

## ZIVILES KRISENMANAGEMENT DER EU: EINE ZWISCHENBILANZ

Das zivile Krisenmanagement der EU ist zu einem bedeutenden Teil der EU-Sicherheitspolitik geworden. Allerdings bleibt die Bereitstellung ziviler Fähigkeiten eine grosse Herausforderung für die EU. Die Wirksamkeit vieler Missionen ist begrenzt, was einerseits die gegenwärtige Krise des Statebuilding widerspiegelt, andererseits auf EU-Defizite wie das Fehlen eines strategischen Rahmens der Einsätze zurückzuführen ist. Angesichts des zunehmend kritisch beurteilten Engagements in schwachen Staaten drängt sich für die EU ein regional differenziertes Ambitionsniveau auf.



Bundeskanzlerin Merkel mit einer Gruppe afghanischer Polizeischüler, 6. April 2009 REUTERS / POOL New

Die zivile Dimension der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) hat sich in den letzten Jahren dynamisch entwickelt. So wurden für die Planung und Durchführung von zivilen EU-Missionen spezifische Institutionen geschaffen. Analog zur militärischen Fähigkeitsentwicklung wurden zudem Fähigkeiten für das zivile Krisenmanagement aufgebaut. Das Zivile Planziel 2008 ging von sechs Schwerpunktbereichen für die zivile Krisenbewältigung aus: Polizei, Rechtsstaatlichkeit, Zivilverwaltung, Bevölkerungsschutz, Monitoring-Missionen und Unterstützung der EU-Sonderbeauftragten. Das ergänzende Zivile Planziel 2010 wiederum betonte die Bedeutung der simultanen Einsatzplanung, die Ausbildung des Personals und den multilateralen Austausch bewährter Praktiken.

Seit 2003 hat die EU im GSVP-Rahmen bereits 17 zivile Missionen durchgeführt. Von den insgesamt 14 laufenden GSVP-Missionen sind heute deren 11 ziviler Natur. Auch wenn die militärischen Operationen häufig im Zentrum des medialen und politischen Interesses stehen, kommt dem zivilen Krisenmanagement in der EU-Sicherheitspolitik eine grosse Bedeutung zu. Dabei haben sich sowohl der geographische Aktionsradius als auch das Aufgabenspektrum ausgeweitet. So hat die EU mittlerweile im Westbalkan, im Südkaukasus, in Afrika, im Nahen Osten und in Asien zivile Missionen durchgeführt. Die zu bewältigenden Aufgaben sind dabei höchst unterschiedlich und umfassen heute auch Aspekte wie die Reform des Sicherheitssektors. Der personelle Umfang ziviler EU-Missionen hat teilweise ebenfalls zugenommen: So sind für die

Justiz- und Polizeimission im Kosovo derzeit um die 1700 internationale Fachkräfte im Einsatz. Im Rahmen der Missionen in Georgien und Afghanistan leisten jeweils um die 300 internationale Experten Dienst.

Trotz dieser dynamischen Entwicklung sieht sich die EU im Bereich des zivilen Krisenmanagements allerdings nach wie vor mit grossen Herausforderungen konfrontiert. So sind quantitative und qualitative Defizite in der Bereitstellung von Fähigkeiten auszumachen. Die Leistungsbilanz vieler Missionen ist bescheiden. Manchen Missionen mangelt es an einem übergeordneten strategischen Rahmen im Sinne politischer Zielsetzungen der EU, wie konkrete Konflikte zu lösen und die Beziehungen zu den betroffenen Staaten zu gestalten sind. Die wachsende öffentliche Skepsis gegenüber Interventionen in fragilen Staaten und der enorme Druck auf die Staatshaushalte vieler europäischer Staaten stellen in Bezug auf das Entwicklungspotential des zivilen EU-Krisenmanagements in den nächsten Jahren weitere Herausforderungen dar.

### Fähigkeitsdefizite

Die Rekrutierung von Experten für Aufgaben im Rahmen des Staatsaufbaus gestaltet sich in der EU schwierig. Vor allem mangelt es an Polizei- und Justizbeamten. Das Problem geht dabei teilweise auf das Rekrutierungssystem der EU zurück, das hauptsächlich auf nationalen Sekundierungen basiert. Zwar haben manche Mitgliedstaaten Massnahmen ergriffen, um grössere und bessere personelle Ressourcen für internationale Einsätze zur Verfügung



stellen zu können. Nationale Rekrutierungszentren wie die Stabilisation Unit in Grossbritannien, das Zentrum für internationale Friedenseinsätze in Berlin oder das Crisis Management Centre in Finnland bauen Expertenpools auf und bieten strukturierte Ausbildungskurse an. Auch verfügt die EU mit den Civilian Response Teams (CRT) über einen Pool von etwa hundert rasch verfügbaren Experten aus den Mitgliedstaaten. Dennoch bleiben die Engpässe gross, wobei derzeit mehrere hundert Experten weniger im Einsatz stehen, als für die laufenden EU-Missionen nominell vorgesehen sind.

