



**TDHJ  
SPECIAL  
EDITION**

**# 05**

OCTOBER 2021

# ***Whole-of-Government Approaches***

***Networked Security on paper only?***

*by Stefani Weiss*

***Scheitern oder Bleiben?***

*von Markus Gauster*

***Impulse für den 3C-Ansatz in Österreich***

*von Lukas Wank*

***EU and NATO: Time to Align Strategies***

*by Sven Biscop*

The Defence Horizon Journal  
Special Edition 5/21

## **Whole-of-Government Approaches**

**E**ine innovative Sicherheitspolitik braucht sowohl den Mut zum Vorausdenken auch gegen Mehrheitsmeinungen als auch die Bescheidenheit, die eigenen Ideen als Vorschläge zu betrachten, die immer erst der Prüfung, Diskussion und Anerkennung durch die Allgemeinheit der Expert\*innen und der Öffentlichkeit bedarf. In diesem Sinne soll unser ambitioniertes Projekt TDHJ sowohl Plattform für ein neues Denken von Sicherheit als auch Resonanzraum für kritische Diskussionen sein.

# Impressum

The *Defence Horizon Journal* ist eine wissenschaftliche Fachzeitschrift mit Berichten und Analysen zu Fragen der Geo-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Friedens- und Konfliktforschung, der Militärwissenschaften, der Strategie bis hin zur Gefechtstechnik sowie grundsätzlichen Fragen der Wehr- und Waffentechnik.

Das Ziel des Mediums ist es, Informationen über Abläufe, Hintergründe sowie Trends in den angeführten Fachbereichen zu vermitteln. Die Themenauswahl sowie Publikation erfolgt sach- und anlassbezogen.

The *Defence Horizon Journal* erscheint zweimal wöchentlich online, die Special Edition mit peer-reviewten Artikeln erscheint zweimonatlich. Publizierte Beiträge enthalten die Ansichten der Autorinnen und Autoren und nicht notwendigerweise der Redaktion.  
Offenlegung gem. §25 (1) Mediengesetz: [www.thedefencehorizon.org](http://www.thedefencehorizon.org)

Medieninhaber: TMW Horizont Gesellschaft mbH, Tenschertstrasse 24/5/3, 1230 Wien

Herausgeber: Matthias Wasinger, Ph.D.

Mitherausgeberin *Special Edition*: Doz. Mag. Dr. Ursula Werther-Pietsch

Editorial Team *Special Edition*: Dr. Friedarike Santner

Design: Damir Birsa

Korrespondenz: [submissions@thedefencehorizon.org](mailto:submissions@thedefencehorizon.org) für Einreichungen, bei weiteren Fragen zur TDHJ Special Edition: [ursula.werther-pietsch@thedefencehorizon.org](mailto:ursula.werther-pietsch@thedefencehorizon.org)

## Masthead

---

*The Defence Horizon Journal* is a professional and academic journal that features essays, reports, and analyses covering geopolitics and law, security- and defence policy, peace and conflict studies, applied military science, as well as developments in weapons technology.

The journal aims to inform about procedures, background and trends in the aforementioned topics.

The selection of publications is topic- and event-driven.

*The Defence Horizon Journal* is an online journal. The views presented in the journal and its special edition are the authors' alone and do not necessarily represent those of the editorial office.

Disclosure according to §25 (1) Media Law (AUT)

Media owner is the **TMW Horizont Gesellschaft GmbH** Tenschertstrasse 24/5/3, 1230 Wien

Editor-In-Chief: **Matthias Wasinger, Ph.D.**

Co-Editor *Special Edition*: **Mag. Dr. Ursula Werther-Pietsch, University Lecturer**

Editorial Team *Special Edition*: **Dr. Friederike Santner**

Design: **Damir Birsa**

Correspondence: [submissions@thedefencehorizon.org](mailto:submissions@thedefencehorizon.org) for submissions,

for further questions related to the TDHJ Special Edition: [ursula.werther-pietsch@thedefencehorizon.org](mailto:ursula.werther-pietsch@thedefencehorizon.org)

## Disclaimer

---

*TDHJ Special Edition* reflektiert Ansichten der AutorInnen und Autoren, die auf ihren einschlägigen Forschungen und Erfahrungen beruhen.

*The Defence Horizon Journal* ist eine unabhängige Zeitschrift, die keine institutionellen Meinungen wiedergibt.

*TDHJ Special Edition* reflects the views of the authors, drawing on prior research and experience in their areas of expertise.

*The Defence Horizon Journal* is a nonpartisan, independent Journal and does not take institutional positions.



## **„WHOLE-OF-GOVERNMENT APPROACH“ – THEORIE VS. PRAXIS!**

In Anbetracht „1.000er“ Publikationen, Workshops, Konferenzen, Webinars und politischer Statements sollte der Whole-of-Government Approach schon überall gängige Praxis sein.

Die Theorie beschreibt im Detail wie koordiniertes, komplementäres und kohärentes Handeln in komplexen Situationen zu einem holistischen Ansatz und damit zu nachhaltigem Erfolg führen kann.

Sind diese theoretischen Erkenntnisse in Krisen wie die COVID-19 Pandemie sowie im Engagement in fragilen Kontexten und Konfliktgebieten aber auch umfassend angewandt worden? Die verstörenden Bilder vom Ende des internationalen Engagements in Afghanistan geben leider eine andere Antwort!

Die Beiträge der Autor\*innen in dieser Special Edition des TDHJ setzen sich mit der offensichtlichen Kluft zwischen Theorie und Praxis auseinander: Vernetzte Sicherheit nur auf dem Papier? (Stefani Weiss); Scheitern oder Bleiben? (Markus Gauster); Nexus von humanitärer Hilfe, Entwicklung und Sicherheit (Lukas Wank) sowie Time to Align Strategies (Sven Biscop).

Ich hoffe, dass die Lehren aus den aktuellen Krisen einen nachhaltigen Change of Mindset in Gesellschaft, Wissenschaft und Politik bewirken werden.

**Generalmajor Mag. Thomas Starlinger**

Adjutant des österreichischen Bundespräsidenten

In regard to more than “1,000” publications, workshops, conferences, webinars and political

## **„WHOLE-OF-GOVERNMENT APPROACH“ – THEORY VS. PRACTICE!**

statements, the Whole-of-Government Approach should already be common practice everywhere.

The theory describes in detail how coordinated, complementary and coherent action in complex situations can lead to a holistic approach and thus to sustainable success.

However, have theoretical findings been comprehensively applied in crises such as the COVID-19 pandemic as well as in fragile contexts and conflict areas? Regrettably, the disturbing images of the end of the international engagement in Afghanistan give a different answer!

The contributions of the authors in this special edition address the obvious gap between theory and practice: Networked Security on paper only? (Stefani Weiss); Fail or Stay? (Markus Gauster); Nexus of Humanitarian Aid, Development and Security (Lukas Wank) and Time to Align Strategies (Sven Biscop).

I hope that the lessons learned from the current crises will lead to a sustainable change of mindset in society, science and politics.

### **MG Mag. Thomas Starlinger**

Security Advisor to the Austrian Federal President

[www.thedefencehorizon.org](http://www.thedefencehorizon.org) – follow us and engage.

- 7** Networked Security on paper only?  
by Stefani Weiss
- 10** Scheitern oder Bleiben?  
von Markus Gauster
- 16** Impulse für den 3C-Ansatz in Österreich  
von Lukas Wank
- 21** EU and NATO: Time to Align Strategies  
by Sven Biscop
- 25** Preview: Call for Papers – Nächste /  
Next Special Editions

# GLOBAL CHAMPION ON PAPER ONLY? AFGHANISTAN AND THE GERMAN CONCEPT “NETWORKED SECURITY”

**Author:** Stefani Weiss is working as Senior Expert in the Bertelsmann Stiftung in Brussels covering a broad spectrum of European and international relations. She was a Member of the German Federal Government’s Advisory Board for Civil Crisis Prevention until 2017, and designed and managed a project on Whole-of-Government-Approaches (WGA) in Europe, published in 2020 both in a book and a dedicated website: [wga-project.eu](http://wga-project.eu). The views contained in this article are the author’s alone and do not represent the views of the Bertelsmann Stiftung.

**Abstract:** Afghanistan has shown the limits of Germany’s whole-of-government approach. At the implementation level, this concerns the readiness for inter-ministerial cooperation. At the political and strategic level, it became evident that even with the whole-of-government approach, however cautiously spelled out, one cannot avoid the difficult decision for Germany to accept military power, even if only as a last resort in politics.

**Bottom-line-up-front:** In the light of the Afghanistan tragedy, it should be remembered that words must be followed by deeds and that for successful external crisis management, to which Germany must absolutely contribute, all party-political power games and inter-ministerial turf battles should be put aside and a united effort must be made.

**Problem statement:** Did the international alliance fail in its strategy to stabilize and rebuild a country, an army, or its war on terror? Does the whole-of-government approach remain the right way forward?

**So what?:** Germany should consider establishing a national security council in helping to overcome the deep-seated and structurally rooted departmentalism of its governance architecture.

## SOME COMMENTS ON THE FAILURE IN AFGHANISTAN

The deeply disturbing images of the desperate people at Kabul airport, who tried to leave the country with the last NATO troops, are already emblematic of the failure of the West in Afghanistan. Twenty years of civil-military engagement have literally overnight dissolved into nothing. What remains is an Afghan civilian population which has been maltreated after more than 40 years of war and is once again facing an uncertain future. The only hope that remains is that Europeans and the US will bring themselves to a full explanation of what could have gone so utterly wrong in this operation, which had, to date, been the longest, cost trillions and killed thousands of soldiers. So utterly wrong, in fact, that the Taliban could recapture power in Afghanistan in a coup d'état without any resistance of the Afghan government and their security forces.

True to the motto “a sorrow shared is a sorrow halved”, German Foreign Minister Heiko Maas hastened to admit the failure of the Western community of states in Afghanistan. Yet, we are still waiting for the German government to go beyond finger-pointing – and so far only the American government has been pilloried – and take a critical look at its own share in this failure.

Such a critical analysis certainly takes time. But it must be tackled quickly because the failure in Afghanistan has once again made it blatantly obvious that Germany, as well as the EU as a whole, is not capable of acting in foreign and security policy without the Americans. This dependence alone weighs heavily. In Afghanistan, however, Germany was also shown the limits of its “networked security” approach, which in the meantime has spelled out and guided Germany’s global crisis and conflict engagement down to the last detail on hundreds of pages and with the thoroughness attributed to the Germans.<sup>1</sup>

With this whole-of-government (WGA) concept, the German government embraced the insight that only by deliberately combining diplomatic, economic, police and military instruments can the many crises and conflicts triggered by fragile statehood be countered with any chance of success. However, due to its history, the use of military power was always and remains the very last resort for Germany. Priority in the German approach is given to civil means of conflict prevention and transformation.

Germany was especially eager to adopt this approach because it made it possible to reconcile two very different, if not mutually exclusive requirements. Internationally, the policy of “networked security” enabled Germany to demonstrate to its partners in NATO the willingness to take up more responsibilities in external crises and conflict management and to participate even in more robust military operations. Domestically, by emphasising the civilian components of this approach, it succeeded in bringing along the German population, in which the rejection of any kind of German military engagement is deeply rooted.<sup>2</sup>

This balancing act between security policy commitment and domestic political considerations characterised the German mission in Afghanistan to the bitter end. An example for this is the enabling initiative, which Germany introduced in 2016.<sup>3</sup> In the context of networked security, Germany’s engagement focused increasingly on supporting reforms in the military- and civil-security sector. This was not only the case in Afghanistan but was also at the centre of Germany’s engagement in other missions, such as in Iraq or Mali. With this enabling initiative Germany put itself in the position to show its international responsibility by training and equipping security forces in crisis countries and at the same time was able to prevent the deployment of own troops, which was highly unpopular in Germany.

This concept has been completely disavowed in Afghanistan. The Afghan army and police offered no resistance whatsoever. Their equipment fell into the hands of the Taliban, who, according to reports, were able to increase their arsenal by 600,000 small arms alone. German weapons are probably not among them. This was different in the past. Already back in the 1970s, Germany trained the police forces of the then Daoud Khan regime, which was ousted in a coup in 1978 in just four days in the so-called Saur (April) Revolution. Again, the loyalties of the Afghan security forces changed overnight. History, at least in Afghanistan, does repeat itself. Only we don’t seem to learn any lessons from it, or at least not the right ones.

Under the influence of the German government, the objectives of NATO’s successive Afghanistan missions also changed until, finally, no one seemed to know exactly why NATO was involved in Afghanistan. Was it the war on terror? Or was it, as Germany, in particular, insisted to the point of self-denial<sup>4</sup>, primarily a civil reconstruction mission that served to develop a democratic state oriented towards western values in Afghanistan?

Without doubt, Germany was convinced that it was doing the right thing in Afghanistan with the goal of democratic state-building. The Petersberg or Bonn Process mainly initiated by Germany as early as 2001 stands for this. However, given the length of the engagement and the many obvious setbacks due to electoral fraud, corruption, clientelism and a security situation that had never been stabilised, consequences should have been drawn much earlier. Instead, achievements were glossed over so as not to lose political support in Germany. This served neither side.

Certainly, there were also successes. Strengthening women’s rights and their access to education, which formed a special focus of German development policy engagement, should be mentioned here. However, these successes remained limited to the cities. The illiteracy rate among women in the rural population could not be significantly reduced. At over 60%, it is still very high in Afghanistan. At the same time, and this also reflects the situation of women, the birth rate has risen to one of the highest in the world. And it is completely open whether the Taliban have meanwhile arrived

at a more modern image of women that not only grants girls and women access to education but also allows them to participate in public life.

For some time now, critics have been voicing their opinion that attempts at democratisation and state-building from the outside are sheer arrogance on the part of the west. Afghanistan seems to prove them right. Yet does this also discredit the whole-of-government approach? It remains true that development needs security just as security has no chance without development. It remains equally true that in the complex conflict situations of fragile statehood, in which a whole bunch of causes prevents peaceful development, action must actually be taken in a networked manner whenever the decision is made to intervene from the outside in a stabilising manner. And networked action means that the instruments potentially available in various ministries and among other relevant security actors to improve the situation are used in joint and coordinated action. Solo attempts have to be avoided.

Coordinated action to achieve policy coherence alone is a huge problem at the national level and also prevents early action.<sup>5</sup> Germany should be the first to admit that despite all political guidelines, strategies<sup>6</sup> or practice manuals<sup>7</sup> on “networked security” that have been adopted by the German government in the meantime as well as the many new inter-ministerial structures that have been created to implement the approach, a coherent Afghanistan policy supported by all ministries has not come into being. From the very beginning, the Federal Ministry of Defence, the Federal Foreign Office and the Federal Ministry responsible for development cooperation did not pull together but opposed each other. This structural failure in coordination between the ministries extends into the German evacuation efforts.

The supposedly hasty withdrawal of the Americans cannot serve as an excuse. At least, there is no evidence that Germany has made greater efforts bilaterally or in coordination with other EU member states or the European NATO allies to dissuade the US from its course of rapid withdrawal.

