

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Reinhardt Rummel

Die zivile Komponente der ESVP

Reichhaltiges Gestaltungspotential
für europäische Krisenintervention

S 16
Juli 2006
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2006

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

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

ISSN 1611-6372

Inhalt

| | |
|----|---|
| 5 | Problemstellung und Empfehlungen |
| 7 | Zivile Aufrüstung: Kapazitäten und Fähigkeiten |
| 7 | Interventionsinstrumentarium |
| 9 | Zivilinstitutionen |
| 10 | Standards |
| 12 | Zivile ESVP-Operationen: vielseitig und weltweit |
| 12 | Unterstützung des staatlichen Aufbaus |
| 15 | Unterstützung von Friedensprozessen |
| 16 | Unterstützung der Stabilisierungskapazität Dritter |
| 17 | Umfassender Ansatz: Konzept und Erfahrungen |
| 17 | Zivil-militärische Koordination |
| 19 | Zivil-zivile Komplementarität |
| 21 | Strategische Reichweite: Ambitionen und Realitäten |
| 21 | Relative Stärke ziviler Maßnahmen |
| 22 | Gleichgesinnte Partner |
| 23 | Umgang mit Widerständen und kulturellen Differenzen |
| 25 | Entwicklungsaufgabe: Gestaltung eines Wachstumsfelds |
| 27 | Abkürzungen |

**Die zivile Komponente der ESVP.
Reichhaltiges Gestaltungspotential für
europäische Krisenintervention**

Lange Zeit ist übersehen worden, dass die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) neben der *militärischen* auch eine *zivile* Handlungskomponente besitzt. Angesichts der Tatsache, dass mittlerweile die überwiegende Zahl der ESVP-Missionen ziviler Natur ist, sollte das heute nicht mehr möglich sein – zumal die Einsätze in den brisantesten Krisenzonen (Westlicher Balkan, Naher Osten, Kaukasus, Zentralafrika und Südostasien) stattfinden und dort durchaus verheißungsvoll zur Konfliktbewältigung beitragen.

Bei den zivilen Aspekten der ESVP handelt es sich nicht um die geläufigen diplomatischen, wirtschaftlichen und finanziellen Mittel der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik oder der gemeinschaftlichen Außenbeziehungen der EU. Es geht stattdessen um einige wenige Instrumente, die speziell für die Krisenbewältigung entwickelt wurden. Sie beinhalten die Bereitstellung von Polizeikräften, von Experten für den Aufbau solider Administrationen und funktionierender Rechtsordnungen, von geschulten Krisenbeobachtern sowie von Fachleuten, die mit extremen Not-situationen und Katastrophen umzugehen verstehen.

Insgesamt werden in den Mitgliedstaaten circa 13 000 zivile Einsatzkräfte für Interventionen der EU in Reserve gehalten. Davon sind gegenwärtig rund 1100 bei zehn ESVP-Missionen im Einsatz. Ein Großteil der Anfangsschwierigkeiten (Rekrutierung, inhaltliche Orientierung, Materialversorgung, Finanzierung) sind behoben oder zumindest erkannt. Schwierigkeiten bereiten heute – zu Hause und am Einsatzort – die steigende Anzahl ziviler ESVP-Operationen und die ungebremste Nachfrage nach weiteren dieser für Krisenbewältigung offensichtlich immer begehrteren Dienstleistungen der EU.

Die EU ist auf ein derart großes Wachstum dieses Aktionsbereichs nicht vorbereitet. Daher stellen sich gegenwärtig Probleme, die bei dem anfangs angenommenen Umfang der zivilen ESVP nicht oder noch nicht aufgetreten wären. Plötzlich wird sichtbar, dass die EU mit den zivilen Aspekten der ESVP ein eigenes Potential zur Krisenbewältigung besitzt, das strategisch genutzt werden kann. Allerdings muss die EU dafür entsprechend vorbereitet sein. Das erfordert Anstrengungen in drei Richtungen:

- ▶ eine Beschleunigung des Kapazitätsausbaus der zivilen ESVP-Komponente,
- ▶ ihre forcierte Integration in die Brüsseler Krisenbewältigungspolitik,
- ▶ eine Ausweitung der Interventionspartnerschaft mit Dritten.

Im Einzelnen sind die folgenden Maßnahmen zu erwägen:

Beim *Kapazitätsausbau* sollte von bisher extensivem zu nunmehr intensivem Wachstum übergegangen werden. Die Zukunft der ESVP-Interventionen liegt – auch aus finanziellen Gründen – nicht in einer größeren Zahl von Krisenbearbeitungen, sondern in einer möglichst differenzierten Vorgehensweise. Dadurch kann präziser in den Krisenzyklus eingegriffen, die Expertise überzeugender zur Geltung gebracht und die Einsatzdauer reduziert werden. So wird es auch eher möglich, frühzeitig zu intervenieren, um gegebenenfalls Gewalteskalationen und Staatszusammenbrüche verhindern zu helfen. Den Fokus von der nachträglichen Stabilisierung zur Krisenprävention zu verschieben, erfordert bessere Fähigkeiten zum *Early Warning*, zu *Fact Finding Missions* und zu *Contingency Planning*. Noch ist das ESVP-Handlungssystem überwiegend auf Nachsorge eingestellt; auch die bisherigen Operationen haben diesen Schwerpunkt. Eine konsequente Nutzung der Erfahrungen von Teilnehmern bisheriger Einsätze und der neuen operativen Kapazitäten (*Joint Situation Centre*, Zivil-Militärische Zelle, Operationszentrum) würde es erlauben, ein proaktiveres Aufgabenspektrum zu bedienen und damit den Wert der zivilen Ressourcen der ESVP signifikant zu steigern.

Wenn diese zivilen Kapazitäten zusätzlich aus ihrer bisherigen Separierung befreit und in das gesamte außen- und sicherheitspolitische Handlungssystem der EU *integriert* würden, so könnte nicht nur die eigene, sondern auch die Wirkung der anderen europäischen Interventionskomponenten erhöht werden. Unter Beibehaltung ihrer Eigenständigkeit sollte die zivile zunehmend mit der militärischen Komponente der ESVP koordiniert werden. Das müsste für die Pläne (dabei besonders für die Kapazitäten mit dualer Funktion) ebenso gelten wie für das Training und eine integrierte Planung und Durchführung zivil-militärischer Missionen. Es müsste auch vermehrt darauf hingearbeitet werden, dass die zivilen ESVP-Missionen komplementär zu den vielfältigen Instrumenten der gemeinschaftlichen Außenbeziehungen eingesetzt werden. Das sollte auch durch Initiativen der Europäischen Kommission geschehen, indem diese bestimmte

Einsätze der ESVP anfordern könnte. Erst wenn die akute, zivile Krisenintervention der EU durch einen eigenen militärischen Schutz und durch die Einbettung in eigene langfristige Entwicklungsmaßnahmen unterstützt wird, lässt sich der zu Recht propagierte »umfassende Ansatz« der EU-Krisenbewältigungspolitik realisieren.

Die EU könnte sich einen weiteren Mehrwert erarbeiten, wenn sie neue weltweite *Partnerschaften* für ihre umfassende Art der zivilen Krisenbewältigung einginge. Dabei käme ihr der bisherige Usus zupass, zu den jeweiligen Einsätzen auch Beiträge von Staaten einzuwerben, die nicht der EU angehören. Die beitragenden Staaten müssten als strategische Partner und Multiplikatoren verstanden werden, teilen sie doch offensichtlich den Krisenbewältigungsansatz der EU. Sie könnten über die Missionen hinaus in ESVP-Aktivitäten einbezogen werden, zum Beispiel bei Krisenübungen, De-Briefings, Reviews, Evaluationen oder beim allgemeinen Erfahrungsaustausch. Schließlich wäre die Verbreitung des primär auf zivile Mittel setzenden EU-Ansatzes der Krisenbewältigung als eigene Entwicklungsaufgabe einer zunehmend strategischer operierenden EU zu begreifen. Starke Mitstreiter (USA, Indien) müssten dafür gewonnen beziehungsweise aufgebaut werden, vor allem im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik, der Euro-Mediterranen Partnerschaft und des Cotonou-Abkommens.

Die Union beraubte sich eines gewichtigen *komparativen Vorteils*, würde sie die Entwicklungsmöglichkeiten, die sich mit der zivilen Komponente der ESVP abzeichnen, nicht vollständig nutzen.

Zivile Aufrüstung: Kapazitäten und Fähigkeiten

Mit dem Aufbau der zivilen Komponente der ESVP sind der EU neue Kapazitäten für Konfliktprävention, Krisenbewältigung und Kriegsnachsorge zuteil geworden. Dabei wurden großenteils Instrumente genutzt, die bei der EU und bei den Mitgliedstaaten bereits vor der Bildung der ESVP vorhanden waren. Die Aufgabe bestand darin, die bestehenden Fähigkeiten zusammenzuführen und eine einheitlich hohe Qualität zu entwickeln, Entscheidungs- und Durchführungsgremien zu bilden und gemeinsame Interventionsstandards hinzuzufügen.

Interventionsinstrumentarium

Beim Aufbau des zivilen Instrumentariums wurde bisher nach folgender Methode verfahren: Zuerst wurden Planziele gesetzt, dann Verpflichtungskonferenzen abgehalten und schließlich die Ergebnisse geprüft.¹ Der Prozess begann mit dem Aktionsplan von Helsinki und der Aufstellung eines *Inventory of Tools*, also einer Auflistung jener zivilen Fähigkeiten, die im Jahr 1999 bei der Europäischen Kommission und bei den Mitgliedstaaten vorhanden waren. Bei diesem von der finnischen Präsidentschaft abgefragten Ist-Stand wurden unter anderem die Zivilpolizeien, die Einrichtungen der humanitären Hilfe, die Experten für administrativen und rechtlichen Wiederaufbau sowie die Rettungskräfte, Wahlhelfer und Menschenrechtsbeobachter erfasst. In einer Datenbank wurden all jene Ressourcen registriert, die als nichtmilitärische Fähigkeiten einzeln oder kollektiv für künftige Einsätze zur Verfügung gestellt werden können.

Schon während der nachfolgenden portugiesischen Präsidentschaft wurde indessen klar, dass die Fortschreibung dieser Bestandslisten eine unüberschaubare Anzahl an qualitativ höchst unterschiedlichen Einzelinstrumenten liefert, die so für praktische Zwecke nicht zu nutzen sind. Daher entschied der Europäische Rat in Santa Maria da Feira im Juni 2000, die der ESVP operativ zuzuordnenden zivilen Instru-

mente zunächst auf einige wenige zu begrenzen und ihre Einsatzfähigkeit sicherzustellen. Die Auswahl ergab vier prioritäre Bereiche – Polizei, Rechtsexperten, Zivilverwaltung und Katastrophenschutz –, für die bis zum Jahr 2003 jeweils eine bestimmte Einsatzreserve vorbereitet werden sollte (siehe Übersicht 1, S. 8). Zwar konnte die dänische Präsidentschaft im Dezember 2002 das erste Planziel als erfüllt erklären, die Bewertung der gemeldeten Kontingente und ihre Schulung und Ausrüstung als komplementär einsetzbare Teams stellten sich jedoch als Daueraufgabe heraus.

