

Akteure und Zusammenspiel im EU-Krisenmanagement

Alexander Siedschlag/Franz Eder⁷³

Kohärenz als Herausforderung

Die Europäische Kommission bezeichnet die Union als „kontinuierlichen Versuch einer Friedensbewahrung“⁷⁴ oder sogar insgesamt als ein „Friedensprojekt.“⁷⁵ Sie leitet daraus das Bestreben der Union ab, „im Rahmen des Erweiterungsprozesses, ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, ihrer Entwicklungszusammenarbeit und ihrer Hilfsprogramme“ die Stabilität dieses Friedensprojektes auch „über ihre Grenzen hinauszutragen.“⁷⁶ Dahinter steht ein spezifischer Sicherheitsbegriff: der Beitrag der Union als ganzer, d.h. über all ihre Säulen und Politikfelder hinweg, zur strukturellen Konfliktprävention. Deshalb hat die Kommission seit der Schaffung spezifischer Organe und Instrumente für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik seit Ende der Neunziger Jahre stets betont, dass diese ESVP nur ein Aspekt, ja letztlich ein „Instrument“ unter vielen anderen sei:

„Die Liste der EU-Instrumente, die direkt oder indirekt für die Konfliktprävention in Betracht kommen, ist lang: Entwicklungszusammenarbeit und Drittländhilfe, wirtschaftliche Zusammenarbeit und handelspolitische Instrumente, humanitäre Hilfe, Sozial- und Umweltpolitik, diplomatische Instrumente wie politischer Dialog und Vermittlung sowie wirtschaftliche oder sonstige Sanktionen und schließlich die neuen Instrumente der ESVP (einschließlich Sammeln von Informationsmaterial, um potentielle Konfliktsituationen vorhersehen zu können, und Überwachung internationaler Abkommen). Damit wirkt die EU an der Konfliktprävention bereits in umfangreichem

⁷³ Wir danken Thomas Tannheimer und Jodok Troy für ihre Forschungsassistenz sowie Anita Kuprian und Robert Jindra für die Durchsicht des Manuskripts.

⁷⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission zur Konfliktprävention, KOM (2001) 211 endg., 11. April 2001, S. 4.
http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2001/com2001_0211de01.pdf

⁷⁵ Ebd., S. 5.

⁷⁶ Ebd.

Maße mit. Sie kann und muss ihre Tätigkeit in diesem Bereich aber stärker konzentrieren und wirksamer gestalten. Sie muss in der Lage sein, im Bedarfsfall rechtzeitig und mit einer auf die gegebene Situation zugeschnittenen Kombination aus verschiedenen Instrumenten zu reagieren. Letztendlich ist dies nicht nur eine Frage rationeller Beschlussfassungs- und Managementverfahren, vielmehr geht es um den viel wichtigeren gemeinsamen politischen Willen zum Handeln.⁷⁷

Das Konzept der Kommission entspricht einerseits gut dem politologischen Wissensstand, wonach Konfliktprävention multisektoral angelegt sein soll, in unterschiedlichen Phasen eines Konfliktes anwendbar ist (von der Prävention im engeren Sinn über Krisenmanagement in eskalierenden Konflikten bis hin zu Konfliktnachsorge) und durch eine Bandbreite von Akteuren verwirklicht werden kann, die entweder alleine oder gemeinsam handeln.⁷⁸ Zudem kann sich die Kommission mit ihrem gemeinschaftspolitisch orientierten Konzept auf Artikel 47 des EU-Vertrags berufen, wonach Regelungen aus diesem Vertrag – zum Beispiel bezüglich der GASP und ihrer ESVP⁷⁹ – nicht die Regelungen des EG-Vertrags als Basis der ersten, vergemeinschafteten Säule berühren und deswegen auch die Hüter- und Motorrolle der Kommission nicht grundsätzlich vor der Außen- und Sicherheitspolitik zu enden hätte. Zudem ist in Artikel 27 des EU-Vertrags festgelegt, dass die Kommission „in vollem Umfang an den Arbeiten im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beteiligt“ wird. Das Kommissionskonzept macht allerdings nicht ausreichend klar, dass die EU sich nicht nur mit Krisenprävention im engeren Sinn beschäftigt, sondern sich gerade mit der ESVP auch im operativen Krisenmanagement und in der Konfliktnachsorge engagiert. Dabei bezieht sich die ESVP keineswegs nur auf die Schaffung einer Plattform für die Entsendung von Streitkräften, sondern stellt ein umfassendes Politikfeld mit einem speziellen, breit gefächerten Instrumentarium dar.

⁷⁷ Ebd., S. 6.

⁷⁸ CARMENT, David/SCHNABEL, Albrecht: *Conflict prevention – Taking stock*. In: Dies. (Hrsg.): *Conflict Prevention: Path to Peace or Grand Illusion?* Tokyo u.a. 2003, S. 11 – 25, hier S. 11f.

⁷⁹ Zur Entwicklung der ESVP siehe das Einführungskapitel im vorliegenden Band.

Darüber hinaus ist die ESVP ein ausdifferenzierter Organisationszusammenhang mit eigenen Organen und Entscheidungsprozessen. Freilich ist dieser Organisationszusammenhang in die Gesamtunion eingebettet. Um die oft übersehenen vielfältigen internen Akteure und ihr Zusammenspiel im EU-Krisenmanagement zu umreißen, darf man sich nicht auf die Binnenakteure des ESVP-Systems beschränken, sondern muss auch Stakeholder wie zum Beispiel die Kommission oder den Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, den Europäischen Rat sowie die Mitgliedstaaten selbst bzw. die von ihnen in die Organe der ESVP entsandten Vertreter einbeziehen.

Die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten und die einzelnen Ratspräsidenten definieren die ESVP in der Regel eher in gewissem Gegensatz zum Konzept der Kommission und betonen die Regierungszusammenarbeit als Basis der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, aus der sich dann allenfalls eine Art Helferrolle der Kommission ergebe.⁸⁰ Außerdem arbeiten die einzelnen Regierungen und somit auch die Ratspräsidenten mit durchaus eigenen Krisenmanagementbegriffen, die nicht unbedingt dem oben genannten Konzept der Kommission entsprechen. Während zum Beispiel Großbritannien von Anfang an die ESVP als den vorrangigen Krisenmanagement-Mechanismus der Union verstanden hat, wollte es seine Reichweite ebenso von Anfang an auf die unmittelbare Nachbarschaft der Union und allenfalls noch Afrika beschränkt wissen, sich dabei jedoch auf militärgestützte Operationen konzentrieren und insbesondere auch die

⁸⁰ Z.B. *Action Plan for Civilian Aspects of ESDP. Adopted by the European Council* (17 – 18 June 2004), S. 5. http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/misc/81344.pdf. Der Bericht des Vorsitzes des Europäischen Rates in Göteborg (2001) über die ESVP zum Beispiel sprach von der Kommission nicht als vollumfänglich an der GASP beteiligt, sondern als eine Art Servicedienstleister für die „Kohärenz des Vorgehens in externen Politikbereichen der EU, einschließlich der GASP und der ESVP“ und die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Darüber hinaus unterbreite die Kommission dem Rat lediglich Vorschläge über zu ergreifende Maßnahmen und verwalte die „Instrumente zur Krisenbewältigung und Konfliktverhütung, die in ihre Zuständigkeit fallen“, siehe Europäischer Rat (Göteborg). Bericht des Vorsitzes über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, 9526/2/01 REV 2 (de), 14. Juni 2001, Punkt. 23. <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/01/st09/09526-r2d1.pdf>.

Bekämpfung des internationalen Terrorismus und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen.⁸¹ Schweden wiederum betont den zivil-militärischen Ansatz, misst jedoch den EU-Instrumenten und auch der ESVP keinen Eigenwert zu, sondern ordnet sie in einen umfassenden Rahmen des Krisenmanagements, der friedlichen Streitbeilegung und der Verwirklichung des demokratischen Friedens ein.⁸² Geographisch und thematisch sieht Schweden die Reichweite europäischer Konfliktpräventionspolitik folgerichtig als nicht begrenzt an. Frankreich wiederum hält ein EU-Konzept der Konfliktprävention ohnedies für kontraproduktiv, da es in diesem Sektor auf die besonderen Fähigkeiten und fortschrittlichen Integrationsinteressen einer Kerngruppe von Mitgliedstaaten wesentlich ankomme.⁸³

Eine fundamentale perspektivische Herausforderung für das EU-Krisenmanagement ist und bleibt jedoch neben der Harmonisierung der nationalen Konzepte und Beiträge die unionsinterne Kohärenz. Innerhalb der Union wird deshalb unter dem Begriff *Civil-Military Co-ordination (CMCO)* von der Notwendigkeit einer „Kultur der Koordinierung“ aller relevanten EU-Akteure im Krisenmanagement gesprochen.⁸⁴ Diesen Aspekt thematisiert inzwischen auch die Frühwarnungsforschung, indem sie auf die Ambivalenz von *In-house*-Kapazitäten für Risikobewertung und Frühwarnung hinweist.⁸⁵ Solche organisationsinternen Kapazitäten sind meistens nicht optimal verzahnt und koordiniert. Folglich entwickeln einzelne Organisationseinheiten nicht selten voneinander un-

⁸¹ Vgl. HOWORTH, Jolyon: Britain, NATO and CESDP: *Fixed Strategy, Changing Tactics*. In: *European Foreign Affairs Review* 5 (2000), S. 377–396.

