

Tilman Evers

Kanonboot oder Entwicklungshilfe?

Die Sicherheitspolitik der Europäischen Union
zwischen Militär- und Zivilmacht

Reihe Arbeitspapiere
Nr. 1

Akademie für Konflikttransformation im Forum Ziviler Friedensdienst e.V.

Wesselstraße 12
53113 Bonn

Tel. 0228/9814475
Fax 0228/9814517
akademie@forumzfd.de
www.akademie.forumzfd.de

Akademieleitung: Anna Ammonn

Redaktion: Martin Peth

Dieser Text basiert auf dem Vortrag des Autors am 8. Juni 2006 in der Akademie für Konflikttransformation.

Veranstaltung und Publikation wurden gefördert von:



Der Autor

Dr. jur. Tilman Evers, Jahrgang 1942, ist Privatdozent und freiberuflicher Gutachter im Bereich Zivile Konfliktbearbeitung. Zuvor war er als Assistenzprofessor am Lateinamerika-Institut der Freien Universität Berlin, Studienleiter für Recht und Politik an der Evangelischen Akademie Hofgeismar und Referent für Politische Bildung beim Dachverband der Evangelischen Erwachsenenbildung DEAE tätig. Tilman Evers ist Mitbegründer und derzeit Vorsitzender des Forums Ziviler Friedensdienst e.V.

Kontakt:

evers@forumzfd.de

Kanonenboot oder Entwicklungshilfe?

Die Sicherheitspolitik der Europäischen Union zwischen Militär- und Zivilmacht

Nach ihrem Selbstverständnis sowie in ihrem Auftreten nach außen präsentiert die Europäische Union sich gerne als Zivilmacht. Unbestritten ist, dass die europäische Integration in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg *in sich* eines der erfolgreichsten Friedensprojekte der Weltgeschichte darstellt, und dass die dabei entwickelten Strukturen geteilter Souveränität weltweit einmalig und friedenspolitisch wegweisend sind. In dem Maße jedoch, wie der inner(west)europäische Kriegsverzicht selbstverständlich geworden und andererseits die EU zum *global player* aufgestiegen ist, verstärken sich Tendenzen, die EU selbst zu einer Militärmacht umzugestalten. Wie stark sind diese Tendenzen und wohin können sie führen? Was vermögen demgegenüber die gegenläufigen Bemühungen um nichtmilitärische Instrumente einer menschlichen Sicherheit?

Ein gesichertes Urteil ist hier aus mehreren Gründen außerordentlich schwierig: Einmal, weil es sich um einen gerade erst begonnenen, offenen Prozess handelt, dessen weitere Entwicklung über die nächsten Jahrzehnte sich nur vermuten lässt. Zum anderen wegen der enormen Vielzahl von Akteuren, deren Mit- und Gegeneinander diese Entwicklung bestimmt. Sowohl innerhalb wie zwischen den Institutionen der EU gibt es ganz unterschiedliche Bestrebungen, und nochmals mehr im Kreis der bislang 25 Mitgliedsländer. Dazu kommen noch die oft abenteuerlichen Abstände zwischen Wollen und Können, zwischen Wahrnehmung und Wirklichkeit. Das gilt auch für die uferlose Debatte über diese Fragen in sämtlichen europäischen Sprachen, in denen Richtiges von Falschem nicht leicht zu scheiden ist.

Geschichtliche Entwicklung

Dass die EU sich „militarisiert“, ist zunächst in dem objektiv prozessbeschreibenden Sinne unbestreitbar, dass sie sich ausdrücklich und offen um außenpolitische – und in diesem Zusammenhang auch militärische – Handlungsfähigkeit bemüht. Sie deswegen eine werdende Militärmacht, gar „militaristisch“ zu nennen, ist jedoch überzogen. Selbst wenn sie in einigen Jahren ihre militärischen Zielgrößen tatsächlich erreicht, wäre die EU noch immer militärisch nicht stärker als die meisten

seiner kleineren Mitgliedsländer. Und während diese ihre Streitkräfte nach souveräner Einzelentscheidung einsetzen, kann die EU dies nur nach mühsamem Konsens aller oder doch einer Mehrzahl ihrer Mitglieder.

Jede Militärmission der EU muss daher einen mehrfachen Test der politischen Konsensfähigkeit durchlaufen. Damit sind Kanonenboot-Aktionen im europäischen Macht- oder Wirtschaftsinteresse praktisch ausgeschlossen. Natürlich ist die EU ein Hauptakteur und Nutznießer des westlichen Wirtschaftsmodells und seiner weltweiten Dominanz; demgegenüber sind Kritik und Wachsamkeit berechtigt und geboten. Diese globale Macht als Teil des Westens übt die EU aber bislang und auf absehbare Zukunft überwiegend mit ihren wirtschaftlichen und diplomatischen Mitteln, eben als Zivilmacht aus. Nur dort hat sie überhaupt komparative Vorteile gegenüber der Militärmacht der USA und anderen geopolitischen Akteuren. Kritisieren muss man die EU darin, dass sie diese ihre nichtmilitärischen Vorteile nicht entschiedener ausbaut und statt dessen Zeit und Energie auf den militärischen Bereich wendet, in dem sie absehbar drittträngig bleibt.