Der Weg von den Planzahlen zur vollwertigen Einsatzfähigkeit der zivilen ESVP-Kräfte erwies sich als schwieriger als erwartet. Daher 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. Dieser Plan ist ein Ergebnis der im Dezember 2003 beschlossenen Europäischen Sicherheitsstrategie, mit der der integrierte Ansatz des EU-Krisenmanagements gestärkt wurde. Vorgesehen ist, Interventionspakete zu schnüren, die die ESVP-Instrumente, die mitgliedstaatlichen Fähigkeiten und die Handlungspotentiale der Europäischen Kommission miteinander verknüpfen.

Nach der EU-Erweiterung vom Mai 2004 wurden die ursprünglichen Planzahlen der zivilen ESVP-Komponente im Rahmen der Verpflichtungskonferenz vom November 2004 erhöht, und zwar auf: 5761 Polizeibeamte, 631 Rechtsfachleute, 576 Experten der zivilen Verwaltung und 4968 Fachleute für Katastrophenschutz.² 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 (516 Personen) sowie die fachliche Unterstützung der Sonderbeauftragten der EU (EUSR), und zwar mit Hilfe von

¹ Caroline R. Earle, *European Capacities for Peace Operations: Taking Stock*, Washington, D.C.: The Henry L. Stimson Center, März 2004.

² Siehe *Action Plan for Civilian Aspects of ESDP*, adopted by the European Council (17.-18.6.2004).

Übersicht 1

Die zivilen Eingreifkräfte der ESVP (Sollstand seit 2004)

Polizei

Die Mitgliedstaaten stellen der EU 5761 Polizeibeamte zur Verfügung, 1400 davon sollen innerhalb von maximal 30 Tagen mobilisiert werden können. Es sind 13 integrierte Polizeieinheiten (IPUs) mit jeweils 70 bis 110 Beamten vorgesehen sowie zwei schnell verlegbare Hauptquartiere. Es handelt sich überwiegend um Polizeikräfte mit Zivilstatus, die auf zwei Interventionsarten vorbereitet sind: Einsätze zum Ersatz lokaler Polizeikräfte (*substitution tasks*) werden erforderlich, wenn in einer Krisenregion öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie straf- und zivilrechtliche Strukturen wiederhergestellt werden müssen, weil die örtlichen Gewalten nicht mehr funktionsfähig sind. Zu den Einsätzen zur Unterstützung lokaler Polizeikapazitäten (*reinforcement tasks*) kommt es, wenn die Fähigkeiten der örtlichen Polizei verbessert und den internationalen Normen angepasst werden sollen.

Rechtsexperten

Die Mitgliedstaaten haben der EU 631 Experten (darunter Richter, Staatsanwälte, Strafvollzugsbeamte und Mitarbeiter aus den Verwaltungsdiensten) verbindlich zugesagt, 60 davon sollen innerhalb von 30 Tagen mobilisiert werden können. Wie im Polizeibereich werden die Rechtsexperten auf zwei Arten von Einsätzen vorbereitet: zum einen darauf, die lokalen Strukturen durch Ausbildung und Beratung zu stärken, zum anderen geht es darum, Rechtsstaatlichkeit wiederherzustellen, wobei Beamten vorübergehend Exekutivaufgaben übertragen werden. Ein EU-Projekt fördert die Vernetzung der nationalen Schulungseinrichtungen, die im Bereich Rechtsstaatlichkeit und Zivilverwaltung Ausbildungsmodule entwickeln und Trainingskurse durchführen.

Zivilverwaltung

Der genaue Umfang des aufzubauenden Expertenpools war zunächst nicht festgelegt, weil der Bereich Zivilverwaltung in einer Krisenregion ein großes Einsatzfeld umfasst. Es reicht vom Grundbuchamt bis zu den Gesundheitsdiensten, vom Bildungswesen bis zur Abfallbewirtschaftung. Insofern sind zunächst offene Listen von Fachkräften entstanden, die kurzfristig Beratungs-, Trainings- und Kontrollaufgaben sowie exekutive Funktionen übernehmen können. Inzwischen haben sich die Mitgliedstaaten auf eine Mindestzahl von 631 Verwaltungsexperten verständigt.

Katastrophenschutz

Drei Aufgabenbereiche sind naheliegend: die Betreuung von Flüchtlingsströmen, der Bevölkerungsschutz im Fall bewaffneter Konflikte oder terroristischer Angriffe und die Hilfe bei Epidemien, Krankheiten und Hungersnöten infolge von Krisensituationen. Die Mitgliedstaaten haben ihre Beiträge für diese Einsatzfelder an das bereits vorhandene Überwachungs- und Koordinierungszentrum der Europäischen Kommission gemeldet. Zu den vereinbarten insgesamt 4968 Helfern gehören:

- drei Teams von jeweils zehn Fachleuten, die innerhalb von drei bis sieben Stunden mobilisiert werden können, um die Notwendigkeit von Maßnahmen abzuschätzen und ihre Koordinierung sicherzustellen;
- 2000 Experten, die in den verschiedenen Feldern des Katastrophenschutzes ausgewiesen und innerhalb kürzester Zeit verfügbar sind;
- hoch spezialisierte Fachleute aus nationalen Behörden und Nicht-Regierungsorganisationen.

Monitoring

Die EU hat sich im Rahmen der ESVP den Aufbau eines Pools von 516 Fachleuten vorgenommen, die den Verlauf von Krisen überwachen, Einflussfaktoren analysieren und bewerten und die Maßnahmen zur Stabilisierung von Konfliktregionen beobachten sollen.

Unterstützung der Sonderbeauftragten

Das System der EU-Sonderbeauftragten (EUSR), die in Krisenregionen entsandt werden, um dort die Aktivitäten der verschiedenen EU-Gremien zu koordinieren und die Verbindung zwischen Zentrale und den Aktionen vor Ort sicherzustellen, ist kontinuierlich ausgebaut worden. Zur fachlichen Unterstützung der EUSR sind insgesamt 444 Experten vorgesehen, die für einzelne Problembereiche (Menschenrechte, politische Fragen, Gender, Security Sector Reform u.a.) zu Rate gezogen werden können.

Quellen: Annex zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Santa Maria da Feira im Juni 2000 und Action Plan for Civilian Aspects of ESDP, adopted by the European Council (17.–18.6.2004).

444 Experten für Menschenrechte, politische Fragen, Gender und Security Sector Reform.³

Die jüngsten Maßnahmen im zivilen Kapazitätsausbau, die auf der Verpflichtungskonferenz vom November 2005 vereinbart wurden, zeugen erneut von der Aufmerksamkeit, die einer verbesserten Qualität des Einsatzpersonals und einer raschen Entsendefähigkeit spezifischer Expertengruppen geschenkt wird. In einem weiteren Aktionsplan fordern die Staats- und Regierungschefs ihre eigenen staatlichen Dienste und Administrationen auf, sich der dringendsten Defizite bei der Bereitstellung von Experten (es fehlen beispielsweise Forensikspezialisten oder Rechtsexperten mit Finanzkenntnissen) anzunehmen.⁴ Desgleichen soll die Entsendegeschwindigkeit weiter erhöht werden, und zwar mit Hilfe von *Civilian Response Teams* (CRTs)⁵ und rasch verlegbaren Polizeigruppen (*Rapid Deployable Police Elements*)⁶, die bis Ende 2006 aufgestellt sein sollen.⁷

Zahlenmäßig sind die inzwischen vorhandenen und zusätzlich geplanten zivilen Kontingente der ESVP nicht sehr beeindruckend (insgesamt ca. 13 000

Experten), vor allem nicht im Vergleich zur Größe der Gefechtsverbände (insgesamt ca. 60 000 Soldaten). Auch gibt es kein eigenes Budget für zivile Operationen, eher sogar eine diskriminierende Kostendeckungsregelung.⁸ Allerdings geht die Entwicklung in jüngster Zeit hin zu mehr Flexibilität und gesteigerter Verfügbarkeit sowie zu besserer Qualität und größerer Spezialisierung der zivilen Kapazitäten der ESVP. Wenn dieses intensive Wachstum anhält, könnte die EU in Zukunft zeitlich und sachlich bedeutend gezielter und effizienter eingreifen.⁹

Zivilinstitutionen

Nicht nur die Interventionsinstrumente, auch die institutionellen Strukturen der EU sind durch die Zivilkomponente der ESVP differenzierter geworden. Allerdings werden einige dieser Institutionen von der ESVP insgesamt, also auch von der militärischen Komponente der ESVP, genutzt. Das trifft in erster Linie auf die *Policy Unit* als Stabstelle und Impulsgeber für den Hohen Repräsentanten, Javier Solana, sowie für das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) zu. Auch das *Joint Situation Centre* (SITCEN) und die Zivil-Militärische Zelle sowie (ab September 2006) das Operationszentrum werden sowohl von den militärischen als auch den zivilen Elementen der ESVP genutzt. Aber ganz ohne die Schaffung neuer Gremien ließ sich die Zivilkomponente der ESVP nicht in den Entscheidungsapparat der EU aufnehmen.

Bereits der zivile Aktionsplan von Helsinki sah die Bildung eines eigenen Koordinierungsmechanismus

³ Europäischer Rat, *Civilian Headline Goal 2008*, EU Doc. 15863/04, 7.12.2004.

⁴ Siehe *Elements of a Civilian Capability Improvement Plan*, Annex zur Ministererklärung im Anschluss an die Civilian Capabilities Improvement Conference in Brüssel am 21.11.2005.

⁵ Die CRTs werden aus einer Vorabauswahl besonders ausgebildeter Experten gebildet und sind sehr kurzfristig (in fünf Tagen) einsetzbar. Sie sind für Vorklärungsaufgaben, als Vorauskommando, für logistische Unterstützung und zur Verstärkung eines laufenden Krisenmanagementeinsatzes gedacht.

⁶ Diese *Police Elements* werden besonders für Substitutionsaufgaben in instabilen Situationen vorgehalten und können vorübergehend unter militärischem Kommando stehen, obgleich es sich um zivile Kräfte handelt.

⁷ Außerhalb des ESVP-Rahmens steht der EU auf Anfrage die *European Gendarmerie Force (EGF)* mit Hauptquartier in Vicenza in Italien für besondere Operationen (z.B. als IPUs) zur Verfügung. Die EGF hat eine Größe von zunächst 800 Polizisten, die bewaffnet sind und aus Italien, Frankreich, Spanien, Portugal und Griechenland kommen.

