



LANDESVERTeidIGUNGSakADEMIE

Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement

INFO AKTUELL 01/2007

Mag. Carmen Gebhard

**Zivil-militärische
Koordinierung und Zusammenarbeit
CMCO vs. CIMIC**

Abgrenzung der Begriffe

Wien, im Mai 2007



BUNDESHEER

Ein umfassendes Sicherheitsverständnis als Grundlage

Die Veränderung der internationalen Bedrohungslage nach 1989 hat ein grundsätzliches Umdenken in vielen sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen notwendig gemacht. Zu den konventionellen Bedrohungen ist eine Reihe zusätzlicher Risiken getreten, die Sicherheitspolitik zu einer komplexen Herausforderung machen. In erster Linie ist Sicherheit keine rein nationale Angelegenheit mehr, sondern kann in den meisten Fällen nur auf Basis multilateraler Kooperationen erreicht werden. Darüber hinaus sind die meisten Bedrohungen nicht mehr mit allein militärischen Mitteln zu bewältigen, sondern machen weiter gefasste Lösungsansätze notwendig. Die EU-Mitgliedstaaten haben sich daher im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zur Entwicklung operativer Krisenmanagement-Fähigkeiten verpflichtet, um zum Aufbau eines umfassenden zivil-militärischen EU-Instrumentariums für die Prävention und Bewältigung von Krisen beizutragen und dadurch das außenpolitische Profil der EU zu stärken.

Die Optimierung zivil-militärischer Interaktion als Sachzwang und Erfolgsrezept

Mittlerweile wurden die zivilen und militärischen Kapazitäten in einer Reihe von EU-Operationen in den verschiedensten Regionen der Welt zum Einsatz gebracht. Die ersten operativen Erfahrungen im ESVP-Rahmen haben einerseits gezeigt, dass die Koordinierung zwischen den zivilen und den militärischen Einsatzkomponenten noch deutlich zu verbessern ist. Mit Zunahme der Operationalität ist andererseits aber auch die Notwendigkeit gestiegen, das neue operative Instrumentarium der ESVP mit den bestehenden politischen und strukturellen Instrumenten der Gemeinschaft abzustimmen. Um das umfassende sicherheitspolitische Handlungspotential der EU optimal auszuschöpfen, ist neben der zivil-militärischen Zusammenarbeit in den Missionen auch eine politische und strategische Abstimmung zwischen den institutionellen Akteuren der zivilen und der militärischen Seite notwendig. Die Bemühungen rund um diese Herausforderungen erfolgen im EU-Kontext unter dem Schlagwort der Zivil-Militärischen Koordinierung – kurz CMCO (*Civil-military Co-ordination*).

Terminologische Unklarheiten trotz intensiver Debatte: CMCO vs. CIMIC

Die Frage der Optimierung der zivil-militärischen Interaktion ist in den letzten Jahren ins Zentrum der Debatte über ein effizientes und glaubwürdiges EU-Krisenmanagement gerückt. Durch die Beteiligung an der EU-Fähigkeitsentwicklung und die aktive Einbindung in Krisenmanagement-Operationen wurde das Thema auch in vielen Mitgliedstaaten intensiv diskutiert. Wohl aufgrund der enormen Weitläufigkeit der Thematik und nicht zuletzt aufgrund der raschen Weiterentwicklung der entsprechenden EU-Konzepte haben sich dabei begriffliche Unklarheiten eingeschlichen, die oft selbst in Fachkreisen für Verwirrung sorgen. Die Rede ist insbesondere von der konzeptionellen Abgrenzung des vergleichsweise neuen EU-CMCO-Ansatzes von Konzepten der zivil-militärischen Zusammenarbeit auf operativ-taktischer Ebene (*Civil-Military-Cooperation/CIMIC*). Hier scheint insgesamt ein großer Informationsbedarf zu bestehen.

