

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Sicherheitspolitik
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Markus Reinhardt

Zivil-militärische Beziehungen im Rahmen der ESVP

Begriffe, Sachstände, Herausforderungen

FG3-DP 05
August 2006
Berlin

Inhalt

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

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der For-
schungsgruppe, die nicht
als SWP-Papiere heraus-
gegeben werden. Dabei kann
es sich um Vorstudien zu
späteren SWP-Arbeiten
handeln oder um Arbeiten,
die woanders veröffentlicht
werden. Kritische Kommen-
tare sind den Autoren in
jedem Fall willkommen.

Einleitung	3
<i>Begriffsklärungen</i>	3
<i>Civil-military Co-operation – CIMIC</i>	4
<i>Civil-military Co-ordination – CMCO</i>	4
<i>Zivil-militärische Zusammenarbeit – ZMZ</i>	5
Zivil-militärisches Krisenmanagement	5
<i>Zivil-militärische Beziehungen am Beispiel EUFOR ALTHEA</i>	6
<i>Das „PRT“-Konzept der NATO bei ISAF</i>	8
<i>Bisherige Erfahrungen bei Interventionen</i>	9
Krisenprävention	10
<i>Leitbild „zivile“ ESVP</i>	10
<i>Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ – der deutsche Ansatz</i>	10
<i>Schnittstellen</i>	11
Ressortübergreifende Homeland Security	11
<i>Startpunkt: Organisationskulturelle Annäherung</i>	11
Schlussbemerkungen	12

Einleitung

Anfang März 2006 fand in Innsbruck ein Treffen der EU-Verteidigungsminister unter dem Motto „Innere Sicherheit durch äußere Sicherheit“ statt. Javier Solana, der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (GASP), warb dort für eine Verbesserung der zivil-militärischen Planung und Koordinierung bei Missionen der Europäischen Union im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Als Folge der sicherheitspolitischen Entwicklungen des letzten Jahrzehnts, so Solana, sei der Grundsatz „erst militärische, dann zivile Operationen“ für Friedens- und Stabilisierungseinsätze der EU überholt. Da alle sicherheitspolitischen Risiken und Bedrohungen – seien es regionale Instabilität, zerfallende Staaten, Proliferation, internationaler Terrorismus, organisierte Kriminalität oder Großschadensereignisse – auch zivile Facetten hätten, ginge es darum, einen neuartigen umfassenden zivil-militärischen Ansatz zu präsentieren. Er soll die EU im Umgang mit allen sicherheitspolitischen Herausforderungen zukunftsfähig machen. Der Appell folgt einer Reihe von Forderungen, u.a. der des EU-Ministerrates vom November 2005 nach einer generellen Verbesserung des zivil-militärischen Zusammenwirkens im Rahmen der ESVP, insbesondere aber hinsichtlich des Managements von EU-Operationen sowie im noch jungen Bereich der EU-Krisenprävention. Die Weiterentwicklung zivil-militärischer Beziehungen soll auf den nächsten Ministertreffen im Zusammenhang mit konkreten und umfassenden Vorschlägen für künftige Schritte der ESVP diskutiert und die Ergebnisse dieser Diskussion anschließend dem Rat übermittelt werden.

Die Fragen, wie zivil-militärische Beziehungen und die mit ihnen verbundenen Schlüsselbegriffe EU-weit überhaupt definiert werden und wo Anknüpfungspunkte für Maßnahmen zu ihrer Verbesserung zu finden sind, bleiben jedoch bislang weitgehend offen. Daher soll hier zunächst ein Beitrag für ein einheitliches Verständnis von zivil-militärischen Beziehungen und den im sicherheitspolitischen Kontext verwendeten Fachbegriffen geleistet werden. Anschließend werden EU-interne Politik- und Beziehungsfelder angesprochen, die von besonderem Interesse sind. Vier Bereiche stehen dabei im Zentrum der Betrachtung: Erstens militärische und zivile Aspekte der ESVP im Kontext ihrer institutionell-strukturellen Ausgestaltung; zweitens das zivil-militärische Zusammenwirken beim EU-Krisenmanagement; drittens zivil-

militärische Gesichtspunkte des noch jungen Themas EU-Krisenprävention und viertens zivil-militärische Herausforderungen, die mit einer ressortübergreifenden „Homeland Security“ verbunden sind.

Im zweiten Bereich, dem EU-Krisenmanagement, sollen am Beispiel der noch stattfindenden militärischen EU-Operation EUFOR ALTHEA zivil-militärische Beziehungen auf politisch-strategischer und auf operativer Ebene aufgezeigt und analysiert werden. Das zivil-militärische Konzept für EUFOR ALTHEA gilt im Rahmen des umfassenden ESVP-Ansatzes für Bosnien und Herzegowina als Erfolgsmodell. Zur Kontrastierung erfolgt in diesem Zusammenhang eine Kurzanalyse eines anderen zivil-militärischen Konzeptes, dem der NATO für ISAF in Afghanistan. „Zivil-militärische Beziehungen“ werden in diesem Papier als eine Vielzahl von Interaktionsprozessen auf mehreren Ebenen verstanden, die zwischen einer variablen Anzahl von zivilen und militärischen Akteuren stattfinden. Diese Akteure unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Aufbau- und Ablauforganisation, ihrer (Organisations-) Kultur sowie ihrer interessen geleiteten Zielsetzung voneinander. Die Beziehungsfelder, in denen zivil-militärische Interaktionsprozesse stattfinden, sind überall dort zu erkennen, wo es Übergänge (Schnittstellen) zwischen zivilen und militärischen Funktionsbereichen gibt. Die Art des jeweiligen Verhältnisses, ob intensiv oder eher lose, organisiert oder zufällig, gewollt oder ungewollt, für beide oder nur für eine Seite von Vorteil, gibt Auskunft über die Qualität und den Wert der Beziehung. Vor allem die gegenseitige kulturelle Annäherung – so das Hauptergebnis dieses Diskussionspapiers – eröffnet zivilen und militärischen Akteuren Anknüpfungspunkte für eine wesentliche Verbesserung ihrer Beziehungen und damit auch ihres Zusammenwirkens.

Begriffsklärungen

Mit der steigenden Anzahl weltweiter Friedens- und Stabilisierungsoperationen unter Beteiligung militärischer und ziviler Akteure rücken völlig neue Formen und Aspekte zivil-militärischer Beziehungen in den Blickpunkt. Von besonderem Interesse bei der Analyse ist hierbei zunehmend die Ausgestaltung des gemeinsamen Handelns ziviler und militärischer Akteure bei Operationen mit militärischer Beteiligung der Europäischen Union sowie beim EU-Krisenmanagement. Zwei Schlüsselbegriffe sind in diesem Zusammenhang zu

erklären: Civil-military Co-operation (CIMIC) und Civil-military Co-ordination (CMCO).

