




BONN INTERNATIONAL CENTER FOR CONVERSION

B · I · C · C

BONN INTERNATIONAL CENTER FOR CONVERSION • INTERNATIONALES KONVERSIONSZENTRUM BONN

A light green silhouette map of Germany is positioned in the background of the text.

Sicherheit + Entwicklung = Frieden?

Zur Rolle der Entwicklungs-
politik in der zivilen ESVP

KONZEPTPAPIER

Sicherheit + Entwicklung = Frieden?

Zur Rolle der Entwicklungspolitik in der zivilen ESVP

Projektleitung: Volker Franke
Autor: Hans-Georg Ehrhart
BICC, März 2007

**INTERNATIONALES KONVERSIONSZENTRUM BONN -
BONN INTERNATIONAL CENTER FOR CONVERSION (BICC) GMBH**

Director: Peter J. Croll
Chairman of the Board: Deputy Minister Dr. Michael Stückradt
Register of Companies: Bonn HRB 6717

An der Elisabethkirche 25
53113 Bonn, GERMANY
Phone: +49-228-911 96-0
Fax: +49-228-24 12 15
E-Mail: bicc@bicc.de
Internet: www.bicc.de

DR. VOLKER FRANKE ist Forschungsleiter im BICC

HANS-GEORG EHRHART, Dr. phil., M.A., geb.1955, Studium der Politikwissenschaften, Soziologie und Philosophie an der Universität Bonn, Forschungsaufenthalte: Fondation pour les Etudes de Defence nationale, Paris (1988), Queen's Centre for International Relations, Kanada (1993), Institute for Strategic Studies of the European Union, Paris (2001); 1987 bis 1989 Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Studiengruppe Sicherheit und Abrüstung des Forschungsinstitutes der Friedrich-Ebert-Stiftung, seit 1989 Wissenschaftlicher Referent am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, 1990-1998 Leiter des Forschungsschwerpunktes „Osteuropa“, 1998-2002 Leiter des Forschungsschwerpunktes „Europäische Sicherheit“, seit 1996 Leiter des Internationalen Fellowship-Programms Graf Baudissin, seit 2002 stellv. Leiter des Zentrums für Europäische Friedens- und Sicherheitsstudien am IFSH.

Die vorliegende Studie wurde durch das BICC mit Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung erarbeitet. Für den Inhalt und die hierin vertretenen Meinungen zeichnet ausschließlich der Autor verantwortlich.

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	4
Einleitung	6
ESVP und Entwicklungspolitik	7
Entscheidungsmechanismen auf politisch-strategischer Ebene	7
Planungsprozess auf politisch-strategischer Ebene	10
Entscheidungsprozess und Koordinierung auf operativ-taktischer Ebene	13
<i>Early warning/early action</i> und die Verbindung kurz- und langfristiger Maßnahmen	15
Verbesserung der operativen Fähigkeiten	18
Zur Finanzierung von ESVP-Operationen und zur Rolle entwicklungspolitischer Instrumente	21
Rahmenbedingungen und Interessen für die Beschlussfassung sowie Kriterien für das Zustandekommen einer zivilen ESVP-Operation	24
Sicherheit und Entwicklung: Bewertung und Perspektiven	28
Empfehlungen	30
	33
Literaturverzeichnis	33
Anhang	36
Abbildungsverzeichnis	
Abbildung 1: Zivile und militärische Akteure im EU-Krisenmanagement	8
Abbildung 2: <i>Crisis Reaction Coordination Team</i> (CRCT)	12
Abbildung 3: Akteure, Ebenen und Vernetzung im Krisenmanagementprozess	13
Abbildung 4: Konfliktverlauf und Mitteleinsatz	16

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AKP	Afrika, Karibik und Pazifik-Staaten
AMM	Aceh Monitoring Mission
APT	Assessment and Planning Team
AU	African Union
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation
CAT	Crisis Action Team
CFSP	Common Foreign & Security Policy
CIVCOM	Committee for Civilian Aspects of Crisis Management
CMCO	Civil Military Co-ordination
CMO	Civil Military Option
COREPER	Comité des représentants permanents
CRCT	Crisis Response Coordination Team
CRT	Civilian Response Team
DAC	Development Assistance Committee
DD&R	Disarmament, Demobilization and Reintegration
DG ECHO	Directorate-General for Humanitarian Aid
DG RELEX	Directorate-General for External Relations
DR Kongo	Demokratische Republik Kongo
EC	European Commission
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EG	Europäische Gemeinschaft
EP	Europäisches Parlament
ESDP	European Security and Defence Policy
ESS	European Security Strategy
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUFOR	European Force
EUJUST LEX	EU Integrated Rule of Law Mission for Iraq
EUJUST THEMIS	EU Rule of Law Mission to Georgia
EUMC	European Union Military Committee
EUMS	European Union Military Staff
EUPAT	EU Police Advisory Team
EUPM	European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina
EUPOL	European Union Police Mission
EUPT	European Union Planning Team
EUSR	European Union Special Representative
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FCdr	Force Commander
FCR	Force Commander
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
MIC	Monitoring and Information Center

MSO	Militärstrategische Option
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OHQ	Operations Headquarters
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
PSO	Police Strategic Option
RRM	Rapid Reaction Mechanism
SGHR	Secretary-General/High Representative
SSR	Security Sector Reform
TACIS	Technical Aid to the Commonwealth of Independent States
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
VN	Vereinte Nationen

Einleitung

Es ist mittlerweile eine weitgehend unstrittige Aussage, dass Frieden und Stabilität eine unverzichtbare Voraussetzung für Entwicklung sind und umgekehrt Entwicklung eine notwendige Bedingung für die Nachhaltigkeit von Frieden und Stabilität darstellt. Dieser Nexus von Entwicklung und erweiterter Sicherheit spiegelt sich sowohl im Gesamtkonzept „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ der Bundesregierung¹ als auch in der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) wider (ISS-EU, 2003). Er resultiert aus den objektiven Herausforderungen einer sich im Umbruch befindlichen Welt und damit einhergehender Gewaltkonflikte. Mehr als drei Dutzend gewaltsame Konflikte erschüttern gegenwärtig zahlreiche Länder und Regionen. Sie blockieren Entwicklung und verhindern Stabilität und Fortschritt. In ihrer Mehrzahl sind sie von Missständen in Politik, Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt verursacht, werden oftmals durch regionale Konfliktkonstellationen überlagert und sind insgesamt durch eine komplexe Struktur und Dynamik gekennzeichnet, die wiederum übergreifende und zugleich differenzierte Lösungsstrategien erfordern.

Dem grundgesetzlichen Friedensauftrag folgend strebt die Bundesregierung an, „Außen-Sicherheits- und Entwicklungspolitik noch stärker für die zivile Krisenprävention zu nutzen“ (Bundesregierung, 2004). Sie folgt damit der Forderung aus Wissenschaft und Praxis nach umfassenden, mehrdimensionalen Lösungsansätzen. Umfassende Krisenprävention – diese schließt Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung mit ein – ist nur durch die Vernetzung der verschiedenen Politikbereiche auf nationaler und internationaler Ebene zu erreichen. Der Aktionsplan weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass auch militärischen Instrumenten eine Rolle zukommt und dass es „ein umfassender Ansatz (erfordert), die Schnittstellen der zivilen zur militärischen Krisenprävention zu berücksichtigen“ (Bundesregierung, 2004).

Als ein zentraler strategischer Ansatzpunkt gilt die Wiederherstellung verlässlicher staatlicher Strukturen in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Menschenrechte und Sicherheit in so genannten *failed* oder *falling states* bzw. das Problem des Staatszerfalls. In den verschiedenen Handlungsfeldern ist vor allen Dingen die Europäische Union (EU) ein Akteur von besonderer Bedeutung für die Politik der Bundesregierung, ist sie doch zunehmend als externer Akteur tätig in Bereichen wie etwa Demokratisierung, Menschenrechte und Förderung der Rechtsstaatlichkeit in Post-Konfliktstaaten, Reform des Sicherheitssektors oder Polizeihilfe. Sie ist integraler Bestandteil des Aufbaus einer Infrastruktur der Krisenprävention auf regionaler Ebene. Dementsprechend nennt der Aktionsplan zwei Ziele:

„Die Unterstützung der Bemühungen, die Instrumente der EU kohärent und abgestimmt für die zivile Krisenprävention zu nutzen, insbesondere Sicherstellung der Handlungsfähigkeit durch ausreichende Mittelausstattung des GASP²-Haushalts und Stärkung der Fähigkeiten des Ratssekretariats zur Planung und Unterstützung ziviler Krisenmanagement-Operationen“ und den

„Ausbau der *Conflict Prevention Unit* in der Kommission, damit diese ihre bisherigen Aufgaben effektiv wahrnehmen und zusätzlich die Verankerung von Krisenprävention als Querschnittsaufgabe realisieren kann“ (Bundesregierung, 2004, S. 3f.). Zudem weist der Aktionsplan

¹ Gesamtkonzept der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“.

² Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

darauf hin, dass die EU Krisenprävention – einschließlich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) – als eines der Hauptziele der Außenbeziehungen der Union betrachtet (ebenda, S. 25).

ESVP und Entwicklungspolitik

Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden die zivilen Aspekte der ESVP dargestellt und im Hinblick auf die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in diesem Politikbereich analysiert werden. Traditionell besteht in Brüssel ein distanzierendes Verhältnis zwischen beiden Politikfeldern. Das liegt zum einen daran, dass die EZ grundsätzlich ein ziviles Selbstverständnis hat. Zum anderen verstand sich die EU lange als Zivilmacht und entwickelt sich erst seit 1999 zu einem internationalen Akteur, der auch auf militärische Instrumente zurückgreifen kann. Mit dem gleichzeitigen Aufbau einer zivilen ESVP schafft sich die EU allmählich ein zusätzliches Instrumentarium zur Krisenbearbeitung, das sowohl mit dem militärischen als auch mit dem entwicklungspolitischen Instrumentarium konzeptionell verknüpft ist. In den gegenwärtig laufenden elf zivilen und zivil-militärischen Operationen sind ca. 900 Personen aktiv.³

Sieben Themen stehen in der folgenden Analyse im Vordergrund: Zunächst werden die Entscheidungsmechanismen der ESVP auf politisch-strategischer Ebene unter Berücksichtigung entwicklungspolitischer Überlegungen dargestellt. Dann wird der Planungsprozess auf dieser Ebene analysiert, um dann in einem dritten Schritt die Koordinierung auf der operativ-taktischen Ebene zu beleuchten. Anschließend rückt die Verbindung zwischen *early warning* und *early action* bzw. zwischen kurz- und langfristigen Maßnahmen in den Mittelpunkt der Analyse. Nach einer Betrachtung der operativen Fähigkeiten wird die Frage der Finanzierung ziviler ESVP-Maßnahmen und der Rolle entwicklungspolitischer Instrumente aufgeworfen. Das nächste Kapitel befasst sich mit Rahmenbedingungen, Interessen und Kriterien für das Zustandekommen solcher Missionen. Die Analyse schließt mit einer Betrachtung des bisherigen Standes des *security-development-Nexus* und einigen Empfehlungen.⁴

Entscheidungsmechanismen auf politisch-strategischer Ebene

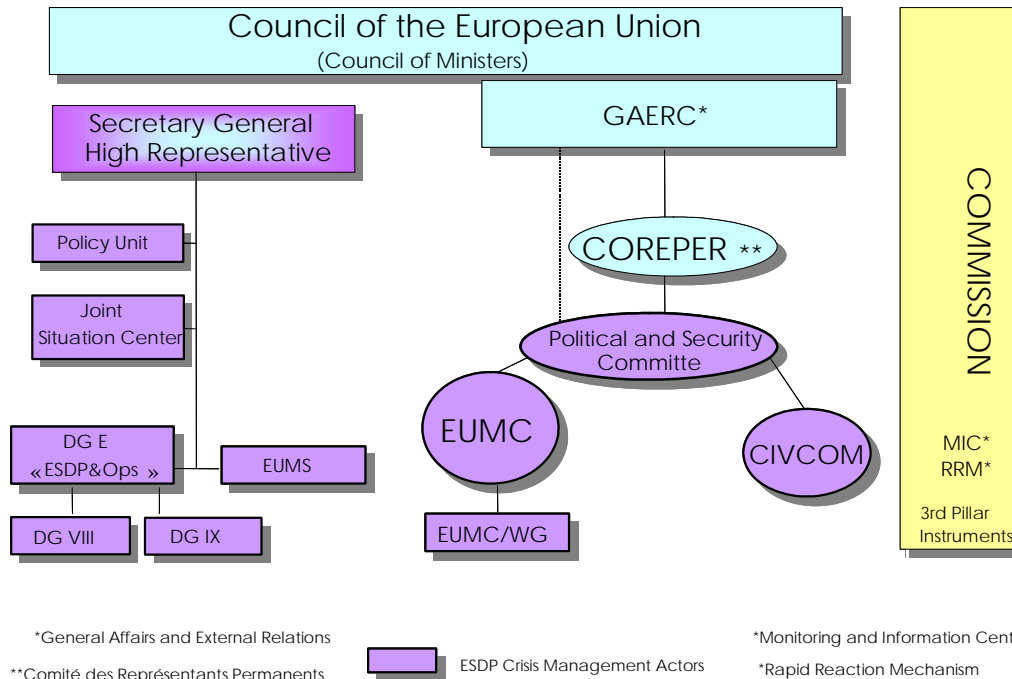
Der Entscheidungsprozess der EU ist geprägt durch die Pfeiler-Konstruktion der Union. Sie ist kein einheitlicher, sondern ein „zusammengesetzter“ und deshalb schwerfälliger externer Akteur. Das trifft besonders auf den Bereich der ESVP zu, in dem die Mitgliedstaaten eifersüchtig ihre Prärogative hüten und nur zu oft nationale Egoismen pflegen. Vor diesem Hintergrund ist bereits die zivil-militärische Koordinierung im Rahmen der ESVP (*Civil Military Coordination* – CMCO) ein Problem, das trotz einzelner Fortschritte einer Lösung harrt.⁵ Die Folge ist ein komplexes Governance-System der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung, in dem integrierte, den *security-development-Nexus* umfassende Ansätze gegenwärtig bestenfalls auf der konzeptionellen Ebene angedacht werden. Die Architektur der Akteure der Krisenbearbeitung innerhalb der ESVP stellt sich folgendermaßen dar (Abbildung 1).

³ Vgl. Civilian Capabilities Improvement Conference 2006, Ministerial Declaration, Brussels, 13 November 2006, S. 1.

⁴ Der ursprünglich vorgesehene Aspekt der parlamentarischen Kontrolle wurde wegen der sehr begrenzten Einflussmöglichkeiten des EP und der nationalen Parlamente ausgeklammert.

⁵ Interview mit EUMS am 26.04.2006 und 28.9.2006.

Abbildung 1: Zivile und militärische Akteure im EU-Krisenmanagement



PSK und COREPER

Die Entscheidung über die Durchführung einer ESVP-Operation trifft der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Auswärtige Beziehungen (Rat). Die vorbereitenden Maßnahmen sowie die politische Kontrolle und strategische Leitung während einer Operation obliegen dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK).⁶ Es ist der Dreh- und Angelpunkt der Krisenbearbeitung innerhalb der ESVP und von daher wichtig für das Einbringen entwicklungs-politischer Inhalte durch die Mitgliedstaaten und die Kommission. Es setzt sich aus den ständigen Vertretern der Mitgliedstaaten im Botschafterrang und einem Vertreter der Kom-mission zusammen und tagt normalerweise zwei Mal wöchentlich⁷. Der Vorsitz übernimmt i.d.R. das Land, das die Ratspräsidentschaft innehat. Das PSK soll die internationale Lage verfolgen, dem Rat Stellungnahmen zur GASP vorlegen – etwa strategische Optionen oder Sektorpapiere – und die Durchführung vereinbarter Politiken überwachen. Zudem nimmt es unter der Verantwortung des Rates die politische Kontrolle und strategische Leitung von Operationen zur Krisenbewältigung wahr. Es fungiert also als zentrale Anlauf-, Clearing- und Durchführungsstelle für die zivile und militärische Krisenbewältigung im Rahmen der ESVP.

Das PSK muss sich mit dem Ausschuss der Ständigen Vertreter (COREPER) abstimmen. Auch wenn dieser keine Kompetenzen im militärischen Bereich hat, ist er doch gemäß Artikel 207 EG-Vertrag für die Vorbereitung und Ausführung der vom Rat beschlossenen Mandate zuständig. Folglich müssen alle Beschlüsse des PSK dem COREPER vorgelegt werden. Dieses Gremium ist formal dem PSK übergeordnet und inhaltlich für „das Große und Ganze“

⁶ Vgl. dazu Artikel 25 EUV.

