

Diskussionspapier

Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Reinhardt Rummel

Deutscher Einfluss auf den Ausbau ziviler Krisenintervention der EU

Ludwigkirchplatz 34
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 Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

**Diskussionspapier der FG 2, 2006/ 03, Juli 2006
SWP Berlin**

Deutscher Einfluss auf den Ausbau ziviler Krisenintervention der EU

Beitrag zu „Berliner Friedenspolitik. Anspruch - Wirklichkeit - Zukunft“

Herausgeber: Martina Fischer, Renate Grasse, Peter Schlotter

Baden-Baden: Nomos, 2007 (AFK Friedensschriften, Bd. 34)

(genehmigte Vorabveröffentlichung)

Einleitung

Seit Ende der 1990er Jahre ist die Europäische Union (EU) bemüht, eine eigene Politik der zivilen Krisenbewältigung zu entwickeln, also eine Politik, die sich von der Handhabung internationaler Krisen abhebt, wie sie die EU seit langem mit Hilfe ihrer zivilen Entwicklungs- und Kooperationspolitik betrieben hat. Es geht um eine neue Politik auf der europäischen Ebene, die die bisherige, vorwiegend auf strukturelle Veränderungen angelegte Politik um eine vorwiegend auf aktuelle Krisenbearbeitung gerichtete Interventionspolitik ergänzt: die Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). In ihr können nunmehr sowohl militärische wie nicht-militärische Mittel zum Einsatz kommen.

Die neue Politik ist keine gemeinschaftliche, von der Europäischen Kommission initiierte Politik, wie die Entwicklungs- und Kooperationspolitik der EU, sondern eine von den Mitgliedstaaten initiierte und durchgeführte Politik. Sie wird kollektiv von den Vertretern der derzeit 25 Mitgliedstaaten der EU in Brüssel entworfen und vor Ort von ihnen umgesetzt. Sie geht über die individuellen Krisenpolitiken der einzelnen europäischen Hauptstädte hinaus und existiert neben den gemeinschaftlichen Politiken der EU in den jeweiligen Krisengebieten. Somit entsteht dank ESVP ein erweitertes Potenzial für eine umfassendere zivile Konfliktbehandlung auf europäischer Ebene: kurz- und langfristige Programme können nunmehr gemeinsam zum Einsatz kommen.

Eine europäische Politik der zivilen Krisenbewältigung entsteht nicht durch einfache Umbenennung oder Übernahme bekannter Vorgehensweisen. Sie verlangt eine tiefer gehende Anstrengung, die einen längeren, doppelten Reifeprozess erfordert: einen Prozess der politischen Einigung unter den Mitgliedstaaten über den gemeinsamen Ansatz sowie einen Lernprozess hinsichtlich der bestmöglichen Krisenbewältigung im konkreten Fall. Die EU und ihre Mitgliedstaaten befinden sich mitten in einem solchen doppelten Verständigungsprozess.

In diesem Kontext konzentriert sich der folgende Beitrag auf die Frage, welche Rolle Deutschland bei der Entwicklung der europäischen Politik ziviler Krisenbewältigung spielt. Krisenbewältigung umfasst in diesem Rahmen die Aufgaben des gesamten Konfliktzyklus: Krisenprävention, Krisenmanagement, Krisennachsorge. War Berlin Vorreiter oder Nachzügler auf diesen innovativen Feldern europäischer Außen- und Sicherheitspolitik? Ist es Mitläufer, Bremsen oder gestaltende Kraft gewesen? Und falls Berlin mitgestaltet hat, welche Schwerpunkte hat es dabei gesetzt? Der Aufbau dieser neuen Politik in Brüssel fällt in die Phase der rot-grünen Koalitionsregierung in Bonn beziehungsweise Berlin. Hat sie einen prägenden Eindruck hinterlassen? Wie geht die neue schwarz-rote Koalitionsregierung die Frage der zivilen Krisenbewältigung an? Wie sollte sie sie angehen?

I. Von der deutschen Präsidentschaft 1999 zur deutschen Präsidentschaft 2007

Um Einfluss auf die Kreation einer neuen Politik in Brüssel zu nehmen, hat ein Mitgliedstaat eine Reihe von Möglichkeiten. Dazu zählen das direkte Einwirken auf die vertragliche Weiterentwicklung der EU, die Koalitionsbildung mit anderen Mitgliedstaaten wie etwa die deutsch-französische Zusammenarbeit, die modellhaft nach Brüssel ausstrahlende Problembehandlung im eigenen Land oder schlicht die erfolgreiche Gestaltung der turnusgemäßen EU-Präsidentschaft. Im Prinzip sind diese qualitativ unterschiedlichen Einflusschancen jedem Mitgliedstaat gegeben, allerdings hängt ihre Wertigkeit auch von seiner Größe, seinem Ansehen und seiner Führungsbereitschaft im europäischen Integrationsgeschäft ab.

1. Einwirken auf die EU-Vertragsentwicklung

Die Bundesrepublik Deutschland hatte über mehrere Jahrzehnte eine in dieser Hinsicht positive Bilanz, galt sie doch als glaubwürdiger Vorkämpfer der europäischen Integration. Ihr Einflussbonus ist indessen seit Ende der Kanzlerschaft Helmut Kohls verloren gegangen. Die „Berliner Europapolitik“ hat seither einen deutlich nationaleren Anstrich. Sie betont das deutsche Eigeninteresse - finanziell, wirtschaftlich und sicherheitspolitisch. Zwar wird grundsätzlich an der Weiterentwicklung der EU mitgewirkt, aber Berlin stellt zunehmend die Sach- und Machtinteressen vor die Integrationsinteressen, setzt auf mehr mediale Wirkung und forciert das Kosten-Nutzen-Denken.¹ Diese Haltung gilt mit graduellen Unterschieden für alle politischen Parteien in Deutschland. Deutschland wird inzwischen auch von seinen Partnern nicht mehr als ein Staat betrachtet, der sich unbescheiden in den Dienst der europäischen Einigung stellt.

Statt der traditionellen Europapolitik unter Beachtung der Interessen der kleinen Mitgliedstaaten setzte Berlin während der Schröder-Fischer-Regierung auf die Absprache zwischen den großen Mitgliedstaaten oder bewegte sich bei wichtigen strategischen Fragen überhaupt außerhalb des EU-Rahmens, zum Beispiel in der Energieversorgungsfrage. Der deutsch-französische Integrationsmotor wurde gelegentlich im „Rückwärtsgang“ eingesetzt, etwa zum Zwecke der Relativierung der Vorschriften des wirtschaftlich-monetären Stabilitätspakts. Insgesamt ist es seit 1998 um die integrationspolitische Glaubwürdigkeit der deutschen Regierung – auch bei den Erweiterungsfragen - nicht allzu gut bestellt.

Vor diesem makropolitischen Hintergrund, also einem europapolitisch geschwächten Deutschland, kann es nicht verwundern, wenn der Einfluss Berlins auf die Entstehung einer europäischen zivilen Krisenbewältigungspolitik eher als bescheiden gewertet werden muss. Das ist umso auffälliger, als man gerade von einer rot-grünen Regierung in diesem Bereich besonders viel erwartet hätte, waren in ihren Reihen doch bis dahin die bedeutendsten Verfechter einer nichtmilitärischen Krisenbewältigung zu finden gewesen. Überdies besteht der Verdacht, der hier als These zu untersuchen bleibt, dass Deutschland in Brüssel nicht nur einen allgemeinen Statusverlust erlitten, sondern auf dem spezifischen Feld der zivilen Krisenbewältigung relativ wenig Eigeninitiative entwickelt und zu wenig strategisches Interesse gezeigt hat. Die tapfere anti-militärische Haltung beim Irak-Krieg kann über das

¹ Gierling, Tobias und Leppik, Tanja (2006): Deutschland in der Europäischen Union – Eine Standortbestimmung. In: Integration 29/2006/1: 76-84.

relativ geringe Engagement der Bundesregierung beim Aufbau ziviler Fähigkeiten für die Krisenbewältigung der EU nicht hinwegtäuschen.

Die deutschen Vertreter im Konvent haben dem Thema zivile Krisenbewältigung keine besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Die deutsche Regierung hat hier eine Chance verpasst, hätte sie doch mit einem gewissen Maß an Glaubwürdigkeit für eine Betonung der nicht-militärischen Außen- und Sicherheitspolitik werben können, wenn sie ernsthaft gewollt hätte. Stattdessen hat sie sich für die Weiterentwicklung der Europäischen Rüstungsagentur stark gemacht, einem Projekt, das seine eigene Bedeutung hat, das aber eine ähnliche institutionelle Initiative zur „zivilen Aufrüstung“ der EU nicht ausgeschlossen hätte. Allenfalls kann in dem deutschen Vorschlag für eine Zusammenfassung der Aufgaben des Außenkommissars und des Hohen Repräsentanten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), also die Einführung eines Europäischen Außenministers und eines Europäischen Auswärtigen Dienstes, noch ein Beitrag zur Stärkung ziviler Krisenbewältigung gesehen werden, wären damit doch die gemeinschaftlichen, strukturell wirkenden Politiken und die intergouvernementalen, kurzfristig wirkenden Mittel in einer Hand zusammengeführt worden - ein „institutioneller Quantensprung“ in der Eigenbewertung des Auswärtigen Amtes.²

2. Der deutsch-französische Integrationsmotor

Hat Deutschland jemals allein oder zusammen mit der französischen Regierung eine Initiative zur Stärkung der zivilen Krisenbewältigung in den europäischen Prozess eingebracht? Haben die Themen Konfliktprävention, ziviles Krisenmanagement oder Friedenspolitik jemals prominent auf einer Tagesordnung der deutsch-französischen Regierungstreffen gestanden? Hat sich der deutsch-französische Verteidigungs- und Sicherheitsrat damit befasst? Haben sich die Nichtregierungsorganisationen beider Länder damit gemeinsam auseinandergesetzt? Gibt es beim französischen Europapartner eine Friedensbewegung, eine Plattform ziviler Krisenprävention, eine nationale Vereinigung der Krisenbearbeiter wie sie in Deutschland durch VENRO gegeben ist? Selbst ohne intensive Recherche ist anzunehmen, dass die meisten dieser Fragen mit Nein zu beantworten sind.

Es sieht danach aus, dass Paris nicht den idealen Partner für europäische Initiativen der zivilen Krisenbewältigung abgibt. Berlin hätte sich besser mit dem Vereinigten Königreich zusammen tun sollen, mit den Niederlanden oder den skandinavischen EU-Mitgliedstaaten, um moderne Krisenbewältigung zu betreiben. Die Nuklearmacht Frankreich, ebenso wie ihre organisierte Zivilgesellschaft, scheinen einen anderen, eher militärischen Zugang zur Krisenbewältigung zu bevorzugen. Haben die deutschen Sicherheitskreise Überzeugungsarbeit gegenüber dem Vorzugspartner bei der europäischen Krisenbehandlung geleistet? Ist das eventuell noch ein fruchtbares Entwicklungsfeld der bilateralen Beziehungen? Wie ist Frankreich nach dem negativen Referendum zum Europäischen Verfassungsvertrag überhaupt wieder als Aktivposten für europäische Innovationsprojekte zu gewinnen?

² Scharioth, Klaus (2005): Die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen und die internationale Rolle Europas. In: Integration, 28/2005/3: 250.

3. Vorbild Deutschland

Wenn weder der Verfassungsvertrag noch der deutsch-französische Integrationsmotor als Vehikel taugt, um zivile EU-Krisenbewältigung zu stärken, dann bleibt der Weg des exemplarischen Vorlebens. Hat die deutsche Bundesregierung zivile Krisenbewältigung zu einem ihrer herausgehobenen Ansätze in der nationalen Außen- und Sicherheitspolitik gemacht? Hat sie ein Programm entwickelt und umgesetzt, das die zivile Krisenbewältigung ins Zentrum stellt, entsprechend fördert und ausdehnt?

