



# KANN DIE EU GESCHEITERTE STAATEN WIEDERAUFBAUEN? EINE ANALYSE DER ZIVILEN KAPAZITÄTEN EUROPAS

Daniel Korski & Richard Gowan

Vorwort von Jean-Marie Guéhenno

## Vorwort

Jean-Marie Guéhenno

Die andauernde Schwäche einiger Staaten und Regionen wird sich in den nächsten zwei Jahrzehnten als größere Herausforderung für die internationale Gemeinschaft erweisen als das Aufstreben neuer Mächte, wie etwa China. Aufgrund der Erfahrungen aus meiner achtjährigen Amtszeit als Leiter der UN-Friedenseinsätze glaube ich, dass wir nicht in der Lage sind, diese Herausforderung zu bewältigen. Wir sind es gewohnt, Macht mit Macht zu begegnen, doch gleichzeitig schlecht gerüstet, um mit Schwäche umzugehen: Der militärische Einsatz von Friedenstruppen kann in fragilen Staaten erforderlich sein, doch ihre Stärkung oder die Verwaltung ihres Zusammenbruchs erfordert sehr viel komplexere Strategien, für die erhebliche Zivilkapazitäten benötigt werden.

Eigentlich wäre zu erwarten, dass die Europäische Union – ihrem Ruf nach die Zivilmacht par excellence – beim Wiederaufbau gescheiterter Staaten an vorderster Front und sicherlich weit vor den USA steht, die für ihren vom Pentagon dominierten Ansatz des Öfteren kritisiert wurden. Doch während Amerika seine Lektionen aus den Problemen im Irak und in Afghanistan schnell lernt und seine Zivilkapazitäten konsequent ausbaut, läuft Europa Gefahr den Anschluss zu verlieren, obwohl es sich 2004 selbst ehrgeizige „Zivile Planziele“ gesetzt hat.

Vor neun Jahren lieferte der Brahimi-Bericht einen Fahrplan für die Umstrukturierung der UN-Friedensmissionen,

indem er Lehren aus den desaströs verlaufenen Einsätzen der Neunzigerjahre des vorigen Jahrhunderts zog. Heute ist die UN aufgrund dessen – trotz ihrer Beschränkungen – sehr viel besser für die Nutzung ihrer zivilen und militärischen Kapazitäten aufgestellt als die EU. Die Europäische Union muss sich nun einer ähnlich umfassenden Überholung unterziehen. Der vorliegende Bericht bildet hierfür einen guten Ausgangspunkt .

Teil des Problems ist die ineffiziente Aufteilung zwischen der Europäischen Kommission und dem Generalsekretariat des Europäischen Rates in Krisensituationen. Ich selbst habe – in Afghanistan, der Demokratischen Republik Kongo und im Kosovo – aus erster Hand die schädlichen Konsequenzen übermäßig komplexer institutioneller Vereinbarungen und einer dogmatischen konzeptionellen Unterscheidung zwischen „Sicherheit“ und „Entwicklung“ erleben können, die in Krisensituationen, denen instabile Staaten ausgesetzt sind, keinen Sinn machen.

Der Vertrag von Lissabon liefert das institutionelle Rahmenwerk, das es der EU ermöglichen soll, solche unvorteilhaften internen Aufteilungen zu überwinden. Der vorliegende Bericht ist insofern von großer Bedeutung, als dass er einen Maßnahmenplan zur Umsetzung dieser neuen strategischen Ausrichtung bietet. Wie die Autoren argumentieren sind dringende Maßnahmen an mehreren Fronten erforderlich.

Erstens müssen die EU und ihre Mitgliedsstaaten ein besseres Verständnis dafür entwickeln, was den Erfolg einer multidimensionalen Friedensmission ausmacht: die Bedeutung von Schnelligkeit; sei es um das Aufkeimen von Gewalt zu unterbinden oder um die sich unmittelbar nach einem Konflikt für kurze Zeit bietende Gelegenheit bestmöglich zu nutzen; die Notwendigkeit Interventionen zur Maximierung ihrer Wirkung umfassend zu koordinieren – etwas, das die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan schmerzlich vermissen ließen – und, was besonders entscheidend ist, die Nutzung aller erforderlichen militärischen, polizeilichen und zivilen Ressourcen einer gemeinsamen politischen Vision zu unterstellen.

Zweitens dürfen die Mitgliedsstaaten die Mobilisierung von Zivilkapazitäten nicht als einen nachträglichen Einfall ansehen. Sie müssen die richtigen Fachkräfte identifizieren, eine adäquate Schulung gewährleisten und Anreize schaffen, um diese Aufgabe für die besten Leute attraktiv zu machen. Systematische Nachbereitungsverfahren müssen implementiert und die derzeit noch ad hoc und separat geführten nationalen Initiativen auf Gemeinschaftsebene in einem systematisierten paneuropäischen Unterfangen unter einem Dach koordiniert werden.

