

Ein zivil-militärisches Hauptquartier für die EU

Die Initiative des Weimarer Dreiecks belebt die laufende Debatte

Claudia Major

Im April 2010 lancierten die Außenminister der Staaten des sogenannten Weimarer Dreiecks – Polen, Frankreich und Deutschland – eine Initiative zur Stärkung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Kernelement ist der Aufbau permanenter zivil-militärischer Planungs- und Führungsstrukturen für EU-Einsätze, kurz: ein EU-Hauptquartier. Das wäre eine signifikante Verbesserung gegenüber dem Status quo, in dem die Strukturen zwischen EU-Ebene und Mitgliedstaaten verteilt sind. Dies verhindert eine wirtschaftliche Nutzung der Ressourcen, bedeutet Zeitverlust und eine verminderte operative Leistungsfähigkeit des EU-Krisenmanagements. Vergleichbare Initiativen sind bislang an politischen Bedenken gescheitert. Will sich die EU weiterhin im Krisenmanagement engagieren und auch die komplexen zivil-militärischen Aufgaben abdecken, kann sie auf eigene Strukturen kaum verzichten.

In den letzten Jahren sind die vielfältigen Probleme bei der Planung und Führung von EU-Krisenmanagementoperationen offensichtlich geworden. Die Initiative des Weimarer Dreiecks zum Aufbau permanenter zivil-militärischer Planungs- und Führungsstrukturen soll diese Probleme überwinden und die Leistungsfähigkeit der EU im Krisenmanagement steigern. Die zivil-militärische Ausrichtung trägt zudem der wachsenden Bedeutung der zivilen Komponente und dem Anspruch der EU Rechnung, einen *umfassenden Ansatz* im Krisenmanagement zu verwirklichen.

Planung und Führung: Herzstück einer Operation

Die Führung einer Militäroperation setzt eine umfassende Planung voraus. Planung ist der Prozess, in dem politische Ziele auf eine militärische Operation übertragen werden. Der politische Entscheidungsprozess, der einer Operation vorausgeht, ist schon in frühen Phasen auf militärische Expertise angewiesen. In der Phase der *militärischen Vorausplanung* erstellen militärische Experten kontinuierlich vorläufige, generische Planungen für die unterschiedlichen Arten von Einsätzen. Daraus entwickeln sie im Krisenfall Handlungsoptionen für eine spezifische Situation, das

Krisenmanagementkonzept. Auf ihm fußt die politische Entscheidung für einen konkreten Einsatz, es gibt auch den Rahmen vor für die nun folgende *Operationsplanung auf strategischer Ebene*.

Infrastruktur, Personal und Expertise für Planung und Führung existieren in allen Staaten und militärischen Organisationen in Form von militärischen Hauptquartieren (HQ). Das HQ ist die Schnittstelle zwischen den politischen Entscheidungsträgern und den militärischen Verbänden.

Auch die EU besitzt vergleichbare Strukturen. Sie hat jedoch kein permanentes militärisches HQ wie die Nato. Stattdessen sind die Strukturen und Zuständigkeiten zwischen EU-Ebene und Mitgliedstaaten aufgesplittert. Die EU muss die verschiedenen Elemente im Einsatzfall ad hoc aktivieren und zusammenführen.

Status quo

Die ersten Planungsschritte, die darauf aufbauende Entwicklung des Krisenmanagementkonzepts und die Erarbeitung des Ratsbeschlusses für eine Operation finden auf EU-Ebene unter Federführung des Crisis Management and Planning Directorate (CMPD) statt, das zum Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) gehört. Erst wenn sich die EU-Staaten für eine Operation entschieden und deren Parameter im Ratsbeschluss festgelegt haben, wird ein Operationshauptquartier (OHQ) aktiviert, das die Operationsplanung und Führung übernimmt.

Zur Zeit existieren drei Möglichkeiten, ein OHQ zu aktivieren: Erstens kann die EU OHQs von fünf Mitgliedstaaten nutzen – Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Griechenland und Italien. Diese Staaten entscheiden fallbezogen, ob sie ihr OHQ für einen EU-Einsatz bereitstellen; sie können nicht dazu gezwungen werden.

Zweitens kann die EU unter Berufung auf das Berlin-Plus-Abkommen (2003) auf Nato-Strukturen zurückgreifen, wie dies zum Beispiel bei der Operation Althea

in Bosnien-Herzegowina geschehen ist.

Drittens kann die EU – wenn keines der fünf Länder sein OHQ zur Verfügung stellt – ihr seit 2007 einsatzfähiges Operations Centre (OpsCentre) in Brüssel nutzen. Das OpsCentre ist ein Nukleus, der im Bedarfsfall zu einem OHQ aufwachsen kann. Bislang ist es nur zu Übungszwecken genutzt worden.

Die EU hat nahezu ausschließlich die erste Variante gewählt. Die anderen Optionen wurden aus politischen Gründen vermieden.

Ineffiziente Arrangements

Die Operationserfahrungen der EU haben gezeigt, dass die bestehenden Arrangements zu Zeiteinbußen, hohen Kosten und Reibungsverlusten führen.