Ein solches Programm ist in der Tat mit dem Aktionsplan der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ entstanden. Der Plan hat eine gute konzeptionelle Basis für deutsche zivile Krisenbewältigung geschaffen, aber man wird prüfen müssen, welche Ergebnisse er in den nächsten Jahren bringt, und ob daraus eine exemplarische Wirkung für die zivile Krisenbewältigung seitens der EU erwächst. Der entscheidende Nachteil des deutschen Aktionsplans ist nämlich, dass er erst im Mai 2004 verabschiedet wurde, zu einem Zeitpunkt, wo die ersten beiden Entwicklungsphasen auf EU-Ebene bereits abgeschlossen waren und die dritte Aufbauphase ziviler Krisenbewältigung bereits begonnen hatte. So hatte Berlin bereits der Stärkung ressortübergreifender Handlungsfähigkeit auf der EU-Ebene zugestimmt, während die Bundesregierung für den nationalen Gebrauch noch daran arbeitete und auch bis dato noch relativ wenig vorangekommen ist.

4. Deutsche EU-Präsidentschaft

Der deutsche Aktionsplan ist spät gekommen, aber möglicherweise nicht zu spät. Noch bleiben viele Aspekte der zivilen Krisenbewältigung der EU ausbaufähig und ausbaunotwendig. So arbeitet die gegenwärtige österreichische Präsidentschaft an der Verbesserung der zivil-militärischen Koordination europäischer Krisenbewältigung. Dieser Innovationsbereich war bereits von der britischen Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2005 angestoßen worden. Die Finnen werden das Thema sicher während ihres Vorsitzes im zweiten Halbjahr 2006 weitertreiben. Deutschland könnte hier – im Rahmen der Teampräsidentschaften – frühzeitig in die Arbeitsteilung einsteigen und sich ein oder zwei wichtige Innovationsfelder für seine eigene Präsidentschaft in der ersten Hälfte des Jahres 2007 vornehmen. Vielleicht ließe sich diesmal erreichen, dass die deutsche Präsidentschaft nicht nur Mitläufer, wie während des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 1999, sondern Gestalter der nächsten Ausbaustufe der zivilen Krisenbewältigung der EU würde.

Ist von der Regierung Merkel-Müntefering mehr zu erwarten, als von der Vorgängerregierung? Kanzlerin und Vizekanzler haben sich bisher zu dem Thema nicht explizit geäußert.³ Der Koalitionsvertrag spricht lapidar davon, dass der im Jahr 2004 aufgestellte Aktionsplan „umgesetzt“ werden soll. Dafür müssten Außenminister Steinmeier und Entwicklungsministerin Wieczorek-Zeul sorgen. Beide waren nicht unter denjenigen, die den Aktionsplan in der Vergangenheit federführend vorgebracht haben. Auch ist der europapolitische Teil des Aktionsplans besonders dünn geraten. Da könnte jetzt nachgebessert werden. Sowohl im Auswärtigen Amt wie im Bundesministerium für wirtschaftliche

³ Marhold, Hartmut (2006): Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel 2005. In: Integration, 29/2006/1: 3-22.

Zusammenarbeit (BMZ) sind inzwischen institutionelle, konzeptionelle und praktische Schritte ziviler Krisenbewältigung unternommen worden, an die angeknüpft werden könnte.

In der Zeit seiner EU-Präsidentschaft könnte Berlin auf dieser Basis eine Initiative zur Aufwertung der zivilen Krisenbewältigung, insbesondere mit dem Schwerpunkt Prävention, ergreifen und damit nachholen, was dem deutschen G8-Vorsitz im Jahr 2000 nicht gelungen ist, nämlich Deutschland weltweit mit dem Image des Vorkämpfers für zivile Krisenbewältigung zu verbinden.⁴ Ob sich das allerdings mit der CDU/CSU verwirklichen lassen wird, ist eher fraglich. Kanzlerin Merkel und Verteidigungsminister Jung setzen mit der deutschen Führung der EU-Militärmission in der DR Kongo gegenwärtig ganz andere eigene Schwerpunkte. Die Europa- und Militärpartnerschaft zu Frankreich hat daran ihren Anteil.

II. Entwicklungskomponenten ziviler Krisenbewältigung der EU – Deutschland als Mitläufer

Der bisherige Aufbau der zivilen Krisenbewältigung der EU hat sich von 1998 bis 2006 in drei Etappen vollzogen, wobei die letzte Etappe, wie bereits erwähnt, noch nicht abgeschlossen ist. Die erste Etappe beginnt mit dem französisch-britischen Treffen von St. Malo und führt zum Aufbauprogramm der ESVP, einschließlich eines zivilen Aktionsplans vom Juni 2000. Die zweite Etappe konzentriert sich auf Krisenprävention und verläuft von der Einsetzung des Hohen Repräsentanten (HR), Javier Solana, für die GASP bis zur Verabschiedung des Konfliktpräventionsprogramms der EU auf dem Europäischen Rat in Göteborg im Juni 2001. Die dritte Etappe, die mit der Entscheidung des Europäischen Rates für eine Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) im Dezember 2003 begonnen hat, nimmt einen umfassenden Ansatz in den Blick. Die Entwicklung der zivilen Krisenbewältigung der EU verläuft also nach einer lang gestreckten Lernkurve, sowohl was ihren krisenpolitischen als auch ihren Unionsbildungsaspekt betrifft.

1. Erste Entwicklungsetappe: ziviles Krisenmanagement

Die Anfänge des zivilen Krisenmanagements der EU sind paradoxerweise der militärischen Krisenbewältigung zu verdanken. Der Entschluss zur Entwicklung der ESVP deutete sich nämlich bereits während der österreichischen EU-Präsidentschaft Ende 1998 an, nachdem sich Paris und London zuvor auf ein solches Projekt verständigt hatten. Als im Juni 1999 die Grundsatzentscheidung für die Errichtung der ESVP auf dem Kölner Europäischen Rat fiel, war ausschließlich von den militärischen Kapazitäten die Rede, mit denen sich die EU für die Erfüllung der Petersberg Aufgaben wappnen wollte.

Der folgende finnische EU-Vorsitz erarbeitete das Entwicklungskonzept für den „militärischen Arm der EU“ (Helsinki Headline Goal), mit dessen Hilfe die Mitgliedstaaten ihrer Diplomatie mehr Nachdruck und ihren Interventionen mehr Gewicht verleihen wollten. Der Verlauf der Krisen im Westlichen Balkan hatte gezeigt, dass sie ohne militärische Mittel nicht genügend Einfluss zur Krisenbewältigung ausüben konnten und dass sie sich zudem auf „fremde“ militärische Unterstützung verlassen mussten – in dem Fall NATO und USA.

⁴ Rummel, Reinhardt (2004b): Advancing the EU's conflict prevention policy. In: Kirton, John J. and Stefanova, Radoslava N., [Conflict Prevention and Human Security: G8, United Nations, and EU Governance, Aldershot 2004]: 113-139.

Während sich noch der deutsche EU-Vorsitz dieser Argumentation voll angeschlossen hatte, schaffte es Finnland, den Blick der Mitgliedstaaten zu weiten und sie auf eine zivile Ergänzung „zur Ausbalancierung“ der ursprünglich rein militärischen ESVP-Konzeption zu verpflichten.

Diese Verpflichtung wurde von der nachfolgenden portugiesischen Präsidentschaft mit der Aufstellung eines „zivilen Aktionsplans“ eingelöst. Die Festlegungen der Staats- und Regierungschefs auf dem Europäischen Rat in Maria da Feira im Juni 2000 zur zivilen Komponente der ESVP markieren also den Beginn der Organisation eigenständiger ziviler Mittel der EU für Zwecke des Krisenmanagements. Das Krisenmanagement der EU sollte nicht allein als militärische Aufgabe interpretiert werden. Finnland und Schweden hatten bereits bei der Diskussion möglicher ESVP-Konzepte eine Orientierung am gesamten Aufgabenspektrum der Krisenbewältigung vorgeschlagen, was sowohl militärische wie nicht-militärische Fähigkeiten erfordert.⁵ Sie haben damit – sicher ein bemerkenswertes Durchsetzungsvermögen zweier „kleiner“ Mitgliedstaaten – der EU und ihrer Krisenpolitik innovative Entwicklungsoptionen eröffnet. Auch wenn die deutsche Regierung damals nicht an vorderster Front beteiligt war, so hat sie die Entwicklungsrichtung doch voll mitgetragen.

2. Zweite Entwicklungsetappe: zivile Krisenprävention

Die zweite Etappe des Aufbaus ziviler Krisenbewältigung ist durch den HR Solana, durch die Europäische Kommission und durch die schwedische EU-Präsidentschaft geprägt. In dieser Phase geht es weniger um die Kapazitäten für die Intervention in einen krisenhaft zugespitzten Konflikt (Krisenmanagement) als um die Entwicklung von Fähigkeiten zur frühzeitigen Behandlung von Auseinandersetzungen, die das Potenzial von Gewalteskalation in sich tragen (Krisenprävention). Spätestens am Beispiel des entfesselten Kosovo-Konflikts war den EU-Mitgliedstaaten am Ende der 1990er Jahre überdeutlich geworden, dass das Ignorieren von explosiven Situationen beziehungsweise verspätetes Eingreifen zu unverhältnismäßig hohen immateriellen und materiellen Kosten führen kann.

Insofern waren die Berufung des HR und die Einrichtung der Einheit für Strategische Planung und Früherkennung (*Policy Unit*) im Herbst 1999 beim Sekretariat des Rates von richtungweisender Bedeutung. Sie helfen, die Erkenntnisse der Mitgliedstaaten und der EU-Institutionen zusammenzubringen (*Joint Situation Centre*), Krisensituationen zu bewerten und Handlungsvorschläge auszuarbeiten, die vom HR an den Rat weitergereicht werden können. Solana und die Europäische Kommission legten, beide von den europäischen Außenministern beauftragt, im November 2000 einen gemeinsamen Bericht zur Krisenprävention der EU vor. Die Europäische Kommission selbst kam im April 2001 mit einem weiteren Bericht heraus, der insbesondere ihre eigenen Möglichkeiten und Ambitionen der zivilen Krisenprävention zusammenfasste.

Schließlich erreichte das Thema unter schwedischer Präsidentschaft im Juni 2001 die oberste Entscheidungsebene der EU: die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat. Die deutsche Regierungsspitze hat zwar die Präventionsprogrammatik unterstützt, war aber nicht bereit, dem schwedischen Vorschlag zu folgen, Prävention zu einer Gemeinsamen Strategie

⁵ Eriksen, E.O./Joerges, C. und Neyer, J. (2003): European Governance, Deliberation and the Quest for Democratisation, (ARENA Report No. 2).

zu erheben. Es wäre neben den vier regionalen die erste funktionale Gemeinsame Strategie der EU geworden.⁶

3. Dritte Entwicklungsetappe: umfassende Krisenbewältigung

Angesichts des verheerenden Bildes der Uneinigkeit, das die EU bei der militärischen Beteiligung am Irak-Krieg bot, erhielt Javier Solana den Auftrag, ein gemeinsames sicherheitspolitisches Strategiepapier zu entwerfen. In dieser von allen Staats- und Regierungschefs der EU im Dezember 2003 angenommenen ESS wurde als Novum in der europäischen Sicherheits- und Friedenspolitik nicht mehr nur die akute Krisenlage, sondern der gesamte Konfliktzyklus in den Blick genommen: Präventions-, Krisenmanagement- und Kriegsnachsorgephase. Die neuen Bedrohungen seien dynamischer Art, das heißt sie verschlimmern sich, wenn ihnen nicht entgegen gewirkt werde: „Konflikten und Bedrohungen kann nicht früh genug vorgebeugt werden.“⁷

Die ESS stellt den mit Abstand umfangreichsten Katalog gemeinsamer sicherheitspolitischer Interessenformulierung der EU-Mitgliedstaaten dar. Hervorzuheben ist deshalb die besondere Rolle, die in der ESS den zivilen Instrumenten der Krisenbewältigung zugemessen wird. Im Gegensatz zu der massiven Bedrohung zur Zeit des Kalten Krieges sei keine der neuen Bedrohungen rein militärischer Natur und könne auch nicht mit rein militärischen Mitteln bewältigt werden. Jede der Bedrohungen erfordere eine Kombination von Instrumenten. Insofern sollten sowohl die kurzfristig wirkenden Instrumente der ESVP wie die strukturell wirkenden Mittel der gemeinschaftlichen Außen-, Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik angewandt werden.

