

Politisch-strategische Dimension eines umfassenden EU-Krisenmanagements

Rudolf Logothetti

Robert Kagan unterstellt in seinem viel diskutierten Aufsatz „Macht und Ohnmacht“ den Europäern (gemeint sind sowohl die europäischen Staaten als auch die EU als Ganzes), sie würden sich hinsichtlich der Abwendung von Bedrohungen gänzlich auf die USA verlassen und dabei aber gleichzeitig deren von Machtkonzentration geprägtes Weltbild beklagen.¹ Ist demgegenüber ein eigenständiges „europäisches Weltbild“ erkennbar?

Unzweifelhaft ist die Europäische Union eine anerkannte „Zivilmacht“, deren Hauptinstrumente der politischen Einflussnahme wirtschaftliche Maßnahmen und so genannte „konditionierte Vertragsgestaltung“² sind, doch stellt dies nur einen Teilaspekt von Gestaltungsmöglichkeiten dar, der noch dazu vornehmlich Prävention bedeutet – auf der anderen Seite der Gestaltungsmöglichkeiten steht die Fähigkeit, glaubhaft agieren und reagieren zu können, und zwar notfalls auch unter Einsetzung von Mitteln der gewaltsamen Durchsetzung.

Eine Zusammenführung ziviler und militärischer Instrumente – ein integrierter zivil-militärischer Ansatz – für die Bewältigung von Krisen ist an sich nichts Neues, wenn auch immer noch etwas auf allen Seiten Ungewohntes. Dabei trifft der integrierte zivil-militärische Ansatz einerseits die Natur der aktuellen Bedrohungen am ehesten – andererseits sind die Möglichkeiten gerade der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten für diesen Ansatz bestens geeignet.

¹ KAGAN, Robert: *Power and Weakness*. In: *Policy Review* (2002, 113). bzw. in deutscher Sprache „Macht und Schwäche“ in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 2002, 10, S 1194-1206.

² Damit werden an sich vertragsfremde Regelungsinhalte und Bedingungen zum Bestandteil eines Vertrages.

Daher gilt folgende Kernthese: Die EU ist bei erfolgreicher Entwicklung des zivil-militärischen Ansatzes in der Lage, eine unverwechselbare Qualität („*typical European skills*“) zu schaffen und damit ihre globale Rolle zu stärken. Denn von ihren Ambitionen und Anlagen her kann sie weder eine reine Zivilmacht bleiben, noch kann sie zu einer militärischen Supermacht werden; sie kann aber aufgrund der vorhandenen zivilen und militärischen Ressourcen einen spezifischen strategischen Beitrag leisten. Unter diesen Umständen wird das optimale Management, die optimale Vernetzung ziviler und militärischer Ressourcen – ein umfassender zivil-militärischer Instrumentenmix – zu einer Optimierungsstrategie für die Europäische Außen- und Sicherheitspolitik, die Rolle Europas in der Welt und damit für die internationale Ordnungspolitik.

Galt bislang das Hauptaugenmerk der europäischen Sicherheitspolitik ausschließlich der Friedenssicherung und -konsolidierung auf dem europäischen Kontinent,³ so werden die Herausforderungen der Zukunft außerhalb Europas liegen. Diese Umstellung, verbunden mit dem Übergang von rein regionalen Ansätzen zu funktionalen, hat in der Europäischen Sicherheitsstrategie ihren sichtbaren Ausdruck gefunden.⁴ Darin stellte der Hohe Vertreter für die GASP, Javier Solana, fest, dass sich das Konfliktbild des 21. Jahrhunderts grundlegend von jenem der Vergangenheit unterscheidet. Dabei sind es nicht nur die neuen Bedrohungen (Massenvernichtungswaffen, internationaler Terrorismus, ethnische Konflikte, religiöser Fanatismus), die die gegenwärtige Sicherheitslage kennzeichnen, sondern es ist auch der „Strukturwandel der Feindschaft“ – auch als asymmetrische Bedrohung bekannt.⁵ Beide Bereiche resultieren im Wesentlichen aus der Abnahme des staatlichen Gewaltmonopols, aus welchen Gründen auch immer eine solche Abnahme erfolgt, sowie aus der damit verbundenen „Privatisierung“ der

³ Das Versagen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) auf dem Balkan beschleunigte maßgeblich die Entwicklung von GASP und ESVP, die sich nun dort als durchaus erfolgreich darstellen.

⁴ SOLANA, Javier: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, 15895/03, Brüssel, 12. Dezember 2003.

