



**BERICHT ÜBER DIE KONFERENZ**

**KRISENPRÄVENTION UND KRISENMANAGEMENT  
DER BEITRAG ÖSTERREICHS**

**Montag, 28. Jänner 2008 bis Dienstag, 29. Jänner 2008**

**Konferenzzentrum Burg Schlaining**

Österreich kann auf eine lange Tradition in der Beteiligung an Krisenprävention und Krisenmanagement verweisen. Dabei handelt es sich um zivile Beiträge in Bereichen von Entwicklungszusammenarbeit, vermittelnde und vertrauensbildende Maßnahmen zwischen Konfliktparteien, Beobachtung und Förderung der Menschenrechts- und Demokratiesituation, Unterstützung der Rechtsprechung, des Strafvollzugs und der Zivilverwaltung, regionale Integration und die Förderung einer integrativen Kultur, psychosoziale Betreuung, Bildung und Reintegration von Ex-Kombattanten und humanitärer Hilfe, sowie um polizeiliche und militärische Beiträge zur Sicherheit in Krisenregionen, zur Entwaffnung und Demobilisierung von Kombattanten und zur Beobachtung und Unterstützung von Polizei- und Militärkräften – all dies sowohl als eigenständige Beiträge Österreichs durch staatliche und nichtstaatliche Akteure wie auch in Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen wie der EU, den VN und der OSZE.

Auf Basis dessen hatte die Konferenz eine Verbesserung von Kooperation und Koordination für Vorbereitung und Einsatz aller österreichischen zivilen, polizeilichen und militärischen Instrumente auf nationaler wie auf internationaler Ebene zum Ziel. Organisiert wurde das Vernetzungstreffen der VertreterInnen von Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen vom Österreichischen Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung, das sich in Projekten, Lehrgängen, Trainings und vielfältigen Aktivitäten seit 1982 in Friedensforschung und seit 1993 in der Ausbildung für Krisenprävention und Krisenmanagement engagiert.

Ausgehend von einer Bestandsaufnahme von Beiträgen, die staatliche und nichtstaatliche österreichische Akteure in den Bereichen Krisenprävention und Krisenmanagement leisten, wurden konkrete Möglichkeiten der Kooperation diskutiert, um den Wissensstand der verschiedenen Akteure auf den neuesten Stand zu bringen, allfällige Doppelgleisigkeiten und gegenseitige Störungen zu vermeiden sowie Synergien zu nutzen. Auch der gesetzliche Rahmen und mögliche Weichenstellungen für zukünftige Aktivitäten wurden eingehend besprochen.

Im Folgenden sollen die wesentlichsten Ergebnisse der Konferenz, zuerst bezogen auf den Bereich Krisenprävention und dann auch den Bereich Krisenmanagement, dargestellt werden. Es handelt sich dabei um keine akkordierte Stellungnahme der TeilnehmerInnen sondern um eine Darstellung aus der Sicht des Veranstalters, des ÖSFK.

## Österreichs Beiträge zur Krisenprävention

Hinsichtlich der Definition von Krisenprävention wurde hervorgehoben, dass Krisenprävention nicht zu eng gefasst werden dürfe. Es handle sich bei Krisenprävention um eine breite Palette ziviler, polizeilicher und militärischer Maßnahmen, die in verschiedenen Abschnitten eines Konfliktes (auch in der Phase der Krisennachsorge) eine gewaltförmige Eskalation gesellschaftlicher Konflikte, an denen größere gesellschaftliche Gruppen beteiligt sind, verhindern sollen. Dabei sei es notwendig, nicht an den Symptomen sondern an den Ursachen der Krisen anzusetzen und die Konflikttakteure selbst einzubeziehen. Erfolgreiche Krisenprävention bedarf einer Früherkennung und einer adäquaten Konfliktanalyse, welche zu „Early Warning“ und „Early Action“ führen.

Eine Bestandsaufnahme der eigenständigen Beiträge Österreichs durch staatliche und nichtstaatliche Akteure sowie der Beiträge Österreichs zur Krisenprävention der EU, der VN und der OSZE machte rasch deutlich, dass zwar viel getan wird, jedoch die Rahmenbedingungen, Voraussetzungen, Schwerpunkte und Herangehensweisen sehr unterschiedlich sind.