An dem Krieg gegen Serbien 1999 haben sich zwar mehrere EU-Länder beteiligt, sie hätten ihn aber ohne das Drängen der USA weder führen können noch beschlossen. Zuvor hatten bereits die Kriege im zerfallenden Jugoslawien die außenpolitische Ohnmacht der EU verdeutlicht. Aus solchen und anderen traumatischen Erfahrungen wie dem Völkermord in Ruanda erwuchs die Entscheidung für eine militärische Interventionsfähigkeit der EU.

Den ersten Schritt machte der Vertrag von Maastricht (in Kraft seit 1993): Angesichts des Endes der bipolaren Welt beschloss die europäische Gemeinschaft, sich politisch zur EU zusammenzuschließen und eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zu entwickeln. Aber erst mit dem Folgevertrag von Amsterdam im Jahr 1999 – und nicht zufällig im Zuge des sog. Kosovo-Krieges – nahm die GASP konkretere Formen an. Auf dem Europäischen Rat von Köln (6/99) wurde als Bestandteil der GASP eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ins Leben gerufen, mit den beiden Schwer-

punkten militärisches und ziviles Krisenmanagement. Der nachfolgende Rat von Helsinki (11/99) legte Zielvorgaben für den militärischen Bereich fest, darunter insb. der Aufbau einer „schnelle Eingreiftruppe“ von 60.000 Mann. Wieder ein Halbjahr später folgte auf dem Europäischen Rat von Feira (6/00) der Bereich des zivilen Krisenmanagements, mit vier Schwerpunktbereichen: Polizei, Recht, Verwaltung und Katastrophenschutz. Im Folgejahr beim Europäischen Rat von Göteborg (6/01) wurde Konfliktprävention als drittes Element der ESVP neben militärischem und zivilem Krisenmanagement eingeführt.

Seitdem ist die EU mit der Umsetzung dieser Beschlüsse beschäftigt. In einer Reihe von nachfolgenden Dokumenten wird zwar in scheinbarer Gleichrangigkeit von „zivilen und militärischen Mitteln“ gesprochen. Aber unter dem Einfluss einer deutlichen Re-Militarisierung der Weltpolitik seit dem 11. September 2001 überwiegt bei der praktischen Umsetzung der militärische Ansatz bei weitem. Das äußert sich beispielsweise in der Größe der damit befassten Stäbe in Brüssel: So sind dem GASP-Sekretariat beim Rat derzeit 150 Militärexperten zugeordnet, während der Stab für die „zivile Komponente“ dagegen nur max. 25 Personen umfasst, einschließlich des Leitungspersonals für die laufenden Polizeimissionen. Dazu kommt noch ein lächerlich kleiner Stab von 10 Personen bei der Kommission. - Dabei muss allerdings im Blick bleiben, dass jedes einzelne Mitgliedsland (vielleicht mit Ausnahme von Luxemburg) größere Planungsstäbe in diesen Bereichen hat als die EU.

Zusätzlich zu nennen ist die 2004 geschaffene Europäische Rüstungsagentur mit derzeit etwa 80 Mitarbeitern. Es trifft zu, dass sich an dieser Agentur eine sehr aktive europäische Rüstungslobby anhängt in ihrem Bemühen, gesamteuropäische Beschaffungsprogramme zu propagieren. Auch das muss allerdings in der Weise relativiert werden, dass natürlich jedes Mitgliedsland eine weitaus größere Beschaffungsstelle hat, und dass es in dieser Agentur auch um die Zusammenführung und Kompatibilität von militärischer Ausrüstung geht, die sonst unkoordiniert in jedem der Mitgliedsländern einzeln beschafft würde.

Der wichtigste Schritt in Richtung auf einsetzbare Militärkräfte war die 2004 beschlossene Schaffung von 13 sog. „Battle Groups“ à 1500 Mann. Angesichts der zögerlichen Bereitstellung der „schnellen Eingreiftruppe“ von 60.000 wurde hier pragmatisch auf einzelstaatliche Kampfverbände bzw. bestehende bi-

oder trinationale Eurocorps zurückgegriffen. Das Ziel, die ersten dieser 13 Kampfgruppen bereits 2006 und die letzten 2007 einsatzbereit zu haben, ist daher nicht unrealistisch.

Was besagen die Truppenstärken?