⁵ Vgl. BORCHERT, Heiko/RUMMEL, Reinhard: Von segmentierter zu vernetzter Sicherheitspolitik in der EU der 25. In: ÖMZ 3/2004, S. 260.

Gewalt einschließlich des Missbrauchs staatlicher Gewalt für private Zwecke der herrschenden Klasse oder Gruppe.

Jenseits der unmittelbaren Nachbarschaft der Union, deren Stabilisierung die höchste Zustimmung bei den Unionsbürgern findet, ist die EU zunehmend auch für die Befriedung lokaler und regionaler Konflikte gefordert.⁶ Die Ursache dieser Konflikte ist oft in massiven Menschenrechtsverletzungen, in schweren Störungen der wirtschaftlichen Entwicklung und damit in Perspektivlosigkeit für mehr als eine Generation zu finden. Das Engagement der Europäer (wie auch der USA) zur Stabilisierung ist dabei nicht in erster Linie auf Altruismus zurückzuführen, sondern basiert vielmehr auf der Erkenntnis, dass in der „globalisierten Welt“ geografische Entfernung keine bedeutende Rolle mehr spielt. Probleme etwa in „*failed oder failing states*“ – wo auch immer – besitzen direkte und indirekte Auswirkungen auf europäische Interessen, genauso wie geografisch näher gelegene Konflikte z.B. im Nahen Osten oder im Kaukasus.

Eine Prioritätensetzung nach geografischer Entfernung ist aber auch aus anderen Gründen nicht möglich. Für einzelne europäische Staaten werden Vorgänge in Asien, Afrika oder Lateinamerika nämlich sehr schnell zu „nationalen Schicksalsfragen“, wobei historische Bindungen vielfach genauso bedeutend sind wie wirtschaftliche und strategische Interessen.⁷

Auf der anderen Seite sind größere territoriale Angriffe auf die EU bzw. ihre Mitgliedstaaten unwahrscheinlicher geworden. Sicherheit ist grundsätzlich nicht mehr ausschließlich, ja nicht einmal vorwiegend in militärischen Kategorien zu fassen. Die neuen Arten der Bedrohung stellen Querschnittsaufgaben für mehrere Sektoren dar, wodurch auch

⁶ Die Bereitschaft zu Engagement sinkt grundsätzlich mit der geografischen Entfernung: Eine Ausnahme bilden allerdings Naturkatastrophen (Tsunami).

⁷ Ob dann auch tatsächlich von gemeinsamen europäischen Interessen gesprochen werden kann, ist umstritten. Die Gefahr jedenfalls, dass vor allem die großen Mitgliedstaaten mit kolonialer Vergangenheit die Europäische Union für ihre eigenen Interessen instrumentalisieren, ist nicht von der Hand zu weisen und führt vor allem in den kleineren und mittleren mitteleuropäischen Staaten zu massiven Vorbehalten.

die neue Gruppe der Aggressoren mit Querschnittsstrategien zu bekämpfen sein wird. Die klassische Aufteilung in „äußere“ und „innere“ Sicherheit ist nicht länger aufrecht zu erhalten, wenn auch Strukturen und Kompetenzen sowohl in der EU als auch in den Mitgliedstaaten dies noch immer vorgeben.

Erscheinungen der modernen Bedrohungen stellen darüber hinaus nicht nur Aufgaben für den eigentlichen (egal ob äußeren oder inneren) Sicherheitssektor dar, sondern reichen weit in andere Bereiche der Politik und in wirtschaftliche Abläufe hinein. So machen sich privat operierende Gruppen die weltweite elektronische Vernetzung zu Nutze, um die Finanzierung ihrer Aktivitäten zu sichern. Sie sind kaum noch zu lokalisieren und besitzen ab einem gewissen Umfang auch die Fähigkeit, ganze Volkswirtschaften zu destabilisieren – mit Folgen, die wiederum zu fragilen Staaten führen können. Dabei zeigt sich deutlich, dass die in Europa verbreitete Annahme, Gefährdungen der Sicherheit bestünden zwar anderswo, nicht aber in Europa und nicht für die europäischen Bürger, nicht zutreffend ist. Umfragen zeigen, dass in der Bevölkerung der EU durchaus große Besorgnis vor internationalem Terror, organisierter Kriminalität und Verbreitung von Massenvernichtungswaffen in allen Teilen der Welt herrscht, dass diese Furcht aber auch diffus bleibt.⁸ Die eigene Region wird immer noch als relativ ungefährdet angesehen. Zwar änderte sich die Meinung nach den Anschlägen in Madrid 2004, doch fatal ist die Neigung der Europäer, ein halbes Jahrhundert nach den letzten Kriegserfahrungen und bei laufender hausgemachter Terrorbedrohung (IRA, ETA, RAF) Risiken einfach klein zu reden oder nicht wahrhaben zu wollen, und, was viel gravierender ist, damit auch das mangelnde militärische Potenzial zu rechtfertigen und zementieren.