Als gemeinsames Problem wurde die fehlende Unterstützung für Finanz- und Personalaufwand genannt, solange eine akute Bedrohung nicht öffentlich wahrnehmbar ist („CNN-Effekt“). Die Medien wurden aber nicht nur hinsichtlich der politischen Relevanz einer Krise und der Legitimation von präventiven Maßnahmen genannt, sondern auch als Ressource für die Früherkennung selbst, welche durch Auftragsvergabe an spezialisierte Medienuntersuchungsagenturen genutzt werden kann.

Wichtige Quellen zur Früherkennung sind diplomatische Vertretungen, Nachrichtendienste, Mitgliedschaften in internationalen Organisationen, Regionalbüros der OEZA und – zu wenig genutzt – NGOs, die in Krisenregionen tätig sind.

Das Bundeskanzleramt fasst seit drei Jahren verschiedenste Informationen, vor allem aus den relevanten Ministerien und nachgeordneten Dienststellen wie HNA und BVT, zu einem „Lagebild“ und zu Handlungsempfehlungen mit regionaler und horizontaler Schwerpunktsetzung zusammen, welche heuer erstmals vom Bundeskanzler an seine MinisterInnenkollegInnen BMeiA, BMJ, BMI und BMLV verschickt wurden. Die Handlungsempfehlungen betreffen einzelne oder aber auch mehrere Ministerien. Ein „Follow-up“, vor allem was den interministeriellen Bereich betrifft, ist geplant.

Eine regelmäßige Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen sowie anderen Akteuren wie Firmen oder Gewerkschaften könnte zu einer notwendigen und sinnvollen Erweiterung des Lagebildes und der Handlungsempfehlungen führen. Durch die Einbeziehung vieler unterschiedlicher Ressourcen, das Bündeln verschiedener (regionaler bzw. konfliktbezogener) Erfahrungen und den themenspezifischen Input von ExpertInnen könnte ein vollständigeres Bild gezeichnet und damit eine notwendige kohärentere Umsetzung der Handlungsempfehlungen erreicht werden. Präziseres „Early Warning“ könnte zu erfolgreichem „Early Action“ führen.

In der Diskussion kristallisierten sich zwei konkrete Möglichkeiten des themenspezifischen Wissensaustauschs und der Verlinkung heraus:

- Regelmäßige interministerielle Treffen unter Einbindung von NGOs und anderen Akteuren. Bezüglich dieser Variante wurden zwei Hauptprobleme ins Treffen geführt:

- Wie soll entschieden werden, wer von der Vielzahl der Nichtregierungsorganisationen mit unterschiedlichen Expertisen zu den interministeriellen Treffen eingeladen wird? Welche praktikablen Möglichkeiten zur effektiven Kooperation gäbe es, die Zusammentreffen nicht zu Massenveranstaltungen verkommen zu lassen und dennoch alle nötigen Akteure mit einzubeziehen? Diesbezüglich wurde auf Erfahrungen auf EU Ebene verwiesen, wo mit einer relevanten NGO Plattform (European Plattform for Peacebuilding – EPLO) kooperiert wird. Die Plattform ist der Ansprechpartner, Briefings erfolgen durch je ausgewählte ExpertInnen. Es handelt sich um einen funktionierenden weil institutionalisierten Dialog, ohne Verpflichtung, jedoch mit der Möglichkeit, die aufbereiteten Informationen zu übernehmen und zu nutzen.
- Informationen, die auf diesen offiziellen Treffen bekannt werden, könnten zu öffentlichen Missinterpretationen staatlicher Politik führen.
- Die Veranstaltung von „Hot Spots-Meetings“ zwischen VertreterInnen von Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen sowie anderen Akteuren wie Firmen oder Gewerkschaften, die von NGOs wie dem ÖSFK in Schlaining durchgeführt werden. In diesem Falle wäre es leichter, Einladungsentscheidungen zu treffen, und es wäre auch leichter, Warnungen auszusprechen, die nicht als offizielle Politik interpretiert werden. Die Treffen sollten mindestens einmal im Jahr stattfinden und zum Thema haben, was im kommenden Jahr ein „Hot Spot“ sein könnte. Die vermittelten Informationen könnten infolge in die Berichte für das nächste Lagebild bzw. in die darauf basierenden Empfehlungen, einfließen.

