

Militärisches Krisenmanagement innerhalb der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Strukturen, Akteure und Prozesse für die
Planung und Entscheidung

Christian Mölling
Center for Security Studies

Stand: Oktober 2009

© 2010 ETH Zürich
Center for Security Studies
ETH SEI
Seilergraben 45-49
8092 Zürich

www.css.ethz.ch

ABKÜRZUNGEN

DE	EN
ASTV – Ausschuss der Ständigen Vertreter	COREPER – Committee of Permanent Representatives
CHoDS – Chefs der Armee oder Generalstabschefs	CHoDS – Chiefs of Defence Staff
CIVCOM – Ausschuss für ziviles Krisenmanagement	CIVCOM – Committee for Civilian Aspects of Crisis Management
CIVMILCELL – Zivil-militärische Zelle	CIVMILCELL – Civil-Military Cell
CMCO – Zivil-militärische Koordination	CMCO – Civil Military Coordination
CMO – Krisenmanagement-Operation	CMO – Crisis Management Operation
CMP – Crisis Management Procedures	CMP – Crisis Management Procedures
CMPD – Crisis Management Planning Directorate	CMPD – Crisis Management Planning Directorate
CONOPS – Operationskonzept	CONOPS – Concept of Operation
CPCC – Zivile Planung und Führungsfähigkeit	CPCC – Civilian Planning and Conduct Capability
EAD – Europäischer Auswärtiger Dienst	EEAS – European External Action Service
EDA – Europäische Verteidigungsagentur	EDA – European Defence Agency
ESVP – Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik	ESDP – European Security and Defence Policy
EUMC – EU-Militärausschuss	EUMC – EU Military Committee
EUMS – EU-Militärstab	EUMS – EU Military Staff
FHQ – Truppen Hauptquartier	FHQ – Force Headquarters
GASP – Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik	CFSP – Common Foreign and Security Policy
GS/HR – Generalsekretär/ Hoher Repräsentant für die GASP	SG/HR – Secretary-General/High Representative for CFSP
IMD – Initial Military Directive	IMD – Initial Military Directive
JA – Gemeinsame Aktion	JA – Joint Action
KMK – Krisenmanagementkonzept	CMC – Crisis Management Concept
MSO – Military Strategic Option	MSO – Military Strategic Option
OHQ – Operations Hauptquartier	OHQ – Operation Headquarters
OpCdr - Operationsleiter	OpCdr – Operations Commander
OPLAN - Operationsplanung	OPLAN – Operational Plan
OpsCenter – Operationszentrum	OpsCenter – EU Operations Centre
PMG – Politisch-Militärische Gruppe	PMG – Political-Military Group
PSK – Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee	PSC – Political Security Committee
PU – Policy Planning Unit	PU – Policy Planning Unit
RAA – Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Aussenbeziehungen	GAERC – General Affairs and External Relations Council
RELEX – Gruppe für Aussenbeziehungen	RELEX – Group for External Relations
RS – Ratssekretariat	GSC – General Secretariat of the Council
SHAPE – Militärstrategisches Hauptquartier NATO	SHAPE – Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SITCEN – Lagezentrum	SITCEN – Situation Centre

INHALTSVERZEICHNIS

1	EINLEITUNG	3
2	STRUKTUREN DER ESVP	4
2.1	EU-Institutionen und Ihre Zuständigkeiten in der ESVP	6
	<i>Mitgliedstaaten und Europäischer Rat</i>	6
	<i>Rat der Europäischen Union</i>	6
	<i>Ausschuss der Ständigen Vertreter</i>	7
	<i>Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee</i>	7
2.2	Ratsausschüsse im Rahmen des Krisenmanagement	8
	<i>Ausschuss für ziviles Krisenmanagement</i>	8
	<i>EU-Militärausschuss</i>	9
2.3	Ratssekretariat und Hoher Repräsentant / Generalsekretär	9
	<i>Directorate-General «E»</i>	10
	<i>Strategieplanungs- und Frühwarninheit</i>	10
	<i>Militärstab der EU</i>	10
	<i>Gemeinsames Lagezentrum der Europäischen Union</i>	11
	<i>Zivile Planungs- und Führungsstruktur</i>	12
2.4	Militärische Führungsstrukturen	13
3	PLANUNGS- UND ENTSCHEIDUNGSPROZESSE	14
3.1	Militärisches Krisenmanagement: Strategische Planung und Entscheidung	14
	<i>Militärische Vorausplanung</i>	14
	<i>Initiierung einer militärischen Krisenmanagement Operation</i>	15
	<i>Strategische und operative Planung</i>	16
	<i>Führungsstruktur während einer Operation</i>	18
4	SCHLÜSSELPUNKTE	19
5	AUSBLICK: DAS MILITÄRISCHE KRISENMANAGEMENT DER EU NACH DEM VERTRAG VON LISSABON	20
6	ANNEX: WICHTIGE WEGMARKEN IN DER ENTWICKLUNG DER ESVP	21

1 EINLEITUNG*

Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) kann in ihrer kurzen Existenz eine beeindruckende Entwicklung vorweisen. Seit ihrer Gründung 1999 wurden in diesem Rahmen unter anderem mehr als 20 Operationen auf drei Kontinenten durchgeführt.¹

Diese Operationen müssen nicht nur geplant und durchgeführt werden. Sie müssen, als explizit gemeinschaftliche Missionen der EU, in einen politischen Kontext eingebettet und so legitimiert werden.

Die Zuständigkeiten und Strukturen für solche Entsendungen sind in den Nationalstaaten weitgehend klar definiert. Dies ist auch innerhalb der ESVP der Fall. Allerdings sind hier die Institutionen, Zuständigkeiten und Verfahren weniger einfach nachvollziehbar.

Diese Studie beschreibt die Strukturen und Akteure des Krisenmanagements in der EU und erklärt damit verbundene Prozesse. Dabei wird sie sich auf das militärische Krisenmanagement konzentrieren.

Die Studie geht in zwei Schritten vor. Zunächst werden die einzelnen Einrichtungen, Gremien und Ausschüsse vorgestellt. Ihr spezieller Bezug zum Krisenmanagement ist im Verlauf des Textes in grauen Boxen hervorgehoben.

Darauf aufbauend werden anschliessend die Prozesse zwischen den Institutionen entlang der notwendigen Planungs- und Entscheidungsschritte beschrieben. Auf eine statische Beschreibung - etwa in Form von Diagrammen - ist bewusst verzichtet worden, da diese Prozesse in der Realität sehr flexibel gehandhabt werden. So sind bisher bei keiner militärischen Operation alle Schritte des Prozesses auch tatsächlich durchlaufen worden.

Beim Lesen dieser Studie sind ferner drei Aspekte zu berücksichtigen:

- ♦ Die ESVP ist ein «moving target»: Um sowohl der steigenden Anzahl der und den wachsenden Ansprüchen bei den Missionen als auch auch den «Lessons Identifi-

fied» gerecht zu werden, hat sich die ESVP ständig weiter entwickelt. So hat sich zum einen das institutionelle Geflecht sowie das Verhältnis zwischen den einzelnen politischen Kräften ausdifferenziert. Zum anderen befinden sich zum Zeitpunkt der Studie nicht alle Institutionen im vollen operativen Zustand. Dies trifft u.a. für die zivile Planungs- und Führungsstruktur zu.

- ♦ Die ESVP ist keine primär militärisch ausgerichtete Organisation. 14 von 24 Operationen sind rein ziviler Art. Weitere drei Missionen besitzen einen zivil-militärischen Charakter. Institutionen für das zivile Krisenmanagement sind seit Beginn der ESVP ein integraler Bestandteil der Planungs- und Führungsstrukturen gewesen. Dies ist frühzeitig mit dem CMCO²-Konzept deutlich gemacht worden. Bei der zuvor angesprochenen Weiterentwicklung spielt bis heute das Leitbild eines integrierten zivil-militärischen Ansatzes im Krisenmanagement eine zentrale Rolle. Deshalb werden in der Studie auch Institutionen angesprochen, die die zivile Dimension des Krisenmanagements reflektieren.
- ♦ Drittens gilt es, neben den formellen Strukturen und Prozessen auch die informelle Seite der ESVP zu beachten. Die Studie weist an geeigneter Stelle immer wieder auf diesen Punkt hin: Der formellen Zuweisung von Kompetenzen und Rechten steht immer wieder die gängige Praxis gegenüber. Dies kann in einigen Fällen einen Zuwachs, in anderen Fällen aber auch eine Verringerung der Bedeutung und des Einflusses der jeweiligen Institution zur Folge haben.

Der hier referierte Status quo der Strukturen, Akteure und Prozesse für die Planung und Entscheidung von Krisenmanagementoperation der EU bezieht sich auf den Stand von Oktober 2009.

* Der Autor dankt dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport für die freundliche Genehmigung zur Veröffentlichung dieses Berichtes. Dank gilt darüber hinaus Claudia Major, Jenny de Nijs und zahlreichen Vertretern diverser nationaler Ministerien und EU-Institutionen für die Kommentierung einer früheren Version dieses Berichtes. Die Verantwortung für den Inhalt liegt ausschließlich beim Autor.

1 Rat der EU: Overview of the missions and operations of the European Union October 2009. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/mapENOctober09.pdf>.

2 Civil-Military Coordination. Vgl.: Rat der EU: CMCO: Framework paper of possible solutions for the management of EU Crisis Management Operations. Brüssel 2003.

2 STRUKTUREN DER EUROPÄISCHEN SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK

Die ESVP³ ist Bestandteil der EU Entscheidungsprozesse in der sogenannten «zweiten Säule» (siehe Abb 1). In dieser ist die «Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik» (GASP)⁴ der EU angesiedelt.

Die Verhandlungen und Beschlüsse finden ausschliesslich auf intergouvernementaler Basis statt. Beschlüsse erfordern im Bereich der ESVP stets Einstimmigkeit. Der Vertrag von Nizza bildet bis heute die rechtliche Grundlage der ESVP.⁵

Die zweite Säule beherbergt die relevanten Akteure und Verfahren der EU für das militärische Krisenmanagement. Dabei ist der komplexe institutionelle Aufbau der EVSP nicht immer einfach zu gliedern oder in Organigrammen wiederzugeben.

