

Ziviles Krisenmanagement in der Europäischen Union: Stand und Optionen zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Major, Claudia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Major, C. (2012). *Ziviles Krisenmanagement in der Europäischen Union: Stand und Optionen zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*. (SWP-Studie, 22/2012). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-361395>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Claudia Major

Ziviles Krisenmanagement in der Europäischen Union

Stand und Optionen zur Weiterentwicklung
der Gemeinsamen Sicherheits- und
Verteidigungspolitik

S 22
Oktober 2012
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

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

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

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

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Ziviles Krisenmanagement in der GSVP**
- 7 Veränderte Rahmenbedingungen
für die zivile GSVP
- 10 Ziviles Krisenmanagement
in der europäischen Sicherheitspolitik
- 10 Deutsches Interesse an einer
handlungsfähigen GSVP
- 12 **Erfolgsfaktoren für eine handlungsfähige GSVP**
- 12 Politische Führung
- 15 Funktionierende nationale
und europäische Strukturen
- 17 Ausreichende und angemessene Ressourcen
- 20 Fazit: Politische Führung
als Schlüssel zur Handlungsfähigkeit
- 22 **Ausblick: Wie weiter mit der zivilen GSVP?**
- 22 Drei Optionen für die weitere Entwicklung
der zivilen GSVP
- 24 Handlungsempfehlungen
- 27 **Anhang**

*Dr. Claudia Major ist stellvertretende Leiterin der
Forschungsgruppe Sicherheitspolitik*

**Ziviles Krisenmanagement in der
Europäischen Union
Stand und Optionen zur Weiterentwicklung der
Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik**

Staaten und internationale Organisationen betonen seit einigen Jahren die sicherheitspolitische Bedeutung ziviler Instrumente im Krisenmanagement. Die Erfahrungen auf dem Balkan und mit schwachen oder gescheiterten Staaten wie Somalia oder Afghanistan haben der internationalen Gemeinschaft vor Augen geführt, dass für eine dauerhafte und umfassende Konflikttransformation militärische Mittel allein nicht ausreichen. Vielmehr sind zivile Instrumente notwendig, die auf die politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Dimension eines Konflikts einwirken. Die Europäische Union nimmt für sich in Anspruch, mit der zivilen Komponente der 1999 gegründeten Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ein geeignetes Instrument dafür entwickelt zu haben. Ziviles Krisenmanagement bedeutet für die EU, Missionen mit zivilen Fachleuten in Krisenregionen zu entsenden. Diese unterstützen dort beispielsweise den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen oder begleiten die Reform des Sicherheitssektors. Damit will die EU einen dauerhaften Beitrag zur Konflikttransformation, Stabilisierung von Krisenregionen und Abwehr von Bedrohungen leisten.

Mit den bislang 22 zivilen GSVP-Missionen konnte die EU dieses Ziel jedoch nur zum Teil erreichen. Zwar haben die Missionen punktuell operative Erfolge verzeichnet, etwa Georgien bei der Erarbeitung seiner Verfassung unterstützt oder in Indonesien die Einhaltung eines Waffenstillstands überwacht. Aber sie sind oft unzureichend vorbereitet, zu klein und schlecht ausgerüstet. Vor allem sind sie meist nicht Teil einer langfristigen und umfassenden Strategie für ein Krisengebiet. Deshalb war ihr Beitrag zur Stabilisierung von Krisenregionen bisher bescheiden. Obwohl die Staaten und die EU die Bedeutung ziviler Krisenarbeit hervorheben, treffen sie offenbar häufig nicht die notwendigen Entscheidungen, um Missionen angemessen vorzubereiten, auszurichten und auszustatten.

Insbesondere nach dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages – der eigentlich die Handlungsfähigkeit der EU stärken sollte – herrschte in der GSVP Stillstand: Von 2008 bis Mitte 2012 haben die Staaten trotz

internationaler Nachfrage keine neue Mission gestartet. Dabei hatten sie seit dem ersten Einsatz 2003 jährlich neue Missionen beschlossen, teilweise mehrere pro Jahr. Erst Mitte 2012, nach fast vierjähriger Pause, begannen drei neue Missionen, nämlich am Horn von Afrika, im Südsudan und in Niger.

Diese eingeschränkte Handlungsfähigkeit steht in einem Spannungsverhältnis nicht nur zur weltweit steigenden Nachfrage nach zivilem Krisenmanagement, sondern auch zum eigenen Anspruch der EU, wie er etwa in der Europäischen Sicherheitsstrategie formuliert ist. Auch die Bundesrepublik bevorzugt zivile Ansätze im Krisenmanagement und hat folglich ein Interesse daran, die ihr über die GSVP zur Verfügung stehenden Instrumente besser zu nutzen. Zu den zentralen Fragen, mit denen sich die EU-Staaten daher beschäftigen müssen, gehört es, die Gründe für die unbefriedigende Handlungsfähigkeit der GSVP zu analysieren und Ideen zu entwickeln, um ihr Potential auszuschöpfen.

Das Zusammenspiel dreier Faktoren bestimmt, ob die GSVP handlungsfähig ist: Übernehmen die Staaten oder die Hohe Vertreterin (HV) der EU für Außen- und Sicherheitspolitik politische Führung? Existieren und funktionieren nationale und europäische Verwaltungsstrukturen, um die politischen Vorgaben umzusetzen? Stehen ausreichende und angemessene Ressourcen (Personal, Ausrüstung) bereit?

Ein kritischer Blick auf die GSVP zeigt, dass ihr ziviler Teil an politischer Bedeutung verliert, insbesondere seit 2009. Gründe dafür sind das schwache Interesse der Staaten und ihre seit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages veränderten Gestaltungsmöglichkeiten auf EU-Ebene, die geringe Priorität, welche die HV der zivilen GSVP einräumt, und internationale Konkurrenz mit anderen Akteuren, die ebenfalls im zivilen Krisenmanagement aktiv sind. Die mit dem Lissabonner Vertrag verbundene Hoffnung auf eine besser funktionierende GSVP hat sich bislang nicht erfüllt.

Die Staaten sind die Schlüsselakteure in der GSVP: Sie entscheiden einstimmig auf EU-Ebene, ob eine Mission entsendet wird, und stellen das Personal dafür bereit. Die Mehrheit der Staaten interessiert sich allerdings nur wenig für die zivile GSVP, da sie ihren sicherheitspolitischen Nutzen nicht sieht. Weil sie die GSVP aber auch nicht grundsätzlich ablehnen, kommen Entscheidungen für Missionen oft trotzdem zustande. Aufgrund der mangelnden Priorität, die die meisten Staaten der zivilen Krisenarbeit beimessen, haben sie auf nationaler Ebene kaum Strukturen entwickelt, um ziviles Engagement zu organisieren, etwa

zur Personalbereitstellung. Dies erschwert die Vorbereitung von Missionen und die Bereitstellung von Ressourcen.

Die EU-Institutionen sollen die Staaten eigentlich unterstützen. Sie sollen Initiativen anstoßen, Entscheidungen vorbereiten und das Engagement der 27 Staaten bündeln. Diesen Aufgaben werden sie aber nur eingeschränkt gerecht. Hinderlich sind etwa Kompetenzstreitigkeiten zwischen verschiedenen EU-Institutionen, die wiederum eine Folge unklarer Zuständigkeiten innerhalb des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), aber auch zwischen EAD und Europäischer Kommission sind. Zudem zeigt die HV nur mäßiges Interesse an der zivilen GSVP und hat seit Amtsübernahme 2009 keine nennenswerten Initiativen gestartet.

So ist ein Führungsvakuum entstanden: Die Staaten zögern, in den neuen Lissabonner Strukturen Führung zu übernehmen, und die HV füllt diese Führungslücke kaum aus.

Auf internationaler Ebene kooperiert die EU mit anderen Organisationen wie den VN, die ebenfalls im zivilen Krisenmanagement aktiv sind. Da die Nachfrage nach zivilem Personal steigt, nimmt auch die Konkurrenz um Experten zu. Dies beeinträchtigt die Einsatzfähigkeit der GSVP, da die Staaten Probleme haben, immer mehr Personal für verschiedene Organisationen (VN, EU, OSZE) aus ihren begrenzten nationalen Personalpools bereitzustellen.

Angesichts dieser Bilanz stellt sich die Frage, ob und wie die zivile GSVP weiterentwickelt werden sollte. Aus den Missionserfahrungen, jüngsten Herausforderungen wie in Nordafrika 2011, europäischen Zielvorgaben wie dem EU-Ambitionsniveau von 2008 und Überlegungen über die zukünftige Natur des Krisenmanagements lässt sich ableiten, dass die EU auch in der nächsten Dekade sicherheitspolitisch auf zivile Mittel setzen wird. Daher wird empfohlen,

- ▶ dass die EU-Staaten gemeinsam mit der HV Leitlinien für ziviles Krisenmanagement entwickeln,
- ▶ Konzepte für die Personalbereitstellung in allen EU-Ländern anzuregen, um diese zu verbessern,
- ▶ auf Ebene der Staaten die Anreize für zivile Experten zu erhöhen, an Auslandseinsätzen teilzunehmen,
- ▶ ein EU-Dienstleistungszentrum aufzubauen, um die Verwaltung für Missionen zu vereinfachen,
- ▶ zivil-militärische Synergien auf EU-Ebene besser zu nutzen.

Ziviles Krisenmanagement in der GSVP

Im Juni 1999, kurz nach Beginn des Kosovokrieges, gründeten die EU-Staaten die GSVP mit dem Ziel, die Union für eigenständiges Handeln im Krisenmanagement auszustatten.¹ Sie sollte den EU-Staaten ermöglichen, die später in der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) formulierten Ziele zu erreichen, nämlich sicherheitspolitische Bedrohungen für die EU abzuwehren, die Nachbarregionen zu stabilisieren und einen wirksamen Multilateralismus zu stärken.² Noch unter dem Eindruck der Balkankriege konzentrierten die Staaten ihre Anstrengungen zunächst auf die Bereitstellung militärischer Fähigkeiten für EU-Einsätze. Doch bereits Ende 1999 einigten sie sich darauf, die militärische Konzeption um zivile Instrumente zu erweitern, um die dauerhafte und strukturelle Konflikttransformation in Krisenregionen zu unterstützen.³

Im Rahmen der zivilen GSVP entsendet die EU Missionen mit Fachleuten, die in einer Krisenregion innerhalb eines breiten Spektrums arbeiten, das sich von Polizeiaufbau über Sicherheitssektorreform bis zum Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen erstreckt. Sie kann damit eine aktive Rolle bei der Krisenprävention und -transformation spielen, vor allem aber bei der Post-Konflikt-Konsolidierung, wenn nach gewaltsamen Konflikten staatliche Strukturen aufgebaut werden. Auf diese Weise sollen EU-Einsätze zur Friedensförderung und -sicherung und zur internationalen Sicherheit und Stabilität beitragen.

¹ Mit dem Lissabonner Vertrag 2009 wurde die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) in Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) umbenannt. Um der besseren Lesbarkeit willen benutzt die Autorin ausschließlich den Begriff GSVP.

² Europäische Union, *A Secure Europe in a Better World – The European Security Strategy*, Brüssel: EU, 12.12.2003.

³ Für umfassende historische Abrisse vgl. Reinhardt Rummel, *Deutscher Einfluss auf den Ausbau ziviler Krisenintervention der EU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2006 (SWP-Diskussionspapier 03/2006); Agnieszka Nowak (Hg.), *Civilian Crisis Management: The EU Way*, Paris: EU Institute for Security Studies, Juni 2006 (Chaillot Paper 90).

Veränderte Rahmenbedingungen für die zivile GSVP

Verschiedene europäische und internationale Entwicklungen fordern von der EU und ihren Staaten, darüber nachzudenken, wie sie die zivile GSVP künftig nutzen wollen:

- ▶ **Steigende Nachfrage: Kooperation und Konkurrenz.** Die Nachfrage nach zivilen Experten und deren Zahl in internationalen Einsätzen sind in den vergangenen Jahren gestiegen.⁴ Wenn die EU im zivilen Krisenmanagement aktiv bleiben will, muss sie sich entscheiden, wie sie sich zu anderen Organisationen verhalten will, etwa den VN, mit denen sie häufig zusammenarbeitet, mit denen sie aber auch um spezialisiertes Personal konkurriert. Staaten und internationale Organisationen sehen den Einsatz ziviler Experten zunehmend als Schlüsselement für dauerhafte Konfliktregulierung an und bauen ihre Kapazitäten aus. Das Pentagon beschloss 2009 die Gründung einer Civilian Expeditionary Workforce. Frankreich begann 2010, interministerielle Strukturen für die Rekrutierung ziviler Experten zu entwickeln. Die Nato hat in ihrem strategischen Konzept 2010 angekündigt, eine zivile Planungs- und Führungsfähigkeit aufzubauen sowie ziviles Personal zu identifizieren und gegebenenfalls bereitzustellen.
- ▶ **Notwendigkeit gemeinsamen Handelns aufgrund der Finanzkrise.** Infolge der Sparprogramme, die fast alle EU-Regierungen aufgrund der Finanzkrise aufgelegt haben, verringern sich zumindest vorübergehend die Zuwendungen für Krisenmanagement. Die Nachfrage nach zivilen Einsätzen bleibt jedoch bestehen oder steigt Prognosen zufolge sogar. Sollen die Erfolge bisheriger Engagements nicht gefährdet werden und Einsätze auch in Zukunft stattfinden können, müssen die Staaten und internationalen Organisationen zusammenarbeiten und sich unter Umständen neue Wege der Arbeitsteilung erschließen. Die Aufgaben im Krisen-

⁴ Jens Behrendt, *Zivilpersonal in Friedenseinsätzen: von der Improvisation zur Systematik?*, Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, Januar 2011 (Policy Briefing).

management können vielfach nur noch gemeinsam bewältigt werden, weil es erst durch das Zusammenlegen der Beiträge (zum Beispiel bei Ausrüstung und Personal) mehrerer Staaten möglich wird, eine Mission auf den Weg zu bringen. Die EU kann hier eine entscheidende Rolle spielen, da sie die verschiedenen nationalen Beiträge bündeln und Synergien schaffen kann.