Drittens müssen die neuen Erkenntnisse, wie Friedenseinsätze effektiver zu gestalten sind, innerhalb der Maschinerie in Brüssel sowie den einzelnen Missionen angewendet werden. Kein bürokratischer Apparat und kein Rat – wie hochkarätig dieser auch besetzt sein mag – ist in der Lage, von Weitem die Komplexitäten eines multidimensionalen Einsatzes zu überblicken und bis ins kleinste Detail zu steuern. Die Aufgabe kann für Brüssel nur darin bestehen, die Sonderbeauftragten der Europäischen Union vor Ort mit einer Vollmacht für alle dort vorhandenen institutionellen Komponenten der EU und mit echten Entscheidungsbefugnissen auszustatten und dabei eindeutige Richtwerte durch eine strategische Aufsicht und Lenkung zu bieten.

Die Integrität der militärischen Befehlskette ist ein spezifischer Sachverhalt, den es zu berücksichtigen gilt; eine zu große Distanz zwischen den militärischen und zivilen Elementen einer Operation ist jedoch nicht praktikabel, wie die USA im Irak und die NATO in Afghanistan festgestellt haben. Gleichmaßen muss eine stärkere Integration der EU-Initiativen vor Ort auch in Brüssel vorangetrieben werden. Der Vertrag von Lissabon und die Einrichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes bieten eine Gelegenheit zur Optimierung der europäischen Maschinerie: Operative Leistungsfähigkeit erfordert eine besser integrierte Planung und eine stärker zusammengefasste Beratung und Lenkung. Gleichzeitig benötigen die Missionen vor Ort praktische Unterstützung und einige Kapazitäten müssen möglicherweise von Grund auf neu geschaffen werden. Die EU, ebenso wie die UN, ist nicht entstanden, um Friedensoperationen durchzuführen. Sie muss die Kapazitäten für diese Aufgabe jetzt erst schaffen und sollte nach

den schmerzhaften Erkenntnissen der UN in der Lage sein, deren Fehler zu vermeiden.

Der vorliegende Bericht übt scharfe Kritik an der EU als Zivilmacht. Diese Kritik soll jedoch eher als Anregung zur Selbsthilfe dienen. Die gute Nachricht ist, dass kein anderer Staatenverbund auf der Welt mehr Potenzial besitzt, zivile Kapazitäten zu nutzen, als die EU. Die in mehr als 50 Ländern durchgeführten Meinungsumfragen ergaben darüber hinaus, dass die Unterstützung für einen stärkeren globalen Einfluss der EU größer ist als für irgendeine andere bedeutende Großmacht. Dies ist ein außergewöhnlicher Vertrauensbeweis. Kann Europa diesem Vertrauen gerecht werden?

## Zusammenfassung

Die Europäische Union verweist mit Stolz auf ihre Stellung als sogenannte „Zivilmacht“.<sup>1</sup> Die EU soll in der Lage sein, fast 10.000 Polizeibeamte an entfernten Schauplätzen einzusetzen, die Fachkenntnis von mehr als 40.000 Diplomaten auszuschöpfen, das weltweit größte Entwicklungsbudget zu nutzen und sicherzustellen, dass die eingesetzten Zivilisten eng mit militärischen Einsatzkräften zusammenarbeiten können. In einer Welt, in der die Stabilität in Afghanistan, dem Jemen oder Somalia als Voraussetzung für die Sicherheit auf den Straßen von Hamburg, Marseille und Manchester gilt, ist dies ein wesentliches Kennzeichen von Macht.

Doch leider ist diese angebliche Zivilmacht weitgehend Illusion. Die EU hat Schwierigkeiten, Zivilisten für die Personalbesetzung ihrer GSVP (Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik)-Missionen zu finden und die Ergebnisse ihrer Interventionen sind oftmals dürftig. Internationale kriminelle Organisationen sehen den Balkan beispielsweise immer noch als „Land der unbegrenzten Möglichkeiten“,<sup>2</sup> obwohl die Polizeiausbilder der EU bereits seit fast einem Jahrzehnt in der Region tätig sind. Zehn Jahre nach der Einrichtung der GSVP bleiben die meisten EU-Missionen weiterhin in ihrem Umfang begrenzt – es fehlt an Ehrgeiz und strategischer Relevanz.