CIMIC im Inland und im Rahmen von Auslandseinsätzen

Im Unterschied zu CMCO sind CIMIC-Konzepte nicht ausschließlich im Kontext der EU zu verstehen. Die meisten EU-Mitgliedstaaten verfügen über eigene, wenn auch durchwegs ähnliche CIMIC-Konzepte auf nationaler Ebene, die sich auf die interne Dimension von CIMIC beziehen. Für die zivil-militärische Zusammenarbeit im Inland ist in Österreich der Begriff des „staatlichen Krisen- und Katastrophenmanagements“ geläufig. Militärische Konzepte zur zivil-militärischen Zusammenarbeit bezogen sich ursprünglich in erster Linie auf das Verhältnis der nationalen Streitkräfte zu den zivilen Behörden bzw. zu den verschiedenen Akteuren der Zivilgesellschaft im Kontext umfassender Landesverteidigung im Inland. Durch die Veränderungen im strategischen Umfeld Europas und die Zunahme der Bedeutung von multilateralen Verteidigungskooperationen hat CIMIC zusätzlich eine internationale Bedeutung erlangt. Im Laufe des Jahres 2006 wurde von einer durch die Bundesregierung eingesetzten Expertengruppe ein gesamtstaatliches CIMIC-Konzept über die zivil-militärische Zusammenarbeit Österreichs im Ausland erarbeitet. Der ressortinterne Rahmenplan soll die langfristige Planung und den gebündelten Einsatz sämtlicher österreichischer Ressourcen im zivilen und militärischen Bereich erleichtern.

Bei CIMIC im Rahmen von Auslandseinsätzen geht es grundsätzlich um die Verbesserung der Zusammenarbeit an den verschiedenen zivil-militärischen Schnittstellen im Einsatzumfeld, einschließlich den Beziehungen zu anderen in einer bestimmten Krisenregion tätigen internationalen Organisationen (ziv-mil). Im weitesten Sinne bezieht sich CIMIC auch auf das operative Verhältnis zu den lokalen Streitkräften im Einsatzgebiet (mil-mil).



CIMIC-Maßnahmen können dem Kontext der jeweiligen Operation entsprechend verschiedenen Zwecken dienen. Im Allgemeinen geht es darum, durch die Nutzung ziviler Ressourcen und die fallweise Übernahme ziviler Aufgaben im Einsatzraum die Unterstützung der Bevölkerung zu gewinnen und damit die militärische Auftragserfüllung zu unterstützen. CIMIC ist daher Bestandteil eines militärischen Konzepts. Das impliziert einerseits, dass Unterstützungsmaßnahmen nur dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend erfolgen, wenn also kein externer ziviler Akteur die Aufgabe in der erforderlichen Art oder der geforderten Zeit erledigen kann. Zum anderen verweist dies auf die übergeordnete Bedeutung des militärstrategischen Einsatzziels und des militärischen Einsatzcharakters.

Die konzeptionelle Abgrenzung zwischen CIMIC und CMCO

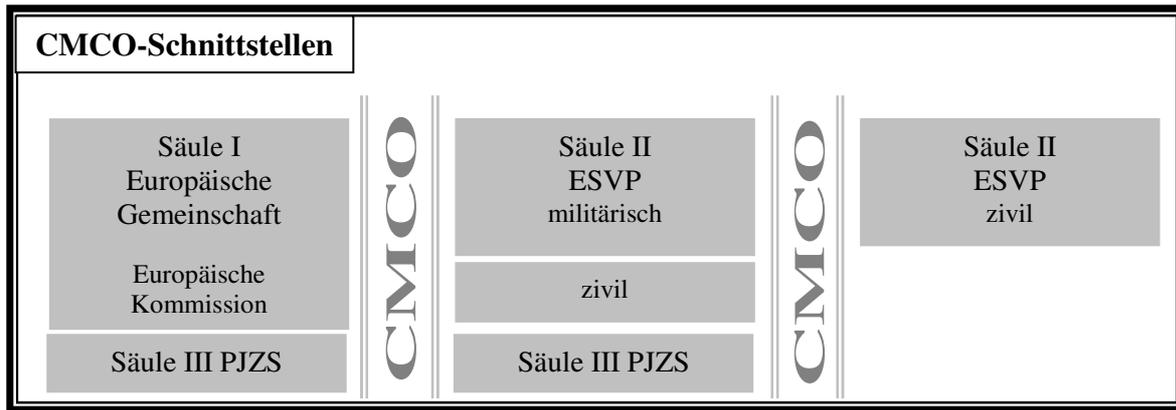
CIMIC ist mittlerweile ein Kernelement von sämtlichen internationalen Krisenmanagement-Einsätzen mit militärischer Beteiligung und betrifft damit auch die entsprechenden EU-Operationen im Rahmen der ESVP. Im Jahre 2002 haben die EU-Mitgliedstaaten ein gemeinsames CIMIC-Konzept beschlossen, das in weiten Teilen jedoch auf der CIMIC-Doktrin der NATO basiert. EU-CIMIC beschäftigt sich wie andere CIMIC-Konzepte ausschließlich mit den zivil-militärischen Beziehungen auf operativ-taktischer Ebene. Die damit häufig in Verbindung gebrachte CMCO-Debatte bildet einen eigenen, weitaus umfassenderen Themenkomplex, der sich im Unterschied zu CIMIC in erster Linie auf die zivil-militärischen Schnittstellen innerhalb der EU, also auf die entsprechende institutionelle Koordinierung auf politisch-strategischer Ebene bezieht. CMCO befasst sich zwar in gewisser Weise auch mit Koordinierungsfragen auf operativer Ebene, das ist aber nicht mit CIMIC gleichzusetzen.