- ▶ **Ziviles Krisenmanagement – Priorität für die EU?** Auch nach über zehnjährigem Bestehen der GSVP können sich die EU-Staaten aufgrund ihrer unterschiedlichen sicherheitspolitischen Traditionen nur schwer auf gemeinsames militärisches Handeln einigen. Dies hat die Libyenkrise im Frühjahr 2011 erneut verdeutlicht. Aus pragmatischer Perspektive, die in den Blick nimmt, worauf die EU-Staaten zählen können und worauf sich die Partner der EU, ob Staaten oder Organisationen, verlassen können, stellen sich daher zwei Fragen: Ist die Union wenn schon nicht im militärischen, so zumindest im zivilen Bereich handlungsfähig? Sollte sie sich künftig stärker auf diese zivile Dimension konzentrieren, weil sie konsensfähiger und ein EU-Einsatz damit wahrscheinlicher ist? Wenn die EU-Staaten der zivilen GSVP Priorität einräumen, müssen sie auch die Konsequenzen daraus tragen, etwa mehr Mittel dafür bereitstellen.
- ▶ **Gemischte Bilanz: GSVP zwischen Anspruch und Wirklichkeit.** Seit 2003 haben die EU-Staaten 22 zivile Missionen gestartet, neun sind derzeit aktiv.⁵ Sie arbeiteten hauptsächlich in drei Bereichen: Aufbau von Polizeidiensten, Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen und Beobachtung, beispielsweise bei Grenzöffnungen. Zwar hat die EU seit 2003 sehr schnell eine ganze Reihe von Missionen lanciert. Deren Beitrag zur dauerhaften Stabilisierung von Krisenregionen, zu Frieden und Sicherheit ist jedoch umstritten.⁶ Sie sind häufig zu klein, zu

⁵ Vgl. die Tabelle im Anhang (S. 28f) und <www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations.aspx?lang=en> (Zugriff 15.9.2012).

⁶ Giovanni Grevi/Damien Helly/Daniel Keohane (Hg.), *European Security and Defence Policy. The First Ten Years (1999–2009)*, Paris: European Union Institute for Security Studies, 2009; Christopher S. Chivvis, *EU Civilian Crisis Management: The Record So Far*, Santa Monica, Cal.: RAND Corporation, 2010; Daniel Korski/Richard Gowan, *Can Europe Rebuild Failing States?*, London: European Council on Foreign Relations, Oktober 2009; Muriel Asseburg/Ronja Kempin (Hg.), *Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik? Eine systematische Bestandsaufnahme von ESVP-Missionen und -Operationen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2009

mangelhaft vorbereitet und zu schlecht ausgestattet, um nachhaltige Veränderungen zu bewirken. Die Hauptakteure der GSVP, die Mitgliedstaaten, sind offenbar nicht in der Lage, die für wirkungsvolle Missionen notwendigen politischen Entscheidungen zu treffen und diese materiell zu untermauern. Dennoch halten die Staaten an ihrem 2008 formulierten Ambitionsniveau fest, dem zufolge die EU in der Lage sein will, zwölf zivile Missionen sowie verschiedene zivil-militärische Formate parallel durchzuführen.⁷

- ▶ **Steigende Erwartungen an die EU als sicherheitspolitischen Akteur.** Gleichzeitig wachsen international die Erwartungen an die EU, als sicherheitspolitischer Akteur weltweit mehr Verantwortung zu übernehmen. Erstens, weil die USA ihre strategischen Interessen zunehmend in Asien verorten und ihr Engagement im internationalen Krisenmanagement, insbesondere in Europa, zurückfahren. Im Libyeneinsatz 2011 hat die US-Regierung gezeigt, dass sie diese angekündigte Zurückhaltung tatsächlich in die Praxis umsetzt. Zweitens, weil viele EU-Staaten finanziell immer weniger in der Lage sind, ihre Sicherheitspolitik allein zu gestalten. Denn die Finanzkrise hat die öffentlichen Haushalte der meisten EU-Staaten dauerhaft reduziert und damit auch die Mittel, die für Sicherheitspolitik, Friedensförderung und Krisenmanagement zur Verfügung stehen. Auch im politischen Bereich können die EU-Staaten ihren Positionen mehr Gewicht und Legitimität verleihen, wenn sie diese gemeinsam vertreten. Die EU-Ebene bietet Strukturen, die gemeinsames Handeln unterstützen können.
- ▶ **Komplexes Krisenmanagement – welche Rolle für die EU?** Angesichts zunehmend komplexer Krisen stellt sich für die EU-Staaten die Frage, wie sie die zivile GSVP mit anderen zivilen, aber auch militärischen EU-Mitteln sowie externen Akteuren koordinieren können. Aktuelle Krisen erfordern den abgestimmten Einsatz diplomatischer, militärischer, polizeilicher, humanitärer und entwicklungsbezogener Instrumente. Dadurch wird Krisenmanagement komplex: Die Zahl der beteiligten Akteure steigt, die Aufgaben werden vielfältiger, die Engagements langwieriger.⁸ Soll ein Engagement erfolg-

(SWP-Studie 32/2009), S. 164–177.

⁷ Council of the European Union, *Declaration on Strengthening Capabilities*, Brüssel: EU, 11.12.2008.

⁸ Siehe Claudia Major/Elisabeth Schöndorf, *Umfassende Ansätze, vernetzte Sicherheit. Komplexe Krisen erfordern effektive*

reich sein, sollten die beteiligten Staaten beziehungsweise Organisationen ihre Ziele, Aktivitäten und Instrumente frühzeitig und bedarfsgerecht abstimmen. Unkoordiniertes Handeln hat fatale sicherheitspolitische, finanzielle und moralische Konsequenzen, sowohl für die »Krisenmanager« als auch für die Krisenregion. Die EU betont zwar einen umfassenden Ansatz im Krisenmanagement, die bisherige Erfahrung zeigt jedoch, dass sich die Umsetzung schwierig gestaltet.

- ▶ **Neue Rahmenbedingungen mit dem Lissabonner Vertrag.** Der Lissabonner Vertrag von 2009 hat die Rahmenbedingungen für die zivile GSVP verändert. Insbesondere der EAD sollte helfen, die europäische Sicherheitspolitik kohärenter und effizienter zu gestalten und damit die EU handlungsfähiger zu machen. Da die Lissabonner Strukturen ihre Arbeit erst 2010/11 aufgenommen haben, gibt es in dreierlei Hinsicht Gestaltungsspielraum für die EU-Staaten. Erstens können sie in der aktuellen Phase, in der die Lissabonner Vorgaben umgesetzt werden, Form und Aufgaben der neuen Institutionen und Prozesse beeinflussen. Die Strukturen sind zwar nun beschlossen, aber wie sie genau funktionieren und wie Kompetenzen ausgelegt werden, entscheidet sich erst durch die Arbeit im Alltag. Zweitens können die Staaten Vorschläge für die für 2013/14 geplante EAD-Evaluierung einbringen – die HV hat dafür bislang weder die Kriterien und Methoden noch deren Konsequenzen festgelegt.⁹ Drittens können die Staaten die Veränderungsdynamik, die auch drei Jahre nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages noch besteht, für neue Initiativen nutzen.

Die Bundesregierung hat mehrfach unterstrichen, dass sie im Krisenmanagement bevorzugt zivile Mittel einsetzen möchte und die EU als wichtigen sicherheitspolitischen Handlungsrahmen ansieht.¹⁰ Es liegt also in ihrem Interesse, die Handlungsfähigkeit dieser EU-Politik zu verbessern, um so die Möglichkeiten besser zu nutzen, die die GSVP Deutschland bieten kann.

Aus den politikwissenschaftlichen Debatten der letzten Jahre lassen sich drei zentrale Kriterien

Koordination und politische Führung, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2011 (SWP-Aktuell 22/2011).

⁹ Julia Lieb, *Diplomatisches Neuland für die EU. Den Erfolg des Europäischen Auswärtigen Dienstes durch regelmäßige Evaluierung sichern*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2011 (SWP-Aktuell 5/2011).

¹⁰ Siehe zum Beispiel *Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP* (2009), S. 123.

ableiten, die es erlauben, die Handlungsfähigkeit in einem Politikfeld wie der GSVP zu bestimmen: ob ein Akteur politische Führung übernimmt, ob effiziente administrative Strukturen existieren und ob Ressourcen bereitstehen.¹¹ Im Detail bedeutet dies:

Politische Führung: Damit ist gemeint, dass Akteure (seien es Regierungen, seien es Leitungsposten in internationalen Organisationen) den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess dirigieren, politische Regeln und Ziele festlegen und diese über die rhetorische Ebene hinaus durchsetzen. Bedingung dafür ist, dass der Akteur seine eigenen Interessen, Ziele und Prioritäten zu bestimmen weiß. Führung baut darauf auf, dass ein Akteur die anderen Staaten auf dem Weg zu einem Ziel zusammenführt, das Ziel langfristig und stetig verfolgt, Entwicklungen steuert, Verantwortung für die Umsetzung übernimmt und mit beispielhaftem Verhalten vorangeht.

Administrative Strukturen: Dies bezieht sich auf die Existenz effizienter nationaler und europäischer Verwaltungsstrukturen, die Entscheidungen vorbereiten und umsetzen und es damit ermöglichen, die politischen Ziele zu erreichen.

Ressourcenbereitstellung: Diese beschreibt die Fähigkeit von Staaten oder Organisationen, im Einklang mit den getroffenen Entscheidungen die notwendigen finanziellen, materiellen und personellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen, um das jeweilige politische Ziel zu erreichen.

Die folgende Analyse widmet sich mit Hilfe dieser drei Kriterien der Frage, warum die Handlungsfähigkeit der zivilen GSVP derzeit so unbefriedigend ist. Nach einem Überblick über die Rolle des zivilen Krisenmanagements in der EU-Sicherheitspolitik wird untersucht, wie es um die politische Führung, die Verwaltungsstrukturen und die Ressourcenbereitstellung in den nationalen Hauptstädten und auf EU-Ebene in Brüssel bestellt ist. Darauf aufbauend werden Empfehlungen formuliert, wie die Handlungsfähigkeit der zivilen GSVP verbessert werden kann.

¹¹ Siehe u.a. Charlotte Bretherton/John Vogler, *The European Union as a Global Actor*, London: Routledge, 1999; Paul Cornish/Geoffrey Edwards, »The Strategic Culture of the European Union: A Progress Report«, in: *International Affairs*, (2005) 4, S. 801–820; Michael Minstrom/Philippa Norman, »Policy Entrepreneurship and Policy Change«, in: *The Policy Studies Journal*, 37 (2009) 4, S. 649–667; John Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2. Aufl., New York 1995; Elisabeth Schöndorf, *Against the Odds. Successful UN Peace Operations – A Theoretical Argument and Two Cases*, Konstanz 2009.

Ziviles Krisenmanagement in der europäischen Sicherheitspolitik

Obwohl der Begriff »ziviles Krisenmanagement« seit 1999 Eingang in offizielle EU-Dokumente und den allgemeinen Sprachgebrauch gefunden hat, konnten sich die EU-Staaten lange nicht auf eine Definition einigen. In EU-Dokumenten wurde ziviles Krisenmanagement in Abgrenzung zum militärischen oft lediglich als »nicht-militärisches Krisenmanagement« beschrieben.¹²

Mittlerweile hat sich ein eigenes Verständnis etabliert. Die zivile GSVP ist eine vorwiegend auf akute Krisenbearbeitung gerichtete Dimension der EU-Sicherheitspolitik. Ihr Ziel ist es, mit zivilem Personal zur Stabilisierung, Krisenprävention und -transformation in Krisengebieten beizutragen. Ziviles Krisenmanagement kommt zum Einsatz, wenn Staaten ihre Kernaufgaben (wie Sicherheit, Wohlfahrt und Rechtsstaatlichkeit für die Bevölkerung zu gewährleisten) nicht erfüllen und die staatlichen Strukturen (wie Regierung und Behörden) weitgehend zerfallen sind. In vielen Fällen handelt es sich um schwache oder gescheiterte Staaten, die nur mit externer Unterstützung akute Krisen beilegen, drohende abwenden, Friedensabkommen ausarbeiten oder einhalten oder staatliche Strukturen wiederaufbauen können.

Ziviles Krisenmanagement kann militärische Instrumente begleiten, aber nicht in allen Konfliktphasen ersetzen. Es hat jedoch gerade in der Prävention und beim Wiederaufbau einen Mehrwert. Während militärische Operationen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt einen Konflikt einfrieren können, zielt das zivile Krisenmanagement darauf ab, eine Transformation zu unterstützen, die die Region dauerhaft stabilisiert und vor einer Eskalation oder dem Rückfall in den Konflikt schützt. Darunter fallen Aufgaben wie der Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen und ziviler Verwaltungsstrukturen oder die Reform des Sicherheitssektors.

Die zivile GSVP ergänzt damit die geläufigen finanziellen, diplomatischen und wirtschaftlichen Mittel der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

¹² Z.B. Europäischer Rat, *Presidency Conclusions. Annex 2 to Annex IV: Presidency Report on Non-Military Crisis Management of the European Union*, Helsinki: EU, 10.–11.12.1999; vgl. Isabelle Ioannides, »EU Civilian Capabilities and Cooperation with the Military Sector«, in: Ettore Greco/Nicoletta Pirozzi/Stefano Silvestri (Hg.), *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*, Rom: Istituto Affari Internazionali, November 2010, S. 31.

(GASP) und der Europäischen Kommission, etwa Sanktionen oder Wirtschaftsabkommen. Sie flankiert insbesondere die langfristige und vorwiegend auf strukturelle Veränderungen angelegte Entwicklungs- und Kooperationspolitik der Kommission.

Mit dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages 2009 wurden die Strukturen der zivilen GSVP in den EAD überführt.¹³ Sie unterstehen direkt der HV, Catherine Ashton, die die Außen- und Sicherheitspolitik der EU koordiniert und leitet.¹⁴

Die Staaten behalten aber trotzdem eine Führungsrolle, denn die GSVP bleibt intergouvernemental organisiert: Die Staaten haben ihre Entscheidungsmacht nicht an die EU delegiert, wie es etwa im Bereich Entwicklungspolitik in der Kommission der Fall ist. Die HV kann zwar Vorschläge unterbreiten und koordinieren, die relevanten Entscheidungen, etwa ob eine Mission stattfindet, treffen jedoch die EU-Staaten. Sie finanzieren auch den Großteil der Einsätze, da sie das Personal und einen Teil der technischen Ausrüstung bereitstellen.