### Das Bosnien-Modell

Die Polizeimission der EU in Bosnien im Jahr 2003 schuf ein Modell für nachfolgende Missionen: „Capacity-building“ durch eine langfristige Reform der Polizei- und Sicherheitsbehörden; üblicherweise indem kleine Teams europäischer Experten die lokalen Beamten ausbilden.

Das „Bosnien-Modell“ mag im Balkan – einer Region, in der die Polizeikräfte seit der kommunistischen Ära traditionell hohe Autorität besitzen – sinnvoll gewesen sein.<sup>3</sup> In anderen Regionen erwies sich dieses Modell jedoch als wirkungslos. Die EU hat sich auf eine Reform der Justiz an Orten konzentriert, wo die grundlegende Sicherheit noch nicht ausreichend hergestellt worden war, wie etwa im Irak, in Afghanistan und im Kongo oder an Schauplätzen, an denen die lokalen Gruppen kein Interesse daran haben, politisch zu kooperieren, wie etwa in Palästina.

Die Wahrscheinlichkeit, dass die Orte zukünftiger EU-Einsätze dem Balkan ähneln werden, ist gering; zukünftige Herausforderungen auf dem Gebiet der Sicherheit werden ein sehr viel höheres Maß an Krisenmanagementfähigkeiten erfordern. Die von der EU in den letzten sechs Jahren durch ihre GSVP-Missionen gesammelten Erfahrungen reichen möglicherweise nicht aus, um diesen Herausforderungen gerecht zu werden. Bei

bisherigen Einsätzen in feindlichen Gebieten wurde das EU-Personal üblicherweise von UN-, US- oder NATO-Truppen geschützt. Bei kurzfristigen Einsätzen ohne ausreichenden Schutz, wie etwa in Aceh und Georgien, waren die zivilen Mitarbeiter erheblichen Belastungen ausgesetzt. Zivile Missionen der EU sind äußerst schlecht darauf vorbereitet, Bedrohungen der eigenen Sicherheit zu begegnen, und die EU hat sich außerdem schwergetan, die Aktivitäten ihrer zivilen Mitarbeiter mit militärischen – selbst den eigenen – Einsatzkräften zu koordinieren.

## Das Problem der Mitgliedsstaaten

Die EU verfügt nicht über eigene Militäreinheiten und ist daher darauf angewiesen, dass die Mitgliedsstaaten Personal für ihre Missionen bereitstellen. Dies gelingt den meisten Regierungen jedoch nicht.

Das 2004 verabschiedete sogenannte Zivile Planziel (Civilian Headline Goal – CHG) war ein vehementer Versuch, Mitgliedsstaaten dazu zu bringen, zivile Mitarbeiter für potenzielle Einsatzszenarien bereitzustellen. Jeder Mitgliedsstaat verpflichtete sich zur Bereitstellung eines bestimmten Kontingents an Zivilkräften. Es sieht jedoch nicht so aus, als habe der CHG-Prozess die EU weitergebracht. Die volle Einsatzstärke wurde selbst bei den anspruchsvollsten GSVP-Missionen der letzten Jahre – im Kosovo und in Afghanistan – niemals erreicht. Allein bei der Mission in Afghanistan fehlen 130 Mitarbeiter.

Einige der Probleme bei der Rekrutierung von zivilem Personal sind in allen Mitgliedsstaaten gleich. Zivile Mitarbeiter befinden sich üblicherweise in einer festen Anstellung bei Justiz- oder Polizeibehörden und sind nicht unbedingt gewillt, sechs Monate oder länger von ihren Familien getrennt zu sein. Für Vorgesetzte bieten sich darüber hinaus nur wenige Anreize, Mitarbeiter freizugeben. Wenn Arbeitgeber eine Personalanfrage erhalten, impliziert dies in den meisten Fällen schlichtweg finanzielle und personelle Probleme. Und selbst Zivilisten, die sich bereits im Vorfeld zu einem Auslandseinsatz verpflichtet haben, bekommen manchmal kurzfristig kalte Füße angesichts der Aussicht auf sechs Monate in Helmand.

Doch trotz dieser gemeinsamen Probleme ist den einzelnen Mitgliedsstaaten die Hauptschuld für die schleppende GSVP-Rekrutierung zuzuschreiben. Unsere umfassende Untersuchung der zivilen Kapazitäten aller 27 Mitgliedsstaaten zeigt eine bunte Mischung aus Schulungs-, Planungs-, Nachbereitungs- und Rekrutierungsmethoden – und natürlich große Unterschiede bezüglich der Anzahl der bei den Missionen eingesetzten Zivilisten. Während einige Länder ihre GSVP-Verantwortung anscheinend sehr ernst nehmen, bemühen sich andere fast überhaupt nicht.<sup>4</sup>