⁸ So werden die Kosten militärischer ESVP-Operationen von den teilnehmenden Mitgliedstaaten nach der Formel *costs lie where they fall* übernommen. Bei zivilen ESVP-Operationen werden nur die jeweils als »gemeinsam« vereinbarten operativen Kosten vom GASP-Budget abgedeckt.

⁹ Catriona Gourlay, »EU Civilian Crisis Management: Preparing for Flexible and Rapid Response«, in: *European Security Review*, (März 2005) 25.

für nichtmilitärische Krisenbewältigung vor, an dem die Europäische Kommission, das Ratssekretariat und aus den Mitgliedstaaten abgestellte Beamte beteiligt werden sollten. Dieses Gremium führt die Datenbank über die vorhandenen Interventionsinstrumente und koordiniert die Initiativen zur Weiterentwicklung der zivilen Fähigkeiten und Kapazitäten. Es arbeitet dem Ausschuss für die Zivilen Aspekte des Krisenmanagement (CIVCOM) zu, der im weitesten Sinne dem Militärausschuss (EUMC) bei der militärischen Komponente der ESVP entspricht. CIVCOM wird als Fachgremium zur Beratung des PSK in zivilen Fragen genutzt, bildet aber auch ein Bindeglied zwischen Rat, Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission.¹⁰

Planungsarbeiten für zivile Missionen werden im Ratssekretariat gemacht, und zwar nach Aufforderung durch das PSK im Direktorat *Civilian crisis management and coordination*. Innerhalb dessen gibt es das Polizeireferat (ca. 13 Mitarbeiter), das Referat Andere Zivile Operationen und Planziel (ca. 8 Mitarbeiter) sowie das Referat Horizontale Fragen (ca. 7 Mitarbeiter) und *Mission Support* (ca. 6 Mitarbeiter). Ein Teil des Personals wird befristet aus den Mitgliedstaaten abgestellt. Der *Civilian Strategic Plan* und der *Civilian Operational Plan* für eine konkrete Mission werden vom CIVCOM beurteilt, im PSK vorab besprochen und vom Außenministerrat entschieden.¹¹

Auch 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.¹²

¹⁰ Für eine Zusammenschau der zivilen und militärischen Gremien der ESVP siehe Sebastian Richter, *The European Security and Defence Policy (ESDP), Decision-Making, Planning and Organization of ESDP Field Missions (An Interactive Guide)*, Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, Februar 2006.

¹¹ Bei einem konkreten Einsatz kann ad hoc ein übergreifendes Gremium zusammengestellt werden (Crisis Response Coordination Team), das die beteiligten Dienste der EU zusammenbringt, um die Kohärenz in der jeweiligen Operation zu gewährleisten.

¹² Näheres zum RRM siehe Reinhardt Rummel, *Konfliktprävention: Etikett oder Markenzeichen europäischer Interventionspolitik?*,

Immerhin verfügt der RRM über ein Jahresbudget von rund 30 Millionen Euro (zum Vergleich: für GASP und ESVP zusammen sind lediglich ca. 60 Millionen Euro bereitgestellt). Ebenso wirkungsvoll sind die Initiativen der Europäischen Kommission im Bereich Ausbildungsprojekte für das zivile Krisenmanagement und bei der Entwicklung von gemeinsamen Standards und Trainingsmodulen. Auch beginnt sich vor Ort in den Einsatzgebieten eine Kooperation zwischen GASP/ESVP und Europäischer Kommission zu entwickeln. Dadurch werden die Mitgliedstaaten mit ihren zivilen Kontingenten stärker in den Aktionsrahmen der EU einbezogen (siehe unten Kapitel »Zivile ESVP-Operationen«).

Standards

Auch wenn sich die Mitgliedstaaten nicht gern von Brüssel »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 erzielen und in eine gemeinsame Richtung steuern zu können. Es macht sich gerade bei den zivilen Einsatzkräften bemerkbar, dass sie aus unterschiedlichen Traditionen und staatlichen Systemen kommen und keinen einheitlichen Ausbildungs- und Berufshintergrund haben. Die Abstimmung bei der Vorbereitung und beim Handeln ist daher nicht nur für den Erfolg vor Ort von zentraler Bedeutung, sondern sorgt auch dafür, dass auch auf europäischem Niveau harmonisierte Maßstäbe und gemeinsame Lerneffekte geschaffen werden, 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. Bei all diesen Stellen gibt es keine (militärische) Dienstverpflichtung. Die Rekrutierung erfolgt auf freiwilliger Basis (per Ausschreibung) und der Einsatz findet außerhalb des üblichen professionellen Milieus statt. Die multilaterale und internationale Umgebung führt zwangsläufig zu einer Auseinandersetzung mit den eigenen nationalen und den am Einsatzort geltenden Wertmaßstäben. Ein Stück der

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2003 (S 45/03).

heimischen Innenpolitik wird auf neuartige Weise mit der Europapolitik verbunden, indem es gestaltender Teil in der Außen- und Sicherheitspolitik der EU wird.

Die EU setzt auf diesem Wege Standards im Bereich der inneren Ordnung, des Justiz- und Strafvollzugs sowie der guten Verwaltung und Staatsführung für gescheiterte Staaten und geschwächte Gesellschaften. Das geschieht durch die Verbindung von sicherheits- und entwicklungspolitischen Zielen. Die Motivation für diesen zum Teil aufwendigen zivilen Einsatz ist nicht allein humanitärer Natur, sondern entspringt einem durchaus realitätsnahen Kalkül: Die Investition lohnt sich, wenn die 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 Vorverteidigung, bei der die gesamte Bandbreite von Krisenreaktionsmitteln angewendet wird.¹³ Die zivile ESVP leistet hierzu einen bedeutenden Beitrag.

13 In der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) ist in diesem Zusammenhang von der »ersten Verteidigungslinie« die Rede.

Zivile ESVP-Operationen: vielseitig und weltweit

Mit Genugtuung konnte die EU-Führung im Januar 2003 erklären, dass sie nicht nur – so der in Europa und international weit verbreitete Vorwurf – ständig auf ihre reichhaltigen Interventionspotentiale verweist, sondern diese endlich auch einsetzt. Die EU hat zwar die zivile Komponente erst verspätet in das ESVP-Konzept eingefügt und den Zielplan für die zivilen Fähigkeiten mit Verzögerung aufgestellt, dennoch wurde als erste ESVP-Mission überhaupt eine zivile Mission entsandt (Polizeikräfte nach Bosnien-Herzegowina).¹⁴ Bei den inzwischen insgesamt 16 ESVP-Einsätzen handelt es sich um drei Militärmissionen und 13 Zivilmissionen, davon sind neun Polizei-, zwei Rechts- und zwei Beobachtungsmissionen (siehe Übersicht 2, S. 13).¹⁵ Die Zivilmissionen dienen drei signifikanten Aufgaben der Krisenbewältigung: Unterstützung des staatlichen Aufbaus, Unterstützung von Friedensprozessen und Unterstützung der Stabilisierungskapazität Dritter.

Unterstützung des staatlichen Aufbaus

Die meisten der zivilen Missionen der ESVP erfolgten zu einem sehr späten Zeitpunkt im Krisenverlauf, nämlich nachdem die kriegerischen Auseinandersetzungen beendet und schwache staatliche Strukturen zurückgeblieben waren. Der Mangel an innerer Ordnung war der Hauptgrund für den Einsatz der ESVP-Polizeikräfte bei den Operationen EUPM in Bosnien-Herzegowina (B&H), EUPOL PROXIMA in Mazedo-

nien,¹⁶ EUPOL Kinshasa im Kongo¹⁷ und EU COPPS in den Palästinensischen Gebieten. Hier ging und geht es jeweils um den Aufbau eines professionellen Polizeidienstes.¹⁸ Ein vergleichbares Anliegen haben die Missionen EUJUST Themis in Georgien¹⁹ und EUJUST Lex im Irak, bei denen die Stärkung der rechtsstaatlichen Strukturen das Ziel ist. Dabei tritt im letztgenannten Fall die Besonderheit hinzu, dass die Unterweisung der irakischen Justizfunktionäre an Ausbildungsstätten außerhalb des Landes erfolgt.

Am Beispiel von EUPM B&H zeigt sich, dass eine staatliche Aufbaumission nicht immer in kurzer Zeit zu erledigen ist. Die EU hatte in diesem Fall die Polizeiaufgabe bereits von der *International Police Task Force* der VN übernommen. Obwohl das EU-Mandat auf volle drei Jahre erteilt worden war, musste es nach dessen Ablauf im Dezember 2005 verlängert und ein erneuter Stationierungszeitraum von zwei Jahren angesetzt werden. Diese Verlängerung sagt nicht nur etwas über die Dauerhaftigkeit der Krise und die Schwäche der staatlichen Strukturen aus, sondern deutet auch auf die Begrenztheit des Einflusses einer polizeilichen ESVP-Mission hin, insbesondere wenn es im Empfängerland weitere gravierende Strukturdefizite, wirtschaftliche Schwierigkeiten und andauernde ethnisch-religiöse Feindschaft gibt. Der zentrale Anspruch an das Krisenmanagement, mit rasch einsatzfähigen ESVP-Instrumenten schnelle Erfolge zu erzielen, wurde in diesem Fall allerdings nicht eingelöst. Die Einsatzkräfte wurden und werden für einen zu großen Zeitraum gebunden.

Das Gegenbeispiel ist die Mission EUPOL PROXIMA in der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien, die wie vorgesehen in zwei Jahren zum angestrebten

¹⁴ Dass der operative Start der ESVP mit einer Polizeimission erfolgte, ist nicht überraschend, waren die Polizeikräfte doch das am weitesten entwickelte und am besten vorbereitete Instrument innerhalb des zivilen Interventionsarsenals der EU. Es kommt hinzu, dass der Bedarf an Polizeiaufgaben in Krisenregionen besonders hoch ist und geeignete Eingreifkräfte rar sind, weil bereits die VN und die OSZE viele davon in bisherigen Missionen gebunden haben, siehe Reinhardt Rummel, *Krisenintervention der EU mit Polizeikräften*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2005 (S 22/05).

¹⁵ Bei einigen als zivil ausgeschrieben Missionen sind auch militärische Kräfte beteiligt (siehe AMM und EUSEC DR Congo), allerdings nicht als aktive Soldaten, sondern in der Funktion militärischer Fachberater.

¹⁶ Anna Matveeva u.a., *Macedonia: Guns, Policing and Ethnic Division*, London/Bonn: SaferWorld und Bonn International Centre for Conversion, 2003.