⁷ Das PSK existiert in zwei Formationen, der „Brüsseler Formation“ mit den ständigen PSK-Botschaftern und der „klassischen Formation“ mit den Politischen Direktoren. Die letztgenannte Formation hat allerdings an Bedeutung verloren. Sie trifft sich normalerweise nur noch zu Beginn und am Ende einer Präsidentschaft zu einem eher perspektivisch-strategisch angelegten Meinungsaustausch.

zuständig, so dass gerade hier überprüft werden kann, ob EZ-Belange bei sicherheitspolitischen Angelegenheiten berücksichtigt worden sind.⁸ Die gegenwärtigen Bemühungen, den Entscheidungsprozess des Rates mit dem Ziel zu überprüfen, die Kohärenz der Entwicklungspolitik der EU zu verbessern, eröffnen entsprechende Möglichkeiten. Das COREPER hat jüngst ausdrücklich festgestellt, dass es „will continue to be the main forum for ensuring policy coherence“ und dass Präsidentschaft und Ratssekretariat dafür Sorge tragen sollten, dass die dem COREPER vorgelegten Dokumente „fully reflect the various sectoral and horizontal considerations“, wenn ein Thema behandelt wird, dass zwar nicht primär mit EZ zu tun hat, aber eine EZ-Dimension beinhaltet (COREPER, 2006). In diesem Kontext wird explizit das PSK genannt. Zudem werden die Präsidentschaften aufgefordert sich mit allen Kräften dafür einzusetzen, dass entwicklungspolitische Belange in allen Politikbereichen und über den ganzen Entscheidungsprozess berücksichtigt werden (ebenda).

Militärausschuss und CIVCOM

Das PSK wird vom Militärausschuss (EUMC) und dem Ausschuss für die zivilen Aspekte des Krisenbearbeitung (CIVCOM) beraten. Der aus den Generalstabschefs der Mitgliedstaaten bzw. ihren Vertretern bestehende EUMC ist das oberste militärische Organ in den neuen politisch-militärischen Strukturen des Rates.⁹ Er berät das PSK in allen militärischen Fragen und übernimmt die militärische Führung bei allen entsprechenden Aktivitäten. Der EUMC ist vor allem verantwortlich für die Beurteilung der Krisenentwicklung, die Erarbeitung der militärischen Aspekte des Krisenmanagementkonzepts und die militärische Durchführung von Operationen. Ihm arbeitet der Militärstab (EUMS) zu. Er hat den Auftrag, sich mit der Frühwarnung, der Lagebeurteilung und der strategischen Planung im Hinblick auf die Ausführung der Petersberg-Aufgaben, einschließlich der Bestimmung der jeweiligen europäischen nationalen und multinationalen Streitkräfte, zu befassen und Beschlüsse gemäß den Vorgaben des Militärausschusses durchzuführen. Der EUMS ist ein aus circa 170 sekundierten Mitarbeitern bestehender multinationaler Stab, der bislang über keine strategisch-operativen Führungsfähigkeiten verfügt.

Für das zivile Krisenmanagement wurde ein Ausschuss gegründet (CIVCOM), der aus Vertretern der Außenministerien aller Mitgliedstaaten und der Kommission besteht. Er soll dem PSK entsprechende Informationen liefern, Empfehlungen formulieren und Vorschläge unterbreiten sowie die Kohärenz der zivilen Aspekte des Krisenmanagements zwischen den Pfeilern und zwischen der Union und den Mitgliedstaaten unterstützen. Der Ausschuss wird bezüglich seines Zuständigkeitsbereichs von den Beamten der Generaldirektion (DG) E für Auswärtige und Politisch-Militärische Angelegenheiten des Ratssekretariats unterstützt. Ihn unterstehen die zur Zeit gekaderte DG E VII (ESVP), die 30 Personen umfassende DG E VIII (Verteidigung) und die ca. 40 Mitarbeiter zählende DG IX (Ziviles Krisenmanagement), wozu auch die von den Mitgliedstaaten abgeordneten Experten der Police Unit gehören. Die DG E IX kann zugleich als Hauptquartier für zivile ESVP-Missionen dienen. Ihr Ansprechpartner in der Kommission ist die DG RELEX Direktorat A. In der DG E IX ist auch der 2000 eingerichtete pfeilerübergreifende zivile Krisenmechanismus untergebracht. Dabei handelt es sich um eine Datenbank, in der die von den Mitgliedstaaten potenziell zur Verfügung gestellten zivilen Mittel und der Grad

⁸ Die PSK-Botschafter unterstehen dem Politischen Direktor und dem Ständigen Vertreter als dem höchsten Regierungsrepräsentanten in Brüssel. Es besteht also eine entsprechende Weisungsgebundenheit und Gegenzeichnungsfrist. *De facto* hat das PSK mittlerweile aber eine fast ebenbürtige Rolle übernommen. Vgl. Regelsberger, 2004, S. 68-71.

⁹ Falls erforderlich nimmt auch der Befehlshaber der laufenden Operation (OpCr) teil.

ihrer Einsatzbereitschaft gespeichert sind. Ferner ist das Satellitenzentrum der Europäischen Union in ihr angesiedelt. Schließlich verfügt der Hohe Vertreter über ein zivil-militärisches Lagezentrum (SITCEN), das eine potenzielle Schnittstelle für den Austausch sicherheitsrelevanter entwicklungspolitischer Informationen ist.¹⁰

Kommission

Die Entscheidungsstrukturen der ESVP sind institutionell von denen der Kommission getrennt. Zwar ist die Kommission sowohl im PSK als auch im CIVCOM mit einem Vertreter präsent – i.d.R. aus dem Referat für Krisenprävention und Konfliktmanagement der DG RELEX –, doch folgt daraus nicht, dass die Ausschüsse über das ganze Spektrum der Aktivitäten des ersten Pfeilers informiert sind. Diese Schnittstellen sind unverzichtbar, weil die Kommission ihrerseits über Instrumente für akute zivile Krisenbearbeitung verfügt, oftmals bereits vor Ort präsent ist und bei langfristig-struktureller Krisenbearbeitung ein zentraler Akteur ist. So ermöglicht der *Rapid Reaction Mechanism* (RRM) der Kommission die kurzfristige Finanzierung von zivilen Maßnahmen zur Krisenbewältigung. Im Bereich des Zivilschutzes gibt es einen Mechanismus, der die Reaktionsfähigkeit auf diesem seit dem 11. September 2001 als besonders wichtig erachteten Gebiet erhöhen soll. Dieser umfasst das *Monitoring and Information Centre* (MIC), das eine Datenbank über die verfügbaren zivilen Mittel der Mitgliedstaaten pflegt. Parallel existiert im EUMS eine Datenbank über militärische Mittel und Fähigkeiten zum Schutz der Zivilbevölkerung gegen die Folgen von Terroranschlägen.¹¹

Der Entscheidungsprozess über zivile Krisenbearbeitung innerhalb der Kommission ist gegenwärtig ebenfalls durch eine relativ hohe Zersplitterung gekennzeichnet. Das liegt u.a. an der großen Bandbreite der für eine umfassende Krisenprävention zur Verfügung stehenden Instrumente. Diese werden wiederum von verschiedenen Generaldirektionen der Kommission – einschließlich der DG Entwicklung und RELEX, ECHO12 und EuropeAid – eingesetzt, wobei zwischen kurzfristigen, möglicherweise auch ESVP-Aktivitäten flankierenden und langfristig ausgerichteten entwicklungspolitischen Maßnahmen unterschieden werden kann. Diese Zersplitterung wird durch zwei Prozesse noch weiter verstärkt. Zum einen wirkt der aktuelle Trend zu einer stärkeren Dezentralisierung bzw. der Stärkung der EG-Delegationen vor Ort in diese Richtung, zum anderen erlauben die langfristigen Projekte und die mittelfristige Programmierung keine große Flexibilität. Inwieweit sich dies durch die Einführung des neuen Stabilitätsinstruments ab 2007 ändern wird, bleibt abzuwarten.

Planungsprozess auf politisch-strategischer Ebene

Die oben skizzierte Zersplitterung des Entscheidungsprozesses verursacht einen komplizierten Planungsprozess. Derzeit laufen im Ratssekretariat Bemühungen, den Planungsprozess zu straffen.¹³ Eine zivile ESVP-Operation wird gegenwärtig in der DG IX in Form eines Entwurfs für das Krisenmanagementkonzept vorbereitet, an das CIVCOM und das PSK weitergeleitet und dem Rat zur Prüfung vorgelegt. Dieser Ablauf wiederholt sich für die Zivilstrategische Option, das Operationskonzept und den Operationsplan. Wird dieser angenommen, so steht nur noch die Entscheidung aus, die Operation zu starten.¹⁴

¹⁰ Im SITCEN arbeiten zwei zivile und zwei militärische sekundierte Beamte.

¹¹ Eine Auflistung der zivilen Instrumente der EU enthält: European Commission Conflict and Crisis Management Unit, Civilian instruments for EU crisis management, April 2003.

¹² ECHO versteht sich aber nicht als Instrument der Krisenprävention, sondern als humanitäre Einrichtung.

¹³ Vgl. dazu weiter unten.

¹⁴ Vgl. Die Übersicht *Civilian Planning Process* im Anhang.

Frühwarnung und *Fact finding*

Jede Planung beginnt aber idealerweise mit einer Frühwarnung. Dementsprechend führen beide Institutionen – Rat und Kommission – eine so genannte „*watchlist*“ von Risikostaat. Die Liste der Kommission ist umfassender und basiert auf einem ausgefeilteren Satz von Konfliktindikatoren. Zudem läuft der Informationsfluss oftmals einseitig, indem die Kommission das in der Policy Unit des Rates angesiedelte Lagezentrum mit Länderanalysen und der aktuellen *watchlist* versorgt. Eine gemeinsame Lageanalyse im Bereich der Frühwarnung findet jedoch nicht statt. Allerdings gibt es in der Kommission Überlegungen, welche Schritte in diese Richtung unternommen werden könnten (European Union, 2005). So könnten das als Zivilschutzzentrum dienende *Monitoring und Information Centre* der Kommission und das Lagezentrum im Ratssekretariat stärker vernetzt werden. Auch wenn die ESVP bislang eher reaktiv tätig war, könnte ein früherer Input seitens der Kommission und eine gemeinsame Lageanalyse ein wertvoller *entry point* sein für eine proaktive Verknüpfung von entwicklungs-politischen Maßnahmen mit den zivilen Fähigkeiten der ESVP.

Ähnlich verbesserungswürdig ist die Lage im Bereich des *fact finding* und der Bedarfsanalyse. Sowohl die Kommission als auch der Rat sehen *fact finding*-Missionen vor. Während die *Assessment and Planning Teams* (APTs) von der Kommission für die Unterstützung der Planung von Nothilfe- und die Weiterführung von Entwicklungshilfemaßnahmen vorgesehen sind, haben die *fact finding*-Missionen im Rahmen des Zweiten Pfeilers die zweifache Funktion, ein politisches Signal zu setzen (*crisis awareness*) und entsprechende ESVP-Maßnahmen durch Informationsbeschaffung und Lageanalyse in den verschiedenen Konfliktstadien vorzubereiten (European Union, 2001a). Die Beteiligung der Kommission an diesen Missionen beschränkt sich oftmals darauf, einen Finanzexperten abzustellen, um die Verwaltung der Operationskosten durch die Kommission zu planen. Eine gemeinsame umfassende Bedarfsanalyse findet bislang kaum statt. Das gilt auch in Bezug auf die neuen Civilian Response Teams (CRTs), die im Vorfeld einer politischen Entscheidung über eine Operation zur Lageanalyse eingesetzt werden sollen. Die Kommission kann assoziiert werden, insbesondere wenn auf ihre Instrumente zurückgegriffen wird. Zudem sollen das Ratssekretariat und die Kommission untersuchen, wo mögliche Synergien zwischen beiden bestehen könnten (vgl. European Union, 2005b). Ansonsten geht es aber, wie bei den APTs, um die Unterstützung des Planungs- und Entscheidungsprozesses einer zivilen ESVP-Operation. Ein *entry point* für das BMZ könnte sich durch die Entsendung von Spezialisten für die *fact finding*-Missionen bieten.

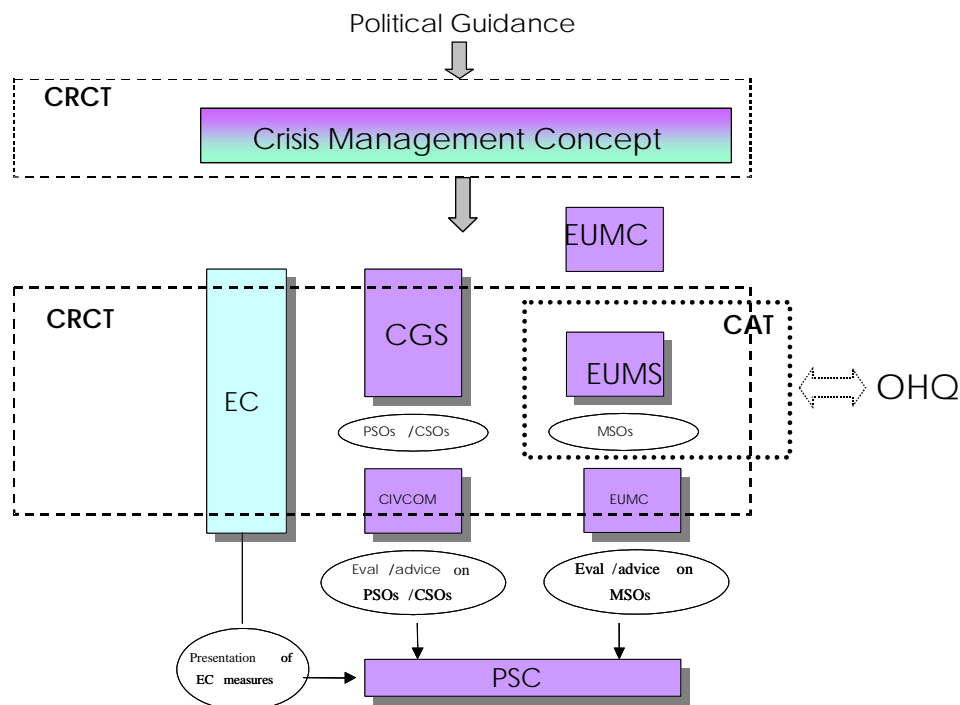
Planungs- und Koordinierungsstrukturen

Ein weiteres potenziell wichtiges Instrument für die Planung von gemischten ESVP-Operationen auf der politisch-strategischen Ebene ist – zumindest wenn man dem entsprechenden Grundlagenpapier des Rates folgt – das Crisis Response Coordination Team (CRCT) (European Union, 2003a). Dieses *Ad-hoc*-Team besteht aus Vertretern aller am Krisenmanagement beteiligten Dienststellen des Rates (z.B. EUMC, EUMS, DG 8, DG 9, CivMilCell) und der Kommission. Es tritt auf der Ebene der Generaldirektoren zusammen und variiert je nach Zuschnitt der geplanten Operation. Die wichtigste Aufgabe des CRCT ist es, den Entwurf des Krisenmanagementkonzepts zu erarbeiten und „help to ensure close two-way co-ordination in the planning of military and civilian measures“ (European Union, 2003a, S. 46). Allerdings ist in der Realität die planerische Funktion des CRCTs eher gering. Es gibt noch immer interne Diskussionen darüber, ob das hochrangige CRCT oder andere Steuerungsmechanismen wie etwa eine *task force* das geeignete Planungs- und Koordinierungsinstrument ist. So spielte für die Operation Althea das CRCT nur eine geringe Rolle. Gleichwohl steht es als einziges hochrangiges Koordinierungsinstrument zur Verfügung,

während die *task forces* eher für die Koordinierung zwischen den Ressorts (*desk-level*) zuständig sind.

Die CMCO mit der DG E VIII und IX erfolgt durch inoffizielle Informations- und Abstimmungstreffen. Daneben wird im Ratssekretariat ein *ad hoc Crisis Action Team* (CAT) eingerichtet. Die Aufgabe dieser *Ad-hoc*-Gruppe ist es vor allem, zusammen mit dem militärstrategischen Hauptquartier die Militärische Strategische Option zu verfassen. Der Beitrag der Kommission bei der Erstellung der „strategischen Optionen“ – es kann deren gemäß der „Ofenrohr-Struktur“ der politisch-militärischen Strukturen im Sekretariat drei geben: Militärstrategische Option (MSO), Polizeiliche Strategische Option (PSO) und Zivile Strategische Option (CMO) – liegt darin, dass es die eigene Option (unter dem Namen „*EC Measures*“) dem PSK vorlegt (vgl. Abbildung 2). Hier läge auch ein *entry point* für das Einbringen von Maßnahmen der EZ.