Civil-military Co-operation – CIMIC

Civil-military Co-operation (CIMIC) ist ein der NATO-Terminologie entstammender Begriff. Die NATO beschrieb mit CIMIC ursprünglich für den Fall der Bündnisverteidigung das Verhältnis zwischen ihren Streitkräften und den zivilen Behörden eines Aufnahme Staates (Host Nation). Einerseits sollten NATO-Truppen die Ressourcen der Host Nation verfügbar gemacht und andererseits die für die Operationsplanung notwendige Abstimmung ermöglicht werden. Nachdem man aufgrund der Erfahrungen in Somalia und später in Bosnien und Herzegowina zu der Überzeugung gelangt war, dass eine rein militärische Krisenbewältigung für die dauerhafte Stabilisierung einer Region nicht ausreichend wäre, wurde CIMIC zunehmend auch auf die militärische Kooperation mit Internationalen Organisationen (IOs) und Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) bezogen. Die CIMIC Policy der NATO (2002) stellt diesbezüglich klar, dass CIMIC weder die militärische Kontrolle von IOs und NROs noch das Gegenteil impliziert. Darüber hinaus kann nur unter außergewöhnlichen Umständen eine Übernahme von Aufgaben durch Streitkräfte erforderlich werden, die normalerweise in der Verantwortung ziviler Autoritäten liegen. Solche Umstände liegen z.B. dann vor, wenn die Abwesenheit einer zivilen Körperschaft oder die Unfähigkeit einer solchen die Streitkräfte dazu zwingt, deren Aufgaben wahrzunehmen, um kein inakzeptables (sicherheits-) politisches Vakuum entstehen zu lassen.

CIMIC ist als militärischer Aufgabenbereich mittlerweile wichtiger konzeptioneller Bestandteil von allen internationalen militärischen Einsätzen, die keine reinen Kampfeinsätze sind, auch solchen außerhalb der NATO. Teil dieses operativen Konzeptes ist es, durch den Aufbau eines militärischen Verbindungswesens (Civil-military Liaisoning – CML) das Beziehungsgeflecht zwischen den eingesetzten Streitkräften und den vielfältigen zivilen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren im Einsatzland zu verstärken. Die dadurch zusätzlich gewonnenen Informationen nutzen Streitkräfte zur Optimierung des Gesamtlagebildes. Sie können so gleichzeitig den Schutz der eingesetzten Truppen erhöhen und die allgemeine Sicherheitslage verbessern.

EUFOR ALTHEA setzt in Bosnien und Herzegowina im Rahmen von CML beispielsweise zukünftig vermehrt auf die Dezentralisierung ihrer Streitkräftestruktur. Dabei soll ein Netz aus so genannten LOT (Liaison and Observation Teams: Gruppen aus 3 bis 8 Soldaten, die im „normalen“ zivilen Umfeld untergebracht sind) für vielfältige Beziehungen mit den zivilen Akteuren des jeweiligen Zuständigkeitsbereiches sorgen. Neben CML-Aktivitäten sollen Wiederaufbauprojekte und organisatorische Unterstützungsleistungen sowie humanitäre Hilfe durch ihre soziale, wirtschaftliche und politische Wirkung zur Stabilität der Krisenregion und zur Verbesserung der Sicherheitslage beitragen. Die Anwendung und Intensität der Nutzung dieser CIMIC-Instrumente wird der jeweiligen Situation im Einsatzland angepasst.

Während beispielsweise bei EUFOR ALTHEA nur noch organisatorische Unterstützung (z.B. für den Aufbau eines funktionierenden Polizei-/Militär- und Verwaltungsapparates) geleistet wird, stehen in Afghanistan (NATO ISAF) zunächst noch humanitäre und infrastrukturelle Hilfe der Notleidenden, weil unterversorgten Bevölkerung im Vordergrund. Vor allem diese Aktivitäten prägen durch ihre Medienwirksamkeit die öffentliche Wahrnehmung von CIMIC. Kaum Beachtung findet indes seine unverändert militärisch-operative Zielsetzung, deren entwicklungs-fördernde Komponente, so positiv sie auch gewertet wird, der militärischen Funktion konzeptionell nach wie vor untergeordnet ist. Es wäre falsch, CIMIC begrifflich auf z.B. solche rein humanitären Hilfeinsätze von Streitkräften zu beziehen, wie sie von Mitgliedstaaten der EU beispielsweise infolge der Tsunami-Katastrophe in Südostasien durchgeführt wurden.

Civil-military Co-ordination – CMCO

Im EU-Sprachgebrauch dominiert der Begriff der Civil-military Co-ordination (CMCO). Als Oberbegriff für die EU-interne Koordinierung aller zivilen und militärischen Funktionen und Akteure im Rahmen der ESVP umfasst CMCO auch den Prozess, bei dem diese Koordinierung in den Bereichen Fähigkeiten, Führungsstrukturen, Personal und Logistik auf strategischer und operativer Ebene intern optimiert wird. Die hierdurch erreichte Kohärenz soll ein effektiveres Krisenmanagement im Rahmen der ESVP bewirken. Derzeit erfährt CMCO eine Begriffserweiterung, bei der zunehmend auch die Schnittstellen der ESVP-Akteure

mit IOs, NROs und lokalen Akteuren in Krisengebieten einbezogen werden. Auch wenn es bislang noch kein fertiges CMCO-Konzept gibt, so sind die Ansätze doch viel versprechend. Nicht nur, weil CMCO, im Gegensatz zum militärisch-operativen CIMIC, ein politisches Konzept ist, welches auch auf politisch-strategischer Ebene greift, sondern auch, weil es von einer umfassenden Vernetzung eigener ziviler und militärischer Akteure und Fähigkeiten ausgeht.

CIMIC muss daher als Teil des umfassenderen CMCO-Ansatzes verstanden werden. Dieser klaren konzeptionellen und begrifflichen Abgrenzung von CIMIC und CMCO entgegen steht aber eine sowohl im europäischen als auch im deutschen Rahmen häufige synonyme Verwendung dieser internationalen Schlüsselbegriffe. Sie lässt auf ein unklares Verständnis der mit CIMIC und CMCO verbundenen Konzepte schließen. Diese Diffusion wird in Deutschland durch den zusätzlichen Gebrauch des deutschen Begriffs der „Zivil-militärischen Zusammenarbeit“ (ZMZ) verstärkt.

Zivil-militärische Zusammenarbeit – ZMZ

Mit Zivil-militärischer Zusammenarbeit (ZMZ) wurde in Deutschland ursprünglich ein Aufgabenbereich beschrieben, der ausschließlich Abstimmungsprozesse zwischen nationalen zivilen Akteuren und der Bundeswehr für die territoriale Gesamtverteidigung umfasste. Im Zuge der zunehmenden Einsätze bei Friedens- und Stabilisierungsoperationen übernahm die Bundeswehr jedoch auch vermehrt CIMIC-Aufgaben.

Um mithin jede mögliche Form der Zusammenarbeit zwischen Bundeswehrsoldaten und zivilen Akteuren abzudecken, fasste man im Jahr 2001 ZMZ und CIMIC zum begrifflich einheitlichen Aufgabenbereich „ZMZ“ mit zwei Teilbereichen (Inland und Ausland – „ZMZ/I“ und „ZMZ/A“) zusammen. ZMZ beinhaltet nun neben den ursprünglichen territorialen Aspekten auch CIMIC-Aufgaben und darüber hinaus auch noch humanitäre Einsätze sowie Katastrophenhilfe. CIMIC wird in diesem Begriffsverständnis mit der Gesamtheit aller zivil-militärischen Interaktionen bei Friedens- und Stabilisierungseinsätzen gleichgesetzt. Diese begriffliche Vereinheitlichung ist problematisch: Zwar gibt es durchaus einige Überlappungen der Funktionsbereiche von CIMIC und ZMZ. Eine derart synonyme Verwendung suggeriert aber eine inhaltliche Nähe beider Begriffe, die unzutreffend ist und die in der Folge in Deutschland, neben der ohnehin problemati-

schen öffentlichen Wahrnehmung von CIMIC, zur Überbewertung seiner konzeptionellen Reichweite führt.

