum Ziel setzte. Mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (1955), dem Europäischen Rechtshilfeübereinkommen (1959), der Datenschutzkonvention (1981) und dem Übereinkommen über Computerkriminalität (2001) gelang dem Europarat die Schaffung bahnbrechender Rechtsinstrumente in diesem Bereich. Der Europarat wurde 1949 aber nicht als Plattform für eine unpolitische Expertenzusammenarbeit, wie dies Interpol ist, gegründet, sondern als politisches Instrument des Westens, um Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit zu fördern. Die Staaten des früheren Warschauer Paktes konnten daher erst nach dem Ende des Kalten Krieges dem Europarat beitreten.⁴ Dadurch wurde die Ausweitung der Kooperation im Bereich der inneren Sicherheit auf den gesamten europäischen Kontinent möglich.

Die dritte für Österreich relevante Sicherheitsorganisation ist die Europäische Union. Seit dem Vertrag von Maastricht (1992) ist die Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit eines der Politikfelder der EU. Mit den Verträgen von Schengen (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Aufhebung der Binnengrenzkontrollen), Prüm (polizeilicher Datenaustausch und operative Zusammenarbeit) sowie Dublin (Asylzusammenarbeit) schuf die EU den Rahmen für eine weitreichende Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in diesen Bereichen. Die operativen Agenturen der EU wie Europol oder Frontex sind unverzichtbare Kooperationspartner der Mitgliedstaaten geworden.

⁴ Ungarn trat als erster Staat 1990, die Russische Föderation 1996, Armenien und Aserbaidschan erst 2001 bei.

Österreich nahm bei der Weiterentwicklung der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit immer eine Vorreiterrolle ein. Interpol wurde 1923 in Wien gegründet, wo sich bis 1938 auch dessen Sitz befand. Österreich konnte bereits zwei Jahre nach seinem EU-Beitritt die Binnengrenzkontrollen zu Deutschland aufheben und war einer jener sieben Staaten, die 2005 mit dem Prümer Vertrag den weltweit weitreichendsten Polizeivertrag abschlossen.

Für Österreich hatte die internationale Zusammenarbeit während des Kalten Krieges eine relativ geringe Bedeutung. Der Eisernen Vorhang nach Norden und Osten und die sehr effizienten Grenzkontrollen nach Westen und Süden führten dazu, dass die internationale Dimension der inneren Sicherheit ein zweitrangiges Thema war. Mit dem Wegfall des Eisernen Vorhangs 1989, dem EU-Beitritt 1995 und der zwischen 1997 und 2008 erfolgten schrittweisen Aufhebung der Grenzkontrollen zu den angrenzenden Nachbarstaaten wurde die internationale Kooperation für das BMI immer wichtiger.

2. Beispiele für Kooperationen im Bereich der inneren Sicherheit

Die Kooperationen des BMI im Bereich der inneren Sicherheit finden auf bilateraler, regionaler und globaler Ebene statt. Die EU ist auch in diesem Sektor der wichtigste Referenzrahmen. Auf Grund der Vielfältigkeit der Bedrohungen der inneren Sicherheit und der Breite der Aufgabenstellungen in diesem Sektor ist eine Konzentration auf einige wenige und exklusive Kooperationsformate nicht zielführend. Durch das BMI wurde daher über die Jahre ein dichtes Netz von Kooperationen entwickelt. Den Basisrahmen für die operative polizeiliche Zusammenarbeit bei Kriminalitätsbekämpfung bildet Interpol. Dieses ermöglicht mit den 190 nationalen Interpolbüros und den Zentralen in Lyon und Singapur rund um die Uhr den Austausch von Informationen und Daten.

Ergänzt wird diese unverzichtbare und jederzeit nutzbare Basiskooperation über Interpol durch komplexere Formen der sicherheitspolitischen Kooperationen. In drei Fallstudien, 1. der Fußballeuropameisterschaft EURO 2008, 2. dem mitteleuropäischen Sicherheitsverbund Forum Salzburg und 3. der Gruppe der „EU-like-minded Staaten“ im Bereich Migration und

Asyl wird die Bandbreite dieser Kooperation auf der politischen, strategischen und operativen Ebene⁵ analysiert.

a) Fußballeuropameisterschaft EURO 2008

Vom 7. bis 29. Juni 2008 fand in Österreich und der Schweiz die EURO 2008 statt. Die 16 Spiele in Österreich wurden von 550.000 Zuschauern in den vier österreichischen Stadien (Wien, Graz, Klagenfurt, Innsbruck) und von ca. 2,2 Mio. Besuchern an den öffentlichen Public Viewings verfolgt. Um den geordneten und sicheren Verlauf der Spiele garantieren zu können, fand in Österreich der bislang größte Polizeieinsatz der 2. Republik statt. An den jahrelangen Einsatzvorbereitungen und dem Einsatz waren ausländische Sicherheitsbehörden und internationale Sicherheitsorganisationen, wie Frontex, Europol und Interpol, beteiligt. Diese intensive internationale Zusammenarbeit war einer der Gründe für den sicheren und ungestörten Verlauf, den die Veranstaltung letztendlich nahm.

Die größte Bedrohung für die Sicherheit stellte die Möglichkeit eines terroristischen Anschlages dar. Sportgroßveranstaltungen mit ihren mehreren hunderttausend Besuchern waren bereits mehrmals zum terroristischen Ziel geworden, wie die Olympischen Spiele von München 1972 und Atlanta 1996. Eine weitere, sehr konkrete Gefahr war die Möglichkeit von Ausschreitungen gewaltbereiter Fußballfans, der sogenannten Hooligans. Die Mehrzahl der Hooligans sowie der friedlichen Fans wurde aus dem Ausland erwartet. Diese transnationalen Herausforderungen und Bedrohungen sowie der binationale Charakter der EURO 2008, mit Österreich und der Schweiz als Co-Veranstalter, machten eine intensive internationale Zusammenarbeit in den Phasen der Einsatzvorbereitung und des Einsatzes notwendig.

Zur Einsatzvorbereitung wurden die beteiligten Staaten in drei Kategorien eingeteilt, mit denen unterschiedliche Kooperationsmaßnahmen vereinbart wurden: 1. der Co-Veranstalter Schweiz, 2. die Anrainer- und Transitstaaten, das waren jene Länder, die an die Zielländer Österreich und die

⁵ Im Bereich der inneren Sicherheit wird ein anderes Konzept der Ebenen der Organisation verwendet als im militärischen Bereich: politisch = strategisch, strategisch/hochrangige Beamte = militärstrategisch, operativ = operativ und taktisch.

Schweiz angrenzten bzw. durch die Fans zu den Spielen reisten und 3. die Teilnehmerstaaten, deren Mannschaften sich für die Spiele qualifiziert hatten. Die Unterscheidung von Ziel-, Transit- und Herkunftsstaaten von Bedrohungen ist übrigens ein wichtiges Konzept im Bereich der inneren Sicherheit, aus dem sich unterschiedliche Kooperationsziele und Maßnahmen ableiten lassen.

Die internationale Zusammenarbeit zur Vorbereitung der EURO 2008 wurde bereits fünf Jahre vor Beginn der Spiele mit der Unterzeichnung eines Memorandums of Understanding (MoU) durch die Innenminister Österreichs und der Schweiz gestartet. Mit diesem wurde die enge Kooperation bei der Vorbereitung und Durchführung der EURO 2008, die Einrichtung paralleler Strukturen sowie die Anwendung derselben Führungsverfahren in beiden Ländern vereinbart.

Weitere vorbereitende Maßnahmen auf der politischen Ebene waren eine politische Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und der Europäischen Fußballunion UEFA, mit der Österreich die Sicherheit der Veranstaltung garantierte, sowie der Abschluss von 20 Memoranda of Understanding mit den Anrainer-, Teilnehmer und Transitstaaten, in denen die enge operative Zusammenarbeit bei der Vorbereitung und Abwicklung der Spiele vereinbart wurde. Dies umfasste den Informations- und Datenaustausch über mögliche Sicherheitsrisiken sowie Maßnahmen zur sicheren An- und Abreise der Fans. Mit den Teilnehmerstaaten wurde zusätzlich vereinbart, dass diese die Anreise gewaltbereiter Fans verhindern sollten. Mit den Anrainerstaaten wurde die Wiedereinführung der Grenzkontrollen an den gemeinsamen Grenzen vorbereitet. Die MoUs waren für den jeweiligen Staat maßgeschneidert und bauten auf dem für beide Seiten gültigen internationalen Rechtsbestand auf.

Zur Abstimmung der nationalen Vorbereitungen auf der strategischen Ebene richteten Österreich und die Schweiz eine gemeinsame Arbeitsgruppe ein. Diese entwickelte ein gemeinsames Einsatzkonzept, das von den Innenministern und Parlamenten beider Staaten genehmigt wurde. Gemeinsam wurden drei Anrainer-, Teilnehmer- und Transitstaatenkonferenzen organisiert, an denen die Polizeichefs der betroffenen Staaten teilnahmen. Weitere strategische Maßnahmen seitens Österreichs waren der Abschluss einer Vereinbarung mit Deutschland über die Entsendung

deutscher Polizisten zur Unterstützung der österreichischen Sicherheitsbehörden, die Organisation einer Schwerpunktaktion von Frontex zur Unterstützung der österreichischen Grenzschutzmaßnahmen sowie der Abschluss von Vereinbarungen mit Interpol und Europol über die Übermittlung sicherheitsrelevanter Informationen und Daten.

Während der EURO 2008 selbst trat die politische Führung in den Hintergrund. Der Einsatz wurde vom Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit geleitet. Zu dessen Unterstützung wurde für die Gesamtdauer der Veranstaltung ein durchgängig besetzter BM.I-Stab eingerichtet. Die operative Verantwortung für die Sicherheitsmaßnahmen lag bei den Leitern der Sicherheitsbehörden in Wien, Kärnten, Salzburg und Tirol.

Während der drei Wochen der EURO 2008 wurden 27.000 österreichische Polizisten eingesetzt, die 142.000 „Manntage“ leisteten. Sie wurden dabei von 1.100 ausländischen Polizisten unterstützt. Diese waren Begleiter ihrer nationalen Fanggruppen ohne polizeiliche Befugnisse, Verbindungsbeamte im österreichischen Lagezentrum (PICC⁶), Grenzpolizisten, die die österreichischen Beamten bei den Grenzkontrollen unterstützten sowie rund 850 deutsche Polizeibeamte, die auf der Grundlage des österreichisch-deutschen Polizeivertrages mit exekutiven Befugnissen ausgestattet wurden und somit wie österreichische Polizisten eingesetzt werden konnten. Die umfangreichen Sicherheitsaufgaben im Rahmen der EURO 2008 hatten die österreichische Polizei an die Grenze ihrer personellen Kapazitäten gebracht. Die ausländischen Polizisten waren ein unverzichtbares Element des Sicherheitskonzeptes.

Die EURO 2008 verlief ohne ernsthafte Zwischenfälle. Die vom BM.I durchgeführte Evaluation kam zu dem Schluss, dass die internationale Zusammenarbeit und der operative Einsatz ausländischer Polizisten in Österreich einer der Schlüsselfaktoren für diesen Erfolg war. Besonders wichtig war dabei die enge Zusammenarbeit zwischen Österreich und der Schweiz. Diese wurde durch die gleiche strategische Kultur wesentlich erleichtert. Die politischen Unterschiede zwischen den beiden Ländern – die Schweiz

⁶ Police Information und Cooperation Centers waren in Österreich und der Schweiz eingerichtet. Über sie lief der internationale polizeiliche Datenaustausch während der EURO 2008.

ist wesentlich föderalistischer organisiert als Österreich und ist kein EU-Mitglied – spielten hingegen keine Rolle.

Es waren auch die folgenden Aspekte, die die internationale Kooperation im Rahmen der EURO 2008 erleichterten:

- Österreich und die Schweiz teilten mit den Anrainer-, Teilnehmer- und Transitstaaten das Interesse an einem friedlichen und sicheren Verlauf der Spiele.
- Der Europarat hatte nach der Katastrophe im belgischen Heyselstadion⁷ begonnen, ein Set von Empfehlungen zu entwickeln, um die Sicherheit bei Fußballspielen zu erhöhen. Alle an der EURO 2008 beteiligten Staaten waren Mitglieder des Europarates und daher bereit, diese Empfehlungen zu befolgen.
- Österreich hatte mit den meisten beteiligten Staaten völkerrechtliche Verträge zur Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit abgeschlossen, mit denen sich die Vertragsparteien zur gegenseitigen Unterstützung (internationale polizeiliche Amtshilfe), zum Informations- und Datenaustausch sowie zu gemeinsamen Einsätzen verpflichten. Bei der EURO 2008 konnte Österreich auf diese rechtlich verpflichtenden Kooperationszusagen zurückgreifen.
- Mit Interpol sowie den EU-Agenturen Europol und Frontex standen internationale Sicherheitsorganisationen zur Verfügung, die die Kooperationen zwischen den betroffenen Staaten erleichterten.
- Sicherheitsbehörden teilen eine gemeinsame strategische Kultur, die von Lösungs- und Ergebnisorientierung geprägt ist. Polizisten sehen sich als Experten, die problemlos mit Polizisten anderer Staaten zusammenarbeiten.

Die EURO 2008 zeigt auch exemplarisch die Aufgabenteilung zwischen der politischen, der strategischen und der operativen Ebene bei sicherheitspolitischen Kooperationen im Bereich der inneren Sicherheit. Die Politik spielte in der Initialphase die wichtigste Rolle. Sie formulierte die Kooperationsziele und schaffte den Kooperationsrahmen (z.B. durch völkerrechtli-

⁷ Am 29. Mai 1985 wurden im Brüsseler Heysel Stadium bei Ausschreitungen während des Endspiels um den Europapokal der Landesmeister 1984/85 39 Personen getötet und rund 600 Personen verletzt.

che Verträge oder politische Vereinbarungen/MoUs). Die strategische Ebene entwickelte auf der Grundlage dieser politischen Vorgaben die Kooperationskonzepte, -strukturen und -verfahren für den operativen Einsatz und vereinbarte einsatzvorbereitende Maßnahmen, wie gemeinsame Schulungen und Übungen. Der Einsatz selbst lag in der Hand der operativen Ebene. Diese tauschte mit den ausländischen Stellen Daten aus und setzte die ausländischen Beamten ein. Die Politik hatte die Verantwortung für den Einsatz bei der EURO 2008 an die strategische Ebene delegiert, die diesen koordinierte und steuerte, ohne in die Maßnahmen der operativen Ebene einzugreifen.

b) Forum Salzburg

Die EURO 2008 ist ein Beispiel, wie Aktivitäten auf der politischen und strategischen Ebene genutzt werden, um den für operative Einsätze notwendigen Kooperationsrahmen zu schaffen. Von Beginn an war die sicherheitspolitische Kooperation auf einen operativen Zweck hin ausgerichtet. Im nächsten Fallbeispiel wird mit dem Forum Salzburg ein Kooperationsformat untersucht, das zunächst als ausschließlich politische Zusammenarbeit geplant war, das aber mit der Zeit begonnen hat, Wirkungen auf der strategischen und operativen Ebene zu entfalten.

Das Forum Salzburg wurde im Jahre 2000 über Initiative des österreichischen Innenministers als „mitteleuropäische Sicherheitspartnerschaft“ ins Leben gerufen. Die ursprüngliche Gruppe bestand einerseits aus dem EU-Mitgliedstaat Österreich und andererseits den Beitrittskandidaten Polen, der Slowakei, Slowenien, der Tschechischen Republik und Ungarn. Vorrangiges Ziel der Kooperation war es, „... die Beitrittskandidaten bei der Erreichung der EU-Standards zu unterstützen“.

Österreich und die fünf Partner verfolgten mit der Kooperation unterschiedliche Ziele. Österreich wollte

1. als politisches Ziel die fünf Staaten als verlässliche Partner für die Zusammenarbeit in der EU gewinnen; nach ihrem EU-Beitritt sollten sie mit Österreich einen „Abstimmungsblock“ bilden und damit helfen, gemeinsame Interessen durchzusetzen, und

2. als strategisches Ziel die Sicherheitssituation in den fünf Staaten verbessern und dadurch die Bedrohungen für die innere Sicherheit Österreichs reduzieren.

Die fünf Partnerstaaten wollten vor allem die Unterstützung eines EU-Mitgliedstaates im Beitrittsprozess gewinnen. Weiters suchten sie österreichische Unterstützung bei der Umsetzung von EU-Projekten zur Erreichung der EU-Standards. Mit der Erreichung der EU-Standards verbesserte sich die Sicherheitssituation in den Kandidatenstaaten. Dies hatte wiederum positive Effekte auf die Sicherheitssituation in Österreich, wodurch sich die unterschiedlichen Interessen ergänzten.

Die Zusammenarbeit im Forum Salzburg wurde nach dem EU-Beitritt der fünf Staaten im Jahr 2004 fortgesetzt und brachte allen Beteiligten den erwünschten Nutzen. Dies führte dazu, dass sich in weiterer Folge Rumänien, Bulgarien und Kroatien der Gruppe anschlossen. Nach deren EU-Beitritt in den Jahren 2007 bzw. 2013 umfasst das Forum Salzburg neun EU-Mitgliedstaaten.

Seit seiner Gründung im Jahre 2000 hat das Forum Salzburg vier Entwicklungsphasen durchlaufen:

1. Vorbereitung der Kandidatenstaaten auf den Beitritt und Stärkung der sicherheitspolitischen Kooperation im mitteleuropäischen Raum;
2. Fortführung der Zusammenarbeit in der EU nach dem Beitritt der Partnerstaaten mit dem Ziel, gemeinsame Interessen durchzusetzen;
3. Öffnung des Forums Salzburgs gegenüber Drittstaaten;⁸
4. Verdichtung der Zusammenarbeit auf politischer, strategischer und operativer Ebene im Rahmen der „Forum Salzburg Vision 2020“.

Zunächst beschränkte sich die Zusammenarbeit auf regelmäßige Ministertreffen. In weiterer Folge wurden diese Aktivitäten durch Treffen der Polizeichefs des Forums Salzburg (strategische Ebene) und die Einsetzung von Arbeitsgruppen (operative Ebene) zu Themen wie Zeugenschutz, Ver-

⁸ Das Forum Salzburg arbeitet mit den Staaten des Westbalkans im Rahmen der Gruppe „Freunde des Forum Salzburg“ zusammen.

kehrssicherheit, Umweltkriminalität sowie illegale Migration ergänzt. Dadurch eröffneten sich Österreich weitreichende Kooperationsmöglichkeiten im regionalen Kontext.

Von seinen Mitgliedern wird der Wert des Forums Salzburg so hoch eingeschätzt, dass diese Kooperation Ministerwechsel in den verschiedenen Staaten und Konflikte zwischen den Partnern, wie z.B. im Zuge der Aufhebung der Grenzkontrollen zwischen Österreich und seinen unmittelbaren Nachbarn Slowakei, Slowenien, der Tschechischen Republik und Ungarn, problemlos überlebte. Bei diesem Konflikt zeigte sich der politische Nutzen des Forums Salzburg als Plattform zur offenen Diskussion der unterschiedlichen Perspektiven und zur Vereinbarung vertrauensbildender Maßnahmen.

Einer der Gründe für das Fortbestehen der Kooperation über den EU-Beitritt der Partner hinaus liegt in der geografischen Nachbarschaft der beteiligten Staaten. Ungeachtet der weiterhin bestehenden Unterschiede in der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung haben die Mitglieder des Forums Salzburg die gleichen regionalen Sicherheitsinteressen. Durch Südosteuropa verläuft die sogenannte „Balkanroute“, über die Drogen aus Afghanistan und illegale Migranten geschmuggelt werden. Kriminelle Banden vom Westbalkan, aus Osteuropa und aus dem Südkaukasus sehen in einem Mitteleuropa ohne Grenzkontrollen ein zusammenhängendes Einsatzgebiet. Geografische Nähe von Staaten schafft im Bereich der inneren Sicherheit gemeinsame Interessen, die geradezu zwangsläufig zu sicherheitspolitischen Kooperationen führen.

c) Gruppe der EU-like-minded Staaten im Bereich Migration und Asyl

Während das Forum Salzburg ein Beispiel von Kooperation zwischen Staaten ist, deren gemeinsame Interessen sich aus ihrer geografischen Nachbarschaft ergeben, analysiert das dritte Fallbeispiel die Kooperation zwischen Staaten, die gemeinsame politische Präferenzen im Rahmen einer Internationalen Organisation verfolgen – Präferenzen, die sich aus der gleichen Verletzbarkeit gegenüber Bedrohungen ergeben.

Die Gruppe der „EU-like-minded Staaten“ im Bereich Migration und Asyl ist eine seit 2011 bestehende informelle Kooperation zwischen Österreich, Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, den Niederlanden, Schweden

und dem Vereinigten Königreich. In der Gruppe haben sich jene EU-Mitgliedstaaten zusammengefunden, die von illegaler Migration und Asylfragen am stärksten betroffen sind. So entfallen auf die acht Staaten 80% aller in der EU gestellten Asylanträge.

Die Zusammenarbeit geht auf eine Initiative des Vereinigten Königreichs zurück und hat das Ziel, durch gemeinsame Initiativen und akkordiertes Abstimmungsverhalten die Migrations- und Asylpolitik der EU im Sinne der beteiligten Staaten zu gestalten. Die Gründe für die Zusammenarbeit liegen in einer tiefen Unzufriedenheit mit der von der Europäischen Kommission verfolgten Asyl- und Migrationspolitik, die als unrealistisch und wenig effektiv angesehen wird.

Wirksam wurden die „EU-like-minded Staaten“ bei den zwischen 2011 und 2013 laufenden Verhandlungen zur Reform des Schengen-Systems. Die Kommission legte einen Legislativvorschlag vor, der den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen aus Gründen der inneren Sicherheit entzog und diese Entscheidung der EU-Kommission übertragen hätte. In diesem Konflikt wurde das Spannungsfeld zwischen innerer Sicherheit und Reisefreiheit im Schengen-Raum sowie der schwelende Machtkampf zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen, Kommission und Europäischem Parlament, sichtbar. Durch das entschlossene Zusammenwirken der „EU-like-minded Staaten“ konnte der Rechtsakt⁹ zum Vorteil aller Mitgliedstaaten gestaltet werden.

Ein weiteres Beispiel ist die Zusammenarbeit der „EU-like-minded Staaten“ bei der aktuellen Flüchtlings- und Migrationswelle über das Mittelmeer. Vom Rat wurde 2013 unter der Leitung der Kommission eine Task Force Mittelmeer eingerichtet, die verhindern soll, dass das Mittelmeer zu einer „Todeszone“ wird. Bald zeigte sich, dass die Kommission überfordert war. Es fehlten eine wirksame Strategie und eine effiziente Gesamtkoordination der von den Mitgliedstaaten gesetzten Maßnahmen. Der Wildwuchs an Vorschlägen sowie die mangelnde Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen durch die betroffenen Mitgliedstaaten zeigten die Überforderung von EU-Institutionen, wenn es um Fragen der operativen Koordination

⁹ Die Verordnung (EU) Nr. 1051/2013 vom 22. Oktober 2013 ist seit dem 26. November 2013 in Kraft.

geht. Die „EU-like-minded Staaten“ ergriffen im 1. Halbjahr 2014 die Initiative und bereiteten ein Diskussionspapier vor, in dem auf die Notwendigkeit einer gemeinsamen, solidarischen Lösung durch ein sogenanntes Resettlement-Programm hingewiesen wurde. Diese Initiative zeigte Wirkung. Beim Rat der Innenminister im Juli 2014 präsentierte der Vorsitz klare Prioritäten und konkrete Maßnahmen, die auf die Vorschläge der „EU-like-minded Staaten“ zurückgingen.

