



»Under construction« – Der *Comprehensive Approach* der EU Aktuelle Weichenstellungen für Konfliktprävention und Krisenmanagement

Der Vertrag von Lissabon begründet den Anspruch, die Außenbeziehungen der EU im Rahmen eines *Comprehensive Approach* umfassend zu gestalten – v.a. bei Konfliktprävention und Krisenmanagement. Durch den Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) sind die entsprechenden Strukturen und Kapazitäten der EU gestärkt worden. Bisher hat sich aber das Zusammenspiel der verschiedenen Institutionen und Instrumente als noch unzureichend erwiesen.

Die litauische Ratspräsidentschaft im 2. Halbjahr 2013 bietet die Chance, den *Comprehensive Approach* auf mehreren Ebenen zu stärken. Die EU-Außenbeauftragte hat gerade den *EEAS Review* vorgelegt;¹ eine „Gemeinsame Mitteilung“ (*Internal Communication*) zum *Comprehensive Approach* soll folgen. Beim Europäischen Rat im Dezember stehen die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) und ihre Missionen auf der Agenda. Zudem werden die operativen Instrumente der GSVP weiter entwickelt.

EU-Finanzrahmen 2014-20 | Mehr Mittel für globales Handeln

Nach langen Kontroversen zwischen EU-Mitgliedsstaaten, Kommission und Parlament wurde Ende Juni ein Kompromiss zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2014-20 erzielt. Seine Obergrenze liegt mit € 960 Mrd. etwas unter den € 976 Mrd. der Vorperiode 2007-13. Die Mittel für die Ausgabenrubrik „Europa in der Welt“ steigen um 3,3 % auf € 58,7 Mrd. Damit sind die EU-Außenbeziehungen in Zukunft besser ausgestattet – und damit auch die Möglichkeiten eines umfassenden Krisenmanagements.

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und das *Instrument for Stability* (IfS) mussten für das Budgetjahr 2014 Kürzungen gegenüber 2013 hinnehmen. Aus diesen Titeln finanziert die EU einen Großteil ihrer Maßnahmen des Krisenmanagements und die zivilen Komponenten der GSVP-Missionen. Vergleicht man die Siebenjahreszeiträume 2007-13 und 2014-20, so bleiben die Mittel für die GSVP weitgehend konstant und steigen für das IfS an. Die Eigenbeiträge der EU-Mitgliedsstaaten bei Personalentsendungen in die GSVP-Missionen bleiben unter diesen Bedingungen weiterhin unverzichtbar.

Gemeinsame Mitteilung zum *Comprehensive Approach* | Bessere Abstimmung

Seit über einem Jahr wird an einer „Gemeinsamen Mitteilung“ zum *Comprehensive Approach* der EU gearbeitet. Sie zielt darauf ab, ein verbindliches gemeinsames Verständnis zu entwickeln, wie die verschiedenen Akteure und Instrumente der EU bei Konfliktprävention und Krisenmanagement zusammenwirken können. Dabei sind drei Ebenen angemessen zu berücksichtigen:

- Ebene 1: das Zusammenspiel von Politiken und Instrumenten, die globale Krisenpotentiale adressieren, so z.B. Klima, Cyberspace etc.;
- Ebene 2: spezifische Politiken und Instrumente gegenüber fragilen Staaten;
- Ebene 3: zivile und militärische GSVP-Maßnahmen in Krisen- oder Post-Konfliktsituationen.

Einigkeit ist beispielsweise über ein Monitoring von fragilen Staaten und die Erstellung gemeinsamer europäischer Rahmenkonzepte (*Framework Documents*) zu erzielen. Dazu wäre es notwendig, den EAD frühzeitig an strategischen Prozessen zu beteiligen – nicht erst, wenn GSVP-Missionen geplant werden.

Strategic Review des EAD | Mehr Strategiefähigkeit

Im Juli 2010 beschloss der Europäische Rat, den Europäischen Auswärtigen Dienst zu gründen und mandatierte die neue Europäische Außenbeauftragte, zur Jahresmitte 2013 einen ersten Umsetzungsbericht vorzulegen. Bereits im April 2013 hat der Auswärtige Ausschuss des Europäischen Parlaments der

¹ EEAS Review July 2013, http://www.eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf.

Außenbeauftragten höchst kritische, detaillierte Empfehlungen zukommen lassen.² Um das Zusammenwirken von EAD, Kommission und Mitgliedsländern zu verbessern, sei die Federführung der Außenbeauftragten in ihrem Kompetenzbereich zu stärken. Vor allem sei der EAD in die Lage zu versetzen, strategisch zu denken, zu planen und zu handeln. Notwendig seien eine Verschlankeung, klarere interne Kompetenzverteilungen, bessere organisatorische Schnittstellen und angepasste Finanzrichtlinien.