Deutsches Interesse an einer handlungsfähigen GSVP

Die bislang unbefriedigende Handlungsfähigkeit der zivilen GSVP macht es gerade aus deutscher Sicht notwendig, die Gründe dafür zu analysieren sowie darauf aufbauend zu überlegen, wie die GSVP künftig ausgerichtet sein und welche Rolle Deutschland dabei spielen sollte. Denn die mit dem Aufbau der GSVP verfolgten Ziele eines zivilen, präventiven und multilateral eingebetteten Krisenmanagements stimmen mit deutschen sicherheitspolitischen Interessen überein.

Erstens wollte die Bundesregierung in der Tradition deutscher Europapolitik mit der Entwicklung der

¹³ Siehe Claudia Major, *Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU nach Lissabon*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2010 (SWP-Aktuell 7/2010); Nicolai von Ondarza, *Koordinatoren an der Spitze. Politische Führung in den reformierten Strukturen der Europäischen Union*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2011 (SWP-Studie 8/2011); SWP-Themendossier *Die EU nach Lissabon*, <www.swp-berlin.org/de/swp-themendossiers/die-eu-nach-lissabon.html> (Zugriff am 29.4.2012).

¹⁴ In der Literatur wird häufig ein Unterschied gemacht zwischen dem Hohen Vertreter (das Amt) und der Hohen Vertreterin (der aktuellen Amtsinhaberin Catherine Ashton). Um der besseren Lesbarkeit willen verwendet die Autorin hier ausschließlich die weibliche Form.

GSVP die europäische Zusammenarbeit unterstützen und die Integration vertiefen. Die GSVP sollte die EU in die Lage versetzen, eigenständig Krisenmanagementeinsätze durchzuführen. Gemäß dieser Prämisse gründeten die Staaten sie 1999 unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft. Eine handlungsfähige GSVP stärkt die EU und entspricht den europapolitischen Zielen Deutschlands.

Zweitens möchte Deutschland präventiv handeln, also den Ausbruch gewaltsamer Konflikte verhindern, und im Falle eines Einsatzes vorrangig nichtmilitärische Instrumente anwenden. Dies hat die Regierung erneut im Koalitionsvertrag von 2009 betont.¹⁵ Dazu bietet die GSVP Ansatzmöglichkeiten.

Drittens bevorzugt Deutschland im Krisenmanagement multilaterale Strukturen, wie sie die GSVP aufweist. Dadurch können die Verantwortung für einen Einsatz geteilt, Kosten reduziert, die Legitimität erhöht und die Wirkung gesteigert werden. Zudem verfügt kein einzelner Staat über sämtliche Instrumente, die zur Lösung komplexer Krisen erforderlich sind. Gerade in Zeiten knapper Kassen kann Deutschland im Verbund mit europäischen Partnern mehr erreichen als auf sich allein gestellt. Es hat daher ein Interesse daran, die bestehenden EU-Strukturen leistungsfähig zu gestalten, da der eigene Instrumentenkasten davon profitiert. Gleichzeitig will es aber auch effiziente Kooperationsstrukturen mit Partnern wie den VN aufbauen, um Konkurrenz, zum Beispiel um knappes Personal, zu minimieren. Deutschland hat hierbei eine Präferenz für den EU-Rahmen gezeigt, vor allem da es hier aufgrund der Entscheidungsstrukturen größeres Mitspracherecht bei der inhaltlichen Ausgestaltung und der Verwendung der Finanzen besitzt und den geographischen Prioritäten zustimmt.

¹⁵ »Wir handeln militärisch nur dann, wenn wir dies im Rahmen der VN, der Nato oder der EU sowie aufgrund einer völkerrechtlichen Legitimation tun können. [...] Bei der internationalen Krisenprävention und -bewältigung stehen bei uns politische und diplomatische Bemühungen an erster Stelle, dennoch wächst die Bedeutung des Einsatzes ziviler Kräfte von Polizei und Justiz.« *Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP* [wie Fn. 10], S. 123.

Erfolgsfaktoren für eine handlungsfähige GSVP

Um handlungsfähig zu sein, ist die GSVP auf die politische Führung der Staaten oder der HV, auf funktionierende nationale und europäische Verwaltungsstrukturen sowie auf ausreichende und angemessene Ressourcen angewiesen. An allen drei Elementen mangelt es jedoch.

Politische Führung

Die Staaten und die HV können in der GSVP Initiativen anstoßen, etwa um die Personalbereitstellung zu verbessern oder eine Mission zu entsenden. Die Entscheidung darüber aber treffen ausschließlich die Staaten, und zwar einstimmig. Für die meisten Länder hat die zivile GSVP jedoch nur geringe Priorität. Auch die HV hat von ihrem Initiativrecht bislang keinen nennenswerten Gebrauch gemacht. Damit entstand gerade 2009 bis 2012, also in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages, ein Führungsvakuum, das aus dem schwachen Interesse der Staaten und der HV gleichermaßen resultiert und den Stillstand in der zivilen GSVP erklärt.

Die Staaten: großer Einfluss – geringes Interesse

Die EU-Staaten sind nicht gewillt, ihre Souveränität in der Sicherheitspolitik einschränken zu lassen. Deshalb ist der Entscheidungsprozess in der GSVP intergouvernemental organisiert: Die EU-Institutionen bereiten Entscheidungen zwar vor, aber die Staaten treffen sie. Gleichzeitig sind die Verpflichtungen, die die Staaten auf EU-Ebene etwa im Rahmen der Fähigkeitspläne zur Personalbereitstellung eingehen, reine Selbstverpflichtungen. Die EU kann deren Einhaltung lediglich über verbalen und moralischen Druck einfordern, fehlendes Engagement aber nicht sanktionieren.

Dieser Intergouvernementalismus zementiert den Einfluss der Staaten in der GSVP: Die EU-Außenminister, die im Rat für Auswärtige Angelegenheiten unter Leitung der HV tagen, beschließen einstimmig die Planung und Entsendung von Missionen.¹⁶ Die

Staatenvertreter entscheiden also darüber, ob eine Mission zustande kommt, ob und wie sie sich daran beteiligen, und definieren deren Mandat.

Das Engagement der Staaten ist seit Gründung der GSVP 1999 entscheidend für deren Entwicklung gewesen. Viele Länder haben vor allem während ihrer jeweiligen Ratspräsidentschaft den Ausbau der GSVP vorangetrieben. Fast alle Missionen gingen auf die Initiative einzelner Staaten zurück, die sich intensiv dafür eingesetzt und Mehrheiten in den Gremien geschaffen haben. Das gilt auch für Initiativen zur Verbesserung der Personalbereitstellung oder zum Aufbau von EU-Verwaltungsstrukturen. So hat Schweden die Weiterentwicklung der zivilen Fähigkeiten unterstützt, etwa indem es 2009 mit den »Guiding Lines« detaillierte Vorschläge vorlegte.¹⁷ Frankreich machte sich 2008, nach dem russisch-georgischen Krieg, für die Monitoring-Mission EUMM in Georgien stark, die als erfolgreiches Beispiel schneller Entsendung und adäquater Krisenreaktion gilt.

Die Staaten haben also großen Gestaltungsspielraum in der GSVP, doch nur wenige nutzen ihn. Zwar betonen einige Länder, insbesondere die nordischen Staaten und Deutschland, die Bedeutung ziviler Mittel und setzen sich auf EU-Ebene dafür ein. Die Mehrheit der EU-Staaten zeigt jedoch nur wenig Interesse für ziviles Krisenmanagement. Sie lehnen die zivile GSVP zwar nicht ab, räumen ihr jedoch nur geringe Priorität ein, weil sie vom sicherheitspolitischen Nutzen ziviler Instrumente nicht überzeugt sind.¹⁸

Dies lässt sich zum Beispiel daran ablesen, dass viele Mitgliedstaaten ziviles Krisenmanagement in

solcher Beschluss Joint Action (Gemeinsame Aktion). Mit einem Beschluss wird die EU operativ tätig. Er beinhaltet Ziele, Umfang, Finanzierung, Bedingungen und gegebenenfalls den Zeitraum einer Mission.

¹⁷ *Civilian Capability Planning and Development – Guiding Lines for the Second Semester of 2009* (Non-Paper), Brüssel, Juli 2009.

¹⁸ Vgl. z.B. Sven Biscop/Jo Coelmont, *Europe Deploys towards a Civil-Military Strategy for CSDP*, Brüssel, Juni 2011 (Egmont Paper 49); Cornelia Frank, »Comparing Germany's and Poland's ESDPs: Roles, Path, Dependencies, Learning, and Socialization«, in: Sebastian Harnisch/Cornelia Frank/Hanns W. Maull (Hg.), *Role Theory in International Relations: Approaches and Analyses*, New York: Routledge, 2011, S. 131–146; Interview im polnischen Außenministerium, Juni 2011.

¹⁶ Bis zum Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages hieß ein

ihren offiziellen Dokumenten gar nicht oder nur knapp erwähnen. Das ist etwa in Polen und Spanien der Fall. Viele Staaten setzen auch EU-Vereinbarungen nur selten um. So kamen die wenigsten von ihnen der 2008 auf EU-Ebene vereinbarten Aufforderung nach, nationale Strategien zum zivilen Krisenmanagement zu entwickeln.

Folglich rufen die Vorschläge für zivile EU-Missionen nicht die Kontroversen hervor, die militärische Einsätze auslösen, sondern eher Desinteresse. Unstimmigkeiten führen in der Regel nicht zur Ablehnung von Missionen. Stattdessen drücken die Staaten ihr mangelndes Interesse für ziviles Krisenmanagement beispielsweise über spärliche Personalbereitstellung aus oder fordern eine Anpassung der Missionsmandate. Das Ergebnis ist, dass sich Missionen weniger an den Bedürfnissen einer Krisenregion orientieren, sondern eher daran, in welchem Maße die EU-Staaten gewillt sind, sich politisch und materiell zu engagieren. Daraus resultieren häufig zu kleine, unzureichend vorbereitete, schlecht ausgestattete und politisch nur wenig unterstützte Missionen, die deshalb auch nur wenig Einfluss auf die Konflikttransformation im Einsatzgebiet haben.

Ein Beispiel ist die Mission EULEX Kosovo, mit der die EU-Staaten seit 2008 dem Kosovo beim Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen helfen. Sie verdeutlicht einerseits, dass die EU-Staaten trotz großer Meinungsunterschiede in der Lage sind, eine Mission auf den Weg zu bringen. Obwohl fünf Staaten¹⁹ die Unabhängigkeit des Kosovo nicht anerkannten, akzeptierten sie eine EU-Mission zur Unterstützung beim Staatsaufbau. Dies gelang, weil die EU-Staaten die Mission als technische Lösung definierten und die politische Frage ausklammerten, welchen Status das Kosovo haben soll. Da sich alle EU-Staaten einig waren, dass unabhängig von der Statusfrage die Stabilisierung des Kosovo notwendig und ein leistungsfähiges Rechtssystem dazu unabdinglich ist, hat letztlich kein Staat gegen die Mission gestimmt. Andererseits unterminierte die ambivalente Basis der Mission ihre tägliche Arbeit, denn es ist in der Realität schwer, »Rechtsstaatlichkeit zu fördern, ohne Eigenstaatlichkeit zu stärken«.²⁰

¹⁹ Spanien, Zypern, Rumänien, Slowakei, Griechenland.

²⁰ Solveig Richter, »Rechtsstaatlichkeit fördern, ohne Eigenstaatlichkeit zu stärken: Schafft die EULEX-Mission im Kosovo die Quadratur des Kreises?«, in: Asseburg/Kempin (Hg.), *Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik?* [wie Fn. 6], S. 32–49; vgl. auch David Cadier, *EU Mission in Kosovo (EULEX): Constructing Ambiguity or Constructive Disunity?*,

An der einflussreichen Rolle der Staaten hat auch der Vertrag von Lissabon nicht viel geändert, der ab 2009 neue Rahmenbedingungen für die GSVP geschaffen hat. Dennoch kam es in den ersten zwei Jahren nach Inkrafttreten (2009–2011) in der GSVP zum Stillstand – nicht zuletzt, weil die Staaten sich nicht engagierten.

Das lag vor allem daran, dass die Staaten erst lernen mussten, wie sie ihre Ziele unter den veränderten Lissabonner Rahmenbedingungen einbringen können. Diese verhindern zwar nicht den Einfluss der Staaten, stärken aber die Rolle der HV als zusätzlicher Führungsfigur. Zudem verändern sie den Zugang der Staaten zu den Brüsseler Strukturen und Entscheidungsmechanismen und reduzieren ihre Möglichkeiten öffentlichkeitswirksamen Handelns.

Der Lissabonner Vertrag hat den rotierenden Vorsitz der Staaten im Rat für Auswärtige Angelegenheiten, im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) und im Ausschuss für die zivilen Aspekte des Krisenmanagements (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management, CIVCOM) abgeschafft. Alle Gremien werden jetzt von der HV oder ihren Repräsentanten geleitet. Im PSK diskutieren Vertreter der EU-Staaten internationale sicherheitspolitische Entwicklungen und bereiten die Entscheidungen des Rats für Auswärtige Angelegenheiten vor. CIVCOM ist das Fachgremium, welches das PSK in zivilen Fragen berät. Es formuliert Empfehlungen, begleitet den Fähigkeitsaufbauprozess und entwirft Strategien für einzelne Bereiche.

Da die HV oder ihre Repräsentanten diese Gremien nun leiten, haben die Staaten weniger Gelegenheit, direktes Agenda-Setting und Lobbying für ihre Themen zu betreiben. Die Staaten haben diese veränderten Rahmenbedingungen zunächst als Reduzierung ihrer Einflussmöglichkeiten wahrgenommen. Erst 2011, nachdem die Lissabonner Regeln schon eine Weile in Kraft waren, begannen sie wieder Initiativen anzustoßen. Sie hatten erkannt, dass ihre Einflusskanäle in den neuen Strukturen weitgehend erhalten geblieben waren, etwa durch Vorschläge im PSK, Allianzen oder Briefe an die HV. Auch hielt sich die HV mit Initiativen zurück. Die Staaten sahen die GSVP wieder als Vehikel an, ihre sicherheitspolitischen Ziele zu verfolgen.