⁸² Vgl. ERIKSSON, Pär/FOGHELIN, Jan: *European Crisis Management. A Swedish View*. In: EHRHART, Hans-Georg (Hrsg.): *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos, 2002, S. 88–99.

⁸³ Vgl. BOYER, Yves: *France and the European Security and Defence Policy. A Leadership Role Among Equals*. In: EHRHART, Georg (Hrsg.): *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven*. Baden-Baden 2002, S. 49–57.

⁸⁴ EHRHART, Hans-Georg: Die EU als zivil-militärischer Krisenmanager: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit. In: *Integration* 18 (2005), S. 217–232, hier S. 222. Zum CMCO-Konzept siehe auch Anmerkung 22 in diesem Beitrag.

⁸⁵ CARMENT/SCHNABEL: *Conflict prevention*, S. 16.

abhängige Analyseinstrumente, die sich auf unterschiedliche Konfliktfaktoren beziehen. Dies kann zu unterschiedlichen Lagebildern führen, ebenso wie zu unkoordinierten operativen Planungsansätzen. Die Herausforderung im Bereich Kohärenz wird dadurch verstärkt, dass ähnlich wie das Konzept Krisenmanagement auch das Kohärenzproblem weder von allen Mitgliedstaaten einheitlich aufgefasst noch im EU-internen Gebrauch konsistent verwendet wird. Während Kohärenz aus Sicht der Mitgliedstaaten in der Regel bedeutet, eine stringente säulen- und methodenübergreifende Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu verfolgen, hat die Kommission eine andere Terminologie: Sie versteht unter Kohärenz die Einordnung aller ESVP-Aktionen in eine gemeinsame Unionspolitik (was man innerhalb der ESVP eher als „Harmonisierung“ bezeichnet), wobei diese Unionspolitik der Konfliktbearbeitung klar den Gemeinschaftsmechanismen der ersten Säule untergeordnet sein soll:

„Von den verfügbaren Instrumenten ist die EG-Drittlandshilfe zweifellos das wirkungsvollste. [...] Letztendlich hängt unsere Fähigkeit, Konflikten zu begegnen, von drei Faktoren ab: einer klaren Definition der Ziele der Union, ihrer Handlungsfähigkeit und ihrem politischen Willen zum Handeln. Wie wirksam das Vorgehen der Union sein wird, hängt vor allem davon ab, inwieweit sich ihre Mitgliedstaaten auf einen gemeinsamen politischen Ansatz einigen. Momentan stehen raschen Entscheidungen noch allzu oft Interessenskonflikte im Wege. Die Umsetzung gemeinsamer Werte und Interessen in klare gemeinsame Prioritäten und Ziele im Zusammenhang mit brisanten Fragen bildet den wahren Prüfstein für unsere Fähigkeit, zur Konfliktprävention beizutragen.“⁸⁶

Der recht rigoros erscheinende Ansatz der Kommission ist durchaus verständlich, wenn man bedenkt, dass eine Vertiefung der Union im Bereich Sicherheitspolitik und Konfliktmanagement schon in einer Art „Loyalitätsklausel“ im Vertrag von Maastricht (1992) verankert worden

⁸⁶ Mitteilung der Kommission zur Konfliktprävention, KOM(2001) 211 endg., 11. April 2001, S. 34. http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0211de01.pdf.

ist, in der die Mitgliedstaaten aufgerufen wurden, aktiv und uneingeschränkt die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in all ihren Aspekten zu unterstützen (Artikel J.1 Absatz 4, in der gültigen Fassung von Nizza: Artikel 11 Absatz 2). Gleichwohl richten sich auch über ein Jahrzehnt später die Entscheidungen im Bereich der GASP immer noch primär nach den nationalen Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten, die damit weiterhin der Entwicklung einer gemeinschaftlichen sicherheits- und verteidigungspolitischen Kultur wenig Raum lassen.⁸⁷

Die Probleme bei dem Versuch, Kohärenz im EU-Krisenmanagement herzustellen, ergeben sich zu einem erheblichen Teil auch aus den Pfadabhängigkeiten der Entwicklung der EU. Sie kann nämlich auf ein großes Spektrum von militärischen und zivilen Instrumenten zurückgreifen, die zu unterschiedlichen Zeiten und in den unterschiedlichen Institutionen der Union entstanden sind.⁸⁸ Dabei gilt es, zwischen langfristigen bzw. strukturellen und kurzfristigen oder operativen Instrumenten zu unterscheiden.⁸⁹ Während die Union und hier in allererster Linie die Kommission schon relativ früh mit der Durchführung von Strukturprogrammen sowie der Förderung von Demokratie und „*good governance*“ auf dem Feld der strukturellen Prävention tätig geworden ist, sind die Regelungen für operative Instrumente noch jung und unvollständig.

Dieser Beitrag befasst sich deshalb im Folgenden mit der operativen Dimension des EU-Krisenmanagements im Rahmen der ESVP. Beleuchtet werden sollen die EU-internen Akteure im Krisenmanagement und ihr Zusammenspiel (siehe Abbildung 1). Den Bezugsrahmen dafür bilden neben der Studie der *International Crisis*

⁸⁷ *International Crisis Group: EU Crisis Response Capability Revisited. Europe Report* No. 160, 17 January 2005, S. 21. <http://www.crisisgroup.org/home/getfile.cfm?id=-1614&tid=3220&type=pdf&l=1>.

⁸⁸ GOURLAY, Catriona: *European Union Procedures and Resources for Crisis Management*. In: *International Peace Keeping* 11 (2004), S. 404–421 hier S. 404.

⁸⁹ SCHNECKENER, Ulrich: *Developing and Applying EU Crisis Management. Test Case Macedonia*. ECMI Working Paper No. 14, Flensburg, 2004, S. 3–4. http://www.ecmi.de/download/working_paper_14.pdf.

*Group*⁹⁰ eine Studie des Britischen Parlaments,⁹¹ die Darstellung des GASP/ESVP-Entscheidungssystems auf der EU-Website,⁹² die Prozessdarstellung von Krisenmanagement-Entscheidungen in einem Papier des Ratssekretariats mit Vorschlägen für kohärentere Verfahren.⁹³

Operatives Krisenmanagement bezieht sich auf eine unmittelbare „*crisis response*“ und beinhaltet im EU-Ansatz sowohl militärische als auch zivile Aspekte. Diese sollen jedoch bereits ab dem Stadium der Frühwarnung, Lagebilderstellung und Situationsbewertung miteinander vernetzt sein, und zwar im Sinne eines klassischen CIVMIL-Ansatzes, das heißt umfassender zivil-militärischer Beziehungen in politischen Systemen und Entscheidungsprozessen.⁹⁴ Während die Kompetenzen bei den militärischen Aspekten der Krisenbearbeitung rein im Rahmen der GASP/ESVP liegen und damit als Entscheidungen in der zweiten Säule intergouvernemental erfolgen, teilen sich die Kompetenzen bei den zivilen Aspekten zwischen den unterschiedlichen Institutionen innerhalb GASP/ESVP einerseits und der Kommission andererseits auf.

⁹⁰ *International Crisis Group*. *EU Crisis Response Capability Revisited*.

⁹¹ *The United Kingdom Parliament. House of Lords. Seventh Report, 11 February 2003. By the Select Committee appointed to consider European Union documents and other matters relating to the European Union.* <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200203/ldselect/ldcom/53/5301.htm>.

⁹² http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=261&lang=de&mode=g.

⁹³ *Council of the European Union: Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, 11127/03, 3 July 2003.* <http://register-consilium.eu.int/pdf/en/03/st11/st11127en03.pdf>.

⁹⁴ Siehe z.B. RALSTON, David B. (Hrsg.): *Soldiers and States: Civil-Military Relations in Modern Europe*. Boston 1966. Dies im Unterschied zur *Civil-Military Co-Operation* (CIMIC), die sich auf zivil-militärisches Zusammenwirken vor Ort sowie die grundsätzliche Interdependenz von zivilen und militärischen Akteuren in internationalen Krisenmanagement-Operationen bezieht. Laut EU-Terminologie handelt es sich allerdings beim Zusammenwirken im Rahmen von Maßnahmen der ersten und dritten Säule mit militärischen Akteuren außerhalb des ESVP noch mit um *Civil-Military Co-Ordination* (CMCO). Siehe Ehrhart, Die EU als zivil-militärischer Krisenmanager, S. 223.