Die Entscheidung für die Mission EUPOL in Afghanistan beispielsweise fiel zwar schon im Mai 2007, es dauerte jedoch fast zwei Jahre und bedurfte 14 Aufrufen zu Beiträgen zu diesem Einsatz, bis die geplanten internationalen Einsatzkräfte im Februar 2009 endlich vor Ort waren. Dem Vorschlag des EU-Sonderbeauftragten, eine wesentlich grössere zivile Mission für Afghanistan mit 2000 Personen zu beschliessen, konnte der EU-Rat nicht Folge leisten. Schwierigkeiten gibt es auch, das nötige Personal für EULEX im Kosovo zu rekrutieren. Bei der heute grössten zivilen Mission im Rahmen der GSVP fehlen aktuell um die 250 internationale Fachkräfte.

Tatsache ist, dass zivile Funktionsträger häufig schon in den EU-Mitgliedstaaten knapp sind und entsprechend stark beansprucht werden. Die Regierungen zögern deshalb, solche Experten für Auslandseinsätze zur Verfügung zu stellen. Umgekehrt sehen viele potentielle Experten von einer Bewerbung für internationale Einsätze ab, da ein solches Engagement oft schwer mit der angestammten Anstellung zu vereinbaren ist. Erschwerend kommt hinzu, dass im zivilen Krisenmanagement zahlreiche

nationale Ministerien involviert sind, wobei die Aussen-, Innen-, Justiz- oder Finanzministerien teilweise unterschiedliche Prioritäten haben und sich etwa in der Frage der Finanzierung der Rekrutierung, Ausbildung und Entsendung oft nicht einig sind.

Mit einem Ausbau des CRT-Pools und nationaler Rekrutierungszentren liessen sich die Fähigkeitsdefizite teilweise reduzieren. Prüfwert scheint jedoch auch, den bisher sehr geringen Anteil von Experten zu erhöhen, die von der EU direkt rekrutiert werden. Zwar wird dieser Ansatz von verschiedener Seite kritisiert, da damit das EU-Budget mehr belastet und die Kontrolle der Mitgliedstaaten über die zivilen Fähigkeiten der GSVP eingeschränkt würde. Dennoch dürfte ein flexibles Mischmodell mit nationalen Sekundierungen und direkter Rekrutierung, wie es auch die UNO kennt, zu einer Verringerung der zivilen Fähigkeitsdefizite der EU beitragen.

**Begrenzte Wirkung**

Die Wirksamkeit des zivilen Krisenmanagements der EU ist bis heute kaum systematisch analysiert worden. Bereits ein cursorischer Blick auf die Missionen macht aber deutlich, dass die Leistungsbilanz bisher bescheiden ausfällt. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass die lokalen Gegebenheiten häufig schwierig sind. Andererseits sind aber auch Defizite aufseiten der EU als sicherheitspolitischem Akteur zu diagnostizieren.

Das seit den 1990er Jahren von westlichen Akteuren forcierte Konzept des Statebuilding im Sinne eines Aufbaus moderner Staatlichkeit und der Transformation von Staat und Gesellschaft nach demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien steckt in der Krise. Nicht nur in den gross-

en Staatsaufbaumissionen im Balkan und in Afghanistan, sondern auch in kleineren und medial weniger begleiteten Operationen wie der EUPOL-Mission im Kongo hat sich gezeigt, dass der Widerstand lokaler Eliten gegen externe Eingriffe in die Herrschaftsverhältnisse Fortschritte im Staatsaufbau häufig verhindert.

Zusätzlich erschwert wird die Aufgabe in Staaten, in denen die Sicherheitslage schlecht ist. Die Tendenz insbesondere der USA, in solchen Fällen zunehmend auf eine blosser Effizienzsteigerung zu fokussieren und den Aspekt der Legitimität im Sinne einer zivilen Fundierung der Sicherheitskräfte zu vernachlässigen, ist ebenfalls nicht unproblematisch. Gerade in Afghanistan tut sich die EU schwer, die durch Washington vorangetriebene Paramilitarisierung der Polizei mit ihrem traditionellen Verständnis von Sicherheitssektorreform in Einklang zu bringen. Schliesslich können auch lokale politische Veränderungen Staatsaufbauprozesse unterminieren. Seit der Machtübernahme der Hamas im Gazastreifen etwa ist die EU-Grenzschutzmission zwischen Gaza und Ägypten (EUBAM Rafah) ausgesetzt und die EUPOL-COPPS-Polizeimission auf das Westjordanland begrenzt.

