

KRISENREAKTIONSKRÄFTE DER NATO UND DER EU IM VERGLEICH

Die Nato und die EU haben mit dem Aufbau schneller Krisenreaktionskräfte begonnen. Trotz einiger Parallelen unterscheiden sich die Nato Response Force und die EU Battlegroups bezüglich Ambitionsniveau, Fähigkeitengenerierung und Operationsführung. Vor allem für kleine und mittlere Staaten sind die Battlegroups ein wichtiger Wegweiser für eine bedrohungsgerechte Transformation der Streitkräfte. Dies und der umfassende zivil-militärische Strategieansatz der EU machen die Entwicklungen im Bereich des europäischen Krisenmanagements auch für EU-Nichtmitglieder wie die Schweiz interessant.



Evakuierung ausländischer Staatsbürger anlässlich des Libanon-Krieges 2006

Reuters/POOL New

Der Bedarf nach flexiblen und schnell einsetzbaren militärischen Kontingenten zur Eindämmung und Bewältigung eines breiten Spektrums von Krisen hat in den vergangenen Jahren zugenommen. Entsprechend haben die Nato und die EU mit dem Aufbau von Krisenreaktionskräften begonnen. Mit der Nato Response Force (NRF) bzw. den EU Battlegroups (EU BG) haben die westlichen Staaten neue Instrumente entwickelt, die dem Wandel des Bedrohungsspektrums seit dem Ende des Kalten Krieges Rechnung tragen sollen. Gleichzeitig wollen sie damit die Transformation der nationalen Streitkräfte vorantreiben und die Kooperation im Verteidigungsbereich intensivieren.

Die NRF wurde auf dem Prager Gipfel 2002 beschlossen. Sie soll als technologisch fortschrittlicher Verband Land-, See- und Luftstreitkräfte vereinen (*joint*) und als multinationale Truppe (*combined*) weltweit

einsetzbar sein. Seit Ende 2006 steht der Nato jederzeit ein NRF-Verband zur Verfügung. Insgesamt umfasst die NRF ca. 25'000 Mann. Dabei ist sie modular aufgebaut, d.h. je nach Bedarf können verschiedene Fähigkeiten und Einheiten abgerufen werden. Die ersten Kräfte sind innerhalb von fünf Tagen verlegbar. Bisher wurde die NRF lediglich für nichtmilitärische Einsätze verwendet: in den USA nach dem Wirbelsturm Katrina im September 2005 sowie in Pakistan nach dem Erdbeben einen Monat später.

Der Entscheid über den Aufbau von Battlegroups im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) fiel im Juni 2004. Den Kern einer EU BG bildet ein Infanteriebataillon, verstärkt durch (Kampf-)Unterstützungseinheiten. Dieser Kern kann durch maritime, logistische oder Luftwaffenelemente (*strategic enablers*) den missionsspezifischen Bedürfnissen an-

gepasst werden. Gemeinsam bilden diese Elemente ein Streitkräftepaket (*force package*). Dessen typische Grösse liegt zwischen 1500 und 2200 Mann. Die EU hat sich zum Ziel gesetzt, innerhalb von fünf Tagen über einen Einsatz zu entscheiden. Dieser soll zehn Tage nach der Zustimmung beginnen können – wann immer möglich mit einem Uno-Mandat. Seit Januar 2007 stehen jeweils zwei EU BG für sechs Monate in Bereitschaft.

Ähnliches Missionsspektrum

Bei einem Vergleich der Verbände der Nato und der EU fällt zunächst das ähnliche Spektrum an Missionen auf. Als eigenständige Einheit steht die NRF für folgende Aufgaben zur Verfügung: Evakuierung, Unterstützung bei Katastrophen und humanitären Krisen, Terrorismusbekämpfung sowie – anders als bei der EU – kollektive Verteidigung. Als Voraussicht soll die NRF das Eintreffen grösserer Verbände auch in unsicherer Umgebung vorbereiten. Darüber hinaus eröffnet die NRF die Möglichkeit, eine schnelle Präsenz im Rahmen der Krisendiplomatie und Abschreckung aufzubauen.