Abbildung 2: Crisis Reaction Coordination Team (CRCT)



Die 2003 beschlossene und mittlerweile arbeitsfähige Zivil-Militärische Zelle (*CivMilCell*) ist eine weitere institutionelle Innovation, die u.a. einer besser integrierten zivil-militärischen Planung im Bereich Krisenmanagement dienen soll. Es handelt sich jedoch nicht um eine pfeilerübergreifende Einheit, sondern um eine im EUMS angesiedelte Institution, die gegenüber dem CIVCOM und dem EUMC berichtspflichtig ist. Sie hat die Aufgabe, zur Missionsplanung beizutragen (durch Frühwarnung, Lageanalyse und strategische Planung) und ESVP-Operationen zu unterstützen (durch die Verstärkung nationaler Hauptquartiere, Unterstützung der Koordinierung ziviler Operationen und die Generierung von Fähigkeiten, autonome EU-Operationen zu planen und durchzuführen). Dementsprechend besteht sie aus zwei Komponenten: einer 17 Mitarbeiter umfassenden strategischen Planungseinheit (zehn Militärs, sieben Zivilisten, davon zwei aus der Kommission) und einem permanenten Kern aus acht Offizieren, der das auf 89 Personen aufwuchsfähige Operationszentrum bildet.¹⁵ Die beiden Verbin-

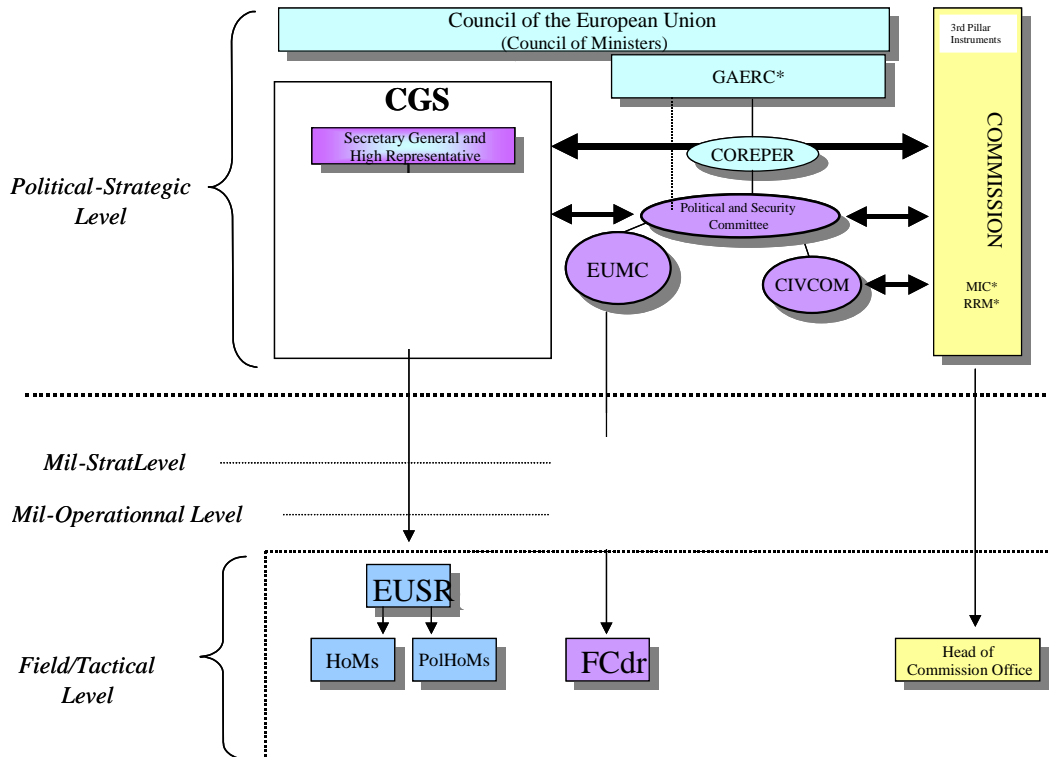
¹⁵ Vgl. European Union, Council Secretariat, 2005

dingungspersonen der Kommission sind Experten im Bereich Katastrophenhilfe und Wiederaufbau. Sie sollen nach Kommissionsverständnis zur stärkeren Kohärenz der Planungsannahmen von EG und GASP beitragen und praktische Arrangements zur Unterstützung ziviler Kommissionsprogramme durch militärische Fähigkeiten identifizieren sowie sicherstellen, dass „the preservation of the ‚humanitarian space‘ is properly taken into account“. (European Union, 2005a, S. 9). Eine potenzielle Schnittstelle zur EZ böte sich in den Bereichen Frühwarnung, Entwicklung von Konzepten (insbesondere wenn Aktivitäten in den Bereichen SSR und DDR betroffen sind), Eventualfallplanung, Missionsplanung sowie Wiederaufbauplanung.

Entscheidungsprozess und Koordinierung auf operativ-taktischer Ebene

Der Entscheidungsprozess und die Koordinierung im Rahmen der ESVP auf operativer Ebene werden ebenfalls durch das „Ofenrohr-System“ geprägt. Ausgehend von den bis zu vier Operationskonzepten und den daraus abgeleiteten strategischen Optionen, die in Brüssel bzw. im militärischen Hauptquartier (OHQ) erarbeitet werden, sind die jeweiligen Missionsleiter für die Umsetzung im Operationsgebiet verantwortlich. Es existiert also keine einheitliche Befehlskette, wie sie generell von militärischer Seite als Voraussetzung für effektives Krisenmanagement postuliert wird, sondern es gibt deren bis zu vier: Der *Police Head of Mission* (PolHom) führt die Polizeimission, der *Head of Mission* andere zivile Missionen, der *Force Commander* (FCR) die Militäroperation und der Vertreter der Kommission leitet die Maßnahmen der Kommission vor Ort. Das Ganze soll durch den Sonderbeauftragten (EUSR) koordiniert werden (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Akteure, Ebenen und Vernetzung im Krisenmanagementprozess



Der Sonderbeauftragte der EU (EUSR)

Der EUSR wird durch eine Gemeinsame Aktion des Rates ernannt. Darin ist auch sein spezifisches Mandat definiert. Er ist dem Hohen Vertreter für die GASP unterstellt und erhält seine strategischen Weisungen vom PSK. Er ist gegenüber beiden Institutionen berichtspflichtig und

kann auch gegenüber dem Rat und der Kommission Bericht erstatten. Er soll den Gesamtüberblick über die Aktivitäten vor Ort sichern und deren Kohärenz fördern. Dazu soll er mit der Präsidentschaft, der Kommission und den diplomatischen Missionsleitern Verbindung halten. Er ist zudem die wesentliche Koordinierungsstelle für den Truppenkommandeur und zentrale Anlaufstelle für alle Aktionen der EU vor Ort. Schließlich soll er die Verbindung zu anderen internationalen Akteuren halten (vgl. European Union, 2003a).

Die Koordinierung erfolgt in der Praxis durch die Einrichtung einer Koordinierungsgruppe, die aus Vertretern aller vor Ort befindlichen EU-Organen besteht. Wegen der unterschiedlichen Zuständigkeiten hat der EUSR jedoch kein Weisungsrecht gegenüber der Kommission oder dem Streitkräftekommandeur. Insofern ist die Koordinierung abhängig von der Bereitschaft dieser Akteure, sich koordinieren zu lassen. Im Vorfeld der Operation Althea in Bosnien-Herzegowina ist die Rolle des EUSR insofern politisch gestärkt worden als er nicht nur mit der Gesamtkoordinierung beauftragt wurde, sondern die Kommandeure angewiesen wurden, sich eng mit dem EUSR zu koordinieren „with a view to ensuring consistence of the EU military operation with the broader context of the EU activities in BiH“ (ISS-EU, 2005, S. 325). Dieser Koordinierungsfunktion ist der EUSR – der in Bosnien-Herzegowina zugleich Hoher Repräsentant der VN ist – im Rahmen seiner Möglichkeiten gerecht geworden. Um diese Zusammenarbeit und damit die Kohärenz insgesamt zu verbessern, haben EUFOR, EUSR und die EU-Polizeimission (EUPM) kürzlich beschlossen, die Prinzipien und Richtlinien für die operative Zusammenarbeit zu verbessern. Ob sie damit der Vorstellung des FCR, General David Leakey, näher gekommen sind, der EUSR müsse die aus der fehlenden einheitlichen Kommandokette resultierenden Ineffizienzen kompensieren, wird erst die Praxis zeigen (European Union, 2005c, S. 143f).

Für die EZ dürfte es wichtig sein, über die Kommission und nationale Programme an einer engeren Abstimmung beteiligt zu sein. Grundsätzlich bietet die Arbeit des EUSR einen guten *entry point* dafür. In der Praxis scheint er aber durch die vielfältigen Anforderungen großen Belastungen ausgesetzt zu sein, so dass es notwendig ist, seine Rolle zu stärken. Dafür bieten sich drei Wege an:

Doppelter Hut: Der EUSR, der auch Leiter der EU-Delegation vor Ort ist, trägt demnach sowohl den Hut der ESVP als auch den der Kommission. Dieser Weg wird in Mazedonien beschritten. Der Ansatz erscheint attraktiv, ist aber in der Praxis wegen Kompetenzproblemen nur schwer umzusetzen.

Stellvertretender EUSR: Der EUSR erhält einen Stellvertreter (vorzugsweise aus der Kommission), der ihm einen Teil seiner Arbeit abnimmt.

Mehrere stellvertretende EUSRs: Diskutiert wird auch die Möglichkeit, die Missionsleiter (PolHom, HoM, FCR) als stellvertretende EUSRs zu ernennen.

Ferner müssten seine finanzielle und personelle Ausstattung verbessert und die Koordinierungstreffen stärker strukturiert werden. Insbesondere hinsichtlich einer personellen Verstärkung denkt die Kommission zurzeit darüber nach, wie ihr in mehr als 130 Ländern vertretenes Personal einen EUSR besser unterstützen könnte. Auf diese Weise könnten auch Anliegen der EZ stärker berücksichtigt werden.

Ein weiterer Vorschlag zur Stärkung der Kohärenz vor Ort ist die räumliche Zusammenlegung (*co-location*) von Missionen oder Missionselementen. Diese erscheint bei rein zivilen Operationen weniger problematisch als bei zivil-militärischen, wo von einer solchen Zusammenlegung je nach Lage ein falsches Signal ausgehen könnte. So könnten akzeptierte entwicklungspolitische und andere zivile Missionen durch Gleichsetzung mit einer unerwünschten militärischen Operation in Bedrängnis geraten. Letztlich hängt die Entscheidung von der

jeweiligen Lage ab, wobei der Richtschnur gefolgt werden sollte, dass *co-location* wenn immer möglich praktiziert werden sollte.

Insgesamt muss bezüglich des Entscheidungsprozesses und der Koordinierung auf operativer Ebene betont werden, dass sich die Akteure vor Ort i.d.R. darum bemühen, das Kompetenzgerangel in Brüssel soweit wie möglich zu übergehen und „ihren Job zu machen“. Gleichwohl gilt die Erkenntnis, dass „effective EU civil-military coordination in the theatre of operations will depend in the first instance on a coherent institutional framework at the strategic level in Brussels“ (European Union, 2005c, S. 5).

Early warning /early action und die Verbindung kurz- und langfristiger Maßnahmen

Frühwarnung ist zweifellos eine Vorbedingung für rasches Handeln. Je früher ein sich abzeichnendes Sicherheitsproblem erkannt wird, desto proaktiver und effektiver kann darauf reagiert werden. Deshalb ist die Devise zutreffend: Vorbeugen ist besser als kurieren! Konzeptionell hat dieser Grundsatz seit dem Göteborger Programm Eingang in die EU-Politik der Krisenbearbeitung gefunden (European Union, GAC, 2001). Rasches und präventives Handeln wird auch in der ESS als notwendig angesehen, wenn es heißt: „Wir müssen bereit sein, vor Ausbruch einer Krise zu handeln. Konflikte und Bedrohungen kann nicht früh genug vorgebeugt werden“ (ISS-EU, 2003, S. 14). Unstrittig ist auch, dass aus der EZ wirksame Reforminstrumente in Bereichen wie Demokratieförderung, gute Regierungsführung, Bekämpfung der Korruption und des Machtmissbrauchs, Rechtsstaatlichkeit und Schutz der Menschenrechte gestellt werden können und dass gemeinsame Bedrohungsanalysen die beste Grundlage für gemeinsame Maßnahmen sind (ISS-EU, 2003, S. 19; 23).

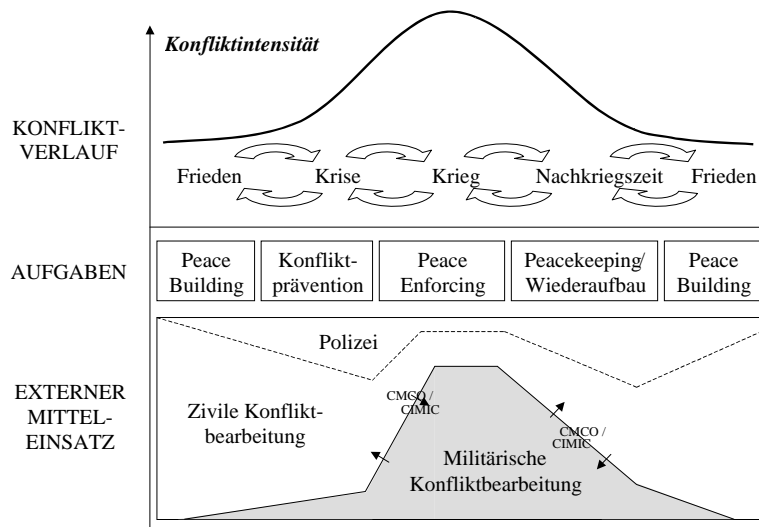
Problematisch ist allerdings die praktische Verknüpfung von eher an langfristig-struktureller Krisenprävention orientierter Entwicklungspolitik und eher kurzfristig-akuter Krisenbearbeitung im Rahmen der ESVP. Während die klassische Typologie des Krisenzirkels von klar unterscheidbaren Stufen der Krisenentwicklung ausgeht, zeigt die Realität des Krisenverlaufs oftmals, dass sich die Erfordernisse der Krisenprävention und Krisenbearbeitung überlappen können und dass zivile Maßnahmen zu einem sehr frühen Zeitpunkt, während und nach einer Krise durchgeführt werden müssen (vgl. Abbildung 4).

Die EZ wird dadurch in zweifacher Weise tangiert: Erstens ist sie meistens bereits vor Ort tätig, sei es im nationalen, europäischen oder VN-Rahmen. Zweitens werden durch die zivilen ESVP-Operationen i.d.R. Maßnahmen begonnen, an welche die EZ später anknüpfen soll.¹⁶ Darum müsste einerseits der Rat ein Interesse daran haben, die sich dadurch bietenden Möglichkeiten besser als bisher zu nutzen. Andererseits müsste es für die EZ von Bedeutung sein, unter Berücksichtigung der jeweiligen Ressortkompetenzen frühzeitig in den Informations- und Planungsprozess eingebunden zu werden sowie über die Identifikation von *entry points* jene Schnittstellen ausfindig zu machen oder zu schaffen, an denen sie sich selbst einbringen kann. Vor diesem Hintergrund und anknüpfend an die bereits oben gemachten Ausführungen zum Planungsprozess sind aktuelle Bemühungen in Richtung einer sektorübergreifenden Planung relevant. Diese könnten dazu beitragen, das Problem der Verbindung von Frühwarnung und Aktion sowie von kurz- und langfristigen Maßnahmen zumindest zu mildern.¹⁷

¹⁶ Auch der umgekehrte Ablauf ist möglich, wie EUPOL Kinshasa gezeigt hat. Sie knüpfte an eine aus dem EDF finanzierte Maßnahme der Kommission an.

¹⁷ Vgl. zur konzeptionellen Einbindung von *early action* in die Krisenprävention Bonn International Center for Conversion, 2006a.

Abbildung 4: Konfliktverlauf und Mitteleinsatz



Quelle: Rummel, 2004, S. 263.

Comprehensive Planning

Die EU versteht unter *comprehensive planning* bzw. „übergreifender“ oder „integrierter“ Planung einen systematischen Ansatz,

... designed to address the need for effective intra-pillar and inter-pillar co-ordination of activity by all relevant EU actors in crisis management planning. It contributes to the development and delivery of a co-ordinated and coherent response to a crisis on the basis of an all-inclusive analysis of the situation, in particular where more than one EU instrument is engaged (European Union, 2005d, S. 5).