¹⁷ Natalie Pauwels, »EUPOL Kinshasa: Testing EU Co-ordination, Coherence and Commitment to Africa«, in: *European Security Review*, (März 2005) 25.

¹⁸ Michael Merlingen/Rasa Ostrauskaite, »ESDP Police Missions: Meaning, Context and Operational Challenges«, in: *European Foreign Affairs Review*, (2005) 10, S. 215–235.

¹⁹ Council Joint Action 2005/582/CFSP, amending and extending the mandate of the European Union Special Representative for the South Caucasus, 28.7.2005.

Übersicht 2**Zivile und militärische ESVP-Operationen seit Januar 2003****EUPM B&H (1)**

Seit Januar 2003: Polizeimission in Bosnien-Herzegowina zur Unterstützung der lokalen Polizeikräfte beim Aufbau des Polizeiapparats und im Kampf gegen organisierte Kriminalität und Korruption.

Teilnehmer: 464 Polizeibeamte, 62 Zivilexperten

Budget: 38 Millionen Euro p.a.

EUPM B&H (2)

Seit Januar 2006 läuft für zwei Jahre eine Folgemission.

Teilnehmer: 170 Polizeibeamte, 28 Zivilexperten

Budget: 3 Millionen Euro 2005, 9 Millionen Euro 2006

CONCORDIA

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

Teilnehmer: 400 Militärangehörige

Budget: 6,2 Millionen Euro (Gemeinschaftskosten)

EUPOL PROXIMA

Dezember 2003 bis Dezember 2005: Polizeimission zum Aufbau eines professionellen Polizeidienstes in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien. Siehe auch die Mission EUPAT.

Teilnehmer: 140 Polizeibeamte, 30 Zivilexperten

Budget: 15 Millionen Euro p.a.

ARTEMIS

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

Teilnehmer: 1850 Militärangehörige (multinational)

Budget: 7 Millionen Euro

EUFOR ALTHEA

Im Dezember 2004 hat die EU unter der Bezeichnung EUFOR ALTHEA die vormals NATO-geführte SFOR-Operation in Bosnien-Herzegowina übernommen. Es ist die bislang größte EU Krisenmanagementoperation.

Teilnehmer: 6200 Militärangehörige

Budget: 71,7 Millionen Euro

EUJUST Themis

Von Juli 2004 bis Juli 2005 entsandte die EU die zivile Mission EUJUST Themis nach Georgien zur Stärkung der rechtsstaatlichen Strukturen.

Teilnehmer: 9 Zivilexperten

Budget: 2,050 Millionen Euro

EUPOL Kinshasa

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

Teilnehmer: 30 Zivilexperten

Budget: 4,3 Millionen Euro

EUSEC DR Kongo

Ebenfalls in der DR Kongo unterstützen seit Mai 2005 europäische Fachleute den Prozess der Reform des staatlichen Sicherheitsbereichs (Operation EUSEC DR Kongo).

Teilnehmer: 8 Militärexperten

Budget: 1,6 Millionen Euro

EUJUST LEX

Seit Juli 2005 wird die zivile Operation EUJUST Lex durchgeführt. Aufgabe ist die Unterweisung hochrangiger irakischer Justizbeamter beim Aufbau eines modernen, rechtsstaatlichen Strafrechtswesens. Die Mission erfolgt an Ausbildungsstätten außerhalb des Irak.

Teilnehmer: Fachtrainer aus diversen EU-Mitgliedstaaten

Budget: 10 Millionen Euro

AMIS II

Die EU unterstützt seit Juli 2005 die Operation AMIS II der Afrikanischen Union (AU) zur Befriedung der Provinz Darfur im Sudan mit praktischer Hilfe beispielsweise beim Transport von afrikanischen Friedenstruppen (militärische und Polizeikräfte) in das Einsatzgebiet.

Teilnehmer: 16 Polizeibeamte, 19 Zivilexperten

Budget: 89,2 Millionen Euro

AMM (Aceh Monitoring Mission)

Im September 2005 begann die Beobachtermission 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. Sie beobachtet die Einhaltung folgender Vereinbarungen: 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.

Teilnehmer: 199 Zivilexperten

Budget: 9 Millionen Euro (GASP), 6 Millionen Euro (Staaten)

EU BAM Rafah

Am 15.11.2005 schlossen Israel und die Palästinensische Autonomiebehörde ein Übereinkommen über die Öffnung des internationalen Grenzübergangs Rafah vom Gaza-Streifen nach Ägypten. Es beinhaltet, dass während eines Jahres rund 70 EU-Beobachter den Zutritt und Verkehr an der Grenze überwachen. Die Mission EU BAM (Border Assistance Mission) Rafah begann am 25.11.2005.

Teilnehmer: 170 Polizisten, 62 Zivilexperten

Budget: 3 Millionen Euro (2005); 9 Millionen Euro (2006)

EU BAM Moldawien

Seit 1.12.2005 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 Grenze die moldawisch-ukrainische Zusammenarbeit in Grenzangelegenheiten verbessert werden. Die Mission soll auch Voraussetzungen für eine Lösung des Konflikts in Transnistrien schaffen.

Teilnehmer: 70 Polizeibeamte

Budget: 11,475 Millionen Euro

EUPOL COPPS

Seit 1.1.2006 wird eine Polizeimission in den Palästinensischen Gebieten 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.

Teilnehmer: 33 Polizeibeamte und Zivilexperten

Budget: 6,1 Millionen Euro (Gemeinschaftskosten)

EUPAT

Nach dem Ende von EUPOL PROXIMA unterstützte die Übergangsmision EU Police Advisory Team (EUPAT) in Mazedonien bis Mai 2006 das Büro des EU-Sonderbeauftragten. Im Anschluss daran hat die Europäische Kommission mit eigenen Projekten die Unterstützungsarbeiten übernommen.

Teilnehmer: 30 Polizeibeamte und Zivilexperten

Budget: 1,5 Millionen Euro

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

Erfolg geführt hat, wenngleich es auch hier mit EUPAT eine Nachfolgemission gibt. Bei dieser handelt es sich aber um eine wesentlich kleinere Übergangsmission, die zudem auf sechs Monate begrenzt ist. Die wenigen verbliebenen ESVP-Polizeikräfte bilden auch keine selbständige Mission mehr, sondern sind als Beratungsteam im Büro des EU-Sonderbeauftragten in Mazedonien stationiert. Auf diese Weise sollen die Projekte vorbereitet werden, die anschließend von der Europäischen Kommission unter der Perspektive der langfristigen Strukturhilfe in Angriff genommen werden. Diese Phase der Übergabe des Staffels in Mazedonien ist in Mazedonien gelungen. In Bosnien-Herzegowina ist sie aber offensichtlich noch nicht erreicht. Generell erfordert dieser Übergang noch mehr methodische Planung und Lernfähigkeit aller Beteiligten.

Unterstützung von Friedensprozessen

Gewiss tragen die zur Unterstützung des staatlichen Aufbaus entsandten ESVP-Missionen 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. Die Aceh Monitoring Mission ist ein Beispiel dafür, dass eine zivile ESVP-Mission ohne militärische Fähigkeiten nicht zum Erfolg geführt hätte. Allein schon die Vereinbarungen mit den indonesischen Generälen hätten nicht durch Zivilisten getroffen werden können. Aber neben den Statusfragen waren auch die Fachkenntnis-

se unerlässlich, als es um die Abgabe der Waffen der GAM, die Freilassung inhaftierter GAM-Aktivistinnen und den Abzug indonesischer Truppen aus der Region ging.²⁰

Von ähnlicher Bedeutung für die Friedensbemühungen könnten die Border Assistance Missions (BAM) in Rafah und der Einsatz 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 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 und auf der anderen Seite dadurch bessere Voraussetzungen für eine Lösung des gefährlichen Konflikts in Transnistrien schaffen.

Bei beiden Missionen wird sichtbar, wie mit den neuen Mitteln der ESVP versucht wird, an entscheidenden Stellen im akuten Konfliktverlauf mit kleinen, aber potentiell äußerst wirksamen Beiträgen Einfluss zu nehmen. Im Fall EU BAM Moldawien wurde innerhalb der EU auch die Frage aufgeworfen, ob die »zupackendere« ESVP oder die »gemächlichere« Europäische Kommission tätig wird. Dabei ging es nicht nur um Kompetenzstreitigkeiten zwischen verschiedenen Institutionen. Der beschriebene Vergleich zwischen

²⁰ Thomas Beer, »Die Aceh-Beobachter-Mission der EU ist auf gutem Wege«, in: *Europäische Sicherheit*, (2005) 12, S. 8–11.

der Situation in Mazedonien und der in Bosnien-Herzegowina zeigt, dass diese Entscheidung stets auch eine Frage des besten strategischen Vorgehens ist. In dieser Hinsicht steht die EU-Ebene noch vor einer schwierigen, aber lohnenden Entwicklungsaufgabe. Lohnend auch deshalb, weil die wenigen Fälle, bei denen die Europäische Kommission und das Ratssekretariat sachbezogen kooperierten – wie zum Beispiel bei den Missionen im Kongo – den erhofften Mehrwert durch komplementäres Vorgehen erbracht haben.

Unterstützung der Stabilisierungskapazität Dritter

Auch im Fall der Unterstützung der Afrikanischen Union (AU) könnte sich herausstellen, dass sich die Bereitschaft zur Kooperation zwischen GASP/ESVP und Europäischer Kommission auszahlt. Bei diesem Einsatz geht es um den Aufbau einer eigenen, zum Teil militärischen Krisenmanagementkapazität der AU mit Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF). Durch den Einsatz von EEF-Geldern für die Schaffung von militärischen Fähigkeiten wurde auf europäischer Seite ein Tabu gebrochen, denn Mittel der Entwicklungspolitik wurden noch nie zuvor für militärische Zwecke eingesetzt. Hinter dieser Neuausrichtung steht nicht zuletzt der Gedanke, dass Entwicklungsaufgaben in einer unsicheren Umgebung gefährdet sind. In der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) wird der Sachverhalt noch drastischer ausgedrückt: »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 Unterstützung der Operation AMIS II, die die AU zur Befriedung der Provinz Darfur im Sudan unternimmt. Die EU leistet hier sowohl im militärischen als auch 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.

