

TranState Working Papers

SICHERHEITSPOLITISCHE
INTERVENTIONEN DER
EUROPÄISCHEN UNION
RAHMENBEDINGUNGEN, KOMPETENZEN
UND INTERAKTIONSMUSTER

Sebastian Mayer

No. 13

Universität Bremen • University of Bremen
Hochschule Bremen • University of Applied Sciences
Internationale Universität Bremen (IUB) • International University Bremen (IUB)

Staatlichkeit im Wandel • Transformations of the State
Sonderforschungsbereich 597 • Collaborative Research Center 597

Sebastian Mayer

Sicherheitspolitische Interventionen der Europäischen Union

Rahmenbedingungen, Kompetenzen und Interaktionsmuster

TranState Working Papers

No. 13

Sfb597 „Staatlichkeit im Wandel“ – „Transformations of the State“

Bremen, 2005

[ISSN 1861-1176]

Sebastian Mayer:

Sicherheitspolitische Interventionen der Europäischen Union. Rahmenbedingungen,
Kompetenzen und Interaktionsmuster

(TranState Working Papers, 13)

Bremen: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, 2005

ISSN 1861-1176

Universität Bremen

Sonderforschungsbereich 597 / Collaborative Research Center 597

Staatlichkeit im Wandel / Transformations of the State

Postfach 33 04 40

D - 28334 Bremen

Tel.:+ 49 421 218-8720

Fax:+ 49 421 218-8721

Homepage: <http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de>

Sicherheitspolitische Interventionen der Europäischen Union *Rahmenbedingungen, Kompetenzen und Interaktionsmuster*

ZUSAMMENFASSUNG

Die Analyse identifiziert die formellen und informellen Rahmenbedingungen, Kompetenzen und Interaktionsmuster im Handlungsspektrum sicherheitspolitischer Interventionen der Europäischen Union, welches von struktureller Prävention bis hin zu militärischen Eingriffen reicht. Sie wirft überdies die Frage nach einem Souveränitätstransfer in diesem Themenfeld auf. Die hohe Beratungs- und Entscheidungsdichte führt dazu, dass zumindest Teilbereiche von Interventionspolitik statt durch hierarchisches und zweckrationales Handeln von verständigungsorientierten Interaktionsformen dominiert werden. Auf diesem Hintergrund stellen sich die Entscheidungsfindungsprozesse als ein komplexes Verhandlungssystem dar, in dem weder mehrheitlich supranationale noch überwiegend zwischenstaatliche, sondern vornehmlich *verflochtene* Interaktionsformen dominieren.

INHALT

1. EINLEITUNG.....	1
2. INSTITUTIONELLE RAHMENBEDINGUNGEN SICHERHEITSPOLITISCHER INTERVENTIONEN IN DEN RATSSTRUKTUREN	4
3. INSTITUTIONELLE RAHMENBEDINGUNGEN SICHERHEITSPOLITISCHER INTERVENTIONEN IN DEN KOMMISSIONSSTRUKTUREN	16
4. DER POLITIKPROZESS SICHERHEITSPOLITISCHER INTERVENTIONEN	21
5. BEFUNDE UND AUSBLICK	32
6. LITERATUR	41
BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG.....	44
ANHANG.....	44

Sicherheitspolitische Interventionen der Europäischen Union *Rahmenbedingungen, Kompetenzen und Interaktionsmuster*

1. EINLEITUNG

Nach dem Ende der Bipolarität wurde Landesverteidigung für die EU-Mitgliedstaaten immer bedeutungsloser, die Einhegung so genannter „neuer Risiken“, darunter asymmetrischer Bedrohungen globaler Natur, rückte dagegen immer stärker in den Vordergrund. So impliziert „Verteidigung“ im Sprachgebrauch der Europäischen Union (EU) immer weniger die Abwehr potentieller Angriffe eines identifizierbaren Gegners. Stattdessen konnotiert der Begriff zunehmend eine pro-aktive „Verteidigung von Interessen“ unterschiedlichster Art, welche sich auch in militärischen Interventionen manifestieren kann.¹ Begünstigt durch einen Bedeutungsgewinn des kollektiven Sicherheitssystems der Vereinten Nationen (VN) hat sich seit Mitte der 1990er Jahre unter den europäischen politischen Entscheidungsträgern auch die Auffassung durchgesetzt, dass eine präventive Entschärfung von Sicherheitsproblemen nicht nur die finanziell weitaus günstigere Alternative zu einem militärischen Eingreifen in bereits gewaltsam eskalierte Konflikte bedeutet, sondern zugleich eine durch Nachhaltigkeit gekennzeichnete Option darstellt. Ausgehend von einem Diskurs um und einer Konzeptionalisierung von Prävention und Intervention innerhalb der EU (vgl. Müller 2004) lässt sich festhalten, dass sich vor allem Ende der 1990er Jahre – in Teilen aber bereits zuvor – entsprechende institutionelle Verregelungen herausgebildet haben, die zur Lösung der skizzierten Probleme beitragen sollen. Krisenpräventionsmaßnahmen² sind ein Beispiel. Sie setzen bei Grundursachen von Konflikten an und streben die Herstellung „struktureller Stabilität“ durch die Nutzbarmachung von Entwicklungs- und Außenwirtschaftshilfe an. Die EU erhebt den Anspruch, diese Maßnahmen als Querschnittsaufgabe in allen relevanten Politikfeldern von Handel bis Sicherheit zu verankern.³ Daher ist es zu Weiterentwick-

¹ Besonders zugespitzt und mit Bezug zu Afghanistan hatte der deutsche Verteidigungsminister Peter Struck darauf verwiesen, Deutschland werde am Hindukusch verteidigt. Vgl. Keinen Wehrdienst für den Hindukusch, in: Berliner Zeitung, 22.02.2003, S.4.

² Der Terminus „Krisenprävention“ hat sich in der deutschen wissenschaftlichen Diskussion durchgesetzt, da er ausschließlich auf die gewaltsamen Ausprägungen von an sich unvermeidbaren gesellschaftlichen Konflikten abzielt. In der wissenschaftlichen Debatte herrscht zunehmend Konsens darüber, dass eine kurzfristige KP ohne eine Langfriststrategie kaum dauerhaft ist, wie auch langfristige Maßnahmen nicht immer gegen die Notwendigkeit akuter Maßnahmen gefeit sind. Gleichwohl wird innerhalb der EU weitgehend der Terminus „Konfliktprävention“ verwendet.

³ Adressaten von Präventionsbemühungen der EU waren zunächst etwa Mosambik und Angola, später Mazedonien oder die südkaukasischen Staaten Georgien, Armenien und Aserbaidschan.

lungen und Ausdifferenzierungen von sicherheitspolitischen Entscheidungsgremien, aber auch zu zahlreichen Neuschaffungen gekommen, die eine erhöhte Kontaktintensität zur Folge haben. Während neu konzeptionalisierte Präventionsmaßnahmen teilweise an bestehende Mechanismen anknüpfen konnten, mussten für militärische Interventionen vollständig neue koordinierte Strukturen geschaffen werden, die organisatorisch auf der intergouvernementalen Zusammenarbeit der Ratsstrukturen fußen. Dagegen können präventive Maßnahmen sowohl im ersten, wie auch im zweiten Pfeiler des EUV verortet werden.

Eine Dichotomisierung in (zivile) „Prävention“ und (militärische) „Intervention“ wird der Realität kaum gerecht. Denn hier wie dort geht es um Eingriffe in die inneren Angelegenheiten eines Staates, und in der Praxis sind die Übergänge zwischen beiden oft fließend: Prävention dient im Idealfall dazu, eine Intervention durch vorbeugende Maßnahmen entbehrlich zu machen; Interventionen beinhalten, indem sie Gewalt zu beenden und deren Wiederausbruch zu verhindern versuchen, auch präventive Elemente.⁴ Daraus folgt, dass das Attribut „militärisch“ keinesfalls notwendigerweise und ausschließlich ein Kennzeichen von Interventionen, wie „zivil“ mitnichten eine inhärente Eigenschaft von Präventionsmaßnahmen ist (Ropers 1995). Die Zuständigkeiten der Direktion für Konfliktprävention *und* Krisenmanagement innerhalb der EU-Kommission heben diesen fließenden Übergang hervor, so dass sich mit Recht sagen lässt: „Krisenprävention und Krisenbewältigung gehören zusammen“.⁵ Daher stellt die vorliegende Arbeit den Terminus „Intervention“ in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen. Wird der Begriff in einem weit ausgreifenden, dynamischen Sinne verwendet, so deckt er nämlich die Gesamtheit der Maßnahmen auf dem Kontinuum zwischen struktureller Krisenprävention und rein militärisch verstandener Intervention ab. Deshalb versteht diese Studie sicherheitspolitische Interventionen als *multilaterale Versuche, existierenden oder potentiellen innerstaatlichen gewaltsamen Konflikten vorzubeugen, sie zu managen oder ihren Wiederausbruch zu verhindern*. Unter diese Definition fallen die fünf Tätigkeitsbereiche Hilfe und Unterstützung; Mediation, Facilitation und Stille Diplomatie; Monitoring und Fact Finding; Zwangsdiplomatie; Übergangsverwaltung; Militärische Intervention (vgl. Schneckener 2005). Als Grobeinteilung bietet sich eine Unterscheidung in zivile und militärische Maßnahmen an.

⁴ Vgl. den Hinweis im Forschungsantrag zum Teilprojekt D3 „Prävention und Intervention“ im Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“ der Deutschen Forschungsgemeinschaft, S.890.

⁵ Krisenprävention als Element deutscher Sicherheitspolitik, Rede von Staatsminister Ludger Volmer vor dem Journalisten-Seminar der Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Berlin, am 30./31.10.2000, <http://www.ludger-volmer.de/themen/krisen-konflikt/.....> (download 16.8.2004)

Die Analyse verfolgt zunächst das Ziel, die institutionellen Rahmenbedingungen und Entwicklungslinien der EU in diesem sicherheitspolitischen Handlungsspektrum herauszuarbeiten. Folgende Leitfragen strukturieren die Arbeit: Welche neuen formellen und informellen Strukturen und Mechanismen wurden speziell zur Bearbeitung und Vorbeugung sicherheitspolitischer Krisen geschaffen? Welche Form der Steuerung findet in den EU-Gremien statt und welchen Einfluss haben diese? Welche Koordinierungsmechanismen bestehen zwischen a) Hauptquartier und Feld, und b) abteilungsübergreifend und organisationsübergreifend? Bestehen konkurrierende Ansprüche in den unterschiedlichen Gremien? Die Studie zielt also im Kern darauf, die institutionellen Verregelungen zu identifizieren, die sich für dieses Handlungsspektrum aus dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) und den entsprechenden Verordnungen ergeben und die daraus resultierenden Kompetenzen und Interaktionsmuster herauszuarbeiten.

Gleichzeitig soll – vor allem in den Schlussfolgerungen vor dem Hintergrund der Befunde – ein Blick auf die Frage nach der Delegation nationaler Kompetenzen an (unabhängige) Dritte geworfen werden. Außen- und Sicherheitspolitik gelten zu Recht als besonders souveränitätssensitive Politikfelder. Denn was den Staat über Jahrhunderte von anderen sozialen und politischen Akteuren unterschieden hat, ist vor allem seine zentrale Rolle bei der Bereitstellung innerer und äußerer Sicherheit (Weber 1922; Elias 1976; Poggi 1978). Seit Ende 1998 haben die EU-Staats- und Regierungschefs jedoch weit reichende Entscheidungen getroffen, die unter anderem zu einer eigenständigen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) geführt haben, eine Entwicklung, die sich zuvor allenfalls mittelfristig abzuzeichnen schien und aus neorealistischer Sicht eine Anomalie darstellt (Mearsheimer 1990; Waltz 1993; Mearsheimer 1995). Sind die EU-Organe, insbesondere die supranationale Kommission, in den Interventionspolitiken lediglich ein Handlungsrahmen, den die EU-Mitgliedstaaten nach ihrem Gusto instrumentalisieren und lenken können? Oder agieren sie in diesen Sachbereichen in Teilen (oder gar überwiegend) als eigenständige Akteure, die als Handlungsträger mit eigenen politischen Präferenzen und einer entsprechenden Durchsetzungsmacht konzeptualisiert werden müssen? Inwieweit lassen sich bürokratische Eigendynamiken mit Beharrungsmomenten und Pfadprägungen identifizieren, die möglicherweise von den Regierungen der Mitgliedstaaten unbeabsichtigte Konsequenzen nach sich ziehen und damit den ursprünglich intendierten Regelungsgehalt übersteigen? Von einer Übernahme sicherheitspolitischer Zuständigkeiten soll dann gesprochen werden, wenn a) diese über Durchführungsbefugnisse und Implementierungskompetenzen deutlich hinausgehen oder solche Befugnisse und Kompetenzen einen nachhaltig politischen Charakter aufweisen (politische Relevanz); und wenn b) solche sicherheitspolitischen Zuständigkeiten dauerhafter Art sind, d.h. einen strukturellen Charakter besitzen (Dau-

erhaftigkeit). Eine umfassende Beantwortung der Frage nach einem Souveränitätstransfer müsste jedoch im Rahmen einer separaten Abhandlung erfolgen. Der Schwerpunkt dieser Arbeit liegt auf der Beschreibung, aus der heraus zunächst induktiv erste Ausgangsvermutungen über einen möglichen Transfer von Souveränität in den EU-Interventionspolitiken formuliert werden, welche in einem weiteren Schritt substantiiert, systematisch getestet und gegebenenfalls modifiziert oder ersetzt werden müssten.

In den Abschnitten zwei und drei folgt eine Darstellung der institutionellen Verregelungen, wie sie sich vor allem seit dem Ende des Jahrzehnts ergeben haben. Um die Entwicklungsgeschichte der einzelnen Gremien besser nachvollziehen zu können, greife ich wichtige administrative Veränderungen im Laufe der Dekade auf. Kapitel vier stellt den Politikprozess sicherheitspolitischer Interventionen dar, und zwar auf den drei Ebenen Frühwarnung, Analyse und Strategiediskussion; Entscheidung; sowie Implementierung. Im letzten Abschnitt werden die Befunde präsentiert, auf deren Hintergrund vorläufige Annahmen über die Frage nach der Delegation nationaler Kompetenzen in den EU-Interventionspolitiken angeboten werden.

2. INSTITUTIONELLE RAHMENBEDINGUNGEN SICHERHEITSPOLITISCHER INTERVENTIONEN IN DEN RATSSTRUKTUREN

Die Neugestaltung der Vertragsgrundlagen der Europäischen Gemeinschaft und die Schaffung der Europäischen Union vollzogen sich unter dem Eindruck der Entwicklungen und Umwälzungen in Osteuropa. Mit dem im November 1993 in Kraft getretenen Maastrichter Vertrag kommt die Außen- und Sicherheitspolitik in Form der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zu den Bereichen der Zusammenarbeit hinzu. Der Vertragstext sieht neben zusätzlichen außenpolitischen Verfahren⁶ in Titel V “auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik” vor, “die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte”.⁷ Die EU verfügt zwar mit dem Inkrafttreten des Vertragswerks noch nicht über eigene militärische Fähigkeiten; der neue EU-Vertrag sieht aber eine Nutzung operativer Fähigkeiten der Westeuropäischen Union (WEU) vor.⁸ Die WEU wurde in der Folge immer stärker in das EU-Vertragswerk integriert und die ihr zunächst zugeschriebenen „Petersberg-Aufgaben“⁹ wurden 1997 zum Bestandteil des neuen Amsterdamer Vertrages.

Auf dem EU-Gipfel in Köln im Juni 1999 wurde Javier Solana zum Hohen Repräsentanten (HR) für die GASP benannt, und die Mitgliedstaaten verpflichteten sich zur

⁶ Gemeinsame Standpunkte sowie Gemeinsame Aktionen

⁷ Art. J.4/1 EUV/Maastricht.

⁸ Die WEU ist ein kollektives Verteidigungsbündnis, das aus dem Brüsseler Vertrag von 1948 hervorgegangen ist.

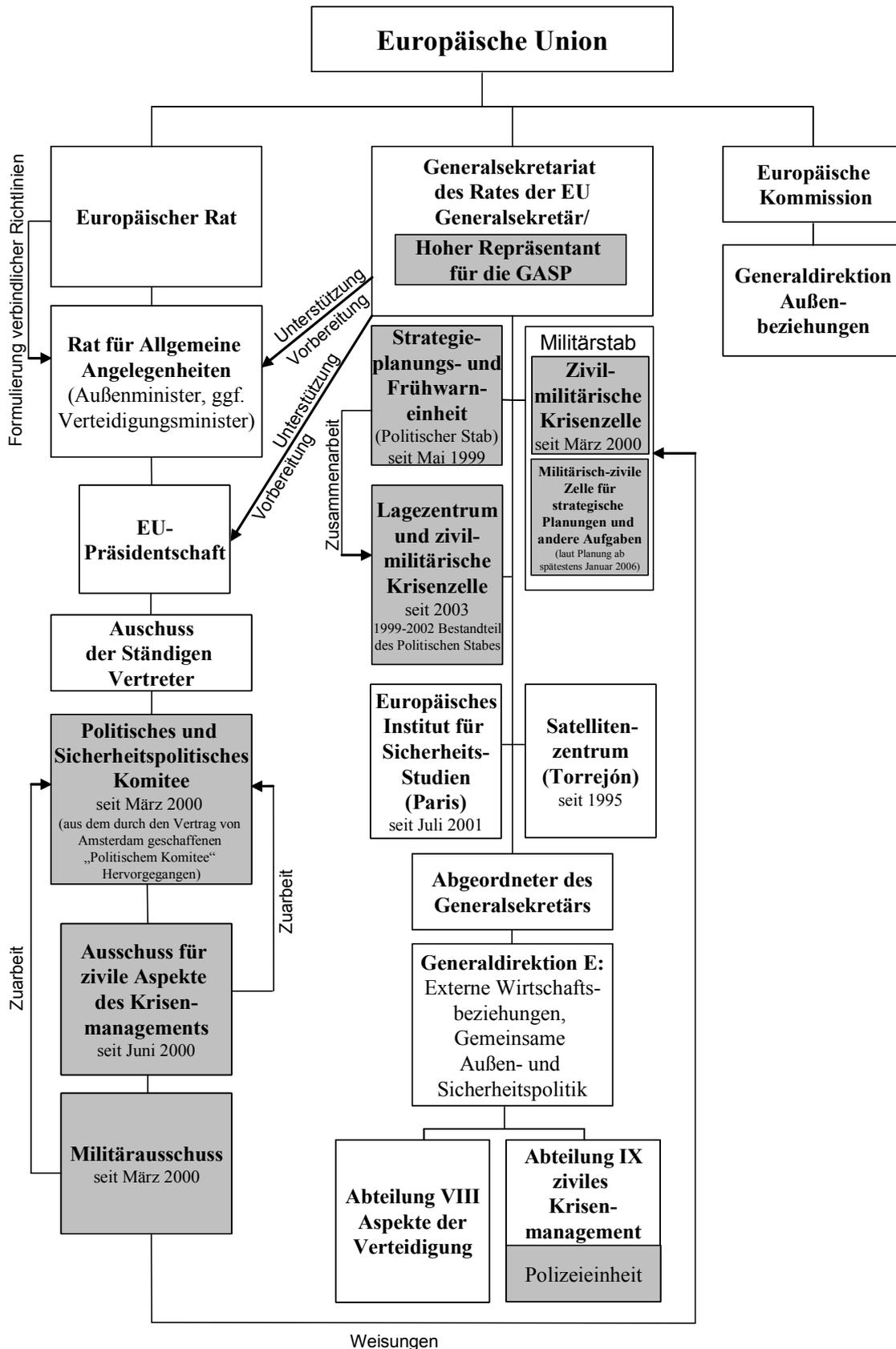
⁹ Humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze; friedenserhaltende Aufgaben; Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, einschließlich Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens.