Abbildung 1: Darstellung der «Drei Säulen» der EU gemäss der Gemeinschaftsverträge (Stand Februar 2007)

EUROPÄISCHE UNION		
1. SÄULE	2. SÄULE	3. SÄULE
<p>EG Europäische Gemeinschaften EG, EAG</p> <p>Zollunion und Binnenmarkt Wirtschafts- und Währungsunion</p> <p>Agrarpolitik Umweltpolitik Sozialpolitik Bildung und Kultur Verbraucher- und Gesundheitspolitik Arbeit und Industrie Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts Forschungs- und Technologiepolitik Verkehrspolitik Steuerpolitik Beschäftigungspolitik Handelspolitik Transeuropäische Netze Entwicklungspolitik</p>	<p>GASP Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik</p> <p>Aussenpolitik Gemeinsame Standpunkte und Aktionen Friedenserhaltung Menschenrechte Demokratie Hilfe für Nicht-EU-Staaten</p> <p>Sicherheitspolitik Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) Gemeinsames Vorgehen und Strategien Humanitäre und Frieden erhaltende Aufgaben Kampfeinsätze zur Krisenbewältigung Kampf gegen Terrorismus</p>	<p>ZJI Zusammenarbeit bei Innen- und Justizpolitik</p> <p>Justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen (EUROJUST) Polizeiliche Zusammenarbeit (EUROPOL) Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit Kampf gegen Drogen- und Waffenhandel Bekämpfung des organisierten Verbrechens Terrorismusbekämpfung Straftaten gegenüber Kindern und Menschenhandel</p>

3 Gegründet 1999 durch den EU Gipfel in Köln.

4 Gegründet 1992 durch den Vertrag von Maastricht, verändert durch die Folgeverträge von Amsterdam und Nizza.

5 Vertrag von Nizza, 2000.

Die hier gewählte Abbildung orientiert sich zunächst an der klassisch militärischen Terminologie. Hiernach sind folgende Ebenen hierarchisch zu unterscheiden:

- Politisch-strategische Ebene und
- Militärisch-strategische Ebene.

Innerhalb der zweiten Säule der EU kommt eine weitere Differenzierung hinzu. So wird unterschieden zwischen

- Ratsstrukturen und
- Sekretariatsstrukturen.

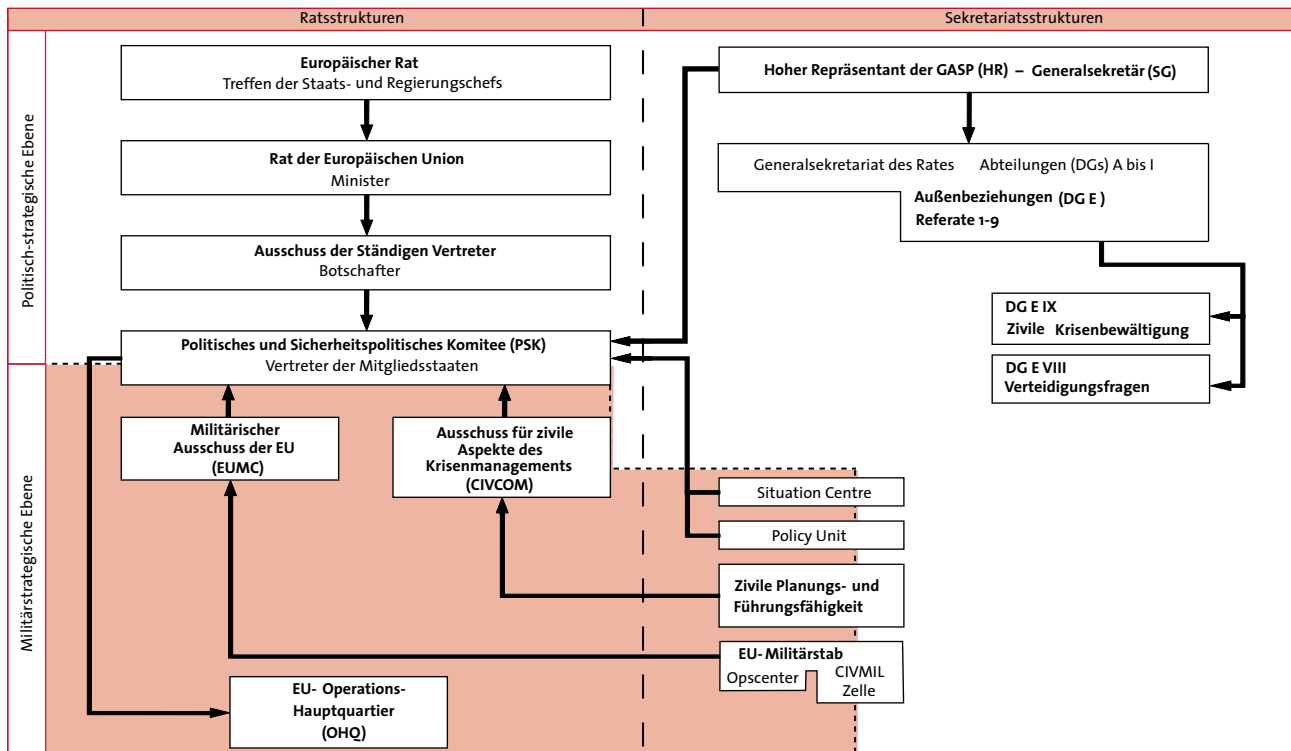
Während die **Ratsstrukturen** Gremien der EU-Mitgliedstaaten zur Beratung und Entscheidung umfassen, haben die **Sekretariatsstrukturen** formell einen rein unterstützenden und koordinierenden Charakter. Sie bilden sozusagen die administrative Struktur hinter den politikgestaltenden Ratsstrukturen.

Informell hingegen besitzen diese Sekretariatsstrukturen jedoch eine gewisse eigenständige Gestaltungsmacht.

Deren Entfaltung ist in grossem Masse von den Persönlichkeiten der Akteure und dem politischen Kontext abhängig.

Die folgende Analyse der für die ESVP zuständigen Institutionen orientiert sich an der bestehenden politisch-militärischen Hierarchie. Den Anfang bildet der Europäische Rat als das bedeutendste Gremium innerhalb der zweiten Säule. Der Europäische Rat ist das Weisung gebende Organ für alle EU-Dossiers, in denen die Mitgliedstaaten ein Mitspracherecht haben. Dementsprechend reichen seine Kompetenzen weit über das sehr enge Feld der ESVP hinaus. Für die dem Rat nachgeordneten Institutionen, die hier betrachtet werden, verengen sich die Zuständigkeiten trichterförmig mit Blick auf die ESVP. Am unteren Ende finden sich also jene Institutionen, die einen rein ESVP-spezifischen Charakter haben. Hinzu treten ad-hoc Strukturen, hier vor allem die militärischen Führungsstrukturen, die nur im Falle einer konkreten Operation aufgebaut werden.

Abbildung 2: Relevante Institutionen für das militärische Krisenmanagement in der ESVP



2.1 EU-Institutionen und ihre Zuständigkeiten in der ESVP

Die im folgenden Kapitel vorgestellten Institutionen verfügen neben den Entscheidungsbefugnissen im Krisenmanagement über zusätzliche Zuständigkeiten, die weit über den ESVP-Bereich hinausgehen.

Mitgliedsstaaten und Europäischer Rat

Die ESVP ist ein multilaterales Vertragsregime zwischen seinen 26 Mitgliedstaaten⁶. Aufgrund des rein intergouvernementalen Charakters der zweiten Säule sind die Mitgliedstaaten die wichtigsten Akteure der ESVP. Die Staats- und Regierungschefs aller 27 Mitgliedstaaten treffen sich regelmässig als Europäischer Rat. Dies ist das höchste Entscheidungsgremium mit Blick auf Fragen der GASP und ESVP. Hier werden die Prinzipien und Richtlinien definiert ebenso wie «Gemeinsame Strategien».

Dabei umfasst der Bereich der GASP/ESVP jedoch nur einen Ausschnitt der Gesamtzuständigkeiten. Auch tagt der Europäische Rat nur zwei Mal im Jahr. Der Grossteil der Entscheidungen wird hingegen im Rat der Europäischen Union getroffen.

Der Vorsitz des Rates, auch Ratspräsidentschaft genannt, rotiert unter den Mitgliedstaaten in einem sechsmonatigen Rhythmus. Jener Staat, der die Präsidentschaft inne hat, besitzt über diese Vorsitzfunktion zum einen die Möglichkeit, bestimmte Themen auf die Agenda zu setzen und fokussiert anzugehen. Zum anderen muss es aber auch die regelmässigen Geschäfte der EU weiterführen.

Krisenmanagement

Hinsichtlich des Krisenmanagements kommt der Ratspräsidentschaft eine hohe Bedeutung zu. Im Falle einer aufkommenden Krise ist sie inhaltlich wie prozedural stark gefordert. Sie ist zuständig für die Abstimmung zwischen allen EU-internen und -externen Akteuren. Das heisst, sie muss die Agenda bestimmen und kontinuierlich inhaltliche Entscheidungen und Kompromisse generieren.

Rat der Europäischen Union

Als Teil der GASP untersteht die ESVP der Beschlussfassung des Rates der EU (kurz: Rat). Der Rat stellt dabei das höchste legislative Organ der zweiten Säule dar. Rechtliche Grund-

lage bildet Art. 7 des Vertrages über die Europäischen Gemeinschaften (EGV).

Der Rat tritt häufig als «Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Aussenbeziehungen» zusammen (RAA, engl. GAERC, frz. CAGRE). Dieser tagt monatlich.⁷ Seit 2002 tagt der Rat in getrennten Sessions für generelle Angelegenheiten einerseits und Aussenbeziehungen andererseits. Hier treffen die Aussenminister der Mitgliedsstaaten der EU sowie der Hohe Vertreter für die GASP und die Kommission (Kommissar/in für Aussenbeziehungen) zusammen. Darüber hinaus finden zweimal jährlich informelle Treffen der Verteidigungsminister und der Entwicklungshilfeminister statt.