Machen diese Truppenstärken die EU zur Militärmacht? Zunächst muss deutlich sein: Die EU hat keine eigenen Truppen und wird auf absehbare Zukunft keine haben. Wenn von militärischen Fähigkeiten der EU die Rede ist, dann handelte es sich um freiwillig bereitgestellte Kontingente aus den Streitkräften der Mitgliedsländer, die nur fallweise zu genehmigten Missionen real unter gemeinsamem Kommando zusammentreten. Wie die Truppen selbst, so ist dann auch dieses Kommando und die damit verbundene Einsatzleitung „geborgt“ in der Weise, dass ein Mitgliedsland diese Leistung auf eigene Kosten übernimmt.

Die „Schnelle Eingreiftruppe“ von 60.000 Mann wird also auch künftig nur virtuell zur Verfügung stehen und in ihrer Gesamtstärke nur auf einstimmigen Beschluss aller Mitgliedsländer, vermutlich also nie zusammentreten. Und wieder zum Größenvergleich: Diesen Umfang von 60.000 hatte die NATO-geführte SFOR-Truppe in Bosnien unmittelbar nach dem Abkommen von Dayton.

Anders sieht es mit den „Battle Groups“ aus. Sie sind aus real existierenden Verbänden zusammengesetzt und daher viel rascher mobilisierbar. Nun machen auch alle 13 künftigen Battle Groups zusammen mit knapp 20.000 Mann noch keine Militärmacht aus. Wohl aber kann jede dieser Kampfgruppen sehr wirkungsvoll beispielsweise in einen afrikanischen Bürgerkrieg eingreifen. Nicht zufällig haben hier insb. Frankreich und England konzeptionelle Vorarbeit geleistet, deren Erfahrungen aus Kolonialzeiten mit Spezialtruppen wie der Fremdenlegion hier Pate stehen.

An diesen Battle Groups zeigt sich viel schärfer, wozu die militärischen Instrumente der EU – zum Guten wie zum Schlechten – eingesetzt werden können. Es geht nicht um Großmachtstreben, wohl aber um Weltordnungspolitik. Mit aller Ambivalenz positioniert sich die EU als Weltpolizist, alternativ und durchaus auch konkurrierend zu den USA, mit besonderen Interessen im nahen geographischen Umfeld sowie in Afrika. Positiv kann man darin einen Schritt hin zu einem internationalen Gewaltmonopol sehen, das „robuste“ Mittel gegen Völkermord, Vertreibung und Bürgerkrieg braucht. Andererseits

wird mit der Möglichkeit zugleich auch die Versuchung eines solchen Gewalteinsetzes vergrößert, womit unweigerlich auch Eigeninteressen und Wahrnehmungsverzerrungen ins Spiel kommen.

Die Sicherheitspolitik der EU im Test der Realität

Die bisherige Bilanz von militärischen wie zivilen EU-Missionen ist noch zu jung und zu klein, um schon Aufschluss darüber zu geben, in welchem Sinne die EU ihre neuen sicherheitspolitischen Instrumente künftig einsetzen wird. Die mit Abstand größte Militärmission ist EUFOR in Bosnien mit 7000 Soldatinnen und Soldaten (wobei selten mehr als 5000 real vor Ort sind). Die EU tritt hier in die Fußstapfen der vorausgehenden SFOR-Mission der NATO, deren Ressourcen und Routinen sie auch weitgehend übernimmt; sonst hätte die EU eine Mission dieser Größenordnung bislang nicht schultern können. Alle anderen Missionen sind erheblich kleiner; soweit sie überhaupt eine öffentliche Debatte auslösen, wie die bevorstehende Mission im Kongo, dann eher, weil sie militärisch zu klein, nicht zu groß seien.

Militärische und nicht-militärische Missionen halten sich in etwa zahlenmäßig die Waage. Keine Mission ist bislang manifest gescheitert; und einzelne Missionen verliefen ausnehmend erfolgreich wie die zivile Mission in Aceh/Indonesien, die nach dem Tsunami in Rekordzeit und mit minimalen Mitteln einen Friedensschluss zwischen Rebellen und Regierung vermittelte und überwacht. Die Hälfte der knapp 200 Missions-Mitglieder kommt aus ASEAN-Ländern; das unterstreicht den multilateralen Ansatz der EU-Außenpolitik.

Natürlich ist offen, was sich aus diesen Anfängen entwickelt; dafür bedarf es der öffentlichen Achtsamkeit. In der Breite der Diskussion gibt es vereinzelt auch Stimmen, die von einer europäischen Armee, gar von militärischer Großmacht träumen. Es sind diese vereinzelt Stimmen, die dann auf der anderen Seite des Spektrums bevorzugt zum Beleg eines europäischen Militarismus zitiert werden, um demgegenüber die völlige militärische Abstinenz der EU zu fordern. Weder das Eine noch das Andere liegt jedoch im Korridor des historisch Möglichen. Wäre die EU militärisch abstinenter – ihre Mitgliedsländer wären es nicht und würden die EU unweigerlich kompromittieren. Und umgekehrt: Der Schritt zu einer europäischen Armee wäre ein noch grö-

ßerer Souveränitätsverzicht, als es die Einführung einer Gemeinschaftswährung war. Er würde also noch länger dauern, noch größere Debatten auslösen, und noch tiefere Veränderungen im institutionellen Gefüge der EU voraussetzen, als sie mit dem Verfassungsvertrag vergeblich versucht wurden.