Das damit verbundene Konzept lehnt sich an ähnliche Überlegungen anderer internationaler Organisationen und Länder an.¹⁸ Es verfolgt das Ziel, einen Rahmen für effektive Planungs-koordinierung bereitzustellen und weiterzuentwickeln und auf diese Weise den umfassenden EU-Ansatz für das Krisenmanagement zu verstärken. Die übergreifende Planung soll zum einen für alle EU-Operationen gelten, die mehr als ein EU-Instrument einsetzen, also für integrierte zivil-zivile oder zivil-militärische Operationen, für militärisch unterstützte zivile Operationen, für parallele Operationen und für die Übergangsphase von militärischen zu zivilen Operationen. Zum anderen soll sie für alle Phasen des EU-Engagements gelten, also auch für Konfliktprävention und für die Konfliktnachsorge.¹⁹

Im Hinblick auf den vom PSK gesteuerten Planungsprozess sollen alle EU-Akteure bereits in der Frühphase der Planungen beteiligt werden. Um eine effektive schnelle Aktion zu ermöglichen sind zunächst vorausschauende Planung und Eventualfallplanung vorgesehen. In dieser Frühphase, die insbesondere für das Einbringen von Instrumenten der EZ relevant sein könnte, wird ein übergreifender Ansatz dann erwogen, wenn er für eine Krisenregelung vor Ausbruch von

¹⁸ Beispielsweise den UN Integrated Mission Planning Process oder die NATO Collective Strategy.

¹⁹ Vgl. dazu die Übersicht „Comprehensive Planning – Representation“ im Anhang.

Gewalttätigkeiten für notwendig erachtet wird. Zugleich soll für Stabilisierungs- und Wiederaufbaumaßnahmen geplant werden. Eine gemeinsame Lageanalyse wird als wichtige Bedingung für das Aufspüren einer sich aufbauenden Krise und für einen umfassenden Ansatz erachtet. Diese Analyse kann durch eine – gegebenenfalls gemeinsam mit der Kommission durchgeführte – *fact finding*-Mission unterstützt werden. Sie soll dazu beitragen, die Ursachen, Dynamiken und Hauptakteure einer Krise zu identifizieren und durch nationale Regierungsexperten und Spezialisten für einzelne Bereiche wie z.B. DD&R und SSR unterstützt werden. Hier wäre darauf zu achten, die Expertise des BMZ einzubringen.

Die Informationen sollen im zivil-militärischen Lagezentrum des Rates zusammenlaufen. Dieses soll nach den Vorstellungen von Javier Solana mit der für militärische Aufklärung zuständigen Abteilung des EUMS zusammengelegt werden. Das PSK, das von CIVCOM, EUMC und den geographischen Arbeitsgruppen beraten wird, bestimmt dann unter Berücksichtigung der Maßnahmen der Kommission das weitere Vorgehen. Dieses kann in einer vertieften Analyse und in der Formulierung eines Entwurfs für ein Krisenmanagementkonzept bestehen, das den Mitgliedstaaten zur Bewertung vorgelegt wird. Die Bestimmung eines Hauptquartiers oder eines entsprechenden Äquivalents für eine zivile Krisenoperation soll bereits zu einem frühen Planungszeitpunkt erfolgen, ebenso die Einbindung des EUSR. Die weitere Planung soll dann durch die unter der Leitung des EUMS stehenden militärischen und zivilen Institutionen erfolgen, wobei die Zivil-Militärische Zelle verantwortlich für die Vorbereitung von militärischen Unterstützungsmaßnahmen im Falle von Naturkatastrophen sein soll. Der ganze Planungsprozess soll von Solana und einem Koordinierungsausschuss gesteuert werden.²⁰

Verbindung von kurz- und langfristigen Maßnahmen

Für die Verbindung von kurz- und langfristigen Maßnahmen ist die Ausgestaltung des Krisenmanagementkonzepts und der Überprüfungsprozess der Aktivitäten von zentraler Bedeutung. Das Krisenmanagementkonzept definiert das angestrebte Ziel bzw. den gewünschten Endzustand – z.B. ein funktionierender Staat – und ist damit die Bemessungsgrundlage für die Anpassung oder Beendigung der Operation. Dieses übergreifende Ziel ist untergliedert in Schlüssel- und Zwischenziele. Schlüsselziele sind unabdingbar für die Erreichung des Hauptziels und können beispielsweise für verschiedene Sektoren (wie Sicherheit, wirtschaftliche Entwicklung, demokratische Teilhabe, Rechtsstaatlichkeit usw.) definiert werden. Damit verbunden sind Zwischenziele, die als Maßstäbe (*benchmarks*) für die Erfolgsbeurteilung der Operation dienen und aus denen die gewünschten Ergebnisse, notwendigen Aktivitäten und Aufgaben abgeleitet werden. Diese müssen wiederum nach Dringlichkeit und Zeitablauf geordnet werden, so dass ein abgestimmtes Gesamtbild der Aktivitäten aller EU-Akteure entsteht. Die Anpassung und Beendigung einer Operation soll mittels eines Überprüfungsprozesses erfolgen, der alle Sektoren umfasst und drei Bereiche berücksichtigen soll: das strategische Umfeld, die lokalen Fähigkeiten und die Lösung der Krisenursachen (European Union, 2005d, S. 8–11). Die Erfüllung dieser Anforderung ist natürlich abhängig von der Datenverfügbarkeit, dem Zeitspektrum und der zugrunde liegenden Ursache-Wirkung-Analyse. Problematisch dürfte auch die Aufgabe sein, Erfolgskriterien zu definieren. Nicht zuletzt dürfte die konkrete Sequenzierung respektive Ablaufplanung umso notwendiger sein, je mehr Akteure darin eingebunden werden.

Letztlich hängt die effektive Verbindung von Frühwarnung und proaktivem Handeln sowie von kurz- und langfristigen Maßnahmen von politischen Entscheidungen ab, die vom PSK vorbereitet und vom Rat getroffen werden. Die gegenwärtigen Überlegungen in Brüssel und

²⁰ Vgl. „Übersicht: Vorschlag zur Reform des Ratssekretariats“ im Anhang.

den Hauptstädten böten für die EZ durchaus Einwirkungsmöglichkeiten, wenn sie denn umgesetzt würden. Voraussetzung wäre ferner, dass entsprechende Anregungen und Ansätze aus der EZ in die Lageanalyse eingehen würden und so Auswirkungen auf ein stärker proaktives Handeln hätten. Da bei Entscheidungen über ESVP-Missionen der Handlungsdruck oftmals relativ hoch ist, was wiederum auf das bislang vorherrschende eher reaktive Vorgehen zurückgeführt werden kann, dürfte es sich um ein schwieriges Unterfangen handeln, an dem jedoch weiter gearbeitet werden muss. Diese Arbeit würde sicherlich erleichtert, wenn die nationalen Instrumente im Bereich *early warning/ early action* ausgebaut würden.²¹ Die Verknüpfung von kurz- und langfristigen Maßnahmen sowie die dafür notwendige Ablaufsteuerung hängt nicht zuletzt von der zugrunde gelegten Ursachenanalyse und vom Überprüfungsprozess der eingeleiteten Maßnahmen ab. Die Reform des Planungsprozesses mit dem Ziel einer integrierten Planung ist noch in den Anfängen. Innerhalb des Ratssekretariats und der Kommission gibt es noch Widerstände.²² Gleichwohl strebt Javier Solana an, die geplanten Reformen für seinen Zuständigkeitsbereich bis Mitte 2007 umzusetzen.

Verbesserung der operativen Fähigkeiten

Der Begriff ziviles Krisenmanagement hat sich in den letzten Jahren verändert. Bevor die ESVP Gestalt annahm wurde er in einem weiten Sinne verstanden und umfasste alle nichtmilitärischen Instrumente. Eine 1999 erstellte Liste aller nichtmilitärischen Instrumente, Politiken und Programme unterteilte diese in solche, die in der Kompetenz der Kommission, der GASP oder beider liegen (European Union, 1999). Das engere Begriffsverständnis hielt mit den innerhalb der ESVP aufgebauten zivilen Instrumenten und Institutionen Einzug in den Sprachgebrauch. Ausgehend von den Vorgaben der EU-Gipfeltreffen von Köln, Helsinki und Santa Maria da Feira wurden neben dem Ausbau eines zivilen Krisenmechanismus vier prioritäre Bereiche identifiziert und entwickelt: Polizei, Rechtsstaatlichkeit, Verwaltung und Zivilschutz. Erste Erfahrungen führten dann zu der Erkenntnis, dass ein bloß angebotsorientierter Ansatz nicht ausreicht und die Nachfrageseite stärker berücksichtigt werden muss. Die Folge war die Erweiterung und Anpassung der zivilen ESVP-Konzepte und -Fähigkeiten. Wichtigste Schritte waren der Aktionsplan für die zivilen Aspekte des Krisenmanagements und das zivile Planziel (*Headline Goal*) 2008.

Aktionsplan und ziviles Planziel 2008

Der im Juni 2004 angenommene Aktionsplan fordert ambitioniertere Ziele und bessere Fähigkeiten. Die ganze Bandbreite potenzieller Maßnahmen der ESVP, Kommission und Mitgliedstaaten soll ausgeschöpft werden, „selecting amongst them so as to best achieve the objective of peace, stability and development in regions and countries of conflict“ (ISS-EU, 2005). Der Aktionsplan beschreibt die erforderlichen Entwicklungen und neuen Felder einschließlich integrierter multifunktionaler Ressourcen für das zivile Krisenmanagement und konstatiert, dass die Verknüpfungen zwischen Krisenmanagement und Konfliktprävention verbessert werden müssen. Er unterstreicht den substanziellen Beitrag der Kommission, deren Mehrwert insbesondere in ihren langfristig angelegten Programmen liegt. Im Hinblick auf die Kohärenz von Sicherheit und Entwicklung mahnt er an, Synergien zwischen Entwicklungshilfe und zivilem Krisenmanagement zu erarbeiten und weiterzuentwickeln, wobei dieses Ziel durch einen

²¹ Vgl. zu den bestehenden Mechanismen zur Krisenfrüherkennung und -prävention verschiedener EU-Mitgliedstaaten Bonn International Center for Conversion, 2006b.

²² Interview mit EUMS am 24.8.2006 und am 21.11.2006.

verbesserten Dialog zwischen ESVP und Entwicklungshilfeexperten verfolgt werden soll (vgl. ebenda, S.121–128).

Die Anregungen aus dem Aktionsplan flossen in das zivile Planziel 2008 ein, das der Europäische Rat im Dezember 2004 verabschiedete.²³ Im Planziel 2008 werden zusätzlich zu den ursprünglichen vier prioritären Bereichen weitere Fähigkeiten wie integrierte Krisenmanagementpakete, verschiedene Arten von Monitoring-Missionen, Unterstützungsmaßnahmen für den EUSR und Beiträge zu SSR und DD&R. Die EU soll in der Lage sein, mehrere zivile Operationen gleichzeitig durchzuführen, davon eine größere in einem gewaltsamen Konflikt.²⁴ Die zivilen Operationen können eigenständig, als zivil-militärisch integrierte (*joint*) oder in enger Kooperation mit einer Militäroperation durchgeführt werden. Rat und Kommission sollen maximale Kohärenz und Effektivität durch enge Koordinierung und klare funktionale Arbeitsteilung sicherstellen. Um die Implementierung und Überprüfung des zivilen *Headline Goal*-Prozesses zu gewährleisten ist im Ratssekretariat ein *Civilian Headline Goal Project Team* eingerichtet worden.

Civilian Response Teams

Ein wichtiges Planziel ist die Entwicklung multifunktionaler, integrierter Ressourcen für ziviles Krisenmanagement. Dabei kann es sich um zivile integrierte Missionen handeln, die zwei und mehr Instrumente umfassen (Beispiel: EUJUST LEX im Iran) oder um *Civilian Response Teams* (CRT), die seit 2005 im Fokus stehen. Ein CRT wird definiert als

a civilian crisis management rapid reaction capability of flexible size and composition, consisting of member State experts with, in principle, Council Secretariat participation. European Commission experts will be invited as appropriate to participate with view to ensuring the coherence of EU external action (European Union, 2005, S. 3)

Die CRT haben insbesondere drei Aufgaben: Sie sollen zur Bedarfs- und Lageanalyse beitragen, die Einrichtung einer zivilen ESVP-Mission und den EUSR in einer laufenden Mission unterstützen. Für diese Aufgaben soll ein Expertenpool von zunächst 100 Spezialisten aus den verschiedensten Bereichen (z.B. Grenzkontrolle, organisierte Kriminalität, Menschenrechte, Verwaltung, Finanzen, Logistik, medizinische Versorgung) nominiert werden, die von den Mitgliedstaaten benannt werden. Ein CRT ist immer multinational zusammengesetzt. Es soll nach Anforderung des SGHR, PSK oder des Rats innerhalb von fünf Tagen stationiert werden, die Mission im Regelfall nicht länger als drei Monate dauern. Für die Einsatzmodalitäten sind allgemeine Richtlinien erlassen worden, für die Einsatzmethodologie ist ein Handbuch in Vorbereitung (ebenda).

²³ Kurz zuvor hatten die Außenminister im Rahmen einer Konferenz zur Verstärkung der zivilen Fähigkeiten im November 2005 Elemente eines Verbesserungsplans festgelegt, der u.a. Prioritäten für die Bereiche verbesserte Koordinierung ziviler Ressourcen zwischen Mitgliedstaaten und EU, Beschaffung und Unterstützung, Training und schnelle Reaktionsfähigkeit festlegte. Vgl. European Union, 2005e.

²⁴ Das Ratssekretariat geht in seinem Fragebogen an die beitragsstellenden Staaten von fünf gleichzeitigen Missionen aus, jede für eines der fünf Szenarios, die den Planungen zugrunde liegen. Daraus ergibt sich die Gesamtzahl des erforderlichen, von den Mitgliedstaaten zu entsendenden Personals. Vgl. European Union, 2006e, S. 8.

Die Ausbildung für CRT-Experten spielt für die Umsetzung des Konzepts eine große Rolle. Für CRT kommen nur solche Experten in Frage, die ein spezielles Einführungstraining durchlaufen haben. Entsprechende Vorbereitungsmaßnahmen (z.B. Konzepte, Lehrinhalte, Handbücher) werden gegenwärtig zusammen mit der European Community Project on Training for Civilian Aspects of Crisis Management und der European Group of Training Institutes durchgeführt (European Union, 2005f).

Die CRT sind in mehrfacher Hinsicht wichtige konzeptionelle und praktische Instrumente ziviler Krisenbearbeitung. Sie tragen zur Entwicklung des Krisenmanagementkonzepts und zur Vorbereitung einer Operation bei, spielen durch ihre frühe Präsenz vor Ort eine zentrale Rolle für die Verbindung von *early warning* und *early action* und können als Eintrittspunkt für entwicklungspolitische Maßnahmen dienen. Insgesamt haben sie das Potenzial, die Effektivität und Kohärenz ziviler ESVP-Missionen sowie die Möglichkeiten für proaktives Handeln zu verbessern.

Neue Aktionsfelder und Strukturen

Zwei „neue“ prioritäre Bereiche ziviler ESVP, in denen auch CRTs tätig werden und die *entry points* für EZ-Expertise sein könnten, sind Monitoring-Missionen und Unterstützungsfunktionen für den EUSR. Ein erstes Konzept für Monitoring-Missionen wurde bereits 2003 vorgelegt (European Commission, 2003b). Diese Missionen können in allen Konfliktphasen eingesetzt werden und verschiedene Aufgaben erfüllen. Diese reichen von der Überwachung von Waffenstillständen und DDR-Prozessen über Menschenrechtsangelegenheiten und politische Entwicklungen bis zu Grenzüberwachungen und Flüchtlingsproblemen. Hinsichtlich der Unterstützungsfunktionen für den EUSR geht es in erster Linie darum, einen breiteren Pool an Expertise aufzubauen als ursprünglich vorgesehen. Dazu gehören Experten aus Bereichen wie Gender, Grenzkontrolle, Minenräumung, Rechtsexperten, Medien oder SSR (Gourlay, 2005).

Auf dem Gebiet der Sicherheitssektorreform liegt jeweils ein Konzept des Rates (European Union, 2005g) und der Kommission (European Union, 2006a) vor. Sie bilden den konzeptionellen Rahmen für alle SSR-Aktivitäten der EU. Die Konzepte werden als typische Querschnittsthemen gesehen, welche die Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Ratsakteuren sowie zwischen Rat und Kommission verbessern könnten, „recognizing the fact that SSR is a holistic, multi-sector, and long-term process encompassing the overall functioning of the security system as part of governance reform“ (European Union, 2006b, S. 16). Das Rahmenkonzept hat der Rat ausdrücklich als wichtigen Beitrag zur Umsetzung des „*European Consensus on Development*“ beschrieben. Die Frage, welche Instrumente von wem zur Unterstützung der SSR eingesetzt werden sollen – ESVP, Kommission oder beide – , wird von Fall zu Fall entschieden. Zudem soll ein Konzept für DD&R als einem Teilbereich von SSR entwickelt werden. Schließlich soll der konzeptionelle Rahmen für SSR in operative Aktionen umgesetzt werden (vgl. ebenda, S. 17).