Daher wandte sich der stellvertretende VN-Generalsekretär im Dezember 2005 mit der Bitte an die EU, die für Juli 2006 in der DR Kongo angesetzten allgemeinen Wahlen durch europäische Stabilisierungskräfte zu unterstützen, und zwar zusätzlich zu den 17 500 Mann der VN-geführten Friedenstruppen, die sich bereits im Land befinden. In diesem Fall wurde entschieden, eine im Prinzip polizeiliche Aufgabe wegen der hohen Gefährdungslage als Militäroperation zu unternehmen. Solche Entscheidungen müssen auch die Reaktion der Bevölkerung vor Ort einbeziehen. Die EU kann nicht davon ausgehen, bei einer ESVP-Operation von allen politischen Gruppen willkommen geheißen zu werden, denn nicht alle wünschen demokratische Wahlen oder sind bereit, deren Ergebnisse zu akzeptieren. Die EU hat bei solchen Erwägungen mindestens drei Ansprüche zu berücksichtigen: die Fortentwicklung des Konzepts der *ownership*, das Ersuchen der VN und die verantwortungsvolle Nutzung der mit der ESVP geschaffenen Interventionsmittel. Dieses komplexe Anspruchsgemisch wird sich auch bei den kommenden Operationen zeigen, sei es bei Missionen im Kosovo, in Nagorny-Karabach oder in Zimbabwe – möglichen künftigen ESVP-Einsätzen mit ziviler Komponente.

Umfassender Ansatz: Konzept und Erfahrungen

Der bisherige Trend bei den ESVP-Missionen deutet darauf, dass der Bereich der zivilen Einsätze an Bedeutung gewinnt, nachdem er anfangs im Schatten der militärischen Komponente stand. Fast alle bisherigen Kriseneinsätze der EU demonstrieren, dass die zivilen Aspekte der ESVP ihre Relevanz nicht nur eigenständig, sondern gerade im Zusammenspiel mit anderen Interventionsinstrumenten gewinnen. Darüber hinaus sind die zivilen Aspekte nicht nur eine wichtige Komponente der ESVP, sie sind auch ein elementarer Teil der neueren Krisenmanagementstrategie der EU. Diese Funktion der ESVP-Zivilkomponente eröffnet zwei neue Entwicklungs- und Erfahrungsfelder: die zivil-militärische und die zivil-zivile Koordinierung.

Zivil-militärische Koordination

Der parallele Aufbau der zivilen und militärischen Komponente der ESVP mit separaten Berichten, Verpflichtungskonferenzen, Planzielen sowie Planungs- und Operationsstäben ist ihrer Entstehungsgeschichte geschuldet. Eine Trennung beider Stränge ist auch 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, der Krisenbewältigung, dienen, ist ihre 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 in Brüssel (auch Dank der regelmäßigen Krisenübungen²¹) allmählich durchgesetzt.

Bereits der Europäische Rat in Köln hatte zum Leitprinzip erklärt, dass die EU in der Lage sein müsse, die ganze Bandbreite an Instrumenten in Krisenmanagement-Entscheidungen einbringen zu können.²² Wäh-

²¹ Siehe die Krisenübungen der ESVP in den Jahren 2001 bis 2006 (Crisis management exercises CME 01-06).

²² »The Council of the European Union would thus be able to take decisions on the whole range of political, economic and military instruments at its disposal when responding to crisis

rend der folgenden finnischen Präsidentschaft war erstmals von der Abstimmung (*concertation*) der zivilen und militärischen Krisenreaktionsmittel die Rede. In Feira wurde diese Richtung bestätigt. Mit der Bildung des PSK war nun auch institutionell gesichert, dass zumindest auf der politischen Ebene die zivilen und die militärischen Stränge des Krisenmanagements der ESVP zusammenlaufen können. Die konzeptionelle und die institutionelle Ausgangslage sprachen also zunehmend für ein integriertes Einsatzkonzept. Die praktischen Erfahrungen machten dann deutlich, dass es notwendig ist, die Koordination beider ESVP-Komponenten genauer festzulegen – auch im operativen Bereich.

So war es im Fall der früheren jugoslawischen Republik Mazedoniens naheliegend, dass gleich nach dem Auslaufen der ESVP-Militäroperation CONCORDIA die ESVP-Polizeimission PROXIMA nachfolgen würde. Zwar löste PROXIMA nicht etwa CONCORDIA ab, dennoch hatte die eine Operation geholfen, die sicherheitspolitischen Voraussetzungen für die andere zu schaffen. Auch im Fall der DR Kongo war ein operativer Zusammenhang zwischen ARTEMIS einerseits und den Missionen EUPOL Kinshasa und EUSEC Kongo andererseits nicht gegeben.²³ Dennoch traten bei allen drei Missionen vergleichbare Fragen der Verständigung mit der kongolesischen Führung und ähnliche Probleme der Logistik, der Information und Kommunikation auf. Die Intervention mit den bisher engsten Verbindungen von ziviler und militärischer ESVP-Mission findet in Bosnien-Herzegowina statt, wo seit Dezember 2004 EUFOR ALTHEA parallel zu EUPM B&H verläuft. Beide sind in ihrer Sparte die jeweils größten Einsätze der ESVP.

situations.« (Presidency Report on Strengthening of the common European policy on security and defence, Anhang III der Schlussfolgerungen der Präsidentschaft zum Europäischen Rat von Köln, 3. und 4.6.1999).

²³ Das schließt politische Zusammenhänge nicht aus. So wurde das Mandat von Artemis zeitlich und lokal absichtlich in Grenzen gehalten, also ein weiteres Engagement der EU über Artemis hinaus tunlichst vermieden. Auf diese Weise sollte Druck auf die VN ausgeübt werden, MONUC endlich effizienter zu gestalten. Auch waren innenpolitische Bedenken (vornehmlich Deutschlands und Großbritanniens) zu berücksichtigen.

In Bosnien-Herzegowina geht es nicht mehr nur darum, den zivilen Einsatz militärisch abzusichern, wie dies durch eine Schutztruppe von 30 Soldaten bei PROXIMA in Mazedonien der Fall war. Umgekehrt gehen auch die Aufgaben der EUPM B&H weit über das hinaus, was notfalls Militärpersonal an Polizeiaufgaben übernimmt. Es handelt sich schlicht um eine professionelle zivil-militärische Arbeitsteilung, und zwar im Rahmen eines abgestimmten Sicherheits- und Stabilisierungskonzepts. Noch sind aber die Planungs- und Führungsstellen in Brüssel für eine solche grundsätzliche Arbeitsteilung nicht voll entwickelt, obgleich mit der Zivil-Militärischen Zelle und dem Operationszentrum dafür weitere Elemente bereitstehen. Nach einem ersten Konzeptpapier aus dem Jahr 2003²⁴ und der Betonung des breiten Vorgehens in der ESS nahmen sich die 2005/06 aufeinander folgenden Präsidentschaften Großbritanniens, Österreichs und Finnlands vor, die zivil-militärische Koordination der ESVP Stück für Stück weiterzuentwickeln.

Während der britischen Präsidentschaft wurden unter dem Stichwort des »umfassenden Ansatzes« jene Elemente zusammengetragen, mit denen die zivil-militärische Koordination (Civil Military Coordination, CMCO²⁵), die bereits auf dem Europäischen Rat in Santa Maria da Feira vorgestellt worden war, ausgebaut und gefestigt werden könnte.²⁶ Zu diesen Ele-

²⁴ Das Dokument ist vom Ratssekretariat unter Mitarbeit der Europäischen Kommission entstanden. Siehe Europäischer Rat, Sekretariat, *Civil Military Co-ordination*, 14457/03, Brüssel 2003.

²⁵ »Civil-Military Co-ordination (CMCO) in the context of CFSP/ESDP addresses the need for effective co-ordination of the actions of all relevant EU actors involved in the planning and subsequent implementation of EU's response to the crisis.« (Siehe *Presidency Report on Strengthening the Common European Security and Defence*, Anhang 1 zu den Schlussfolgerungen der Präsidentschaft zum Europäischen Rat in Santa Maria da Feira, 19. und 20.6.2000.)

²⁶ Das CMCO-Konzept ist weniger als neue Erkenntnis zu sehen denn als notwendige Ergänzung bereits bestehender Instrumente zur besseren Koordination. Hauptträger dieser Koordination waren und sind folgende Dokumente:

- die Crisis Management Procedures (CMP), entwickelt in den Jahren 2001 bis 2003, die alle Planungsschritte von Frieden zu Krise zu Frieden beschreiben, und zwar umfassend, das heißt einschließlich der Militärischen und Zivilen Instrumente, und sowohl in Brüssel als auch »in the field«;
- das »Crisis Management Concept« (CMC) das jeder »Joint Action« zugrunde liegt und die umfassende Herangehensweise der EU (d.h. Rat und Europäische Kommission) an eine Krise zu beschreiben hat. Es wird vom »Crisis Response Co-ordination Team« (CRCT) erarbeitet, in dem Rats- und Kommissionsmitarbeiter vertreten sind.

menten zählt zuallererst eine umfassende Analyse, die von der zivilen wie von der militärischen Seite mitgetragen werden muss und Zugang zu entsprechenden Informationsquellen voraussetzt. Entwicklungsbedarf besteht auch bei der umfassenden Planung. Als Grundlage dafür sollte zunächst auf beiden Seiten Transparenz gewährleistet sein. Dann müsste für den Rat eine Vision entwickelt werden, welches Ziel mit welcher Kombination von Akteuren und Instrumenten erreicht werden soll. Ein weiteres Element ist die Prüfung der erzielten Ergebnisse sowie ein sich daraus ergebender Lernprozess, um Rückwirkungen auf die gemeinsame Kapazitätsentwicklung (Material, Training) sicherzustellen.

Die österreichische Präsidentschaft hat versucht, Fortschritte auf der operativen Seite zu machen, also die 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-Herzegowina) voneinander verschiedenen und weitgehend getrennt operierenden EU-Akteuren in einem Empfangsland vertreten ist, sind alle Anstrengungen gerechtfertigt, die Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit und Effizienz dieses Systems der EU-Außenpolitik systematisch auf den Prüfstand zu stellen. Dieser Prozess kann auch dadurch angereichert werden, dass man einige ausgewählte ESVP-Missionen analysiert und die mit ihnen gemachten Erfahrungen auswertet. Ergäben sich daraus Konsequenzen für verbessertes umfassendes Krisenmanagement, hätte die österreichische Präsidentschaft einen wichtigen Schritt zur Optimierung der EU-Krisenreaktion gemacht.²⁷

Einige der EU-Mitgliedstaaten haben den integrierten Ansatz bereits in der Vergangenheit erprobt, so etwa Großbritannien 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, dazu gehört auch Deutschland, sind die politischen und budgetären Trennlinien zwischen den für die Konfliktbehandlung relevanten Ministe-

²⁷ Siehe dazu den Review-Auftrag des Europäischen Rats vom Dezember 2005, die Erfahrungen mit drei ausgewählten ESVP-Einsätzen betreffend. Der Auftrag wurde während der österreichischen Präsidentschaft erledigt, ohne dass man zu durchschlagenden Erkenntnissen gelangt wäre.

rien zum Teil noch sehr deutlich und (offenbar) unüberwindlich ausgeprägt.²⁸

Es bleibt zu hoffen, dass die finnische Regierung die Arbeit Londons und Wiens im zweiten Halbjahr 2006 fortsetzt, denn es sieht gegenwärtig so aus, als habe das Interesse an diesem Entwicklungsthema nachgelassen. Ob dafür die äußerst heiklen institutionellen Reformprozesse in der EU verantwortlich sind oder die wieder gewachsenen Bedenken einiger Mitgliedstaaten, insbesondere auch von Großbritannien selbst, ist nicht leicht zu ermitteln.²⁹ Es fällt allerdings auf, dass bei diesem mühsamen Innovationsprozess das Thema selbst immer stärker ausgeweitet wird, was die Entwicklung vermutlich weiter erschwert. Es geht nämlich längst um mehr als um die Koordination der beiden Komponenten der ESVP. In das Konzept des »umfassenden Ansatzes« werden darüber hinaus auch die weiteren Instrumente und Akteure der GASP und der gemeinschaftlichen Außenbeziehungen einbezogen – jedenfalls soweit sie die Krisenreaktionspolitik der EU betreffen.