Paris: Fondation pour la Recherche Stratégique, Juni 2011 (Note Nr. 8/Transatlantic Security Paper Nr. 3); Emily Haber, »Primat der Stabilität. Der Pragmatismus aller Beteiligten ebnete den Weg für den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen im Kosovo«, in: *Internationale Politik*, 64 (2009) 7–8, S. 83–89.

Das wiedererwachte Engagement zeigt sich vor allem im Start dreier neuer Missionen, die alle 2012 ihre Arbeit aufgenommen haben: zum Aufbau maritimer Fähigkeiten am Horn von Afrika (EUCAP Nestor), zur Beratung und zum Training von Sicherheitskräften in Niger (EUCAP Sahel Niger) und für die Luftsicherheit am Flughafen in Juba, der Hauptstadt des seit 2011 unabhängigen Südsudan (EUAVSEC South Sudan). Weiterhin evaluiert der EAD, ob eine Mission nach Libyen entsendet werden sollte, um die neue Regierung beim Grenzschutz zu beraten. Allerdings spricht bislang alles dafür, dass auch diese Missionen dem traditionellen Schema entsprechen und nur wenig Einfluss haben werden.

Die EU-Ebene: wenig Führung durch die Hohe Vertreterin

Die Bereitschaft zu politischer Führung ist nicht nur bei den EU-Staaten, sondern auch bei der HV für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU schwach ausgeprägt. Dabei hatten insbesondere zwei Bestimmungen des Lissabonner Vertrages das Potential, die Position der HV – in Ergänzung zu derjenigen der Staaten – als einer Gestalterin der GSVP zu stärken: erstens die Abschaffung der rotierenden Ratspräsidentschaft und (damit verbunden) zweitens die Aufwertung des Amtes der HV durch neue Kompetenzen.

Die HV sollte eine mit zahlreichen Befugnissen ausgestattete Führungsfigur werden, eine Art EU-Außenminister, der die EU-internen Entscheidungsprozesse koordiniert, die Fähigkeiten der Staaten bündelt und die Staaten als treibende Kraft in der GSVP unterstützt. Dafür führt der Posten die Bereiche der EU-Sicherheitspolitik zusammen, die zuvor zwischen Kommission und Rat aufgeteilt und deswegen oft schlecht koordiniert waren. Die HV leitet nun die GSVP, ist aber auch für das auswärtige Handeln der EU im Rahmen der Kommission zuständig. Zudem hat sie jetzt ein Initiativrecht.

Der potentiell große Einfluss der HV besteht darin, dass sie das gesamte GSVP-Entscheidungsverfahren führen kann: von der formellen Initiative über die Beratung in den Arbeitsgruppen bis hin zum Beschluss im Rat für Auswärtige Angelegenheiten. Das Einstimmigkeitsgebot in Rat, PSK und CIVCOM gilt zwar immer noch, aber die HV legt die Tagesordnung fest und hat den Vorsitz inne.

Ob die Lissabonner Bestimmungen Wirkung zeigen, hängt jedoch in großem Maße von der politischen

Führung der HV ab. Diese hat aber seit ihrer Amtsübernahme im November 2009 im spezifischen Bereich der zivilen GSVP keine nennenswerten Initiativen gestartet. Auf anderen Feldern hingegen hat sie bemerkenswerte Gestaltungskraft gezeigt: So hat sie angesichts der Veränderungen in der arabischen Welt die EU-Nachbarschaftspolitik grundlegend überarbeitet. Daher liegt die Annahme nahe, dass die zivile GSVP derzeit nicht zu ihren Prioritäten gehört.

Gleichzeitig muss konzediert werden, dass die HV unter schwierigen Rahmenbedingungen handelt. So hat der langsame Aufbau des EAD ihre Arbeit erschwert. Sie musste zunächst den Dienst aufbauen, der sie doch eigentlich bei der Arbeit unterstützen sollte. Darüber hinaus hat der Lissabonner Vertrag ihr zwar Kompetenzen verliehen, aber nicht immer die dafür notwendigen Unterstützungsstrukturen bereitgestellt. Das CIVCOM beispielsweise wird jetzt von einem Vertreter der HV geleitet. Diesem stehen jedoch keine eigenen Arbeitsgruppen zur Verfügung wie etwa seinem militärischen Pendant, dem EU-Militärkomitee.

Die HV soll in der GSVP führen und Initiativen anstoßen, besitzt aber nur wenige eigene Ressourcen und ist von der politischen und materiellen Unterstützung der Staaten abhängig. Dieser Widerspruch zwischen supranationalen Führungsaufgaben der HV einerseits und gleichbleibend intergouvernementaler Kontrolle der Staaten über politische Entscheidungen und Ressourcen andererseits schränkt die Führungsfähigkeit der HV ein.

Die Erfahrungen von 2009 bis 2012 zeigen, dass ohne die politische Führung einzelner Staaten die GSVP in Stillstand verfällt. Die HV hat die prägende Rolle der Staaten nicht ersetzt.

Vieles spricht dafür, dass es auch nach Lissabon in der GSVP so weitergehen wird wie in den ersten dreizehn Jahren ihres Bestehens (1999–2012). Viele Staaten interessieren sich schlicht nicht für die zivile Dimension der GSVP, da sie zivilen Instrumenten nur geringen Nutzen zuschreiben. Diejenigen Staaten, die sich für ziviles Krisenmanagement einsetzen, entwickeln nur wenig Zugkraft. Sie haben zwar kleine Missionen gestartet und die EU-Strukturen ausdifferenziert, aber sie haben nicht hinlänglich politische Führung im Sinne klarer und langfristiger Ziele und Verantwortung für deren Umsetzung gezeigt, dass die GSVP ein wirkungsvolles Instrument der EU geworden wäre.

Funktionierende nationale und europäische Strukturen

Ob die Staaten oder die HV ihre Ziele umsetzen können, hängt in hohem Maße davon ab, ob auf Ebene der Staaten und der EU die dafür notwendigen Verwaltungsstrukturen existieren und effizient arbeiten.

Bei den meisten Staaten hat sich das schwache Interesse für ziviles Krisenmanagement darin niederschlagen, dass sie die dafür notwendigen Verwaltungsstrukturen nicht geschaffen haben. Auf EU-Ebene wiederum erschweren unzureichend ausgestattete Institutionen und Kompetenzgerangel zwischen den verschiedenen EU-Einheiten Vorbereitung, Unterstützung und Umsetzung politischer Zielvorgaben.

Große Unterschiede zwischen den EU-Staaten

Die unterschiedlichen Prioritäten, die Staaten zivilem Krisenmanagement beimessen, bestimmen nicht nur, ob eine Mission zustande kommt. Sie beeinflussen auch, in welchem Maße Staaten auf nationaler Ebene Konzepte erarbeiten, um ziviles Krisenmanagement zu organisieren, und Strukturen aufbauen, mit denen sie es vorbereiten und unterstützen. Dazu zählen vor allem entsprechende Einheiten in Ministerien und Agenturen, die zivile Experten rekrutieren und ausbilden. Was den Grad des Engagements für zivile Krisenbearbeitung angeht, lassen sich in der EU drei Gruppen von Ländern unterscheiden:

- ▶ Eine kleine Gruppe von Staaten, die zivilem Krisenmanagement politische Priorität einräumen. Dazu gehören die nordischen Staaten, Deutschland und Großbritannien. Sie haben auf nationaler Ebene unterstützende Strukturen und Konzepte geschaffen, etwa zur Personalrekrutierung, sowie in Brüssel Ideen für den Aufbau von EU-Institutionen eingebracht. Diese Strukturen helfen den Staaten, ihre Interessen auf EU-Ebene zu vertreten. Daher überrascht es wenig, dass die Staaten, die über solche Strukturen verfügen, auch die GSVP geprägt und Einsätze angestoßen haben.
- ▶ Eine kleine Gruppe von Staaten, die in jüngster Zeit Anstrengungen in dieser Hinsicht unternommen haben, deren Strukturen und Konzepte aber noch im Entstehen begriffen sind. Dazu gehören Länder wie Frankreich und die Slowakei. Frankreich hat zum Beispiel 2009 eine Strategie zum zivilen und zivil-militärischen Krisenmanagement verabschiedet (*Stratégie nationale de gestion de crise civile et*

civilo-militaire). Im Frühjahr 2010 folgte der Aufbau eines zweistufigen interministeriellen Koordinationsgremiums im Außenministerium (*Dispositif interministériel de gestion de crise*).²¹ Es soll die zivilen und zivil-militärischen Aktivitäten koordinieren und Ressourcen für das zivile Krisenmanagement bereitstellen. Darunter soll auch Personalausbildung fallen.

- ▶ Schließlich die Mehrheit der EU-Staaten, für die zivile Krisenarbeit kaum Bedeutung hat und bei denen nur rudimentäre oder gar keine diesbezüglichen Strukturen und Konzepte existieren.

Die eingeschränkte Handlungsfähigkeit der GSVP ist also auch darauf zurückzuführen, dass die meisten EU-Staaten auf nationaler Ebene nicht die notwendigen Strukturen aufgebaut haben, um ziviles Krisenmanagement vorzubereiten und zu unterstützen und um Vorschläge für Missionen, neue EU-Institutionen oder bessere Personalbereitstellung zu unterbreiten.

Ein Fallbeispiel: Deutschland

Deutschland gehört zu den wenigen Staaten, die ziviles Krisenmanagement von Anfang an auf nationaler und EU-Ebene systematisch unterstützt haben. Den Grundstein legte die Bundesregierung 2004, als sie den Aktionsplan »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung« (2004) verabschiedete. Er sollte ziviles Krisenmanagement als politische Querschnittsaufgabe auf staatlicher und gesellschaftlicher Ebene etablieren. Gleichzeitig sollte er der Regierung Orientierung bieten, um Institutionen und Instrumente für zivile Krisenarbeit auf- und auszubauen und kohärenter als bisher einzusetzen.

Infolgedessen gründete die Bundesregierung 2004 den Ressortkreis »Zivile Krisenprävention« im Auswärtigen Amt. Er soll die Aktionen der Regierung im Bereich zivile Krisenprävention bündeln. Ein Beirat für Zivile Krisenprävention im Auswärtigen Amt (gegründet 2005) gewährleistet die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure und berät den Ressortkreis. Der 2010 geschaffene Unterausschuss »Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit« im Deutschen Bundestag eröffnet die Möglichkeit für parlamentarische Initiativen und Kontrolle. Das Zentrum für internationale Friedenseinsätze (ZIF) organisiert die Personalbereitstellung, -ausbildung und -betreuung für deutsches Personal in Einsätzen von VN, EU und OSZE.

Auch auf EU-Ebene hat sich Deutschland mit verschiedenen Vorschlägen beteiligt, etwa zur Unterstützung von Missionen und zur Personalbereitstellung.

²¹ Siehe Major/Schöndorf, *Umfassende Ansätze, vernetzte Sicherheit* [wie Fn. 8].

Mangelhafte Ausstattung und fehlende Koordination in den EU-Strukturen

Die EU-Institutionen bereiten die Entscheidungen der Staaten in den verschiedenen EU-Gremien vor und unterstützen deren Umsetzung, etwa indem sie die Staaten beim Aufbau nationaler ziviler Strukturen anleiten und die Beiträge der Staaten für eine Mission bündeln.

Die EU-Gremien haben allerdings oft zu wenig Befugnisse und die EU-Institutionen blockieren sich gegenseitig. So herrscht Kompetenzgerangel innerhalb des EAD, aber auch zwischen EAD und Europäischer Kommission. Das behindert die Vorbereitung und Umsetzung von Entscheidungen: Initiativen werden erschwert, Entscheidungen verzögert oder unzureichend materiell unterfüttert.

Dabei könnten sich GSVP und Kommission eigentlich auf ideale Weise ergänzen: Die Kommission konzentriert sich auf die langfristige Entwicklungszusammenarbeit, die GSVP greift bei Krisen schnell ein. Doch in der Praxis funktioniert diese Trennung nicht. Zum einen gibt es selbst dort Streit, wo ein Themenbereich formell dem EAD oder der Kommission zugeordnet ist. Zum anderen läuft die Koordination oft nur schleppend, obwohl der Lissabonner Vertrag sie doch verbessern sollte.

Problem Nummer eins: Trotz institutioneller Kompetenzzuordnung kommt es insbesondere bei der humanitären Hilfe und beim Katastrophenschutz immer wieder zu Streitigkeiten. Mit Amtsantritt der neuen EU-Kommission im Februar 2010 wurden humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz unter der neuen EU-Kommissarin für internationale Zusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Krisenreaktion zusammengefasst. Doch die HV sieht auch eine Rolle für die GSVP im Katastrophenschutz. Da beide Apparate auf ihrer jeweiligen Kompetenz bestehen und die Kooperationsmechanismen nicht ausgefeilt sind, entstehen Komplikationen bei den Planungen oder bei der Zusammenarbeit im Feld, etwa wenn sich die Betroffenen untereinander nicht hinreichend informieren.

Problem Nummer zwei: Obwohl die Kommission mit den Entscheidungsprozessen der GSVP assoziiert ist, bleibt die Koordination schwierig. Dies gilt sowohl für die Finanzierung (etwa für Projekte der GSVP oder der Kommission in einer Krisenregion) als auch für die Planungsprozesse. Die aber sind unterschiedlich aufgebaut, was Absprachen erschwert. Zudem verwaltet die Kommission den GASP-Haushalt, aus dem die zivi-

len GSVP-Missionen bezahlt werden.²² Sie entscheidet über die Freigabe der Mittel und kann damit zum Beispiel Missionen verzögern.