Bereitstellung militärischer Fähigkeiten für die ESVP. Die WEU wurde mit den Kölner Beschlüssen zwar nicht aufgelöst, aber ihre Kernlegitimation hat sich im Wesentlichen auf die gegenseitige Beistandsverpflichtung aus Artikel V reduziert. Auf dem EU-Gipfel von Helsinki im Dezember 1999 fordern die Staats- und Regierungschefs die Schaffung militärischer Krisenreaktionskräfte der EU, die genannte Petersberg-Aufgaben übernehmen sollen. Bis Ende 2003 soll eine schnelle Eingreiftruppe von 60 000 Soldaten in 60 Tagen verfügbar sein. Als Entscheidungsorgane für die so entstehende Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) werden ein Politisches- und Sicherheitspolitisches Komitee (PSK), ein Militärausschuss und ein Militärstab geplant. Mit den Entscheidungen des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (RAA) vom 14./15. Februar 2000 nehmen diese im März 2000 als vorläufige Gremien in Brüssel ihre Arbeit auf,¹⁰ und im November 2000 benennen die EU-Außen- und Verteidigungsminister ihre nationalen Kontingente für die Eingreiftruppe. Durch die politischen Beschlüsse des Europäischen Rats von Nizza im Dezember 2000 werden schließlich die Voraussetzungen für die institutionelle Fundierung der ESVP geschaffen.¹¹ Sie legen – zusammen mit den Schlussfolgerungen des Ratstreffens von Feira vom Juni 2000 – die substantiellen institutionellen Grundlagen für den Übergang der ESVP in dauerhafte politische und militärische Strukturen fest. Grafik 1 stellt die EU-Entscheidungsstrukturen zum Krisenmanagement dar.

¹⁰ Es bestanden noch Unklarheiten darüber, ob der EU-Vertrag zur Schaffung dieser Institutionen geändert werden müsste.

¹¹ In einem Bericht des Vorsitzes werden detailliert unterschiedlichste Aspekte der ESVP – auch institutioneller Art – behandelt. Vgl. Bericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat von Nizza über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Press Release Nr. 14056/2/00.

Grafik 1: Entscheidungsstrukturen zum Krisenmanagement der Europäischen Union



Anmerkungen: Die graue Schraffur kennzeichnet wichtige, neu für das Krisenmanagement geschaffene Gremien.

Der Europäische Rat und die Ratspräsidentschaft

Der Europäische Rat (ER) ist die wichtigste politische Instanz der EU. Er besteht aus den Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten und dem Präsidenten der Kommission. „Unterstützt“ werden diese von den Außenministern und einem weiteren Kommissionsmitglied. Der ER kommt mindestens zweimal jährlich zusammen, den Vorsitz führt dabei der Staats- oder Regierungschef des Mitgliedstaates, der die Präsidentschaft innehat. Der ER bestimmt die allgemeinen Leitlinien der GASP inklusive verteidigungspolitischer Fragen¹² und kann verbindliche Richtlinien formulieren (Grundsätze, allgemeine Leitlinien und gemeinsame Strategien). Er behandelt hingegen kaum tagespolitische Fragen, löst aber manchmal strittige Fragen, die auf der Ebene des Ministerrates nicht geklärt werden konnten. Auf der Ebene des ER bietet sich für sicherheitspolitische Interventionsmaßnahmen vor allem das seit dem Amsterdamer Vertrag existierende Instrument der Gemeinsamen Strategie an, die der Europäische Rat einstimmig erlassen kann.¹³ Es kann geografische oder funktionale Themen zum Inhalt haben und soll die Mitgliedstaaten auf eine gemeinsame EU-Linie festlegen. Über Durchführungsbestimmungen zu einzelnen Strategien kann dann im Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden. Zunächst wurden drei geografisch fixierte Strategien beschlossen (Russland, Ukraine, Mittelmeerregion), in der ersten Jahreshälfte 2001 regte die schwedische EU-Präsidentschaft dann – erfolglos – eine erste thematische Strategie zum Thema Krisenprävention an. Trotz des pro-aktiven und abgestimmten Vorgehens auch anderer skandinavischer Länder lässt sich aber insgesamt ein „Mangel an Übereinstimmung“ in Bezug auf den Stellenwert und die Bedeutungszuweisung von Präventionsmaßnahmen beobachten (Rummel 2003: 14).

Die halbjährlich wechselnde EU-Ratspräsidentschaft hat die Verantwortung für die Organisation der Ratstagungen und vertritt den Rat gegenüber den anderen EU-Institutionen sowie – zusammen mit dem HR und der Kommission – auf internationaler Ebene.¹⁴ Sie ist für die Ausarbeitung von Kompromissen in politischen Streitfragen verantwortlich, aber faktisch nicht unparteiisch. Denn die Präsidentschaft hat gegenüber dem HR den Vorteil, über ein Initiativrecht zu verfügen und kann mit Prioritätenprogrammen, die von den einzelnen Präsidentschaften veröffentlicht werden, eigene Akzente setzen. Wirkt das Gelegenheitsfenster Ratspräsidentschaft jedoch als Verstärker „nationaler Interessen“ oder hemmt es die Umsetzung derselben? Größere Staaten vertreten eigene Interessen offensichtlich deutlicher als kleinere (Elgström 2003). Zur Präsidentschaft der nordischen Staaten Finnland, Dänemark und Schweden lässt sich

¹² Art. 13 EUV/Nizza.

¹³ Art. 13 EUV i.V. mit Art. 23/2 EUV/Nizza

¹⁴ Artikel 18/1, EUV/Amsterdam.

gleichwohl sagen, dass sie zwar eine verstärkende Wirkung für nationale Belange hatte, Finnland aber zuweilen die Normen Unparteilichkeit und Neutralität über eigene Interessen stellte (Bengtsson, et al. 2004: 324) und sich – wie auch Schweden – bei sicherheitspolitischen Fragen wesentlich von als angemessen geltenden Prinzipien leiten ließen. In Bezug auf die behandelte Thematik forderte etwa der Europäische Rat von Helsinki 1999 die Kommission zur Ausarbeitung eines “schnellen Krisenreaktionsmechanismus” als Bestandteil der ESVP auf, welcher Anfang 2001 geschaffen wurde und mit dem die Krisenmanagementfähigkeiten verbessert werden sollen. Die finnische und die schwedische Regierung setzten sich während ihrer Präsidentschaften gemeinsam in besonderem Maße für Krisenpräventionsmaßnahmen ein, die jedoch stets an Mandate der VN bzw. der OSZE gebunden sein sollen.¹⁵ Auf eine Initiative Finnlands und Schwedens hin wurden bereits Jahre zuvor die genannten Petersberg-Aufgaben bei den Amsterdamer Vertragsverhandlungen in den EU-Vertrag aufgenommen. Beide hatten auch mehr Mittel von der EU für den zivilen Krisenreaktionsmechanismus gefordert.¹⁶

Der Rat Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen

Der Rat Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (RAA) der EU-Außenminister ist unterhalb des Europäischen Rates das oberste politische Entscheidungsgremium für Fragen der GASP, während die untergeordneten Ausschüsse über keine Entscheidungskompetenzen verfügen. Der RAA tagt ein Mal pro Monat und verfügt dadurch – im Vergleich zum Ausschuss Ständiger Vertreter (AstV) und zum Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) - nur über begrenzte Kapazitäten und ist stark belastet (Gomez and Peterson 2001). Daraus ergibt sich für die untergeordneten Beratungsorgane, aber auch für die Kommission, ein politischer Handlungsspielraum. Die als „A-Punkte“ gekennzeichneten Tagesordnungspunkte werden vom Rat en bloc angenommen („Items approved without debate“), während einige wenige „B-Punkte“ diskutiert werden, über deren Annahme dann entschieden wird, überwiegend ohne formale Abstimmung. In Bezug auf Krisenprävention gingen vom Rat bislang kaum Impulse aus. Er vertraute auf Initiativen der untergeordneten Organe, die sich jedoch ihrerseits selten angesprochen fühlten (Rummel 2003: 12). Die Verteidigungsminister treffen sich 1-2 Mal pro Jahr im EU-Rahmen, sind aber formal dem RAA untergeordnet, wie

¹⁵ Lecture by Mr Jukka Valtasaari, Secretary of State: A Finnish perspective on the changing Europe, at the Academy for Social and National Development of Uzbekistan, Tashkent 8.1.1999, Ministry of Foreign Affairs, Finland, <http://formin.finland.fi/english/> (download 5.11.04).

¹⁶ Finland and Sweden want more EU money for civilian crisis management, Helsingin Sanomat, International Edition, 30.3.2000. Vgl. auch Foreign Ministers Tuomioja and Lindh: EU needs more efficient civilian crisis management, Helsingin Sanomat, International Edition, 2.5.2000. Vgl. auch das Programm des finnischen EU-Vorsitzes 1999, <http://presidency.finland.fi/search.html> (download 24.3.2004).

auch die Entwicklungsminister. Letzteres könnte eine stärkere Kohärenz zwischen entwicklungspolitischer Krisenprävention und GASP-Aktivitäten bedeuten, manche Beobachter befürchten jedoch eine Marginalisierung entwicklungspolitischer Themen (so z.B. Bayne 2003: 22).

Der Ausschuss Ständiger Vertreter

Der AstV vertritt die Außenminister zwischen den monatlichen Ratstagungen. Im AstV 2 sind die Botschafter der EU-Mitgliedstaaten, der Hohe Vertreter der GASP und ein Repräsentant der EU-Kommission vertreten, im AstV 1 die Vertreter der Botschafter, die die übrigen Ratsformationen vorbereiten. Vom AstV werden also ausnahmslos alle Ratstagungen vorbereitet. Im Vergleich dazu handelt es sich beim PSK um einen Sonderausschuss, der sich ausschließlich mit sicherheitspolitischen Fragen befasst (s.u.) und dessen Vorschläge durch den AstV geprüft werden. Der AstV fungiert also gleichsam als „filtre unique“, durch den letztlich alles „geht“, was dem Rat zur Abstimmung vorgelegt wird. Er beachtet dabei auch institutionelle Fragen oder ökonomische Gesichtspunkte und hat insofern insgesamt einen breiteren Blickwinkel als die untergeordneten Gremien. Zusammengenommen ist der Stellenwert des AstV jedoch eher formaljuristisch, und er spielt keine bedeutende politische Rolle.

Das ständige Politische und Sicherheitspolitische Komitee

Das ständige Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) ist nach dem EU-Vertrag von Nizza aus dem politischen Komitee hervorgegangen.¹⁷ Es wurde im März 2000 zunächst als Interimsinstitution eingerichtet und thematisiert tagespolitische Fragen der GASP auf diplomatischer Ebene.¹⁸ Es verfolgt dazu die internationale Lage in den entsprechenden Themenbereichen und erstellt dann von sich aus oder auf Ersuchen des Rates Stellungnahmen zur Festlegung geeigneter Politiken.¹⁹ In das PSK entsendet jeder Mitgliedstaat jeweils einen Vertreter, die sich 1-2 Mal pro Woche treffen²⁰ und an Weisungen ihrer nationalen Regierungen gebunden sind. Eine andere Möglichkeit ist ein Treffen in Form der Politischen Direktoren der Außenministerien, die etwa 1-2 Mal pro Halbjahr in der PSK-Formation zusammenkommen. Bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben bedient sich das PSK des Lagezentrums im Ratssekretariat und der Politikplanungs- und Frühwarnereinheit (im Folgenden: *Politischer Stab*). Ursprünglich sollte der Politische Stab ausschließlich dem HR berichten, letztlich findet aber eine parallele

¹⁷ Das PSK ist mit dem NATO-Rat vergleichbar.

¹⁸ Mit der Ratifizierung des Vertrags von Nizza wurden die Funktionen des PSK und des vormaligen Politischen Ausschusses der Politischen Direktoren der nationalen Außenministerien miteinander verschmolzen.

¹⁹ Art.25 EUV/Amsterdam

²⁰ Zusätzlich können Sondersitzungen anberaumt werden.

Berichterstattung an beide Institutionen – PSK *und* HR – statt. Die Arbeitspapiere der Beratungsgremien im Generalsekretariat gehen direkt an PSK, Militärausschuss sowie den Ausschuss für die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung, während konkrete Initiativen zunächst über die jeweilige Präsidentschaft kanalisiert in die von ihr für geeignet befundenen Gremien weiter geleitet werden. Darüber hinaus bestehen regionale Arbeitsgruppen, die aus Beamten der Außenministerien in den Hauptstädten oder aus den Ständigen Vertretungen stammen und dem PSK zuarbeiten.

Der Europäische Militärausschuss

Der Europäische Militärausschuss (MA) existiert seit März 2000 und ist das höchste militärische Beratungs- und Entscheidungsgremium der EU. Es fungiert als Verbindungsglied zwischen PSK und Militärstab (vgl. unten) und übernimmt damit eine Doppelfunktion: Einerseits berät es das PSK, andererseits steuert es die Arbeiten des Militärstabes. Obwohl der MA generell eine beratende Funktion innehat, nimmt er im Krisenfall die operative Leitung von militärischen Einsätzen der EU wahr. Der Ausschuss ist mit hochkarätigen Militärs besetzt, und zwar mit den Generalstabschefs der Mitgliedstaaten bzw. ihren Vertretern. Die meiste Zeit über werden Drei-Sterne-Generäle als Vertreter entsandt; die Repräsentanten im CIVCOM (siehe unten) sind dagegen in der Regel lediglich niedrigrangige Diplomaten (i.d.R. Botschaftsräte oder deren Äquivalente). Zudem gibt es im MA einen permanenten Vorsitzenden (CEUMS), der die Sitzungen leitet. Er berät auch den Hohen Repräsentanten in militärischen Fragen und nimmt an den Treffen des RAA teil, wenn Entscheidungen mit verteidigungspolitischer Relevanz getroffen werden.²¹ Die Arbeiten des Militärausschusses werden durch eine Arbeitsgruppe vorbereitet. Sitzungen des MA können von Mitgliedern der Kommission besucht werden, faktisch geschieht dies aber nur in Ausnahmefällen.

Der Ausschuss für zivile Aspekte des Krisenmanagements

Der Ausschuss für die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung (CIVCOM) besteht aus EU-Beamten und nationalen Vertretern – vorwiegend Diplomaten, aber auch Polizei- und Rechtsexperten – und wurde durch einen Beschluss des Europäischen Rates von Feira im Juni 2000 geschaffen (Earle 2004: 6). CIVCOM berät das PSK und den AstV in politischen Aspekten des nicht-militärischen Krisenmanagements. Er gibt Empfehlungen und Stellungnahmen an das PSK und an andere Ratsgremien, koordiniert nicht-militärische Krisenmanagementoperationen, indem er zivile Planziele entwickelt und setzt diese dann um. Der Ausschuss wird durch einen Koordinierungsmechanismus un-

²¹ Beschluss des Rates (2001/79/GASP) vom 22. Januar 2001 zur Einsetzung des Militärausschusses der Europäischen Union, Abl. L 27 vom 30.1.2001.

terstützt, der eine Zusammenarbeit mit der Kommission in Staaten oder Regionen ermöglicht, in denen beide Organe tätig sind.

Zu den vom CIVCOM in Drittstaaten entsandten Experten gehören nichtmilitärische Polizeikräfte, die eine erste Priorität der von den Staats- und Regierungschefs auf dem Europäischen Rat im Juni 2000 in Feira festgelegten Headline Goals zu nichtmilitärischen Fähigkeiten zur Krisenbewältigung darstellen. Die übrigen drei Bereiche sind Stärkung des Rechtsstaats; Stärkung der Zivilverwaltung; und Katastrophenschutz.²² In diesen Themenbereichen befasst sich der Mechanismus mit dem Aufbau eigener Organisationsprinzipien und der Überwachung der Planziele.²³ Im Juni 2001 wurde in dem Ausschuss eine Einheit zur Planung und Führung von Polizeioptionen aufgebaut. Die Polizeimission in Bosnien (EUPM) ab Januar 2003 bildete ein erstes Tätigkeitsfeld für CIVCOM. Die erste Beratungsmission zur Stützung der Rechtsstaatlichkeit im Rahmen der ESVP wurde in Georgien Mitte Juli 2004 installiert (EUJUST THEMIS).²⁴ Damit übernimmt der Ausschuss auch Implementierungsaufgaben. CIVCOM verfügt zudem über eine Datenbank, in der von den Mitgliedstaaten potentiell zur Verfügung gestellten Zivilverwaltungsexperten aufgeführt sind. Der Schaffung der Datenbank ging eine Auseinandersetzung zwischen der Kommission und dem Generalsekretariat voraus, bei welcher Institution sie angesiedelt werden sollte. Jetzt haben beide Gremien Zugriff auf das System, das sich jedoch rechtlich in den ESVP-Strukturen befindet.