Operative Dimension – Krisenmanagement im ESVP-Rahmen

Die militärischen und zivilen Fähigkeiten der ESVP leiden zunächst einmal unter fehlender Koordination mit den Aktivitäten der Kommission, sowohl im längerfristigen als auch im unmittelbaren Umgang mit Krisen. Dies ist eine spezielle Form einer „Fähigkeitslücke“, die sich entscheidend auf die Effektivität der Union im Bereich des Krisenmanagements auswirkt.⁹⁵ Zu diesem Ergebnis kommt auch die Studie der *International Crisis Group*,⁹⁶ die dem Krisenmanagement der EU seit dem Vertrag von Nizza (2000) und dem Aufbau ESVP-eigener Gremien im Jahr 2001 zwar eine merkbare Weiterentwicklung attestiert, jedoch weiterhin Nachbesserungsbedarf in der Struktur und dem Rahmenwerk der Union sowie bei den Fähigkeiten und dem politischen Willen der Mitgliedstaaten sieht.

⁹⁵ GOURLAY, Catriona: *European Union Procedures and Resources for Crisis Management*, S. 420.

⁹⁶ *International Crisis Group*, *EU Crisis Response Capability Revisited*,

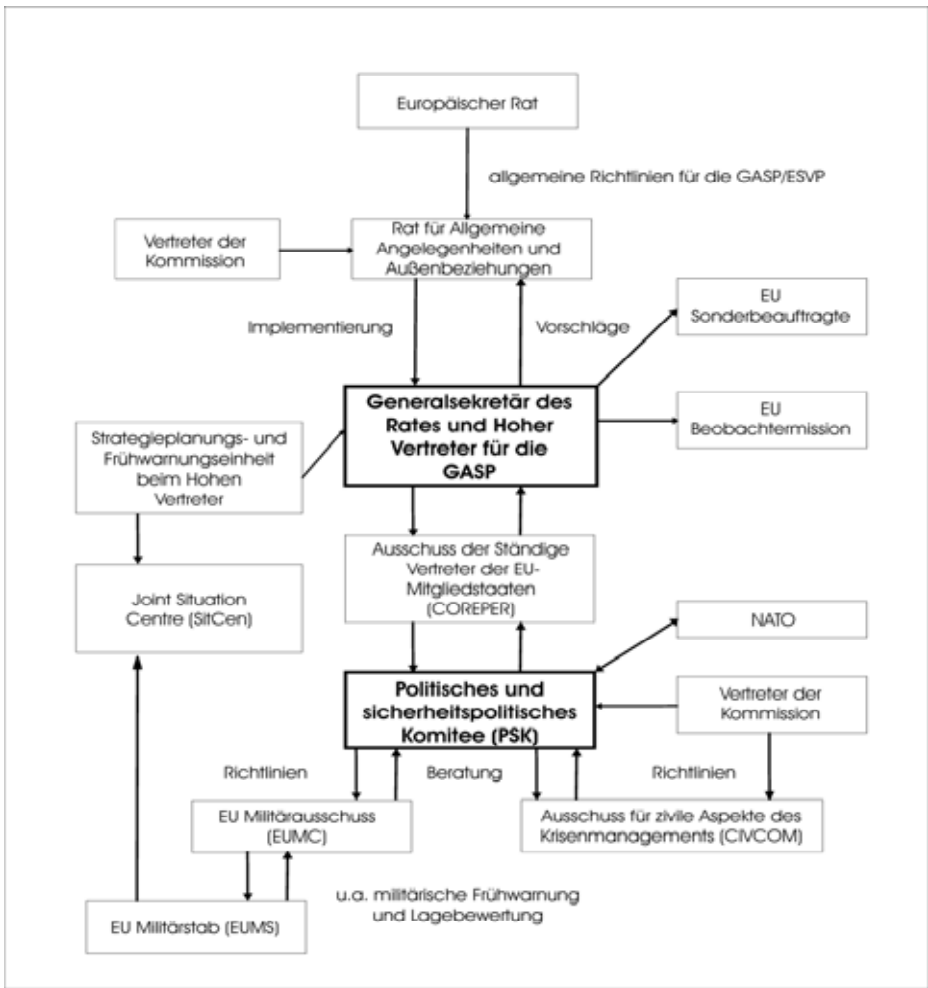


Abbildung 1: Das Entscheidungssystem der GASP/ESVP im Krisenmanagement

Das Rahmenwerk für die intergouvernementalen Entscheidungsprozesse innerhalb der ESVP wurde vom Generalsekretariat des Rates entwickelt und sodann auf dem Europäischen Rat von Nizza im Dezember 2000 von den Staats- und Regierungschefs beschlossen. Demnach trifft der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (*General Affairs and External Relations Council, GAERC*) die notwendigen

Entscheidungen, um die GASP und ihre Instrumente auf der Basis der vom Europäischen Rat definierten Grundsätze und allgemeinen Richtlinien zu implementieren. Die Sorge für ein einheitliches, kohärentes und wirksames Vorgehen der Union in allen Belangen der GASP obliegt dem Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (fortan: Rat). Die faktische zentrale Rolle spielt dabei der Generalsekretär des Rates, der in Personalunion als Hoher Beauftragter für die GASP fungiert. Zwar ist seine Funktion im EU-Vertrag auf Zuarbeit für den Rat und für die jeweilige Präsidentschaft beschränkt (Artikel 18 und 26), er agiert jedoch als eine Art zentraler Krisenmanager. Unterstützt wird er dabei von der Strategieplanungs- und Frühwarnungseinheit (*Policy Planning and Early Warning Unit*, kurz „*Policy Unit*“), die folgende Aufgaben hat:

- Beobachtung von Entwicklungen im Bereich der GASP
- Beurteilung der EU-Interessen
- Schwerpunktsetzung von gemeinsamen Interessen für die GASP
- kurzfristige Einschätzung und Frühwarnung von Ereignissen und Situationen
- Bereitstellung von Handlungsoptionen und das Verfassen von „Papers“

Diese *Policy Unit* besteht aus rund 40 Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen, die durch ihre Anbindung an das ebenfalls beim Ratssekretariat angesiedelte Gemeinsame Lagezentrum (*Joint Situation Centre*, SITCEN) eng mit dem EU-Militärstab zusammenarbeiten. Dies soll gewährleisten, dass für die Lagebeurteilung relevante Informationen den Hohen Beauftragten nicht erst über das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) erreichen, sondern direkt über eine ihm unterstellte Einheit. Trotz seiner grundsätzlichen Effizienz kann an diesem Aufbau kritisiert werden, dass er sich massiv auf die Instrumente der zweiten Säule konzentriert und deshalb riskiert, die für das Krisenmanagement relevanten Instrumente der ersten und der dritten Säule – etwa in den Bereichen Handel, Justiz und Menschenrechte – zu

übersehen.⁹⁷ Insofern erscheint die rigorose Kohärenzpolitik der Kommission berechtigt; denn durch die Zunahme der ESVP-Operationen im zivilen Bereich (z.B. EUJUST ‚Themis‘ in Georgien oder EUJUST LEX für den Irak) erhält der Rat wachsenden Einfluss auf die ESVP und ihre säulenübergreifenden Dimensionen, während die Kommission rein auf die Finanzierung und auf eine administrative Rolle beschränkt bleibt.⁹⁸

Der Militärstab (*Military Staff*, EUMS) ist mitsamt einer zivil-militärischen Planungszelle beim Generalsekretär des Rates und Hohen Beauftragten für die GASP angesiedelt.⁹⁹ Er setzt sich aus ca. 140 von den Mitgliedstaaten entsandten Offizieren zusammen, ist für die Frühwarnung, die Lageeinschätzung und die strategische Planung im Bereich der Petersberg-Aufgaben zuständig und überwacht außerdem die Fortschritte bei der Verwirklichung der Planungsziele für militärische Krisenmanagement-Fähigkeiten (*Headline Goal 2010*).¹⁰⁰ Zu

⁹⁷ Ebd., S. 17. Eine institutionelle Verbindung zur ersten Säule besteht jedoch insofern, als dass die *Policy Unit* in engem und ständigem Kontakt mit der Kommission arbeitet. Meistens gehen die Impulse für dieses Arbeitsverhältnis allerdings nicht von der Kommission, sondern von der Einheit selbst aus.

⁹⁸ Ebd., S. 20.

