

# KRISENMANAGEMENT IN DER EUROPÄISCHEN UNION: EINE BESTANDSAUFNAHME

*von Christoph Doktor*

*Die EU verfügt als internationaler Akteur über zivile und militärische Mittel und Fähigkeiten, um den Herausforderungen durch Krisen und Instabilitäten in allen Phasen des Krisenmanagementprozesses zu begegnen. Die in der letzten Dekade etablierten Strukturen stellen ein komplexes, aber doch funktionierendes System für die Durchführung von Krisenmanagementoperationen aller Art dar. Die Schwäche des europäischen Krisenmanagements liegt darin, dass das bestehende Potential nicht den Möglichkeiten entsprechend ausgeschöpft wird. Die Gründe dafür sind der fehlende politische Konsens unter den Mitgliedstaaten über die gemeinsamen europäischen Interessen und der damit einhergehende Mangel an langfristigem strategischem Denken. Dessen ungeachtet erlauben die in den bisherigen Operationen und Missionen gesammelten Erfahrungen eine Optimierung von Entscheidungsabläufen und Einsatzkonzepten im Hinblick auf den Prozess der Weiterentwicklung des europäischen Krisenmanagements. Es liegt auch im Interesse der Schweiz, sich von diesem Prozess nicht auszuschliessen.*

## EINLEITUNG

Die Bedrohungen und Gefahren, mit welchen sich in einer globalisierten Welt Staaten und Gesellschaften konfrontiert sehen, weisen zunehmend transnationalen Charakter auf. Islamistischer Terrorismus, gewaltbereiter Extremismus oder von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren ausgehende Cyberattacken machen genauso wenig an nationalen Grenzen halt wie die Auswirkungen von Naturkatastrophen oder technologiebedingten Unfällen grösseren Ausmasses. Die Verschiebungen in der globalen Bedrohungs- und Gefahrenlage führten seit den 1990er Jahren innerhalb der Europäischen Union (EU) verstärkt zur Einsicht, dass den grenzüberschreitenden Krisen am wirksamsten mit den Mitteln der europäischen Kooperation begegnet werden kann.

In der letzten Dekade begann die EU mit der Entwicklung von Strukturen, Verfahren und Instrumenten, welche das Fundament für ein umfassendes europäisches Krisenmanagement legten. Dieser Prozess folgte nicht einer ganzheitlichen Strategie, sondern ging vielmehr in einzelnen Schritten in verschiedenen Politikfeldern voran. Als Katalysatoren dieser Entwicklung dienten grosse Krisen wie die Balkankriege der 1990er Jahre, die BSE-Krise und grössere Naturkatastrophen sowie die terroristischen Anschläge in den USA, in Madrid und in London, welche jeweils als das auslösende Momentum für weitere Kooperations Schritte fungierten.

Die mehrheitlich parallel zueinander etablierten Strukturen des europäischen Krisenmanagements umfassen im Kern zwei Bereiche der Sicherheit: Erstens wurde die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)<sup>1</sup> aus der Taufe gehoben und in ihrem Rahmen die auf die äussere Sicherheit ausgerichteten Kapazitäten des militärischen und zivilen Krisenmanagements geschaffen. Zweitens wurden im Bereich der traditionellen inneren Sicherheit unter dem Eindruck der veränderten Risiko- und Gefahrenlandschaft Schritte zur Schaffung einer Kooperation im Rahmen des europäischen Zivil- und Katastrophenschutzes unternommen.

In relativ kurzer Zeit konnte so ein Potential aufgebaut werden, das die EU zu einem internationalen Akteur macht, welcher als einziger über alle Kategorien von zivilen und militärischen Mitteln und Fähigkeiten verfügt, die notwendig sind, um den Herausforderungen durch Krisen und Instabilitäten in allen Phasen des Krisenmanagementprozesses – von Krisenprävention bis zu Krisennachbereitung – zu begegnen.<sup>2</sup> Dies gilt, wenn auch in unterschiedlichem Ausmass, sowohl für das internationale Krisenmanagement im Sinne der Konfliktbewältigung als auch für die im Rahmen der Union nach innen gerichtete Sicherheitspolitik, die den Schutz der europäischen Gesellschaften vor mannigfa-

1 Die bisherige Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) wurde im Vertrag von Lissabon, der im Dezember 2009 in Kraft getreten ist, in Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) umbenannt.

2 Vgl. Mauer, Victor. The European Union: from Security Community towards Security Actor. In: Dunn Caverty, Myriam/Mauer, Victor (Hrsg.). *The Routledge Handbook of Security Studies*. Routledge: London und New York, 2010, S. 371–381; Menon, Anand. Empowering Paradise? The ESDP at ten. In: *International Affairs* 82 (2009), Nr. 2, S. 228.

chen grenzüberschreitenden Gefahren und Bedrohungen der globalisierten Welt zum Ziel hat.

Allerdings ist die EU kein Nationalstaat, sondern sie bleibt nach wie vor ein politisches Gebilde *sui generis*, das am besten als ein «*multi-level governance*»-System definiert werden kann. Der in diesem Rahmen entstehende «Europäische Sicherheitsraum»<sup>3</sup> zeichnet sich durch Interaktion von staatlichen und substaatlichen Akteuren sowie EU-Institutionen aus. Die Mitgliedstaaten der EU bleiben dabei innerhalb der europäischen Krisenmanagementstrukturen die wichtigsten Akteure.

Der vorliegende Artikel untersucht den Stand der Entwicklung des Krisenmanagements in der EU. Er bietet zunächst jeweils eine Bestandsaufnahme der geschaffenen Konzepte, Strukturen und Instrumente in den zwei wichtigsten Bereichen des europäischen Krisenmanagements, der GSVP und dem europäischen Zivil- und Katastrophenschutz. Anhand von Operationen und Missionen wird anschliessend aufgezeigt, dass die etablierten Strukturen zwar ein sehr komplexes, aber funktionierendes System für die Durchführung von Krisenmanagementoperationen aller Art darstellen. Die Schwäche des europäischen Krisenmanagements liegt allerdings darin, dass das bestehende Potential nicht den Möglichkeiten entsprechend ausgeschöpft wird. Die Gründe dafür liegen im fehlenden politischen Konsens unter den Mitgliedstaaten über die gemeinsamen europäischen Interessen und dem damit einhergehenden Mangel an langfristigem strategischem Denken.

Dessen ungeachtet erlauben die bisher durchgeführten Operationen und Missionen und die dabei gesammelten Erfahrungen eine stetige Optimierung der Entscheidungsabläufe, Einsatzkonzepte und der Mittelallokation, was für die Weiterentwicklung des europäischen Krisenmanagements von entscheidender Bedeutung ist. Es wäre daher auch für die Schweiz von Vorteil, sich an diesem Prozess in einer Weise zu beteiligen, die den Zielen und verfassungsrechtlichen Möglichkeiten der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik entspricht.

3 Zur diesbezüglichen Diskussion in der Forschung vgl. Boin, Arjen/Rhinard, Mark/Eken-gren, Magnus. The European Union's Emerging Protection Space: Next Steps for Research and Practice. In: *European Integration* 28 (2006), Nr. 5, S. 511–527.

## 1 GEMEINSAME SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK (GSVP)

Die Etablierung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik durch den Europäischen Rat in Köln im Juni 1999 war das Ergebnis der ernüchternden Erfahrung der 1990er Jahre, dass die EU nicht in der Lage war, Kriege und Konflikte, die auf dem Balkan auf den Zerfall des früheren Jugoslawien folgten, zu verhindern oder wenigstens zu beeinflussen. Dem während der Kosovo-Krise 1999 noch einmal deutlich gewordenen Unvermögen der EU, gewaltsamen Auseinandersetzungen auf dem europäischen Kontinent effektiv vorzubeugen bzw. bereits existierende Krisen eigenständig einzudämmen und zu beenden, sollte nach dem Willen der europäischen Staats- und Regierungschefs durch die Schaffung von Krisenmanagementfähigkeiten und -kapazitäten inklusive militärischer Mittel begegnet werden. Der Kosovo-Krise fiel damit die Rolle eines Katalysators zu, der dem bereits 1998 durch die französisch-britische Initiative von Saint Malo angestossenen politischen Prozess der Entwicklung militärischer Fähigkeiten der EU zum Krisenmanagement zum Durchbruch verhalf und ihn anschließend beschleunigte.<sup>4</sup>

Innerhalb der darauf folgenden Dekade wurde die GSVP im Sinne eines umfassenden Ansatzes kontinuierlich weiterentwickelt, mit dem in Köln festgelegten Ziel, alle verfügbaren Ressourcen der EU und ihrer Mitgliedstaaten bei der Planung und Durchführung von militärischen, zivilen und zivil-militärischen Krisenmanagementoperationen kohärent und koordiniert zum Einsatz zu bringen.<sup>5</sup>

### *Grundlagen*

Die bei der Lösung der Balkankonflikte der 1990er Jahre aller Welt vor Augen geführte militärische Abhängigkeit der Europäer vom Nato-Partner USA führte in der Anfangsphase der GSVP dazu, dass der Auf-

4 Shepherd, Alistair J.K. 'A Milestone in the History of the EU'. Kosovo and the EU's International Role. In: *International Affairs* 85 (2009), Nr. 3, S. 529.