### Die Experten

Dänemark, Finnland, Deutschland, die Niederlande, Schweden und Großbritannien

Die auf diesem Gebiet am erfolgreichsten agierenden Mitgliedstaaten der EU verfügen über umfangreiche und oftmals verpflichtend vorgeschriebene Schulungsprogramme für ziviles Personal, haben regierungsübergreifende Planungsprozesse entwickelt und sind bemüht, Erkenntnisse durch Nachbesprechungen mit einsatzerfahrenen Mitarbeitern zu gewinnen. Finnland und Deutschland haben Pläne zur Verbesserung ihrer zivilen Fähigkeiten implementiert und auch andere Regierungen in dieser Kategorie haben sich dazu verpflichtet. Die Rekrutierung in

diesen Ländern erfolgt sorgfältig und umfassend – oftmals mit fachübergreifenden Einheiten. Darüber hinaus nehmen alle sechs Länder die Integration zwischen zivilen Mitarbeitern und Militäreinheiten besonders ernst.

#### Die Bemühten

Österreich, Belgien, Frankreich, Irland, Italien und Rumänien

Diese Länder signalisieren ihr Bestreben zum Ausbau ihrer Zivilkapazitäten, müssen ihre Aktivitäten in diesem Bereich jedoch noch intensivieren. Während Frankreich, Italien und Rumänien bereits erhebliche personelle Beiträge zu zivilen GSVP-Missionen leisten, versagen sie an anderer Stelle. Keines dieser Länder scheint sich ernsthaft mit der Rekrutierung zu befassen und in Frankreich und Italien sind die Nachbereitungsverfahren sehr lückenhaft. Mit Ausnahme Belgiens sind die Rekrutierungsverfahren in all diesen Ländern unzureichend und nur wenige bieten umfassende Schulungen an. Es gibt jedoch Anzeichen für Bemühungen: Italien, Belgien und Frankreich haben dauerhafte ESDP-Planungseinheiten eingerichtet und in den meisten dieser Länder sind Schulungen vorgeschrieben.

#### Die Agnostiker

Tschechische Republik, Ungarn, Polen, Portugal, Slowakei, Slowenien und Spanien

Diese sieben Länder scheinen vom Wert der zivilen Einsätze nicht überzeugt zu sein. In allen Ländern dieser Gruppe stellt Planung ein Problem dar; die interministerielle Zusammenarbeit wird als schlecht ausgewiesen und sie räumen ein, dass das zivile Krisenmanagement nicht gerade ein hohes Maß an politischer Transparenz genießt. In den meisten dieser Länder folgt die Nachbereitung keinen festen Regeln und es werden keine Lehren aus derselben gezogen. Spanien ist ein seltsamer Fall von Mächtgern-Zivilmacht und setzt nur 2,8% seiner CHG-Verpflichtungen um und ist damit das Land mit den meisten nicht eingehaltenen Versprechen in der EU.

#### Die Gleichgültigen

Bulgarien, Zypern, Estland, Griechenland, Lettland, Litauen, Luxemburg und Malta

Mit Ausnahme von Litauen, das augenscheinlich bemüht ist, seine Leistung zu verbessern, scheint kein Land in dieser Kategorie die Aufgabe, Zivilkapazitäten zu entwickeln, ernst zu nehmen. Nur Griechenland und Malta schreiben Polizeiausbildungen vor. Litauen, Estland und Lettland schulen nur Mitarbeiter, die in Afghanistan eingesetzt werden. Die Planungs- und Nachbereitungsverfahren sind in diesen Ländern ebenfalls äußerst unzureichend.

#### Das Problem Brüssel

Auch wenn die Hauptschuld für das Scheitern der zivilen GSVP-Missionen die Mitgliedsstaaten trifft, hat auch Brüssel seinen Teil dazu beigetragen. Die Revierkämpfe zwischen der Europäischen Kommission und dem Rat wirken sich hier besonders schädlich aus. Die Europäische Kommission betreibt seit langem Unterstützungs- und Entwicklungsarbeit und die vom Rat betriebenen GSVP-Missionen sollten sich auf Notsituationen konzentrieren, in denen schnelle Hilfe erforderlich ist. Theoretisch hätte die Aufteilung zwischen Entwicklung und Sicherheit beiden Organen ermöglichen können, die Verantwortung für jeweils einen der beiden Einflussbereiche zu übernehmen, sodass sich die Kommission auf die Entwicklung der Zivilkapazitäten und der Rat auf GSVP-Interventionen in Krisensituationen konzentrieren könnten. In der Praxis waren die Verhältnisse jedoch weitaus chaotischer und die permanenten Streitigkeiten zwischen den beiden Institutionen haben die Fähigkeit der EU, in kohärenter Weise während des gesamten sogenannten Konfliktzyklus zu intervenieren, beeinträchtigt.