Hinsichtlich der Einbeziehung der Expertisen der NGOs wurde von anwesenden VertreterInnen folgendes Problem angesprochen: Sie benötigen für die Recherche von relevanten Informationen aber auch für den nationalen und internationalen Austausch finanzielle Mittel, über die sie nicht verfügen. Während internationale Netzwerke wie „FAST“ oder die „Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict“ (GPPAC) aus österreichischen Mitteln unterstützt würden, fehlte österreichischen NGOs das Geld sich zu vernetzen, d.h. regelmäßige Treffen zu organisieren, zu solchen Treffen zu fahren, Homepages zu erstellen, Öffentlichkeitsarbeit zu leisten und sich an internationalen Plattformen zu beteiligen (Mitgliedsbeiträge, Reisekosten usw.).

In den 90er Jahren gab es von Seiten des ÖSFK den Versuch, eine österreichische Plattform innerhalb der internationalen „European Plattform for Crisis Prevention“ zu gründen. Dieser scheiterte jedoch u.a. an den mangelnden Geldressourcen. Als mögliche NGO-Plattform für eine künftige Zusammenarbeit mit Regierungsorganisationen wurde das 2007 gegründete „Österreichisches Konsortium Zivile Friedensdienste“ genannt, das sich für die Unterstützung von zivilen österreichischen Fachkräften für internationale Kriseneinsätze engagiert. Damit aber eine solche Plattform in der gewünschten Form funktionieren kann und sich österreichische Mitglieder auch aktiv an internationalen Plattformen beteiligen können (Möglichkeit zur Sammlung internationaler Informationen), müssten öffentliche Gelder zur Verfügung gestellt werden. Oder anders formuliert: Wenn von der Politik wirklich beabsichtigt wird, Kriseneinsätze auf Basis umfangreicher, über den sicherheitspolitisch-militärischen Rahmen hinausgehende Information zu planen, müssen adäquate budgetäre und personelle Voraussetzungen von Seiten der Politik geschaffen werden.

Hinsichtlich der Finanzierung der Aktivitäten von NGOs in diesem Bereich wurde auf die Möglichkeit der ODA Anrechenbarkeit verwiesen. Allerdings wurde auch argumentiert, dass bei der derzeitigen Finanzierungsstruktur der ADA, Querschnittsbereiche wie zivile Krisenprävention schwieriger finanziert werden könnten als länder- und regionalspezifische Projekte, und auch eine 100% Finanzierung von Personaleinsätzen für Friedensfachkräfte nicht

vorgesehen sei. Ein verstärktes Engagement Österreichs in diesem Bereich werde daher auch von der Verfügbarkeit eigener Ressourcen abhängen.

Darüber hinaus wurde auch festgestellt, dass die österreichische Mitwirkung bei der Gestaltung der EU-, OSZE- bzw. VN-Aktivitäten ein minimales Ausmaß annimmt. Eine gesamtösterreichische Koordination der Aktivitäten im Bereich der Krisenprävention, etwa im Rahmen eines nationalen Aktionsplanes, könnte auch zur Stärkung der Rolle Österreichs bei den o.g. Aktivitäten beitragen.

