

Flexibilisierung und „Stabilisierungsaktionen“: EU-Krisenmanagement ein Jahr nach der Globalen Strategie

Tobias Pietz

Seit der Verabschiedung der neuen Globalen Strategie 2016 befindet sich die europäische Außen- und Sicherheitspolitik im Umbruch. Auch die Missionen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) sind davon betroffen. Die Missionen im Sahel werden „regionalisiert“, das Thema Migrationsmanagement gewinnt an Bedeutung und in Brüssel stehen wichtige strukturelle Veränderungen an. Hinzu kommt ein vollkommen neues Instrument im Krisenmanagement der EU, die erstmalige Operationalisierung von Artikel 28 des Vertrags von Lissabon als sogenannte Stabilisierungsaktion in Mali. Offen ist noch, ob diese verschiedenen Instrumente und Aktivitäten komplementär oder – im Sinne der Globalen Strategie – integriert sein werden. Für GSVP-Einsätze bieten diese Veränderungen Chancen und Risiken gleichermaßen.

Seit knapp anderthalb Jahrzehnten engagiert sich die Europäische Union im Rahmen ihrer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit zivilen und militärischen Missionen im Bereich Frieden und Sicherheit. Insgesamt wurden von der EU bisher 33 Einsätze durchgeführt. Seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon im Dezember 2009 hat sich die GSVP mit ihren Missionen vor allem auf die Bereiche *Capacity-Building*, Training und *Advising* konzentriert. Acht der neun Einsätze, die seither entsandt wurden, haben diesen Fokus.

Dazu gibt es einen Trend zu kleineren Missionen. Mit Ausnahme von *Operation Sophia* (über 2.000 Soldaten¹) und der militärischen Trainingsmission in Mali (über 500) liegt die Personalgröße von neuen Einsätzen seit 2010 meist zwischen 20 und 200. Vorbei scheinen die Zeiten, in denen die EU nach Tschad 2008 und in die Demokratische Republik Kongo 2006 (3.700 bzw. 2.400 Soldaten) große Militärmissionen entsandte.