Besondere Betonung erfährt in der ESS auch der Ansatz des „wirksamen Multilateralismus“. Diese Herangehensweise verschaffe nicht nur die nötige Legitimierung für die Intervention in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates, sie habe sich auch als beste Praxis bei der externen Behandlung interner Krisen herausgestellt. Gedacht ist in erster Linie daran, die EU in den Dienst der Vereinten Nationen (VN) und ihrer Unterorganisationen sowie von Regionalinstitutionen zu stellen, sprich, sich im Auftrag und mit Zustimmung der internationalen Gemeinschaft zu engagieren. Im Extremfall kann es auch zum Einsatz militärischer Mittel kommen. Die EU hat dabei nirgendwo festgelegt, dass sie (zum Beispiel aus humanitären Gründen) lediglich unter VN-Mandat tätig wird.

Deutschland hat diese Spezifizierungen europäischer Krisenbewältigung mitgetragen. Sie liegen auf der Linie deutscher Politik der Zurückhaltung und der Vermeidung von Alleingängen, aber auch der Bereitschaft – wie im Fall Kosovo –, aus humanitären Gründen militärische Gewalt einzusetzen, selbst wenn kein entsprechender Beschluss des VN Sicherheitsrats vorliegt. Der Inhalt der ESS ist auch von Seiten der damaligen politischen Opposition in Berlin begrüßt worden. Allenfalls hat es eine gewisse Kontroverse um die Frage präemptiver Eingriffe gegeben, also des Einsatzes militärischer Mittel bei unmittelbar drohender Gefahr, eines Thema, das gerade im Kontext des internationalen Terrorismus an Bedeutung gewonnen hatte. Im ersten Entwurf für die ESS vom Juni 2003 war das kontroverse Konzept der „Präemption“ noch aufgetaucht, in der endgültigen Fassung vom

⁶ Fincke, Gunilla (2003): Deutsche Konfliktprävention - Aufwand und Ertrag staatlicher Aktivitäten, Berlin (Aktuelle SWP-Dokumentation: Reihe D; Nr. 36).

⁷ Rat der Europäischen Union (2003): Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie. Brüssel, 12. Dezember 2003: 7.

Dezember desselben Jahres war daraus – auch aufgrund des deutschen Änderungswunsches - „präventives Engagement“ geworden.⁸

Als praktischer Entwicklungsauftrag aus der ESS ist die Gestaltung des umfassenden Ansatzes bei der Krisenbewältigung geblieben. Mit dem Begriff „umfassend“ werden je nach Verwendung des Ansatzes unterschiedliche Bandbreiten von Politikinstrumenten verbunden, in jedem Fall aber ein *policy mix*. Das Konzept ist noch wenig ausgereift, geschweige denn in die Praxis umgesetzt. Es ist aber sinnvoll und sollte von der deutschen Präsidentschaft intensiv und kreativ vorangebracht werden, nachdem sich Berlin bisher eher als beitragender Mitläufer an den ersten Entwicklungsetappen der zivilen Krisenbewältigung der EU beteiligt hat.

III. Aufbau ziviler EU-Fähigkeiten für Krisenprävention – Nachzügler Deutschland

Als die EU Mitte der 1990er Jahre begann, das Konzept der Krisenprävention aufzunehmen und operativ zu machen, war man sich zwar sicher, dass es ein bedeutender Bestandteil europäischer Friedens- und Konfliktpolitik werden müsste, hatte aber keine klare Vorstellung darüber, wie das geschehen könnte, zumal es kaum Vorläufer bei anderen internationalen Akteuren gab. Selbst der Generalsekretär der VN hatte im Jahr 1992 zunächst nur die Grundidee der Krisenprävention propagiert. Andererseits blieb den Europäern damit ein Experimentierfeld, was sie auf ihre Weise nutzen konnten. Methoden, Inhalte und Strukturen der Außen- und Sicherheitspolitik mussten auf die Reduzierung von Gewalteskalation in vielen Regionen der Welt umgestellt und Regierungs- wie Nichtregierungspartner für die neuen Aufgaben gewonnen werden. Traditionelle Konfliktpolitik war auf präventive Ziele auszurichten (*mainstreaming*).

1. Mainstreaming

Einige Mitgliedstaaten der EU haben sich dieser Modernisierungsaufgabe nicht nur auf europäischer Ebene, sondern auch im eigenen Regierungshandeln sehr frühzeitig gestellt. Dazu zählen die skandinavischen Staaten sowie das Vereinigte Königreich, Irland und die Niederlande. Deutschland wie auch Österreich, Belgien und Dänemark haben zwar den Aufbau ziviler Krisenprävention der EU nachhaltig unterstützt, sind jedoch mit der Transformation ihrer nationalen Kapazitäten und Fähigkeiten nur sehr begrenzt und verspätet vorangekommen. Eine dritte Gruppe von Mitgliedstaaten, zu denen aus nahe liegenden Gründen auch die zehn neuen Mitglieder zählen, haben ihre Ressourcen zum Teil bis heute noch nicht auf den neuen Stand gebracht. Sie tragen zwar die präventive Philosophie mit, haben aber den institutionellen und materiellen Wandel in ihren Administrationen noch nicht vollzogen.⁹

⁸ Es gilt als sicher, dass die im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien nicht bereit sein würden, den Einsatz von Nuklearwaffen seitens seiner engsten Verbündeten gegen Bedrohungen (Terroristen, „Schurkenstaaten“) zu unterstützen. Der französische Präsident Chirac hatte diese Option im Kontext der iranischen Haltung zu Israel ins Spiel gebracht, während im Pentagon mit Überlegungen zu einem neuen Konzept des operativen Nuklearwaffeneinsatzes (*Doctrine for Joint Nuclear Operations*) begonnen wurde. Siehe dazu Müller, Harald und Sohnius, Stephanie (2006): Intervention und Nuklearwaffen. Zur neuen Nukleardoktrin der USA, Frankfurt a. M. (HSFK Report 1/2006).

⁹ Rummel, Reinhardt (2006): Record of Preventive Capacities, Berlin (SWP-Berichte 2001 und 2006).

Die rot-grünen Bundesregierungen haben durch ihre Koalitionsvereinbarungen (1998 und 2002), ihr Gesamtkonzept zur Krisenprävention und Konfliktbeilegung (7. April 2000), den Bundestagsbeschluss „Förderung der Handlungsfähigkeit zur zivilen Krisenprävention, zivilen Konfliktregulierung und Friedenskonsolidierung“ (15. März 2001) und den Aktionsplan (12. Mai 2004) wichtige konzeptionelle Schritte vollzogen. Die praktische Umsetzung verlief nicht ohne Komplikationen und Verzögerungen, ist inzwischen aber merklich vorangekommen.

Insbesondere BMZ und Auswärtiges Amt (AA) haben krisenpräventive Instrumente entwickelt und Programme aufgelegt, während das Bundesverteidigungsministerium (BMVg) zwar die Diktion geändert hat, ansonsten aber noch weitgehend mit traditionellen Ressourcen arbeitet. Das BMZ hat nicht zuletzt durch die Arbeit der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) eine sehr weitgehende krisenpräventive Orientierung seiner Politiken erreicht. Ein wichtiges Hilfsmittel sind dabei die entsprechend ausgelegten Länderstudien, die den Referenten vor Ort analytische und methodische Unterstützung liefern. Das Sektorberatungsvorhaben der GTZ „Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in der Entwicklungszusammenarbeit“ war ein wichtiges Element bei dieser Umorientierung.¹⁰ Die Praxis der Krisenprävention wurde auch durch die Bildung des Zivilen Friedensdienstes (ZFD), also geschulten Feldarbeitern, die bei kritischen Fällen eingesetzt werden, verbessert.¹¹

Auch das AA ist mit dem Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) dabei, sich einen Pool von Experten der Konfliktbearbeitung zu schaffen.¹² Während die ZFD-Spezialisten in erster Linie im Rahmen deutscher Entwicklungsprojekte zum Einsatz kommen, werden die Fachleute des ZIF für internationale Friedens- und Beobachtungsmissionen von VN, OSZE oder EU vorbereitet. Das AA hat sich selbst einige Programme zur Krisenprävention zugelegt. So hat es Demokratisierungs- und Ausstattungshilfe (etwa für Wahlbeobachtung oder Minenräumung) vergeben und entsprechende Projekte von Nichtregierungsorganisationen (NGO) unterstützt. Mit der Verwaltung spezieller Präventionsprojekte wurde zivik (Zivile Konfliktbearbeitung), eine Einrichtung des Instituts für Auslandskunde, beauftragt.¹³ Schließlich ist das AA federführend bei der Ausarbeitung des Aktionsplans gewesen.

Auf diese Weise sind Defizite der deutschen Präventionspolitik, wie eine Ressort übergreifende Präventionsdiskussion, der Mangel an qualifiziertem Personal für internationale Kriseneinsätze oder die geringe praktische Nähe zum einzelnen Konflikt, allmählich etwas abgebaut worden.¹⁴ Auch die Zusammenarbeit und der Erfahrungsaustausch von Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen hat sich gebessert, insbesondere seitdem mit der Gruppe Friedensentwicklung (FriEnt) ein entsprechendes Koordinationsgremium geschaffen und die Sichtweise der NGOs bei der Ausarbeitung des Aktionsplans berücksichtigt wurden.¹⁵

Dennoch verläuft die Zusammenarbeit von Regierung und Zivilgesellschaft, die für präventives Wirken vor Ort so entscheidend ist, bei weitem nicht optimal. Auch innerhalb der Regierung herrscht ebensoviel Konkurrenz wie Kooperation zwischen den beteiligten Ressorts, insbesondere zwischen AA und BMZ sowie BMVg. Die Ressortkreissitzungen sind

¹⁰ Siehe zu den Aktivitäten der GTZ den Newsletter SPICE, www.gtz.de/spice.

¹¹ Siehe www.forum-zfd.de.

¹² Siehe www.zif-berlin.org.

¹³ Siehe www.ifa.de/zivik.

¹⁴ Fincke, Gunilla und Hatakoy, Arzu (2004): Krisenprävention als neues Leitbild der deutschen Außenpolitik: Friedenspolitik mit zivilen und militärischen Mitteln? In: Harnisch, Sebastian et al. [Deutsche Sicherheitspolitik, Baden-Baden]: 59-87.

¹⁵ Siehe www.frient.de.

politisch nicht bedeutend genug besetzt, um hier einen strukturellen Wandel herbeizuführen, so wie dies etwa bei den *Conflict Prevention Pools* in der britischen Regierung der Fall ist.¹⁶ Auch der zivilgesellschaftliche Beirat, der aus dem Aktionsplan hervorgegangen ist, kann bisher kein Gewicht gewinnen. Letztlich zeigt sich in diesen Unzulänglichkeiten, dass der Aktionsplan eher ein konzeptioneller Orientierungsrahmen denn eine nach Zielen und Mitteln abgestimmte Gesamtstrategie verbindlichen Handelns der deutschen Regierung darstellt.