Diese entstehen vor allem durch die verzögerte Aktivierung des nationalen OHQs. Für die vorausgehende Erstellung des Krisenmanagementkonzepts benötigen die EU-Staaten militärische Planungsexpertise. Die EU-Strukturen, CMPD und Militärstab, stellen jedoch keine angemessene Planungsfähigkeit dar: Denn erstens verfügen sie nicht über ausreichend Personal, zweitens ist die Expertise aufgesplittert zwischen EU-Ebene und staatlichen Strukturen, drittens fehlen die operativen Erfahrungen. In den frühen Planungsstadien, die Entscheidungen über eine Operation auf politisch-strategischer Ebene vorausgehen, wäre umfassende Planungsfähigkeit jedoch notwendig, um politische Fragen zu klären, zum Beispiel Dauer und Kosten eines Einsatzes.

Weiterhin fehlt es an Kontinuität im Planungsprozess: Wenn das ausgewählte nationale OHQ die Operationsplanung übernimmt, kann es zwar auf nationale Planungsexpertise zurückgreifen, angesichts der geringen Zahl von EU-Einsätzen aber nur auf wenig praktische europäische Operationserfahrung. Es existiert also kein institutionelles Gedächtnis. Dem nationalen Personal fehlt deshalb häufig das Verständnis für Zuständigkeiten und

Vorgänge auf EU-Ebene. Da das OHQ nun einen Teil der militärischen Verantwortung für die Operation übernimmt, wird es die auf EU-Ebene erstellten Planungen in jenen Punkten neu erarbeiten, in denen es mehr Expertise besitzt, zum Beispiel in Fragen, die die Fähigkeiten der bereitstehenden Truppen betreffen.

In der Praxis kann die späte Einbeziehung des OHQ den Operationsbeginn verzögern. Denn außerhalb eines Einsatzes werden die nationalen OHQs lediglich in Bereitschaft gehalten, sind also personell und infrastrukturell nicht voll ausgestattet. Aktiviert die EU ein OHQ, muss die Führungsfähigkeit erst hergestellt werden. Dabei verursacht allein die Bereithaltung von Infrastruktur und Personal der fünf OHQs hohe Kosten. So muss das Personal sämtlicher fünf OHQs, jeweils rund 90 Mann, für einen möglichen Einsatz trainiert werden, da die Staaten erst ad hoc entscheiden, welches OHQ genutzt wird.

Politische Blockaden, vergebliche Bemühungen

Obwohl diese Defizite seit langem bekannt sind, haben sich einige Staaten bisher dagegen gesperrt, Abhilfe in Gestalt eines EU HQ zu schaffen. Sie befürchteten vor allem, damit die Nato zu schwächen und das transatlantische Verhältnis zu belasten. Ein EU HQ würde in ihren Augen bestehende Nato-Strukturen, die die EU im Rahmen von Berlin Plus nutzen könne, unnötig duplizieren. Es würde nicht nur Ressourcen binden, sondern auch die militärische Eigenständigkeit der EU unterstreichen, und dies lehnen Staaten wie Großbritannien ab. Angesichts der geringen Zahl von EU-Operationen und des relativen Erfolgs der bestehenden Arrangements zweifeln Kritiker zudem, ob Kosten und Aufwand für ein EU HQ gerechtfertigt sind.

Nicht zuletzt stellt sich in der HQ-Diskussion auch die politische Frage, wie viel Eigenständigkeit die EU in einer Kernkomäne nationaler Souveränität wie der Sicherheits- und Verteidigungspolitik

erhalten soll. Die Positionen der EU-Staaten unterscheiden sich hier deutlich. Während Frankreich die EU-Strukturen für die Planung und Führung militärischer Operationen stets ausbauen wollte, lehnte Großbritannien dies bislang als unnötige Duplizierung ab. Deutschland versucht zwischen diesen Positionen zu vermitteln: Es befürwortet stärkere EU-Strukturen, betont aber deren Komplementarität mit Nato-Strukturen und die Notwendigkeit zivil-militärischer Koordinierung. Polen hatte sich lange als Verfechter der Nato profiliert, spricht sich aber nun für die Stärkung der GSVP als Beitrag zur transatlantischen Sicherheitspartnerschaft aus.

Diese Meinungsunterschiede verhinderten bislang die Einrichtung eines EU HQ und beschränkten Reformen auf Prozessoptimierungen im bis 2009 zuständigen Ratssekretariat. Jüngstes Beispiel ist das Crisis Management and Planning Directorate, das 2009 aus der Zusammenlegung zweier Direktorate (Defence Aspects und Civilian Crisis Management) hervorging. Es soll die Koordinierung der zivilen und militärischen Planung, Führung und Fähigkeitsentwicklung verbessern. Diese Reformen haben jedoch wenig bewirkt, weil die Staaten das strukturelle Problem – die Fragmentierung der Planung und das Fehlen permanenter Strukturen – unangetastet ließen. Auch die Chance, die sich mit dem Aufbau des EAD bot, haben sie nicht für grundlegende Reformen genutzt.