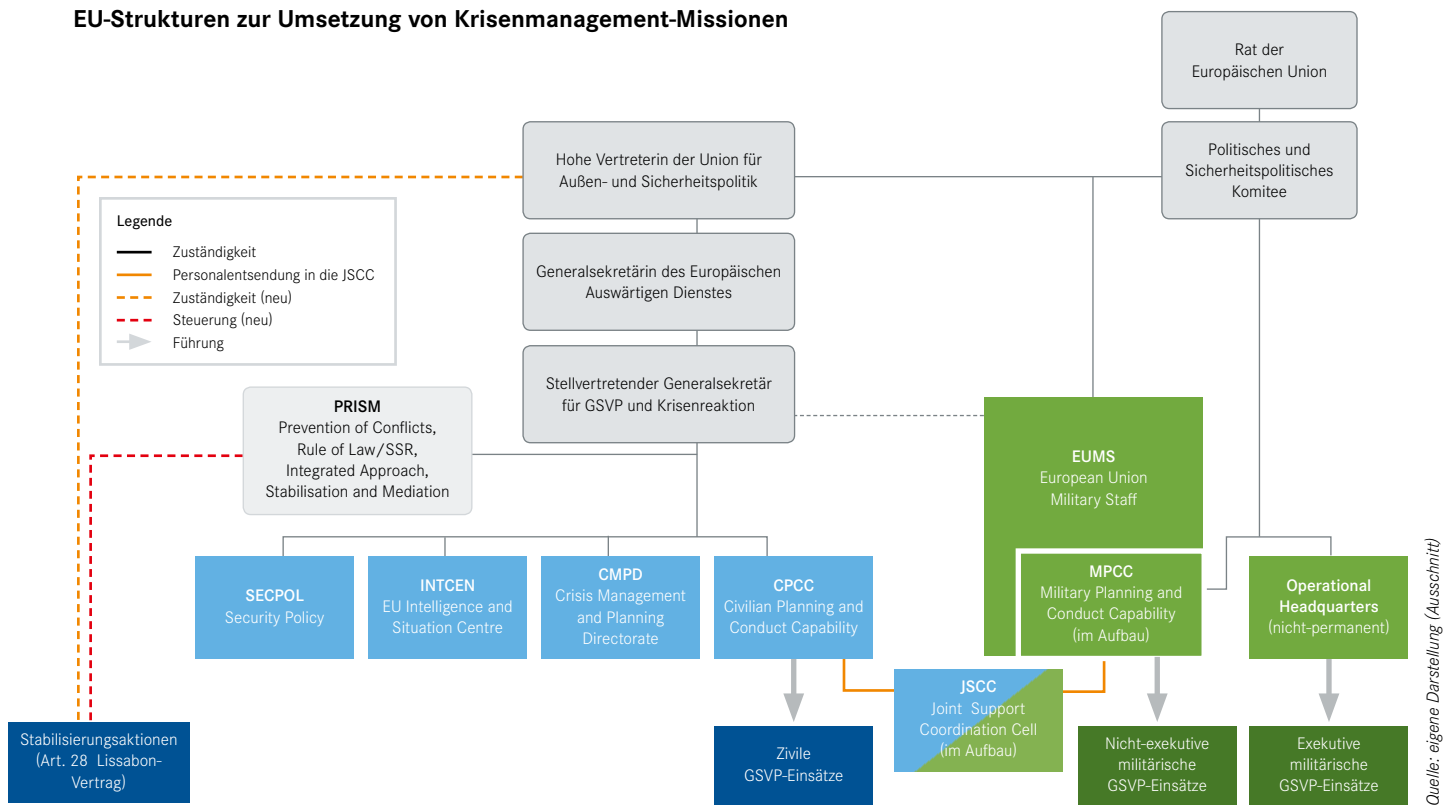
Die Zurückhaltung der Mitgliedsstaaten bei großen militärischen GSVP-Einsätzen zeigt auch die Situation der *EU Battlegroups*, die dieses Jahr ihr 10-jähriges Jubiläum feiern – ohne jemals eingesetzt worden zu sein.

Krisenmanagement-Strukturen im Umbruch

Im Fahrwasser der Globalen Strategie konnten für die GSVP wichtige Neuerungen angedacht und umgesetzt werden, u.a. der Aufbau einer operativen Einheit zur Steuerung von nicht-exekutiven militärischen Einsätzen der EU, wie beispielsweise den Trainingsmissionen in Mali und Somalia. Die neue *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC) wird vom Generaldirektor des Militärstabs der EU (EUMS) geleitet werden. Darüber hinaus wurden Anfang 2017 die verschiedenen Einheiten der GSVP unter dem zuständigen Stellvertretenden Generalsekretär für GSVP und Krisenreaktion neu geordnet (siehe Graphik).

¹ Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich die männliche Form verwendet. Es können dabei aber sowohl weibliche als auch männliche Personen gemeint sein.

EU-Strukturen zur Umsetzung von Krisenmanagement-Missionen



2

Policy Briefing | September 2017

Der Wille zur Reform des EU-Krisenmanagements zeigt sich dabei vor allem durch den Aufbau von PRISM („Prevention of Conflicts, Rule of Law/ Security Sector Reform, Integrated Approach, Stabilisation and Mediation“). Diese Einheit versteht sich als Katalysator für den neuen, „Integrierten Ansatz“² der EU und soll sowohl in der Krisenreaktion als auch Früherkennung und Prävention zu mehr Abstimmung aller Akteure führen. PRISM ist dabei dem Stellvertretenden Generalsekretär für GSVP und Krisenreaktion unterstellt.³ Durch PRISM soll umgesetzt werden, was die Globale Strategie und der Rat der Europäischen Union als eine von fünf Prioritäten für die Politik der EU sehen: „an integrated approach to conflicts and crises“.⁴