Missionen scheitern nicht an solchen Koordinierungsproblemen. Doch zum einen hemmen diese die Umsetzung einer übergeordneten Stabilisierungs- oder Wiederaufbaustrategie für ein Krisengebiet, wenn zwei Elemente – Kommission und GSVP – eher nebeneinander agieren. Tatsächlich sind in Krisengebieten oft beide Akteure mit eigenen Repräsentanten vor Ort und betreiben parallel Projekte. Die GSVP-Missionen können aber eher einen sinnvollen Beitrag leisten, wenn sie Teil des gesamten EU-Engagements in der Krisenregion sind und wenn dieses abgesprochen ist.²³ Zum anderen gehen Synergieeffekte verloren, etwa aufgrund unnötiger Doppelungen. Denn durch die gemeinsame Nutzung von Ressourcen wie Transport oder Aufklärungsteams können EAD und Kommission Synergien schaffen, während Duplizierungen Kosten in die Höhe treiben.

Absprachen sind also notwendig, um gegenseitige Behinderungen auszuschließen, Synergieeffekte zu nutzen und eine übergeordnete Strategie für die Region umzusetzen.

Doch nicht nur zwischen Kommission und EAD lässt die Koordination zu wünschen übrig. Auch innerhalb des EAD gibt es lähmendes Kompetenzgerangel.

Erstens leidet die Leistungsfähigkeit des EAD auch 2012, gut zwei Jahre nach seiner Gründung, noch an der schwierigen Aufbauphase und der späten Besetzung von Leitungsstellen. Daher ist der EAD in seinen Kernaufgaben eingeschränkt, nämlich Policy-Input für Konzepte, Fähigkeiten oder Training zu erarbeiten, damit die administrative Entscheidungsgrundlage auf EU-Ebene zu schaffen und die Staaten bei ihren nationalen Bemühungen für ziviles Krisenmanagement anzuleiten.

Die schwierige Personalsituation im EAD wird fortbestehen, da die HV aufgrund der Sparvorgaben nicht alle vakanten Positionen besetzen kann. Von den autorisierten 56 Stellen in der Zivilen Planungs- und Führungsfähigkeit (Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC) zum Beispiel waren im Mai 2011 lediglich 40 vergeben. Die CPCC ist eine Art ziviles

²² Die Kommission führt den Haushalt aus und überwacht die ordentliche Finanzverwaltung. Über die Höhe des Missionsbudgets entscheiden jedoch die Mitgliedstaaten.

²³ Vgl. Claudia Major/Christian Mölling, *Towards an EU Peacebuilding Strategy?*, Brüssel: Europäisches Parlament, April 2010 (Standard Briefing).

Hauptquartier, das die zivilen Missionen führt und die Missionsplanung und -unterstützung (rechtlich, logistisch und finanziell) verantwortet.

Zweitens beeinträchtigen Kompetenzstreitigkeiten zwischen einzelnen Abteilungen innerhalb des EAD dessen Handlungsfähigkeit, etwa weil deswegen Entscheidungen verzögert oder Voraussetzungen für Einsätze nicht geschaffen werden. So streiten sich die Direktion für Krisenmanagement und Planung (Crisis Management and Planning Directorate, CMPD), eine Art Planungsstab für politisch-strategische Fragen, und die eher für operative Fragen verantwortliche CPCC darum, wem Fähigkeitsentwicklung und Personalplanung obliegen. Weil sie sich zum Beispiel nicht einigen konnten, wer für Trainingsmaßnahmen zuständig ist, fanden diese nicht pünktlich statt.

Drittens haben die EAD-Strukturen nicht genügend Kompetenzen, um Rahmenbedingungen für effizientes Arbeiten im Einsatz zu schaffen. So werden Synergien zwischen militärischen und zivilen GSVP-Missionen in derselben Region nur unzureichend genutzt, weil entsprechende Regeln oft nicht existieren. Dabei könnten Staaten und EU Kosten sparen, indem sie etwa Logistik oder Transport gemeinsam organisieren.

Aufgrund unklarer interner Zuständigkeiten, daraus resultierender Streitigkeiten sowie unangemessener Regeln kann also die »Maschine Brüssel« die Kompetenzen insgesamt nicht so wirksam bündeln, wie es eigentlich ihre Aufgabe wäre. Letztendlich stehen jedoch auch hier wieder die Staaten mit in der Verantwortung, weil sie die intergouvernementalen GSVP-Strukturen reformieren können.

Ausreichende und angemessene Ressourcen

Ressourcen für eine GSVP-Mission umfassen das allgemeine Missionsbudget, Ausrüstung und Personal. Der GASP-Haushalt übernimmt das Missionsbudget, über das zum Beispiel Teile der Ausrüstung und Infrastruktur finanziert werden. Die Hauptressource aber, das Personal, stellen fast ausschließlich die Staaten. Die erfolgreiche Entsendung einer Mission hängt also von der materiellen Unterstützung der Staaten ab.

Die Staaten als wichtigste Personalsteller

GSVP-Missionen bestehen überwiegend aus sekundierten nationalen Experten. Sekundierung bedeutet, dass

die Mitgliedstaaten nationale Fachleute für einen Einsatz zur Verfügung stellen und bezahlen. Zusätzlich nimmt die EU eine geringe Zahl von Personen direkt für GSVP-Missionen unter Vertrag (Kontrahierung). 2009 wurden von 2334 zivilen Experten 1976 sekundiert und lediglich 358 direkt durch die EU kontrahiert.²⁴

Die EU-Staaten müssen also im Falle eines Einsatzes in der Lage sein, angemessen ausgebildete zivile Fachleute, wie Polizeikräfte oder Rechtsexperten, in ausreichender Zahl für die EU bereitzustellen. Zwar besitzen die Staaten sehr viel Sachverstand im zivilen Bereich. Erste Einsatzerfahrungen im Kosovo 1999 zeigten jedoch, dass die Staaten weder die schnelle Verfügbarkeit des Personals noch dessen Qualität gewährleisten konnten. Denn sie hatten keine einheitlichen Ausbildungsstandards und Kriterien für Training und Rekrutierung.

Um Flexibilität und Qualität des zivilen Personals sowie die rasche Entsendung spezifischer Experten sicherzustellen, beschlossen die EU-Staaten in den Jahren 2000 und 2004 gemeinsame Arbeitspläne, sogenannte zivile Fähigkeitsplanziele (Civilian Headline Goals, CHG).²⁵ Darin definierten sie sechs Bereiche, auf die sie ihre Anstrengungen konzentrieren wollten, und legten fest, wie viele Experten sie darin für EU-Einsätze gesichert bereithalten wollten (siehe Tabelle, folgende Seite).

Zwar haben die Staaten eigenen Angaben zufolge diese numerischen Vorgaben der CHG bereits erfüllt.²⁶ Trotzdem hatten fast alle Missionen Probleme, ihre Personalstärke pünktlich zu erreichen. Als EULEX Kosovo 2010/11 Fachkräfte suchte, erhielt es lediglich für 60 Prozent der annoncierten Stellen Bewerbungen.²⁷ Besonders schwierig sind immer noch Posten zu besetzen, die spezifische Fachkenntnisse erfordern, etwa jene für Logistiker oder Rechtsexperten.

²⁴ Grevi/Helly/Keohane (Hg.), *European Security and Defence Policy* [wie Fn. 6], Annex 2, S. 415.

²⁵ Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Santa Maria de Feira: EU, 19.–20.6.2000; Council of the European Union, *Civilian Headline Goal 2008*, Brüssel: EU, 7.12.2004 (doc. 15863/04).

²⁶ Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, *Final Report on the Civilian Headline Goal 2008*, Brüssel: EU, 19.11.2007 (doc. 14807/07).

²⁷ Interview im EAD im Mai 2011; vgl. auch Giovanni Grevi, »EULEX Kosovo«, in Grevi/Helly/Keohane (Hg.), *European Security and Defence Policy. The First Ten Years* [wie Fn. 6], S. 353–368. Siehe auch Behrendt, *Zivilpersonal in Friedenseinsätzen* [wie Fn. 4], S. 3.

**Die sechs Prioritätsbereiche
für den Aufbau ziviler EU-Kapazitäten**

Bereich	Anzahl und Aufgaben
Polizei	5761 Polizisten Unterstützung oder Ersatz lokaler Polizeikräfte
Rechtsstaatlichkeit	631 Experten Richter, Staatsanwälte, Strafvollzugsbeamte, Verwaltungsangestellte
Zivilverwaltung	565 Experten Verwaltungsaufgaben (z.B. Meldewesen, kommunale Verwaltung) Soziale Aufgaben (z.B. Bildung, Gesundheitswesen) Infrastruktur (z.B. Wasser- und Energieversorgung)
Katastrophenschutz	579 Experten und 4445 Helfer Betreuung von Flüchtlingsströmen, Bevölkerungsschutz, Hilfe bei Epidemien
Monitoring	505 Experten Monitoring, Situationsanalyse und Evaluierung von Maßnahmen in Konfliktregionen
Unterstützung der Sonderbeauftragten	444 Experten fachliche Unterstützung der EU-Sonderbeauftragten in Bereichen wie Menschenrechte, politische Fragen, Gender, Sicherheitssektorreform

Quelle: Tabelle adaptiert nach Reinhardt Rummel, *Deutscher Einfluss auf den Ausbau ziviler Krisenintervention der EU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2006 (SWP-Diskussionspapier 03/2006), S. 8f.

Aus fünf Gründen fällt es den Staaten im Einsatzfall immer noch schwer, ausreichend Personal zu benennen und bereitzustellen, das den komplexen Aufgaben der Missionen gewachsen ist, und dabei das geforderte Tempo einzuhalten:

Erstens stellen zivile Experten keine einheitliche Berufsgruppe dar. Es gibt eine Vielzahl von Profilen: von Richtern über Ingenieure bis zu Zollfachleuten oder Genderexperten. Damit existieren unterschiedliche Rahmenbedingungen und Ansprechpartner für die Entsendung. Während im militärischen Bereich die Verteidigungsministerien als einziger Kontaktpunkt fungieren, gibt es im zivilen Bereich mehrere. Im Falle Deutschlands befinden sie sich in der Privatwirtschaft (beispielsweise für Ingenieure) und im staatlichen Bereich (etwa für Verwaltungsexperten). Die Ministerien – Auswärtiges Amt (AA), Bundesministerium des Innern (BMI), Bundesministerium der Justiz (BMJ) und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) – wiederum sind unterschiedlich organisiert: Während im BMI eine Arbeitsgruppe für internationale Polizeieinsätze existiert, fehlt eine vergleichbare Struktur im BMJ. Zudem sind Zuständigkeiten zwischen Bundes- und Landesebene verteilt, etwa bei der Polizei.

Zweitens gibt es kein allgemeines europäisches Rekrutierungssystem. Die einheitliche Qualität des Personals kann also nicht sichergestellt werden. Es bestehen große Unterschiede in den Staaten bezüglich der Institutionen, Prozeduren und Kriterien der Rekrutierung.

Einige Staaten haben Agenturen und Programme aufgebaut, die sich um Rekrutierung, Beratung, Training, Vorbereitung, Betreuung und Evaluierung von Personal kümmern. Zu den Spitzenreitern auf diesem Feld gehören Schweden (Folke Bernadotte Academy, gegründet 2002), Deutschland (ZIF, gegründet 2002) und Finnland (Crisis Management Center, gegründet 2007). Sie betreuen die zivilen Personalbeiträge dieser Länder für EU, VN und OSZE und in Zukunft möglicherweise auch für die Nato. Gleichzeitig gewährleisten sie die Qualität der Bewerber. Bei Zweifeln an der Eignung eines Kandidaten können die Agenturen entscheiden, diesen nicht für eine EU-Mission zu empfehlen.

Die Mehrheit der EU-Staaten nutzt jedoch noch wenig effiziente Ad-hoc-Prozesse. Sie sind erst dabei, Rekrutierungs- und Trainingsmaßnahmen systematisch zu organisieren und die rechtlichen Grundlagen dafür zu schaffen.

Drittens besteht für zivile Fachleute keine Einsatzverpflichtung. Das Prinzip der Freiwilligkeit gilt sowohl für den Experten als auch für Behörden oder Unternehmen, die ihn entsenden. Fachkräfte können prinzipiell der Teilnahme an Missionen zustimmen, sich im Einsatzfall jedoch kurzfristig dagegen entscheiden. Dabei können private Gründe, Sicherheitsbedenken oder Laufbahnerwägungen eine Rolle spielen. Die Freiwilligkeit erklärt in großem Maße die Lücke, die in der zivilen GSVP zwischen den gemeldeten Zahlen und den Zahlen der tatsächlich verfügbaren Experten besteht.

Um diese Lücke zu schließen, haben Staaten und die EU zum Beispiel vorselektierte Expertenpools aufgebaut. Diese können die Verfügbarkeit und tatsächliche Einsatzbereitschaft verbessern, indem sie die Experten gezielter vorbereiten, in allgemein gehaltenen Verträgen administrative Fragen weitgehend klären und ein moralisches Verpflichtungsgefühl schaffen. Garantieren können sie einen Einsatz jedoch nicht. Beispiele für solche Pools auf EU-Ebene sind die Zivilen Krisenreaktionsteams (Civilian Response Teams).²⁸

Viertens sind zivile Fachleute häufig bereits im eigenen Land eine knappe und wertvolle Ressource. Die Dienststellen sind deshalb oftmals zurückhaltend, eine Entsendung zu unterstützen und damit Lücken im eigenen Personalstand in Kauf zu nehmen. Das trifft auch auf die Privatwirtschaft zu.

Fünftens ist der individuelle Anreiz gering. Für die Mehrheit der Experten ist ein Auslandseinsatz kein Karriereschritt, finanziell oft nicht attraktiv, und der Wiedereinstieg nach einem Einsatz gestaltet sich häufig problematisch. Folglich zögern viele Zivilisten, einen gegebenenfalls zeitraubenden Trainingsprozess zu durchlaufen oder in einer vielleicht gefährlichen Krisenregion in den Einsatz zu gehen, daraus aber kaum substantielle berufliche oder finanzielle Vorteile zu ziehen.