Das Potential der Weimarer Initiative

Hier setzt die Weimarer Initiative an, indem sie zum Aufbau permanenter zivil-militärischer Planungs- und Führungsstrukturen aufruft. Diese würden:

- ▶ die Zersplitterung im Planungsprozess zwischen EU- und nationaler Ebene überwinden, den Prozess damit beschleunigen und Doppelplanungen vermeiden;
- ▶ die Abhängigkeit der EU von den fünf OHQ-stellenden Staaten reduzieren;
- ▶ Ressourcen sparen, da die Bereithaltung nationaler OHQs entfallen könnte;

- ▶ die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass schnelle Krisenreaktionseinsätze erfolgreich durchgeführt werden können;
- ▶ das institutionelle Gedächtnis der EU im Bereich Planung und Führung stärken, was den Ablauf der Prozesse erleichtert und die Entwicklung einer strategischen Kultur der EU fördern kann;
- ▶ Synergien zwischen zivilen und militärischen Planungsprozessen schaffen und so Kosten sparen, etwa bei der Logistik.

Der zivil-militärische Charakter entkräftet auch das Argument einer Duplizierung von Nato-Strukturen. Ein zivil-militärisches OHQ wäre ein Novum und überdies zukunftsorientiert: Ereignisse wie das Erdbeben auf Haiti 2010 zeigen, dass künftige Krisen ein Vorgehen erfordern, das zivile und militärische Instrumente von der Planung an verbindet.

Offene Fragen, notwendige Schritte

Die Erfolgchancen der Weimarer Initiative hängen von der Klärung einiger inhaltlicher Fragen ab, aber auch von dem Engagement, das die Staaten bei ihrer Umsetzung zeigen.

Strukturfragen wie die Einrichtung eines HQ betreffen stets die Machtbalance zwischen Staaten und EU. So bleibt etwa zu klären, wer die Befehlsgewalt innehaben wird und wer das Führungspersonal stellt. Da das EU HQ Autorität über die Truppen der Staaten haben muss, scheint es sinnvoll, wie bisher ein multilaterales HQ unter Kontrolle der Staaten zu etablieren. Wollen die Staaten ernsthaft einen umfassenden Ansatz verwirklichen, müssen sie auch die EU-Kommission umfangreich beteiligen, da diese über zahlreiche zivile Instrumente verfügt, etwa für humanitäre Hilfe.

Die Initiative steht und fällt mit der Unterstützung der Staaten, insbesondere Großbritanniens. Dort regiert zwar seit Mai 2010 eine EU-skeptische Koalition. Jüngste Erfahrungen scheinen aber die britische Reformbereitschaft zu erhöhen: So ist Großbritannien durch die Führung von Operation Atalanta (seit 2008) direkt mit den Pro-

blemen der EU-Strukturen konfrontiert, und auch mit den hohen Kosten, die für den OHQ-stellenden Staat anfallen. Zudem fördert der seit der Finanzkrise gestiegene Budgetdruck die Suche nach Einsparmöglichkeiten.

Nun müssen Frankreich, Polen und Deutschland ihre Initiative entschlossen vorantreiben und auf EU-Ebene verankern. Dafür sollten die Regierungschefs die Initiative ihrer Außenminister aufnehmen. Noch haben die Außenminister die Initiative nicht formell auf EU-Ebene vorgestellt. Folglich gibt es bislang auch nur informelle Reaktionen der anderen Staaten. Auch wenn diese mehrheitlich positiv sind, kann die Umsetzung der Initiative erst nach ihrer Europäisierung beginnen. Ein notwendiger Schritt wäre also die offizielle Lancierung bei der Hohen Repräsentantin, Catherine Ashton, und bei den anderen EU-Staaten.

Eine EU-gemeinsame zivil-militärische Planungs- und Führungsfähigkeit ließe sich nur mit Zustimmung aller Staaten verwirklichen. Bleibt diese aus, könnten interessierte Staaten dennoch einige Ideen im EU-Rahmen als Gruppeninitiative umsetzen, und zwar im Rahmen einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) (siehe SWP-Aktuell 13/2010). Die mit dem Lissabon-Vertrag eingerichtete SSZ ermöglicht jenen EU-Staaten eine engere Zusammenarbeit, die willens und in der Lage sind, ihre Verteidigungsfähigkeiten zu verbessern. Der Einrichtung der SSZ müssen alle GSVP-Staaten zustimmen. Diese sind sich aber noch nicht über die Modalitäten der SSZ einig.

Die im zweiten Halbjahr 2011 anstehende EU-Ratspräsidentschaft Polens bietet den Rahmen und könnte die notwendige Unterstützung mobilisieren, um die Weimarer Initiative umzusetzen. Sie markiert gleichzeitig eine Art Kontrolltermin: Gelingt es dem Weimarer Dreieck bis dahin nicht, die Initiative voranzubringen, ist eine spätere Umsetzung wenig wahrscheinlich.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364