Stabilisierungsaktionen nach Artikel 28

Zusätzlich soll PRISM ein neues Instrument des EU-Krisenmanagements operationalisieren: sogenannte Stabilisierungsaktionen nach Artikel 28 (1) des Vertrags von Lissabon. Bereits seit einem Jahr wird über diese Möglichkeit in Brüssel und den Hauptstädten der Mitgliedsstaaten intensiv debattiert. Hauptgrund dafür ist die weit

verbreitete Einschätzung, dass die GSVP-Strukturen zu kompliziert und der Prozess hin zur Entsendung einer Mission zu langwierig ist. Nun bedient man sich mit der Nutzung von Artikel 28 (1) eines Novums, das den Mitgliedsstaaten – aber vor allem dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und der Hohen Vertreterin – in Zukunft enorme Spielräume gewähren kann.

Art. 28 (1): Verlangt eine internationale Situation ein operatives Vorgehen der Union, so erlässt der Rat die erforderlichen Beschlüsse. In den Beschlüssen sind ihre Ziele, ihr Umfang, die der Union zur Verfügung zu stellenden Mittel sowie die Bedingungen und erforderlichenfalls der Zeitraum für ihre Durchführung festgelegt (...).
(Vertrag von Lissabon, 2007)

Dabei ist noch einiges unklar. Soll PRISM eine ganz neue Expertise zur Steuerung von Stabilisierungsaktionen aufbauen oder sollen existierende Strukturen der GSVP herangezogen werden? In welchem Verhältnis stehen die Stabilisierungsaktionen zur Kommission? Welche konkreten Aufgaben sollen sie erfüllen? Können sie nur rein zivil oder aber auch polizeilich oder militärisch sein? Handelt es sich vorwiegend um kleine, befristete Einsätze oder können es auch große und längerfristige werden? Da es noch nie eine

² Thierry Tardy, The EU: From Comprehensive Vision to Integrated Action, EUISS, Februar 2017.

³ PRISM Pre-posting Training, interne Powerpoint-Präsentation, März 2017.

⁴ Council Conclusions on the Global Strategy on the European Union's Foreign and Security Policy, 17. Oktober 2016.



Implementierung von Artikel 28 gab, obliegt es nun der Hohen Vertreterin und ihrem Team, dieses Instrument zu gestalten.

Eine erste Stabilisierungsaktion wurde für den Irak erwogen. Angedacht war, in Mossul nach dem Ende der Kämpfe den Behörden der Stadt mit einem kleinen Team schnell und gezielt beim Wiederaufbau des Melderegisters (*Civil Registry*) zu helfen. Die Mitgliedsstaaten entschieden sich in Irak jedoch gegen diese Einsatzform und für eine neue GSVP-Mission, die *EU Assistance Mission* (EUAM Iraq), die in Bagdad im Bereich Rechtsstaatlichkeit tätig werden wird. Stattdessen wird Artikel 28 nun zum ersten Mal in Mali angewandt.⁵

Sahelzone und Mali als Testlabor

In Mali engagiert sich die Europäische Union bereits seit 2013 sehr stark im Krisenmanagement, u.a. mit zwei GSVP-Einsätzen (EUTM Mali und EUCAP Sahel Mali). Mali hat sich mittlerweile zu einer Art Testlabor für neue Ansätze der EU im Krisenmanagement entwickelt: 2016 entschied sich die EU dafür, die Mandate der Missionen in Mali und Niger (EUCAP Sahel Niger) anzupassen, um stärker die Bereiche Migrationsmanagement und Grenzsicherung abzubilden. Ab Juni wurden beide Missionen Teil der *Migration Partnership Frameworks* (MPF) für Mali und Niger, die das Thema Migration mit Blick auf die Flüchtlingsströme nach Europa nach dem Willen der Mitgliedsstaaten ganzheitlich mit allen europäischen Akteuren und Instrumenten bearbeiten sollen.

