

Prävention und Intervention: Security Governance im Mehrebenensystem der Europäischen Union*

Ausgangspunkt des Beitrags ist die Europäische Union als sicherheitspolitischer Akteur. Dieser verfügt über ein Aufgabenspektrum, das nicht nur militärisches Krisenmanagement umfasst, sondern zugleich auch Maßnahmen, die der vorbeugenden Einhegung gewaltträchtiger Konflikte dienen. Die Analyse macht deutlich, dass dieses Präventions- und Interventionsregime Governance-Merkmale aufweist und durch eine Vielzahl von Akteuren – darunter Nichtregierungsorganisationen –, durch eine enge Verzahnung unterschiedlicher Sachbereiche und durch eine Verflechtung von Kompetenz- und Beratungsebenen gekennzeichnet ist. Vor allem der Querschnittscharakter von Präventionsmaßnahmen berührt die Zuständigkeiten unterschiedlicher Ressorts, woraus sich eine vertikale Verflechtung und ein damit verbundener erhöhter Koordinationsbedarf ergeben. Im Kontext dieser Security Governance haben die beiden EU-Verwaltungsstäbe Ratssekretariat und Kommission im Laufe der 90er-Jahre umfassende außen- und sicherheitspolitische Kompetenzen und damit verbundene institutionelle, finanzielle und personelle Ressourcen hinzugewonnen. Es zeigt sich, dass mit diesen Kompetenz-Zugewinnen auch eine Zunahme an Handlungsautonomie einhergeht, die einen Verlust an nationaler Steuerungsfähigkeit für Entscheidungsprozesse impliziert. Die EU-Mitgliedsstaaten finden sich bei der Formulierung und Durchführung von Sicherheitspolitik zunehmend in ein Korsett zusätzlicher Strukturen eingebunden.

Inhalt

1. Einleitung	80
2. Forschungsstand	82
3. Prävention und Intervention	84
a) Institutionalisierung von Prävention und Intervention in der EU	85
b) Kompetenzen, Ressourcen und Verflechtungsformen im Präventions- und Interventionsregime	86
c) Die Rolle von Nichtregierungsorganisationen im Präventions- und Interventionsregime	93
4. Schlussfolgerungen	97
Literatur	99

* Der Autor dankt Stefan Engert, Claudia Kissling, Peter Mayer, Maike Rodekamp, Silke Weinlich, Michael Zürn und dem anonymen Gutachter für wichtige Anregungen und Kritik.

1. Einleitung

Politikfelder wie Handel oder Umwelt zeichneten sich in den vergangenen Dekaden ganz augenfällig immer stärker durch die Etablierung neuer kooperativer und horizontaler Steuerungsformen und eine Integration in größere trans- und supranationale Räume aus. Dagegen erscheinen Entscheidungsprozesse in den traditionell souveränitätssensitiven Sachbereichen Äußeres und Sicherheit auf den ersten Blick als wenig anfällig für solche Entwicklungen. Was den Staat über Jahrhunderte von anderen sozialen und politischen Akteuren unterscheidet, ist nämlich vor allem seine zentrale Rolle bei der Bereitstellung interner und externer Sicherheit (Elias 1976; Tilly 1985). Das Monopol physischer auswärtiger Gewalt liegt offenbar unangefochten exklusiv in staatlichen Händen.

Gleichwohl stellen die Politisierung von Akteuren, der Gestaltwandel kriegerischer Gewalt oder der Zusammenbruch von Institutionen außerhalb der OECD-Welt und deren grenzüberschreitende Folgen aus der Sicht westlicher Regierungen zentrale globale beziehungsweise regionale Problemstellungen dar, die rein nationale sicherheitspolitische Strategien nicht mehr adäquat erscheinen lassen. Als Antwort auf die neuen Herausforderungen lässt sich nach dem Ende des Systemantagonismus eine noch stärkere Abkehr von bilateralen Kooperationsstrukturen beobachten, als dies zuvor schon der Fall war. Formen der internationalen Zusammenarbeit, die sich unter mindestens drei, oft aber mehr Interaktionspartnern abspielen, gewinnen an zusätzlicher Bedeutung. Zentrale Motive für diese Multilateralisierung von Sicherheitspolitik sind sowohl der Wunsch nach einer Erhöhung der Problemlösungskompetenz wie auch das Anliegen, durch eine Einbindung möglichst vieler die moralische Legitimität von oftmals kontrovers diskutierten militärischen Einsätzen zu erhöhen.

In der Europäischen Union kam es angesichts der skizzierten Herausforderungen im Laufe der 90er-Jahre zu Weiterentwicklungen und Ausdifferenzierungen sicherheitspolitischer Entscheidungsgremien, aber auch zu zahlreichen Neuschaffungen, welche nunmehr die institutionellen Grundlagen für ein militärisches Krisenmanagement darstellen. Krisenreaktionskräfte sollen in einem Gesamtumfang von 60.000 Soldaten in 60 Tagen verfügbar sein und so genannte „Petersberg-Aufgaben“ übernehmen.¹ Im Rahmen der 1999 etablierten Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ist bisher eine Reihe militärischer Operationen durchgeführt worden. Überdies wurde in mehreren Resolutionen Konfliktprävention zum Leitbild für die Gestaltung der EU-Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik erklärt. In der Folge hat sich ein Handlungsspektrum zur Prävention von Gewaltkonflikten herausgebildet, das als horizontale Aufgabe in allen relevanten Politikfeldern der EU – von struktureller Entwicklungspolitik bis hin zu militärischer Sicherheit – verankert wurde und in dem auch nichtstaatliche Akteure als Beratungs- und Kooperationspartner figurieren. Zeichnet sich im Gesamtergebnis eine Form von *Security Governance* ab, die durch eine Verzahnung unterschiedlicher Sachbereiche und durch eine Verflechtung von Kompetenz- und Beratungsebenen gekennzeichnet ist? Könnte es sein, dass das ehemals beim Staat konzentrierte Monopol für die Erbringung äußerer Sicherheit im Kontext einer

1 Darunter sind humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, einschließlich Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens zu verstehen.

solchen Governance-Struktur nunmehr erodiert und sich Teilbereiche dieses Handlungsspektrums auf die Ebene der EU verlagert haben?

In diesem Beitrag wird empirisch fundiert geprüft, ob das skizzierte EU-Präventions- und Interventionsregime² tatsächlich Governance-Merkmale aufweist. Lässt sich aus den zu beschreibenden Strukturen und Prozessen eine Verlagerung nationaler Kompetenzen auf die Ebene der EU ableiten? Inwieweit bedeuten solche Verlagerungen auch einen Gewinn von Handlungsautonomie aufseiten der Verwaltungsstäbe; impliziert dies tatsächlich einen Verlust an staatlicher Steuerungsfähigkeit für Entscheidungsprozesse und würde damit die Identität von Regieren und Staat auch in diesem Sachbereich in Zweifel gezogen?³ Darüber hinaus wird versucht, den Status thematisch relevanter Nichtregierungsorganisationen (NROs) bei der Formulierung und Implementierung von EU-Präventions- und Interventionsmaßnahmen zu bestimmen. Im Mittelpunkt der Abhandlung steht letztlich die Frage nach der Zukunft der Souveränität, während Effektivität und Legitimität von Regelungen in dem Bereich nicht explizit thematisiert werden.