Die Europäische Sicherheitsstrategie eröffnet dagegen eine neue Perspektive für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die in Zukunft drei Funktionen zu erfüllen hat:

⁸ Abbildung im ersten Entwurf der ESS. SOLANA, Javier: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, vorgelegt beim Europäischen Rat in Thessaloniki am 20 Juni 2003.

1. Die Unterstützung für den Auf- und Ausbau adäquater Fähigkeiten, um den neuen Herausforderungen wirksam begegnen zu können.
2. Die unmittelbare und mittelbare Stabilisierung von Krisenregionen mit zivilen und militärischen Instrumenten.
3. Die Umstellung von der segmentierten zur vernetzten Sicherheitspolitik.⁹ Diese Komponente wurde bisher weitgehend vernachlässigt, sie stellt aber langfristig gesehen einen sehr wichtigen Beitrag zur strukturellen Prävention und damit die wirkungsvollste Voraussetzung für Frieden und Stabilität dar.

Um bei der gegebenen Knappheit von Ressourcen, die nicht zu beheben ist,¹⁰ dennoch dem Anspruch der Europäischen Union, ein globaler Akteur zu werden,¹¹ entsprechen zu können, ist eine optimale oder zumindest verbesserte Zusammenführung der gegebenen Ressourcen und Instrumente zu erzielen. Die Kombination ziviler und militärischer Instrumente ist dabei – in jeweils unterschiedlicher Zusammensetzung – die Erfolg versprechendste Antwort auf komplexe Herausforderungen.

Säulenübergreifende Kooperation soll die bisherigen, strukturell bedingten Defizite beheben. Ausgehend vom reinen oder überwiegenden Katastrophenmanagement muss die EU nun alle möglichen und denkbaren Anlassfälle – ein breites Szenarienbild – aufzeigen und die erforderlichen oder möglichen Antworten darauf in allen Phasen und Stadien festlegen oder zumindest diskutieren. Erfolgreiche Prävention erübrigt in vielen Fällen viel umfangreichere und aufwändigere Interventionsleistungen zu einem späteren Zeitpunkt.

Es ist immer wieder der Versuch unternommen worden, verlässliche Anhaltspunkte für die Bewertung des Erfolges von Präventions-

⁹ Vgl. BORCHERT, Heiko/RUMMEL, Reinhardt: Von segmentierter zu vernetzter Sicherheitspolitik in der EU der 25. In: ÖMZ 3/2004, S. 260.

¹⁰ Für die Erhöhung von Budgetansätzen für Sicherheit und Verteidigung sind weit und breit in keinem EU-Mitgliedstaat Mehrheiten zu erblicken.

¹¹ So etwa in der Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Köln, Juni 1999).

leistungen – als erste Phase der Intervention – zu finden.¹² Eine der üblichen Vorgehensweisen basiert auf der Unterscheidung spezifischer Konflikttypen mit unterschiedlichem Präventionsanspruch: Konflikte, bei denen bisher keine Gewalt angewendet wurde, Konflikte, bei denen Gewaltanwendung unmittelbar bevorsteht und Konflikte, bei denen Gewalt angewendet worden ist und fortgesetzt angewendet wird.

Solche Klassifizierungen sind in ihren Abgrenzungen oftmals künstlich, sie helfen aber, Maßnahmenbündel – den richtigen Instrumentenmix – je nach Typus und Dringlichkeit zusammenzustellen.

Die Politik der EU-Institutionen war und ist jedoch häufig nur auf Eindämmung von bereits laufenden Kampfhandlungen konzentriert. Akute Eskalationskontrolle verfehlt jedoch ihr Ziel, wenn sie nicht mit langfristigen Maßnahmen und Perspektiven der grundsätzlichen Verbesserung verbunden ist. Umgekehrt läuft man bei einer ausschließlichen Konzentration auf strukturelle Prävention ohne begleitende Intervention leicht Gefahr, wenig Wirkung zu erzielen oder unterlaufen zu werden.