Weitere Schwierigkeiten finden sich innerhalb des Beamtenapparats, der die GSVP-Missionen verwaltet. Durch bürokratische Misswirtschaft wurde die EU an einigen Schauplätzen durch bis zu fünf unterschiedliche Organe vertreten, was unweigerlich zu internen Streitigkeiten und einer inkonsistenten Politik führte. Die Brüsseler Politikkultur einer übermäßig detailorientierten Führung hat zur Folge, dass sich die EU-Offiziellen vor Ort oftmals hüten, eine starke Position zu vertreten, damit ihnen nicht durch die nächste E-Mail der Zentrale widersprochen wird. Dieses Problem wird zusätzlich dadurch verstärkt, dass Brüssel dazu neigt, sich auf Trivialitäten anstatt auf gehaltvolle Diskussionen zu konzentrieren. Die Vertreter der Mitgliedsstaaten können Stunden damit verbringen, über Dolmetscher und gepanzerte Fahrzeuge zu diskutieren, schrecken jedoch davor zurück, sich mit realen Problemen zu beschäftigen. Hinzu kommen Streitigkeiten innerhalb des Ratssekretariats, die die Versuche behindern, eine effektive Zusammenarbeit zwischen den zivilen und militärischen Parteien der GSVP-Missionen sicherzustellen, da die verantwortlichen Organe tief in einem Morast aus Konfrontationen und Misstrauen stecken.

## Ein neues Konzept

Wenn die EU ihr Potenzial nutzen will, muss sie den gesamten Ansatz ihrer Auslandseinsätze – angefangen bei der Definition von GSVP-Missionen – überdenken.

Auch wenn das „Bosnien-Modell“ sich als recht erfolgreich erwiesen hat, ist es für viele Krisenmanagementsituationen, die die EU in den kommenden Jahren erwarten, nicht geeignet. Die nächste Generation der GSVP-Missionen wird eher den Einsätzen in Gaza, Afghanistan und Somalia ähneln: unbeständig, mit einem hohen Maß an Gewalt und ohne klare Trennung zwischen guten und bösen Parteien. Um auf solche Szenarien angemessen reagieren zu können, muss die EU ihre Mechanismen anpassen und ihr Personal entsprechend vorbereiten und sich dabei auf drei Faktoren konzentrieren: Schnelligkeit, Sicherheit und Unabhängigkeit.

Schnelligkeit. Der Erfolg einer Mission hängt oftmals von der Anzahl der Mitarbeiter ab, die in den ersten drei bis sechs Monaten eingesetzt werden können. Obwohl die EU diese Notwendigkeit im Prinzip bereits seit langem erkannt hat, setzt sie sie nur selten in die Praxis um.

Sicherheit. GSVP-Missionen sind zunehmenden Bedrohungen ausgesetzt. Zivile Mitarbeiter werden sich nicht immer darauf verlassen können, dass militärische Kräfte ihre Sicherheit gewährleisten.

Unabhängigkeit. Zivile Mitarbeiter müssen vermehrt in die Lage versetzt werden, in Eigeninitiative zu handeln. Ihre Vorgesetzten in Brüssel müssen bereit sein, ihnen mehr Freiheit zu gewähren. Dies ist insbesondere immer dann von Bedeutung, wenn die EU Zivilisten an großräumigen, gefährlichen Schauplätzen mit unzureichender Infrastruktur wie etwa Afghanistan oder Zentralafrika einsetzen möchte.

#### Die erweiterbare Partnerschaft

Um sicherzustellen, dass zukünftige Interventionen auf Schnelligkeit, Sicherheit und Unabhängigkeit ausgerichtet sind, muss sich die EU von der Idee verabschieden, dass zivile Missionen am besten von Diplomaten und den Beamten des Europäischen Rats in Brüssel konzipiert werden. Die Verantwortung muss auf das zivile Personal vor Ort übergehen. Dieses sollte zukünftig von der EU frühzeitig eingesetzt werden können, um flexible unterstützende Partnerschaften mit instabilen Ländern zu entwickeln.