Die „EU-like-minded Staaten“ teilen ein gemeinsames Sicherheitsinteresse. Sie sind jene EU-Staaten, die durch Migration und Asyl am stärksten betroffen sind. Mit gemeinsamen Initiativen und akkordiertem Abstimmungsverhalten (*voting block*) gelingt es ihnen, die EU-Politik in den Bereichen Asyl, Migration und Grenzkontrolle im Sinne ihrer Präferenzen zu beeinflussen. Die Zusammensetzung der Gruppe ist nicht durch die politische Ausrichtung der jeweiligen Regierungen bestimmt, sondern ausschließlich durch die gleichen Sicherheitsinteressen. Diese ändern sich auch dann nicht, wenn es nach Wahlen zu einem Regierungswechsel in einem der Staaten kommt.¹⁰ Die unterschiedliche Größe der beteiligten Staaten hat keinen Einfluss auf ihre Möglichkeiten zur Kooperation. Dänemark mit rund 5,5 Mio. und Deutschland mit rund 81,7 Mio. Einwohnern müssen auf Grund der EU-Vorgaben über die gleichen Fähigkeiten verfügen. Diese Zusammenarbeit findet ausschließlich auf politischer Ebene und im Rahmen der EU-Institutionen stattfindet. An eine Ausweitung auf die strategische oder operative Ebene im multilateralen Format ist nicht gedacht.

3. Gemeinsamkeiten mit anderen Sektoren der umfassenden Sicherheit

Sicherheitspolitische Kooperationen im Bereich der inneren Sicherheit laufen nach denselben Mustern ab wie jene in anderen Sektoren, wie dies anhand der drei Fallbeispiele gezeigt werden kann:

a) Erfolgreiche Kooperationen beruhen auf gemeinsamen Interessen

Bei der EURO 2008 teilten die Österreich und die Schweiz mit den Anrainer-, Teilnehmer- und Transitstaaten das Interesse an einem geordneten

¹⁰ Frankreich verblieb 2012 auch nach dem Wechsel von einer konservativen zu einer sozialistischen Regierung in der Gruppe der „EU-like-minded Staaten“.

und sicheren Verlauf der Veranstaltung. Dieses Interesse war zwar auf Seiten der Veranstalter am größten, aber auch die anderen beteiligten Staaten waren in einem solchen Maße daran interessiert, terroristische Anschläge oder Gewalttaten von Hooligans zu verhindern, dass sie zur vollen Kooperation bereit waren. Als die gemeinsamen Interessen mit der Beendigung der EURO 2008 wegfielen, endete auch die Kooperation.

Der Zusammenschluss der „EU-like-minded Staaten“ ist eine unsentimentale Interessensgemeinschaft zur Durchsetzung einer EU-Politik, die die nationalen Präferenzen der beteiligten Staaten stärker berücksichtigt. Sollten sich in einem der beteiligten Staaten die nationalen Präferenzen ändern, wird dieser die Gruppe verlassen.

b) Staaten müssen in einer Kooperation nicht die gleichen Interessen verfolgen

Dieses Muster zeigte sich in der Anfangszeit des Forums Salzburg. Österreich erwartete von den Partnern Maßnahmen zur Erhöhung der inneren Sicherheit. Die Partner erwarteten von Österreich im Gegenzug die Unterstützung im Beitrittsprozess. Diese Ziele waren zwar unterschiedlich, aber miteinander kompatibel, daher verlief die Kooperation erfolgreich.

c) Kooperationen werden durch vereinbarte Verfahren erleichtert

Nach der Katastrophe im Heyselstadion wurde in Europa ein Set von Verfahren zur Erhöhung der Sicherheit von Fußballspielen entwickelt, die auch die Zusammenarbeiten zwischen Staaten erleichtern sollten. Bei der EURO 2008 konnten Österreich und die Schweiz auf diese Verfahren zurückgreifen und damit die Kooperation mit den Anrainer-, Teilnehmer- und Transitstaaten schnell und wirksam aufbauen. Die mächtigsten Instrumente in diesem Set sind völkerrechtliche Verträge. Diese bieten rechtsstaatlich abgesicherte Verfahren zur operativen Zusammenarbeit (Informationsaustausch, gemeinsame Einsätze) und schaffen rechtlich verbindliche Kooperationsverpflichtungen.

d) Kooperationen sind dynamische Prozesse, in denen die Ziele laufend angepasst werden müssen

In der Anfangsphase war die Kooperation im Forum Salzburg von unterschiedlichen, aber kompatiblen Interessen geprägt. Nach dem Beitritt der

Partnerstaaten zur EU fiel deren Interesse an der Unterstützung Österreichs weg. Trotzdem wurde die Kooperation nicht beendet, sondern neue Ziele definiert:

1. Bildung eines *voting blocks* und gegenseitige Unterstützung in der EU und
2. Verfolgung gemeinsamer Sicherheitsinteressen gegenüber Drittstaaten.

e) Erfolgreiche Kooperationen ertragen Interessensgegensätze

Österreich beteiligt sich an verschiedenen Kooperationsformaten im Rahmen der EU. Das Forum Salzburg und die „EU-like-minded Staaten“ im Bereich Migration und Asyl wurden oben vorgestellt. Ein weiteres wichtiges Format sind die Treffen der deutschsprachigen Innenminister, an denen neben den EU-Staaten Österreich, Deutschland und Luxemburg auch die Schengen-assoziierten Staaten Liechtenstein und die Schweiz teilnehmen. Dies ermöglicht Österreich in der EU, seine Interessen in wechselnden Partnerschaften flexibel durchzusetzen.

Es kann aber zu Situationen kommen, in denen die verschiedenen Gruppen unterschiedliche Interessen verfolgen. So gibt es zwischen dem Forum Salzburg und den „EU-like-minded Staaten“ große Interessensunterschiede in Migrations- und Asylfragen. Die Staaten des Forums Salzburg, mit der Ausnahme Österreichs, sind von den Problemen im Migrations- und Asylbereich nur marginal berührt. In der Gruppe der „EU-like-minded Staaten“ haben sich hingegen die am stärksten betroffenen EU-Staaten zusammengeschlossen. Obwohl diese eine Politik vertreten, die teilweise den Interessen der Forum-Salzburg-Partner widerspricht, wird die Kooperation in den anderen Feldern nicht beeinträchtigt, da der Nutzen dieser Zusammenarbeit die gegensätzliche Politik in Migrations- und Asylfragen ausgleicht.

f) Internationale Organisationen erleichtern die Kooperationen zwischen Staaten

Das Beispiel der EURO 2008 zeigt den Nutzen Internationaler Organisationen für die Staaten. Die EU-Agenturen Europol und Frontex, Interpol und der Europarat ermöglichen es Österreich auf ein Netzwerk zurückzugreifen, wenn es notwendig ist, schnell und effektiv Kooperationsmaßnahmen zu vereinbaren.

Die Kooperationen im Bereich der inneren Sicherheit könnten als Bündnisse gesehen werden, da sie ein „*formal or informal security arrangement for security cooperation between two or more states*“ gemäß der Definition von Kenneth Waltz¹¹ sind. Anders als Bündnisse im außenpolitischen und militärischen Bereich sind jene im Bereich der inneren Sicherheit eher punktuelle operative Kooperationen, die in einen lockeren politisch-strategischen Rahmen eingebettet sind. Auf Grund dieser Beobachtungen kann die These formuliert werden, dass Europa im Bereich der inneren Sicherheit ein *security complex* ist, der ein eigenes Regime für diesen Bereich entwickelt hat. Eine These, die im Einklang mit der von Barry Buzan 1983 formulierten *Regional Security Complex Theory* steht.¹²

4. Europa als *regional security complex* im Bereich der inneren Sicherheit

Alle Staaten Europas stehen im Bereich der inneren Sicherheit vor den gleichen Herausforderungen: Die wichtigsten sind der internationale Terrorismus, die schwere und organisierte Kriminalität sowie die illegale Migration. Auf Grund ihrer nationalen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Situation sind sie von diesen Phänomenen in unterschiedlicher Schwere betroffen. Reiche Länder wie Österreich, Deutschland oder die Schweiz sind Zielländer ausländischer Tätergruppen und der illegalen Migration. Aus anderen Ländern, wie den Westbalkanstaaten, Osteuropa oder dem Südkaukasus, stammen die Täter. Ebenso sind alle Staaten Transitländer z.B. für den Transport von Drogen aus Afghanistan. Die Sicherheitsbelange der europäischen Staaten im Bereich der inneren Sicherheit sind damit so eng miteinander verflochten, dass sie nicht unabhängig voneinander verstanden werden können. Herkunft-, Transit- und Zielländer bilden ein Konglomerat gemeinsamer Sicherheitsinteressen. Ausschließlich nationale Maßnahmen reichen nicht aus, um den Bedrohungen wirksam begegnen zu können. Eine der stärksten Antworten auf transnationale Bedrohungen sind daher internationale sicherheitspolitische Kooperationen.

Die Staaten Europas haben diese Interdependenz im Bereich der inneren Sicherheit erkannt und sie haben globale und regionale Sicherheitsorganisa-

¹¹ Vgl. Gärtner (2008), S. 34.

¹² *Ibid.* S. 210.

tionen, wie Interpol, die Europäische Union, den Europarat oder die OSZE, eingerichtet. Diese nutzen sie, um einen rechtlichen Handlungsrahmen zu schaffen und sich auf politischer und strategischer Ebene abzustimmen. Im Rahmen der Sicherheitsorganisationen sowie auf der bi- und multilateralen Ebene haben sie weiters begonnen, ein Set an Prinzipien und Maßnahmen zur operativen Zusammenarbeit zu entwickeln.

Die Staaten Europas bilden damit im Bereich der inneren Sicherheit einen *Security Complex* und sie haben in diesem Sektor ein internationales Regime¹³ aus Prinzipien, Normen, Regeln und Verhaltensprozeduren entwickelt, an dem die Staaten ihr Verhalten ausrichten. Dieses Regime erlaubt es den Staaten Europas, wie das Beispiel der EURO 2008 zeigt, schnell und effektiv zu kooperieren, ohne langwierige politische Verhandlungsprozesse vorschalten zu müssen.

5. Unterschiede zu anderen Sektoren der umfassenden Sicherheit

Innere Sicherheit ist ein integraler Bestandteil des Konzeptes der umfassenden Sicherheit. Im vorigen Kapitel wurden die Gemeinsamkeiten zwischen den sicherheitspolitischen Kooperationen im Bereich der inneren Sicherheit mit den Kooperationen in anderen Sektoren beschrieben. Die drei Fallbeispiele lassen die Vermutung zu, dass es auch Unterschiede gibt:

a) Hobes Maß an Verrechtlichung der Kooperationen

Die Kontrolle des polizeilichen Handelns durch die Gerichte und die Einhegung der polizeilichen Gewalt durch die Gesetze sind die wesentlichen Merkmale des Rechtsstaates europäischer Prägung. Diese Verrechtlichung des polizeilichen Handelns wirkt nicht nur auf nationaler Ebene sondern auch bei der internationalen Zusammenarbeit. Der Abschluss der bereits erwähnten Verträge ist eine Folge dieser Entwicklung. In diesen werden die Kooperationsmaßnahmen auf der Grundlage rechtsstaatlicher Prinzipien und Standards geregelt und sind damit der richterlichen Kontrolle zugänglich. Nationale Gesetze, bi- und multilaterale Abkommen, Rechtsakte der EU sowie Konventionen und Empfehlungen des Europarates sind der

¹³ Ibid. S. 200.

Rahmen, der die internationale polizeiliche Zusammenarbeit ermöglicht, diese aber auch begrenzt.

b) Weitreichende Kooperationen, die bis zum punktuellen Souveränitätsverzicht geben

Sicherheitspolitische Kooperationen im Bereich der inneren Sicherheit haben einen Umfang, der sie von Kooperationen in den anderen Sektoren unterscheidet.

„Umfang“ bezieht sich zunächst auf die Zahl der Kooperationstransaktionen. Die drei Fallstudien sind herausragende Beispiele, die jedoch nicht für die tägliche operative Zusammenarbeit repräsentativ sind. Der Großteil dieser Kooperationen erfolgt im Bereich des polizeilichen Informations- und Datenaustausches. Im Jahr 2013 liefen alleine über das österreichische Interpol-Büro rund 400.000 Transaktionen zwischen in- und ausländischen Sicherheitsbehörden.

„Umfang“ bezieht sich weiters auf die Breite der behandelten Themen. Diese reichen von der Sicherheit bei Sportveranstaltungen, der Bekämpfung der Kriminalität, der Verfolgung von Verkehrsdelikten, der Suche nach gefahndeten und vermissten Personen bis hin zu gemeinsamen Ausbildungen und Übungen.

„Umfang“ meint zuletzt auch die Tiefe der Kooperation. Die gemeinsamen Sicherheitsinteressen sind so wichtig, dass die Staaten bereit sind, punktuell auf ihre Souveränität zu verzichten. So ließ Österreich während der EURO 2008 zu, dass bewaffnete Organe eines anderen Staates auf österreichischem Territorium Zwangsmaßnahmen setzten. Dieser Einsatz deutscher Polizisten erfolgte im österreichischen Interesse und auf der Grundlage eines rechtsstaatlich abgesicherten Verfahrens. Diese Bereitschaft zum punktuellen Souveränitätsverzicht dürfte eine Besonderheit der inneren Sicherheit sein.

c) Bedrohungen gehen von nicht-staatlichen Akteuren aus

Diese enge Kooperation zwischen den Staaten ist deshalb möglich, da Bedrohungen der inneren Sicherheit ausschließlich von nichtstaatlichen Akteuren ausgehen. Ob es sich nun um einen Drogen schmuggelnden Diplo-

maten, einen ausländischen Spion oder einen von einem Schurkenstaat bezahlten Terroristen handelt, aus der Perspektive der inneren Sicherheit sind dies Kriminelle, die für ihre Straftaten persönlich verantwortlich sind. Kooperationen im Bereich der inneren Sicherheit werden von den Beteiligten als unpolitische Expertenzusammenarbeit gesehen, die gegen gemeinsam wahrgenommene Bedrohungen gerichtet ist. Dadurch wird es möglich, die Zusammenarbeit auch dann fortzuführen, wenn zwischen den beteiligten Staaten in anderen Politikfeldern Spannungen entstehen. Interpol ist oft eine der letzten offenen Kommunikationslinien zwischen Staaten.

d) Referenzobjekt der inneren Sicherheit ist vorrangig der Mensch

In der Theorie der internationalen Politik wird zwischen drei Referenzobjekten der Sicherheit unterschieden,¹⁴ nämlich den Menschen, dem Staat sowie der internationalen Ordnung. Für die Außen- und Verteidigungspolitik ist der Staat, dessen Souveränität und Sicherheit das zentrale Referenzobjekt. Für die innere Sicherheit gilt dies grundsätzlich auch, im modernen Bürgerstaat wird aber die Sicherheit des Menschen zum vorrangigen Referenzobjekt.

Die letzten beiden Besonderheiten führen zur Formulierung der These, dass innere Sicherheit sowohl *high politics* als auch *low politics* ist.

6. Innere Sicherheit als *high politics* und *low politics*

In der klassischen Sicherheitspolitik wurde zwischen der *high politics*, also jenen Sektoren, die für den Schutz der Souveränität des Staates sowie der nationalen Sicherheit sorgten, und der *low politics*, das war der Rest, unterschieden. Außen- und Verteidigungspolitik war *high politics*, die innere Sicherheit, deren Referenzobjekt vorrangig die Sicherheit der Menschen ist, war Teil der *low politics*.

Diese Kategorisierung der inneren Sicherheit brachte Vorteile. Während des Kalten Krieges konnte die polizeiliche Zusammenarbeit im Rahmen von Interpol über die Blockgrenzen hinweg aufrechterhalten werden. Dies

¹⁴ Z.B. Waltz, Kenneth: „Man, the State, and War“ (1959) oder Buzan, Barry: „People, States & Fear“ (1991).

war auch dadurch möglich, da sich Interpol als „unpolitische Organisation“ sieht.¹⁵ Diese Strategie, polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit aus politischen Auseinandersetzungen herauszuhalten, kann auch im Europäischen Rechtshilfeabkommen beobachtet werden. Dieses internationale Übereinkommen wurde 1950 im Rahmen des Europarates verhandelt und regelt die justizielle Zusammenarbeit im strafrechtlichen Bereich, wie die Auslieferung von gefahndeten Verdächtigen oder geflüchteten Verurteilten. Im Abkommen wird ausdrücklich festgelegt, dass es nicht auf „politische Delikte“ anwendbar ist.

In der modernen Konzeption der umfassenden Sicherheit kann die internationale Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit weiterhin als *low politics* gesehen werden. Kooperationen, wie der Austausch von Daten oder gemeinsame Ermittlungen zur Aufklärung von Straftaten, werden zwischen Experten der operativen Ebene ohne Einschaltung der Politik abgewickelt. Gleichzeitig ist innere Sicherheit aber auch *high politics*. Seit einigen Jahren stehen Themen der inneren Sicherheit wie Terrorismus, Cyber-Sicherheit oder die Bekämpfung der Kinderpornografie prominent auf der Tagesordnung von Gipfeltreffen (z.B. EU – USA, G 8).

Diese „Janusköpfigkeit“ der inneren Sicherheit bringt praktische Vorteile. Die täglichen Kooperationen zwischen den Experten können auf der Grundlage der rechtlichen Vereinbarungen schnell und effektiv erfolgen. Bei Bedarf, wenn es z.B. darum geht, die Kooperation weiter zu entwickeln oder bestehende Konflikte zu lösen, kann die Politik eingeschaltet werden.

Die Staaten tolerieren diese Ambiguität der inneren Sicherheit und es können auch Staaten, die sich untereinander in Konflikten, *short of war* befinden, zusammenarbeiten, da

1. die Bedrohungen der inneren Sicherheit von nichtstaatlichen Akteuren ausgehen,
2. das primäre Referenzobjekt der inneren Sicherheit die Menschen sind und

¹⁵ Art. 3 der Interpol Constitution legt fest: *It is strictly forbidden for the Organization to undertake any intervention or activities of a political, military, religious or racial character.* (vgl.: <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/Legal-materials/The-Constitution>).

3. die Polizei von einer Expertenkultur geprägt ist, der es gelingt, sonstige Politikbereiche und Interessenskonflikte auszublenden und sich auf das Kooperationsziel zu konzentrieren.

7. Empfehlungen

Welche Empfehlungen können aus den Erfahrungen des BM.I für die Weiterentwicklung der sicherheitspolitischen Kooperationen Österreichs abgeleitet werden?

Zunächst jene, dass die Fortsetzung der aktiven Kooperationspolitik im Bereich der inneren Sicherheit ein gesamtstaatliches Ziel sein muss. Innere Sicherheit ist ein unverzichtbarer Bestandteil einer modernen, umfassenden Sicherheitspolitik geworden – ein Ansatz, der sich auch in der am 3. Juli 2013 beschlossenen Österreichischen Sicherheitsstrategie (ÖSS) findet.¹⁶ Innere Sicherheit ist für die ÖSS neben den horizontalen Themen (z.B. Umfassende Sicherheitsvorsorge, Cyber-Sicherheit, sicherheitspolitisches Lagebild, Auslandseinsatzkonzept, Sicherheitsforschung), den außenpolitischen Aspekten und der Verteidigungspolitik eines der vier Handlungsfelder der österreichischen Sicherheitspolitik. Die sicherheitspolitischen Kooperationen im Bereich der inneren Sicherheit sind daher eine notwendige Ergänzung des außen- und verteidigungspolitischen Handelns.

Sicherheitspolitisches Handeln im Bereich der inneren Sicherheit bedarf überdies der Abstimmung mit den anderen Politikfeldern der umfassenden Sicherheit. Hier muss der gesamtstaatliche Interessenausgleich im Vordergrund stehen. Die vom internationalen Terrorismus oder der grenzüberschreitenden Organisierten Kriminalität ausgehenden Bedrohungen gefährden gleichermaßen die Sicherheit des Staates und der Bürger.

Zuletzt muss die Empfehlung formuliert werden, dass geografische Nähe nicht das einzige Kriterium bei der Wahl sicherheitspolitischer Kooperationspartner sein sollte. Die regionale Zusammenarbeit mit den mitteleuropäischen Nachbarn ist wichtig, muss aber durch flexible Kooperationen mit Staaten, die die gleichen Interessen verfolgen (like-minded Staaten), ergänzt

¹⁶ Bundeskanzleramt Österreich (Hg.): Österreichische Sicherheitsstrategie. Sicherheit in einer neuen Dekade – Sicherheit gestalten, S. 4, Wien 2013.

werden. Eine exklusive strategische Partnerschaft mit nur einem seiner Nachbarn ist für Österreich weder möglich noch wünschenswert. Sicherheitspolitische Kooperationen sind pragmatische Kooperationen von Staaten, die den gleichen Bedrohungen gegenüberstehen und die für sich einen Vorteil darin sehen, mit anderen Staaten zu kooperieren. „*Nations have no permanent friends or allies, they only have permanent interests*“ – dieses berühmte Diktum Lord Palmerstons (1784-1865) sollte auch für die österreichische Außen- und Sicherheitspolitik gelten.

Rüstungskooperation

Wolfgang Sagmeister¹

Einleitung

Unter den aktuellen politischen, strategischen und ökonomischen Rahmenbedingungen gewinnen Rüstungskooperationen zunehmend an Bedeutung. Internationale Einsätze im Verband multinationaler Streitkräfte erfordern im erhöhten Maße Interoperabilität. Ein weiterer Aspekt sind die in Europa ständig schrumpfenden Verteidigungsetats der einzelnen Nationen, die kooperative Lösungen unausweichlich machen. In diesem Sinne sind auch Initiativen internationaler Organisationen wie „Smart Defence“ bei der NATO und das ähnlich gelagerte „Pooling&Sharing“ der EU zu verstehen.

Rüstungskooperationen sind aber keine Erfindungen der heutigen Zeit, sondern finden schon seit Jahrzehnten unter Partnern in den verschiedensten Bereichen statt. Der vorliegende Beitrag ist in die Kapitel „Grundlagen“, „Fragestellungen“ und „Optionen und Empfehlungen“ geteilt. Der erste Teil nennt die für eine Rüstungskooperation notwendigen Grundlagen und Voraussetzungen. Dabei wurde auf bestehende nationale und internationale Konzepte, Richtlinien und Publikationen sowie Erfahrungen des Autorenteam zurückgegriffen. Der zweite und dritte Teil fassen die konkreten Ergebnisse des LVak Symposiums 2014 hinsichtlich der Fragestellungen zu Möglichkeiten und Grenzen einer Rüstungskooperation für das ÖBH sowie die Optionen und Empfehlungen zusammen.

1. Teil: „Grundlagen“

Rüstungspolitik und Rüstungskooperation im BMLVS

„Die Rüstungspolitik des BMLVS ist ein Teil der österreichischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und stellt die Summe aller Maßnahmen dar, die im volkswirt-

¹ Weitere Teilnehmer der Arbeitsgruppe: ObstdhmfD Mag. Alois Preineder, RüstPol; Obst i.G. a.D. Erich Lang, ehem. Ang. der DBW und der EVA; ObstdhmfD Dr. Otto Naderer, LVak/ISS.

schaftlichen und internationalen Kontext die effektive und effiziente Deckung der materiellen Bedürfnisse des ÖBH zur Erfüllung nationaler und internationaler Aufgabenstellungen in qualitativer und quantitativer Hinsicht gewährleistet.“

Diese Sektion-III-interne Begriffsdefinition zeigt hohe Komplexität, so dass Rüstungspolitik immer ein Maßnahmenbündel ist. Rüstungskooperation ist dabei ein integrierter Bestandteil der österreichischen Rüstungspolitik. Im Sinne dieser Rüstungspolitik wird die Rüstungskooperation des BMLVS interpretiert und umgesetzt.

Bei der Umsetzung der österreichischen Rüstungspolitik kommt es darauf an, Rüstungsprogramme effektiv und effizient zu realisieren, die Beschaffung, Erhaltung und den Betrieb von Systemen kooperativ zu lösen, notwendige nationale und internationale Rahmenbedingungen zu schaffen, internationale (bi-, tri-, multilaterale) kooperative Aktivitäten zu fördern, Forschungs- u. Technologiekooperation länderübergreifend zu forcieren sowie die Erhaltung und Schaffung leistungsfähiger nationaler und multinationaler Rüstungsstrukturen zu unterstützen. Zurzeit beteiligt sich das ÖBH an mehr als 60 Rüstungskooperationen.

In gegenständlichem Artikel werden neben den Zielen auch die Kooperationsbereiche (Rüstungspolitik, Rüstungsplanung, Beschaffung, Betrieb/Materialerhaltung/Logistik, Verwertung, Forschung & Technologie/Entwicklung, Ausbildung, Test & Versuch, Rüstungsmarkt/Industrie) sowie die vier Kooperationsfelder (nationale, bilaterale, multilaterale und Rüstungskooperationen in/mit internationalen Organisationen) erfasst und untersucht.