Zu den Aufgaben des RAA im Bereich der GASP gehören insbesondere:

- ♦ die Umsetzung der Leitlinien des Europäischen Rats, die Empfehlung gemeinsamer Strategien an den Europäischen Rat, die Annahme Gemeinsamer Standpunkte und die Abstimmung eines einheitlichen, kohärenten und wirksamen Vorgehens⁸,
- ♦ die Annahme und bei Bedarf die Überprüfung Gemeinsamer Aktionen,⁹
- ♦ die gegenseitige Unterrichtung und Abstimmung zu aussen- und sicherheitspolitischen Fragen von allgemeiner Bedeutung,¹⁰

Die Entscheidungen des Rates werden grundsätzlich einstimmig getroffen. Dabei ist eine konstruktive Enthaltung möglich (Art. 23 Abs.1 EUV).¹¹

7 Die Ausnahme bildet der Monat August. Acht Treffen finden in Brüssel statt, nur im April, Juni und Oktober tagt der RAA in Luxemburg.

8 Art. 13 Abs. 3, Vertrag über die Europäische Union (EUV).

9 Art. 14 EUV.

10 Art. 16 EUV.

11 Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit sind möglich, wenn auf Grundlage einer «Gemeinsamen Strategie», «Gemeinsame Aktionen» oder «Gemeinsame Standpunkte» beschlossen werden, wenn ein Beschluss zur Durchführung einer «Gemeinsamen Aktion» oder eines «Gemeinsamen Standpunktes» gefasst wird und bei der Ernennung der EU-Sonderbeauftragten (Art. 26 Abs. 2 EUV). Üblicherweise wird jedoch auch in diesen Fällen ein Konsens angestrebt.

6 Dänemark ist kein Mitglied der ESVP.

Krisenmanagement

Im Rahmen des Krisenmanagements ist die Planung und Durchführung einer Operation an den Rechtsakt der «Gemeinsamen Aktion» gebunden. Dieser kann nur durch den Rat beschlossen werden.

Dabei ist die Entscheidung jedoch nicht an die spezielle Formation des RAA gebunden. Der Rat kann in jeder Formation entsprechende Beschlüsse fassen, wenn dies notwendig erscheint. So wurde die Operation EUFOR RD Kongo durch das Justizministertreffen angenommen und formell durch die Agrarminister gestartet.

Ausschuss der Ständigen Vertreter

Die Agenda des Rates wird regelmässig durch den Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV oder frz. COREPER) angefertigt. Dieser wurde 1958 gegründet. Der AStV besteht aus den Missionschefs der jeweiligen Landesvertretungen bei der EU.¹²

Seine Aufgaben wie auch seine Bedeutung haben sich seitdem immer wieder geändert. Sein derzeitiges Portfolio ist im Art. 207 EGV sowie in der Ratsgeschäftsordnung festgelegt. Zum einen bereitet der AStV die ministeriellen Ratstreffen vor. Zum anderen führt er Aufgaben aus, die ihm der Rat zuweist. Thematisch ist er dabei für sämtliche Politikbereiche der EU zuständig. Er koordiniert die ca. 250 Ratsarbeitsgruppen, die sich mit den jeweiligen Themen der EU Agenda befassen. Darüber hinaus werden weniger wichtige Punkte direkt vom AStV ohne weitere Befassung des RAA entschieden.

Der AStV trifft sich in zwei Formationen, um die unterschiedlichen Themen zu behandeln.¹³

- ♦ AStV I (2 x pro Woche): wirtschaftliche, soziale, gesundheits- und agrarpolitische Themen etc.
- ♦ AStV II (min. 1 x pro Woche): fiskalische Themen sowie GASP und ESVP.

12 Annika Björkdahl, Maria Strömvik: EU crisis management operations: ESDP bodies and decision-making procedures. DIIS Report 2008/8. Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2008: 15.

13 Rat der EU, 2009 «How is the Council's work organized?» http://europa.eu/institutions/inst/council/index_en.htm.

Krisenmanagement

Im GASP- und im ESVP-Bereich spielt der AStV jedoch eine geringe Rolle. Die meisten Themen und Fragen insbesondere im Bereich der ESVP, werden bereits im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee behandelt und sind dort faktisch weitgehend entschieden worden.

Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee

Das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK, engl. PSC, frz. COPS) ist das zentrale Gremium innerhalb der institutionellen Struktur der ESVP sowie im Rahmen der Krisenbewältigung.

Es wurde im Frühjahr 2000 auf Interimsbasis («iPSK») eingerichtet, erhielt mit dem Vertrag von Nizza im Dezember 2000 permanenten Status und hielt Einzug in die Verträge.¹⁴ Es ersetzt das Politische Komitee (PK) bzw. wird als qualitative Weiterentwicklung des PK angesehen, sowohl hinsichtlich der Kompetenzen als auch der Frequenz der Treffen. Während sich die Botschafter im PK nur alle 14 Tage trafen, tagt das PSK mindestens zwei Mal pro Woche. Dies war dem allgemein gestiegenen Koordinierungsbedarf geschuldet. Speziell kam mit der Sicherheitspolitik auch ein neues Politikfeld hinzu.¹⁵

Mit der Gründung des PSK ging auch eine Ausweitung der Kompetenzen und thematischen Zuständigkeiten im Bereich Koordinierung durch in Brüssel lokalisierte Gremien, sowie eine Intensivierung der Zusammenarbeit, einher. Der derzeitige Aufgabenkatalog des PSK umfasst gemäss Art 25 EUV folgende Tätigkeiten:

- ♦ Es verfolgt die internationale Lage in allen durch die GASP betroffenen Politikbereichen.
- ♦ Es unterstützt den Rat bei der Definition und Durchführung entsprechender Politiken auf dessen Ersuchen oder auf eigene Initiative durch die Vorbereitung von Politikentscheidungen und Eingabe von Vorschlägen.
- ♦ Unter der Verantwortung des Rates übt es die «politische Kontrolle und strategische Leitung bei Krisenmanagement-Operationen»¹⁶ aus.

14 Vertrag von Nizza, 2000.

15 Jolyon Howorth: European integration and defence: the ultimate challenge? In: Chaillot Paper 43. Paris: WEU Institute for Security Studies, November 2000.

16 Dies ist ein feststehender Begriff in der ESVP Terminologie.

- ♦ Für die Dauer einer Krise, und festgelegt durch den Rat, übt das PSK die politische Kontrolle und strategische Leitung im Krisenmanagement aus.¹⁷

Das PSK ist ein ständig tagendes Gremium, in das die Mitgliedstaaten Vertreter im Rang eines Botschafters entsenden. Die jeweilige Ratspräsidentschaft übernimmt den Vorsitz. Das PSK wird ergänzt durch einen Vertreter der EU-Kommission. Ggf. nehmen auch die Sondergesandten des Generalsekretärs (SGSR) oder die Leiter von Krisenmanagement-Operationen an den Sitzungen teil.

Die PSK Sitzungen werden generell am Vortag durch eine spezielle Arbeitsgruppe – «**loanides**» – vorbereitet. Die Mitarbeiter der thematischen und regionalen Gruppen des Ratssekretariats (RS, siehe unten) arbeiten dem Vorsitzenden zu.

Krisenmanagement

Im Rahmen des Krisenmanagements und speziell für ESVP-Operationen werden dem PSK vom Rat weitreichende Kompetenzen übertragen (Art. 25 EUV). Das PSK übernimmt dann die «**politische Kontrolle und strategische Leitung**» der EU Aktivitäten. Dazu gehört in vielen Fällen die Ernennung des Operationsleiters von Krisenmanagement-Operationen (Operations Commander, OpCdr), wie auch die Definition der Rahmenbedingungen von Drittstaatenbeiträgen zu ESVP-Operationen. Hier arbeitet das PSK eng mit dem Ausschuss für zivile Krisenbewältigung und dem Militärausschuss der EU zusammen. Es erteilt beiden Gremien Arbeitsaufträge und erhält von ihnen Ratschläge und Empfehlungen.

Im Vorfeld einer Operation sind auch die Politisch-Militärische Gruppe (PMG) und die Gruppe für Aussenbeziehungen (RELEX) wichtige Beratungsinstitutionen.¹⁸

Gruppe für Aussenbeziehungen

In der Gruppe für Aussenbeziehungen (RELEX) kommen die aussenpolitischen Berater aller Mitgliedstaaten zusammen. RELEX ist aber auch explizit eine säulenübergreifende Institution. Sie bindet die EU-Kommission über deren Vertreter in der Gruppe ein. Ihre Hauptzuständigkeiten liegen bei Rechts-, Finanz- und institutionellen Fragen im Bereich der GASP. Hier werden darüber hinaus «Gemeinsame Ak-

tionen», also die rechtsverbindlichen Gemeinschaftsakte innerhalb der GASP, vorbereitet. Nur auf Grundlage dieses Rechtsaktes können Haushaltsmittel der EU verwendet werden.

Krisenmanagement

Aufgrund dieser Vorbereitung der Rechtsakte ist die RELEX-Gruppe auch für das Krisenmanagement von Bedeutung, denn ESVP Missionen müssen explizit durch solche «Gemeinsame Aktionen» mandatiert werden.

Gruppe für Politische und Militärische Angelegenheiten

Die Gruppe für Politische und Militärische Angelegenheiten (PMG) ist den PSK-Treffen inhaltlich vorgeschaltet. Sie sondiert, ob Themen «reif» für die Besprechung und Beschlussfassung innerhalb des PSK sind. Somit ist die PMG mit einer enormen Themenbreite im Querschnittsbereich ESVP befasst – insbesondere an den Schnittpunkten von zivilen und militärischen Belangen. Entsprechend tagt sie in verschiedenen personellen Besetzungen. Je nach Thema nehmen neben zivilen auch militärische Vertreter aus den Mitgliedstaaten an PMG-Sitzungen teil.

2.2 Ratsausschüsse im Rahmen des Krisenmanagements

Das PSK wird in seiner Arbeit für die ESVP insbesondere durch zwei Ausschüsse unterstützt. Dies sind der «Ausschuss für ziviles Krisenmanagement» und der «EU-Militärausschuss». Die beiden Ausschüsse sind auf gleicher Hierarchie-Ebene angesiedelt und verdeutlichen damit den zivil-militärischen Charakter der EU. Beide Institutionen haben die Entwicklung der ESVP massgeblich geprägt.