Die Politik der EU hat stets regionale und funktionale Ansätze des Konfliktmanagements berücksichtigt, diese aber nicht konzeptionell aufeinander bezogen. Die konzeptionelle Verknüpfung bringt aber erst den Mehrwert, der globale Ansprüche der Union rechtfertigt und glaubwürdig werden lässt.

a) Regionaler Ansatz:

Der überwiegende Teil der Fälle von Konfliktmanagement der EU in den letzten Jahren betraf innerstaatliche Konflikte mit Tendenz zur Ausweitung auf Nachbarstaaten und damit zu einer „Regionalisierung“. Eine doppelte Dynamik durch Eskalation der Gewalt bei gleichzeitigem Übergreifen auf die Region hat die EU – zu Recht – als deutlich gefährlicher eingestuft als einfache oder eindimensionale Konflikte.

¹² Vgl. WALLENSTEEN, Peter/MÖLLER, Frida: *Conflict Prevention, Methodology from Knowing to Unknown*. In: *Uppsala Peace Research Papers*, Nr. 7/2004.

Ohne die rasche Eindämmung in Mazedonien hätte beispielsweise der gesamte Balkanbereich oder zumindest dessen instabiler Teil, wieder zur Konfliktregion werden können. Die Erfahrungen, die die EU in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo in Nachkriegssituationen gemacht hatte, ließen sich für die Präventionsaktionen in Mazedonien und anderen Ländern verwerten. Wichtigste Voraussetzung für einen Erfolg bei Interventionen ist stets, dass die internationalen Akteure ihre Anstrengungen koordinieren und ihre jeweiligen Stärken arbeitsteilig einsetzen, vor allem aber, dass sie ein abgestimmtes und kohärentes Konzept haben.¹³

Die EU hat allerdings nicht ausreichend versucht, örtliche und regionale Akteure zu eigenen Präventionsleistungen (local or regional ownership) zu veranlassen und zu befähigen. Dabei hätte sie in Verträgen und institutionalisierten Dialogen einen Rahmen, der auch für Konfliktprävention genutzt werden könnte. So werden zwar konditionalisierte Verträge in der Regel auch dafür eingesetzt und etwa die Partner des Cotonou-Abkommens mit Ansatz und Mitteln der Konfliktverhütung vertraut gemacht, doch hat es z.B. die EU bisher unterlassen, den Handels- und Kooperationsvertrag mit der Andengruppe auch zu nutzen, um die Privatisierung der Gewalt und den Einfluss der lokalen und regionalen Drogenmafia zu thematisieren. Lange Zeit wurde dieser Vertrag ausschließlich unter ökonomischen Gesichtspunkten und Zielen gesehen.

Ist ein Konflikt einmal ausgebrochen, so ist in den unterschiedlichen Phasen bekanntlich ein unterschiedlicher Instrumentenmix gefordert, der jedoch einen ganzheitlichen integrierten Ansatz von Beginn der Planung an benötigt. Dieser integrierte Ansatz ist umso wichtiger, als die neuen Gefährdungen – anders als die Bedrohungsbilder des Kalten Krieges – niemals rein militärischer oder rein ziviler Natur sind und ihnen daher

¹³ Vgl. SCHNECKENER, Ulrich: *Developing and Applying EU Crisis Management – Test Case Macedonia*. Flensburg, *European Centre for Minority Issues*, 2002 (*Working Paper 14*), S. 37.

auch nicht mit ausschließlich militärischen oder ausschließlich zivilen Instrumenten begegnet werden kann.¹⁴

Der Aufwand für den Einsatz der Mittel bleibt über die Dauer des Konflikts einschließlich der Präventionsphase annähernd gleich, das Mischungsverhältnis von zivilen und militärischen Instrumenten ändert sich aber, und diese Änderung verlangt vom Akteur große Flexibilität, eine einheitliche Leitung und ein kohärentes Führungsverfahren. Die derzeit ausschließlich verfolgte Konzeption zivil-militärischer Koordinierung „CMCO“ (auf allen Ebenen) scheint dabei wegen der Beibehaltung der Dualität keine optimale Lösung zu bieten. Der Europäische Verfassungsvertrag, insbesondere die Einrichtung eines „EU-Außenministers“, der sowohl im Rat als auch in der Kommission verankert wäre, verspräche in dieser Hinsicht deutliche Verbesserungen.

b) Funktionaler Ansatz:

Regionale Konfliktbewältigung ist dann besonders wertvoll, wenn zum geografischen Ansatz noch der funktionale tritt. Realistischerweise hat die EU akzeptiert, dass zahlreiche innerstaatliche Konflikte von außen schwer zugänglich sind oder unverhältnismäßige Anstrengungen dafür aufgewendet werden müssten. In einigen dieser Fälle hat die EU mit Druck und Anreizen versucht, Regierungen zu bewegen, Konflikte auf friedlichem Wege zu regeln. So hat sie z.B. Staaten davor gewarnt, wieder in einen Bürgerkrieg zu verfallen, die Bevölkerung zu unterdrücken oder Selbstbestimmungsrechte ethnischer Gruppen mit Gewalt zu unterbinden; sie hat Sanktionen angedroht, Embargos verhängt oder Vertragsbeziehungen einfach konditioniert.¹⁵

¹⁴ Vgl. die Europäische Sicherheitsstrategie im Wortlaut: „Jede dieser Bedrohungen (Terrorismus, Massenvernichtungswaffen, organisierte Kriminalität, Schwächung staatlicher Systeme, Privatisierung der Gewalt; Anm. des Verfassers) erfordert eine Kombination von Instrumenten [...]“

¹⁵ Siehe Veröffentlichung aller außenpolitischen Maßnahmen im Amtsblatt der EU; Überblick über die allgemeine Entwicklung in den jeweiligen Jahresberichten über die „Tätigkeit der Europäischen Union“ und in den monatlichen Bulletins – u. a. <http://europa.eu.int/eur-lex/lex>.

All dies führt aber nicht kurzfristig zum Erfolg, wenn auch die Erwartung auf einen allmählich steigenden Einfluss nicht zu unterschätzen ist.¹⁶ Daher versucht die EU neben dem direkten bilateralen Ansatz auch den indirekten multilateralen. Ausgangspunkt dafür ist die Annahme, dass der Vorrat an weltweiten Standards und Regeln des Zusammenlebens der Staaten ausdehnbar und deren Einhaltung verbesserbar ist. Die ESS nimmt darauf direkt Bezug: „Unsere Sicherheit und unser Wohlstand hängen immer mehr von einem wirksamen multilateralen System ab. Wir wollen, dass die internationalen Organisationen, Regelungen und Verträge Gefahren für den Frieden und die Sicherheit in der Welt wirksam abwenden und müssen daher bereit sein, bei Verstößen gegen ihre Regeln zu handeln“.¹⁷ Für die Durchsetzung dieser Regeln ist es entscheidend, dass die Akteure erkennen, wo die gemeinsamen Ursachen für Gewaltanwendung und -eskalation liegen, welche Faktoren dafür verantwortlich sind, dass Bürgerkriege entstehen, militante Rebellion und Repression nicht zu unterbinden sind und dabei ganz allgemein der Nährboden für Terrorismus entsteht.

Die EU befasst sich aber leider mit der Ursachenerforschung und -bekämpfung deutlich weniger systematisch und koordiniert als mit der reaktiven Behandlung lokaler und regionaler Probleme. Dabei wären auf EU-Ebene nicht wenige Ansätze für funktionale Behandlung vorhanden. Zu den funktionalen Problemlagen, mit denen sich die EU in jüngerer Zeit befasste, zählen vor allem Knappheit bestimmter Ressourcen (Land, Wasser, Energie), ungleiche Verteilung von Ressourcen und Wirtschaftsgütern (relative Armut, Unterentwicklung, soziale Disparität), unlauterer Handel (Menschen, Drogen, Waffen, Diamanten), Geldwäsche, Kriegsunternehmertum und als Querschnitt daraus Terrorismus.

¹⁶ Eine allzu große Bereitschaft für direkte Intervention bringt allerdings auch nicht die erhofften Präventions- und Stabilisierungseffekte. Siehe etwa Haiti und Kolumbien für die USA. In den Fällen Kosovo und Palästinensische Autonomiebehörde, in denen sich die EU vorwiegend finanziell einbrachte, ist noch nicht absehbar, inwieweit sich dieses präventive Engagement auf Dauer in einer Reduzierung der Gewaltanwendung ausdrücken wird.

¹⁷ Vgl. Europäische Sicherheitsstrategie.