Damit ist der Aktionsplan bei weitem nicht bedeutungslos, aber die deutschen Vertreter in Brüssel haben kein Instrument gewonnen, mit dem sie auf innovative deutsche Konzepte, Impulse und Erfahrungen hinweisen könnten. Deutschland hat sich weder auf EU-Niveau noch im Weltmaßstab von einem Nachzügler in der Krisenprävention zu einem Vorreiter entwickelt. Es hat aber einzelne innovative Instrumente (Frühwarnung, Monitoring), besser trainierte Konfliktexperten und insgesamt ein höheres Präventionsengagement aufzuweisen. Auch sind durch die im Zivilgesellschaftlichen Beirat vertretenen Organisationen nunmehr Kontaktstrukturen für europäische Zusammenarbeit gegeben. Dies sind insgesamt gute Voraussetzungen für eine Steigerung des deutschen Einflusses auf die Weiterentwicklung der Politik ziviler Krisenbewältigung der EU. Seitens der EU-Institutionen werden die Mitgliedstaaten immer wieder um ihre Unterstützung gebeten.¹⁷

2. Partner

Deutschland hat es bisher auch versäumt, sich systematisch auf die Suche nach Partnern in der Krisenprävention zu begeben. Dabei geht es um zweierlei Partner. Zum einen wäre es ratsam, von jenen Staaten zu lernen, die mit Präventionspolitik bereits umfangreiche Erfahrung gemacht haben. So hat das AA für die Anreicherung des Aktionsplans lediglich das britische Modell herangezogen und selbst das nicht konsequent auf die deutsche Situation angewendet, geschweige denn auf anerkannte Expertise, wie sie in Kanada, den Niederlanden und den skandinavischen Staaten zu finden ist, zurückgegriffen. Auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und insbesondere die VN (einschließlich der UNDP) haben einen reichen Schatz an methodischen und praktischen Handreichungen für zivile Krisenprävention, der von deutscher Seite noch zu entdecken wäre. Die Bundesregierung könnte sich für einen Vorstoß während ihrer EU-Präsidentschaft entsprechend unterrichten und unterstützen lassen.

Neben den Lehrpartnern, von denen die Bundesregierung und die NGOs in Sachen Krisenprävention etwas lernen können, ist die Gruppe der Aktionspartner, die neue deutsche Initiativen fördern könnten, von besonderem strategischem Interesse. Stärkster sicherheitspolitischer Partner Berlins sind unverändert die USA, insbesondere seit sich dank der Großen Koalition das transatlantische Verhältnis wieder zu normalisieren beginnt. Wollte die deutsche Diplomatie die Amerikaner für zivile Krisenprävention gewinnen, wäre einiges an Überzeugungsarbeit zu leisten.¹⁸ Washington bewertet weder die zivilen noch die integrierten Fähigkeiten der Union als bedeutsam, jedenfalls sind sie es in den Augen der

¹⁶ Die Briten sind ständig dabei, die geschaffenen Mechanismen zur Konfliktprävention zu verbessern. Siehe Austin, Greg (2005): *Evaluation of the Conflict Prevention Pools*. In: *Review of the UK Government Approach to Conflict Prevention*, London. Weitere Informationen unter www.strategy.gov.uk.

¹⁷ Rat der Europäischen Union (2005b): *Draft report to the European Council on EU activities in the framework of prevention, including implementation of the EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts - Conflict prevention report*, Brüssel.

¹⁸ Leichte Korrekturen im Krisenverhalten der amerikanischen Administration sind feststellbar, aber wohl nicht tief greifend genug. Siehe Gienanth, Tobias von (2006): *Die Kehrtwende der Bush-Administration zum „Nationbuilding“*. Kontroverse Diskussion in angelsächsischen Fachzeitschriften, Berlin (ZIF 1/2006).

Amerikaner nicht wert, einen relevanten Part in ihrem strategischen Denken zu spielen. Auch ist für die USA der breite europäische Ansatz beim Krisenmanagement nicht sehr attraktiv. Das heißt, dass die zurzeit bedeutendste sicherheitspolitische Innovation der Europäer, die zivile Krisebehandlung mit präventivem Schwerpunkt, im transatlantischen Kontext nicht gebührend geschätzt wird.¹⁹

Vorerst werden sich die Mitgliedstaaten der EU auf die Verbesserung ihres eigenen spezifischen sicherheitspolitischen Profils zu konzentrieren haben. Es ist durch wertvolle Wesenszüge charakterisiert, aber auch durch die militärische Interventionsoption. „Dennoch zeigt sich, dass der Ansatz der EU, anders als jener der NATO und als einige nationale Ansätze ist, indem die militärische Komponente primär zur Unterstützung der zivilen Intervention gedacht ist.“²⁰ Die EU befindet sich also in der anspruchsvollen Lage, die Durchsetzungsfähigkeit ihrer Methode der Krisenbewältigung gegenüber ihren engsten Verbündeten beweisen zu müssen. Bei Partnern wie Russland und China wird sie kaum Unterstützung finden, schon eher bei den VN und bei einigen Regionalorganisationen wie der AU. Andere Regionalorganisationen wie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und die Association of South East Asian Nations (ASEAN) sind zwar für die Kooperation mit zivilen Mitteln bereit, aber in ihren jeweiligen Ressourcen sehr begrenzt.

So werden sich zwar Mitstreiter bei einigen westlich orientierten Staaten wie Norwegen, Türkei, Japan, Kanada, Australien und Neuseeland finden lassen, insbesondere wenn sie bereits an den ESVP-Einsätzen beteiligen, bei der großen Gruppe der Drittweltstaaten wird es für Brüssel aber schwer sein, Partner für den europäischen Weg der Krisenbewältigung zu gewinnen. Einen Versuch muss es indessen auf jeden Fall wert sein. Die EU hat ein plausibles Interventionskonzept anzubieten, was nicht nur fortwährend in Richtung präventiver Krisenbewältigung verbessert, sondern ausgewählten internationalen Akteuren, wie beispielsweise Indien, offensiv angeboten werden sollte. Die deutsche Präsidentschaft 2007 hätte hier einen bedeutenden Beitrag zu leisten.

IV. Aufbau ziviler EU-Kapazitäten für Krisenmanagement – Mitgestalter Deutschland

Zu den strukturellen Fähigkeiten der gemeinschaftlichen Krisenprävention treten mit den zivilen Kapazitäten der intergouvernementalen ESVP neue Instrumente zur Konfliktbearbeitung.²¹ Damit steigt die Vielfalt der Mittel, Akteure und Verfahren in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, was ein differenzierteres Agieren erlaubt. Andererseits entsteht eine neue Herausforderung in der Zusammenführung dieser Potenziale und der Verständigung unter den Mitgliedstaaten über den Umfang und die anzustrebende Qualität dieses Arsenal. Die Bundesregierung hat sich an dieser Konsolidierungsaufgabe aktiv beteiligt.

¹⁹ Rummel, Reinhardt (2005b): Konfliktprävention als Markenzeichen europäischer Interventionspolitik. In: Jäger, Thomas/ Höse, Alexander/ Oppermann, Kai, [Die Sicherheitsstrategien Europas und der USA. Transatlantische Entwürfe für eine Weltordnungspolitik, Baden-Baden 2005]: 169-197.

²⁰ Brok, Elmar (2005): Die spezifisch europäische Verteidigungspolitik und -planung – EU und Mitgliedstaaten im selben Boot. In: ÖMZ, 2005/6: 12.

²¹ International Crisis Group (2005): EU Crisis Response Capability Revisited, Brüssel, 17. Januar 2005 (Europe Report No. 160).

1. Zivile Eingreifkräfte

Der Aufbau des zivilen Instrumentariums ist bisher nach der Methode des Setzens von Zielen und des Abhaltens von Verpflichtungskonferenzen erfolgt, ein Prozess, der gewiss noch lange nicht abgeschlossen ist.²² Es fing im Aktionsplan von Helsinki ganz bescheiden mit der Aufstellung eines *Inventory of Tools* an, also einer Liste jener ziviler Fähigkeiten, die im Jahr 1999 bei der Europäischen Kommission und bei den Mitgliedstaaten vorhanden waren: u.a. die Zivilpolizeien, Einrichtungen der humanitären Hilfe, Experten für administrativen und rechtlichen Wiederaufbau, Rettungskräfte, Wahlhelfer, Menschenrechtsbeobachter.

Der Europäische Rat in Santa Maria da Feira beschloss im Juni 2000, die zivilen Instrumente der ESVP zunächst auf einige wenige zu begrenzen. Die Auswahl ergab vier Prioritätsbereiche: Polizei, Rechtsexperten, Zivilverwaltung und Katastrophenschutz, für die jeweils bestimmte Kontingente vorbereitet werden sollten. Zwar konnte die dänische Präsidentschaft schon im Dezember 2002 für die EU erklären, die gesteckten Planziele erreicht zu haben, die qualitative Bewertung der gemeldeten Kontingente sowie ihre Schulung und Ausrüstung als komplementär einsetzbare Teams haben sich jedoch als Daueraufgabe herausgestellt.

Der Weg von Planzahlen zur vollwertigen Einsatzfähigkeit ist mitunter lang. So wurde im Juni 2004 vom Europäischen Rat in Brüssel ein weiterer ziviler Aktionsplan verabschiedet, der im Wesentlichen eine Verfeinerung und Ausweitung der zivilen Instrumente sowie deren Kombination mit den anderen Aktionsmitteln der EU vorsieht. Im Gefolge der im Dezember 2003 beschlossenen Europäischen Sicherheitsstrategie wurde nun mehr Wert auf den integrierten Ansatz des EU-Krisenmanagement gelegt, also die Entwicklung von spezifischen „Instrumentpaketen“ sowie die Verknüpfung von ESVP-Instrumenten, mitgliedstaatlichen Fähigkeiten und Handlungspotenzialen der Europäischen Kommission.²³

In Folge der EU-Erweiterung (1. Mai 2004) wurden die ursprünglichen Planzahlen der zivilen ESVP-Komponente im Rahmen der Verpflichtungskonferenz vom November 2004 erhöht, und zwar auf: 5761 Polizei-, 631 Rechtsfachleute, 562 Experten der zivilen Verwaltung und 4988 Personen für Katastrophenschutz.²⁴ Defizite wurden in den Bereichen Planung und Unterstützung, Finanzierung, schnelle Entsendefähigkeit und Materialbeschaffung festgestellt. Der Europäische Rat legte im Dezember 2004 ein neues Planziel (*Civilian Headline Goal*) bis zum Jahr 2008 fest und erweiterte die Liste ziviler Instrumente der ESVP um die Fähigkeit zum Monitoring von Krisen (505 Personen) sowie die fachliche Unterstützung der Sonderbeauftragten der EU (EUSR), und zwar mit Hilfe von 391 Experten für Menschenrechte, politische Fragen, *Gender* und *Security Sector Reform*.

Die jüngsten Schritte im zivilen Kapazitätsausbau, die auf der Verpflichtungskonferenz vom November 2005 unternommen worden sind, lenken die Aufmerksamkeit erneut auf die Qualitätsverbesserung des Einsatzpersonals sowie die rasche Entsendefähigkeit spezifischer Expertengruppen. In einem weiteren Aktionsplan fordern die Staats- und Regierungschefs ihre eigenen staatlichen Dienste und Administrationen auf, sich der dringendsten Expertendefizite (wie beispielsweise Forensik-Spezialisten oder Rechtsexperten mit

²² Earle, Caroline R. (2004): *European Capacities for Peace Operations: Taking Stock*, Washington, D.C. (The Henry L. Stimson Center). Für neuere Daten siehe auch www.ue.eu.int.

²³ Rummel, Reinhardt (2004a), *Soft Power EU: Interventionspolitik mit zivilen Mitteln*. In: Ehrhart, Hans-Georg/ Schmitt, Burkhardt, [Security Policy of the European Union, Hamburg/Paris 2004]: 259-279.