5 Europäischer Rat. *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Köln 3. und 4. 6. 1999, Anhang III: *Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/cc/57872.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/cc/57872.pdf).

bau von militärischen Krisenmanagementkapazitäten zunächst Priorität hatte. Die vertragliche Grundlage für diesen Prozess bildeten die bereits 1997 in den Amsterdamer Vertrag aufgenommenen Petersberg-Aufgaben, die die ganze Bandbreite der humanitären Kriseneinsätze inklusive Kampfeinsätze zu Friedenserhaltung und Friedenserzwingung abdeckten und damit dem traditionellen aussenpolitischen Selbstverständnis der EU als Zivilmacht zum ersten Mal eine militärische Dimension hinzufügten.<sup>6</sup>

Die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) definierte 2003 die Abwehr von Bedrohungen, welche aus internationalem Terrorismus, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, regionalen Konflikten, Scheitern von Staaten und organisierter Kriminalität resultieren, als eines der vorrangigen Ziele der GSVP. Zugleich hielt die Strategie fest, dass keiner der identifizierten neuartigen Bedrohungen mit militärischen Mitteln alleine begegnet werden kann. Vielmehr rückte die ESS den Ansatz eines umfassenden Krisenmanagements, das zivile und militärische Konzepte und Mittel verbindet, in den Fokus weiterer europäischer Bemühungen.<sup>7</sup>

Der am 1. Dezember 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon beinhaltet eine Reihe von Neuerungen, die auch Auswirkungen auf die GSVP und in deren Rahmen auf die EU-Krisenbewältigung haben. Neben institutionellen Änderungen, welche die Kohärenz und Effizienz des europäischen Krisenmanagements steigern sollen, führt der Vertrag neue Konzepte wie die «Ständige Strukturierte Zusammenarbeit» ein, welche eine engere Kooperation auf dem Gebiet der Entwicklung militärischer Fähigkeiten zwischen jenen Mitgliedstaaten vorsieht, die dies wollen und können. Daneben wird das Spektrum der bisherigen Petersberg-Aufgaben um gemeinsame Abrüstungsmassnahmen, militärische Beratung sowie die Unterstützung von Drittländern in der Bekämpfung

6 Duke, Simon/Ojanen, Hanna. Bridging Internal and External Security: Lessons from the European Security and Defence Policy. In: *Journal of European Integration* 28 (2006), Nr. 5, S. 479.

7 Neben der Abwehr von Bedrohungen nennt die ESS die Stärkung der Sicherheit in der europäischen Nachbarschaft und den Aufbau einer Weltordnung auf der Grundlage eines wirksamen Multilateralismus als Hauptziele. *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt*. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12.12.2003. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>.

des Terrorismus erweitert und darüber hinaus eine Solidaritäts- und Beistandsklausel eingeführt. Eine Reform des Sicherheitssektors (SSR) soll in diesem Zusammenhang zu einer nachhaltigen Friedenskonsolidierung in Post-Konfliktgesellschaften beitragen.

Die Neuerungen des Vertrags von Lissabon weisen in mancher Hinsicht ein beträchtliches Entwicklungspotential auf. Allerdings bleiben die zentralen Charakteristika der GSVP unverändert, womit kaum mit wesentlichen Auswirkungen im Hinblick auf die Entscheidungsfindungsprozesse und Verfahren im EU-Krisenmanagement gerechnet werden kann.<sup>8</sup>

### *Strukturen*

Um gemeinsame europäisch koordinierte Einsätze zur Krisenbewältigung durchführen zu können, mussten entsprechende Strukturen im institutionellen Rahmen der EU geschaffen und die erforderlichen Verfahren erarbeitet werden. Entstanden ist dabei ein komplexes Geflecht aus Gremien mit unterschiedlichen Entscheidungskompetenzen, in dem die Mitgliedstaaten die wichtigsten Akteure sind. Die bisherige säulenübergreifende Struktur mit Rat, Kommission und Präsidentschaft als beteiligten Institutionen stellte im Hinblick auf Kohärenz und Effizienz des EU-Krisenmanagements eine eher suboptimale Lösung dar.

Zwar wird die Säulenstruktur im Lissaboner Vertrag abgeschafft, der Bereich der GSVP bleibt jedoch rechtlich ein Spezialgebiet, der seinen zwischenstaatlichen Charakter behält. Ob und wie sich der neu definierte Führungsposten des Hohen Vertreters für Aussen- und Sicherheitspolitik und das neu geschaffene Amt des Präsidenten des Europäischen Rates auf die Entscheidungsabläufe auf EU-Ebene auswirken, bleibt abzuwarten. Die bisher wichtigsten Gremien in der EU-Krisenmanagementstruktur sind das Politische und Sicherheitspolitische Ko-

8 Vertrag von Lissabon, <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=DE>; ausführlich zur Neuerung des Lissaboner Vertrages im Bereich der GSVP vgl. Die ESVP nach dem EU-Reformvertrag: Kohärenter und effizienter? *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 28. Center for Security Studies, ETH Zürich, Februar 2008. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen>. Vgl. dazu auch den Beitrag von Valentin Misteli in diesem Bulletin.

mittee (PSK), der EU-Militärausschuss (EUMC) und der Ausschuss für die zivilen Aspekte des Krisenmanagements (CIVCOM).

Das PSK setzt sich aus Botschaftern der 27 EU-Mitgliedstaaten zusammen und befasst sich mit allen Fragen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik. Es nimmt im Auftrag des Rates und der Hohen Vertreterin die politische Kontrolle und strategische Leitung von Einsätzen zur Krisenbewältigung wahr. Dem EUMC gehören die Generalstabschefs der Mitgliedstaaten und ihre Vertreter an. Der Militärausschuss berät das PSK in Fragen des militärischen Krisenmanagements und der Entwicklung militärischer Fähigkeiten. Der Vorsitzende des Militärausschusses fungierte auch als militärischer Berater des bisherigen Generalsekretärs/Hohen Vertreters in allen militärischen Angelegenheiten. Dem EUMC arbeitet ein Militärstab (EUMS) zu, der Teil des Ratssekretariats ist. Der Ausschuss für die zivilen Aspekte des Krisenmanagements (CIVCOM) setzt sich aus Diplomaten und Spezialisten für das zivile Krisenmanagement zusammen und berät das PSK in allen Fragen des zivilen Krisenmanagements.<sup>9</sup>

Das Problematische an den aufgebauten Strukturen und Entscheidungsmechanismen ist, dass diese in einem Top-down-Ansatz geschaffen wurden. Den diesbezüglichen Entscheidungen der europäischen Staats- und Regierungschefs ging kein Prozess einer strategischen Standortbestimmung Europas voraus, in dem konkrete gemeinsame Interessen und Ziele der Europäer hätten festgelegt werden können. Dies liegt schlicht daran, dass sich die aussen- und sicherheitspolitischen Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten aufgrund der Geschichte, der geographischen Lage und

«Die aufgebauten Strukturen und Entscheidungsmechanismen der GSVP wurden in einem Top-down-Ansatz geschaffen.»

9 Auswärtiges Amt/Ministerium der Verteidigung, *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*. Edition Diplomatie, Berlin, Juni 2009, S. 17. Einen ausführlichen Überblick über Strukturen, Akteure und Abläufe bei den Operationen der GSVP bietet: Mölling, Christian. *Militärisches Krisenmanagement innerhalb der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Strukturen, Akteure und Prozesse für die Planung und Entscheidung*. Zürich: Center for Security Studies, 2010.

der nationalen Identitäten und Perzeptionen oft gravierend voneinander unterscheiden und meistens unterschiedliche Schwerpunkte aufweisen.

Die schliesslich etablierten institutionellen Lösungen und komplizierten Entscheidungsfindungswege spiegeln diese Sachlage wider. Sie sind dementsprechend wenig effizient und hängen vom politischen Willen der nationalen Regierungen und nicht selten von der innenpolitischen Situation in den Mitgliedstaaten ab. Ein langfristig ausgerichtetes strategisches Denken sowie darauf aufbauendes kohärentes und effizientes Planen und Handeln sind dadurch in einer EU-27 schwer zu realisieren. Die De-facto-Spaltung der EU bei der Beurteilung des US-Einmarschs im Irak 2003 zeigte, dass es unter bestimmten Bedingungen nicht möglich ist, einen kleinsten gemeinsamen Nenner zu finden.

### *Verfahren*

Entsprechend dem intergouvernementalen Charakter der GSVP werden die grundsätzlichen Richtlinien von den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat (ER) vorgegeben. Konkrete Entscheidungen werden auf der Ministerebene von Aussen- und gelegentlich auch von Verteidigungsministern im Rahmen des Rates für Auswärtige Angelegenheiten (RAA) getroffen. Das PSK als ständiges Gremium fasst im Konsens Beschlüsse, die dem einmal im Monat tagenden RAA zur Entscheidung vorgelegt werden müssen. Unterstützt wird das PSK bei seiner Arbeit durch die beiden Ausschüsse EUMC und CIVCOM sowie die dafür zuständige Generaldirektion E (DG E) des Ratssekretariats. Dem Ratssekretariat stand bis Ende 2009 der Generalsekretär des Rates vor, der in Personalunion gleichzeitig der Hohe Vertreter der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) war und in dieser Funktion zur Formulierung, Vorbereitung und Durchführung politischer Entscheidungen beitrug.<sup>10</sup>

Mit dem Vertrag von Lissabon wurden zwei Führungspositionen geschaffen, die innerhalb der GASP und in deren Teilbereich GSVP mit weitgehenden Kompetenzen ausgestattet sind. Das Amt des Hohen Vertreters (HV) entsteht aus der Vereinigung des Kommissars für Aussen-

10 Vgl. Mölling, *Militärisches Krisenmanagement*, S. 5–12.



beziehungen und mit dem früheren Hohen Vertreter für die GASP. Der HV leitet unter anderem die GASP und die GSVP, trägt zu ihrer Festlegung bei und ist für ihre Umsetzung verantwortlich. Dabei besitzt er ein formelles Initiativrecht und wird vom Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) unterstützt. Als zweites neues Führungsamt wurde das des Präsidenten des Europäischen Rates eingeführt. Dieser ersetzt den Ratsvorsitz, der bisher halbjährlich unter den Mitgliedstaaten rotierte. Neben weiteren Zuständigkeiten vertritt der Präsident des ER die EU in der Aussen- und Sicherheitspolitik und wahrt die Kontinuität in diesem gewichtigen Politikbereich. Beide hohen Ämter beinhalten Zuständigkeiten in Fragen der GASP und GSVP. Eine genaue Kompetenzabgrenzung nimmt der Vertrag nicht vor, so dass es abzuwarten gilt, wie die aktuellen Amtsinhaber, die Hohe Vertreterin Catherine Ashton und der ER-Präsident Herman Van Rompuy, ihre Verantwortung wahrnehmen und die ihnen offenstehenden Spielräume ausfüllen werden.<sup>11</sup>

Auf der operativen Ebene stehen bei einem beschlossenen militärischen GSVP-Einsatz für die Führungsaufgaben fünf Operationshauptquartiere (OHQ) zur Verfügung, die von Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien und Griechenland bereitgestellt werden. Bei einer Aktivierung werden diese nationalen Operationshauptquartiere durch Personal aus den EU-Mitgliedstaaten besetzt. Zusätzlich stellt die Nato auf der Grundlage des Berlin-Plus-Abkommens ihr Hauptquartier *SHAPE* für EU-Operationen zur Verfügung, wenn diese unter Rückgriff auf Nato-Mittel und -Fähigkeiten durchgeführt werden sollen. Ausserdem verfügt die EU über ein eigenes Operationszentrum, das die Führung begrenzter Militäreinsätze ermöglicht, wenn für diese Aufgabe kein nationales Hauptquartier verfügbar ist. Bei zivilen Missionen übernimmt die 2007 in der DG E geschaffene Einheit *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC) die Rolle eines Operationshauptquartiers.