Zivil-militärisches Krisenmanagement

Beginnend 2003 hat es bis heute im Rahmen der ESVP insgesamt 18 zivile und militärische EU-Missionen zum Krisenmanagement gegeben. Waren es zu Anfang noch drei Missionen, die zeitgleich durchgeführt wurden, davon zwei militärische (CONCORDIA, Mazedonien und ARTEMIS, Kongo) und eine polizeiliche (EUPM I, Bosnien), hat sich diese Zahl innerhalb von drei Jahren auf derzeit 13 vervierfacht. Die meisten davon sind rein zivile Missionen mit Polizei-, Beobachtungs-, Überwachungs-, Rechtsstaatlichkeits- oder Reformunterstützungsaufgaben; so beispielsweise in Mazedonien (EUPAT), den Palästinensischen Gebieten (EU BAM Rafah, EUPOL COPPS), in Aceh (AMM), im Irak (EUJUST LEX) oder im Kongo (EUPOL Kinshasa, EUSEC DR CONGO).

Sie werden mit Hilfe ziviler Instrumente und einem verglichen mit militärischen Operationen geringen Personalaufwand am Missionsort durchgeführt (zwischen einem Dutzend und 500 Personen).

Neben Diplomaten, Rechts-, Verwaltungs- und Logistikspezialisten sowie Polizei- und Zollbeamten sind häufig auch viele (ehemalige) Soldaten als Militärberater/-beobachter eingesetzt. Bei der zivilen „ACEH Monitoring Mission“ (AMM) sogar überwiegend; ebenso bei der von der EU einzig als zivil-militärische Aktion betitelten „AMIS II Supporting Action“ in Darfur/Sudan (mit knapp 50 EU-Beratern jedoch eine nur sehr kleine Mission). Wie auch im Kongo, werden in Bosnien und Herzegowina (EUFOR ALTHEA, EUPM II, EUMM) zwei zivile Missionen und eine militärische Operation der EU parallel durchgeführt. Anders jedoch als bei den im Kongo zeitlich, räumlich und funktional getrennten militärischen und zivilen Operationen, setzt die EU in Bosnien in großem Maßstab auf ein abgestimmtes Zusammenwirken ihrer zivilen und militärischen Unternehmungen. Diese umfassende Strategie für die Stabilisierung und den Wiederaufbau des Nachkriegsstaates Bosnien kann als innovativer Ansatz mit Modellcharakter zur Verbesserung und Weiterentwicklung zivil-militärischer Zusammenarbeit im ESVP-Rahmen gewertet werden. Die konkrete Ausgestaltung der zivil-militärischen Beziehungen beim Stabilisierungs- und Nation Building-Prozess in

diesem Land verdient daher besondere Aufmerksamkeit.

Zivil-militärische Beziehungen am Beispiel EUFOR ALTHEA

Am 2. Dezember 2004 übernahm die EU in Bosnien-Herzegowina, ausgestattet mit einem entsprechenden UN-Mandat, von der NATO (IFOR/SFOR) das Kommando mit der Operation EUFOR ALTHEA, ihrer bis heute größten militärischen Friedens- und Stabilisierungsoperation. Mit einer Stärke von rund 7000 Soldaten aus derzeit 33 beitragenden Nationen (nur noch gut ein Zehntel des ursprünglichen Kräfteansatzes von vor zehn Jahren) ist es ihre militärische Hauptaufgabe, für ein sicheres Umfeld in Bosnien und Herzegowina zu sorgen. Zusätzlich unterstützt sie zivile Aktivitäten, wie z.B. die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, die Organisation der Rückkehr der Flüchtlinge sowie – gemeinsam mit der NATO – die Durchführung einer Verteidigungsreform und die Zusammenarbeit mit dem Haager Kriegsverbrechertribunal.

Ermöglicht wird dies durch das „Berlin Plus“-Übereinkommen, das der EU nach den wesentlich kleineren militärischen Operationen CONCORDIA und ARTEMIS auch bei ALTHEA den Rückgriff auf NATO-Mittel erlaubt. In Bosnien-Herzegowina soll eine austarierte Kombination aus militärischen und zivilen Anteilen dauerhaft Sicherheit und Stabilität für die Region bringen. Dadurch kann zum einen angesichts des historischen Versagens der EU in den 90er Jahren verloren gegangenes Vertrauen zurück gewonnen werden und zum anderen die EU als militärischer Akteur in Ergänzung – nicht Konkurrenz – zur NATO glaubwürdiger werden. Im Kontext zivil-militärischer Beziehungen ist besonders deren Ausgestaltung bei EUFOR ALTHEA auf politisch-strategischer und vor allem auf operativer Ebene von Interesse, weil es dort die größte Interaktionsdichte gibt.

Als Land mit EU-Perspektive gilt es für Bosnien und Herzegowina, das Daytoner Friedensabkommen von 1995 im Hinblick auf die europäische Integration anzupassen. Der von den Vereinten Nationen mandatierte „Hohe Repräsentant“ (Office of the High Representative – OHR) ist daher auch gleichzeitig EU-Sonderbeauftragter (EU Special Representative – EUSR). Als OHR leitet er das regelmäßig zusammentreffende „Board of Principles“, das Hauptkoordinationsgremium für die Aktivitäten der internationalen Gemeinschaft in Bosnien auf politisch-strategischer Ebene. In

ihm sind die maßgeblichen Internationalen Organisationen vertreten (VN, OSZE, EC, NATO, EUFOR, Weltbank, IWF, USAID, CAFAO, UNHCR, Internationales Kriegsverbrechertribunal).

Als EUSR hat er die Leitung bei der Koordinierung aller EU-Instrumente in Bosnien und Herzegowina. In dieser Funktion steuert er die ebenfalls regelmäßig stattfindenden Treffen aller *Heads of Missions* inklusive des Kommandeurs der EUFOR (COM EUFOR) sowie der Akteure der Europäischen Kommission. Formal ist der EUSR allerdings nur gegenüber den *Heads of Missions* (EUPM, EUMM) weisungsbefugt. Der COM EUFOR ist ihm nicht unterstellt, hat aber eine Pflicht zur angemessenen Berücksichtigung der getroffenen Entscheidungen, was in der Praxis einer Unterstellung nahe kommt. Die ressortübergreifende Zusammenarbeit in beiden Gremien gilt als hervorragend und produktiv für die darauf aufbauende Unterstützung der bosnischen Politik und Wirtschaft.

Zukünftig soll das Amt des OHR in eine Mission unter alleiniger Verantwortung des EUSR überführt werden, der dann auch die Koordinierung aller IOs leitet. Auf diese Weise wird dessen Rolle entscheidend gestärkt, verbunden mit der Hoffnung, den EU-Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess Bosniens zu beschleunigen. Nach der gescheiterten Verfassungsreform bleibt allerdings abzuwarten, welche Auswirkungen die im Herbst dieses Jahres stattfindenden Parlamentswahlen haben werden. Ihr Verlauf und die Akzeptanz ihres Ergebnisses in der Bevölkerung werden einen großen Einfluss auf die „ALTHEA Mission Review“ haben, der entscheidenden militärstrategischen Grundlage für die zukünftige Form der Operation ALTHEA. Im Rahmen der EU-Politik gegenüber Bosnien sind die drei ESVP-Missionen EUFOR, EUPM und EUMM derzeit auf die korrespondierenden Ziele Stabilisierung und Wiederaufbau ausgerichtet. Auf staatlicher Ebene geht es dabei um die mit den bosnischen Behörden abgestimmte Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Korruption sowie um die parallele Entwicklung der Judikative. Konkret wird durch die zivilen Missionen besonders die bosnische Polizei bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und parallel dazu bei der Durchführung ihrer Reform unterstützt.