Ziele der Rüstungskooperation

Ziel der Rüstungskooperation ist es, für die österreichischen Streitkräfte auf ökonomische und effiziente Art und Weise jene Ausrüstung und Ausstattung bereitzustellen, die es ermöglichen, die geforderten Fähigkeiten zu erreichen, um den jeweiligen Auftrag erfüllen zu können. Oft werden nur die ökonomischen Effekte bzw. die Steigerung der Effizienz eingesetzter Systeme als Argumente verwendet. In der Praxis gibt es meist eine Vermengung verschiedener Ziele.

Das **primäre Ziel** einer auf sicherheits- bzw. verteidigungspolitischen Gründen basierenden Rüstungskoooperation ist es, die militärischen Fähigkeiten zu optimieren bzw. Fähigkeitslücken zu schließen. Weiters soll mittels Standardisierung (Anm.: Fähigkeitsanforderungen, technische Spezifikationen, etc.) die Interoperabilität von Streitkräften hergestellt oder verbessert werden.

Sekundärziele sind meist ökonomischer, wirtschafts-, industrie- bzw. technologiepolitischer Natur und sollen in diesen Kernbereichen Einsparungen und einen Wissenszuwachs für die Industrie bringen. In Folge der derzeitigen wirtschaftlichen Situation werden Sekundärziele immer öfter zu Primärzielen.

Zielerreichung

Die Erreichung der o.a. Ziele erfolgt in der Regel durch die Harmonisierung bzw. gegenseitige Übernahme von Fähigkeitsanforderungen (z.B.: militärische Pflichtenhefte). In der Praxis treten aber bereits hier durch unterschiedlichste Grundlagen und Anforderungen (Gestaltung von Pflichtenheften, unterschiedliche Bedürfnisse, Vorstellungen der Teilstreitkräfte, etc.) die ersten Probleme bzw. Differenzen auf. Hinzu kommen massive nationale Industrieinteressen, ihre vorhandenen technischen Lösungen entsprechend anzubieten. Ökonomische Synergieeffekte, wie z.B. durch größere Stückzahlen, werden damit oft schon sehr früh verringert oder gar zunichte gemacht.

Bei noch nicht marktverfügbaren Technologien zur Erreichung dieser Fähigkeiten werden zunächst kooperative Forschungs- und Entwicklungsprojekte zu etablieren sein. Diese sollten im Idealfall möglichst früh mit der Industrie bzw. relevanten akademischen Einrichtungen (z.B.: TU, Labors, etc.) kommuniziert bzw. in Folge realisiert werden.

Bei bereits am Markt vorhandenen technischen Lösungen bzw. ausgereiften Entwicklungen reicht eine gemeinsame Beschaffung aus, um die Fähigkeitslücken zu schließen. Wichtige Voraussetzungen sind dabei die gemeinsame Entwicklung/Übernahme von Standards bzw. die Kodifizierung von Teilen sowie die gegenseitige Anerkennung von Testergebnissen und Güteprüfungen. Aber auch in dieser Phase stehen oft Firmeninteressen (Mo-

nopolstellung, Patente, Vorder- und Hintergrundrechte (IPR) etc.) kooperativen Umsetzungen entgegen.

Eine entscheidende Grundlage für die Entstehung und Durchführung von erfolgreicher Rüstungskooperation ist eine auf internationaler Ebene standardisierte Ausbildung für Rüstungsmanager und Entscheidungsträger. Solche Kurse werden derzeit hauptsächlich von Ausbildungseinrichtungen der großen europäischen Industrienationen angeboten. Kleine und mittlere Staaten verfügen meist über keinerlei nationales Kursangebot im Bereich Rüstungskooperation.²

Felder der Rüstungskooperation

Nationalstaatliche Rüstungskooperation

Diese umfasst z.B. die Zusammenarbeit mit anderen Ministerien und/oder öffentlichen Einrichtungen, aber auch der Industrie oder Forschungseinrichtungen zur Entwicklung, Ausstattung oder dem Betrieb von Systemen oder Einrichtungen. Weiters fallen auch Aktivitäten (z.B.: Erstellen von nationalen Positionen) darunter, die zur Vorbereitung/Durchführung einer internationalen Rüstungskooperation erforderlich sind.

Bilaterale Rüstungskooperationen

Die bilaterale Zusammenarbeit ist sicher die am häufigsten angewandte Form der Zusammenarbeit von Nationen. Diese wird zumeist zwischen Verteidigungsministerien oder einer militärischen/zivilen Organisation bzw. Forschungseinrichtung oder zwischen Industriepartnern durchgeführt, um gemeinsam definierte Kooperationsziele zu erreichen.

Multilaterale Kooperationen

Wie auch bei der bilateralen Zusammenarbeit kann eine multilaterale Kooperation innerhalb oder mit einer internationalen Organisation bzw. einem Bündnis stattfinden. Wie bei der bilateralen Zusammenarbeit gibt es

² Hinzuweisen wäre hier auf den „European Armament Cooperation Course“ in Rahmen des European Security and Defence College (ESDC), der auf zwei Ebenen – Awareness Level sowie Expert Level – einmal jährlich angeboten wird. Träger dieses Kurses auf Seiten des BMLVS sind die Abteilung Rüstungspolitik sowie die Landesverteidigungsakademie; die Europäische Verteidigungsagentur fungiert als Partner.

gemeinsame Ziele und Verträge zur Regelung der gemeinsamen Vorhaben. Eine große Anzahl an multilateralen Kooperationen existiert in den Bereichen Fähigkeitsentwicklung, Ausbildung, Forschung & Entwicklung sowie der Beschaffung. Am häufigsten aber wird derzeit im Zuge der Nutzungsphase von Systemen in so genannten „User Clubs“ kooperiert.

Rüstungskooperation in/mit Internationalen Organisationen

Zu den Organisationen zählen im Zusammenhang mit Rüstungskooperation in erster Linie die Europäische Verteidigungsagentur (EVA), die Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement (OCCAR) als auch die NATO Support Agency (NSPA). Staaten können entweder als Mitglied innerhalb oder auf Basis von eigenen Verträgen als Partner mit diesen Organisationen kooperieren. Sie bieten eine geeignete Plattform für jeden Kooperationsbereich. Als Beispiele mögen die bereits eingangs erwähnten Programme „Smart Defence“, „Pooling&Sharing“ und das erst kürzlich entwickelte „Framework Nations Concept“ dienen, die die koordinierte Fähigkeitsentwicklung zum Ziel haben. Der Mehrwert ist dabei die gesicherte Vertragsbasis, gemeinsam entwickelte Strategien, Konzepte, Ziele, wirtschaftliche Vorteile (z.B. steuerliche Vorteile bei Beschaffungen durch diese Organisation), der wahrscheinlich gemeinsame Einsatz aber auch langjährige Erfahrung bei komplexen multinationalen Projekten mit Industriebeteiligung sowie die bestehenden Projektstrukturen. Einschränkend muss aber festgehalten werden, dass Staaten als Teilnehmer an derartigen Kooperationsprogrammen auch eine hohe Verlässlichkeit aufweisen sollten, wenn es um die Frage der Beteiligung an einem Einsatz geht.

Bereiche der Rüstungskooperation

Innerhalb der o.a. Kooperationsfelder können folgende Kooperationsbereiche definiert werden:

- Rüstungsplanung,
- Rüstungspolitik,
- Beschaffung,
- Logistik/Betrieb/Materialerhaltung,
- Verwertung,
- Forschung und Technologie/Entwicklung,
- Ausbildung,

- Test und Versuch,
- Industrie und Wirtschaft.

Im Idealfall wären über den gesamten System-Lebenslaufzyklus die entsprechenden Schritte zu setzen, um ein System gemeinsam mit Partnern interoperabel zu spezifizieren, zu beschaffen und zu betreiben.

Sicherheitspolitisches Umfeld und geopolitische Lage

Die österreichische Rüstungspolitik wird maßgeblich vom sicherheitspolitischen Umfeld und der geopolitischen Lage Europas mitbestimmt. Entscheidungen internationaler Organisationen sowie regionaler Partnerschaften, in denen Österreich Mitglied oder Partner ist, können ebenfalls Auswirkungen auf die österreichische Rüstungspolitik haben. So hat zum Beispiel die Beteiligung an den EU Battle Groups (EUBGs), insbesondere im Rahmen regionaler Zusammenarbeit (Defense Cooperation Initiative/DECI, Central European Defence Cooperation/CEDC etc.), direkten Einfluss auf mögliche Rüstungskoooperationen und Beschaffungsvorhaben. Wenngleich auch die Stellung Österreichs als neutraler Staat eine autonome Verteidigungsfähigkeit verlangen würde, ist dies wie bei fast allen europäischen Staaten aufgrund der Ressourcenlage nicht möglich; selbst dort, wo es bei Nischenfähigkeiten gelingt, sind diese oft nicht durchhaltetfähig und ohnehin keine ausschlaggebenden Faktoren einer nationalen Sicherheitsvorsorge. Außerdem ist es aufgrund der Vollmitgliedschaft in der EU und der damit verbundenen Teilnahme an der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) und deren Sicherheitsstrukturen (Militärausschuss der Europäischen Union/EUMC, Militärstab der Europäischen Union/EUMS, EUBGs) bzw. der Teilnahme an NATO/PfP notwendig, Kooperationen auch im Rüstungsbereich einzugehen, um ein Höchstmaß an Interoperabilität zu gewährleisten.

Nationale Aspekte

Neben den internationalen Verpflichtungen und Vorgaben bestehen auch nationale in Form von Gesetzen, Strategien und Konzepten zur Umsetzung der verfassungsmäßigen Aufgaben des Österreichischen Bundesheeres (ÖBH). Dazu ist es notwendig, ein bestimmtes Spektrum an militäri-

schen Fähigkeiten zu erlangen bzw. zu erhalten. Aufgrund der o.a. Ressourcenlagen (sinkende Budgetzahlen) ist aber der Erhalt der genannten Fähigkeiten national nicht mehr leistbar. Militärische Zusammenarbeit mit Partnern zur Deckung der Fähigkeitslücken ist daher unverzichtbar und wird seit Jahren praktiziert. Nicht nur die fehlenden Budgetmittel sondern auch die zunehmende Komplexität von Waffensystemen und deren Versorgung erfordern eine strukturierte Zusammenarbeit mit Partnern, welche gleiche Systeme benutzen. Dies führt letztlich auch zur Zusammenarbeit der nationalen Industrien insbesondere in den Bereichen Forschung und Entwicklung.

Wirtschaftliche Aspekte

Angesichts der stetig schrumpfenden nationalen Verteidigungshaushalte und der veränderten Vergaberightslage in Europa ist es offensichtlich, dass eine ausschließlich heimische Nachfrage nicht mehr zur Aufrechterhaltung einer nationalen Verteidigungsindustriebasis ausreichen kann. Insofern ist es unabdingbar, dass auch Unternehmen sich grenzüberschreitend vernetzen und Kooperationsmöglichkeiten suchen.

In vielen Bereichen sehen wir bereits jetzt eine grenzüberschreitende Konsolidierung der Industrie, die vielfach den staatlichen Kooperationsanstrengungen vorgreift. Die Industrie hat erkannt, dass sie in einem immer stärker global geprägten Markt nur dann wettbewerbsfähig bleibt, wenn sie Ressourcen bündelt und die Produktion durch Konsolidierung so optimiert, dass die speziell hohen Entwicklungskosten refinanziert werden können.

In einem sich derlei verändernden Marktsegment, das neben wirtschaftlichen auch von essentiellen staatlichen Sicherheitsinteressen geprägt ist, gilt es nunmehr, einerseits eine grenzüberschreitende industrielle und technologische Vernetzung und andererseits eine nachhaltige transnationale Versorgungssicherheit zu erreichen.

Dies kann aber aus sicherheitsstrategischen und wirtschaftlichen Interessen nur dann entstehen, wenn die europäische Verteidigungswirtschaft tatsächlich ein breites und divergentes Netzwerk aus gegenseitigen Abhängigkeiten darstellt. Das soll heißen, dass Lieferketten grenzüberschreitend gebildet werden müssten und dass besonderes Augenmerk auf agile und innovative

kleinere und mittlere Unternehmen gelegt werden muss. Gerade das Zusammenspiel von großen, auf Masse ausgerichteten Unternehmen und kleinen und mittleren Betrieben, die Nischenfähigkeit besitzen, macht die Stärke einer gesunden verteidigungsindustriellen Basis aus.

Da sich solche grenzüberschreitenden Lieferketten nur schwer nach Erlangung der Marktreife eines Produktes abbilden lassen, steht aus Sicht der Wirtschaft vor allem die Forschungs- und Entwicklungszusammenarbeit im Vordergrund. Gemeinsame Forschungs- und Entwicklungsprojekte sind ein Garant dafür, dass auch in der späteren Produktions- und Vermarktungsphase ein gemeinsamer Weg beschritten wird, der auch über den Lebenszyklus des Produktes hinweg gehalten werden kann. Eine ausreichende Bereitstellung staatlicher (nationaler wie europäischer) Mittel zur Forschungs- und Technologieförderung, insbesondere im Dual-Use Bereich, ist dabei unabdingbar.

Zu guter Letzt ist auch zu erwarten, dass in Kooperation entwickelte Produkte die Exportunterstützung von allen Sitzstaaten der beteiligten Unternehmen erfahren, was angesichts einer signifikanten europäischen Exportquote im Sicherheits- und Verteidigungsbereich essentiell für die Aufrechterhaltung einer europäischen verteidigungsindustriellen Basis ist.

2. Teil: „Fragestellungen“

Die Fragestellungen ergeben sich aus dem Thema des diesjährigen LVAK Symposiums, „Möglichkeiten und Grenzen sicherheitspolitischer Kooperation Österreichs“, aus dem aktuellen sicherheitspolitischen Umfeld und der geopolitischen Lage sowie den militärischen bzw. wirtschaftlichen Aspekten der Republik Österreich bzw. den Zielen des ÖBH. Mitberücksichtigt wurden aber auch Erfahrungen, die in den letzten Jahrzehnten in nationalen und internationalen Rüstungskoperationen gemacht wurden. Nach Darstellung der IST-Situation in den genannten Bereichen wurde der Nutzen für Österreich bzw. das ÖBH diskutiert, aufgezeigt und entsprechende Ableitungen dazu erarbeitet.

Inwieweit spielen die „Größen“ der Kooperationspartner eine Rolle?

Zunächst gilt der Satz: „*size doesn't matter*“, es sei denn, man beginnt eine Kooperation von vorne herein auf falscher Grundlage (z.B. durch nicht hinterfragte Akzeptanz einer perpetuierten Juniorrolle als strategische Maxime).

„Größe“ von Partnern bei sogenannten bei „G2G“³-Geschäften bzw. Kooperationen

Nicht die „Größe“ eines Landes ist entscheidend, sondern was die jeweiligen Partner auf dem börsenähnlichen Interessenausgleichsmarkt anzubieten haben; dazu gehört vor allem intellektuelle (u.a. wissenschaftliche), technologische und innovative Kompetenz, und diese beschränkt sich keinesfalls bei „kleineren“ Ländern auf Nischenprodukte. Begleitet und gestützt werden müssen diese Aktivitäten durch eine politisch abgesicherte Rüstungsstrategie, die den Spannungsbogen zwischen Flexibilität im Einzelfall und Berechenbarkeit der dauerhaften großen Linie abdeckt (schließlich sichert nur letztere die umfassende Zielerreichung der eigenen Interessen).

Dabei ist es ebenso nicht entscheidend, ob man Bündnispartner, neutral, assoziiert oder in welchem Status auch immer ist, denn man genießt grundsätzliche Vertragsfreiheit. Entscheidend ist hier für Liefer- wie Empfängerland eher der technische Faktor der „security of supply“, der allerdings schnell erhebliche politische Bedeutung gewinnen kann. Aus Vorsicht kann dann ein bestimmter Grad an freiwilliger Selbstbindung ratsam sein und damit ein typischer Eingangsfaktor in die nationale Rüstungsstrategie. Ein grundsätzliches Kooperationshindernis ist damit nicht gegeben.

Oft sind die verfügbaren finanziellen Ressourcen eines Landes der limitierende Faktor des Umfangs einer Projektbeteiligung. „Kleine“ Länder sind hier benachteiligt, aber es gibt zwei Auswege: erstens sind mehrere oder viele „kleine“ zusammen auch „groß“ und bilden selbst ohne Entwicklungs- oder Produktionsbeteiligung eine kritische Kundenmasse, die Einfluss verheißt, sofern man geschlossen auftritt; zweitens bleibt der Umweg über die Industrie, wo eine Kooperation von Zulieferern oder Komponentenherstellern aus vielen „kleinen“ einen „großen“ Partner abgeben

³ Government to Government.

und damit auch zusammen ein (Vor-)Finanzierungsvolumen aufbringen, das zunächst die Verteidigungsbudgets schont und damit kritische (Haushalts-)Zeiten überbrücken hilft. Letztlich sind aber beide Auswege eine Kooperation bzw. Korrespondenz von Verteidigungshaushalten. Sie bieten jedoch einen großen Vorteil im Vergleich zum autonomen Vorgehen: sie gestatten die Überjährigkeit, also das „bezahle jetzt, liefere später“, was schon manche haushalterische Mittelabflusssorgen segensreich in Fähigkeit-zuwachs transformierte, oder das „liefere jetzt, bezahle später“, was akute haushalterische Engpässe umgeht. Natürlich muss der Partner spiegelbildlich handeln, was er gerne tun wird, wenn bei ihm aus nationalen Gründen jeweils das gegenteilige Problem anliegt – insgesamt also ein gutes Beispiel, wie durch Kooperation Schwäche in Stärke verwandelt werden kann.

„Größe“ von Partnern bei „Industry to Industry“-Geschäften bzw. Kooperationen:

Kleine Länder haben nicht zwingend auch kleine Rüstungsfirmen, aber meist unterentwickelte oder eng spezialisierte Forschungs- und Technologiekapazitäten („enge Tiefe, schmale Breite“). Große Länder haben oft sehr große Rüstungskonzerne, die alle Fähigkeiten unter einem Dach versammeln („große Tiefe, große Breite“). Sie geraten daher in ein strukturelles Dilemma: sie neigen bei einem Auftrag dazu, die hauseigenen Kapazitäten auszulasten, auch wenn sie wissen, dass es sich dabei nicht um die neueste und leistungsfähigste Technologie handelt, die sie eigentlich bei einem innovativen Mittelständler oder Spezialisten zukaufen sollten. Als Kunde oder Partner solcher Giganten haben kleine Firmen viel weniger Einfluss, als wenn sie beispielsweise als Gruppe an einen Mittelständler mit Systemintegrationsexpertise heranträten und dort ihre besten Komponenten einbrächten. Wenn jemand weiß, wer der Beste am Markt ist, dann sie selbst. Aufgabe der Ministerien kleiner und mittlerer Länder wäre es, derartige Kooperationsmuster anzuregen, ja gegebenenfalls amtsseitig zu entwickeln.

Für ein solches übergreifendes strategisches Handeln ist die herkömmliche Behördenstruktur oft nicht ausgelegt. Eine „Wehrtechnische Industriebasis“ muss sich zudem manchmal erst ihrer selbst bewusst werden, bevor Regierungen mit ihr als „Ganzes, mehr als Summe der Teile“ Strategie und Politik machen.

Wichtig dabei ist das Verständnis, dass „Rüstung“ eben nicht nur Waffen und Munition ist, sondern eigentlich das intellektuelle Kapital des ganzen Landes, soweit es für seine Sicherheit wichtig ist. Arbeitskräfte, Finanzvolumina, know how etc. sind wichtige Faktoren, bleiben aber immer dem Gesamtansatz untergeordnet und werden sich immer finden, wenn der Überbau stimmt. Stimmt er nicht (vgl. „Kooperation auf falscher Grundlage“ im ersten Absatz), bleibt man im Netz vieler Einzelfälle gefangen und muss sich der Mühe unterziehen, von Projekt zu Projekt das Rad neu zu erfinden. So ist das, wenn man keine Grundsätze hat.

„Größe“ als Faktor bei industriellen Rüstungskoperationen:

Die Größe eines Landes ist also nicht die entscheidende Stellgröße; sie beeinflusst viel, kann aber durch geschicktes Handeln kompensiert werden. Weniger die „Größe“ als vielmehr Anbietermonopole bzw. -oligopole definieren die Macht und Partizipationsbedingungen für Dritte, aber auch dagegen ist ein Kraut gewachsen. Denn auch die Nachfrager bilden ein Oligopol mit dessen strukturellen (Preis-)Vorteilen. Das kettet insbesondere bei Produkten von geringem Ausstoß, aber sehr hohem Investitionsbedarf (z.B. Raumfahrt, Luftfahrt, Marine) die beiderseitigen Interessen zusammen, nicht immer zum Vorteil des Haushalts. Die Rückkehr zum staatlichen Arsenalbetrieb wäre hierzu die einzige Alternative, welche zu erwähnen bereits sie zu verwerfen heißt.

Erfahrungen: „Best-Practises“

Die wichtigste Erfahrung ist, dass Kooperationen interessengetrieben sein müssen, d.h. der reale Nutzen muss für die Partner klar auf der Hand liegen. Kooperationen aus Prinzip, aus Solidarität, aus politischer Vorgabe, aus Workshare-Octroi etc. leiden oft unter unterschiedlichen Finanz- und Zeitannahmen sowie z.B. unterschiedlichen operationellen und technischen Anforderungen. Diese durchaus divergierenden Interessen müssen den Partnern evident und transparent sein, sonst funktioniert weder ein Frühwarnsystem noch der Projektkonsens. Im Gegensatz zu fast allen anderen Kooperationsfeldern ist hier ein „bottom up“-Ansatz ratsam.

Die häufigsten Interessen reichen von Einsparungen, heimischer Auslastung und Zugang zu höherwertiger Technologie bis zum Aufbau eigener nationaler Kapazitäten. Interessen des einen können also durchaus im Ge-

gensatz zum Interesse eines anderen Partners liegen. Umso wichtiger erscheint daher ein rechtzeitiger Abgleich. All das gilt für Kooperationen, bei denen Nationen oder Firmen ihre Ziele bereits klar definiert haben.

Die zweitwichtigste Erfahrung bezieht sich auf die Stimulierung von Kooperationsvorhaben zur Bewältigung zukünftiger Bedrohungen oder sicherheitspolitischer Aufgaben, also die rechtzeitige Einleitung von Vorhaben, die möglicherweise die Zukunftsfähigkeit ganzer Armeen in neuen operativen Umfeldern bestimmen – wo also die Anforderungen noch nicht bekannt sind. Es ist völlig klar, dass solche Aktivitäten am besten von vornherein „im Geleitzug“ als Kooperationsvorhaben begonnen werden sollten („Kooperation beginnt nicht erst mit dem Produkt“), damit die klassischen Vorteile einer Kooperation umfänglich zum Tragen kommen: gemeinsame Beschaffung, Logistik, Ausbildung und Einsatzgrundsätze sparen enorme Summen bei gleicher Qualität. Die schnelle technologische Entwicklung führt jedoch zu zwei Phänomenen: Erstens können die Militärs schlecht vorhersagen, was übermorgen gebraucht wird. Zweitens weiß die Industrie zwar, was übermorgen technisch möglich wäre, aber nicht, was militärisch tatsächlich benötigt wird.

Diese Perzeptionslücke muss so früh wie möglich im Dialog Militär – Industrie verringert werden. Zum Beispiel kann durch mittelfristige Technologiefolgenabschätzung der Industrie, operationalisiert durch militärische Planer – „was ist technisch und deswegen militärisch 2035 möglich?“ –, der konzeptionelle Appetit der Militärs geweckt oder „up to date“ gehalten werden. Vielleicht ergibt sich so im Lichte der neuen Fragestellungen die Haltlosigkeit des einen oder anderen Projekts, das nur noch unter gegenwärtigen Kategorien Wertschätzung genießt und dessen Haushaltsmittel für neues umgewidmet werden könnten.

Derartige Referenz-Prüffragen verringern auch den Umfang des sogenannten Nachfolgedenkens, also die Tendenz, kurz nach Auslieferung eines Systems bereits mit der Entwicklung von dessen Nachfolger zu beginnen, da ja alles so schön begründet, eingespielt und im Fluss ist.