Governance bietet sich als analytische Folie für die Betrachtung dieser Phänomene an, weil der Begriff weder apodiktisch von einem traditionellen methodologischen Nationalismus (Zürn 1998) ausgeht, noch notwendigerweise die Existenz supranationaler hierarchischer Strukturen in Form eines überstaatlichen Gewaltmonopols behauptet, sondern vielmehr Abstufungen zwischen beiden Polen zu greifen imstande ist. Um die im Zentrum des Beitrags stehenden Fragen beantworten zu können, wie sich das institutionelle Design des Präventions- und Interventionsregimes darstellt und welche Auswirkungen sich aus ihm für das staatliche Monopol physischer auswärtiger Gewalt ergeben, muss eine geeignete Definition sowohl Struktur- als auch Steuerungsaspekte berücksichtigen. *Governance* soll daher verstanden werden als eine Politikform, die das Ergebnis einer Diffusion vormals exklusiv beim Staat konzentrierter Kompetenzen zur Produktion normativer öffentlicher Güter (hier äußere Sicherheit) ist, welche sich entsprechend neu konfigurieren. In dieser Perspektive werden also nationale Kapazitäten und Ressourcen entbettet beziehungsweise durch solche jenseits des Nationalstaats ergänzt, ohne dass sich dabei ein neues Steuerungszentrum etablieren und damit klare hierarchische Über- und Unterordnungsverhältnisse entstehen würden. Vielmehr zeichnet sich Governance durch eine Kombination unterschiedlicher – hierarchischer wie auch nicht-hierarchischer – Koordinations- und Steuerungsprozesse aus, an denen staatliche wie nichtstaatliche Akteure beteiligt sind. Von *Governance im Mehrebenensystem* soll gesprochen werden, sofern zusätzlich „Ebenen in Beziehung zueinander treten, weil eine Trennung der Aufgaben nicht möglich ist, wenn also Entscheidungen zwischen Ebenen koordiniert werden müssen.“ (Benz 2006: 96)

- 2 Regime werden als Zusammenhänge impliziter oder expliziter Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren verstanden, an denen sich die Erwartungen von Akteuren in einem gegebenen Problemfeld ausrichten (Krasner 1983).
- 3 Mit dem Begriff „Verwaltungsstäbe“ werden diejenigen Organe einer internationalen Organisation bezeichnet, die einerseits eine technische Unterstützungsfunktion für den Entscheidungsfindungsprozess der zwischenstaatlichen Gremien erfüllen, andererseits jedoch – vor allem in Bezug auf die Implementierung, aber teils auch auf die Entscheidungsfindung – über Einfluss verfügen und in ihren Entscheidungen zumindest partiell von den Mitgliedsstaaten unabhängig sind (dazu Rittberger/Zangl 2003: 107).

Die den beiden Verwaltungsstäben neu zugewiesenen Kompetenzen werden unterteilt in solche auf der Problemthematisierungs- und Entscheidungsebene sowie solche auf der Durchführungsebene. Diese eröffnen in der Regel vergleichsweise geringe politische Gestaltungsspielräume, während jene umfassendere Möglichkeiten der politischen Einflussnahme vis-à-vis den Mitgliedsstaaten erlauben und insofern im Hinblick auf Autonomiepotenziale relevanter sind. Von einer Autonomie der Verwaltungsstäbe wird generell gesprochen, sofern diese in die Lage versetzt werden, sich in einer Weise zu verhalten, die von den Mitgliedsstaaten nicht ausdrücklich vorgegeben wird (Barnett/Finnemore 2004: 10). Gestatten folglich Kompetenzgewinne und damit verbundene Ressourcen den Akteuren ein eigenständiges, nicht aber notwendigerweise explizit gegen mitgliedstaatliche Interessen und Präferenzen gerichtetes Handeln, so wird von einem Autonomiezuwachs gesprochen. Dieses Kriterium steht im Gegensatz zu der deutlich höher gehängten intergouvernementalistischen Messlatte, wonach erst die Fähigkeit von Verwaltungsstäben, unmittelbar und fortdauernd gegen mitgliedstaatliche Präferenzen zu handeln, als Beleg institutioneller Autonomie gewertet wird (Moravcsik 1993, 1999).

Im Folgenden wird der Forschungsstand zu der Thematik präsentiert. Der Hauptteil fächert eingangs das Themenspektrum Prävention und Intervention begrifflich auf. Daran schließt sich ein knapper, überblicksartiger Abschnitt zu der Institutionalisierung von Prävention und Intervention an. Der nachfolgende Teil arbeitet die intra-institutionellen Entwicklungen jeweils innerhalb der beiden Verwaltungsstäbe Ratssekretariat und Kommission heraus, ermittelt deren Kompetenz-Zugewinn anhand der beiden genannten Ebenen, fragt auf einer inter-institutionellen Ebene nach wechselseitigen Bezügen und Abhängigkeiten und nimmt potenzielle Gewinne von Handlungsautonomie in den Blick. Es folgt ein Abschnitt zu der Rolle von NROs in dem Präventions- und Interventionsregime. Im Schlussteil werden neben einer Bündelung der empirischen Befunde und deren Einordnung in den Ausgangskontext der Souveränitätsfrage Anregungen zu weiteren Untersuchungen in dem Feld gemacht.

2. Forschungsstand

Ausgehend von einem regionalen Governance-Begriff haben einige Autoren aus einer konstruktivistisch informierten Perspektive und auf einer vergleichsweise abstrakten Analyseebene die Emergenz mehrstufiger und fragmentierter Entscheidungsstrukturen in der post-bipolaren europäischen Sicherheitsarchitektur beschrieben. Dabei ist die Frage nach der Anpassung von EU und NATO an die neuen Herausforderungen aufgeworfen und in diesem Zusammenhang ein Einfluss von Normen und Ideen auf außen- und sicherheitspolitisches Handeln nachgewiesen worden (Webber u. a. 2004). Es zeigt sich, dass der Funktionswandel der europäischen Sicherheitsorganisationen einschneidende Veränderungen der institutionellen Grundlagen nach sich zog. So machen Keohane und Wallander (2002: 93) deutlich, dass sich EU und NATO mittlerweile zu *Sicherheits-Managementorganisationen* entwickelt haben: inklusive, auf den Umgang mit Risiken spezialisierte Organisationen mit stark institutionalisierten Praktiken.⁴ Andere Autoren haben die Souveränitätsfrage stärker in den Vordergrund gerückt und dabei allgemeine Wandlungsprozesse vom nationalen hin zum

4 Zum Risikobegriff in der internationalen Sicherheitspolitik siehe Daase 1991; Daase u. a. 2002.

supranationalen Regieren in den Sicherheitsbeziehungen ausgemacht. Es wird deutlich, dass militärische Gewaltmittel zwar auf nationaler Ebene verbleiben und nach wie vor deren Kontrolle unterliegen, sie werden dabei aber zumindest durch internationale Organisationen beeinflusst (Zangl/Zürn 2003: 164, 170).

Überdies wurde in der sicherheitspolitischen Implementationsforschung mit dem Begriff *Security Sector Governance* ein policy-orientiertes Konzept etabliert, das sich zunächst die Beschreibung externer wie interner Strategien in fragilen, konfliktträchtigen Staaten, etwa in Südosteuropa (Cole u. a. 2005) oder im Südkaukasus (Ebnöther 2004), zum Ziel setzt, um daran zumeist konkrete Empfehlungen anzuschließen. Die Arbeiten orientieren sich am Leitbild guter Regierungsführung, an der Maßgabe einer demokratischen Kontrolle von Streitkräften sowie an einem erweiterten Sicherheitsbegriff, der auch nicht-militärische Bereiche wie beispielsweise das Polizeiwesen, Grenzbehörden oder paramilitärische Strukturen und die in diesen Feldern tätigen Akteure in den Blick nimmt (Hänggi 2003). Zur Erreichung der propagierten Zielvorstellungen werden konkrete Strategien im Rahmen einer *Sicherheitssektorreform* verlangt (Hänggi 2005; Schnabel/Ehrhart 2005). Dazu gehören etwa die demokratische und zivile Kontrolle des Militärs, die Professionalisierung der Streitkräfte oder die Reintegration von Militärs in das Zivilleben.