Der Hohe Repräsentant für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Auf dem EU-Gipfel in Köln im Juni 1999 wurde Javier Solana zum Hohen Repräsentanten (HR) für die GASP ernannt, der damit Koordinator aller GASP-Aktivitäten und in Doppelfunktion Generalsekretär des Ratssekretariats der EU ist.²⁵ Der HR unterstützt den Vorsitz wie auch den Rat in der GASP, „indem er insbesondere zur Formulierung, Vorbereitung und Durchführung politischer Entscheidungen beiträgt und gegebenenfalls auf Ersuchen des Vorsitzes im Namen des Rates den politischen Dialog mit Dritten führt.“²⁶ Der HR nimmt regelmäßig an den Sitzungen des RAA teil und koordiniert die Arbeit der Sonderbeauftragten (European Union Special Representatives = EUSR), die

²² Europäischer Rat (Santa Maria Da Feira), 19. und 20. Juni 2000, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage 3 zu Anlage I.

²³ Als Ziel sollen die Mitgliedstaaten bis 2003 in der Lage sein, bis zu 5000 Polizeibeamte für internationale Aufgaben im Spektrum von Konfliktpräventions- und Krisenbewältigungsoperationen bereitzuhalten. Dies würde bedeuten, dass innerhalb von 30 Tagen bis zu 1000 Polizeibeamte eingesetzt werden können.

²⁴ Gemeinsame Aktion des Rates 2004/523/CFSP, 28. Juni 2004.

²⁵ Der HR nimmt diese erweiterten Aufgaben seit dem 18. Oktober 1999 wahr.

²⁶ Art. 26. Weitere Rechtsgrundlagen für die Tätigkeit des Hohen Vertreters finden sich in den Art. 18 und Art. 27d EUV/Nizza.

jedoch zunächst mit qualifizierter Mehrheit vom Rat ernannt und von diesem mit einem Mandat ausgestattet werden müssen.²⁷ Die SR berichten dem HR über die Situation vor Ort, obwohl dieser in seiner politischen Arbeit von Mandaten des Rates abhängig ist und über kein formales Initiativrecht verfügt.²⁸ Allerdings kann er auf informelle Weise Initiativen befördern. So ist er z.B. in der Lage, durch die SR Akzente zu setzen, da er deren Mandate vorformuliert. Die SR nehmen ggf. an den Sitzungen des RAA teil und deren Arbeit wird mit der aktuellen Präsidentschaft abgestimmt. Sie nehmen sowohl ausführende Aufgaben wahr, die ihnen qua Mandat vorgegeben sind, können aber – je nach Vollmacht, Funktionen des SR und Unterstützung durch Mitgliedstaaten und Beratungsgremien – auch eine aktive Rolle einnehmen und Entscheidungen vorstrukturieren.

Gremien, die direkt dem HR und nicht dem Generalsekretariat unterstehen, sind der Politische Stab, der Militärstab sowie SITCEN, deren Geheimdienst- und Auswertungsabteilungen und der Ausschuss für Terrorismusbekämpfung, der als Task Force eingerichtet wurde. Laut ER vom Juni 2004 soll eine nachrichtendienstliche Kapazität für alle Aspekte terroristischer Bedrohungen in das Ratssekretariat eingegliedert werden.²⁹ Damit wird die Bekämpfung des Terrorismus in die EU-Außenbeziehungen einbezogen. Weiterhin wurde die Errichtung einer zivil-militärischen Planungszelle („civilian military planning cell“) beschlossen, die sich derzeit noch im Aufbau befindet und im Dezember 2004 funktionsbereit sein soll. Sie wird dem Generaldirektor des MS sowie dem stellvertretenden Vorsitzenden der Generaldirektion E unterstehen. Diese Zelle soll dazu in der Lage sein, operative Planungen wie auch gleichzeitig unterschiedliche Operationen, wie z.B. die Entwaffnung von Militärangehörigen, zu verwalten und durchzuführen und übernimmt damit Implementierungsaufgaben. Der Generalsekretär entscheidet ferner über die Einsetzung von Task Forces.

Dem HR untersteht auch die GD E (Außenbeziehungen). Sie wurde vom Rat um eine „politisch-militärische“ Struktur für die nicht-militärischen Aspekte der Krisenbewältigung erweitert. Innerhalb der Direktion VIII (Verteidigungsfragen) existiert ein Referat, das unter anderem für zivil-militärische Koordination, Krisenmanagementverfahren und schnelles Eingreifen verantwortlich ist. Innerhalb der Direktion IX (Zivile Krisenbewältigung und Koordination) befindet sich ein Polizeireferat sowie ein Referat für zivile Aspekte des Krisenmanagements und der Konfliktprävention wie auch für die Beziehungen zu internationalen Organisationen in Bezug auf Krisenmanagement.

²⁷ Derzeit existieren sieben Sonderbeauftragte: Aldo Ajello (Region der großen afrikanischen Seen); Alexis Brouhns (Mazedonien); Erhard Busek (Stabilitätspakt für Südosteuropa); Heikki Talvitie (Südkaucasus); Francesco Vendrell (Afghanistan); Marc Otte (Naher Osten); Paddy Ashdown (Bosnien und Herzegowina).

²⁸ Laut EU-Verfassungsentwurf wird sich dies ändern.

²⁹ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes - Brüssel, 17. / 18. Juni 2004, S. 9.

Der Militärstab

Der Militärstab (MS) umfasst etwa 135 Dienstposten von Militärs und zivilen Mitarbeitern. Der Stab des MS ist als Abteilung direkt beim Ratssekretariat angesiedelt und untersteht dem Hohen Vertreter.³⁰ In den Arbeitsbeziehungen untersteht der MS dem MA, den er bei militärischen Aspekten der strategischen Planung unterstützt. Der MS verfügt über Abteilungen für Operationen, für militärische Nachrichtenbeschaffung und Logistik. Allerdings unterstehen ihm in Kriseneinsätzen keine Truppen und insofern nimmt er nicht die Aufgaben eines Hauptquartiers wahr. Die operativen Kernfunktionen bestehen in der Frühwarnung, der Lagebeurteilung und der strategischen Planung für zivil-militärische Einsätze. Den Konzepten für militärisches Handeln, die der Stab erarbeitet und vorschlägt, liegen denkbare Szenarien zugrunde. Der MS implementiert die Beschlüsse und Leitlinien des MA und erstattet diesem Bericht.

Innerhalb des MS existiert eine Geheimdiensteinheit (INTDIV), die für die Verarbeitung der Informationen zuständig ist, die sie mit dem Lagezentrum im Rat (SITCEN) wechselseitig austauscht. Die Beamten der Einheit erstellen Berichte, die auf nationalen Erkenntnissen beruhen. Im Krisenfall kann der MS, respektive die Einheit, von den Geheimdiensten und anderen verfügbaren Quellen Informationen anfordern.³¹ Ein besonderes Augenmerk legt INTDIV auf militärische Fähigkeiten und auf die Frage, wie und durch wen sie in Regionen mit potentiellen oder real existierenden Krisen kontrolliert werden (Müller-Wille 2004: 23). INTDIV stellt damit den Knotenpunkt für das Zusammenlaufen militärischer Informationen dar.

Die Strategieplanungs- und Frühwarneinheit

Der HR steuert auch die Arbeit der Strategieplanungs- und Frühwarneinheit (Politischer Stab),³² die auf eine deutsche Initiative hin befördert wurde und im Vertrag von Amsterdam ihre institutionelle Grundlage hat. Die Einheit besteht also bereits seit Mai 1999. Im Vorfeld gab es über die Größe des Stabes unterschiedliche Auffassungen; schließlich einigte man sich auf eine kleine Einheit. Der Stab wurde stark auf den HR zugeschnitten. Sein Direktor ist Mitglied im Kabinett des Generalsekretärs. Der Politische Stab ist intern flexibel organisiert, da er in verschiedene Task Forces unterteilt ist, die sich aus den Arbeitsschwerpunkten des HR/GS ergeben. Zu den konkreten Aufgaben des Stabes gehört die Überwachung und Analyse der GASP-Entwicklungen; die Beurteilung au-

³⁰ Beschluss des Rates vom 22. Januar 2001 zur Einsetzung des Militärstabs der Europäischen Union (2001/80/GASP), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 30.1.2001, S. L 27/7-L 27/11.

³¹ Beschluss des Rates vom 22. Januar 2001 zur Einsetzung des Militärstabs der Europäischen Union (2001/80/GASP) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 30.1.2001, S. L 27/8.

³² Vgl. Erklärung Nr. 6 der Regierungskonferenz zum Amsterdamer Vertrag

Ben- und sicherheitspolitischer Interessen der EU und die Identifizierung möglicher zukünftiger Schwerpunktbereiche der GASP; die frühzeitige Beurteilung von Ereignissen, die Auswirkungen auf die GASP haben können, „einschließlich potentieller politischer Krisen, und frühzeitige Warnung vor solchen Ereignissen oder Situationen“; die Ausarbeitung — auf Anforderung des Rates, des Vorsitzes oder von sich aus — von Dokumenten über politische Optionen, die als Beitrag zur Formulierung der Politik im Rat zu verstehen sind. Im Stab wurden etwa Strategien zu Kolumbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina entworfen, die Entsendung von EU-Beobachtern für Darfur (Sudan) vorbereitet oder die EU-Sicherheitsstrategie entworfen. Jeder Mitgliedstaat, aber auch die Kommission, können der Einheit Vorschläge für Arbeiten unterbreiten, so wie auch jedes EU-Mitglied die Einheit mit relevanten Informationen versorgen soll. Der Stab unternimmt etwa 30% seiner Aufgaben aus eigener Initiative, ca. 60% auf Initiative der Mitgliedstaaten und etwa 10% auf Initiative des HR.³³ Daher gilt der Stab mit Recht als Schnittstelle zwischen der EU und den jeweiligen Mitgliedstaaten.

Zur Orientierung bei der Krisenvorsorge richtet sich der Stab bei seiner Arbeit nach einer „Watchlist“, die vom Lagezentrum (s.u.) erarbeitet wurde, alle sechs Monate aktualisiert und von den Mitgliedstaaten angenommen werden muss. Obwohl ein Kommissionsvertreter als Sachverständiger Bestandteil des Stabes ist, unterliegt die Zusammenarbeit zwischen Stab und Kommission starken Begrenzungen: Praktisch keine Impulse werden von letzterer in den Stab hineingetragen. Eher unternimmt dieser aus eigener Initiative Schritte, in die er die Kommission – sofern sie über entsprechende Expertise verfügt – einzubinden versucht. So wurde zwischen Außenkommissar Chris Patten und dem HR Javier Solana im Dezember 2000 ein Dokument zur Konfliktprävention erarbeitet, das vom Stab inhaltlich begleitet wurde. Gleichwohl wird aus der Sicht des Stabes die Zusammenarbeit mit der Kommission als schwierig angesehen, da gemeinsame Papiere den regulären Entscheidungsmechanismus des Kommissionsapparates durchlaufen müssen, der eine Zustimmung aller Kommissare vorsieht. Dies ist eine Prozedur, die als wenig effektiv angesehen wird.

Das Lagezentrum und die zivil-militärische Krisenzelle

Im November 1999 wurde im neu geschaffenen Politischen Stab auch ein Lagezentrum eingerichtet, das später mit dem im Jahr 2000 geschaffenen Militärstab zusammengelegt und aufgrund dieser Doppelzuordnung „Joint SITCEN“ genannt wurde. Seit 2002 ist SITCEN unabhängig, seit 2003 hat es einen Status als eigene Nachrichtendienststelle innerhalb der Ratsstrukturen, die vom Politischen Stab und dem MS formal unabhängig ist, mit diesen aber naturgemäß eng zusammenarbeitet. In den vergangenen Jahren ha-

³³ Interview mit Christoph Heusgen, Direktor der Strategieplanungs- und Frühwarnereinheit im Kabinett des Generalsekretärs der EU, am 6.10.2004 in Brüssel.

ben einige EU-Mitgliedstaaten³⁴ eigene Aufklärungsspezialisten an SITCEN sekundiert, wodurch dessen Bedeutung wuchs. Mittlerweile werden von der Einheit auch umfassende Situationsanalysen unterschiedlicher Regionen erstellt; sie erhält Informationen vom MS, von den nationalen Geheimdiensten, von den Kommissionsdelegationen und von den SR im Feld. Joint SITCEN hatte auch die genannte „EU Watchlist“ erarbeitet (Müller-Wille 2004), die unterschiedliche Krisenregionen beinhaltet. Die Liste wurde verfeinert und soll mit der Watchlist der Kommission zusammengeführt werden. SITCEN wird auch Aufgaben im Bereich der Terrorabwehr zugewiesen bekommen.

Das Gremium verfügt seit Anfang 2000 über eine zivil-militärische Krisenzelle („Intelligence-Pooling Joint Situation Centre“) mit entsprechend zivilem und militärischem Personal, die das PSK unterstützen soll. Dieses Lagezentrum bestand zunächst ausschließlich aus Repräsentanten der Aufklärungseinheit des Militärstabs „INTDIV“ (vgl. unten) und von Mitarbeitern der Frühwarn Einheit selbst, die Tagesberichte und Zeitungsanalysen zu erstellen hatten. Die Krisenzelle verteilt die Informationen an PSK, den HR, an den MS, MA, und den Politischen Stab. EU-Mitgliedstaaten erhalten die Analysen über das PSK, die GD RELEX erhält die Informationen von SITCEN direkt und über den MS (Müller-Wille 2004: 29-31). An die übrigen GDs werden die Informationen nicht automatisch weitergeleitet, so dass die GD RELEX hier innerhalb der Kommission über ein Informationsmonopol verfügt. Zudem liefert das - ehemals zur WEU gehörige³⁵ - Satellitenzentrum Torrejon (EUSC) dem Lagezentrum eine Informationsfülle, die als „Wirkungsreserve“ Präventionsaufgaben zugute kommt (Rummel 2003: 11-12).³⁶

In den Ratsstrukturen wurden vor allem in der ersten Jahreshälfte 2000 zahlreiche neue Gremien für das Krisenmanagement geschaffen; teils wurden bestehende Strukturen ausdifferenziert. Eine erste Betrachtung der formalen Entscheidungsmechanismen ergibt, dass die Arbeitsbeziehungen zwischen PSK und MA, PSK und CIVCOM sowie MA und MS vergleichsweise hierarchisch organisiert sind und hier Regelungen von der jeweils übergeordneten Instanz zentral festgelegt werden. Dagegen zeichnen sich die Entscheidungsstrukturen zwischen RAA sowie PSK auf der einen und den Beratungsgremien des Generalsekretariats auf der anderen Seite offenbar weitaus stärker durch informelle und kooperative Mechanismen aus. Obwohl der RAA die alleinige Entscheidungsinstanz ist, werden Strategien offensichtlich bereits im Vorfeld vorstrukturiert, so

³⁴ Deutschland, Frankreich, Italien, die Niederlande, Spanien, Schweden und Großbritannien

³⁵ Auch das Institut für Sicherheitsstudien (ISS) wurde ein ausführendes Organ der EU.

³⁶ Die WEU-Ministerratssitzung am 13. November 2000 in Marseille beschloss die Überführung des Satellitenzentrums wie auch des Instituts für Sicherheitsstudien (ISS) in die EU. Das Zentrum verfügt aber nicht selbst über Satelliten, sondern kauft Bildmaterial ein, das technisch ausgewertet und dann an SITCEN weitergeleitet wird.

dass den Beratungsgremien eine herausgehobene Rolle zukommt. Obwohl es sich bei dem PSK um ein intergouvernementales Gremium handelt, ist es offensichtlich stark von der Expertise des Generalsekretariats abhängig. Nachdem im Folgenden die institutionellen Rahmenbedingungen in den Kommissionsstrukturen in den Blick genommen werden, erfolgt im vierten Abschnitt eine genauere Betrachtung des Politikprozesses sicherheitspolitischer Interventionen, der konkretere Aussagen über die Steuerungsformen, Koordinierungsmechanismen und Konkurrenzpotentiale in diesem Themenfeld erwarten lässt, da er das Verhältnis zwischen Rat und Kommission noch stärker in den Mittelpunkt rückt.

3. INSTITUTIONELLE RAHMENBEDINGUNGEN SICHERHEITSPOLITISCHER INTERVENTIONEN IN DEN KOMMISSIONSSTRUKTUREN

In Bezug auf die strukturelle Krisenprävention nennt bereits der EG-Vertrag in der Fassung von 1992 in Titel XVII als Ziele der Entwicklungszusammenarbeit „die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer“, und die EG will dazu beitragen, „das allgemeine Ziel einer Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaates sowie das Ziel der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu verfolgen.“³⁷ Ende 1994 war von Frankreich und Großbritannien eine Debatte um eine präventive Diplomatie und Friedenserhaltung in Afrika initiiert worden, die von der GD Entwicklung in der EU-Kommission engagiert aufgenommen wurde (Landgraf 1998). In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurde Krisenprävention in einen immer stärkeren Kontext mit der ESVP gestellt und verlor ihren exklusiven Fokus auf Entwicklungspolitik (So z.B. der Hinweis von Stewart 2003: 11; und Olsen 2002).