²⁴ Siehe Rat der Europäischen Union (2004): *Action Plan for Civilian Aspects of ESDP*, Brüssel, 17-18 Juni 2004 (angenommen vom Europäischen Rat).

Finanzkenntnissen) anzunehmen.²⁵ Die Entsendegeschwindigkeit soll weiter erhöht werden, und zwar mit Hilfe von *Civilian Response Teams* (CRTs) und rasch verlegbaren Polizeieinheiten (*Rapid Deployable Police Elements*), die bis Ende 2006 aufgestellt sein sollen.

Zahlenmäßig sind die inzwischen vorhandenen und zusätzlich geplanten zivilen Kontingente der ESVP nicht sehr beeindruckend (insgesamt ca. 13000 Experten), vor allem nicht im Vergleich zur den Gefechtsverbänden (ca. 60000 Soldaten). Eine Absichtserklärung seitens der Bundesregierung, sich für einen vorrangigen Ausbau der zivilen Kapazitäten einzusetzen, ist bisher nicht in die Tat umgesetzt worden.²⁶ Allerdings hat sich Berlin für eine qualitative Verbesserung der Kontingente (Verfügbarkeit, Professionalität, Spezialisierung) eingesetzt. Dies geschah aus der Erfahrung heraus, weil sich die Einsatzverfügbarkeit ziviler Kräfte als eine entscheidende Schwäche im Vergleich zur militärischen Interventionsschnelligkeit offenbart hatte.²⁷

2. Planung, Entscheidung, Umsetzung

Bereits der zivile Aktionsplan von Helsinki sah die Bildung eines eigenen Koordinierungsmechanismus für nichtmilitärische Krisenbewältigung vor, an dem Beamte aus der Europäischen Kommission, dem Ratssekretariat und den Mitgliedstaaten beteiligt sind. Der Mechanismus, der aus einer Datenbank der vorhandenen Instrumente besteht, koordiniert die Initiativen zur Weiterentwicklung der zivilen Fähigkeiten und Kapazitäten. Das Gremium arbeitet dem Ausschuss für die Zivilen Aspekte des Krisenmanagements (CIVCOM) zu, das im weitesten Sinne dem Militärausschuss (EUMC) für die Militärkomponente der ESVP entspricht. Es wird als Fachgremium zur Beratung des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK) in zivilen Fragen genutzt, bildet aber auch ein Bindeglied zwischen Rat, Mitgliedstaaten und Europäischer Kommission.

Planungsarbeiten für zivile Missionen werden im Ratssekretariat gemacht, und zwar nach Aufforderung durch das PSK im Direktorat *Civilian crisis management and coordination*. Zunächst hatte das Ratssekretariat im Jahr 2001 damit begonnen, ein Polizeireferat mit wenigen Mitarbeitern einzurichten. Bald aber stellte sich dieses als zu klein heraus, um Planung und Durchführung von unterschiedlichen zivilen Missionen nebeneinander zu ermöglichen. Im Jahr 2003 wurde es auf über zwanzig Mitarbeiter angehoben, wobei ein Teil davon vorübergehend als Mitarbeiter aus den Mitgliedstaaten abgestellt werden. Für eine

²⁵ Siehe Rat der Europäischen Union (2005c): Elements of a Civilian Capability Improvement Plan, Brüssel (Annex zur Ministererklärung im Anschluss an die Civilian Capabilities Improvement Conference, 21. November 2005).

²⁶ Fischer, Martina (2004): Der Aktionsplan Krisenprävention – Von der Bestandsaufnahme zur Selbstverpflichtung für eine zivile Außenpolitik? In: Friedens-Warte. Journal of International Peace and Organization, 79/2004/3-4: 315.

²⁷ „Gegenwärtig wäre die Union nicht in der Lage, kurzfristig ‚anspruchsvolle‘ zivile Missionen größeren Maßstabes in Krisengebiete zu verlegen. Die zivilen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten können in aller Regel nicht ad hoc für ESVP-Operationen abgerufen werden und sind daher nicht schnell einsetzbar. Daher ist ein langfristiger, weitsichtiger Ansatz erforderlich. Aus diesem Grunde schlugen Deutschland und andere Partner ein ‚Konsolidiertes Ziviles Planziel‘ vor, das der Europäische Rat im Dezember 2004 beschlossen hat. Dieses Planziel soll strategische Parameter für das zivile Krisenmanagement definieren, die zu einer systematischen Entwicklung ziviler Fähigkeiten führen. Dieser Ansatz wird in Anlehnung an die Entwicklung der militärischen Fähigkeiten der ESVP implementiert.“ (Scharioth 2005: 248).

konkrete Mission wird der *Civilian Strategic Plan* sowie der *Civilian Operational Plan* vom CIVCOM beurteilt, im PSK vorab besprochen und vom Außenministerrat entschieden.²⁸

Die Europäische Kommission hat im Jahr 2001 in ihrer Generaldirektion Außenbeziehungen eine eigene Abteilung eingerichtet, die sich mit Konfliktprävention und Krisenmanagement beschäftigt (*Conflict Prevention and Crisis Management Unit*). Sie hat sich darauf eingestellt, in ihren traditionellen Aktionsfeldern die Krisensensibilität zu erhöhen und sich für die Schnittstelle mit dem Rat beim Krisenmanagement zu wappnen. So hat sie sich noch im selben Jahr mit dem *Rapid Reaction Mechanism* (RRM) ein „kleines, aber feines“ Instrument zugelegt, mit dessen Sofortbudget sie wichtige Dienste in der Krisenbewältigung auf (relativ) unbürokratische Weise leisten kann. Immerhin verfügt der RRM über ein Jahresbudget von ca. 30 Mio. Euro (zum Vergleich: GASP und ESVP zusammen haben lediglich ca. 60 Mio. Euro). Ebenso wirkungsvoll sind die Initiativen, die die Europäische Kommission mit ihren Ausbildungsprojekten für das zivile Krisenmanagement sowie mit der Entwicklung von gemeinsamen Standards und Trainingsmodulen leistet.

Auch wenn sich die Mitgliedstaaten nicht gern von der Europäischen Kommission „auf Linie“ bringen lassen, so sehen sie doch ein, dass die einzelstaatlichen Normen und Trainingsmethoden zu weit auseinander liegen, um in multilateralen Einsätzen die nötige Geschlossenheit und gemeinsame Richtung zu erzielen. Es macht sich gerade bei den zivilen Einsatzkräften bemerkbar, dass sie aus unterschiedlichen Traditionen, staatlichen Systemen und professionellen Anspruchsniveaus kommen. Abstimmung in der Vorbereitung und im Handeln ist daher nicht nur für den Erfolg vor Ort von zentraler Bedeutung, sondern schafft auch auf europäischem Niveau harmonisierte Maßstäbe und gemeinsame Lerneffekte, die dem Krisenmanager EU (sowie teilnehmenden Drittstaaten) zugute kommen.

Anders als im militärischen Bereich müssen für die zivile ESVP die Eingreifkräfte aus mehreren öffentlichen Bereichen angeworben werden, aus Justizministerien und Innenressorts, aus Zentral- und Regionalbehörden, aus staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen. In Deutschland kommt der Umstand hinzu, dass ein Großteil der zivilen Kräfte aus Behörden der Bundesländer rekrutiert wird, was zusätzliche Koordinierungs- und Anwerbungsfragen (Kontingente, Bezahlung, Laufbahn) aufwirft. Die Anheuerung geschieht auf freiwilliger Basis (per Ausschreibung) und der Einsatz erfolgt außerhalb des üblichen professionellen Milieus. Die multilaterale und internationale Umgebung im Auslandseinsatz führt zwangsläufig zu einer Auseinandersetzung mit den eigenen, nationalen sowie den am Einsatzort (noch) geltenden Wertmaßstäben. Ein Stück der heimischen Innenpolitik wird auf neuartige Weise mit der Europapolitik verbunden, indem es gestaltender Teil in der Außen- und Sicherheitspolitik der EU wird.²⁹

Die EU setzt auf diesem Wege Standards der inneren Ordnung, des Justiz- und Strafvollzugs sowie guter Verwaltungs- und Staatsführung für gescheiterte Staaten und geschwächte Gesellschaften. Aber die Motivation für diesen zum Teil aufwendigen zivilen Einsatz ist nicht allein humanitärer Natur, sondern entspringt dem durchaus realitätsnahen Kalkül, dass sich die Investition lohnen könnte, wenn nämlich Stabilisierung gelingt und möglichst viele Normen der EU in den Krisenregionen eingeführt und eingeübt werden können. Die Hoffnung, dass dieser Systemtransfer letztlich dazu führt, Sicherheitsrisiken von der EU fernzuhalten, basiert auf dem Konzept einer „zivilen Vorneverteidigung“. Von der

²⁸ Im konkreten Einsatz kann ad hoc ein Gremium zusammengestellt werden, das die beteiligten Dienste der EU zusammenbringt, um die Konsistenz in der jeweiligen Operation zu gewährleisten.

²⁹ Rummel, Reinhardt (2006b): *Zusammengesetzte Außen- und Sicherheitspolitik der EU – Aus der Not die Tugend?* In: Reiter, Erich, [Die Zukunft der ESVP, Wien 2006]: (im Erscheinen).

Regierungsseite in Berlin wird dazu die Passage in der ESS hervorgehoben, in der davon die Rede ist, dass die neuen Bedrohungen weit vor den eigenen Grenzen angegangen werden müssen, und zwar unter Anwendung der gesamten Bandbreite von Krisenreaktionsmitteln.³⁰ Die zivile ESVP leistet hierzu ihren Beitrag. Ob die Praxis solchen Zielvorstellungen Recht gibt, wird sich herausstellen müssen.

3. Einsätze

Neun der bisher insgesamt 15 EVP-Einsätze sind Polizeimissionen, zwei sind Rechtsmissionen, zwei Beobachtungsmissionen, drei Militärmissionen und mindestens eine kann als gemischt zivil-militärische Mission bezeichnet werden (siehe Übersicht).³¹ Ergänzend zu dieser Aufstellung muss gesagt werden, dass die Missionskategorien etwas schematisch und nicht als lupenrein zu verstehen sind. So sind etwa bei einigen als zivil ausgeschrieben Missionen Militärs beteiligt (siehe AMM und EUSEC DR Congo), allerdings nicht als aktive Soldaten, sondern in der Funktion militärischer Fachberater.

Die meisten der zivilen Missionen sind zu einem sehr späten Zeitpunkt im Krisenverlauf erfolgt, nachdem die kriegerischen Auseinandersetzungen schon länger zurücklagen, aber die zurückgebliebene staatliche Landschaft zerstört oder brüchig war, so dass es an innerer Ordnung mangelte. Dies waren auch jeweils die Gründe, weshalb die ESVP-Polizeikräfte bei EUPM in Bosnien und Herzegowina, EUPOL PROXIMA in Mazedonien, EUPOL Kinshasa im Kongo und EU COPPS in den Palästinensischen Gebieten eingesetzt wurden. Hier ging und geht es jeweils um den Aufbau eines professionellen Polizeidienstes. Ein vergleichbares Anliegen haben die Missionen EUJUST Themis in Georgien und EUJUST Lex im Irak, wo die Stärkung der rechtsstaatlichen Strukturen das Ziel ist. Dabei tritt im letzt genannten Fall die Besonderheit hinzu, dass die Unterweisungen der irakischen Justizfunktionäre an Ausbildungsstätten außerhalb des Landes erfolgen.³²

Gewiss tragen die Missionen zur Unterstützung des staatlichen Aufbaus auch zur Sicherung von Stabilität und Frieden bei. Hingegen sind die Beobachtungsmissionen der ESVP spezifische, unmittelbare Eingriffe in einen akuten Friedensprozess. Dies gilt in besonderem Maße für die Mission in Aceh, die mit Hilfe von polizeilich und militärisch geschulten Beobachtern die Umsetzung des Friedensabkommens zwischen der indonesischen Regierung und den Separatisten in Nordsumatra kontrolliert. Hier haben wir den nicht seltenen Fall, wo eine an sich zivile ESVP-Mission ohne quasi-militärische Fähigkeiten nicht zum Erfolg geführt hätte. Allein schon die Vereinbarungen mit den indonesischen Generälen hätten nicht durch Zivilisten auf europäischer Seite getroffen werden können. Aber neben den Statusfragen waren auch die Fachkenntnisse unerlässlich, als es um die Abgabe der Waffen der GAM, die Freilassung inhaftierter GAM-Aktivistinnen und den Abzug indonesischer Truppen aus der Region ging.

