
Hadewych Hazelzet

The added Value of CSDP operations

In den vergangenen zwei Jahren drehten sich Expertendiskussionen über die europäische Sicherheit hauptsächlich um die Frage nach dem »Mehrwert« (added value) der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der Europäischen Union. Die GSVP ist ein integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union. EU-Operationen sind daher immer Teil einer längerfristigen EU-Strategie gegenüber einer Region oder einem Staat. Die Frage nach dem vergleichbaren Vorteil der GSVP stellt sich daher nicht gegenüber dem, sondern im Kontext weiterer Instrumente der europäischen Sicherheits- und Außenpolitik. Die EU ist mit ihrem umfassenden Ansatz (Comprehensive Approach), der Vielfalt an politischen Instrumenten sowie ihren Nischenkapazitäten einzigartig im Bereich der Krisenbewältigung aufgestellt. Die GSVP könnte dazu beitragen, das Profil und den Handlungsspielraum der Union in der Welt zu akzentuieren.

In ihrer Kurzstudie »The added value of CSDP« operations untersucht die Autorin Hadewych Hazelzet, Head of Section CMDP des European External Action Service (EEAS), den »Mehrwert« von GSVP-Einsätzen im Vergleich zur NATO, den Vereinten Nationen sowie zu sonstigen möglichen EU-Krisenbewältigungsinstrumentarien in Hinblick auf die kommende Dekade. Was leisten EU-Einsätze im Vergleich zu den anderen großen internationalen Organisationen UN und NATO? Wie unterscheiden sie sich etwa in Anzahl oder type of response?

In Zeiten erheblicher ökonomischer Sparzwänge müssen die 28 Mitgliedstaaten der EU besonders darauf achten, ihre Ressourcen optimal einzusetzen und mit Investitionen eine höchst effiziente Wirkung zu erzielen. Niemand kann es sich in der derzeitigen wirtschaftlichen Krisenstimmung und drohendem Personalabbau politisch leisten, Ressourcen oder Zeit für Rhetorik zwischen Organisationen zu verschwenden. Umgekehrt hat auch die EU die Pflicht, ihre Mitglieder mit ins Boot holen und den Mehrwert sowie den Nutzen nationaler Investitionen im Rahmen der GSVP zu garantieren.

In den kommenden zehn Jahren wird daher für internationale Einsätze folgende Frage entscheidend sein: Nicht ob, sondern unter welchen Bedingungen wird die GSVP einen Mehrwert im Handling unvorhergesehener Ereignisse bringen? Unter »Wert« versteht die Autorin ein entschiedenes Handeln für die Schaffung von dauerhaftem Frieden und Sicherheit in einer Krise oder einer

In: ISSUE Brief, Nr. 31/2013, S. 1–4

Post-Konflikt Situation. Da wo andere Akteure keinen Beitrag leisten können oder wollen, ist schon ein Mehrwert vorhanden.

Die EU tendiert, ähnlich der UNO, eher zu zivilen als zu militärischen Einsätzen. In den vergangenen Jahren erhöhte die UNO ihr ziviles Engagement (z.B. Polizeimissionen) um 80 Prozent, im Vergleich dazu das militärische lediglich um 13 Prozent. Die EU entsandte 17 zivile Missionen und acht militärische Operationen. Gemessen am Personal waren aber militärische Einsätze wieder viel größer. Zum weiteren Vergleich: 2011 entsandte die UNO 120.000 Peacekeeper, die NATO 150.000 SoldatInnen, also um 24 bzw. 30 Mal mehr als die EU.

Im letzten Jahrzehnt haben UNO und NATO im Vergleich zur EU hauptsächlich in feindlicher Umgebung bzw. in robuste Konflikte eingegriffen. Im Vergleich interveniert die NATO meist in high-intensity Konflikten. Für die UNO ist typisch, dass Einsätze erst dann starten, wenn es der Friedenserhaltung dient. EU-Interventionen sind eher klein, gezielt und in Konflikten niedriger bis mittlerer Intensität aktiv. Die EU-Mitgliedstaaten stellten einen wichtigen Anteil an den NATO-Truppenteilen sowie an den Kosten für UN-Peacekeeping-Operationen. Warum also agiert die EU als eigener Krisenakteur so zurückhaltend, wenn es um intensivere Einsätze geht, wäre sie doch mit den Grundlagen der Europäischen Sicherheitsstrategie, den Petersberg-Aufgaben oder den zivilen/militärischen Headline Goals durchaus dazu in der Lage?

Anscheinend ziehen die gewaltsamsten Krisen in der Welt die größte internationale Aufmerksamkeit auf sich und verlangen nach multilateralen Lösungen im UN-Sicherheitsrat. Hingegen bewegt sich die EU meist unterhalb dieser Reizschwelle, sodass die 22 auch NATO-Mitgliedstaaten der EU Interventionen im transatlantischen Rahmen politisch bevorzugen oder auf Entscheidungen der UNO warten. Diejenigen EU-Mitgliedsländer, die eine Entsendung von Truppen favorisieren, wollen meist nicht für die sogenannten schnell einsetzbaren EU-Battlegroups in Krisensituationen bezahlen (Bsp. DRK 2008).