Für ALTHEA ist aufgrund der überwiegend ruhigen und stabilen Sicherheitssituation inzwischen nicht mehr die unmittelbare Gefahrenabwehr, sondern die dauerhafte Normalisierung der Lage das Ziel. Dies erfordert folglich auch ein Konzept zur schrittweisen Reduzierung der EUFOR-Truppenpräsenz. Hierzu wur-

de in Brüssel die sog. „Deterrent Presence“-Strategie (Abschreckungspräsenz) entwickelt, die eine Verringerung der EUFOR-Truppe bei gleichzeitig verbessertem Lagebild und einer nach wie vor vorhandenen militärischen Reaktionsfähigkeit vorsieht.

Das „LOT“-Konzept (LOT: Liaison and Observation Teams), eine neuartige Form von CIMIC, die CML ähnelt, spielt bei der Umsetzung dieser Strategie auf operativer Ebene eine entscheidende Rolle. Grundgedanke ist, durch engen Kontakt von EUFOR-Soldaten zur örtlichen Bevölkerung ein aktuelles und authentisches Lagebild zu erhalten. Umgesetzt wird dies mittels eines landesweiten Netzes von zivilen LOT-Häusern im normalen städtischen und dörflichen Umfeld. Das LOT-Konzept war 2004 von der SFOR übernommen worden und ist die Folge der Unruhen im Kosovo im März 2004. Dort, so die allgemeine Bewertung, hatte es im Vorfeld der Unruhen aufgrund mangelnden Kontaktes zur Bevölkerung keine ausreichenden Anzeichen für das Wann und Wo der Ausschreitungen gegeben.

Die LOT, bestehend aus drei bis acht Offizieren und Unteroffizieren einer Nation, sollen u.a. als Indikatoren für die jeweils regional zuständige Task Force hinsichtlich erkennbarer Problemlagen (z.B. ethnische Spannungen, organisierte Kriminalität) fungieren. Zukünftig soll es gemischte Teams als sichtbaren Ausdruck multinationaler Zusammenarbeit geben. In normalen Wohnhäusern innerhalb einer Gemeinde untergebracht, halten die LOT stetige Verbindung zur ortsansässigen Bevölkerung sowie zu den Behörden (Regierung, Verwaltung, Polizei) und koordinieren die Zusammenarbeit mit IOs und den insgesamt mehr als 100 NROs.

Parallel hierzu sollen sie durch den regen Informationsaustausch vertrauensbildend in der Bevölkerung wirken. In einem breiten Ansatz können die LOT und CML-Offiziere den Trägern der öffentlichen Verwaltungen, Kommunen und Gemeinden sowie deren Organen (Behörden) gemeinsam mit international bestellten Ressortspezialisten, NROs und IOs durch dauerhafte Partnerschaft (institutionalisiert durch LOT und additive Verbindungselemente) effektiv und dauerhaft Dienstleistungen anbieten.

Dies wiederum könnte die öffentliche Perception der Schutztruppe sowie der internationalen Gemeinschaft insgesamt weiter verbessern und damit dauerhaft stabilisierend auf das regionale Umfeld wirken. Eine nur kurzzeitige Entsendung spezialisierter Expertenteams wäre keine Lösung, da sie keine Zeit für das offenkundig notwendige Wachsen eines Bezie-

hungs- und Kooperationsgeflechts zum Zwecke des angestrebten Staats-/Verwaltungsaufbaus lässt.

Indem die LOT den Interaktionsprozess zwischen allen Akteuren in Gang halten und EUFOR ein lokales Gesicht geben, unterstützt das Konzept aber vor allem auch die Gesamtentwicklung des politischen Prozesses auf lokaler Ebene („Facilitator“-Rolle). Die Fähigkeit zur zeitnahen Beurteilung sozialer, wirtschaftlicher und politischer Entwicklungsprozesse durch konstante Tuchfühlung und die dadurch mögliche Frühwarnung wird den mittelfristigen Abzug des größten Teils der EUFOR-Truppe ermöglichen.

Das für CIMIC notwendige Verbindungswesen CML erfährt durch das LOT-Konzept in Bosnien und Herzegowina eine neue Qualität. Absehbar wird CML nicht mehr nur primär dem Schutz eigener Truppen dienen, sondern bis zum vollständigen Abzug der EUFOR-Truppe letztlich das Sicherheitskonzept der EU für die Region schlechthin sein. Diese Funktionserweiterung verändert das klassische Verständnis von CML als operativer Doktrin im Rahmen von CIMIC hin zu einem Konzept mit militärpolitischer Bedeutung. Nach Schließung der Regionaldependancen der OSZE in Bosnien und Herzegowina werden die LOT weiter an Bedeutung gewinnen, zumal die Abhängigkeit internationaler Organisationen von EUFOR, was lokale Informationen anbelangt, steigt.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass weitere Fortschritte Bosniens in der Reform seines Sicherheitssektors sowie im EU-Annäherungsprozess mittelfristig zu signifikanten Truppenreduzierungen führen können, an deren Ende nur noch der Verbleib von LOT zusammen mit einigen wenigen unterstützenden militärischen Elementen stünde. Auf diese Weise wäre bei geringem personellem und finanziellem Aufwand eine dennoch deutlich sichtbare und daher wirkungsvolle internationale Präsenz möglich. Noch gibt es aber keine konkreten Pläne, EUFOR aus Bosnien abziehen und die Mission in absehbarer Zeit zu beenden.

Weiterhin sind glaubwürdige Abschreckung jedweder Gewalt und damit die Beruhigung und Normalisierung des Landes Hauptaufgaben. Auch wenn es isolierte militärische Ziele in Bosnien nicht mehr gibt, bedarf es noch immer einer deutlich sichtbaren internationalen Militärpräsenz, um im Falle eines Rückfalls der Region in gewalttätige Auseinandersetzungen systematisch und skalierbar reagieren zu können. Absehbar kann die Deterrent Presence-Strategie jedoch durch das LOT-Konzept im Verbund mit außerhalb Bosniens dislozierten und kurzfristig zur Verfügung

stehenden „Over-the-Horizon-Forces“ in eine militärische Exit-Strategie überführt werden.

Bereits jetzt ist absehbar, dass EUFOR den Fokus zukünftig noch stärker als bisher auf Reformunterstützungen legen wird. Dieser Entwicklung liegt die Erkenntnis zugrunde, dass das Vertrauen der Bevölkerung in den eigenen, unabhängigen Sicherheitsapparat maßgeblich die innerstaatliche Stabilität mitbestimmt. Im Rahmen des umfassenderen zivilen Nation Building-Prozesses Bosniens und Herzegowinas kann ein solches Konzept dann auch einer politischen Exit-Strategie der Vereinten Nationen für Bosnien und Herzegowina den Weg ebnen. Eine derart durchdacht angelegte Lösung, die auf der Bewertung klar definierter Indikatoren basiert, könnte auch Vorbildcharakter für eine mögliche EUFOR-Truppe als Nachfolger der NATO-KFOR im Kosovo haben. Letztlich ist die Stabilität dieser Einzelregionen aber untrennbar verbunden mit einer dauerhaft konsolidierten „Area Security“ auf dem gesamten West-Balkan.

Das „PRT“-Konzept der NATO bei ISAF

Eine andere Form zivil-militärischer Zusammenarbeit kann man beim ISAF-Einsatz der NATO in Afghanistan beobachten. Dort werden die Aktivitäten zwischen zivilen und militärischen Akteuren in den „Regionalen Wiederaufbauteams“ (Provincial Reconstruction Teams – PRT) koordiniert.