Die EU BG ihrerseits sollen für die «Petersberg Plus»-Aufgaben eingesetzt werden. Diese umfassen humanitäre Hilfeleistungen und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben und Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschliesslich friedensschaffender Massnahmen, Einsätze im Rahmen von Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration sowie der Reform des Sicherheitssektors und schliesslich die Unterstützung von Drittstaaten im Kampf

gegen den Terrorismus. Auch die Battlegroups können entweder für autonome Operationen oder als Voreinheit einer grösseren Operation verwendet werden.

Unterschiedliche Fähigkeitsgenerierung

Bezüglich des Ambitionsniveaus unterscheiden sich die beiden Krisenreaktionskräfte beträchtlich. Die NRF als integrierter Verband mit See- und Luftunterstützung stellt eine Fähigkeit auf operativer Ebene dar. Sie soll im Vergleich umfassendere Aufgaben mit höherer Intensität übernehmen können. Die Fähigkeiten der einzelnen NRF-Verbände werden zu diesem Zweck vom Nato-Oberkommando in einem Top-down-Verfahren festgelegt. Auf der Basis einer minutiösen, vom Fähigkeitenprofil bis zu den Einheitsarten reichenden Feinplanung wurde ein «Schubkastensystem» definiert, das die Mitgliedstaaten mit ihren Einheiten auffüllen sollen. Dieser formationsorientierte Ansatz erlaubt ein homogenes Kräfte- und Fähigkeitsangebot, stellt aber Ansprüche an die Qualität und Quantität der nationalen Beiträge, die nur schwer zu erfüllen sind. Da derzeit viele Truppen in Afghanistan, Nahost, Afrika und dem Balkan im Einsatz stehen, tun sich viele Mitgliedstaaten schwer, der Nato zusätzliche hochwertige Einheiten und Fähigkeiten für eine Eventualkrise zur Verfügung zu stellen. Entsprechend begann die Nato im September 2007 öffentlich darüber nachzudenken, die NRF zu redimensionieren.

Die Battlegroups mit ihrem kleineren Umfang zielen eher auf die taktische Ebene. Sie eignen sich am besten zum präventiven Einsatz in einem geografisch eng begrenzten Raum. Sie können dabei jedoch sehr wohl strategische Relevanz entfalten. Im Gegensatz zur NRF folgt die Generierung der EU-Fähigkeiten dem Bottom-up-Prinzip. Eine EU BG wird auf Initiative von Mitgliedstaaten aufgestellt. Diese einigen sich untereinander auf ihre Beiträge und stellen diese der EU als Streitkräftepaket zur Verfügung. Dabei ist den Staaten freigestellt, wie die notwendigen Fähigkeiten generiert werden. Die Hauptverantwortung gegenüber der EU liegt bei der sogenannten *Framework Nation*. Sie stellt die Effektivität des Gesamtpakets sicher.

Politische und militärische Führung

Auf politischer Ebene sind die Entscheidungsstrukturen und -prozesse sehr ähnlich. Für beide Organisationen gelten das Konsensprinzip und die Pflicht zur Wahr-

nung der Souveränität jedes Mitgliedstaats. Der Einsatz des jeweiligen Verbandes kann nur mit Zustimmung aller Mitglieder erfolgen. Insbesondere bei Ländern mit Parlamentsvorbehalt wie Deutschland besteht deshalb ein zusätzlicher Zeitdruck, um eine Mandatierung zu erhalten. Die tägliche politisch-strategische Führung während einer Operation übernimmt jeweils ein intergouvernementales Gremium: in der EU das «Politische und Sicherheitspolitische Komitee» (PSK), in der Nato der Nordatlantikatrat.