Die Generaldirektion Außenbeziehungen

Die Generaldirektion Außenbeziehungen (RELEX) leitet zunächst Delegationen im Rang von Botschaften in mehr als 120 Ländern der Welt (Art. 20 EUV, ex J.10), die eine wichtige Ressource für konfliktpräventive Aktivitäten darstellen. Die Delegationen stellen die EU-Politiken in den entsprechenden Ländern dar und implementieren sie; sie analysieren die EU-Politiken und die Entwicklungen in den Drittstaaten und berichten der GD Außenbeziehungen darüber; und sie leiten im Rahmen eines Mandats Verhandlungen mit Vertretern der Drittstaaten. Zunächst schickten die Delegationen keine politischen Berichte nach Brüssel, da sie ursprünglich zur Betreuung von kaum politisch konditionalisierten Handels- und Entwicklungsprogrammen gegründet wurden. Mitt-

³⁷ Art. 130/1-2 EUV/Maastricht.

lerweile gehört das Abfassen politischer Berichte jedoch zu deren Auftrag³⁸ und der Fluss politischer Informationen vom Feld zur Kommission nimmt so stetig zu, insbesondere auch für das sicherheitspolitische Themenspektrum der GASP-Direktion (Stewart 2003: 15).

Die Kommission verfügt über ein Vorschlagsrecht für EU-Gesetze in GASP-Fragen gegenüber dem Rat und dem Europäischen Parlament und kann den Rat - wie auch die Mitgliedstaaten selbst - mit allen außen- und sicherheitspolitischen Fragen beschäftigen und ihm Initiativen vorschlagen, und zwar in Form von „Mitteilungen“. Dieses Vorschlagsrecht der Kommission ist bedeutsam, denn diese ist aufgrund ihrer Expertise und vor allem auch angesichts der Leitung der EU-Vertretungen vor Ort oft in der Lage, Verletzungen von Prinzipien am besten einzuschätzen. Sanktionsmaßnahmen sind möglich, die in die Zuständigkeit der Gemeinschaftspolitik fallen. Nach Artikel 228A (ex Art. 171) kann die Kommission einen Vorschlag zur Implementierung einer Sanktionsentscheidung machen, die der Rat mit qualifizierter Mehrheit (62 von 87 Stimmen) annehmen muss. Voraussetzung ist allerdings, dass dieser bereits zuvor einstimmig auf der Grundlage der Artikel 12 und/oder 13 (ex J.2, J.3) eine grundsätzliche Entscheidung getroffen hat. Die Kommission bereitet die Sanktionen dann vor und implementiert sie.³⁹

Mitte September 1999 wurde die Direktion für Konfliktprävention und Krisenmanagement in der GD Entwicklung aufgelöst, zahlreiche Mitarbeiter haben in der GD Außenbeziehungen ein neues Tätigkeitsfeld gefunden. So sind die AKP-Staaten als Zielländer zu dem bereits bestehenden Referat für Konfliktprävention, Krisenmanagement und politische Angelegenheiten (A/4) innerhalb der GASP-Direktion 2001 noch hinzugekommen.⁴⁰ Die aus 12 Personen bestehende Direktion ist für das mainstreaming der Konfliktprävention verantwortlich und ist zusätzlich die Kontaktstelle der GD RELEX für relevante NROs. Sie erstellt die programmatischen Dokumente, und in ihren Aufgabenbereich fällt auch der Schnelle Krisenreaktionsmechanismus (RRM).⁴¹ Das GASP-Direktorat in der GD Außenbeziehungen entwickelt auch die Prüfliste für die Grundur-

³⁸ Vgl. EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts, adopted by the General Affairs Council on 11-12 June 2001 and endorsed by European Council at Göteborg, S.3., <http://www.eu2001.se/static/eng/pdf/violent.PDF> (download 15.6.2004).

³⁹ Z.B. die Verhängung einer Handelsblockade.

⁴⁰ Die Gründe dafür waren bürokratischer Natur. Interview mit Reinhard Rummel von der Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2004.

⁴¹ Sind die nichtmilitärischen Krisenmanagementoperationen im Rat (CIVCOM) gleichbedeutend mit dem RRM bei der Kommission?

sachen von Konflikt. Die Liste enthält eine Reihe von Konfliktindikatoren,⁴² die eine Orientierung bei der Planung der Hilfsleistungen bietet.

Anfang 2001 schuf die Kommission den RRM als Bestandteil der ESVP, mit dem die Krisenmanagementfähigkeiten verbessert werden sollen. Er dient dazu „to respond in a rapid, efficient and flexible manner, to situations of urgency or crisis or to the emergence of crisis, under the conditions defined by this Regulation.“⁴³ Mit dem Aufbau z.B. von Sonderfazilitäten (auch: „Schnelleingriffsfonds“) soll die unmittelbare Auszahlung von Mitteln für Maßnahmen bis zu 6 Monaten in Krisensituationen ermöglicht werden.⁴⁴ Dazu gehören z.B. das Minenräumen, die Klärung von Zollfragen, Vermittlungsdienste oder die Ausbildung von Polizei- und Justizkräften.⁴⁵ Im Unterschied zu humanitärer Hilfe dienen die Maßnahmen des RRM der Bewahrung oder Wiederherstellung staatlicher Strukturen als Voraussetzung für politische, soziale und wirtschaftliche Stabilität. Der Kommission steht damit ein Instrument zur Verfügung, mit dem sie weiterführende Maßnahmen potentiell vorstrukturieren und antizipieren kann.

Die Generaldirektion Erweiterung

Die Erweiterung der Europäischen Union lässt sich zu Recht als ein „Projekt der Friedenssicherung“ verstehen.⁴⁶ Die EG-Staats- und Regierungschefs waren 1993 in Kopenhagen davon ausgegangen, dass die EU im Zusammenhang mit der Erweiterung „bei der Konsolidierung von Stabilität, Frieden und Demokratie in Europa und darüber hinaus eine bedeutende Rolle spielen kann“.⁴⁷ Die Europa- und Assoziierungsabkommen (Türkei, Zypern und Malta) sowie die Beitrittspartnerschaften und Strategien konkretisieren die Probleme und fordern für die Kandidaten die Übernahme des gesamten Rechtsbestands der EU, des „Acquis communautaire“, binden die Adressaten damit in institutionelle Strukturen der EU ein und legen sie auf die Befolgung demokratischer, humanitärer sowie marktwirtschaftlicher Normen und Regeln fest, die indirekt auch strukturell-konfliktpräventiv wirken können. Die „Balladur-Grundsätze“ gelten für alle Beitrittskandidaten und legen diese auf die Lösung von Grenzkonflikten mit Nachbarn

⁴² Z.B. zur geopolitischen Lage, zur Rechtsstaatlichkeit oder staatlicher Legitimität.

⁴³ Council Regulation (EC) No 381/2001 of 26 February 2001 creating a rapid-reaction mechanism, Official Journal of the European Communities 27.2.2001, S. L 57/5.

⁴⁴ Der RRM verfügt über ein jährliches Budget von etwa 35 Mio. €.

⁴⁵ Council adopts Rapid Reaction Mechanism Commission now in position to intervene fast in civilian crisis management IP/01/255 - Brussels, 26 February 2001

⁴⁶ Krisenprävention als Element deutscher Sicherheitspolitik, Rede von Staatsminister Ludger Volmer vor dem Journalisten-Seminar der Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Berlin, am 30./31.10.2000, <http://www.ludger-volmer.de/themen/krisen-konflikt/.....> (download 16.8.2004)

⁴⁷ Schlussfolgerungen des Vorsitzenden, Europäischer Rat (Kopenhagen) 12./13. Dezember 2002, S.3.

fest. Gegebenenfalls behält sich der Rat vor, die friedliche Beilegung von Grenzkonflikten als Teil der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien an den Gerichtshof in Den Haag zu überweisen.⁴⁸

Die Verhandlungen zwischen der EU und den Beitrittskandidaten werden von der Kommission geführt. Der Europäische Rat trifft die Grundsatzentscheidungen, die Kommission hat aber als vorbereitendes Organ Einfluss auf die Verhandlungen. Sie erarbeitet teils detaillierte Vorlagen und gibt Empfehlungen ab, die vom Rat in der Regel angenommen werden. Die Kommission kann zudem auf die Erfahrungen mit der Ausarbeitung und der Verwaltung der technischen Hilfsprogramme zurückblicken, die sie schon frühzeitig zur Unterstützung des wirtschaftlichen und politischen Umbaus in mittel- und osteuropäischen Staaten aufgelegt hatte.

Obwohl die Auswirkungen unterschiedlicher Art sind und offenbar Pfadabhängigkeiten aufweisen, lässt sich doch festhalten, dass die politischen institutionellen Strukturen der osteuropäischen Staaten in Folge des Erweiterungsprozesses erheblich gestärkt wurden (Riekhoff 2003: 63) und der Integrationsprozess den Bewerbern nachhaltig kooperative außen- und sicherheitspolitische Verhaltensweisen auferlegte (Wæver 1998; Diez 2000). So kann die Kommission als äußerst einflussreicher Verhandler verstanden werden (Smith 2001: 811).

Seit Anfang 2002 nahm auf der Agenda des Rates Allgemeine Angelegenheiten das Thema Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) regelmäßig einen prominenten Platz ein. Zielgruppe der ENP sind die Staaten, die ab Mai 2004 eine Grenze mit der erweiterten Union haben,⁴⁹ jedoch auf absehbare Zeit keine Aussicht auf eine Mitgliedschaft in der EU haben werden. Am 11. März 2003 verabschiedet die Kommission eine Mitteilung, die erläutert, „dass die größere gegenseitige Abhängigkeit - in politischer wie in wirtschaftlicher Hinsicht - selbst ein Mittel zur Förderung von Stabilität, Sicherheit und nachhaltiger Entwicklung sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU sein kann. Es wird vorgeschlagen, dass **sich die EU das Ziel setzt, eine Zone des Wohlstands und der guten Nachbarschaft – eines Ringes befreundeter Staaten – zu entwickeln, mit denen die EU enge, friedliche und kooperative Beziehungen unterhält.**“⁵⁰ (Hervorh. i.O.). Den Adressaten soll bei Normbefolgung, „bei der Verwirklichung der gemeinsamen Werte und der effektiven Umsetzung politischer, wirtschaftlicher und institutionel-

⁴⁸ Entschließung des Europäischen Parlaments zum Europäischen Rat von Helsinki, 16.12.1999, http://www.europarl.eu.int/enlargement/positionep/resolutions/b50327_de.htm (download 23.5.2000)

⁴⁹ Algerien, Armenien, Aserbaidshan, Belarus, Ägypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Moldau, Marokko, die Palästinensische Autonomiebehörde, Syrien, Tunesien und die Ukraine.

⁵⁰ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, S.4.

ler Reformen“ eine engere wirtschaftliche Integration mit der EU in Aussicht gestellt werden, die bis zu einer Teilnahme am gemeinsamen Binnenmarkt führen kann. Am 9. Juli 2003 hat die Kommission dann, gemäß den Schlussfolgerungen des Gipfels von Thessaloniki, die Task Force „Größeres Europa“ eingesetzt, die für den Staatenkreis konkrete Pläne für eine verstärkte Zusammenarbeit entwickeln soll. Damit steht der Kommission, neben den Kompetenzen in der GD Außenbeziehungen, ein weiteres wichtiges Instrument zur strukturellen Krisenprävention zur Verfügung.

Die Generaldirektion Entwicklung

Die GD Entwicklung formuliert und implementiert die Entwicklungspolitik der EU mit den Kernzielen Armutsreduzierung, Förderung nachhaltiger Entwicklung, Schaffung eines demokratischen und stabilen politischen Umfelds sowie Frieden und Sicherheit. Eine erste Initiative der EG zur Krisenprävention in Afrika lässt sich auf den Anfang 1993 datieren (vgl. Landgraf 1998; Hill and Smith 2000).⁵¹ Die damalige GD VIII (Entwicklung) gehörte zu den Pionieren dieser Thematik, bevor auf dem Europäischen Rat von Essen im Dezember 1994 von den Staats- und Regierungschefs dann ein intensiver politischer Dialog zwischen der EU und der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU), besonders in Bezug auf Konfliktprävention in Afrika, gefordert wurde.⁵² Zunächst wurde eine kleine Einheit für Krisenprävention innerhalb der GD VIII eingerichtet. In der in den 1990er Jahren stattfindenden Debatte in der GD VIII bzw. in der Kommission insgesamt wurde jedoch Armutsreduzierung seit dem Amtsantritt Poul Nielsons im September 1999 zunehmend zum bestimmenden Ziel der EU-Entwicklungspolitik erklärt,⁵³ während deren Zusammenhang mit den Zielen Demokratie und Konfliktlösung kaum thematisiert wurde. In den letzten Jahren wurde das Thema in der GD Entwicklung aber wieder „entdeckt“. So bekundete EU-Kommissar Poul Nielson Anfang 2001 selbstbewusst, die Entwicklungszusammenarbeit der EU könne den größten Beitrag zu einer Krisenprävention in Entwicklungsländern leisten.⁵⁴

Die in bilateralen Verträgen bereits zuvor festgehaltene Konditionalisierung kulminierte schließlich in dem am 1. April 2003 in Kraft getretenen Partnerschaftsabkommen von Cotonou zwischen den AKP-Staaten und der EU, das neben Armutsbekämpfung und nachhaltiger Entwicklung auch Konfliktverhütung, Friedenssicherung, gute Regie-

⁵¹ Siehe die Schlussfolgerungen der zwölf Außenminister zu Afrika in Kopenhagen, 21.-22.6.1993.

⁵² Presidency Conclusions, 9-10 December 1994, Titel “External relations”, para. 8.

⁵³ Commission of the European Communities Brussels, 26.4.2000 com(2000)212 final communication from the commission to the council and the European Parliament The European Community's Development Policy.

⁵⁴ Poul Nielson, European Commissioner for Development Co-operation and Humanitarian Aid, Building Credibility : The Role of European Development Policy in preventing conflicts , Foreign Policy Centre , London, 8 February 2001

rungsführung, Demokratisierung und den Aufbau von Institutionen vorsieht. „Im Rahmen der Partnerschaft verfolgen die Vertragsparteien eine aktive, umfassende und integrierte Politik der Friedenskonsolidierung und der Konfliktprävention und -beilegung. (...) Sie konzentriert sich vor allem auf die Entwicklung regionaler, subregionaler und nationaler Kapazitäten und auf die frühzeitige Prävention gewaltsamer Konflikte; zu diesem Zweck werden deren wahre Ursachen gezielt angegangen und alle zu Gebote stehenden Instrumente in geeigneter Weise kombiniert.“⁵⁵ Mit mehreren Staaten setzte die EU bereits die Zusammenarbeit ganz oder teilweise aus (Schmidt 2002).

Die institutionellen Verregelungen sicherheitspolitischer Interventionen in den Kommissionsstrukturen haben ihren Ausgangspunkt bereits in der Mitte der 1990er Jahre, erfolgten eher etappenweise und kaum durch konkrete institutionelle Neuschaffungen, da Präventionsmaßnahmen an bestehende Mechanismen anknüpfen konnten. Obwohl die Kommission ihr Vorschlagsrecht in GASP-Fragen kaum nutzt, verfügt sie über wichtige Ressourcen in der politischen Tagesarbeit (z.B. Delegationen, Vorschlagsrecht für Implementierungsentscheidungen, Erstellung programmatischer Dokumente, schneller Krisenmechanismus, Verhandlungsführung in der Erweiterungspolitik und in der Entwicklungshilfe). Im folgenden Abschnitt werde ich nun den Politikprozess sicherheitspolitischer Interventionen modellieren, der zu einer Präzisierung von Steuerungsformen und Koordinierungsmechanismen in den Kommissionsstrukturen beitragen soll. Denn diese werden wesentlich durch die Zusammenarbeit mit dem Rat geprägt.

4. DER POLITIKPROZESS SICHERHEITSPOLITISCHER INTERVENTIONEN

Der Politikprozess sicherheitspolitischer Interventionen wird mit Hilfe eines dreistufigen Politikzyklus herausgearbeitet, der erstens die Analyse- und Entwurfsebene thematisiert, auf der Frühwarnmechanismen greifen, eine Analyse erfolgt und Strategiediskussionen geführt werden. Zweitens werden die politischen Entscheidungsprozesse in den Blick genommen, die sich auf der Makro-Ebene von Politik bewegen. Hier wird über Ziele und Strategien entschieden. Auf der Meso-Ebene, einer Implementierungsebene, werden schließlich – drittens – Entscheidungen implementiert, und es geht um Entscheidungen über die spezifische administrative Substanz (Sedelmeier and Wallace 2000: 429). Zwar lässt sich eine solche Auffächerung des politischen Entscheidungsprozesses in manchen sicherheitspolitischen Interventionspolitiken, vor allem in der querschnittshaften strukturellen Präventionspolitik, nur schwer nachzeichnen, da in den formal für administrative Aufgaben zuständigen Referaten oft auch politische Entscheidungen getroffen werden (vgl. z.B. Christiansen 1999). Auch in den Ratsgremien liegen

⁵⁵ Art. 11(1), Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, unterzeichnet in Cotonou/Benin am 23. Juni 2000.

Beratungs- und Entscheidungskompetenzen oft nahe beieinander. Gleichwohl verlangt nicht nur die zentrale Fragestellung nach der Emergenz von Entscheidungskompetenzen in dem behandelten Themenspektrum eine solche Vorgehensweise. Insbesondere die eingangs aufgeworfene Frage nach der Delegation nationaler sicherheitspolitischer Kompetenzen und Ressourcen an EU-Organen legt eine solche Aufgliederung nahe. Wie einleitend erwähnt, soll von einer tatsächlichen Übernahme sicherheitspolitischer Zuständigkeiten durch nichtstaatliche Gremien erst dann gesprochen werden, wenn jene über Durchführungsbefugnisse und Implementierungskompetenzen hinausgehen und dauerhafter Art sind.

Die Analyse- und Entwurfsebene sicherheitspolitischer Interventionspolitiken

Eine einheitliche Einschätzung von Risiken auf der Grundlage identischer Informationen ist eine Grundvoraussetzung für ein koordiniertes und effektives Vorgehen der EU in Krisensituationen. Wie sieht der Informationsfluss auf der Analyse- und Entwurfsebene aus? Bei der Schaffung der ESVP 1998 existierten noch keinerlei Mechanismen, um Geheimdienstinformationen der Mitgliedstaaten innerhalb der EU zu teilen.

