

## **Instrumente und Ressourcen des zivilen Krisenmanagements in der 2. Säule**

Thomas Hajnoczi

### Begriffsbestimmung

Ziviles Krisenmanagement (ZKM) umfasst die Beratung und Unterstützung von staatlichen Einrichtungen in Ländern, in denen Krisen wie Kriege, Bürgerkriege oder undemokratische Regime die Verwaltungsstrukturen zerstört bzw. erheblich geschwächt haben. Im Gegensatz zum Katastrophenschutz, im Rahmen dessen in den Stunden und Tagen nach einer Katastrophe ad hoc Hilfe zur Linderung von menschlichem Leid geboten wird, ist das (verlängerbare) Mandat einer ZKM-Mission üblicherweise auf ein Jahr ausgelegt. Ferner gehen dem Einsatz von zivilem Krisenmanagement wesentliche politische Überlegungen voraus, während die Unterstützung im Rahmen des Katastrophenschutzes keine primär politischen Ziele verfolgt. Neben dem ZKM im ESVP-Rahmen (2. Säule) führt auch die Europäische Kommission (EK) ZKM-Aktivitäten durch. Die Projekte der EK legen einen Schwerpunkt auf Maßnahmen der Konfliktprävention und erstrecken sich zumeist über längere Zeiträume bzw. beinhalten langfristige strukturelle Maßnahmen.

Die 4 Achsen des ZKM, wie sie vom Europäischen Rat im portugiesischen Santa Maria da Feira (Juni 2000) definiert worden sind, beinhalten Unterstützungs- und Bautätigkeiten in den Bereichen Polizei, Rechtsstaatlichkeit, Zivilverwaltung und Katastrophenschutz. Auf diesen Grundlagen sollten die zivilen Mittel für die Krisenbewältigung entwickelt werden. Als neuere Aufgabenfelder sind in den darauf folgenden Jahren *Monitoring*-Aktivitäten, die Unterstützung von EU-Sonderbeauftragten sowie die Bereiche Sicherheitssektorreform (SSR) und *Disarmament, Demobilisation and Reintegration* (DDR) hinzugekommen.

## Arten der Missionen

### a) Nach Art der Krise können unterschieden werden:

Polizeimissionen: Polizeimissionen dienen der Modernisierung von Polizeistrukturen, der Förderung von örtlichen Polizeikräften zur Bekämpfung Organisierter Kriminalität und Korruption sowie der Sicherung des Grenzschatzes.

Rechtsstaatlichkeitsmissionen: Ziel ist die Erarbeitung von Reformen im Rechtsstaatlichkeitsbereich bzw. Unterstützung und Ausbildung von Richtern, Staatsanwälten und Beamten für den Strafvollzug. Parallel zu Bemühungen zur Stärkung und zum Wiederaufbau glaubwürdiger örtlicher Polizeikräfte muss ein funktionierendes Gerichts- und Strafvollzugswesen aufgebaut werden, um innerhalb angebrachter Fristen Urteile zu fällen und durchzusetzen.

Zivilverwaltungsmissionen: Diese Missionen erfassen neben dem Aufbau allgemeiner Verwaltungsfunktionen (z.B. Standesamt, Grundbuchamt, Wahlen/Ernennungen im Zusammenhang mit politischen Gremien, Besteuerung, Kommunalverwaltung, Zollverwaltung), Sozialfunktionen (Bildungswesen, Sozialdienste, Gesundheitsdienste und ärztliche Versorgung) und Infrastrukturfunktionen (Wasserversorgung, Energieversorgung, Telekommunikation, Verkehr, Abfallbewirtschaftung).

Katastrophenschutz: Dieser beinhaltet den Aufbau staatlicher Strukturen im Bereich des Katastrophenschutzes.

### b) Nach Art des Mandats können unterschieden werden:

- *Monitoring*-Missionen: Ihr Mandat umfasst die Überwachung der Entwicklung der politischen und sicherheitspolitischen Lage.
- Beratungsmissionen: Diese Missionen stärken örtliche öffentliche Einrichtungen durch Beratung und Expertise.
- Substitutionsmissionen: Hier kommt es zur vorübergehenden Beauftragung eines internationalen Mitarbeiterstabs mit Exekutivaufgaben.