Ausschuss für ziviles Krisenmanagement

Der Ausschuss für ziviles Krisenmanagement (CIVCOM) ist die zuständige Institution für alle zivilen Aspekte der ESVP. Er wurde als permanente Einheit auf Beschluss des Rates vom 22. Mai 2000 eingerichtet.¹⁹ CIVCOM besteht aus je ei-

¹⁷ Rat der EU: EU Council Decision setting up the Political and Security Committee. Brüssel, 22 Januar 2001.

¹⁸ Permanent representation of France to EU: Guide to ESDP. Brüssel, 2006: 18.

¹⁹ Rat der EU: EU Council Decision setting up a Committee for Civilian Aspects of Crisis Management. Brüssel, 22. Mai 2000.

nem Vertreter der Mitgliedstaaten sowie einem Repräsentanten der EU-Kommission.

Die Richtlinien²⁰ für das CIVCOM nennen insbesondere folgende Aufgaben:

- Es unterstützt das PSK und die übrigen zuständigen Ratsgremien entsprechend ihrer jeweiligen Befugnisse dabei, einen umfassenden Überblick über das der EU und den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehende Instrumentarium für die Krisenbewältigung zu erlangen.
- Es trägt zur Verbesserung der Fähigkeit der EU zur Krisenbewältigung und deren säulenübergreifender Kohärenz bei, indem es, z.T. gemeinsam mit anderen Institutionen, u.a. Möglichkeiten für die Bündelung der Ressourcen (z.B. Logistik) ermittelt, «Lessons Learned» erstellt, gemeinsame Standards und bewährte Verfahren verbreitet, Möglichkeiten für die Entwicklung gemeinsamer Methoden, Verfahren und Praktiken prüft, die Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Akteuren und den NGO erleichtert und die Koordinierung der Gemeinschaft, der Union und der Mitgliedstaaten, wie auch vis à vis anderer internationaler Organisationen, verbessert.

Darüber hinaus unterstützt das CIVCOM den Rat bei der Erfüllung des zivilen Kräfteplanzels.

Krisenmanagement

Formell ist das CIVCOM dem AStV unterstellt. In der Praxis unterstützt das CIVCOM jedoch primär das PSK. Hierüber ist es beteiligt an der Planung, der politischen Führung und der Auswertung von zivilen ESVP-Missionen, also Polizei- oder Rechtsstaatsmissionen bzw. zivilen Anteilen an ESVP-Missionen.

Mit der Einrichtung der «Zivilen Planung und Führungsfähigkeit» (CPCC, s.u.) hat das CIVCOM seit 2007 eine ständige Unterstützungsstruktur für die Planung und Führung von zivilen Operationen erhalten.

EU- Militärausschuss

Der EU-Militärausschuss (EUMC) ist das höchste militärische Gremium innerhalb der EU-Ratsstruktur.²¹ Seine

Hauptaufgabe ist die Beratung des PSK in allen militärischen Angelegenheiten der ESVP.²²

Der EUMC wurde im Frühjahr 2000 durch Ratsbeschluss als Interim-Instanz (iEUMC) eingesetzt. Er erlangte, wie das PSK, mit dem Vertrag von Nizza permanenten Status und wurde in den Verträgen verankert. Direkte Weisungen erhält er aus dem PSK. Er setzt sich aus den Chefs der Armee oder Generalstabschefs der Mitgliedstaaten zusammen (Chiefs of Defence Staff – CHoDS). In den wöchentlichen Meetings des EUMC werden diese durch die «militärischen Vertreter» (Military Representatives – MilReps) repräsentiert. Der Vorsitzende (CEUMC) wird durch den Rat auf Vorschlag der CHoDS hin aus ihren eigenen Reihen auf drei Jahre berufen. Er nimmt an den Sitzungen des PSK sowie des AStV und des Rates bei Themen mit Bezug zur ESVP teil. Der CEUMC ist formal der oberste militärische Berater des GS/HR und Ansprechpartner für die Operationskommandeure.

Krisenmanagement

Im Rahmen des Krisenmanagements ist das EUMC als höchstes militärisches Gremium über die volle Länge einer Mission – von der Planung bis zur Rückverlegung – mit militärischen Anteilen in die Beratung und bei Entscheidungen involviert. Es ist u.a. verantwortlich für die Erstellung der «Militärischen Strategischen Optionen» im Rahmen des Planungsprozesses einer Operation und für die Bewertung des Missionsfortschrittes.

Der EUMC wird in seiner Arbeit durch den EU-Militärstab (EUMS) unterstützt.²³ Die Sitzungen des EUMC werden durch eine eigene Arbeitsgruppe vorbereitet, die «Military Committee Working Group» (EUMCWG). Diese setzt sich themenbezogen aus den Stellvertretern und Assistenten der MilReps zusammen.

2.3 Ratssekretariat und Hoher Repräsentant/ Generalsekretär

Das RS unterstützt mit seinen Diensten den Rat und insbesondere die Ratspräsidentschaft bei der Erarbeitung und Durchführung gemeinsamer Politiken. Die unterschiedlichen Einheiten des RS sind für die organisatorische Unterstützung der Ratsarbeitsgruppen inklusive des PSK zustän-

²⁰ Rat der EU: Adoption of a Council Decision setting up a Committee for Civilian Aspects of Crisis Management. Brüssel, 17. Mai 2000.

²¹ Rat der EU: EU Council Decision setting up the Political and Security Committee. Brüssel, 22. Januar 2001.

²² Björkdahl/Strömvik, 2008: 16.

²³ Rat der EU: Council Decision, 10 May 2005 amending Decision 2001/80/CFSP on the establishment of the Military Staff of the European Union. Brüssel, 10. Mai 2005.

dig. Dabei hat sich die Rolle und die Funktion des RS stetig weiter entwickelt. Hatte es zu Beginn mehrheitlich klassische Sekretariatsaufgaben wahrgenommen, übernimmt es nun zunehmend Beratungsfunktionen. Darüber hinaus garantiert es die Kontinuität und verkörpert das institutionelle Gedächtnis über wechselnde Ratspräsidentschaften hinaus.

Dem RS steht der Generalsekretär des Rates (GS) vor. Dieser ist in «Personalunion» gleichzeitig der «Hohe Vertreter für die GASP» («Hoher Repräsentant»– HR). Diese Doppelspitze soll angesichts des halbjährlich rotierenden Ratsvorsitzes für Kontinuität und Visibilität der GASP sorgen.²⁴ Die Hauptaufgaben sind in den Art. 18 und 26 EUV festgehalten. Demnach

- ♦ unterstützt er den Vorsitz des Rates – also die jeweilige Ratspräsidentschaft – der die Union im GASP-Bereich nach aussen vertritt,
- ♦ trägt er zur Formulierung, Vorbereitung und Durchführung politischer Entscheidungen bei,
- ♦ führt er ggf. auf Ersuchen des Vorsitzes einen politischen Dialog mit Dritten.

Der GS/HR besitzt kein Initiativrecht innerhalb der GASP. Er ist an die Beschlüsse und daraus resultierenden Arbeitsaufträge an ihn gebunden. Jedoch ist die Position des GS/HR, nicht zuletzt durch die Person von Javier Solana, zu einer bedeutenden informellen Macht innerhalb des Institutionengeflechts geworden. Zwar war sie frühzeitig darauf angelegt, neben der administrativen auch eine politische Funktion wahrzunehmen. Die derzeitige politische Interpretation der Rolle des GS/HR ist jedoch in grossem Masse dem Engagement und der Ausgestaltung durch Solana zuzuschreiben. Trotz des formell nicht vorhandenen Initiativrechtes ist es ihm immer wieder gelungen, Themen auf die ESVP Agenda zu bringen und politischen Einfluss auszuüben.

Directorate-General «E»

Mit der Einrichtung der ESVP ist das Ratssekretariat um das Directorate-General «E» (DG E) erweitert worden. Es umfasst neun Direktorate. Ein stellvertretender Generaldirektor ist mit den ESVP Aspekten betraut. Diese sind auf die Direktionen DG E VII (Verteidigungsfragen) und DG E IX (Ziviles Krisenmanagement) verteilt. Die beiden Direktionen

sind weitgehend für die politisch-strategischen Fragen des Krisenmanagements verantwortlich.²⁵

Strategieplanungs- und Frühwarninheit

Eingerichtet durch den Vertrag von Amsterdam 1997²⁶, hat die Strategieplanungs- und Frühwarninheit (engl.: Policy Planning Unit, PU) die Funktion eines Planungsstabes. Sie arbeitet direkt dem GS/HR zu. Ihre Aufgaben umfassen u.a.:

- ♦ Überwachung und Analyse der Entwicklung im GASP-Bereich
- ♦ Beurteilung der aussen- und sicherheitspolitischen Interessen der Union
- ♦ Ermittlung von möglichen Schwerpunktbereichen der GASP
- ♦ Rechtzeitige Bewertung von (und Warnung vor) Ereignissen oder Situationen mit Implikationen für die Aussen- und Sicherheitspolitik der Union
- ♦ Ausarbeitung von politischen Optionen als Beitrag zur Formulierung der Politik im Rat.

Die PU besteht aus acht Arbeitsgruppen («task forces»/ AG). Neben sechs regionalen AGs gibt es die AG «Horizontale Sicherheitsfragen» sowie die AG «ESVP».

Krisenmanagement

Seit der Einrichtung des SITCEN (s.u.) bzw. dem Ausbau des EUMS (s.u.) hat die PU im Krisenmanagement stark an Bedeutung verloren.

Militärstab der EU

Der Militärstab der EU (EUMS) besteht aus sechs Abteilungen²⁷ mit ca. 230 Stellen. Diese werden von abgeordneten Mitarbeitern aus der Kommission, dem Ratssekretariat und – mehrheitlich – von zeitlich befristet abgestelltem, militärischem Personal der Mitgliedsstaaten besetzt.

²⁴ Björkdahl/Strömvik, 2008: 17.