⁹⁹ Die zivil-militärische Planungszelle wurde Ende 2004 beim EUMS angesiedelt. Damit wurde auch gleichzeitig das Mandat des EUMS ausgeweitet: Er sollte über die neue Zelle für die Entwicklung einer eigenständigen Planungsfähigkeit sorgen, die in der Folge die Planung und Durchführung autonomer EU-Militäroperationen ermöglicht. Die Zelle ist ab Erreichung ihrer Operationalität für die strategische Eventualfallplanung zuständig und entwickelt Grundsatzkonzepte sowie Evaluierungen zu zivil-militärischen Übungen und Operationen. Darüber hinaus gehört der Aufbau des EU-Operationszentrums sowie in der Folge dessen Wartung und Instandhaltung zu ihren zentralen Aufgaben. Während einer laufenden Operation stellt sie den Ständigen Kernstab des Operationszentrums. Vgl. *Council of the European Union: European Defence NATO/EU Consultation, Planning and Operations*, 13990/04, 10 November 2004.

¹⁰⁰ Das im Juni 2004 vom Europäischen Rat beschlossene *Headline Goal 2010* erweitert das Helsinki Headline Goal von 1999 vor dem Hintergrund der im Verfassungsvertrag vorgesehenen erweiterten Petersberg-Aufgaben („Petersberg Plus“). Diese umfassen neben humanitären Aufgaben und Rettungseinsätzen, friedenswahrenden Einsätzen und Kampfeinsätzen bei der Krisenbewältigung, einschließlich Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens, auch Konfliktverhütung (Frühwarnung, vertrauensbildende und sicherheitsverstärkende Maßnahmen usw.), gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen (z.B. Programme zur Waffenzerstörung und

diesen Planzielen für das Jahr 2010 gehört auch die Fähigkeit der EU-Staaten, über eine Militäroperation innerhalb von fünf Tagen politisch zu entscheiden und die Operation nicht später als zehn Tage nach der Entscheidung anlaufen zu lassen. Bei seiner Arbeit kann der Stab auf die nationalen EU-Vertretungen zurückgreifen, die ihn seit 2001 mit Länderberichten, den so genannten *Country Strategy Papers*, versorgen. Zusätzlich besteht die Möglichkeit des Rückgriffs auf nachrichtendienstliche Informationen der Mitgliedstaaten. Eine weitere wichtige Aufgabe des Militärstabs ist der fortlaufende Kontakt zu NATO-Stäben, zu Ansprechpartnern in UNO und OSZE sowie zu nationalen Stäben.

Die im Militärstab erstellten Expertisen kommen dem Militärausschuss (*Military Committee*, EUMC) der Union zugute, der anders als der EUMS – hier schlägt wieder die Intergouvernementalität zu Buche – nicht zum Ratssekretariat, sondern zu den Organen des Rates gehört. Der EUMC besteht aus den Generalstabschefs und delegierten Vertretern der Mitgliedstaaten, wobei der Vorsitzende des Ausschusses als Berater des Hohen Beauftragten fungiert, an Sitzungen des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees sowie in Ausnahmefällen auch an Sitzungen des Rates teilnimmt. Der Militärausschuss ist das zentrale Forum zur militärischen Konsultation und Kooperation der Mitgliedstaaten, hält Kontakt zu Nicht-EU-Mitgliedern und berät das Politische und Sicherheitspolitische Komitee konsensbasiert in allen militärischen Fragen. Zudem formuliert er die Leitlinien für die Arbeit des Militärstabs. Während einer militärischen Operation ist der Militärausschuss der primäre *Point of Contact* für den *Operations Commander*.

Das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) (*Political and Security Committee*, PSC) ist der Dreh- und Angelpunkt der Ent-

Rüstungskontrolle), militärische Beratung und Unterstützung (Zusammenarbeit mit den Streitkräften eines Drittlandes oder einer regionalen/subregionalen Organisation zwecks Aufbau demokratischer Streitkräfte durch den Austausch vorbildlicher Praktiken, z.B. durch Ausbildungsmaßnahmen), Stabilisierungsmaßnahmen nach Konflikten sowie – auf Ersuchen eines Drittlandes – Unterstützung bei der Terrorismusbekämpfung. Die Neuauflage des militärischen Planziels von Helsinki ist darüber hinaus im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung 2004 zu sehen.

scheidungsprozesse innerhalb der GASP und somit auch der ESVP.¹⁰¹ Es arbeitet ebenfalls auf der Basis des Konsenses, besteht aus Ständigen Vertretern der Mitgliedstaaten sowie einem Kommissionsvertreter und kommt zwei- bis dreimal wöchentlich zur Erledigung des Tagesgeschäfts der gesamten GASP zusammen. In der Regel führt der Ständige Vertreter des die EU-Präsidentschaft wahrnehmenden Staates den Vorsitz, jedoch kann der Rat in einer Krise den Vorsitz dem Hohen Beauftragten übertragen. Anders als bei EUMS und EUMC, die durch Ratsbeschluss geschaffen wurden (hier gab es Vorbehalte vor allem der neutralen EU-Mitglieder), sind die Aufgaben des PSK im EU-Vertrag beschrieben: Es verfolgt „die internationale Lage in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und trägt auf Ersuchen des Rates oder von sich aus durch an den Rat gerichtete Stellungnahmen zur Festlegung der Politiken bei. Ferner überwacht es die Durchführung vereinbarter Politiken; dies gilt unbeschadet der Zuständigkeiten des Vorsitzes und der Kommission.“ (Artikel 25)

Das PSK führt außerdem Konsultationen mit der NATO durch, formuliert einerseits Richtlinien für die Arbeit des Militärausschusses oder im Bereich des zivilen Krisenmanagements für die Arbeit des Ausschusses für zivile Aspekte des Krisenmanagements (CIVCOM) und gibt andererseits dem Rat Analysen der internationalen Lage sowie Entscheidungsempfehlungen. Darüber hinaus obliegen dem PSK die Federführung bei der Entwicklung der militärischen und zivilen Fähigkeiten der ESVP sowie die Überwachung der gemeinsamen und nationalen Implementierung der beschlossenen Politiken.

Bei den Empfehlungen des PSK an den Rat spielt allerdings der aus den nationalen Botschaftern bestehende Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten bei der EU (*Comité des représentants permanents*, COREPER) eine wichtige Rolle, an dessen Sitzungen auch der Hohe Beauftragte teilnimmt. Die Aufgabe des COREPER ist laut Artikel 207 des EG-Vertrags die Vorbereitung der Arbeiten des Rates und die Ausführung ihm vom Rat übertragener Aufgaben. Das COREPER steht somit unter Umständen in einer Art Rivalität zum PSK (dem ja ebenfalls

¹⁰¹ Siehe dazu auch den Beitrag von Kuglitsch im vorliegenden Band.

Ständige Vertreter mit Botschafterstatus angehören), wenn es um die Formulierung von Empfehlungen an den Rat geht. Die Kontrolle der Implementierung der gefassten Beschlüsse liegt allerdings, wie gesagt, eindeutig beim PSK, dem auch unter der Verantwortung des Rates die politische Kontrolle und die Entscheidung über die strategische Ausrichtung von Krisenoperationen obliegen. In einer Krisensituation soll das PSK außerdem ein kohärentes säulenübergreifendes Handeln sicherstellen.

Die schlussendliche politische Entscheidungsinstanz ist gleichwohl der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, der seine Beschlüsse im Rahmen der vom Europäischen Rat verabschiedeten allgemeinen Richtlinien nach dem Konsensprinzip fasst. Um aber eine Blockade zu verhindern, besteht bereits seit dem Vertrag von Amsterdam (1997) die Möglichkeit einer „konstruktiven Enthaltung“ in außen- und sicherheitspolitischen Fragen (Artikel J.13 Absatz 1, in der gültigen Fassung von Nizza: Artikel 23 Absatz 1). Dabei nehmen die betreffenden Mitgliedstaaten nicht an der jeweiligen Abstimmung teil, akzeptieren jedoch eine mögliche Entscheidung der übrigen Staaten, ohne sich selbst dabei zu verpflichten. Der Vorteil liegt darin, dass kurzfristig zu beschließende Operationen trotz der Bedenken einiger Mitglieder (allerdings darf die Zahl nicht größer als ein Drittel sein) durchgeführt werden können, während sich die Unschlüssigen noch im Nachhinein an Operationen beteiligen können.

Um die operativen Fähigkeiten in der GASP zu stärken, wurde mit dem Vertrag von Nizza (2000) die Möglichkeit eingeführt, das Instrument der „verstärkten Zusammenarbeit“ (*enhanced co-operation*) auch zur Umsetzung einer „gemeinsamen Aktion“ oder eines „gemeinsamen Standpunktes“ zu nutzen, d.h. eine Gruppe von Mitgliedstaaten mit der Implementierung zu beauftragen (Artikel 27a, b). Die Ermächtigung, eine verstärkte Zusammenarbeit einzuleiten, wird vom Rat nach einer Stellungnahme der Kommission erteilt, wobei insbesondere die Kohärenz mit der Politik der EU ein wichtiges Kriterium ist. Der Rat beschließt über die Einleitung von verstärkter Zusammenarbeit mit qualifizierter Mehrheit, jedoch kann jeder Mitgliedstaat im Sinn einer „Notbremsen-Regelung“ verlangen, dass der Europäische Rat mit der

Angelegenheit befasst und somit ein einstimmiger Beschluss notwendig wird. Die verstärkte Zusammenarbeit kann jedoch nicht Fragen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen betreffen. Insofern gibt es hier eine entscheidungspolitische Besonderheit der GASP im Gegensatz zur speziellen ESVP.