Aktuelles Aufgabenfeld der internationalen NATO-Schutztruppe ISAF sowie der zivilen Organisationen in Afghanistan ist u.a. die Lebensmittel- und Trinkwasserversorgung der Bevölkerung in Absprache mit den ansässigen Behörden, Distriktgouverneuren, Mullahs und Dorfältesten. Darüber hinaus wird Wiederaufbauhilfe sowie administrative Unterstützung geleistet. Zu diesem Zweck wurden fünf regionale Verantwortungsbereiche mit zukünftig 27 PRT geschaffen. Dort hat der jeweils Truppen stellende Staat die Verantwortung über die zivil-militärischen Aktivitäten der PRT einem militärischen Regionalkoordinator (Regional Area Co-ordinator – RAC) übertragen.

Das ursprünglich US-amerikanische Konzept sieht vor, die relativ kleinen Militäreinheiten zu Keimzellen für regionale Stabilität reifen zu lassen. Dabei erstreckt sich die Bandbreite der Aufgaben von militärischem Patrouillieren zum Zwecke des Präsenz demonstrierens (Show of Force) über Hilfeleistungen für die unterversorgte Bevölkerung und Zusammenarbeit

mit IOs und NROs bis hin zur Ausbildungsunterstützung für afghanische Militär- und Polizeikräfte im Rahmen des Aufbaus des afghanischen Sicherheitssektors (Security Sector Building). Die zivil-militärische Zusammenarbeit trägt dabei – zusätzlich zur Erstellung des Lagebildes – zur Verzahnung der militärischen Friedensstabilisierung mit dem (Wieder-) Aufbau bei.

PRT sind multinational und ressort- und organisationsübergreifend aus bis zu 80 militärischen und zivilen Mitarbeitern zusammengesetzt. Typischerweise gibt es ein Hauptquartier und eine Abteilung für zivil-militärische Angelegenheiten. Im deutschen Verantwortungsbereich, der Nordregion Afghanistans mit dem „Flaggschiff“-PRT der ISAF in Kundus, werden die militärischen und zivilen Aufgaben zwischen der Bundeswehr, dem Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) und der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) in einem ressortübergreifenden Ansatz koordiniert. Ein PRT arbeitet mit den kommunalen und regionalen afghanischen Behörden, den UN, IOs und NROs eng zusammen. Durch eine abgestimmte, gemeinsame Wiederaufbaustrategie sollen gleichzeitig die Fähigkeiten der Provinzregierungen aufgebaut und sowohl die Autorität als auch die Reichweite der Zentralregierung vergrößert werden. Die Koordinierung des Zusammenwirkens aller Beteiligten durch das PRT soll ferner zur Stabilisierung der Sicherheitslage beitragen und den zielgerichteten Wiederaufbau im Land ermöglichen.

Zu diesem Zweck steuert und überwacht das regelmäßig tagende zentrale „PRT Executive Steering Committee“ (unter gemeinsamer Leitung des afghanischen Innenministers und des Kommandeurs der ISAF) alle Aktivitäten der PRT. Dies bezieht sich vor allem auf die nationalen Wiederaufbauprioritäten und die internationale politisch-militärische Strategie für Afghanistan. Derzeit verbinden die vorhandenen PRT innerhalb ihrer Zuständigkeitsgebiete zunehmend lokale Sicherheitsbedürfnisse mit Organisationselementen der afghanischen Armee und örtlichen Rechtsorganen. Im Zuge des Wiederaufbaus von Schulen, Krankenstationen und Häusern folgen die PRT der Anstellung und Beschäftigung ortsansässiger Kräfte. Hiervon erwartet man vor allem für die Schaffung weiterer PRT in weniger sicheren Regionen, in denen aus Sicherheitserwägungen nur wenige NROs aktiv sind, einen wichtigen vertrauensbildenden Effekt in der Bevölkerung.

Dem PRT-Konzept haftet jedoch der Makel einer Verlegenheitslösung an, da es vor allem aufgrund der

unzureichenden finanziellen und personellen Beteiligung der Truppen stellenden Nationen, die sich an ISAF beteiligen, ins Leben gerufen wurde. Zusätzlich ist höchst fraglich, ob es bei einer sich weiter verschlechternden Sicherheitslage noch funktionieren wird. Nicht nur generelle Akzeptanzprobleme der zunehmend als Besatzungsmacht wahrgenommenen ISAF bei der afghanischen Bevölkerung und allgegenwärtige terroristische Gefahren bremsen die durch die PRT angestrebte Entwicklung. Auch die Korruption der Provinzregierungen und der Polizeikräfte sowie die sich ausdehnende organisierte Kriminalität – und hier speziell der Opiumhandel – wirken hemmend.

Gleichzeitig gibt es eine zunehmende Skepsis hinsichtlich des Sinns und der Möglichkeiten „militärischer Entwicklungshilfe“, die in dem Vorwurf gipfeln, die PRT-Präsenz erhöhe sogar die Gefahr von Angriffen und Anschlägen. Besonders hinderlich für die Vertrauensbildung bei der Bevölkerung kann sich die Ausweitung des ISAF-Mandates auswirken, da dieses möglicherweise als deckungsgleich mit dem der „Operation Enduring Freedom“ verstanden wird. Die PRT könnten dann als Hort für Spezialeinheiten wahrgenommen werden und ihrerseits häufig Ziele von Anschlägen werden. In der Folge würde sich nicht nur die Sicherheitslage drastisch verschlechtern, sondern eine solche Entwicklung könnte die gesamte Interventionsstrategie gefährden, die sich zu einem stetig größer werdenden Teil auf die in den PRT verwirklichte organisatorisch-politische Verzahnung zivil-militärischer Funktionsbereiche stützt.¹

Bisherige Erfahrungen bei Interventionen

Zivil-militärische Beziehungen im Kontext des Krisenmanagements der EU wurden bisher überwiegend von der militärischen Ebene aus bestimmt. Ursache hierfür ist, dass bei der spezifischen Verknüpfung militärischer und ziviler Funktionsbereiche im Rahmen einer Intervention Streitkräfte in einer dominie-

¹ In den USA erwägt man daher, eigene Stabilisierungs- und Wiederaufbaukräfte aufzustellen und auch für das Bündnis analog zur NATO Response Force eine „NATO Stabilization and Reconstruction Force“ zu fordern. Damit sollen Fähigkeiten geschaffen und verfügbar gehalten werden, die mit denen des „Headline Goal civil 2008“ der EU vergleichbar sind. Es stellt sich die Frage, ob eine solche Duplizierung sinnvoll ist, oder ob nicht stattdessen besser die NATO Unterstützung durch EU-Fähigkeiten erhalte.

renden Position sind. Oft muss z.B. erst ein Mindestmaß an Sicherheit geschaffen werden, um zivile Mittel überhaupt anwenden zu können. Bei der Entwaffnung und Demobilisierung von Kombattanten – einschließlich deren Kooperationsbereitschaft hierzu – sowie bei der Minenräumung und ersten Schritten zu einer Reform des jeweiligen Sicherheitssektors am Anfang eines Nation Building-Prozesses ist das Militär effektiver. Erst mit einer sich verbessernden Sicherheitslage verändern sich auch militärische Operationen hinsichtlich Art, Umfang und Intensität. Typischerweise nehmen im Verlaufe dieser Entwicklung die Überlappungen militärischer und ziviler Funktionsbereiche stark zu. Sie lösen einander zwar nicht zwangsläufig ab, führen aber im Allgemeinen zu einem schrittweisen Rückzug des Militärs aus originär zivilen Funktionsbereichen. Es entsteht eine Vielzahl zivil-militärischer Beziehungsfelder zwischen Soldaten und zivilen Akteuren, seien sie Angehörige ziviler Behörden und Verwaltungen oder Mitarbeiter von IOs und NROs.