Faktoren mit latenter Tendenz zu Eskalation sind der Mangel an Rechten ethnischer und religiöser Minderheiten, die Schwäche von Regierungen und die Dominanz häufig autoritär und korrupt agierender politischer Führungsschichten. Als Problem, dem besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist, hat sich die bisher noch wenig thematisierte „Privatisierung von Gewalt“ herausgestellt. Auf den Zusammenhang und die Wechselwirkung mit dem Komplex der Sicherheitssektorreform (SSR) durch übereilte, einseitige und falsche „Entstaatlichung“ von Sicherheitssystemen sei ausdrücklich hingewiesen. Nachhaltigkeit und dauerhafte Umorientierung sind essenzielle Merkmale erfolgreicher funktionaler Prävention. Die EU versucht, mit verschiedenen Maßnahmen und Konventionen punktuell auf konflikträchtige Folgen wirtschaftlicher Betätigung aufmerksam zu machen und darauf Einfluss zu nehmen – das betrifft unter anderem Handel mit Bodenschätzen, wertvollen Metallen, Diamanten oder Waffen.

Die mit Initiativen zur funktionalen Konfliktprävention gesammelten Erfahrungen sind nicht immer positiv. Manche mit Prävention verbundene Absichten konnten nicht erreicht werden oder haben gar zu gegenteiligen Effekten geführt. So gehen leider manche Ansätze des „*state building*“ von zuweilen völlig unsensiblen und die Verhältnisse vor Ort überhaupt nicht oder nur unzureichend berücksichtigenden technokratischen Interventionsvorstellungen aus.¹⁸ Auch wenn es z.B. richtig sein mag, dass der Klärung von Eigentumsfragen zentrale Bedeutung zukommt, so ist die vielfach geäußerte Forderung nach Einführung von Grundbüchern in Regionen, wo es gar keine derartige Tradition gibt, maßlos überzogen und führt vom „Kampf um Land oder Grundstücke“ zu einem „Kampf um Grundbücher“ – also nicht zu einer Entschärfung, sondern nur zu einer Verlagerung der Konfliktebene.

Besonders ambivalent stellt sich in vielen Fällen die Rolle der Medien in Konflikten dar: diese können als freie Informationsquelle für Transparenz sorgen, aber auch Gewalt verherrlichen; sie können

¹⁸ Vgl. HIPPLER, Jochen (Hrsg.): *Nation Building* – Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung? Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden. Band 17, Bonn 2004.

ethnische Unterschiede gefährlich verschärfen, aber auch den Dialog zwischen Volksgruppen fördern. Unzulänglichkeiten dieser und ähnlicher Art sind nicht auf funktionale Prävention beschränkt – sie können auch bei lokal und regional ausgerichteten Präventionsmaßnahmen vorkommen, sie sind in diesen Fällen aber leichter erkennbar und überschaubar. Bedauerlich ist allerdings, dass es für Querschnittsfragen keine Dringlichkeitsagenda der EU bzw. der wechselnden Präsidentschaften gibt.

Sicherheitspolitische Folgen

Ein integrierter und umfassender zivil-militärischer Ansatz „von Anfang an“ eröffnet die Chance, dass die Europäer aus der Not militärischer Unzulänglichkeit eine zivile Tugend machen. Gerade das Fehlen überlegener Militärmacht kann zu „innovativen“ Ansätzen in der Konfliktprävention, im Konfliktmanagement und in der Konfliktnachsorge führen. Diese sind möglicherweise zwar medial weniger spektakulär, dafür aber unter humanitären, sozialen, ökonomischen und politischen Aspekten umso erfolgreicher. Zu einem solchen zukunftsorientierten Sicherheitskonzept gehört auch die Mitwirkung der EU und ihrer Mitgliedstaaten im Rahmen von VN, OSZE und NATO. Je früher ein drohender Konflikt und sein Eskalationspotenzial erkannt werden, umso größer ist die Chance, dass mit zivilen Instrumenten eine Eindämmung erreicht werden kann. Es wäre aber verkehrt, wenn man daraus den Schluss zöge, zunächst alle zivilen Mittel auszuschöpfen und erst als allerletztes Mittel auch militärische Mittel zum Einsatz zu bringen oder gar erst anzudenken.

Anders als andere Organisationen wie NATO, wie VN oder OSZE besitzt die EU in einem einzigen Aktionsrahmen („*single set of institutions*“) die ganze Bandbreite von Instrumenten, die für Konfliktmanagement notwendig sein können: diplomatische, wirtschaftliche, politische und militärische Mittel. Damit sind die Voraussetzungen geschaffen, mit ganzheitlicher Denkweise und einer umfassenden Strategie zu einer „typisch europäischen Behandlung von Konflikten“, einem typischen „*European approach*“ in allen Konfliktphasen zu kommen.