Mittlerweile stellt aber die Aufklärungseinheit INTDIV im Militärstab einen von zwei Kristallisationspunkten für das Zusammenlaufen von Informationen zur Frühwarnung sowie zur Bewertung und Planung von zivilen wie militärischen Operationen dar. INTDIV fokussiert gleichwohl stark auf militärische Fähigkeiten und auf die Frage, wie und durch wen sie in Regionen mit potentiellen oder real existierenden Krisen kontrolliert werden (Müller-Wille 2004: 23). Im Krisenfall kann der MS, respektive die INTDIV, von den Geheimdiensten und anderen verfügbaren Quellen Informationen anfordern.⁵⁶ Die Mitgliedstaaten liefern diplomatische Drahtberichte sowie Geheimdienstinformationen; hochsensitive Informationen werden hingegen nicht geteilt.⁵⁷ Die Informationen der INTDIV laufen wechselseitig zum und vom Lagezentrum SITCEN. Die zivil-militärische Krisenzelle, die einen weiteren Knotenpunkt für Analysekapazitäten darstellt, fokussiert stärker auf Frühwarnung und thematisch umfassende Analysen einzelner Länder und unterschiedlicher Regionen.

⁵⁶ Beschluss des Rates vom 22. Januar 2001 zur Einsetzung des Militärstabs der Europäischen Union (2001/80/GASP), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 30.1.2001, S. L 27/8.

⁵⁷ House of Lords, Session 2002–03, 7th Report, Select Committee on the European Union, 11 February 2003, S.25. Zwischen den nationalen militärischen Hauptquartieren und dem Generalsekretariat existiert ein sicheres Telegraphensystem (ESDPnet), das offensichtlich gut funktioniert. Vgl. Institute of European Affairs, EFSP Newsletter, November 2002, S.2-3. Dabei handelt es sich um das von der EU übernommene Netzwerk der Westeuropäischen Union, das das WEU-Generalsekretariat mit den Regierungen der 11 Mitgliedstaaten verbunden hat. Das Netz gilt aber als vergleichsweise langsam.

Das Lagezentrum informiert den HR und wird durch den politischen Stab unterstützt. Dieser ist einerseits für die Beurteilung außen- und sicherheitspolitischer Interessen der EU, die Warnung vor Krisen und die Identifizierung möglicher zukünftiger Schwerpunktbereiche der GASP und gleichzeitig für die Ausarbeitung von Optionen zuständig: auf Anforderung des Rates, des Vorsitzes oder von sich aus. Auch die SR sind eine wichtige Informationsquelle für Rat und HR. In den GASP-Arbeitsgruppen des Rates zu unterschiedlichen Regionen werden zunehmend Strategien zur Verhinderung und zum Management von Konflikten erwogen, die dann ihren Eingang in das Entscheidungssystem finden. Innerhalb des Rates wurde auch mehrfach – erfolglos - versucht, die Arbeit der Ausschüsse für Entwicklungszusammenarbeit mit den GASP-Arbeitsgruppen zu koordinieren (Bayne 2003: 22).

Die Kommission bezieht einen Großteil ihrer Informationen über die Delegationen in den Drittländern (Müller-Wille 2004: 28). Diese berichten der GD Außenbeziehungen und leiten im Rahmen eines Mandats Verhandlungen mit Vertretern der Drittstaaten. Seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags erhält der HR über SITCEN die politischen Berichte der Delegationen, die zuvor der Kommission vorbehalten waren, so dass die Kommission den Informationsvorsprung gegenüber dem Rat mittlerweile eingebüßt hat. Gleichwohl entwickeln die Delegationen weitere Expertise, die RELEX exklusiv zugute kommt bzw. die sie selektiv an Ratsgremien weiterleiten kann. Derzeit erstellt die Kommission ihre eigenen Bedrohungsanalysen, ohne dabei direkt auf den Aufklärungsapparat der GASP-Strukturen zuzugreifen. Das Informationsnetz COREU ist auch für die Kommission offen und das Lagezentrum der Kommission in der GD RELEX (der Krisenraum) kooperiert mit dem Lagezentrum des Rates.

Gleichwohl könnten Krisen bei einer besseren Ausschöpfung des Koordinierungspotentials besser vorhergesagt werden. In einem gemeinsamen Diskussionspapier des britischen Außen- und Verteidigungsministeriums wird noch ein Koordinierungspotential zwischen Joint SITCEN, der Policy Unit, dem MS und der Kommission gesehen (MacShane 2003). Damit kann das besser geleistet werden, was auch als “Horizon-Scanning”, bezeichnet wird (Royal Institute for International Affairs 2004): die Identifizierung von Spannungen, bevor sie in gewaltsame Konflikte münden und zu Bedrohungen werden. Offensichtlich ist auch der Informationsfluss zwischen dem politischen Stab und dem Feld verbesserungsbedürftig.⁵⁸ Dazu kommt, dass keines der EU-Gremien

⁵⁸ Dublin Action Agenda On the Prevention of Violent Conflict, Adopted at the European Conference on “The Role of Civil Society in the Prevention of Armed Conflict”, Dublin Castle, Dublin, March 31- April 2, 2004.

in einer systematischen Weise unabhängige Expertise zur Frühwarnung oder Einschätzung unterschiedlicher Politikoptionen zur Konfliktlösung anfordert.⁵⁹

Koordinierungsmechanismen auf der Entscheidungsebene

Eine Frage ist die Verfügbarkeit aktueller Informationen, ein anderer Aspekt ist deren Priorisierung und Bewertung sowie die Entscheidung für Verfahrensprozeduren, die daraus folgen. Obwohl es formal kein Entscheidungs-, sondern nur ein Beratungsgremium ist, stellt das PSK auf der Entscheidungsebene den Dreh- und Angelpunkt von GASP und ESVP dar und spielt die entscheidende Rolle wenn es darum geht, eine Situation als Krise zu klassifizieren und die daraus folgenden Schlüsse zu ziehen. Das PSK erstellt von sich aus oder auf Ersuchen des Rates Stellungnahmen zur Festlegung geeigneter Politiken.⁶⁰ Es bereitet auf der Grundlage der ihm zur Verfügung stehenden Informationen Diskussionspapiere vor, leitet diese mit der Bitte um Stellungnahme an die Unterausschüsse weiter und bezieht dabei auch die Expertise aus den Arbeitsgruppen in der DG E beim Generalsekretariat (Externe Wirtschaftsbeziehungen, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) ein. Auf der Grundlage dieser Stellungnahmen spricht das PSK Empfehlungen aus, die in der Regel als abstimmungsfähige Dokumente in den AstV gehen, dort nur noch auf ihre formaljuristische Korrektheit überprüft und dann an den Rat weitergeleitet werden. Der AstV ist mit dieser komplexen Materie selten vertraut. Obwohl dieser dem PSK übergeordnet ist, fungiert er nicht als Berufungsinstanz, sondern als eine Institution, die in erster Linie auf Kohärenz zu achten hat. Etwa 80% dessen, was vom PSK produziert wird, landet auf den Schreibtischen der EU-Außenminister,⁶¹ und etwa 95% der vom PSK in der Ratshierarchie nach oben weitergeleiteten Produkte sind abstimmungsfähige Texte.⁶² Schlussfolgerungen für die Sitzungen des RAA werden vom PSK häufig vorformuliert. Das Komitee bereitet auch konkrete Einsätze vor, indem es Operationspläne entwirft, über die der RAA zu entscheiden hat. Die Strukturen im Generalsekretariat unterstützen das PSK in seiner Tätigkeit und arbeiten mit diesem eng zusammen. Dadurch, dass der Politische Stab und SITCEN ihre Informationen sowohl an den HR wie auch an das PSK weiterleiten, verfügt der Hohe Repräsentant nicht exklusiv über diese Informationen und kann sie folglich auch nicht als potentielles Machtinstrument einsetzen. So lässt sich festhalten, dass das PSK als formales Beratungsgremium Entscheidungen vorstrukturiert, gleichzeitig aber auch im

⁵⁹ European Peacebuilding Liaison Office, EPLO Resolution for a European Peacebuilding Agency, <http://www.neag.nl/pagina/s/EPLO%20Resolution.doc> (download 24.6.2004), S.5.

⁶⁰ Art. 25 EUV/Amsterdam

⁶¹ Interview mit Botschafter Reinhard Schäfers, deutsche EU-Vertretung Brüssel.

⁶² Interview mit Botschaftsrat Karsten Geier, deutsche EU-Vertretung Brüssel.

Generalsekretariat wichtige sicherheits- und verteidigungspolitische Vorentscheidungen getroffen werden.

Die Schaffung des PSK zielte vor allem darauf ab, die Entscheidungsfindung zu vereinfachen, denn das Komitee kann auf alle außenpolitischen Instrumente der EU zurückgreifen, einschließlich der ersten Säule, über die sie zusammen mit der Kommission verfügt. Diese ist dadurch stärker eingebunden. Im Kern wird so ein konsensuales Verhalten beider Organe befördert. Die formalisierte Einbeziehung der EU-Kommission auf allen Entscheidungsebenen der GASP seit 1999 stellt eine wesentliche Innovation der GASP dar. Die Kommission ist nach Art. 27 EUV „in vollem Umfang an den Arbeiten im Bereich der GASP beteiligt“ und in Teilen berechtigt, Vorschläge für gemeinsame Standpunkte und Aktionen im Rahmen der GASP einzubringen. So ist diese mit der Arbeit aller Ratsgremien assoziiert und entsendet dorthin Vertreter. Zu einer stärkeren Verzahnung in der Entscheidungsfindung trägt auch die Bildung von „Crisis Response Co-ordination Teams“ (CRCT) in Krisenzeiten bei, die beim Rat angesiedelt sind. Dabei handelt es sich um Krisenstäbe mit Koordinierungsfunktionen, die in Krisensituationen eine Kohärenz zwischen den militärischen und zivilen Aspekten herzustellen versuchen. Die CRCTs bestehen aus Vertretern der Kommission und des Rates, Repräsentanten der Mitgliedstaaten sind aber nicht zugegen. Daher werden diese Stäbe von den Regierungen auch mit Argwohn betrachtet. Zu den Aufgaben der Teams gehört es, Operationskonzepte zu erstellen und Instrumente zu implementieren. Während der im Mai 2002 im Atlantik erstmals abgehaltenen Übung der ESVP (CME02) war die Rolle des CRCT aber unklar, und es trat kaum in Erscheinung.⁶³

Gleichwohl macht die Kommission von ihrem Initiativrecht im zweiten Pfeiler kaum Gebrauch, und letztlich entscheiden ausschließlich die Regierungen der Mitgliedstaaten über den Einsatz ihrer militärischen Fähigkeiten. Trotz der stärkeren Einbindung in Entscheidungsprozesse sicherheitspolitischer Interventionsmaßnahmen wird die Kommission aber auch gleichzeitig in ihren Kompetenzen beschnitten. Seit Bestehen der ESVP hat der Rat einen stärkeren Einfluss auf die strukturelle Krisenprävention nehmen können. Aufgrund dieser Weiterentwicklung der außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Institutionen insbesondere des zweiten Pfeilers spricht Rummel von einer „remarkable extension of the intergovernmental bodies of the EU“ (Rummel 2004: 125). Allerdings hat die Kommission auch Chancen vertan, mit denen sie ihr Profil in den nichtmilitärischen Interventionspolitiken hätte stärken können, so etwa durch das Conflict Prevention Network (CPN). Das CPN war ein EU-Beratungsnetzwerk zur Konfliktprävention, für das die Kommission als Führungsstelle fungierte. Insbesondere hat

⁶³ House of Lords, Session 2002–03, 7th Report, Select Committee on the European Union, 11 February 2003, S.17.

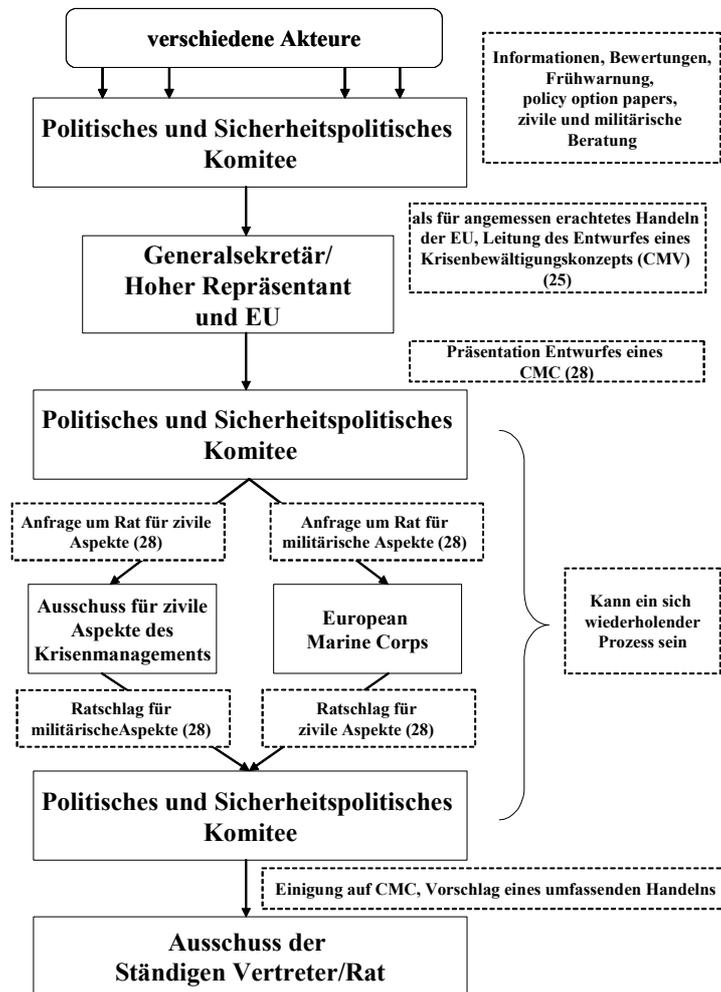
die Kommission ihre Expertise aus dem CPN nur sehr vereinzelt mit dem Rat geteilt (Rummel 2003: 260-270).

Politische Entscheidungen für Krisenmanagementoperationen, ob zivil oder militärisch, werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten bzw. vom RAA getroffen. Die Verabschiedung eines Krisenbewältigungskonzepts (Crisis Management Concept=CMC) durch den Rat steht zu Beginn jeder Entscheidungsabfolge, an deren Ende eine zivile und/oder militärische Operation in einem Drittstaat stehen kann. Ein CMC fasst den Konflikt, die Ziele der EU und die ihr zur Verfügung stehenden Eingriffsoptionen zusammen und stellt damit bereits eine erste Leitlinie dar. Obwohl CMCs in der Regel wesentlich vom MS ausgearbeitet werden, sind weitere Akteure als Beratungsorgane an dem Konzept beteiligt. Diese liefern zunächst Informationen an das PSK, die zur Frühwarnung notwendig sind und arbeiten Vorschläge für entsprechende Optionen aus. Dabei spielt das „Crisis Response Co-ordination Team“ eine besondere Rolle. Es kommt zusammen, um den Entwurf eines CMC vorzulegen. Das PSK nimmt, zusammen mit den EU-Außenministern, ein vorläufiges CMC an, das als Grundlage für die weitere detaillierte Diskussion und Analyse dient und gibt die zentralen Grundlinien vor. Dann werden der Militärstab, der Militärausschuss, CIVCOM und die Kommission in den Entscheidungsprozeß einbezogen, die auf Verlangen ihre Expertise einbringen können.⁶⁴ Nach dem vom Rat beschlossenen Headline Goal 2010 soll innerhalb von fünf Tagen nach der Verabschiedung eines CMC eine Operation beginnen können.⁶⁵ Grafik 2 verdeutlicht exemplarisch die Entscheidungsstrukturen in der zivilen Konfliktbearbeitung.

⁶⁴ Institute of European Affairs, EFSP Newsletter, November 2002, S.2.

⁶⁵ Council Document 6309/6/04

Grafik 2: ESVP-Entscheidungsstrukturen in der zivilen Konfliktbearbeitung während der Routine- und der CMC-Formulierungsphase



Quelle: Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, Council of the EU, Brussels, March 2003 (doc. 7116/03), S.2.

Tabelle 1 fasst die weiteren Entscheidungen zusammen, die der Rat zu treffen hat. Nach der Annahme eines CMC durch den Rat entscheidet dieser über ein Mandat, das er dem HR zum Umgang mit der Krise erteilt (2). In einem weiteren Schritt trifft der Rat eine Auswahl aus militärischen und/oder zivilen strategischen Optionen, die ihm u.a. vom MS, „gefiltert“ durch den MA, unterbreitet werden. Außerdem benennt der Rat einen Operational Commander und Operational Headquarters (3). In einem weiteren Schritt legt der Operation Commander des MS ein Concept of Operations (CONOPS) vor, ein Planungsdokument zur Operationsführung, das noch detaillierter als die in 3. genannten Optionspapiere ist. Der CONOPS-Entwurf geht, zusammen mit einer Bewertung des MA an das PSK; der Rat entscheidet über die Annahme (4). In der nächsten Phase werden die Fähigkeiten identifiziert, die zur Erreichung der in der Operation vorgesehenen Ziele als notwendig erachtet werden (5). Im nächsten Schritt legt der Operation Com-

mander des MS einen Operation Plan (OPLAN) vor. Der OPLAN-Entwurf geht zusammen mit einer Bewertung des MA an das PSK; der Rat entscheidet über die Annahme. Jetzt entscheidet der Rat außerdem über die Annahme der Rules of Engagement⁶⁶ (6). Im letzten Schritt nimmt der Rat die Activation Order an, die den Operation Commander autorisiert, die Operation zu beginnen (7). Während einer Operation beobachtet der MA die Implementierung der Militäroperationen, die unter der Verantwortung des Operation Commanders durchgeführt werden.⁶⁷

Table 1: *Entscheidungsschritte des RAA in einer EU-geführten Operation*

1.	Rat nimmt das Krisenbewältigungskonzept (CMC) an
2.	Rat entscheidet über die Bedingungen, unter denen der HR politische, polizeiliche, militärische oder weitere Aspekte einer Krisenbewältigungsoperation implementiert (z.B. in Form einer Gemeinsamen Aktion)
3.	Rat entscheidet darüber, eine militärische (Military Strategic Option=MSO) und/oder eine zivile Strategie (Civilian Option) zu wählen und benennt Operational Commander und die Operational Headquarters
4.	Rat entscheidet sich für ein Concept of Operations (CONOPS), das vom Operation Commander vorgelegt wird
5.	Identifizierung von Fähigkeiten, Mitgliedstaaten können hier entspr. Fähigkeiten anbieten
6.	Rat stimmt über den Operation Plan ab (OPLAN), der vom Operation Commander vorgelegt wird, sowie über die Rules of Engagement
7.	Rat nimmt die Activation Order zum Beginn der Operation an

Quelle: Communication from Lord Grenfell, Chairman, Select Committee on the European Union, House of Lords, London, 5.2.2003, <http://www.parliament.uk/documents/upload/.....> (download 1.11.2004).