Die Unterschiedlichkeit der Akteure hinsichtlich Aufbau und Vorgehensweise ihrer Organisationen, ihrer Organisationskultur sowie ihrer Interessen und Zielsetzung birgt Probleme, die das Klima zivil-militärischer Beziehungen verschlechtern, oder – im Extremfall – bis zum Abbruch jeglicher Kontakte führen können. So lehnen einige NROs eine Zusammenarbeit mit Streitkräften gänzlich ab, weil sie ansonsten ihre Neutralität sowie die eigenen Interessen in Frage gestellt sähen. Konkret sehen diese Organisationen z.B. das seinem Kern nach militärische CIMIC im Widerspruch zum eigenen Selbstverständnis. Gleichzeitig nährt der projektbezogene Nimbus von CIMIC Konkurrenzdenken bei den NROs vor dem Hintergrund eigener Projekte.

Auf der Grundlage bisheriger Erfahrungen mit CIMIC, vor allem in Bosnien, im Kosovo und in Afghanistan, stehen viele NROs zudem einer Wirksamkeit von CIMIC, die über das militärische Ziel hinausgeht, skeptisch gegenüber. Sie entscheiden daher oft fallweise über eine Zusammenarbeit mit Streitkräften. Eine ablehnende Haltung ist häufig die Konsequenz der Auffassung, europäische Außen und Sicherheitspolitik unterliege generell einer zunehmenden Militarisierung. Vielfach fürchtet man um die Möglichkeit zu einer langfristigen „zivilen“ Entwicklungszusammenarbeit, welche als das einzig dauerhaft wirksame Mittel zur Konfliktverhinderung und Krisenprävention gesehen wird.

Krisenprävention

Während zivil-militärische Beziehungen im Rahmen von Krisenmanagementoperationen mittlerweile stark beachtet werden, trifft dies für den jungen Bereich der EU-Krisenprävention noch nicht zu. Die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) vom Dezember 2003 – das sicherheitspolitische Grundlagendokument der EU – formuliert als ein strategisches Ziel, den neuen, komplexen Sicherheitsherausforderungen und -bedrohungen frühzeitig mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln und Instrumenten begegnen zu können.

Leitbild „zivile“ ESVP

Die ESS schließt den Einsatz militärischer Macht ausdrücklich ein, sie soll aber als Mittel für Konfliktprävention und -reaktion *ultima ratio* bleiben. Zuvor sollen ausschließlich diplomatische sowie wirtschafts- und entwicklungspolitische Instrumente dem derzeit entstehenden Leitbild einer „zivilen“ ESVP dienen. Die EU geht in diesem Kontext von einem umfassenden Krisenpräventionsbegriff aus, der sich sowohl auf den tatsächlich präventiven Teil, der Verhinderung einer Krise, als auch auf den militärisch dominierten Teil des Krisen- und Konfliktmanagements nach deren Ausbruch sowie auf die Stabilisierungsphase nach einer Krisensituation erstreckt. Langfristig setzt man EU-weit auf Krisenprävention mit deutlichem Akzent auf ziviler Führung. Militärische Mittel spielen dabei eine untergeordnete Rolle.

Diese Schwerpunktverlagerung ist einerseits eine Reaktion auf den zunehmend geäußerten Vorwurf, zivil agierende Akteure würden immer häufiger direkt und indirekt in militärische Strategien eingebunden werden. Andererseits folgt sie der Überzeugung, dass sich ein zunehmender Einsatz militärischer Mittel an Europas Peripherie langfristig negativ auf dessen Sicherheit auswirken würde.

Auffällig im Zusammenhang mit diesen politischen Entwicklungen ist die Verwendung des Begriffs der „zivilen“ Krisenprävention. Durch die Begriffswahl wird die in der Realität nicht immer durchzuhaltende Unterordnung des Militärischen unter eine zivile Führung zumindest sprachlich wieder zurechtgerückt. Gleichzeitig soll sie auch ein Zeichen für die Ambitionen der EU sein, die ESVP zunehmend zivil prägen zu wollen. Dies wirft einige Fragen auf. Zunächst sind sie

bezogen auf die praktische Umsetzung, die, soll sie nicht zur Schere zwischen Idealismus und Realität geraten, sich an politischen Gegebenheiten und vorhandenen Fähigkeiten orientieren muss. So setzt eine erfolgreiche Krisenprävention die Fähigkeit zur Frühwarnung (*Early Warning*) zwingend voraus. *Early Warning* soll im Bedarfsfall eine *Early Action* so ermöglichen, dass – den Zeitverlust bei internationalen politischen Abstimmungsprozessen eingerechnet – zivile Maßnahmen zur Krisenprävention rechtzeitig greifen können. Erst im Falle des Scheiterns dieses Konzeptes soll es – wenn überhaupt – zu einem militärischen Einsatz kommen. Neben der Schaffung entsprechender Frühwarnfähigkeiten gilt es, zivile Maßnahmen zur *Early Action* ausplanen und durchführen zu können.

Es stellt sich daher die Frage nach dem zu wählenden Planungsansatz für den Bereich „ziviler“ EU-Krisenprävention: Soll er umfassend sein, muss er mit der multinationalen Integration ziviler Fähigkeiten verbunden sein. Im Falle des Scheiterns der Präventionsbemühungen müsste schnell zu einem zivil-militärisch gemischten Krisenmanagement umgeschaltet werden können. Wie aber soll dann das politisch-strategische Management aussehen? Beabsichtigt man, zivile und militärische Führungsstrukturen zu verzahnen oder soll es nur einen *Lead* geben?

Diese Fragen zur praktischen Umsetzung der zivilen Ambitionen der EU bzgl. ihrer Krisenpräventionsfähigkeit sind weitgehend unbeantwortet. Ursache hierfür sind ebenfalls unbeantwortete Fragen grundsätzlicherer Natur: Fragen nach der Zukunft der ESVP und ihrer Bedeutung für die EU-Krisenpräventionspolitik, entweder als politisches Konzept oder lediglich als Entwicklungsbereich militärischer und ziviler „technischer“ Fähigkeiten. Die Antworten hofft man in der gerade im Entstehen begriffenen „Long Term Vision 2025“ für die ESVP zu finden. Die „Long Term Vision 2025“ wird ein starker Indikator für die Kohärenz der EU-Mitgliedstaaten bezüglich ihres Willens sein, das „zivile“ Krisenmanagement der EU im Zuge eines Umdenkens konsequent voranzubringen.

Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ – der deutsche Ansatz

In Deutschland ist durch das Gesamtkonzept der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ bereits im Jahr 2000 ein

umfassender Prozess in Gang gesetzt worden, der im Rahmen von Krisenprävention die ressortübergreifende Verzahnung (staatlicher und nichtstaatlicher) ziviler und militärischer Akteure steuern soll. Diesem Gesamtkonzept nachgeordnet ist der 2004 von der Bundesregierung verabschiedete gleichnamige Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. Er beschreibt die neue Konfliktstruktur des internationalen Systems und leitet daraus institutionelle Konsequenzen („operative Handlungsfelder“) für Deutschland ab. Der Aktionsplan bezeichnet Krisenprävention als übergreifende Aufgabe aller beteiligten Politikfelder und soll u.a. die Kohärenz innerhalb der einzelnen Ressorts der Bundesregierung erhöhen. Dabei wird davon ausgegangen, dass den nicht-militärischen Instrumenten einer ressortübergreifenden, erweiterten Sicherheitspolitik künftig eine größere Rolle zukommen wird und für diese ein wachsender Bedarf an Ressourcen und Mitteln entsteht. Zwar geht es im Aktionsplan ausschließlich um „zivile“ Krisenprävention, doch wird an einigen Stellen auch explizit auf zivil-militärische Schnittstellen hingewiesen, die im Zusammenhang mit *Early Warning* und *Early Action*-Fähigkeiten zu beachten sind.

So sollen die zur Zivil-Militärischen-Zusammenarbeit (ZMZ) befähigten Kräfte der Bundeswehr in durch Krisen destabilisierte Staaten auch für Maßnahmen der „zivilen“ Krisenprävention eingesetzt werden können, sofern zivile Einrichtungen/Organisationen nicht oder noch nicht zur Verfügung stehen. Das erfordert zwingend eine Anpassung der Zivil-militärischen Zusammenarbeit in ihrer territorialen (ZMZ/I) und internationalen Ausgestaltung (ZMZ/A), die sich auch im Aufgabenfeld der Homeland Security² auswirkt.

Schnittstellen

Das internationale und multilaterale Handeln vieler nichtstaatlicher Akteure – legal oder kriminell – verlangt nach einer weiteren Ausgestaltung der zivil-militärischen Strukturen und Beziehungen innerhalb der ESVP. Die sicherheitspolitischen Herausforderun-

² Unter dem Begriff der Homeland Security lassen sich – in Erweiterung der ursprünglichen US-amerikanischen Definition – alle koordinierten nationalen Anstrengungen fassen, die im Hinblick auf Gefahren durch internationalen Terrorismus und durch Katastrophen, seien es Naturkatastrophen oder solche, die von Menschen verursacht werden, zur Vorbeugung, zum Schutz und als Reaktion unternommen werden.

gen lassen isolierte nationale Position nur sehr begrenzt zu, da man zu einem kohärenten Verständnis der gemeinsamen Aufgaben kommen muss. Da zivil-militärische Funktionsbereiche sich zunehmend überschneiden, erfordert ein umfassendes präventives Engagement im Rahmen der ESVP genaues Wissen über die Schnittstellen dieser Bereiche. Nur so können zivile wie militärische Fähigkeiten sinnvoll darauf ausgerichtet werden. In jedem Fall müssen Schnittstellen zunächst identifiziert und operationalisiert werden. Darauf aufbauend sind dann Standards, Kriterien und Indikatoren für eine skalier- und messbare Verbesserung zu definieren. Hier ist das Zusammenspiel nationaler Ressorts – wie etwa beim deutschen Ansatz – wichtig, um von dieser nationalen Position ausgehend auf das internationale Umfeld wirken zu können.

Ressortübergreifende Homeland Security

Als Folge der Terroranschläge von Madrid (2004) und London (2005) sowie der in ihrem zeitlichen Anlauf vielfach kritisierten humanitären Hilfe für die Opfer des Tsunamis in Südasien (2004) und des Erdbebens in Pakistan (2005) verstärkten sich die öffentlichen Forderungen nach schnellerer und effektiverer Homeland Security und Katastrophenreaktion (Disaster Response/Disaster Relief) innerhalb der Europäischen Union. Daneben wird durch den Umstand, dass alle sicherheitspolitischen Herausforderungen, Risiken und Bedrohungen – seien es regionale Instabilität, zerfallende Staaten, Proliferation, internationaler Terrorismus, organisierte Kriminalität oder Großschadensereignisse – zivile Facetten haben, in den EU-Mitgliedstaaten ebenfalls der Druck erhöht, zivile und militärische Instrumente und Mittel ressortübergreifend und international zu vernetzen.

Startpunkt: Organisationskulturelle Annäherung

Ein gemeinsames zivil-militärisches Verständnis von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sowie die wechselseitige Kenntnis von Fähigkeiten, zukünftig vor allem ziviler Art, ist auf der politisch-strategischen Ebene, unabhängig von dem Charakter einer Krise, die wesentliche Grundlage für effektives Handeln in einer Krise. So wenig neu diese Erkenntnis auch ist; ihre Übersetzung in die Praxis ist noch immer problematisch.

tisch.³ Das notwendige gegenseitige Verständnis sowie klare Verantwortlichkeiten auf der politisch-strategischen Ebene wirken sich auf die nachgeordnete operationelle Ebene aus. Gemeinsame Lagebilder, klare Autoritätszuordnung und funktionierende Koordinierungsmechanismen ermöglichen erst eine effektive ressortübergreifende Antwort auf so genannte „Großschadensereignisse“.

Die richtigen Strukturen zu etablieren, ist hierfür zwar wesentlich, aber noch nicht ausreichend. Unterschiedliche Wahrnehmungen der Beteiligten von der Intention einer Mission, ihrer Umgebung, anzuwendender Instrumente und Methoden sowie ihrer Erfolgskriterien können zu Missverständnissen und auch gegenseitigem Misstrauen führen. Die eigentlich gemeinsam zu unternehmenden Anstrengungen werden dadurch merklich erschwert. Im Extremfall kann sogar die strukturell angelegte Kooperation blockiert werden. Das ist besonders evident bei der Bandbreite denkbarer Szenarien im Bereich Homeland Security: Während es bei sehr wahrscheinlichen Szenarien mit geringen Auswirkungen (low consequence – high probability) der zivile Fokus ist, der militärische Akteure häufig verärgert, empfinden viele zivile Akteure Ernüchterung wegen der ihrer Meinung nach übertriebenen militärischen Schwerpunktsetzung bei Szenarien niedriger Wahrscheinlichkeit mit eklatanten Auswirkungen (high consequence – low probability).

Folglich gilt es, durch eine organisationskulturelle Annäherung der zivilen und militärischen Bereiche Vorbehalten entgegenzuwirken. Die aufkommende Diskussion über Homeland Security führte in vielen europäischen Nationen auch zu einer Debatte über die (verfassungsrechtlichen) Grenzen des Einsatzes von Streitkräften auf nationalem Gebiet. Diese Diskussion, die teilweise, so z.B. in Deutschland, noch in vollem Gange ist, offenbart einerseits das Problem, dass es – im Kontext des erweiterten Sicherheitsbegriffs – noch am zivilen Instrumentarium und an zivilen Fähigkeiten fehlt, um den genannten Sicherheitsrisiken ausreichend begegnen zu können. Andererseits muss sie auch als Ausdruck der gesellschaftlichen Skepsis gegenüber erweiterten nationalen Einsatzmöglichkeiten von Streitkräften gewertet werden.