Trotz insgesamt wichtiger Befunde bewegt sich die erwähnte Literatur auf einer makro-systemischen Untersuchungsebene und nimmt entweder das gesamte euro-atlantische Sicherheitsregime – bei Vernachlässigung der spezifischen Instrumente, Binnenakteure und Mechanismen territorial abgegrenzter einzelner Organisationen – in den Blick. Oder sie widmet sich überwiegend den Erfolgsbedingungen friedlicher Konfliktaustragung, macht sich ein präskriptives Governance-Konzept zu eigen, welches externe Staaten und Organisationen wie zugleich auch die Adressaten von Prävention und Intervention als Untersuchungsgegenstand begreift und betont insofern systemische Aspekte. Die diskutierte Literatur geht also von einem umfassenden, struktur-orientierten Konzept aus, welches Governance in erster Linie als soziale Ordnung versteht (Börzel 2006: 75).

Dagegen wählt die EU-Integrationsforschung erklärtermaßen eine engere Perspektive und konzeptualisiert sicherheitspolitische Fragestellungen zumeist aus einem akteurstheoretischen Blickwinkel. Hier wird entweder das EU-Institutionengefüge in den Sachbereichen Äußeres und Sicherheit insgesamt (Regelsberger u. a. 1997; Hill 2002) oder der Stellenwert einzelner Akteure im außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozeß der EU diskutiert⁵. Dabei gerät die Mitte 1999 etablierte ESVP jedoch zumeist entweder gar nicht in den Blick (Koenig-Archibugi 2004; Smith 2004), oder sie wird überwiegend auf die zwischenstaatlichen Entscheidungsmechanismen innerhalb des zweiten Pfeilers des EU-Vertrages reduziert (so etwa Hunter 2002; Ehrhart/Schmitt 2004). Dessen ungeachtet hat sich die Integrationsforschung mit den wechselseitigen Bezügen zwischenstaatlich-koordinierter und vergemeinschafteter Ressourcen, Instrumente und Entscheidungsmechanismen im Kontext der seit Mitte der 90er-Jahre institutionalisierten EU-Konfliktprävention erst ansatzweise befasst (so z. B. Hill 2001; Müller-Brandeck-Bocquet 2002). Es zeigt sich indes, dass weder eine Beschränkung auf den ersten, noch auf den zweiten Pfeiler ausreicht, um zu einem

5 Frisch 2000; Cameron/Spence 2004; Diedrichs 2004.

umfassenden Verständnis des außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozesses zu kommen.

Für konfliktpräventive Tätigkeiten gilt dies in besonderem Maße. Denn Konfliktprävention liegt als Querschnittsaufgabe einer Reihe von Ressorts, Politikbereichen und Akteuren horizontal zu einzelnen Handlungsfeldern und den sie dominierenden Entscheidungsmechanismen. Dies stellt nicht nur für die politische Praxis, sondern auch für die Politikwissenschaft ein interessantes, gleichwohl bislang weitgehend vernachlässigtes Betätigungsfeld dar. Zwar hat sich eine Reihe problemorientierter Studien diesen Aspekten gewidmet⁶, diese beschreibenden Arbeiten lassen jedoch übergeordnete politikwissenschaftliche Fragestellungen vermissen. Eine empirisch gesättigte und zugleich in Bezug auf die Souveränitätsfrage heuristisch Erfolg versprechende Auseinandersetzung mit der Thematik auf der Mikroebene einzelner Sicherheitsorganisationen ist bislang noch nicht erfolgt. Gleiches gilt für die Berücksichtigung von NROs in der EU-Sicherheitspolitik. Der vorliegende Beitrag soll zur Aufarbeitung dieser Defizite beitragen.

3. Prävention und Intervention

Wie eingangs angedeutet, erwachsen Gewalttendenzen heute zunehmend aus Konfliktlinien *innerhalb* von Staaten, während zugleich kriegerische Auseinandersetzungen kaum mehr *zwischen* staatlichen Akteuren ausgetragen werden (Gantzel/Schwinghammer 1995; Wegner 2000). Um den durch das US-amerikanische Disengagement in Europa entstandenen Verlust an militärischem Gestaltungspotenzial auszugleichen und um der zugleich verschärften Konfliktlage zu möglichst geringen Kosten zu begegnen, haben die EU-Mitgliedsstaaten in den vergangenen eineinhalb Dekaden im Rahmen der Union Fähigkeiten zur Durchführung multilateraler militärischer und ziviler Interventionen während und nach einer Konfliktsituation entwickelt (Mauer 2000; Mayer 2003). Diese Aktivitäten lassen sich mit den Begriffen *Friedensschaffung* und *Friedenssicherung* umreißen. Neben der Bereitschaft zu solchen Maßnahmen hat sich unter den politischen Entscheidungsträgern der OECD-Welt besonders seit Mitte der 90er-Jahre aber auch die Auffassung durchgesetzt, dass eine präventive Entschärfung von Sicherheitsproblemen nicht nur die finanziell weitaus günstigere Alternative zu einem militärischen Eingreifen in bereits gewaltsam eskalierte Konflikte bedeutet, sondern zugleich auch eine durch Nachhaltigkeit gekennzeichnete Option darstellt.⁷

Präventionsmaßnahmen dienen dazu, innerstaatliche Konflikte oder gar Staatszerfall im Vorfeld zu verhindern beziehungsweise zu verringern oder deren Wiederausbruch vorzubeugen. Für die internationale Sicherheitspolitik kann Prävention demnach definiert werden als „manipulative“ Beeinflussung, wenn nicht sogar als die Steuerung der Prozesse, die zur Gewaltanwendung und/oder zur Gewalteskalation führen.“ (Chojnacki/Eberwein 2000) Eine Dichotomisierung in (zivile) „Prävention“ und (militärische) „Intervention“ wird der Realität aber kaum gerecht. Denn hier wie dort geht es um Eingriffe in die inneren Angelegenheiten

6 Z. B. Kronenberger/Wouters 2004; International Crisis Group 2005; Stewart 2006.

7 Konfliktprävention gewann in den 90er-Jahren vor allem durch den Generalsekretär der Vereinten Nationen, Boutros Boutros Ghali, an Prominenz, der dem Konzept mit seiner Agenda für den Frieden 1992 konzeptionell den Weg bahnte.

eines Staates, und in der Praxis sind die Übergänge zwischen beiden oft fließend: Prävention dient im Idealfall dazu, eine Intervention durch vorbeugende Maßnahmen entbehrlich zu machen; Interventionen umfassen auch präventive Elemente, indem sie Gewalt zu beenden und deren Wiederausbruch zu verhindern versuchen. Daraus folgt, dass das Attribut „militärisch“ keinesfalls notwendigerweise und ausschließlich ein Kennzeichen von Interventionen, wie „zivil“ mitnichten eine inhärente Eigenschaft von Präventionsmaßnahmen ist (Ropers 1995). Insofern lässt sich zu Recht sagen: „Krisenprävention und Krisenbewältigung gehören zusammen“.⁸

a) Institutionalisierung von Prävention und Intervention in der EU

Durch den Vertrag von Maastricht traten mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) Ende 1993 zwei Politikfelder neu zu den Bereichen der europäischen Zusammenarbeit hinzu; perspektivisch sah das Dokument bereits die Etablierung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik vor. Ende der 90er-Jahre entstand eine Reihe beratender und operativer Gremien als institutionelle Grundlage für eine militärische Krisenbewältigung (v. a. Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee [PSK]; Ausschuss für die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung [CIVCOM]; Militärstab sowie Militärausschuss).⁹ Das Amt des Generalsekretärs des Europäischen Rates wurde Mitte 1999 um die Funktion eines Hohen Vertreters für die GASP (im Folgenden: „Hoher Vertreter“) erweitert, eine Funktion, die bislang von Javier Solana wahrgenommen wird. Dieser ist seither für die Koordinierung aller GASP-Aktivitäten – und damit auch der ESVP – zuständig und unterstützt die jeweilige EU-Präsidentschaft in dem Themenspektrum.¹⁰ Die Ausbildung ziviler Komponenten zur Krisenbewältigung innerhalb der ESVP wurde maßgeblich während der Präsidentschaften von Finnland, Portugal und Schweden, aber auch durch die EU-Kommission und den Hohen Vertreter auf der Grundlage von Berichten und Aktionsplänen forciert und konzeptionell wie auch praktisch-technisch vorangetrieben.