Entscheidungen für militärische und nichtmilitärische ESVP-Operationen im Rat fallen einstimmig. Eine konstruktive Enthaltung erlaubt es Mitgliedstaaten aber, sich zu enthalten, bei der Verpflichtung, die entsprechende Aktion durch ihre nationale Politik nicht zu konterkarieren. Bislang wurden aber praktisch alle ESVP-Operationen einstimmig entschieden (Jakobson 2004: 8). Obwohl der Rat formal über ein Entscheidungsmonopol in ESVP-Fragen verfügt, kann er jedoch während von ihm beschlossener Operationen nach Art. 25 EUV Kompetenzen an das PSK delegieren, welches dann die

⁶⁶ Die "Rules of Engagement" sind die Grundlagen für jeden EU-Soldaten oder -Polizisten im Einsatzgebiet und spezifizieren dessen Handlungsspielraum, also die Bedingungen, unter denen tatsächlich exekutive Funktionen ausgeübt, bzw. Waffengewalt angewendet werden darf.

⁶⁷ Council Decision of 22 January 2001 setting up the Military Committee of the European Union, 2001/79/CFSP, Official Journal of the European Communities, 30.1.2001, S. L 27/5.

politische Kontrolle und strategische Führung der Operation ausübt.⁶⁸ Ebenfalls in Krisensituationen kann der HR den Vorsitz des Komitees übernehmen.⁶⁹ Einzig der Europäische Rat kann über die Beendigung einer Operation entscheiden.

Während Entscheidungen im Bereich des *Krisenmanagements* nach klar hierarchisch und intergouvernemental organisierten Prozessen ablaufen und vergleichsweise stark formalisiert sind, besteht im Bereich der *Krisenpräventionsmaßnahmen* aufgrund ihres Querschnittscharakters eine komplexere Entscheidungsstruktur. Im Rahmen der vom Rat vorgegebenen Mandate verfügt die Kommission in der Erweiterungs-, der Entwicklungs-, der Humanitären- und der Auswärtigen Politik über einen politischen Handlungsspielraum, der über reine Implementierungsbefugnisse deutlich hinausgeht. Da die Gestaltungsmacht der EU in Drittstaaten zunehmend von einer Abstimmung unterschiedlicher politischer Instrumente abhängt, wird durch unklare und überlappende Zuständigkeiten sowie durch unterschiedliche Zugänge zu außen- und sicherheitspolitischen Fragen aber ein effektives Handeln oft erschwert (Rummel 2004: 125; Dwan 2001: 27). So stellt sich zu Recht die Frage, wer für Initiativen in der EU-Krisenprävention verantwortlich ist und wer bei fehlender Aktivität zur Rechenschaft gezogen werden kann (Rummel 2004: 134). Jakobson weist darauf hin, die institutionelle Struktur der EU-Krisenpräventionspolitik sei „far from etched in stone“. Es gebe eine unklare Arbeitsteilung, Doppelungen in den Rats- und Kommissionsstrukturen sowie „heavy institutional infighting“ zwischen den beiden Institutionen (2004: 7). Die Afrikapolitik ist ein Beispiel. Die Kommission verfügt hier über die Friedensfazilität für Afrika,⁷⁰ in den Ratsstrukturen wurden und werden militärische Operationen auf diesem Kontinent geplant. Nonproliferation ist ein weiterer Bereich. Hier existieren zwei Arbeitsgruppen in der Kommission und im Rat zur Frage der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Ein weiteres Beispiel sind die Zivilschutzprogramme, von denen jeweils eines von der Kommission und eines vom Rat geleitet wird. Solche Überlappungen zwischen dem ersten und dem zweiten Pfeiler der EU bergen Konfliktpotentiale in sich. Obwohl die Kommission ausschließlich nichtexekutive Aufgaben wahrnehmen

⁶⁸ Art. 25 EUV/Nizza. Das PSK selbst kann hingegen keinerlei Entscheidungskompetenzen auf eine ihm untergeordnete Ebene delegieren.

⁶⁹ Council Decision of 22 January 2001 setting up the Military Committee of the European Union (2001/79/CFSP), Official Journal of the European Communities 30.1.2001 L 27/5

⁷⁰ Die Fazilität wurde vom RAA am 17.11.03 in Brüssel beschlossen. Das Ziel der Fazilität ist es, Afrika bei der Bewältigung seiner Krisen und Konflikte zu unterstützen und dabei vor allem die Fähigkeiten und Eigenverantwortung in Afrika selbst zu fördern. Vgl. auch: Zivil-Militärische Kooperation neue Herausforderungen für die EZ? (Dokumentation der entwicklungspolitischen Diskussionstage 2004), Berlin 2004, SLE Seminar für Ländliche Entwicklung Berlin, S.4-5.

darf (z.B. Wiederaufbaumaßnahmen oder Beratungsprogramme), ist der Grat zwischen Beratungsfunktionen und exekutiven Befugnissen in der Realität oft schmal. Exemplarisch hierfür steht die zwischen Mai 1997 und Juni 2001 stattfindende Operation MAPE (Multinational Advisory Police Element) in Albanien. Ursprünglich handelte es sich dabei um eine WEU-Operation, für die später keine finanziellen Ressourcen mehr vorhanden waren. Schließlich übernahm die EU diese Beratermission, die dann unter ausschließlicher Kompetenz der Kommission durchgeführt wurde. Später siedelte man sie beim Rat an.

Koordinierungsmechanismen auf der Implementierungsebene

Die Beschlüsse des Rates zu Krisenmanagementoperationen werden vom MS implementiert. Er führt aber, wie auch sein NATO-Pendant, keine operativen Planungen durch. Innerhalb des Ad-hoc-Ausschusses der beitragenden Länder haben Nicht-EU-Staaten dieselben Rechte bei der Planung des Tagesgeschäfts wie die EU-Mitgliedstaaten. Auf dem Brüsseler Ratsgipfel vom Dezember 2003 begrüßt der Europäische Rat die Initiative Frankreichs, Belgiens, Luxemburgs und Deutschlands vom April 2003 und beschließt, dass im Jahr 2004 „ein Stab mit zivilen und militärischen Komponenten eingesetzt wird“.⁷¹ So bestehen in Zukunft drei Möglichkeiten für die Durchführung von Krisenmanagementoperationen der EU: die Nutzung des NATO-Hauptquartier in Mons; eines nationalen Hauptquartiers; oder des EU-Operationszentrums (Heusgen 2004: 35). Bei laufenden Operationen geht die zentrale Informationskette nicht über Brüssel, sondern direkt von den Mitgliedstaaten zum operativen Zentrum im Feld (OPHQ=Operational Headquarter), wengleich auch INTDIV bestimmte Informationen dorthin liefert. Die Mitgliedstaaten sind aber nur begrenzt in der Lage, Informationen zu sammeln (Müller-Wille 2004: 23). Im Vorfeld von ESVP-Operationen können im Rat ad hoc Task Forces eingesetzt werden, wie etwa zur Operation Concordia in Mazedonien.

Im Bereich des zivilen Krisenmanagements sind nicht nur die Entscheidungs-, sondern auch die Implementierungsstrukturen deutlich komplexer als im militärischen Bereich. Während sich die operative Planung für Militäroperationen der EU wesentlich auf nationaler und auf NATO-Ebene vollzieht und damit die administrativen Strukturen der EU entlastet, können EU-Mitarbeiter in der zivilen Konfliktbearbeitung nicht automatisch auf externe Planungsinstanzen zurückgreifen. Eine Einheit zur Planung und Führung von Polizeioperationen in CIVCOM ist für die Durchführung der Polizeioperationen - wie etwa die in Bosnien Herzegowina - verantwortlich, womit der Ausschuss auch Implementierungsaufgaben übernimmt. Für die meisten zivilen Missionen der EU nominieren die Teilnehmerstaaten Experten, so dass die Entscheidung in letzter Instanz

⁷¹ Europäischer Rat Brüssel Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 12. Dezember 2003, Bulletin, 15.12.2003, S. 36.

von den Mitgliedstaaten abhängt. D.h. die Kommission kann im Rahmen von CIVCOM nicht eigenständig über deren Einsatz verfügen. In der Ausbildung von Personal für ziviles Krisenmanagement zeichnet sich ein Trend dahingehend ab, dass die Mitgliedstaaten via Rat die Kontrolle über die koordinierte EU-Ausbildungspolitik in diesem Bereich behalten. Die Kommission versuchte hingegen, mit eigenen Trainingsprogrammen entsprechende Akzente zu setzen. Gourlay vermutet, dass sowohl Ausbildung wie auch die Entsendung von Personal künftig zentral bei CIVCOM, also in den Ratsstrukturen, angesiedelt sein werden (2004: 11). Während die Sekundierung von Personal in Krisenregionen relativ rasch möglich ist, ist die Bereitstellung entsprechender Hardware – Büroausstattung, Fahrzeuge etc. - oft komplex und langwierig.⁷²

Auch die GD E im Generalsekretariat hat im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung Implementierungskompetenzen entwickelt. So organisieren die Referate VIII und IX zusammen mit dem Militärstab Maßnahmen zur Bewältigung von Krisen, in Kooperation mit den VN und der NATO. Vielfach delegiert die EU konkrete Planungs- und Durchführungsarbeiten ziviler Missionen an den Leiter der Operation und teilt sie partiell mit der Kommission. Gourlay spricht in diesem Zusammenhang von einer „*planning and mission support capabilities gap*“. (2004: 8) Obwohl die Kommission verantwortlich für die Finanzierung sämtlicher ESVP-Maßnahmen ist, wird die Implementierung von Konfliktpräventions-, Krisenmanagement- oder Postkonfliktmaßnahmen vielfach von NROs oder anderen IOs wie der VN oder der OSZE betrieben. Denn die Kommission ist organisatorisch nicht in der Lage, größere Maßnahmen dieser Art umzusetzen. Sie versucht, eigene Kapazitäten für Planung und Unterstützung ziviler Missionen zu verbessern, während die Präferenzen der EU-Präsidentschaft auf eine Konzentration dieser Ressourcen auf Ratsebene abzielen. Die Kommission wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass eine Duplizierung von Ressourcen auf der Ratsebene zu befürchten sei und zudem die Arbeitsgruppen des Rates eher mit Generalisten besetzt seien, während die Kommission über erfahrene Experten mit einer spezialisierten Expertise verfüge (Gourlay 2004: 7-9). Auch auf der Implementierungsebene sind die Entscheidungsmechanismen der unterschiedlichen Instrumente aber oft nicht optimal aufeinander abgestimmt. In einer Rede von Chris Patten Anfang 2001 wird eine Verbesserung der Tagesarbeit im Krisenmanagement angemahnt. „*In the Commission's view, effective crisis management does not necessarily require major changes in existing decision-making procedures laid down in the Treaty. What it does require is the establishment of improved mechanisms for day-to-day co-ordination at Headquarters level, in*

⁷² Botschafter Reinhard Schäfers.

the field and between the field and Headquarters.”⁷³ In einer Mitteilung vom November 2001 hat die Kommission erneut die unzureichende Abstimmung der Instrumente und eine mangelnde Flexibilität der Verfahren im zivilen Krisenmanagement beanstandet.⁷⁴ Mitte Juni 2004 erörtert der RAA Synergiepotentiale in der zivilen ESVP, die es auszuschöpfen gelte. Die EU soll auch in die Lage versetzt werden, gleichzeitig mehrere Einsätze zu führen.⁷⁵

5. BEFUNDE UND AUSBLICK

Die Institutionalisierung sicherheitspolitischer Interventionen in der EU

Angesichts der mannigfachen Kriege und Krisen an der europäischen Peripherie nach dem Ende des Systemgegensatzes und in Anbetracht der abnehmenden amerikanischen Bereitschaft, sich an der Bewältigung solcher Konflikte zu beteiligen, stieg im Laufe der 1990er Jahre der Problemlösungsdruck auf die EU-Mitgliedstaaten, eigenständige Optionen zur Einhegung dieser Herausforderungen zu entwickeln. So erlangten die Begriffe „Prävention“ und „Intervention“ innerhalb der EG/EU eine zunehmende Prominenz, obwohl die damit verknüpften Inhalte in unterschiedlichen Kontexten oft uneinheitlich verwendet wurden und einem Bedeutungswandel unterlagen. In Bezug auf die „Institutionenwahl“ gab es unterschiedliche Auffassungen, die sich besonders prägnant in dem britisch-französischen Dissens über den Stellenwert einer Sicherheits- und Verteidigungskomponente innerhalb der GASP im Verhältnis zur NATO manifestierte. Die Lösung dieses Kollaborationsproblems durch einen britischen Strategiewandel 1998 und die Schaffung einer EU-Verteidigungskomponente induzierte weitere institutionelle Verregelungen in dem Handlungsspektrum zwischen struktureller Prävention und militärischer Intervention. Für die Union rückte damit die Fähigkeit zu einem militärischen Eingreifen in die Politikoptionen der bisherigen Zivilmacht EU ein (Mayer 2003). Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik sind in der Folge zu Schlüsselprojekten des europäischen Integrationsprozesses geworden.

Bereits vor, im Wesentlichen aber unmittelbar nach der Entscheidung, entsprechende sicherheitspolitische Gremien zur Fundierung der militärischen ESVP zu schaffen, wurden in den Ratsstrukturen auch Institutionen zur Herausbildung bzw. Stärkung des zivilen und präventiven Charakters der ESVP geschaffen. Der Politische Stab hat seine

⁷³ Speech by Chris Patten, European Parliament Plenary, Strasbourg, 14 March 2001 - SPEECH/01/123 http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/ip_01_123.htm (download, 11.5.2004)

⁷⁴ Commission of the European Communities Brussels, 28.11.2001 COM(2001)647 final Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Financing of Civilian Crisis Management Operations

⁷⁵ Bulletin EU 6-2004, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (15/30), Ziffer 1.6.15.

Grundlage bereits im Amsterdamer Vertrag von 1997, ebenso wie die Fixierung der Petersberg-Aufgaben. Im Jahr 2000 wurde der Ausschuss für die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung geschaffen, darin eine Einheit zur Führung von Polizeioperationen, die zivil-militärische Krisenzelle, entsprechende Task Forces im Generalsekretariat und neue Referate in der Generaldirektion E mit einer Polizeieinheit. Auch wurden in Bezug auf die Ausstattung der zivilen ESVP Ziele mit konkreten Fähigkeiten festgelegt; andere Organe wie das PSK, der MA und der MS, sind auf Krisenmanagement- und Konfliktpräventionsaufgaben eingestellt worden.

In den Kommissionsstrukturen waren vorbeugende Maßnahmen zur Verhinderung gewaltsamer Konflikte aufgrund der präventionsnahen Funktionen der GDs Entwicklung und Außenbeziehungen sowie angesichts bereits vorhandener Ressourcen (v.a. Delegationen in Drittstaaten, finanzielle Mittel, qualifiziertes Personal) bereits in einem frühen Stadium ein Thema. Die GD Entwicklung stellte innerhalb der Kommission einen Vorreiter dar, indem sie bereits Anfang 1993 eine Initiative zur Krisenprävention in Afrika startete. Demzufolge wurde eine Einheit für Krisenprävention innerhalb dieser Generaldirektion geschaffen, die die Maßnahmen koordinierte. Ab Ende der 1990er Jahre wurde Krisenprävention in der GD Entwicklung jedoch immer mehr an den Rand gedrängt, so dass die GD Außenbeziehungen diese Aufgaben sukzessive übernahm. Statt der Schaffung neuer Gremien wurde in den Kommissionsstrukturen insgesamt ein Fokus auf die Anpassung bestehender Instrumente und Mechanismen an die Anforderungen von Krisenprävention gelegt, die durch die Verbreitung einer „Kultur der Prävention“ erfolgen sollte: Es fand eine inhaltliche Funktionszuschreibung an bestehende Institutionen statt, die inkrementell von statten ging.

Vor allem geschah dies seit Mitte 2001. Gerade in den Kommissionsstrukturen, teils aber auch im zweiten Pfeiler, hat sich die EU auf bereits vorhandene institutionelle Strukturen gestützt,⁷⁶ die interinstitutionellen, oft informellen Verfahren zwischen den EU-Organen verändert und die eigenen Anstrengungen mit denen der EU-Mitgliedstaaten und anderer Organisationen zu verbinden versucht (Rummel 2003). Die Verknüpfung von ziviler und militärischer Komponente ist aber noch mangelhaft und wird vor allem ersichtlich, wenn es um den Übergang von militärischen zu zivilen Operationen geht.⁷⁷

Der frühzeitige, gleichzeitig aber graduelle und in Teilen informelle Ausbau von Interventionskapazitäten in den Kommissionsstrukturen – vor allem im Bereich Prävention – lässt sich mit der bereits vorhandenen jahrzehntelangen Expertise der Kommission

⁷⁶ So wurde etwa das Politische Komitee zum PSK „ausgebaut“.