Die spezifische institutionelle Beschaffenheit der EU als Mehrwert und Herausforderung

Der argumentative Ausgangspunkt von CMCO liegt in der spezifischen institutionellen Beschaffenheit der EU-Außenpolitik, nämlich in ihrer charakteristischen Säulenstruktur und der daraus resultierenden Fragmentierung des EU-Krisenmanagement-Instrumentariums. Die EU verfügt über ein besonders umfassendes Spektrum an unterschiedlichen zivilen und militärischen Instrumenten zur Konfliktprävention und Krisenbewältigung. Daraus erwächst ihr gegenüber anderen internationalen Organisationen (z.B. NATO) ein klarer qualitativer Mehrwert. Für eine effektive Umsetzung dieses Handlungspotentials sind allerdings erhebliche Bemühungen um ein optimales Zusammenspiel der unterschiedlichen institutionellen Akteure notwendig. Im Kern geht es vor allem um die Herausforderung, die säulenübergreifende („interpillare“) Kohärenz in sämtlichen Phasen des Engagements zu gewährleisten und die interinstitutionellen Prozesse transparent und nach Maßgabe der Effizienz und Effektivität zu gestalten. Einen weiteren wichtigen Punkt bildet die säuleninterne („intrapillare“) Kohärenz, das heißt die zivil-militärische Koordinierung innerhalb der Zweiten Säule, in der die ESVP angesiedelt ist. Demnach ergeben sich für CMCO zivil-militärische Schnittstellen

- zwischen der militärischen Dimension der ESVP und der zivilen Ersten Säule sowie
- zwischen der militärischen und der zivilen Dimension innerhalb der ESVP.

Darüber hinaus entsteht bei der Interaktion zwischen den Säulen auch eine wichtige zivil-zivile Schnittstelle, nämlich jene zwischen der zivilen Dimension der ESVP und der Ersten Säule. Auch die Dritte Säule (Justiz und Inneres) spielt im Rahmen von CMCO eine Rolle, im Vordergrund steht insgesamt aber doch die Abstimmung zwischen der Ersten Säule, also den vorwiegend strukturellen Instrumenten im Zuständigkeitsbereich der Europäischen Kommission, und den operativen Instrumenten der Zweiten Säule, der ESVP. Als problematisch erweist sich dabei der unterschiedliche zeitliche Horizont der beiden Säulen. Während sich nämlich die Kommission an langfristigen und primär präventiven Zielsetzungen orientiert, stehen die ESVP-Akteure als „Krisenmanager“ zumeist unter erheblichem Zeitdruck und Handlungsdruck.



CMCO als „Kultur der Koordinierung“ und umfassende Herausforderung

CMCO beschäftigt sich mit allen EU-internen interinstitutionellen Vorgängen, die in Zusammenhang mit der Prävention oder Bewältigung von Krisen stehen und bezieht sich dabei sowohl auf jede Phase des Konfliktzyklus als auch auf die laufende sicherheitspolitische Überwachung und Lagebeurteilung. Zumal der Verlauf einer Krise von Fall zu Fall tendenziell variiert, kann diesen umfassenden Herausforderungen von CMCO nicht einzig durch die Festlegung rigider Ablaufmodelle begegnet werden. Es geht zunächst vielmehr um den Aufbau einer umfassenden "Kultur der Koordinierung" (*Culture of Co-ordination*), die schon den grundsätzlichen Zugang der verschiedenen institutionellen Akteure betrifft. Ziel dabei ist, die Interaktion an den genannten EU-internen Schnittstellen laufend zu verbessern, um die Effizienz und Wirksamkeit des EU-Krisenmanagements zu steigern. Die so erreichte Kohärenz innerhalb der EU soll in weiterer Folge auch die Rahmenbedingungen für die Interaktion mit externen Akteuren begünstigen. Diese Leitidee von CMCO, der Aufbau einer Kultur der Koordinierung, hat also eine weit reichende politische Bedeutung, die sowohl auf das Verhältnis zwischen den EU-Institutionen als auch auf die außen- und sicherheitspolitischen Beziehungen der EU zu externen Akteuren ausstrahlt. Der Ansatz von CMCO unterscheidet sich insofern deutlich von der rein militärischen Perspektive, die dem EU-CIMIC-Konzept zugrunde liegt. CMCO schafft gewissermaßen die institutionellen Grundvoraussetzungen für die operative zivil-militärische Kooperation (CIMIC) bei EU-Krisenmanagement-Einsätzen und befindet sich damit konzeptionell auf einer übergeordneten Ebene.