## **Österreichs Beiträge zum Krisenmanagement**

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

Es bedürfe also eines nicht eindimensional-militärischen, sondern eines multidimensional-politischen Konzepts, in das neben einer umfassenden sicherheitspolitischen (Militär, Polizei, Justiz, usw.) auch andere Komponenten, wie die entwicklungspolitische oder die zivilgesellschaftliche sowie die Nichtregierungsorganisationen miteinbezogen werden. Ein solch multidimensionales Konzept könnte auf Basis einer guten und regelmäßigen Zusammenarbeit zwischen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen sowie anderen Akteuren wie Firmen oder Gewerkschaften realisiert werden, wie dies für die Phase der Krisenprävention ausgeführt wurde. Für die Einsatzplanung in einem für die jeweilige (österr.) Organisation neuen Gebiet wurde vorgeschlagen, die dort bereits tätigen ÖsterreicherInnen zu erheben (über BMeiA/Botschaft, Internet oder in Frage kommenden NGOs) und über dort wahrgenommene Probleme zu befragen. Eine Krise würde somit von vornherein aus mehreren Perspektiven beurteilt werden, was dem Versäumnis, Missionen anhand umfangreicher Konfliktanalysen zu planen und eingangs zu prüfen, ob Militär und Polizei überhaupt vonnöten sind, entgegenwirken könnte. Eine Krise wirklich nachhaltig zu bearbeiten hieße demnach, sich in der Planung nicht nur auf kurzfristiges Eingreifen zu beschränken, sondern auch mittel- und langfristige Handlungs- und Planungsmöglichkeiten mitzudenken.

In diesem Zusammenhang wurde die Bedeutung von Polizeikräften und vor allem auch von zivilen nicht-polizeilichen Ressourcen angesprochen, die schnell einsetzbar sind. Die von einem Teilnehmer angeregte Umrüstung von Militärkräften zur Übernahme von Polizeiaufgaben (wie z.B. für „Riot Control“) wurde von den anderen TeilnehmerInnen aufgrund der unterschiedlichen Ansätze von Militär und Polizei als ungeeignete Maßnahme bezeichnet. Das Militär sollte am besten seine ureigensten Aufgaben wahrnehmen, auf die es auch eingehend vorbereitet ist. Statt Umrüstung sollte eine klare Aufgabentrennung zwischen Militär und Polizei beibehalten werden. Die Tatsache, dass Militär oftmals leichter verfügbar ist, dürfte demnach nicht dazu führen, dass es polizeiliche, zivile oder humanitäre Aufgaben übernimmt. Stattdessen sollte sich das Militär auf seine militärischen Kernaufgaben beim Krisenmanagement konzentrieren und dafür aber über die erforderlichen Ressourcen verfügen. Diese müssten sich an den geänderten Schwerpunktsetzungen bei Auslandseinsätzen orientieren (Stichwort Transportkapazitäten).

Die Sicherheit des entsandten Personals wurde als bedeutendes Anliegen betont. Diesbezüglich wurde festgestellt, dass es keine einheitlichen Kriterien für Situationen gibt, in die entsandt

werden kann oder nicht. Während PolizistInnen nur in Gebiete entsandt werden, die weitgehend als sicher gelten, arbeiten Militär und NGOs auch in Gebieten mit z.T. hohem Bedrohungspotential. In jedem Fall wurde die Verpflichtungen von Entsende- oder Rekrutierungsorganisationen gegenüber den entsandten Personen bezüglich einer entsprechenden Vorbereitung und Betreuung im Krisengebiet hervorgehoben (Duty of Care). Das gilt auch für Österreich im Falle der Entsendung von Fachkräften oder der Rekrutierung von ÖsterreicherInnen für Einsätze internationaler Organisationen.

Hinsichtlich der Ausbildung wurde unterschieden zwischen:

- einer Grundausbildung, die auf die allgemeinen Herausforderungen vorbereiten, die ungeachtet der spezifisch wahrgenommenen Funktionen in Krisengebieten auftreten,
- einer funktionspezifischen Ausbildung zur Vorbereitung auf jene organisatorischen und inhaltlichen Funktionen, die in Krisengebieten wahrzunehmen sind, und
- einer missionsorientierte Ausbildung, die der Vorbereitung und weiteren Qualifizierung für Aufgaben in einer bestimmten Mission dient und welche die spezifischen Bedingungen der Einsatzorganisation und der Krisenregion zum Inhalt hat.