Um einer bereiten und fähigen sicherheitspolitischen Avantgarde gleichwohl die Möglichkeit zu eröffnen, den militärischen Kern des EU-Krisenmanagements zu stärken, sieht der Verfassungsvertrag das Instrument der „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“ (*permanent structured co-operation*) vor. Das dem Vertrag beigefügte Protokoll zur ständigen strukturierten Zusammenarbeit legt als Aufnahmebedingung fest, dass jeder teilnehmende Staat bis zum Jahr 2007 über *Battle Groups* verfügen muss, die innerhalb von fünf bis 30 Tagen Missionen zur umfassenden Krisenbewältigung aufnehmen können.

Militärische Dimension einer ESVP-Operation

Die erläuterten Entscheidungsmechanismen greifen sowohl bei autonomem Handeln der EU als auch bei Operationen mit Rückgriff auf NATO-Fähigkeiten (zum Folgenden siehe Abbildung 2). Handelt die EU eigenständig, so beauftragt das PSK in einer *prä-operativen Phase* nach Maßgabe der Beschlüsse des Rates den Militärstab mit der Ausarbeitung mehrerer Handlungsoptionen, die vom Militärausschuss überprüft, konsensual bewertet und an das PSK weitergeleitet werden. Dieses entscheidet sich ebenfalls im Konsens für eine Option und autorisiert die Durchführung. Die politische Kontrolle über die Gesamtoperation verbleibt beim PSK, das auch die Implementierung der beschlossenen konkreten Maßnahmen überwacht. Erst nach dem Abschluss der Planungen wird Nicht-EU-Mitgliedern gemäß dem Prinzip der EU-Entscheidungsautonomie ermöglicht, sich in Aktionen einzubinden. Zu diesem Zweck definiert das PSK die konkreten Beteiligungsmöglichkeiten. Auf dieser Basis werden dann in einer *Force Generation Conference* die unterschiedlichen Beteiligungen der einzelnen Teilnehmer ausgehandelt, die schließlich ein jeweils gebildetes „Komitee

der Beitragenden verwaltet“.¹⁰² Dies ist eine andere Vorgehensweise als etwa bei NATO-Operationen im Rahmen des Programms „Partnerschaft für den Frieden“ (*Partnership for Peace – PfP*), wo das Prinzip des gemeinsamen *decision shaping* gilt. Dieses beinhaltet die Beteiligung von Nicht-NATO-Mitgliedern auch schon am Prozess der Operationsplanung.

Für die *operative Phase* im Rahmen einer eigenständigen EU-Operation ist ein nationales Hauptquartier verantwortlich (*Nation Framework Concept*), das in der Lage ist, eine multinationale Operation auch tatsächlich durchzuführen. Im Moment sind dies nur die Hauptquartiere Großbritanniens und Frankreichs, wobei Frankreich bei der Operation ARTEMIS im Kongo (2003) sein Hauptquartier zur Verfügung stellte. In naher Zukunft sollen mit dem Umbau der nationalen Hauptquartiere in Deutschland, Italien und Griechenland weitere solche strategischen Führungseinrichtungen folgen. Zudem hat der Rat beschlossen, bis zum 1. Januar 2006 ein EU-Operationszentrum einzurichten, das Operationen in der Größe von Artemis (ca. 1400 Soldaten) koordinieren kann. Dieses Operationszentrum ist jedoch nicht permanent, sondern ein aufwuchsfähiges *Combined Joint Task Forces Headquarter*, das aktiviert wird, wenn die EU ohne Rückgriff auf NATO-Ressourcen handeln möchte, sich jedoch kein Mitgliedstaat findet, der als *Framework Nation* sein nationales Hauptquartier zur Verfügung stellt.¹⁰³

Entscheidet sich die EU dazu, unter Rückgriff auf NATO-Ressourcen zu handeln, so kann sie das auf Grundlage des „Berlin-Plus“-Abkommens vom Dezember 2002. Dieses Abkommen räumt der EU regelmäßigen Zugriff auf NATO-Planungsstrukturen sowie auf vordefinierte NATO-Fähigkeiten ein. Vor allem aber ermöglicht es mit dem *EU Operations Headquarter* beim *Supreme Headquarter Allied Command Europe* (SHAPE) und dem stellvertretenden Oberkommandierenden der NATO-Streitkräfte Europa (D-SACEUR) als *Operations Commander* eine Operationsführung über die Schiene des Atlantischen Bündnisses, deren

¹⁰² GOURLAY: *European Union Procedures and Resources for Crisis Management*, S. 409.

¹⁰³ *International Crisis Group*, *EU Crisis Response Capability Revisited*, S. 11.

politische Kontrolle und strategische Definition gleichwohl vollständig beim PSK und damit bei der EU liegt.¹⁰⁴ Beispiel einer solchen Zusammenarbeit war die Operation Concordia in Mazedonien (2003), an der jedoch bemängelt wurde, dass durch die Übernahme gewisser Operationsaufgaben durch das NATO-Regionalkommando AFSOUTH in Italien die politische Kontrolle durch das PSK erschwert worden sei.¹⁰⁵ Missverständnisse bestanden bei der EU zeitweilig, was die Breite des Rückgriffs auf NATO-Mittel anbelangt; denn das Berlin-Plus-Abkommen regelt nur den Rückgriff der EU auf bündnisgemeinsame (*commonly owned*) Ressourcen der NATO und nicht etwa auch auf Fähigkeiten, die einzelne Staaten wie zum Beispiel die USA in das Bündnis einbringen.

¹⁰⁴ GOURLAY, Catriona: *European Union Procedures and Resources for Crisis Management*, S. 410.

¹⁰⁵ Ebd., S. 411.

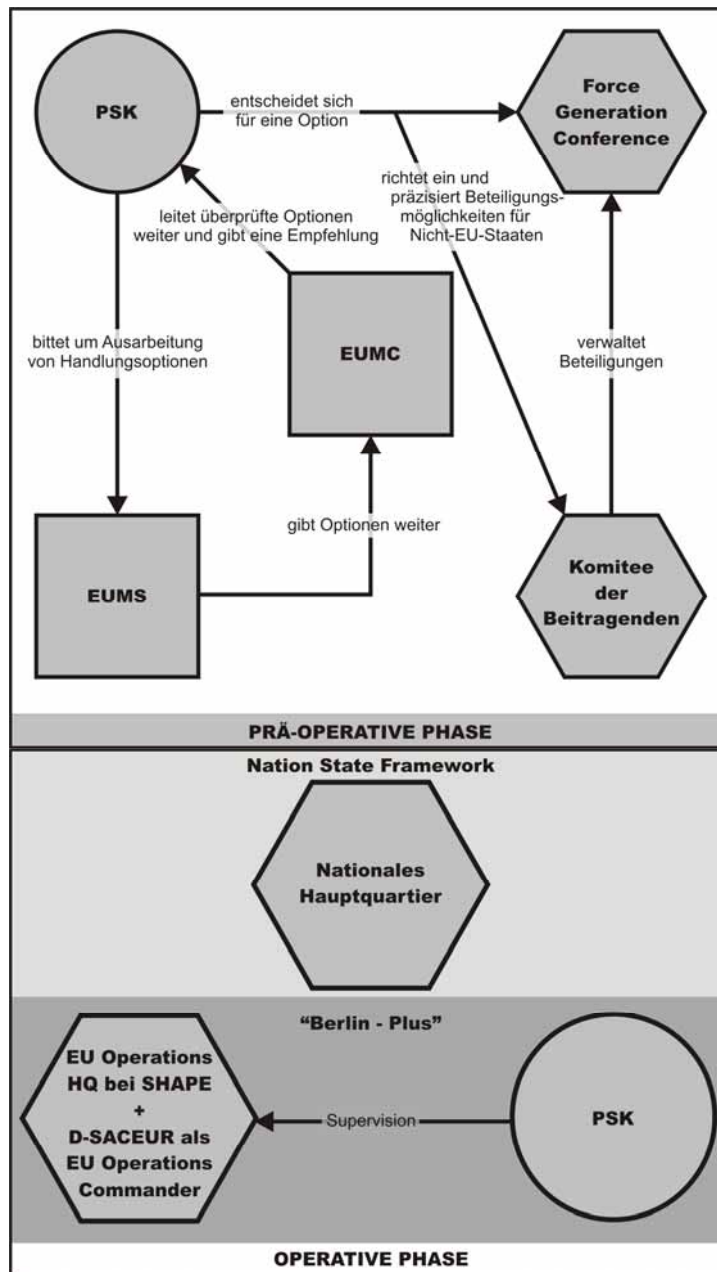


Abbildung 2: Militärische Dimension einer ESVP-Operation

Die Kosten sowohl autonomer Operationen als auch Operationen unter „Berlin-Plus“ werden ähnlich wie bei der NATO nach dem Prinzip des *costs lie where they fall* aufgeteilt und sind daher vom politischen Willen der Mitgliedstaaten abhängig, sich an diesen Operationen zu beteiligen.¹⁰⁶

Festhalten lässt sich soweit, dass die Entscheidungsstrukturen und Kompetenzen bei den militärischen Aspekten des EU-Krisenmanagements relativ klar und durch die Konzentration auf das PSK sowie den Hohen Beauftragten auch vergleichsweise frei von EU-internen Kompetenzrivalitäten sind. Anders sieht das Bild bei den zivilen Aspekten aus; denn hier teilen sich die Instrumente und Entscheidungsprozesse auf den Rat, die GASP/ESVP-Organe und die Kommission auf.