Die institutionelle Selbsthemmung der EU

Hier ist ein Blick auf dieses institutionelle Gefüge der EU vonnöten, das viele inhärente Selbsthemmnisse – wiederum: zum Guten wie zum Schlechten – verdeutlicht. Bisher haben die Mitgliedsländer relevante Souveränitätsteile nur im Bereich von Wirtschaft und Handel an die EU übertragen. Sachwalter dieser gepoolten Wirtschaftssouveränität ist die Europäische Kommission. Nur sie hat einen großen Stab, ein Milliarden-Budget und eigene politische Handlungsfähigkeit gegenüber Drittstaaten. Zu ihren Kompetenzen gehören Wirtschaft, Handel, Finanzen und Entwicklungspolitik. In diesen Bereichen verfügt die EU also bereits über eine sehr wirkungsvolle Außenpolitik mit einheitlicher Stimme. Gegenüber Beitrittskandidaten sowie assoziierten Ländern reicht dieser außenpolitische Einfluss der Kommission sogar bis tief in politisch-gesellschaftliche Binnenstrukturen.

Zu dieser sogenannten „Ersten Säule“ der vereingemeinschafteten Politikbereiche trat mit dem Vertrag von Maastricht als sog. „Zweite Säule“ die Gemeinsame Außen und Sicherheitspolitik. In diesem Arkanbereich einzelstaatlicher Souveränität kam eine Vergemeinschaftung nicht in Frage. Deshalb wurde die GASP beim Rat angesiedelt, der im EU-Gefüge stärker das Prinzip einzelstaatlicher Vetomacht verkörpert. Anders als die Kommission hat der Rat nur einen kleinen Stab und verfügt über kein eigenes Budget. Eigens für Belange der GASP wurde daher beim Rat zusätzlich ein Sekretariat unter Leitung von Javier Solana geschaffen. Entscheidungen in diesem Bereich setzen grundsätzlich den Konsens aller Mitgliedsländer, zumindest hohe Mehrheiten voraus. Was also als Gemeinsame Außenpolitik erscheint, ist im Tagesgeschäft eine mühsame Dauer-Koordination zwischen 25 Hauptstädten.

Andererseits hat dieses Sekretariat mit seinem rührigen „Mister GASP“ und seinen inzwischen entstandenen Unter-Gremien eine Eigen-Dynamik entfaltet. Die Außenpolitik der EU hat deshalb derzeit zwei Köpfe: Für den so-

zioökonomischen Bereich die Kommission, und für den Sicherheits- und außenpolitischen Bereich den Rat. Beide Institutionen funktionieren nach innen wie nach außen nach völlig unterschiedlicher Logik, so als gehörten sie unterschiedlichen, ja konkurrierenden Organisationen an. Das geht bis zu Kompetenz-Prozessen gegeneinander vor dem Europäischen Gerichtshof.

Eine kohärente EU-Außenpolitik, bei der wirtschaftliche und politische Instrumente abgestimmt ineinander greifen, ist dadurch kaum möglich. Das gilt auch und besonders für den Aufbau und den Einsatz militärischer Instrumente, über den die Mitgliedsstaaten natürlich besonders eifersüchtig wachen. Eines der wiederkehrenden Argumente in der Literatur besagt daher, dass die EU bei ihren jetzigen komplizierten Entscheidungsstrukturen gar keine Militärmacht sein könne, selbst wenn sie das wollte: Zu viele Gulliver-Fäden seien an den entstehenden *military capabilities* befestigt, als dass die EU diese Fähigkeiten je ohne einen mühsam auszuhandelnden, breiten Konsens einsetzen könne. In diesem Filter werde alles hängen bleiben, was über einen (allenfalls robusten) Blauhelme-Einsatz hinausginge. In Abwandlung des Konzepts der strukturellen Angriffs-Unfähigkeit sei und bleibe die EU auf absehbare Zukunft strukturell kampfunfähig. Allen Bemühungen um militärische „Glaubwürdigkeit“ zum Trotz bleibe die EU deshalb eine Zivilmacht – nicht aus politischer oder ethischer Überzeugung, sondern aufgrund institutioneller Selbstfesselung. Diese organisatorische Machtblockade hemmt aber nicht nur den Ausbau militärischer Instrumente der EU, sondern leider noch mehr den Ausbau ziviler Instrumente.