For Germany, the Special Representative for Afghanistan, Markus Potzel, who plays a prominent role in conceiving the German government’s “networked security” approach<sup>8</sup> and had himself been ambassador to Afghanistan for many years, was present at the negotiations between the US and the Taliban in Doha. This suggests that the German government, even if it could not exert any influence on the Americans, was informed about the status and content of the negotiations as well as their consequences for further developments in Afghanistan. If this was the case, the German government should certainly not be able to white-wash itself by stating that it was surprised by the rapid advance of the Taliban. After all, from March at the latest, there seems to have been no shortage of warnings from its own embassy in Kabul that, after the Taliban had recaptured most of the Afghan provinces in a very short time, Kabul was also unlikely to be able to hold its position, with all the consequences this could have for the local staff working for Germany over the years. Instead, the German government played for time

and sat out initiatives that could have led to an early and unbureaucratic admission of Afghan local staff with regard to the issuing of visas. A motion to this effect of the Green parliamentary group was rejected in the Bundestag in June.<sup>9</sup> Also, two charter planes hired by the GIZ (Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit; Society for international cooperation) around the same time to evacuate their Afghan staff appear to have flown back empty from Kabul<sup>10</sup> because the necessary visas were not granted by the relevant German authorities. Attempts of the private rescue initiative Luftbrücke Kabul to fly 189 Afghans in danger to life out of Kabul were not supported but obstructed by the Federal Foreign Office, as the organisation reported.

The guiding principle - and this impression is compelling - in the German government early on seemed to be less concern for the fate of the local staff than concern - and therein lies a real moral failure - that the upcoming electoral campaign in Germany could be overshadowed by a new wave of refugees and the two governing parties, CDU/CSU and SPD, could lose more votes to the right-wing populist AfD.

That 2015 must not repeat itself determined, above all, the course of the Interior Ministry led by Horst Seehofer. Maybe he is wronged, but on the issue of granting visas to Afghan local staff he seemed to have resumed a very personal power struggle with Federal Chancellor Angela Merkel, against whose generous "We can do this" refugee policy in the Syria crisis he could not prevail in 2015. He was supported in this by his colleague and fellow CSU party member, Gerd Müller, Federal Minister for Economic Cooperation and Development. According to reports, the latter's care initially focused on persuading Afghan staff and their family members to stay by paying them a year's salary in advance.<sup>11</sup>

The Federal Foreign Office, the Ministry of Defence and the Ministry for Development Cooperation do not seem to have reached an understanding at any time - and if they did, it did not last long - about which local staff should be protected and brought to Germany at all, or, if they succeeded in fleeing on their own, could expect asylum or a residence permit for Germany. Should this only apply to those local staff who have worked for Germany in the past two years? Or should one go further back in time as the Ministry of Defence did? To which family members should the offer of protection apply? Only to spouses and underage children as was the line of the Ministry of Development so that families were forcibly torn apart? Since each ministry took a different approach, there was no common list for evacuation. The German government still does not seem to know for how many Afghan staff and their families it is responsible. Estimates recently spoke of 40,000. The Bundeswehr actually flew out 3,849 Afghans - including only 138 local staff with their families.

These examples can only give a first impression of how much work still lies ahead of Germany if it wants to become the foreign and security policy actor that politicians now conjure up in so many orations. Domestic and power-political calculations of the ruling parties must no longer be the overriding maxim of security policy engagement.

This is not how Germany assumes responsibility.

Even after the failure in Afghanistan, "networked security" remains the right concept, albeit with much more modest objectives and a review of the toolbox that is as thorough as it is honest. Germany, however, must first and foremost find a way not only to perpetuate coherence on paper but to solve the coordination problems between the relevant ministries that have come to light in Afghanistan. Networked security needs networked action - even and especially when for historical reasons the departmental principle constitutionally grants the German federal ministries a great deal of decision-making autonomy.<sup>12</sup> If a national security council could achieve this in the future, then Germany should establish it quickly.

#### ENDNOTES

1. Currently, the German WGA approach is based on the so-called guidelines adopted by the federal government in 2017. Federal Government of Germany, Guidelines on Preventing Crises, Resolving Conflicts, Building Peace, Berlin: Federal Foreign Office, 2017, [www.auswaertigesamt.de/blob/1214246/057f794cd3593763ea556897972574fd/preventingcrises-data.pdf](http://www.auswaertigesamt.de/blob/1214246/057f794cd3593763ea556897972574fd/preventingcrises-data.pdf).
2. See in detail the country report on Germany in: Bertelsmann Stiftung, ed., Europe's Coherence Gap in External Crisis and Conflict Management. Political Rhetoric and Institutional Practices in the EU and Its Member States (Guetersloh: Bertelsmann Stiftung, 2020), 151-172. The country report can also be downloaded from the website <https://www.wga-project.eu/2020/>.
3. Bundesministerium für Verteidigung and Auswärtiges Amt, Die Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung, Berlin: Bundesministerium der Verteidigung und Auswärtiges Amt, July 2019, [www.bmvg.de/resource/blob/61338/cd9d85538033514c96f03665fd52e98d/b-02-03-ertuechtigungsinitiative-data.pdf](http://www.bmvg.de/resource/blob/61338/cd9d85538033514c96f03665fd52e98d/b-02-03-ertuechtigungsinitiative-data.pdf). Journal of Air Power and Space Studies, Volume 3, No.1, 2008.
4. At this point, it ought to be recalled that a German Federal President had to resign because he had called what was happening in Afghanistan a war.
5. See or example on the problem of the lack of coherence in inter-ministerial cooperation the motion of the Bündnis90/Die Grünen parliamentary group in the German Bundestag: "Für eine konsequentere Umsetzung der Krisenleitlinien der Bundesregierung", Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Drucksache 19/29789, 19.05.2021, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/297/1929789.pdf>, which has not been addressed until today. Likewise, the statement of the Federal Government's Advisory Council on Civilian Crisis Prevention and Peacebuilding on the implementation report of the Guidelines criticises the insufficient coordination and cooperation between the ministries: Beirat der Deutschen Bundesregierung Zivile Krisenprävention und Friedensförderung, Stellungnahme zum Bericht über die Umsetzung der Leitlinien "Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern", accessed on 30.08.2021, [https://peacelab.blog/uploads/Stellungnahme\\_Umsetzungsbericht\\_Leitlinien\\_Berat\\_Zivile\\_Krisenpraevention\\_2021\\_03\\_31.pdf](https://peacelab.blog/uploads/Stellungnahme_Umsetzungsbericht_Leitlinien_Berat_Zivile_Krisenpraevention_2021_03_31.pdf).
6. German Federal Foreign Office, Interministerial Strategy to Support Security Sector Reform (SSR) in the Context of Crisis Prevention, Conflict Resolution and Peacebuilding, Berlin: German Federal Foreign Office, July 2019, [www.auswaertiges-amt.de/blob/2248208/44c6eeb-ba11f48b74243f2434535943d/190917-sicherheitssektorreform-data.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/blob/2248208/44c6eeb-ba11f48b74243f2434535943d/190917-sicherheitssektorreform-data.pdf). German Federal Foreign Office, Strategy of the Federal Government for promoting the rule of law in the fields of crisis prevention, conflict resolution and peacebuilding, Berlin: German Federal Foreign Office, July 2019, [www.auswaertiges-amt.de/blob/2248210/65a178ff3ed0b537fd08e92b24a2bd7d/190917-rechtsstaatsfoerderung-data.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/blob/2248210/65a178ff3ed0b537fd08e92b24a2bd7d/190917-rechtsstaatsfoerderung-data.pdf). German Federal Foreign Office, Interministerial Strategy to Support "Dealing with the Past and Reconciliation (Transitional Justice)" in the Context of Preventing Crisis, Resolving Conflicts and Building Peace, Berlin: German Federal Foreign Office, July 2019, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2298392/633d49372b71cb6fafd36c1f064c102c/transitional-justice-data.pdf>.
7. German Federal Foreign Office, Operations Manual: Interministerial Approach to Preventing Crises, Resolving Conflicts and Building Peace, Berlin: German Federal Foreign Office, July 2019, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2312346/7f20638fe29c4958e73c31f67ccac0f7/operations-manual-data.pdf>.
8. See implementation report: Auswärtiges Amt, Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Bericht über die Umsetzung der Leitlinien der Bundesregierung, (Berlin: Auswärtiges Amt, March 2021), 137, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2451522/d63bc74e7deedbccd83872f674c83eca/210330-umsetzungsbericht-krisenleitlinien-data.pdf>.
9. „Antrag zur Aufnahme afghanischer Ortskräfte abgelehnt,“ Deutscher Bundestag, 23.03.2021, accessed 03.09.2021, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw25-de-afghanische-ortskraefte-846934>. Ibid., 1.
10. „Auswärtiges Amt weist Vorwürfe der Initiative „Luftbrücke“ zurück,“ Welt.de, 30.08.2021, accessed 03.09.2021, <https://www.welt.de/politik/ausland/article233450008/Afghanistan-Ministerium-weist-Vorwuerfe-der-Initiative-Luftbruecke-zurueck.html>. BMVIT, Weltraumstrategie, November 2012
11. Nils Melzer, „Kritik an Minister Müller- Entwicklungshilfe lässt Ortskräfte sitzen,“ ZDF Heute, 23.08.2021, accessed 03.09.2021, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/afghanistan-ortskraefte-entwicklungshilfe-giz-100.html>. Ibid., 10.
12. See for more details on the arc of tension between constitutional requirements and the aim of policy coherence the already cited country report on Germany in endnote 2. Ibid., 84.

# Comprehensive Approach und Friedenseinsätze nach Afghanistan

**Autor:** Dr. Markus Gauster, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement (IFK) der Landesverteidigungsakademie (LVak) in Wien. Markus Gauster forscht und publiziert zu innovativen Konzepten für internationale Friedenseinsätze sowie insbesondere zur Konflikttransformation in Afghanistan. Spezialthemen sind Whole-of-Nation-Ansätze und die Rolle von Streitkräften und nicht-staatlichen Akteuren in Stabilisierungsszenarien. Aufenthalte und Feldforschungen in Afghanistan (u.a. als EU-Wahlbeobachter) und seinem strategischen Umfeld. Wissenschaftliche Publikationen unter: <https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/person.php?id=509>.

**Abstract:** Dieser Aufsatz beleuchtet Ursachen und Konsequenzen des Truppenabzuges aus Afghanistan und der Machtübernahme der Taliban 2021 für westliches Krisenmanagement und das sicherheitspolitische Umfeld in der Region anhand der Comprehensive Approach-Konzeption (CA). CA galt jahrelang als Lösungsansatz zur Stabilisierung Afghanistans, konnte sein Potenzial aus unterschiedlichen Gründen jedoch nicht entfalten. Es wird argumentiert, dass durch den Abzug des Westens ein neues Machtgefüge entstanden ist, das es vor allem China ermöglicht, Krisenmanagement und Geopolitik rund um Afghanistans strategisches Umfeld entsprechend seiner Interessen zu kombinieren und umfassend im Sinne eines CA zu steuern, nicht zuletzt auch, um Druck auf das Taliban-Regime auszuüben. Europäische Friedens- und Stabilisierungseinsätze werden im Vergleich zur US-geführten Intervention in Afghanistan deutlich selektiver im Sinne von strategischen Eigeninteressen der EU und gesamtstaatlichem Engagement geleitet werden.

**Abstract in English:** This essay sheds light on causes and consequences of the withdrawal of troops from Afghanistan and the Taliban's seizure of power in 2021 on Western crisis management in general its impact on the security policy environment in the region using the Comprehensive Approach Concept (CA). For years, CA was regarded as a solution to stabilizing Afghanistan, but for various reasons it could not unfold its potential. It is argued that the withdrawal of the West has created a new power structure that allows China to combine crisis management and geopolitics in and around Afghanistan's strategic environment according to its interests and to steer it comprehensively in the sense of a CA, not least to exert pressure on the Taliban regime. Compared to the US-led intervention in Afghanistan, European peace missions and stabilisation operations will be conducted much more selectively in the sense of the EU's strategic interests and Whole-of-Nation-Engagement.

**Bottom-line-up-front:** Die UNO, EU, USA, China und Russland (Big Five) haben überschneidende Interessen in Afghanistan und sollten sich daher im Krisenmanagement stärker koordinieren, um den politischen Druck auf das Taliban-Regime im Hinblick auf die Einhaltung internationaler Mindeststandards zu verstärken.

**Problemdarstellung:** Wie kann eine gemeinsame internationale Sprache zur Stabilisierung der Situation in Afghanistan unter dem Taliban-Regime gefunden werden?

**Was nun?:** Es sollte eine internationale Plattform für Afghanistan unter UN-Führung gebildet werden, in der Geberstaaten nicht nur Geld versprechen, sondern die geeignet ist, umfassenden politischen Druck auf das Taliban-Regime und seine Unterstützer aufzubauen. Konzeptionell sollte Österreich sich proaktiver aufstellen, CA-Ideen strategisch nutzen und gerade nach Afghanistan neue Initiativen einbringen (z.B. institutionalisierte Konferenzplattformen, die über den derzeitigen österreichischen 3C Prozess<sup>1</sup> hinausgeht und internationale Akteure bereits vorab an Bord holt).

## TALIBAN-MACHTÜBERNAHME NACH 20 JAHREN WESTLICHER INTERVENTION

Nach dem Komplettabzug der USA und anderer Truppensteller aus Afghanistan und der raschen Machtübernahme durch die Taliban im August 2021 stellt sich die Frage, wie es mit militärischen Auslandsengagements weitergehen wird. Oft wird bereits von einer Zäsur im Sinne einer deutlichen quantitativen und qualitativen Verkleinerung von Einsätzen zur Unterstützung fragiler Staaten gesprochen. Manche sagen sogar, dass mit der oft kolportierten Niederlage der USA in Afghanistan<sup>2</sup> aus westlicher Sicht ein Zeitalter des „Nicht-Interventionismus“ begonnen hat.<sup>3</sup> Umfassende Zusammenarbeit von zivilen und militärischen Akteuren im Rahmen von Auslandseinsätzen im Sinne der viel strapazierten Leitphilosophie des „Comprehensive Approach“ (CA) galt jahrelang (ca. 2005-2012)<sup>4</sup> als Lösungsansatz zur Stabilisierung Afghanistans, konnte die Machtübernahme durch die Taliban jedoch nicht verhindern.