Im Bereich der militärischen Führung kann die Nato auf ein beträchtliches Reservoir von Strukturen zurückgreifen. Die NRF steht unter dem ständigen Oberkommando des *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (Shape). Für die operative Führung wird aus einem der drei untergeordneten Hauptquartiere und zusätzlichen nationalen Kräften ein schnell verlegbares Hauptquartier aufgebaut. Die permanente Kommandostruktur der Nato ermöglicht einen reibungslosen Ablauf einer Operation sowie die bessere Einbringung militärischer Belange in politische Entscheidungen schon vor einem Einsatz. Ein Operationskommandeur kann von Beginn der Planungen an Einfluss auf die Ausgestaltung der Mission nehmen und so Kohärenz gewährleisten.

Bei der EU fehlt die Ebene des ständigen Oberkommandos. Das Hauptquartier einer Operation muss aus hierfür voridentifizierten nationalen Strukturen bereitgestellt werden. Alternativ kann über die «Berlin Plus»-Vereinbarung auch auf Shape oder das OpsCenter innerhalb des EU-Militärstabes zurückgegriffen werden. Diese Benennung kann offiziell jedoch erst stattfinden, wenn sich die EU zu einer Operation entschlossen hat. Vorläufige Planungen können denn auch nur in begrenztem Rahmen im EU-Militärstab, insbesondere in der Zivil-Militärischen Zelle stattfinden. Die Stellung des für eine Operation berufenen Kommandeurs gegenüber der politischen Leitung ist verhältnismässig schwach. Seine Möglichkeiten, die Aufgaben und Ressourcen für die von ihm zu führende Mission mitzubestimmen, sind begrenzt, was in der Vergangenheit zu Friktionen in der Operationsvorbereitung geführt hat.

Transformationsmotoren

Die NRF hat die Transformation der Streitkräfte insbesondere der grösseren Staaten beeinflusst. Viele kleine und mittlere

Staaten besitzen jedoch die für die NRF benötigten «High End»-Kräfte nicht in der entsprechenden Zahl. Sie können keine «Schublade» allein füllen, weshalb für sie eine Teilnahme an der NRF eher unattraktiv und mit hohen Investitionskosten verbunden ist. Das EU BG Konzept mit seinen heterogenen Truppenkörpern entspricht ihren Möglichkeiten besser. Dank der höheren Flexibilität bezüglich der nationalen Beiträge und deren Grösse können sie einfacher Nischenfähigkeiten einbringen. Für die kleinen und mittleren EU-Staaten ist das EU BG Projekt denn auch zu einem Wegweiser für den militärischen Transformationsprozess geworden.

Die EU BG werden nach NRF-Standards zertifiziert, wobei der Wissenstransfer dadurch begünstigt wird, dass in den meisten Battlegroups grössere Nato-Staaten die Funktion der *Framework Nation* übernehmen. Im Vordergrund der Transformation steht die Einbringung und Umsetzung von Konzepten und vereinbarten Standards in Bereichen wie C2 und Logistik, aber auch die organisatorische Einbindung und Interoperabilität in multinationalen Verbänden. Damit verbunden ist die schrittweise Umwandlung der Streitkräftestrukturen in kleinere und mobilere Einheiten, deren Fähigkeiten weniger auf der technischen Hardware als vielmehr auf ihrer Einbindung in eine Netzwerkstruktur beruhen. Dies wiederum impliziert neue Trainingsverfahren, aber auch die Beschaffung von neuem Material wie leichteren und luftverlegbaren Fahrzeugen.

Breiterer Strategieansatz der EU

Ein wesentlicher Unterschied zwischen der NRF und den EU BG besteht schliesslich hinsichtlich des strategischen Rahmens, in den die Krisenreaktionskräfte in der Nato und der EU eingebettet sind. Die ursprünglich für die Verteidigung Westeuropas konzipierte Nato verfolgt heute nicht mehr einen geografischen, sondern einen funktionalen Sicherheitsbegriff und richtet sich auf Kriseninterventions- und Stabilisierungseinsätze ausserhalb des Bündnisgebiets aus. Im Kern bleibt sie aber eine militärische Organisation. Die Entwicklung ziviler Nato-Fähigkeiten ist im Bündnis nicht konsensfähig.