Die nichtmilitärischen Instrumente

Parallel zum Ausbau militärischer Instrumente hat sich die EU in den vergangenen Jahren auch um *civilian capabilities* bemüht, allerdings mit deutlich geringerer Intensität und einem allzu engen Konzept. Noch immer gilt der in Feira beschlossene Katalog möglicher Aufgaben: Polizei, Recht, Verwaltung, Katastrophenschutz. Gedacht wird daran, eine zerfallende oder fehlende Staatlichkeit wie im Kosovo vorübergehend durch externe Polizisten und Staatsbeamte zu ersetzen oder durch Berater zu stärken. Die Realität der bisherigen Zivilmissionen der EU zeigt, dass die Realität weitaus mehr Handlungsvarianten im Sinne eine „multitrack diplomacy“ bietet und fordert. Das Feld der Prävention sowie die zivilgesellschaftliche Ebene als die eigentlichen Fel-

der und großen Möglichkeiten nicht-militärischer Instrumente sind bislang noch kaum entdeckt (dazu gleich mehr).

Eine vielversprechende Zusammenarbeit in diesem Feld war die Modell-Ausbildung von möglichen Fachkräften für zivile Missionen durch ein europaweites Konsortium von staatlichen und nichtstaatlichen Ausbildungseinrichtungen in den Jahren 2002 bis 2005; aus Deutschland war das *Zentrum für Internationale Friedenseinsätze* ZIF in Berlin daran beteiligt. Aber weil diese Initiative von der Kommission ausging und finanziert wurde, zeigte sich das GASP-Sekretariat im Rat uninteressiert an den dadurch für teures Geld qualifizierten Kandidatinnen und Kandidaten. Gerade Zivilmissionen des Rates von Polizisten, Richtern und Verwaltungsbeamten müssten sich zur Bearbeitung von Konflikursachen auf flankierende Maßnahmen der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik stützen können. Und sie müssten sich selbstverständlich abstimmen mit den EU-Delegationen, die die Kommission längst in vielen Weltteilen wie Wirtschafts-Botschaften unterhält. All dies geschieht auch, aber mit großen Mühen und abhängig von der jeweiligen „Chemie“ der Personen vor Ort statt in institutionell gesicherten Bahnen.

Eine weitere Absurdität kommt hinzu. Die Kommission hat durchgesetzt, dass sie im außenpolitischen Bereich für die langfristigen Strukturaufgaben zuständig ist, während der Rat sich im Rahmen der GASP nur um akute Krisensituationen kümmern darf. Das bedeutet, dass in der üblichen Verlaufskurve eines Konfliktes vor, während und nach einem Gewaltausbruch die Prävention und die Nachsorge als langfristige Aufgaben bei der Kommission, dagegen die mittlere „heiße Phase“ als Krisenintervention beim Rat ressortiert. Auch das macht eine kontinuierliche Politik der Konfliktbearbeitung in ihrer militärischen, vor allem aber ihrer zivilen Dimension zunichte. Während Militäreinsätze naturgemäß eher kurzfristig sind, kann zivile Konfliktbearbeitung nur mit mehrjähriger Konstanz über alle Konfliktphasen hinweg erfolgreich sein.

Dazu kommt, dass die Kommission (besonders im entwicklungspolitischen Bereich) die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren pflegt, der Rat sie dagegen – in seinem Selbstverständnis als permanente Regierungskonferenz – ausschließt. So wird der unerlässliche Beitrag zivilgesellschaftlicher Gruppen für alle Entfeindungsprozesse gerade

in der heikelsten Phase unterbrochen. Hier hat die „Lobby“ der europäischen Friedensinitiativen in Brüssel ihre mühsamen Aufgaben.

Die europäische Sicherheitsdoktrin

Einen wesentlichen Fortschritt hätte der europäische Verfassungsvertrag hier gebracht: Er sah einen europäischen Außenminister „mit Doppelhut“ vor, der die entsprechenden Kompetenzen von Rat und Kommission gebündelt hätte. Schon deswegen waren alle friedenspolitischen Akteure mit Sitz in Brüssel einmütig für die Ratifizierung dieser Verfassung. Deren Scheitern beobachteten sie mit Sorgen als die Gefahr eines Rückfalls in Nationalismen, der rückwirkend sogar die innereuropäische Friedensleistung der Integration bedrohen kann.

Dabei teilten sie durchaus die Kritik an den militärpolitischen Bestimmungen dieses Vertragstextes, der geradezu eine Aufrüstungsverpflichtung der Mitgliedstaaten postulierte. Insgesamt aber ging es bei diesem Verfassungsentwurf nicht um einzelne Politikbereiche, sondern um die politische Handlungsfähigkeit der EU insgesamt angesichts einer sprunghaft gewachsenen Mitgliedschaft. Nur innerhalb eines politisch gestaltungs-fähigen Verbunds – so die Überlegung – würde sich dann auch Möglichkeiten bieten, zivilisierend auf die europäische Außenpolitik einzuwirken.

Die scharfe Opposition gegen diesen Vertrag aus Teile der Friedensbewegung nur aufgrund seiner Militärbestimmungen beantworteten sie mit der Gegenfrage, ob Europa ohne diese Verfassung etwa im Zustand pazifistischer Unschuld verbliebe. Die wirkliche Militärmacht der EU liegt noch immer bei den einzelstaatlichen Streitkräften beispielsweise Englands und Frankreichs. Ihre Einbindung in europäische Absprachen hätte hier keine neuen militärischen Muskeln geschaffen, sondern im Gegenteil moderierend einwirken können.