Die drittwichtigste Erfahrung bezieht sich auf die Art der Initiierung von Zukunftsprojekten. Es ist hilfreich, wenn zum Gremium der Angehörigen der Verteidigungsministerien der kooperationswilligen Länder ein Gremi-

um der Angehörigen von Industrieverbänden eben dieser Länder oder deren internationaler Vertretung, z.B. die AeroSpace and Defence Industries Association of Europe (ASD), tritt. Das darf den Beitritt dritter Länder und deren Industrie nicht ausschließen, jedoch ist der Start von Kooperationsvorhaben oft einfacher, wenn nicht bereits 20 Länder am Tisch sitzen.

Ein zeitlicher Vorteil kann sich folglich dadurch ergeben, dass im Falle einer Projektgründung nicht erst dann mit der Suche nach geeigneten Industriepartnern begonnen werden muss, da deren Rumpfstuktur ja bereits mit am Tisch saß.

Als neutrale Moderatoren und Projektsekretäre eignen sich Angehörige internationaler Agenturen, die im Auftrag der Mitgliedsländer handeln, wie z.B. die Europäische Verteidigungsagentur (EDA). Hieraus und aus dem „bottom up“-Prinzip ergibt sich auch die Notwendigkeit, dass bei aller notwendiger interministerieller Einbindung die Federführung beim BMLVS liegen muss, da nur hier der tatsächliche Bedarfsträger agiert, also der Verwalter des auslösenden strategischen Kalküls, der als einziger auch dessen Änderung verantworten kann und muss.

Wie/wo kann sich Österreich besonders einbringen?

Österreich könnte modellhaft die o.a. intellektuelle Durchdringung der eigenen (Rüstungs-)Interessen hin zu einer nationalen Rüstungsstrategie vornehmen und damit als Referenz für andere „kleine“ und „mittlere“ Länder wirken, wenn jene dies nachvollziehen. So entstünde ein Bild der „Wehrtechnischen Industriebasis“ für mehrere Länder und damit gleichzeitig ein Bild etwaiger Interessenidentitäten sowie eine mögliche Basis struktureller Kooperation untereinander sowie gemeinsam nach außen.

Eventuell könnten so vorhandene Kapazitäts- und Fähigkeitslücken gemeinsam geschlossen werden, wo dies im Sinne nationaler Sicherheitsvorsorge geboten scheint, oder ein gemeinsamer Auftritt als „Cluster“ gegenüber den „großen“ Partnern zielführend wäre. Österreich könnte auf diese Art eine Führungsrolle übernehmen und sich zusätzlichen Einfluss sichern.

Österreich zeigt ohnehin, wie man sicherheitspolitisch trotz geringer Ressourcen sehr erfolgreich „punch above weight“ betreiben kann. Österreichs

Einfluss und seine Präsenz sind international weit höher, als seine Kerndaten nahelegen. Warum sollte man diese strategische Maxime – ob diese nun vorgegeben ist oder sich evolutionär entwickelt hat, ist unwichtig, sie ist ein realer Faktor – nicht auch auf die Rüstungskoooperation ausweiten oder diese nach gleichem Muster separat aufwachsen lassen?

Hier bietet sich als Lohn eine optimierte Ressourcenallokation – vulgo „more bang for the buck“ –, also Fähigkeitszuwachs bei gleichem Plafond oder Fähigkeitserhalt bei Einsparungen, wenn allerdings auch Bedarf an zusätzlichem Personal besteht. Es muss mehr präsenten Personal geben, das die Optimierungspotentiale entdeckt und „bottom up“ hebt. Das stellt eine Möglichkeit dar, in Zeiten finanzieller Restriktionen wieder „vor die Welle“ zu kommen, zu agieren und nicht nur reagieren zu müssen, was meist in einfallslosem Streichen endet.

3. Teil: „Optionen und Empfehlungen“

Nach der Bearbeitung der Fragestellungen, der Darstellung des Nutzens sowie der daraus resultierenden Ableitungen werden nachfolgend Optionen und Empfehlungen zur Verbesserung der IST-Situation im Rüstungskoooperationsbereich angeboten.

Optionen

Hinsichtlich der möglichen Optionen für Österreich wurde durch das Autorenteam eine Reihe von Prüffragen erarbeitet. Diese sind:

- Fortsetzen oder Ausweiten der Rüstungskoooperationen;
- Fortsetzen oder Weiterentwickeln der nationalen Rüstungskoooperationsstrategie;
- Beibehaltung oder Erhöhung der Präsenz in internationalen Organisationen und Agenturen;
- Passives Abwarten der Trendfolgen oder aktives, antizipatives Handeln;
- Reduzierung des österreichischen Beitrags zur Erhaltung bzw. Stärkung der „Europäischen Verteidigungsindustrie und -technologiebasis (EDTIB) oder dessen Intensivierung.

Empfehlungen

Da zu erwarten ist, dass der Mehrwert gesteigerter Rüstungskoope-
ration andere Lösungen von Wirkung und Volumen her übertrifft, sollte in Ver-
bindung mit der Weiterentwicklung der nationalen Rüstungskoope-
rationsstrategie die Absicht Österreichs sein, den Beitrag an der Erhaltung bzw.
der Stärkung der Europäischen Verteidigungsindustrie und -technologie-
basis zu intensivieren. Dies nicht zuletzt, da ein gesamtstaatliches Vorgehen
auch die Interessen der kleinen und mittleren, aber innovativen österrei-
chischen Hersteller von Gütern für den Sicherheitsbereich zum Ziel haben
wird.

Das Rüstungskoope-
rationsinstrumentarium bietet eine große Bandbreite. Ein volles Ausschöpfen dieser Bandbreite in gesamtstaatlicher Abstimmung gebietet die Ressourcenlage. Bloßes passives Abwarten von Trend-
folgen hieße, den aktuellen Entwicklungen nachzuhinken und auf ein Aus-
schöpfen der gesamten Bandbreite der Möglichkeiten zu verzichten. Dazu
wird es auch nötig sein, die physische Präsenz in internationalen Organi-
sationen und Agenturen zu erhöhen, um nicht von rüstungspolitisch relevan-
ten Entwicklungen und deren Beeinflussung ausgeschlossen zu sein.

Die laufenden und absehbaren Budgetentwicklungen zwingen zum Han-
deln. Es wird daher notwendig sein, Rüstungskoope-
rationen auszuweiten, um Fähigkeiten zu erhalten oder zu erwerben. Wesentliche Voraussetzungen dafür sind die Stärkung des nationalen sicherheitspolitischen Bewusst-
seins und des politischen Willens, solche Kooperationen zu unterstützen.
Vertragstreue und Planungssicherheit bilden dabei die Grundlage für eine
gemeinsame Vertrauensbasis, ohne die keine erfolgreiche Kooperation
denkbar ist. Die Weiterentwicklung der nationalen Rüstungskoope-
rationsstrategie schafft dazu die konzeptionelle Basis.

Möglichkeiten regionaler Kooperation in Westafrika – Peacebuilding und Mediation

Ursula Werther-Pietsch, Dominique-Claire Mair, Gerald Hainz, Jan Pospisil¹

1. Einleitung

1.1. Strategische Vorgaben

Regionale Verflechtung und Kooperation sind vor dem Hintergrund von Globalisierung und Subsidiarität in den letzten 15 Jahren immer bedeutender geworden. Im Dreijahresprogramm der Österreichischen Entwicklungspolitik 2013-2015, in dem nach Einführung erster Bezugnahmen auf den Nexus Sicherheit und Entwicklung im regionalen Kontext eine klare Priorität für Regional Kooperation formuliert wurde, wird dazu festgehalten: Regionalprogramme tragen der wachsenden Bedeutung grenzüberschreitender, regionaler Netzwerke Rechnung und haben entwicklungspolitische Herausforderungen zum Inhalt, die sich auf Basis nationaler Programme nicht lösen lassen. Welcher Stellenwert kommt regionaler Kooperation heute zu? Welchen Herausforderungen hat sie sich zu stellen?

Einerseits hängen die heutigen Herausforderungen in fragilen Situationen enorm von grenzübergreifenden Faktoren wie Klimawandel und Ernährungssicherheit, Migration, Kampf gegen organisierte Kriminalität oder Aktionen terroristischer Netzwerke ab. Aber auch der Status von Wirtschaft und Handel, Infrastruktur, soziale Kohäsion und inklusive Gesellschaften sind prägende Elemente (UN High Level Panel on the Post-2015 Agenda 2013). Diese Vielschichtigkeit am Weg zu Friede und Entwicklung spiegelt sich im integrierten Ansatz der Friedensmissionen unter UN Sicherheitsratsmandat (UN-SRR 2086/2013) und der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur wieder.

¹ Wir danken allen, die an der Arbeitsgruppe Westafrika mitgewirkt haben, allen voran Dr. Giorgio Dhima vom Eidgenössischen Department, Bern. Ebenso danken wir Ges. Stefan Scholz für sein kritisches Gegenlesen.

Andererseits ist Arbeitsteilung zwischen externen Akteuren auf regionaler Ebene gefragt, Koordination und die Einbringung komparativer Vorteile (OECD High Level Forum Busan 2011). Österreich ist mit seinen fortgeschrittenen Bemühungen für ein gesamtstaatliches Engagement – Vorarbeiten zum Auslandseinsatzkonzept und 3C Ansatz² unter starker Einbeziehung der Zivilgesellschaft – in der Lage, regional zu planen und zu agieren, eine wichtige Komponente im „joint programming“ der EU Partner. Die gemeinsame Programmierung hat in 53 Partnerstaaten begonnen und zählt zu den dynamischen EU Integrationsbereichen im Sinne der multilateralen Aid Effectiveness Agenda. Sie soll zu einer Reduktion der Transaktionskosten führen. Der Schritt zu gemeinsamen Monitoring und Implementierung ist allerdings noch weit entfernt.

Regionalkooperation legt drittens – über die Dimension von Staatlichkeit hinaus – den Blick auf die von grenzüberschreitenden Bedrohungen betroffenen Bevölkerungen frei. Mit der außenpolitischen Schwerpunktsetzung im Bereich Menschenrechte und menschliche Sicherheit³ könnte eine nicht-staatszentrierte Doktrin internationalen Rechts in der Tradition des humanitären Völkerrechts in die International Law Commission der UNO Einzug finden.⁴

Argumente für regionale Zusammenarbeit können im sicherheits- und entwicklungspolitischen Sinn daher auf zwei Ebenen gefunden werden:

- unter dem Dach der Resilienz als führendem Entwicklungsparadigma und
- akteursorientiert, nach dem Modell des „Comprehensive Approach“.

² Koordiniert, komplementär und kohärent agieren („3C“).

³ Österreich als Mitglied des Netzwerks Menschlicher Sicherheit, aktive Rolle zu folgenden SR-Resolutionen: Schutz von Zivilbevölkerung, SR-Res. 1894/2009; Rolle von Frauen in Post-Konfliktsituationen, SR Res. 1325; Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten, SR-Res. 1612; aktive Rolle im Rahmen der OSZE, Vorsitz im Europarat, etc.

⁴ Werther-Pietsch, Ursula 2014: Menschliche Sicherheit im Spannungsverhältnis zwischen Souveränität, territorialer Integrität und Nicht-Intervention, in: Benedek, Wolfgang/Folz, Hans-Peter/Isak, Hubert/Kettemann, Matthias C./Kicker, Renate (Hrsg.), Bestand und Wandel des Völkerrechts, Beiträge zum 38. Österreichischen Völkerrechtstag 2013, Frankfurt am Main: Peter Lang, 27-54.

1.2. Westafrika konkret⁵

Regionalkooperation spielt in der Entwicklungszusammenarbeit schon seit Jahren eine wichtige Rolle und wurde zuletzt ab 2009 als eigene Schiene des österreichischen Engagements ausgebaut. Eine Schwerpunktregion liegt dabei im westlichen Afrika, wobei sich auch sicherheitspolitisch relevante Aspekte des Kooperationsprogramms in der Manu River Region,⁶ im Aufbau der friedensbildenden Strukturen der ECOWAS, der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten, bis hin zur Unterstützung des Kofi Annan International Peacekeeping Training Center (KAIPTC) in Ghana ergeben.

Durch diese wachsende Zusammenarbeit hat sich auch die Wahrnehmung des Zusammenhangs Sicherheit und Entwicklung durch die beteiligten österreichischen Akteure geändert. Während die Ursprünge noch rein in ländlicher Entwicklung im Sinn von Ernährungssicherheit und Produktivität sowie Landreform lagen,⁷ werden heute regional destabilisierende Faktoren, etwa die Unruhen nach der Präsidentschaftswahl in Côte d'Ivoire und der Ausbruch der Mali-Krise mit religiös geschürtem Hintergrund, aber auch die offenen Grenzfragen und Verteilungskämpfe im Südsudan oder das Post-Gadaffi Libyen mit seinen massiven Söldnerbewegungen und Flüchtlingsströmen in den Sahel-Raum als Entwicklungshemmnisse anerkannt. Damit hat sich eine ganz andere Sicht über die Verletzlichkeit von Entwicklungsprozessen durch Konflikt- und Sicherheitsbedrohungen in der Sahel Zone herausgebildet. Es besteht ein enger Zusammenhang mit den Entwicklungen im Maghreb, Interessen bestimmter Gruppen in den Golfstaaten und der Instabilität im Raum Westafrika-Sahel. Ein enger Dialog zwischen den zwei Subregionen, der bislang nur in Ansätzen existiert, ist daher unabdingbar.

So ergeben sich 2014 im Raum Westafrika Ansätze für ein gesamtstaatliches Engagement auf Grundlage des Strategischen Leitfadens Sicherheit

⁵ Siehe dazu ausführlich: Hainzl, Gerald: Westafrika – Herausforderungen für die internationale Sicherheit, IFK aktuell, Juli 2014, http://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/ifk_aktuell_14_01_westafrika_gh.pdf.

⁶ VEHS Gruppe im Rahmen des Europäischen Forums Alpbach 2008 und 09.

⁷ Schwerpunkte der Landesstrategien und des Regionalprogramms 2005.

und Entwicklung 2011, das in eine umfassende Westafrika-Strategie münden soll. Konkret weist das aktuelle Dreijahresprogramm der Österreichischen Entwicklungspolitik 2013-2015 mit Ministerratsbeschluss vom 18.12.2012 folgende Zielsetzungen auf dem Gebiet Friedenssicherung und Konfliktprävention für den Raum Westafrika aus:

Abb. 1: ODA Matrix Westafrika

Ziel(e)	Resultate(e)	Indikatoren
Friedenssicherung und Konfliktprävention		
Verbesserung der Voraussetzungen für andauernden Frieden, Sicherheit und Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> • Dialoge zwischen diversen Konfliktparteien sowie zwischen Staat und Zivilgesellschaft wurden verstärkt • Konfliktprävention wird als integraler Teil der Armutsminderung verstanden und berücksichtigt die diesbezüglichen Wechselwirkungen • Kapazitäten im Bereich Friedenssicherung und Konfliktprävention wurden in der Region aufgebaut/gestärkt. • Verbesserte Frühwarnsysteme (Early Warning Early Response) im Bereich Friede und Sicherheit 	<ul style="list-style-type: none"> • Anzahl von Trainings zu Mechanismen der Konfliktprävention und Konsultationen zwischen Zivilgesellschaft und regionalen Organisationen • Anzahl der funktionierenden Frühwarnsysteme für die Reduzierung bewaffneter Konflikte • Anzahl und Diversität der Stakeholder, die am Austausch von Information und Wissen sowie an Ausbildungskursen zur Vermittlung fachspezifischer Inhalte teilnehmen • Anzahl der afrikanischen Partner, die Beiträge zur Realisierung der Ziele leisten oder Umsetzungsstrategien aufgreifen und anwenden. • Berücksichtigung als Querschnittsthema in Länder- und Regionalstrategien

Friedenskonsolidierung und Konflikttransformation als Kernkompetenz bilden somit einen integrierten Bestandteil des Westafrika-Engagements der Bundesregierung. Zu diesen Themen sind auf österreichischer Seite BMEIA, BMLVS, ADA und eine Reihe von NGOs involviert – wer sind unsere Partner vor Ort?

Zunächst muss auf die große Vielfalt von (sub-)regionalen Institutionen mit sicherheitspolitischen (Teil-)Mandaten und sonstige Strukturen sowie friedens- und entwicklungspolitische Organisationen, Gruppen und lokale Initiativen hingewiesen werden. Die in Westafrika tätigen NGOs und Netzwerke sind beinahe unüberblickbar, manche verfügen über gut etablierte Strukturen, mit denen externe Akteure systematisch und effizient zusammenarbeiten können. Das heißt jedoch gleichzeitig, dass es zu Fehleinschätzungen in der Zusammenarbeitskapazität, zu inhaltlichen Über-

schneidungen, Konkurrenzen, aber auch „blind spots“ kommen kann. Dies erfordert gemeinsame Fragility Assessments im Vorfeld.⁸

Dazu sollte die historische Gewachsenheit der Beziehungen und das Engagement von „Eminent Persons“ – Persönlichkeiten, deren Wirken langfristig bleibende Resultate möglich machen – ins Kalkül gezogen werden. Idealerweise wird diese Herangehensweise auf multilateraler Ebene abgestützt, um dort sowohl die gewählte „Nische“ für Österreich visibel zu besetzen als auch Partner für die anvisierten Programme zu gewinnen. Weitere Kriterien für das österreichische Engagement sind die Einbettung in strategische Vorgaben auf EU-Ebene.

Um zu einem gesamtstaatlichen Engagement zu kommen, sind daher folgende „entry points“ zu prüfen: Welche westafrikanische Regionalorganisation hat ein friedenspolitisches Mandat? Wo bestehen Anknüpfungspunkte, die auch den österreichischen Kapazitäten entsprechen? Mit wem kooperieren wir konkret auf welcher Ebene? Welche Rolle können regionale NGOs, die ein Memorandum of Understanding mit regionalen Organisationen haben, spielen? Ist ein Mehrebenen-Ansatz möglich/denkbar, mit welchen Zielen? Das mögliche Profil und der Spielraum für die künftige Regionalzusammenarbeit in Westafrika auf dem Gebiet Peacebuilding und Mediation soll am Fallbeispiel der ECOWAS abgehandelt werden.

2. ECOWAS – regionale Kooperation am Prüfstand

2.1. Umfeld der ECOWAS als regionaler Akteur

Die Schaffung regionaler Mechanismen zur Zusammenarbeit, die zwei oder mehrere Staaten umfassen, kann durchaus positive Impulse für die sicherheitspolitischen Entwicklungen in der Region bringen, sich aber gleichzeitig auch aus mehreren Gründen als schwierig erweisen. Sprache kann einer dieser Faktoren sein, der besonders zwischen anglophonen und frankophonen Staaten hinderlich wirken kann. Gegenseitiges Misstrauen aufgrund von früheren Konflikten – wie etwa der aufgrund eines Spruchs des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) mittlerweile beigelegte Streit zwischen

⁸ OECD, Conflict and Fragility, Fragile States Resource Flows and Trends, Paris: OECD 2013.

Nigeria und Kamerun um die Bakassi-Halbinsel – kann ebenfalls ein Hindernis darstellen. Die Zusammenarbeit bei staatenübergreifenden Herausforderungen wird zudem erschwert, wenn Staaten betroffen sind, die nicht derselben regionalen Wirtschaftsgemeinschaft angehören. Die folgende Abbildung zeigt die Vielfalt bestehender regionaler Strukturen.

Abb. 3: Regionale Kooperationen rund um die ECOWAS

Kooperationen, an denen Staaten von ECOWAS (fett markiert) beteiligt sind¹	
 = Bilaterale Kooperation zw. 2 ECOWAS Staaten	
Niger Basin Authority	Benin, Burkina Faso, Elfenbeinküste, Guinea, Kamerun, Mali, Niger, Nigeria, Tschad
AfDB	Alle ECOWAS Staaten u.a.
Africa Rice Center	Ägypten, Benin, Burkina Faso, Elfenbeinküste, Gabun, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kamerun, DR Kongo, Kongo, Liberia, Madagaskar, Mauretanien, Niger, Nigeria, Ruanda, Senegal, Sierra Leone, Togo, Uganda, ZAR
AFRISTAT	Äquatorial Guinea, Benin, Burkina Faso, Elfenbeinküste, Gabun, Komoren, Kongo, Mali, Niger, Senegal, Tschad, Togo
African Groundnut Council	Gambia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sudan
Association of African Petroleum Producers	Ägypten, Algeria, Angola, Äquatorial Guinea, Benin, Elfenbeinküste, Gabun, Ghana, Kamerun, Kongo, DR Kongo, Libyen, Mauretanien, Niger, Nigeria, Südafrika, Sudan, Tschad
African Regional Intellectual Property Organization (ARIPO)	Botswana, the Gambia, Ghana, Kenya, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Sierra Leone, Liberia, Rwanda, Somalia, Sudan, Swaziland, Tanzania, Uganda, Zambia and Zimbabwe Mögliches Mitglied mit Beobachterstatus: Angola, Algeria, Burundi, Egypt, Eritrea, Ethiopia, Libya, Mauritius, Nigeria, Seychelles, South Africa, Tunisia
African Trade Insurance Agency	Benin, Burundi, DR Kongo, Kenia, Madagaskar, Malawi, Ruanda, Tansania, Uganda, Sambia, AfDB, African Reinsurance Corporation, u.a.
African Telecommunications Union	Benin, Burkina Faso, Kap Verde, Elfenbeinküste, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Togo u.a.
AU	Alle ECOWAS Staaten, aber Guinea-Bissau ist suspendiert
Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest	Benin, Burkina Faso, Elfenbeinküste, Guinea-Bissau, Mali, Niger, Senegal, Togo
African Training and Research Centre in Administration for Development	alle ECOWAS Staaten und Algerien, Angola, Burundi, Kamerun, Kongo, , Djibouti, Gabun, Äquatorial Guinea, Libyen, Madagaskar, Marokko, Mauretanien, Namibia, ZAR DR Kongo, Sao Tome & Prinzipe, Somalia, Sudan, Südafrika, Tschad, Tunesien, Sambia, Simbabwe.
Communauté Electrique du Benin	Benin, Togo
Communauté des Etats Sahélo-Sahariens	Benin, Burkina Faso, Elfenbeinküste, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo u.a.
Cotonou Abkommen	Alle ECOWAS Staaten u.a.

African Regional Centre for Technology	Benin, Burkina Faso, Kap Verde, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo, u.a.
Entente	Benin, Burkina Faso, Elfenbeinküste, Niger, Togo
G-77	alle ECOWAS Staaten u.a.
Law of the Sea	alle ECOWAS Staaten u.a.
Lake Chad Basin Commission	Kamerun, Libyen, Niger, Nigeria , Tschad, Zentralafrika Algerien, Sudan (Ratifizierung ausständig)
Liptako-Gourma Authority	Burkina Faso, Mali, Niger
Manu River Union	Elfenbeinküste, Guinea, Liberia, Sierra Leone
Nigeria-Niger Joint Commission for Cooperation	Nigeria, Niger
Organisation Commun Bénin-Niger de fer et es Transports	Benin, Niger
Organisation pour la mise en valeur du fleuve Gambie	Gambia, Senegal
Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal	Mali, Mauretanien, Senegal
Regional African Satellite Communications Organization	alle ECOWAS Staaten u.a.
Union économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)	Benin, Burkina Faso, Elfenbeinküste, Guinea-Bissau, Mali, Niger, Senegal, Togo
UN/ECA	alle ECOWAS Staaten u.a.
West African Development Bank	Benin, Burkina Faso, Elfenbeinküste, Guinea-Bissau, Mali, Niger, Senegal, Togo
West African Monetary Zone	Gambia, Ghana, Guinea, Kap Verde, Liberia, Nigeria, Sierra Leone

Die Herausforderungen im Bereich Sicherheit führen zu einer verstärkten Zusammenarbeit der betroffenen Staaten, die sich mit unterschiedlichen Intentionen den verschiedenen Initiativen und regionalen Kooperationen anschließen. Bereits seit 2010 gibt es das Joint Military Staff Committee of the Sahel Region (CEMOC), dem Nigeria, Burkina Faso, Libyen, Algerien und der Tschad angehören. Algerien, Mali, Niger und Mauretanien haben beim Sahel-Sahara-Sicherheitsgipfel im April 2013 den Grundstein für eine intensivere sicherheitspolitische Zusammenarbeit gelegt. Der sogenannte „Tamanrasset Plan“ sieht eine Kooperation im Bereich nachrichtendienstlicher Zusammenarbeit gegen Terrorismus, organisierte Kriminalität, Waffenschmuggel und Entführungen vor.