Die operativen Fähigkeiten des zivilen Krisenmanagements sollen zudem durch eine Stärkung der Befehlskette verbessert werden. Nach Vorstellungen Solanas sollte jede zivile Operation von einem zivilen Operationsführer – normalerweise der Direktor der DG IX des Generalsekretariats – geleitet werden. Er soll in Koordination mit der Kommission verantwortlich sein für die Instruktion des Missionsleiters, die logistische, personelle, rechtliche und finanzielle Unterstützung der Mission, die umfassende Information des PSK und des CIVCOM und die Repräsentation außerhalb des Einsatzgebietes, insbesondere die Verbindung zwischen EU und den Mitgliedstaaten.²⁵

²⁵ Hampton Court Follow-Up, unpublished paper.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass sich die zivilen ESVP-Missionen quantitativ²⁶ und qualitativ dynamisch entwickeln. Ziviles Krisenmanagement besteht heute nicht mehr nur darin, auf EU-Ebene die Instrumente der Mitgliedstaaten zu koordinieren, sondern die Bedürfnisse/Ziele für eine spezielle Mission rücken stärker in den Vordergrund. Die zivilen Ziele sind ausgeweitet, die Methodologie ist angepasst worden. 2006 ist zudem die erste rein zivile ESVP-Übung abgehalten worden. In ihrem Mittelpunkt stand die rasche Krisenreaktion durch schnell verlegbare Polizeieinheiten, integrierte Missionen und CRTs (vgl. European Union, 2006c, S. 23; vgl. European Union, 2006d). Allerdings steht vieles bislang nur auf dem Papier, muss also den Realitätstest noch bestehen. Das gilt insbesondere für die Verbindung von kurzfristigen ESVP-mit mittel- und langfristigen Entwicklungshilfemaßnahmen. Deshalb ist es wichtig, dass dieser Prozess der Entwicklung ziviler ESVP-Fähigkeiten und ihrer Verknüpfung mit strukturellen Herausforderungen in den Krisengebieten nicht nur durch die EU und die Mitgliedstaaten bewertet wird, sondern auch durch unabhängige externe Akteure.

Zur Finanzierung von ESVP-Operationen und zur Rolle entwicklungspolitischer Instrumente

Vor dem Hintergrund der zutreffenden Analyse, dass die außen-, entwicklungs- und sicherheitspolitische Herausforderungen des 21. Jahrhunderts angesichts knapper Mittelausstattung einen möglichst kohärenten Instrumenteneinsatz aus allen drei Politikbereichen erfordern, stellt sich die Frage, ob und wie sich diese Forderung auf die Finanzierung von ESVP-Operationen auswirkt. Die Finanzierung der Außenpolitik der EU bleibt zwar im Vergleich zu den Agrar- und Strukturfonds, die rund 75 Prozent des Gesamtbudgets beanspruchen, weit zurück, wächst allerdings stetig. So sieht die neue mittelfristige Finanzplanung für den Zeitraum von 2007 bis 2013 knapp 50 Mrd. Euro für diesen Bereich vor, was einer Steigerung von 29 Prozent im Vergleich zur vorherigen Ausstattung entspricht. Die Finanzierung von ESVP-Operationen kann aus verschiedenen Quellen erfolgen, wobei zwischen militärischen und zivilen Einsätzen unterschieden wird.

Militärische und nichtmilitärische Ausgabenfinanzierung

Militärische ESVP-Operationen werden nach der Devise „costs lie where they fall“ bezahlt. Die GASP/ESVP ist intergovernmental organisiert, d.h. sie fällt ausschließlich in die Domäne der Mitgliedstaaten. Darum zahlt jeder Mitgliedstaat für seine eigenen Kosten. Allerdings gibt es seit 2004 den so genannten ATHENA-Mechanismus zur Verwaltung und Finanzierung der gemeinsamen Kosten, der dann greift, wenn es sich um eine Operation mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen handelt. In diesem Fall werden die „gemeinsamen Kosten“ – das sind jene Kosten, die nicht direkt einem Verursacher zugeordnet werden können, wie z.B. Kosten für Hauptquartiere oder gemeinsam genutzte Infrastruktur vor Ort – nach einem Schlüssel der Bruttonationaleinkommen der beteiligten Staaten finanziert.²⁷ ATHENA soll eine beständigere Finanzierungsgrundlage für militärische Operationen und eine schnellere Finanzierung der gemeinsamen Kosten ermöglichen.²⁸ Die Kommission kann an den Sitzungen des ATHENA vorstehenden Sonderausschusses teilnehmen, hat aber keine Stimme (European Union, 2004).

²⁶ Vgl. Die Liste der zivilen ESVP-Operationen im Anhang.

²⁷ Der deutsche Anteil an ATHENA wird im Einzelplan 14 des Bundeshaushalts ausgewiesen.

²⁸ ATHENA ist auch zur Finanzierung „gemeinsamer Kosten“ bei der Unterstützung von AMIS-Operation der AU in Darfur eingesetzt worden.

Artikel 28,3 EUV bestimmt, dass Verwaltungsausgaben und nicht-militärische operative Ausgaben im Rahmen der GASP zu Lasten des Haushalts der EG gehen können.²⁹ Dadurch können z.B. operative Kosten von Gemeinsamen Aktionen auf den Gebieten Konfliktprävention, Krisenmanagement und Abrüstung oder die Kosten für den EUSR gedeckt werden. Allerdings trägt diese GASP-Haushaltslinie nur die vereinbarten „gemeinsamen Kosten“ einer zivilen ESVP-Operation, nicht etwa die Personalkosten der Mitgliedstaaten. Die historisch begründete vergleichsweise geringe Mittelausstattung führt angesichts der zunehmenden Anzahl insbesondere ziviler Operationen oftmals zu einer Überdehnung des Budgets (vgl. European Union, 2001b).

Das GASP-Budget wurde zwar 2006 von 60 auf 102 Mio. Euro aufgestockt, doch entspricht diese Summe nur zwei Prozent der Ausgaben, die im ersten Pfeiler für auswärtige Beziehungen zur Verfügung stehen. Für den neuen Finanzrahmen 2007–2013 ist dieser Anteil auf über drei Prozent gestiegen, weil der GASP-Haushalt um 800 Mio. auf 1,7 Mrd. Euro erhöht wurde. Außerhalb des Gemeinschaftshaushalts bleiben die Reserve für Soforthilfen im Katastrophenfall in Drittländern, das Flexibilitätsinstrument für unvorhersehbare außenpolitische Maßnahmen und der Europäische Entwicklungsfonds (EEF).

Die trotzdem zu erwartende finanzielle Überdehnung zieht verschiedene Konsequenzen nach sich: Erstens werden die Mitgliedstaaten den Löwenanteil der Kosten für zivile Krisenbearbeitung tragen, was ihre Neigung zu Mikromanagement und mehr nationaler Kontrolle verstärken dürfte. Das wird zweitens dazu führen, dass entweder weniger und/oder kürzere sowie kleinere Missionen durchgeführt werden. Drittens wächst der Druck, sich andere Ressourcen zu erschließen. Im positiven Fall könnte dies zu einer besseren Nutzung der technischen und finanziellen Potenziale der Kommission und zu einer stärker präventiv und langfristig ausgerichteten Politik führen, die einen *entry point* für EZ-Maßnahmen böte. Im negativen Fall käme es zu dem Versuch, entwicklungspolitische Mittel „anzuzapfen“.

Finanzierungsinstrumente

Als Schritt in die letztgenannte Richtung kann die Finanzierung afrikanischer Fähigkeiten zur Durchführung von *Peacekeeping*-Operationen aus dem Europäischen Entwicklungsfonds gewertet werden. So wurde 2004 aus Mitteln des EEF eine *Peace Facility for Africa* in Höhe von zunächst 250 Mio. Euro eingerichtet, die zur Finanzierung von militärischen Friedensmissionen und zum Aufbau einer afrikanischen Sicherheitsstruktur genutzt werden. Die Friedensfazilität wurde 2006 um drei Jahre verlängert. Sie beträgt nun 300 Mio. Euro für 2008–2010. Die Problematik besteht darin, dass entwicklungspolitische Mittel für die AKP-Staaten für sicherheitspolitische Zwecke umgewidmet worden sind, statt nach der Devise zu verfahren, dass neue Aufgaben auch neue Mittel und neue Finanzierungsinstrumente verlangen. Dem Wunsch der Kommission, den EEF als entwicklungspolitischen Fonds für die AKP-Staaten in das EG-Budget zu integrieren ist bislang ebenso wenig nachgekommen worden wie der von einigen Mitgliedstaaten lancierten Idee, den EEF in den GASP-Haushalt zu überführen.

Eine weitere Finanzierungsmöglichkeit ergibt sich, wenn auf entsprechende Haushaltslinien bzw. Instrumente der Kommission zurückgegriffen werden kann wie beispielsweise für Beobachtermissionen, Training, Menschenrechte, Wiederaufbaumaßnahmen oder Minenräumung. Eine besonders wichtige Rolle spielt der *Rapid Reaction Mechanism* (RRM), der 2001 als flexibles und kurzfristig einsetzbares Instrument zur Krisenintervention geschaffen wurde. Der

²⁹ Der Haushalt der EG bzw. Gemeinschaftshaushalt, der auch manchmal EU-Haushalt genannt wird, umfasst alle Mittel für die Ausgaben sämtlicher Organe der Union. Der GASP-Haushalt (Haushaltskapitel B 8) ist Teil des allgemeinen Gemeinschaftshaushalts.

mit einem Budget von 30 Mio. Euro ausgestattete RRM wird für folgende zivile Maßnahmen eingesetzt: Lageanalyse, Konfliktprävention, akutes Krisenmanagement, Versöhnung, Wiederaufbau, Antiterrorismusmaßnahmen. Er bewährte sich beispielsweise in der Mazedonienkrise 2001, als 12,8 Mio. Euro kurzfristig für Wiederaufbau und Institutionenbildung zur Verfügung gestellt wurden, ebenso wie in Darfur, als im Mai 2005 die Verhandlungen für einen Waffenstillstand unterstützt wurden (vgl. Hansen, 2006). Die Unterstützungsmission zur Grenzkontrolle zwischen der Ukraine und Moldawien wird wiederum durch den RRM und TACIS-Mittel finanziert und zeigt die mögliche Flexibilität der beteiligten EU-Akteure.

Ein weiteres Beispiel sowohl für die finanziellen Probleme als auch für die Chancen einer engen Zusammenarbeit zwischen Sicherheits- und Entwicklungspolitik ist die *Aceh Monitoring Mission* (AMM), die im September 2005 als zivile ESVP-Operation beschlossen wurde. Sie wurde mittels nationaler (vor allem schwedischer und finnischer) Beiträge gestartet, weil das GASP-Budget bereits ausgeschöpft war. Der vorausgegangene Vorschlag, die Mission im laufenden Jahr ganz oder teilweise durch andere EG-Haushaltlinien zu finanzieren, fand keine Einstimmigkeit und wurde zudem von der Rechtsabteilung des Rates abgelehnt. Ab 2006 wurde sie aus dem GASP-Haushalt 2006 und aus nationalen Beiträgen finanziert. Trotz dieser interinstitutionellen Querelen erwies sich die AMM als gutes Beispiel für eine gelungene Zusammenarbeit vor Ort und für die synergetischen Chancen, kurzfristige zivile ESVP-Operationen und entwicklungspolitische Ziele zusammenzuführen (vgl. Pirozzi and Damien, 2005; Pirozzi, 2006).

Der RRM wird in das neue Stabilitätsinstrument integriert, das ab dem 1. Januar 2007 mit einem Volumen von 2,5 Mrd. Euro verfügbar sein wird. Das Stabilitätsinstrument ist eines von insgesamt sieben (statt vormals vierzig) Außenpolitikinstrumenten, mit denen die Kommission künftig eine schnellere und effektivere Außenpolitik unterstützen möchte.³⁰ Es umfasst Unterstützungsmaßnahmen in den Bereichen wie *Peacebuilding*, *Mediation* und Versöhnungsarbeit, Kleinwaffen, Minenräumung, DDR, Frauen in bewaffneten Konflikten und Menschenrechte im Antiterrorkampf. Eine weitere Innovation besteht darin, dass Finanzierungsentscheidungen schnell gefasst werden können, weil sie für bis zu zwei Jahren ohne Komitologie getroffen werden und damit genügend Zeit geben, um Folgemaßnahmen aus langfristigen Haushaltlinien zu beschließen. Das Stabilitätsinstrument fasst also verschiedene Maßnahmen in einem Rechtsinstrument zusammen mit dem Ziel, rasch, flexibel und kohärent auf Krisen in Drittländern reagieren zu können (vgl. Europäische Union, 2006f). Damit ist seitens der Kommission die Hoffnung verbunden, den *development-security-Nexus* zu stärken, indem die Verbindung zwischen Aktivitäten der Gemeinschaft, die einer entwicklungspolitischen Logik folgen und solchen der GASP, die außen- und sicherheitspolitisch motiviert sind, verbessert wird. Das setzt allerdings voraus, dass komplementäre Instrumente in Krisen auch zum Einsatz kommen und nicht durch Kompetenzstreitigkeiten blockiert werden (vgl. Devaele und Gourlay, 2005, S.8–12).

Während die Kommission recht schnell auf eigene Finanzierungsinstrumente zur raschen zivilen Krisenreaktion zurückgreifen kann, stellt sich weiterhin das Problem des schnellen Zugangs zu Finanzquellen aus dem von ihr verwalteten GASP-Haushalt. Trotz neuer Denkansätze – etwa bei der Missionsunterstützung – bearbeitet die Kommission diesen weitgehend immer noch wie ihre angestammten, langfristig ausgerichteten Bereiche, so dass

³⁰ Die anderen Außenpolitikinstrumente sind: Heranführungshilfe (10,2 Mrd. Euro), Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (10,6 Mrd.), Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftliche Zusammenarbeit (15,1 Mrd.), GASP (1,7 Mrd.), Garantiefonds (1,2 Mrd.) und „Anderes“ (8 Mrd.), worunter z.B. Humanitäre Hilfe und Nukleare Sicherheit fällt. Vgl. Bendiek und Whitney-Steele, 2006, S. 1.

sich Probleme insbesondere bei der schnellen Finanzierung ziviler ESVP-Operationen und im Bereich Beschaffung ergeben. Diese könnten z.B. durch die Einrichtung eines *kick-up*-Fonds überwunden werden. Zudem fehlen noch eindeutige Regelungen für die Beendigung einer zivilen ESVP-Operation. Die Kommission ist rechtmäßiger Eigner des von ihr finanzierten Sachvermögens, so dass sich dessen manchmal notwendiger Transfer zu einer anderen Operation verzögern kann. Entsprechende formale Regelungen für einen raschen Transfer sollten also erlassen werden. Schließlich sollten eigentlich militärische Missionen nicht als zivile deklariert werden.³¹

Rahmenbedingungen und Interessen für die Beschlussfassung sowie Kriterien für das Zustandekommen einer zivilen ESVP-Operation.

Eine Analyse der bisherigen zivilen ESVP-Missionen belegt sehr schnell, dass einige „einfache“ bzw. banal anmutende Erkenntnisse weiterhin gültig sind. Erstens handelt es sich bei der Frage, ob und in welchem Format eine zivile ESVP-Operation gestartet wird, um eine zutiefst politische Entscheidung, die von zahlreichen Faktoren abhängt. Die getroffene politische Entscheidung hat Auswirkungen auf den entwicklungspolitischen Beitrag zur Problemlösung im jeweiligen Krisengebiet. Zweitens gilt die Regel, dass jede Krise anders ist und Blaupausen darum sehr begrenzten Wert haben. Das hat Auswirkungen auf Vorbereitung und Durchführung von Feldoperationen. Drittens muss bedacht werden, dass sich die EU in diesem Bereich trotz mittlerweile vierzehn ziviler oder zivil-militärischer Einsätze immer noch in einer Lern- und Aufbauphase befindet. Insgesamt kann also ein relativ hohes Maß an Unsicherheit als eine zentrale Rahmenbedingung für das Zustande- oder Nichtzustandekommen von zivilen ESVP-Operationen identifiziert werden. Deshalb bedarf es eines ausgeprägten politischen Willens und entsprechender Überzeugungskraft, um den notwendigen einstimmigen Beschluss zu einer solchen Aktion zu erreichen.

Folgende weitere Rahmenbedingungen spielen eine Rolle:

Politischer Acquis: Die im Vertrag über die Europäische Union und in den entsprechenden Ratsdokumenten niedergelegten außen- und sicherheitspolitischen Grundsätze und Ziele. Eine besondere Leitfunktion hat die Europäische Sicherheitsstrategie und – gemessen an der jüngsten Rhetorik zumindest potenziell – der *EU Consensus on Development*.