²⁵ Ebd.: 18.

²⁶ Deklaration Nr. 6 im Annex zum Amsterdamer Vertrag, 1997.

²⁷ Diese Abteilungen sind: Concepts & Capabilities, Intelligence, Operations, Civil-Military Cell, Logistics, CIS sowie zwei unabhängige Zentraldezernate (EXO, EU Cell at SHAPE) und mehrere Einzeldienstposten (Liaisonoffiziere zur Afrikanischen Union und zu den Vereinten Nationen).

Die Aufgaben des EUMS bestehen insbesondere in der:

- ♦ Frühwarnung
- ♦ Lagebeurteilung
- ♦ und strategischen Planung im Hinblick auf ESVP-Missionen.²⁸

Der EUMS dient als Quelle für militärisches Fachwissen. Er ist zwar Teil der RS-Struktur und untersteht unmittelbar dem GS/HR, arbeitet jedoch unter der Führung des EUMC. Er setzt die Massnahmen und Beschlüsse des EUMC um und unterstützt dessen Arbeit. Nach Massgabe des EUMC ist der EUMS zuständig für die Definition, Evaluierung und Reformulierung von militärischen Fähigkeitsforderungen. Hier ergibt sich ein Anknüpfungspunkt zur EDA. Dem EUMS steht ein Generaldirektor vor (DGEUMS).

Während des informellen Verteidigungsministertreffens in Wiesbaden am 1. – 2. März 2007 wurden, aufbauend auf den Erfahrungen aus der Operation im Kongo (EUFOR RD Congo 2006), Untersuchungen und Massnahmen zur Verbesserung der Planungsfähigkeit des EUMS auf der militärisch-strategischen Ebene initiiert. So soll die Qualität der Planungsprodukte so verbessert und angepasst werden, dass ein militärstrategisches Hauptquartier (OHQ) unverzüglich nach Aktivierung mit den Arbeiten fortfahren kann. Als Ergebnis des Post-Wiesbaden-Prozesses wurde der EUMS 2008 restrukturiert.

Der EUMS gehört neben dem PSK und dem EUMC zu den ersten drei Institutionen, die für die ESVP geschaffen wurden. Nach einer Interimsphase seit Frühjahr 2000, erlangte der EUMS im Dezember 2000 auf dem EU Gipfel in Nizza permanenten Status.

Krisenmanagement

Der EUMS unterstützt im Rahmen des Krisenmanagements den EUMC bei der Lagebeurteilung und hinsichtlich der militärischen Aspekte der politisch-strategischen Planung. Vor einer Operation kann der EUMS nach Massgabe des EUMC mit Teilen der Vorplanung auf militärstrategischer Ebene für eine mögliche Operation betraut werden. Insbesondere kann er gemeinsam mit dem designierten Befehlshaber der Operation (Operations Commander, OpCdr) strategische Analysen durchführen und so auch die Funktion des EUMC unterstützen. Dies gilt in ähnlicher Weise während des gesamten Verlaufes einer Operation.

28 Björkdahl/Strömvik 2008:18.

Zivil-militärische Zelle

2005 ist mit der zivil-militärischen Zelle (CIVMIL CELL) eine zusätzliche Einheit in den EUMS integriert worden. Sie soll die Fähigkeit zur Frühwarnung, Situationsanalyse und strategischen Planung verbessern.²⁹ Sie unterstützt beispielsweise die militärische Planung mit zivilen Elementen und die zivilen Planungen mit militärischer Expertise, u. a. durch Rückgriff auf weiterreichende Expertise des übrigen EUMS auf den Gebieten Logistik, Medizin und Kommunikation.

Krisenmanagement

Im Rahmen des Krisenmanagements kann die CIVMIL CELL strategische Planungsaufgaben übernehmen. Dabei soll sie insbesondere die Kooperation zwischen zivilen und militärischen Akteuren bei ESVP-Missionen von der Planungsphase an verbessern.

EU-Operationszentrum

Seit 2007 ist innerhalb des EUMS ein EU-Operationszentrum (OpsCenter) eingerichtet.³⁰ Seit 2008 ist es organisatorisch in der Operationsabteilung des EUMS angesiedelt. Nach Aktivierung kann es für die Planung und Führung von autonomen zivil-militärischen oder militärischen Operationen bis zum Umfang von 2000 Mann genutzt werden.³¹

Krisenmanagement

Nach einer Ratsentscheidung kann dieses OpsCenter, wenn kein anderes nationales Hauptquartier zur Verfügung steht und die Mission einen gemischt zivil-militärischen Charakter hat, mit der Führung einer Mission betraut werden. Dabei wird der EUMS zur Verstärkung des Kernstabes herangezogen.

Gemeinsames Lagezentrum der Europäischen Union

Das gemeinsame Lagezentrum (SitCen) wurde am 1.1.2003 durch die PU eingesetzt. In ihm werden nachrichtendienstliche und sicherheitspolitische Informationen zusammengetragen und analysiert. Derart unterstützt es die PU sowie

29 Die Einrichtung wurde auf dem Europäischen Rat im Dezember 2004 beschlossen.
 30 Hans Georg Ehrhart: Civil-Military Co-operation and Coordination in the EU and selected Member States. Brüssel: Europäisches Parlament, Abteilung für Aussenbeziehungen, 2007: 4–5.
 31 Rat der EU: EU Council Secretariat Background «The EU Operations Centre». http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/070228-EU_OpsCentre.pdf.

den EUMS bei ihren Aufgaben im Bereich der Frühwarnung und Lageanalyse. Das SitCen erstellt ein regelmässiges Monitoring sowie regional oder thematisch fokussierte Analysen.³² Auf Anfrage des PSK oder des EUMC erarbeitet das SitCen auch weitergehende Analysen. Die Grundlage bieten offene und klassifizierte Informationen, die durch die Mitgliedstaaten oder EU Institutionen bereitgestellt werden.

Krisenmanagement

Im Rahmen des Krisenmanagements liefert das SitCen Informationen und Analysen, um die Planung und Durchführung von Operationen zu unterstützen.

Zivile Planungs- und Führungsstruktur

Am 18. Juni 2007 haben die Mitgliedstaaten eine neue Kommandostruktur für zivile EVSP Missionen beschlossen, um dem wachsenden Bedarf an Koordination in diesem Bereich gerecht zu werden. Das vorläufige Ergebnis ist die Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC).

Die CPCC ist verantwortlich für die Planung und Durchführung ziviler ESVP Operationen und ist im Ratssekretariat angesiedelt. Sie untersteht dem PSK, wobei die Gesamtzuständigkeit beim SG/HR liegt. Personal und Expertise werden dem CPCC durch die DG E IX «Ziviles Krisenmanagement» zur Verfügung gestellt. Über die CivMil Cell kann das CPCC auch militärische Expertise für Planung, Logistik, Kommunikation, Medizin etc. abrufen.³³

Neben dem Leiter der CPCC ist es möglich, auch für zivile Operationen einen Operationskommandeur zu ernennen, der dann für die Führung der zivilen Operationen aus Brüssel heraus auch auf das CPCC zurückgreift.

Die CPCC besteht aus zwei Einheiten:

- ♦ Operationen
- ♦ Mission Support

Krisenmanagement

Im Rahmen des Krisenmanagements unterstützt das CPCC das CIVCOM in ähnlicher Weise wie der EUMS den EUMC.

32 Antonio Missiroli: ESDP: How it works. in Nicole Gnesotto (Hg.): EU Security and Defence Policy, The First Five Years. Paris: Institute for Security Studies of the European Union, 2005: 55–72.

33 Kees Klompenhouwer: Introducing CPCC. In: ESDP newsletter 6/2008: 24–25.

2.4 Militärische Führungsstrukturen

Auf militärischer Seite werden alle EU-Operationen auf militärisch-strategischer Ebene durch ein Operationshauptquartier (OHQ) unter dem Befehl des OpCdr aus dem Heimatstandort geführt. Das «Force Headquarter» (FHQ) auf der operativen Ebene wird mit in das Einsatzgebiet verlegt.³⁴

Die EU verfügt derzeit nicht über eigene stehende Strukturen, um militärische Operationen selbständig planen und führen zu können. Stattdessen bestehen drei Optionen zur Planung und Führung militärischer Operationen:

1. Über das «Berlin-Plus»-Abkommen mit der NATO kann die EU auf Planungskapazitäten beim strategischen Hauptquartier der NATO in Europa (SHAPE) zurückgreifen und dort auch ein OHQ einrichten.³⁵ Für die noch laufende Operation ALTHEA in Bosnien Herzegowina wird auf diese Option zurückgegriffen. Seit 2006 ist ein zusätzliches EU-Liaison Element etabliert (s.o. EU Cell at SHAPE).
2. Fünf EU Mitgliedstaaten haben nationale Hauptquartiere als mögliche EU OHQ ohne Rückgriff auf NATO-HQ im Rahmen des «EU Force Catalogue» angezeigt. Dies sind Frankreich, Griechenland, Deutschland, Italien und Grossbritannien.³⁶
3. Das Operationszentrum (Ops Center) der EU in Brüssel kann eigenständig zivil-militärische Operationen bis

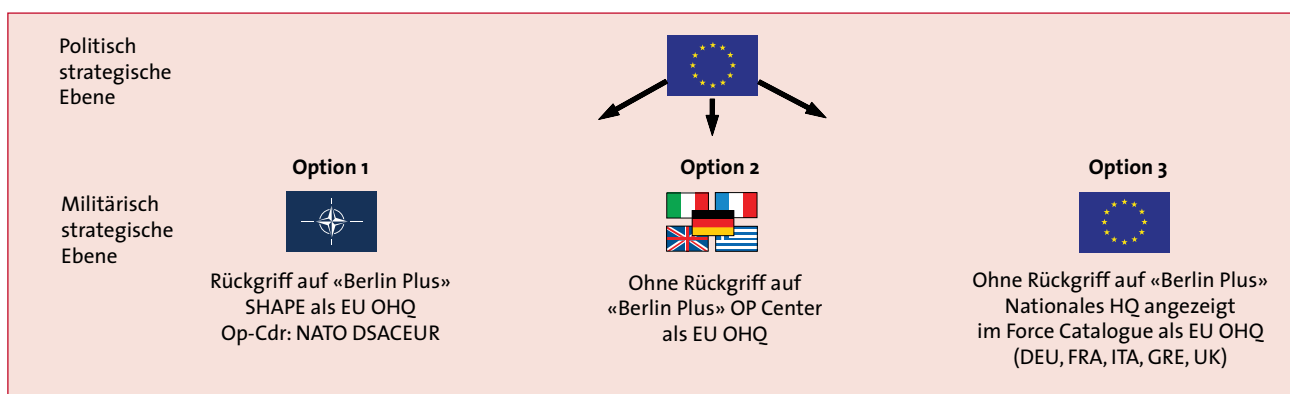
zur Grösse von ca. 2.000 Personen planen und führen, wenn kein anderes OHQ zur Verfügung steht.³⁷