CMCO-Kernthemen und Instrumente

Die zivil-militärische Kohärenz des EU-Krisenmanagements hat die ESVP-Entwicklung von Beginn an als übergeordnete Zielsetzung begleitet. Mit jeder zusätzlichen EU-Operation ist jedoch die Notwendigkeit gewachsen, auch konkrete Konzepte und Methoden für CMCO zu entwickeln. Im Laufe der konzeptionellen Arbeiten der vergangenen Jahre haben sich dabei eine Reihe von Schwerpunktthemen herauskristallisiert, anhand derer sich die inhaltlich schier unerschöpfliche Thematik strukturieren lässt:

- a) Allgemeine Optimierung von inter-institutionellen Prozessen;
- b) Koordinierung im Bereich der *Routine Phase* (Frühwarnung und Lagebeurteilung);
- c) Ausbau der Planungskapazitäten (*Comprehensive Planning*), d.h. der zivil-militärischen Zelle;
- d) Verbesserung der Koordinierung im Feld – Management von Operationen;
- e) Weiterentwicklung der Evaluierungsmethoden (*lessons learned*);
- f) Management von Ressourcen und Fähigkeiten;
- g) CMCO-spezifische Ausbildungs- und Trainingsmaßnahmen;
- h) Förderung von CMCO im Übungsbetrieb.