Zivile Dimension einer ESVP-Operation

Die ESVP-spezifischen Entscheidungsmechanismen gleichen im zivilen Bereich jenen des militärischen. Das PSK wird hier jedoch nicht von einem militärischen, sondern einem zivilen Beratungsorgan unterstützt. Dieser Ausschuss für zivile Aspekte des Krisenmanagements (*Committee for Civilian Aspects of Crisis Management, CIVCOM*) gehört wie das EUMC zu den Organen des Rates, in ihm sind aber auch die Kommission und das Ratssekretariat vertreten. Das CIVCOM

¹⁰⁶ Im Februar 2004 richtete der Rat den so genannten ATHENA-Mechanismus ein, mit dem die Finanzierung von EU-Operationen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen auf eine bessere Grundlage gestellt werden sollte. Dabei sollten insbesondere die Finanzierungsverfahren abgekürzt und vereinfacht werden. Der Mechanismus wurde in der Folge – anhand der praktischen Erfahrungen bei entsprechenden Operationen – mehrmals überarbeitet und optimiert. Das Prinzip der multilateralen *Case-by-case*-Finanzierung blieb dabei aber erhalten. Vgl. Beschluss des Rates 16130/04 zur Änderung des Beschlusses 2004/197/GASP über einen Mechanismus zur Verwaltung der Finanzierung der gemeinsamen Kosten der Operationen der Europäischen Union mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen (ATHENA), 19. Januar 2005. Zu den finanziellen Aspekten von ESVP-Operationen siehe näher MISSIROLI, Antonio: *Euros for ESDP: Financing EU Operations*. Paris: EU Institute for Security Studies, 2000 (= *Occasional Papers*, No. 45), <http://www.iss-eu.org/occasion/occ45.pdf>.

konzentriert sich auf den im Rahmen des Europäischen Rates in Feira (2000) konkretisierten Bereich des zivilen Krisenmanagements und die Umsetzung der entsprechenden Planziele gemäß dem vom Europäischen Rat im Dezember 2004 verabschiedeten *Civilian Headline Goal 2008*.¹⁰⁷

Es soll dem PSK Informationen liefern, ihm Empfehlungen vorlegen, ausdrücklich auch Empfehlungen zur Krisenprävention, und für die Kohärenz der zivilen Aspekte des Krisenmanagements über die drei Säulen hinweg sorgen. Darüber hinaus soll das CIVCOM dem PSK und anderen Gremien des Rates helfen, eine umfassende Sichtweise der Instrumente des Krisenmanagements zu entwickeln, die der Union und den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen.¹⁰⁸ Bei seiner Arbeit wird das CIVCOM von der Generaldirektion E (Auswärtige und Politisch-Militärische Angelegenheiten) der Kommission unterstützt, bei der auch eine Art Hauptquartier für zivile ESVP-Operationen angesiedelt ist.¹⁰⁹

Im Jahr 2000 wurde beim Ratssekretariat ein Koordinierungsmechanismus für die zivilen Aspekte des Krisenmanagements angesiedelt. Die zentrale Aufgabe dieser Arbeitsgruppe liegt in der Abstimmung der vorhandenen nichtmilitärischen Mittel und Instrumente der ESVP, der ersten Säule (so genannte „Gemeinschaftsinstrumente“) und der Mitgliedstaaten. In diesem Sinne ist die Arbeitsgruppe auch mit der Betreuung der entsprechenden Datenbanken zur Erfassung des Fähigkeitsbestands in den verschiedenen Prioritätsbereichen betraut.¹¹⁰

¹⁰⁷ Demnach zählen zu den zu schaffenden Fähigkeiten für polizeiliche Aufgaben, Förderung des Rechtsstaates, zivile Verwaltung und Zivilschutz auch Fähigkeiten zur Durchführung von *Monitoring*-Missionen, Beiträge zur Sicherheitssektor-Reform, zur Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung von Kombattanten sowie die Übernahme staatlicher Exekutivfunktionen. Bis zu zehn zivile Operationen, darunter eine groß angelegte in einer nicht befriedeten Umgebung, sollen ab dem Jahr 2008 gleichzeitig durchgeführt werden können. Entsprechende Krisenreaktionsteams sollen dann fünf bis zehn Tage nach der politischen Entscheidung stationierbar sein. Siehe dazu *Council of the European Union: Civilian Headline Goal 2008*, 15863/04, 7 December 2004. <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st15/st15863.en04.pdf>.

¹⁰⁸ *Council of the European Union, Suggestions for procedures*, S. 29.

¹⁰⁹ EHRHART: Die EU als zivil-militärischer Krisenmanager, S. 221.

¹¹⁰ Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat in Helsinki (10. und 11. Dezember 1999), Punkt 28 und Anlage 2 zu Anlage IV. 300/99.

Die Polizei wurde von Beginn an als ein Teilbereich erster Priorität angesehen, die Kapazitäten und Strukturen wurden in diesem Bereich daher auch besonders rasch ausgebaut. Im Jahr 2001 wurde dem Ratssekretariat ein Polizeistab (*Police Unit*) für die Planung und Durchführung von Polizeimissionen unterstellt. Der Stab ist auch für die einschlägige Lagebeurteilung sowie die Ausarbeitung von Übungskonzepten im Polizeibereich zuständig.¹¹¹

Neben an die 6000 Polizisten, von denen 1000 innerhalb von dreißig Tagen eingesetzt werden können, stehen im Rahmen der Implementierung des *Civilian Headline Goal* bereits über 600 Richter und Staatsanwälte, an die 600 Zivilverwalter und zwei bis drei Teams zur raschen Lageeinschätzung, die innerhalb von drei bis sieben Stunden eingesetzt und in weiterer Folge von Kriseninterventionsteams im Umfang von ca. 5000 Personen unterstützt werden können, zur Verfügung.¹¹² Das Problem mit diesen zivilen Krisenmanagementkräften liegt in ihrer engen Bindung an die Nationalstaaten. Das Personal ist in erster Linie ein nationales und nicht ein europäisches, wodurch die Koordinierung der unterschiedlichen Inputs erschwert wird. Ein Ausweg zeichnet sich allerdings durch das CIVCOM ab, das sich zunehmend um die Ausbildung und Rekrutierung dieses Personals kümmert.

Mit der Entsendung von Beobachtermissionen und der Ernennung von Sonderbeauftragten verfügt auch der Rat über Möglichkeiten, Krisensituationen in einem relativ frühen Stadium zu bearbeiten. Sonderbeauftragte handeln unter Aufsicht und operativer Leitung des Hohen Vertreters, erhalten jedoch vom PSK politische Leitlinien und strategische Impulse und sind gegenüber beiden Organen berichtspflichtig.

¹¹¹ Vgl. Europäischer Rat in Göteborg (15. und 16. Juni 2001). Bericht des Vorsitzes über Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Anlage II, Punkt 22. 9526/1/01.

¹¹² GOURLAY: *EU Civilian Crisis Management: preparing for flexible and rapid response*. In: *European Security Review* 25 (2005), S. 5–8, hier S. 5. <http://www.isis-europe.org/ftp/Download/ESR25-CCM%20final.pdf>.

Auf Seiten der Kommission befassen sich fünf Generaldirektionen (Außenbeziehungen, Handel, Erweiterung, Entwicklung und humanitäre Hilfe) und vier Kommissare mit den Außenbeziehungen.¹¹³ Für das zivile Krisenmanagement zuständig sind jedoch spezialisierte Einheiten, die den einzelnen Generaldirektionen zugeordnet sind (siehe Abbildung 3).