Zivil-zivile Komplementarität

Die zivilen Aspekte der ESVP sind nicht nur zusammen mit der militärischen Komponente zu betrachten, sondern müssen auch – über den engeren Rahmen der ESVP hinaus – in Relation zu den anderen nicht-militärischen Aktionsmitteln der EU gesehen werden. Welche Beziehungen sind hier gegeben und wie sollten sie jeweils ausgebaut werden?

Zunächst empfiehlt es sich, nochmals an den erklärten Zweck der ESVP zu erinnern: Die ESVP soll der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik mehr Gewicht verleihen. Dabei war ursprünglich vor allem daran gedacht worden, europäisches Krisenmanagement wenn nötig militärisch abzustützen. Erst mit dem Aufbau der zivilen ESVP-Instrumente und mit deren Einsatz wurde deutlicher, dass ein Bedeutungszuwachs auch mit nicht-militärischen Mitteln erreicht werden kann. Diese Wirkung lässt sich aus der

Struktur und den Funktionsgesetzen der europäischen Außenpolitik ableiten.

In allen Krisenfällen, in denen sich die EU mit Hilfe der ESVP engagiert hat, sind nämlich zuvor bereits die GASP und die Gemeinschaft tätig geworden, zumeist bereits seit vielen Jahren und mit einer breiten Palette von Programmen. Die GASP hat in der Regel durch Deklarationen, diplomatische Interventionen, durch eventuelle Anreize und Sanktionen versucht, Einfluss auf die zu befriedende Konfliktsituation zu nehmen. Für Anreize und Sanktionen werden in solchen Fällen die Instrumente der gemeinschaftlichen Außenbeziehungen bemüht, wie Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit, finanzielle und technologische Kooperation.³⁰ Die Instrumente dienen eigentlich anderen Zielen, nämlich der Pflege langfristig gedeihlicher Beziehungen zwischen der EU und dem betreffenden Staat. Durch die ESVP-Missionen kann nun dieses langfristige Strukturziel um einen akuten, vorübergehend in den Vordergrund tretenden Krisenfokus ergänzt werden. Das heißt, eine ESVP-Mission ermöglicht flexible Steuerung und erlaubt, zeitnahe Prioritäten zu setzen. Ein konkretes Ziel soll in kurzer Zeit erreicht werden. Sprache, Mittel und Aktivitäten werden diesem Ziel zugeordnet. Nun müssten sich eigentlich alle EU-Akteure in der fraglichen Region auf dieses eine Ziel ausrichten. Noch aber gelingt diese Abstimmung der Partner nicht in allen Fällen. Die Mitarbeiter in den Gemeinschaftspolitiken, in der GASP und in der ESVP haben differierende Verhaltensmuster und Herangehensweisen. Ihre professionellen Kulturen sind nicht deckungsgleich. Kompetenzen und finanzielle Verfügbarkeiten unterscheiden sich stark. Und dennoch muss es gelingen, die kurzfristige Intervention 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. Hier bedarf es einer der CMCO analogen Initiative, also einer systematischen *Civil Civil Coordination* (CCCCO). Die EU-Sonderbeauftragten sind bereits ein kleiner Lösungsansatz. Eigentlich aber ist hier die große Lösung gefragt, wie sie mit den Innovationen des Verfassungsvertrags (Europäischer Außenminister, Europäischer Auswärtiger Dienst) vorgesehen war.

²⁸ Ein zaghafter Beginn sind in Deutschland die »Ressortkreise«, die im Kontext des im Mai 2004 beschlossenen Aktionsplans der Bundesregierung »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung« konstituiert wurden.

²⁹ Hans-Georg Ehrhart, »Die EU als zivil-militärischer Krisenmanager: zwischen Anspruch und Wirklichkeit«, in: *Integration*, 28 (Juli 2005) 3, S. 217–232.

³⁰ Für einen Überblick über die Mittel der GASP und der gemeinschaftlichen Außenbeziehungen siehe Europäische Kommission, Generaldirektion Presse und Kommunikation, *Ein globaler Akteur. Die Außenbeziehungen der Europäischen Union*, Brüssel, Juli 2004.

In einem Fall wie dem Irak wird deutlich, wo Möglichkeiten und Grenzen der zivilen ESVP liegen, wenn sie mit anderen nicht-militärischen Instrumenten der EU kombiniert wird. Die Mission EUJUST Lex wurde im Juli 2005 mit dem Ziel begonnen, innerhalb eines Jahres etwa 770 Richter und Polizeioffiziere, Untersuchungs- und Vollzugsbeamte auszubilden. Ein Verbindungsbüro in Bagdad und eine Koordinierungsstelle in Brüssel unterstützen die Unternehmung, die die laufenden internationalen Aufbaubemühungen im Irak ergänzt. Mit der Resolution 1546 des VN-Sicherheitsrats wurden im Juni 2004 drei Felder identifiziert, auf denen eine stabilisierende Entwicklung des Irak erfolgen sollte. Zu einem der Bereiche, *public order and rule of law*, leistet die ESVP-Mission nun ihren Beitrag. Dieser wiederum stellt *ein* Element in einem sehr viel ausgedehnteren EU-Engagement dar, das sich von der Organisation der Geberkonferenzen bis zur Wahlhilfe und von der Unterstützung wirtschaftlicher Infrastrukturen bis zur Ausarbeitung eines Handels- und Kooperationsvertrags mit dem Irak erstreckt.³¹

Die organische Einbettung der EUJUST Lex in dieses Netzwerk verschiedenster EU-Aktivitäten bleibt eine Herausforderung. ESVP-Missionen wie die im Irak sind in sich sinnvoll und erfolgreich, ein strategisches Gewicht erreichen sie aber erst, wenn sie nicht einfach nur aufgesetzt sind, sondern frühzeitig eingeplante Versatzstücke eines größeren strategischen Ansatzes werden.

³¹ Andrew Rathmell, »Planning Post-conflict Reconstruction in Iraq: What Can We Learn?«, in: *International Affairs*, 81 (2005) 5, S. 1013–1038.

Strategische Reichweite: Ambitionen und Realitäten

Ein strategisches Gesamtkonzept der EU-Sicherheitspolitik ist, trotz ESS, noch nicht voll installiert.³² Mit der zivilen ESVP-Komponente befindet sich jedoch eine weitere der bisher fehlenden Dimensionen in der Entwicklung. Die aus mehreren Komponenten zusammengesetzte europäische Außen- und Sicherheitspolitik wird damit integrativ und operativ erweitert. Sie wird komplexer. Aber erhöht sich auch ihre strategische Reichweite?³³

Relative Stärke ziviler Maßnahmen

Es ist unübersehbar, dass die EU durch die große Zahl ziviler Soforteinsätze ihre frühere nicht-militärische Ausrichtung wieder betont. Die Möglichkeit, zivile ESVP-Operationen über den EU-Haushalt zu finanzieren, ihre Überlappung mit den nicht-militärischen Aktivitäten der GASP und ihre Ergänzungsfunktion zu den gemeinschaftlichen Außenbeziehungen werden diesen Trend vermutlich weiter fördern. Die im mittelfristigen Budgetrahmen (2007–2013) vorgesehene Steigerung der Finanzmittel für externe Aktionen um durchschnittlich 29 Prozent weist ebenfalls in diese Richtung.³⁴ Die EU müsste insofern eigentlich einflussreicher werden, und zwar nicht nur wegen der ESVP-Militärmissionen oder erhöhter Mittel im Zivilbereich, sondern wegen der strategischeren

Handhabung ihrer zivilen, militärisch gestützten Ressourcen.³⁵

Die EU macht jedoch wenig, womöglich zu wenig Aufhebens von ihren zivilen Leistungen beim Krisenmanagement. Sowohl die zivilen Maßnahmen selbst als auch ihr Beitrag zu den sektorübergreifenden Politiken werden zur Zeit noch unter Wert gehandelt – obwohl sie der EU die flexible Beteiligung an weltweiter Krisenbewältigung erlauben. Brüssel hat neue Zugangsmöglichkeiten gewonnen, die der EU eine Mitwirkung bei der Bewältigung einer wachsenden Zahl internationaler Krisen erleichtern.

Andererseits ist diese zivile Eintrittskarte ins internationale Krisenmanagement bisher von begrenzter strategischer Reichweite. ESVP-Missionen bewegen sich tendenziell noch in Randzonen und Detailbereichen von Krisen, wobei sie zwar bedeutende Wegmarken setzen können, aber eine Übernahme von Gesamtverantwortung bei der Bewältigung von Großkonflikten (Tschetschenien, Nahost, Kaschmir, China-Taiwan) weder politisch noch materiell, noch institutionell erlauben. Ein Testfall in diesem Kontext ist die gegenwärtige Lösungssuche im Iran-Konflikt.

Ehe sich die EU mit einiger Zuversicht an die ganz großen Krisenaufgaben wagen kann, arbeitet sie vorerst an internen Strukturfragen, die noch auf längere Sicht den Einfluss der ESVP-Kräfte begrenzen werden. 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. Allerdings ist die dafür notwendige Handlungskultur, die unterschiedliche, traditionell getrennte Sektorpolitiken miteinander zu verbinden vermag, nicht genügend ausgebildet, zumindest nicht bei allen Mitgliedstaaten.

So wird der umfassende Ansatz, der von der EU als kollektivem Akteur bereits erprobt wird, von vielen

³² Das Europäische Parlament fordert in dem Bericht seines Auswärtigen Ausschusses »eine Aktualisierung der Sicherheitsstrategie der Europäischen Union, wobei deren dualer zivil/militärischer Ansatz [...] beizubehalten ist«. (Siehe Europäisches Parlament, Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, *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, 1.12.2005 [A6-0389/2005], S. 6.)