Aber auch außerafrikanische Akteure engagieren sich bei der Bekämpfung terroristischer Gruppen und Aktivitäten. Die USA unterstützen die Region unter anderem im Rahmen der Trans Sahara Counter Terrorism Partners-

hip (TSCTP). Diese Initiative wird vom US-Verteidigungsministerium gemeinsam mit der Organisation für Entwicklungszusammenarbeit USAID durchgeführt.

Bis vor wenigen Jahren waren die sicherheitspolitischen Organisationen noch ein Erbe der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts (wie etwa der Dekolonisierung und des Kalten Krieges). Sie versuchten sich nach 1989 dem neuen Umfeld anzupassen und wurden auch von der Afrikanischen Union (AU) als subregionale Organisationen anerkannt. In den letzten Jahren ist allerdings Bewegung in die sicherheitspolitische Landschaft in und um die Region Westafrika gekommen. Bi- und multilaterale Kooperationen werden entweder wiederbelebt oder neu gegründet. Im Jänner 2014 wurde beispielsweise zwischen Mali und Algerien eine engere Zusammenarbeit im Sicherheitssektor vereinbart.

Die ECOWAS (Economic Community of West African States) ist derzeit die sicherheits-, außen- und entwicklungspolitisch bedeutendste Regionalorganisation der westafrikanischen Staaten. Sie wurde 1975 mit dem Vertrag von Lagos gegründet mit dem Ziel der Förderung der wirtschaftlichen Integration der Mitgliedstaaten. 1993 wurde der Vertrag überarbeitet, um die Integration zu beschleunigen. Die Zusammenarbeit im Bereich Sicherheit begann 1978 mit dem Protocol on Non-Aggression und setzte sich seither dynamisch fort. Von 1989 bis 2003 engagierte sich ECOWAS mit ECOMOG (ECOWAS Monitoring Group) im Krisenmanagement in mehreren westafrikanischen Staaten. Zusätzlich engagiert sich ECOWAS im Bereich der präventiven Diplomatie. 2008 bot ein neuer ECOWAS Conflict Prevention Framework (ECPF) der Organisation die Möglichkeit, eine akkordierte Strategie zur Friedensschaffung sowie die Bestimmungen, die unter anderem im überarbeiteten ECOWAS Vertrag dargelegt sind, zu implementieren. Im Vertrag werden mehrere, auch die regionale Sicherheit betreffende Kooperationen geregelt. Dies bedeutete einen Meilenstein in der Weiterentwicklung der regionalen Zusammenarbeit und Integration im Bereich Sicherheit.

Der Beitrag zu Friedenssicherung und Friedensförderung ist konkret in der Aufgabenliste der ECOWAS verankert,⁹ ihre institutionelle Struktur trägt

⁹ Siehe 2.4.

diesem Mandat auch ausreichend Rechnung (Office of the Commissioner for Political Affairs, Peace and Security, PAPS). Die Verhandlungskompetenz der ECOWAS ist regional unbestritten. Ein hemmender Faktor – wie eingangs bereits hingewiesen – ist im Fall der ECOWAS die Dominanz von Nigeria bzw. die Ausrichtung auf den englischsprachigen Teil Westafrikas, was zu Misstrauen und einer Marginalisierung der frankophonen Länder geführt hat (Söderbaum/Hettne 2010). Der Beitrag der ECOWAS zur pan-afrikanischen Stand-by Force ist andererseits ein sehr aktiver und wurde bereits in den ECOWAS Operationen in Liberia 1990-1997, Sierra Leone 1997-1999, Guinea Bissau 1998-1999 und Cote d’Ivoire 2003-2004, sowie Mali seit 2012 unter Beweis gestellt. Da die Stand-by Force gemäß AU Mandat nicht nur militärische Aufgaben zu erfüllen hat, ist dies auch für den hier untersuchten zivilen Arm der ECOWAS Friedensbemühungen relevant.

Insgesamt kommt der ECOWAS damit sowohl regional, auf AU-Ebene aber auch international ein gutes Standing zu und sie gehört zweifelsohne nach mehr als 40 Jahren Bestand zu den verlässlichsten und stabilsten politischen Faktoren im Raum. Das bedeutet, dass sich eine Konzentration auf ein langfristiges österreichisches Engagement unter Einbeziehung aller Expertise und Ressourcen auf die ECOWAS als Entwicklungspartner durchaus argumentieren lässt. Ein tieferer Blick in die Aufgaben soll jedoch die zu adressierenden Probleme und „pitfalls“, die bei einer solchen Kooperation mitzubedenken sind, veranschaulichen.

2.2. Nationale Akteure

Die ECOWAS gilt auf Grundlage ihres Mandats als hervorragendes Beispiel für die Krisenlösungskompetenz einer Regionalorganisation am afrikanischen Kontinent. Insbesondere in regionalen Mediationsbemühungen – wie zuletzt in Mali – zeigt die Organisation eine bemerkenswerte Handlungsbereitschaft und die Fähigkeit, in derartigen Mediationsprozessen auch konkrete Erfolge zu erzielen. Vor diesem Hintergrund ist es interessant, potenzielle Motivationen für die Kooperation nationaler und regionaler Akteure in Westafrika genauer zu untersuchen – insbesondere ein Blick auf die Rolle des burkinischen Präsidenten Blaise Compaoré zeigt dabei, dass diese Mediationserfolge nicht nur auf gesetzten regionalen Machtkonstellationen aufbauen, sondern dass derartige Prozesse auch mit substanziel-

len Eigeninteressen der handelnden nationalen Akteure verknüpft sind. Dies ist für das österreichische Engagement vor dem Hintergrund besonders relevant, dass Burkina Faso ein Schwerpunktland der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit und Peacebuilding und Mediation eine neue Komponente im Portfolio des österreichischen Außenministers Sebastian Kurz ist.

Blaise Compaoré war in drei ECOWAS-Mediationsbemühungen leitend oder federführend involviert: 2009/2010 ist Compaoré ECOWAS Facilitator für Guinea, 2011/2012 als Teil eines ECOWAS-angeregten AU-Panel of the Wise für Cote d'Ivoire, seit 2012 als Mediator für Mali im Einsatz. Bereits zuvor war er in den Krisen in Togo (2005/2006) und in verschiedenen Verhandlungsphasen des Konflikts in Cote d'Ivoire (insbesondere im Jahr 2007) in Verhandlungen engagiert, mehrfach konnte er bereits auch Geiselnbefreiungen in der Sahelzone ausverhandeln. Kurzum: Friedensmediation in Westafrika (und im Speziellen im Kontext der ECOWAS) kommt an der Person Compaoré nicht vorbei. Aber auch über Compaoré hinaus ist die Rolle Burkina Fasos in der afrikanischen Krisenmediation eine besondere: so war der gegenwärtige Außenminister, Djibril Bassolé, von 2008 bis 2011 „Joint AU-UN Chief Mediator“ für Darfur – eine Aufgabe, die – so wurde nicht nur medial kritisch angemerkt – ihn insofern vor besondere Herausforderungen stellte, als er weder Arabisch noch Englisch sprechen kann und er somit über keine direkten Kommunikationsmöglichkeiten mit den Konfliktparteien verfügte.

Aber auch Compaorés Engagement ist alles andere als unproblematisch. Trotz – oder vielleicht sogar wegen – der erzielten praktischen Erfolge stellt der burkinabische Präsident in seinen Mediationsbemühungen die politische Legitimität der ECOWAS auf zwei Ebenen auf eine harte Probe, einerseits hinsichtlich ihrer Unparteilichkeit in derartigen Mediationen, andererseits aber auch in ihrem Verhältnis zu nationalen politischen Konstellationen. Beide Ebenen sind für die internationale Gemeinschaft in ihren Bemühungen zur Unterstützung regionaler Konfliktlösungsmechanismen von wesentlicher Bedeutung, und auch wenn der Fall Burkina Faso ohne Zweifel eine herausragende Rolle spielt, so sind diese zugrundeliegenden Mechanismen und Interessen eine verallgemeinerbare Größe. Deswegen sollen beide Problematiken im Folgenden kurz aufgerissen und andiskutiert werden:

- Unparteilichkeit der Mediation: Compaoré hat sich bereits zu Anfang seiner mittlerweile 25jährigen Amtszeit regionalpolitisch stark engagiert – allerdings in nicht unbedingt friedvoller Weise. Um seine enge Beziehung zum ehemaligen liberianischen Präsidenten (und Warlord) Charles Taylor ranken sich Mythen, unbestritten ist aber das starke Engagement Burkinas im dortigen Bürgerkrieg. Dieses Engagement hat sich auch auf Cote d’Ivoire ausgeweitet, wo Compaoré vor seinen Mediationsbemühungen über Waffenlieferungen und Rekrutierungsunterstützung involviert war. Generell gibt es eine Tendenz von Compaoré, mit Vorliebe jene Konflikte zu mediieren, in denen er selbst involviert war.
- ECOWAS und die Legitimation nationaler Machtverhältnisse: Die im Jahr 2015 anstehenden Wahlen in Burkina Faso müssten das Ende der Präsidentschaft Compaorés mit sich bringen, nicht nur nach jeder demokratischen Logik, sondern auch nach den gegebenen burkinabischen Verfassungs- und Rechtsgegebenheiten. Dass dies wahrscheinlich nicht so ist und, darüber hinaus, dies auch mit weitgehender Akzeptanz der internationalen Gemeinschaft sowie der prinzipiell demokratischen Werten verpflichteten ECOWAS vor sich geht, hat ohne Zweifel mit Compaorés regionalem Mediationsengagement zu tun. Vor diesem Hintergrund mutet es fast schon bizarr an, wenn als eine der realistischsten Exit-Szenarien für die nationale Karriere von Compaoré ein Spitzenposten bei ECOWAS oder AU angedacht wurde.

Beide Problematiken wirken sich massiv auf die Legitimität der ECOWAS als Peacebuilding-Akteur aus, international, regional wie auch national und lokal – es darf nicht vergessen werden, dass diese beiden Faktoren auch in der Region „on the ground“ weitgehend bekannt sind. Der Ruf der ECOWAS in Burkina Faso bleibt somit zumindest bei jenen, die sich nach einem Vierteljahrhundert einen Präsidentschaftswechsel wünschen, kaum unangetastet. Interessant ist wiederum, dass auf internationaler politischer Ebene die bestehenden schwierigen Interessenskonflikte und Unvereinbarkeiten mit dem Blick auf den Vorzeigecharakter, der der ECOWAS gerne zugebilligt wird, oftmals unter den Tisch gekehrt werden. Dies ist eine strategisch problematische Vorgangsweise: Legitimität und Glaubwürdigkeit sind für Regionalorganisationen schließlich das wohl wichtigste Kapital.

2.3. *Zivilgesellschaft*

Die ECOWAS ist zudem auf Basis ihres Mandats, vor allem im Aufbau von Frühwarnungssystemen (early warning), stark mit der Zivilgesellschaft verknüpft. Was motiviert die Zivilgesellschaft, sich ihrerseits in der ECOWAS zu engagieren, was kann die Zivilgesellschaft durch eine starke ECOWAS gewinnen?

Die Sicherung von Frieden und Stabilität erfordert von ECOWAS-Organen, die Bedürfnisse der Bevölkerung und der lokalen Strukturen nach menschlicher Sicherheit zu berücksichtigen und in die Entscheidungsprozesse einfließen zu lassen. Oft fehlt es in internationalen und regionalen Systemen an konsistenten Mechanismen, die eine Verbindung zwischen der lokalen Realität („on the ground“) und den regionalen, nationalen und globalen Politikprozessen sicherstellen. Besonders kritisch ist dies in Konflikten und fragilen Situationen, in denen die betroffene Bevölkerung keine oder eine nur sehr beschränkte Stimme in der eigenen Regierung oder in regionalen und internationalen Institutionen hat.

Das Bewusstsein, dass die stärkere Einbindung der Zivilgesellschaft in die Konfliktbearbeitung regionaler Organisationen wie der ECOWAS für einen nachhaltigen Frieden unerlässlich ist, ist in den letzten Jahren stark gestiegen. Zivilgesellschaftliche Organisationen haben schon des Öfteren eine wesentliche Rolle im Zuge der Frühwarnung bei gewaltsamen Konflikten, bei Anwaltschaft oder in Mediations- und Dialogprozessen mit Konfliktparteien gespielt. Zivilgesellschaftliche Akteure befinden sich im unmittelbaren Umfeld der Konfliktsituation, ihr Wissen und ihre Expertise sind daher äußerst wichtig, um die tiefen Konfliktursachen („root causes“) bearbeiten und die „Drivers“ des Konflikts zu identifizieren und so die richtigen Schritte für eine nachhaltige Konfliktbearbeitung und -lösung setzen zu können. Sie sind am besten platziert, durch das Einbringen der Perspektive menschlicher Sicherheit in die Konfliktanalyse und Transformation eine Brücke zwischen den verschiedenen verhandlungs- und konfliktbearbeitenden („track“) Ebenen zu schlagen.

Obwohl die Wichtigkeit der Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen in der Konfliktbearbeitung außer Diskussion steht, bleibt die Herausforderung, das vorhandene Potential der Zivilgesellschaft im Bereich

Friede und Sicherheit zu professionalisieren und zu strukturieren. Durch die Schaffung einer institutionalisierten Verbindung zu den nationalen und regionalen Organisationen soll ihr mehr Stimme und Einflussmöglichkeit auf der regionalen politischen Ebene gegeben werden. Kapazitäten, Expertise und komparative Vorteile der Zivilgesellschaft und der regionalen Organisationen müssen besser kanalisiert und verbunden werden, um gezielt und effektiv auf „drivers of conflict“ sowie lokale und transnationale Herausforderungen reagieren zu können. Es gilt, auf allen Ebenen (lokal, national, regional, international) komplementär, kohärent und koordiniert zu arbeiten. Nur so können effektive Friedensallianzen mit der Zivilgesellschaft („constituencies for peace“) aufgebaut werden. Derzeit ist diese Zusammenarbeit oft noch sehr fragmentiert und daher schwach und ineffektiv.

ECOWAS nimmt in diesem Zusammenhang eine positive Vorreiterrolle unter den afrikanischen Regionalorganisationen ein. Die Protokolle zu „Mechanism for Conflict Prevention, Management Resolution, Peacekeeping and Security“ (1999) sowie das zusätzliche Protokoll zu Demokratie und guter Regierungsführung (2001) legen die Zusammenarbeit zwischen subregionalen Strukturen – wie eben ECOWAS – und zivilgesellschaftlichen Organisationen fest. Auch das Grundsatzpapier „ECOWAS Conflict Prevention Framework“ (ECPF 2008) bestärkt die Zivilgesellschaft darin, in Ergänzung zu den Mitgliedsstaaten eine zunehmend kritische Rolle bei der Erhaltung und Förderung von Frieden und Sicherheit einzunehmen. ECOWAS arbeitet bereits in zwei der drei Hauptbereiche des Department for Political Affairs / Peace and Security eng mit der Zivilgesellschaft zusammen, und zwar im Early Warning Directorate (Frühwarnsysteme) und im Political Affairs Directorate (Mediation, Dialog).

Auf Seiten der Zivilgesellschaft hat die 1996 gegründete Plattform WANEP (West African Network for Peacebuilding), der rund 500 Mitgliedsorganisationen in Westafrika angehören, ihre wichtige Rolle unter den an einer Friedensarchitektur im westafrikanischen Raum tätigen Akteuren erkannt und in ihrem strategischen Aktionsplan festgehalten. 2002 wurde die Zusammenarbeit mit ECOWAS durch ein Memorandum of Understanding institutionalisiert und seit mehreren Jahren sorgt ein WANEP Liaison Officer in der ECOWAS-Zentrale in Abuja (Nigeria) für eine effektive Koordination und Kooperation zwischen den beiden Organisationen.

Im Bereich Early Warning besteht bereits seit vielen Jahren eine enge Kooperation zwischen ECOWAS und WANEP. WANEP und ihr Warning and Response Network (WARN) hat die Aufgabe, das Early Warning System der ECOWAS (ECOWARN) mit ihrem eigenen National Early Warning System (NEWS) zu vernetzen und zu stärken. Frühwarnsysteme können nur durch profunde lokale Kenntnisse und „grass roots“-Informationen effektiv sein, wofür eine starke und aktive Beteiligung der lokalen Bevölkerung Voraussetzung ist. Durch die von WANEP entwickelten „Community-based Conflict Monitoring“-Systeme sollen lokale Beobachter Frühwarnberichte und Konfliktgutachten verfassen, die in das ECOWAS-System einfließen.

Angesichts der hohen menschlichen Unsicherheit und der vorherrschenden Einschüchterung, aber auch strukturell schlechter Regierungsführung, latenter gewaltsamer Konflikte, organisierter Kriminalität und illegalen Waffenhandels etc. in vielen Regionen Westafrikas bedeutet die Zusammenarbeit im Rahmen des Early Warning and Early Response Mechanismus für die betroffene lokale Bevölkerung einen wichtigen Schritt zu mehr Sicherheit und Frieden. Mitarbeit bedeutet auch Teilnahme an begleitenden Trainings- und Kapazitätsentwicklungsprogrammen in den Bereichen Konfliktbearbeitung, Berichterstattung, Dialog und Mediation. Das von der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit geförderte Programm zur Umsetzung des ECOWAS Conflict Prevention Framework (ECPF) durch den Aufbau nationaler Early Warning and Early Response Architectures in Westafrika zielt auf die Stärkung sowohl der Kapazitäten als auch der gemeinsamen Bemühungen von Zivilgesellschaft und ECOWAS um mehr menschliche Sicherheit, Konfliktprävention und Friedensförderung in Westafrika ab.

ECOWAS hat in der Vergangenheit mehrmals ihre Kapazitäten als Vermittler und Mediator unter Beweis gestellt, nicht zuletzt in Mali. Dafür sind gute Beziehungen zur Basis sowie Möglichkeiten der Kontaktaufnahme zu den verschiedenen Konfliktparteien erforderlich. Dies setzt wiederum sehr gute lokale Kenntnisse und hohes Vertrauen voraus. Regionale Organisationen sind daher stark auf die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen angewiesen, denn ein erfolgreicher Dialog muss auf mehreren Ebenen gleichzeitig erfolgen. Eine militärische Intervention, wie im Fall von Mali, muss von einem breit angelegten inklusiven Dialog über eine

politische Transition und die Stabilisierung des Nordens und des Südens begleitet werden. Allerdings vertreten zivilgesellschaftliche Organisationen, die im Rahmen von Mediation oder Dialog eine wichtige Rolle spielen könnten (religiöse Führer, Stammesälteste, Frauenorganisationen, Jugendgruppen, ...), oft sehr unterschiedliche Meinungen und Auffassungen, sowohl zum Konflikt und seinen tieferen Ursachen („root causes“) selbst als auch zu den Konfliktparteien und möglichen Lösungsansätzen. Diese Tatsache erfordert auf dieser Ebene daher eine lange Vorbereitungsphase, in deren Verlauf Kapazitätsentwicklung im Bereich Konfliktbearbeitung, der Aufbau von Vertrauen innerhalb der Gruppe und die Überwindung der unterschiedlichen Konfliktwahrnehmungen mit dem Ziel, gemeinsame, für alle akzeptable Lösungsvorschläge zu definieren, zentrale Elemente sind.

In einem weiteren von der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit in Mali geförderten Projekt zur Einbindung der Zivilgesellschaft in eine Strategie der menschlichen Sicherheit geht es um die Förderung eines menschen-zentrierten inklusiven Dialog- und Mediationsprozesses. WANEP ist mit seinem nationalen Büro in Bamako eine der projektdurchführenden Organisationen und hat während der Verhandlungsphasen ECOWAS in Mali regelmäßig inhaltlich beraten und unterstützt. Der Aufbau einer starken Plattform zivilgesellschaftlicher Organisationen (Malian Civil Society Network), die Ausarbeitung einer Strategie zu menschlicher Sicherheit und die Entwicklung einer engen Beziehung zwischen den Schlüsselakteuren sind die Hauptanliegen des Projekts. Dabei sollen Mediations- und Dialogkapazitäten der zivilgesellschaftlichen Organisationen aufgebaut und gestärkt werden, damit auf allen (Track-) Ebenen parallel zur Konfliktbearbeitung und Friedensförderung beigetragen werden kann. WANEP spielt als Verbindungsglied zwischen den verschiedenen (lokalen, nationalen und regionalen) Ebenen bei der Sicherstellung dieses mehrstufigen Prozesses eine bedeutende Rolle. Durch ihre langjährige Zusammenarbeit mit ECOWAS und die Tätigkeit ihrer nationalen Büros auf lokaler Ebene genießt sie hohes Vertrauen bei allen Seiten.

Diese beiden Projektbeispiele zeigen, wie sehr sich Zivilgesellschaft und regionale Organisationen einerseits ergänzen und andererseits aufeinander angewiesen sind, um einen nachhaltigen Frieden auf lokaler und regionaler Ebene sichern zu können.

Abschließend ein Zitat des VN Generalsekretärs, der in seinem Bericht zu „Preventive Diplomacy: Delivering Results“ (2011) ebenfalls auf die Notwendigkeit der Entwicklung gemeinsamer Strategien, größerer Synergien und einer Arbeitsteilung mit der Zivilgesellschaft insbesondere im Bereich der Track II, Track III (People to People) und der makro-politischen Track I Ebene hinweist:

“The General Assembly stresses the importance of partnerships and cooperation of international, regional and sub-regional organizations with the United Nations, with each other and with civil society, and of developing mechanisms to improve information-sharing, cooperation and coordination in order to ensure the coherence and complementarity of efforts of actors involved in a specific mediation context.” (28. Juli 2011, VN A/Res 65/283)

2.4. Rolle im Rahmen bestehender Sicherheitsysteme

Gerade ihr historisch frühes und erfolgreiches Engagement im Peacekeeping,¹⁰ das ausdrückliche Mandat auf dem Gebiet Sicherheit und Entwicklung und die rezenten Herausforderungen in der Sahel-Zone¹¹ machen die ECOWAS zu einer vielbeachteten politischen Drehscheibe in der Region. Das ECOWAS Vision Statement 2020 zeigt sich jedenfalls ambitioniert:

„To create a borderless, peaceful, prosperous and cohesive region, built on good governance and where people have the capacity to access and harness its enormous resources through the creation of opportunities for sustainable development and environmental preservation.”¹²

Das Verhältnis der ECOWAS zur AU bildet durch ähnliche Mandatsgabe, Zweck und Ausrichtung der Organisationen einen wichtigen Aufschlagpunkt für Dialog und Weiterentwicklung der beteiligten Institutionen. Unterschiedliche Reichweiten bzw. Tiefe sowie die konkrete Anwendung des Subsidiaritätsprinzips haben Auswirkungen auf die Bildung operativer Kapazitäten, strategischer Fähigkeiten, gegenseitiger Akzeptanz, aber auch Rivalität oder potentieller Ressourcenvergeudung. Ein Vergleich der Bestimmungen des AU-Gründungsvertrags sowie der Zusatzprotokolle zur African Peace and Security Architecture (APSA) im Lichte der Fragestel-

¹⁰ ECOWAS Mission in Liberia 1990-1997, Sierra Leone 1997-1999, Guinea Bissau 1998-1999 und Cote d'Ivoire 2003-2004, sowie Mali ab 2012.

¹¹ S. http://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/ifk_aktuell_14_01_westafrika_gh.pdf.

¹² <http://dummy.ecowas.int/ecowas-3/vision-2020/>.

lung nach Peacebuilding und Mediationskapazität zeigt, dass die ECOWAS bestimmte Vorzüge gegenüber ihren „Konkurrenten“ aufweist.

Der Trend, aber auch erfolgreiche Weg, das System kollektiver Sicherheit der UNO effektiv zu regionalisieren, wird allerdings von der effizienten Wahrnehmung von sicherheits- bzw. entwicklungspolitischen Funktionen und Kompetenzen der jeweiligen (Sub-)Regionalorganisation abhängen. Christopher Clark, australischer Historiker, fasst zusammen, dass diese Strukturen dem Vorbild der EU folgend einer der wichtigsten Grundpfeiler internationaler Sicherheit und des Weltfriedens sein könnten (Salzburger Festspiele 2014, Eröffnung).