Allerdings steht diesem strategischen Ziel noch die Realität entgegen. Diese ist nach wie vor geprägt durch die relativ durchgehende Trennung der militärischen Aspekte vom zivilen Bereich, der militärischen Ziele von den zivilen.¹⁹ Kurzfristig mag dieses dichotome zivil-militärische Verständnis von Sicherheitspolitik für den Beginn der ESVP richtig gewesen sein – langfristig reicht es nicht aus, um das angestrebte strategische Ziel zu erreichen. Über das Nebeneinander von militärischen und zivilen Denkkategorien, Handlungsmustern und Führungsverfahren muss, um Effizienz zu erzielen, deutlich hinausgegangen werden. Gefordert ist nicht nur die parallele, gleichzeitige Verfügbarkeit von militärischen und zivilen Instrumenten, sondern deren verbundener, vernetzter, in allen Phasen geplanter Einsatz. Ziel ist die Umstellung von segmentiertem zu vernetztem Verständnis sicherheitspolitischer Konzepte, Fähigkeiten, Kräfte und Instrumente und die Überwindung der Grenzen traditioneller Sicherheitsbereiche: hier militärisch, dort zivil. Handlungsgewinne durch Vernetzung ergeben sich aus einem einheitlichen, ganzheitlichen Sicherheitsbegriff.²⁰

Daneben ist notwendige politische Kohärenz unter den Mitgliedstaaten unter dem Vorzeichen der „Vertiefung“ auch ein über nach außen gerichtete strategische Ziele hinausgehendes internes strategisches Ziel. Ob für die Erreichung dieser Ziele die kleine – und von manchen Mitgliedstaaten absichtlich klein gehaltene – zivil-militärische Zelle als Institution und das Verfahren der zivil-militärischen Koordination (CMCO) als Prozess die richtigen und ausreichenden Instrumente sind, darf bezweifelt werden – zumal sowohl Institution als auch Verfahren strikt intergouvernemental bleiben.

Der entscheidende Quantensprung liegt in der Frage, wie viel Transformation von intergouvernemental zu integriert möglich sein wird.

¹⁹ Gekennzeichnet auch durch das Helsinki *Headline Goal* 2010 auf der einen Seite und das *Civilian Headline Goal* 2008 auf der anderen.

²⁰ Vgl. BORCHERT, Heiko/RUMMEL, Reinhardt: Von segmentierter zu vernetzter Sicherheitspolitik in der EU der 25. In: ÖMZ 3/2004, S. 264.

Gelingt es aber der EU, durch erfolgreiche Zusammenführung ziviler und militärischer Instrumente ein umfassendes Sicherheitssystem zu schaffen, so kann dies weit reichende strategische Folgen nach sich ziehen.

Zum einen wird die vom Europäischen Rat in Helsinki geforderte Fähigkeit der EU zu „autonomen“ Handeln endlich glaubwürdig. Daran hindert auch die Notwendigkeit der Abstützung auf bestimmte NATO-Kapazitäten nicht, die durch die Berlin Plus-Vereinbarungen vertraglich abgesichert ist. Viel wichtiger ist es, mit den spezifischen europäischen Fähigkeiten, den „*Specific European Skills*“ verlässlich und nachhaltig auf Konfliktlagen im Sinne von Stabilisierung einwirken zu können. Diese Möglichkeit verändert die Rolle Europas in der Welt. Das verleiht Europa Glaubwürdigkeit auch in jenen Situationen, wo zunächst oder überhaupt nur zivile Instrumente gefragt sind. Die Rolle als ausschließliche „Zivilmacht“ war und ist außerordentlich ambivalent.²¹ Die Sicht, nach der zwar die EU als solche über kein militärisches Potenzial verfügt, deren Mitgliedstaaten aber sehr wohl über teilweise bedeutende Streitkräfte verfügen und auch bereit waren und sind, sie zum internationalen Konfliktmanagement einzusetzen, ließ immer etwas an der ausschließlichen Zivilmachtrolle zweifeln und relativierte dadurch ihre Bedeutung und Stärke. Die Entscheidung für den Aufbau und Einsatz der ESVP auf dem Gipfel von Köln im Jahre 1999 ließ alle Ausschließlichkeit der Zivilmacht hinter sich und änderte damit die Perzeptionen der Drittstaaten von der Rolle Europas grundlegend.²²

Spezifische europäische Fähigkeiten verändern den strategischen Handlungsrahmen für die EU nicht unerheblich. Ganz abgesehen davon, dass die EU dadurch in die Lage versetzt wird, glaubwürdig ihre Interessen zu vertreten,²³ verändert sich damit auch ihr Verhältnis zu den USA, das so eine erhebliche strategische Wendung erhält. Es ist sicher richtig, dass beide Seiten gegenwärtig über sehr unterschiedliche

²¹ Siehe EHRHART, Hans-Georg: *What Model for CFSP?* In: *Chaillot Papers* 55, October 2002.