³³ Reinhardt Rummel, »Aus der Not die Tugend? Zusammengesetzte Außen- und Sicherheitspolitik der EU«, in: Erich Reiter (Hg.), *Europa ohne Sicherheit? Chancen und Risiken einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Münster: Verlag LIT, 2006 (im Erscheinen).

³⁴ Annegret Bendiek/Hannah Whitney-Steele, *The Financing of the EU's Common Foreign and Security Policy*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2006 (SWP Comments 16/06).

³⁵ Ein weiteres neues Instrument der Außenpolitik, das für den Zeitraum 2007–2013 die Rechts- und Finanzierungsgrundlage für die gemeinschaftliche Außenpolitik erweitern wird, ist das »Stabilisierungsinstrument«, siehe dazu Fn. 48.

Mitgliedstaaten im nationalen Rahmen bei weitem noch nicht akzeptiert oder gar praktiziert. Beispielsweise sprechen die regierenden Parteien Deutschlands im Koalitionsvertrag von einem umfassenden Sicherheitsbegriff, »der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik miteinander verknüpft«³⁶. Die Umsetzung dieser Maxime steht jedoch auf einem anderen Blatt.³⁷ Bei vielen Mitgliedstaaten verhält es sich ähnlich. Sie weichen vom umfassenden Konzept ab – je nach konkreter Sicherheitssituation und nationalen Sicherheitsinteressen. Ein gemeinsames Vorgehen muss in jedem Interventionsfall neu vereinbart werden, was die Reichweite der Krisenbewältigung nachhaltig beeinträchtigt.

Im rein zivilen Interventionsbereich scheinen die größten Konsenspotentiale zu liegen. Jedenfalls dürfte die kollektive Handlungsbereitschaft bei zivilen Einsätzen der ESVP höher sein als bei der militärischen Krisenreaktion, bei der Fähigkeiten und gemeinsamer Aktionswille zu wünschen übrig lassen.³⁸ Auch die wechselseitigen Abhängigkeiten der drei großen Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien, die im militärischen ESVP-Teil eine bedeutende Rolle spielen und Einsätze verzögern oder ausschließen können, treten bei zivilen Operationen bisher nicht ernsthaft zutage.³⁹ Hierin mag eine Erklärung für die relativ große Anzahl ziviler Maßnahmen der ESVP liegen – ein Umstand, der besser genutzt werden könnte.

Gleichgesinnte Partner

Trotz des allmählich sichtbaren Zugewinns an Interventionsfähigkeit bleibt der Einfluss der EU in der internationalen Krisendiplomatie und besonders im transatlantischen Kontext bescheiden. Die USA betrachten die EU nicht als vollwertigen strategischen Partner für internationales Krisenmanagement. Wa-

shington bewertet weder die zivilen noch die integrierten Fähigkeiten der Union als bedeutsam, jedenfalls spielen sie in den Überlegungen der amerikanischen Strategen keinen relevanten Part. Auch ist für die USA der breite europäische Ansatz beim Krisenmanagement nicht sehr attraktiv, ja zuweilen sogar suspekt.⁴⁰ Das heißt, dass die zur Zeit bedeutendste sicherheitspolitische Innovation der Europäer im transatlantischen Kontext nicht ernsthaft geschätzt wird. Gewiss sind die Europäer mit ihren zivilen Ressourcen zur Kriegsnachsorge (im Irak und anderswo) willkommen. Das verhilft ihnen aber kaum dazu, entsprechendes Gehör in Washington zu finden, schon gar nicht in der Frühphase von Konflikten.

Dennoch bleiben die USA aus vielen guten Gründen der wichtigste Sicherheitspartner der Europäer. Der Wirkungsgrad der transatlantischen Sicherheitsgemeinschaft leidet jedoch darunter, dass der umfassende Ansatz zum Krisenmanagement darin einen zu niedrigen Stellenwert einnimmt. Wenn sich dieser Stellenwert ändern würde, könnten sich alternative Formen und Intensitäten der Zusammenarbeit von EU und USA ergeben. Das Interesse Washingtons an zivilen Interventionsmitteln ist zwar in der zweiten Amtszeit von Präsident George W. Bush gestiegen, hat aber noch kein strategisches Niveau erreicht.⁴¹

Vorerst werden sich die Mitgliedstaaten der EU auf die Verbesserung ihres eigenen sicherheitspolitischen Profils zu konzentrieren haben. Es ist durch wertvolle Wesenszüge einschließlich der militärischen Interventionsoption charakterisiert. »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.«⁴² Die EU wird sich also Partner für *ihre* Methode der Krisenbewältigung suchen müssen. Bei Russland und China wird sie kaum Unterstützung bekommen, 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 Southeast Asian Nations (ASEAN) sind zwar zur Kooperation mit zivilen Mitteln

³⁶ Siehe *Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD* vom 11.11.2005, Punkt B IX, Nr. 6 (Globale Fragen).

³⁷ Reinhardt Rummel, »Deutscher Einfluss auf den Ausbau ziviler Krisenintervention der EU«, in: Martina Fischer/Renate Grasse/Peter Schlotter (Hg.), *Berliner Friedenspolitik. Anspruch – Wirklichkeit – Zukunft*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft (erscheint in der Reihe AFK Friedensschriften, Bd. 34, 2007).

³⁸ Reinhard C. Meier-Walser, »Das globale sicherheitspolitische Profil der Europäischen Union«, in: Erich Reiter (Hg.), *Beiträge zur Entwicklung der ESVP*, Wien, Juli 2005, S. 5–14.

³⁹ Lutz Holländer/Peter Schmidt, »Möglichkeiten der ESVP angesichts nationaler europäischer Politik«, in: Reiter (Hg.), *Beiträge zur Entwicklung der ESVP*, ebd., S. 19–27.

⁴⁰ Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang an die Debatte, die Robert Kagan mit seinen Thesen ausgelöst hat.

⁴¹ James Dobbins u. a., *The RAND History of Nation-Building*, Santa Monica, Cal., 2005.

⁴² Elmar Brok, »Die spezifisch europäische Verteidigungspolitik und -planung – EU und Mitgliedstaaten im selben Boot«, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift*, 43 (2005) 6, S. 731–738.

bereit, aber in ihren jeweiligen Ressourcen sehr begrenzt.

Mitstreiter werden sich bei einigen westlich orientierten Staaten wie Norwegen, Türkei, Japan, Kanada, Australien und Neuseeland finden lassen, insbesondere wenn sie bereits zu den an ESVP-Einsätzen Beteiligten gehören. 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 mit ihrem umfassenden Ansatz ein Interventionskonzept anzubieten, das zwar in Teilen noch in der Erprobung ist, aber ausgewählten internationalen Akteuren, wie beispielsweise Indien, offensiv angeboten werden könnte.

Umgang mit Widerständen und kulturellen Differenzen

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?

Bisher unternahm die EU im Rahmen ihrer ESVP noch keine Einsätze, die ausgeprägt exekutiven Charakter hatten. Vor allem achtete Brüssel darauf, im Einvernehmen mit den Konfliktparteien zu handeln. Alle Einsatzmandate der ESVP verweisen deshalb darauf, dass die EU entweder auf Ersuchen der Konfliktparteien oder auf Bitten der Regierung des Empfangsstaates interveniert. Dieses »Bitten« muss durchaus hinterfragt werden, denn nicht immer zeigt sich die politische Führung im Krisenland bereit, den von der EU angebotenen ESVP-Einsatz unbeschadet zu übernehmen.⁴³ In dem zwischen dem Empfangsland und der EU ausgehandelten Einsatzstatut wird regelmäßig auch auf entsprechende Resolutionen beziehungsweise Aktivitäten der VN verwiesen, in deren Rahmen

sich die EU bewegt. Dennoch verlaufen die Einsätze vor Ort nicht ohne Spannungen, denn die von den europäischen Missionsteilnehmern verfolgten professionellen Standards stehen nicht selten in krassem Gegensatz zu den in der Krisenregion eingerissenen Verhaltensweisen hinsichtlich Bestechlichkeit, Parteilichkeit, Disziplinlosigkeit und Gewaltanwendung.

Um selbst glaubwürdig aufzutreten, 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, also auch für die militärischen, gilt.⁴⁴ Die Missionen der EU unterliegen einem System von *Generic Guidelines* und Konditionierungen (Einhaltung der 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 weiter zurück, wenn sie, wie im Fall der Mission AMIS II, nicht selbst Krisenbewältigung betreibt, sondern den afrikanischen Akteur bei dessen Krisenmanagement (logistisch) unterstützt.⁴⁵ Allerdings führt diese eher indirekte Intervention auch zu einem Einflussverlust seitens der EU, da sie das operative Vorgehen nicht mehr vollständig überwachen kann. Abstriche von den europäischen (internationalen) Standards sind dann unvermeidlich, aber in Grenzen auch akzeptabel.

Vermutlich besteht bei weiten Kreisen in der EU die heimliche Hoffnung, dass ziviles Vorgehen souveränitäts- und statusschonender wirkt, als es Militäreinsätze täten. 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 Verhalten der EU insgesamt beziehungsweise ihrer Mitgliedstaaten. Das Beispiel des »Karikaturenstreits« Anfang 2006 hat gezeigt, dass selbst ein eher zurückhaltender Staat wie Dänemark zum Auslöser von Protesten und Radikalismus gegen die EU insgesamt werden kann. Botschaften anderer EU-Mit-

⁴³ So spielten beim Wechsel von CONCORDIA zu PROXIMA die Verhandlungen der mazedonischen Regierung mit der NATO hinsichtlich eines baldigen Beitritts eine zentrale Rolle. Eine Verlängerung der Mission CONCORDIA war hinderlich, denn die frühere jugoslawische Republik Mazedonien wollte nicht de facto als »militärisch besetzt« gelten. Eine Polizeimission im Lande galt daher unter politischen Gesichtspunkten als weniger schädlich.

⁴⁴ Council of the European Union, Secretariat, *Generic Standards of Behaviour for ESDP Operations*, Note 8373/3/05 REV3, Brüssel, 18.5.2005.

⁴⁵ Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union, »EU Assistance to the African Union Mission in Sudan«, in: *ESDP Newsletter* (Brüssel), (Dezember 2005) 1, S. 31–33.

gliedstaaten und Vertretungen der EU können vor Ort Anfeindungen und Gefährdungen ausgesetzt sein.

Der Respekt gegenüber anderen Gesellschaften und Kulturen unter Wahrung der eigenen Identität und Sicherheit ist die Basis des Zusammenlebens der Nationen in der EU. Dafür ist in den vergangenen Jahrzehnten ein äußerst differenziertes System des innereuropäischen Miteinanders entwickelt worden. Die Union ist mit ihren Mitgliedstaaten dabei, mit den Staaten der Welt eine ähnlich wirkungsvolle Kooperationskultur aufzubauen. Die zivilen Aspekte der ESVP sind dabei ein signifikantes Detail.