⁷⁷ Renata Dwan, Stockholm International Peace Research Institute, Presentation on capabilities in the civilian field given at the Swedish Institute for International Affairs in Stockholm, 20 October 2003.

beim Umgang mit ökonomischen Strukturproblemen und ihrer beträchtlichen Erfahrung in der Entwicklungszusammenarbeit erklären. Da eine umfassende Analyse der Vor- und Nachteile jeder vorstellbaren Option zum Umgang mit den eingangs skizzierten neuen Risiken unverhältnismäßig und kosten- und zeitintensiv ist, besteht ein Ausweg in kleineren Veränderungen existierender Politikfelder. Von Lindblom wurde dies als „Durchwursteln“ oder als „Inkrementalismus“ bezeichnet (1959). Inkrementalismus basiert auf einer bestimmten Machtbalance und besteht aus einem komplexen Gefüge verzahnter und sich überlappender Zuständigkeiten. Im Gegensatz dazu steht die Idealvorstellung einer rationalen und umfassenden Politikplanung, die über umfassende Informationen und klare Ziele verfügt. Gerade in sicherheitspolitischen Fragestellungen und besonders in Präventionspolitiken lässt sich eine konsistente Präferenzordnung von Zielen und Mitteln aber nur schwer vornehmen. Die Entscheidung, Konfliktprävention als Querschnittsaufgabe durch bestehende Institutionen „hindurchzuziehen“, steht paradigmatisch für die mangelnde Bereitschaft, sich für gänzlich neue Strukturen für diesen Bereich in den Kommissionsstrukturen einzusetzen. Mangelnde Innovationsbereitschaft, unzureichende Effektivität (Weir 1992) oder gar Lernpathologien könnten daraus resultieren. Die Folge ist ein schwer kalkulierbarer endogener Wandel mit pfadabhängiger Institutionenentwicklung. Die von einigen Mitgliedstaaten auf die Agenda gebrachte Konfliktprävention hat zwar in Ansätzen ein „neues Denken“ ausgelöst, das jedoch nicht einschneidend genug war, um ein Gelegenheitsfenster für fundamental neue Entscheidungsinstanzen zu öffnen. In den Ratsstrukturen wurden hingegen vergleichsweise umfassende Veränderungen zur institutionellen Fundierung sicherheitspolitischer Interventionen vorgenommen, da hier bislang keine formalisierten und als bewährt perzipierten Mechanismen existierten, an die man hätte anknüpfen können.

Akteurskonstellationen und Interaktionsmuster

Das Verhältnis zwischen Rat und Kommission spielt die zentrale Rolle bei der Identifizierung von Akteurskonstellationen und Interaktionsmustern im genannten Handlungsspektrum. Insgesamt lassen sich drei Aspekte nennen, die von besonderer Bedeutung sind: die finanzielle Abhängigkeit des Rates von der Kommission; die Komplexität nichtmilitärischer Interventionspolitiken; und kulturelle bürokratische Unterschiede.

Insgesamt lässt sich die Rolle der Kommission seit Bestehen der ESVP in zwei Phasen einteilen. In einer ersten Phase bis zur Installierung des HR übte die Kommission eine Art „watchdog“-Funktion aus: Sie beschränkte sich auf eine Kontrolle der Vorgänge in den Ratstrukturen und achtete lediglich darauf, dass nichts „falsch“ lief. In einer zweiten Phase ab 1999 übte die Kommission dagegen eine stärkere finanzielle und politische Kontrolle aus. So lehnte sie es ab, eine palästinensische Polizei oder die Reise-

kosten für den HR nach Serbien zu finanzieren.⁷⁸ Der HR ist noch immer stark von der Kommission abhängig, denn diese verwaltet den GASP-Haushalt und kann so Einfluss auf deren administrative wie operative Substanz ausüben. Die Hauptressourcen finden sich im ersten Pfeiler, während ein Gros der politischen Entscheidungen im zweiten Pfeiler getroffen wird. Dazu kommen Effektivitätsgesichtspunkte, da die Bewilligung finanzieller Mittel für GASP-Operationen, die Kooperationsbereitschaft der Kommission vorausgesetzt, langwierig ist. Zu der finanziellen Abhängigkeit des Rates von der Kommission kommt noch die Schwierigkeit hinzu, dass die Finanzierung militärischer oder verteidigungspolitischer Operationen durch den Gemeinschaftshaushalt ausdrücklich verboten ist.⁷⁹ Angesichts der immer häufigeren facettenreichen Krisenmanagementoperationen mit Bezug zu unterschiedlichen Budgetlinien sind „Kuhhandel“ zwischen den Akteuren der GASP, der EG und den Mitgliedstaaten oft nicht zu vermeiden. Diese Tendenz dürfte in Zukunft noch zunehmen und hat politische Implikationen: „If the assumption is made that more EU funding for CFSP were allocated or made available, the Member States would have to accept greater Community oversight“ (Duke 2002: 4-5). Auch Stewart erklärt die Zögerlichkeit, mit der der Rat die Kommission auf der operativen Ebene in ESVP-Fragen einbezieht mit „fear of supranational contamination“ (2003: 26)

Zu der Tatsache, dass es sich bei der Entscheidungsfindung in der EU ohnehin um komplexe Prozesse intergouvernementaler wie supranationaler Entscheidungsmechanismen handelt, kommt noch erschwerend die Querschnittthaftigkeit von Präventionspolitiken hinzu, die zusätzlich hohe Anforderungen an die Koordinationsfähigkeit der beteiligten Akteure stellt. Zwischen den Positionen des HR und dem Kommissar für Außenbeziehungen besteht oft ein „interinstitutional isolationism and redundancy of the two positions“ (Rummel 2004: 123) Eine effektive und pro-aktive Zusammenarbeit zwischen der GD RELEX und dem Generalsekretariat ist letztlich vom persönlichen Verhältnis deren Leiter zueinander abhängig. Es besteht außerdem die Gefahr, dass die EU im Bereich ziviler Krisenprävention in Bezug auf die Beratungs- und Entscheidungsmechanismen zu einer Duplizierung bereits bestehender Mechanismen bereits bestehender Institutionen neigt.⁸⁰ Doppelungen finden sich v.a. im Katastrophenschutz, der jetzt auch im EU-Mechanismus zu finden ist; strukturelle Konfliktprävention ist jetzt in Teilen auch beim Rat und nicht mehr nur bei der Kommission angesiedelt. Auf der anderen Seite nutzte Außenkommissar Chris Patten das Handlungsfeld Konfliktprävention, um

⁷⁸ Interview mit René Leray, GD RELEX, Planungsstab der Direktion A, am 7.10.2004.

⁷⁹ Vgl. Art. 28(3)

⁸⁰ So etwa das Credo eines britischen Parlamentsberichts: House of Lords, Session 2002–03, 7th Report, Select Committee on the European Union, 11 February 2003, S.25.

die Rolle der Kommission im Bereich GASP zu stärken, obwohl das Feld ursprünglich nicht zu deren Geltungsbereich zählte.⁸¹ Darüber hinaus versucht die Kommission, sich im Themenbereich Verteidigung zu etablieren, indem sie Verteidigungsforschung finanziert, obwohl die rechtliche Grundlage dafür unklar ist.⁸² Kommission wie auch der Rat verfügen über Frühwarnkapazitäten, die allerdings ausschließlich im Rat mit entsprechenden Entscheidungsbefugnissen zur Umsetzung von Empfehlungen verknüpft sind. Aus solchen Überlappungen können Kompetenzstreitigkeiten zwischen erstem und zweitem Pfeiler in Fragen der GASP entstehen, zu denen es auch in der Vergangenheit immer wieder gekommen ist (Kremer and Schmalz 2001). Aber selbst innerhalb der Ratsstrukturen kam es wiederholt zu Spannungen, so etwa zwischen dem Politischen Stab und der GASP-Einheit im Sekretariat, weil die Aufgabenteilung nicht klar war (Müller-Brandeck-Bocquet 2002). Innerhalb der EU wurde daher darüber diskutiert, die GD E und den Politischen Stab miteinander zu fusionieren, da tatsächlich eine starke Überlappung in der Aufgabenwahrnehmung besteht.⁸³ Angesichts möglicher Veränderungen in Folge eines Inkrafttretens der EU-Verfassung würden sich aber ohnehin größere Veränderungen ergeben. Eine Zusammenlegung von Politischem Stab und der GD E wird allerdings bereits dadurch antizipiert, dass gemeinsame Task Forces zum Balkan, zum Nahen Osten oder zu Afrika eingerichtet wurden. Einerseits bestehen also Überlappungen zwischen einzelnen Tätigkeitsbereichen, andererseits sind jedoch mehrere der neuen sicherheitspolitischen Aufgaben „institutionell heimatlos“ und eine klare Zuordnung von Kompetenzen und Mitteln fehlt (Borchert 2004: 27). Eine ehemalige Ratsmitarbeiterin konstatiert, dass die komplexe Struktur und die vielfältigen Komponenten ernsthafte Hemmnisse effektiven Handelns in Querschnittsthemen wie der Krisenprävention darstellen (Dwan 2001). Außer einer horizontalen Konsistenz zwischen den einzelnen EU- und EG-Gremien ist aber auch eine stärkere vertikale Geschlossenheit, zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, erforderlich.

Kulturelle bürokratische Unterschiede stellen eine dritte wichtige Facette innerinstitutioneller Interaktionsmuster in den Interventionspolitiken dar. Die EG wurde ursprünglich als „Legislator“ und „Negotiator“ geschaffen, nicht jedoch als sicherheits- und verteidigungspolitisches Entscheidungsforum. Insofern bedeuteten die Neuerungen und Veränderungen Ende der 1990er Jahre einen „Kulturschock“ für einige Akteure von EG und EU, und das PSK nahm daher zunächst noch eine Außenseiterposition in den

⁸¹ Annika Björkdahl 2002: *From Idea to Norm. Promoting Conflict Prevention*, Department of Political Science, Lund (Sweden).

⁸² *The Commission moves into Defence Research*, European Security Review, ISIS Europe, Number 22, April 2003.

⁸³ Auch zwischen der GD E und der GD RELEX der Kommission bestehen starke Überschneidungen.

Ratsstrukturen ein. Der juristische Dienst des Rates etwa beobachtete mit Argwohn die institutionellen Neuschaffungen in GASP und ESVP und kritisierte diese als überkomplexes Geflecht. Aber auch aus der Perspektive des AstV wurde der neue Ausschuss Anfangs in Teilen mit Skepsis betrachtet.⁸⁴ Zwischen den Entscheidungsträgern in den Ratsstrukturen als Ganzem und den Entscheidungsträgern in den Kommissionsstrukturen sind die kulturellen Unterschiede noch größer. Bei der ersten ESVP-Übung 2002 waren die Beziehungen zwischen der militärischen und der zivilen Komponente sowohl in der Planungs- wie auch in der Durchführungsphase stark unterbelichtet.⁸⁵ Eine Verknüpfung von zivilen und militärischen Instrumenten bleibt schwierig, weil unterschiedliche Leitbilder für den Umgang mit Konflikten bestehen. Verschiedene Organisationen und bürokratische Einheiten entwickeln einen jeweils eigenen „esprit de corps“, der sich am Gegensatz zivil-militärisch besonders klar aufzeigen lässt. In der GD RELEX besteht daher eine deutliche Skepsis gegenüber der absehbaren Unterstellung des Generaldirektorats unter den HR. Auf Seiten des Rates ist dagegen eine Besorgnis auszumachen, die umfangreichen Kommissionsstrukturen könnten in Zukunft die Ratsarbeit dominieren. Die Mitarbeiter von RELEX verfügen aus der Sicht des Rates nicht über die notwendige Sicherheitskultur. Obwohl die Kommission eine Menge Informationen sammelt, nutzt sie diese kaum für Sicherheitsfragen. Auch da nur ein geringer Anteil der Kommissionsmitarbeiter einer umfassenden Sicherheitsüberprüfung unterzogen wurde, verfährt der Rat mit der Herausgabe von Geheimdienstinformationen zögerlich. Eine effektive Kooperation zwischen beiden Behörden wird also wesentlich durch unterschiedliche institutionelle Kulturen erschwert. Zu den bürokratischen kulturellen Unterschieden kommen noch unterschiedliche nationale Bewertungen über die Gewichtung beim Einsatz militärischer Maßnahmen im Vergleich zu zivilen Instrumenten, die die kulturellen Unterschiede zwischen Kommissions- und Ratsstrukturen noch verschärfen können.

Letztlich ist die Zusammenarbeit zwischen Kommission und Rat trotz der genannten Hemmnisse in sicherheitspolitischen Fragen aber überwiegend von einem konsensualen Verhalten geprägt. Die Kommission ist in den außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Gremien der Ratsstruktur rhetorisch sehr präsent. Obwohl sie in den Entscheidungsgremien PSK und RAA über kein Stimmrecht verfügt, ist sie auf einer informellen Ebene mit den Mitgliedstaaten gleichberechtigt und verfügt aufgrund ihrer Expertise über ein eigenständiges Gewicht. Punktuell bringt sich die Kommission mit Vorschlägen und Interessen in den Entscheidungsprozeß ein und hat so z.B. eine Initiative des Rates verhindern können, mit dem die Tätigkeiten der einzelnen in Bosnien Herzegowi-

⁸⁴ Interview mit Botschafter Reinhard Schäfers

⁸⁵ House of Lords, Session 2002–03, 7th Report, Select Committee on the European Union, 11 February 2003, S.17.

na präsenten EU-Aktionen (Polizeimission, Militärmission usw.) koordiniert werden sollten. Obwohl die Kommission hätte überstimmt werden können, ist der Rat ihrem dezidierten Standpunkt gefolgt und hat letztlich kein formales Weisungsrecht gegenüber den einzelnen Akteuren eingeführt und damit deren Autonomie gewahrt. Die Kommission äußert sich letztlich in den einzelnen Gremien wie ein größerer Mitgliedstaat. Unter dem Strich bleiben jedoch institutionelle Beharrungsmomente, die eine effektive Zusammenarbeit oft verhindern. So läßt sich mit Recht festhalten: „Co-ordination is, perhaps, the biggest challenge facing the EU in its efforts to improve its capacity for prevention”. (Dwan 2002: 45) Trotz der Effizienzdefizite führt die hohe Beratungs- und Entscheidungsdichte freilich dazu, dass zumindest in Teilbereichen statt hierarchischem und zweckrationalem Handeln verständigungsorientierte Interaktionsformen die Beratungs- und Entscheidungsprozesse dominieren.

Ein Souveränitätstransfer in den EU-Interventionspolitiken?

Ausgangsvermutungen, Erklärungsansätze und Forschungsfragen

Die eingangs aufgeworfene Frage nach der Delegation nationalstaatlicher Kompetenzen und Ressourcen in den teils souveränitätssensitiven Interventionspolitiken lässt sich auf den ersten Blick kaum eindeutig beantworten. Zunächst kann man festhalten, dass nachdrückliche Vergemeinschaftungstendenzen in der GASP bislang ausgeblieben sind. Trotz der rasanten Institutionalisierung sicherheitspolitischer Interventionen seit Ende 1998 verbleiben weite Teile im intergouvernementalen Bereich. Weder verfügt die Kommission in der GASP über ein Initiativmonopol, noch sind im Rat in Fragen qualifizierte Mehrheiten vorgesehen, die über Durchführungsmaßnahmen hinausgehen, und die GASP unterliegt weder der direkten Kontrolle des Parlaments⁸⁶ noch der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes. Im Bereich militärischer Intervention sind also offensichtlich ausschließlich intergouvernementale Mechanismen zu beobachten. Auf die strukturelle Krisenprävention konnte der Rat im Zuge der Fundierung von ESVP-Strukturen sogar einen stärkeren Einfluss nehmen.

Gleichwohl wird die Kommission im Vorfeld politischer Entscheidungen als Beratungsgremium einbezogen. Gerade das ausdrückliche Ziel, einen mehrdimensionalen Ansatz zum Umgang mit Konflikten zu schaffen, hat eine erhöhte Regelungsdichte und eine zunehmende Kontaktintensität zur Folge. Vor diesem Hintergrund ist die Behauptung eines Transfers außenpolitischer Befugnisse von den Hauptstädten an EU-Entscheidungsgremien zum Zwecke einer größeren Kohäsion nicht abwegig. Zudem ist

⁸⁶ Gleichwohl kann das Europäische Parlament indirekt einen gewissen Einfluss auf die GASP mittels seiner Haushaltsrechte ausüben. Vgl. Udo Diedrichs 2004: The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player? In: The International Spectator 39, 31-46.

der Rat bei der Implementierung von Krisenmanagementoperationen nach wie vor in hohem Maße abhängig von den finanziellen Ressourcen der Kommission. Dazu kommt die Rolle der sicherheitspolitischen Ratsressourcen in Verbindung mit dem HR, die formal zwar ausführende Organe sind, sich mittlerweile aber zu einem einflussreichen Institutionengefüge entwickelt haben. Durch die Verzahnung der Beratungsgremien im GS mit den entscheidungsnahen Ausschüssen CIVCOM und PSK werden Standpunkte zu sicherheits- und verteidigungspolitischen Problemen häufig diskursiv entwickelt: Angestoßen von einer Person, die von Anderen Unterstützung sucht und findet, werden Anregungen auf die Tagesordnung eines Beratungs- oder Entscheidungsgremiums gebracht. So können Ratsbeamte in höheren Führungspositionen, wie etwa der Leiter des Politischen Stabes, Christoph Heusgen, oder der Generaldirektor für äußere und politisch-militärische Angelegenheiten, Robert Cooper, politische Entscheidungen wesentlich anstoßen und werden daher im EU-Jargon zu Recht als „political animals“ bezeichnet. Im PSK findet dann oft ein Abgleichungsprozess mit den Außenministerien der Mitgliedstaaten statt: Über das Komitee gehen Initiativen an den Rat zur Abstimmung, die ihren Ursprung nicht immer in den Außenministerien, sondern oft in den Task Forces des Generalsekretariats haben. Die EU stellt sich demnach zumindest in den nichtmilitärischen Teilbereichen des Handlungsspektrums sicherheitspolitischer Interventionen als ein „komplexes Verhandlungssystem“ dar (Scharpf 1998), bei dem weder mehrheitlich supranationale, noch überwiegend intergouvernementale, sondern *verflochtene* Interaktionsformen dominieren (Scharpf 2001), welche deliberative Kennzeichen aufweisen. Dabei werden die Verständigungsorientierung und der Konsensbedarf aufgrund fehlender suprastaatlicher Autorität und angesichts der säulenübergreifenden Verzahnung integrierter und koordinierter Teilbereiche von mehreren Interventionspolitiken noch zusätzlich befördert. Angesichts dieser inkohärenten Entwicklungslinien muss also sowohl die idealtypische Auffassung ad acta gelegt werden, die uneingeschränkte Aufrechterhaltung staatlicher Souveränität sei ein elementares Staatsinteresse, wie auch die Vorstellung, strukturelle Konfliktprävention stelle eine exklusive Domäne supranationaler Kommissionspolitik dar.