Während die missionsspezifische Ausbildung unmittelbar vor Aufnahme der Tätigkeit i.d.R. von den Entsendeorganisationen in so genannten „Induction“ Kursen durchgeführt wird, sehen internationale Organisationen wie die EU oder die OSZE, grund- und funktionspezifische Ausbildung und zum Teil auch grundlegende missionsorientierte Ausbildung in der Verantwortung der Staaten, die Fachkräfte sekundieren. Entsprechend gibt es in Österreich auch Ausbildungsprogramme für den militärischen, polizeilichen und zivilen Bereich, wobei das BMJ auch Kurse des Innenministeriums und des ÖSFK nützt. Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe haben i.d.R. eigene Ausbildungsprogramme, in denen z.T. auch auf Krisenregionen vorbereitet wird. Das ÖSFK bildet im Rahmen von Kooperationsabkommen mit deutschen Entwicklungsorganisationen ExpertInnen in seinen Grundkursen aus, die in Krisengebiete entsendet werden.

Hinsichtlich der Grundausbildung wurde die Frage aufgeworfen, inwieweit es nicht aus Effizienzgründen, aber auch aufgrund der notwendigen Zusammenarbeit verschiedener Einsatzkomponenten in Missionen, sinnvoll wäre, SoldatInnen, PolizistInnen und ziviles Personal in einer „Einführungswoche“ gemeinsam auf ihren Missionseinsatz vorzubereiten. Eine solche gemeinsame Ausbildung könnte auch dazu beitragen, die Erfahrungsbasis über den eigenen Bereich hinaus zu erweitern, bestehende Vorurteile und Berührungängste abzubauen sowie ein besseres Verständnis für die Betrachtungs- bzw. Vorgangsweise des jeweils anderen zu entwickeln.

Diese Frage wurde von VertreterInnen von Institutionen, die Ausbildungen im militärischen, polizeilichen und zivilem Bereich durchführen, mit dem Hinweis auf ihre Grundkurse beantwortet. Diese würden zwar getrennt für SoldatInnen, PolizistInnen und ziviles Personal durchgeführt, würden aber dennoch auf eine Kooperation mit den anderen Komponenten vorbereiten. Hierzu würden VertreterInnen der anderen Einsatzkomponenten eingeladen, um die TeilnehmerInnen über Ziele, Methoden und Instrumente ihrer Komponente zu informieren und auf Kooperationsmöglichkeiten hinzuweisen. Dies sei für die operative Ebene ausreichend und würde auch eine sparsame Nutzung der vorhandenen Ressourcen ermöglichen. Darüber hinaus böte eine Hauptorientierung auf die eigene Klientel die didaktisch bessere Möglichkeit, an den Erfahrungen der TeilnehmerInnen anzuknüpfen und an den Einsatzbedingungen (z.B. mittels Fallstudien) zu orientieren.

Ein gemeinsames Training wurde jedenfalls für jene strategische Ebene als sinnvoll bezeichnet, auf der bei der professionellen Einsatzplanung oder später im Feld de facto auch gemeinsam Aufgaben zu erfüllen seien, also wirklich eng zusammengearbeitet werden müsse. Als Beispiele für eine solche Ausbildung wurden der zivil-militärische Kurs der Folke Bernadotte Academy und der vom ÖSFK vorgeschlagene Kurs „Peace-building“ genannt.

Was weiterführende funktionspezifische Ausbildungen betrifft, wurde neben dem Schlaininger Angebot auch auf Spezialisierungskurse in anderen EU Mitgliedsstaaten verwiesen, die gemeinsam mit dem ÖSFK im Rahmen des „European Community Project on Training for Civilian Aspects of Crisis Management“ entwickelt wurden. In diesem Zusammenhang gibt es z.Z. auch Bemühungen, ein Zertifizierungssystem zu entwickeln, was zu einer weiteren Standardisierung der Ausbildungen auf EU Ebene und zu einer gemeinsamen Einsatzpraxis von Fachkräften aus unterschiedlichen EU Staaten beitragen könnte.