Die Beratungs- und Entscheidungsmechanismen für die militärische Krisenbewältigung befinden sich ausschließlich innerhalb der ESVP des zweiten Pfeilers und folgen somit den Grundsätzen koordinierter Politik. Die nichtmilitärischen Instrumente sind sowohl in dem zivilen Teil der ESVP, wie auch in den Kommissionsstrukturen des ersten Pfeilers angesiedelt. Die Generaldirektion Entwicklung begann bereits 1993 eine Initiative zur Verhütung von Gewaltkonflikten in Afrika und schuf zu diesem Zweck eine Einheit für Krisenprävention. Diese wurde jedoch 1999 im Zuge einer kommissionsinternen Verwaltungsreform aufgelöst,

- 8 Krisenprävention als Element deutscher Sicherheitspolitik, Rede des damaligen Staatsministers Ludger Volmer vor dem Journalisten-Seminar der Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Berlin, 30.10.00.
- 9 Ungeachtet der verwendeten Begrifflichkeit gehört eine Verteidigungspolitik im engeren Sinne bislang noch nicht zu den Inhalten der ESVP.
- 10 Sofern der Lissabonner Reformvertrag von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wird und damit im Januar 2009 in Kraft tritt, vereint ein neuer „Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ in Personalunion die Funktionen des jetzigen Hohen Vertreters wie auch des Außenkommissars. Er würde generell den Vorsitz im Ministerrat „Auswärtige Angelegenheiten“ führen und über ein Initiativrecht verfügen.

und in der Folge sind die präventionsrelevanten institutionellen Ressourcen der Kommission in der Generaldirektion Außenbeziehungen konzentriert worden.¹¹ Angesichts dieser Bündelung und durch die Stärkung ihres Präsidenten¹² hat die Kommission als Binnenakteur im institutionellen Gefüge der EU an außenpolitischem Profil gewonnen. In der Generaldirektion Außenbeziehungen ist eine Abteilung für Krisenmanagement und Konfliktprävention geschaffen worden, die für die Erstellung programmatischer Dokumente und für das *Mainstreaming* der Konfliktprävention verantwortlich ist;¹³ innerhalb der Abteilung existiert ein *Krisenraum für ziviles Krisenmanagement*, in dem Präventionsaktivitäten der EG koordiniert werden.

So lässt sich zunächst festhalten, dass mit dem Generalsekretariat des Rates (im Folgenden: „Ratssekretariat“) und mit der Kommission die beiden EU-Verwaltungsstäbe im Laufe der 90er-Jahre umfangreiche sicherheitspolitische Kompetenzen und Ressourcen hinzugewonnen haben beziehungsweise dass bestehende Strukturen ausgebaut und ausdifferenziert wurden. Diese werden im Folgenden genauer betrachtet.

b) Kompetenzen, Ressourcen und Verflechtungsformen im Präventions- und Interventionsregime

Mit der Übernahme der GASP-Aufgaben wurde dem Generalsekretär des Rates gleichzeitig ein Stellvertretender Generalsekretär zur Seite gestellt. Dieser ist seither ausschließlich mit der organisatorischen Leitung des Ratssekretariats betraut. In der Folge haben sich dort zwei institutionelle Strukturen herausgebildet, die nur noch lose miteinander verknüpft sind. Auf der einen Seite steht das „alte“ Ratssekretariat, das vom Stellvertretenden Generalsekretär geleitet wird, mehrheitlich bürokratische Arbeiten verrichtet und die jeweilige Ratspräsidentschaft administrativ unterstützt. Das „neue“ Ratssekretariat wird vom Hohen Vertreter geleitet, übernimmt operative Aufgaben und betreibt diplomatische Aktivitäten (Christiansen 2001: 757). Das Ratssekretariat ging aus dem EPZ-Sekretariat¹⁴ hervor, eine ursprünglich apolitische Institution, die ausschließlich der technischen Unterstützung der EPZ-Präsidentschaft diene. Bis zur Schaffung des Amtes eines Hohen Vertreters war sie kaum sichtbar: „Solana is something completely new. Trumpf [Jürgen Trumpf, ehem. Generalsekretär des Rates] was invisible.“¹⁵ Vor dem Hintergrund der genannten umfassenden Ressourcenausstattung nimmt das „neue“ Ratssekretariat einen beträchtlichen Einfluss auf konkrete Politikergebnisse (International Crisis Group 2005: 16).

- 11 Die Verwaltungsreform wurde vom Europäischen Rat von Amsterdam mit dem Ziel gefordert, die Kohärenz und Effizienz der EU-Außenbeziehungen zu steigern.
- 12 Seit Februar 2003 verfügt der Kommissionspräsident über eine Leitlinienkompetenz und somit über das Recht, die Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Kommission im Laufe seiner Amtszeit zu ändern oder Kommissionsmitglieder zu entlassen.
- 13 *Mainstreaming* bedeutet in diesem Zusammenhang die systematische Berücksichtigung konfliktpräventiver Aspekte in allen relevanten Politik- und Verwaltungsbereichen.
- 14 Europäische Politische Zusammenarbeit.
- 15 Hinweis eines EU-Beamten, zitiert aus Stetter (2007: 154).

Ein zentraler, unmittelbar dem Hohen Vertreter unterstellter Dienst, der diesen Einfluss wesentlich begründet, ist der Militärstab. Hierbei handelt es sich um eine ständige integrierte Einrichtung, die Krisenmanagement-Operationen plant und überwacht und zu diesem Zweck europäische nationale und multinationale Truppen für bestimmte Operationen identifiziert, ohne dass ihr diese indes in Kriseneinsätzen unmittelbar unterstehen. Die militärischen Fähigkeiten werden vom Militärstab wie auch durch die Mitgliedsstaaten verwaltet, wodurch sich eine Verflechtung von Beratungs- und Entscheidungskompetenzen ergibt. Von den Nachrichtendiensten der Mitgliedsstaaten wird im Krisenfall verlangt, der zum Militärstab gehörigen Geheimdiensteinheit Informationen zukommen zu lassen. Mittlerweile ist diese der zentrale Knotenpunkt, bei dem innerhalb der EU militärische Informationen zusammenlaufen (Müller-Wille 2004: 23). Der Militärstab ist seit Anfang 2005 ferner für die Planung und Durchführung verschiedener ziviler Operationen (etwa zur Entwaffnung von Militärangehörigen in Drittstaaten) zuständig. Damit übernimmt er auch Implementierungsaufträge und erfüllt insofern wichtige Aufgaben zur Produktion von Sicherheit. In den Arbeitsbeziehungen nimmt der Stab einerseits Weisungen des aus nationalen Offizieren bestehenden Militärausschusses entgegen, dem er Bericht erstattet und den er bei militärischen Aspekten der strategischen Planung unterstützt. Zugleich hat er innerhalb des Ratssekretariats jedoch den Status einer Generaldirektion inne, welche in der Tagesarbeit direkt dem Hohen Vertreter untersteht und diesen mit Informationen versorgt, wodurch eine Doppelzuordnung entsteht.