Drei der national zur Verfügung gestellten OHQ wurden bereits für EU-Einsätze genutzt:

Nationale OHQs	Durchgeführte Einsätze
Potsdam, Deutschland	EUFOR RD Kongo, 2006
Northwood, Vereinigtes Königreich	EUNAVFOR «Atalanta» ab 2008
Mont-Valérien, Frankreich	ARTEMIS, 2003; EUFOR Chad RCA ab 2008
Centocelle, Italien	
Larissa, Griechenland	

Für die Option 3 steht *kein* permanenter Stab – also Personal – zur Verfügung, sondern zunächst lediglich die Infrastruktur (Gebäude, Arbeitsplätze, Unterkünfte etc.). Im Falle einer Aktivierung ist vorgesehen, dass der OHQ-Stab durch bereits vorab identifiziertes und ausgebildetes Personal (Primary Augmentees) vergrössert und in einem zweiten Schritt mit Kräften aus den am Einsatz beteiligten Nationen ergänzt wird (Multilateralisierung).

Abbildung 3: Optionen für Führungsstrukturen auf militärisch-strategischer Ebene



34 Die Grundsätze für die militärische Führungsorganisation sind im «EU Military C2 Concept», den «EU Principles for EU HQs» festgelegt.

35 Catriona Gourlay: European Union Procedures and Resources for Crisis Management. In: International Peacekeeping (11) 3/2004: 410.

36 Rat der EU: Presidency Report on ESDP. Brüssel: 19.

37 Björkdahl/Strömvik 2008: 28.

3 PLANUNGS- UND ENTSCHEIDUNGSPROZESSE

Die zuvor beschriebenen Institutionen vermitteln einen Überblick über ihre Zuständigkeiten und Funktionen im Alltagsgeschäft. Darüber hinaus sind die Rollen im Rahmen des Krisenmanagements beschrieben worden.

Im Folgenden wird der Prozessablauf des militärischen Krisenmanagements vorgestellt. Diese Beschreibung ist weitgehend generisch. Der Grund liegt in der Offenheit und Flexibilität der Prozesse. Als Grundregel gilt: Solange und soweit sich die Mitgliedstaaten einig sind, können weit reichende Entscheidungen prinzipiell ad-hoc getroffen werden. Umgekehrt haben die einzelnen Mitgliedstaaten eine weitgehende Veto-Option während des gesamten Verlaufs des Prozesses.

3.1 Militärisches Krisenmanagement: Strategische Planung und Entscheidung

Im Verlauf der Krisenmanagementprozesse werden die politischen Interessen der Mitgliedstaaten in Form von Rahmenvorgaben auf eine militärische Operation übertragen. Dieser grundlegend politische Prozess benötigt jedoch militärische Expertise. Planung und Entscheidung interagieren also: Politische Entscheidungen können nur aufgrund von zumindest vorläufigen Planungen oder

Konzepten für den Einsatz (**militärische Vorausplanung**) getroffen werden.

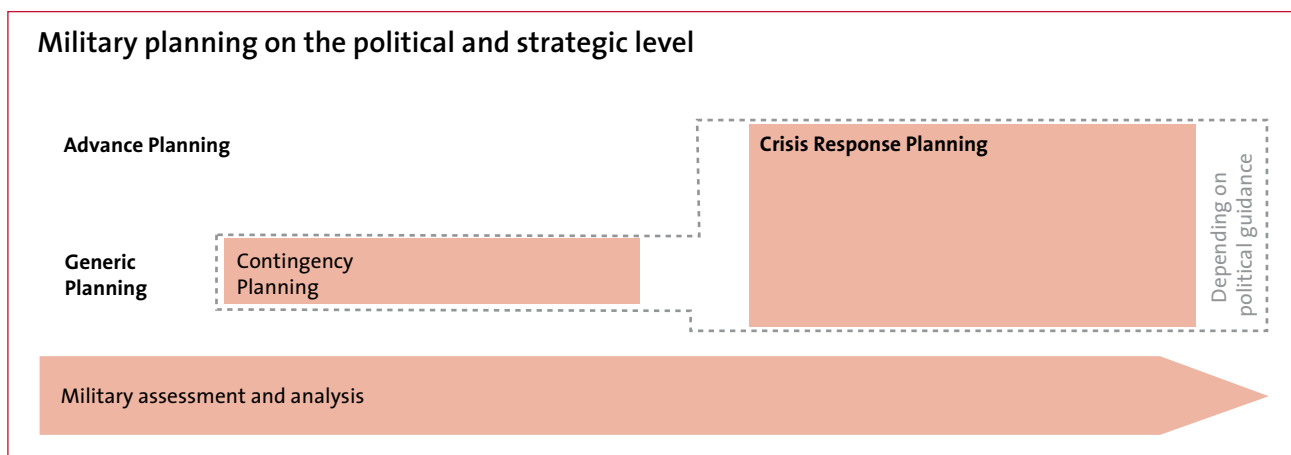
Die politischen Entscheidungen wiederum präzisieren den Rahmen für die weitere **strategische und operative Planung**. Diese Interaktion muss also koordiniert werden. Je konkreter die militärischen Planungen werden, desto politisch sensibler werden sie jedoch auch. Sie bedürfen deshalb der politischen Legitimation. So bleiben die Planungsschritte an eine politische Eingangsentscheidung und eine politische Annahme der Ergebnisse gebunden.

Militärische Vorausplanung

Die Vorausplanung militärischer Einsätze findet in der EU in verschiedenen Stadien statt. Allgemeine Planungsprodukte werden kontinuierlich im Rahmen des «Military Assessment and Analysis»-Prozesses und im Rahmen des «Generic Planning» erarbeitet.³⁸

Grundlage bieten die «Headline Goal»-Szenarien. Sie definieren das «EU-Level of Ambition». Anhand dieser Szenarien werden z.B. grundlegende Zusammenstellungen von Material, Fähigkeiten und Verbänden erarbeitet (**«Generic planning»**). Auf Anweisung des PSK oder des GS/HR werden diese Überlegungen auf Eventualfälle oder reale, politische Szenarien im Rahmen des **«Contingency Planning»** angepasst.

Abbildung 4: Military planning



³⁸ Rat der EU: EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic level. Brüssel, 16. Juni 2008.

Auf EU Ebene sind mit der zivil-militärischen Zelle und dem EUMS zwar entsprechende Planungsexpertisen vorhanden. Diese sind jedoch im Einzelfall unzureichend. Daher wurden im Rahmen des sogenannten Post-Wiesbaden-Prozesses Massnahmen zur Verbesserung der Planungsfähigkeit des EUMS für militärische Operationen angestossen (siehe oben).

Prinzipiell stehen für diese Planungen auch die designierten nationalen OHQs zur Verfügung. Deren Bereitstellung für Planungszwecke liegt jedoch im Ermessen des sie bereitstellenden Mitgliedstaates.

Allgemein dürften die Mitgliedstaaten hier eher zurückhaltend sein, da sie mit der Übernahme dieses Schrittes auch in die Lage kommen können, quasi automatisch auch die weitere Planung sowie dann die Führung eines möglichen Einsatzes übernehmen zu müssen. In einigen Ländern könnte allein dieser Schritt als «Planung einer militärischen Operationen» gedeutet werden und so zu innenpolitischen Problemen führen. Zudem geht die Führung einer Operation mit der Übernahme eines Grossteils der Kosten einher, was zusätzlich die Zurückhaltung der Mitgliedstaaten erklärt.

Als dritte, nicht weniger politisch sensible Planungsfähigkeit steht über das «Berlin Plus» Abkommen das europäische Hauptquartier der NATO zur Verfügung.³⁹ Aufgrund der unterschiedlichen nationalen Standpunkte hinsichtlich der ESVP sind mehrere Mitgliedstaaten sehr zögerlich, auf diese Möglichkeit zurückzugreifen. Dies ist sowohl auf eine kritische Haltung gegenüber der NATO zurückzuführen als auch auf die Überlegung, dass ein Rückgriff auf NATO-Strukturen sich langfristig nicht förderlich auf die Entwicklung angestrebter autonomer ESVP Strukturen auswirken wird.

Initiierung einer militärischen Krisenmanagement-Operation

Die Initiierung einer militärischen Krisenmanagement-Operation (Crisis Management Operation, CMO) folgt keinem festen Muster oder Regeln. Auch wenn immer wieder versucht wird, auf rechtliche oder doktrinale Grundlagen wie die «Krisenmanagement Prozeduren» zu verweisen, zeigt die Realität, dass dieser Prozess zutiefst politisch ist und nur in geringem Masse formellen Regeln folgt. Darüber hinaus greifen alle formellen Prozeduren erst, nachdem ein Thema bereits öffentlich bzw. formell auf die ESVP Agenda gelangt ist.

Prinzipiell werden alle Entscheidungen unter Beteiligung der Mitgliedstaaten getroffen. Dabei gilt gerade bei CMO das Konsensprinzip. Es werden nur selten Aufgaben an die Ratsinstitutionen delegiert. Über dieses Grundprinzip hinaus sind aber keine festen Regeln zu ersehen – dies zeigt

39 Gourlay 2004: 410.

Abbildung 5: Schematischer Ablauf der Planung entlang der Planungsprodukte und der beteiligten Institutionen versus Planungsschritte bei bisherigen Operationen.