- Schulungs-/Ausbildungsmissionen: Diese Missionen dienen der Ausbildung von Beamten.

Zielvorgaben des Zivilen Krisenmanagements bzw. der ZKM-Missionen:

- Verbesserung der Fähigkeiten der EU zu schneller und wirksamer Reaktion im Bereich der zivilen Krisenbewältigung.
- Entwicklung von Instrumenten zur Abdeckung des gesamten Spektrums einer Krise von Konfliktprävention, *Peace-keeping*, *Peace-making* und Stabilisierung nach einer Krise.
- gleichzeitige Durchführung mehrerer Zivilmissionen mit unterschiedlicher Einsatzstärke, wobei Nachfolgemissionen (*Follow ups*) einzuplanen sind.
- Entwicklung der Fähigkeit, vom Beginn einer Operation an neben militärischen Kräften gleichzeitig zivile Kräfte zu entsenden.
- Sicherheitssektorreform: Herausforderung, nicht nur Militär in Reformprozesse einzubeziehen, sondern den gesamten Sicherheitsapparat inklusive seines politischen Überbaus.

Zivile Krisenmanagementmissionen zwischen 2003 und 2005

Seit 2003 führt die EU im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) eine Reihe von Operationen durch:

a.) Polizeimission in Bosnien und Herzegowina, EUPM

EUPM wird seit 1.1.2003 von der EU als (verkleinerte) Nachfolgemission der von den Vereinten Nationen (VN) geführten Polizeimission IPTF in Bosnien und Herzegowina (BiH) durchgeführt. Die Mission hat ein dreijähriges Mandat. Neben 24 EU-Mitgliedstaaten (MS) stellen 9 Nicht-EU-Staaten insgesamt 388 entsandte Polizisten und 54 internationale Zivilisten. Die Gesamtstärke der Mission betrug einschließlich den *Surplace*-Kräften: 800 Personen. Österreich stellt davon 5 sekundierte Exekutivbeamte sowie den obersten politischen Berater im Missionshauptquartier (*Chief political advisor*). Das Mandat

von EUPM umfasst die Anleitung, Überwachung und Kontrolle der BiH Polizeikräfte im Management- und Exekutivbereich. Die Hauptaufgabe von EUPM liegt in der Konsolidierung nachhaltiger Polizeitätigkeit auf westlichem Niveau bei Beachtung des Prinzips des lokalen *ownership*. EUPM unterstützt ferner staatliche Institutionen und Maßnahmen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität sowie die Errichtung der *State Investigation and Protection Agency* (SIPA) und die Vorbereitung der Polizeirestrukturierung durch die eigens dafür eingesetzte Kommission. Als *Head of Mission* fungiert Kevin Carty. Die Gesamtkosten der Mission betragen 17 410 000 Euro, davon entfallen auf das Jahr 2005: Euro.

b) Polizeimission in FYROM, EUPOL 'Proxima

Seit 15. 12. 2003 konzentriert sich EUPOL 'Proxima' in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und Überwachung der Grenzen. Die Polizeimission, deren Mandat zwei Jahre dauert, unterstützt die Regierung der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien bei der Ausarbeitung und landesweiten Anwendung der auf den besten internationalen Standards für die Polizeiarbeit aufbauenden Leitlinien der oberen Polizeibehörden. Gegenstand dieser Leitlinien sind vor allem die strafrechtlichen Ermittlungen und die Grenzpolizei. Die Missionsstärke beträgt 143 Personen, wovon Österreich 3 Exekutivbeamte (ab Juli 2005 auf 2 verringert) stellt. *Head of Mission* ist Jürgen Paul Scholz. Die Kosten belaufen sich auf ca. 16 Millionen Euro, wobei davon ca. ein Drittel auf den Haushalt 2004 und der Rest auf den Haushalt 2005 entfielen.