Bereits in der frühen Phase der Intervention wurde offensichtlich, dass Afghanistan mehr Stolpersteine für westliches Engagement enthielt als erwartet und ein hohes Risiko des Scheiterns beinhaltete. Parallel zur Unterstützung des Staatsaufbaus verfolgten die USA vor allem die Bekämpfung von Terrorismus, die möglicherweise auch nach dem Rückzug der USA fortgesetzt werden könnte. Offensichtlich wurde, dass diese Doppelstrategie nicht zur Stabilisierung Afghanistans beitragen konnte. Eine Vielzahl an zivilen Opfern stärkte den Widerstand von Aufständischen und der Bevölkerung, während viele afghanische Entscheidungsträger und Milizen von der Bürgerkriegsökonomie profitierten. Durch ihre Präsenz in Afghanistan förderten die USA und die internationale Militärkoalition indirekt auch die Expansion von Terrororganisationen wie dem IS.<sup>5</sup>

Für internationales Konflikt- und Krisenmanagement (IKKM) wurde deutlich, dass operative Zusammenarbeit mit lokalen afghanischen Kräften wie z.B. beim Aufbau und der Ausbildung der Armee bzw. im Bereich Military Assistance (im Rahmen der Resolute Support Mission der NATO) in der letzten Phase des Einsatzes (2015-2021) qualitativ noch so gut sein kann, jedoch trotzdem zum Scheitern verurteilt ist, wenn der politisch-strategische Kontext negativ und die Dynamiken interner und externer Kräfte aus westlicher Sicht kontraproduktiv sind. Eine deutliche „Realitätsverweigerung“<sup>6</sup> bei Einsätzen des Westens zeigt sich nicht nur am Fallbeispiel Afghanistan, sondern z.B. auch anhand der wachsenden Herausforderungen und Verschlechterung der Umfeldbedingungen beim Einsatz in Mali.<sup>7</sup>

## COMPREHENSIVE APPROACH: THEORETISCHER HINTERGRUND FÜR AFGHANISTAN-ANALYSE

Unter dem Begriff Comprehensive Approach (CA) versteht man eine Leitphilosophie, einen Leitgedanken und ein Konzept für ein gemeinschaftliches Bemühen von Staaten und Organisationen um eine koordinierte, komplementäre und kohärente Vorgangsweise im IKKM.<sup>8</sup> Als Konzept ist ein CA in erster Linie auf der Ebene von NATO-, EU-, UN- und OSZE-Einsätzen angesiedelt, beinhaltet jedoch durch die Einbindung der jeweiligen Mitgliedstaaten und ziviler Akteure ein komplexes Geflecht an zu koordinierenden Akteuren auf politisch-strategischer sowie auf operativ-taktischer Ebene.<sup>9</sup> So waren in Afghanistan 2001-2021 bis zu 50 Truppensteller-Staaten mit bis zu 150.000 Soldaten<sup>10</sup> und viele weitere zivile Organisationen in unterschiedlichen Kontexten beteiligt. So waren alleine 2005 über 1.200 NGOs in Afghanistan aktiv.<sup>11</sup> 2018 arbeiteten 85.000 Menschen in NGOs in Afghanistan.<sup>12</sup> Dieser Artikel beleuchtet anhand der folgenden CA-Konzeption auf mehreren Ebenen, welche Konsequenzen und Ableitungen für ziviles und militärisches Auslandsengagement im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU und nach dem Rückzug des Westens aus Afghanistan zu identifizieren sind.

### Das Scheitern des Afghanistan-Einsatzes im Kontext von Comprehensive Approach

Untersuchungsebene	Schlüsselfaktoren
1. Comprehensive Approach als Leitphilosophie	Politischer Wille für CA; Abstimmung und Harmonisierung der Missionsziele; Anwendbarkeit von Prinzipien des IKKM; Akzeptanz des Einsatzes im Entsendestaat und bei der Bevölkerung im Einsatzraum
2. Whole-of-System Approach / WoSA (Ebene der IOs)	Ambitionen; Machtprojektion; Strategiebildung; Mandatslage; kollektive Sicherheit; Sicherheitskooperationen; IO-übergreifende Gremien; Führungspersönlichkeiten; Stärken und Schwächen der IOs; Lessons Learned-Prozesse; Zeitfaktor
3. Whole-of-Government Approach / WGA (staatliche Akteure)	Ambition des Staates; Konzeptlandschaft; Rechtliche Rahmenbedingungen; Rolle des Militärs; Entscheidungsprozesse; Koordinations-, Steuerungs- und Finanzierungsinstrumente
4. Whole-of-Nation Approach / WoNA (Staat, Zivilgesellschaft)	Grad des gesamtstaatlichen Denkens; Akteurskonstellation; Initiativen; Akzeptanz des Militärs in der Zivilgesellschaft; NGO-Ansätze; Schnittstellenfähigkeit; gemeinsame Lagebeurteilung
5. Lokaler CA (im Einsatzraum bzw. in der Krisenregion)	Sicherheitslage; internationale und lokale Akteurskonstellation; Gewinnung der Bevölkerung; Kooperationsbereitschaft; Grad der Abhängigkeit von Akteuren untereinander; Aufgaben- und Projektverteilung; Cluster-Ansätze; Schnittstellen für Interaktion

Comprehensive Approach-Konzeption und Untersuchungsebenen (Gauster, 2012)<sup>13</sup>

Die Idee der Comprehensive Approach-Konzeption im militärischen Bereich und ihre Implementierungsversuche in Afghanistan erreichten ihren Höhepunkt zwischen 2005 und 2012 und wurde vor allem durch den internationalen Stabilisierungseinsatz der International Security Assistance (ISAF) in Afghanistan geprägt. In diesem Zeitraum war sukzessive eine Maximalpräsenz von bis zu 150.000 Truppen und zivilem Personal (NGOs, Diplomaten\*innen, humanitäre Helfer\*innen, private Firmen etc.) in Afghanistan aktiv. Hier erkannte man den zivil-militärischen Abstimmungsbedarf zwischen den Akteuren als Schlüssel zur Erreichung von Stabilität und Entwicklung im Sinne des UN-Mandates.

„Koordination“ und „Kooperation“ involvierter Akteure im IKKM waren bereits bei der Etablierung der ISAF-Mission und der politischen UN-Mission United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) 2001/02 wesentliche Faktoren, die – von der politischen Ebene ausgehend – auch in den entsprechenden Mandaten verankert wurden.<sup>14</sup> Provincial Reconstruction Teams (PRTs) als Instrument strukturierter Interaktion von Diplomatie, Militär und Entwicklungspolitik belebten seit 2004 Debatten über umfassende Ansätze – ausgehend vom Einsatzraum Afghanistans, da in diesen Teams zivile Expert\*innen, Polizei und das Militär (international und lokal) strukturiert zusammenarbeiten sollten. PRTs konnten sich für mehrere Jahre halten und teilweise positive Effekte erzielen, wurden jedoch letztendlich wieder eingestellt<sup>15</sup>, da man noch nicht gelernt hatte, sich partnerschaftlich zu begegnen und sich die zivile Seite instrumentalisiert fühlte.

Die NATO hat Begriffe bzw. Konzepte wie „Unity of Effort“ und „Effect-based Approach“ im Kontext integrierter und kohärenter Vorgehensweise in Afghanistan geprägt, nachdem sich die Sicherheitslage ab 2005 deutlich verschlechterte. Auch diese Ansätze stehen mehr oder weniger mit CA in Verbindung, als sich die NATO faktisch auf dessen Implementierung auf militärischer Ebene innerhalb des NATO-Systems versuchte. Der Afghanistan-Einsatz wurde faktisch zum Erfahrungshintergrund, durch den sich die CA-Debatte innerhalb der NATO und die Debatte über „Vernetzte Sicherheit“ in der Deutschen Bundeswehr intensivieren konnten. Die negativen Entwicklungen in Afghanistan, die 2021 in die erneute Taliban-Machtübernahme mündeten, stellten somit die Problematik dar und der CA den Versuch eines unmittelbar aus dieser Erfahrung entwickelten Lösungsansatzes.<sup>16</sup>

Die NATO hat Begriffe bzw. Konzepte wie „Unity of Effort“ und „Effect-based Approach“ im Kontext integrierter und kohärenter Vorgehensweise in Afghanistan geprägt, nachdem sich die Sicherheitslage ab 2005 deutlich verschlechterte. Auch diese Ansätze stehen mehr oder weniger mit CA in Verbindung, als sich die NATO faktisch auf dessen Implementierung auf militärischer Ebene innerhalb des NATO-Systems versuchte. Der Afghanistan-Einsatz wurde faktisch zum Erfahrungshintergrund, durch den sich die CA-Debatte innerhalb der NATO und die Debatte über „Vernetzte Sicherheit“ in der Deutschen Bundeswehr intensivieren konnten. Die negativen Entwicklungen in Afghanistan, die 2021 in die erneute Taliban-Machtübernahme mündeten, stellten somit die Problematik dar und der CA den Versuch eines unmittelbar aus dieser Erfahrung entwickelten Lösungsansatzes.

Bedingt durch unterschiedliche Faktoren gelangte die CA-Konzeption in Afghanistan jedoch nicht in eine Umsetzungsphase. Vielmehr wurde von der Führungsnation USA seit 2012 eine Afghanisierungs-Strategie in Verbindung mit einer Ausbildungs- und Trainingsmission (Resolute Support Mission / RSM) verfolgt, die eine massive Reduzierung internationaler Truppen und ziviler Organisationen zur Folge hatte. Afghanische Entscheidungsträger in den staatlichen Bereichen sollten selbst die volle Verantwortung für den Aufbau und das Management des Staates übernehmen. Der Koordinationsbedarf mit lokalen Akteuren stieg, während er auf internationaler Ebene sank, bis es 2021 zu einem Komplettabzug der internationalen Truppen kam. Die Sicherheitslage sowie die sozio-ökonomische Situation in Afghanistan hatten sich in diesem Zeitraum (v.a. seit 2015) in der Realität – trotz teilweise beschönigten internationalen Statistiken – massiv verschlechtert, was eine strategische Unterwanderung der regulären Truppen und Regierungsstrukturen durch die Taliban, deren Kontrolle des ländlichen Raumes<sup>17</sup> und schließlich ihre komplette Machtübernahme im August 2021 begünstigte.

## *Comprehensive Approach in den Konfliktphasen 2001-2021*

Ein „politisch-militärischer CA“ kam in Afghanistan in der **ersten Phase** der Intervention (Sturz des Taliban-Regimes) zur Wirkung. In der Interventionsphase (2001-2002) arbeiteten die USA mit ihren Partnern auf militärischer Ebene im Rahmen der Operation Enduring Freedom in einem Whole-of-System-Approach (WoSA) mit dem Ziel des Sturzes des Taliban-Regimes zusammen. Dabei waren auch unterschiedliche Stämme, Clans und Milizen der sogenannten Nordallianz durch finanzielle Anreize eingebunden, wodurch die Taliban rasch aus Afghanistan in Richtung Pakistan verdrängt werden konnten. Auch auf politischer Ebene wurde die US-Intervention zum Sturz der Taliban vom Großteil der internationalen Gemeinschaft solidarisch mitgetragen.

In der **zweiten Phase** (Krisenmanagement-Phase, 2002-2005) wurde durch das Militär und zivile Akteure versucht, Wiederaufbau und Stabilisierung durch einen Light Footprint-Ansatz mit relativ geringen militärischen und zivilen Ressourcen zu erreichen. Neben der Terrorismus-Bekämpfung durch die USA im Rahmen der „Operation Enduring Freedom“ waren Patrouillen der ISAF ein militärisches Hauptinstrument, um Sicherheit zu schaffen. Dazu wurde die Abhaltung von landesweiten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen durch die ISAF gesichert. Es etablierten sich zivil-militärische Aufbauteams (PRTs), Entwaffnungsprogramme wurden umgesetzt sowie Armee- und Polizeiaufbau-Programme gestartet. Staatliche Entwicklungsagenturen und NGOs erhielten beträchtliche Hilfgelder für Entwicklungsprojekte. Diese Phase kann als Hochphase des zivilen und militärisch geführten Wiederaufbaus in Afghanistan bezeichnet werden.

In der **dritten Phase** (Aufstandsbekämpfung / Counterinsurgency, 2006-2010) erfolgte eine massive Truppenaufstockung auf bis zu 150.000 Truppen. CA spielte im Rahmen des Counterinsurgency-Ansatzes eine wesentliche Rolle, da dieser „die Gesamtheit aller zivilen und militärischen Maßnahmen darstellt, um mittelbar und unmittelbar gegen die staatliche Ordnung gerichtete Subversion und Gewalt zu beseitigen“.<sup>18</sup> Während im konventionellen Krieg die Feuerkraft entscheidet, wurde im COIN-Bereich die Sammlung und Analyse von Informationen aus der autochthonen Bevölkerung von den USA als entscheidend angesehen, um Aufständische zu identifizieren und in der Folge bekämpfen zu können.<sup>19</sup> Auch dieser Ansatz musste letztendlich aufgegeben werden, da er sehr kostspielig war und sich Taliban nicht so einfach aufspüren ließen, wie sich das die USA vorgestellt hatten. Die Kampfeinsätze der USA und vieler europäischer Truppensteller (wie z.B. Schweden, Niederlande und Norwegen) intensivierten sich weiter.

Die ISAF-Mission entwickelte sich damit von einer relativ neutralen Stabilisierungsmission hin zu einer Aufstandsbekämpfungsmission und etablierte dadurch einen Status als Konfliktpartei, die bekämpft wurde.<sup>20</sup> Afghanische Sicherheitskräfte wurden zunehmend in Führungsfunktionen in den Kampf gegen Aufständische eingebunden („Afghanisierung“ von COIN) und erlitten hohe Verluste. Die Arbeitsbedingungen für NGOs und zivile Akteure wurden sukzessive gefährlicher, wobei improvisierte Sprengsätze ein Hauptkampfmittel der Aufständischen wurden. Ein CA auf Einsatzebene (siehe Ebene 5 der CA-Konzeption) sollte dabei die afghanische Bevölkerung „einbinden und gewinnen“, was jedoch nicht gelang und negative Folgen für die entwicklungspolitischen Bemühungen hatte.

Mit der **vierten Phase** des Einsatzes wurde eine Transitions-Phase eingeleitet (Inteqal-Prozess,<sup>21</sup> 2010-2014). Das internationale militärische und zivile Personal wurde reduziert, wodurch ein zivil-militärischer CA auf internationaler Ebene gleichsam obsolet wurde. Es erfolgte eine graduelle Übertragung der Regierungsführung an politische und militärische Akteure der afghanischen Regierung und der Abzug von ca. 90% des internationalen Militärs.

Bis zur **letzten Phase** (2015-2021) hatten die Bemühungen, das zivilgesellschaftliche Engagement zu stärken, in den Städten teilweise Erfolge erzielt. Das allgemeine Bildungsniveau in den Städten und insbesondere Frauen wurden gestärkt, wobei diese zuletzt sogar als „Mitgestalterinnen für Veränderungen in der Afghanischen Gesellschaft“ bezeichnet wurden.<sup>22</sup> Am Land war die Situation aus Sicht der Regierung deutlich schlechter, wobei die Taliban es schafften, die reguläre Armee zunehmend strategisch zu unterwandern und lokale „Schattenregierungen“ zu bilden. Seitens der RSM erfolgte eine verstärkte Unterstützung der Ausbildung afghanischer Sicherheitskräfte, die nunmehr für Kampfeinsätze am Boden weitgehend eigenverantwortlich waren (lokaler CA), jedoch kaum ohne Luftunterstützung der USA auskamen. Korruption, Unterwanderung, unregelmäßige Bezahlung, sinkende Moral und laufende Attacken auf Sicherheitskräfte paralyisierten die Afghanische Armee zusehends. Trotzdem unterstützten die USA die Afghanische Armee bis zuletzt mit rund 5 Mrd. USD pro Jahr.<sup>23</sup> Die Reduktion von zivilen Hilfgeldern bewirkte eine starke Reduktion internationaler ziviler Akteure und NGOs, während der Einfluss der Taliban graduell anstieg.

Der humanitäre Spielraum wurde nach der Machtübernahme der Taliban immer kleiner. Die UNO wird dieser Entwicklung entgegenzutreten versuchen und die afghanische Bevölkerung dabei zu unterstützen und zu ermutigen, aktiv für Menschenrechte einzutreten, und den humanitären Spielraum unter dem Taliban-Regime wieder zu vergrößern.

## Comprehensive Approach als neue Leitphilosophie in Afghanistan?

In der komplexen Akteurskonstellation zwischen 2001 und 2021 war es die UNO, die mandatsgemäß internationale Akteure in Afghanistan durch die politische UN-Mission UNAMA koordinierte. Die UNO sollte dabei als koordinierender und ausgleichender Akteur im Sinne eines CA agieren, wurde jedoch durch die Dominanz der USA zunehmend marginalisiert. Jeder Truppensteller führte gleichsam ein „Eigenleben“, um seine eigenen politischen Vorgaben umzusetzen. Einigendes Band waren dabei die USA, von denen die internationalen Akteure mehr oder weniger abhängig waren, da nur sie über strategische Logistik- und Kampfunterstützungskapazitäten verfügten.