Akteure und Planungsprodukte idealtypisch nach CMP	empfiehl/ erstellt	Strategische Planung				Operative Planung	
		RS/HRSG	EUMS	RS	EUMC	OHQ	FHQ
Planungsprodukt	KMK	MSO	JA	IMD	CONCOPS	OPlan	
beschliesst	Rat	Rat	Rat	PSK	Rat	Rat	
Planungsschritte bei bisherigen Operationen	Concordia	KMK			IMD		OPlan
	Artemis	KMK					OPlan
	Althea	KMK	MSO	JA	IMD	CONOPS	OPlan
	EUFOR	KMK			IMD	CONOPS	OPlan

auch der Vergleich der formellen Prozessschritte mit empirischen Beispielen.

Der Agenda Setting Prozess wird durch die grundlegenden Interessen der Mitgliedstaaten, aber auch durch situative Faktoren oder die Interessen der RS-Institutionen beeinflusst. Auch externe Akteure wie die UN oder Drittstaaten können eine besondere Rolle in der Thematisierung übernehmen.⁴⁰

Häufig werden mögliche Initiativen zunächst unter gleich gesinnten Mitgliedstaaten besprochen, bevor sie in den Kreis der 26 Mitgliedstaaten gelangen. Aber auch dem GS/HR ist es immer wieder gelungen, indirekt Missionen durchzusetzen, indem er Mitgliedstaaten oder die Präsidentschaft erfolgreich eingebunden hat.

Sowohl das Agenda Setting als auch der Erfolg einer Initiative hängen neben vielen situativen Faktoren auch von grundlegenden Überlegungen ab, wie z.B.:

- ♦ Bedeutung einer Operation für die Region, in der sie stattfinden soll,
- ♦ Bedeutung der Operation für die strategischen Ziele der ESVP und EU,
- ♦ Möglichkeit der Durchführung einer solchen Operation (Personal, Ressourcen, Ausrüstung).

Darüber hinaus stellen sich Fragen zur Bewertung der politischen Machbarkeit:

- ♦ Kann es eine politische Mehrheit in der EU für eine Mission geben?
- ♦ Wird es Widerstand gegen oder Kritik an einer Mission geben?
- ♦ Wie passt sich eine Mission in den internationalen Kontext ein?

Nur wenn diese Überlegungen die Wünschbarkeit und Machbarkeit einer EU CMO nahe legen, wird es einen entsprechenden offiziellen Beschluss geben. Diesen Beschluss zu «EU Action appropriate» trifft der Rat. Erst dann setzen offiziell weitere Planungsschritte ein.

Strategische und operative Planung⁴¹

Mit der Entscheidung der EU (Rat), dass eine militärische Involvement der EU angemessen ist, beginnt die «Opera-

tionsplanung» (Crisis Response Planning). Diese entspricht in ihren Phasen und Planungsprodukten weitgehend internationalen Standards.

Im Verlauf des damit beginnenden, mehrstufigen Entscheidungs- und Planungsprozesses wird das Krisenmanagementkonzept (KMK) erstellt und ausdifferenziert. Der Prozessverlauf wird in den «Crisis Management Procedures» der EU (CMP) skizziert. Es beschreibt idealtypisch die Schritte und Zuständigkeiten im Entscheidungsprozess für CMO. Demnach sind für eine militärische Operation nacheinander folgende Planungsprodukte auf der politisch-strategischen Ebene zu erstellen bzw. Entscheidungen zu treffen: das KMK, die Military Strategic Option Directive (MSOD), die Military Strategic Option (MSO), eine Joint Action (JA) und eine Initial Military Directive (IMD).

Neben den insbesondere für die militärischen Aufgaben verantwortlichen EU-Strukturen, EUMS und EUMC sind daran das RS, das PSK und der Rat beteiligt. Zu einem späteren Zeitpunkt tritt das für eine Operation ausgewählte OHQ hinzu, um die Operationsplanung weiterzuführen. Es entwickelt das Operationskonzept (CONOPS) sowie den Operationsplan (OPLAN).⁴²

Das KMK enthält eine grundsätzliche Lageanalyse, beschreibt die grundlegenden Ziele der Operation und ihren geplanten Ablauf. Grundsätzlich sollen im KMK zivile, polizeiliche, diplomatische und militärische Optionen sinnvoll miteinander verknüpft werden. Zu seiner Erstellung kann ggf. auch eine Fact Finding Mission vor Ort durchgeführt werden. Dem dann erstellten KMK wie auch der MSO muss der Rat formell zustimmen.

Auf Grundlage des KMK leitet der EUMC die Erarbeitung möglicher MSO ein. Diese enthalten bereits die Vorschläge für die Designierung eines OHQ und des OpCdr. Sollte die Operation eine zivile Dimension haben, so wird das CIV-COM um die Erstellung von «civil strategic options» (CSO) und «police strategic options» (PSO) gebeten.

In dieser Phase zirkulieren die Ideen und Konzeptpapiere in den jeweiligen Gremien und schliesslich im PSK, bis ein Kompromiss erreicht wird. Der Rat fällt auf dieser Grundlage die «decision to take action» mit einer «Gemeinsamen Aktion» (Joint Action – JA) als rechtliche Basis bzw. Mandat

⁴⁰ Björkdahl/ Strömvik 2008: 1.

⁴¹ Christian Mölling, Jörg Schlickmann: Schnelle militärische

Krisenreaktion in der EU: Battlegroups und wie weiter?, in: M. Staack/F. Algieri/S. Lang (eds.): Militärische Aspekte der ESVP im Lichte der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, Bremen 2008:60–75.

⁴² Ehrhart 2007: 9.

für die Mission.⁴³ Ihre Inhalte mögen im Detailgrad variieren. Sie enthält jedoch immer:

- ♦ Beschreibung des politischen Kontexts
- ♦ Begründung für die Operation
- ♦ Aufgabe der Mission
- ♦ die rechtliche Basis (UN-Mandat etc.)
- ♦ Finanzierung
- ♦ Befehlskette, OHQ und OpCdr
- ♦ Rolle und Entscheidungsbefugnisse des PSK
- ♦ ggf. Rolle von anderen Akteuren (z.B. UN oder Staaten).

Auf der Grundlage der Ratsentscheidung/JA wird dann die IMD durch den EUMC erstellt. Diese wird durch das PSK bestätigt. Sie gibt grundlegende Anweisungen an den OpCdr und bildet die Grundlage für CONOPS und OPLAN im Rahmen der operativen Planung auf Ebene des OHQ.

Zum Start benötigt die Mission jedoch noch eine «decision to launch the operation». Diese erklärt offiziell und rechtlich verbindlich für alle Mitgliedstaaten der EU den Beginn der Operation. Während andere Planungsdokumente entfallen oder sehr allgemein gehalten werden können, ist die JA – als Rechtsgrundlage für die Missionsplanung und den Beginn – zwingend erforderlich, nicht zuletzt, um die Finanzierung der Mission sicherzustellen.

Dieser komplex und starr wirkende Ablauf ist in der Praxis flexibel handhabbar und kann vereinfacht werden. Ausdrücklich weist das CMP, das ohnehin nur «Vorschlags-

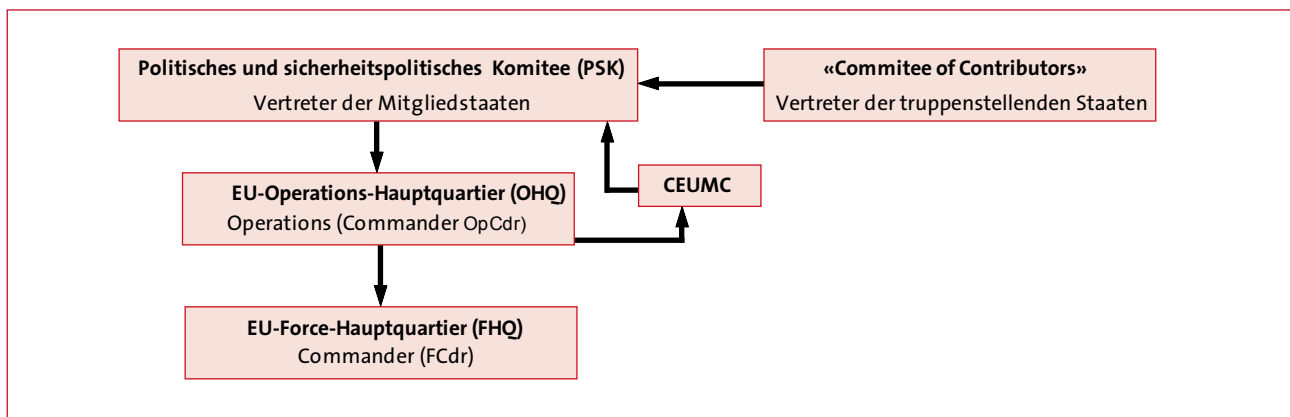
charakter» hat, auf diese Möglichkeit hin. Soweit es also einen politischen Konsens gibt, kann von diesen Schritten abgewichen werden. Dies ist, wie der Vergleich unten zeigt, sogar die Regel. So können auch enge Zeitvorgaben trotz des komplex anmutenden Prozesses eingehalten werden.⁴⁴

Ein gravierendes Problem innerhalb des Planungsprozesses liegt in dem Wechsel der Verantwortlichkeiten von der Brüssel-zentralen Ebene hin zum (nationalen) OHQ. Zwar wäre eine frühere Einbeziehung des OHQ in die Planungen wünschenswert. Doch diese Involvierung ist aus den o.g. Gründen politisch sensibel. Die auch deshalb bislang praktizierte, relativ späte Einbeziehung des einsatzführenden OHQ und des Operationskommandeurs (OpCdr) bedeutet jedoch, dass anstatt Kontinuität und Kohärenz in der Planung, Probleme durch die Übergänge zwischen den einzelnen Phasen und Akteuren entstehen. OHQ/OpCdr werden erst in den Planungsprozess involviert, nachdem grundlegende Entscheidungen bereits gefallen sind. Es werden aber Informationen im vorgelagerten Prozess benötigt, die erst durch das OHQ erarbeitet werden. So kann es beim Übergang der Planungen von der politisch-strategischen auf die militärisch-strategische Ebene und weiter zur operativen Ebene zu Friktionen kommen. Mit dem Wechsel der Zuständigkeiten wechseln auch die Organisationskulturen der Planungsinstitutionen. Dies kann zur Folge haben, dass vorherige Planungsergebnisse in den Augen der nachfolgend zuständigen Institution suboptimal bzw. nicht verwertbar sind und erneut erarbeitet werden müssen. Fragen, die bereits im Vorfeld geklärt wurden, werden erneut gestellt. Ebenso ist bei der gegenwärtigen

43 Björkdahl/Strömvik 2008: 2.

44 Mölling/Schlickmann 2008.

Abbildung 6: EU-Führungsstruktur während einer Operation



Praxis das Einfließen der Vorplanungen in die strategische Planung nicht gewährleistet.