Die EU wiederum verfolgt heute einen umfassenden zivil-militärischen Strategieansatz. Konzentrierte sie sich ursprünglich auf zivile Friedensförderung, so machten die Balkan-Kriege der 1990er Jahre die Grenzen ihres sicherheitspolitischen

Handlungsspielraums ohne militärische Komponente deutlich. Mit der Entwicklung militärischer Fähigkeiten im Rahmen der ESVP und dem Bereitstellen schneller Eingreiftruppen will die EU die Bedingungen dafür schaffen, dass sie ihre zivilen Mittel effektiv einsetzen kann und sie auch im Falle komplexer Krisen handlungsfähig bleibt. Eine schnelle Krisenreaktion soll dabei im Sinne der Prävention eine weitere Eskalation krisenhafter Situationen verhindern.

Mit ihrem breiteren Ansatz entspricht die EU den Anforderungen eines nachhaltigen Krisenmanagements. Die Durchführung von bereits 17 EU-Friedensoperationen seit dem operativen Start der ESVP im Jahr 2003 belegt die grosse Nachfrage nach einer umfassenden Friedensförderung. Innerhalb der EU wird deshalb bereits über die Möglichkeit von integrierten zivil-militärischen EU BG Missionen nachgedacht. Schon heute verfolgt die EU im zivilen und militärischen Bereich einen analogen, szenariengestützten Ansatz der Fähigkeitsentwicklung. Eine integrierte Planung und Führung würde die Effektivität des EU-Krisenmanagements weiter stärken.

Der unterschiedliche strategische Rahmen der EU und der Nato widerspiegelt sich auch darin, dass sich alle neutralen und allianzfreien EU-Staaten am EU BG Konzept, nicht aber an der NRF beteiligen. Bemerkenswert ist insbesondere die Haltung Schwedens, das die Führung einer EU BG übernimmt, dabei insgesamt über 2000 Mann stellt und die Transformation seiner Streitkräfte konsequent auf die Bedürfnisse eines effektiven Krisenmanagements ausrichtet. Österreich wird seinen Beitrag im Oktober 2007 festlegen. Wien dürfte sich mit 200–300 Infanterie-, Pionier- und ABC-Abwehrkräften an einer von Deutschland geführten Battlegroup beteiligen. Finnland wird insgesamt 360 Mann in zwei EU BG stellen, Irland beteiligt sich mit rund 200 Mann. All diese Staaten haben sich traditionell für eine Stärkung der zivilen Mittel der EU eingesetzt. Ihre Teilnahme an den EU-Krisenreaktionskräften unterstreicht, dass Kampfeinsätze bei den Battlegroups entgegen des Namens nicht im Vordergrund stehen müssen und lediglich *ein* Mittel in einer umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie darstellen.

Bedeutung für die Schweiz

Die Schweiz teilt mit ihren europäischen Nachbarn das Bedürfnis nach einer raschen und nachhaltigen Stabilisierung

Schweden: Allianzfrei und *Framework Nation* der Nordischen Battlegroup

- Als Leitnation trägt Schweden die Verantwortung für Koordination, Planung und Training der NBG.
- Schweden hat für die NBG eigens ein mechanisiertes Infanteriebataillon aufgestellt, dessen 1500 Mann den Kern der NBG darstellen. Insgesamt stellt Schweden 2300 Mann.
- Weitere Mitglieder der multinationalen NBG sind Finnland (200), Norwegen (150), Irland (80) und Estland (50).
- Die NBG wird in der ersten Jahreshälfte 2008 in erhöhter Bereitschaft sein.
- Ihr operatives Hauptquartier ist in Northwood bei London. Grossbritannien unterstützt Schweden in der militärischen und strategischen Führung der NBG.

von Krisen. Eine Beteiligung an der NRF ist für sie aus politischen Gründen jedoch ausgeschlossen. Hingegen wäre eine verstärkte Ausrichtung ihrer sicherheitspolitischen Kooperation auf das EU-Krisenmanagement und die ESVP in ihrem Interesse, ist sie doch mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert wie die EU.