Obwohl EU-Interventionen im Vergleich zur UNO und NATO bisher meist klein, kurz aber gezielt waren, können sie mit drei wesentlichen Vorteilen im Vergleich zu anderen Akteuren punkten. Die EU ist bereit und fähig zum Handeln

1. wo andere es nicht waren, (z.B. UN/OSCE Georgien),
2. im Falle von besonderer Legitimität zur Intervention und Hilfe bei der Konfliktlösung in unmittelbarer Nachbarschaft, (z. B. EUFOR Althea) oder Security Sector Reform, Rule of Law, was von anderen Akteuren nicht erfüllt werden konnte, und
3. in Vor- oder Post-Konflikten, (z.B. EUFOR Tschad), was nicht heißen soll, dass keine Risiken vorhanden waren.

In einigen Fällen war die EU hilfreich als Clearing House für Beiträge aus den Mitgliedstaaten (z.B. Libanon 2006) oder beim Kapazitätenaufbau in regionalen Organisationen wie der Afrikanischen Union oder der Arabischen Liga. Wer von allen möglichen Akteuren basierend auf Fakten und Analysen am besten in welcher Situation und wo geeignet ist zu intervenieren, scheint dabei am wichtigsten zu sein.

Die Autorin nennt in ihrer Analyse sechs wesentliche Faktoren, die prägend für EU-Interventionen im Rahmen der GSVP sind: 1. Prävention – die GSVP kann Konflikteskalationen verhindern, 2. Hilfe beim Aufbau lokaler Verwaltung (Local Ownership – falls die lokalen Regierungen mitmachen), 3. Planung mit klaren Zielvorgaben, 4. Einfluss aufgrund vielfacher Kooperationsinstrumente, 5. Kohärenz und Synergien mit einem umfassenden Ansatz schaffen, der auch Diplomatie und Entwicklungsmöglichkeiten mit einbezieht, 6. Initiative, mit der eine lead nation z.B. gemeinsames Handeln fördern kann.

Schließlich kann die GSVP neben ihrer Hauptaufgabe als außenpolitisches Instrument auch wertvoll für den Erhalt von Frieden innerhalb der EU sein. Sie engagiert sich im Kampf gegen das organisierte Verbrechen und Terrorismus, kooperiert eng mit internationalen Agenturen wie Europol oder Interpol und wirkt somit am Aufbau einer breiten, auf Regeln basierenden Sicherheitsgesellschaft mit. Wenn es der EU gelingt, ihren Mitgliedern glaubhaft zu vermitteln, dass Investitionen für die Schaffung von dauerhaftem Frieden und Sicherheit unter der EU-Flagge einen

vergleichsweise hohen Nutzen haben, so könnte das eventuell der Schlüssel für die Realisierung eines größeren militärischen Potentials der EU sein.

Dieser Artikel analysiert und beschreibt möglichst genau den Mehrwert der EU-geführten Einsätze im Vergleich zu anderen Akteuren und Instrumenten. Dabei bleibt der Kern von Sicherheitspolitik, nämlich die Rückversicherung für Mitgliedstaaten im Falle von Krisen, wenig beleuchtet. GSVP-Operationen können wie Bewährungsproben für die militärische Handlungsfähigkeit der EU gesehen werden. Bisher beschränkte man sich in den EU-Institutionen (Europäischer Auswärtiger Dienst) und in den EU-Mitgliedsländern darauf zu zeigen, dass Europa sehr wohl handlungsfähig ist und die europäische Sicherheitspolitik damit gestärkt wird. Erfolg und Misserfolg der GSVP werden heute gerne ausschließlich über die Zahl ihrer zivilen Missionen und militärischen Operationen definiert. Leider handelt es sich oft um bloße institutionelle Feinjustierung bzw. Kleinstsätze mit Symbolcharakter in der Wirkung. Dass diese Logik nicht mehr ausreichend ist, zeigt sich daran, dass die EU als globaler Akteur und Interventionsmacht von den politischen Realitäten überrollt worden ist und die GSVP in der Priorität stark gesunken ist.

Die GSVP braucht neue strategische Perspektiven und eine klare Kommunikation. Aus dem Artikel geht hervor, dass die GSVP als Bestandteil der Europäischen Außenpolitik keinen rein militärischen Charakter annehmen sollte. Notwendig wären jedoch weniger Operationen, vor allem dort, wo die EU einen Mehrwert für ihre Mitglieder schafft. Dafür braucht es vielmehr eine neue Begründung des Politikfelds, die weniger im Krisenmanagement und mehr in der europäischen Sicherheits- und Verteidigungskooperation zwischen den Mitgliedern liegen sollte.

Astrid Zahel