²² Siehe dazu näher das Einführungskapitel im vorliegenden Band.

²³ Falls eine Formulierung gemeinsamer Interessen, die über die Qualität des kleinsten gemeinsamen Nenners hinausgehen sollte, je möglich sein wird.

Fähigkeiten verfügen. Nicht so sehr in der politischen Realität, aber in der zugespitzten akademisch-analytischen Diskussion stellen die EU und die USA Vertreter der Konzepte von „*soft power*“ und „*hard power*“ dar, die von den einen als konkurrierend und von den anderen als komplementär betrachtet werden.²⁴ Um den Gefährdungen aber erfolgreich begegnen zu können, sind – wie oben ausgeführt – beide Kompetenzen gefragt. Die durchaus respektablen zivilen Fähigkeiten der Europäer werden dabei ebenso wenig genügen, wie die überwältigende Militärmacht der Amerikaner.

Unter diesem Gesichtspunkt läge also eine funktionale Verknüpfung beider Konzepte viel näher als die gegenwärtig zu beobachtende geografische Aufteilung sicherheitspolitischer Verantwortung in der Welt. Sloan und Borchert schlagen daher eine Ausdehnung der Bereiche mit gemeinsamer Zuständigkeit vor.²⁵ Eine konzeptionelle und faktische Ausdehnung der NATO auf den „*soft power*“-Bereich, also eine Ergänzung der traditionellen Allianz durch eine „*soft power alliance*“ zur Lösung internationaler Krisen auf nichtmilitärischem Weg stelle ihrer Ansicht nach die Folge dar.

Mit und in der NATO ist ein solcher „Quantensprung“ politisch aber kaum realisierbar. Was läge nun näher, als anstelle der NATO die EU zu setzen, um die komparativen Vorteile der Amerikaner und der Europäer nutzen zu können. Das Konzept gemeinsamer Zuständigkeit hätte gewiss Änderungen bisheriger Positionen zur Voraussetzung bzw. zur Folge, nämlich eine gewisse „Amerikanisierung“ der EU, also einen beschleunigten Ausbau konzeptionell ohnehin schon angedachter und im Aufbau begriffener militärischer Kapazitäten, und gleichzeitig wäre eine gewisse „Europäisierung“ der USA erforderlich, also ein entsprechendes Bekenntnis zur Bedeutung ziviler, nachhaltiger und oftmals unspektakulärer Einsätze und ein Bekenntnis zur multilateralen Ordnungspolitik. Die Erstellung und konsequente Umsetzung eines

²⁴ Vgl. WHITMAN, Richard: *The fall and rise of civilian power of Europe*. Symposium „*Pax Americana or International Rule of Law*“, Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung 2002.

²⁵ Vgl. SLOAN, Stanley/BORCHERT, Heiko: *Europe, US Must Rebalance Soft, Hard Power*. In: *Defense News*, 8.–15. September 2003.

säulenübergreifenden und die intergouvernementalen Strukturen überwindenden Konzepts für umfassendes zivil-militärisches Krisen- und Konfliktmanagement wird die Europäer erst in die Lage versetzen, „auf gleicher Augenhöhe“ mit den USA zu einer „unverzichtbaren Partnerschaft“ (Chris Patten) befähigt zu sein.²⁶

Wie schon Christoph Bertram betonte, muss die EU nicht eine strategisch-militärische Macht im traditionellen Sinne werden, um ihrer globalen Rolle gerecht zu werden.²⁷

²⁶ „Former US Secretary of State Madeleine Albright said that the United States was the ‚indispensable nation‘. I think that Europe and the US represent the ‚indispensable partnership‘. But it is crucial for us in Europe to put more weight on our end of the rope if we are to be a serious player, if we are to be a serious counterweight and counterpart to the United States“. PATTEN, Chris/PERLE, Richard: *Patten vs. Perle. Is the US a Unilateralist Hegemon?* In: *European Affairs*, 4 (2003).

²⁷ Vgl. BERTRAM, Christoph: Stärke und Schwäche. Eine Antwort auf Robert Kagan. In: *Merkur* 57 (2003), S. 647.