Pfeilerstruktur: Die Pfeilerstruktur zwingt zu umfangreichen internen Koordinierungsmaßnahmen (*cross-pillarisation*) und zu einer latenten Trennung von Sicherheits- und Entwicklungsaspekten

Mandat: Die Ausgestaltung des Mandats durch den Rat ist von entscheidender Bedeutung. Es sollte eindeutig und realisierbar sein. Die meisten der bisherigen zivilen ESVP-Operationen waren bzw. sind relativ klein (d.h. eine Personalstärke von unter 100), nur zwei von 14 lagen bzw. liegen darüber.³² Die Mandate entsprechen meistens dem ersten Kriterium. Die Realisierbarkeit ist allerdings angesichts des manchmal bescheidenen Personaleinsatzes oder der Konfliktlage – z.B. im Irak – zweifelhaft. Die zu erwartende Ablösung von UNMIK durch eine integrierte zivile Operation im Kosovo in 2007 wird die erste Mission mit einer Personalstärke von über 1000 sein

³¹ Dieser Etikettenschwindel wurde bei der formal zivilen, aber ausschließlich aus Militärs bestehenden Mission EUSEC DR Kongo angewendet, um sie über den GASP-Haushalt zu finanzieren. Der offizielle Charakter der Mission entscheidet letztlich über den Finanzierungsmechanismus. Interview EUMS am 26.4.2006.

³² Vgl. Übersicht im Anhang.

Personelle Ausstattung: Ausreichende Planungs- und Führungskapazitäten in Brüssel und qualifiziertes Personal vor Ort stellen noch ein strukturelles Problem dar, an dem gearbeitet wird. Erstgenannte befinden sich im Umbau, das Personal soll mittels Fragebögen an die Mitgliedstaaten erhoben und durch entsprechende Aus- und Weiterbildung gefördert werden.

Finanzen: Die Finanzierung ziviler ESVP-Missionen stellt immer noch ein Problem dar. In der Regel handelt es sich um eine Mischfinanzierung mit eher bescheidenen Beiträgen aus dem ESVP-Haushalt, aus Haushaltslinien der Gemeinschaft und insbesondere nationalen Beiträgen

Ausrüstung und Logistik: Beides hängt zum einen vom Engagement der Mitgliedstaaten ab. Zum anderen ist bislang die EU-gestützte schnelle Reaktionsfähigkeit wegen der langsamen Verfahren der Kommission sehr problematisch

Sicherheitspolitische Lage: Die Lage vor Ort und ihre sicherheitspolitische Relevanz für die EU sind wichtige Rahmenbedingungen für ein Engagement. Dieses setzt eine gemeinsame Lageanalyse voraus und ein Umfeld, in dem ein Einsatz verantwortbar ist. Im zivilen Planziel 2008 ist auch die Option eines Einsatzes in einem gewaltsamen Konflikt (non-benign environment) vorgesehen.³³

Einladung: (Zivile) ESVP-Einsätze sind bislang nur mit vorheriger Zustimmung der verantwortlichen Regierung vor Ort durchgeführt worden.

Multilateraler Kontext: Viele zivile ESVP-Missionen finden in einem multilateralen Kontext statt. Dieser erfordert einen hohen Abstimmungsbedarf mit den anderen Akteuren.

Interessen

Die Interessen an einer zivilen ESVP-Operation sind trotz eines einstimmigen Beschlusses in der Regel unterschiedlich und müssen in jedem Fall zuvor politisch verhandelt werden. Mit den verschiedenen Grundlagendokumenten liegt zwar ein wachsender *Acquis* vor, doch spielen im konkreten Einzelfall sozusagen „naturgemäß“ immer besondere Interessenerwägungen eine Rolle, die meist in einem Kompromiss „eingefangen“ werden. Zugleich scheint sich eine Art Brüsseler Kollektivinteresse zu entwickeln, das von den dortigen Institutionen vorangetrieben wird. Damit korreliert eine nur zögerliche Wahrnehmung dieser Prozesse in den Mitgliedsstaaten. Obwohl deren Vertreter einen entscheidenden Anteil am Entscheidungsprozess über eine zivile ESVP-Operation haben, ist das Wissen jenseits der Expertenzirkel sehr gering.

Einige der zum Tragen kommenden Interessen, die sich durchaus überlagern können, seien im Folgenden aufgeführt. Die offizielle gemeinsame Interessenlage für eine Operation wird in den jeweiligen Mandaten beschrieben. Die *mission statements* benennen die angestrebten Ziele, die mit dem jeweiligen Instrumentarium erreicht werden sollen. Alle der bislang vierzehn zivilen bzw. zivil-militärischen Missionen befassen sich ganz oder partiell mit Aufgaben, die man – der OECD-DAC-Definition folgend³⁴ – unter dem weit verstandenen Begriff der *Security Systems Reform* (SSR) subsumieren kann. Dabei geht es in erster Linie um den Aufbau von Institutionen und *capacity-building* in den Bereichen Militär, Polizei, Justiz und Grenzkontrolle mit dem Ziel, einen Beitrag zur Stabilisierung der betreffenden Länder oder Regionen zu leisten. Dieses Interesse ist in der direkten Nachbarschaft der Union am augenfälligsten. Es gibt

³³ EUJUST LEX im Irak ist ein Beleg dafür, dass es erhebliche Widerstände seitens der Mitgliedstaaten gibt, zivile ESVP-Missionen in einem solchen „heißen“ Konfliktgebiet durchzuführen. Vor diesem Hintergrund ist es fraglich, ob die EU – wie von der NATO gewünscht – mit einer zivilen ESVP-Operation in Afghanistan tätig wird.

³⁴ S. unter: www.oecd.org/document/33/0,2340,en_2649_201185_33800289_1_1_1_1,00.html.

auch schlichtweg politische Notwendigkeiten wie etwa die von der EUPT vorbereitete künftige Kosovo-Mission. Des Weiteren kann eine gewisse Pfadabhängigkeit konstatiert werden. So kann der Beschluss, EUJUST THEMIS nach Georgien zu entsenden, im Zusammenhang mit der Südkaukasuspolitik der EU und der kurz zuvor beschlossenen Einbindung dieser Region in die Europäische Nachbarschaftspolitik gesehen werden, wobei auch der Aspekt der politischen Opportunität angesichts der Reformwilligkeit der neuen georgischen Führung eine Rolle gespielt haben dürfte. Andererseits legt der geringe Umfang der Mission die Vermutung nahe, dass das Motiv in Georgien Präsenz zu zeigen im Vordergrund stand. Ein anderes Beispiel für symbolische Politik ist die EUJUST LEX, die größtenteils außerhalb des Irak mit insgesamt nur zwanzig Mitarbeitern durchgeführt wird. Sie ist auch ein Beleg für das Interesse der Mitgliedstaaten, die Sicherheit ihres Personals zu gewährleisten.

Ein ganz wesentliches politisches Interesse der Staaten und vor allem des Brüsseler Apparats ist es, die ESVP als Ganzes weiterzuentwickeln. Die Aktivitäten auf dem Balkan und anderswo können auch als Versuche angesehen werden, damit die ESVP „das Laufen lernt“. Insbesondere zivile Missionen sind mittlerweile im mehrfachen Sinne eine Wachstumsbranche geworden: Sie werden komplexer, umfangreicher und globaler. Allerdings erfolgt diese Entwicklung nicht um jeden Preis. Erfolgswahrscheinlichkeit und Kostengünstigkeit sind zwei wichtige Kriterien, aber eben auch Präsenz und Sichtbarkeit. Dafür wird dann auch schon mal ein politischer Konflikt mit der NATO in Kauf genommen, wie bei der Frage, wer was bei der Unterstützung der AU in Darfur leistet und koordiniert (Monaco und Gourlay, 2005). Ein anderes Beispiel für interinstitutionelle Konkurrenz bzw. für den „Expansionswillen“ und damit die Präsenz der ESVP sind die Polizeimissionen auf dem Balkan, durch welche die OSZE in einem angestammten Bereich an den Rand gedrängt wurde.

Im Gegensatz zu militärischen Einsätzen sind zivile ESVP-Missionen weniger strittig. Gründe dafür sind die geringere Gefährdung des Personals, das günstigere Kosten-Nutzen-Verhältnis und die höhere gesellschaftliche Akzeptanz. Der erste Aspekt, der als Kriterium einen hohen Stellenwert hat (vgl. European Union, 2006g), könnte sich allerdings bei einer – gegenwärtig nicht anstehenden, aber als Option vorgesehenen – gemischten zivil-militärischen Mission in einem bewaffneten Konflikt ändern, der zweite mit der anstehenden Kosovo-Mission und der dritte bei einem größeren Fehlschlag. Mittels solcher Operationen können auch politisch-strategische Ziele der EU untermauert werden. So wurde die erste Polizeimission in Afrika in den Kontext der Gemeinsamen Erklärung von EU und VN gestellt und als Demonstration für effektiven Multilateralismus gedeutet. Gerade die Geschichte von EUPOL Kinshasa ist aber auch ein Beleg dafür, dass Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem ersten und dem zweiten Pfeiler zu großen Verzögerungen führen können. Ein weiterer Grund für die achtzehn Monate, die die EU benötigte, um sich auf ein Mandat zu einigen, war das zunächst fehlende Interesse einiger Länder an dieser Mission (vgl. Pauwels, 2005). Andere Länder (Frankreich, Belgien) hatten wiederum ein besonderes, historisch und politisch begründetes Interesse an diesem Vorhaben.

Entwicklungspolitische Interessen können zwar bei zivilen ESVP-Missionen eine Rolle spielen, doch stehen sie nicht im Vordergrund.³⁵ Bislang wird nur in einem Mandat (EUPAT in Mazedonien) eine konkrete Verbindung zwischen einer ESVP-Mission und einem Gemeinschafts-

³⁵ Es sei denn, man setzt kurzfristige stabilisierungs- und langfristige entwicklungspolitische Interessen gleich. Im Grunde genommen betreiben Kommission und zivile ESVP in erster Linie *capacity building*. Die ESVP hat dabei den Anspruch, schnell, gezielt, kurz und konkret zu handeln und nicht „bloß einen Scheck an eine NGO“ zu überreichen. Interview mit einem EUMS-Mitarbeiter am 22.11.2006. Die seit 2003 laufende EUPM zeigt allerdings, dass diese Operationen lange dauern können.

programm – in diesem Fall handelt es sich um CARDS – hergestellt.³⁶ Üblicherweise werden die ESVP-Operation aber nur in den Kontext der breiteren EU-Politik für das Land und/oder die Region gestellt, sei es die Afrika-, die Nahost- oder die Balkanpolitik.³⁷ Ansonsten wird in einer eigenen Klausel regelmäßig bekräftigt, dass Rat und Kommission im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen für eine konsistente Umsetzung der gemeinsamen Aktion sorgen werden.

Antriebskräfte, Kriterien und kritische Punkte

Wie bereits eingangs gesagt, politischer Wille und Führung sind notwendige Bedingungen, um eine ESVP-Mission zu ermöglichen. Dann kann sogar eine Persönlichkeit ohne politisches Amt, wie der ehemalige finnische Präsident Martti Ahtisaari eine zivile ESVP-Mission anstoßen (AMM in Aceh), wobei seine politische Vernetztheit in Brüssel (direkter Kontakt zu Javier Solana) und der günstige Zeitpunkt (Friedensbereitschaft der Akteure nach der Tsunami-Katastrophe) eine wichtige Rolle gespielt haben dürften.³⁸ Zugleich wird dadurch der von Diplomaten geäußerte Eindruck bestärkt, zivile ESVP-Operationen würden eher zufällig zustande kommen. Dieser Eindruck entsteht aber auch deshalb, weil „each EU engagement will have a unique character“ (European Union, 2005i, S. 11). Ein weiterer Grund liegt darin, dass es unterschiedliche Antriebskräfte für eine zivile ESVP-Operation geben kann. Sie reichen von NGOs (AMM, EUPOL COPPS) über interessierte Mitgliedstaaten (EUJUST LEX, EUSEC DR Kongo) und Anstöße aus dem Apparat (EUPAT)) bis zu internationalen Organisationen (EUPM, EUPT, EUPOL Kinshasa, AMIS II) und Anforderungen von Drittstaaten (EU BAM Rafah, BAM Moldova-Ukraine). Es gibt eben keine gemeinsamen Indikatoren, mit deren Hilfe das Für und Wider eines zivilen ESVP-Einsatzes entschieden werden könnte.³⁹

Gleichwohl sind gewisse Muster festzustellen. Von den bislang 14 zivilen ESVP-Operationen wurden bzw. werden neun in der unmittelbaren Nachbarschaft durchgeführt, fünf weiter entfernt. Fünf folgten einem militärischen Engagement der NATO, drei einem Engagement der VN/AU und sechs finden nicht in direkter Zusammenarbeit mit einer internationalen Organisation statt.⁴⁰ Ohne Anspruch auf Vollständigkeit können folgende allgemeine Kriterien angeführt werden, die – in welcher Kombination und Ausprägung auch immer – bei einer Entscheidung für eine solche Operation eine Rolle spielen (können):

- Politischer Wille,
- Kosten-Nutzen-Verhältnis,
- Weiterentwicklung der ESVP
- SSR-Relevanz im weiteren Sinne
- Unterstützung der außen- und sicherheitspolitischen EU-Programmatik,
- Sicherheit des Missionspersonals,
- Finanzierung,

³⁶ EUPAT diene explizit als Brücke zwischen der abgeschlossenen Polizeimission Proxima und einem aus CARDS-Mitteln finanzierten Projekt der Kommission. Vgl. European Union, 2005h.

³⁷ So heißt es im Mandat für EUPOL COPPS z.B., dass die Mission Synergien mit den Aktivitäten der Kommission und der Mitgliedstaaten entwickeln werde und „will seek coherence and coordination with the capacity-building actions of the Community, notable in the domain of criminal justice“ (European Union, 2005h).

³⁸ Ahtisaari agierte in seiner Eigenschaft als Präsident einer NGO (Crisis Management Initiative, CMI), deren Aktivitäten im Vorfeld der ESVP-Mission von der Kommission finanziell unterstützt wurden. Vgl. Braud und Grevi, 2005.

³⁹ Schriftliche Mitteilung DGE IX vom 20.11.2006 und Interview EUMS am 21.11.2006.

⁴⁰ Fünf davon wurden bzw. werden in Nachbarschaftsländern durchgeführt, die Aceh-Mission scheint ein Sonderfall zu sein (kein NATO/VN-Kontext, keine Nachbarschaftspolitik).

- Timing,
- Präsenz,
- politische Opportunität,
- Symbolik,
- Erfolgswahrscheinlichkeit.

Aus der Analyse ergeben sich eine Reihe kritischer Punkte bzw. Fragen, die vom BMZ bei der Anbahnung und Durchführung einer zivilen ESVP-Operation beachtet werden sollten und die in der folgenden Liste in vier Sequenzen aufgeteilt worden ist.

Planungsphase: Wie kann eine frühzeitige Information des BMZ durch AA und BMVg sowie die deutsche Vertretung in Brüssel gewährleistet werden? Welche Faktoren sprechen für ein entwicklungspolitisches Engagement? Wie kann die Planung beeinflusst werden? Ist eine Teilnahme an einer *Fact-finding*-Mission möglich und sinnvoll?

Mandatierungsphase: Sind die im Mandat angestrebten Ziele kompatibel mit den Zielen der EZ wie Armutsbekämpfung, Gender, Konfliktprävention, *Do-no-harm*-Prinzip, Nachhaltigkeit? Welche Instrumente der EZ sind bereits vorhanden? Welche Akteure sind bereits Ort?

Operationsphase: Wer ist in Brüssel für die Durchführung zuständig? Wie effizient verläuft die Operation? Wer ist im Krisengebiet präsent? Kann der EUSR seitens des BMZ unterstützt werden? Wie sind die Durchführungsstrukturen? Wie ist deren Effizienz? Welches Personal ist vor Ort?

Beendigungsphase: Gibt es Anknüpfungspunkte an bereits vorhandene EZ-Instrumente? Welche neuen EZ-Instrumente können sinnvollerweise eingebracht werden? Wie kann der Übergang von einer zivilen ESVP-Operation zu entwicklungspolitischen Projekten gestaltet werden? Wie und durch wen kann eine vorherige Evaluierung erfolgen?

Sicherheit und Entwicklung: Bewertung und Perspektiven

Die ESVP ist zurzeit das dynamischste Politikfeld der EU. Insbesondere zivile und zivil-militärische ESVP-Missionen werden als „Wachstumsmarkt“ betrachtet. Die Ursache dafür liegt darin, dass die Bedeutung dieser Art von Missionen angesichts der Realität komplexer internationaler Kriseneinsätze zunimmt. Der besondere Mehrwert der EU bei der Konfliktverhütung und Krisenbearbeitung liegt, so die Europäische Sicherheitsstrategie, gerade darin, dass sie die ganze Bandbreite ihres Instrumentariums einsetzen kann, „einschließlich unserer Maßnahmen im politischen, diplomatischen, militärischen und zivilen, handels- und entwicklungspolitischen Bereich“ (ISS-EU, 2003, S. 21). Die EU will demnach eine Strategiekultur entwickeln, „die ein frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Eingreifen fördert“ (ebenda).