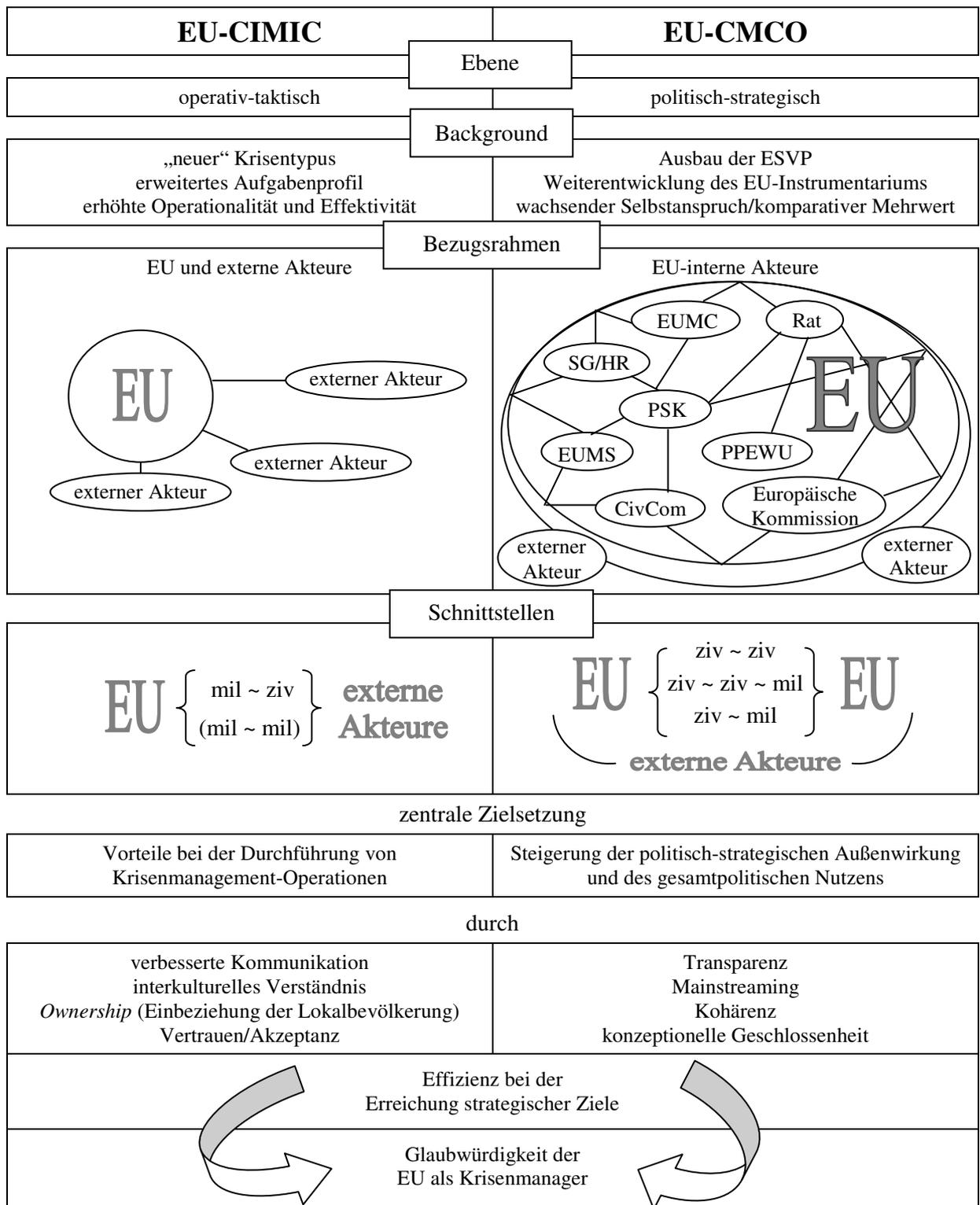
Die allgemeine Optimierung von inter-institutionellen Prozessen stellt eine horizontale Herausforderung dar, die sich über alle übrigen Schwerpunktthemen hinweg auf sämtliche Aspekte von CMCO bezieht. Es wurden in diesem Zusammenhang spezifische Instrumente entwickelt, die als Werkzeug zur praktischen Umsetzung von CMCO dienen sollen. Es handelt sich dabei insbesondere um Textmodelle und praktische Konzepte, die eine einheitliche Abwicklung bestimmter Grundabläufe garantieren sollen:

- *Crisis Management Concept (CMC)*
- *Crisis Management Procedures (CMP)*
- *Guidelines for Joint Fact Finding Missions*
- *Guidelines for EU Crisis Response Information Activities*

Diese Instrumente verstehen sich als dynamische Konzepte (*living documents*), die den praktischen Lehren entsprechend laufend weiter entwickelt und modifiziert werden sollen.

CMCO als Schlüsselfaktor für die Glaubwürdigkeit der EU als Krisenmanager

CMCO ist in den vergangenen Jahren nicht nur in den Mittelpunkt der allgemeinen ESVP-Debatte gerückt; die erfolgreiche Umsetzung von CMCO gilt längst auch als Garant für die langfristige Konsolidierung und internationale Behauptung der EU als glaubwürdiger Krisenmanager. Damit spielt CMCO eine entscheidende Rolle im Gesamtverlauf des europäischen politischen Projektes.





Hinweis zur Autorin:

Carmen Gebhard ist derzeit Research Fellow am European Institute of Public Administration (EIPA) in Maastricht (NL). 2005 erhielt sie den „Nachwuchspreis Politikwissenschaft. Beste Diplomarbeit 2005.“ Die Kooperation mit dem IFK zu GASP/ESVP-Themen besteht seit 2005.

Neueste Publikationen:

Walter Feichtinger und Predrag Jureković (Hrsg.)

Internationales Konfliktmanagement im Fokus:

Kosovo, Moldova und Afghanistan im kritischen Vergleich

Nomos Verlag, Baden-Baden 2006

Walter Feichtinger und Carmen Gebhard (Hrsg.)

EU als Krisenmanager: Herausforderungen – Akteure – Instrumente

Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 9/2006

Martin Malek (Hrsg.)

Die Ukraine: Zerrissen zwischen Ost und West?

Eine Bestandsaufnahme der Außen- und Sicherheitspolitik unter Präsident Viktor Juschtschenko

Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 2/2007

Für den Herausgeber:

Landesverteidigungsakademie, Bgdr Dr. Walter FEICHTINGER

Druck und Endfertigung: Reproz WIEN

1070 Wien, Stiftgasse 2a

Erscheinungsjahr: 2007