c) Mission zur Stützung der Rechtsstaatlichkeit in Georgien, EUJUST 'Themis'

Die Rechtsstaatlichkeitsmission EUJUST 'Themis' in Georgien soll die georgischen Behörden bei der Ausarbeitung einer Strategie zur Reform des Strafrechtssystems und bei der Annäherung dieses Systems an bewährte internationale und europäische Standards unterstützen. Im Mai 2005 hat die georgische Regierung die Reformstrategie gebilligt, so dass

die Rechtsstaatlichkeitsmission in ihre dritte und letzte Operationsphase eintreten konnte. In dieser Phase sollen die ersten Schritte zur Umsetzung der Reformstrategie überwacht werden. Ziel der beiden vorhergehenden Operationsphasen war die Überprüfung des Strafrechtssystems und die Beratung bei der Ausarbeitung der Reformstrategie. Das Ende des Mandats ist am 15. Juli 2005. Die einjährige Mission umfasst 13 internationale Experten ohne Österreichische Beteiligung. Missionsleiterin ist Sylvie Pantz. Die Kosten betragen ca. 2,3 Millionen Euro.

d) Integrierte Mission zur Stützung der Rechtsstaatlichkeit für den Irak,  
EUJUST LEX

Der Rat hat am 21. Februar 2005 beschlossen, eine Mission für Irak, EUJUST LEX ins Leben zu rufen. Diese Mission soll zum einen Ausbildungsmaßnahmen für höhere und mittlere Beamte im Bereich der Verwaltungsführung und der strafrechtlichen Ermittlungen durchführen und so den dringenden Erfordernissen im Bereich des irakischen Strafrechtssystems entsprechen. Zum anderen soll die Mission eine engere Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure des irakischen Strafrechtssystems fördern, die Führungskapazitäten hochrangiger Beamter – hauptsächlich der Polizeibehörden, des Gerichtswesens und der Strafvollzugsbehörden – stärken sowie die Fachkompetenz und zur Verbesserung der Verfahren im Bereich der strafrechtlichen Ermittlungen unter uneingeschränkter Achtung der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte führen. Die Einsatzphase für die Mission sollte spätestens am 1. Juli 2005 beginnen. Es sollen ca. 770 Personen im Rahmen der Mission ausgebildet werden, die sich über einen Zeitraum von zwölf Monaten – bis zum 30. Juni 2006 – erstrecken soll. Die Ausbildungsmaßnahmen finden in der EU oder in der Region statt. EUJUST LEX wird über ein Verbindungsbüro in Bagdad verfügen. Die geplante österreichische Beteiligung umfasst bis zu fünf Trainer zur Durchführung von Ausbildungsaktivitäten. *Head of Mission* ist Stephen White. Die Kosten der Mission betragen aufgrund des hohen Sicherheitsrisikos ungefähr 10 Millionen Euro.

e) Polizeimission in der Demokratischen Republik Kongo, EUPOL  
Kinshasa

EUPOL Kinshasa, die erste zivile Krisenbewältigungsmission in Afrika, wurde offiziell am 12. April 2005 eingeleitet. Diese ESVP-Mission mit 29 Mitarbeitern soll die Integrierte Polizeieinheit (*Integrated Police Unit* – IPU) in Kinshasa (Demokratische Republik Kongo) beobachten, anleiten und beraten. Die IPU soll die Institutionen und hohen Regierungsbehörden der Übergangsregierung schützen und während der in diesem Land abzuhaltenden allgemeinen Wahlen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit in der Hauptstadt beitragen. Die IPU wird die „neutrale Truppe“ der MONUC ablösen, die bisher für die Sicherheit in Kinshasa sorgt. Es ist keine österreichische Beteiligung geplant. Missionsleiter ist Adilio Custodio. Die Kosten für die Planungsphase und das Jahr 2005 betragen ca. 4,4 Millionen Euro.