ECOWAS Mandat für Peacebuilding und Konfliktvermittlung

Die ECOWAS verfügt über ein eigenes Mandat für Friedenssicherung, Peacebuilding und Konfliktvermittlung. Der relevante Beschluss Nr. MSC/REG.1/01/08 des Mediation and Security Council der ECOWAS stammt aus 2008. Die einzelnen Bestimmungen weisen auf eine komplexe Entstehungsgeschichte hin:

„Section VII:

ECOWAS Mandate and Legitimacy for Conflict Prevention:

30. ECOWAS draws its mandate and legitimacy to shape conflict prevention policies and practices in West Africa from diverse but related regional and international normative framework documents. These include foundation and related legal documents of ECOWAS, AU, NEPAD and UN.

89. ECOWAS STANDBY FORCE (ESF):The ECOWAS Standby Force component aims to facilitate the implementation of the relevant provisions of Article 58 of the Revised ECOWAS Treaty; the provisions of the Mechanism, in particular those set out under Article 21 and Chapters V – IX; and the provisions under Section IV of the Supplementary Protocol. The objective of ESF under the ECPF is to guarantee peace and security in situations of conflict and disaster through effective observation and monitoring, preventive deployment and humanitarian intervention, and to train and equip multi-purpose composite standby units made up of military and civilian components in Member States within the framework of the African Standby Force arrangement.

117. COOPERATION WITH THE AFRICAN UNION AND UNITED NATIONS: ECOWAS initiatives under the ECPF take into account the realities of the region but constitute a building block and integral part of the continental and global security architecture defined under the relevant provisions and derivative statutes of the Constitutive Act of AU and the UN Charter. Consequently, coop-

eration between ECOWAS, AU and the UN shall be informed by the following considerations.“

Vergleich zum AU-Mandat und Aspekte kollektiver Sicherheit

Die afrikanische Sicherheitsarchitektur ist im Wesentlichen im Kontext der Dekolonisierung zu verstehen und hat sich von einer ostensiv streng nach innen gekehrten „Schutzmantel-Strategie“ für afrikanische (Elite-)Interessen geprägten Nicht-Interventionspolitik zu einem dynamischen, von der EU stark unterstützten multidimensionalen Sicherheits- und Entwicklungsapparat entwickelt, der nur in der praktischen Umsetzung etwas nachhinkt.

Klaas von Walraven zeigt diese zögerliche Entwicklung schon unter der Ägide der OAU als der Vorgängerorganisation der AU auf: Konflikte mussten – wie schon in 2.1 angedeutet – innerhalb der bestehenden Grenzen gehalten werden, auch um des Schutzes und des Machterhalts afrikanischer Eliten willen, bis hin zum Verschweigen bzw. Abstreiten der Existenz der bewaffneten Auseinandersetzungen nach außen überhaupt, was aus ideologischen Gründen ein externes Engagement bis in die 1990er Jahre hintanhalt. Interessanterweise spiegelt sich diese Zugangsweise auch darin, dass die Commission of Mediation der OAU, bestehend aus 21 Rechtsexperten und eingerichtet zum Zweck der Streitschlichtung, nie angerufen wurde. Friede war (und ist) Chefsache, also Sache des Ministerrats und der Vollversammlung, wo ad hoc-Teams die Konfliktvermittlungsinitiative übernahmen.

Die späteren Vorschläge eines Ad hoc Committee bzw. Peace and Security Council, die erst mit Gründung der AU zum Durchbruch kamen, reflektieren die geänderten Rechtsauffassungen und politischen Konzepte, die zwischenzeitlich Platz gegriffen hatten wie die 1992 Agenda for Peace. Unter dem fortschrittlichen General Salim als OAU-Generalsekretär wurde 1992 eine Conflict Management Division eröffnet, was auch die gesteigerte Rolle des Generalsekretärspostens zeigt. Sein Plan, ein umfassendes Peacekeeping und -making Regime aufzubauen, spiegelt sich auch in ersten Entwürfen für eine „African Defence Force“ 1981. 10 Jahre später, während in der „African Renaissance“ der von Südafrika ausgerufene Slogan der New Partnership for Africa's Development (NEPAD) unmittelbar zum Constitutive Act der AU 2000 führte, wurden erst die Weichen für eine kontinentale Sicherheitsarchitektur gestellt.

Als Reaktion auf den Zusammenbruch der dominierenden Ost-West-Pattstellung konstituierte sich 2003 der Peace and Security Council (PSC) endgültig mit 15 Mitgliedern wie im ursprünglichen Sierra Leone'schen Vorschlag (Peace and Security Council Protocol 2002). Zusammen mit dem Continental Early Warning System, der African Standby Force, einem Special Fund und – ab 2007 – einem Panel of the Wise hat der PSC ein beträchtliches Pouvoir. So liegt in Art. 4(h) der Charta aus dieser Sicht eher eine Beschränkung der Kompetenzen des PSC als ein früher Splitter von Schutzverantwortung (R2P). Auch Art. 17 nennt ausdrücklich den UN-Sicherheitsrat als höchste Friedens- und Sicherheitsinstanz über dem PSC.

Die „Solemn Declaration on a Common African Defence and Security Policy“ (APSA) des AU Gipfels in Sirte/Libyen 2004 segnete nicht nur ein proaktives Fundament für inner-afrikanisches Konfliktmanagement mit einem sehr fortschrittlichen multidimensionalen Sicherheitsbegriff ab – Menschenrechte sind ausdrücklich erwähnt –, sondern legt auch die Beziehung zu den subregionalen Strukturen als integralen Bestandteilen der APSA mit den Dimensionen Konfliktprävention, humanitärer Hilfe und Katastrophenvorsorge, Grenzkontrollfunktion, Terrorismusbekämpfung, Waffenkontrolle und Abrüstung, Statebuilding und gemeinsamem Aufbau der African Stand-By Force fest.¹³

Aus dem Blickwinkel kollektiver Sicherheit ist das Abtreten von Sicherheitsvorsorge von der globalen auf die regionale Ebene nach den Erfahrungen seit 1945 unabdingbar. Schon das Panel zur AU-UN-Zusammenarbeit hat diese Lehre gezogen. Damit ist anerkannt, dass Kenntnis der Wurzeln eines Konflikts, Konfliktlösungskapazität, Eigeninteresse an friedlicher Konflikttransformation sowie bleibender Einfluss in der Region trotz der aufgezeigten Probleme überwiegen und einen sinnvollen subsidiären Beitrag zur Organisation von Friedenssicherung und Konfliktprävention leisten.

¹³ MoU on Cooperation in the Area of Peace and Security between the AU and the Regional Mechanisms for Conflict Prevention, Management and Resolution 2008, Art.VI – XII.

2.5. EU-Engagement

Man unterscheidet heute zwischen einer älteren, nach innen gerichteten Generation von Regionalismus („regional integration“ des Typus EPAs) und dem neuen Regionalismus, der sich in erster Linie gegenüber Globalisierung behauptet. Beides vereint die EU in starkem Maß – von ihrer Gründung bis zur heutigen Position etwa in Bezug auf den Ukraine-Konflikt mit Russland. Erfahrung mit regionaler Kooperation ist also eine der Stärken des europäischen Gebäudes, was auch in der Zusammenarbeit mit afrikanischen Staaten geschätzt wird. Wie kooperieren diese regionalen Organisationen miteinander in der Bekämpfung gemeinsamer Bedrohungen? Was ist der Mehrwert für Österreich?

Die Europäische Kommission fährt in Westafrika eine integrierte Strategie der Sicherheit und Entwicklung, die auf einer mehrjährigen entwicklungspolitischen Regionalstrategie (Regional Strategy Paper and Regional Indicative Programme 2008-2013) auf Basis der Prioritäten Konfliktprävention, Demokratisierung und Governance, wirtschaftliche Integration und Ernährungssicherheit aufbaut.¹⁴ (Cornaro 2013) Diese holistische Herangehensweise zur Stärkung regionaler Konfliktlösungskapazität auf Grundlage von Art. 42 (4) des Vertrags von Lissabon macht die EU zu einem Vorreiter integrierter Missionen in fragilen Kontexten. Der Political Framework for Crisis Approach der EU bedingt zudem, dass sicherheits- oder entwicklungspolitische Aktionen nicht isoliert von der politischen Einschätzung und den Dialogstrukturen ablaufen. (ibid.: 16) Mit der Einführung der Agenda for Change 2011 wurde die EU-Entwicklungszusammenarbeit ihrerseits gefordert, sicherheitsrelevanter zu handeln, da „die Ziele in den Bereichen Entwicklung, Demokratie, Menschenrechte, gute Regierungsführung und Sicherheit miteinander verflochten sind“. Überdies erkennt die Kommission die Notwendigkeit an, „einen kohärenteren Ansatz in Bezug auf Frieden, Staatsaufbau, Armutsbekämpfung und die Beseitigung von Konfliktursachen zu erreichen“.¹⁵ Eine spezielle horizontale Abteilung, das

¹⁴ Der folgende Abschnitt folgt Markus Cornaro, Sicherheit und Entwicklung im Sahel und am Horn von Afrika – Hat die EU einen innovativen Zugang, diese zwei Politikbereiche zusammenzubringen?, in: Werther-Pietsch, Ursula/Matyas, Walter (Hrsg.), Wege zu Peacebuilding und Konfliktvermittlung, wiener blätter zur friedensforschung Nr. 157, 4/2013, 12-24.

¹⁵ Europäische Kommission, „Für eine EU-Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung:

Büro zur Fragilität und Krisenbewältigung, wurde in der Generaldirektion eingerichtet, um dieses neue Konzept zu unterstützen und den politischen Dialog mit den anderen EU-Institutionen und den externen Partnern zu erleichtern.

Das Engagement in der Sahelregion zeigt eine bewusste Anstrengung seitens der EU-Institutionen auf, eine EU-weite, gemeinsame Strategie zum Thema Sicherheit und Entwicklung durchzuführen, was 2012 mit der Mali-Krise noch an Brisanz gewann. Die EU stellte ihre Reaktion dabei auf folgende Fakten ab: In der Sahelregion hatten sich kriminelle Netzwerke (vor allem Al-Qaida im islamischen Maghreb) massiv ausgebreitet, die von den (schwachen) Sahelstaaten nicht kontrolliert werden konnten und die vom Bevölkerungswachstum bei gleichzeitiger extrem hoher Jugendarbeitslosigkeit profitierten. In der Folge haben sich diese Netzwerke auch in ethnische Gruppen infiltriert, die bisher vom Zentralstaat an den Rand gedrängt wurden. Für NGOs wurde es zunehmend schwieriger, die ärmsten Gebiete der Sahelländer zu erreichen. Seit 2008 versuchte die EU, die internationale Aufmerksamkeit auf die Region zu lenken. Die von der EU angeführten Erkundungsmissionen definierten schließlich die Prioritätensetzung und Partnerschaften vor Ort. Diese Missionen trugen auch dazu bei, die komplexen Rollen bestimmter Nachbarländer wie Libyen und Algerien in der Region zu verstehen. Aus dieser Initiative entstand 2011 die Strategie zur Sicherheit und Entwicklung im Sahel, um die multidimensionalen Krisen in verschiedenen Staaten der Wüstenregion und insbesondere in Mali, Niger und Mauretanien zu bewältigen.

Die Sahel-Strategie half auch, zusätzliche Ressourcen für die Region zu mobilisieren. Zwei neue GSVP-Missionen wurden entsendet, sie wurden Teil einer umfassenden Strategie im Bereich Sicherheit und Entwicklung in der Region. Zudem wurde im Jahr 2012 die sogenannte EUCAP-Mission Sahel-Niger mit einem Mandat zur Bekämpfung terroristischer Gefahren und der vom Drogenhandel ausgehenden Bedrohungen initiiert. Aus der Perspektive der Entwicklungszusammenarbeit trägt diese Mission dazu bei, die Fähigkeiten des Staates gegen terroristische Bedrohungen zu entwickeln. Die EUTM-Mission in Mali hat hingegen einen eher sicherheitsorientierten Charakter und versucht, Malis Sicherheits- und Verteidigungska-

Agenda für den Wandel“, Brüssel, 2011.

pazitäten wiederherzustellen und möglichst zu verbessern. Darüber hinaus hat die EU Anfang 2013 die Afrikanische Friedensmission zur Unterstützung Malis (AFISMA) aus Mitteln des EDF finanziell unterstützt, bis die Vereinten Nationen die Stabilisierungsmission in Mali (MINUSMA) übernahmen. Auch dieser Einsatz kann daher als wichtiger Baustein für einen breiteren programmatischen Rahmen verstanden werden, der sich auch mit der Wiederherstellung von Vertrauen in die staatlichen Institutionen sowie mit Gerechtigkeitsprinzipien und Versöhnungszielen befasst. (ibid.: 17) Die finanzielle Unterstützung der Europäischen Union soll die Stabilität der Zentralregierung weiter verbessern und den Neuaufbau des restlichen Landes nach dem Überwinden der Konfliktsituation ankurbeln. Dazu wurde ein sogenannter „statebuilding contract“ – eine auf einigen wenigen zentralen Indikatoren beruhende Budgethilfe – verabschiedet. Zwei andere Budget-Förderprogramme wurden in der Sahelregion mit Mauretanien und Niger unterzeichnet.

Kritische Bewertung

Die EU und ihre Mitgliedstaaten engagieren sich auf vielfältige Weise, wobei viele Initiativen über die ECOWAS hinausgehen. Zu nennen wäre etwa die 2011 beschlossene EU-Strategie für Sicherheit und Entwicklung in der Sahel-Region. Trotzdem sollte die EU ihre Aufmerksamkeit noch stärker auf Westafrika legen, da ihre politischen Ansätze durchaus Potential hätten. Die politische Instabilität in mehreren Staaten der westlichen Sahel-Region und in Nigeria ist in Kombination mit transnational organisierter Kriminalität eine ernsthafte Bedrohung – auch für die EU. Die Staaten Westafrikas wiederum haben den Handel mit der EU im Auge und möchten ein Freihandelsabkommen erreichen, um von einem Hilfsempfänger zu einem gleichberechtigten Handelspartner zu werden.

Trotz dieser Interessen hat sich die EU bis zu ihrer Mission in Mali (EUTM Mali) lediglich in Guinea-Bissau (2008 bis 2010, Unterstützung für eine Sicherheitssektorreform) engagiert, ansonsten waren weder Soldaten noch Polizisten eingesetzt. Die Zurückhaltung der EU fällt umso mehr auf, wenn die geringe Präsenz der EU in Westafrika mit deren Engagement in anderen Regionen wie dem Horn von Afrika verglichen wird. Die EU-Maßnahmen konzentrierten sich darauf, ECOWAS und die einzelnen Regierungen im Kapazitätsaufbau zu unterstützen, damit diese selbst für die

Sicherheit in der Region sorgen können. Dies betrifft vor allem die Bereiche Krisen- und Konfliktmanagement sowie den Kampf gegen Terrorismus und Organisierte Kriminalität.

Die Krise in Mali hatte auch Auswirkungen auf die Nachbarländer bzw. auf deren eigene Wahrnehmung ihrer Sicherheitslage. Die Regierung der Republik Niger hat deshalb im Sommer 2012 die EU um Hilfe gebeten und EUCAP SAHEL Niger wurde daraufhin beschlossen. Die Mission besteht aus ca. 50 Expertinnen und Experten von Sicherheitskräften und aus Justizministerien von EU-Staaten und ist in der nigrischen Hauptstadt Niamey stationiert. Die wesentliche Aufgabe der Mission ist es, Niger bei der Entwicklung eines nachhaltigen Ansatzes zur Bekämpfung des Terrorismus und der Organisierten Kriminalität zu unterstützen. EUCAP SAHEL Niger ist im Kontext der Sahel-Strategie zu sehen und damit Teil eines umfassenderen Ansatzes der EU für diese Region.

Die ehemaligen Kolonialmächte Frankreich und das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland können nach wie vor einen gewissen politischen Einfluss ausüben. Wie die Beispiele in Mali sowie in der Zentralafrikanischen Republik gezeigt haben, ist vor allem Frankreich bereit, sich auch militärisch in Westafrika zu engagieren. Der Beitrag Frankreichs war allerdings weniger ein Beitrag zu einem positiven Staatsbildungsprozess als vielmehr Eindämmungspolitik gegenüber islamistischen Kräften. Das französische Engagement hat aber auch dazu geführt, dass sich die EU im Konzert mit anderen internationalen Akteuren mit einer eigenen Mission an der Stabilisierung Malis beteiligt. Diese Zusammenarbeit sowie eine Aufgabenteilung in den verschiedenen Bereichen des (Wieder-)Aufbaus staatlicher Institutionen könnten einen wichtigen Beitrag leisten, wenn die internationale Gemeinschaft gewillt ist, das Land über einen längeren Zeitraum zu unterstützen.

Trotz der aktuellen Problematiken im Sicherheitsbereich dürfen die Grundursachen der Instabilität nicht aus den Augen verloren werden, wie zum Beispiel die wiederkehrende Nahrungsmittelkrise, von der 2012 etwa 18 Millionen Menschen in der Region betroffen waren. Die sogenannte „Alliance Globale pour l'Initiative Résilience Sahel“ (AGIR), an der die EU beteiligt ist, ist eine Partnerschaft zwischen den westafrikanischen Staaten und den Organisationen der Sahelregion sowie internationaler Partner, die

als Ziel hat, den Hunger und die Unterernährung in der Region strukturell zu bekämpfen und eine wesentliche und solide Verbesserung der Widerstandsfähigkeit der am meisten gefährdeten Bevölkerungsgruppen zu erreichen (Resilienz).

3. Schlussfolgerungen

In unseren Ausführungen wurde die interessengesteuerte Balance der Institutionen und internen Akteure, die flexible Handhabe und Volatilität des externen Engagements als Entwicklungshemmnis verdeutlicht. Ebenso wurde das strategische Interesse der EU als Nachbarregion dargelegt. Im Sinn eines „Comprehensive Approach“ ist auch hier das österreichische Engagement gefragt.

3.1. Kooperationspartnerschaft mit der ECOWAS

Nicht nur sicherheitspolitische Argumente sprechen für eine Stärkung der Institution, auch im zivilen Bereich der Konfliktprävention, die stark auf NGOs gestützt ist, bietet die ECOWAS komparative Vorteile an. Ihre relativ starke Verflechtung mit der Zivilgesellschaft macht die ECOWAS für einen gesamtstaatlichen Ansatz auch aus entwicklungspolitischer Sicht attraktiv.

Schließlich gehören die argumentierten Vorteile sub-regionaler Ansätze für Friedenskonsolidierung und Resilienz – wie Kenntnis der Wurzeln eines Konflikts, Konfliktlösungskapazität, Eigeninteresse an friedlicher Konflikttransformation, bleibender Einfluss – zu Kernargumenten einer strategischen Partnerwahl. Spannungen regionaler Natur können diesen Befund nicht systematisch entkräften.

3.2. Österreichische Interessen

Österreich als Mitglied der EU ist auch Teil und Mitbetreiber jener Strategien in den Außenbeziehungen, die im Kontakt mit den afrikanischen Partnern national wie regional erarbeitet und durchgeführt werden. Die integrierte Sahel-Strategie wurde daher von Beginn an vom BMEIA/EZA mitgestaltet, viele Elemente wie etwa die Komponente Ernährungssicherheit und Landwirtschaft, aber auch Kulturgüterschutz oder Ausbildung der

Konfliktlösungs- und Frühwarnkapazitäten der ECOWAS konnten eingebracht werden. Hier gilt es, in Abstimmung mit den EU-Partnern Nachhaltigkeit und Resilienz in Westafrika zu stärken.

Die Ziele der EU-Strategie, Bekämpfung von terroristischen Aktivitäten, Söldnertum, Drogenhandel, religiöser Radikalisierung sowie Intoleranz, ist auch im sicherheitspolitischen Interesse Österreichs.

Das BMLVS hat als weiterer Partner im gesamtstaatlichen Kontext eigene Entry points geschaffen und bereits viel in das KAITPC, aber auch in die Unterstützung von ECOWAS investiert. Die sich daran knüpfenden Folgen wie die Bewältigung der erhöhten Migration nach Europa und Integration von Flüchtlingen als Aufnahmeland stellen eine Komponente in den Überlegungen des BMI dar.

Ein abschließendes „rundes“ gesamtstaatliches Bild ergibt sich jedoch erst durch die Einbeziehung der NGOs und österreichischen Zivilgesellschaft. Diaspora-Vereine wie jener von malischen Staatsbürgern/innen in Wien sind Quellen direkter Information über Entwicklungen im Land. Gleichzeitig dienen diese Gruppen der aktiven Durchführung bilateraler Programme. Auch Österreicher/innen in international tätigen NGOs wie Internationales Rotes Kreuz oder Ärzte ohne Grenzen, die besonders bei der im Sommer 2014 akuten Ebola-Krise im Einsatz stehen, leisten wertvolle Arbeit im Dienst westafrikanischer Länder.

Die Vorteile eines gemeinsamen Ansatzes und damit einer gesamtstaatlichen Strategie werden erst durch die Verbindungen zwischen den Programmen und den Akteuren deutlich.

3.3. Ist Gesamtstaatlichkeit gefragt/möglich/wünschenswert?

Am Beispiel der Analyse im westafrikanischen Raum wurde gezeigt: Diese Beiträge zum Gesamtengagement für Frieden, Sicherheit und Entwicklung sind wirksamer, wenn sie nicht nur in einem qualitativen Nebeneinander bestehen, sondern auch gegenseitige Verflechtung und Synergien suchen. Dies macht erst eine gemeinsame Außen-, Entwicklungs- und Verteidigungspolitik sinnvoll und erfüllt den gesamtstaatlichen Auftrag im Sinn des 3C-Ansatzes mit Leben.

Zusammenfassung

Edith Stifter

In der 2013 fertig gestellten Österreichischen Sicherheitsstrategie (ÖSS) wird „Kooperation“ eine hohe Relevanz zugeordnet. Aus diesem Grund entschloss sich die Landesverteidigung (LVAk) gemeinsam mit der Abteilung Wissenschaft, Forschung & Entwicklung (WFE) des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport, das LVAk-Symposium 2014 diesem Thema zu widmen. In sechs Arbeitsgruppen wurde versucht, Möglichkeiten und Grenzen sicherheitspolitischer Kooperationen Österreichs zu beleuchten. Die verschiedenen Arbeitsgruppen hatten in der Tradition des jährlichen Symposiums spezielle Blickwinkel und methodische Zugänge und bearbeitete unterschiedliche Teilaspekte. Ziel war es, diesen in der ÖSS verwendeten, aber in der österreichischen Politikwissenschaft wenig beachteten Begriff zu diskutieren und ihm Substanz zu geben.

Kooperation wird grundsätzlich als vorübergehendes, zweckgerichtetes gemeinsames Handeln zweier Individuen zu Erreichung eines Zieles definiert. Da Kooperationen in der gesamten Natur, von der zellulären Ebene bis zum zwischenmenschlichen Handeln vorkommen, werden sie sogar als Basis der Evolution betrachtet. Warum Menschen kooperieren, lässt sich zwar nicht restlos erklären, dass aber der individuelle Nutzen – und sei es nur durch die schiere Notwendigkeit sozialer Resonanz – im Vordergrund steht, wird angenommen.

In der Politikwissenschaft wird Kooperation zum einen als Gegenbegriff zu Konfrontation, Konflikt oder einseitiger Interessensmaximierung betrachtet, zum anderen als „Überwindung der Nichtzusammenarbeit“. Wenn Kooperation ein Gegenbegriff zu Konflikt und Konfrontation ist, gilt dies als „Weg zur Stabilisierung einer friedlichen Koexistenz von Staaten, die an sich unvereinbare Zielsetzungen haben“. Sieht man internationale Kooperation aber als Überwindung der Nichtzusammenarbeit, in der es „über die Koordination national getrennte Arbeitsvorgänge und über Austauschprozesse zu gemeinsamen, arbeitsteiligen Handlungsprozessen kommt“, wird

die als „erstes oder zweites Stadium von Integrationsprozessen“ gesehen.¹ Ein gemeinsames Ziel zweier oder mehrerer Partner ist demzufolge essentiell, um überhaupt von Kooperation sprechen zu können.