³⁰ „Angesichts der neuen Bedrohungen muss sich die Union erstens frühzeitig und mit dem gesamten ihr zur Verfügung stehenden Instrumentarium engagieren. Die erste ‚Verteidigungslinie‘ wird hierbei oft im Ausland liegen.“ (Scharioth 2005: 248).

³¹ Es ist unübersehbar, dass die EU mit der großen Zahl ziviler Soforteinsätze ihren Grundcharakter einer „Zivilmacht“ wieder betont, auch wenn inzwischen das militärische Tabu der Union gebrochen worden ist.

³² Rathmell, Andrew (2005): Planning post-conflict reconstruction in Iraq: what can we learn? In: International Affairs, 81/2005/5: 1013-1038.

Übersicht: zivile und militärische ESVP-Einsätze seit 2003

EUPM

Seit Januar 2003: Polizeimission (EUPM) in Bosnien und Herzegowina zur Unterstützung der lokalen Polizeikräfte beim Aufbau des Polizeiapparates sowie im Kampf gegen organisierte Kriminalität und Korruption. Seit Januar 2006 läuft für zwei Jahre eine Folgemission.

CONCORDIA

März bis Dezember 2003: Militäroperation CONCORDIA zur Stabilisierung der Lage in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (unter Rückgriff auf NATO-Mittel und Fähigkeiten).

EUPOL PROXIMA

Dezember 2003 bis Dezember 2005: Polizeimission zum Aufbau eines professionellen Polizeidienstes in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (EUPOL PROXIMA).

ARTEMIS

Von Juni bis September 2003: Militäroperation ARTEMIS in der Demokratischen Republik Kongo unter französischer Führung zur Stabilisierung der Sicherheitslage und zur Verbesserung der humanitären Lage im Distrikt Ituri.

EUFOR ALTHEA

Im Dezember 2004 hat die EU unter der Bezeichnung EUFOR ALTHEA die vormals NATO-geführte SFOR-Operation in Bosnien und Herzegowina übernommen - die bislang größte EU Krisenmanagementoperation (ca. 7000 SoldatInnen).

EUJUST Themis

Von Juli 2004 bis Juli 2005: Zivile Mission EUJUST Themis in Georgien zur Stärkung der rechtsstaatlichen Strukturen.

EUPOL Kinshasa

Seit April 2005 beraten europäische Polizeixperten die Polizeikräfte der Demokratischen Republik Kongo im Rahmen der Operation EUPOL Kinshasa.

EUSEC Kongo

Ebenfalls in der Demokratischen Republik Kongo unterstützen seit Mai 2005 europäische Fachleute den Prozess der Reform des Sicherheitssektors (Operation EUSEC Kongo).

EUJUST Lex

Seit Juli 2005 zivile Operation EUJUST Lex: Unterweisung hochrangiger irakischer Justizfunktionäre an Ausbildungsstätten außerhalb des Irak im Aufbau eines modernen, rechtsstaatlichen Strafrechtswesens.

AMIS II

Zur Unterstützung der Operation AMIS II der AU zur Befriedung der Provinz Darfur im Sudan hat die EU im Juli 2005 eine Operation beschlossen, durch die der AU sowohl im militärischen als auch im Polizeibereich praktische Unterstützung zuteil wird (z.B. beim Transport von afrikanischen Friedenstruppen in das Einsatzgebiet).

Aceh

Im September 2005 begann die Beobachtermision der EU in Aceh, wo die EU (unter Beteiligung u.a. einiger ASEAN-Staaten) auf Ersuchen beider Konfliktparteien die Umsetzung des Friedensabkommens zwischen der indonesischen Regierung und den Separatisten in der Provinz Aceh in Nordsumatra kontrolliert, vor allem Abgabe und Zerstörung der Waffen der Kämpfer der Bewegung Freies Aceh (GAM), Freilassung inhaftierter GAM-Aktivisten, Wiedereingliederung von GAM-Kämpfern in die Zivilgesellschaft, Abzug indonesischer Truppen und Polizeieinheiten aus der Region, Beobachtung der Menschenrechtssituation.

BAM Rafah

Rund 70 EU Beobachter überwachen den Verkehr am internationalen Grenzübergang Rafah vom Gaza-Streifen nach Ägypten. Die Mission BAM (Border Assistance Mission) Rafah ist ein wesentlicher Beitrag zum Nahost-Friedensprozess und wurde am 25. November 2005 eröffnet.

BAM Moldawien

Ab 1. Dezember 2005 führt die EU eine Beobachtungsmission an der ukrainisch-moldawischen Grenze durch. Für die Dauer von 18 Monaten soll durch unangekündigte Besuche von anfänglich 50 EU Beobachtern entlang der ukrainisch-moldawischen Grenze die moldauisch-ukrainische Zusammenarbeit in Grenzangelegenheiten verbessert werden. Die Mission soll auch Voraussetzungen für eine Lösung des Konflikts in Transnistrien schaffen.

EUPOL COPPS

Ab 1. Januar 2006 wird eine Polizeimission in den Palästinensischen Gebieten (EUPOL COPPS) durchgeführt. Während der mindestens dreijährigen Missionsdauer soll eine tragfähige und effektive Polizeistruktur unter palästinensischer Eigenverantwortung aufgebaut werden, die im Einklang mit bewährten internationalen Standards steht. 30 EU Experten werden palästinensischen Polizeibeamten beratend zur Seite stehen.

EUPAT

Nach dem Ende von EUPOL PROXIMA wird bis Mai 2006 die Übergangsmmission EU Police Advisory Team (EUPAT) in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien das Büro des EU-Sonderbeauftragten unterstützen. Anschließend wird die Europäische Kommission mit eigenen Projekten die Unterstützungsarbeiten übernehmen.

Quelle:http://www.eu2006.at/de/Policy_Areas/General_Affairs_and_External_Relations/ESDP/ESDP_Operations.html

Von ähnlicher Bedeutung für die Friedensbemühungen könnten die Border Assistance Missions (BAM) in Rafah und entlang der ukrainisch-moldawischen Grenze sein. In Rafah leistet die EU insofern einen wesentlichen Beitrag zum Nahost-Friedensprozess, als sie hilft, das zwischen Israel und der Palästinensischen Autonomiebehörde getroffene Abkommen über die Öffnung des internationalen Grenzübergangs vom Gaza-Streifen nach Ägypten in die Praxis umzusetzen. Wenn das gelingt, könnte das politische Klima in der Region deutlich verbessert werden, ein wichtiger Zwischenschritt auf dem (allerdings noch sehr langen) Weg zu einem friedlichen Nebeneinander von Palästinensern und Israelis wäre getan. Die Mission in Moldawien hat ein vergleichbares Ziel. Sie will auf der einen Seite die ukrainisch-moldawische Zusammenarbeit in Grenzangelegenheiten verbessern, andererseits dadurch bessere Voraussetzungen für eine Lösung des gefährlichen Konflikts in Transnistrien schaffen.

Die Bundesrepublik hat sich an den meisten Missionen im ESVP-Rahmen führend beziehungsweise mit einem Kontingent beteiligt. Zurzeit (April 2006) ist Deutschland an 10 von 12 zivilen Missionen der EU beteiligt, und zwar mit insgesamt 118 Experten, davon 72 Polizeibeamten.³³ Auch hat sich das AA dafür eingesetzt, dass aus den einschlägigen deutschen Ministerien Beamte auf Zeit nach Brüssel entsandt werden konnten, um die Analyse-, Planungs- und Operationsabteilungen im Rat zu verstärken. Schließlich wurde auch die Personalstärke für zivile (und militärische) ESVP-Zwecke in der Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in Brüssel angehoben. Die deutsche Politik der Krisenbewältigung hat sich inzwischen einen guten Ruf erworben, sowohl in den Brüsseler Gremien wie in den Einsatzorten.³⁴ Aus einem „Bedenkenträger“ ist eine verlässliche Größe geworden. In allen deutschen Ministerien ist inzwischen der programmatische Inhalt akzeptiert, der in der symbolischen Formel von der „Verteidigung Deutschlands am Hindukusch“ steckt.

³³ Der jeweils neueste Stand an ESVP-Missionen einschließlich der deutschen Beteiligung ist auf der Website des ZIF abzufragen.

³⁴ Beer, Thomas (2005): Die Aceh-Beobachter-Mission der EU ist auf gutem Wege. In: Europäische Sicherheit, 2005/12: 8-11.

Dass sich diese Form des „neuen Denkens“ auszahlt, könnte sich auch im Fall der Unterstützung der AU beim Aufbau einer eigenen, zum Teil militärischen Krisenmanagementkapazität mit Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) herausstellen. Durch den Einsatz von EEF-Geldern für die Schaffung von militärischen Fähigkeiten wurde auf europäischer Seite ein Tabu gebrochen. Dahinter steht nicht zuletzt der Gedanke, dass Entwicklungsaufgaben in einer unsicheren Umgebung gefährdet sind. Die ESS drückt den Sachverhalt noch drastischer aus: „Sicherheit ist die Grundvoraussetzung von Entwicklung.“ Der zweite Gedanke bei dieser Innovation beruht auf dem Konzept der *ownership*, also der Übertragung der Hauptverantwortung für die Konfliktregulierung und Krisenbewältigung auf die lokalen und regionalen Akteure. In diesem Fall soll die AU in die Lage versetzt werden, örtliche afrikanische Probleme in Eigenregie zu lösen.

Die AU und insbesondere einige ihrer Regionalorganisationen sind auf diesem Weg bereits relativ weit fortgeschritten. Es lohnt sich also für die Europäer, neben der Investition in die Ausgangsstruktur der AU auch bei einigen ihrer ersten Missionen Hilfestellung zu leisten. Eben diesem Ziel dient die Mission der ESVP zur Unterstützung der Operation AMIS II, die die AU zur Befriedung der Provinz Darfur im Sudan unternimmt. Die EU leistet hier sowohl im militärischen wie im Polizeibereich praktische Unterstützung, etwa beim Transport von afrikanischen Friedenstruppen in das Einsatzgebiet. Gerade die Situation in Darfur zeigt aber auch, dass dieser Konflikt und die Fülle der anderen afrikanischen Krisen, die einer Befriedung bedürfen, für die noch jungen und begrenzten kollektiven Möglichkeiten der Afrikaner zu groß sind.

So hat sich der stellvertretende VN-Generalsekretär im Dezember 2005 an die EU mit der Bitte gewandt, die für Juli 2006 in der DR Kongo angesetzten allgemeinen Wahlen durch europäische Stabilisierungskräfte absichern zu lassen und zwar zusätzlich zu den bereits 17500 Mann der VN-geführten Friedenstruppen im Land. Deutschland ist in diesem Fall von der EU in die Pflicht genommen worden, um diese Militärmission zu planen und zu führen. Erste Überlegungen, sie als Polizeioperation zu verwirklichen, mussten angesichts des militärischen Unruhepotenzials im Einsatzland schnell begraben werden.