Von ihren bislang achtzehn ESVP-Operationen ist der größte Teil ziviler oder zivil-militärischer Natur. Dabei handelt es sich in erster Linie um kleinere Maßnahmen, die sich explizit oder tendenziell mit *institution-* und *capacity-building* im Sicherheitssektor befassen. Hier liegt auch der Mehrwert, den die EZ erbringen könnte, ist sie doch ebenfalls in diesem Bereich tätig. Gleichwohl sträuben sich einige EU-Mitgliedstaaten dagegen, dass die Kommission entsprechende Aufgaben übernimmt, die in die Grauzone zwischen Außen- und Sicherheitspolitik einerseits und Entwicklungspolitik andererseits fallen. Deshalb ist es nicht erstaunlich, dass der viel beschworene umfassende und kohärente Mitteleinsatz in der Praxis nur begrenzt sichtbar ist. Zwar sind mittlerweile einige Anstrengungen unternommen worden, den Dialog zwischen sicherheits- und entwicklungspolitischer Gemeinschaft im CIVCOM und auf anderen Ebenen zu verbessern, doch folgt er bislang mehr den Ereignissen als ihnen vorauszugehen. Das ist

aber nicht nur auf die Kräfte zehrenden Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Pfeilern zurückzuführen, sondern auch auf die schlichte Tatsache, dass in den verantwortlichen Ministerien die personellen (und damit auch oft die konzeptionellen) Kapazitäten fehlen, um über kurzfristiges Sicherheitsmanagement im ESVP-Rahmen hinauszudenken.⁴¹

Wenn im neuen Weißbuch der Bundesregierung Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik als „vernetzte Sicherheit“ (Bundesregierung, 2006) beschrieben werden, dann kann das zwar als Bekräftigung für ein weites, langfristig orientiertes und EZ-Maßnahmen einschließendes Sicherheitsverständnis gewertet werden, allerdings auch als programmatische Schönfärberei mit wenig Entsprechung in der Realität. Etwas weiter scheint man auf Brüsseler Ebene zu sein. Auf politisch-strategischer Ebene sind Schnittstellen geschaffen worden, die als Eintrittspunkte für EZ-Maßnahmen dienen könnten. Das setzt allerdings voraus, dass die bisherige Praxis, im COREPER alle Vorlagen des PSK durchzuwinken, geändert wird mit dem Ziel, die EZ stärker einzubeziehen. Noch dringlicher wäre eine frühe Einbeziehung der EZ in die laufende Reform des ESVP-Planungsprozesses.

Die konstitutionelle Krise der EU hat viel zur jetzigen Lage beigetragen. Mit einem europäischen Außenminister, der zugleich Vizepräsident der Kommission ist und einem gemeinsamen diplomatischen Dienst bestehend aus Beamten der Mitgliedstaaten, des Rates und der Kommission vorsteht, wären die Voraussetzungen für eine kohärentere Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik zweifelfrei besser. Heute steht die Union aber vor der Frage, wie sie eine bessere Koordinierung erreichen will, durch

... the increasing dominance of one decision-making authority over the other, coupled by a clear demarcation of the distinct roles of first and second pillar action or whether the current institutional arrangements can be made to work in a more co-ordinated manner, through concerted efforts to ensure policy coherence and practical, working-level co-operation on a case by case basis, in a context of tolerance of overlapping first and second pillar competencies (Gourlay, 2006a).

In der wissenschaftlichen Literatur ist es unstrittig, dass die EU größeren Wert darauf legen muss, ihre zivilen Instrumente besser aufeinander abzustimmen und eine engere Verbindung zwischen kurzfristigen Missionen der ESVP und mittel- bis langfristigen Aktivitäten der Kommission herzustellen (vgl. Nowak, 2006, S. 19). Sie weist damit auf ein Manko hin, das auch in der Politik stärker ins Bewusstsein rückt. Das Konzept für umfassende Planung und das Rahmenpapier über mögliche Lösungen im Bereich der EU Krisenmanagementoperationen sind Schritte in diese Richtung (European Union, 2006h). Weitere Verbesserungsvorschläge hat die Kommission vorgelegt. Sie reichen von konkreten Vorschlägen für eine verbesserte Planung (z.B. Verbesserung der internen Kohärenz und mehr gemeinsame Planungspapiere) über verstärkte Effizienz (z.B. die Flexibilisierung des Finanzierungs- und Beschaffungssystems) und eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen EU-Institutionen und Mitgliedstaaten (z.B. doppelter Hut für EUSR und Delegationsleiter) bis zu verstärkter Rechenschaftspflicht (z.B. besserer Austausch mit EP) (European Union, 2006i).

Gleichwohl muss der Übergang von deklaratorischer zu praktischer Politik noch vollzogen werden. Es reicht nicht aus, die Verbindung von ESVP-Missionen zu längerfristig ausgerichteten entwicklungspolitischen Aktivitäten der Kommission zu postulieren, ohne sie – am besten gleich im frühen Planungsprozess – konkret zu operationalisieren. Die Verknüpfung von zivilem

⁴¹ Interview mit dem AA am 19.11.2006 und mit dem EUMS am 21.11.2006.

Planziel 2008 und militärischem Planziel 2010 scheint in den konzeptionellen Dokumenten bislang noch Vorrang zu haben. Die Glaubwürdigkeit des erweiterten Sicherheitsverständnisses und von ESVP-Operationen wird Schaden nehmen, wenn es vor allem dem Rat nicht gelingt, den *security-development-Nexus* vom (konzeptionellen) Kopf auf die (operativen) Füße zu stellen. Das verlangt aber, kurzfristig ausgerichtete zivile ESVP-Maßnahmen besser in eine langfristige, die Wurzeln des Problems bearbeitende und damit stärker entwicklungs- politische Belange berücksichtigende Sicherheitsstrategie einzubinden.

Empfehlungen

Rat

- Die gegenwärtigen Bemühungen des Rates zur Reform des Entscheidungsprozesses, die auf eine verbesserte Kohärenz entwicklungspolitischer Maßnahmen und eine stärkere Berücksichtigung entwicklungspolitischer Belange im sicherheitspolitischen Bereich abzielen, sollten unterstützt werden. Dem COREPER fällt dabei als übergeordnetem Forum ebenso eine wichtige Rolle zu wie der jeweiligen Präsidentschaft, die die Agenda festlegt.
- Es ist von zentraler Bedeutung, entwicklungspolitische Belange bereits in den frühen Phasen des Planungsprozesses von ESVP-Operationen zu berücksichtigen. Das gilt insbesondere für das *contingency planning*. Da das CRCT nur *ad hoc* tätig wird, bietet sich insbesondere die zivil-militärische Zelle als institutioneller Rahmen dafür an. Entsprechende fachliche Expertise müssten die Kommission und die Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen. Ziel sollte es sein, eine dauerhafte sektorübergreifende Planung und dadurch eine Verknüpfung von *early warning* und *early action* zu gewährleisten.
- Die Rolle des EUSR für die Koordinierung vor Ort sollte weiter politisch und personell gestärkt werden. Zudem sollte ihm ein Stellvertreter (vorzugsweise von der Kommission) zur Seite gestellt werden. Ferner sollte er sehr früh in den Planungsprozess einbezogen werden, da er oftmals bereits im Lande oder in der Region tätig ist und über entsprechendes know how verfügt. Es sollte auch ernsthaft geprüft werden, ob er nicht nur durch einen politischen und einen militärischen, sondern auch durch einen entwicklungspolitischen Berater unterstützt werden müsste.

Rat/Kommission/Mitgliedstaaten

- Es existieren mittlerweile institutionalisierte Schnittstellen zwischen Rat und Kommission, die seitens der Kommission und der Mitgliedstaaten besser für das Einbringen entwicklungspolitischer Belange genutzt werden sollten. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung könnte darin bestehen, die entlang der Pfeilerstruktur arbeitenden Arbeitsgruppen stärker zu vernetzen, etwa durch regelmäßige gemeinsame Sitzungen.
- Für die bessere Verbindung von kurz- und langfristigen Maßnahmen ist auch die Ausgestaltung des Krisenmanagementkonzepts und des *Reviewprozesses* der Aktivitäten von zentraler Bedeutung. Hier sollten entwicklungspolitische Belange über die zuständigen Institutionen (CRCT, CivMilCell, CIVCOM, PSK, COREPER, Rat) frühzeitig eingebracht werden.
- Die jeweiligen Frühwarnmechanismen von Kommission und Rat sollten weiterentwickelt und besser aufeinander abgestimmt werden. Ziel sollte eine gemeinsame Lageanalyse sein. Diese würde etwa durch eine räumliche Zusammenlegung der Lagezentren erleichtert. Zudem sollte die Zusammenarbeit zwischen Ratssekretariat und jenen NGOs intensiviert werden, die in den zivilen ESVP-Schwerpunkten und an Schnittstellen des *security-development-Nexus* tätig sind.

- Es sollten mehr gemeinsame, d.h. mit Vertretern des Ratssekretariats, der Kommission und der Mitgliedstaaten besetzte *fact-finding*-Missionen unternommen werden. So ist es denkbar, dass je nach Lage vor Ort sicherheitspolitische Expertise in einem *Assessment and Planning Team* und entwicklungspolitische Expertise in einem *Crisis Reaction Team* hilfreich ist. Da CRTs zur Entwicklung des Krisenmanagementkonzepts beitragen, sollte die Einbeziehung der entwicklungspolitischen Perspektive und ihre Berücksichtigung bei der späteren Ablaufplanung (*sequencing*) obligatorisch sein. Dieses gilt auch für andere *Monitoring*-Missionen, insbesondere wenn es um die Überwachung von DDR-Prozessen geht.
- Das gemeinsame Rahmenkonzept für SSR sollte weiter präzisiert werden. Die Verknüpfung der beiden vorliegenden Konzepte des Rates und der Kommission ist nur rudimentär. In diesem Zusammenhang wäre auch ein gemeinsames DDR-Konzept wünschenswert. Gerade in diesen Bereichen ist eine enge Abstimmung notwendig und machbar.
- Die Kohärenz des Handelns vor Ort sollte immer dann durch die räumliche Zusammenlegung von Missionen oder Missionselementen verstärkt werden, wenn die Lage es erlaubt. Das ist in der Wiederaufbauphase i.d.R. dann der Fall, wenn die Lage weitgehend „benign“ ist, wie etwa im Kosovo.

Kommission

- Die Kommission sollte ihre Verfahren für die Verwaltung des GASP-Haushaltes beschleunigen und eindeutige Regelungen für den Transfer zu einer anderen Operation des von ihr finanzierten Sachvermögens erlassen. Zudem sollte ein spezieller *kick-up*-Fonds für zivile ESVP-Operationen eingerichtet werden, um die im zivilen Planziel vorgesehene sehr schnelle Reaktionsfähigkeit zu gewährleisten

Bundesregierung

- Die Kluft zwischen den Entscheidungsprozessen in Brüssel und Berlin sollte verringert werden. Eine bessere nationale Vorausschau, die u.a. die ständige Analyse der Interessen der Hauptpartner und der Prozesse in Brüssel einschließen müsste, würde vor Überraschungen schützen und die nationalen Gestaltungsmöglichkeiten verbessern.
- Der Informationsfluss über zivile ESVP-Operationen sollte verbessert werden. Der Bundestag und die breite Öffentlichkeit könnten bereits zu einem früheren Zeitpunkt informiert werden. Die internen Auswertungen der Missionen sollten öffentlich zugänglich sein und zusätzlich durch externe Einrichtungen wie z.B. die *International Crisis Group* erfolgen.
- Die Bundesregierung sollte sich entsprechend ihres im „Aktionsplan zivile Krisenprävention“ formulierten Ziels verstärkt für präventive zivile ESVP-Operationen einsetzen. Die bisherigen Missionen waren größtenteils reaktiv. Die EU und ihre Mitgliedstaaten verfügen aber mittlerweile über zivile ESVP-Kapazitäten insbesondere im erweiterten SSR-Bereich, die sich gut für eine Unterstützung von Reformen in – mittels der watchlist von Kommission und Ratssekretariat zu identifizierenden – Ländern einsetzen ließen, die noch nicht in einen gewaltsamen Konflikt hineingerutscht sind. Diese ESVP-Operationen würden also zur Unterstützung laufender EZ-Maßnahmen dienen.
- Das BMZ sollte Experten für CRTs (z.Z. insbesondere für den Bereich DD&R) durch die Teilnahme an den entsprechenden Trainingsmaßnahmen ausbilden lassen und in die nationale Liste der CRT-Experten aufnehmen. Zudem sollte für diese Experten die erforderliche Sicherheitsstufe (entsprechend der Stufe *EU Secret*) beantragt werden, so dass sie an zivilen bzw. zivil-militärischen ESVP-Missionen teilnehmen können.

- Die Entwicklung eines nationalen (nicht verpflichtenden) Kriterienkatalogs für die Durchführung ziviler ESVP-Operationen mit Unterstützung des BMZ wäre hilfreich. Er könnte dazu beitragen, den momentan noch vorherrschenden Eindruck der Beliebigkeit zu zerstreuen, indem er einen Beurteilungsmaßstab liefert und zur kritischen Reflexion der jeweiligen Maßnahme anhält.

Literaturverzeichnis

Europäische Union

- Europäische Union. 1999. "Non-military instruments of crisis management". Doc. 11044/1/99 REV 1, 3. Dezember.
- _____. 2001a. "EU crisis management and conflict prevention – Guidelines on Fact-finding missions". Doc. 15048/01, Brüssel, 5. Dezember.
- _____. 2001b. "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Financing of Civilian Crisis Management Operations". COM(2001) 647 final, Brüssel, 28. November.
- _____. 2003a. "Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management". Doc. 11127/03, Brüssel, 3. Juli.
- _____. 2003b. „Concept for Monitoring Missions“. Doc. 14536/03, 28. Oktober.
- _____. 2003 European Commission Conflict and Crisis Management Unit, Civilian instruments for EU crisis management, April.
- _____. 2004. "Council Decision 2004/197/CFSP of 23 February 2004 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of the European Union operations having military or defence implications". *Official Journal of the European Union*. L 63/68.
- _____. 2005a. "Communication on reinforcing EU disaster and crisis response." COM (2005) 153, 20. April.
- _____. 2005b. "Multifunctional Civilian Crisis Management Resources in an Integrated Format – Civilian Response Teams". Doc. 10462/05, 23. Juni.
- _____. 2005c. "European Union Presidency Seminar on Civil-Military Coordination", 17 - 18 Oktober. Chairmen's Seminar Report, S. 143f.
- _____. 2005d. "Draft EU Concept for Comprehensive Planning". Doc 13983/05, 3. November.
- _____. 2005e. „Civilian Capabilities Improvement Conference 2005“. Ministerial Declaration 14713/05 (Presse 306). Brüssel, 21. November.
- _____. 2005f. „Towards CRT implementation“. Doc. 12825/05, 3. Oktober.
- _____. 2005g. „EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)“. Doc. 12566/4/05, 13. Oktober.
- _____. 2005h. „Council Joint Action 2005/797/CFSP of 14 November 2005 on the European Union Police Mission for the Palestinian Territories“. *Official Journal*, L 300/65.
- _____. 2005i. "GAERC, External Relations". 2728th Council Meeting, 90001/05 (Presse 126).
- _____. 2006a. "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, A Concept for European Community Support for Security Sector Reform". COM (2006) 253 final, 24. April.
- _____. 2006b. "Policy framework for security sector reform – Council conclusions". 2736th Council Meeting, 12. Juni, 9946/06 (Presse 161).
- _____. 2006c. "Presidency Report on ESDP 10418/06", Brüssel, 12. Juni.

