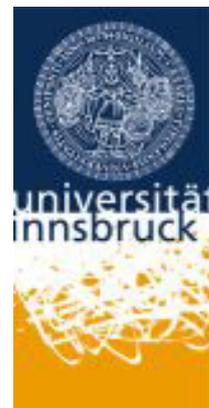


Leopold-Franzens-Universität Innsbruck

Stiftungsprofessur für Europäische Sicherheitspolitik

Endowed Centre for European Security Studies

www.european-security.info



Sicherheitspolitisches Basisbriefing Nr. 1 (April 2006)

Herausgegeben von Alexander Siedschlag

Krisenprävention durch die EU

Alexander Siedschlag

Die Europäische Union verfügt seit fünf Jahren über gemeinsame Planungs-, Entscheidungs- und Führungsorgane für eigenständiges operatives Krisenmanagement. Eine zentrale Rolle nimmt dabei das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) ein. In ihm verfolgen diplomatische Vertreter der 25 EU-Mitgliedstaaten die internationale Entwicklung, legen dem EU-Ministerrat Einschätzungen internationaler Krisensituationen vor und lassen auf Ersuchen des Ministerrats maßgeschneiderte Krisenmanagementkonzepte entwickeln. Auf dessen Beschluss hin kann das Komitee außerdem die strategische Leitung von Operationen übernehmen.

Weiterer besonderer Auftrag des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees ist es, die zivilen und die militärischen Aspekte der Krisenbewältigung von vornherein miteinander vernetzt zu betrachten. Bei seiner Arbeit stützt sich das Komitee unter anderem auf einen eigenen EU-Militärausschuss, in dem militärische Vertreter jedes Mitgliedstaates vertreten sind und auf der Basis einstimmiger Beschlüsse militärische Beratungsaufgaben wahrnehmen. Dabei können sie auf den multinationalen EU-Militärstab zurückgreifen, der auch für Krisenfrühwarnung zuständig ist.

Basisbriefing

„ESVP“ – Entscheidungsvorbereitung und Planziele

Dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee arbeitet ebenso ein Ausschuss für zivile Aspekte des Krisenmanagements zu. Die Arbeit dieses Ausschusses soll insbesondere sicherstellen, dass in der Bewertung einer Krise von vornherein das Gesamtspektrum von zivilen und militärischen Faktoren und Reaktionsmöglichkeiten berücksichtigt wird. Diese Reaktionsmöglichkeiten der EU stützen sich auf zwei Planziele: Erstens das „Headline Goal 2010“ über die Verbesserung der militärischen Fähigkeiten zur Krisenbewältigung auch – falls politisch gewünscht – in weit entfernten Weltregionen. Das schließt die Herstellung europäischer Fähigkeiten zum strategischen Transport zu Luft und zu Wasser ein. Zweitens das „Civilian Headline Goal 2008“, mittels dessen umfassende Fähigkeiten der EU zur zivilen Konfliktregelung und zur Stabilisierung von Nachkriegsgesellschaften aufgebaut werden. Dies beinhaltet die Formierung schnell einsatzfähiger ziviler Krisenreaktionsteams analog zur im Rahmen des „Headline Goal 2010“ aufzubauenden militärischen Schnellen Eingreiftruppe. Zu den zivilen Planzielen gehört darüber hinaus die nationale Einmeldung von Polizeikräften, Richtern, Staatsanwälten und Experten für zivilen Wiederaufbau, die kurzfristig aus ihrem nationalen Verwendungszusammenhang ausgegliedert werden und in einer multinationalen Formation in einem Krisengebiet tätig werden können.

Dieses Gesamtsystem von Planungs-, Entscheidungs- und Handlungsfähigkeiten bezeichnet man als die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (ESVP). Bei den laufenden ESVP-Operationen kommen die Elemente dieses Systems und die bisher bestehenden Fähigkeiten bereits erfolgreich zum Einsatz. In Bosnien und Herzegowina hat die EU darüber hinaus ihr Konzept des übergreifenden zivil-militärischen Konfliktmanagements in großem Maßstab in die Praxis umgesetzt: Nach der Übernahme der UN-Polizeimission (nunmehr ESVP-Operation EUPM) und der NATO-geführten Operation SFOR (nunmehr EU Operation EUFOR ALTHEA) ist die EU hier gleichzeitig mit einer zivilen und einer militärischen Operation erfolgreich auf dem Gebiet der Stabilisierung von Nachkriegsgesellschaften engagiert.