Im Bereich GSVP-Missionen wird empfohlen, die zivilen und militärischen Planungsreferate im EAD (bekannt unter den Kürzeln CPCC und CMPD) zusammenzulegen. Gleichzeitig sollten je ein militärisches und ein ziviles Einsatzzentrum geschaffen werden. Insgesamt bräuchte der EAD das gesamte Fähigkeitsspektrum, um auf internationale Konflikte zu reagieren, z.B. Mediations- und Dialogkapazitäten.

Der im Juli veröffentlichte *EEAS Review* bilanziert die Aufbauphase des Dienstes und schlägt vor, wie Kompetenzen und Strukturen weiter zu entwickeln seien – v.a. um eine umfassende Planung der EU-Außenpolitik zu gewährleisten. Für das Krisenmanagement empfiehlt der Bericht straffere Verwaltungsstrukturen und -verfahren sowie eine bessere logistische Unterstützung der Missionen. Einige möglicherweise kontroverse Entscheidungen werden an den Rat im Dezember verwiesen.

Operative Instrumente der GSVP | *Einsatzvorbereitung und Mediation*

Um die operativen Fähigkeiten des europäischen Krisenmanagements zu verbessern, haben sich seit 2011 mittlerweile 13 Partner unter Federführung des ZIF zu *Europe's New Training Initiative* (ENTRi) zusammengeschlossen. Bisher hat die Initiative rund 800 Experten für Friedenseinsätze vorbereitet. Für die 2012 geschaffenen GSVP-Missionen im Südsudan, in Niger und vor der somalischen Küste wurden zeitnahe *Pre-Deployment*-Kurse durchgeführt. Bis März 2016 wird ENTRi 50 weitere Vorbereitungs- und Spezialisierungskurse anbieten. Außerdem werden Curricula und Trainingsstandards harmonisiert, auch in Zusammenarbeit mit den Trainingsstrukturen der EU, UN, OSZE und anderer Organisationen. Die Maßnahmen werden zum größten Teil vom *Instrument for Stability* finanziert.

Auch das *European Security and Defence College* (ESDC) ist kürzlich gestärkt worden. Es hat acht Personalstellen und ein festes Budget erhalten und ist innerhalb des EAD angesiedelt worden. Beibehalten wird das Konzept, keine eigenen Trainings durchzuführen, sondern zivile und militärische Trainingseinrichtungen zu vernetzen.

Im EAD wurden seit 2011 durch ein Pilotprojekt des Europäischen Parlaments Mediationskapazitäten aufgebaut. Aktuell stehen der Abteilung *Security Policy and Conflict Prevention* fünf Mediationsexperten als *Mediation Support Team* (MST) zur Verfügung, um EU-Mediatoren in Brüssel und den EU-Delegationen zu unterstützen. Erstmals sind 2013 die Kosten für das MST im EAD-Budget verankert worden.

Aufgrund einer Initiative einer europäischen Ländergruppe aus – v.a. der EU-Mitglieder Schweden, Finnland, Polen, Ungarn und der Nicht-Mitglieder Norwegen und Schweiz – soll zudem noch in diesem Jahr ein unabhängiges *European Institute of Peace* (EIP) als unabhängige Stiftung belgischen Rechts gegründet werden. Der Schwerpunkt soll ebenfalls auf Mediationstätigkeiten liegen. Offen bleibt bisher, wie die EIP-Kapazitäten einen sinnvollen Mehrwert für die GSVP erbringen können.

Europäischer Rat im Dezember | *Fokus auf eine reaktionsfähige GSVP*

Der Europäische Rat im Dezember bietet die Chance, entscheidende Weichen für einen effektiveren *Comprehensive Approach* zu stellen. Erstmals seit fünf Jahren steht die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik wieder im Mittelpunkt. Unter anderem geht es dabei auch um die Fortentwicklung der militärischen und zivilen Fähigkeiten von GSVP-Missionen; v.a. um tragfähige und realistische Mandate, den beschleunigten Aufbau von Missionen, flexiblere Finanzierungsmodalitäten sowie effektivere logistische Unterstützungsleistungen und Personalentsendungen.

² European Parliament: Recommendation to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and Vice President of the European Commission, to the Council and to the Commission on the 2013 review of the organisation and the functioning of the EEAS; 26 April 2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0147+0+DOC+PDF+V0//EN>.