Die EU besitzt bereits ein sinnvolles Modell hierfür in Form des EU-Sonderbeauftragten (European Union Special Representative –EUSR). Die EU sollte in jedem der 20 Länder, für die sie ein besonders hohes Stabilitätsrisiko sieht, Sonderbeauftragte ernennen<sup>5</sup>, wobei jeder dieser Sonderbeauftragten ein mit mehreren Experten besetztes Büro leiten würde. Bei den ersten Anzeichen für eine Verschlechterung der Lage sollte die EU Konfliktanalyse- und Präventionsteams in die Missionen der Sonderbeauftragten einbinden, um Spannungsherde frühzeitig ausfindig zu machen, Gespräche zwischen potenziellen Konfliktparteien zu vermitteln und die lokalen EU-Beamten zu beraten. Sofern ein ernsthafter Konflikt ausbricht und eine umfassende EU-Mission initiiert wird, sollten die Teams durch Planungsexperten des Ratssekretariats, der Europäischen Kommission und der nationalen Regierungen ergänzt werden.

Delegieren ist der Schlüssel zum Erfolg: Die EU-Sonderbeauftragten würden die Verantwortung für alle Einzelheiten der EU-Intervention übernehmen und sich im Bedarfsfall an die lokalen EU-Botschafter und nicht an Brüssel wenden. Für den Fall, dass eine Mission ausgedehnt werden muss, bliebe die Verantwortung für die Koordination aller EU-Einsatzkräfte einschließlich, sofern möglich, der Militärkräfte bei den EU-Sonderbeauftragten.

Die Pläne für die Missionen sollten unter der Leitung der EU-Sonderbeauftragten und unter der Beteiligung aller relevanten EU-Institutionen und Mitgliedsstaaten erstellt werden. Die Erstellung der Pläne vor Ort anstatt in Brüssel bietet Möglichkeiten für eine echte Zusammenarbeit zwischen EU-Vertretern und den Regierungen des Gastgeberlands. Dieser Ansatz sollte den EU-Missionen in den Augen der lokalen Bevölkerung eine größere Legitimität vermitteln, was von äußerster Wichtigkeit ist.

#### Neubelebung der Brüsseler Institutionen

Das neue Konzept für GSVP-Missionen kann nur dann Erfolg haben, wenn es durch Entwicklungen in Brüssel ergänzt wird. Ausgehend von der Verabschiedung des Vertrags von Lissabon sollten der neuen Hohe Vertreter oder die neue Hohe Vertreterin für die Außenpolitik einen Stellvertreter zur Überwachung der EU-Politik gegenüber instabilen und scheiternden Staaten ernennen. Darüber hinaus sollte der neue Europäische Auswärtige Dienst (EAD) so strukturiert sein, dass eine Integration vor Ort unterstützt werden kann. Der Vertrag von Lissabon sieht vor, dass alle Vertretungen

der Kommissionen in EU-Botschaften umgewandelt werden – als einzelne Einheiten, die alle Institutionen der EU gleichermaßen vertreten. Diese Botschaften könnten sich in allen 20 Ländern, die sich zurzeit auf der Beobachtungsliste der EU befinden, als besonders nützlich erweisen, wenn sie von den EU-Sonderbeauftragten geleitet und in die wie oben vorgeschlagen implementierten Missionen eingebunden werden.

Diese strukturelle Einbettung reicht jedoch nicht aus. Um sicherzustellen, dass Probleme bei Interventionen im Keim erstickt werden, sollte ein gemischtes Team aus Mitarbeitern des Rats, der Europäischen Kommission und dem EU-ISS (dem hauseigenen sicherheitspolitischen Think Tank der EU) halbjährliche Prüfungen vornehmen. Jeder Mission sollten „best practice“-Beauftragte zugewiesen werden, die direkt dem EU-Sonderbeauftragten unterstehen und Berichte erstellen, um die Wiederholung von Fehlern zu vermeiden. Zusätzlich sollte im Generalsekretariat des Rats eine Auswertungsabteilung eingerichtet werden, um die vor Ort erstellten Berichte aufzubereiten. Darüber hinaus muss jede Intervention auf der Grundlage von Vergleichsmesswerten ausgeführt werden, deren Entwicklung regelmäßig überwacht wird.

Auch die Verbindungen zwischen zivilen und militärischen Operationen sollten überdacht werden. Die EU sollte die Weiterentwicklung ihrer „battle groups“ mit der Stärke eines Bataillons (1.500 Einsatzkräfte), die innerhalb von 15 Tagen einsatzbereit – zu zivil-militärischen Verbänden, sogenannten „force packages“, in Erwägung ziehen. Diese „force packages“ sollten nicht nur militärisches Personal mit zivilen Fähigkeiten, sondern auch zivile Experten in Schlüsselpositionen beinhalten.

Das richtige Personal finden

Die Regierungen der EU müssen in besseres Personal investieren. Als ersten Schritt zum letztendlichen Ziel von 20 EU-Sonderbeauftragten könnte der neue Hohe Vertreter die Vorab-Ernennung von fünf Beauftragten – jeder mit einem speziellen Fachgebiet wie etwa der Vermittlung und möglicherweise auch regionalen Kenntnissen – vorschlagen. Die EU-Sonderbeauftragten und ihre Teams würden jährliche Schulungen durchführen, bestehende Missionen inspizieren und regelmäßig über die GSVP-Einsätze informiert werden.