11 Vertrag von Lissabon, <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=DE>; vgl. auch Major, Claudia. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU nach Lissabon. Neue Möglichkeiten, aber kein grundlegender Wandel. *SWP-Aktuell* 7, Berlin, Januar 2010.

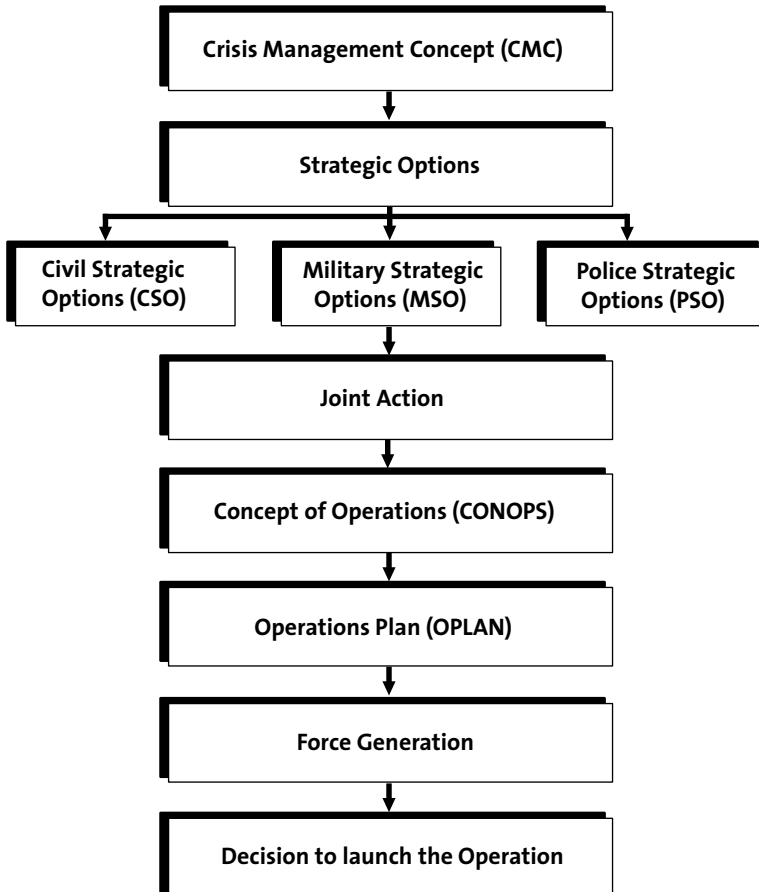
Zudem sind auch Strukturen innerhalb der Kommission beteiligt, etwa wenn ein Einsatz auch Elemente der humanitären Hilfe einschliesst.<sup>12</sup>

### *GSVP-Krisenmanagement im Einsatz*

Die Hauptschritte bei dem Zustandekommen eines idealtypischen GSVP-Krisenbewältigungseinsatzes sind die folgenden: Das PSK entscheidet über die Notwendigkeit eines EU-Einsatzes und entwirft anschliessend ein *Crisis Management Concept* (CMC), um die Krise zu bewältigen. Auf dieser Basis werden die strategischen Optionen für das weitere Vorgehen entwickelt. Sobald sie genehmigt sind, beschliesst der Rat eine Gemeinsame Aktion, in der unter anderem das Mandat, die Ziele der Aktion sowie die operativen Zuständigkeiten bestimmt werden. In einem weiteren Schritt wird vom designierten *Operations Commander* das *Concept of Operations* (CONOPS) entwickelt und anschliessend der konkrete Operationsplan vorgelegt. In den Prozess sind der EUMC und dann das zuständige OHQ eingebunden. Bei zivilen Missionen übernehmen das CIVCOM und das CPCC die entsprechenden Aufgaben des EUMC und OHQ. Bei zivil-militärischen Krisenbewältigungseinsätzen sind alle genannten Stellen involviert.<sup>13</sup>

12 Auswärtiges Amt/Ministerium der Verteidigung, *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, S. 19.

13 Vgl. Heise, Volker. Zehn Jahre Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Entwicklung, Stand und Probleme. *SWP-Studie*, Berlin, Oktober 2009, S. 12f.



*Grafik 1: GSVF-Verfahren bei einer militärischen Krisenbewältigungsoperation<sup>14</sup>*

### *Fähigkeiten*

Die Fähigkeit, alle Petersberg-Aufgaben zu erfüllen und den in der ESS definierten Bedrohungen wirksam zu begegnen, bildete den Masstab

<sup>14</sup> Vgl. ebd., S. 12.

für die aufzubauenden militärischen und zivilen Fähigkeiten. Als Meilensteine des Aufbauprozesses, der sich über die gesamte vergangene Dekade erstreckte, fungierten mehrere Beschlüsse des Europäischen Rates.

Das *Helsinki Headline Goal 2003* vom Dezember 1999 sah die Aufstellung einer schnellen Krisenreaktionskraft der EU im Umfang von 60 000 Soldaten bis 2003 vor, die innerhalb von 60 Tagen weltweit für eine Dauer von bis zu einem Jahr einsetzbar sein sollten. Das im September 2004 beschlossene Europäische Streitkräfteziel 2010 gab den EU-Mitgliedstaaten weitere sechs Jahre Zeit, um das *Helsinki Headline Goal* zu erreichen und beschloss gleichzeitig den Aufbau von schnell einsetzbaren mobilen Kampfeinheiten der sogenannten *EU-Battlegroups*: Einheiten von jeweils rund 1500 Soldaten, einsetzbar innerhalb von zehn Tagen.

Bereits im Juni 2000 wurde der Zivile Aktionsplan verabschiedet, der den Rahmen für das zivile Krisenmanagement absteckte. Danach sollte das zivile Krisenmanagement der EU im Sinne einer Krisenpräventionspolitik vier Felder abdecken: den Aufbau und die Stärkung der staatlichen Polizei, den Aufbau von rechtsstaatlichen Strukturen und Zivilverwaltungen in Krisengebieten sowie den Aufbau von Fähigkeiten im Bereich des EU-Katastrophenschutzes. Das Konsolidierte Zivile Planziel 2008 vom Dezember 2004 fügte dem als fünftes Feld das *Monitoring* hinzu und präziserte und erweiterte darüber hinaus die Liste von Instrumenten, Mitteln und Personal, die die Mitgliedstaaten der EU zur Verfügung stellen.<sup>15</sup>

In seiner Erklärung zum Aufbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik vom Dezember 2008 steckte der Europäische Rat die Ziele der GSVP noch einmal höher. So soll die EU unter anderem in den kommenden Jahren im militärischen Bereich in der Lage sein, gleichzeitig zwei umfassende Stabilisierungs- und Wiederaufbauoperationen mit jeweils 10 000 Mann und einer zivilen Komponente für die

15 Vgl. EU Council. *European Security and Defence Policy: the Civilian Aspects of Crisis Management*. August 2009. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090702%20Civilian%20aspects%20of%20crisis%20management%20-%20version%203\\_EN.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090702%20Civilian%20aspects%20of%20crisis%20management%20-%20version%203_EN.pdf). Eine kurze Übersicht über den Aufbau von militärischen und zivilen Fähigkeiten der EU bietet: Asseburg Muriel/Kempin, Ronja (Hrsg.). Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik? Eine systematische Bestandsaufnahme von ESVP-Missionen und -Operationen. *SWP-Studie* 32, Berlin, Dezember 2009.

Dauer von zwei Jahren einsetzen zu können. Im zivilen Krisenmanagement soll die EU im Rahmen der GSVP fähig sein, gleichzeitig zwölf Missionen durchzuführen, darunter eine grössere im Umfang von bis zu 3000 zivilen Experten und mit einem Zeithorizont von mehreren Jahren.<sup>16</sup> Mit der Betonung und Aufwertung der zivilen Komponenten des Krisenmanagements trug der Europäische Rat der von der ESS implizierten Fokusverschiebung vom militärischen zum zivil-militärischen Krisenmanagement Rechnung.