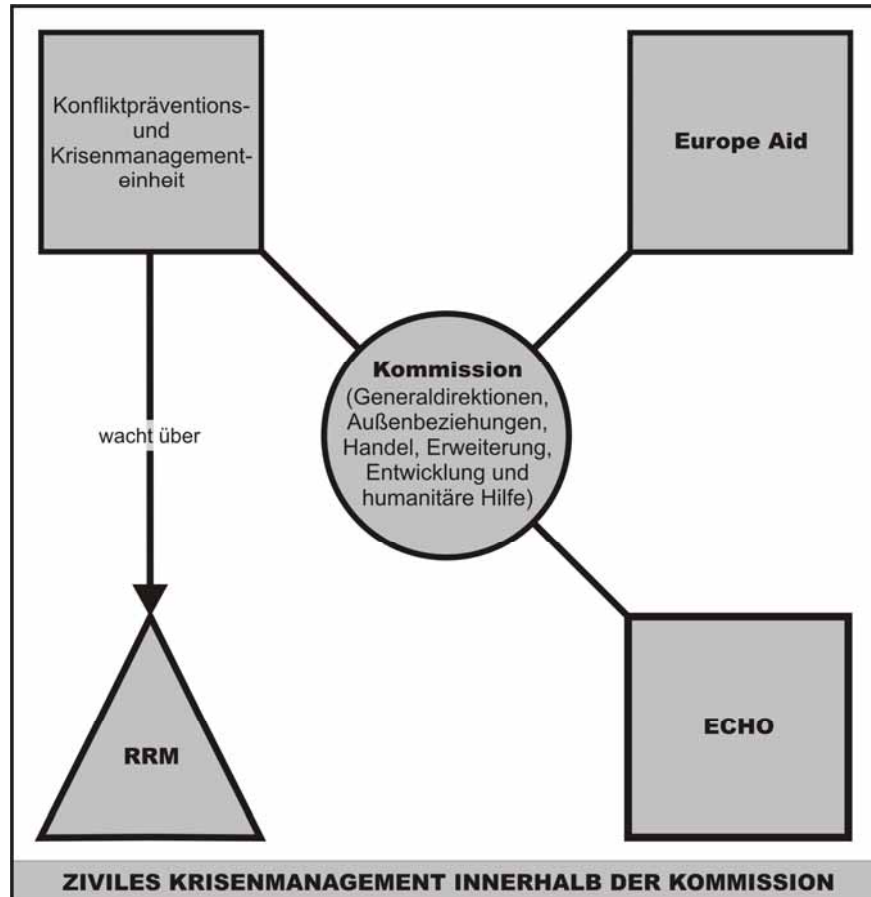


Abbildung 3: Ziviles Krisenmanagement innerhalb der Kommission

¹¹³ Siehe ausführlich dazu NUGENT, Neill: *External Relations in the European Commission*. Basingstoke 2001.

Die Konfliktpräventions- und Krisenmanagementeinheit koordiniert zum Beispiel die Konfliktpräventionsaktivitäten der Kommission, führt Ausbildungen durch und stellt den Kontakt zu internationalen und regionalen Organisationen wie der UNO, der OECD, dem Europarat oder der OSZE her. Sie ist es auch, die über den Schnellen Reaktionsmechanismus (*Rapid Reaction Mechanism*, RRM) wacht, einer verfahrenstechnischen Einrichtung mit einem jährlichen Budget zwischen 27 und 30 Millionen Euro (2003-2005), die in Krisensituationen schnell und unbürokratisch zum Einsatz gebracht werden kann. Dieser Finanzierungsmechanismus ist geographisch nicht begrenzt, jedoch nur für Maßnahmen mit einer Dauer von unter sechs Monaten bestimmt.¹¹⁴ Als eine weitere, bei der Kommission angesiedelte Einheit ist *EuropeAid* mit der Implementierung von Projekten der Generaldirektion Entwicklung und der Generaldirektion Außenbeziehungen betraut, während das European Humanitarian Aid Office (ECHO) humanitäre Hilfe und Katastrophenhilfe koordiniert.

Das Europäische Parlament ist ebenfalls dabei, sich als Akteur im EU-Krisenmanagement zu etablieren. Es richtet im Rahmen seiner Kompetenzen Empfehlungen an den Rat und versucht in den letzten Jahren, seinen Einfluss auf die inhaltliche Gestaltung der GASP über die Haushaltsrechte zu erweitern. Nachdem die operative GASP-Politik – abgesehen von militärischen Operationen – aus dem EU-Haushalt finanziert wird, ergeben sich hier reale Einflussmöglichkeiten des Parlaments, die allerdings dadurch begrenzt werden, dass der entsprechende Finanzrahmen sehr eng bemessen ist und zum Beispiel im

¹¹⁴ Beispiele für Krisenmanagement durch den *Schnellen Reaktionsmechanismus* sind die Unterstützung von Vermittlungsbemühungen und der Implementierungsüberwachung von Friedens- oder Waffenstillstandsabkommen in Liberia, an der Elfenbeinküste oder in Sri Lanka, die Unterstützung bei der Wiederherstellung von Rechtsstaatlichkeit und Zivilverwaltung in Afghanistan, die Förderung von vertrauensbildenden Maßnahmen in Mazedonien, Sri Lanka und am Horn von Afrika sowie die Unterstützung von Bemühungen zum Aufbau einer Zivilgesellschaft in Bolivien und Indonesien.

Jahr 2005 mit 62,9 Millionen Euro lediglich 0,05 Prozent des Gesamtbudgets der Union umfasste.¹¹⁵

Fazit und Perspektiven

Ein erfolgreiches Krisenmanagement der EU, das sowohl die militärischen als auch die zivilen Aspekte berücksichtigt, erfordert eine säulenübergreifende Zusammenarbeit – ein Unterfangen, das in Krisensituationen von beträchtlichem Nachteil ist. So dürfte auch die Feststellung von Diedrichs, Herolf und Klein zu erklären sein, dass die EU zwar ihren Mehrwert als Krisenmanager an ihren Potenzialen für zivil-militärisches Zusammenwirken festmacht, die bisherigen ESVP-Operationen jedoch relativ eindeutig entweder in den militärischen oder in den zivilen Bereich fielen.¹¹⁶ Besonders paradox ist vor dem Hintergrund der Leitidee zivil-militärischer Vernetzung, dass die EU in Bosnien und Herzegowina nunmehr eine zivile und eine militärische Operation parallel betreibt: die im Jahr 2003 von der UNO übernommene Polizeimission EUPM in Nachfolge der *International Police Task Force* (IPTF) und die im Jahr 2004 von der NATO übernommene SFOR-Nachfolgeoperation EUFOR ‚Althea‘.

Dazu kommt, dass es zusätzliche fallweise Koordinierungsinstrumente gibt, zum Beispiel das bereits länger gebräuchliche, aber in einem Vorschlag des Ratssekretariats aus dem Jahr 2003 präzisierte Instrument der *Crisis Response Co-ordinating Teams* (CRCT), die in einem Krisenfall *ad hoc* gebildet werden können und sich gegebenenfalls aus Vertretern der relevanten Dienststellen im Ratssekretariat (z.B. *Policy Unit*, EUMS, SitCen) und in der Kommission zusammensetzen.¹¹⁷ Ein solches Team soll jeweils gewährleisten, dass der Rat und die Kom-

¹¹⁵ REGELSBERGER, Elfriede: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP). Konstitutionelle Angebote im Praxistest 1993–2003. Baden-Baden 2004, S. 89.

¹¹⁶ DIEDRICHS, Udo/HEROLF, Gunilla/KLEIN, Nadi: *The European Union as an Actor in Crisis Management: Actions, Aspirations, Ambiguities*. In: CFSP Forum 3 (2005), Nr. 4, S. 7

<http://www.fornet.info/documents/CFSP%20Forum%20vol%203%20no%204.pdf>.

¹¹⁷ *Council of the European Union, Suggestions for procedures*, S. 31.

mission „in der Lage sind, in den externen Aktivitäten der Union Konsistenz sicher zu stellen“, und dass die Krisenplanung alle relevanten zivilen und militärischen Instrumente umfasst.¹¹⁸ Ziel der Tätigkeit eines CRCT ist die Ausarbeitung eines umfassenden zivil-militärischen Krisenmanagement-Konzepts (*Crisis Management Concept*, CMC) für den in Frage stehenden Fall.¹¹⁹ Infolge der intergouvernementalen Organisation der zweiten Säule ist gleichwohl nicht vorgesehen, dass das CRCT ohne ständige Rückmeldungen der nationalen Delegationen arbeitet, was seiner Effizienz sicherlich nicht zuträglich ist.