Neben dem Personal der obersten Führungsebene besteht eines der Hauptprobleme bei der Rekrutierung für zivile Missionen darin, dass es keine vollständigen beruflichen GSVP-Laufbahnen gibt. Die logischste Antwort hierauf wäre die Einrichtung einer EU-weiten Zivilreserve, doch nur wenige Mitgliedsstaaten scheinen bereit zu sein, sich hierzu zu verpflichten. Die EU sollte daher als Kompromiss ein dreistufiges Modell anwenden:

- Ebene 1: Experten aus der gesamten EU auf der Grundlage von Bereitschaftsreserveverträgen
- Ebene 2: Eine kleinere Gruppe von Regierungsbeamten der mittleren Ebene, die von den Mitgliedsstaaten gestellt werden und in Nischen-Fachbereiche aufgeteilt werden
- Ebene 3: Eine Gruppe von Verwaltungsmitarbeitern, die direkt von der Europäischen Kommission unter Vertrag genommen wird und als Bereitschaftspersonal fungiert oder in den regionalen Zentralen der EU eingesetzt wird

Dieses Modell würde es der EU ermöglichen, die in den fachlichen und administrativen Bereichen benötigten Mitarbeiter zu rekrutieren, und würde es den Mitgliedsstaaten gleichzeitig erlauben, durch die Besetzung von Posten der oberen und mittleren Führungsebene die Kontrolle über die Missionen zu behalten. Sobald eine Vorauswahl der Mitarbeiter getroffen wurde und die EU dem Einsatz einer Mission zugestimmt hat, sollte sie das Recht haben, die Mitarbeiter direkt anzufordern.

Es wird Zeit brauchen, dieses dreistufige Modell einzuführen. Als Übergangsmaßnahme sollte eine GSVP-Mitgliedschaft eingerichtet werden, um den Kern eines konfliktorientierten Kaders zu schaffen. Alle zwei Jahre sollte eine Ausschreibung stattfinden, um offene Stellen zu besetzen. Einige Stellen sollten den Mitarbeitern der Europäischen Kommission, des Generalsekretariats des Rats und der Mitgliedsstaaten vorbehalten sein. Dreißig Mitgliedern sollte eine fünfjährige „Mini-Karriere“ einschließlich eines Einsatzes in einer GSVP-Mission, einer vorübergehenden Versetzung in andere EU-Institutionen sowie eines Jahres an einer Militärakademie und anschließend eines Postens im Ratssekretariat angeboten werden.

#### Verstärkte Schulung

Um die Ausbildung zu verbessern, sollte die EU ein zentrales europäisches Friedensinstitut einrichten. Die Mitgliedsstaaten werden auch weiterhin Kurse für ihr eigenes Personal anbieten wollen. Das Ziel sollte daher darin bestehen, ein Speichennetz zu erstellen, in dem das neue Institut den Großteil der grundlegenden Schulungen anbietet. Um gemeinsame Standards in der gesamten EU zu gewährleisten, sollte eine Aufsichtsstelle für die Schulungen im Generalsekretariat des Rats eingerichtet werden, die die Einrichtungen und Programme in den Mitgliedsstaaten inspiziert.

Der beste Weg, die Entscheidungsfindung von EU-Mitarbeitern, die veränderlichen Situationen vor Ort ausgesetzt sind, zu verbessern, besteht darin, ihnen eindeutige, praktisch anwendbare Leitlinien an die Hand zu geben. Was muss noch von den verschiedenen Instituten gelehrt und von den Inspektoren inspiziert werden? Hierzu sollte eine Arbeitsgruppe eingerichtet werden, um den Entwurf der Leitlinien für Zivilisten zu überwachen, wobei die eigentliche Arbeit von externen Experten ausgeführt werden sollte.

#### Versorgung neuer Missionen

Das neue Konzept für GSVP-Missionen wird die vielen Probleme in der technischen Abwicklung, denen sich die EU im Bereich der Beschaffung und Finanzierung ausgesetzt sieht, nicht lösen. Um Unterstützungsleistungen so nah wie möglich an die politische Planung heranzuführen, sollte die EU ein Einsatzunterstützungsbüro als Teil des EAD einrichten. Darüber hinaus erfordert auch die Integration der zivilen und militärischen Logistik und Beschaffung erhöhte Aufmerksamkeit. Zu diesem Zweck könnte der Europäischen Verteidigungsagentur (European Defense Agency – EDA) mehr Verantwortung für die Zivilausstattung – eventuell durch die Ernennung eines stellvertretenden verantwortlichen Direktors zur Prüfung ziviler Fragen und zur zivilen Nutzung militärischer Güter – übertragen werden.