Umfassender Ansatz und Anspruch

Dies zeigt auch, dass die EU von einem breiten Begriff der Krisenprävention ausgeht: Mit ihren bereits geschaffenen und weiter zu entwickelnden umfassenden zivil-militärischen Fähigkeiten möchte sie in allen

drei Bereichen der Krisenprävention aktiv und erfolgreich sein: der Verhinderung von Krisen, der Beherrschung von bestehenden Krisen sowie der Stabilisierung von Situationen nach der Bewältigung von Krisen, damit es zu keinen Rückfällen kommt. Deshalb ist EU-Krisenprävention am besten als ein breit angelegtes Konzept des Konfliktmanagements zu verstehen.

Dieser besondere Anspruch der ESVP darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die EU wie schon ihr Vorläufer, die EG, seit jeher auf dem Gebiet der Friedenssicherung und der Konfliktbewältigung engagiert hat. Bereits die Keimzelle der heutigen EU, die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl von 1951, umfasste den erfolgreichen Versuch, zur Krisenprävention beizutragen: Eine gemeinsame Kontrollbehörde für die damalige rüstungsrelevante westeuropäische Industrie sollte verhindern, dass ein Staat unkontrolliert aufrüsten und dadurch die Sicherheit seiner Nachbarn bedrohen konnte. Zugleich war die Kontrollbehörde ein politisches Dialogforum, in dem die Westeuropäer nach dem Zweiten Weltkrieg neues gegenseitiges Vertrauen entwickeln konnten.

Früher richtete sich die Krisenprävention also nach innen, in der heutigen EU richtet sie sich hingegen nach außen: Die Europäer möchten ihre Nachbarschaft aktiv und nachhaltig stabilisieren, zum Beispiel auf dem Balkan. Darüber hinaus tragen sie zur Krisenprävention in entfernteren Weltregionen bei, zum Beispiel im Mittleren Osten, in Afrika und in Indonesien. Auf diesem Wege wollen die Europäer den Beitrag zur Verwirklichung von Sicherheit und Frieden in der Weltpolitik leisten, der ihrer Wirtschaftsmacht entspricht.

Bis zur Schaffung der ESVP konnte die EU auf dem Feld der Krisenprävention nur die Instrumente ihrer vergemeinschafteten Politikbereiche einsetzen, d.h. vor allem Instrumente auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik. Doch auch für die Weiterentwicklung der Fähigkeiten der EU zur umfassenden Krisenprävention ist es wichtig, derartige Instrumente in der ESVP mitzuberücksichtigen; denn es gibt eine lange Liste von Instrumenten, die die EU einsetzen können muss, um ihrem Anspruch der umfassenden Krisenprävention gerecht zu werden. Dazu gehören neben den neuen Instrumenten der ESVP zum Beispiel Entwicklungszusammenarbeit, wirtschaftliche Zusammenarbeit, humanitäre Hilfe, Sozial- und Umweltpolitik, diplomatische Instrumente wie politischer Dialog und wirtschaftliche oder sonstige Sanktionen.

25 nationale Interessen

Die EU-Staaten müssen allerdings noch weiter darüber nachdenken, wie sie es erreichen können, in der Außenwirkung und vor allem gegenüber der Bevölkerung die umfassende Zielsetzung ihrer gemeinsamen Krisenpräventionspolitik deutlich zu machen. Eine weitere Herausforderung für das ambitionierte Krisenpräventionsprogramm der EU besteht darin, einen Weg zu finden, die 25 nationalen Interessen der Mitgliedstaaten so weit wie möglich auf das Ziel der umfassenden Krisenprävention auszurichten – und zwar in einer Weise, in der nicht einzelne Staaten versuchen, ihre Eigeninteressen zum Unionsinteresse zu machen.