Misst man die in der letzten Dekade aufgebauten Fähigkeiten an den hochgesteckten Zielen, so muss die Bilanz als gemischt bezeichnet werden. Für die Mitgliedstaaten war es kein Problem, ihre bereits bestehenden nationalen Kapazitäten dem europäischen Krisenmanagement zur Verfügung zu stellen. Der bis 2003 festgelegte Aufbau einer schnellen Krisenreaktionskraft der EU wurde so auch tatsächlich 2003 offiziell für abgeschlossen und die Krisenreaktionskräfte für einsatzbereit erklärt. Allerdings identifizierten die innerhalb des 2001 aufgestellten *European Capabilities Action Plan* (ECAP) zwischen 2004 und 2006 erstellten Fortschrittsberichte insgesamt 64 Defizite, vor allem in den Bereichen strategischer Lufttransport und Luftbetankung, Aufklärung, Kampf- und Transporthubschrauber sowie Lenkwaffen und Hauptquartiere. Im Mai 2006 bestanden laut des dritten und bisher letzten Fortschrittsberichts immer noch über 50 Defizite, die auch auf absehbare Zeit nicht zuletzt aufgrund der knappen Kassen bei den EU-Mitgliedsländern sowie der mangelnden Bereitschaft, nationale Kontrolle über Rüstungsprojekte und -ausgaben abzugeben, kaum behoben werden können.<sup>17</sup> Zudem kamen weder die im *Helsinki Headline Goal* vorgesehene Krisenreaktionskraft noch die als schnelle Kampfeinheiten konzipierten *EU-Battlegroups*, die seit 2007 für das EU-Krisenmanagement verfügbar sind, bisher zum Einsatz.<sup>18</sup>

16 Europäischer Rat. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel 11./12.12.2008, S. 16. [http://ec.europa.eu/sport/information-center/doc/timeline/europaeischer\\_eat\\_12-12-2008\\_schlussfolgerungen\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/sport/information-center/doc/timeline/europaeischer_eat_12-12-2008_schlussfolgerungen_de.pdf).

17 Vgl. Mauer, Victor. Die Sicherheitspolitik der Europäischen Union. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 43 (2006), S. 15; Ausführlich dazu Heise, *Zehn Jahre Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, S. 16f.

18 Vgl. Keohane, Daniel. 10 Years after St. Malo. *ISS Analysis*. Paris: European Union Institute for Security Studies, Oktober 2008, S. 2.

Dafür gibt es jeweils sehr unterschiedliche Ursachen. So haben z.B. die beiden Länder Deutschland und Grossbritannien deren *Battlegroups* in der zweiten Hälfte 2008 offiziell in Bereitschaft standen, am heftigsten gegen einen Einsatz dieser Einheiten im Kongo opponiert. Die britische *Battlegroup* war nur auf dem Papier einsatzbereit, während sich die dafür vorgesehenen Einheiten faktisch auf Einsätzen im Irak und in Afghanistan befanden. Die deutsche Regierung befürchtete ihrerseits, durch die Entsendung deutscher Einheiten im Rahmen einer *EU-Battlegroup* als blosser Legitimation für die Intervention der Franzosen und Belgier in deren ehemaligen Kolonien zu dienen. Gleiche Befürchtungen verhinderten den Einsatz der *EU-Battlegroups* 2008 in Tschad. Weitere Gründe dafür, dass bisher keine *Battlegroup* eingesetzt wurde, sind finanzieller Natur. So trägt die eine *Battlegroup* entsendende Nation als sogenannte *lead nation* die finanziellen Lasten des Einsatzes, die je nach Einsatzart, -dauer und -ort beträchtlich sein können.<sup>19</sup> Es überrascht daher nicht, dass manche der nationalen Regierungen unter diesen Umständen einem Einsatz im Rahmen der GSVP eher zurückhaltend gegenüberstehen.

### *GSVP-Operationen und -Missionen*

Die bisher von der EU durchgeführten GSVP-Operationen und Missionen spiegeln in ihrem Charakter und ihrer Ausstattung trotz ihrer beeindruckenden Zahl auch die eben erwähnten Defizite wider. Zwischen 2003 und dem Frühjahr 2010 führte die EU im Rahmen der GSVP insgesamt 26 Einsätze durch, wovon 17 zivil, drei zivil-militärisch und sechs militärisch waren.<sup>20</sup> Wie aus Tabelle 1 ersichtlich wird, handelte und handelt es sich abgesehen von den sechs grösseren Einsätzen bei der Mehrheit um eher bescheidene Missionen, die unter dem Einsatz von übersichtlichen Kapazitäten durchgeführt werden konnten und bei welchen sich die finanziellen Lasten für die beteiligten Mitgliedstaaten in vertretbaren Grenzen hielten.

19 Vgl. Menon, *Empowering Paradise? The ESDP at ten*, S. 235–241.

20 Stand Mai 2010. Vgl. Website des Rates: EU Operations. <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=en>.

<b>Abgeschlossene Einsätze</b>	<b>Typ und Mandat</b>	<b>Dauer</b>	<b>Gesamtpersonal vor Ort: Höchststärke</b>
EUPAT Mazedonien	Zivile Mission	12/2005–05/2006	30
EUFOR Concordia Mazedonien	Militärische Operation	03/2003–12/2003	320
EUPOL PROXIMA Mazedonien	Zivile Mission	12/2003–12/2005	200
EUPT Kosovo	Zivile Mission	04/2006–06/2008	rund 50
EJUST THEMIS Georgien	Zivile Mission	07/2004–07/2005	12
EUSR Border Support Team Georgien	Zivile Mission	09/2005–02/2008	13
AMM Aceh	Zivile Mission	09/2005–12/2006	240
EUFOR Tschad	Militärische Operation	03/2008–03/2009	3700
AMIS EU-Support Darfur	Zivil-militärische Operation	07/2005–12/2007	50
EUPOL Kinshasa Kongo	Zivile Mission	02/2005–07/2007	29
EUFOR DR Kongo	Militärische Operation	07/2006–11/2006	2300
ARTEMIS DR Kongo	Militärische Operation	06/2003–09/2003	2000

<b>Laufende Einsätze</b>	<b>Typ und Mandat</b>	<b>Dauer</b>	<b>Gesamtpersonal vor Ort: Höchststärke</b>
EUFOR ALTHEA Bosnien-Herzegowina	Militärische Operation	Seit 12/2004	7000
EUNAVFOR Atalanta Horn von Afrika	Militärische Operation	Seit 12/2008	1800
EULEX Kosovo	Zivile Mission	Seit 12/2008	2818
EUPM Bosnien-Herzegowina	Zivile Mission	Seit 01/2003	500
EUMM Georgien	Zivile Mission	Seit 10/2008	398
EUPOL COPPS/ Palästinensische Autonomiegebiete	Zivile Mission	Seit 01/2006	83

EUBAM Rafah Grenze Gaza/Ägypten	Zivile Mission	Seit 12/2005	89
EUJUST LEX Irak	Zivile Mission	Seit 07/2005	45
EUBAM Moldavien/ Ukraine	Zivile Mission	Seit 11/2005	200
EU SSR Guinea-Bissau	Zivil-militärische Operation	Seit 06/2008	33
EUPOL DR Kongo	Zivile Mission	Seit 07/2007	57
EUSEC DR Kongo	Zivil-militärische Operation	Seit 06/2006	44
EUPOL Afghanistan	Zivile Mission	Seit 06/2007	447
EUTM Somalia	Zivile Mission	Seit 04/2010	93

Tabelle 1: GSVP-Operationen und -Missionen seit 2003<sup>21</sup>

Betrachtet man die bisherigen GSVP-Einsätze, so lassen sich einige Schlüsse im Hinblick auf die grundsätzlichen Merkmale des europäischen Krisenmanagements ziehen sowie dessen Stärken und Schwächen identifizieren.

«Die EU hat ihren traditionellen Charakter als Zivilmacht beibehalten.»

Erstens überwiegen trotz der ursprünglichen Fixierung auf den Aufbau von

militärischen Kapazitäten rein numerisch bei Weitem die zivilen Missionen. Damit hat die EU ihren traditionellen Charakter als *Soft Power* bzw. als Zivilmacht ungeachtet der im militärischen Bereich der GSVP stattgefundenen Entwicklung beibehalten.

Zweitens handelt es sich bei den EU-Operationen meistens um begrenzte und kleine Einsätze: Bei lediglich sechs Aktionen waren mehr als 1000 Soldaten und/oder zivile Helfer beteiligt, während auf der anderen Seite zwölf Einsätze einen Personalbestand von unter 100 Beteiligten aufwiesen und damit als eher bescheidene Beiträge zur jeweiligen

21 Die Tabelle ist auf dem Stand vom Mai 2010. Sie basiert auf Heise *Zehn Jahre Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Entwicklung, Stand und Probleme*, S. 38–39, und ist um die Angaben auf der Website des Rates aktualisiert, <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&clang=en>.



Konfliktlösung bezeichnet werden können. Damit hängt, drittens, eine gewisse Risikoabneigung zusammen, die insbesondere bei rein militärischen Operationen auf ein diesbezüglich geringes Anspruchsniveau der EU-Mitgliedstaaten schliessen lässt und damit zugleich die Einsatzmöglichkeiten der GSVP einschränkt. Auffallend in diesem Zusammenhang ist auch, dass die meisten der militärischen EU-Operationen keine von vornherein autonom europäischen Unternehmungen waren. Sie folgten entweder auf einen vorausgegangenen Einsatz von Nato-Einheiten – so in Bosnien und Mazedonien – oder erfolgten parallel zu den laufenden UN-Aktionen – so in der DR Kongo.<sup>22</sup>

Die konkrete Erfolgsbilanz der GSVP-Operationen und -Missionen fällt gemischt aus und zwar sowohl hinsichtlich der Umsetzung ihrer Mandate als auch bei der Frage nach dem tatsächlichen Beitrag zu Konfliktbewältigung und Stabilisierung in den Einsatzgebieten. Ob eine militärische bzw. zivil-militärische Operation oder eine zivile Mission erfolgreich ist, liegt oft im Auge des Betrachters<sup>23</sup> und hängt zudem von mehreren Faktoren ab. Dazu gehören in erster Linie die Rahmenbedingungen, die Ausgestaltung des Mandats, die von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten materiellen und personellen Ressourcen sowie die Frage, ob und inwiefern das jeweilige Engagement in einen ganzheitlichen Ansatz der Konfliktbearbeitung eingebunden ist.