#### Ausrichtung der EU-Staaten auf die Aufgaben

Ohne schrittweise Veränderungen im Engagement der Mitgliedsstaaten beim Aufbau von Zivilkapazitäten besteht wenig Hoffnung für die GSVP-Interventionen. Das Ratssekretariat sollte jeden Mitgliedsstaat ausdrücklich auffordern:

- die Verzeichnisse von Zivil- und Polizeibeamten regelmäßig zu aktualisieren,
- eine länderübergreifende Abteilung zu bilden und zur Planung aller Missionen beizusteuern,
- länderübergreifende Finanzierungspools für zivile Einsätze zu schaffen,
- ein Planungsteam im Außenministerium zu schulen,
- sicherzustellen, dass alle eingesetzten Mitarbeiter sowie Zivil- und Polizeibeamten regelmäßig geschult werden,
- einen systematischen Prozess für die Nachbesprechung mit allen eingesetzten Mitarbeitern zu entwickeln,
- Polizeibeamte und Zivilisten zu militärischen Übungen zu entsenden.

Die EU sollte weiterhin eine Art zentralen Kompensationsfonds für die Abteilungen oder Organisationen, die Mitarbeiter entsenden, einrichten, mit einer Vergütungsrate beispielsweise in Höhe der 1,5-fachen gesamten Kosten in Verbindung mit dem eingesetzten Arbeitnehmer – dieses Modell hat sich in Kanada bewährt.

Darüber hinaus könnten weitere Maßnahmen getroffen werden, um die Mitgliedsstaaten in die richtige Richtung zu lenken. Jedes Land in der Experten-Gruppe sollte gebeten werden, zwei der Agnostiker unter seine Fittiche zu nehmen und die Beauftragten dieser Länder auszubilden, „best practices“ zu vermitteln und so weiter. Das Europäische Parlament sollte erwägen, die für Missionen vorgesehene Geldmittel von den Bemühungen der Länder nationale Aktionspläne zu erstellen, abhängig machen. Zivilisten aus Ländern, die weniger als beispielsweise 25% ihrer CHG-Verpflichtungen erfüllen, sollten keinen Anspruch auf leitende Positionen in GSVP-Missionen erheben können. Um sicherzustellen, dass die Mitgliedsstaaten ihre Versprechen halten, sollte jeder nationale Aktionsplan alle vier Jahre von einem anderen Mitgliedsstaat geprüft werden. Das EU-ISS könnte eine jährliche Wertungsliste erstellen, in der schlecht abschneidende Staaten öffentlich genannt werden.

#### Steigerung der demokratischen Legitimität

Schließlich sollte die EU mit Unterstützung des Europäischen Parlaments und der nationalen Legislativen alle fünf Jahre eine Prüfung der zivilen und militärischen Kapazitäten durchführen. Ein gemeinsamer GSVP-Ausschuss – bestehend aus europäischen und nationalen Abgeordneten – könnte länderspezifische Anhörungen gemeinsam mit den EU-Sonderbeauftragten und in Bezug auf bestimmte Missionen durchführen. Um die Aufsichtsbefugnis der Gesetzgeber zu erhöhen, sollte das Europäische Parlament nach der Genehmigung einer GSVP-Maßnahme ein Briefing vom Generalsekretariat des Rats mit einer Situationsanalyse, einer Begründung der ausgewählten Vorgehensweise und einer Erläuterung der Beziehung des Vorschlags zu anderen EU- und internationalen Aktivitäten anfordern. Nach jeder Mission sollte der Rat darüber hinaus aufgefordert werden, eine Nachbereitung einschließlich eines Berichts über die gewonnenen Erkenntnisse zu liefern.

Ein Jahrzehnt nach der Einrichtung der GSVP wird es Zeit für die politischen Führer und Institutionen Europas in die Männer und Frauen Vertrauen zu setzen, die ihre Karriere der Hilfe anderer Menschen in weit entfernten Regionen widmen und für diese Hilfe manchmal sogar ihr Leben riskieren. Die EU muss gute Mitarbeiter finden, sie unterstützen und ihnen Unabhängigkeit gewähren. Wenn sie sich hierzu entschließen kann und die Mitgliedsstaaten die von der GSVP geforderten Zivilkapazitäten bereitstellen, wird Europa gut vorbereitet sein, um auf die bevorstehenden globalen Krisen zu reagieren