Entwicklungsaufgabe: Gestaltung eines Wachstumsfelds

Als Fazit der obigen Darstellung ergibt sich ein Bild von der zivilen ESVP als dynamisches Wachstumsfeld. Sowohl der Aufbau umfangreicher ziviler ESVP-Kapazitäten in vergleichsweise kurzer Zeit als auch ihre vielseitige und weltweite Verwendung in EU-geführten Operationen sind beeindruckend. Mehrere Missionen (EUJUST Themis, EUPOL PROXIMA, AMM, AMIS II, EUPAT) sind bereits mit positivem Ergebnis abgeschlossen, viele weitere sind auf gutem Weg. Manche ziehen sich in die Länge und unterliegen zum Teil heftiger Kritik, insbesondere EUPM B&H.⁴⁶ Ihre Beiträge im jeweiligen Netzwerk externer Maßnahmen sind in der Regel klein, erfolgen aber an Schlüsselstellen komplexer internationaler Krisenbewältigung.

Angesichts der Vielzahl instabiler Regionen und massiv geschwächter Staaten ist es sehr wahrscheinlich, dass die EU mit ihren zivilen Interventionsfähigkeiten in Zukunft noch deutlich mehr gefragt sein wird. Schon jetzt bewegt sich Brüssel in vieler Hinsicht an der Grenze seiner Kapazitäten, handelt es sich doch integrations- wie sicherheitspolitisch um einen Innovationsbereich. Was anfänglich wie ein ziviles Feigenblatt auf dem militärischen Kern der ESVP aussah, zeigt nun ein lebendiges Eigenleben mit Anzeichen strategischer Bedeutung. Soll dieses Potential ausgeschöpft werden, so erwachsen daraus anspruchsvolle Gestaltungsaufgaben.⁴⁷

Integrationspolitisch stellt sich die Frage der institutionellen Kompetenzteilung neu, denn der Rat wird zunehmend zu einem Ausführungsorgan von EU-Sicherheitspolitik. Planung, Einsatzbegleitung und interinstitutionelle Kommunikation nehmen einen Großteil der Personalkapazität des Rates in Anspruch. Die Durchführung von Politiken der EU war – im nicht-militärischen Bereich – bisher Aufgabe der Europäischen Kommission unter politischer Kontrolle des Europäischen Parlaments. Der Rat wird nun quasi

zu einer zweiten Ausführungsbehörde. Dadurch wird die bisherige Balance der Institutionen berührt, zumal das Europäische Parlament auf die ESVP-Operationen fast keinen Einfluss nehmen kann.⁴⁸ Redundanzen und Reibungen sind damit programmiert, es werden aber auch Möglichkeiten arbeitsteiliger Kooperation eröffnet.⁴⁹ Vieles wäre einfacher, wenn es die Neuerungen des Verfassungsvertrags gäbe.

Ohne den Europäischen Außenminister und den Gemeinsamen Auswärtigen Dienst bleibt das bisherige Brüsseler System der Krisenbewältigung Flickwerk. Es besteht die Gefahr, dass die Managementkapazitäten überfordert werden, wenn die EU weitere Zivilmissionen übernimmt, ohne für den Mehraufwand vorgesorgt zu haben. Ein weiteres extensives Wachstum der zivilen Einsatzkräfte scheint gegenwärtig auch deshalb kaum möglich, weil bereits wiederholt die Beitragsfähigkeit der Mitgliedstaaten an ihre Grenzen gestoßen ist. Am ehesten könnte eine Entlastung durch intensives Wachstum eintreten, also durch eine größere Ausdifferenzierung und Spezialisierung der vorhandenen zivilen Einsatzkräfte – ein Weg, der mit den jüngst eingeleiteten Innovationen (CRTs, *Police Elements*) bereits eingeschlagen wird. Auch stehen mit der EGF noch zusätzliche Kapazitäten für Spezialaufgaben bereit.

Je breiter aber die zivilen Interventionsfähigkeiten gefächert werden, umso größer werden die operativen Überschneidungen mit den Aufgaben, die von anderen Dienststellen der EU (Militärkomponente der

⁴⁸ Bemerkenswert ist in diesem Kontext der Plan für ein neues Stabilitätsinstrument der gemeinschaftlichen Außenpolitik. Es ist mit einem Finanzvolumen von 2 Milliarden Euro ausgestattet und könnte zu einer deutlichen Aufwertung der Rolle der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments hinsichtlich ziviler Interventionsfähigkeit führen. Der entsprechende Bericht (Berichterstatteerin Angelika Beer) wurde am 6.6.2006 im Europäischen Parlament angenommen, siehe <www.angelika-beer.de/index.php?s,2,4,37/>.

⁴⁹ Siehe das ausgedehnte Arsenal an Instrumenten zur Krisenbearbeitung, das die Europäische Kommission – nicht zuletzt aus einem Konkurrenzdenken gegenüber den zivilen Aspekten der ESVP heraus in demonstrativer Absicht – aufgestellt hat, European Commission, *Civilian Instruments for EU Crisis Management*, April 2003.

⁴⁶ An der Mission EUPM B&H wird kritisiert, dass sie wenig ausrichte; siehe International Crisis Group, *Bosnia's Stalled Police Reform: No Progress, No EU*, 6.9.2005, (Report Nr. 164), S. 12–14.

⁴⁷ Reinhardt Rummel, »Der zivile Gehalt der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik«, in: Lothar Schröter (Hg.), *Die EU und ihre militärische Dimension*, Schkeuditz: Schkeuditzer Buchverlag, 2005, S. 83–105.

ESVP, GASP, gemeinschaftliche Außenbeziehungen) wahrgenommen werden. Entsprechend wachsen hier die Abstimmungsnotwendigkeiten. Koordinierungsbedarf entsteht auch dadurch, dass die EU – ungeachtet ihrer institutionellen Zerklüftung, aber sachlich zutreffend – den »umfassenden Ansatz« als bestes Konzept der Krisenbewältigung herausstellt. »Umfassend« kann die EU nur wirken, wenn sie all ihre kurz- und langfristigen, militärischen und nicht-militärischen Maßnahmen bündelt. Das ist ohne Verfassungsreform nicht einfach, kann und muss aber dennoch in Angriff genommen werden, wenn die EU die gegenwärtige Konjunktur der Krisenbewältigung nutzen will.

Sicherheitspolitisch hat die EU die Aufgabe zu lösen, ihrer von zivilen Interventionsmitteln dominierten Krisenbewältigungspolitik zu Erfolg und Anerkennung zu verhelfen. Operationen wie EUPM in Bosnien-Herzegowina, die auf mehrere Jahre angelegt sind und dennoch verlängert werden müssen, zeigen kommende Schwierigkeiten auf. Die Umwandlung instabiler in stabile Staatsstrukturen bleibt höchst anspruchsvoll, insbesondere wenn sich die EU in politisch kontroverse Einsatzgebiete begibt. Sie muss sich dann vermehrt dem Vorwurf des »sanften Imperialismus« aussetzen.⁵⁰ Auch wird sie mit umso mehr Widerstand der betroffenen Führungseliten und gesellschaftlichen Gruppen im Einsatzland rechnen müssen, je gezielter sie vorgeht, je rigorosere Standards sie setzt und je massiver sie in Erscheinung tritt. Eben diese Vorgehensweise wird aber erforderlich sein, um den Nachweis der Effektivität der »EU-Methode« (Souveränitätsschonender Systemtransfer) zu erbringen.⁵¹

Kann die EU nicht wirklich überzeugende Fälle erfolgreichen Eingreifens demonstrieren und zeigen, dass die Bevölkerung der Union einem selbstbewussten europäischen Engagement zustimmt, wird es

schwer für sie werden, Mitstreiter zu gewinnen.⁵² Sie braucht aber die Unterstützung gewichtiger internationaler Akteure, um der EU-Methode weltweit Geltung zu verschaffen. Unterstützung heißt zumindest Wohlwollen gegenüber ESVP-Missionen, besser noch wäre Mitwirkung. Am besten aber wären eigene Zivilinterventionen nach dem Modell der EU. Es wird Teil der Entwicklungsaufgabe Brüssels sein, solche gleichgesinnten Partner ausfindig zu machen, sie methodisch anzuregen, eventuell materiell zu unterstützen und mit ihnen strategische Kooperationen einzugehen.

50 Björn Hettne/Frederik Söderbaum, »Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Inter-regionalism«, in: *European Foreign Affairs*, 10 (Winter 2005) 4, S. 535–552.

51 Die Validität, wenn nicht Überlegenheit, der europäischen Methode der Konfliktbewältigung ist im Fall des Irak frühzeitig deutlich geworden und wird inzwischen auch von britischer und amerikanischer Seite anerkannt, Michael Barnett, »Building a Republican Peace. Stabilizing States after War«, in: *International Security*, 30 (Frühjahr 2006) 4, S. 87–112.

52 Der Nachweis, dass die EU von praktischem Nutzen ist, wird – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Ablehnung des Verfassungsvertrags – in allen Arbeitsbereichen der Union, auch in der Außen- und Sicherheitspolitik, immer bedeutender. Siehe dazu die jüngsten Vorschläge der Europäischen Kommission, *Europe in the World – Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility*, Brüssel, 8.6.2006 (Communication from the Commission to the European Council of June 2006, COM (2006) 278 final).

Abkürzungen

| | |
|--------|---|
| AFK | Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung |
| ASEAN | Association of Southeast Asian Nations |
| AU | Afrikanische Union |
| BAM | Border Assistance Mission |
| B&H | Bosnien-Herzegowina |
| CCCO | Civil Civil Coordination |
| CIVCOM | Ausschuss für die Zivilen Aspekte des Krisenmanagements |
| CMC | Crisis Management Concept |
| CMCO | Civil Military Coordination |
| CMP | Crisis Management Procedures |
| CRCT | Crisis Response Coordination Team |
| CRT | Civilian Response Team |
| CME | Crisis Management Exercise |
| EEF | Europäischer Entwicklungsfonds |
| EGF | European Gendarmerie Force |
| ESDP | European Security and Defence Policy |
| ESS | Europäische Sicherheitsstrategie |
| ESVP | Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik |
| EUMC | Militärausschuss der EU |
| EUSR | Sonderbeauftragter der EU |
| GAM | Bewegung Freies Aceh |
| GASP | Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik |
| IPU | Integrierte Polizeieinheit |
| OSZE | Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa |
| PSK | Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee |
| RRM | Rapid Reaction Mechanism |
| SFOR | Stabilization Force |
| SITCEN | Joint Situation Centre |
| VN | Vereinte Nationen |