f) Beratung- und Unterstützungsmission in der DR Kongo, EUSEC  
Kongo

Diese einjährige Mission soll zu einer erfolgreichen Integration der Armee in der DR Kongo beitragen. Die achtköpfige Mission muss den für die Sicherheit zuständigen kongolesischen Behörden beratend und unterstützend zur Seite stehen und darauf achten, dass Politiken, die mit den Menschenrechten, dem humanitären Völkerrecht, den demokratischen Grundsätzen und den Grundsätzen einer verantwortungsvollen Staatsführung, der Transparenz und der Achtung der Rechtsstaatlichkeit vereinbar sind, gefördert werden. Diese am 8. Juni 2005 eingeleitete Beratungs- und Unterstützungsmission kann verschiedene Projekte und Optionen bestimmen und zu deren Ausarbeitung beitragen; diese könnten dann von der EU oder den Mitgliedstaaten – sollten sie sich dafür entscheiden – unterstützt werden, insbesondere was die Einrichtung und den Betrieb von Zusammenführungszentren für die Kombattanten der ehemaligen bewaffneten Konfliktparteien anbelangt. Es ist keine österreichische Beteiligung geplant. *Head of Mission* ist General Pierre Michel Joana. Die Kosten der Mission betragen 1,6 Millionen Euro.

## Finanzrahmen

Das GASP-Gesamtbudget 2005 betrug ca. 62,9 Millionen Euro. Dieser Betrag entfällt auf folgende Bereiche:

- EU Sonderbeauftragte,
- Überwachungsmission der EU (*EU Monitoring Mission – EUMM*),
- Nichtverbreitung und
- Zivile Krisenbewältigungsoperationen

Im Jahr 2005 wurden durch drei zusätzliche Missionen wesentlich höhere Ausgaben getätigt. Die Rechtsstaatlichkeitsmission für den Irak, EUJUST Lex, kostet alleine schon € 10 Mio. Insgesamt werden heuer für ZKM-Operationen ca. € 40 Mio. veranschlagt. Diese Summe entspricht knapp 2/3 des GASP Budgets von 2005.

Kostentragung bei ZKM-Missionen:

Die MS tragen die Kosten der Sekundierung (Gehälter, Zulagen etc.). Alle anderen Kosten (z.B. Einrichtung eines Flughafens, Betrieb eines Missions-Hauptquartiers, per diem) fallen zu Lasten des GASP-Budgets an. Eine Ausnahme besteht aufgrund der Größe der Mission bei EUPM: die Taggelder werden von den MS bezahlt.

Auf die einzelnen Missionen entfallen folgende Kosten:

Name	Kosten in €	Gesamtstärke
EUPM	17 410 000	442
EUPOL 'Proxima'	15 959 000	143
EUJUST 'Themis'	2 307 873	13
EUJUST LEX	10 000 000	21
EUPOL Kinshasa	4 370 000	29
EUSEC Kongo	1 600 000	8

## Säulenübergreifende Zusammenarbeit im ZKM:

Die Kohärenz zwischen den ESVP-Maßnahmen und den anderen Instrumenten der EU ist von entscheidender Bedeutung und muss weiter gefördert werden, um so eine umfassende Antwort der EU auf multidimensionale Bedrohungen zu gewährleisten. Das Ratssekretariat und der Vorsitz fungieren als Schnittstelle zwischen allen betroffenen Ausschüssen und Arbeitsgruppen. Die Kommission wird in den Bereichen, in denen sie eine Zuständigkeit hat, in die Arbeiten einbezogen.

Von zentraler Bedeutung ist die Kooperation vor allem beim Auslaufen von Missionen, wenn diese in eine neue Umsetzungsphase übergehen und die Verantwortlichkeit von einer Säule auf die andere übergeht. Als ein typisches Szenario eines künftigen, umfassenden Krisenmanagements der EU kann ein, sofern erforderlich, erstes militärisches Engagement gelten, das frühest möglich von einer zivilen Mission begleitet wird. Nach einer Stabilisierung der Situation gehen die längerfristigen Aufbaumaßnahmen auf die 1. Säule über. Wichtig dabei ist die Kontinuität der Arbeiten, im Auftreten und in der Zielsetzung. Ferner sind auch „gemischte Missionen“ denkbar, bei denen politische Aspekte im ESVP-Rahmen behandelt werden, während technische Teile der Mission (z.B. Grenzkontrolle) von der Europäischen Kommission übernommen werden.