Zur Ausführung der ihm zugewiesenen Aufgaben verfügt der Hohe Vertreter ferner über einen Politischen Stab,¹⁶ der sich aus Vertretern der nationalen Außenministerien, einem Repräsentanten der Kommission sowie Beamten des Ratssekretariats zusammensetzt. Aufgrund dieser vielschichtigen personellen Zusammensetzung titulierte man die Einheit zuweilen auch als „Embryo“ eines Auswärtigen Dienstes der EU (Heusgen 2005: 338). Das Gremium wurde organisatorisch stark auf den Hohen Vertreter ausgerichtet und kann mittlerweile zumindest als dessen persönliches Kabinett gelten. Es ist intern flexibel organisiert, da es aus einer Reihe von Arbeitsgruppen besteht, die sich aus den Tätigkeitsschwerpunkten des Hohen Vertreters ergeben und von diesem bedarfsweise aufgelöst oder neu geschaffen werden können. Zu den konkreten Aufgaben des Politischen Stabes gehört die Überwachung und Analyse der GASP-Entwicklungen, die Beurteilung außen- und sicherheitspolitischer Interessen der EU, die Identifizierung möglicher zukünftiger Schwerpunktgebiete der GASP, die frühzeitige Beurteilung von Ereignissen, die Auswirkungen auf die GASP haben können, „einschließlich potentieller politischer Krisen, und frühzeitige Warnung vor solchen Ereignissen oder Situationen“,¹⁷ und die Ausarbeitung von Dokumenten über politische Optionen, die als Beitrag zur Formulierung der Politik im Rat zu verstehen sind. Dies geschieht auf Anforderung des Rates, des Vorsitzes, eines Mitgliedstaates, der Kommission oder auf Initiative des Stabes selbst. Jedes EU-Mitglied ist aufgefordert, auch den Politischen Stab mit relevanten Nachrichten zu versorgen. Überdies erhält er Informationen der

16 Die formal „Strategieplanungs- und Frühwarnereinheit“ bezeichnete Institution wurde auf eine deutsche Initiative hin geschaffen und hat im Vertrag von Amsterdam ihre institutionelle Grundlage.

17 EUV-A, D – Erklärungen zur Schlussakte des Vertrags von Amsterdam, Erklärung Nr. 6 zur Schaffung einer Strategieplanungs- und Frühwarnereinheit, Art. 2 c.

Kommissionsdelegationen und vom Personal des Amtes für Humanitäre Hilfe (International Crisis Group 2005: 16).

Der Hohe Vertreter koordiniert ferner die Arbeit der Sonderbeauftragten, die ihn in sicherheitspolitisch unbeständigen Regionen unterstützen und unter seiner Aufsicht und operativen Leitung stehen. Ihre Zahl ist von zwei im Jahre 1996 auf zehn Anfang 2008 gestiegen.¹⁸ Sie werden vom Rat mit qualifizierter Mehrheit ernannt und mit einem Mandat ausgestattet. Trotz dieser Abhängigkeit von den Mitgliedsstaaten und obschon diese in der Regel konkrete Zielsetzungen angeben, formuliert der Hohe Vertreter die Mandate der Sonderbeauftragten vor und kann infolgedessen eigene Akzente setzen. Die Amtsinhaber erstatten jenem und zugleich dem zwischenstaatlichen PSK¹⁹ mündlich wie auch schriftlich Bericht, und ihre Tagesarbeit wird mit der aktuellen EU-Präsidentschaft abgestimmt. Insofern besteht auch hier eine Mehrfach-Zuordnung. Die Sonderbeauftragten arbeiten oftmals mit den Kommissionsdelegationen vor Ort zusammen, die ihnen (wie auch dem Hohen Vertreter) gegenüber jedoch nicht weisungsgebunden sind.

Um diesem Mangel abzuhelpen und die Geschlossenheit der außenrelevanten Akteure zu verbessern, fungiert in Mazedonien – erstmals – der Leiter der Kommissionsdelegation in Personalunion als Sonderbeauftragter für das Land und ist insofern Repräsentant des ersten wie auch des zweiten Pfeilers. Für den politischen Dialog mit der Afrikanischen Union (AU) wurde jüngst ein Sonderbeauftragter ernannt, der ebenfalls der Kommissionsdelegation bei der AU vorsteht und zugleich Leiter einer noch zu etablierenden EU-Delegation in Äthiopien sein wird (der ersten EU-Delegation überhaupt). Ob diesen Pfeiler übergreifenden Repräsentationsformen im Vorfeld eines zu gründenden Europäischen Auswärtigen Dienstes Modellcharakter zukommt, bleibt abzuwarten. Jedenfalls müssen sie als Versuch gewertet werden, den institutionellen Facettenreichtum der Außenrepräsentanz stärker zu bündeln. Der vom Reformvertrag vorgesehene Europäische Auswärtige Dienst sieht eine Zusammenarbeit zwischen Beamten der Kommission, der Abteilungen des Generalsekretariats wie auch der diplomatischen Dienste der Mitgliedstaaten vor²⁰ und zielt damit ab auf eine Verschränkung diplomatischer Ressourcen.²¹ Eine kleine, aber wachsende Zahl nationaler Bediensteter wird schon jetzt an die Kommissionsdelegationen sekundiert. Damit einher geht eine Budgetzwängen geschuldete verstärkte Überprüfung nationaler diplomatischer Vertretungen im Hinblick auf ihre Notwendigkeit, die bisweilen zu Schließungen oder zu einem Personalabbau führte (Spence 2006: 411-419).

18 Dazu kommen noch drei Persönliche Beauftragte sowie ein Sondergesandter (für Burma).

19 In das PSK entsendet jeder Mitgliedstaat jeweils einen Vertreter, die sich ein bis zwei Mal pro Woche treffen und an Weisungen ihrer Regierungen gebunden sind. Das Gremium thematisiert tagespolitische Fragen der GASP auf diplomatischer Ebene und erstellt von sich aus oder auf Ersuchen des Rates Stellungnahmen zur Festlegung geeigneter Politiken.

20 Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Art. 13a (3).

21 Die spezifische administrative Gestalt eines neuen Europäischen Auswärtigen Dienstes und seine Verfahrensweisen müssen nach dem Inkrafttreten des Reformvertrags noch durch einen Beschluss des Ministerrates festgelegt werden.

Die Rolle der Mitgliedsstaaten und der zwischenstaatlichen Entscheidungsmechanismen wird durch die Etablierung der erwähnten permanenten Gremien relativiert, die der Verwaltungsstäbe – vor allem des Ratssekretariats – hingegen aufgewertet. Bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben ist das PSK auf das Lagezentrum, den Militärstab und den Politischen Stab angewiesen. Die genannten Einheiten sowie die verschiedenen Arbeitsgruppen und Sonderbeauftragten sind nicht Teil der traditionellen Ratshierarchie. Sie stärken somit den Hohen Vertreter unmittelbar und erlauben ihm formelle und informelle Themen- und Prioritätensetzungen (Mayer 2008: Kap. 5). Vor diesem Hintergrund spricht Lewis (2003: 1005) von einem unabhängigen, supranationalen Einfluss der Behörde des Generalsekretärs. Im Gesamtergebnis handelt es sich bei den politischen Strukturen zur Führung dieser Gremien nicht mehr um rein koordinierte, sondern vielmehr um teilintegrierte Entscheidungsmechanismen, die sich weder ausschließlich der zwischenstaatlichen, noch klar der supranationalen Ebene der Entscheidungsfindung zuordnen lassen. Um vergleichbare neue Formen verstärkter Zusammenarbeit in der Justizpolitik zu beschreiben, hat Helen Wallace (2000: 33) den Begriff des „intensiven Transgouvernementalismus“ eingeführt. Letztlich können die Entscheidungsmechanismen innerhalb der zweiten Säule des EU-Vertrages nicht (mehr) ausschließlich als zwischenstaatlich bezeichnet werden, sondern sie stellen Hybridformen dar, die für eine Verschränkung der zwischenstaatlichen Gremien mit den teilautonomen der EU stehen.

