

## Kurzfassungen der Beiträge

Carmen Gebhard

(Logothetti) Die EU ist mit ihrem umfassenden Instrumentarium für wirtschaftliche und politische Einflussnahme eine anerkannte Zivilmacht. Sie kann jedoch aufgrund der globalen Herausforderungen, der neuen Bedrohungslage nach Ende des Kalten Krieges und nicht zuletzt aufgrund ihrer sicherheitspolitischen Verantwortung keine reine Zivilmacht bleiben. Die EU muss allerdings auch keine militärische Supermacht nach US-amerikanischem Muster werden, um ihrer Rolle als internationaler Akteur gerecht zu werden. Durch die Aneignung einer umfassenden zivil-militärischen Handlungsfähigkeit kann die Union eine unverwechselbare Qualität – *typical European skills* – entwickeln, und damit ihre globale Position stärken. Ein integrierter Sicherheitsansatz, bei dem sämtliche politischen und wirtschaftlichen Instrumente der Union, aber auch ihre operativen zivil-militärischen Fähigkeiten im Rahmen der ESVP zum Einsatz kommen, trägt nicht nur der Natur der aktuellen Bedrohungen Rechnung, sondern entspricht auch den spezifischen Eigenheiten der EU als Akteur. Das veränderte Konfliktbild und die Zunahme asymmetrischer Bedrohungen haben Sicherheitspolitik noch viel stärker zu einer Querschnittsaufgabe gemacht. Traditionelle Unterscheidungen zwischen innerer und äußerer Sicherheit, zwischen der zivilen und der militärischen Dimension sind nicht mehr haltbar. Die EU hat beste Voraussetzungen für die Entwicklung eines umfassenden Profils: Wie keine andere internationale Organisation verfügt sie sowohl über diplomatische, politische und wirtschaftliche Instrumente als auch über zivil-militärische Einsatzfähigkeiten innerhalb eines institutionellen Aktionsrahmens (*single set of institutions*). Die größten Herausforderungen einer effizienten und glaubwürdigen Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik liegen zum einen in der Koordinierung des vorhandenen Instrumentariums und zum anderen im Aufbau der erforderlichen operativen Fähigkeiten.

(Gebhard) Sicherheit war zu jedem Zeitpunkt des europäischen Integrationsprozesses ein Thema. Die erfolgreichen Entwicklungen im Bereich der wirtschaftlichen Integration konnten lange Zeit nur

unbefriedigend auf den außen- und sicherheitspolitischen Sektor übertragen werden. Während des Kalten Krieges wurde die Europäische Sicherheitspolitik durch die bipolare Statik der Blockkonfrontation überlagert. Erst nach 1989 waren die Rahmenbedingungen für eine gemeinsame externe Politikdimension gegeben. Mit dem Vertrag von Maastricht wurde 1992 die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik als eigener Politikbereich geschaffen. Die Erfahrungen am Balkan in den Neunziger Jahren haben die Entwicklung der ESVP bedeutend vorangetrieben. Der Europäische Rat von Köln im Juni 1999 markiert den Beginn der rasanten Entwicklung, die die ESVP in den darauf folgenden Jahren genommen hat: Die Festlegung des militärischen Planziels (*Helsinki Headline Goal*) im Dezember 1999, die Schaffung neuer institutioneller Strukturen, die Definition der Planziele in den zivilen Bereichen (Polizei, Rechtsstaatlichkeit, Zivilverwaltung, Bevölkerungsschutz) auf dem Gipfel von Göteborg und Feira (2000), die Erklärung der Operationalität mit der Deklaration von Laeken im Dezember 2001, der Beginn der ersten EU-Mission im Januar 2003 und die Einigung der EU-Mitgliedstaaten auf eine Europäische Sicherheitsstrategie im Dezember 2003 bilden die wichtigsten Etappen in diesem dynamischen Entwicklungsprozess. Auch das Scheitern der Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden (Mai und Juni 2005) hat der Weiterentwicklung der ESVP keinen Abbruch getan. Mehr als zu jedem anderen Zeitpunkt in der europäischen Integrationsgeschichte versucht die Union heute, sich mit ihrer Sicherheitspolitik im Gleichschritt mit den globalen Entwicklungen zu bewegen und damit ihrer Verantwortung als glaubwürdiger Akteur und Krisenmanager gerecht zu werden.