So steht auch die Schweiz vor der Aufgabe, eine umfassende und kohärente sicherheitspolitische Strategie zu entwickeln, in welcher die zivilen und militärischen Instrumente verstärkt aufeinander abgestimmt werden. Bezüglich der Planung der militärischen Mittel verfolgt das VBS einen modernen fähigkeitsbasierten Ansatz. Eine Abstimmung mit dem EDA respektive eine integrierte zivil-militärische Fähigkeitsplanung sind aber noch nicht vorhanden. Eine sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit der EU könnte der Schweiz nicht nur Einblicke in die Konzeption eines umfassenden Strategieansatzes ermöglichen, sondern auch Impulse zur Transformation der Streitkräfte und zum Übergang von einer Ausbildungs- zu einer Einsatzarmee bieten. Die Nato-Partnerschaft für den Frieden, in der die Schweiz seit 1996 Mitglied ist, bietet der Armee zwar eine wichtige Kooperationsplattform. Ihre künftige Relevanz ist aber nicht zuletzt angesichts der dynamischen Entwicklung der ESVP zu einem zentralen sicherheitspolitischen Referenzrahmen in Europa ungewiss.

Bisher hat sich die Schweiz gegenüber der ESVP reserviert verhalten. Auf wirtschaftlicher Ebene hat sie die Nachteile ihrer Nichtmitgliedschaft in der EU durch bilaterale Abkommen kompensiert. Auch im Bereich der inneren Sicherheit arbeitet sie eng mit der EU zusammen. In der Aussensicherheitspolitik jedoch gibt es keine institutionalisierten Beziehungen. An ESVP-Operationen hat sich die Schweiz bisher nur punktuell mit einem Kontingent von etwa drei Dutzend Personen beteiligt. Das Beispiel Norwegens zeigt aber, dass eine sicherheitspolitische Kooperation mit der

EU für Nichtmitglieder durchaus möglich ist. So stellt Oslo etwa im Rahmen der Nordischen Battlegroup (NBG) Kräfte für Transport, Logistik und medizinische Unterstützung. Die Wahrung der norwegischen Interessen ist hierbei in zweifacher Weise gewährleistet. Erstens kann Norwegen autonom über die Teilnahme an einer Operation entscheiden. Die EU kann die vollständige NBG mit den norwegischen Komponenten nicht gegen den Widerstand Oslos einsetzen. Zweitens existiert ein umfassender Konsultationsmechanismus zwischen den Beitragsstaaten der NBG.

Für die Schweiz sollte es zunächst darum gehen, die Vorteile und Optionen einer pragmatischen sicherheitspolitischen Kooperation mit der EU im Bereich des zivil-militärischen Krisenmanagements systematisch auszuloten. Vordringlich wären der Abschluss eines Informationsschutz- und eines ESVP-Rahmenabkommens. Auch die Möglichkeiten eines Beobachterstatus bei der EU im Bereich der ESVP und formalisierter militärischer Kontakte analog zur Akkreditierung bei der Nato sind zu prüfen. Das Entsenden von Schweizer Offizieren in das *European Security and Defense College* wäre ebenfalls denkbar.

Bezüglich des EU-Krisenmanagements könnte zunächst eine systematische Kooperation im zivilen Bereich angestrebt werden. Längerfristig sollte aber ein Engagement im Bereich der militärischen Krisenreaktion nicht ausgeschlossen werden. Eine zu grosse sicherheitspolitische Kluft zu den anderen europäischen Staaten liegt nicht im Interesse der Schweiz, die im Rahmen einer umfassenden Krisenbewältigung sowohl mit zivilen als auch militärischen Nischenfähigkeiten wertvolle Beiträge leisten könnte.

■ Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

■ Bezug und Mailingliste:
www.ssn.ethz.ch