UNAMA ist als einzige internationale politische Mission auch nach der Machtübernahme der Taliban noch in Afghanistan aktiv, wobei zu erwarten ist, dass die UNO-Relevanz in Afghanistan 2021/22 generell wieder steigen wird.<sup>24</sup> Dabei könnte UNAMA wieder die Koordinationsrolle übernehmen, diesmal möglicherweise mit mehr Erfolg. Mögliche Aufgabenbereiche werden dabei die Führung eines Dialogs mit den Taliban, um humanitären Hilfsleistungen den Zugang zu ermöglichen (z.B. Etablierung humanitärer Korridore), Monitoring von Menschenrechtsverletzungen oder möglicherweise auch die politische Kooperation zur Terrorismusbekämpfung umfassen.

Die strategische Leitphilosophie der umfassenden Zusammenarbeit von Truppenstellern und zivilen Akteuren (siehe Ebene 1) war in Afghanistan 2001-2021 durch mehrere Faktoren limitiert: Das Lead-Nation Prinzip im Rahmen des uneingeschränkten Führungsanspruchs der USA führte zu einer gewissen Koordinationsresistenz. Zweitens, das fehlende strategische Eigeninteresse der meisten europäischen Truppensteller für Afghanistan, was sich in den mehr oder weniger großen Einsatzvorbehalten zeigte, die auf operativer Ebene den schwach ausgeprägten politischen Willen der meisten Truppensteller, sich in Afghanistan stärker zu engagieren, unterstrichen. Drittens mahnten die internationalen humanitären Prinzipien die Unabhängigkeit und Neutralität von humanitären NGOs in Afghanistan ein, weshalb sich präsente NGOs nicht in ein zivil-militärisches Gesamtsystem (WoSA) pressen ließen. Treibender Faktor für den Einsatz in Afghanistan war die Solidarität mit den USA.

Die fehlende Kohärenz durch die Vielzahl an vorhandenen Ansätzen, widersprüchliche Handlungen, Partikularinteressen der Truppensteller, Unterstützung des Widerstandes aus Nachbarstaaten verbunden mit einer strategischen Unterwanderung durch die Taliban und Realitätsverweigerung des Westens haben zur Destabilisierung und Umsturz in Afghanistan beigetragen.<sup>25</sup> Daher ist auch ein CA des Westens im Sinn einer „Leitphilosophie“ in Afghanistan letztendlich nicht zur Anwendung gekommen.

Chancen für eine positive Umsetzung der CA-Konzeption im Sinne einer Stabilisierung sind nunmehr auf regionalpolitischer Ebene in Form einer koordinierten Einwirkung der Nachbarn und Regionalmächte, allen voran China, auf die Taliban zu suchen. Die CA-Konzeption könnte daher in Afghanistan unter anderer Konstellation zum Tragen kommen. Wie bereits argumentiert, wird die Rolle der UNO in Afghanistan wieder an Relevanz gewinnen und zweitens hat China bereits indirekt die dominierende Rolle der USA in Afghanistan übernommen, obwohl China keine offiziellen Truppen in Afghanistan stationiert hat. Ein militärisches Engagement Chinas in Afghanistan erscheint aufgrund der Nicht-Interventionsdoktrin Chinas nach dem Scheitern der USA nur denkbar, wenn es die Taliban nicht schaffen, für Sicherheit zu sorgen und es zu einem massiven Überschwappen terroristischer Aktivitäten auf Chinas Territorium kommen würde.

## Whole-of-System-Ansätze für Regionale Stabilität in der Zukunft?

China versuchte bereits vor der Machtübernahme durch die Taliban in Afghanistan, durch einen umfassenden systematischen Ansatz (im WoSA-Stil) eine Stabilisierung seiner Peripherie zu erreichen. Dieser Ansatz umfasst mehrere bilaterale bzw. diplomatische Übereinkommen zur Sicherheitskooperation mit den Taliban, Tadschikistan, Pakistan, etc.<sup>26</sup> Nach dem Abzug internationaler Truppen stellt sich auch auf der Ebene des IKKM die Frage, ob und wie ein systemischer UN-Ansatz in Afghanistan mit dem zentralen Fokus auf den Schutz von Zivilbevölkerung durch UNAMA umgesetzt werden könnte. Dafür müsste ein Konsultationsmechanismus für einen CA aller relevanten UN-Institutionen (Sekretariat, Mitgliedsstaaten, UN-Organisationen), afghanischen Fraktionen bzw. ethnischen Gruppierungen in Afghanistan und relevanten Regionalorganisationen (wie z.B. Shanghai Cooperation Organisation / SCO, South Asian Association for Regional Cooperation / SAARC, Collective Security Treaty Organisation / CSTO)<sup>27</sup> geschaffen werden.<sup>28</sup> China hat durch den Machtwechsel in Afghanistan massiv an Einfluss gewonnen und spielt daher eine Schlüsselrolle für einen Whole-of-System-Ansatz. Zudem hat China bereits vorgesorgt und seine Infrastrukturprojekte im Rahmen der Belt and Road Initiative erfolgreich in das Mandat der UNAMA hineinreklamiert,<sup>29</sup> was wesentliche Konsequenzen für mögliche zukünftige UN-Friedensmissionen und UN-Präsenz in Afghanistan haben wird. Es könnte sich dabei auch um eine Testung der chinesischen Strategie für regionales Krisenmanagement handeln. Das gilt auch für die Rolle der OSZE im Bereich Konfliktprevention im strategischen Umfeld Afghanistans. Dabei ist die Stärkung der Kooperation zwischen OSZE und der EU, die auch im strategischen Kompass der EU vor-

gesehen ist, von Relevanz.<sup>30</sup>

## ABLEITUNGEN FÜR DIE CA-KONZEPTION IN ZUKÜNFTIGEN EINSATZRÄUMEN

Die in Afghanistan gemachten Erfahrungen haben starke Zweifel an der Wirksamkeit und der Legitimität von Friedenssicherung und Konfliktmanagement, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensarbeit aufkommen lassen. Der Einsatz in Afghanistan wird daher deutliche Veränderungen in der Bereitschaft von Staaten, sich militärisch zu engagieren mit sich bringen. Das betrifft die Kosten-Nutzen-Rechnung, Risikoabschätzung oder die realistischere erzielbaren Effekte. Die gleichzeitige Unterstützung fragiler Staaten und parallele Terrorismusbekämpfung enthält Spannungen und überfordert externes Engagement (Beispiele Afghanistan und Mali).

Es ist anzunehmen, dass zukünftige Stabilisierungseinsätze aus europäischer Sicht nur mehr dort durchgeführt werden, wo ein direktes Bedrohungspotenzial für Europa besteht.<sup>31</sup> Ein zweites wesentliches Kriterium für Einsätze „nach Afghanistan“ wird es sein, dass der Truppensteller zukünftig ein konkretes strategisches Interesse im Zielland haben wird (z.B. Österreich am Westbalkan). Im Umkehrschluss ist anzunehmen, dass die Legitimation von Einsätzen durch den Faktor „Solidarität“ nicht mehr im Vordergrund stehen wird. Ein stärker gesamtstaatlich ausgerichtetes internationales Engagement im Sinne eines Whole-of-Nation-Ansatzes ist zu erwarten, was die Berücksichtigung ziviler Assessments und Projektionen bei der Lagebildentwicklung wichtiger macht.

Zukünftige Friedensoperationen sollten in jedem Fall fokussierter ausgerichtet sein. Bereits vor dem Beginn eines militärischen Engagements muss der ehrliche Versuch unternommen werden, Interessen, Ziele, Benchmarks und Exit-Strategien bzw. -Bedingungen zu definieren, um die Fortschritte einer Mission beurteilen zu können und lokalen Akteuren deutlich zu vermitteln, dass sie es sind, die die Hauptlast der Stabilisierungsbemühungen zu tragen haben. Es sollte daher im Vorhinein geklärt sein, ob Kampftruppen und / oder Unterstützungs- und Ausbildungstruppen zur Erreichung der mandatsgemäßen Ziele eingesetzt werden sollen. Zentraler Rückschluss für andere bzw. neue Einsatzräume ist es, Einsatzvorbehalte auszuräumen.

Truppensteller und zivile Akteure sollte ihre Stärken in Form von Clustern bündeln, wie es bereits teilweise im humanitären Bereich und der Entwicklungszusammenarbeit der Fall ist bzw. spezifische Aufgaben fortführen, wenn sich dies in dem jeweiligen Cluster bereits bewährt hat. Dann wäre ein adäquater CA-Cluster leichter realisierbar.

Afghanistan hat gezeigt, dass die Verschränkung von zivilem und militärischem Wiederaufbau das Risiko für alle Beteiligten erhöht. Am ehesten ist Stabilität durch Wiederaufbau entwicklungspolitischen Grundprinzipien folgend nur dann zu erreichen, wenn Projekte die Lebensqualität der Bevölkerung unmittelbar erhöhen und die Zivilgesellschaft auf Augenhöhe tatsächlich eingebunden ist. Das ist auch und gerade nach der Macht-

übernahme der Taliban sehr relevant.

Die Ankündigung eines Abzugsdatums hatte im Fall Afghanistans eine sehr negative Konsequenz, kann aber in anderen Szenarien einen positiven Einfluss auf den Aufbau von Sicherheitskräften haben und politisch wie militärisch sinnvoll sein. Der Abzugstermin der internationalen Truppen sollte sich nach dem Erreichen der beabsichtigten Ziele richten und nicht nach innenpolitischem Kalkül der dominierenden Truppensteller. Der zeitliche Zusammenfall der militärischen, politischen und wirtschaftlichen Transition sollte bei Transformationsprozessen vermieden werden, da diese Konstellation (wie 2015-2021 in Afghanistan ersichtlich wurde) zusätzliche Risiken des Scheiterns des Einsatzes mit sich bringt.

Die Unterstützung eines Transformationsprozesses ist kaum effektiv, wenn man fragile Staaten nur bei Wahlen und größeren Ereignissen unterstützt. Der Auf- und Ausbau von Institutionen bedarf eines langfristigen und nachhaltigen Engagements (siehe das Beispiel Bosnien & Herzegowina). Zukünftige Comprehensive Approach-Ansätze stehen mit den negativen Erfahrungen in Afghanistan nicht im Widerspruch: Interaktion für internationales Krisenmanagement, Frieden und Entwicklung hat dann einen Mehrwert, wenn theoretische, rationale und soziale Ansätze unterschiedlicher Akteure kombiniert werden können und die Interventionengesellschaften im Sinn von Ownership ihre eigene Entwicklung aktiv mitgestalten.

## **RÜCKSCHLÜSSE FÜR AUSLANDS EINSÄTZE UND DIE EUROPÄISCHE UNION**

Durch den Rückzug aus Afghanistan ist ein Paradigmenwechsel bei Interventionen in Richtung „Osten“ erkennbar. Der Westen zieht sich zurück

(USA in Afghanistan und möglicherweise auch im Irak) oder Frankreich (Operation Barkhane im Sahel), während Russland, Türkei, Iran oder Saudi-Arabien und China eine deutlich aktivere Rolle einnehmen.<sup>32</sup> Afghanistan hat deutlich gemacht, dass umfassende Interaktions- und Koordinationsansätze eines CA nur unter besonderen Umständen einen Mehrwert für die Konfliktprävention und Konfliktbewältigung bringen. Ein solcher „Umstand“ ist unter Last Resort-Bedingungen im Einsatzraum gegeben, wenn zivile Kräfte im Einsatzraum überfordert oder nicht vorhanden sind (Prinzip 13 des Vienna 3C Appeal 2011)<sup>33</sup>. In diesem Fall sollte das Militär unterstützend eingreifen und auch zivile Aufgaben übernehmen (Zitat des britischen Major-General Robert Gordon: „The best Projects for the Military are the Ones where Civilians have no Capability for“) und der Bevölkerung zu helfen. Dazu braucht es auch schnelle ad hoc-Kapazitäten, um unter Extrembedingungen aktiv werden zu können. Das zeigt – speziell nach den militärischen Evakuierungsmaßnahmen 2021 in Kabul im Zuge der Machtübernahme der Taliban den dringenden Bedarf der EU, entsprechende Fähigkeiten aufzubauen und die GSVP auf eine neue Ebene zu heben.

In dieser Hinsicht eröffnet der Afghanistan-Rückzug dem Streben der EU nach strategischer Autonomie eine Gelegenheit, aktiv zu werden und sich als globaler strategischer Partner zu positionieren.<sup>34</sup> Die Leitphilosophie eines CA könnte die Etablierung einer Krisenreaktions-Armee der EU in diesem Kontext begünstigen. Allerdings kann ein CA nur dann einen Mehrwert bringen, wenn zentrale Aspekte bereits im Vorfeld geklärt werden, die bereits am Höhepunkt der Afghanistan-Agenda (2010) diskutiert, aber nicht umgesetzt wurden. Insbesondere betrifft das die folgenden strategischen Schlüsselaspekte für zukünftiges externes Engagement: Wofür wird geplant, wer definiert den Endstatus, welche Koordinierungsstellen können akkordiert werden, was sind die Hauptaufgaben des Militärs, was sind die Aufgaben der zivilen Akteure und welche Akteure stehen einem CA positiv bzw. negativ gegenüber?<sup>35</sup>

Durch den Abzug des Westens ist ein neues Machtgefüge entstanden ist, das es vor allem China ermöglicht, Krisenmanagement und Geopolitik rund um Afghanistans strategisches Umfeld entsprechend seiner Interessen zu kombinieren und umfassend im Sinne eines CA zu steuern, nicht zuletzt auch, um Druck auf das Taliban-Regime auszuüben. Europäische Friedens- und Stabilisierungseinsätze werden im Vergleich zur US-geführten Intervention in Afghanistan deutlich selektiver im Sinne von strategischen Eigeninteressen der EU und gesamtstaatlichem Engagement geleitet werden.