Kooperation in der Österreichischen Sicherheitsstrategie

Mit den Veränderungen des sicherheitspolitischen Umfeldes in den letzten Jahrzehnten wurde internationale Zusammenarbeit immer wichtiger.² Die ÖSS beruft sich daher mehrfach auf *Kooperation*. Schon in der Umfeldanalyse wird festgestellt, dass „komplexe Probleme in Sicherheitsfragen [...] nur mehr durch internationale Kooperationen gelöst werden [können].“³ Die ÖSS erkennt, dass ein „arbeitsteiliges, nach dem Prinzip der komparativen Vorteile ausgerichtetes Zusammenwirken der internationalen Akteure“ „immer bedeutender“ wird.⁴

Der Begriff der „komparativen Vorteile“ ist ein Begriff der Außenhandels-
theorie, der im 18. Jahrhundert von David Ricardo geprägt worden war.⁵ Laut Adam Smith und David Ricardo ergibt sich Kooperation aus dem Streben nach individueller Gewinnmaximierung – das bei ihnen auch mit einer allgemeinen Wohlfahrt der Gesamtheit verbunden ist. Der Umkehrschluss legt nahe, dass durch sicherheitspolitische Kooperation wiederum Einsparungen möglich wären. Dass diese Sichtweise jedoch zu kurz greift, zeichnete sich in den Ergebnissen aller Arbeitsgruppen des Symposions durchwegs ab. Der Nutzen von Kooperationen lässt sich nicht durch pekuniäre Effekte messen. Gerade Kleinstaaten profitieren besonders von einem stabilen Umfeld, da sie naturgemäß weniger Möglichkeiten haben, ihr sicherheitspolitisches Umfeld über klassische Machtmethoden zu beeinflussen.

¹ Boeck, Andreas, Kooperation. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.), Lexikon der Politik, Band 6 – Internationale Beziehungen (München 1994).

² Vgl. ÖSS, S. 4, bzw. Beitrag von Kurt Hager in diesem Band.

³ ÖSS, S. 5.

⁴ ÖSS, S. 7.

⁵ Ricardo, David, On the Principles of Political Economy and Taxation (<http://www.econlib.org/library/Ricardo/ricP.html>).

Der Beschluss der ÖSS ging auch mit einem erneuten Bekenntnis zur Neutralität einher.⁶ Wie sich diese mit Kooperationen verbinden lässt, war ebenfalls eine der zentralen Fragen des Symposions.

Rechtlicher Rahmen von Kooperationen

Neutralität steht naturgemäß in einem gewissen Spannungsfeld zu Kooperation. In Österreich findet dabei auch eine ständige Neuinterpretation des Neutralitätsverständnisses statt. Verschiedene Rechtskreise berühren dieses Spannungsfeld von Neutralität und Kooperation. Die österreichische Beteiligung an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU, insbesondere die Teilnahme an humanitären Aufgaben und Rettungseinsätzen, friedenserhaltenden Aufgaben sowie Kampfeinsätzen bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen („Petersberg-Plus“) wurde als mit der Neutralität vereinbar mittels Artikel 23 der Bundesverfassung auch rechtlich abgesichert.⁷ Insbesondere Artikel 42 Absatz 7 des EU-Vertrages steht jedoch im Verdacht, diametral gegensätzlich zur österreichischen Neutralität zu sein.⁸ Hinsichtlich dieser Beistandsklausel ist jedoch ein militärischer Beistand – auf Grund der ‚irischen Klausel‘ – nicht verpflichtend und wäre auch neutralitätsrechtlich unzulässig, sofern es sich nicht um einen gem. Kapitel VII der UN-Charta mandatierten Einsatz handelt. Die Solidaritätsklausel (Art 222 EUV),⁹ die Terroranschläge und Naturkatastrophen anspricht, betrifft aufgrund der angesprochenen Risiken in erster Linie die innere Sicherheit. Sofern Maßnahmen im Rahmen der

⁶ Klug, (http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2013/PK0641/).

⁷ Siehe insbesondere Bundes-Verfassungsgesetz, Art. 23 j.

⁸ Art 42 Abs 7 EUV: „Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt. Die Verpflichtungen und die Zusammenarbeit in diesem Bereich bleiben im Einklang mit den im Rahmen der Nordatlantikvertrags-Organisation eingegangenen Verpflichtungen, die für die ihr angehörenden Staaten weiterhin das Fundament ihrer kollektiven Verteidigung und das Instrument für deren Verwirklichung ist.“

⁹ Art 222 EUV: „Die Union und ihre Mitgliedstaaten handeln gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist.“

Solidaritätsklausel Einsätze im Sinne von ‚Petersberg-Plus‘ auslösen, gelten diese als verfassungsrechtlich unproblematisch.¹⁰

Die Derogation der österreichischen Neutralität ermöglicht jedenfalls Kooperationen in einem gewissen Rahmen, jedoch sind dem BMLVS rechtliche Grenzen für Kooperationen auferlegt.

„Kooperation“ abstrakt betrachtet

Kooperationen als „Überwindung der Nichtzusammenarbeit“ bieten einerseits die Möglichkeit eines sicherheitspolitischen Gewinns durch erhöhte Stabilität und die Möglichkeit, gemeinsame Werte und Interessen durchzusetzen, andererseits führen sie zwangsläufig zu Abhängigkeiten, die in weiterer Folge die Risiken des Abandonments oder Entrapments bergen.

Die Bereitschaft Österreichs, diese Risiken für den angestrebten Gewinn einzugehen, ist gezeichnet von politischen Zielsetzungen, der österreichischen strategischen Kultur und natürlich verfassungsrechtlichen Einschränkungen. Die politischen Zielsetzungen sind im EU-Vertrag, der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) sowie der ÖSS verschriftlicht. Der EU-Vertrag und die ESS haben klarerweise eine multilaterale Sicherheitspolitik in Europa zum Ziel.

Der ÖSS, die ebenfalls Kooperationen an mehreren Stellen anspricht, steht aber eine diesem Gedanken widersprechende strategische Kultur gegenüber. Ein mystifiziertes Bild der Neutralität wurde identitätsstiftend und Landesverteidigung hat in Österreich in erster Linie Symbolcharakter. Auch die europaweit niedrigste Zustimmung für eine multinationale Ausrichtung der Sicherheitspolitik, die mangelnde Bereitschaft an robusten und potentiell gefährlichen Einsätzen teilzunehmen, bilden, zusammen mit weitverbreiteten Ressentiments gegenüber militärischen Angelegenheiten, keine solide Grundlage für eine Teilnahme Österreichs an militärischen Kooperationen. Dieser Zwiespalt führte bereits einmal zu einem Aussteigen Öster-

¹⁰ Allerdings soll an dieser Stelle auch die recht vage Definition der ‚Petersberg-Einsätze‘ betont werden; dies gilt vor allem für ‚friedensschaffende‘ Einsätze.

reichs aus einer Kooperation.¹¹ Die Verlässlichkeit eines Kooperationspartners ist jedoch essentiell für die Sicherheit aller.

Doch auch Faktoren außerhalb Österreichs haben Einfluss auf das Potential von Kooperationen. Von verschiedenen Parametern, die für eine Kooperation notwendig erscheinen, zeigt sich bei analytischer Betrachtung mittels einer Bewertungsmatrix, dass sich benachbarte Staaten eher als Kooperationspartner für Österreich eignen würden als bündnisfreie. Auf Basis dieser theoretisch/strategischen Überlegungen bieten sich für Österreich insbesondere das D-A-CH Format sowie die Central European Defence Cooperation (CEDC) als Rahmen für sicherheitspolitische Kooperationen an.

Konkrete Beispiele militärischer Kooperationen

Das Österreichische Bundesheer (ÖBH) ist den Anforderungen der ÖSS 2013 vorausgeeilt und hat bereits in der Vergangenheit zahlreiche Kooperationen realisiert. Dabei zeigte sich, dass in diesem bottom-up Ansatz insbesondere Kooperationen mit Deutschland realisiert wurden und werden. Im Rahmen des LVAk-Symposiums wurden daher diese sowie weitere relevante Militärkooperationen in Europa untersucht. Dabei zeigt sich auch, dass militärische Zusammenarbeit in Europa eine lange Tradition hat und äußerst vielfältig sein kann.

Die besonderen Stärken, die das ÖBH in mögliche Kooperationen einbringen könnte bzw. in bereits bestehende einbringt, sind breit gefächert. Die Bandbreite reicht von Ausbildung (Lehrpersonal und Infrastruktur) über Civil-Military-Cooperation (CIMIC), ABC-Abwehr und Logistik bis hin zu Alpinausbildung und Gebirgskampf.

Das Wesen einer Kooperation besteht in der gemeinsamen Zielsetzung der Partner. Will der Partner daher die Kooperation nach seinen Interessen steuern, muss er sich über diese im Klaren sein. Ein bloßes „Einsparen“ zeigt sich in der Praxis als zu diffus und einer Kooperation hinderlich, denn

¹¹ Siehe detaillierter in diesem Band: „Das Entrapment-Abandonment-Dilemma in multilateralen sicherheitspolitischen Kooperationen am Beispiel SHIRBRIG“. In: Herwig Jedlaucnik und Erwin A. Schmidl, Theoretische und strategische Aspekte von Kooperationen.

wenn mehrere Partner nur auf monetäre Einsparung ohne exaktes inhaltliches Ziel aus sind, werden sich die Einsparungswünsche auf Seiten der einzelnen Partner langfristig im Wege stehen.

Kooperation in der Rüstung

Internationale Einsätze erfordern auch Interoperabilität der Ausrüstung. Dies, in Verbindung mit europaweit sinkenden Verteidigungsausgaben, führt zu einer Zunahme internationaler Rüstungsk Kooperationen. Zum einen sollen sie dazu beitragen, militärische Fähigkeiten zu optimieren, und zum anderen stehen finanzielle Einsparungen und Wissenszuwachs im Vordergrund. Bei diesen Kooperationen stehen die ökonomischen Effekte noch viel mehr als bei anderen Kooperationen im Zentrum.

Gerade ein relativ kleines Land wie Österreich braucht Rüstungsk Kooperationen und das ÖBH beteiligt sich derzeit an über 60 Rüstungsk Kooperationen. Für die verfassungsgemäßen Aufgaben des ÖBH ist dies auch notwendig, da die Komplexität moderner Waffensysteme Zusammenarbeit mit Partnern erfordert. Primäres Ziel sollte es dabei sein die militärischen Fähigkeiten zu optimieren. Wirtschaftliche Gründe sollten sekundär sein, auch wenn man derzeit eine Umgewichtung dieser Ziele beobachten kann.

Bei Rüstungsk Kooperationen gilt es so früh wie möglich, sich der eigenen Ziele klar zu werden, um so die Zusammenarbeit möglichst effizient zu gestalten. Konkreter und realer Nutzen ist daher die wohl effizienteste und somit beste Triebfeder für Kooperationen. Dieser Nutzen sollte auch den individuellen Trägern bewusst sein, da gerade im Rüstungsbereich Kooperationen *bottom-up* stehen und fallen. Kooperationen im Rüstungsbereich sind in erster Linie technische Kooperationen, die Standardisierung und Harmonisierung von Technologie zum Ziel haben.

Rüstungsk Kooperationen sind am erfolgreichsten, wenn sie langfristig angelegt sind. Ein früher Einstieg, z.B. noch in die Forschungsphase, hat oft niedrigere Kosten und größere Gestaltungsmöglichkeiten zur Folge als ein später Kauf. Dies ermöglicht auch eine langfristige und strategische Vorbereitung auf moderne Bedrohungen.

Interkulturalität und Kooperation

Betrachtet man internationale Einsätze bzw. internationale militärische Kooperationen, so scheint es offensichtlich zu sein, dass unterschiedliche kulturelle Erfahrungen potentieller Partnern den Rahmen von Kooperationen eingrenzen können. Die grundlegende Aufgabe des Militärs ist es ja immerhin, den Nationalstaat zu verteidigen, woraus eine auf den eigenen Staat orientierte Gruppe entsteht. Bei internationalen Kooperationen werden nun in einem nicht einfachen Prozess Mitglieder aus dieser Gruppe in multinationale Körper eingegliedert. Aber auch der „bloße“ unilaterale Auslandseinsatz sowie die interne Zusammensetzung der Truppe an sich (auch wenn diese nur im Inland bleibt) bietet ein breites Spektrum kultureller Grenzbeziehungen. Kulturelle Grenzen können natürlich ebenso zwischen zivilen und militärischen Angehörigen von Streitkräften auftreten.

Um Kooperationen möglichst sinnvoll nutzen zu können und sie nicht zu sehr von kulturellen Grenzen einengen zu lassen, muss der Einzelne interkulturelle Kompetenz vorweisen können. Dazu ist es notwendig, sich mit seinen eigenen kulturellen Anteilen auseinanderzusetzen, sich seines „Rucksackes“ bewusst zu werden, schließlich formen diese die individuellen Perzeptionen der Realität. Der Staat darf sich dabei aber nicht auf seine Bürger verlassen; auf gesamtstaatlicher Ebene muss vielmehr interkulturelle Kompetenz von Kindesbeinen an gelernt und geübt werden, denn nur so werden kooperationsfähige Individuen erfolgreiche zwischenstaatliche Kooperationen tragen können.

Kooperation im Dienste der inneren Sicherheit

Innere Sicherheit ist ein wesentlicher Bestandteil eines umfassenden Konzeptes von Sicherheit. Da Bedrohungen innerer Sicherheit oft auch eine transnationale Dimension hatten (Terrorismus, Kriminalität ...), haben internationale Kooperationen gerade im Bereich der inneren Sicherheit lange Tradition. Europa ist mittlerweile ein *Regional Security Complex* im Bereich der inneren Sicherheit.

Kooperationen der inneren Sicherheit zeichnen sich durch ein hohes Maß an Verrechtlichung aus und gehen wesentlich weiter als die der anderen Sektoren der umfassenden Sicherheit. Dies ist möglich, weil per definitio-

nem die innere Sicherheit nur von nicht-staatlichen Akteuren bedroht wird, weil innere Sicherheit in einem modernen Staat lediglich der Sicherheit der Menschen verpflichtet ist und weil etwaige interkulturelle Differenzen durch eine gemeinsame Expertenkultur von Polizisten gemindert werden kann.

Beim LVAK-Symposium wurde der Bedarf an internationaler Kooperation des BM.I nicht nur theoretisch, sondern auch anhand von drei Beispielen – der *Fußballeuropameisterschaft EURO 2008*, dem *Forum Salzburg* und der Gruppe der *EU-like-minded Staaten im Bereich Migration und Asyl* – konkreter und erfolgreicher Kooperationen – analysiert.

Dabei zeigte sich, dass beispielsweise die internationale Zusammenarbeit zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit während der *EURO 2008* auch deshalb so erfolgreich war, weil man auf etablierte und rechtliche verpflichtende Kooperationszusagen zurückgreifen konnte. Dass es sich um eine Expertenzusammenarbeit handelte, erleichterte die operative Kooperation.

Beim *Forum Salzburg* zeigt sich, dass eine Kooperation, die anfangs „nur“ eine politisch-strategische Zielsetzung hatte, im Endeffekt klare operative Auswirkungen hatte. Geografische Nähe und gemeinsame Interessen halten diese Kooperation bereits deutlich länger als ursprünglich geplant am Leben.

Die dritte analysierte Kooperation, die der *EU-like-minded-Staaten*, beruht nicht auf geografischer Nähe, sondern auf gemeinsamen Sicherheitsinteressen. Aus Unzufriedenheit über die Asyl- und Migrationspolitik der EU-Kommission beschlossen acht Staaten, auf die ein erheblicher Teil der Asylanträge in der EU entfällt, auf rein politischer Ebene zusammenzuarbeiten. Diese Kooperation hat (derzeit noch) keine operative Auswirkung.

Kooperation im Interesse der äußeren Sicherheit

Bei grenzüberschreitenden Herausforderungen sind regionale Kooperationen notwendig, da diese auch nur grenzüberschreitend bewältigt werden können. Was nach einer Binsenweisheit klingt, hat sich nicht nur im Interesse der inneren Sicherheit bewährt. Auch in der Außenpolitik beweist

Österreich, dass es in der Lage ist, Teil erfolgreicher regionaler Kooperationen zu sein. In Westafrika, einer von Österreichs Schwerpunktregionen,¹² wird dieser Gedanke in die Realität umgesetzt. Im Rahmen des LVAK-Symposiums wurden die diesbezüglichen österreichischen Anstrengungen bewertet und überprüft.

Die vom BMEIA geleitete Arbeitsgruppe analysierte die unterschiedlichen Bedrohungen – wie Schmuggel, Piraterie, Korruption, Migration, Klimawandel, Terrorismus, Epidemie und viele mehr –, mit denen die einzelnen Mitgliedsländer der ECOWAS zwar verbunden, aber in unterschiedlichem Maße und zu divergierenden Zeiten konfrontiert sind. Besondere Herausforderungen in dieser Region sind gegenseitiges Misstrauen aufgrund früherer Konflikte und Sprachbarrieren. Bei der Analyse Westafrikas zeigte sich auch ein weiteres Hemmnis von Kooperationen – nämlich die Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Wirtschaftsgemeinschaften!

In Westafrika sieht man, dass moderne Herausforderungen nicht nur in der bloßen Grenzüberschreitung bestehen, sondern auch in der Vielschichtigkeit moderner Gesellschaften. Regionale Kooperationen können diesen Herausforderungen am besten begegnen, da sie ihren Fokus auf den Menschen richten können und Resilienz als Ziel haben. Verflechtungen und Synergien führen zu einem erfolgreichen Engagement für Frieden, Sicherheit und Entwicklung und gemeinsame Außen-, Entwicklungs- und Verteidigungspolitik im Sinne der Gesamtstaatlichkeit.

So sind auf österreichischer Seite BMLVS, BMEIA, ADA und einige NGOs Teil der Kooperation und die Partner in Afrika werden über Fragility Assessments ausgewählt. Österreich handelt aber nicht alleine sondern als EU-Mitglied und hat die Sahel-Strategie der EU mitgestaltet. Da ECOWAS die politische bedeutendste Regionalorganisation Westafrikas ist, bestehen Österreichs Kooperationspartnerschaften in Westafrika mit der ECOWAS bzw. mit Blick auf diese. Das Mandat für Friedenssicherung, Peacebuilding und Konfliktvermittlung und ihre Verwobenheit mit der Zivilgesellschaft machen ECOWAS zu einem wichtigen und starken Partner.

¹² Teilstrategie Verteidigungspolitik, S. 16.

Conclusio

Die Diversität der Arbeitsgruppen und deren entsprechend unterschiedliche methodische Zugänge führten zwar zu teilweise unterschiedlichen Bewertungen einzelner Kooperationen, aber gewisse Parameter zeichneten sich durch alle Arbeitsgruppen hinweg ab.

Moderne Konzepte von Sicherheit zielen auf *Gesamtstaatlichkeit*. Innere und Äußere Sicherheit sind voneinander abhängig. Diese gesamtstaatlichen Zugänge sind daher auch wesentlich, um erfolgreiche Kooperationen durchzuführen. Sie behalten aber auch den *Menschen im Fokus*. Sowohl auf der strategischen als auch auf der operativen Ebene handeln Menschen, die einen „kulturellen Rucksack“ tragen. *Kulturdifferenzen* treten dabei nicht ausschließlich zwischen verschiedenen Nationalitäten auf, sondern setzen sich aus allen Schichten der mentalen Programmierung zusammen. Demzufolge können auch bei rein inländischen Kooperationen kulturelle Differenzen zwischen Zivilisten und Militärangehörigen auftreten, während beispielsweise bei internationalen Kooperationen zu erwartende Differenzen durch eine gemeinsame „Kultur des Polizisten“ gemildert werden.

Alle Arbeitsgruppen betonten die Notwendigkeit einer klaren *Zielorientierung*. Diese beginnt allerdings nicht erst bei den Kooperationsverhandlungen, sondern sollte durch politische Vorgaben schon im Vorhinein klar sein. Um Kooperation jedoch real und erfolgreich zu gestalten, muss darauf geachtet werden, dass *sich die konkreten Interessen der Partner nicht widersprechen*. Die konkreten Interessen müssen zwar nicht unbedingt ident bzw. im gleichen Ausmaß vorhanden sein, müssen aber jedenfalls kompatibel sein. Kooperationen dürfen jedoch auch nicht bloße Willenserklärungen sein, sondern müssen über *konkrete Aufgaben* mit Leben erfüllt werden.

Kooperationen sollten eine *strategische und eine operative Ebene haben*. Aufgabe der politisch-strategischen Ebene ist es dabei, Ziele zu sondieren und zu formulieren. Das bedeutet aber nicht, dass bottom-up Kooperationen, bei denen aus gewachsener operativer Zusammenarbeit eine gemeinsame politische Zielfindung wächst, nicht möglich sind.

Aus einem strategischen Blickwinkel leitet sich eine Empfehlung für Kooperationen innerhalb der *Central European Defense Cooperation (CEDC)* ab.

Problematisch ist dabei jedoch, dass einige Mitglieder der CEDC sich bisher stark in der Visegrad-Gruppe engagieren. Überdies scheint es auf operativer Ebene Vorbehalte gegen eine effektive Zusammenarbeit in diesem Format zu geben.

Viele gemeinsame Kooperationen, geografische Nähe sowie eine ähnliche Kultur und Sprache prädestinieren auch *Deutschland als Kooperationspartner*. Allerdings ist die Relevanz, die Deutschland für Österreich hat, aufgrund der unterschiedlichen politischen, wirtschaftlichen und militärischen Größe nicht reziprok. Überdies zeichnet sich eine *klare Empfehlung für D-A-CH* (die Kooperation Deutschlands, Österreichs und der Schweiz) sowohl aus theoretischer Perspektive wie aus praktischer Erfahrung des bottom-up Ansatzes ab.

Auf Grund mangelnder politisch-strategischer Vorgaben wurden in der Vergangenheit auf operativer Ebene Kooperationen vor allem bottom-up gebildet. Die im Rahmen des LVAK-Symposiums gemachten theoretisch/strategischen Überlegungen decken sich jedoch nur begrenzt mit den bisher realisierten Kooperationen auf operativer Ebene.

Ein weiteres wesentliches Element, das wiederholt betont wurde, ist *Langfristigkeit*. Langfristige Kooperationen ermöglichen ein besseres Kennenlernen des Partners und sind im Endeffekt kostengünstiger. Wie langlebig und erfolgreich militärische Kooperationen sind, hängt stark davon ab, ob die Partner gemeinsame Ziele haben. Die Zugehörigkeit zu gemeinsamen internationalen Organisationen erleichtert die Kooperation zwischen Staaten. Kontemporäre Teilnahme der Partner an divergierenden Kooperationen kann zu Widersprüchen führen. Dies ist zum Beispiel bei der CEDC und der Visegrad-Gruppe der Fall, was auch einer der Gründe ist, dass CEDC wenig aktiv ist. In den Kooperationen des inneren Sicherheitsbereiches zeigt sich, dass zwischen dem Forum Salzburg und den „EU-like-minded Staaten“ große Interessensunterschiede bestehen, denen Österreich als Partner beider Kooperationen gerecht werden muss.

Dass die ÖSS die Notwendigkeit von Kooperationen erkennt und dass solche als strategische Ziele Österreichs wahrgenommen werden, entspricht den gegenwärtigen Herausforderungen und Erfordernissen. Dabei muss aber beachtet werden, dass Kooperationen, um den gewünschten

sicherheitspolitischen Gewinn liefern zu können, auf Grundlage sinnvoller politisch-strategischer Ziele sowie mit Bedacht und Wertschätzung eingegangen werden müssen. Das LVAk-Symposium 2014 versuchte einen Beitrag zu leisten, künftige Kooperationen Österreichs besser zu gestalten.