Führungsstruktur während einer Operation

Zum Start einer CMO steht die notwendige Führungsstruktur bereit. Änderungen dieser Struktur finden hier selten statt. Gründe dafür wären allenfalls eine Änderung grundlegender Missionsparameter.

An der Spitze steht das PSK als Weisungsgeber auf der politisch-strategischen Ebene. Dem PSK obliegt die politische Steuerung der Mission. Wenn vom Rat dazu ermächtigt, kann es Beschlüsse für den Rat fassen. Dann kann es – entlang des Ratsmandates – auch formelle Änderungen an der Mission vornehmen, z.B. den OPLAN oder die Befehlskette ändern. Daneben nimmt mit dem «Committee of Contri-

butors», das sich bereits während der Kräftegenerierung⁴⁵ gebildet hat, ein weiteres Gremium Einfluss auf die Führung der Mission. Hierin vertreten sind alle Mitgliedstaaten und alle Drittstaaten, die Einheiten in die Mission entsandt haben. Sie definieren den Einsatz ihrer Kontingente sowie deren Grenzen. Diese Informationen werden an das PSK weitergegeben.⁴⁶

Der OpCdr bildet die militärisch-strategische Ebene. Beide Gremien sowie das EUMC werden regelmässig von ihm über den Verlauf der Operation informiert. Das PSK hat die Möglichkeit, dem OpCdr entsprechende Weisungen für die Mission zu erteilen.

Das Ende einer Mission wird durch den Rat nach Rücksprache mit dem «Committee of Contributors» beschlossen.

45 Diese Phase wird hier nicht näher besprochen. Sie ist dem Beginn der Operation vorgelagert.

46 Rat der EU: Annexes to the Presidency conclusions (2/3) of the European Council Meeting in Laeken, 14 and 15 December 2001.

4 SCHLÜSSELPUNKTE

- ♦ Die Mitgliedstaaten sind die zentralen Akteure. Der intergouvernementale Charakter als zentrale politische Rahmenbedingung legt die ESVP auf das Konsensprinzip fest.
- ♦ Mit Blick auf das Krisenmanagement ist das PSK das zentrale Gremium innerhalb der ESVP. Hier wird nicht nur die tägliche Arbeit koordiniert, sondern es werden auch weitreichende Entscheidungen vorbereitet oder getroffen.
- ♦ Während die Sekretariatsstrukturen formell nur unterstützenden Charakter haben, besitzen sie einen weitreichenden informellen Einfluss auf das Agenda Setting und die Erstellung von Vorlagen.
- ♦ Das RS stellt zwar eine grosse Bandbreite von Institutionen und Expertise zur Verfügung. Deren Bedeutung liegt jedoch hauptsächlich in der Phase vor der eigentlichen Operation. Ab dann übernimmt in der Regel ein nationales OHQ die Planungs- und Führungsaufgaben.
- ♦ Die entscheidenden Dokumente im Planungsverlauf einer Operation sind, aufgrund ihres Rechtscharakters, die Gemeinsamen Aktionen («Joint Actions»):
 1. zur Annahme von KMK und MSO
 2. zur «Decision to Launch the Operation»
- ♦ Die EU verfügt über keine eigenen Führungsstrukturen auf der militärstrategischen Ebene. Diese werden ad hoc im Kontext einer konkreten Operation aufgebaut. Dabei ist von den drei prinzipiellen Optionen jedoch derzeit nur die Variante, die auf ein nationales OHQ zurückgreift, politisch denkbar und hat sich auch in der Praxis bewährt.
- ♦ Die Entscheidungsprozesse innerhalb des Krisenmanagements unterliegen keinem technokratischen Automatismus. Sie sind essentiell politisch beeinflusst. So lassen sich weder Entscheidungen in der Initiationsphase einer Krisenmanagementoperation voraussagen, noch der genaue Ablauf der Prozesse.
- ♦ Solange sich die Mitgliedstaaten über eine Mission einig sind, können Entscheidungen in kürzester Folge getroffen und damit Einheiten innert Tagen entsandt werden.
- ♦ Die institutionellen Schwächen der ESVP treten im Bereich der militärstrategischen Planung zu Tage. Durch die politischen Rahmenbedingungen ist eine Planung und Führung «aus einem Guss» nur schwer möglich.
- ♦ Die politischen Rahmenbedingungen spiegeln sich auch in der Führungsstruktur einer Operation wieder. Die zweifache Vertretung der Mitgliedstaaten durch PSK und Committee of Contributors, ähnelt in weiten Teilen anderen Entscheidungskonstellationen für multinationale Operationen. Hiervon unterscheidet sich die ESVP also nur marginal.

5 AUSBLICK: DAS MILITÄRISCHE KRISENMANAGEMENT DER EU NACH DEM VERTRAG VON LISSABON

Die Entwicklung der Planungs- und Entscheidungsstrukturen auf EU-Ebene ist ein kontinuierlicher Prozess, der auch in Zukunft das institutionelle Gesicht der ESVP verändern wird. Bereits heute lassen sich wichtige Wegmarken erkennen. Mit dem Vertrag von Lissabon werden umfangreiche institutionelle Neuerungen etabliert. Die institutionelle Trennung zwischen der ESVP und den für Krisenmanagement zuständigen Institutionen der EU-Kommission wird weitgehend aufgehoben. Der geplante «Europäische Auswärtige Dienst» (EAD) wird dabei die bisherigen Sekretariatsstrukturen der zweiten Säule ersetzen. Unmittelbare Auswirkungen auf den Prozess der Planung und Entscheidung von militärischen Krisenmanagementeinsätzen sind jedoch nicht zu erwarten. Hier bleiben die Mitgliedstaaten auch weiterhin die zentralen Akteure.

Zu Kompetenzverschiebungen wird es vor allem innerhalb der Sekretariatsstrukturen bzw. im Verlauf des Aufbaus und des Zuschnitts der EAD-Abteilungen kommen. Dabei wird vor allem die bessere Koordination ziviler

und militärischer Planungs- und Führungsprozesse im Mittelpunkt stehen. Als ein Zwischenschritt kann die jüngst beschlossene Schaffung des CMDP, des Crisis Management Planning Directorate, innerhalb der Sekretariatsstrukturen verstanden werden. Das CMPD entsteht durch den Zusammenschluss der DGE VIII und XI. Neben der angestrebten Verbesserung der Missionsplanung und -führung wird dies von einigen Beobachtern auch als ein wichtiger Zwischenschritt zu den lange geforderten «stehenden Führungsstrukturen» in Brüssel, also einem EU-eigenen, ständigen Hauptquartier, angesehen.

Auf absehbare Zeit wird die Entscheidung zur Entsendung von Soldaten in militärische Einsätze in den Händen der Gemeinschaft der Mitgliedstaaten verbleiben. Die Brüsseler Institutionen bauen jedoch kontinuierlich ihre Unterstützungsfunktion bei der Planung auf Grundlage der gemeinsamen Entscheidungen aus den Hauptstädten aus. An dieser lange etablierten Arbeitsteilung wird auch die neue EU des Vertrags von Lissabon nichts ändern.

6 ANNEX: WICHTIGE WEGMARKEN IN DER INSTITUTIONELLEN ENTWICKLUNG DER ESVP

Britisch-französisches Treffen in St. Malo, Dezember 1998	Britisch-französische Erklärung zur institutionell und militärisch autonomen Handlungsfähigkeit der EU.
EU Gipfel in Köln, Juni 1999	ESVP wird gegründet; Erklärung «zur Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik».
EU Gipfel in Helsinki, Dezember 1999	Drei permanente Institutionen für die ESVP werden beschlossen: PSK, EUMS, EUMC.
EU Gipfel in Feira, Juni 2000	Zivile Dimension der EVSP wird entwickelt
EU Gipfel in Nizza, Dezember 2000	Nach einer Interimsperiode seit März 2000 erlangen die neuen Institutionen für die ESVP (PSK, EUMC, EUMS) permanenten Status. PSK und EUMC werden vertraglich verankert.
Brüssel, März 2003	NATO EU- Berlin Plus Abkommen
EU Gipfel in Brüssel, Dezember 2003	EU Sicherheitsstrategie und die EU Strategie gegen Proliferation von Massenvernichtungswaffen werden verabschiedet
EU Gipfel in Brüssel, Juni 2004	Streitkräfteplanziel 2010 (HG 2010) wird verabschiedet
Brüssel Mai 2005	Aufbau der Civ/mil Zelle
Brüssel, Januar 2007	Einsatzbereitschaft des Operationszentrum deklariert
Brüssel, Juni 2007	Etablierung der zivilen Planungs- und Führungsfähigkeit (CPCC)

Das Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich wurde 1986 gegründet und befasst sich in Lehre, Forschung und Dienstleistung mit Fragen der schweizerischen und internationalen Sicherheitspolitik. Die Forschungsschwerpunkte liegen auf Neuen Risiken, Europäischer und Transatlantischer Sicherheitspolitik, Strategie und Doktrin, Staatenzerfall und Staataufbau sowie Schweizerischer Aussen- und Sicherheitspolitik. Das CSS leitet das International Relations and Security Network (ISN). Es verfügt über ein breites Netzwerk aus nationalen und internationalen Partnerorganisationen und ist Mitglied des Center for Comparative and International Studies (CIS) der ETH Zürich und der Universität Zürich.