Die Zusammenarbeitsprinzipien für kontextbezogenes, unabhängiges und effektives Vorgehen im IKKM haben durch den Afghanistan-Einsatz des Westens stark gelitten, was eine große Herausforderung für die Sustaining Peace-Agenda der UNO bis 2030 sein wird. Diese Agenda kann gleichsam auch als neue CA-Leitphilosophie verstanden werden, die in Afghanistan unter den Taliban eine von vielen Bewährungsproben hat. Die EU hat mit ihren hohen Menschenrechtsstandards in jeder Hinsicht die Aufgabe, den humanitären Prinzipien und der menschlichen Sicherheit wieder mehr Gewicht zu verleihen. Diese Standards sind „treibende Kräfte“ und politische Leit motive für zukünftige militärische und zivile EU-Einsätze.<sup>36</sup>

### ENDNOTEN

1. 3C (coordinated, complementary, and coherent action in fragile contexts).
2. „Ist die Niederlage in Afghanistan das Ende der «out of area»-Missionen der Nato?“, NZZ, 02.09.2021.
3. „Ein Jahr Erfolg, 19 Jahre scheitern“, Der Tagesspiegel, 08.09.2021, <https://www.tagesspiegel.de/politik/global-challenges-ein-jahr-erfolg-19-jahre-scheitern/27592892.html>.
4. Markus Gauster, „Comprehensive Approach in zivil-militärischen Einsätzen – (k)ein Mehrwert in Afghanistan?“, S+F. Sicherheit und Frieden, 2/2012, 75ff.
5. Hisham Hellyer, „20 Jahre nach 9/11. Blick zurück aus arabischer Sicht“, orf.at, 10.09.2021, <https://orf.at/stories/3227699/>.
6. Emran Feroz, „Verdrängte Realitäten bis zum Schluss“, Quantara.de, 16.08.2021, <https://de.qantara.de/inhalt/das-scheitern-des-westens-in-afghanistan-verdraengte-realtaeten-bis-zum-schluss>.
7. Katrin Gänsler, „Mali: French military operations face growing resistance“, DW, 22.01.2021, <https://www.dw.com/en/mali-french-military-operations-face-growing-resistance/a-56309457>.
8. Günther Barnet und Wolfgang Braumandl-Dujardin, „Ein Comprehensive Approach für Österreichs Beitrag zum internationalen Konflikt- und Krisenmanagement – ein Begriff, viele Möglichkeiten“, Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ), Nr. 4/2011, 456-457; sowie Markus Gauster, „Whole of Nation-Ansätze auf dem Prüfstand. Ein neues Paradigma im internationalen Krisenmanagement?“, Schriftenreihe der LVAk, Nr. 13/2013, (Wien: Landesverteidigungsakademie 2013), 10; Ursula Werther-Pietsch, „Comprehensive Approach 3.0: „Triple Nexus““, Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ), Nr. 2/2019, 155-166.
9. Markus Gauster, „Comprehensive Approach in zivil-militärischen Einsätzen – (k)ein Mehrwert in Afghanistan?“, 75ff.
10. Afghanistan withdrawal: Barack Obama says 33,000 troops will leave next year, The Guardian, 23.06.2011, <https://www.theguardian.com/world/2011/jun/23/afghanistan-withdrawal-barack-obama-troops>.
11. „Die Macht der NGOs – Daten und Fakten“, Cicero.de, 10.09.2021, <https://www.cicero.de/wirtschaft/die-macht-der-ngos-%E2%80%93-daten-und-fakten/38380>.
12. Abdul Wahed Zia Moballegh, „Shrinking Spaces in Afghanistan: Gesetzgebungen für NGOs und ihre Auswirkungen auf die Zivilgesellschaft“, Heinrich Böll Stiftung, 13.07.2021, <https://www.boell.de/index.php/de/2021/07/13/shrinking-spaces-afghanistan-gesetzgebungen-fuer-ngos-und-ihre-auswirkungen-auf-die>.

13. Ibid., 75ff.
14. UNSR Resolution 1817 (2008).
15. Markus Gauster, "Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. An innovative instrument of international crisis management being put to the test," Marshall Center Occasional Paper Series, No. 16, Garmisch-Partenkirchen: George C. Marshall European Center for Security Studies, 2008.
16. Markus Gauster, „Comprehensive Approach in zivil-militärischen Einsätzen – (k)ein Mehrwert in Afghanistan?“, 75ff.
17. Emran Feroz, „Verdrängte Realitäten bis zum Schluss,“ Quantara.de, 16.08.2021, <https://de.quantara.de/inhalt/das-scheitern-des-westens-in-afghanistan-verdraengte-realiaeten-bis-zum-schluss>.
18. „Leitfaden Aufstandsbekämpfung“ der deutschen Bundeswehr.
19. Elke Hoff, „Lektionen aus dem langen Krieg,“ Internationale Politik (IP), September/Oktober 2013, 10.
20. Peter Rudolf, „Zivil-Militärische Aufstandsbekämpfung. Analyse und kritische Bewertung,“ SWP-Studie, 2/2011, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011. Auch NGOs betrachten diese ISAF-Transformation kritisch: „Fünf Jahre deutsche PRTs in Afghanistan: Eine Zwischenbilanz aus der Sicht deutscher Hilfsorganisationen,“ VENRO, Positionspapier 1/2009, 3.
21. Inteqal ist der dari- und paschtu-Ausdruck für „Transition“ und bezeichnet den Übergang der Führungsverantwortung im Bereich Sicherheit von der ISAF hin zu den afghanischen Sicherheitskräften, der offiziell mit 01.01.2015 abgeschlossen wurde.
22. Muhana Mirzada, „Women Empowerment in Afghanistan since 2001,“ International Journal of Science and Research (IJSR), Volume 8 Issue 11, November 2019, 1827, <https://www.ijsr.net/archive/v8i11/ART20202939.pdf>.
23. Im Vergleich dazu hatte das Österreichische Bundesheer im Jahr 2020 Ausgaben von ca. 2,5 Mrd. Euro zu verzeichnen (Quelle: „Nationalrat behandelt Verteidigungsbudget: Miliz stärken und Selbstständigkeit der Kasernen ausbauen (PK-Nr. 524/2020)“, Parlament.gv.at, 27.05.2020, [https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2020/PK0524/](https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2020/PK0524/)).
24. „UN Envoy Says Afghan Situation ‘Grim,’ Calls for UN Engagement,“ Tolonews, 10.09.2021, <https://tolonews.com/afghanistan-174587>.
25. Markus Gauster, „Comprehensive Approach in zivil-militärischen Einsätzen – (k)ein Mehrwert in Afghanistan?“.
26. Markus Gauster, Chinas Footprint in Afghanistan after the Taliban, 2021, im Erscheinen.
27. Marlene Laruelle and Sebastien Peyrouse, „Regional Organisations in Central Asia: Patterns of Interaction, Dilemmas of Efficiency,“ University of Central Asia - Graduate School of Development, Working Paper No.10, 2012 (Bishkek: University of Central Asia, 2012) 9, <https://www.ucentralasia.org/Content/Downloads/UCA-IPPA-WP-10-RegionalOrganizations.pdf>; sowie insbesondere die CSTO im Kontext Afghanistan, „Analyst: Russia May ‘Act’ If Situation On Afghan Border Deteriorates,“ Tsarizm, 04.09.2021. <https://tsarizm.com/news/eastern-europe/2021/09/04/analyst-russia-may-act-if-situation-on-afghan-border-deteriorates/>.
28. Paul D. Williams, „The Pitfalls of UN Peacekeeping in Afghanistan,“ IPI Global Observatory, 01.09.2021. <https://theglobalobservatory.org/2021/09/the-pitfalls-of-un-peacekeeping-in-afghanistan/>.
29. Markus Gauster, „China’s Footprint in Afghanistan after the Taliban Takeover,“ in: Johann Frank, Doris Vogl (eds.): China’s Footprint in Strategic Spaces of the European Union. New Challenges for a Multi-dimensional EU-China Strategy. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie Nr. 11/2021, im Erscheinen.
30. Johann Frank, „Internationale Rundschau, Kapitel Europäische Union“, ÖMZ 5/2021, 674.
31. Hans-Josef Beth, „Strategiewechsel im Kampf gegen den Terror“, NZZ, 06.09.2021, 19.
32. Dino Krause and Mona Kanwal Sheikh, „DIIS Comment: The Taliban back in power: an assessment of al-Qaeda and IS two decades after 9/11,“ Danish Institute for International Studies, 20.08.2021, <https://www.diis.dk/en/research/the-taliban-back-in-power-an-assessment-of-al-qaeda-and-is-two-decades-after-911>.
33. BMEIA et al, „Wiener 3C Appell. Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Situationen. Grundsätze und Ziele der Abstimmung von staatlichen und nichtstaatlichen Akteurinnen und Akteuren“, 20.03.2009, [https://www.entwicklung.at/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Publikationen/Downloads\\_Themen\\_DivBerichte/Friedensfoerderung\\_und\\_Konfliktpraevention/Wiener\\_3C\\_Appell\\_04.pdf](https://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Publikationen/Downloads_Themen_DivBerichte/Friedensfoerderung_und_Konfliktpraevention/Wiener_3C_Appell_04.pdf).
34. „Afghanistan-Debakel stößt neue Debatte über EU-Armee an,“ Wiener Zeitung, 03.09.2021, 5.
35. Markus Gauster, „Comprehensive Approach in zivil-militärischen Einsätzen – (k)ein Mehrwert in Afghanistan?“, 75ff.
36. Ursula Werther-Pietsch, „Kollektive Sicherheit 2030. Globale Friedenssicherung im Wandel,“ Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie Nr. 3/2020 (Wien: BMLV, 2020), 213.

# IMPULSE FÜR DEN 3C-ANSATZ IN ÖSTERREICH

**Autor:** Lukas Wank ist Programm-Manager am Österreichischen Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (ASPR). Zuvor war er u.a. Policy Officer, politischer Berater und Konfliktanalyst in der Sicherheits- sowie in der Entwicklungspolitik. Er ist Gründer und Advisory Board Member des zivilgesellschaftlichen Think & Do Tanks "Shabka", den er bis 2020 leitete. Letzte Publikationen zu Big Tech, zu Entwicklungspolitik sowie zur MENA-Region.

**Abstract:** Ein Rundumblick in die Welt zeigt, dass Konflikte langwieriger und klimabedingte Schocks intensiver werden. Um diesen zu begegnen, nachhaltige Entwicklung zu erreichen und dauerhafte Lösungen für menschliche Sicherheit zu ermöglichen, werden humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedenskonsolidierung gleichzeitig benötigt. Österreich setzte in dieser Hinsicht mit dem Wiener 3C Appell 2010 schon früh Schritte, um das Engagement von Akteuren aus unterschiedlichen Politikbereichen in fragilen Situationen abzustimmen. Nach mehr als zehn Jahren der Anwendung des 3C-Ansatzes in Österreich bleibt die Notwendigkeit von Kohärenz, Koordination und Komplementarität zwischen Sicherheits-, humanitären, Entwicklungs- und Friedensmaßnahmen unverändert. In diesem Beitrag werden daher Impulse und Ideen vorgestellt, die den etablierten Ansatz nach Bedarf und im Anlassfall ergänzen, bereichern bzw. beleben könnten.

**Abstract in English:** A look around the world shows that conflicts are becoming more protracted and climate-related shocks more intense. In order to counter these, achieve sustainable development and facilitate lasting solutions for human security, humanitarian aid, development cooperation and peacebuilding are needed simultaneously. In this respect, Austria took early steps with the Vienna 3C Appeal 2010 to coordinate the engagement of actors from different policy areas in fragile situations. After more than ten years of applying the 3C approach in Austria, the need for coherence, coordination and complementarity between security, humanitarian, development and peace measures remains unchanged. This paper therefore presents impulses and ideas that could complement, enrich or revitalise the established approach as needed and appropriate.

**Bottom-line-up-front:** Um den kumulativen Auswirkungen der Pandemie und ihrer Folgen, bewaffneter Konflikte und dem Klimawandel entsprechend zu begegnen, bedarf es auch weiterhin eines gesamtstaatlichen Ansatzes – einem der es erlaubt sich auf nationaler sowie auf internationaler Ebene noch besser abzustimmen als bisher und sich gleichzeitig als Innovationsprozess versteht.

**Problem statement:** Wie kann dabei zunehmender Komplexität und Multidimensionalität begegnet werden? Welches Potenzial hat es Lücken, die durch Inkohärenzen entstehen, zu schließen?

**So what?:** Nachhaltige Entwicklung und dauerhafte Lösungen für menschliche Sicherheit sind ohne Frieden nicht möglich. Für die 3C-Stakeholder könnte es daher u.a. sinnvoll sein, über eine inhaltliche „Ausmöblierung“ des 3C-Prozesses, Schnittstellen zum HDP-Nexus bzw. zur damit verbundenen neuen Arbeitsweise, der Einbindung neuer Akteure oder über Möglichkeiten, Inkohärenzen entgegenzuwirken, nachzudenken.

## DER BLICK IN DIE WELT

Als im März 2009 in Genf die sogenannte 3C-Roadmap<sup>1</sup> beschlossen wurde, lebten nach Angaben der Vereinten Nationen 1,2 Milliarden Menschen in mehr als 40 fragilen und von Konflikten betroffenen Ländern in Armut.<sup>2</sup> Blickt man heute in die Welt, hat sich dieses düstere Bild nicht verbessert.

Obwohl der Anteil der Weltbevölkerung, der unterhalb der extremen Armutsgrenze von 1,90 US-Dollar pro Tag lebt, in den letzten zwei Jahrzehnten zurückgegangen ist (von 35,6 % im Jahr 1990 auf 10,0 % im Jahr 2015)<sup>3</sup>, steigt die extreme Armut heute wieder an. Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie verhindern nachhaltige Entwicklung nicht nur, sondern zerstören sogar diesbezügliche Fortschritte in der Armutsbekämpfung. Nachdem diese durch Konflikte und die Klimakrise ohnehin schon verlangsamt wurden, beobachtet die Weltbank seit Ausbruch der Covid-19-Pandemie eine generelle Umkehr dieser Entwicklung. Infolge der Pandemie leben seit 2020 etwa 120 Millionen Menschen zusätzlich in Armut, und die Gesamtzahl dürfte bis Ende 2021 auf etwa 150 Millionen ansteigen. Zudem geht die Weltbank davon aus, dass viele Menschen, die der extremen Armut nur knapp entkommen sind, durch das Zusammentreffen der Covid-19-Pandemie, Konflikten und Klimakrise in die Armut zurückgedrängt werden könnten.<sup>4</sup>

Die Klimakrise allein könnte bis 2030 weitere 68 bis 132 Millionen Menschen in die Armut treiben.<sup>5</sup> Besonders davon bedroht sind Länder in Afrika südlich der Sahara und in Südasien. Die Krise wirkt sich dort beispielsweise auf die Landwirtschaft aus, indem sie kürzere Erntezyklen, verringerte Erträge, dafür mehr Insektenschädlinge bringt. Letztlich führt das dazu, dass Menschen kein Wasser zu trinken oder keinen Boden haben, um Essen anzubauen. Ähnliches kann auch anderswo beobachtet werden und speziell in den Ländern des Globalen Südens sind die Auswirkungen der Klimakrise so direkt sichtbar. Diese Regionen sind aber nicht nur stark von Überschwemmungen bedroht, sondern oft auch gleichzeitig von Konflikten betroffen - zum Beispiel in Nepal, Kamerun, Liberia und der Zentralafrikanischen Republik.<sup>6</sup>

Neben Auswirkungen der Pandemie sowie der Klimakrise werden Menschen heute auch durch eine zunehmende Anzahl von Konflikten ihrer Lebensgrundlagen beraubt. Das Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung (HIK) verzeichnete im Konfliktbarometer 2020 einen Anstieg des Ausmaßes der Gewalt im Jahr 2020 - allein die Zahl der Kriege ist von 15 auf 21 und die Zahl der gewaltsamen Krisen von 158 auf 180 angestiegen.<sup>7</sup> Nicht selten hängen Konflikte und die Auswirkungen der Klimakrise - wie zum Beispiel Naturkatastrophen bzw. Ressourcenmangel zusammen, wie etwa in Äthiopien oder Syrien. Zudem dauern Konflikte immer länger, was wiederum zu humanitären Krisen führt. Die Folge ist, dass immer mehr Menschen auf humanitäre Hilfe angewiesen sind, zurzeit sind das laut dem Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (UN OCHA) 235,4 Millionen.<sup>8</sup>

Auch fragile Situationen können dadurch charakterisiert werden, dass sie im Extremfall in - teilweise bewaffneten - Konflikten münden.<sup>9</sup> Aus dem Blickwinkel des Fragile States Index 2021, einer jährlichen Bewertung sozialer, wirtschaftlicher und politischer Faktoren in 179 Ländern, bestätigt sich dieses Bild. Der Index zeigt unter anderem, dass neben der Covid-19-Pandemie vor allem Herausforderungen, die ihr vorausgingen, eine Auswirkung darauf haben, ob ein Staat in die Fragilität abrutscht oder nicht. So kam es Anfang 2020 in Australien zu Waldbränden, die in Verbindung mit Überschwemmungen, Stürmen und anderen Bränden die Dringlichkeit der Klimakrise zunehmend deutlich machten. Der Zusammenhang der Auswirkungen dieser Krise mit Fragilität ist aber am deutlichsten in den Ländern des Globalen Südens, wie in etwa in der Sahelzone, zu erkennen, wo sich die Gewalt im Jahr 2020 weiter eskalierte und die Situation vor Ort verschärfte. In anderen Kontexten eskalierten innenpolitische Spannungen und eingefrorene Konflikte, wie zum Beispiel im Libanon und am Kaukasus. Insgesamt zählt der aktuelle Index 117 Länder, in denen eine Form von Fragilität herrscht (dazu zählen Staaten der Kategorien Warning, Elevated Warning, High Warning, Alert, High Alert sowie Very High Alert).<sup>10</sup>

Dieser Rundumblick in die Welt zeigt eindringlich, wie Konflikte immer langwieriger und klimabedingte Schocks intensiver und häufiger werden und wie dies zu einem Kreislauf der Verwundbarkeit (Vulnerability) beiträgt. Klar ist, nachhaltige Entwicklung und dauerhafte Lösungen für menschliche Sicherheit sind ohne Frieden nicht möglich. Dabei sind humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedenskonsolidierung keine seriellen Prozesse: Sie werden alle gleichzeitig benötigt, um die Bedürfnisse der am meisten gefährdeten Menschen wirksam zu erfüllen.