Dieser Problematik setzt dem umfassenden Ansatz europäischer Krisenpräventionspolitik bislang klare realpolitische Grenzen. Dies kam kürzlich im Zusammenhang mit der Diskussion um die Anfrage der UN an die EU zum Vorschein, ob sie in der Lage ist, ca. 1 000 militärische Kräfte in die Demokratische Republik Kongo zu entsenden, damit dort ein sicheres Umfeld für die geplanten Wahlen geschaffen werden kann. Einerseits haben die EU-Staaten in ihrer „Europäischen Sicherheitsstrategie“ gemeinsam die Selbstdarstellung unterschrieben, dass die EU ein globaler Akteur auch mit weltweiter moralischer Verantwortung ist. Andererseits warfen einige EU-Mitgliedstaaten die Frage auf, ob die EU überhaupt Interessen in Afrika habe. Demokratie als Leitmotiv für weltpolitische Verantwortungsübernahme der Europäer unterliegt offenbar nach wie vor einem engen interessenpolitischen Filter.

Offene Fragen

Darüber hinaus wird die Handlungsfähigkeit der EU-Krisenprävention von der Lösung prinzipieller praktischer Fragen der Weiterentwicklung im ESVP-Sektor abhängen. Zum Beispiel sind drei grundlegende Fragen derzeit noch nicht zwischen allen Mitgliedstaaten konsensfähig:

Erstens: Ist die ESVP in erster Linie ein politisches Konzept und ein Entscheidungssystem oder wird die ESVP in Zukunft eher als eine Plattform für die Entwicklung militärischer und ziviler „technischer“ Fähigkeiten zu verstehen sein? Hier müssen unterschiedliche nationale Interessen noch miteinander in Einklang zu bringen versucht werden.

Zweitens: Soll auch im Bereich der zivilen Dimension von EU-Krisenprävention ein der militärischen Dimension vergleichbarer umfassender

Planungsansatz verfolgt werden, der mit einer multinational integrierten Entwicklung ziviler Fähigkeiten verbunden ist?

Drittens: Wie soll das politisch-strategische Management gemischter zivil-militärischer Operationen zum Krisenmanagement aussehen? Sollen zivile und militärische Führungsstrukturen vermischt werden oder soll eine der beiden den „lead“ übernehmen? Theoretisch erlaubt das EU-System hier verschiedene Modelle. Ursprünglich sollte die zivil-militärische Vernetzungskompetenz vorrangig beim Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee entwickelt werden. Derzeit zeichnet sich jedoch die Entscheidung ab, die Vernetzung ziviler und militärischer Aspekte der Krisenprävention bei einer im EU-Militärstab eingerichteten zivil-militärischen Zelle zu verorten. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass einige EU-Staaten eine Verschaltung ziviler und militärischer Führungsstrukturen ablehnen, und diesen Vorbehalten auch auf der politisch-strategischen Organisationsebene Rechnung getragen werden muss.

Fazit: Drängende Grundsatzentscheidung

Neben der Lösung derartiger Fragen ist auch die Grundsatzfrage weiterhin offen: Wo möchten die EU-Mitgliedstaaten mit ihrer gemeinsamen Krisenpräventionspolitik schlussendlich hin? Der Selbstanspruch ist hoch. Im Gegensatz dazu bestehen die Fähigkeiten, die dafür erforderlich sind, diesem Selbstanspruch gerecht zu werden, zum großen Teil vorerst nur auf dem Papier. Sie müssen jetzt umgesetzt werden, und man spricht von einer „Long Term Vision“ bis zum Jahr 2025. In der Politikwissenschaft gilt das forcierte politische Sprechen über Visionen allerdings als Anzeichen dafür, dass es keinen hinreichenden Zielkonsens gibt und dass die von den EU-Staaten vertretenen Interessen teils in Gegensatz zueinander stehen.

Somit bleibt festzuhalten: Die EU hat auf ihrem Weg zu einem weltweit einsatzbereiten Krisenmanager einen Quantensprung hinter sich. Doch bis ihre Mitgliedstaaten dieses Ziel gemeinsam erreicht haben, hat sie mindestens einen weiteren Quantensprung vor sich.

Alexander Siedschlag ist Universitätsprofessor für Politikwissenschaft an der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck und leitet dort die Stiftungsprofessur für Europäische Sicherheitspolitik. E-Mail alexander.siedschlag@uibk.ac.at, Homepage www.european-security.info/

Der Text erscheint in veränderter Fassung in Y. – Magazin der Bundeswehr