Obwohl es sich bei den sicherheitspolitischen Ratsressourcen in Verbindung mit dem Hohen Vertreter formal um beratende und ausführende Organe handelt, haben sie sich also faktisch zu einem einflussreichen Institutionengefüge entwickelt, aus dem heraus von mitgliedstaatlichen Interessen und Präferenzen unabhängige Akzente gesetzt werden können. Im Politischen Stab wurden Strategien zu Kolumbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina entworfen, die Entsendung von EU-Beobachtern für Darfur (Sudan) vorbereitet oder die EU-Sicherheitsstrategie entwickelt. Durch die Verzahnung der genannten Gremien im Ratssekretariat mit den entscheidungsnahen zwischenstaatlichen Ausschüssen PSK und CIVCOM werden Standpunkte zu sicherheitspolitischen Problemen häufig diskursiv entwickelt: Angestoßen von einer Person, die von Anderen Unterstützung sucht und findet, werden Anregungen auf die Tagesordnung eines Beratungs- oder Entscheidungsgremiums gebracht. So sind Ratsbeamte in höheren Führungspositionen, wie etwa der ehemalige Leiter des Politischen Stabes, Christoph Heusgen, oder der Generaldirektor für äußere und politisch-militärische Angelegenheiten, Robert Cooper, dazu in der Lage, politische Entscheidungen anzustoßen und werden daher im EU-Jargon zu Recht als „political animals“ bezeichnet.

In diesem hochgradig informellen, oft intransparenten und volatilen Gefüge zeichnet sich somit eine Transnationalisierung von Entscheidungsprozessen ab: Initiativen der vorbereitenden, zwischenstaatlichen Ausschüsse, die später im Ministerrat zur Abstimmung kommen, haben ihren Ursprung nicht immer in den Außenministerien, sondern oftmals in den Arbeitsgruppen des Generalsekretariats und gehen dann gegebenenfalls zur Abstimmung an den Rat der Außenminister. Obwohl sich im Ratssekretariat im Gegensatz zur Kommission – bislang – noch keine eigenen, von den Mitgliedsstaaten klar unterscheidbaren politischen Präferenzen herausgebildet haben, sind die dort tätigen Akteure dennoch dazu in der Lage, Debatten zu strukturieren und politische Akzente zu setzen, die nicht notwendigerweise von den Mitgliedsstaaten intendiert sind.

Die neuen Kommissionskompetenzen im Kontext der Institutionalisierung von Prävention und Intervention sind überwiegend – jedoch nicht ausschließlich – operativer Art. So wurden die Kommissionsdelegationen politisch aufgewertet. Mittlerweile gehört die Erstellung politischer Analysen, auch zu potenziellen Konfliktsituationen in der betreffenden Region, zu deren Auftrag. Den Delegationsleitern wird insgesamt eine aktivere politische Rolle abverlangt (Bruter 1999: 201; International Crisis Group 2005: 13 f.). Angesichts dieser Entwicklungen befürchten einige Mitgliedsstaaten einen Machtverlust zugunsten der Generaldirektion Außenbeziehungen (VENRO 2000: 19). Diese verfügt seit 2001 zudem über einen *Schnellen Krisenreaktionsmechanismus*, der Anfang 2007 in dem *Stabilitätsinstrument zur Krisenbewältigung* mit einem insgesamt deutlich höheren Budget aufging, so dass die Kommission folglich Zugriff auf beträchtliche finanzielle Ressourcen hat.²² Der Mechanismus erlaubt ihr in Krisensituationen, autonom Eilmaßnahmen bis zu sechs Monaten zu beschließen. Dazu gehören beispielsweise das Minenräumen, Vermittlungsdienste oder die Ausbildung von Polizei- und Justizkräften. Damit ist die Kommission in der Lage, eigene Akzente zu setzen und größere zivile Operationen inhaltlich vorzustrukturieren.

Die Schaffung des PSK zielte vor allem darauf ab, die außenpolitische Entscheidungsfindung zu vereinfachen, denn es kann auf alle außenpolitischen Instrumente der EU zurückgreifen, einschließlich derjenigen der ersten Säule, über die es freilich zusammen mit der Kommission verfügt. Diese ist dadurch stärker in die zwischenstaatliche Entscheidungsfindung eingebunden. Im Kern wird so ein konsensuales Verhalten beider Organe befördert, was allerdings umfassende Koordinationsmaßnahmen erfordert. Die Kommission ist berechtigt, Vorschläge für gemeinsame Standpunkte und Aktionen im Rahmen der GASP einzubringen. Denn der EU-Vertrag beteiligt die Kommission „in vollem Umfang“²³ an der GASP, und später auch an der ESVP. Angesichts dieses Kohärenzgebots entsendet die Kommission Vertreter in die zwischenstaatlichen ESVP-Gremien (ohne dass diese Repräsentanten indes an der Beschlussfassung teilnehmen). So ist sie mit der Arbeit aller Ratsgremien assoziiert. Auf der Basis einer „Grundursachen-Checkliste“ erstellen Rat und Kommission gemeinsam Konfliktanalysen, anhand derer sie fallspezifisch entscheiden, welche Instrumente aus dem EG- beziehungsweise GASP-„Werkzeugkasten“ am besten geeignet sind. Obwohl beide Verwaltungsstäbe jeweils über eine solche „watchlist“ von exponierten Staaten verfügen, versorgt die Kommission das Lagezentrum im Ratssekretariat mit Länderanalysen und mit ihrer vielschichtigeren und aussagekräftigeren Liste, sodass der Informationsfluss tendenziell einseitig in Richtung Rat geht (Ehrhart 2007: 11). Daraus ergibt sich eine gewisse Abhängigkeit dieses Akteurs von Kommissionsressourcen. Die Einbindung der Kommission in die Aufgabenwahrnehmung auf der zwischenstaatlichen Problemthematisierungs- und Entscheidungsebene hat bei einigen Mitgliedsstaaten zu Befürchtungen hinsichtlich einer supranationalen „Infizierung“ der Ratsstrukturen geführt (Stewart 2006: 24).

Solche Bedenken sind auch dem Mangel an Implementierungsressourcen im Rat geschuldet. Obwohl dieser eigenständig Verordnungen etwa für Gemeinsame Aktionen – ein

22 Das Budget des Schnellen Krisenreaktionsmechanismus umfasste ursprünglich etwa 35 Mio. Euro pro Jahr, der Haushalt des neuen Stabilitätsinstruments hat einen Umfang von mehr als zwei Mrd. Euro für den Zeitraum 2007-2013.

23 Art. J.9 EUV-M.

zentrales GASP-Instrument – erlassen kann, ist er bei der Durchführung in beträchtlichem Maße auf die Kommission angewiesen. Diese verantwortet nämlich die Budgetausführung wie auch die Implementierung der meisten Maßnahmen und verfügt über umfassende finanzielle Ressourcen. Häufig werden zivile ESVP-Missionen angesichts des begrenzten GASP-Haushalts zusätzlich durch Mittel aus anderen, unmittelbar durch die Kommission kontrollierten Budgets wie auch durch nationale Beiträge finanziert (Ehrhart 2007: 25). So ist etwa der genannte Schnelle Reaktionsmechanismus, den die Kommission autonom aktiviert, nicht allein auf deren Programme beschränkt, sondern er dient auch – mittel- oder unmittelbar – der Finanzierung ziviler Krisenmanagementaktivitäten innerhalb der vom Rat dominierten ESVP. Auch die ESVP-Rechtsstaats-Mission THEMIS in Georgien war eng mit Maßnahmen abgestimmt worden, die durch Mittel des Schnellen Reaktionsmechanismus von der Kommission zur Verfügung gestellt wurden; die Unterstützungsmission zur Grenzkontrolle zwischen Moldawien und der Ukraine wurde direkt durch den Mechanismus und TACIS-Mittel finanziert.²⁴ Insofern sind Gemeinsame Aktionen oftmals abhängig von Gemeinschaftsressourcen und -instrumenten (Winn/Lord 2001: 17; Spence 2006: 416).