Was die Defizite aufseiten der EU betrifft, so ist zunächst festzustellen, dass es einigen Missionen an kritischer Grösse und personeller Masse fehlt, um wesentlich mehr als nur politische Symbolik bewirken zu können. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen der letzten Jahre werden zudem die Einsatzziele von EU-Missionen zu überdenken sein, die bisher häufig zu wenig an den lokalen Gegebenheiten ausgerichtet und unklar definiert waren. Auch die Koordination mit internationalen Partnern wie der UNO, der NATO und den USA bleibt in vielen Fällen verbesserungsbedürftig, wobei die Kritik an überlappenden Zuständigkeiten und Fähigkeiten wie in Afghanistan nicht einseitig an die EU zu richten ist. Das zentrale Defizit gründet jedoch im Fehlen eines strategischen Rahmens der GSVP-Operationen, demzufolge viele Missionen zu wenig in eine Gesamtpolitik und -vision eingebettet sind.

**Fehlender strategischer Rahmen**

Die EU tut sich seit jeher schwer, jenseits allgemeiner Prinzipien umfassende und konkrete Konflikt- und Regionalstrategien zu entwickeln. Zu unterschiedlich sind die Interessen und Prioritäten der Mitgliedstaaten. Die gemeinsamen EU-Institutionen wiederum sind im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten zu schwach, um dieses Defizit

an politischer Führung kompensieren zu können. Dementsprechend mangelt es den Missionen häufig an strategischen Leitplanken und Impulsen. Ein Konsens über den angestrebten Endzustand eines Einsatzes und eine Exit-Strategie fehlen allzu oft.

EULEX Kosovo ist diesbezüglich ein aufschlussreiches Beispiel. Ursprünglich mit dem Ziel auf den Weg gebracht, die Fähigkeit der EU zur Stabilitätsprojektion auf dem Balkan zu demonstrieren, leidet die Mission heute am Dissens der Mitgliedstaaten bezüglich der Unabhängigkeit des Kosovo. Der Aufbau einer kosovarischen Polizei, Justiz und Verwaltung ohne ein Mandat, die Eigenstaatlichkeit zu fördern, gestaltet sich als äusserst schwierig. Auch wenn EULEX begrenzte Exekutivaufgaben ausübt, werden politische Themen und heikle Bereiche wie der Kampf gegen die organisierte Kriminalität in der Praxis weitgehend ausgeklammert.

Zu den inhaltlichen Divergenzen kommt erschwerend hinzu, dass manche Mitgliedstaaten der zivilen GSVP einen eher untergeordneten Stellenwert beimessen. Der politische Wille, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen und Ressourcen bereitzustellen, um die Wirksamkeit des Krisenmanagements zu erhöhen, ist nicht immer erkennbar. Rhetorik und Praxis klaffen bisweilen weit auseinander.

Es ist teilweise auf das Fehlen eines solchen strategischen Rahmens zurückzuführen, dass die EU ihr grundsätzlich sehr breites Spektrum an zivilen und militärischen Instrumenten nach wie vor nur unzureichend koordiniert zum Einsatz bringt. Die zivil-militärische Zusammenarbeit im GSVP-Rahmen im Sinne integrierter Missionen steckt erst in den Anfängen. Auch die Abstimmung des zivilen Krisenmanagements mit der EU-Entwicklungspolitik und mit Aktivitäten wie der Wahlbeobachtung gestaltet sich teilweise schwierig. Zivilen GSVP-Missionen mangelt es deshalb häufig sowohl an politischer als auch operativer Kontextualisierung.

### Welches Ambitionsniveau?

Mit der Schuldenkrise in Europa und der wachsenden öffentlichen Skepsis gegenüber internationalen Stabilisierungs- und Staatsaufbaumissionen dürften sich die Herausforderungen im Bereich des zivilen Krisenmanagements der EU weiter akzentuieren. Gleichzeitig dürfte der

Bedarf nach solchen Missionen weiter zunehmen, zumal sicherheitspolitische Bedrohungen für den Westen auf absehbare Zeit eher von schwachen und konfliktversehrten Staaten denn von neuen Grossmächten ausgehen werden. Vor diesem Hintergrund wird die EU gut daran tun, ein realistisches und differenziertes Ambitionsniveau für ihr Krisenmanagement zu definieren.