Ähnlich gespalten sind auch die Meinungen über die im Dezember 2003 von J. Solana vorgelegte Europäische Sicherheitsstrategie „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“. Für die einen kommt darin im Gegenmodell zum Unilateralismus der USA das deutliche Bekenntnis zu multilateralen Ordnungsaufgaben nach Maßgabe des Völkerrechts zum Ausdruck. Für die anderen verschafft sich die EU unter dem Begriff der „friedenserzwingenden Maßnahmen“ die Möglichkeit zu präventiven Militärinterventionen weltweit.

In der Tat liest sich diese Sicherheitsdoktrin ambivalent – und ist wohl auch bewusst so geschrieben. Einerseits enthält sie ein Bekenntnis zu einem erweiterten Begriff der Sicherheit, der soziale, wirtschaftliche und kulturelle Faktoren mit einbezieht. Auch werden nicht-militärische Instrumente der Konfliktbearbeitung mit benannt und gewürdigt. Bei den Folgerungen für die praktische Politik schieben sich jedoch die militärischen Gesichtspunkte in der Vordergrund, allein schon durch die größere sprachliche Konkretion beispielsweise in dem Satz: „Damit wir unsere Streitkräfte zu flexibleren, mobilen Einsatzkräften umgestalten und sie in die Lage versetzen können, sich den neuen Bedrohungen zu stellen, müssen die Mittel für die Verteidigung aufgestockt und effektiver genutzt werden.“ Geradezu zynisch erscheint der Satz: „Bei nahezu allen größeren Einsätzen folgte auf militärische Effizienz ziviles Chaos“. Selbst wenn er selbstkritisch gemeint sein sollte: Zu fragen wäre, wie viel von diesem Chaos durch „militärische Effizienz“ mit verursacht und wie die Ressourcen zwischen militärischen und zivilen Instrumenten verteilt waren.

Neueste Entwicklungen: Kein Ende der Ambivalenzen

Die neuesten Entwicklungen des Sommers 2006 helfen nicht, den Ambivalenzen ein Ende zu setzen. Im Gegenteil: Die Tendenzen in Kommission und Parlament auf der einen sowie im Rat auf der anderen Seite könnten kaum gegensätzlicher sein.

In enger Konsultation mit nichtstaatlichen Akteuren wie EPLO hat die *Einheit für Konfliktprävention und Krisenmanagement* in der Generaldirektion Außenbeziehungen der Kommission die Grundzüge einer „Peacebuilding Partnership“ beschlossen. In einem Brief vom Juni 2006 an den Auswärtigen Ausschusses des EP nennt die Außen-Kommissarin Ferrero-Waldner die vier tragenden Elemente:

Ständige Kommunikation mit anerkannten Netzwerken von nichtstaatlichen Organisationen im Bereich der Konfliktbearbeitung, Rahmen-Abkommen mit diesen Netzwerken, die im Krisenfall eine rasche Nutzung bestehender Expertise und Personalressourcen erlauben, finanzielle Unterstützung für solche nichtstaatlichen Fähigkeiten, sowie den Ausbau von operativen Fähigkeiten innerhalb der Kommission für zivile Missionen sowohl staatlicher wie nichtstaatlicher Akteure.

Als ersten Schritt dazu hat die Kommission bereits eine „Krisenreaktions-Plattform“ gegrün-

det, bei der die verschiedenen Aktivitäten innerhalb der Kommission von Frühwarnung bis Nachsorge zusammenlaufen sollen. Deren Leiter ist zugleich ständiger Beisitzer in entsprechenden Gremien des Rates, um die Kohärenz zwischen den beiden „Säulen“ zu verbessern.

Außerdem hatte die Kommission dem Parlament eine Vereinfachung der Förderlinien im Bereich der Außen- und Entwicklungspolitik von bislang über 40 auf jetzt 7 Instrumente vorgeschlagen. Mit geringen Veränderungen hat das Parlament Anfang Juli dieser Reform im Rahmen seiner Budget-Hoheit zugestimmt. Beschlossen ist nunmehr u.a. ein „Stabilitäts-Instrument“, das vielfältige Möglichkeiten der raschen Finanzierung von Hilfsmaßnahmen angesichts von Krisen oder Naturkatastrophen vorsieht und zunächst mit € 2 Mrd. ausgestattet ist. Außerdem wurde ein kleineres Instrument für den Schutz und die Förderung von Menschenrechten und Demokratie geschaffen.