(Siedschlag) Die Außenpolitik der EU ist durch eine Zweiteilung geprägt: die supranationale Dimension der Ersten Säule, die im Wesentlichen die gemeinschaftliche Außenhandelspolitik und die Entwicklungszusammenarbeit der Union umfasst, und die intergouvernementale Zweite Säule – die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik einschließlich der ESVP. Dieser Dualismus spiegelt sich einerseits auf der institutionellen Ebene wider – der institutionelle Hauptakteur ist in der Ersten Säule die Europäische Kommission, in der Zweiten Säule der Rat – und andererseits auf konzeptioneller Ebene.

Kommission und Rat folgen weit gehend unterschiedlichen Sicherheits- und Konfliktlösungsansätzen. So dienen die Instrumente im Kompetenzbereich der Kommission in erster Linie der langfristigen und strukturellen Prävention, während es bei der ESVP um den operativen Einsatz ziviler und militärischer Fähigkeiten geht. Bedingt durch den Entwicklungsverlauf in der jeweiligen Säule wird das außen- und sicherheitspolitische Handeln der EU von spezifischen Pfadabhängigkeiten geprägt. Die vergleichsweise junge GASP/ESVP steht den über Jahrzehnte hinweg gewachsenen und erprobten Gemeinschaftspolitiken gegenüber. Das Ergebnis ist eine komplexe und schwer koordinierbare Struktur von Zuständigkeiten, die sich in vielen Bereichen durch einen *institutional disconnect*, eine institutionelle Entkopplung der beiden Säulen, auszeichnet. Die Verbesserung der interpillaren Kohärenz, das heißt der Synergie zwischen den Säulen, ist die wesentliche Voraussetzung für ein effizientes Handeln der Union als glaubwürdiger außen- und sicherheitspolitischer Akteur.

(Lundin) Die Diskussion über den Aufbau und Einsatz eigenständiger operativer Krisenmanagement-Fähigkeiten im Rahmen der ESVP hat die Tatsache in den Hintergrund treten lassen, dass der Union in der Ersten Säule bereits ein umfassendes Instrumentarium für die Vorbeugung und Bewältigung von Krisen zur Verfügung steht. Dabei ist es jedoch eben das daraus erwachsende Potential, das der EU gegenüber anderen internationalen Akteuren im Bereich der Krisenbewältigung einen komparativen Vorteil verschafft. Die Gemeinschaft hat eine lange und umfassende Tradition im Bereich der strukturellen Prävention durch Maßnahmen zur Förderung von *Good Governance*, Mediation, Entwicklungsprogramme, Stabilisierungsmaßnahmen, Projekte zur Förderung von Menschenrechten u.v.m. Außerdem verfügt die Union über wichtige gemeinschaftliche Kapazitäten im Bereich der Frühwarnung. Dennoch haben vor allem die Entwicklungen am Balkan gezeigt, dass der EU bislang einige wichtige Instrumente gefehlt haben. Die Kommission hat auf eine der wichtigsten Herausforderungen in diesem Zusammenhang, die Verbesserung der Reaktionsfähigkeit und der raschen Einsatzbereitschaft, mit der Einrichtung neuer Finanzierungsmechanismen reagiert. Außerdem wurden die Verfahren im Bereich des Bevölkerungsschutzes optimiert und weite Teile der

externen Hilfe reformiert sowie verstärkt auf den Aspekt der Prävention hin ausgerichtet. Die operativen Fähigkeiten, die im Rahmen der ESVP aufgebaut werden, können das Leistungsprofil der EU abrunden. Der Schwerpunkt dieser Entwicklung muss künftig jedoch verstärkt bei der Verfolgung eines umfassenden Konfliktlösungsansatzes liegen. Dabei geht es nicht nur um die Kohärenz zwischen der Ersten und Zweiten Säule, sondern vor allem um die zivil-militärische Koordinierung in sämtlichen Phasen des Fähigkeitsentwicklungsprozesses.