Diese Skepsis ist Ausdruck des Verhältnisses einer Gesellschaft zu ihren Streitkräften und des allgemeinen demokratischen Willens zur Begrenzung militäri-

³ Dies lässt sich beispielsweise anhand der in den USA offen zutage getretenen Mängel beim Krisenmanagement im Zusammenhang mit Hurricane Katrina (2005) nachvollziehen.

schen Einflusses. Die Ausbildung ausreichender ziviler Krisen- und Katastrophenreaktionsfähigkeiten für alle denkbaren Ereignisse mit verheerenden Auswirkungen ist allerdings viel zu teuer und lenkt die Debatte zwangsläufig auf die Frage nach dem möglichen und sinnvollen Einsatz von Streitkräften. Daher sollten sowohl aus Effektivitäts- als auch aus Kostengründen „Worst Case“-Szenarien nicht per se ohne einen fähigkeitsbezogenen, starken militärischen Anteil gedacht werden. Auch dies erhöht den Druck auf die Weiterentwicklung einer zivil-militärischen Zusammenarbeit. Ein gemeinsamer Startpunkt, die aufgeführten Hemmnisse dort zu überwinden, wo es sicherheitspolitische Risiken erfordern, ohne die demokratische Kontrolle von Streitkräften abzuschwächen, kann in eben der genannten kulturellen Annäherung ziviler und militärischer Akteure gesehen werden.

Gemeinsame Ausbildung und Übungen bilden nicht nur notwendige Fähigkeiten heraus, sondern bauen auch Vorurteile ab und wirken dadurch vertrauensbildend. Gleichzeitig entsteht eine ressort- und organisationsübergreifende Kompetenz, auf der als Basis eine effektive Weiterentwicklung erfolgen kann. Ferner fördern sich derart annähernde Organisationskulturen und -philosophien das Entstehen einer gemeinsamen Kooperationskultur, die weit über das rein strukturelle Moment hinausgeht. Das schließt auch den gemeinsamen Sprachgebrauch ein. Derzeit tendieren viele Politikanalysen der zivil-militärischen Beziehungen zu der Bewertung, der jeweils zivile und/oder militärische Apparat habe sich – ob für Homeland Security oder bei international mandatierten Einsätzen – im Sinne einer effektiven Zusammenarbeit anzupassen. Richtig ist, dass die für eine positive und effektive Ausgestaltung zivil-militärischer Beziehungen genannten kulturellen Aspekte nur in einem ressortübergreifenden Ansatz angemessen berücksichtigt werden können.

Schlussbemerkungen

In der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) von 2003 wird der unbedingte Zusammenhang von internen und externen Sicherheitsaspekten erkannt. Um den sicherheitspolitischen Herausforderungen angemessen begegnen zu können, wird es folglich immer wichtiger, zivile und militärische Fähigkeiten national wie international ressortübergreifend zu vernetzen.

Die Form zivil-militärischen Zusammenwirkens wird sich drastisch verändern. Im Sinne des eingangs

erwähnten Appells Solanas sind dazu auch die zivil-militärischen Beziehungen im Rahmen der ESVP zu verbessern. Hierfür braucht die EU eine klare Definition ziviler und militärischer Rollen. Die internationale Gemeinschaft wird bei Friedens- und Stabilisierungseinsätzen im Bereich des State Building seit Jahren mit Aufgaben konfrontiert, die ziviler Natur sind, aber aufgrund der bislang vorhandenen Kapazitäten überwiegend vom Militär erfüllt werden müssen.

Eine Erweiterung des Krisenpräventionsbegriffs der EU und eine sichtbare Schwerpunktverlagerung hin zu einer zivilen ESVP sind erste Schritte eines Anpassungsprozesses. Dieser muss aber vor allem konzeptionell gesteuert werden. Ob und wie weit ein noch ausstehendes CMCO-Konzept diesen Ansprüchen gerecht werden wird, hängt zum einen von der klaren Verteilung und Zuweisung ziviler und militärischer Funktionsbereiche ab, zum anderen wird es auf die Fähigkeit der EU ankommen, ihre internen „kulturellen“ Probleme zu überwinden.

Diese ergeben sich aufgrund fehlenden Willens zur Zusammenarbeit sowohl innerhalb ihrer Strukturen, zwischen den Institutionen und zwischen den Mitgliedstaaten, als auch zwischen Akteuren der EU und externen Kooperationspartnern. Aber auch national motiviertes Wettbewerbsdenken und daraus entstehende bilaterale Strukturen stehen dem angestrebten internationalen zivil-militärischen Zusammenwirken entgegen. Die zukünftige Rolle des Militärs im Rahmen zivil-militärischer Zusammenarbeit in Einsatzregionen, in denen Stabilisierungsaufgaben bestimmend sind, wird überwiegend die eines *Facilitators* sein, um die Eigenständigkeit lokaler, regionaler und zentraler Akteure voranzubringen.

Dennoch darf die eigentliche und ursächliche Notwendigkeiten für zivil-militärische Zusammenarbeit, der Schutz der Truppe durch Informationsgewinnung und der Erhalt und die Verbesserung eines Lagebildes nicht aus den Augen gelassen werden. Für die positive Ausgestaltung zivil-militärischer Beziehungen ist es wichtig, Kenntnis von der jeweiligen Motivation und den oft unterschiedlichen Interessen der Partner dieser Beziehungen zu haben. Kommunikation und Transparenz sind entscheidend, um Probleme zu vermeiden oder lösen zu können. Nur so kann auch dem Wunsch nach Klarheit beim zivil-militärischen Interaktionsprozess entsprochen und verhindert werden, dass NROs sich verdrängt oder bevormundet fühlen.

Zur Klimaverbesserung des zivil-militärischen Verhältnisses führen vertrauensbildende Maßnahmen und gegenseitige Anerkennung als gleichberechtigte

Partner. Das wiederum setzt ein funktionierendes Verbindungswesen zwischen Militär und Behörden sowie IOs und NROs voraus. Die Qualität dieses Verbindungswesens ist entscheidend für die Nachhaltigkeit des Vertrauens innerhalb der jeweils aufgebauten Beziehungen; ein Aspekt, der auch auf nachfolgende Zusammenarbeit großen Einfluss hat, wie die praktische Erfahrung zeigt. So, wie militärische Akteure seit Jahren „zivil“ denken müssen, sollten zivile Akteure an militärisches Denken herangeführt werden. In der Folge können beide Seiten näher zusammenrücken.

Es bedarf eines ganzheitlichen Ansatzes, der institutionelle ebenso wie kulturelle Aspekte berücksichtigt und in dem fortlaufend personal- und kostenoptimiert gehandelt werden kann. Vor allem im Bereich der Ausbildung gibt es Nachholbedarf: Während es für Soldaten seit Jahren ein breites Geflecht von Aus- und Weiterbildungsangeboten auf internationaler Ebene gibt, bestehen für zivile Fachleute in den Bereichen Krisenmanagement, Krisenprävention und Homeland Security bislang nur wenige Angebote. Diese Diskrepanz ist umso auffallender, da dem richtigen Management zivil-militärischer Beziehungen besonders in Phasen eines Nation Building-Prozesses und in „Post Conflict“-Situationen große Bedeutung zukommt. Es besteht hier die Gefahr, dass das Verhältnis zwischen zivilen und militärischen Elementen in Bezug auf Rolle, Aufgaben und öffentliches Ansehen aus der Balance gerät.

Man hat in der EU zwar beim traditionellen militärischen Krisenmanagement innerhalb weniger Jahre bereits bemerkenswerte Fortschritte gemacht, dennoch ist – vor dem Hintergrund der neuen „zivilen“ Ambitionen der EU – die Verbesserung und Aufwertung ziviler Instrumente der ESVP dringend geboten. Bis jetzt ist der Versuch, allgemeingültige Prinzipien für das zivil-militärische Zusammenwirken zu finden, die auf unterschiedliche Operationen der EU gleichermaßen angewendet werden können, fehlgeschlagen. Die erforderliche Neubewertung zivil-militärischer Beziehungen, insbesondere vor dem Hintergrund kultureller Unterschiede der Beteiligten, bietet hierzu die notwendigen Anknüpfungspunkte.