So geht der Erfolg etwa bei den von den meisten Experten als erfolgreich eingestuften Einsätzen *Aceh Monitoring Mission*, EUFOR RD Kongo und EUFOR Althea in Bosnien-Herzegowina entweder auf ein sehr eng gefasstes Mandat oder auf die insgesamt günstigen Rahmenbedingungen zurück. In allen drei angeführten Fällen wurde die EU als eine neutrale Partei wahrgenommen. Darüber hinaus waren die jeweiligen Einsätze in umfassendere europäische Stabilisierungsbemühungen eingebettet, sei es durch aktives EU-Krisenmanagement in Aceh, sei es durch begleitende Operationen und Missionen in der DR Kongo oder

22 Vgl. Duke/Ojane, *Bridging Internal and External Security: Lessons from the European Security and Defence Policy*, S. 481 und Menon, *Empowering Paradise? The ESDP at ten*, S. 230.

23 In der vorliegenden wissenschaftlichen Literatur wird die Frage des Erfolgs von jeweiligen EU-Operationen und -Missionen oft sehr unterschiedlich beurteilt, was letztlich davon abhängt, ob man das Erreichen der kurzfristigen Ziele oder die nachhaltige Konfliktbeilegung als Massstab nimmt.

durch einen Assoziierungsprozess wie im Falle Bosniens. Damit gelang es der EU, den Prozess der Konfliktbeilegung zwischen den allerdings mittlerweile konfliktmüden Parteien in der indonesischen Provinz Aceh erfolgreich zu begleiten oder das zugegebenermassen sehr begrenzte Ziel der Gewährleistung eines weitgehend konfliktfreien Ablaufs der Präsidentschaftswahlen im Kongo 2006 zu erreichen.<sup>24</sup>

Die Umsetzung der Mandate von EULEX Kosovo, der Beobachtungsmission in Georgien und der Polizeimissionen in Afghanistan oder den palästinensischen Autonomiegebieten gilt hingegen aufgrund der Ausgestaltung der Mandate, der zu knappen Ausstattung der Missionen und nicht zuletzt der schwierigen Rahmenbedingungen als schwer durchführbar. Faktisch fehlgeschlagen ist seit der Machtübernahme der Hamas im Gaza-Streifen 2007 und der damit einhergehenden Veränderung der Rahmenbedingungen die EU-Mission BAM Rafah, die zu einer geregelten Grenzöffnung zwischen dem Gaza-Streifen und Ägypten beitragen sollte.<sup>25</sup>

Allerdings ist der Erfolg oder Misserfolg eines GSVP-Einsatzes vor Ort nicht der einzige Aspekt, der über den letztendlichen Mehrwert einer Operation oder Mission entscheidet. Aus der Perspektive des Entwicklungsprozesses der GSVP können auch Aktionen, deren Auswirkungen vor Ort etwa aufgrund eines begrenzten Mandats letztlich nur kosmetischer Natur sind, von Bedeutung sein. So trug etwa die Operation ARTEMIS DR Kongo, die ohne Zugriff auf Nato-Ressourcen stattfand, dazu bei, das Zusammenspiel zwischen einem nationalen Hauptquartier<sup>26</sup> und den politisch-militärischen Strukturen der EU zu testen sowie wertvolle Erfahrungen hinsichtlich Kooperation und Koordination mit der Uno auf operativer Ebene zu sammeln. Die schnelle

24 Vgl. Asseburg Muriel/Kempin, Ronja (Hrsg.). Schlussfolgerungen und Empfehlungen. In: Asseburg/Kempin, *Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, S. 165.

25 Vgl. ebd., S. 165–168; Menon, *Empowering Paradise? The ESDP at ten*, S. 229–231. Eine ausführliche Analyse und Beurteilung der ESVP-Einsätze bietet: Grevi, Giovanni/Helly, Damien/Keohane, Daniel (Hrsg.). *European Security and Defence Policy. The First Ten Years (1999–2009)*. Paris: European Union Institute for Security Studies, 2009.

26 Für die Operation ARTEMIS stellte Frankreich das nationale Hauptquartier.

Planung und Durchführung der Operation lieferte zudem die Vorlage für das spätere *EU-Battlegroup*-Konzept.<sup>27</sup>

Dem Krisenmanagement der EU im Rahmen der GSVP mangelt es nicht an operativen Ressourcen und Kapazitäten. Defizite bestehen vielmehr im strategischen Denken, im kohärenten und effizienten Planen und Handeln sowie bei der finanziellen Ausstattung. Bei ihrer bemerkenswerten Entwicklung bewahrt die GSVP auch nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ihren intergouvernementalen Charakter. Die Mitgliedstaaten sind die zentralen Akteure und das Prinzip der Einstimmigkeit bleibt für den Bereich der internationalen EU-Krisenbewältigung und des Krisenmanagements bestimmend. Damit sind der politische Wille der einzelnen Mitgliedstaaten und die jeweilige Perzeption der gemeinsamen europäischen Interessen bei der Frage entscheidend, ob und wie die bestehenden Strukturen, Fähigkeiten und Instrumente im konkreten Fall eingesetzt werden. Die zentrale Herausforderung für die Europäische Union besteht letztlich in der Sicherstellung der Kohärenz einerseits zwischen den in den Institutionen der EU bestehenden Instrumenten der Krisenbewältigung und den Mitteln der zwischenstaatlich organisierten GSVP und andererseits zwischen den zivilen und militärischen Instrumenten innerhalb des GSVP-Krisenmanagements.

## 2 EUROPÄISCHER ZIVIL- UND KATASTROPHENSCHUTZ

Parallel zur Entwicklung der GSVP vollzog sich innerhalb der europäischen Institutionen, wenn auch weit weniger spektakulär, eine vergleichbare Entwicklung im Bereich der inneren Sicherheit.<sup>28</sup> Als Reaktion auf natürliche und von Menschen verursachte Katastrophen sowie auf neuartige grenzüberschreitende Risiken und Gefahren unternahm die EU Schritte zur Verbesserung der Kooperation und Koordination der nationalen Bevölkerungs- und Katastrophenschutzorganisationen ihrer Mitgliedstaaten. Mitte der 1980er Jahre beschlossen die EU-

27 Vgl. Grevi/Helly/Keohane, *European Security and Defence Policy*, S. 183–185.

28 Das folgende Kapitel stützt sich in Teilen auf folgende Studie: Bara, Corinne/Doktor, Christoph. *Cooperation in Civil Protection: EU, Spain, and the UK. CRN Report*. Zürich: Center for Security Studies, voraussichtlich Juli 2010.

Regierungschefs eine Zusammenarbeit in Fällen von grossen Umweltkatastrophen und schufen zu diesem Zweck den Europäischen Zivil- und Katastrophenschutz (EZKS) innerhalb der Europäischen Gemeinschaften. Die Aktivitäten konzentrierten sich zunächst auf die Kooperation bei der Bewältigung von grenzüberschreitenden Naturkatastrophen, jedoch wurde der Fokus des EZKS insbesondere im Laufe der letzten Dekade infolge der BSE-Krise sowie terroristischer Attentate in den USA und in Europa beträchtlich erweitert. Seit 2007 können die Strukturen und Instrumente des EZKS neben Naturkatastrophen und Störfällen in der Industrie auch bei gewaltsamen Akten wie etwa terroristischen Anschlägen aktiviert werden.<sup>29</sup>

Dessen ungeachtet gehört das Feld des Zivil-, Bevölkerungs- und Katastrophenschutzes zum Kernbestand nationaler Souveränität. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten ist nicht bereit, wichtige Kompetenzen auf die supranationale EU-Ebene zu übertragen. Die europäische Kooperation in diesem Bereich und die darin geschaffenen Strukturen, Verfahren und Instrumente spiegeln letztlich die unterschiedlichen Auffassungen und Interessen der Mitgliedstaaten im Hinblick darauf wider, wie die Zusammenarbeit im Europäischen Zivil- und Katastrophenschutz beschaffen sein soll.

### *Grundlagen*

In den 1980er Jahren begannen die Mitgliedstaaten, auf europäischer Ebene eine zwischenstaatliche Kooperation zu etablieren. Als Grundlage für die Schaffung von Strukturen und Verfahren des Europäischen Zivil- und Katastrophenschutzes diente ein Beschluss der Regierungschefs der Mitgliedstaaten der damaligen Europäischen Gemeinschaften (EG) von 1985, in dem diese sich darauf einigten, ihre nationalen Zivil- und Katastrophenschutzstrategien zu koordinieren. Zugleich wurden mit dem Beschluss in der DG Umwelt der Europäischen Kommission

29 Council Decision of 8 November 2007 establishing a Community Civil Protection Mechanism (recast) (2007/779/EC, Euratom). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:314:0009:0019:EN:PDF>.

die ersten Zellen der europäischen Zivil- und Katastrophenschutzstrukturen geschaffen.<sup>30</sup>

Seit dem Ende der 1990er Jahre wurde die Zusammenarbeit unter dem Eindruck der neuartigen Gefahren und Bedrohungen intensiviert und auf neue Grundlagen gestellt. Im Oktober 2001 beschlossen die Innenminister der EU das Gemeinschaftsverfahren zur Förderung einer verstärkten Zusammenarbeit bei Katastrophenschutzmaßnahmen mit dem Ziel, die gemeinschaftlichen Hilfsmassnahmen bei Naturkatastrophen zu koordinieren. Die auf dieser Grundlage geschaffene zentrale Struktur des EZKS, der sogenannte Mechanismus, wurde nicht zuletzt vor dem Hintergrund der terroristischen Attentate in den USA, in Madrid und in London 2007 in einer Neufassung des Gemeinschaftsverfahrens für Katastrophenschutz weiterentwickelt. Zum ersten Mal wurde in diesem Zusammenhang das Gefahren- und Bedrohungsspektrum auf von Menschen böswillig verursachte Katastrophen, etwa als Folge von terroristischen Anschlägen, erweitert.<sup>31</sup> Ein gleichzeitig eingerichtetes finanzielles Instrument sichert die Finanzierung der Gemeinschaftsaktionen, die im Rahmen des EZKS-Mechanismus stattfinden.<sup>32</sup>

Im Vertrag von Lissabon wird der Europäische Zivil- und Katastrophenschutz formell als Politikbereich der EU angeführt, in dem die Mitgliedstaaten und die EU die Kompetenzen teilen. Die Funktion der EU-Institutionen besteht dabei darin, das Krisenmanagement der Mitgliedstaaten bei der Bewältigung von natürlichen und von Menschen verursachten Katastrophen zu unterstützen und zu koordinieren.<sup>33</sup> Dies

30 Vgl. Åhman, Teresa/Nilsson, Claes. The Community Mechanism for Civil Protection and the European Union Solidarity Fund. In: Olsson, Stefan (Hrsg.). *Crisis Management in the European Union. Cooperation in the Face of Emergencies*. Springer: Berlin/Heidelberg, 2009, S. 85.