Die Ausbildung kann auch die Auswahl geeigneter Fachkräfte für spezifische Einsatzpositionen unterstützen indem die Qualifikationen der Ausgebildeten für die Auswahl/Entsendeorganisation erhoben werden. Dies ist kein Problem, wenn Institutionen, welche die Ausbildung durchführen, auch für die Auswahl und den Einsatz verantwortlich sind. Dies ist im militärischen und polizeilichen Bereich i.d.R. der Fall. Im zivilen Bereich sind Ausbildungs- und Auswahl/Entsendeorganisationen i.d.R. getrennt und eine Erhebung der Qualifikationen auf Basis von abgestimmten „Assessment“ Kriterien und einheitlichen „Assessment“ Prozeduren scheitert an den Bedenken der Institutionen, die die TeilnehmerInnen ausbilden lassen (wie z.B. an Bedenken von Mitgliedsstaaten, die ihre Fachkräfte nicht einer externen Überprüfung bei den Ausbildungen im genannten EC Projekt aussetzen wollen).

Neben der Zertifizierung von Kursen und der Erhebung von TeilnehmerInnenqualifikationen wurde die Bedeutung der Etablierung von Datenbanken für die Auswahl geeigneter KandidatInnen hervorgehoben. Während BMLV, BMI und BMJ über geeignete Datenbanken für Auslandseinsätze verfügen, fehlt eine solche in Österreich für andere zivile Funktionen wie Wahlbeobachtung, Menschenrechtsschutz, Mediation, Medienunterstützung etc. Eine Zusammenfassung der Daten geeigneter ExpertInnen in einer Datenbank, die eine Durchsuchung nach Kriterien wie Funktion, Sprachkenntnissen, Ausbildungsstandards, Missionserfahrungen, Verfügbarkeit, etc. erlaubt, wurde angeregt. Hierbei wurde auf die Notwendigkeit verwiesen, dass diese Datenbank permanent auf neuestem Stand gehalten werden müsste, um rasche Auswahl und Einsätze zu ermöglichen. Für eine effiziente Führung einer solchen Datenbank sei auch eine Kontinuität in ihrer Betreuung erforderlich, die von staatlichen Institutionen aufgrund von Personalrotation oft nicht gewährleistet werden kann und daher in anderen Staaten bereits zum „Outsourcing“ geführt hat. Das ÖSFK hat diesbezüglich seine Bereitschaft zur Mitarbeit erklärt und auch auf die bereits bestehende Möglichkeit hingewiesen, seinen bestehenden umfangreichen ExpertInnenpool auf Basis seiner ausgebildeten Alumnis zu nützen.

Als weiterer Problembereich für die Entsendung ziviler österreichischer Fachkräfte wurde das österreichische Entsendegesetz genannt, wonach Zivilisten (auch für kurzfristige Einsätze, wie eine Teilnahme an Tatsachenfeststellungsmissionen, die i.d.R. eine bis zwei Wochen dauern) oft nur nach Ministerratsbeschluss und Zustimmung des Hauptausschusses des Nationalrates entsandt werden können. Diesbezüglich wäre eine entsprechende Änderung des Entsendegesetzes dringend erforderlich, vor allem wenn es um die rasche Entsendung im Rahmen von „Rapid Deployment“ geht.

Aufgrund der Bedeutung der Verknüpfung von Ausbildung, Auswahl und Einsatz ist ein Trend hin zur Gründung von staatlich finanzierten nationalen Institutionen zu beobachten, die alle diese

Aufgaben abdecken. Beispiele dafür sind das deutsche „Zentrum für internationale Friedenseinsätze“ und die schwedische Folke Bernadotte Akademie, die von den Außenministerien finanziert werden und neben der Ausbildung, der Auswahl und der Entsendung auch die Aufgaben haben, die Voraussetzungen und Bedingungen für die Kriseneinsätze zu untersuchen, einschließlich einer Begleitung/Betreuung des entsendeten Personals und einem Debriefing nach dem Einsatz.

Ein systematisches Debriefing nach einem Missionseinsatz bietet die Basis für einen weiterführenden Austausch von „Lessons Learned“ sowie für Möglichkeiten einer strukturierten Verwertung der Berichte in begleitenden wissenschaftlichen Untersuchungen. Dieses Debriefing kann wichtige Hinweise bezüglich der aktuellen Situation in einem Krisengebiet, aber auch für eine Verbesserung der Ausbildung und künftiger Einsätze bieten.