Diesbezüglich gilt es einerseits abzuschätzen, welche Regionen für die Mehrheit der EU-Staaten von zentraler sicherheitspolitischer Bedeutung sind. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass die EU wohl vor allem mit dem Instrument einer potentiellen Beitrittsperspektive und mit erweiterten Handelsabkommen staatliche

Transformationsprozesse nachhaltig beeinflussen kann. Im Ergebnis drängt sich als geographischer Schwerpunkt für grössere, komplexe Statebuilding-Missionen das regionale Umfeld der EU auf. Da eine Beitrittsperspektive auf absehbare Zeit aber auf den Balkan beschränkt bleiben dürfte, sind für Regionen wie den Südkaukasus oder Zentralasien zusätzliche Hebel für die Umsetzung staatlicher Transformationsprozesse zu prüfen. Denkbar wäre etwa eine engere Verschränkung von zivilen GSVP-Missionen mit anderen in der Europäischen Nachbarschaftspolitik verwendeten Instrumenten. Schliesslich spricht im Falle von zivilen GSVP-Operationen jenseits des regionalen Umfelds vieles dafür, die Ambitionen begrenzt zu halten und gleichzeitig die Stärkung der Fähigkeiten regionaler Akteure wie der Afrikanischen Union oder der ASEAN zur Bewältigung von Krisen und Stabilisierung von Staaten voranzutreiben.

### Die Rolle der Schweiz

Die Schweiz verfolgt seit Jahren eine ambitionierte Friedenspolitik (siehe CSS Analysen Nr. 44 [↗](#) und 63 [↗](#)). So unterhält sie in sieben Schwerpunktländern und -regionen eigenständige Programme der zivilen Konfliktbearbeitung. Früher als viele andere Staaten hat sie zudem bereits 2001 einen Expertenpool für zivile Friedensförderung institutionalisiert. Diesem im Milizprinzip geführten Pool gehören heute 630 Spezialisten an, wobei 2010 175 verschiedene Personen in 232 Einzelentsendungen (127 Sekundierungen und 105 Wahlbeobachtungen) zum Einsatz kamen.

In der friedenspolitischen Zusammenarbeit mit der EU hat sich die Schweiz bisher

zurückhaltend gezeigt. Zwar werden auf Verwaltungsebene informelle Gespräche mit hochrangigen Diplomaten und einzelnen Sondergesandten der EU abgehalten. Auf der politisch-strategischen Ebene ist der Austausch aber nach wie vor gering. Von einem institutionalisierten politischen Dialog hat die Schweiz bisher abgesehen. Auch die operationelle Kooperation ist insgesamt bescheiden. Zwar beteiligt sich die Schweiz substantiell an Wahlbeobachtungsmissionen der EU-Kommission und des Europäischen Parlaments. So setzte sie 2010 32 Wahlbeobachter im EU-Rahmen ein. Auch arbeitet sie mit der EU im Rahmen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik informell und punktuell in den von ihr besonders stark gewichteten Mediationsfragen zusammen, wie zuletzt bei der Armenien-Türkei-Vermittlung. Insbesondere in Bezug auf die zivilen (und militärischen) GSVP-Missionen erscheint die Kooperation aber ausbaufähig.

Derzeit sind 13 Schweizer Experten in EULEX Kosovo, drei Experten in der Polizeimission in Bosnien sowie eine Person bei der EU-Zentrale in Brüssel im Einsatz. Der Schweizer Beitrag macht etwa 8% aller aktuellen Sekundierungen von Drittstaaten an zivile GSVP-Missionen aus. Auch ist die Schweiz bisher nicht auf den Vorschlag der EU von 2004 eingetreten, analog zu anderen Drittstaaten ein GSVP-Rahmenabkommen zur technischen Vereinfachung einer Beteiligung an EU-Missionen abzuschliessen.

Die Zurückhaltung der Schweiz gegenüber dem Krisenmanagement der EU ist hauptsächlich innenpolitisch begründet. Aus aussen- und sicherheitspolitischer Warte läge eine verstärkte Koordination und Zusammenarbeit in der Stabilisierung des Umfelds aber im Interesse beider Seiten, zumal die Schweiz über relevante Fähigkeiten der zivilen Krisenbewältigung und Friedensförderung verfügt. Europapolitisch könnte sich die Schweiz mit einem grösseren Engagement als solidarische Partnerin der EU positionieren. Ein solches Vorgehen bietet sich umso mehr an, als die friedenspolitische Zusammenarbeit mit der EU weder die Frage eines EU-Beitritts präjudiziert noch die Schweizer Neutralität unterminiert.

■ Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli  
analysen@sipo.gess.ethz.ch

■ Bezug und Mailingliste:  
www.ssn.ethz.ch