## ABSTIMMUNG UND ZUSAMMENARBEIT ALS NOTWENDIGKEIT

Diese Erkenntnis ist nicht neu. In der Vergangenheit etablierte sich eine Reihe von Ansätzen, um diesem Verständnis Rechnung zu tragen. Dazu zählen neben dem 3C-Ansatz als Grundlage der eingangs erwähnten Roadmap unter anderem die 10 Principles for Good Engagement in Fragile Situations; die Accra Agenda for Action; der Action Plan for a Comprehensive Approach in the Good Humanitarian Donorship Initiative; der Integrated Approach to Crisis and Post-Crisis Situations; Linking Relief, Rehabilitation, and Development (LRRD); die Resilience Agenda, der Comprehensive Approach der EU oder NATO, die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen mit ihren 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) sowie zwischen nationalen und internationalen Organisationen unterschiedliche andere systemübergreifende Ansätze (WoSA) und in einzelnen Staaten unterschiedliche whole-of-government approaches (WoGA). Obwohl diesen Ansätzen unterschiedliche Interessen und Schwerpunktsetzungen zugrunde liegen, erkennen alle die Notwendigkeit der Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Akteuren an.

In Anlehnung an die langjährigen Erfahrungen in der Anwendung dieser Ansätze wurde das Konzept des HDP-Nexus (Humanitarian-Development-Peace Nexus) entwickelt. Der HDP-Nexus oder Triple Nexus ist ein Begriff, der die Verflechtungen zwischen den Bereichen humanitäre Hilfe, Entwicklung und Frieden beschreibt und eine Basis dafür bildet, die Zusammenarbeit in diesen Bereichen zu verbessern. Die neue Arbeitsweise, die der Triple Nexus erfordert, wurde am World Humanitarian Summit 2016 in Istanbul als New Way of Working (NWoW) beschlossen. Sie erlaubt es Akteuren der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit, des Privatsektors, Nichtregierungsorganisationen sowie staatlichen Akteuren besser zusammenzuarbeiten, um in humanitären Krisen, in der Entwicklungszusammenarbeit sowie der Friedensförderung bereits vorhandene Kapazitäten vor Ort zu stärken und ausbauen, anstatt diese zu ersetzen. Konkret bedeutet das, dass z.B. eine Gastland-Regierung, vor Ort arbeitende internationale Organisationen, lokale zivilgesellschaftliche Organisationen, Entwicklungsagenturen verschiedener Staaten, multilaterale Akteure, wie die Vereinten Nationen oder ECOWAS, unter Nutzung und Einbeziehung vorhandener lokaler Strukturen, Fähigkeiten und etablierter Prozesse, gemeinsam agieren, um „umfassende Antworten für umfassende Probleme“ zu finden.

Um die Bedürfnisse der Menschen effektiver zu erfüllen, Risiken und Anfälligkeiten zu mindern und einen nachhaltigen Frieden zu erreichen wird auf der Grundlage der Nutzung von komparativen Vorteilen verschiedener Akteure über mehrjährige Zeiträume auf kollektive Ergebnisse („Collective Outcomes“) hingearbeitet. Damit stellt der Triple Nexus den Status quo des internationalen Krisen- und Konfliktmanagements, der Entwicklungspolitik und humanitären Hilfe in Frage, da deren konkreter Projektbezug oft nur wenig Koordination zulässt. In der Anwendung des NWoW ergeben sich mehrere Herausforderungen wie beispielsweise die Notwendigkeit einer koordinierenden Stelle oder die Finanzierung, in diesem Rahmen auf die hier aber nicht näher eingegangen wird.

## DER ÖSTERREICHISCHE ANSATZ IN FRAGILEN SITUATIONEN

Unter diesen Ansätzen bildet seit über zehn Jahren der 3C- Ansatz die Basis für das österreichische Engagement in fragilen Kontexten. 3C (coherent, coordinated, complementary - kohärent, koordiniert, komplementär) umfasst in diesem Kontext folgende Dimensionen<sup>11</sup>:

- „Verbesserte strategische, politische und operative Kohärenz zwischen den verschiedenen externen Akteuren und mit den Strategien und Prioritäten der Partnerländer;
- Verbesserte Koordinierung zwischen allen beteiligten Akteuren, sowohl auf HQ-Ebene und im Feld vor Ort;
- Stärkere Komplementarität durch Arbeitsteilung“

Damit eröffnet der 3C-Ansatz ein Forum für unterschiedliche Akteure, um einen Fokus auf Resultate und die Koordination von Aktivitäten legen zu können, unabhängig vom Grad und von der Art und Weise ihrer Beteiligung. Der Mehrwert besteht darin, dass sich so Akteure aus verschiedenen Politikbereichen und mit verschiedenem Hintergrund (aber zumindest einem Mindestmaß an gemeinsamen Interessen) unter Einbeziehung von Ländern, die von Fragilität betroffen sind, auf eine gemeinsame Sprache hinsichtlich ihres Engagements in fragilen Kontexten einigen können.

Konkret legt der Wiener 3C Appell aus dem Jahr 2010 16 Leitprinzipien eines „abgestimmte[n] Vorgehen[s] von staatlichen Institutionen aus den Bereichen Diplomatie, Entwicklungspolitik, Militär, Finanz- und Wirtschaftspolitik, Polizei und Justiz sowie von nicht-staatlichen Organisationen aus den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe, Menschenrechtsschutz und -förderung sowie Friedensförderung“<sup>12</sup> vor. Damit baut 3C in Österreich nicht nur auf der 2009 beschlossene 3C-Roadmap auf, sondern denkt diese weiter, indem er die aktive Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen bzw. von Nichtregierungsorganisationen als im Prozess notwendig vorsieht.<sup>13</sup> Wie der „Strategische Leitfaden Sicherheit und Entwicklung“, der von der österreichischen Regierung am 4. Oktober 2011 beschlossen wurde, ausführt, ist damit im Falle von „differenzierten Formen der Interaktion zwischen staatlichen Stellen und nicht-staatlichen Institutionen“<sup>14</sup> die Grundlage für einen österreichischen Whole-of-Nation Approach (WoNA) gelegt. Der Strategische Leitfaden bekräftigt bzw. ergänzt den Wiener 3C-Appell darüber hinaus, indem er eine interministerielle Umsetzungsmatrix (soll auf Basis der Evaluierung des Leitfadens zu einem Action Plan weiterentwickelt werden), eine regionale Subsahara-Afrika Strategie (als Regionalansatz der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit in Subsahara-Afrika 2020–2030 seit Mai 2020 abgeschlossen<sup>15</sup>), eine eigene Strategie für Sicherheitssektor-Reformen (wurde auf der fachlichen Ebene interministeriell erarbeitet) ein Auslandseinsatzkonzept (als Vorgabe im Regierungsprogramm der Österreichischen Bundesregierung 2020–2024<sup>16</sup>), einen jährlichen Informations- und Erfahrungsaustausch unter den staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren (findet in Form der 3C-Konferenzen statt), strategische Planspiele zur Policy-Entwicklung (zu ausgewählten Themen bzw. Teil diverser Ausbildungsmodulen) und ressortübergreifende Ausbildungsmodulare (wurden als solche noch nicht etabliert) vorsieht.<sup>17</sup>

Österreich hat demnach im internationalen Vergleich schon früh eine ambitionierte Grundsatzentscheidung getroffen, das Engagement seiner staatlichen und nicht-staatlichen Akteure untereinander sowie im internationalen Kontext besser abzustimmen. Neben den G8, den USA und Deutschland<sup>18</sup> setzte Österreich damit schon kurz nach Beschluss der 3C-Roadmap Schritte, um auf die Herausforderung der zunehmenden Komplexität, Multidimensionalität sowie Inkohärenzen im internationalen Krisen- und Konfliktmanagement, insbesondere in der Verschränkung mit humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit zu reagieren.

## 3C BLEIBT RELEVANT...

Tatsächlich drängt sich vor dem Hintergrund der eingangs skizzierten, schwerwiegenden negativen Auswirkungen verschiedener humanitärer, ökologischer, wirtschaftlicher und zuletzt gesundheitlicher Krisen der letzten Jahre auf das Leben der Menschen weltweit für Akteure des internationalen Krisen- und Konfliktmanagements, der humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit zunehmend die Frage nach adäquaten und wirksamen Gegenmaßnahmen auf. Denkt man in dieser Hinsicht an

die Vielzahl an Ansätzen (LRRD, Comprehensive Approach, WoGA, HDP-Nexus & NWoW, Agenda 2030 & SDGs, etc.), scheint es Konsens zu sein, dass inkohärente Politiken, fehlende Koordination und Abstimmung, mangelnde gemeinsame Zielsetzung und unzureichende Zusammenarbeit die Etablierung von nachhaltiger Entwicklung, Frieden und Sicherheit auf globaler Ebene beeinträchtigen. Während im Globalen Süden die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen davon häufig jene treffen, die in Armut und Unsicherheit leben, kommt es bei Akteuren, die sich in solchen Kontexten engagieren nicht selten zu wesentlichen Ineffizienzen, die zu Überschneidungen, Doppelarbeit und höheren Kosten führen.

Diese Effekte können nur durch eine nachhaltige, abgestimmte und wirksame Politik auf internationaler sowie nationaler Ebene vermieden werden. Dass der bereits erwähnte Strategische Leitfaden zum Thema Sicherheit und Entwicklung aus dem Jahr 2011 als strategisches Instrument der Politikkohärenz von Sicherheit und Entwicklung ausgewiesen wurde, erweist sich heute – zehn Jahre später – als vorausschauend. Vor allem im Zusammenhang mit der Anwendung des Wiener 3C Appells konnten österreichische Akteure in der Rückschau dahingehend bereits wesentliche Erfahrungswerte sammeln.

In diesem Sinn und im Lichte der beschriebenen gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen bedarf es eines nüchternen Blickes auf den Stand und die Umsetzung des 3C-Prozesses. Die Möglichkeit für einen solchen Lessons Identified/Lessons Learned-Prozess ist im Wiener 3C Appell („Dieser Appeal stellt work in progress dar und soll gemeinsam weiterentwickelt werden.“<sup>19</sup>) sowie im Strategischen Leitfaden („Die aus der praktischen Umsetzung des Leitfadens gewonnen Erfahrungen sollen 2015 in eine Revision des Strategischen Leitfadens einfließen.“<sup>20</sup>) festgehalten. Die Ergebnisse eines solchen Prozesses können natürlich nicht vorweggenommen werden, vielmehr ist es notwendig, dass sie Gegenstand einer gemeinsamen Beurteilung der beteiligten Akteure sind. An dieser Stelle werden daher lediglich einige Impulse und Ideen im Sinne eines „whole of...“ vorgestellt, die den etablierten Ansatz nach Bedarf und im Anlassfall ergänzen, bereichern bzw. beleben könnten. Diese sind dezidiert weder als Vorgabe einer bestimmten Agenda noch als Priorisierung einzelner Zugänge, Themen und Ansätze zu verstehen. Genauso wenig sind diese erschöpfend oder haben zum Ziel, alte oder existierende Ansätze (wie z.B. die Gründung einer Peacebuilding-Plattform oder die Einrichtung eines Expert\*innen-Pools) zu bewerten oder zu wiederholen.

## ...UND BIETET RAUM FÜR IDEEN UND IMPULSE

Nach zwölf Jahren Genfer 3C-Roadmap und mehr als zehn Jahren 3C in Österreich bleibt die Notwendigkeit von Kohärenz, Koordination und Komplementarität zwischen Sicherheits-, humanitären, Entwicklungs- und Friedensmaßnahmen unverändert. Als flexibles Instrument zeigt der Triple Nexus auf internationaler Ebene deutlich, wie wichtig es ist, gemeinsame, kontextabhängige Ziele zwischen Stakeholdern zu definieren und deren komparative Vorteile zur Erreichung dieser Ziele synergetisch zu nutzen. Erfahrungen mit dem Triple Nexus zeigen aber auch, welche entscheidende Rolle Partnern vor Ort und etablierten lokalen oder regionalen Kooperationsmechanismen zukommt.<sup>21</sup> Obwohl sich nationale Prioritätensetzungen mit den im Triple Nexus vorgesehenen Instrumentarien nicht immer einfach zusammendenken lassen, macht es dennoch Sinn, strukturiert über Schnittstellen der beiden Ansätze und einen Mechanismus für nationale Beitragsmöglichkeiten zu Collective Outcomes nachzudenken. Das ist gerade deshalb wichtig, weil einzelne Staaten weiterhin eine entscheidende Rolle im Rahmen von „development compacts“ und einer Vielzahl von humanitären und friedensschaffenden Maßnahmen spielen, wie Pospisil und Nicolescu vor Kurzem in einem Policy Paper zur Umsetzung des HDP-Nexus im Zuge von Friedensoperationen in Afrika anmerken.<sup>22</sup>

Auf nationaler Ebene könnte es in Teilbereichen sinnvoll sein, einzelne Erkenntnisse vom Konzept „Politikkohärenz im Interesse nachhaltiger Entwicklung“ (PCSD) im Kontext der durch den Strategischen Leitfaden Sicherheit und Entwicklung vorgegebenen Handlungsfelder einfließen zu lassen. Ähnlich wie der Leitfaden als strategisches Element der Politikkohärenz integriert PCSD als politisches Instrument die sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen und Governance-Dimensionen in allen Phasen der Politikgestaltung, um nachhaltige Entwicklung im Sinne der Agenda 2030 zu ermöglichen und Inkohärenzen entgegenzuwirken. Trotz der Tatsache, dass es sich bei PCSD um ein entwicklungspolitisches Konzept handelt, sind einzelne Ansätze daraus auch für 3C relevant. Expert\*innen der Europäischen Kommission und der OECD verweisen etwa darauf, dass politisches Engagement auf den höchsten Ebenen und eine fortwährende Konsultation mit der Zivilgesellschaft von entscheidender Bedeutung sind, wenn es darum geht, entwicklungspolitische Strategien wirkungsvoll und kohärent umzusetzen. Ähnliches lässt sich auf die 3C-Handlungsfelder übertragen. Um im entwicklungspolitischen Kontext daher im Zusammenhang mit PCSD zu verhindern, dass mit einer Hand gegeben und gleichzeitig mit der anderen genommen wird, werden u.a. verbindliche ex-ante-Folgenabschätzungen zur Politikkohärenz im Gesetzgebungsverfahren im Zuge einer Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente; angemessene Monitoring-, Berichterstattungs- und Bewertungssysteme im Zuge interministerieller Arbeitsgruppen zur SDG-Umsetzung, die Etablierung eines Rechtsrahmens für Politikkohärenz oder die Einrichtung einer zentralen Instanz für Politikkohärenz diskutiert.<sup>23</sup> Was solche und andere Ansätze konkret für 3C bedeuten (können) und inwieweit diese umsetzbar sind, muss hier ebenfalls unbeantwortet bleiben. Auf jeden Fall erscheint eine informierte Diskussion darüber und unter Beteiligung zentraler Akteure durchaus sinnvoll. Ein erster Schritt in diese Richtung könnte z.B. eine Studie über Inkohärenzen und Potentiale in den 3C-Handlungsfeldern sein, wie es die AG Globale Verantwortung, der Dachverband der entwicklungspolitischen und humanitären Organisationen Österreichs, in den Bereichen Agrar-, Steuer- und Rohstoffpolitik vorgezeigt hat.