Die verstärkte Kontrahierung von Experten, also die direkte Einstellung durch die EU, könnte die derzeitigen Entsendeprobleme mit sekundierten Fachkräften möglicherweise beheben. Zwar erlaubt die Sekundierung zumeist eine zügige Rekrutierung und Entsendung. Die Bewerberzahlen sind jedoch niedrig, unter anderem weil einige Staaten die Sekundierung auf Bewerber aus dem öffentlichen Dienst beschrän-

ken. Bei der Kontrahierung ist die Zahl häufig höher. Auch würden Aufwand und Kosten für die Staaten erheblich sinken, wenn sich die Kandidaten direkt bei der EU bewerben und von ihr bezahlt werden würden.

Andererseits würden die Staaten einen Mechanismus der Qualitätssicherung verlieren, da die jetzigen Rekrutierungsagenturen nicht mehr zwingend an Auswahl und Training beteiligt wären. Zudem würden sich die Möglichkeiten politischer Einflussnahme der Staaten verringern. Wer viel Personal bereitstellt, kann auch Mitsprache bei der Umsetzung der Mission beanspruchen und sein Engagement für eine Region unterstreichen. Es scheint derzeit also sinnvoll, an der Sekundierung festzuhalten, aber Anreize für Entsendungen zu erhöhen und die nationalen Verfahren zu verbessern.

Die EU-Institutionen: unterstützende Rolle und Koordinierung

Die EU-Institutionen erfüllen zwei Funktionen hinsichtlich der Ressourcen: Erstens stellen sie, wenn auch in geringem Maße, selbst Mittel für Missionen bereit, insbesondere Infrastruktur und Ausrüstung für den Einsatz, wie Computer oder Fahrzeuge. Zweitens koordinieren sie auf EU-Ebene die Personalbereitstellung der verschiedenen Länder und unterstützen die Staaten beim Aufbau entsprechender Strukturen.

Die erste Funktion – Ressourcenbereitstellung – wird durch mangelnde oder unangemessene EU-Vorgaben erschwert. Oft können Missionen deshalb ihre Arbeit erst mit Verspätung aufnehmen.

Die Beschaffung ist das größte Problem. Die EU-Missionen erhalten zwar in der Regel ihre Fahrzeuge und die Ausstattung für ihre Hauptquartiere, aber häufig zu spät und nicht in ausreichendem Maße. Das liegt daran, dass im Einsatzland dieselben Beschaffungsvorgaben gelten wie in der Brüsseler Zentrale. In Afghanistan oder Guinea-Bissau sind diese jedoch oft schwer anwendbar. Deshalb waren viele Missionen, etwa EUPOL Afghanistan oder EULEX Kosovo, aufgrund langer Lieferzeiten oder fehlenden Materials anfangs nicht arbeitsfähig: Zwar waren Experten vor Ort, aber Infrastruktur und Ausrüstung fehlten.²⁹ Dieses Problem betrifft insbesondere Ausrüstungsgegenstände, die teuer sind und lange Lieferzeiten haben, etwa geschützte Fahrzeuge.

²⁸ Council of the European Union, *Multifunctional Civilian Crisis Management Resources in an Integrated Format – Civilian Response Teams*, Brüssel: EU, 23.6.2005 (doc. 10462/05).

²⁹ Chivvis, *EU Civilian Crisis Management* [wie Fn. 6]; Interviews im EAD (Mai 2011) und im Auswärtigen Amt (Juli 2011).

Zudem verfügt die EU nicht über ein bereitstehendes »Starter-Kit« für Missionen. Sie muss stets neu anschaffen, von anderen Missionen Ausrüstung übernehmen oder auf die Unterstützung der Staaten hoffen. Das ist gerade bei solchen Missionen schwierig, die zügig ihre Arbeit aufnehmen sollen, etwa um die Eskalation einer Krise zu verhindern. Der Mission EUMM Georgia fehlten geschützte Fahrzeuge, um in gefährlichem Umfeld mit ihrer Tätigkeit beginnen zu können. Da die EU keine Lösung fand, stellten schließlich Frankreich und Italien die Fahrzeuge bereit. Hier zeigt sich einmal mehr, dass das Engagement der Staaten entscheidend für die Arbeitsfähigkeit einer Mission ist.

Um die Staaten bei der zweiten Funktion – Personalbereitstellung – zu unterstützen, bietet die EU ihnen einen Rahmen für Erfahrungsaustausch, etwa in Form von Seminaren. Dabei können Länder wie Finnland und Deutschland, die Strukturen und Prozesse bereits entwickelt haben, andere beraten. Außerdem organisiert die EU Trainingsmaßnahmen vor Missionsbeginn und verwaltet die Fähigkeitspläne. Schließlich formulieren EU-Institutionen allgemeine Rahmenvorgaben, um den Staaten zu helfen, ihre Personalbereitstellung zu verbessern. So hat das PSK im Juli 2009 vier Bereiche definiert, auf die sich die Staaten konzentrieren sollten: Sie sollen nationale Rahmenvorgaben vereinbaren, Budgetlinien festlegen, Personaldatenbanken aufbauen und Training anbieten.

Die EU ist jedoch lediglich Ideengeber. Zwar fehlt es von ihrer Seite nicht an Vorschlägen. Aber die Staaten sind nicht verpflichtet, diese anzuwenden, und die EU-Institutionen haben keine Sanktionsmittel. Aus mangelndem Interesse setzen die Staaten die Vorschläge oft nicht oder nur teilweise um.

Konkurrenz mit anderen internationalen Organisationen

Im internationalen Krisenmanagement ist die EU nur ein Akteur unter vielen. Sie muss Aufgaben, aber vor allem Ressourcen mit internationalen Partnern teilen, wie den VN oder der OSZE. Alle Organisationen streben unter dem Paradigma des umfassenden Ansatzes eine Zusammenarbeit an. Weil es aber immer mehr Missionen gibt und sich die Aufgabenfelder erweitern, verschärft sich auch die Konkurrenz um Ressourcen und Zuständigkeiten.

Von 1988 bis 2008 hat sich die Zahl der VN-Missionen vervierfacht.³⁰ Allein von 2004 bis 2010 ist die Zahl ziviler Mitarbeiter in VN-Missionen von 10 617 auf 19 870 gestiegen.³¹ Konkurrenz entsteht vor allem um Personal, da alle Staaten die steigende Nachfrage der Organisationen nach zivilen Experten aus demselben nationalen Personalpool bedienen müssen. Ein deutscher Rechtsexperte steht im Prinzip allen Missionen zur Verfügung, er kann zu den VN oder zur EU gehen. Beides gleichzeitig geht jedoch nicht.

Im Gegensatz zur EU widmen sich VN und Nato derzeit der Personalfrage mit spezifischen Initiativen. Die VN haben im März 2011 einen Bericht zu zivilen Fähigkeiten vorgelegt. Darin formulieren sie konkrete Empfehlungen, wie Personalgewinnung und -einsatz flexibilisiert und stärker international vernetzt werden können.³²

Auch die Nato erwägt den Aufbau eigener ziviler Strukturen. Derzeit versteht sie darunter vor allem die Einrichtung von Schnittstellen, um die Interaktion mit zivilen Akteuren zu gewährleisten. Sie schließt jedoch den Aufbau eigenen Personals nicht aus. Es müsste dann aus demselben Pool rekrutiert werden, in dem schon EU, VN und OSZE nach Fachleuten suchen. Die Personalbasis für die EU wird also kleiner, die Probleme, hinreichend qualifizierte Mitarbeiter bereitzustellen, werden größer.

Fazit: Politische Führung als Schlüssel zur Handlungsfähigkeit

Die Analyse zeigt, dass die EU-Staaten die Schlüsselakteure in der GSVP sind. Sie entscheiden maßgeblich darüber, welche Ausrichtung die GSVP nimmt und wie relevant ihre Einsätze sind, und sie stellen die Hauptressource Personal bereit.

³⁰ United Nations Department of Peacekeeping Operations, *Background Note*, New York: United Nations, Juni 2012, <www.un.org/Depts/dpko/factsheet.pdf> (Zugriff am 8.7.2011).

³¹ Ziviles Personal umfasst hier internationales und lokales Personal. Vgl. United Nations Department of Peacekeeping Operations, *Background Note*, New York: United Nations, August 2004, <www.un.org/en/peacekeeping/archive/2004/pkfactsheet2004.zip> (Zugriff am 22.10.2012); United Nations Department of Peacekeeping Operations, *Background Note*, New York: United Nations, Juli 2010, <www.un.org/en/peacekeeping/archive/2010/pkfactsheet2010.zip> (Zugriff am 22.10.2012).

³² Jean-Marie Guéhenno et al., *Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict. Independent Report of the Senior Advisory Group*, New York: United Nations, Februar 2011 (A/65/747-S/2011/85).

Auf nationaler Ebene beschließen sie, zivile Krisenarbeit zu einer politischen Priorität zu machen. Sie bauen die Verwaltungsstrukturen dafür auf und stellen Ressourcen bereit. Auf EU-Ebene treffen sie die Richtungsentscheidungen, können Initiativen und Missionen anregen, voranbringen, aber auch stoppen. Selbst auf internationaler Ebene können sie die Grundlagen für effiziente Zusammenarbeit mit Partnern schaffen und Konkurrenz entschärfen, indem sie mehr Personal zur Verfügung stellen und Anreizstrukturen für EU-Entsendungen aufbauen.

Verlieren die Staaten, die ziviles Krisenmanagement als Priorität ansehen, das Interesse am Instrument GSVP oder zweifeln an dessen Nutzen, büßt die GSVP an politischer Bedeutung ein, und ihre Handlungsfähigkeit wird nachhaltig eingeschränkt. Die EU-Akteure, insbesondere die HV, können dies letztlich nicht auffangen.

Die Entwicklungen der letzten Jahre haben genau eine solche negative Dynamik offenbart: Seit Gründung der GSVP 1999 bis zum Lissabonner Vertrag 2009 ergriffen die Staaten die Initiative für Missionen, zum Aufbau von EU-Strukturen oder zur Personalentwicklung. Der Erfolg war zwar mäßig, aber konstant. In den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages (2009–2012) stagnierte die GSVP. Der Stillstand resultierte aus einem Führungsvakuum, weil weder die Staaten als traditionell treibende Kräfte noch die HV als neue Führungsfigur Entschlossenheit zeigten.

Im Jahr 2012 haben die Staaten zwar mit EUCAP Nestor, EUCAP Sahel Niger und EUAVSEC South Sudan drei neue Missionen angestoßen. Die aktuellen Entwicklungen deuten allerdings darauf hin, dass sich das Engagement der Staaten auf absehbare Zeit nicht verbessern wird: Laut Planungen sind die Missionen immer noch relativ klein und nur ansatzweise Teil einer übergeordneten Strategie. Die Personalrekrutierung gestaltet sich weiterhin schwierig. Im besten Fall erreicht die GSVP also wieder den unbefriedigenden Stand der Zeit vor dem Lissabonner Vertrag, macht aber keinen qualitativen Schritt nach vorn. Grundlegende Veränderungen sind derzeit unwahrscheinlich, da die GSVP für die Staaten keine politische Priorität hat.

Ausblick: Wie weiter mit der zivilen GSVP?

Für die mangelhafte Handlungsfähigkeit der GSVP ist vor allem der schwache politische Wille der EU-Staaten verantwortlich. Das Desinteresse und die geringe Priorität, die viele Staaten ihr einräumen, lähmen die GSVP. Nur wenn die Staaten politische Führung übernehmen, ist substantieller Fortschritt möglich. Andernfalls können die Staaten zumindest die administrativen Rahmenbedingungen verbessern. Diese technischen Anstrengungen können das politische Problem jedoch lediglich lindern, nicht aber beseitigen.

Die EU-Staaten müssen langfristig entscheiden, ob sie die zivile GSVP als Handlungsrahmen erhalten und sinnvoll nutzen, ob sie sich künftig lieber in anderen multilateralen Rahmen und Organisationen engagieren oder ob sie sich generell vom zivilen Krisenmanagement verabschieden wollen. Wenn eine Abkehr vom Handlungsrahmen EU hin zu anderen Institutionen, seien es VN, OSZE, Nato oder »coalitions of the willing«, mit stärkerem politischem und materiellem Einsatz einherginge, wäre das aus Sicht des Krisenmanagements zu begrüßen.

Die Erfahrungen aus den VN und der OSZE zeigen jedoch, dass alle internationalen Organisationen unter mangelndem Engagement der Staaten leiden. Das politische Desinteresse scheint sich also nicht nur auf den EU-Rahmen, sondern auch auf das besondere Feld der zivilen Krisenarbeit zu beziehen.

Wenn Deutschland auch weiterhin ziviles, präventives und multilaterales Krisenmanagement als außenpolitische Zielvorgabe formuliert, ist es aus mehreren Gründen empfehlenswert, gerade an der EU als Handlungsrahmen festzuhalten und die zivile GSVP als spezifisches Instrument fortzuführen:

- ▶ Trotz zahlreicher Unterschiede herrscht innerhalb der EU breite Übereinstimmung über die grundlegenden politischen Werte und Ziele. Der politische Rahmen der Union bietet den Staaten eine Basis für gemeinsames Handeln.
- ▶ Deutschland strebt aus politischer Überzeugung multilaterale Engagements an. Darüber hinaus kann es in Zeiten knapper Kassen auch praktisch nur noch im Verbund mit Partnern aktiv werden. Die Vertrauensbasis für weitreichende politische und materielle Zusammenarbeit, etwa bei der

Ausrüstung, ist in der EU größer als in anderen Organisationen.

- ▶ Aufgrund der geringeren Mitgliederzahl in der EU (im Vergleich etwa zu den VN) sind die Chancen für eine Einigung auf ein gemeinsames Vorgehen größer. Innerhalb der EU-Strukturen hat Deutschland mehr Mitspracherecht bei inhaltlicher Ausgestaltung und Verwendung der Ressourcen als beispielsweise in den VN und kann sich mit den geographischen Präferenzen eher identifizieren.
- ▶ Lediglich die EU und die VN verfügen über Instrumente, die für umfassende Konflikttransformation notwendig sind. Wenn die Staaten die Mittel der zivilen GSVP mit denen der militärischen GSVP und der Kommission verbinden, bietet die EU einen komparativen Vorteil: ein weitreichendes, kurz- wie langfristiges Instrumentarium, das weder VN noch Nato oder OSZE bereitstellen können und das sich innerhalb der EU immer noch einfacher koordinieren lässt als zwischen mehreren Akteuren, etwa VN und Nato.