Welche Erklärung lässt sich für dieses heterogene institutionelle Bild im Handlungsspektrum sicherheitspolitischer Interventionen heranziehen? Wird die GASP mit Gourevitch als eine „strittige Institution“ verstanden (1999: 137), so lässt sich die Vielfalt der Entscheidungsmechanismen plausibel durch die unterschiedlichen Auffassungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Unterstützung supranationaler Entscheidungsmechanismen in der GASP zurückführen. Eine Analyse von Positionspapieren der EU-Mitgliedstaaten zur Regierungskonferenz 1996 verdeutlicht diese Gegensätze. Dabei zeigt sich, dass – *ceteris paribus* – kleinere Staaten eher eine supranationale Entscheidungsfindung in der GASP befürworten als größere Staaten. Zweitens wird deutlich,

dass überwiegend EU-freundliche Einstellungsmuster in der Bevölkerung oft mit entsprechend „gemeinschaftsfreundlichen“ Präferenzen der jeweiligen Regierung zu den Regierungsverhandlungen korrespondieren (Koenig-Archibugi 2004: 141; 167).

Es lässt sich festhalten, dass die bisherigen Beobachtungen und Interpretationen für einen Souveränitätstransfer in Teilbereichen von EU-Interventionspolitiken sprechen. Ob man tatsächlich von einer Übernahme sicherheitspolitischer Zuständigkeiten sprechen kann, die die anfangs benannten Kriterien politische Relevanz und Dauerhaftigkeit erfüllt (vgl. S. 9), lässt sich vor dem Hintergrund dieser Studie aber nicht abschließend und umfassend beantworten. Um der Frage systematischer auf den Grund zu gehen, ist eine weitere Analyse notwendig, die das Verhältnis zwischen Kommission und Rat in dem Themenspektrum anhand von spezifischen Kriterien methodisch fokussierter in den Blick nimmt. Die vorliegende Arbeit hat deutlich gemacht, dass dabei folgende Fragen forschungsleitend sein sollten: Welche Rolle spielt die Weisungsbefugnis des Rates gegenüber der Kommission und welche Interaktionsformen lassen sich in den relevanten Ausschüssen identifizieren? Inwieweit werden Handlungsautonomie und –reichweite der Kommission durch das Ausschusswesen begrenzt? Welche Optionen stehen den Entscheidungsgremien in der zweiten Stufe des Politikzyklus tatsächlich noch zur Verfügung, wenn Optionen vorstrukturiert werden? Inwieweit ist die Kommission objektiv in der Lage, aufgrund ihrer finanziellen Ressourcen eigene politische Vorstellungen gegenüber dem Rat durchzusetzen und entwickelt sie solche überhaupt? Welche Verteilung und mögliche Veränderung personeller Ressourcen über Zeit lässt sich in dem Themenspektrum in den Rats- und Kommissionsstrukturen identifizieren? Eine systematische Betrachtung der in der Einleitung genannten Tätigkeitsfelder (S.8) könnte zudem Aufschluss darüber geben, welche Teilbereiche von Interventionspolitiken besonders anfällig für Supranationalisierungstendenzen sind und welche sich als besonders resistent erweisen.

Desweiteren müsste eine Anzahl von EU-Mitgliedstaaten näher betrachtet werden. Dazu könnte eine Typologie von EU-Mitgliedstaaten (z.B. Pioniere, Multilateralisten, Unilateralisten) aufgestellt und aus jeder Kategorie ein Akteur ausgewählt werden.⁸⁷ Dann müsste dokumentiert werden, welchen Einfluss die in der vorliegenden Arbeit aufgezeigten Verregelungen auf die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitiken in Teilnehmerstaaten haben. Inwieweit bedeuten sie Einschränkungen ihrer Handlungsautonomie? Sollte sich der postulierte Souveränitätstransfer in den Interventionspolitiken der EU tatsächlich in signifikanter Form diagnostizieren lassen, so würde dies eine Be-

⁸⁷ Vgl. der von Ulrich Schneckener und Dieter Senghaas erstellte DFG-Projektantrag „Prävention und Intervention: Der Wandel von Staatlichkeit am Beispiel internationaler Sicherheitspolitik“, SFB 597 Staatlichkeit im Wandel, Bremen, 2003, S.904-905.

schränkung des staatlichen Gewaltmonopols im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik und im Umkehrschluss eine Aufwertung internationaler und/oder transnationaler Akteure in diesen Sachbereichen bedeuten. Der in der politikwissenschaftlichen Teildisziplin Internationale (Sicherheits-) Beziehungen derzeit noch vorherrschende methodologische Nationalismus müsste dann entsprechend korrigiert bzw. ergänzt werden.

6. LITERATUR

- Bayne, Sarah 2003: Conflict Prevention and the EU: From Rhetoric to Reality. In: Mollett, Howard (Hrsg.), *Europe in the World: Essays on EU foreign, security and development policies*. London: Bond, 19-29.
- Bengtsson, Rikard, Elgström, Ole/Tallberg, Jonas 2004: Silencer or Amplifier? The European Union Presidency and the Nordic Countries. In: *Scandinavian Political Studies* 27, 311-334.
- Borchert, Heiko 2004: Vernetzte Sicherheitspolitik: Bausteine eines neuen Leitbildes. In: *Sicherheit+Frieden* 1, 19-24.
- Christiansen, Thomas 1999: A Maturing Bureaucracy? The Role of the Commission in the Policy Process. In: Richardson, Jeremy J. (Hrsg.), *European Union: power and policy making*. London (u.a.): Routledge, 77-95.
- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.
- Diez, Thomas 2000: *The Imposition of Governance: Transforming Foreign Policy through EU Enlargement*. COPRI-Working Papers 21. Kopenhagen.
- Duke, Simon 2002: *The Rhetoric-Resources Gap in EU Crisis Management*. Eipascope. Maastricht.
- Dwan, Renata 2001: Conflict Prevention and CFSP Coherence. In: Missiroli, Antonio (Hrsg.), *Coherence for European Security Policy: Debates-Cases-Assesments*. Paris: Institute for Security Studies.
- Dwan, Renata 2002: Institutionalising mainstreaming - a paradox? In: van de Goor, Luc/Huber, Martina (Hrsg.), *Mainstreaming Conflict Prevention Concept and Practice: CPN Yearbook 2000/2001*. Berlin: Nomos.
- Earle, Caroline R. 2004: *European Capacities for Peace Operations: Taking Stock*. Washington D.C.: The Henry L. Stimson Center.
- Elgström, Ole (Hrsg.) 2003: *European Union Council Presidencies, a Comparative Perspective*. London: Routledge.
- Elias, Norbert 1976: *Über den Prozeß der Zivilisation*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Gomez, Ricardo/Peterson, John 2001: The EU's Impossibly Busy Foreign Ministers: 'No One is in Control'. In: *European Foreign Affairs Review* 6, 53-74.
- Gourevitch, Peter Alexis 1999: The Governance Problem in International Relations. In: Lake, David A./Powell, Robert (Hrsg.), *Strategic Choice and International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 137-164.
- Gourlay, Catriona 2004: *Feasibility Study on the European Civil Peace Corps*. Brussels: ISIS Europe.
- Heusgen, Christoph 2004: Sicherheit für Europa. In: *Die Politische Meinung* 49, 33-36.

- Hill, Christopher/Smith, Karen 2000: *European Foreign Policy. Key Documents*. London, New York: Routledge.
- Jakobson, Peter Viggo 2004: *The Emerging EU Civilian Crises Management Capacity: A "real-added value" for the UN? Background Paper for The Copenhagen Seminar on Civilian Crises Management* Royal Danish Ministry of Foreign Affairs.
- Koenig-Archibugi, Mathias 2004: *Explaining Government Preferences for Institutional Change in EU Foreign and Security Policy*. In: *International Organization* 54, 137-174.
- Kremer, Martin/Schmalz, Uwe 2001: *Nach Nizza - Perspektiven der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*. In: Jopp, Matthias, Lippert, Barbara/Schneider, Heinrich (Hrsg.), *Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union*. Bonn: Europa Union Verlag.
- Landgraf, Martin 1998: *Peace-building and Conflict Prevention in Africa: A View from the European Commission*. In: Engel, Ulf/Mehler, Andreas (Hrsg.), *Gewaltsame Konflikte in Afrika: Hintergründe, Analysen und Strategien für die entwicklungspolitische Praxis*. Hamburg: Institut für Afrikakunde, 103-117.
- Lindblom, Charles 1959: *The Science of Muddling Through*. In: *Public Administration Review* 19, 79-88.
- MacShane, Denis 2003: *Letter to the Chairman of the Committee from the Minister of State for Europe*. London: Foreign and Commonwealth Office.
- Mayer, Sebastian 2003: *Die Erklärung von Saint Malo und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Bedingungsfaktoren des britischen Strategiewandels 1998*. In: *Journal of European Integration History* 9, 133-156.
- Mearsheimer, John 1995: *The False Promise of International Institutions*. In: *International Security* 19, 15-49.
- Mearsheimer, John J. 1990: *Back to the Future. Instability in Europe after the Cold War*. In: *International Security* 15, 5-56.
- Müller, Thorsten 2004: *Prävention und Intervention: Konzeptionelle Entwicklungen in der Europäischen Union* (unveröff. Manuskript). Bremen.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela 2002: *The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union*. In: *European Foreign Affairs Review* 7, 1-26.
- Müller-Wille, Björn 2004: *For Our Eyes only? Shaping an Intelligence Community within the EU*. Paris: European Institute for Security Studies.
- Olsen, Gorm Rye 2002: *Promoting Democracy, Preventing Conflict: The European Union and Africa*. In: *International Politics* 39, 311-328.
- Poggi, Gianfranco 1978: *The Development of the Modern State: A Sociological Introduction*. Stanford: Stanford University Press.
- Riekhoff, Aart Jan 2003: *The Transformation of East-Central European Security: Domestic politics, international constraints, and opportunities for policy-makers*. In: *Perspectives (Prag)* 55-70.

- Ropers, Norbert 1995: Präventive Diplomatie. Neue Ansätze zur Konfliktbearbeitung und zum Menschenrechtsschutz. In: *Wissenschaft und Frieden* 13, 22-39.
- Royal Institute for International Affairs 2004: *Tomorrow's World, Tomorrow's Threats: The Future Global Environment*.
- Rummel, Reinhardt 2003: EU-Friedenspolitik durch Konfliktprävention: Erfahrungen mit dem Conflict Prevention Network. In: Schlotter, Peter (Hrsg.), *Europa - Macht - Frieden? Zur Politik der "Zivilmacht Europa"*. Baden-Baden: Nomos, 240-277.
- Rummel, Reinhardt 2003: Konfliktprävention: Etikett oder Markenzeichen Europäischer Interventionspolitik? Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Rummel, Reinhardt 2004: Advancing the EU's Conflict Preventing Policy. In: Kirton, John/Stefanova, Radoslava (Hrsg.), *The G8, the United Nations, and Conflict Prevention*. Aldershot: Ashgate, 113-139.
- Scharpf, Fritz 2001: What Have We Learned? Problem-Solving Capacity of the Multilevel European Polity. MPIfG Working Paper 01/4. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Scharpf, Fritz W. 1998: Demokratie in der Transnationalen Politik. In: Beck, Ulrich (Hrsg.), *Politik in der Globalisierung*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 228-253.
- Schmidt, Sigmar 2002: Aktuelle Aspekte der EU-Entwicklungspolitik. Aufbruch zu neuen Ufern? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 19-20, 29-38.
- Schneekener, Ulrich 2005: Post-Westfalia trifft Prä-Westfalia. Die Herausforderung der Gleichzeitigkeit dreier Welten. In: Jahn, Egbert, Fischer, Sabine/Sahm, Astrid (Hrsg.), *Zukunft des Friedens weiterdenken*. Wiesbaden: Verlag für Soziwissenschaften.
- Sedelmeier, Ulrich/Wallace, Helen 2000: Eastern Enlargement. In: Wallace, Helen/Wallace, William (Hrsg.), *Policy Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 427-460.
- Smith, Michael 2001: Negotiating new Europes: the Roles of the European Union. In: *Journal of European Public Policy* 7, 806-822.
- Stewart, Emma 2003: *The EU's Conflict Prevention Policy: A Unique Contribution to a Global Problem?* Leicestershire, UK: Loughborough University, 1-39.
- Wæver, Ole 1998: Integration as Security: Constructing a Europe at Peace. In: Kupchan, Charles (Hrsg.), *Atlantic Security: Contending Visions*. New York: Council on Foreign Relations Press, 45-63.
- Waltz, Kenneth Neal 1993: The Emerging Structure of International Politics. In: *International Security* 18, 44-79.
- Weber, Max 1922: *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: J. C. B. Mohr (P. Siebeck).
- Weir, Margaret 1992: Ideas and the Politics of Bounded Innovation. In: Thelen, Kathleen, Steinmo, Sven/Longstreth, Frank (Hrsg.), *Structuring Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 188-216.

BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG

Sebastian Mayer ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am DFG-Sonderforschungsbereich 597 "Staatlichkeit im Wandel" und arbeitet im Teilprojekt D3 "Praevention und Intervention. Der Wandel von Staatlichkeit am Beispiel Internationaler Sicherheitspolitik". Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich Internationale Beziehungen, insbesondere Sicherheitspolitik, vor allem der Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union.

Telefon: +49 421 218-8724

Fax: +49 421 218-8721

E-Mail: sebastian.mayer@sfb597.uni-bremen.de

Anschrift: Universität Bremen, Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“, Linzer Strasse 9a, D 28359 Bremen

ANHANG

Abkürzungsverzeichnis

<i>AKP</i>	Staaten Afrikas, des Karibischen Raumes und des Pazifischen Ozeans	African, Caribbean and Pacific states (ACP)
<i>ASIV</i>	Ausschuss der Ständigen Vertreter	Committee of Permanent Representatives
<i>CEUMS</i>	Vorsitzender des EU-Militärstabes	Commander of the EU Military Staff
<i>CIVCOM</i>	Ausschuss für zivile Aspekte des Krisenmanagements	Committee for Civilian Aspects of Crisis Management
<i>CMC</i>	Krisenbewältigungskonzept	Crisis Management Concept
<i>CONOPS</i>	Concept of Operations	Operationskonzept
<i>COREU</i>	Telexnetz der europäischen Korrespondenten	Correspondance Européenne (frz.)
<i>CPN</i>		Conflict Prevention Network
<i>CRCT</i>	Koordinierungsteam für Krisenreaktion	Crisis Response Co-ordination Team
<i>EG</i>	Europäische Gemeinschaft	European Community
<i>ENP</i>	Europäische Nachbarschaftspolitik	New Neighbourhood Policy (NNP)
<i>ER</i>	Europäischer Rat	European Council
<i>ESVP</i>	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik	European Defence and Security Policy (ESDP)
<i>EU</i>	Europäische Union	European Union
<i>EUJUST THEMIS</i>	Mission der EU zur Stützung der Rechtsstaatlichkeit in Georgien	EU Rule of Law Mission to Georgia
<i>EUMS</i>	Militärstab der Europäischen Union	European Union Military Staff
<i>EUPM</i>	EU-Polizeimission	European Union Police Mission
<i>EUSC</i>	Europäisches Satellitenzentrum	European Union Satellite Centre
<i>EUSR</i>	Sonderbeauftragter der Europäischen Union	European Union Special Representative

<i>EUV</i>	Vertrag über die Europäische Union	Treaty on European Union
<i>GASP</i>	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	Common Foreign & Security Policy (CFSP)
<i>GD Entwicklung</i>	Generaldirektion Entwicklung	Directorate General Development
<i>GD RELEX</i>	Generaldirektion Außenbeziehungen	Directorate-General for External Relations
<i>GS</i>	Generalsekretär	Secretary General
<i>HR</i>	Hoher Repräsentant	High Representative
<i>INTDIV</i>	Aufklärungseinheit des Militärstabs	Intelligence Division of the Military Staff
<i>ISS</i>	Institut für Sicherheitsstudien (Paris)	Institute for Security Studies
<i>Joint SITCEN</i>	Gemeinsames Lagezentrum	Joint Situation Centre
<i>KP</i>	Krisenprävention	Crisis Prevention
<i>KSZE</i>	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa	Conference for Security and Co-operation in Europe
<i>MA</i>	Europäischer Militärausschuss	EU Military Committee
<i>MAPE</i>	Multinational Advisory Police Element	
<i>MS</i>	Militärstab	Military Staff
<i>MSO</i>	Militärische Strategie	Military Strategic Option
<i>NATO</i>	Nordatlantikpakt-Organisation	North Atlantic Treaty Organisation
<i>NRO</i>	Nichtregierungsorganisation	Nongovernmental Organisation
<i>OAU</i>	Organisation für Afrikanische Einheit	Organisation of African Unity
<i>OECD</i>	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	Organisation for Economic Co-operation and Development
<i>OPHQ</i>	Operational Headquarter	
<i>OPLAN</i>	Operation Plan	
<i>OSZE</i>	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa	Organization for Security and Co-operation in Europe
<i>PKA</i>	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen	Partnership and Co-operation Agreement
<i>PPEWU</i>	Politikplanungs- und Frühwarnereinheit („Politischer Stab“)	Policy Planning and Early Warning Unit
<i>PSK</i>	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee	Political and Security Committee
<i>RAA</i>	Rat Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen	General Affairs and External Relations Council
<i>RELEX</i>	Generaldirektion Außenbeziehungen	External Relations Directorate-General
<i>RRM</i>	Schneller Krisenreaktionsmechanismus	Rapid Reaction Mechanism
<i>VN</i>	Vereinte Nationen	United Nations
<i>WEU</i>	Westeuropäische Union	Western European Union