Dazu bekamen beide EUCAP-Einsätze kleinere Budgets für *Project Cells*, über die nach Absprache und Freigabe durch die Kommission nun erstmals entwicklungspolitische Projekte durch GSVP-Missionen umgesetzt werden können. Allerdings hat die Kommission Anfang 2017 mit einem weit höheren Budget⁶ ein missionsähnliches Programm mit Namen PARSEC („Programme of Support for Enhanced Security in the Mopti and Gao Regions and for the Management of Border Areas“) im Norden Malis aufgelegt, das auf eine Verbesserung der Sicherheit der Bevölkerung abzielt sowie auf das Thema Grenzschutz. Ähnlich

wie die beiden Missionen arbeitet PARSEC dabei mit den malischen Sicherheitskräften zusammen. Eine solche Parallelität von EU-Instrumenten in einem Land führt zu enormen Herausforderungen für die Abstimmung einer gemeinsamen Strategie – vor allem auch bei der Kommunikation mit dem Gastland.

Hinzu kommt die „Regionalisierung“⁷ von EUCAP Sahel Mali. Im Sommer 2017 wurde eine *Regional Coordination Cell* (RCC) mit 15 Mitarbeitern eingerichtet. Angedockt an die Mission in Bamako, sollen damit die „G5 Sahel“⁸ in den Bereichen Sicherheit, Grenzmanagement und Verteidigung unterstützt werden. Einzelne Experten werden von der Mission an die EU-Delegationen in Burkina Faso, Mauretanien, Niger und Tschad entsandt, um durch Training und Beratung deren Kapazitäten zu erhöhen. Dabei stellt sich die Frage, inwiefern ein bis zwei Experten in den jeweiligen Delegationen tatsächlich in der Lage sein werden, in diesem komplizierten Umfeld eine Wirkung zu erzielen. Nichtsdestotrotz überlegt man in Brüssel bereits, wie man eine ähnliche Regionalisierung mit Hilfe der EU-Einsätze am Horn von Afrika umsetzen könnte.

New Kid on the Block: EUSTAMS

Zuletzt, und elementar für die Zukunft von GSVP-Einsätzen: die bereits erwähnte erstmalige Entsendung einer Stabilisierungsaktion nach Artikel 28 (1) des Vertrags von Lissabon. Unter dem Namen *EU Stabilisation Action in Mopti and Segou* (EUSTAMS) werden 10 Experten in die Zentralregion Malis entsandt, um dort beim Wiederaufbau von Verwaltungsstrukturen und einer besseren Koordination der malischen Behörden unterstützend tätig zu werden. Diese Stabilisierungsaktion ist für 12 Monate mandatiert. Zuständig für die Umsetzung von EUSTAMS ist die Hohe Vertreterin, die Steuerung wird von PRISM übernommen.

Da dies auch für PRISM Neuland ist, stellen sich grundsätzliche Fragen hinsichtlich der Entsendung, aber auch in Bezug auf Auswahlprozess und Betreuung des Personals. Soll man auf die bestehenden Strukturen für GSVP-Einsätze

⁵ Beschluss des Rats der Europäischen Union vom 04.08.2017.

⁶ Mit knapp 29 Millionen Euro hat PARSEC das exakt gleiche Jahresbudget wie EUCAP Sahel Mali.

⁷ Council Decision (CFSP) 2017/50, 11. Januar 2017.

⁸ Die G5 Sahel wurde 2014 von Burkina Faso, Mali, Mauretanien, Niger und Tschad gegründet.

zurückgreifen oder auf die Delegationen und die Kommission? Oder soll PRISM eigene Strukturen aufbauen, um zukünftig mehrere Stabilisierungsaktionen leiten zu können? Zumindest die Abstimmung mit der EU-Delegation in Bamako sollte funktionieren, da deren Leiter in Personalunion der Leiter von EUSTAMS sein wird.