Kurzfristig bietet das nächste Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik (ab 2022) darüber hinaus eine gute Möglichkeit, das Engagement in den 3C-Handlungsfeldern im Zyklus Krisenprävention-Konfliktlösung-Mediation-Friedenskonsolidierung anzupassen, zu erneuern oder auszuweiten. Da sich das Dreijahresprogramm je nach Thema und Handlungsfeld stets in unterschiedlichem Maß auf verschiedene 3C-Stakeholder auswirkt, könnte ein Konsultationsprozess - wie bereits in vorhergehenden Fällen - im Rahmen der Erstellung des Dreijahresprogramms durchaus sinnvoll sein.

Spätestens seitdem Unternehmen und der Wirtschaft allgemein zur Umsetzung der Agenda 2030 und Erreichung der SDGs eine immer wichtigere Rolle zukommt, wird über die Rolle des Privatsektors in sozialen und ökologischen Prozessen immer strukturierter nachgedacht. Im Rahmen von Multi-Stakeholder-Initiativen, in strategischen Kooperationen zwischen Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen oder in Public Private Partnerships werden weltweit Know How gebündelt und Synergieeffekte für das Engagement zu Frieden, Sicherheit und Entwicklung nutzbar gemacht. In dieser Hinsicht könnte eine Schnittstelle zum Privatsektor im 3C-Rahmen Innovationspotential freisetzen und soziale, politische, wirtschaftliche und ökologische Zielsetzungen zukünftig besser integrieren. Ähnlich lässt sich in Anbetracht der globalen Trends und Entwicklungen (wie etwa Klimakrise oder Digitalisierung) auch über die Einbindung von zusätzlichen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in den 3C-Prozess nachdenken. Aus dem Politikfeld Klima und Umwelt könnten dies z.B. Umweltorganisationen oder das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie sein.

Wichtig erscheint auch ein inhaltliches „Ausmöblieren“ des 3C-Prozesses – das nicht nur um Vorhandenes zu reflektieren, sondern auch den Blick für die Zukunft zu schärfen und neue Themenfelder zu erschließen. Im Zuge von Flash-Papers könnten beispielsweise Problemstellungen unterschiedlicher Akteure erörtert und Lösungsansätze diskutiert werden. In solchen Papers könnten auch Good-Practice Ansätze und Innovationen im Zusammenhang mit dem abgestimmten Vorgehen in fragilen Kontexten erhoben und analysiert werden. Diese könnte die Bereiche Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe, Friedensförderung, Menschenrechtsarbeit, Sicherheit, Konfliktprävention, internationales Krisen- und Konfliktmanagement, Diplomatie sowie den Privatsektor aber auch Klima/ Umwelt umfassen. Durch die Etablierung eines 3C-Stipendiat\*innen-Programms ergäbe sich einerseits eine zusätzliche Möglichkeit am Puls der Forschung zu bleiben und andererseits jungen Forscher\*innen eine Brücke zwischen Policy und Forschung zu bauen.

Zur besseren Übersicht und Förderung der besseren Vernetzung der verschiedenen Stakeholder könnten in der Einrichtung einer 3C-Online Plattform mehrere Funktionen vereint werden. In einen Ticker für offene Calls unterschiedlicher Fördergeber\*innen („Call-Center“) könnten aktuelle Calls und in einem Content Pool Publikationen gesammelt werden. Über eine Darstellungsmöglichkeit aktueller Projekte und Schwerpunkte der 3C-Stakeholder könnte in einem solchen Rahmen ebenfalls nachgedacht werden.

Auch wenn diese hier gesammelten Diskussionen, Ansätze und ersten Ideen ein Stakkato bleiben, verdeutlichen sie dennoch die Notwendigkeit einer Abstimmung der engagierten Akteure nicht weniger dringlich. Im Gegenteil, der eingangs entworfene Blick in die Welt zeigt deutlich, dass die Herausforderungen, deren Kosten und Vielschichtigkeit für alle zunehmen. Gerade um den kumulativen Auswirkungen der Pandemie und ihrer Folgen, bewaffneter Konflikte und dem Klimawandels entsprechend zu begegnen, bedarf es auch weiterhin eines gesamtstaatlichen Ansatzes – eines, der es erlaubt, sich auf nationaler sowie auf internationaler Ebene noch besser abzustimmen und der sich mit Innovationen ständig erneuern kann. So bleibt 3C auch für die nächsten zehn Jahre ein Abstimmungsformat, das es erlaubt, die Bedürfnisse der am meisten gefährdeten Menschen wirksam zu erfüllen und die Rechte schutzbedürftiger Menschen auch in Zukunft in den Mittelpunkt des Engagements österreichischer Akteure in fragilen Kontexten zu stellen.

## ENDNOTES

1. Cristina Hoyos and Gabriele Siegenthaler Muinde, 3C Conference Report: Improving Results In Fragile And Conflict Situations, Geneva: Centre on Conflict, Development and Peacebuilding, 19-20 March 2009.
2. Hoyos and Siegenthaler Muinde, 8.
3. World Bank, Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle, Washington DC: World Bank, 2018.
4. "Poverty: Overview," World Bank, letzte Modifizierung am 15.04.2021, aufgerufen 04.08.2021, bit.ly/3jexqcU.
5. Ibid.
6. Ibid.
7. HIIK, Conflict Barometer 2020, Heidelberg: HIIK, 2021, aufgerufen am 04.08.2021, bit.ly/3C8uPtL
8. UN OCHA, Global Humanitarian Overview 2021, Geneva: UNOCHA, 2020, aufgerufen am 04.08.2021, bit.ly/3lxY8jo.
9. Austrian Development Agency (ADA) et al., Wiener 3C Appell. Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Situationen. Grundsätze und Ziele der Abstimmung von staatlichen und nichtstaatlichen Akteurinnen und Akteuren, Wien: ADA et al., Juni 2010, aufgerufen am 04.08.2021, bit.ly/3ilqCe5.
10. The Fund For Peace, Fragile States Index Annual Report 2021, Washington D.C.: Fund for Peace, 2021, aufgerufen am 04.08.2021, bit.ly/3jkbpfs.
11. Hoyos and Siegenthaler Muinde, 8. Im Original: (i) Enhanced strategy, policy and operational coherence among different external actors and with partner country policies and priorities; (ii) Improved coordination among all actors involved, both at headquarters and field level; (iii) Strengthened complementarities through a division of labour.
12. ADA et al., Wiener 3C Appell.
13. Walter Feichtinger, Ursula Werther-Pietsch and Günther Barnet, (eds.), Coordinated, complementary and coherent action in fragile situations - Die Wiener 3C Konferenz, Coordinated, Complementary and Coherent Action in fragile Situations - The Vienna 3C Conference, Wien: Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 12/2010/S, 2010.
14. Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMEIA), Strategischer Leitfaden Sicherheit und Entwicklung der österreichischen Entwicklungspolitik (Wien: BMEIA, 2011), 5, aufgerufen am 04.08.2021, bit.ly/3ilqCe5.
15. Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMEIA), Regionalansatz der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit in Subsahara-Afrika 2020–2030: Stärkung der regionalen Kooperation durch Unterstützung der Afrikanischen Union und der Regionen Westafrika/Sahel, Ostafrika/Horn von Afrika und südliches Afrika, Wien: BMEIA, 2020, aufgerufen am 09.08.2021, bit.ly/3fKZhr2.
16. Bundeskanzleramt Österreich (BKA), Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020 – 2024 (Wien: BKA, 2020), 164, aufgerufen am 09.08.2021, bit.ly/3jDJ1m5.
17. BMEIA, Regionalansatz der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit in Subsahara-Afrika 2020–2030, 16.
18. Cristina Hoyos, "3C Roadmap to improve results in fragile and conflict situations," Journal of Peacebuilding & Development, Vol. 5, No. 2, 99-100.; Bertelsmann Foundation/Centre for European Policy Studies (CEPS), Europe's coherence gap in external crisis and conflict management: Political rhetoric and institutional practice in the EU and its member states (Brussels: Bertelsmann Foundation, March 2020), 42-56.
19. ADA et al., 5.
20. BMEIA, Regionalansatz der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit in Subsahara-Afrika 2020–2030, 16.
21. Jan Pospisil and Augustin Nicolescu, "The Humanitarian-Development-Peace Nexus in the Context of Peace Operations in Africa," ASPR Policy Brief, aufgerufen am 09.08.2021, bit.ly/2VFAZ3y.
22. Ibid., 6.
23. Lukas Wank, Nachlese: zur Diskussion „Development Lost in Contradiction? Potentials of policy coherence for the South and North. Wien: AG Globale Verantwortung, 2020, aufgerufen am 09.08.2021, bit.ly/2va0qA5.

# EU and NATO: Time to Align Strategies

**Author:** Prof. Dr. Sven Biscop is Director of the Europe in the World programme at the Egmont - Royal Institute for International Relations in Brussels and professor at Ghent University. He is an Associate Member of the Royal Academy for Overseas Sciences of Belgium and an Honorary Fellow of the European Security and Defence College, and has been awarded the cross of Officer of the Order of the Crown of the Kingdom of Belgium and the Grand Decoration of Honour of the Republic of Austria.

**Abstract:** At the end of 2020, the EU embarked upon the formulation of a Strategic Compass for its security and defence policy. In June 2021, the NATO Summit in Brussels agreed to revise the Alliance's Strategic Concept as well. Both the Compass and the Concept are due in mid-2022. Could this coincidence in time be put to use to align EU and NATO strategy and craft a package deal? Such a deal would be composed of three dimensions: territorial defence and resilience; expeditionary operations; and defence planning and capability development.

**Bottom-line-up-front:** Now or never: when both the EU and NATO are reviewing their strategies, a clear division of roles must be established.

**Problem statement:** Can the eternal competition between the EU and NATO be brought to an end and replaced by a constructive division of roles?

**So what?:** Even if the miracle of an actual EU-NATO package deal does not come to pass, the EU could still deliver its part of the bargain and adopt an ambitious Strategic Compass that clarifies what Member States will do for defence and deterrence as well as expeditionary operations – and holds them to it.

## INTRODUCTION

At the end of 2020, the EU embarked upon the formulation of a Strategic Compass for its security and defence policy. In June 2021, the NATO Summit in Brussels agreed to revise the Alliance's Strategic Concept as well. Both the Compass and the Concept are due in mid-2022. Could this coincidence in time be put to use to align EU and NATO strategy and craft a package deal?

An EU-NATO package deal would not change either's authority. But it would recognise that one can voluntarily refrain from exercising one's authority in areas where the other delivers more. The well-established military principle of "supporting and supported" organisations should apply, as Thierry Tardy also advocates: where the deal puts NATO in the lead, the EU limits itself to supporting it, and vice versa. A deal would thus be a practical division of responsibility, which can be pragmatically revised over time, as the strategies and capabilities of both organisations' member states evolve. The aim is to ensure that everything is done by the one who does it best, nothing is done twice, and nothing is left undone – unlike the current state of affairs, in spite of all pledges, binding commitments, and joint declarations.

My proposed package deal is composed of three dimensions: territorial defence and resilience; expeditionary operations; and defence planning and capability development.

## TERRITORIAL DEFENCE AND RESILIENCE

The primary task of the armed forces remains collective territorial defence. There is a widespread perception that deterrence and defence are credible only because the US has the will and the forces to act, and can cajole its allies into action. Consequently, hints that the aspiration to EU strategic autonomy stretches into territorial defence antagonise many who fear that this might undermine the US' commitment to NATO's Article 5, while they don't trust their fellow Europeans to defend them instead. This has created a strange paradox: Europeans feel weak and reliant on the US; therefore they shrink back from any initiative that might upset Washington; and so they remain forever weak and reliant on the US. American policy tends to reinforce rather than break this cycle: the US continually exhorts its European Allies to do more, yet pushes back the moment it feels any European initiative could lead to heresy and threaten its leadership (or its arms exports).

Europe's ingrained subservience anyhow rests on a somewhat distorted version of history, in which the US rushed to aid the European democracies whenever they were threatened. The reality is that in 1914 and again in 1939 Britain and France went to war to aid Belgium and Poland whereas, as Field Marshal Montgomery (NATO's first Deputy SACEUR) wrote: "In two world wars Europe has seen the United States watching from the touchline during the first two years of the war; the European nations do not want this to happen again". Unlike during the Cold War that followed the two world wars, for the US today Europe is the secondary theatre to Asia. US defence planning has moved to a "one-war standard", aimed at defeating one great power: China. For all that President Joe Biden, when in Brussels, spoke of Article 5 as a "sacred obligation", Europeans must take into account that if the US was engaged in a major contingency in Asia, American reinforcements in case of a simultaneous crisis in Europe might arrive later and in smaller numbers than hitherto foreseen.

US commitment may decline in any case if Donald Trump, another Trump, or any Trumpist wins the US presidential elections in 2024. Trump won 74 million votes in 2020 and the Republican Party seemingly remains in awe of him, in spite of the storming of the Capitol that he incited on 6 January 2021. Trumpism and the isolationist and anti-EU sentiments that it stands for cannot be discounted, therefore.

At the same time, many also underestimate Europe's capacity to defend itself against conventional attack. During the Cold War, Western European forces could not match the massive conventional power of the Warsaw Pact. Today however, Barry Posen argues that Europeans alone, with their current forces, could fight a Russian conventional invasion to a standstill and hold a line until American and Canadian reinforcements arrived. A line in Poland, though, not at the border of the Baltic states – but who could hold the line there, given their exposed geopolitical position? (Not unlike that of the Netherlands in 1940).

### *NATO and Defence*

These arguments do not amount to a case for organising territorial defence in an EU context instead of NATO, however. First, Europeans could keep up the fight against Russia (bolstered by their massive economic and demographic overweight) but with current capabilities may not be able to liberate any

conquered territory without their North American allies. Second, European nuclear capabilities and arrangements lag far behind. Third, the UK has of course left the EU. Finally, in a world that is dominated by continent-sized great powers, Europeans would do well to maintain their alliance with one of these powers, and even strengthen it – by making it more evenly balanced. As long, that is, as American Grand Strategy is sufficiently in line with the European interest (and if another Trumpist president does not fatally damage the alliance first).