(Kuglitsch) Die institutionellen Strukturen des Rates wurden im Zuge der Fähigkeitsentwicklung schrittweise ausgebaut. Es wurde unter anderem das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) eingerichtet. Es unterhält enge Arbeitskontakte mit den Arbeitsgruppen des Rates, den übrigen Gremien im GASP/ESVP-Bereich (EU-Militärausschuss, EU-Militärstab, Komitee für ziviles Krisenmanagement) und dem Hohen Vertreter für die GASP. Das PSK nimmt eine zentrale Rolle bei der Vorbereitung von GASP-Beschlüssen ein. Außerdem obliegt ihm die politische Kontrolle und strategische Führung von Operationen im Rahmen der ESVP. Das PSK spielt auch schon bei der politischen Abwägung und Vorbereitung von Krisenmanagement-Einsätzen eine wichtige Rolle. Mit Zunahme der operativen EU-Aktivitäten ist das Arbeitspensum des Komitees gewachsen; auch die Tagungsfrequenz hat schrittweise zugenommen. Die ESVP-Strukturen wurden in den vergangenen Jahren bedarfsorientiert verfeinert: Zusätzliche Einrichtungen, wie die zivil-militärische Zelle und das Operationszentrum haben die Fähigkeit der EU gestärkt, Krisenmanagement-Aufgaben zu planen und durchzuführen. Das PSK ist aus der Gesamtstruktur der ESVP nicht mehr wegzudenken.

(Hajnoczi) Die EU hat im Rahmen der ESVP neben den militärischen Kapazitäten auch Krisenmanagement-Fähigkeiten für die Durchführung von zivilen Petersberg-Aufgaben aufgebaut. Die Prioritätsbereiche der nichtmilitärischen Fähigkeitsentwicklung sind: Polizei, Rechtsstaatlichkeit, Zivilverwaltung und Katastrophenschutz. Weitere zentrale Aufgabenfelder sind die Sicherheitssektorreform sowie Maßnahmen in den Bereichen Entwaffnung, *Monitoring* und Prävention. Seit Beginn der ersten zivilen EU-Operation, der Polizeimission in Bosnien und

Herzegowina (EUPM) im Januar 2003, sind die zivilen Fähigkeiten der Union bei Operationen in FYROM (EUPOL 'Proxima'), Georgien (EUJUST 'Themis'), im Irak (EUJUST LEX) und in der DR Kongo zum Einsatz gekommen. Neben der Zielsetzung, mehrere parallel laufende Operationen durchführen zu können, spielt die Erreichung von Fähigkeiten zum kombinierten Einsatz von zivilen und militärischen Komponenten eine wichtige Rolle bei der Weiterentwicklung des operativen ESVP-Instrumentariums. Weitere besondere Herausforderungen liegen im Bereich der Finanzierung, der angemessenen Kostenteilung sowie der raschen Einsatz- und Reaktionsfähigkeit. Darüber hinaus gilt die säulenübergreifende Kohärenz, das heißt die Synergie mit den Maßnahmen der Kommission im Rahmen der Ersten Säule, als wichtige Voraussetzung für ein effizientes und glaubwürdiges Auftreten der EU als außen- und sicherheitspolitischer Akteur.

(Schmidt) Die EU hat sich in den letzten Jahren im Rahmen ihres Bestrebens, ein entscheidungs- und handlungssouveräner Akteur in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen zu werden, verstärkt in Abgrenzung von den USA entwickelt. Die ESVP-Entwicklung hat damit die Rahmenbedingungen der transatlantischen Beziehungen entscheidend und nicht nur in positivem Sinne verändert. Dabei ist das Kooperationsverhältnis EU-USA abgesehen von einigen ideologischen Diskrepanzen schon mit großen, vor allem institutionellen Hindernissen belastet: Die komplexen Entscheidungsstrukturen innerhalb der EU und die Mehrdimensionalität ihres außenpolitischen Profils bilden vor allem für spontane sicherheitspolitische Koordinierungsversuche (etwa im Falle plötzlich auftretender Krisen) mit einem Partner wie den USA denkbar schlechte Voraussetzungen. Die globale Bedrohungslage, die allgemeinen Entwicklungstendenzen in Richtung immer neuer Formen von Gewalt und Konfliktszenarien machen die Etablierung permanenter Kooperationsmechanismen noch schwieriger. Die transatlantische Partnerschaft findet sich in vielen Situationen in einer Komplexitätsfalle wieder, weshalb neben Verlässlichkeit und Glaubwürdigkeit vor allem operative und entscheidungstechnische Flexibilität, Mobilität und in weiterer Folge Interoperabilität eine immer größere Rolle spielen. Die transatlantische Partnerschaft ist nach wie vor *der* Schlüsselfaktor für die Balance in der globalen Sicherheitslandschaft. Als größte Heraus-

forderung gilt die Entwicklung einer eigenständigen europäischen Verteidigungsidentität, die die EU zu einem verlässlichen, vertrauenswürdigen und vor allen Dingen kooperationsfähigen Partner für die USA werden lässt.