31 Council Decision of 8 November 2007 establishing a Community Civil Protection Mechanism (recast) (2007/779/EC, Euratom). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:314:0009:0019:EN:PDF>.

32 Council Decision of 5 March 2007 establishing a Civil Protection Financial Instrument(2007/162/EC, Euratom). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:071:0009:0017:EN:PDF>.

33 Vertrag von Lissabon, <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=DE>. Vgl. auch Åhman, Teresa. *The Treaty of Lisbon and Civil Protection in the European Union*. Stockholm: FOI, Swedish Defence Research Agency, 2009, S. 17. <http://www.foa.se/upload/nyheter/2009/Lissabonfordraget.pdf>.

entspricht dem aktuellen Stand der Entwicklung des Europäischen Zivil- und Katastrophenschutzes, in dem die Mitgliedstaaten und die Kommission die wichtigsten Akteure sind.

### *Ansatz*

Von der Europäischen Kommission wird die europäische Zusammenarbeit im Bereich des Zivil- und Katastrophenschutzes wie folgt beschrieben: «*Community co-operation in the field of civil protection aims to better protect people, their environment, property and cultural heritage in the event of major natural or manmade disasters occurring both inside and outside the EU.*»<sup>34</sup> Eine derart breite Definition schliesst de facto das gesamte Spektrum von Gefahren und Bedrohungen mit Ausnahme eines durch eine Armee geführten militärischen Angriffs ein. Damit folgt der Europäische Zivil- und Katastrophenschutz einem *all-hazard*-Ansatz. Er kann daher vom Anspruch her eher mit dem auf der Ebene der Nationalstaaten organisierten modernen Bevölkerungs- und Katastrophenschutz verglichen werden als mit dem traditionellen Zivilschutz, der hauptsächlich auf den physischen Schutz der Bevölkerung im Falle eines Krieges ausgerichtet war. In ihrer Mitteilung von 2008<sup>35</sup> hielt die Kommission dementsprechend fest, dass die EU einen umfassenden Krisenmanagementansatz verfolgen sollte, der den gesamten Risiko- und Krisenmanagementprozess bestehend aus Prävention, Vorsorge, Katastrophenbewältigung und Wiederherstellung einschliesst und zwar unabhängig von den Ursachen einer Katastrophe.

Faktisch fokussiert der europäische Zivil- und Katastrophenschutz jedoch hauptsächlich auf Krisen- bzw. Katastrophenbewältigung. Prävention und Vorsorge fallen in die Verantwortung der Mitgliedstaaten; entsprechende Massnahmen werden dort auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene getroffen – die Kommission kann sie allerdings finanziell unterstützen. Bei Wiederherstellungs- und Wiederaufbaumassnahmen gewährt die Kommission dem betroffenen Land aus dem

34 European Civil Protection, [http://ec.europa.eu/echo/civil\\_protection/civil/prote/cp01\\_en.htm](http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/cp01_en.htm).

35 Commission Communication on Reinforcing the Union's Disaster Response Capacity. Brüssel, 5.3.2008. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0130:FIN:EN:PDF>.

2002 nach den Flutkatastrophen in Mitteleuropa geschaffenen EU-Solidaritätsfond finanzielle Hilfe.<sup>36</sup>

### *Strukturen*

Der Mechanismus des EZKS bildet die strukturelle Basis für die Zusammenarbeit im Bereich des Europäischen Zivil- und Katastrophenschutzes. Bis Ende 2009 war er institutionell ein Teil der DG Umwelt der Europäischen Kommission. Seit der Konstituierung der neuen Kommission Barroso Anfang 2010 wurde der EZKS innerhalb der Kommission dem Amt für humanitäre Hilfe (ECHO) unterstellt.<sup>37</sup>

Der Mechanismus sichert die Koordination und fungiert als Kooperationsplattform. In seinem Rahmen werden Informationen über bei den Mitgliedstaaten verfügbare Ressourcen und Mittel gesammelt und weitergegeben, so dass die im Falle einer Katastrophe betroffenen Staaten gezielt die zur Verfügung gestellten Kapazitäten anfordern können.<sup>38</sup> Die wichtigsten Instrumente innerhalb der Struktur des Mechanismus sind: das Monitoring- und Informationszentrum (MIC), das Gemeinsame Notruf- und Informationszentrum (CECIS) sowie die Zivil- und Katastrophenschutz-Module.

Das MIC dient während Katastrophen als Drehscheibe des Krisenmanagements und ist damit die zentrale Anlaufstelle auf operativer Ebene. Es ist permanent erreichbar, liefert Informationen und unterstützt die Koordination. Die benötigten Informationen werden von den nationalen Krisenzentren sowie von internationalen Organisationen wie der Uno oder auch von NGOs an das MIC geliefert. Beim CECIS handelt es sich um eine internetbasierte Alarmeinrichtung. Es stellt die Kommunikation

36 Council Regulation of 11 November 2002 establishing the European Union Solidarity Fund, (EC) No 2012/2002.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:311:0003:0008:EN:PDF>. Vgl. auch Åhman/Nilsson, *The Community Mechanism for Civil Protection and the European Union Solidarity Fund*, S. 95f.

37 Vgl. Barroso II Commission – 2010/2014, S. 4. [http://www.europolitics.info/pdf/gratuit\\_en/261729-en.pdf](http://www.europolitics.info/pdf/gratuit_en/261729-en.pdf).

38 Vgl. European Civil Protection, [http://ec.europa.eu/echo/civil\\_protection/civil/prote/mechanism.htm](http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/mechanism.htm).

sicher und ermöglicht einen effektiven Informationsfluss zwischen dem MIC und den nationalen Kontaktstellen in den Mitgliedstaaten.

Die Zivil- und Katastrophenschutz-Module stellen zusammengesetzte Pakete aus im Voraus definierten Krisenmanagementkapazitäten dar. Sie bestehen aus Fachpersonal und Ausrüstung und sollen in der Lage sein, selbstständig wie auch in Kooperation mit anderen Modulen zu arbeiten. Sie werden von den Mitgliedstaaten, sofern sie das wollen und über entsprechende Kapazitäten verfügen, zur Verfügung gestellt und sind im Idealfall innerhalb von zwölf Stunden nach einem Hilfeersuchen, etwa seitens der Uno oder einer EU-Institution, einsetzbar.

Um die Interoperabilität, gemeinsame Standards und Methoden zu gewährleisten, wird im Rahmen des EZKS-Mechanismus ein Trainingsprogramm betrieben. Dazu wurde eine spezielle Datenbank eingerichtet. Diese enthält die von den Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis zusammengesetzte Listen mit Kapazitäten, Ausrüstung und Personal, die im Bedarfsfall zur Verfügung stehen.<sup>39</sup>

### *Verfahren*

Der europäische Zivil- und Katastrophenschutz basiert auf dem Prinzip der Solidarität. Eine entsprechende Solidaritätsklausel wurde im Vertrag von Lissabon eingeführt. Danach handeln die Union und ihre Mitgliedstaaten gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist.<sup>40</sup> Wenn nationale Krisenmanagementkapazitäten und Hilfsmassnahmen eines Staates nicht ausreichen, um eine Katastrophe bzw. ihre Folgen zu bewältigen, kann der betroffene Staat um Hilfe bitten, unabhängig davon, ob er EU-Mitglied ist oder nicht. In diesem Fall wird der EZKS-Mechanismus aktiviert und den anfragenden nationalen Behörden die Möglichkeit gegeben, rasch auf ein weitgespanntes Netz von Einsatzteams und auf Ressourcen der

39 Ebd. Vgl. auch *Civil Protection and Crisis Management in the European Union*. 6th Report of Session 2008–09 published by the House of Lords, London, März 2009, S. 6. <http://www.statewatch.org/news/2009/mar/eu-uk-hol-crisis-managment-report.pdf>.

40 Vgl. Vertrag von Lissabon, S. 131. <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/LissabonVertrag/vertrag-von-lissabon.pdf>.



Gemeinschaft zuzugreifen. Die Strukturen der EU sind dabei für die Koordination der anlaufenden Massnahmen verantwortlich und unterstützen die Kooperation zwischen den beteiligten Seiten.<sup>41</sup>

Allerdings verfügt die EU nicht über eigene Fähigkeiten und Kapazitäten, die auf der operativen Ebene eingesetzt werden könnten. Der EZKS-Mechanismus funktioniert strikt nach dem Subsidiaritätsprinzip; ob sich die Mitgliedstaaten an den Hilfsaktionen beteiligen bzw. ihre nationalen Kapazitäten zur Verfügung stellen, hängt davon ab, ob sie dazu willens und in der Lage sind. Zwar postulierte 2006 der damalige Kommissar Barnier in seinem vielbeachteten

**«Ob sich die Mitgliedstaaten an den EZKS-Hilfsaktionen beteiligen, hängt davon ab, ob sie dazu willens und in der Lage sind.»**

Bericht die Schaffung stehender europäischer Zivilschutzeinheiten, um die Katastrophenhilfe effizienter und kohärenter gestalten zu können.<sup>42</sup> Jedoch wurde sein Vorschlag aufgrund mangelnden Interesses seitens der Mitgliedstaaten bisher nicht realisiert.