Beide Entwicklungen zeigen eine klare Tendenz in der Kommission wie im Parlament, die zivilen Instrumente der EU zur Konfliktbearbeitung zu stärken, unter relevanter Beteiligung von nichtstaatlichen Akteuren. – Ganz anders die Entwicklung im Rat:

Dort hat der Generalsekretär Javier Solana in einem Brief an der Ratspräsidenten seine Absicht mitgeteilt, die verschiedenen Arbeitseinheiten zum Krisenmanagement im Sekretariat des Rat neu zu ordnen. Manche Überlegungen sind dabei durchaus organisatorisch sinnvoll. Besonders problematisch erscheint aber sein Vorschlag, künftig alle Abteilungen für militärisches wie ziviles Krisenmanagement der Oberleitung des *militärischen* Stabs zu unterstellen. Auch über die Planung von rein zivilen Aktivitäten beispielsweise im Bereich von Polizeihilfe oder Rechtssicherheit würden dann Militärs befinden. Die Veränderung wird in der Korridoren des Rats mit rein pragmatischen Überlegungen begründet: Es gebe eine weitaus größere Zahl von zivilen Missionen – bei einer weitaus kleineren Zahl von zivilem Personal; während die Zivilisten im Sekretariat permanent überlastet seien, fehle es den Militärs oft an sinnvollen Aufgaben! Außerdem erlaube die Konstruktion, die reichlicheren Mittel des militärischen „Athena“-Finanzinstruments auch für zivile Zwecke zu nutzen. – Wenn dem so ist, dann drückt sich darin eine strukturelle Deformation aus, die zu beheben statt zu überdecken wäre. Dasselbe gilt aber auch für die Mentalität, dann eben Militärs mit zivilen Aufgaben zu beschäftigen.

Andere Elemente der von Solana geplanten Umorganisation lassen allerdings vermuten, dass neben pragmatischen Zufällen durchaus auch politische Absicht im Spiel ist: Für die Leitung künftiger Missionen möchte er im Regelfall einen Beamten seines Stabes nominieren; das würde den Einfluss der Mitgliedsländer erheblich mindern, die bisher über diese wichtige Besetzung mit entschieden haben und dadurch einen Einfluss auf den Verlauf einer Mission behielten. Außerdem „vergisst“ Solana, dass nach früheren Beschlüssen bei der Entwicklung von Konzepten und Länderstrategien die Kommission beteiligt werden sollte; nach seinen Plänen soll nun sein Sekretariat allein dafür zuständig sein. Das Ergebnis wäre, dass sich die Inkohärenz zwischen Rat und Kommission vergrößert statt verringert. *Last not least* ist keinerlei Beteiligung von nichtstaatlichen Akteure vorgesehen, noch nicht einmal auf konsultativer Ebene.

Insgesamt würden die Vorschläge von Solana darauf hinaus laufen, dass sich die Gewichte im Bereich der EU-Außenpolitik deutlich in etatistischer, vertikalistischer und militärischer Richtung verschieben.

Es wäre allerdings zu einfach, aus diesen gegenläufigen Tendenzen zwei homogene „Lager“ mit der Kommission und dem Parlament auf der einen und dem Rat auf der anderen Seite zu folgern. Zum einen gibt es natürlich auch im Parlament Sicherheitspolitiker, die die „Europäische Sicherheitsstrategie“ eher nach ihrer militärischen als ihrer zivilen Seite fortentwickeln wollen. Und innerhalb des Rats kann es nochmals unterschiedliche Tendenzen zwischen dem Sekretariat unter Solana einerseits und der jeweiligen Ratspräsidentschaft andererseits geben. So hat die finnische Ratspräsidentschaft sich für ihr zweites Halbjahr 2006 vorgenommen, die zivilen und dabei insb. die präventiven Aspekte der Konfliktbearbeitung voranzubringen. Sie greift dabei auf eine „skandinavische“ Tradition zurück, die 2001 mit einem Beschluss des Europäischen Rats in Göteborg zu diesen Themen begründet wurde. So hat sie die finnische Nichtregierungsorganisation *Crisis Management International* CMI unter Vorsitz ihres früheren Staatspräsidenten Ahtisaari mit einem Vorlage zur „Rolle der Zivilgesellschaft“ im Feld der Konfliktbearbeitung beauftragt, die möglicherweise in die Schlusserklärung des Gipfels von Helsinki im Dezember 2006 einfließen wird.

Ein geopolitischer Akteur sui generis

Die militärischen Anstrengungen der EU können nicht losgelöst von ihrem weltpolitischen Gegenüber zu den USA gesehen werden. Im Zuge des Irak-Kriegs trat die Konkurrenz geopolitischer Herrschaftsmodelle sogar im Inneren der EU offen zu Tage und drohte die Ansätze zu einer gemeinsamen Außenpolitik zu zerstören. Sie zeigte, dass eine politische Kultur der militärischen Zurückhaltung auch unter den Mitgliedern der erweiterten EU keineswegs überall Gemeingut ist, und wie selbstverständlich Politiker und Bürgerschaften in manchen unserer alten und neuen europäischen Partnerländern militärische Gewalt noch und weiter als legitimes Mittel der Politik betrachten.