Glossar

Begriff/Abkürzung (dt., engl.)	Definition/Erklärung/ Anmerkung (dt., engl.)
3C-Ansatz	Koordiniert, komplementär und kohärent agieren. (Engl. coordinated, complementary, coherent: 3C) S. 154, 177
abandonment	Situation, die eintritt, wenn ein Partner im Stich gelassen wird, weil an anderer Partner mit wichtigen Fähigkeiten sich aus einem Einsatz zurückzieht. Vgl. > entrapment < S. 11, 28, 30, 182
ADA	Austrian Development Agency (Österr. Agentur für Entwicklungszusammenarbeit) S. 156, 187
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union S. 19
affirmative action	positive Diskriminierung. S. 99
AFISMA	African-led International Support Mission to Mali, Afrikanische Friedensmission zur Unterstützung Malis S. 174

AGIR	Alliance Globale pour l'Initiative Résilience Sahel, Globale Allianz für Resilienz in der Sahelregion S. 175
ASD	AeroSpace and Defence Industries Association of Europe (Europ. Dachorganisation aller nationalen wehrtechnischen Industrievertretungen) S. 149
AU	African Union S. 165
äußere Sicherheit	Fähigkeit eines Staates, Gewaltanwendungen von außen abzuwehren, zu vermeiden, einzudämmen oder zu beenden. Vgl. >innere Sicherheit< S. 116, 186
CDP	Capability Development Plan S. 62
CEDC	Central European Defense Cooperation, Kooperation der mitteleuropäischen Staaten Österreich, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien und Kroatien. S. 12, 44ff., 54, 63f, 142, 183, 188ff
CEI	Central European Initiative S. 16

CEMOC	Joint Military Staff Committee of the Sahel Region S. 159
CENCOOP	Central European Nations Cooperation S. 17
C-IED MNT	Counter-Improvised Explosive Device Manual Neutralisation Techniques (Methoden der manuellen Entschärfung behelfsmäßig hergestellter Sprengmittel) S. 81
CIMIC	Civil-Military Cooperation/ Zivil-Militärische Zusammenarbeit S. 75, 183
combined	multinational, vgl. > joint <
Comprehensive Approach	Bestreben wesentlicher staatlicher, nichtstaatlicher und/oder internationaler Akteure/Beteiligter im Rahmen eines Krisenmanagementszenarios zielgerichtet und zweckorientiert gemeinsam und/oder gemeinschaftlich zusammenzuarbeiten (<i>unity of effort</i>), um einen von der Politik definierten und gemeinsam angestrebten Endzustand (<i>shared goal</i>) zu erreichen. S. 154, 176

D-A-CH	Kooperation zwischen Deutschland, Österreich und der Schweiz S. 12, 42, 44, 50, 54, 56, 65, 88, 93f, 183, 189
DECI	Defense Cooperation Initiative, ist eine von Italien im Jahre 2012 initiierte Kooperation zur Verfolgung von Interessen im Balkan-Adria Raum, unter Beteiligung von Slowenien, Kroatien, Ungarn, Italien und Österreich S. 47ff, 64f, 142
DEOMI	Defense Equal Opportunity Management Institute, zuständig für interkulturelle Forschung in den US-Streitkräften S. 97f
diversity/cultural diversity	kulturelle Vielfalt S. 99, 106
dual-use	Zweifachnutzung (militärisch und zivil) S. 144
EATC	Siehe > European Air Transport Command <
economy of scale	Kostenvorteile einer Massenproduktion S. 24
ECOWARN	ECOWAS Early Warning System S. 166

ECOWAS	Economic Community of West African States S. 155, 157ff, 174, 176f, 187
ECPF	ECOWAS Conflict Prevention Framework S. 160, 165f, 169
EDA	European Defence Agency (Europäische Verteidigungsagentur, EVA) S. 62, 81, 149f
EDF	European Development Fund, auch >EEF< S. 174
EDTIB	European Defence Technological and Industrial Base (Europäische Verteidigungsindustrie- und -technologiebasis) S. 150
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds vgl. >EDF<
EFTA	European Free Trade Association/ Europäische Freihandelszone S. 15
entrapment	Situation, die eintritt, wenn ein Partner ungewollt in einen Konflikt hineingezogen wird, weil er etwa Nischenfähigkeiten besitzt, die für den Einsatz notwendig sind. Vgl. >abandonment< S. 11, 27f, 30, 182

Equal Opportunity (EO)	Chancengleichheit S. 97f
ESF	ECOWAS Stand-by Force S. 169
EUBG	EU Battle Group, EU-Battlegroup S. 142
EUCAP-Mission	European Union Capacity Building Mission S. 173, 175
<i>EU-like-minded</i> Staaten	dt. gleichgesinnte EU-Staaten. Seit 2011 bestehende informelle Kooperation zw. Österreich, Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Niederlande, Schweden und Großbritannien, mit dem Ziel, mittels koordinierten Abstimmungsverhaltens innerhalb der EU Entscheidungen betreffend Migration und Asyl in ihrem Sinne zu beeinflussen. S. 115, 118, 125ff, 186, 189
EUMC	EU Military Committee (Militärausschuss der EU, besteht aus den Generalstabschefs der Mitgliedsstaaten und ist das höchste militärische Gremium im Rahmen der >GSVP<) S. 142

EUMS	EU Military Staff (Militärstab der EU, für die Leitung der Operationen im Rahmen der > GSVP <) S. 142
Eurokorps	Multinationaler Großverband (HQ in Straßburg) unter Beteiligung von Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und Spanien. S. 78
European Air Transport Command (EATC)	Multinationale Kommandobehörde der franz., niederl., belg. und deutschen Luftstreitkräfte in Eindhoven in den Niederlanden. S. 25, 61, 78
EVA	Europäische Verteidigungsagentur, engl. > EDA <
<i>expatriate</i>	im Ausland lebender Staatsbürger
EZA	Entwicklungszusammenarbeit S. 155, 160, 162, 166f, 172f, 191
Force Multiplier	Kraftmultiplikator. Element, das die Kampfkraft einer Truppe um ein Vielfaches erhöht. S. 88, 93
Force Protection	Militärischer Eigenschutz, Schutz der eigenen Kräfte S. 88, 93

Forum Salzburg	<p>von Österreich im Jahre 2000 initiierte mitteleuropäische Sicherheitspartnerschaft zw. Ö und den damaligen EU-Beitrittskandidaten Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn.</p> <p>S. 51, 115, 118, 123ff, 128ff, 186, 189</p>
Free Riding/ Trittbrettfahren	<p>Ausnutzen einer durch Nachbarn/ Partner hergestellten vorteilhaften Situation ohne entsprechende Gegenleistung</p> <p>S. 33, 51, 53</p>
Friedensunterstützender Einsatz	<p>Siehe >Peace Support Operation<</p> <p>S. 65</p>
G2G	<p>Government to Government</p> <p>S. 145</p>
GASP	<p>Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik</p> <p>S. 63</p>
GSVP	<p>Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU</p> <p>S. 18, 22, 26, 31f, 42, 52, 62f, 142, 173</p>
HAW	<p>Heavy Airlift Wing</p> <p>S. 80</p>

high politics	Sektoren, die für den Schutz der Souveränität des Staates sowie der nationalen Sicherheit sorgen. Vgl. >low politics< S. 116, 133f
High Readiness Force	Truppe mit hoher Einsatzbereitschaft S. 78
IKK	Siehe >Internationales Krisen- und Konfliktmanagement<
illicit trade	illegaler Handel, vgl. >licit trade<
IMB	International Maritime Bureau
Initial Entry Force	Jene Truppen, die zuerst in einen Einsatz gehen.
innere Sicherheit	Aufrechterhaltung des Schutzes der geltenden Staats- und Rechtsordnung, sowie von Leben und Freiheit der Bürgerinnen und Bürger im Staatsinneren. Vgl. >äußere Sicherheit< S. 8, 155f, 124, 131, 133ff, 181, 185f
interkulturelle Kompetenz	Fähigkeit zum Management von oder zur Interaktion zwischen Menschen, die, in welchem Grad auch immer, unterschiedliche emotionale, kognitive oder verhaltensmäßige Orientierungen aufweisen. Meist manifestieren sich diese Orientierungen in normativen Kategorien wie Nationalität, ethnischer Zugehörigkeit oder Religion. Wesentlich ist zu betonen, dass es immer Menschen sind, die interagieren, nicht Gruppen.

	Vgl. > Transkulturelle Kompetenz < S. 114, 185
Internationales Krisen- und Konfliktmanagement (IKKM)	Konfliktmanagement erfolgt vor oder nach gewaltsamen Auseinandersetzungen, Krisenmanagement in den gewaltsamen Phasen selbst. Nach der Herstellung eines sicheren Umfeldes kommt der Reform von Institutionen und Abläufen zur Vermeidung eines Rückfalls oder von Folgekonflikten und Krisen entscheidende Bedeutung zu. S. 175
Interoperabilität	Komplementäre Interaktion. Aus Sicht der NATO: Fähigkeit von Streitkräften des Bündnisses und – wenn erforderlich – von Streitkräften der Partner- sowie anderer Nationen, bei der Erfüllung von festgelegten Aufträgen und Aufgaben gemeinsam und wirkungsvoll auszubilden, zu üben und operieren zu können. (MilLex) S. 24, 33f, 57, 59, 61, 84, 89, 101, 137, 139, 142, 184
IPR	Industrial Property Rights, Intellectual Property Rights S. 140
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof S. 157

joint	Teilstreitkräfte übergreifend (z.B. Land-, Luft-, und Seestreitkräfte) Vgl. >combined< S. 25, 78, 141, 154, 159, 162, 192
Joint Task Force	Modular zusammengestellte für den jew. Auftrag maßgeschneiderte Teilstreitkräfte übergreifende Streitmacht. S. 78
JTAC	Joint Terminal Attack Controller S. 64
KAIPTC	Kofi Annan International Peacekeeping and Training Center S. 155
KFOR	Kosovo Force S. 17, 72
Kompatibilität	Ungestörte Interaktion S. 101
Konflikttransformation	Wandel einer eher unvorteilhaften zu einer eher vorteilhaften Lage, ohne den Anspruch einer Beendigung oder Lösung eines Konfliktes zu stellen. S. 156, 171, 176
Kooperation	ein Führungsgrundsatz, welcher die enge und leistungsfähige Zusammenarbeit aller militärischen und/oder zivilen, nationalen wie internationalen Beteiligten fordert, wodurch die Wirkungsmöglich-

	<p>keiten vermehrt und die Erfolgswahrscheinlichkeiten erhöht werden. (MilLex)</p> <p>S. 7f, 11ff, 18f, 22ff, 25, 27f, 30ff, 74f, 77, 81ff, 101f, 104, 115f, 117ff, 127ff, 153ff, 157ff, 165f, 172, 176, 179ff, 192f, 195, 199ff</p>
KSE-BVG	<p>Bundesverfassungsgesetz über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland</p> <p>S. 63</p>
KSZE	<p>Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (Vorläufer der OSZE)</p> <p>S. 5, 15</p>
Kultur	<p>Culture is the collective programming of the mind which distinguishes the members of one group or category of people from another</p> <p>S. 12, 19f, 35ff, 41, 43, 45, 48ff, 53, 56, 58f, 71, 92, 95f, 99, 102, 106, 108ff, 113f, 121f, 135, 176, 182, 185f, 188f</p>
licit trade	<p>legaler Handel, vgl. >illicit trade<</p>
low politics	<p>In Bezug auf Sicherheit, Sektoren, die für die Bereiche unterhalb des Schutzes der staatlichen Souveränität und der nationalen Sicherheit zuständig sind, etwa die Sicherheit der Menschen. Vgl. >high politics<</p> <p>S. 116, 133f</p>

MatE	Materialerhaltung S. 138, 141
Mediation	Dabei werden den Streitparteien Gespräche und Verhandlungen zur Überbrückung der Differenzen angeboten. S. 8, 153, 157, 161ff
MEND	Movement for the Emancipation of the Niger Delta, Bewegung für die Emanzipation des Nigerdeltas
MEOCS	Military Equal Opportunity Climate Survey S. 98
Militärische Kooperation	eine explizit vereinbarte Zusammenarbeit selbständiger Streitkräfte auf Basis eines gemeinsamen konkreten Zieles, die zur Koordination und Durchführung gemeinsamer Aktivitäten führt. (Harald Müller) S. 7, 51, 55ff, 60, 63, 66, 68ff, 81, 83, 92f, 185, 189
MINUSMA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali S. 174
MIT	Mountain Training Initiative
MLF	Multinational Land Force S. 65

MPFSEE	Multinational Peace Force South-Eastern Europe, auch > SEEBRIG < S. 76
MRU	Mano River Union
NATO Response Force (NRF)	Eingreiftruppe der NATO mit hohem Bereitschaftsgrad S. 78
NATO-PfP	North Atlantic Treaty Organization – Partnership for Peace S. 12, 16, 142
NEPAD	New Partnership for Africa’s Development S. 169f
NEWS	National Early Warning System S. 166
NORDAC	Nordic Armaments Cooperation S. 33, 75
NORDCAPS	Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support S. 33, 75
NORDEFECO	Nordic Defence Cooperation, weitgehende allgemeine sowie verteidigungs- und sicherheitspolitische Kooperation zw. Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden. S. 33f, 39ff, 42, 75f, 93

NORDNET	Luftlagebildaustausch zwischen der NATO, Finnland und Schweden S. 75
NORDSUP	Nordic Supportive Defence Structures S. 33, 75
NRF	Siehe >NATO Response Force<
NSPA	NATO Support Agency S. 80, 141
OAU	Organization of African Unity, Organisation für Afrikanische Einheit S. 170
OCCAR	Organisation Conjointe de Coopération en Matière d'ARmement (Gemeinsame Organisation für >Rüstungskooperation<) S. 141
OPCON	Operational Control, NATO-Unterstellungsverhältnis, am ehesten vergleichbar mit „auf Zusammenarbeit angewiesen, aZa“.
ÖSS	Österreichische Sicherheitsstrategie S. 7, 55, 135, 179f, 181ff, 189
PAPS	Office of the Commissioner for Political Affairs, Peace and Security S. 161

<p>Peace Enforcement</p>	<p>A >peace support operation< conducted to maintain a ceasefire or peace agreement where the level of consent and compliance is uncertain and the threat of disruption is high. The peace support force must be capable of applying credible coercive force and must apply the provisions of the ceasefire or peace agreement impartially. (AAP-6)</p>
<p>Peace Support Operation (PSO)</p>	<p>dt. Friedensunterstützender Einsatz. An operation that impartially makes use of diplomatic, civil and military means, normally in pursuit of United Nations Charter purposes and principles, to restore or maintain peace. [...] (AAP-6)</p> <p>S. 33</p>
<p>Peacebuilding</p>	<p>A >peace support operation< employing complementary diplomatic, civil and – when necessary - military means, to address the underlying causes of conflict and the longer-term needs of the people. It requires a commitment to a long-term process and may run concurrently with other types of peace support operations. (AAP-6)</p> <p>S. 8, 153, 157, 162f, 165, 169, 187</p>
<p>Peacekeeping</p>	<p>A >peace support operation< following an agreement or ceasefire that has established a permissive environment where the level of consent and compliance is high, and the threat of disruption is low. The use of force by a peace support force is normally limited to self-</p>

	<p>defence. (AAP-6)</p> <p>S. 155, 165, 168, 170</p>
Peacemaking	<p>A >peace support operation<, conducted after the initiation of a conflict to secure a ceasefire or peaceful settlement, that involves primarily diplomatic action supported, when necessary, by direct or indirect use of military assets. (AAP-6)</p>
PICC	<p>Police Information and Coordination Centre</p> <p>S. 121</p>
Pooling & Sharing	<p>Bündelung und gemeinsame Nutzung. Pooling: Zusammenlegen von Fähigkeiten und Strukturen, welche sich für Kooperationen eignen, ohne große Abhängigkeiten zu schaffen. (Role and Task) Sharing : Gemeinsame Nutzung von Fähigkeiten und Strukturen, bei denen wechselseitige Abhängigkeiten und Verlässlichkeiten akzeptiert werden können. Konzept der EU.</p> <p>S. 25f, 61ff, 66, 74, 137, 141</p>
PSC	<p>Peace and Security Council of the African Union (AU)</p> <p>S. 171</p>
R2P	<p>Responsibility to Protect, Schutzverantwortung gegenüber der Zivilbevölkerung</p> <p>S. 171</p>

REAPER	„Sensenmann“, Ferngesteuerte Drohne basierend auf dem Predator-System
regional security complex	Region, in der (über nationale Grenzen hinweg) ähnlich oder gleich gelagerte Sicherheitsthemen relevant sind S. 116, 130, 185
Resilienz	Eigenschaft von Systemen, (Zer-)Störungen, Angriffe, Ausfälle zu verkraften und zu kompensieren. Flexible Widerstandsfähigkeit. S. 154, 176f, 187
role sharing	Siehe >Pooling & Sharing<
Rüstung	Gesamtheit aller Maßnahmen und Prozesse, um leistungsfähiges und einsatzreifes Wehrmaterial bereitzustellen und dabei die für dessen Einsatz sowie die Erhaltung seiner Einsatzbereitschaft erforderlichen Geräte, baulichen Anlagen, Ausrüstungen, Dienste und Personen zu einem leistungsfähigen System zu integrieren. S. 5, 7, 18, 24f, 65, 75, 137ff
Rüstungskooperation	Zusammenarbeit mit Partnern zur Ausstattung der Streitkräfte und zur Erfüllung ihrer Aufträge S. 24, 137ff, 184
Rüstungspolitik	Die Rüstungspolitik des BMLVS ist ein Teil der österreichischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und stellt die Summe aller Maßnahmen dar, die im

	<p>volkswirtschaftlichen und internationalen Kontext die effektive und effiziente Deckung der materiellen Bedürfnisse des ÖBH, zur Erfüllung nationaler und internationaler Aufgabenstellungen, in qualitativer und quantitativer Hinsicht gewährleistet.</p> <p>S. 137ff, 141f</p>
SAC	<p>Strategic Airlift Capability</p> <p>S. 25, 80</p>
SALCC	<p>Strategic Airlift Coordination Cell</p> <p>S. 80</p>
SALIS	<p>Strategic Airlift Interim Solution</p> <p>S. 79</p>
security of supply (SoS)	<p>Liefer-, Versorgungssicherheit</p> <p>S. 24, 145, 152</p>
SEDM	<p>South-Eastern Europe Defence Ministerial</p> <p>S. 76</p>
SEEBRIG	<p>Siehe >MPFSEE<</p>
SHIRBRIG	<p>Stand-by High-Readiness Brigade</p> <p>S. 17, 28ff</p>
Smart Defense	<p>Konzept der NATO, das, wie auch das >Pooling & Sharing< der EU, im Kern eine Entscheidung hinsichtlich Priorisierung der nationalen Fähigkeiten, Spezialisierung in Abstimmung mit</p>

	<p>Partnern und Kooperation im Rahmen eines Verbundes von Gleichgesinnten bedeutet.</p> <p>S. 26f</p>
<p>Spezialeinsatzkräfte/ Special Operations Forces (SOF)</p>	<p>für besondere Aufträge ausgebildete, ausgerüstete, organisierte und gegliederte militärische Kräfte</p> <p>S. 32, 64, 88, 93</p>
<p>task sharing</p>	<p>Siehe >Pooling & Sharing<</p>
<p>Transkulturelle Kompetenz</p>	<p>Wenngleich sie oft synonym verwendet werden, bergen die Begriffe „Trans-„ und „Interkulturalität“ doch eine deutliche Unterscheidung in sich. Interkulturalität kann im Herder'schen Kugelmodell verstanden werden: jede Nation hat so ihren Mittelpunkt in sich wie eine Kugel ihren Schwerpunkt, was interne Homogenität und Abgrenzung nach außen bedeutet. Verschiedene Kulturen können einander so nicht durchdringen, sondern bestenfalls aneinander stoßen (auch abstoßen). Interkulturelle Kompetenz bedeutet in diesem Sinne den angemessenen und rücksichtsvollen Umgang mit einer anderen, aber durchaus fremden Kultur. Der Dialog zwischen Angehörigen verschiedener Kulturen wird so möglich, kaum aber das Verstehen.</p> <p>Transkulturalität hingegen geht von gegenseitiger Durchdringung aus, von Verflechtungen und Gemeinsamkeiten. Ein Experte welcher Art auch immer ist</p>

	<p>heute z.B. in seinem Tun weniger von seiner nationalen Herkunft geprägt als vielmehr von international geltenden Standards seines Tuns. Westliche Medizin wird zunehmend auch im asiatischen Raum anerkannt, währenddem Methoden der TCM immer mehr Akzeptanz im Westen findet. Menschenrechte oder ökologisches Denken und Handeln sind einflussreiche Wirkfaktoren quer durch Kulturen geworden u.v.m.. Transkulturalität ist kein neuartiges Konstrukt, vielmehr kann die Entstehung aller großen Kulturen seit jeher als eine transkulturelle, hybride Entwicklung gesehen werden, keine Kultur ist „rein“. Transkulturalität bedeutet aber auch nicht die Entstehung einer einheitlichen, uniformen globalen Kultur, Individuen und Gesellschaften internalisieren aber transkulturelle Elemente. <i>(Harald Haas 2014, nach Welsch, Wolfgang (2010). Was ist eigentlich Transkulturalität? In: Lucy-na Darowska, Thomas Lüthenberg & Claudia Marchold (Hrsg.), Hochschule als transkultureller Raum? Kultur, Bildung und Differenz in der Universität. transcript Verlag: Bielefeld.)</i></p> <p>S. 98</p>
<p>TSCTP</p>	<p>Trans Sahara Counter-Terrorism Partnership</p> <p>S. 160</p>
<p>UEMOA</p>	<p>Union économique et monétaire Ouest Africaine, Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion</p> <p>S. 159</p>

umfassende Sicherheit/ comprehensive security	geht über die militärische Sicherheit hinaus, wobei die Sektoren und Akteure je nach Wahrnehmung variieren. Dieser umfassende Sicherheitsbegriff gründet auf einem erweiterten Sicherheitsverständnis, das die inneren, die äußeren, die zivilen und militärischen Aspekte von Sicherheit ebenso umschließt wie die Kooperation zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. S. 135
UNMEE	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea S. 29
UNODOC	United Nations Office on Drugs and Crime
USAID	Organisation für Entwicklungszusammenarbeit der USA S. 160
VIDEFCO	Visegrad Defense Cooperation (Kooperation zw. Tschechien, Slowakei, Ungarn und Polen) S. 46
WANEP	West African Network for Peacebuilding S. 165ff
WARN	Warning and Response Network S. 166

Weimarer Dreieck

Gesprächs- und Konsultationsplattform
zwischen Deutschland, Frankreich und
Polen

S. 56, 73, 88, 94

Autoren und Herausgeber

Harald Haas, Institut für Human und Sozialwissenschaften,
Landesverteidigungsakademie

Kurt Hager, Büro für Sicherheitspolitik, Bundesministerium für Inneres

Gerald Hainzl, Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement,
Landesverteidigungsakademie

Benedikt Hensellek, Forschungsmanagement und Kooperationen,
Landesverteidigungsakademie

Herwig Jedlaucnik, Institut für Strategie und Sicherheitspolitik,
Landesverteidigungsakademie

Dominique-Claire Mair, Austrian Development Agency

Harald Müller, Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement,
Landesverteidigungsakademie

Jan Pospisil, Österreichisches Institut für Internationale Politik

Wolfgang Sagmeister, Abteilung Rüstpolitik, Bundesministerium für
Landesverteidigung und Sport

Erwin Schmidl, Institut für Strategie und Sicherheitspolitik,
Landesverteidigungsakademie

Edith Stifter, Forschungsmanagement und Kooperationen,
Landesverteidigungsakademie

Ursula Werther-Pietsch, Bundesministerium für Europa, Integration und
Äußeres

Dieser Band legt die Erkenntnisse des LVAk-Symposiums 2014 dar. Es wurden dabei sowohl Grundlagen für politisch-strategische Vorgaben von Kooperationen erarbeitet, als auch Erfahrungen auf operativer Ebene, insbesondere im internationalen Krisenmanagement sowie Rüstungsbereich, analysiert. Die im Rahmen des LVAk-Symposiumsgemachten theoretisch/strategischen Überlegungen decken sich dabei interessanterweise nur begrenzt mit den bisher realisierten Kooperationen auf operativer Ebene. Im Sinne des gesamtstaatlichen Ansatzes des Symposiums wurden überdies konkrete Fallbeispiele internationaler Kooperationen durch vom BM.I. bzw. BMEIA geleitete Arbeitsgruppen untersucht.

ISBN: 978-3-902944-55-9



Symposium der
Landesverteidigungsakademie 2014