- _____. 2006d. „Civilian Capabilities Improvement Conference 2006“. Ministerial Declaration, Brüssel, 13. November.
<www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=278&lang=en&mode=g>.
- _____. 2006e. "Civilian Headline Goal 2008: Questionnaire on contributions from non-EU States towards the EU civilian crisis management capability under ESDP". 12207/06, 14. August.
- _____. 2006f. „Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments für Stabilität (KOM (222004)0630 – C6-0251/2004 – 2004/0223 (COD))“. A6-0157/2006, 2. Mai.
- _____. 2006g. "Policy of the European Union on the security of personnel deployed outside the EU in an operational capacity under Title V of the Treaty on the European Union". Doc. 9490/06, Brüssel, 29. Mai.
- _____. 2006h. "Presidency Report to the European Council on EU activities in the framework of prevention, including implementation of the EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts, 10158/06". Brüssel, 13. Juni.
- _____. 2006i. "Communication from the Commission to the European Council of June 2006, Europe in the World – Some practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility". COM (2006) 278 final, Brüssel.
- _____. 2006. "The European Consensus on Development". *Official Journal*, 24. Februar.
- Europäische Union, Council Secretariat, 2005. Background paper on Civilian Crisis Management in ESDP, February.
- Europäische Union, GAC, 2001. "European Council of Gothenburg, EU Programme for the Prevention of Violent Conflict", Juni.
- ISS-EU. 2003. „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäische Sicherheitsstrategie.“ 12. Dezember.
- _____. 2005. "EU security and defence. Core documents 2004, Volume V". *Chaillot Paper* No 75.
- _____. 2005. „Civilian Crisis Management Action Plan“. In: *EU security and defence, Core documents 2004*. Vol. V, Chaillot Paper No. 75/2005.
www.oecd.org/document/33/0,2340,en_2649_201185_33800289_1_1_1_1,00.html.

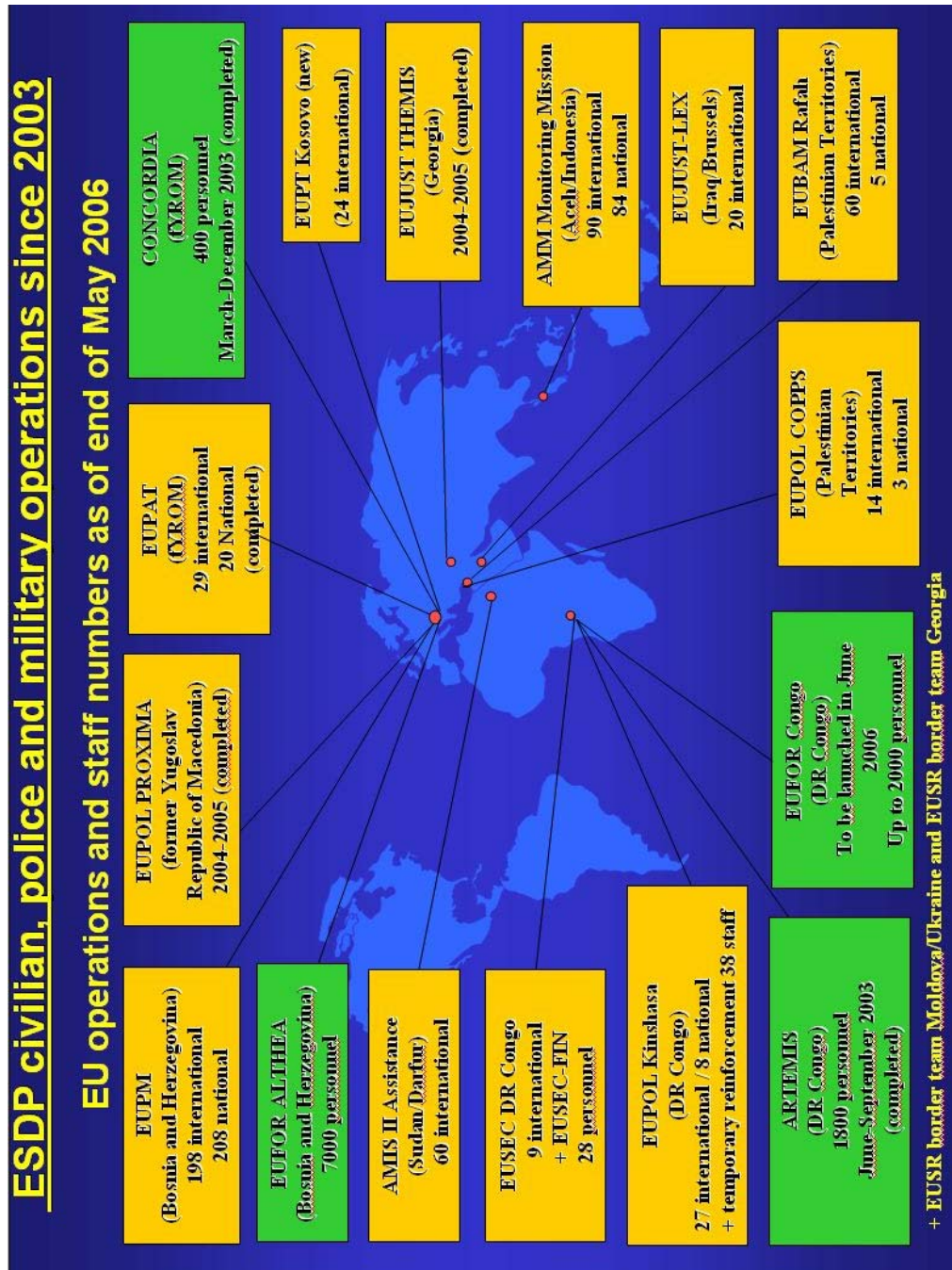
Andere

- Bendiek, Annegret und Hannah Whitney-Steele. "Wein predigen und Wasser ausschenken", *SWP-Aktuell* 31, Juli.
- Bonn International Center for Conversion. 2006a. "Early warning – early action. Entwicklungspolitische Instrumente von Gewaltkonflikten, Länderstudien". Bonn, BICC.
- _____. 2006b. "Early warning – early action. Entwicklungspolitische Instrumente zur frühzeitigen Eindämmung von Gewaltkonflikten, Konzeptpapier". Bonn, BICC.
- Braud, Pierre Antoine und Giovanni Grevi. "The EU Mission in Aceh: implementing peace". *ISS Occasional Paper*, No. 61/2005.
- Bundesregierung. 2004. *Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“*, 12. Mai.

- COREPER. 2006. "Orientation Debate on Policy Coherence for Development and Effectiveness of EU external action – Draft Council Conclusion on Integrating Development Concerns in Council Decision Making". Doc. 13735/06, 9 October. S. 4.
- Dewaele, Aline und Catriona Gourlay. "The Stability Instrument: defining the Commission's role in crisis response". *European Security Review*. Juni, S. 8-12.
- Ehrhart, Hans-Georg. "What model for CFSP?" *Chaillot Papers*. No. 55/2002, Paris.
- _____. "Die EU als zivil-militärischer Krisenmanager. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit". In *Integration*, Nr. 3/2005, S. 217-232.
- European Peacebuilding Liaison Office. 2006. "Five Years after Göteborg: the EU and its conflict prevention potential. Conflict prevention partnership report". September.
- Gourlay, Catriona. 2005. "EU Civilian Crisis Management: preparing for flexible and rapid response". *European Security Review*. No 25/2005, S. 5 - 8.
- _____. 2006a "Civil-Civil Co-ordination in EU crisis management". In: Agnieszka Nowak (ed.), *Civilian crisis management: the EU way*. S. 103-122.
- _____. 2006b. "Partners apart: Enhancing cooperation between civil society and EU civilian crisis management in the framework of ESDP". UNIDIR.
- Hansen, Annika S. . 2006. "Against all Odds – The Evolution of Planning for ESDP Operations". *ZIF Study* 10/2006.
- INEF/SEW. 2006. *Report on the Expert Workshop „The Action Plan , Civilian Crisis Prevention, Conflict Resolution and Post-Conflict Peace-Building“*. Berlin, 26-27. Januar.
- Klingbiel, Stephan und Roehder, Katja. 2004."Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen. Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt Situationen". *DIE, Berichte und Gutachten* 3/2004, Bonn.
- Monaco, Annalisa und Catriona Gourlay. 2005. "Supporting the African Union in Darfur: a test for EU-NATO partnership". In *European Security Review*, No 26/2005, S. 3-5.
- Nowak, Agnieszka. 2006. "Civilian Crisis management within ESDP". In Dies. (ed.), "Civilian crisis management: the EU way". *Chaillot Paper* No 90/2006, Paris, S. 15-37.
- Pauwels, Natalie. 2005. "EUPOL Kinshasa: testing EU co-ordination, coherence and commitment to Africa". In *European Security Review*, No 25/2005, S. 3-5.
- Pirozzi , Nicoletta und Damien Helly. 2005. "Aceh Monitoring Mission: a new challenge for ESDP". In *European Security Review*, No 27/2005, S. 3-6.
- Pirozzi, Nicoletta. 2006. "Update: Aceh Monitoring Mission". In *European Security Review*, No 28/2006, S. 9-10.
- Regelsberger, Elfriede. 2004. *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP)*. Baden-Baden: Nomos.
- Rummel, Reinhardt: Soft Power EU – Intervention mit zivilen Mitteln, in: Hans-Georg Ehrhart/Burkard Schmitt (Hrsg.), *Die Sicherheitspolitik der EU im Werden. Bedrohungen, Aktivitäten, Fähigkeiten*, Baden-Baden: Nomos, 2004, S. 259-279.
- Rummel, Reinhardt. 2006. "Die zivile Komponente der ESVP". *SWP-Studie*, No 16/2006, Berlin, S. 19.
- Saferworld und International Alert. 2004. "The EU Security Strategy: Implications for Conflict".

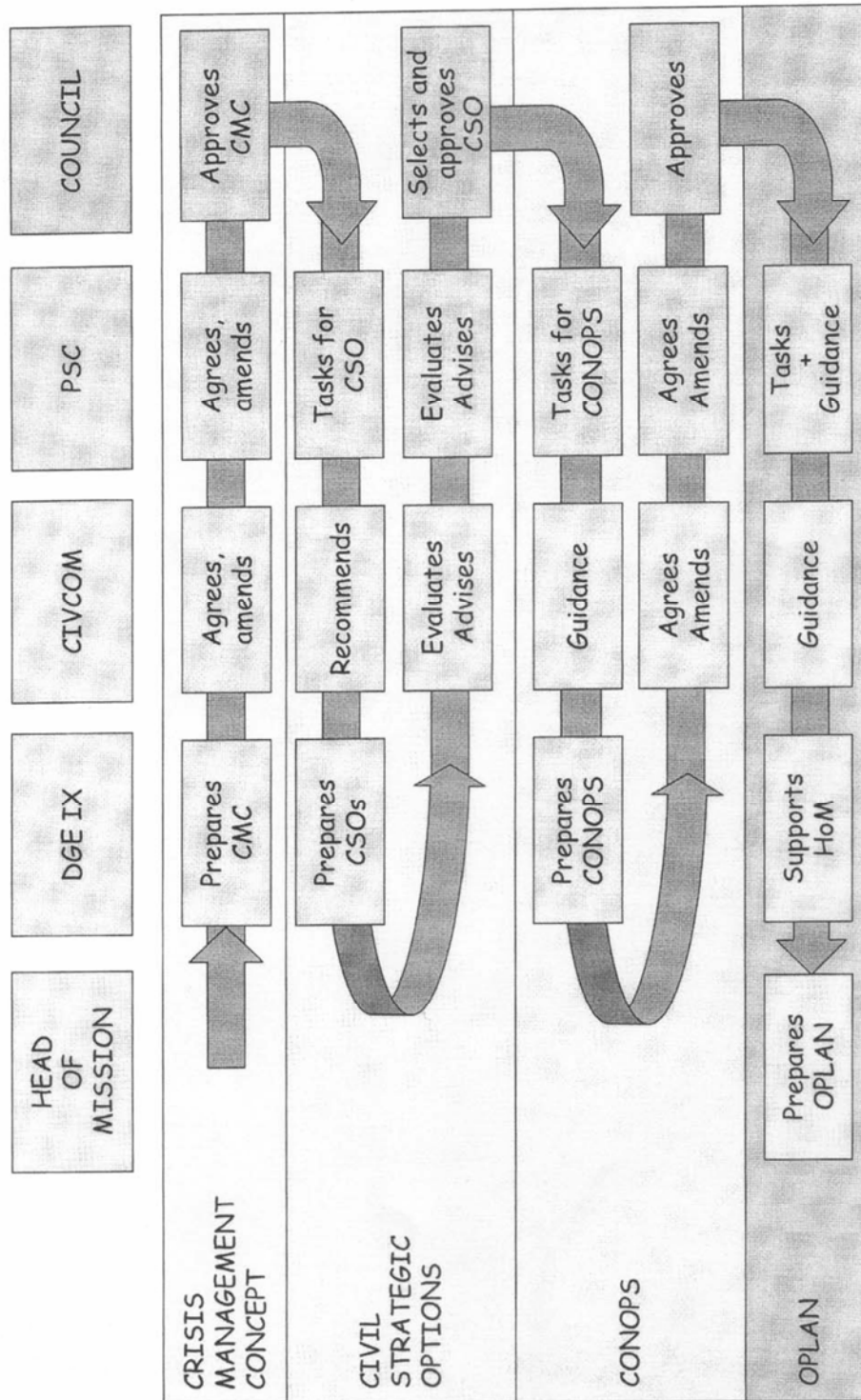
Anhang

Übersicht: ESVP-Operationen

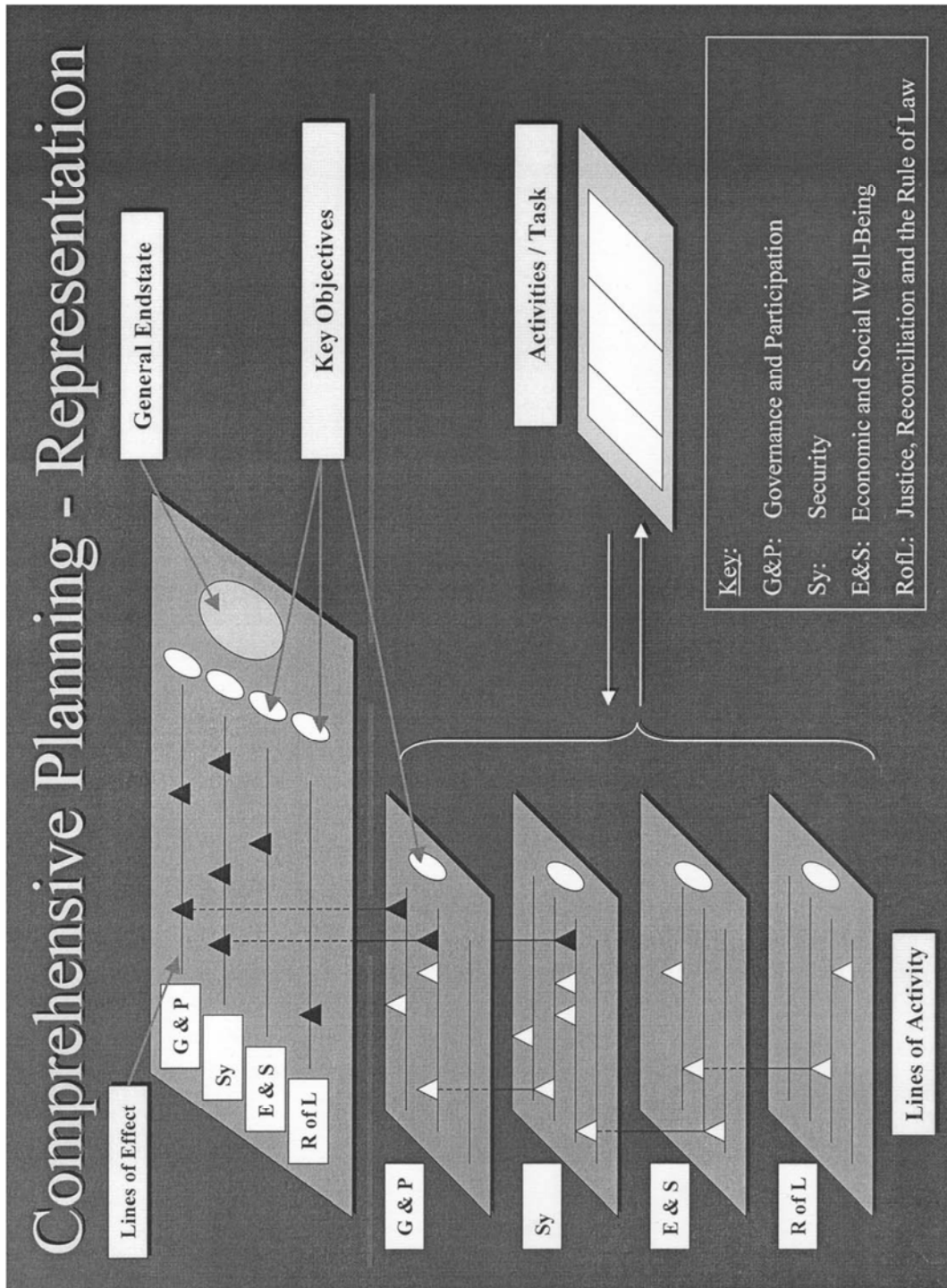


Übersicht: Civilian Planning Process

CIVILIAN PLANNING PROCESS (EXCEPT POLICE)



Übersicht: Comprehensive Planning – Representation



Übersicht: Vorschlag zur Reform des Ratssekretariats