Drei Optionen für die weitere Entwicklung der zivilen GSVP

Wenn sich Deutschland bewusst für die zivile GSVP ausspricht und deren Handlungsfähigkeit stärken will, bieten sich mehrere Initiativen an, die die Bundesregierung anstoßen kann.

Zunächst sollte jedoch ein Bewusstsein dafür geschaffen werden, welche Entwicklung der zivilen GSVP angesichts der derzeitigen politischen Rahmenbedingungen möglich und welche wahrscheinlich ist. Drei Optionen sind derzeit vorstellbar:

Option 1: Beibehaltung des Status quo – schrittweise bürokratische Verbesserungen bei gleichbleibendem politischem Desinteresse

In diesem Szenario bleibt das Interesse der Staaten an der GSVP unverändert schwach. Es gibt weiterhin eine beträchtliche Diskrepanz zwischen öffentlicher Betonung der Bedeutung ziviler Krisenarbeit einerseits und geringer Bereitschaft andererseits, diese tatsächlich politisch zu unterstützen, materiell auszustatten

und einzusetzen. Einige Staaten bauen langsam die nationalen Voraussetzungen in Form von juristischen Grundlagen und Verwaltungsstrukturen auf. Die großen Unterschiede zwischen den Ländern bleiben aber bestehen. Die Kompetenzstreitigkeiten auf EU-Ebene setzen sich fort. Missionen werden zwar entsendet, spiegeln aber in ihrer unzureichenden politischen und materiellen Unterstützung das Desinteresse der Staaten wider und können nur selten zur dauerhaften Stabilisierung einer Region beitragen.

Die Staaten und die HV stoßen schrittweise Verbesserungen an, die technische Probleme in der GSVP reduzieren oder teilweise sogar beheben. Dies kann jedoch nicht über das fehlende politische Interesse der Staaten hinwegtäuschen, das substantielle Fortschritte verhindert und lediglich punktuelle Reformen bei gleichbleibenden limitierenden Rahmenbedingungen zulässt. Die beschriebenen Grenzen der Handlungsfähigkeit bleiben weitgehend erhalten.

Option 2: Veränderung der institutionellen Form – Gruppenbildung

Die Staaten, die sich in der zivilen GSVP politisch und materiell engagieren (insbesondere die nordischen Länder, Deutschland und große Personalsteller wie Rumänien), sind die mangelnde Unterstützung durch die anderen Staaten leid. Sie entscheiden sich, das EU-27-Format zu verlassen und in kleineren Gruppen zusammenzuarbeiten. Durch Fortschritte in Teilformaten, etwa durch gemeinsame Trainingsinitiativen, möchten sie zum einen ihre eigene Einsatzfähigkeit verbessern und Ressourcen besser nutzen. Zum anderen wollen sie so bei den anderen Staaten Interesse für die zivile GSVP wecken. Darüber hinaus versuchen sie, die politische Integration voranzutreiben, indem sie die für den militärischen Bereich entwickelte Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ) auf den zivilen Bereich anwenden. Eine solche Flexibilisierung könnte regional (nordische Staaten, Benelux) oder thematisch (SSR, Genderfragen) organisiert sein. Mehrere Gruppen könnten parallel existieren.

Dadurch können zwar die beteiligten Staaten vorübergehend ihre eigenen Fähigkeiten verbessern, sich einfacher auf Prioritäten und Mittel einigen und damit ihre Handlungsfähigkeit erweitern. Langfristig schwächt eine solche Flexibilisierung jedoch die GSVP, da die Gruppen unter geringer politischer Legitimität und hohen finanziellen Kosten leiden, insbesondere wenn ein Einsatz zustande kommt. Angesichts ungleicher politischer und finanzieller Arbeits- und

Lastenteilung dürften solche Formate langfristig nur wenig Überlebenschancen haben.

Option 3: Vergemeinschaftung – der große Sprung zur politischen Union

Das politische Problem der zivilen GSVP wird politisch gelöst: Die Mitgliedstaaten sprechen sich für die EU als zentrales Forum ihres sicherheitspolitischen Handelns aus und passen dieses ihrer Rhetorik über die Priorität des Zivilen an. Die politische Bereitschaft drückt sich auf Ebene der Staaten durch den Aufbau entsprechender Strukturen und rechtlicher Grundlagen sowie durch adäquate Finanzierung aus. Auf EU-Ebene einigen sich die Staaten auf eine Reform der bestehenden Strukturen, beenden Kompetenzstreitigkeiten und beheben Probleme, etwa bei der Beschaffung.

Diese Entwicklungsoption setzt eine politische Union voraus, denn sicherheitspolitische Zielsetzungen sind losgelöst von anderen politischen Zielen nicht plausibel. Die Staaten verständigen sich also auf das Fernziel einer politischen Union mit sicherheitspolitischen Vollmachten und beschließen die dafür notwendigen Schritte. Sie erarbeiten eine gemeinsame differenzierte Sicherheitsstrategie, die eine Einigung über die sicherheitspolitischen Instrumente beinhaltet. Sie akzeptieren es, ihre Souveränität zu beschränken, indem sie die Entscheidung über Ziele, Mittel und konkrete Einsätze auf die EU-Ebene zur HV verlagern und dem Europäischen Parlament weitreichende Mitbestimmungsrechte einräumen.

Das erste Szenario einer Beibehaltung des Status quo ist derzeit am wahrscheinlichsten, da viele Staaten kaum Interesse an ziviler Krisenarbeit haben und es zudem einen Trend zur Renationalisierung in der Außen- und Sicherheitspolitik gibt.

Ein »Weiter so« in der zivilen GSVP ist zwar keine optimale Lösung, weder finanziell noch hinsichtlich der Verantwortung gegenüber den Krisenregionen und den europäischen Staaten, die dafür Gelder und Personal bereitstellen. Die aktuellen Debatten, etwa um den Euro, verdeutlichen jedoch, dass das politische Projekt Europa mehr denn je in Frage gestellt wird. Die Intervention in Libyen 2011 hat gezeigt, dass eine Einigung auf den Handlungsrahmen EU zurzeit genauso schwierig zu erreichen ist wie eine gemeinsame Lesart der sicherheitspolitischen Bedrohungen und ein Konsens im Hinblick auf die Mittel, mit ihnen umzugehen. Unter dem beschriebenen Szenario wird eine europäische Sicherheitspolitik also in absehbarer Zeit nicht zustande kommen, denn der dafür notwen-

dige politische Wille zum Strukturwandel ist gegenwärtig nicht vorhanden.

Handlungsempfehlungen

Die folgenden Empfehlungen zur Weiterentwicklung der GSVP berücksichtigen die beschriebenen Rahmenbedingungen. Da grundlegende politische Veränderungen bis auf Weiteres wenig wahrscheinlich sind, werden Reformideen entwickelt, die sich unter den aktuellen Bedingungen umsetzen ließen. Dennoch sollten gleichzeitig auch tiefgreifende politische Veränderungen vorbereitet werden.

Politische Führung: eine zivile Avantgarde

Gemeinsam mit anderen Staaten sollte die Bundesregierung eine Initiative bei der HV einreichen, in der sie präzise Vorschläge unterbreitet, wie sich die zivile GSVP in den Bereichen Strategie/Ziele, Strukturen und Ressourcen verbessern ließe. Die nordischen Länder würden eine solche Initiative zweifellos unterstützen. Aber auch neue Partner bieten sich an, etwa Rumänien, das inzwischen zu den größten Personalstellern gehört und Interesse an der Weiterentwicklung europäischer Strukturen bekundet.

Wie die existierenden militärischen (Gent-Initiative) und zivil-militärischen (Weimarer Dreieck) Initiativen,³³ die Deutschland mit in die Wege geleitet hat, würde auch dieser Vorstoß die Sichtbarkeit der zivilen Krisenarbeit erhöhen, europäische Debatten auslösen und im günstigsten Fall Verbesserungen für die Handlungsfähigkeit auf den Weg bringen.

Folgende Vorschläge könnten Inhalt einer solchen zivilen Initiative sein:

Europäische Leitlinien für ziviles Krisenmanagement erarbeiten

Die Bundesregierung sollte sich für die Formulierung europäischer Leitlinien für ziviles Krisenmanagement einsetzen, um die unterschiedlichen Vorstellungen

der EU-Staaten zum Thema ziviles Krisenmanagement einander anzunähern und die Möglichkeiten zu verdeutlichen, die zivile Mittel bieten.

Die EU-Staaten sollten diese Leitlinien gemeinsam mit der HV und dem EAD erarbeiten. Dieses Vorgehen würde den Beteiligten erlauben, gemeinsam über Ziele, Mittel und Partner nachzudenken und zu allgemein akzeptierten Ergebnissen zu gelangen.

Die aus diesem Prozess resultierende konzeptionelle Grundlage könnte aus zwei Elementen bestehen: erstens einem programmatischen Teil, der die politischen Prioritäten und Prinzipien darstellt und die groben Linien der Umsetzung skizziert; zweitens einem organisatorischen Teil, der deutlich macht, wie diese Ideen in Institutionen, Instrumente und Ressourcen übersetzt werden.

Das Dokument sollte helfen, die Kohärenz in der zivilen GSVP und die Interaktion mit der Kommission und den Staaten zu verbessern. Zudem würde es die beteiligten Akteure an ein gemeinsames Ziel binden. Schließlich würde es externen Partnern Orientierung bieten, wofür die EU steht und wie sie handelt.

Administrative Strukturen reformieren

Koordinierung verbessern

Zusammen mit ihren EU-Partnern sollte die Bundesregierung zum einen klare Kompetenzaufteilungen auf EU-Ebene anstreben und deren Umsetzung unterstützen. Zum anderen sollte sie Initiativen anstoßen, um alle an der zivilen GSVP beteiligten Ministerien oder Agenturen besser miteinander zu vernetzen. Dies bedeutet zum Beispiel auf Ebene der Staaten, den Dialog mit den Polizeidienststellen zu verbessern, die die Entsendung ihrer Beamten bewilligen, und auf EU-Ebene, den Dialog des PSK mit Vertretern der Innenministerien oder den Polizeichefs zu intensivieren.

Unterstützende Strukturen auf EU-Ebene stärken

Die Bundesregierung sollte sich auf EU-Ebene dafür einsetzen, unterstützende Arbeitsgruppen für das CIVCOM aufzubauen. Ähnlich wie die Arbeitsgruppen des EU-Militärkomitees sollten sie technische Kompetenz bereitstellen.

³³ Zur Weimar-Initiative siehe Claudia Major/Florian Wassenberg, *Polens ambitionierte GSVP-Agenda. Die polnische EU-Ratspräsidentschaft will die Initiative des Weimarer Dreiecks vorantreiben*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2011 (SWP-Aktuell 34/2011); zur Gent-Initiative vgl. Christian Mölling/Sophie-Charlotte Brune, *The Impact of the Financial Crisis on European Defence*, Brüssel: Europäisches Parlament, April 2011 (Study).

Ressourcen: Personal und Ausrüstung gesichert bereitstellen

Ein neues ziviles Fähigkeitsplanziel formulieren

Die Bundesregierung sollte sich für die Erarbeitung eines neuen zivilen Fähigkeitsplanziels stark machen. Momentan wird das CHG 2010 lediglich weitergeführt. Ein neues CHG wäre ein geeignetes Mittel, um über die Ausrichtung der zivilen GSVP für die nächsten Jahre nachzudenken (etwa geographische Prioritäten oder Bedarf an spezifischen Expertengruppen), die notwendigen Schritte festzuschreiben und damit den Staaten einen Kompass für die erforderlichen Reformen auch auf nationaler Ebene an die Hand zu geben. In einem solchen CHG könnten die Staaten zum Beispiel das Ambitionsniveau der EU, Hinweise für nationale Strukturen (Datenbanken, Training, Konzepte), Ziele für die internationale Zusammenarbeit und Möglichkeiten für zivil-militärische Synergien vereinbaren.

Zivile Kapazitätsentwicklung auf EU-Ebene reformieren: Sanktions- und Anreizmethoden schaffen

Die Bundesregierung sollte auf EU-Ebene anregen, die CHG öffentlich zu evaluieren. Zwar sind es die Staaten, welche die CHG-Vorgaben mit ihren Personalbeiträgen erfüllen müssen, aber die EU kann und sollte sie dabei unterstützen. Dafür sollte der EAD Sanktions- und Anreizmethoden entwickeln. Ein »naming and shaming« wäre eine Variante. So könnte das Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien jährlich öffentlich feststellen, ob die Staaten die Headline Goals erfüllt haben. Diese Bewertung sollte mit praktischen Empfehlungen verbunden werden.

Nationale Programme entwickeln, um die Entsendung ziviler Experten zu beschleunigen

Die Bundesregierung sollte sich auf EU-Ebene dafür engagieren, dass alle EU-Staaten nationale Programme für die Personalgewinnung entwickeln. Diese haben sich als Mittel bewährt, um eine bessere Personalbereitstellung zu gewährleisten. Sie sollten budgetäre Maßnahmen, den Aufbau nationaler Personaldatenbanken (Roster), Training und Übungsaktivitäten und gegebenenfalls die rechtlichen Grundlagen umfassen, etwa Sekundierungsgesetze.

Die Staaten entscheiden eigenständig, ob sie ihre Personalbereitstellung verbessern. Die EU oder andere Länder können sie nicht dazu zwingen. Deutschland kann aber andere Staaten unterstützen, indem es in

Arbeitstreffen oder Partnerschaften seine Erfahrung und seinen Sachverstand, etwa in Gestalt des ZIF, anbietet.

Anreize für Entsendungen erhöhen

Die Bundesregierung sollte auf nationaler Ebene die Anreize für eine Teilnahme an Auslandseinsätzen erhöhen. Möglichkeiten sind zum Beispiel die Aufwertung eines Auslandseinsatzes in Bezug auf die Laufbahn oder höhere Aufwandsentschädigungen.