In mancherlei Hinsicht überrascht die Entscheidung, gerade in Mali erstmalig Artikel 28 zu testen, denn dort hätte es eine Reihe anderer Optionen gegeben. Alternativ hätte die Delegation in Bamako diese Aufgaben in Mopti und Segou wahrnehmen können. Auch eine Zusammenlegung von EUCAP und EUTM mit Erweiterung des Mandats nach Mopti und Segou wäre möglich gewesen. So hätte man den Integrierten Ansatz gestärkt und auf erfahrenes Personal vor Ort sowie die gewachsene Sicherheitsarchitektur der Missionen zurückgreifen können.

Beobachter erklären diese Entscheidung damit, dass es weniger um lokale Faktoren, als um den erstmaligen Test einer Stabilisierungsaktion geht. Erst dann bekämen der EAD und die Hohe Vertreterin eine bessere Vorstellung über die Möglichkeiten und Grenzen von Artikel 28.

Welche Zukunft für das EU-Krisenmanagement?

Macht die EU nun also Ernst mit der „responsive and flexible union“⁹ im Krisenmanagement und bei der Stabilisierung? GSVP-Missionen können entwicklungspolitische Projekte in Angriff nehmen, die Kommission wagt sich mit GSVP-ähnlichen Programmen in den Norden Malis, und über Artikel 28 wird ein vollkommen neues Instrument eingeführt.

Dazu zeigt sich die neue Flexibilität der Instrumente schon längst bei der Zusammenarbeit zwischen der Kommission, den Agenturen und dem EAD im Bereich Migrations- und Grenzmanagement. So kooperieren die Europäische

Agentur für die Grenz- und Küstenwache (FRONTEX) und das Europäische Polizeiamt (EUROPOL) sowohl mit *Operation Sophia* als auch mit NATO-Operationen im Mittelmeer. EUROPOL unterstützt seit langem EULEX Kosovo, und EUROPOL, FRONTEX und die Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union (EUROJUST) arbeiten mit der Mission in Libyen (EUBAM Libya) zusammen. Man kann sich in Brüssel mittlerweile Szenarien vorstellen, in denen GSVP-Missionen innerhalb der EU oder an ihrer Außengrenze tätig werden – oder aber FRONTEX eine Mission außerhalb der EU führen wird. Man kann eine solche Flexibilisierung begrüßen – wenn dadurch nicht Zuständigkeiten verschwimmen oder es zu einer kaum mehr handhabbaren Parallelität von Akteuren im selben Einsatzland kommt. Der Versuch, über gemeinsame Strategien sowie dem Aufbau von PRISM einen Integrierten Ansatz umzusetzen, könnte die richtige Antwort sein.

Falls EUSTAMS als Erfolg gewertet wird, könnten weitere Stabilisierungsaktionen folgen, mit weitreichenden Konsequenzen für GSVP-Einsätze, vor allem die zivilen. Stabilisierungsaktionen könnten von den Mitgliedsstaaten schneller beschlossen werden und, bei ähnlicher Größe und inhaltlicher Ausrichtung wie GSVP-Missionen, diese in einigen Fällen ersetzen. Artikel 28 könnte den Gestaltungsspielraum für die Hohe Vertreterin in der Außen- und Sicherheitspolitik erweitern. Ob er wirklich zu mehr Effizienz oder Effektivität des EU-Krisenmanagements führen wird, ist noch ungewiss.

Schlussendlich sollte die Zukunft von GSVP-Einsätzen oder auch Stabilisierungsaktionen davon abhängen, ob diese in der Lage sind, Wirkung zu erzielen. Dafür bedarf es einer transparenten und kritischen Evaluierung beider Instrumente.

Tobias Pietz ist stellvertretender Leiter des Arbeitsbereichs Analyse im ZIF.

⁹ Siehe EU Global Strategy, S. 11.