Dies führt zu dem, was als „cross-pillarization“ bezeichnet wird: ein sich herausbildendes Regelsystem, welches den ersten und zweiten Pfeiler des EU-Vertrages als Folge funktionaler Zwänge miteinander verknüpft (Stetter 2004, 2007; vgl. auch Gourlay 2004). Folglich müssen Entscheidungen beider Ebenen miteinander koordiniert werden, um ein kohärentes Ergebnis zu erzielen. Dabei kommt es häufig zu Kompetenzüberschneidungen und Friktionen (Christiansen 2001: 759-766). Die sicherheitspolitischen Instrumente folgen jeweils eigenen, oft sehr komplexen und in der Vergangenheit teilweise halblegalen Grundlagen und sind nicht immer aufeinander abgestimmt.²⁵ Der Beginn der Polizeimission EUPOL im Kongo hat sich unter anderem deshalb so lange hinausgezögert, weil es zu Kompetenzstreitigkeiten zwischen Akteuren des ersten und des zweiten Pfeilers kam (Ehrhart 2007: 26). Als Folge wird von den beiden Verwaltungsstäben eine verstärkte Vorab-Planung angestrebt, welche – idealtypisch – verschiedene nationale Instrumente und Fähigkeiten zusammen mit denen der drei Pfeiler des EU-Vertrages synergetisch bündelt.²⁶

Der EU-Vertrag erlaubt lediglich die Finanzierung *ziviler* Operationen durch den Gemeinschaftshaushalt, während dies für „Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen“²⁷ nicht gestattet ist. In diesem Tätigkeitsspektrum tragen die Mitgliedsstaaten zunächst die beim Einsatz ihrer Streitkräfte anfallenden Kosten selbst („costs lie where they fall“). Seit Frühjahr 2004 existiert überdies „ATHENA“, ein Mechanismus zur Finanzierung

24 Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States.

25 Die Kommission ernannte Zeitbedienstete oder etablierte „Minibudgets“. Diese wurden vom EU-Rechnungshof kritisiert, und die Zustände sind insgesamt als inkohärent und intransparent gerügt worden. Im Spektrum der strukturellen Konfliktprävention existierten bis Ende 2006 etwa 30 unterschiedliche Instrumente mit jeweils eigenem Finanzierungsmechanismus. Dies machte die Entscheidungsfindung bis zu diesem Zeitpunkt intransparent und oft langwierig.

26 Council of the European Union, Draft EU Concept for Comprehensive Planning, 3 November 2005; sowie Communication from the Commission, Europe in the World – Some Practical Suggestions for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility, June 2006, COM (2006) 278, final.

27 Art. 28(3) EUV-A.

und Verwaltung gemeinsamer Kosten militärischer Operationen²⁸ nach dem BSP-Schlüssel aller Mitgliedsstaaten.²⁹ Erstmals fand dieses Verfahren Anwendung für die im April 2006 beschlossene EU-Militäroperation im Kongo. ATHENA ist kein EG-Haushaltstitel, unterliegt keiner unmittelbaren parlamentarischen Kontrolle und soll vor allem gewährleisten, dass Mittel schnell verfügbar sind. ATHENA wie auch die nationale Besoldung eigener Streitkräfte stellen letztlich sicher, dass die Finanzierung von Operationen mit militär- und verteidigungspolitischen Bezügen nicht durch Gemeinschaftsmechanismen „infiziert“ wird und verhindert einen sich daraus ergebenden Kompetenz-Zuwachs auf Seiten der Kommission (und des Europaparlaments).

Trotz dieser Schranken vor einem – impliziten – Gemeinschaftseinfluss in den Bereichen Militär und Verteidigung bedarf eine kohärente und effektive Präventions- und Interventionspolitik, die sich überwiegend in Mischformen manifestiert, einer Abstimmung zwischen militärischer und ziviler Dimension. Daher wurden zum Zwecke einer besseren Koordinierung *Crisis Response Co-ordination Teams* (CRCT) etabliert, die im Ratssekretariat angesiedelt sind. Dabei handelt es sich um Ad-Hoc-Stäbe mit Koordinierungsfunktionen. Sind in einer spezifischen Krisensituation Ratssekretariat wie auch Kommission mit unterschiedlichen Instrumenten involviert, so wird ein CRCT mit der Kernaufgabe gebildet, die Kohärenz dieser Instrumente zu verbessern. Die CRCTs setzen sich aus Vertretern beider Verwaltungsstäbe zusammen, Repräsentanten der Mitgliedsstaaten sind nicht anwesend. Daher werden sie von diesen auch mit Argwohn betrachtet. Im Hinblick auf ihre Befugnisse verfügen die Teams über ein gewisses Maß an Implementierungsverantwortung, partiell setzen sie auch Themen, denn zu ihren Kernaufgaben gehört die Erstellung von Krisenmanagementkonzepten.³⁰ Angesichts ihrer Informationsressourcen sind die Stäbe in der Lage, strategisch bedeutsame Dokumente vorzustrukturieren, obwohl die politische Entscheidungskompetenz für deren Annahme als politische Leitlinie letztlich beim Rat der Außenminister verbleibt.

Das Konzept *Sicherheitssektorreform* ist ein ESVP-Instrumentarium, welches eine Reihe unterschiedlicher thematischer Bereiche umfasst (so etwa den Umgang mit paramilitärischen Akteuren oder die Reintegration von Militärs in das Zivilleben), daher Kompetenzen von Kommission wie auch Ratssekretariat berührt und insofern ebenfalls einer beträchtlichen Abstimmung zwischen beiden Verwaltungsstäben bedarf. Beide haben für dieses Aufgabenspektrum in enger Koordinaton untereinander jeweils ein eigenes strategisches Rahmendokument angefertigt (Nowak 2006: 32). Welche Instrumente jeweils eingesetzt werden, wird letztlich von Kommission und Rat fallspezifisch entschieden (Ehrhart 2007: 20). Obwohl mit den CRCTs, aber auch der zivil-militärischen Zelle im Militärstab oder Koordinierungsgruppen vor Ort institutionalisierte Formen einer Ebenen übergreifenden Abstimmung geschaffen wurden, sind es oft informelle statt formelle Kanäle, die für eine interinstitutionelle Koordinierung im Bereich der Außenbeziehungen genutzt werden, insbesondere in

28 Zum Beispiel Aufwendungen für gemeinsame Hauptquartiere, für medizinische Unterstützung, für gemeinsame Fernmeldetechnik, für Transport oder für Verwaltung.

29 Außer Dänemark, das formal nicht an der ESVP teilnimmt, sich indes auf der Grundlage des 5. Protokolls zum Vertrag von Amsterdam mit zivilen Kapazitäten an ihr beteiligt.

30 Krisenmanagementkonzepte konkretisieren die Ziele der EU in einer aktuellen Krise und identifizieren eine Reihe adäquater Instrumente.

Krisensituationen (Christiansen 2001: 764). Dabei liegen hierarchische und nicht-hierarchische Koordinations- und Steuerungsprozesse oft nahe beieinander.

c) Die Rolle von Nichtregierungsorganisationen im Präventions- und Interventionsregime

Angesichts der zunehmenden Problemlösung auf internationaler Ebene, die zugleich keine oder allenfalls rudimentäre demokratische Prozesse aufweist, werden politische Entscheidungen immer weniger zurechenbar. Durch eine partizipatorische Einbindung von NROs in Internationale Organisationen können indes Entscheidungsprozesse transparenter gestaltet werden, womit deren Legitimität erhöht wird. Unter Effektivitätsgesichtspunkten sind NROs als Implementierungspartner ferner dazu in der Lage, mit ihrer Expertise einerseits die Qualität der Problem- und Strategieformulierung zu verbessern, andererseits können sie mit ihrem technischen Sachverstand und durch Kontakte mit lokalen Akteuren im Feld die Durchführung der Maßnahmen erleichtern.