Leistungsfähiges Personal bereitstellen: besseres Training

Die Bundesregierung sollte sich auch weiterhin für eine Verbesserung des Trainings in der EU und die Anwendung der existierenden EU-Standards einsetzen. Training ist die Grundvoraussetzung, um qualifiziertes Personal in den Einsatz schicken zu können. Es sollte verbessert, unter den Mitgliedstaaten harmonisiert, und verbindlich gemacht werden. Darüber hinaus sollten gemeinsame Trainings ziviler, polizeilicher und militärischer Teilnehmer (weiter)entwickelt werden, um diese auf die Realitäten umfassenden Krisenmanagements vorzubereiten.

In Deutschland existiert seit 2008 eine ressortübergreifende Trainingsplattform, in der sich die Ausbildungseinrichtungen der Bundeswehr und der Polizei sowie das ZIF zusammengeschlossen haben. Sie wollen sich so besser auf die aktuellen komplexen Einsätze vorbereiten und von Synergieeffekten profitieren, die durch die gemeinsame Nutzung von Ressourcen entstehen. Schweden kann ähnliche Erfahrungen vorweisen. Diese können anderen EU-Partnern zur Orientierung dienen.

Eine weitere Möglichkeit bestünde im Aufbau eines European Institute of Peace, wie es der schwedische und der finnische Außenminister 2010 angeregt haben. Ein solches europäisches Zentrum könnte die Kernkurse für das Training anbieten.³⁴ Seine Aufgaben würden jedoch über das Training hinausgehen und auch Forschung und Beratung einbeziehen.

Nationale Institutionen wie das ZIF werden damit nicht überflüssig. Denn neben dem EU-Zentrum sollten die Staaten nationale Strukturen aufbauen, die zusätzliche Kurse organisieren und das Personal betreuen.

³⁴ Vgl. z.B. Gunilla Herolf, *Establishing the Knowledge Base of a Smart Power: A Blue Print for an EU Institute for Peace*, Brüssel: Europäisches Parlament, April 2010 (Standard Briefing).

Zivil-militärische Synergien nutzen

Die Bundesregierung sollte auf EU-Ebene die weitere Entwicklung und Nutzung zivil-militärischer Synergien vorantreiben. Anhaltspunkt kann die Initiative des schwedischen Ratsvorsitzes von 2009 sein. Darin wurden bereits 13 Bereiche identifiziert, in denen Synergien möglich sind, zum Beispiel Transport, Logistik und Kommunikation.³⁵ Auch ein im Sommer 2012 lanciertes internes Portal des EAD (CSDP Lessons and Best Practices) bietet Orientierung. Es handelt sich um eine zivil-militärische Datenbasis, die den Austausch von Erfahrungen, Wissen und best practice unterstützen, das Verständnis zwischen zivilen und militärischen Teilen verbessern und gemeinsame Ansätze stärken soll.³⁶

Darüber hinaus könnte die Europäische Verteidigungsagentur ein umfassenderes Mandat erhalten, um zivile Ausrüstung bereitzustellen. Eine Möglichkeit wäre die Benennung eines stellvertretenden Direktors oder Sonderbeauftragten für zivil-militärische Fähigkeitsentwicklung, der sich um die zivile Nutzung militärischer Ausrüstung kümmern würde, etwa im Bereich Transportkapazitäten.

Ein gemeinsames Dienstleistungszentrum und logistische Zentren für EU-Missionen aufbauen

Die Bundesregierung sollte den Aufbau eines Shared Services Center, also eines gemeinsamen Dienstleistungszentrums, auf EU-Ebene anregen, um Beschaffungen für Missionen und die bürokratischen Vorgänge in Missionen standardisierter, einfacher und effizienter zu gestalten.

Eine solche ständig besetzte Arbeitseinheit in Brüssel würde zentral alle Missionen betreuen. Sie würde die Regeln für Beschaffung im Feld bündeln, so dass sich nicht mehr jede, zum Teil sehr kleine Mission in diese komplizierten Vorgaben einarbeiten muss. Dies würde die Missionen im Feld von bürokratischen Aufgaben entlasten und eine bessere Ausstattung ermöglichen. Sie könnte die Einsätze auch bei der Personalauswahl und -verwaltung unterstützen. Zudem würden sich wirtschaftliche Skaleneffekte ergeben, wenn Beschaffung gebündelt oder Ausrüs-

tung weiterverwertet werden kann. Als wichtigste Anlaufstelle könnte das Zentrum auch eine Art Grundbaukasten entwickeln, der Dokumente (wie Dienstreiseanträge) und Ausrüstungsgegenstände (wie geschützte Fahrzeuge) bereithält, die in jeder Mission benötigt werden.

In diesem Zusammenhang sollte die Bundesregierung den Aufbau eines logistischen EU-»Warenhauses« fördern und gegebenenfalls Liegenschaften dafür bereitstellen. Die EU könnte in solchen Lager- bzw. Warenhäusern Güter und Ausrüstung für zivile und möglicherweise auch zivil-militärische EU-Einsätze aufbewahren, die bereits beschafft worden sind. Sie wären damit schneller und günstiger verfügbar.

³⁵ Vgl. Council of the European Union, *Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development – Final Report on the Outcomes of Phase 2 of the Workplan*, Brüssel: EU, 17.5.20011 (doc. 9850/11).

³⁶ Vgl. European External Action Service, Crisis Management and Planning Directorate, *Information Note on the CSDP Lessons and Best Practices Portal*, Brüssel: EU, 17.7.2012, (EEAS 01301/12).

Anhang

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt	EUPAT FYR Macedonia	European Union Police Advisory Team in the former Yugoslav Republic of Macedonia (Gruppe der EU-Polizeiberater in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien)
AMIS	African Union Mission in Sudan	EUPM	European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EU-Polizeimission in Bosnien-Herzegowina)
AMM	Aceh Monitoring Mission	EUPOL Afghanistan	European Union Police Mission in Afghanistan (EU-Polizeimission in Afghanistan)
AU	Afrikanische Union	EUPOL COPPS	European Union Co-ordinating Office for Palestinian Police Support (EU-Koordinierungsbüro zur Unterstützung der palästinensischen Polizei)
BMI	Bundesministerium des Innern	EUPOL Kinshasa	European Union Police Mission in Kinshasa (EU-Polizeimission in Kinshasa)
BMJ	Bundesministerium der Justiz	EUPOL Proxima	European Union Police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia (EU-Polizeimission in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien)
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung	EUPOL RD Congo	European Union Police Mission in the Democratic Republic of Congo (EU-Polizeimission in der Demokratischen Republik Kongo)
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	EUPT Kosovo	European Union Planning Team Kosovo (EU-Planungsteam Kosovo)
CHG	Civilian Headline Goals (Zivile Fähigkeitsplanziele)	EUSEC RD Congo	European Union Advisory and Assistance Mission for Security Sector Reform in the Democratic Republic of Congo (EU-Mission zur Beratung und Unterstützung der DR Kongo bei der Sicherheitssektorreform)
CIVCOM	Committee for Civilian Aspects of Crisis Management/ Ausschuss für zivile Aspekte des Krisenmanagements	EUSR BST Georgia	European Union Special Representative [for the South Caucasus] Border Support Team in Georgia (EU-Sonderbeauftragter für den Südkaukasus, Team zur Unterstützung bei der Grenzüberwachung in Georgien)
CPMD	Crisis Management Planning Directorate (Direktion für Krisenmanagement und Planung)	EUSSR Guinea-Bissau	European Union Mission in Support of the Security Sector Reform in Guinea-Bissau (EU-Mission zur Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors in Guinea-Bissau)
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability (Zivile Planungs- und Führungsfähigkeit)	GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU
CRT	Civilian Response Teams (Zivile Krisenreaktionsteams)	GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (bis 2009: ESVP)
CSDP	Common Security and Defence Policy	HQ	Headquarters
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst	Nato	North Atlantic Treaty Organization
ESS	European Security Strategy (Europäische Sicherheitsstrategie)	OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (seit 2009 GSVP)	PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
EUAVSEC South Sudan	European Union Aviation Security Mission in South Sudan (EU-Mission für die Luftsicherheit in Südsudan)	SSR	Security Sector Reform (Sicherheitssektorreform)
EUBAM Moldova	European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine (EU-Mission zur Unterstützung des Grenzschutzes zwischen der Republik Moldau und der Ukraine)	SSZ	Ständige Strukturierte Zusammenarbeit
EUBAM Rafah	European Union Border Assistance Mission in Rafah (EU-Grenzbeobachtungsmission in Rafah)	UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (VN-Interimsverwaltungsmission im Kosovo)
EUCAP Nestor	European Union Mission on Regional Maritime Capacity Building in the Horn of Africa (EU-Mission zum Aufbau von Fähigkeiten im Bereich Küstenschutz und Anti-Piraterie am Horn von Afrika)	VN	Vereinte Nationen
EUCAP Sahel Niger	European Union Capacity Building Mission in Niger (EU-Mission zum Aufbau von Fähigkeiten im Kampf gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität)	ZIF	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze
EUJUST Lex Iraq	European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq (Integrierte Rechtsstaatlichkeitsmission der EU für Irak)		
EUJUST Themis	European Union Rule of Law Mission in Georgia (Mission der EU zur Stützung der Rechtsstaatlichkeit in Georgien)		
EULEX Kosovo	European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EU-Rechtsstaatlichkeitsmission im Kosovo)		
EUMM Georgia	European Union Monitoring Mission in Georgia (EU-Überwachungsmission in Georgien)		

**Übersicht
Zivile GSPV-Missionen**

<i>Zeitraum</i>	<i>Mission</i>	<i>Mandat</i>	<i>Personalstärke*</i>
Januar 2003 – Dezember 2005	EUPM Bosnien-Herzegowina EUPOL Proxima	Unterstützung beim Aufbau des lokalen Polizeiapparats, Kampf gegen organisierte Kriminalität und Korruption Aufbau des Polizeidienstes in der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien	81 150
Juli 2004 – Juli 2005	EJUST Themis	Unterstützung bei der Reformierung des georgischen Justizsystems	10
April 2005 – Juni 2007	EUPOL Kinshasa	Beratung der Polizeikräfte der Demokratischen Republik Kongo	23
Mai 2005 – September 2012	EUSEC RD Congo	Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors in der Demokratischen Republik Kongo	51
Juli 2005 –	EJUST LEX Iraq	Training hochrangiger irakischer Justizbeamter im Dienste des Aufbaus eines modernen, rechtsstaatlichen Strafrechtswesens	56
Juli 2005 – Dezember 2007	AMIS EU Supporting Action	Unterstützung der AU-Mission zur Befriedung der Provinz Darfur im Sudan im militärischen und polizeilichen Bereich	51
September 2005 – Dezember 2006	Aceh Monitoring Mission (AMMM)	Beobachtermission zusammen mit fünf ASEAN-Staaten, Kontrolle der Umsetzung des Friedensabkommens zwischen der indonesischen Regierung und dem separatistischen Free Aceh Movement (GAM)	125 (EU) + 93 (ASEAN)
September 2005 – Februar 2011	EUSR BST Georgia	Unterstützung der georgischen Autoritäten bei der Ausarbeitung eines funktionierenden Grenzkontrollsystems	13
November 2005 –	EUBAM Rafah	Unterstützende Kontrollmission am palästinensisch-ägyptischen Grenzübergang in Rafah/Gazastreifen; im Juli 2007 wegen der Machtübernahme durch die Hamas zeitweise ausgesetzt, momentan auf Stand-by	17
Dezember 2005 – November 2011	EUBAM Moldawien	Beobachtungsmmission an der ukrainisch-moldawischen Grenze zur Verbesserung der bilateralen Zusammenarbeit in Grenzanangelegenheiten	227
Januar 2006 –	EUPOL COPPS	Polizeimission in den palästinensischen Gebieten mit dem Auftrag, den Aufbau einer Polizeistruktur unter palästinensischer Eigenverantwortung zu begleiten	111
Mai 2006 – Juni 2006	EUPAT FYR Macedonia	Übergangsmmission EU Police Advisory Team (EUPAT) zur zeitweisen Unterstützung des Büros des EU-Sonderbeauftragten	30
April 2006 – März 2008	EUPT Kosovo	Planungsmmission zur Unterstützung von UNMIK (UN Interim Administration Mission in Kosovo) bei der Planung der Übergabe von Aufgaben an lokale Institutionen	40

Juli 2007 – September 2012	EUPOL RD Congo	Unterstützung der Reformen im lokalen Justiz- und Polizeisektor in Koordination mit den anderen EU-Aktivitäten in der Region (EUSEC DR Congo, SSR)	50
Mai 2007 –	EUPOL Afghanistan	Unterstützung beim Aufbau und Training des lokalen Polizeiapparats	550
Februar 2008 – September 2010	EUSSR Guinea-Bissau	Unterstützung bei der Umsetzung der nationalen Reform des Sicherheitssektors	24
Dezember 2008 – Juni 2012	EULEX Kosovo	Unterstützung der örtlichen Behörden im Bereich Rechtsstaatlichkeit unter besonderer Berücksichtigung der Polizei, der Justiz, des Zolls und der Justizvollzugsanstalten	2507
Oktober 2008 – September 2012	EUMM Georgia	Monitoring-Mission mit speziellem Fokus auf Fortschritte bei der Stabilisierung des Landes, auf Flüchtlinge und auf vertrauensbildende Maßnahmen	400
Juli 2012 –	EUCAP Nestor	Unterstützung beim Aufbau maritimer Fähigkeiten am Horn von Afrika (Dschibuti, Kenia, Tansania, Seychellen) unter dem Aspekt des Küstenschutzes und der Pirateriebekämpfung; Unterstützung des rechtsstaatlichen Sektors in Somalia	175**
Juli 2012 –	EUCAP Sahel Niger	Unterstützung, Beratung und Training von Sicherheitskräften in Niger zum Kampf gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität	50 (EU) + 30 (lokale Experten)**
September 2012 –	EUAVSEC South Sudan	Unterstützung, Mentoring und Training mit dem Ziel, die Luftsicherheit am Flughafen der südsudanesischen Hauptstadt Juba zu gewährleisten	64**
In der Evaluierung			
	Libyen	Unterstützung beim Aufbau des Grenzschutzes	Nicht bekannt

* Stand Mai 2012 für laufende Missionen

** anvisierte Personalstärke