Daraus werden eine Reihe von Argumenten abgeleitet, die sich darum bemühen, den äußeren Widerspruch zwischen den militärischen Bemühungen der EU und ihrem Selbstbild als Zivilmacht zu überbrücken. So wird gesagt:

- Die EU benötigt militärische Mittel, um das Feld der Weltpolitik nicht den USA zu überlassen.
- Sie darf das Instrument des Militärs nicht ihren einzelnen Mitgliedsstaaten allein überlassen, wenn sie nach außen als Akteur sichtbar und glaubwürdig werden will.
- Auch im Sinne der inneren Kohäsion muss sie einen Mittelweg zwischen Befürwortern und Skeptikern militärischer Machtmittel suchen.
- Die EU bekennt sich zu Multilateralismus und Völkerrecht; diese haben aber nur dann eine Chance, wenn auch Möglichkeiten der Durchsetzung dahinter steht. Können unbewaffnete Mediatoren genügen, um einer bewaffneten Aggression wie in Srebrenica Einhalt zu gebieten? Wollen wir dem blutigen Treiben von Warlords ohnmächtig zusehen?
- Verfeindete Parteien lassen sich auf eine Friedensvermittlung nur dann ein, wenn der Vermittler garantieren kann, Verstöße der Gegenseite zu unterbinden.

Keines dieser Argumente ist ganz von der Hand zu weisen. Aber zu keinem gibt es nicht auch Gegenargumente. Sie laufen im Kern darauf hinaus: Die EU hat mit ihren nicht-militärischen Ressourcen die große Chance, auf Konflikt wirklich befriedend und transformierend einzuwirken. Solange diese Möglichkeiten nicht konsequent ausgeschöpft werden, gibt es keine Rechtfertigung für den Einsatz von Gewalt als einem schlechteren Mittel, das

Konflikt bestenfalls einfrieren kann. Davon ist bislang zu wenig zu sehen. Statt dessen steht zu befürchten, dass die Verfügbarkeit militärischer Mittel dann auch eine Eigenlogik zu ihrer Verwendung und ihrem Ausbau in Gang setzt, die den Charakter der „Zivilmacht Europa“ nachhaltig verändert.

In einem konvergieren beide Blickrichtungen: Die EU muss vorrangig und mit aller Entschiedenheit diejenigen außen- und sicherheitspolitischen Instrumente weiterentwickeln, in denen sie einmalige Vorteile besitzt – und das sind ihre nicht-militärischen Mittel. Zu dieser ihrer Haben-Seiten zählen:

- Der wirtschaftliche Reichtum von EU-Europa, der sich in Anreize und strukturelle Hilfen übersetzen lässt.
- Seine zahlreiche, gebildete Bevölkerung, in der sich für jede Aufgabe hochqualifizierte Experten finden.
- Seine historische Erfahrung mit der Aussöhnung nach jahrhundertelangen Kriegen, und die daraus fließende Glaubwürdigkeit.
- Sein kultureller Reichtum – auch als Alternative zu einer Global-Kultur amerikanischer Prägung – zu deren Tradition trotz aller Rückfälle auch Aufklärung, Menschenrechte und Demokratie gehören.
- Seine Erfahrung mit hochkomplexen Verhandlungssystemen, einschließlich der darin gelernten institutionellen Einbindung von Macht-Assymetrien und des Umgangs mit dem Faktor Zeit.
- Seine Grunderfahrung der Pluralität, mit der daraus erwachsenen Übung in Multilateralismus, Machtteilung und Inklusion.
- Sein Verzicht auf territoriale Forderungen und Vasallentreue.

Die EU ist deswegen außenpolitisch kein Neutrum oder ohne angreifbare Kehrseiten – Stichwort Iran, Stichwort Agrarpolitik. Aber sie unterscheidet sich durch diese Merkmale deutlich sowohl vom nationalen Machtstaat wie von der Reichsgebilden voriger Zeiten. Gerade dieses Neue, noch Unbestimmbare am europäischen Zusammenschluss macht die EU zum weltweit beachteten Modell und respektierten Partner.

Allerdings gibt es auch innerhalb eines solchen Modells sehr unterschiedliche Tönungen im Umgang mit der Außenwelt: Die eine setzt auf Offenheit, Dialog, Inklusion und Veränderung. Die andere reagiert auf die Bedrohung durch den Terrorismus mit einer Tendenz zu Abschließung: All diese Werte gelten – aber

für uns, den umschriebenen und geschlossenen Kreis der EU-Mitglieder. Die europäische Sicherheitspolitik hat dann vor allem die Aufgabe, diese Grenze zu sichern. Die EU bliebe eine Zivilmacht – aber mit einem Grauschleier des Sicherheitsdenkens über all seinen äußeren und zunehmend auch inneren Bezügen. In der englischsprachigen Diskussion wurde dazu der Begriff „securitization“ geprägt.

Auch hier also: Kein Ende der Ambivalenzen.