The first part of the package deal, therefore, is that NATO will continue to take the lead in collective defence, with the EU in a supporting role. EU strategic autonomy, in other words, will not extend to planning for territorial defence (even though Article 42.7 of the Treaty on European Union provides a legal basis for it). That should put the eastern European states at ease.

Within NATO, however, the European Allies and Partners who together make up the EU, should drastically increase their level of ambition. Given the US focus on China, NATO's "first line" of conventional deterrence and defence is in fact European already today. The few American combat troops that remain in Europe fulfil only the classic tripwire function: they are there not to halt any invasion, but to ensure the US' full commitment as soon as one of them becomes a casualty. The "EU Allies & Partners" need to build conventional forces of sufficient strength to send a strong message to Russia and any other potential adversary: even if there were not a single American soldier present in Europe, still nobody could win a short and sharp conventional war against the Europeans alone. That would greatly strengthen conventional deterrence (which is a vital complement to nuclear deterrence).

In concrete terms, the only respectable target for the "EU Allies & Partners" is that together they contribute half of all the conventional capabilities that NATO Defence Planning Process (NDPP) requires. While they build that force over time, in the short term already the "EU Allies & Forces" ought to step up their role in Enhanced Forward Presence in Poland and the Baltic states: three of the four multinational battlegroups ought to be led by an EU Ally, instead of just one.

### *The EU, Resilience, and China*

Furthermore, while NATO maintains the lead in collective defence against military threats, the EU as such must take the lead in building resilience against non-military threats. The EU is a single market, so any act of coercion or subversion by a foreign power against a Member State affects the Union as a whole. In many of the geo-economic areas that are key to prevent subversion and coercion, the EU has either exclusive or shared

competences with its Member States. When it comes to reacting to subversion and coercion, diplomatic and economic sanctions are also adopted through the EU – few Member States will dare confront another power alone. On the other hand, not every act of subversion or coercion against the EU has an effect on or calls for measures from the US and other non-EU Allies, while NATO as such has but limited instruments in these areas.

NATO should therefore assume a supporting role vis-à-vis the EU. It can coordinate, exert peer pressure, and propose standards (such as its seven baseline requirements on resilience). But only to the extent that this is reconcilable with EU norms and standards (as regards investment screening and access to the single market, for example) – as indeed NATO’s Brussels Summit confirmed. The EU for its part should use the mutual assistance guarantee of Article 42.7 to build strong solidarity against all non-military forms of subversion and coercion, and design a common policy on deterrence and retaliation. A cyber-attack on one Member State, for example, should be responded to as a cyber-attack on all.

On the European side, the EU obviously takes the lead on China, because this is primarily a foreign policy and not a defence issue. NATO’s supporting role should be limited to assessing the potential impact of developments in Chinese defence on its own defence. The Allies can, of course, consult and coordinate all aspects of their China policy, just like they can discuss resilience, the climate crisis, energy, and migration around the NATO table. But that does not mean that NATO is best suited to make and implement policy on these issues, or that NATO Headquarters should add a branch to the curia to deal with them – it is not, and it should not. Moreover, the US under Biden has moved closer to the EU position on China than the other way around. The June 2021 EU-US Summit that followed on the NATO Summit copied the EU language that addresses China as a partner, a competitor and a rival at the same time.

## **EXPEDITIONARY OPERATIONS**

While NATO takes the lead in territorial defence, the EU and its Member States should assume the lead in expeditionary operations, with NATO in the supporting role – the second dimension of the package deal. The focus will naturally be on the southern flank.

The Strategic Compass should provide clarity where the 2016 Global Strategy obfuscated: when and why should the EU consider intervening in the south? Protecting the citizens of other countries trapped in conflict can be a positive side effect of EU interventions, but not its main purpose, as the Global Strategy seemed to pretend. In a crisis, the EU should only consider direct intervention if its

vital interests are directly at stake and the states of the region cannot master the situation. For example, if a crisis threatens to spill over onto EU territory, to sever its connectivity, to generate terrorism against the EU, or to cause refugee streams towards the EU that can only be managed by ending the crisis. If this is the case, the EU must be ready to take the lead, even in large-scale combat operations. But if this is not the case, and unless the UN Security Council activates the Responsibility to Protect, the EU should limit itself to diplomatic and economic instruments of crisis management, and indirect military measures, such as enforcing sanctions and supporting local and regional actors.

The overall long-term objective for the southern flank is not to deter aggression against European territory or to militarily defeat an adversary. Rather, the aim is to build up states that provide sufficiently effective and inclusive government to gain the support of the majority of their citizens, so as to motivate their security and defence forces to fight for them, and be able to defeat their adversaries themselves. This calls for a comprehensive strategy that the EU is best placed to design and implement. Within that framework, the EU should favour an indirect military approach: supporting the states of the region through long-term capacity-building, rather than assuming executive tasks itself.

The EU’s responsibility for the southern flank includes maritime security, which is vital for the Union’s connectivity. From the Mediterranean to the western half of the Indian Ocean, where maritime security is eminently linked to the stability of the littoral states, the EU should assume the lead, with NATO again in a supporting role. Further afield, notably in the main Indo-Pacific theatre, neither NATO nor the EU but the US has the military lead. Beyond its broad southern neighbourhood, the EU’s military role is one of supporting EU diplomacy, through port visits, combined exercises, exchange of officers and cadets and other forms of military partnership, as well as Freedom of Navigation Operations.

### ***Strategic Direction***

In many southern neighbours, the indirect military approach requires a semi-permanent presence. For where the EU leaves a void, others move in: Russia, China, the Gulf states, and indeed Turkey. The EU cannot afford these powers to gain a permanent military foothold and steer countries in a direction that runs contrary to its interests. This demands a delicate balance: doing enough to bolster the host state and keep other powers at bay, without taking over what ought to be the host state’s tasks or being instrumentalised by it.

This more geopolitical approach calls for an annual regional assessment, that takes into account all national, coalition, and UN operations in the same theatre in which EU Member States are engaged, rather than reviewing and prolonging EU operations under the Common Security and Defence Policy (CSDP) one by one as is current EU practice. Only if there is full transparency about Member States’ intentions, can resources be allocated to EU operations, or existing operations be “Europeanised”, on a rational basis.

Europeans are in the lead already in operations in the Sahel, with the US providing support in specific areas. The US interest in active operations in the Middle East is likely to decline as well. For NATO, the southern flank will always be a sideshow, in light of the more limited role of the military instrument there, and of the natural focus of the Alliance’s military establishment on Russia. The creation, in 2017, of the so-called “Hub for the South”, under Allied Joint Force Command Naples, did not change that reality. Instead, NATO should create a new mechanism to allow the EU, or a coalition led by EU Member States, direct and flexible access to JFC Naples itself, bypassing the moribund Berlin-Plus arrangement (which is such a cumbersome delegation that it amounts to an abdication).

The EU’s tiny Military Planning and Conduct Capacity (MPCC) will never provide the backbone in terms of command and control that the EU’s expeditionary role demands. Making JFC Naples permanently available to the EU will. Confident that a headquarters would always be on standby, the EU should then task the EU Military Staff (EUMS) with permanent contingency planning for the southern flank, without having to wait for political authorisation on a case-by-case basis as today.

The current absence of clarity has been a great weakness of the EU: without an internal consensus on which expeditionary role it is playing or should be playing, the EU has been unable to be consistently proactive. Fundamentally, taking charge of expeditionary operations in the broad neighbourhood is what EU Member States decided in 1999 already, when they launched what was originally called the European Security and Defence Policy. It was not controversial then, and should not be controversial now, not even if one calls it “strategic autonomy”. Twenty-two years later, the EU Member States should just finally do it.

## DEFENCE PLANNING AND CAPABILITY DEVELOPMENT

States have but a single set of forces, but both NATO and the EU seek to guide the development of those forces – the latter with even less success than the former. The EU Member States meanwhile since more than twenty years ritualistically incant that they will pool their national defence efforts, but actually never do.

The NATO Defence Planning Process (NDPP) sets binding targets for every individual Ally. But it does not take into account the need of the “EU Allies & Partners” for strategic enablers for autonomous expeditionary operations on the southern flank; today, these enablers are very unevenly spread across NATO, and are in fact mostly American. Nor does the NDPP seem to take cognisance of the fact that in many areas many European Allies no longer have the scale to build significant capabilities in a cost-effective way. At most, therefore, they could only partially meet their targets, and even then in a far too costly manner, thus wasting limited resources.

On the EU side, the Capability Development Plan (CDP), building on the Headline Goal Process and the findings of the Coordinated Annual Review on Defence (CARD), sets collective targets aimed at building an autonomous expeditionary capacity, while Member States outline their plans to meet their commitments under Permanent Structured Cooperation (PESCO) in a National Implementation Plan (NIP). But as none of these processes is binding, unsurprisingly, their influence on national defence planning is marginal. Sinning against one’s NDPP targets carries with it the penalty of some uncomfortable moments during the regular confessionals (or self-criticism sessions, to use an image from another ideological framework); ignoring the CDP not even that.

Since neither the NDPP nor the CDP achieves its targets, a major rethink is imperative.

### *Planning for One Force Package*

The third part of the package deal is that the “EU Allies & Partners” adopt a single defence planning process geared to a single force package. NATO and the EU should interlock their defence planning, and the “EU Allies & Partners” must use PESCO as the core instrument to build a comprehensive full-spectrum force package that meets all their needs.

The “EU Allies & Partners” should decide on a set of binding collective targets, and integrate them in the NDPP in between the national targets and the target for NATO as a whole. On the one hand, these collective targets should focus on the strategic enablers that the “EU Allies & Partners” identify through the EU’s Headline Goal Process as required for expeditionary operations. On the other hand, they must provide for the firepower and additional enablers that the “EU Allies & Partners” need to strengthen their conventional deterrence and defence. The aim is to design the capability mix of the “EU Allies & Partners” in such a way that within their contribution of half of the NATO force posture they have the means of undertaking autonomous expeditionary operations on the southern flank. Other European NATO members, such as Norway, could associate themselves with this EU dimension within the NDPP.

The “EU Allies & Partners” should meet these targets by using PESCO as it was meant: a move from cooperation to integration. PESCO today is a “mini-European Defence Fund” for a plethora of mostly unimportant procurement projects, serving to equip national units: its impact will be minimal. The Strategic Compass must rectify what the PESCO Strategic Review failed to do in 2020.

The way forward is to turn the existing PESCO project of creating a Crisis Response Operation Core (CROC) into the core of PESCO as whole, and to tailor the other projects to it. This means building a modular multinational force package, with army brigades (or air force squadrons or navy ships) as the national building-blocks but with multinational support units, all permanently anchored in standing multinational divisions and corps. Member States can then launch other PESCO projects to fully harmonize the equipment of these brigades, and to build the strategic enablers to deploy them (to the benefit of the EU’s defence industrial base, and with the support of the EDF).

The CROC can become one of the three army corps envisaged by NATO planning. It would take its place in the line in case of an Article 5 scenario, while modular formations could be readily generated from it for expeditionary operations. The CROC should thus comprise both heavy armoured formations and more rapidly deployable motorised and airmobile formations (plus naval and air forces), allowing all “EU Allies & Partners” to play a useful part in the domain that best suits them. The key is top-down guidance, to ensure that all modules combined do constitute a comprehensive full-spectrum force package.

That requires a strengthening of the institutional framework and political ownership on the EU side, notably the creation of a Council of Defence Ministers (who until now only meet informally).

## CONCLUSION

In spite of all the obvious drawbacks of the current arrangement, a breakthrough leading to an effective EU-NATO package deal seems unlikely. One cause would certainly be Greece and Turkey shamelessly continuing to abuse their position in the EU and NATO to fight out their dispute over Cyprus (which really must finally be allowed to become one of the “EU Allies & Partners”). One must also blame the leading states, on both sides of the Atlantic, however, that continue to tolerate this situation.

But there is a more fundamental reason for the current stalemate. On the one hand, Atlanticist dogmatism refuses to depart in the slightest from the old ways and adapt NATO to the emergence of the EU – as if the defence arrangements of the 1950s were ipso facto suitable for the world of today and saying otherwise was blasphemy. On the other hand, European mysticism is forever preaching that European defence will bring salvation, without taking any real steps to bring it about. Dogmatism and mysticism are enemies of sound strategy, which must be based on reason.

But even if the miracle of an actual EU-NATO package deal does not come to pass, the EU could still deliver its part of the bargain and adopt an ambitious Strategic Compass that clarifies what Member States will do for defence and deterrence as well as expeditionary operations – and holds them to it.

## ENDNOTEN

1. Thierry Tardy, "For a New NATO-EU Bargain," Egmont Security Policy Brief No. 138, February 2021.
2. Bernard Law Montgomery, The Memoirs of Field-Marshal Montgomery, (London: Collins, 1958), 512.
3. Hal Brands and Evan Braden Montgomery, "One War Is Not Enough: Strategy and Force Planning for Great Power Competition," Texas National Security Review, Vol. 3, 2020, No. 2, 80-92.
4. "Remarks by US President Joe Biden and NATO Secretary General Jens Stoltenberg at their Meeting in the Oval Office," NATO, 07.06.2021, last updated 10.07.2021, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_184847.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_184847.htm).
5. Barry Posen, "Europe Can Defend Itself," Survival, Vol. 62 No. 6 (2020), 7-34.
6. Iulian Romanyshyn, "Breaking the Law of Opposite Effects: Europe's Strategic Autonomy and the Revived Transatlantic Partnership," Egmont Security Policy Brief No. 140 (March 2021).
7. Continuity of government, energy, population movement, food and water resources, civil communications, transport systems, and the capacity to handle mass casualties.
8. "Brussels Summit Communiqué," NATO, 14 June 2021, last updated 24.07.2021, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_185000.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm).
9. "EU-US Summit Statement: Towards a Renewed Transatlantic Partnership," EU, 15 June 2021, accessed on 27.07.2021, <https://www.consilium.europa.eu/meuia/50758/eu-us-summit-joint-statement-15-june-final-final.pdf>.
10. Notably in the area of C4ISR: command, control, communications, computers, intelligence, and reconnaissance.
11. The Headline Goal is the objective to deploy up to an army corps, plus naval and air forces, for expeditionary operations, within one or two months, and to sustain it for at least one year.
12. For more details: Sven Biscop, "Battalions to Brigades: The Future of European Defence". Survival, Vol. 62, No. 5 (2020), 105-118.

---

# CALL FOR PAPERS

## VORSCHAU AUF NÄCHSTE TDHJ SPECIAL EDITIONS / PREVIEW ON NEXT ISSUES:

- **"TDHJ YOUNG WRITERS CONTEST": ABSOLVENT\*INNEN DES GLOBAL ADVANCEMENT PROGRAMME (GAP), PUBLICATION DECEMBER 2021**
- **„DIGITAL SOVEREIGNTY“: EINREICHUNGEN / SUBMISSIONS 31.12.2021, PUBLICATION FEBRUARY 2022**
- **„DIE ZUKUNFT DES WESTBALKANS“: EINREICHUNGEN / SUBMISSIONS 15.3.2022, PUBLICATION JUNE 2022**
- **"BEST OF GLOBAL ADVANCEMENT PROGRAMME 2022", AKADEMISCHES FORUM FÜR AUSSENPOLITIK, PUBLICATION SEPTEMBER 2022**
- **„EMBEDDED JOURNALISM“: EINREICHUNGEN / SUBMISSIONS 31.8.2022, PUBLICATION NOVEMBER 2022**

Autorenrichtlinien / Guidelines for Authors [www.thedefencehorizon.org/special-editions](http://www.thedefencehorizon.org/special-editions)