V. *Entwicklungsaufgaben ziviler EU-Krisenbewältigung – Deutschland als Impulsgeber?*

Deutschland ist noch immer als Zauderer bekannt, wenn es um internationale Militäreinsätze geht. Die deutsche Historie wirkt hier nach. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994 hat den Weg zur militärischen Intervention mit Zurückhaltung und Konditionierung eröffnet. Der Parlamentsvorbehalt erzeugt eine ständige praktische Erinnerung. Über Jahre hinweg hat das BMVg kein Weißbuch zu Wege gebracht. Aber Deutschland ist auch ein militärisch großes und relativ gut gerüstetes Land. So wird es – wie gerade bei der jüngsten ESVP-Mission im Kongo zur Sicherung der Wahlen geschehen – durch seine Fähigkeiten und Kapazitäten an die europäische Frontlinie befördert, sobald es an der Reihe ist und sich nicht mehr hinter einem der anderen Großen in der EU verstecken kann.

Wollte Berlin – gewissermaßen zum Ausgleich - mehr für die Priorität ziviler Krisenbewältigung tun, so könnte es sich selbst an die Spitze der Mitgliedstaaten setzen, die diese Richtung nachdrücklich fördern (Großbritannien, die Niederlande, die skandinavischen Länder), und obendrein seinen traditionellen Vorzugspartner Frankreich dafür zu gewinnen trachten. Immerhin ließe sich das, was inzwischen mit dem deutschen Aktionsplan seit Mai 2004 bewegt worden ist, dafür verwenden. Lohnend wären jedenfalls die zwei folgenden

Initiativen: eine weitere Verbesserung des umfassenden Ansatzes der europäischen Krisenbewältigung sowie eine Erhöhung der lokalen Akzeptanz europäischer Interventionen.

1. Umfassender Ansatz

Seitens der deutschen Regierung ist erkannt, dass die EU zwar konzeptionell über eine Erfolg versprechende Konfliktbearbeitung verfügt, sie für deren Verwirklichung aber besondere Anstrengungen im nicht-militärischen Bereich unternehmen muss: „Der umfassende Ansatz ist ein Markenzeichen, das die ESVP deutlich von anderen Konzepten unterscheidet. Allerdings hinkt das zivile Krisenmanagement noch deutlich hinter dem militärischen her.“³⁵ Ebenso müsste die institutionelle und konzeptionelle Trennung der zivilen Aspekte der ESVP von den militärischen korrigiert werden. Schließlich ist auch die Trennung der kurzfristigen zivilen ESVP-Maßnahmen von den langfristigen politischen und wirtschaftlichen Projekten im Rahmen der gemeinschaftlichen Außenbeziehungen aufzuheben. Die zivilen Aspekte sind nicht nur eine wichtige Komponente der ESVP, sie sind auch eine wichtige Komponente des umfassenden Ansatzes der EU in ihrer zukünftigen Krisenbewältigungsstrategie.

Der parallele Aufbau von ziviler und militärischer Komponente der ESVP mit separaten Berichten, Verpflichtungskonferenzen, Planzielen, Planungs- und Operationsstäben hatte, wie oben dargelegt, durchaus historisch bedingte Wurzeln. Auch bleibt eine Trennung beider Stränge bis zu einem gewissen Grad funktional gerechtfertigt, zumal es sich offensichtlich um jeweils eigenständige Instrumente handelt, für die auch die Option des separaten Einsatzes erhalten bleiben muss. Da sie aber einem gemeinsamen Zweck dienen, ist der Bedarf an Zusammenschau und Koordination ebenso selbstverständlich. Nicht die Verschmelzung kann daher die Zielvorstellung sein, sondern ein organisiertes Miteinander, ein wechselseitiges Verständnis, ein Mitdenken in der Nachbardisziplin. Diese Erkenntnis hat sich zwar in Brüssel allmählich durchgesetzt, es bleiben aber bedeutende Reserven bei einigen Mitgliedstaaten.

So herrscht bei den meisten kleineren Ländern sowie bei sozialdemokratisch und ökologisch ausgerichteten Parteien in der EU der Grundsatz, dass zunächst alle nicht-militärischen Instrumente eingesetzt werden müssen, und erst wenn diese nicht zum Ziel führen, seien in berechtigten Fällen und unter Wahrung der VN-Grundsätze auch Zwangsmittel einsetzbar. Pazifistische Parteiflügel und Parteigruppierungen lehnen selbst in solchen Sonderfällen den Einsatz von Gewalt ab. Demgegenüber scheint sich die offizielle Politik in Brüssel - auch mit deutscher Zustimmung - darauf verständigt zu haben, dass militärische Instrumente sehr wohl von Anbeginn eines Konfliktengagements mit ins Kalkül genommen werden müssen, auch wenn sie erst im späteren Verlauf des Konflikts gebraucht werden oder sich ihr Einsatz überhaupt erübrigen sollte. Ein integrierter Krisenmanagementansatz würde diese Brüsseler Linie verstärken.

Während der britischen Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2005 wurden unter dem Stichwort des „umfassenden Ansatzes“ jene Elemente zusammengetragen, mit denen die Methode der zivil-militärischen Koordination weiter zu entwickeln und zu verstetigen wäre. Dazu zählt zuallererst eine umfassende Analyse, die von der zivilen wie von der militärischen Seite mitgetragen werden muss und die entsprechenden Zugang zu Informationsquellen voraussetzt. Fortschrittsbedarf besteht auch bei der umfassenden Planung, die zunächst wechselseitige Transparenz herstellen und dann dem Rat eine gemeinsame Konzeption

³⁵ Scharioth 2005: 248.

vorlegen müsste, welches Ziel mit welcher Kombination von Akteuren und Instrumenten erreicht werden soll. Weitere Elemente sind die Prüfung der erzielten Ergebnisse sowie ein Lernprozess, der Rückschlüsse auf die gemeinsame Kapazitätsentwicklung (Material, Training) erlaubt.

Die österreichische Präsidentschaft hat versucht, Fortschritte auf der operativen Seite zu machen, also die bekannten Fragen des kohärenten Vorgehens, der Geschlossenheit in der Führung nach innen und der Kommunikation nach außen sowie die praktischen Aspekte der gemeinsamen Nutzung von Infrastruktur und Diensten zu thematisieren. Wenn die EU mit mehreren (bis zu fünf, wie im Fall Bosnien und Herzegowinas) voneinander verschiedenen und weitgehend getrennt operierenden EU-Akteuren in einem Empfangsland vertreten ist, sind alle Anstrengungen gerechtfertigt, die Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit und Effizienz dieses Systems operativer Außenpolitik der EU systematisch auf den Prüfstand zu stellen. Diese Übung wird auch dadurch angereichert werden können, dass man sich ausgewählte ESVP-Missionen vornimmt und die gemachten Erfahrungen auswertet. Ergeben sich aus dieser Übung Konsequenzen für verbessertes umfassendes Krisenmanagement, so hätte die Präsidentschaft einen wichtigen Schritt zur Verbesserung der EU-Krisenreaktion gemacht.³⁶

Einige der EU Mitgliedstaaten haben den integrierten Ansatz bereits in der Vergangenheit erprobt, so etwa das Vereinigte Königreich mit seinen *Prevention Pools* und die Niederlande mit einem ähnlichen Mechanismus, bei dem die Instrumente des Außenministeriums, der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und des Verteidigungsministeriums konzeptionell und finanziell gebündelt und gezielt eingesetzt werden. Bei anderen Mitgliedstaaten, so auch in Deutschland,³⁷ sind die politischen und budgetären Trennlinien zwischen den für die Konfliktbehandlung relevanten Ministerien zum Teil noch sehr deutlich und (scheinbar) unüberwindlich ausgeprägt.

Das heißt, eine ESVP-Mission ermöglicht Steuerung, erlaubt Prioritäten zu setzen. Ein konkretes Ziel soll in kurzer Zeit erreicht werden. Sprache, Mittel und Aktivitäten werden dem zugeordnet. Eigentlich müssten sich alle EU-Akteure in der betreffenden Region auf dieses Ziel ausrichten. Noch aber gelingt dieser Ablauf nicht in allen Fällen. Die Mitarbeiter in den Gemeinschaftspolitiken, in der GASP und in der ESVP haben unterschiedliche Verhaltensmuster und Herangehensweisen. Ihre professionellen Kulturen sind nicht deckungsgleich. Kompetenzen und finanzielle Verfügbarkeiten klaffen auseinander. Und dennoch muss es gelingen, durch Einrichtungen wie die EU-Sonderbeauftragten, die kurzfristigen Interventionen und die längerfristigen Programme zu vereinbaren und Probleme wie die Kompatibilität zwischen der Kommandogewalt in einer ESVP-Operation und dem generellen Koordinierungsauftrag für alle EU-Politiken zu lösen.³⁸

Was von der EU als kollektivem Akteur bereits erprobt wird, nämlich der umfassende Ansatz, ist von vielen der Mitgliedstaaten im nationalen Rahmen bei weitem noch nicht akzeptiert oder wird gar durchgeführt. Die regierenden Parteien in Berlin sprechen im Koalitionsvertrag vom umfassenden Sicherheitsbegriff, „der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik

³⁶ Rat der Europäischen Union (2006): Pressemitteilung von der 2728. Ratssitzung, Brüssel 15. Mai 2006 (9001/06, Presse 126): 11.

³⁷ Ein zaghafter Beginn sind die Ressortkreise, die im Kontext des Aktionsplans für Krisenprävention im Jahr 2004 begonnen worden sind. Auch das Versprechen des BMVg, bis zu 10 Mio. Euro für Aufgaben aus dem Kontext des Aktionsplans bereitzustellen, ist zu erwähnen.

³⁸ Ehrhart, Hans-Georg (2005): Die EU als zivil-militärischer Krisenmanager: zwischen Anspruch und Wirklichkeit. In: *Integration* 28/2005/3: 217-232.

miteinander verknüpft.“³⁹ Die Umsetzung dieser Maxime ist eine andere Sache. Bei vielen Mitgliedstaaten ist es ähnlich. Sie weichen vom umfassenden Konzept ab, je nach konkreter Sicherheitssituation und je nach den involvierten nationalen Sicherheitsinteressen. Gemeinsames Vorgehen muss in jedem Interventionsfall neu erworben werden. So gibt es unlegbar Schwierigkeiten bei zivilen Einsätzen (Rekrutierungs-, Kommunikations- und Materialprobleme), aber die kollektive Handlungsbereitschaft scheint höher als bei militärischer Krisenreaktion, wo die Fähigkeiten und der gemeinsame Aktionswille eher zu wünschen übrig lassen.⁴⁰ Die wechselseitigen Abhängigkeiten der drei großen Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich, Großbritannien, die im militärischen ESVP-Teil eine bedeutende Rolle spielen, treten bei zivilen Operationen nicht ernsthaft zutage.⁴¹ Insofern wäre zu erwägen, ob sich nicht der zivile Kriseneinsatz der EU verbindlicher gestalten ließe – eine Entwicklungsaufgabe für die deutsche EU-Präsidentschaft?

2. Lokale Akzeptanz

Die zivile ESVP scheint eher abseits der Öffentlichkeit am Werk zu sein und eher Beiträge zum Krisenmanagement anderer zu liefern, als selbst das Heft in die Hand zu nehmen. Ist diese Kultur der Zurückhaltung sachgerecht und erfolgreich? Kann die EU damit auf „leisen Sohlen“ und mit einer Fülle durchdachter Kleinprojekte mehr erreichen als mit energischer Interventionshaltung im großen Stil? Anders als die Vereinigten Staaten gewinnt die Europäische Union ihr internationales Gewicht nicht durch militärische Überlegenheit, sondern durch die Zusammenfügung von Teilpolitiken. Den Mangel an militärischer Schlagkraft gleicht Brüssel – so das Kalkül - durch einen breiten und nachhaltigen Einsatz aus. Dieser bleibt aber, nicht nur nach Ansicht des Europäischen Parlaments, bisher lückenhaft und unentschlossen.⁴²

Ein energischeres Vorgehen seitens der EU könnte vor Ort Gegenreaktionen hervorrufen. Bisher hat die EU noch keine Frieden erzwingende Eingriffe vorgenommen. Auch Missionen mit ausgeprägt exekutivem Charakter waren noch nicht dabei. Vielmehr hat Brüssel immer sorgfältig darauf geachtet, im Einvernehmen mit den Konfliktparteien aktiv zu sein. Alle Einsatzmandate der ESVP verweisen deshalb darauf, dass die EU entweder auf Ersuchen der Konfliktparteien oder auf Bitten der Regierung des Empfangsstaates anwesend ist. Zusätzlich wird auf entsprechende Resolutionen beziehungsweise Aktivitäten der VN verwiesen, in deren Rahmen sich die EU bewege. Dennoch ist die jeweilige Lage vor Ort nicht ohne Spannungen.