(Jureković) Die EU verfügte in den neunziger Jahren noch nicht über die nötigen politischen und operativen Mittel, um in den Kriegen in Kroatien und Bosnien-Herzegowina als glaubwürdiger Krisenmanager aufzutreten. Erst durch die Erfahrungen in Zusammenhang mit der Kosovo-Krise ist das Bewusstsein der EU-Mitgliedstaaten für die sicherheitspolitische Relevanz einer Befriedung der Region gewachsen. Die EU verfolgt seitdem eine umfassende Strategie für die Stabilisierung des Westbalkans: Diese setzt sich zusammen aus der regionalen Integrationspolitik der Union im Zuge des Stabilisations- und Assoziationsprozesses, militärische und polizeiliche Krisenmanagement-Maßnahmen im Rahmen der ESVP und die politische Einflussnahme auf den Staatenbildungsprozess in der Region. Die Stabilisierung der Konfliktgebiete am Westbalkan ist heute zur Bewährungsprobe für die GASP geworden und gilt insofern als erste Priorität. Das Herzstück des EU-Engagements bildet die Heranführungsstrategie der EU für die einzelnen Westbalkan-Staaten. Eine klare Beitrittsperspektive gilt als wichtigster Motor für die dauerhafte Stabilisierung der Region.

(Hainzl) Der Afrikanische Kontinent war während der letzten 15 Jahre eine Herausforderung für das internationale Krisenmanagement. Die Hauptlast trugen dabei vor allem die Vereinten Nationen, während NATO und EU erst spät bzw. mit einiger Zurückhaltung als Akteure auftraten. Die Afrikanische Union (AU) hat seit ihrer Gründung 2002 bereits operative Krisenmanagement-Aktivitäten in Burundi und dem Sudan gesetzt. Sie kann dabei zum einen auf das politische und wirtschaftliche Instrumentarium von Regionalorganisationen zurückgreifen, andererseits sollen bis 2010 auch militärische Fähigkeiten für friedensschaffende und -erhaltende Maßnahmen aufgebaut werden. Die EU hat auf die Entwicklungen in Afrika und die Veränderungen der internationalen Sicherheitslage seit Ende des Kalten Krieges mit einigen Akzentsetzungen in ihrer Afrika-Politik reagiert: Zu nennen sind hier vor allem die EU-Afrika-Strategie der Kommission, die Strategische

Partnerschaft und die Schaffung einer Friedensfazilität für Afrika. Insgesamt ist eine neue konzeptionelle Herangehensweise in den EU-Politiken gegenüber Afrika zu bemerken: Der Begriff der „Partnerschaft“ hebt sich deutlich von konventionellen Ansätzen in der Afrika-Politik ab, die in der Vergangenheit vor allem von entwicklungsbezogenen Aspekten geprägt waren. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind dazu übergegangen, wirtschaftliche Aspekte verstärkt im Zusammenhang mit Sicherheit und Stabilität zu sehen. Unklar bleiben dabei jedoch die Interessen, auf denen das in den letzten Jahren stark zunehmende europäische Engagement auf dem afrikanischen Kontinent beruht.

(Kupferschmidt) Die Operation 'Althea' – seit Dezember 2004 Nachfolgemission der NATO-SFOR in Bosnien-Herzegowina – bildet die anspruchsvollste und umfassendste militärische Mission, die bislang im Rahmen der ESVP begonnen wurde. 'Althea' ist ein wesentlicher Bestandteil des umfassenden EU-Engagements in Bosnien-Herzegowina, das im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses erfolgt und auch die Polizeimission 'Concordia' (seit Januar 2003) umfasst. Die Operation stellt zum einen eine wichtige Etappe in der ESVP-Fähigkeitsentwicklung dar, zum anderen setzt die EU damit einen wichtigen Schritt, um mehr sicherheitspolitische Verantwortung für ihr unmittelbares regionales Umfeld zu übernehmen. Die Durchführung der Operation erfolgt unter Rückgriff auf NATO-Mittel auf Basis der 'Berlin Plus'-Vereinbarungen und gilt insofern auch als Flaggschiff der NATO-EU-Zusammenarbeit. Die Kooperation im Rahmen von Krisenmanagement-Operationen stellt allerdings nur einen Aspekt der verschiedenen Kooperationsmöglichkeiten zwischen der Union und dem Bündnis dar. Die EU muss künftig das gesamte Potential dieser Partnerschaft ausschöpfen, zumal es heute und in absehbarer Zukunft keine Alternative im transatlantischen Kontext gibt.