Das Solidaritätsprinzip kollidiert zudem in der Praxis oft mit dem Souveränitätsprinzip, das in den Fragen des Bevölkerungs-, Zivil- und Katastrophenschutzes unverändert bestimmend ist. Es ist allein die Entscheidung der Mitgliedstaaten, ob und mit welchen Mitteln sie sich an der EU-Katastrophenhilfe beteiligen. Die Operationen im Rahmen der Zivil- und Katastrophenschutz-Module werden ausschliesslich von den involvierten Staaten geführt. Dem EZKS-Mechanismus und seinen Instrumenten fällt beim Krisenmanagement eine hauptsächlich koordinierende Rolle zu. Dessen ungeachtet kann das Konzept der Zivil- und Katastrophenschutz-Module als ein Ansatz gesehen werden, um die nationalen Ressourcen der Mitgliedstaaten zu standardisieren und damit künftig eine verstärkte supranationale Zusammenarbeit zu ermöglichen.

41 Vgl. Åhman/Nilsson, *The Community Mechanism for Civil Protection and the European Union Solidarity Fund*, S. 86–91.

42 Barnier, Michael. *For a European Civil Protection Force: Europe Aid*. Report commissioned by the President of the European Commission, José Manuel Barroso. Brüssel, 2006.

### *EZKS-Krisenmanagement im Einsatz*

In einer konkreten Krisensituation infolge einer natürlichen oder von Menschen verursachten Katastrophe reicht das betroffene Land eine Anfrage über das MIC ein, wodurch der EZKS-Mechanismus aktiviert wird. Das MIC übermittelt die Anfrage über das CECIS-System und per E-Mail an das Netzwerk von nationalen Kontaktpunkten in den Mitgliedstaaten. Diese informieren das MIC und gelegentlich auch direkt den um Unterstützung ersuchenden Staat, ob die jeweiligen nationalen Organisationen in der Lage sind, an einer Hilfsaktion zu partizipieren und welche Ressourcen und Kapazitäten verfügbar sind. Das MIC leitet die erhaltenen Informationen an den betroffenen Staat weiter, der dann die operativen Einzelheiten direkt mit den Hilfe stellenden Ländern festlegt.<sup>43</sup>

Im Falle einer Katastrophe oder Krise ausserhalb der EU kontaktiert die Kommission den Rat. Dort wird entschieden, ob die vorliegende Krise einen Einsatz im Rahmen der GSVP erfordert. Ist das der Fall, so übernimmt der Rat die politische Koordination. Ansonsten funktioniert der EZKS-Mechanismus nach dem gleichen Prinzip wie bei EU-internen Katastrophenhilfeaktionen. Auf Anfrage kann das MIC wenige Stunden nach einer Katastrophe kleine Expertenteams in das betroffene Gebiet entsenden, welche den konkreten Bedarf vor Ort evaluieren, anlaufende Aktionen koordinieren und die Kooperation mit anderen internationalen Organisationen, insbesondere der Uno und ihren Unterorganisationen, vor Ort sicher stellen. Dies ist von entscheidender Bedeutung, um eine Fehlallokation von Ressourcen und Personal zu vermeiden.<sup>44</sup>

### *EZKS- Katastrophenhilfeoperationen*

Seit seiner Schaffung wurden im Rahmen des EZKS-Mechanismus zahlreiche Hilfsaktionen und Katastrophengewältigungseinsätze durchgeführt. Die wichtigsten Aktionen sowohl inner- als auch ausserhalb der EU listet Tabelle 2 auf:

43 Vgl. Åhman/Nilsson, *The Community Mechanism for Civil Protection and the European Union Solidarity Fund*, S. 91.

44 Barnier, Michael. *For a European Civil Protection Force: Europe Aid*, S. 39.

Art der Katastrophe	EZKS-Einsätze
Tankerunfall Prestige	Spanische und französische Atlantikküste im Herbst 2002
Waldbrände	Portugal, Griechenland, Südeuropa 2002–2009
Flutkatastrophen	Mittel- und Osteuropa 2005/2006 und 2010, Bolivien und Ecuador 2008
Erdbeben	Algerien 2003, Iran 2003/2004/2005, Pakistan im Herbst 2005, China 2008, Chile und Haiti 2010
Tsunami	Südasien im Winter 2004/2005
Hurrikane	Katrina und Rita USA 2005

*Tabelle 2: Wichtigste EZKS-Katastrophenhilfeoperationen seit 2002<sup>45</sup>*

Anhand der bisher durchgeführten europäischen Katastrophenhilfe-einsätze lassen sich einige Stärken und Schwächen des EZKS-Mechanismus identifizieren. Erstens erlaubt es der Mechanismus in Fällen, in welchen die nationalen Ressourcen für die Krisenbewältigung nicht ausreichen, zusätzliche Kapazitäten in den am Mechanismus partizipierenden Staaten schnell zu identifizieren und in das Einsatzgebiet zu liefern. Zweitens lassen sich durch die Koordination durch das MIC Aktionen innerhalb der EU effizienter gestalten. Dies bedingt, dass das MIC hier ein vollständiges Bild über die benötigten, verfügbaren und bereits gelieferten Ressourcen bereitstellen kann. Und drittens erleichtert das MIC den Informationsfluss zwischen den verschiedenen in eine Operation involvierten Ebenen innerhalb der EU-Strukturen wie auch zwischen der EU und den Mitgliedstaaten.<sup>46</sup>

Dessen ungeachtet wurden vor allem auf der konzeptuellen Ebene einige Schwächen des EZKS-Mechanismus deutlich. Erstens findet gegenwärtig die Zusammenlegung von Ressourcen, das sogenannte «*Pooling*», hauptsächlich auf Ad-hoc-Basis statt. Jeder Mitgliedstaat entscheidet von Fall zu Fall, ob er willens und in der Lage ist, die angefragten

45 Für den Überblick über alle EZKS-Operationen und ihre Einzelheiten vgl. die Website des Europäischen Zivil- und Katastrophenschutzes: [http://ec.europa.eu/echo/civil\\_protection/civil/index.htm](http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/index.htm).

46 Vgl. Åhman / Nilsson, *The Community Mechanism for Civil Protection and the European Union Solidarity Fund*, S. 94.

Kapazitäten zur Verfügung zu stellen. Dies führt letztlich dazu, dass die Geschwindigkeit, mit welcher eine Hilfsaktion anläuft, von den nationalen Entscheidungsfindungsprozessen in den 27 Mitgliedstaaten der EU sowie in den ebenfalls am Mechanismus partizipierenden drei EWR-Staaten Norwegen, Island und Liechtenstein abhängt. Darüber hinaus zögern die meisten Staaten, wenn es darum geht, dem MIC Informationen über die Verfügbarkeit von militärischen Mitteln zu liefern, die für die Katastrophenschutzoperationen benutzt werden können.<sup>47</sup>

Zweitens sollten die für die Zivil- und Katastrophenschutz-Module registrierten Ressourcen bereitstehen und innerhalb kurzer Zeit einsetzbar sein. Davon hängt letztlich die Effektivität der Hilfsaktionen der EU ab. Es hat sich jedoch in der Praxis herausgestellt, dass die schnelle Einsetzbarkeit der Module von mehreren Faktoren erschwert wird. Dazu gehören mangelnde Lufttransportkapazitäten, Unklarheiten bei der Finanzierung der Einsätze, die Frage, ob die angefragten Ressourcen nicht gleichzeitig auf der nationalen Ebene benötigt werden und nicht zuletzt auch die politischen Verhältnisse am Einsatzort. Einer oder mehrere dieser Faktoren zusammen haben in einigen Fällen die Fähigkeit der EU reduziert, einen Beitrag zur Katastrophenbewältigung zu leisten.<sup>48</sup> Drittens hat es sich gezeigt, dass sich bei den Operationen im Rahmen des EZKS-Mechanismus meistens eine relativ kleine Gruppe von immer denselben Mitgliedstaaten beteiligt, während andere kaum oder nie partizipieren. Diesbezüglich stellt sich einerseits die Frage einer gerechten Lastenteilung und andererseits die Frage, wie nachhaltig das ganze System ist.<sup>49</sup>

Die meisten der oben angeführten Defizite des europäischen EZKS-Mechanismus gehen auf die unterschiedlichen nationalen Konzepte des Zivil-, Bevölkerungs- und Katastrophenschutzes zurück und auf die divergierenden Auffassungen zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick darauf, wie ein europäischer Zivil- und Katastrophenschutz institutio-

47 Vgl. Ebd.; Barnier, Michael. *For a European Civil Protection Force: Europe Aid*, S. 43.

48 Vgl. Rademaekers, Koen. **Strengthening the EU capacity to respond to disasters: Identification of the gaps in the capacity of the Community Civil Protection Mechanism to provide assistance in major disasters and options to fill the gaps – A scenario-based approach.** *ECORYS Final Report*, Rotterdam, 17. September 2009, S. 145f. [http://ec.europa.eu/echo/civil\\_protection/civil/prote/pdfdocs/Final%20Report%20-%20scenario%20study.pdf](http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/pdfdocs/Final%20Report%20-%20scenario%20study.pdf).