So sind nicht alle Interventionen, zu denen die EU „eingeladen“ wird, vollkommen freiwillig zustande gekommen, denn die EU konditioniert in der Regel ihre Angebote für wirtschaftlich-finanzielle Kooperation. Gelegentlich hätte das Empfangsland andere Einsatzverläufe

³⁹ Siehe Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005, Punkt B IX, Nr. 6 (Globale Fragen).

⁴⁰ Meier-Walser, Reinhard C. (2005): Das globale sicherheitspolitische Profil der Europäischen Union. In: Reiter, Erich, [Beiträge zur Entwicklung der ESVP, Wien Juli 2005]: 5-14.

⁴¹ Holländer, Lutz/ Schmidt, Peter (2005): Möglichkeiten der ESVP angesichts nationaler europäischer Politik. In: Reiter, Erich, [Beiträge zur Entwicklung der ESVP, Wien Juli 2005]: 19-27.

⁴² Das Europäische Parlament fordert durch den Bericht seines Auswärtigen Ausschusses „eine Aktualisierung der Sicherheitsstrategie der Europäischen Union, wobei deren dualer zivil/militärischer Ansatz ... beizubehalten ist ...“ Europäisches Parlament, Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten (2005): Bericht über den Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP, einschließlich der finanziellen Auswirkungen für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften – 2004, Brüssel 1. Dezember 2005 (A6-0389/2005): 6.

bevorzugt, etwa eher eine Polizei- als eine Militäroperation oder einen kürzeren Zeitraum als von Brüssel festgelegt. Auch sind die „zivilen“ Maßnahmen der EU nicht ganz ohne Zwangsanwendung, denn die von den europäischen Missionsteilnehmern verfolgten professionellen Standards stehen nicht selten in krassem Gegensatz zu den in der Krisenregion eingerissenen Verhaltensweisen, etwa hinsichtlich Bestechlichkeit, Parteilichkeit, Disziplin und Gewaltgebrauch. Aus der Sicht der örtlich Betroffenen erscheinen Vorgehensweisen und Normen der EU als zum Teil massive Beeinträchtigung der Selbstbestimmung. Tatsächlich geht es Brüssel gerade bei den zivilen Einsätzen um die Veränderung des rechtlich-administrativen Systems sowie der politischen Führungen.

Vermutlich besteht bei weiten Kreisen in der EU die heimliche Hoffnung, dass ziviles Vorgehen souveränitäts- und statusschonender wirkt als Militäreinsätze. Das mag auch in vielen Fällen zutreffen. Aber Akzeptanz oder Gegenreaktionen ergeben sich nicht nur aus dem konkreten Vorgehen der ESVP, sondern auch aus dem allgemeinen Verhalten der EU beziehungsweise ihrer Mitgliedstaaten. Wie das Beispiel des „Karikaturenstreits“ Anfang 2006 gezeigt hat, kann selbst ein eher zurückhaltender Staat wie Dänemark zum Auslöser von Protesten und Radikalismus gegen die EU werden. Botschaften anderer EU-Mitgliedstaaten und Vertretungen der EU können vor Ort Anfeindungen und Gefährdungen ausgesetzt sein, wie das in den palästinensischen Autonomiegebieten der Fall war.

Um selbst glaubwürdig zu operieren, haben sich die Teilnehmer an zivilen Missionen schon seit langem einem Verhaltenskodex unterworfen. Der Rat hat im Mai 2005 einen noch differenzierteren Katalog von Regeln für das Vorgehen im Feld verabschiedet, der für alle ESVP-Einsätze, zivile wie militärische, gilt.⁴³ Die Missionen unterliegen also einem System von *Generic Guidelines* und Konditionierungen (Menschenrechte), aber auch in dieser Hinsicht befindet sich die EU als sanfte Interventionsmacht weiterhin in einem Lernprozess. Sie versucht sich in kritischen Fällen auch dadurch aus der Schusslinie zu bringen, dass sie zwar Normen setzt, sie aber vorwiegend als Hilfe zur Selbsthilfe einbringt oder das Training der Fachkräfte außerhalb der Krisenländer betreibt. Sie nimmt sich noch mehr zurück, wenn sie, wie im Fall der Mission AMIS II, nicht selbst Krisenbewältigung betreibt, sondern den afrikanischen Akteur bei dessen Krisenmanagement (logistisch) unterstützt.⁴⁴ Allerdings führt diese eher indirekte Intervention auch zu einem Einflussverlust, wenn die EU das operative Vorgehen nicht mehr überwachen kann. Abstriche an den europäischen (internationalen) Standards sind dann unvermeidlich, aber in Grenzen auch akzeptabel. Die deutsche EU-Präsidentschaft könnte sich dieser spezifischen Weiterentwicklung europäischer Krisenbewältigung durch *co-ownership* widmen.

⁴³ Rat der Europäischen Union (2005a): *Generic Standards of Behaviour for ESDP Operations*, Brüssel, 18. Mai 2005 (Note 8373/3/05 REV3).

⁴⁴ Rat der Europäischen Union (2005d): *EU assistance to the African Union Mission in Sudan*. In: *ESDP Newsletter*, 1/2005/1: 31-33.

Literaturliste

Austin, Greg (2005): Evaluation of the Conflict Prevention Pools. In: Review of the UK Government Approach to Conflict Prevention, London.

Auswärtiges Amt (2004): Aktionsplan der Bundesregierung - Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung, 12. Mai 2004.

Beer, Thomas (2005): Die Aceh-Beobachter-Mission der EU ist auf gutem Wege. In: Europäische Sicherheit, 2005/12: 8-11.

Brok, Elmar (2005): Die spezifisch europäische Verteidigungspolitik und -planung – EU und Mitgliedstaaten im selben Boot. In: ÖMZ, 2005/6: 3-16.

Earle, Caroline R. (2004): European Capacities for Peace Operations: Taking Stock, Washington, D.C. (The Henry L. Stimson Center).

Ehrhart, Hans-Georg (2005): Die EU als zivil-militärischer Krisenmanager: zwischen Anspruch und Wirklichkeit. In: Integration 28/2005/3: 217-232.

Eriksen, E.O./Joerges, C. und Neyer, J. (2003): European Governance, Deliberation and the Quest for Democratisation, (ARENA Report No. 2).

Europäisches Parlament, Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten (2005): Bericht über den Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP, einschließlich der finanziellen Auswirkungen für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften – 2004, Brüssel (1. Dezember 2005, A6-0389/2005).

Fincke, Gunilla (2003): Deutsche Konfliktprävention - Aufwand und Ertrag staatlicher Aktivitäten, Berlin (Aktuelle SWP-Dokumentation: Reihe D; Nr. 36).

Fincke, Gunilla und Hatakoy, Arzu (2004): Krisenprävention als neues Leitbild der deutschen Außenpolitik: Friedenspolitik mit zivilen und militärischen Mitteln? In: Harnisch, Sebastian et al. [Deutsche Sicherheitspolitik, Baden-Baden]: 59-87.

Fischer, Martina (2004): Der Aktionsplan Krisenprävention – Von der Bestandsaufnahme zur Selbstverpflichtung für eine zivile Außenpolitik? In: Friedens-Warte. Journal of International Peace and Organization, 79/2004/3-4: 313-322.

Gienanth, Tobias von (2006): Die Kehrtwende der Bush-Administration zum „Nationbuilding“. Kontroverse Diskussion in angelsächsischen Fachzeitschriften, Berlin (ZIF 1/2006).

Holländer, Lutz/ Schmidt, Peter (2005): Möglichkeiten der ESVP angesichts nationaler europäischer Politik. In: Reiter, Erich, [Beiträge zur Entwicklung der ESVP, Wien Juli 2005]: 19-27.

International Crisis Group (2005): EU Crisis Response Capability Revisited, Brüssel, 17. Januar 2005 (Europe Report No. 160).

Marhold, Hartmut (2006): Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel 2005. In: *Integration*, 29/2006/1: 3-22.

Meier-Walser, Reinhard C. (2005): Das globale sicherheitspolitische Profil der Europäischen Union. In: Reiter, Erich, [Beiträge zur Entwicklung der ESVP, Wien Juli 2005]: 5-14.

Müller, Harald und Sohnius, Stephanie, Intervention und Nuklearwaffen. Zur neuen Nukleardoktrin der USA, Frankfurt a. M. (HSFK Report 1/2006).

Rat der Europäischen Union (2003): Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie. Brüssel (12. Dezember 2003).

Rat der Europäischen Union (2005a): Generic Standards of Behaviour for ESDP Operations, Brüssel, 18. Mai 2005 (Note 8373/3/05 REV3).

Rat der Europäischen Union (2005b): Draft report to the European Council on EU activities in the framework of prevention, including implementation of the EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts - Conflict prevention report, Brüssel.

Rat der Europäischen Union (2005c): Elements of a Civilian Capability Improvement Plan, Brüssel (Annex zur Ministererklärung im Anschluss an die Civilian Capabilities Improvement Conference, 21. November 2005).

Rat der Europäischen Union (2005d): EU assistance to the African Union Mission in Sudan. In: *ESDP Newsletter*, 1/2005/1: 31-33.

Rat der Europäischen Union (2006): Pressemitteilung von der 2728. Ratssitzung, Brüssel, 15. Mai 2006 (9001/06, Presse 126).

Rathmell, Andrew (2005): Planning post-conflict reconstruction in Iraq: what can we learn? In: *International Affairs*, 81/2005/5: 1013-1038.

Rummel, Reinhardt (2004a), Soft Power EU: Interventionspolitik mit zivilen Mitteln. In: Ehrhart, Hans-Georg/ Schmitt, Burkhardt, [Security Policy of the European Union, Hamburg/Paris 2004]: 259-279.

Rummel, Reinhardt (2004b): Advancing the EU's conflict prevention policy. In: Kirton, John J. and N. Stefanova, Radoslava N., [Conflict Prevention and Human Security: G8, United Nations, and EU Governance, Aldershot 2004]: 113-139.

Rummel, Reinhardt (2005a): Der zivile Gehalt der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. In: Schröter, Lothar, [Die EU und ihre militärische Dimension, Schkeuditzer Buchverlag, Schkeuditz 2005]: 83-105.

Rummel, Reinhardt (2005b): Konfliktprävention als Markenzeichen europäischer Interventionspolitik. In: Jäger, Thomas/ Höse, Alexander/ Oppermann, Kai, [Die Sicherheitsstrategien Europas und der USA. Transatlantische Entwürfe für eine Weltordnungspolitik, Baden-Baden 2005]: 169-197.

Rummel, Reinhardt (2006a), Record of Preventive Capacities, Berlin (SWP Berichte 2001 und 2006).

Rummel, Reinhardt (2006b): Zusammengesetzte Außen- und Sicherheitspolitik der EU – Aus der Not die Tugend? In: Reiter, Erich, [Die Zukunft der ESVP, Wien 2006]: (im Erscheinen).

Scharioth, Klaus (2005): Die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen und die internationale Rolle Europas. In: Integration, 28/2005/3: 246-250.

Stewart, Emma J. (2006): The European Union and Conflict Prevention. Policy Evolution and Outcome, Kiel (Kieler Schriften zur Friedenswissenschaft, Band 12).