Weiters ist es wichtig, dafür zu sorgen, dass die EU die erforderliche Kohärenz mit dem Vorgehen der anderen Akteure gewährleistet, mit denen sie auf internationaler Ebene bei der zivilen Krisenbewältigung zusammenarbeitet (OSZE, VN).

## Das Zivile Planziel 2008

Neben der Durchführung der laufenden Missionen liegt der 2. Schwerpunkt im Bereich des ZKM in der Entwicklung und Verbesserung von zivilen Fähigkeiten im gesamten Spektrum des Krisenmanagements (Konfliktverhütung, Friedenserhaltung und Wiederaufbau). Das Zivile Planziel 2008 gibt einen vierstufigen Prozess zur

Entwicklung der Fähigkeiten bis 2008 vor. Im ersten Schritt wurde bis April 2005 die Ausarbeitung der wesentlichen Planungseckdaten und der Szenarien durchgeführt. Im Sommer 2005 sollte zeitplangemäß die Erstellung eines Bedarfskataloges abgeschlossen werden (2. Stufe). Diese Bedarfsliste gibt an, welche Anzahl von Experten, nach Tätigkeitsfeldern gegliedert, benötigt werden. Die Mitgliedstaaten erheben anhand dieser Bedarfslisten ihre quantitativen, aber auch qualitativen Kapazitäten. Im Herbst 2005, nach Auswertung dieser Erhebungen, wurden auf der zivilen Fähigkeitskonferenz (*Civilian Capability Improvement Conference*) auf Ministerebene bestehende Fähigkeitslücken ermittelt (3.Stufe). Die Schritte zur Umsetzung des Zivilen Planziels 2008 wurden lediglich bis Ende 2005 definiert. Die Festlegung der weiteren Vorgangsweise zur laufenden Verbesserung der Fähigkeiten sowie zur Abdeckung des festgestellten Bedarfs fällt in die Zeit der österreichischen Präsidentschaft. Wichtige Fragen in diesem Folgeprozess sind vor allem die Arbeiten zur Krisenreaktion, insbesondere in Bezug auf zivile Krisenreaktionsteams (*Crisis Response Teams*, CRTs). Die schnelle Einsatzfähigkeit stellt sowohl Brüssel als auch die Experten stellenden Mitgliedstaaten vor eine große Herausforderung.

Perspektiven und offene Fragen:

Angesichts der großen Bedrohungen – Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, gescheiterte Staaten, interne und regionale Konflikte – muss die EU in ihrer Weltregion, auf der Ebene der Weltordnung und an vorderster Front auch jenseits ihrer Grenzen tätig werden. Dafür sind angemessene Kombinationen ziviler und militärischer Mittel notwendig. Ziel ist es daher, die Arbeiten zur Verbesserung der zivil-militärischen Koordinierung voranzubringen. Im Mittelpunkt sollte die Schaffung eines Rahmens zur Unterstützung der umfassenden Planung für EU-Operationen mit zivilen und militärischen Elementen stehen.

Da die finanziellen Ressourcen der EU begrenzt sind, geht es bei Finanzentscheidungen im Wesentlichen darum, eine Auswahl zu treffen und Prioritäten festzulegen. Derzeit ist eine solide finanzielle

Ausstattung über das GASP-Budget nicht gesichert. In Österreich wird aktuell an der Errichtung eines Datenpools für qualifizierte Experten aus den unterschiedlichsten Bereichen gearbeitet. Diese nationalen Fachkräfte, die eine grundsätzliche Bereitschaft zur Teilnahme an zivilen Krisenmanagementoperationen (in und außerhalb Europas) für künftige Operationen zeigen, sollen in einer elektronischen Datenbank zusammengefasst und in Evidenz gehalten werden. Viele Fragen hinsichtlich der raschen Einsatzfähigkeit dieser Experten und der Finanzierbarkeit solcher Entsendungen sind dabei noch ungeklärt.