49 Ebd.

nell und organisatorisch aussehen soll. In diesem Zusammenhang kann innerhalb der EU unter anderen Konstellationen auch eine Art Nord-Süd-Spaltung beobachtet werden. So befürworten mehrere südeuropäische Mitgliedstaaten, in der Regel diejenigen, welche oft von Naturkatastrophen heimgesucht werden und daher auch regelmässig über das MIC um europäische Unterstützung bitten, eine Stärkung des EZKS-Mechanismus und setzen sich für mehr supranationale Lösungen ein. Andere, meistens nordeuropäische Mitgliedstaaten, vertreten hingegen die Position, dass Zivil-, Bevölkerungs- und Katastrophenschutz hauptsächlich in nationaler Verantwortung liegen und auch bleiben sollen. Supranationale Ansätze werden abgelehnt, da man befürchtet, dass der EZKS-Mechanismus zu einem reinen Verteilungsinstrument wird, wobei einige aktive Mitgliedstaaten letztlich für die Defizite anderer Länder bei der nationalen Katastrophenvorsorge und -prävention zahlen.<sup>50</sup>

## BILANZ UND SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR DIE SCHWEIZ

Sowohl die GSVP als auch die EZKS bleiben primär im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten und damit der nationalen Regierungen. Allerdings schaffte es die EU, in den letzten Dekaden auf beiden Feldern einen Entwicklungsprozess in Gang zu setzen, in dessen Verlauf schrittweise Strukturen, Verfahren und Instrumente geschaffen und etabliert wurden, die eine gemeinsame europäische Zusammenarbeit bei der äusseren und inneren Sicherheit ermöglichen. Dessen ungeachtet weist das System einige Schwächen auf, und es bleibt in beiden Bereichen nach wie vor eine Reihe von Fragen und Herausforderungen bestehen.

**«Sowohl die GSVP als auch die EZKS bleiben primär im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten.»**

Die GSVP behält auch nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ihren zwischenstaatlichen Charakter. Die Mitgliedstaaten sind die zentralen Akteure, und das Prinzip der Einstimmigkeit bleibt für den

Die GSVP behält auch nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ihren zwischenstaatlichen Charakter. Die Mitgliedstaaten sind die zentralen Akteure, und das Prinzip der Einstimmigkeit bleibt für den

50 Vgl. dazu Bremberg, Niklas/Britz, Malena. Uncovering the Diverging Institutional Logics of EU Civil Protection. In: *Cooperation and Conflict* 44 (2009), Nr. 3, S. 298–302.

Bereich der internationalen EU-Krisenbewältigung und des Krisenmanagements bestimmend. Das Krisenmanagement der EU im Rahmen der GSVP verfügt über genug Ressourcen und operative Fähigkeiten. Ein Schwachpunkt ist zweifelsohne, dass die Entscheidungen über einen Einsatz meistens ad hoc getroffen werden und oft zu stark von Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten abhängen. Wichtig wäre in diesem Zusammenhang, dass sich die Mitgliedstaaten darüber einig werden, welche Art von Engagement im Interesse aller EU-Länder liegt.

Die Aufstellung von klaren Kriterien als Grundlage für künftige Entscheidungen darüber, ob und welche Einsätze durchgeführt werden, wäre der nächste logische Schritt. Um Einsätze künftig langfristiger planen zu können, ist zudem ein vorausschauendes strategisches Denken als Grundlage für kohärentes und effizientes Planen und Handeln unerlässlich. Darüber hinaus sollte die Finanzierung von GSVP-Einsätzen auf eine andere Grundlage gestellt werden. Die Ausstattung von Missionen und Operationen mit eigenen Budgetmitteln im Rahmen der EU würde die bestehende Problematik der Kostenaufteilung entschärfen und damit die Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der GSVP auch im Hinblick auf den Einsatz der *EU-Battlegroups* verbessern.

Dessen ungeachtet haben die bereits bisher durchgeführten Operationen und Missionen und die dabei gesammelten Erfahrungen zu einer kontinuierlichen Optimierung von Einsatzkonzepten und Entscheidungsprozessen beigetragen. Sie ermöglichen darüber hinaus, dass Einheiten und Truppen aus verschiedenen Nationen auf operativer Ebene eine zielgerichtete Zusammenarbeit unter Einsatzbedingungen üben können. Beides sind Faktoren, die für die Weiterentwicklung des europäischen Krisenmanagements von entscheidender Bedeutung sind.

Die im Rahmen des Europäischen Zivil- und Katastrophenschutzes geschaffenen Strukturen und Instrumente wie der EZKS-Mechanismus mit den dazu gehörigen Verfahren erwiesen sich bei der Bewältigung von Katastrophen inner- und ausserhalb der EU als funktionsfähig. Gemeinsames Training und die Zusammensetzung der Zivil- und Katastrophenschutz-Module erleichtern die Standardisierung von Verfahren und Methoden und ermöglichen die Interoperabilität von nationalen Ressourcen bei gemeinsamen Einsätzen.

Die Etablierung des Zivil- und Katastrophenschutzes als eigenständiges Politikfeld durch den Vertrag von Lissabon zeugt von dem vorhandenen Willen, diesem Politikbereich innerhalb europäischer Institutionen mehr Bedeutung beizumessen. Dabei bleibt allerdings abzuwarten, ob die aktuell erfolgte Eingliederung des europäischen Zivil- und Katastrophenschutzes in das Amt für humanitäre Hilfe eine stärkere Ausrichtung weg vom Bevölkerungsschutz bei den europäischen Gesellschaften und hin zu mehr internationaler Katastrophenhilfe mit sich bringt. Die existierenden konzeptuellen Schwächen des EZKS-Mechanismus hängen mit sehr unterschiedlichen Auffassungen unter den Mitgliedsstaaten der EU zusammen, wenn es um die Frage der Delegation von nationalstaatlichen Kompetenzen in diesem Politikbereich an die supranationale EU-Ebene geht. Sie werden daher auch in Zukunft eine Herausforderung sein.

Mit ihren Einsätzen im Rahmen von GSVP und EZKS, die von militärischen Operationen über zivil-militärische und zivile Missionen bis zu Katastrophenbewältigungseinsätzen reichen, deckt die EU praktisch das gesamte Spektrum an Krisenmanagementaktivitäten ab. Mit ihrem breiten Ansatz von Krisenmanagement stellt die EU für die Schweiz einen interessanten und relevanten Partner in den Bereichen Sicherheits- und Friedenspolitik sowie Katastrophenhilfe dar.

Mehrere Gründe sprechen dafür, die GSVP als geeignete Kooperationsplattform für die Schweizer Sicherheitspolitik zu betrachten. Zum einen steht für die EU bei ihren Krisenmanagementoperationen ein umfassender zivil-militärischer Friedensförderungsansatz im Vordergrund. Dies deckt sich mit dem schweizerischen Verständnis von internationaler Sicherheitspolitik. Hinzu kommt, zweitens, dass die GSVP auch nach dem Inkrafttreten des Vertrags von

«Die GSVP ist aus mehreren Gründen eine geeignete Kooperationsplattform für die Schweizer Sicherheitspolitik.»

Lissabon ihren zwischenstaatlichen Charakter beibehalten hat. Eine Zusammenarbeit der Schweiz in diesem Rahmen würde weder ihre Neutralität noch ihre Souveränität einschränken. Zudem zeigt das Beispiel der Polizei- und Justizkooperation der Schweiz mit der EU im Rahmen

von Schengen, dass mit einem solchen Engagement keineswegs ein EU-Beitritt präjudiziert wird. Der Abschluss eines Informationsschutzabkommens und eines GSVP-Rahmenabkommens könnte in diesem Zusammenhang eine geeignete Basis für die Kooperation der Schweiz mit der EU in der zivilen und militärischen Friedensförderung darstellen.

Damit wäre sichergestellt, dass die Schweiz mit den zivilen und militärischen Instrumenten der EU und ihrer Mitgliedsländer in Zukunft interoperabel bleibt. Die EU ist der wichtigste friedens- und sicherheitspolitische Akteur in Europa. Es ist daher im aussen- und sicherheitspolitischen Interesse der Schweiz, den Anschluss an die Entwicklungen im Bereich des europäischen Krisenmanagements und der Konfliktbewältigung zu halten.

Der europäische Zivil- und Katastrophenschutz basiert auf dem Prinzip der Solidarität. Eine entsprechende Solidaritätsklausel wurde auch im Vertrag von Lissabon eingeführt. Dies stellt eine tragbare Politikgrundlage einer eventuellen Schweizer Beteiligung an der Katastrophengewältigung der EU im Rahmen des EZKS-Mechanismus dar und entspricht auch den aussenpolitischen Zielen der Schweiz. Ein möglicher Schweizer Beitrag könnte zum Beispiel darin bestehen, Expertenteams mit entsprechender Ausrüstung für die Rettung und Bergung von Erdbebenopfer für die Zivil- und Katastrophenschutz-Module zur Verfügung zu stellen.

Umgekehrt könnte die Zusammenarbeit der Schweiz im Rahmen der Zivil- und Katastrophenschutz-Module die Standardisierung und Interoperabilität mit europäischen Katastrophenteams erleichtern. Ein unmittelbarer Vorteil bestünde in einem automatischen Zugang zu Informationen des MIC, den Trainingsprogrammen und gemeinsamen Übungen, ohne dass eine offizielle Anfrage nötig wäre. Darüber hinaus erhielte die Schweiz einen direkten Zugriff auf die innerhalb des EZKS-Mechanismus gepoolten Schlüsselressourcen wie etwa die Löschflugzeuge der *European Forest Fire Tactical Reserve*.

Seit der Schaffung des EZKS-Mechanismus loteten mehrere Ämter wie das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS), das Bundesamt für Umwelt (BAFU) und die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) die Möglichkeiten einer Kooperation aus und schlugen der politischen Ebene eine Zusammenarbeit vor, allerdings bisher ohne kon-



krete Ergebnisse. Eine Regelung der Zusammenarbeit der Schweiz im EZKS-Mechanismus könnte sich an den vertraglichen Modalitäten der EWR-Staaten Liechtenstein, Norwegen und Island orientieren, auch wenn die Schweiz kein EWR-Mitglied ist. Dazu muss in der Schweiz allerdings erst der entsprechende politische Wille aufgebracht werden.