Kritisch muss man außerdem nach der Tragfähigkeit des CIVMIL-Konzepts im EU-Krisenmanagement fragen, wenn sich die dazu notwendigen innerinstitutionellen Verknüpfungen offenbar doch nicht im Zuge der Tätigkeiten der dafür vorgesehenen Gremien, vor allem des CIVCOM, operationsfähig herstellen lassen, sondern im Krisenfall zusätzliche Ad-hoc-Instrumente wie ein CRCT herangezogen werden müssen. Und selbst der Effektivität solcher Ad-hoc-Instrumente werden durch Ressortkulturen mitunter enge Grenzen gesetzt. So lehnt ECHO bis *dato* die Beteiligung an Krisenmanagement-Konzepten ab, da es sich nicht als Instrument der Krisenbewältigung, sondern als einen unpolitischen Akteur betrachtet.¹²⁰

Das Kohärenzproblem im Sinn säulenübergreifender Entscheidungsbildung und operativer Krisenmanagementaktivität sehen auch Gourlay¹²¹ und Rummel¹²² an erster Stelle. Gourlay spricht von einer *institutional disconnect* zwischen den ESVP-Organen und der Kommission, d.h. einer strukturellen Entkopplung zwischen den vorwiegend intergouvernementalen Mechanismen der Krisenreaktion und den eher gemeinschaftlichen Programmen der Krisenprävention.¹²³ Rummel lobt

¹¹⁸ Ebd., S. 33.

¹¹⁹ Ebd., S. 31.

¹²⁰ EHRHART, Die EU als zivil-militärischer Krisenmanager, S. 227.

¹²¹ GOURLAY, *European Union Procedures and Resources for Crisis Management*.

¹²² RUMMEL, Reinhardt: *Conflict Prevention. Making the EU's Talents Work*. Berlin 2004 (SWP-Diskussionspapier).

¹²³ GOURLAY, *European Union Procedures and Resources for Crisis Management*, S. 420.

zwar den holistischen theoretischen Ansatz der EU, zivile und militärische Mittel bei der Konfliktbearbeitung in steter Wechselverbindung anwenden zu wollen. Er sieht das Schlüsselproblem allerdings in der strukturellen Trennung der GASP/ESVP von den in der Kommission angelegten Außenbeziehungen der Union.¹²⁴ Die unterschiedlichen Zuständigkeiten können hier das notwendige *Mainstreaming* behindern, d.h. die Entwicklung geschäftsbereichs-übergreifender Konfliktindikatoren und ihren systematischen Einbezug in die Strategie- und Finanzplanung. Allerdings sind GASP/ESVP und Kommission auch nicht leicht zu verknüpfen, da die Kommission einen Erfahrungsvorsprung hat; denn sie engagiert sich schon lange im Bereich der Nachkonfliktbearbeitung (z.B. bei Stabilisierung des Balkans), aber auch in der Konfliktprävention (wie z.B. Unterstützung von Demokratisierung und *good governance*) und verfügt außerdem über weltweite Vertretungen. In diesem Zusammenhang wird es künftig wichtig sein, die Beziehungen und die Grenzen zwischen dem Kommissionsansatz der „Neuen Nachbarschaftspolitik“¹²⁵, der sich auf die traditionellen Instrumente finanzielle Unterstützung, Freihandel und Dialog stützt, und dem vom Europäischen Rat verfolgten Ansatz der „Europäischen Sicherheitsstrategie“ zu klären. Dieser betrachtet die Union als einen „globalen“ Akteur, der nicht nur mit Partnern und Nachbarn gemeinsam arbeitet, sondern auch aktionsfähig ist, das heißt, auf dem Gebiet von Nachbarn Operationen durchführen kann, gestützt auf eine gemeinsame „strategische Kultur“, die „ein frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Eingreifen fördert“.¹²⁶

Doch auch innerhalb der Kommission selbst läuft Krisenmanagement nicht immer stringent ab. Nötig sind vor allem Regelungen, die es erlauben, sowohl den Schnellen Reaktionsmechanismus umfassend zu

¹²⁴ RUMMEL: *Conflict Prevention*, S. 1.

¹²⁵ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: „Größeres Europa - Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“, KOM(2003) 104 endg., 11. März 2003. <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:DE:PDF>.

¹²⁶ Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie. Brüssel, 12. Dezember 2003. <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>.

nutzen als auch die vorhandenen Länder-Strategieprogramme voll auszuschöpfen. Zu diesem Zweck könnte es sinnvoll sein, die Ansätze regional zu differenzieren und regionale Leitstellen für das Krisenmanagement zu schaffen, die jeweils regionsspezifische und funktionale Maßnahmen miteinander verknüpfen.

Das fehlende institutionelle Rahmenwerk, in dem so etwas geleistet werden könnte, und in dem sich außerdem sowohl die militärischen und zivilen Fähigkeiten der Union als auch die Mechanismen der einzelnen Säulen zusammenfassend unterbringen ließen, könnte Gourlays Meinung nach nur durch den im Verfassungsvertrag vorgesehenen EU-Außenminister mit dem ihm zugeordneten Gemeinsamen Außendienst geschaffen werden.¹²⁷ Ihm wird das Potenzial zugeschrieben, eine übergreifende Plattform für Krisenmanagement zu bilden und damit zu helfen, die strukturellen Unzulänglichkeiten zu überwinden.

Dass dies nicht zwangsläufig so sein müsste, zeigt indes die Studie der *International Crisis Group* auf, die den Status des neuen Außenministers als „Diener zweier Herren“ betont und mögliche Konflikte herausstreicht, die sich aus seiner Zugehörigkeit zur Kommission und seiner Abhängigkeit vom Rat ergeben können.¹²⁸ Als Vizepräsident der Kommission würde der Außenminister zwar ein Initiativrecht genießen, gleichzeitig jedoch würde in fast allen Fragen aus dem Bereich der GASP das Prinzip der einstimmigen Entscheidungen souveräner Staaten weiter gelten; und in seiner Eigenschaft als Generalsekretär des Rates wäre der Außenminister gehalten, dessen Vorstellungen zu implementieren. Somit könnte er auch als „Trojanisches Pferd“ des Rates in der Kommission gesehen werden und in Konkurrenz zum Kommissionspräsidenten geraten. Diese Konstellation würde im Krisenmanagement das Sprechen der EU mit einer gemeinsamen Stimme und das Handeln mit einem gemeinsamen Arm nicht gerade fördern. Zudem kann über mögliche Rivalitäten zwischen einem Außenminister und einem Präsidenten der EU aus heutiger Sicht nur spekuliert werden. Ob die

¹²⁷ GOURLAY: *European Union Procedures and Resources for Crisis Management*, S. 419.

¹²⁸ *International Crisis Group*, *EU Crisis Response Capability Revisited*, S. 5–9.

beiden Personen zusammenarbeiten und sich ergänzen oder sich durch Prestigekämpfe auszeichnen würden, müsste sich erst zeigen und würde maßgeblich von den jeweiligen Persönlichkeiten abhängen.

Von der intergouvernementalen Organisation der GASP/ESVP ausgehend kann man schließlich die Krisenmanagement-Politik der Kommission kritisieren, die das Zusammenspiel der EU-Akteure auch in diesem nicht vergemeinschafteten Politikfeld unter die Kuratel ihres Begriffsverständnisses von Konfliktprävention zu stellen sucht. Andererseits darf man nicht übersehen, dass die Schaffung der ESVP-Organe die Kohärenzproblematik aus Sicht der Kommission erheblich verschärft hat: nämlich die Einordnung aller ESVP-Aktionen in die gemeinsame Politik des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen.

Das große Kohärenzziel der Kommission, dass jeder Staat in jeder Zusammensetzung des Rates (gleichgültig ob der Rat zum Beispiel auf der Ebene der Wirtschafts-, Justiz- oder Außenminister tagt) ein und dieselbe Politik verfolgt, ist mit einer Diversifizierung des Entscheidungssystems in der zweiten Säule freilich nicht leichter zu erreichen. Ein wichtiger Schritt ist jedoch, dass auch die Staats- und Regierungschefs diese Problematik im Europäischen Rat auf die Agenda gesetzt und im „Aktionsplan über die zivilen Aspekte des Krisenmanagement“ (2004) festgestellt haben, dass in jeder Krise ein maßgeschneidertes „Krisenmanagement-Paket“ geschnürt werden muss, das alle verfügbaren Dimensionen und Mechanismen des EU-Krisenmanagements in Betracht zieht.¹²⁹ Gleichzeitig weist der Aktionsplan darauf hin, dass dies nur dann möglich sein wird, wenn alle relevanten EU-internen Akteure sich in jeder Krise nicht nur auf eine gemeinsame Auffassung über die zur Verfügung stehenden Instrumente, sondern auch auf eine gemeinsame Definition der politischen Ziele der Union verständigen.¹³⁰

Als ein wichtiges verallgemeinerbares Ergebnis illustriert dieser Beitrag, wie problematisch es ist, internationale Organisationen stereotyp als

¹²⁹ *Action Plan for Civilian Aspects of ESDP*, Punkt 1.

¹³⁰ Ebd., Punkt 7.

kollektive Akteure zu begreifen; denn welche Position eine internationale Organisation nach außen vertritt, wird eben oftmals eine Frage des kleinsten gemeinsamen Nenners ihrer Binnendiplomatie sein.