Die EU-Kommission ist eine für äußere Gesuche und Eingaben stets offene Institution, sodass sie zu Recht als freiwilliger Förderer von Pluralismus bezeichnet werden kann (Wallace 1997: 13). Zusätzlich schafft die Fragmentiertheit des EG/EU-Machtssystems für NROs prinzipiell besonders günstige Zugangschancen (Risse-Kappen 1995). Vor dem Hintergrund des *Global Governance*-Leitbildes und auch angesichts der Verwaltungsreform 1999 leitete die EU-Kommission im Jahre 2000 mit einem Diskussionspapier eine Debatte über die Rolle von NROs im EU-Gefüge ein³¹ und veröffentlichte dazu ein Weißbuch, das sich eine Reform europäischen Regierens zum Ziel setzt. Dazu gehört auch eine bessere Einbindung aller relevanten Akteure, darunter der Zivilgesellschaft und generell die Forderung nach einer „verstärkten Konsultations- und Dialogkultur“.³² In der Entwicklungszusammenarbeit und in der humanitären Hilfe bestehen seit Jahrzehnten eng strukturierte Kontakte zwischen NROs und der Kommission.

Mittlerweile gilt dies auch für sicherheitspolitische Fragestellungen, dabei jedoch ganz überwiegend im Bereich Konfliktprävention.³³ In den 90er-Jahren ist eine Vielzahl an mit präventiver Konfliktlösung befassten NROs entstanden, und insgesamt kann eine zunehmende Beteiligung von NROs an Friedensinitiativen festgestellt werden (Donini 1995). Kommission und EU-Parlament haben sich für deren Einbindung in eine zu etablierende EU-Konfliktpräventionspolitik ausgesprochen. Dies ist nicht zuletzt auf den Bedarf an spezialisierter Expertise zurückzuführen, der im Zuge der Etablierung von Konfliktprävention als Leitbild einer EU-Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik entstand.³⁴ So ist auf eine Initiative des EU-Parlaments, das sich stets für eine stärkere Berücksichtigung zivilgesellschaftlicher Akteure im EU-Entscheidungsprozess eingesetzt hatte, 1997 ein von der

31 The Commission and NGOs: building a stronger partnership, COM (2000) final, 18 January 2000.

32 Europäische Kommission, Weißbuch „Europäisches Regieren“, KOM (2001) 428, 25. Juli 2001, S. 13, 19, 22.

33 Building conflict prevention into the future of Europe. EPLO Position Paper on the European Convention and Conflict Prevention, January 2007, S. 8.

34 Auch sind NROs oftmals in Ländern aktiv, in denen die Kommission selbst keine Delegationen unterhält.

Kommission finanziertes und gesteuertes Pilotprojekt entstanden, aus dem das Conflict Prevention Network (CPN) hervorging. Dabei handelt es sich um ein Beratungsnetzwerk, das zunächst von 2000 bis Ende 2001 bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Ehrenhausen (später Berlin) angesiedelt war; Führungsstelle ist die Generaldirektion Außenbeziehungen (Rummel 2003: 258).

Die Kernaufgabe des CPN war zunächst, ein Expertennetzwerk aus wissenschaftlichen Institutionen, NROs wie auch unabhängigen Spezialisten aufzubauen, das als Ressource für Beratungsleistungen unterschiedlichster Art zur Konfliktprävention dienen sollte. Die Zahl der abrufbaren Experten betrug mehrere Hundert. Inhaltlich variierten die Arbeiten des CPN von geografisch begrenzten Fallstudien bis hin zu Querschnittsthemen und methodischen Fragen der Krisenprävention. Der Großteil der policy-orientierten Produkte ging als Verschlussache direkt an die EU-Institutionen. Aber auch zwischen und innerhalb der EU-Gremien unterlag die Verbreitung der Texte Beschränkungen. Beratungsaufträge ergingen überwiegend aus der Generaldirektion Außenbeziehungen, aber auch aus anderen Generaldirektionen und aus dem Parlament. So wurden CPN-Experten als Sachverständige in Parlamentsausschüsse eingeladen. Zum Ministerrat existierten lediglich schwach ausgeprägte Arbeitsbeziehungen, da die Kommission diese Expertise weitgehend für sich reklamierte (Rummel 2003: 247, 253-260).

Das CPN unterstützte die Generaldirektion auch bei der Ausarbeitung der schon genannten Grundursachen-Checkliste und es fertigte ein elektronisches Handbuch zur Konfliktbearbeitung an, das der Erkennung und Bearbeitung von Problemen dient (Conflict Prevention Network 2001). Während die Zahl der Publikationen etwa gleich blieb, nahm die mündliche Beratung des Netzwerks im Laufe der Jahre zu, sodass der Output insgesamt stieg (Rummel 2003: 255). Diese persönlichen Gespräche waren insofern von Bedeutung, als ihr Dialogcharakter ein gegenseitiges Korrektiv für das CPN wie auch für die Politikpraxis der EU-Gremien darstellte.³⁵ Damit hat das Netzwerk auf der Durchführungsebene, durch seine Fallstudien aber auch konzeptionell zur Produktion äußerer Sicherheit beigetragen.

Im Dezember 2001 beendeten SWP und Kommission eineinhalb Jahre vor Vertragsende aufgrund von Divergenzen über den Auftrag des Netzwerks die Zusammenarbeit. Das mit der Führung von CPN beauftragte Kommissionsreferat wollte dessen Arbeit stärker auf organisatorische Aspekte ausrichten; mit dieser neuen Aufgabenbestimmung war das Management des CPN bei der SWP jedoch nicht einverstanden. Offensichtlich hatte das Netzwerk aus Kommissionsperspektive ein zu großes Eigengewicht erlangt. In der Summe hatte die Institution indes zur Einführung eines Präventionsansatzes in den EU-Außenbeziehungen beigetragen. Die Studien des CPN sowie der Netzwerk-gepeiste Dialog beeinflussten die Vorgehensweise der EU-Gremien durchaus (Rummel 2003: 260-270). Teils aus den Strukturen des CPN heraus wurde später eine Forschungsorganisation in Brüssel angesiedelt, welche die Expertise des Netzwerks zu erhalten suchte.³⁶ Nach Neuausschreibungen wurde es von 2005 bis 2006 zunächst bei einer weiteren NGO, der Conflict Prevention Partnership unter Leitung der International Crisis Group (ICG) weitergeführt; seit Herbst 2007 leitet es die Initiative for Peacebuilding.

35 Interview mit Reinhardt Rummel, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, August 2004.

36 Die Conflict Prevention Associates.

Bis Anfang der 2000er-Jahre war eine Reihe professioneller, konfliktpräventiv ausgerichteter sicherheitspolitischer Beratungsorganisationen entstanden. Dazu gehört die genannte, 1995 vor dem Hintergrund des Jugoslawien-Krieges gegründete ICG. Sie erstellt Analysen, unterbreitet darin konkrete Vorschläge für Konfliktlösungen, veranstaltet Konferenzen und kommentiert die institutionelle Entwicklung der entsprechenden EU-Organe, so etwa zu den EU-Krisenreaktionskräften. Die ICG kann als neuartiger Typ von NRO gelten, der Feldarbeit (allerdings nicht auf operativer Ebene), politische Analysen sowie Einflussnahme auf höchster politischer Ebene – sowohl national als auch bei internationalen Organisationen, wie auch der EU – miteinander verbindet (Simmons 1998). In den Leitungs- und Beratungsgremien der ICG sind zahlreiche ehemalige Spitzenpolitiker zu finden. Nach Aussage des Kommissionspräsidenten Manuel Barroso werden die Länder- und Regionalberichte der Institution als Referenzdokumente in der Tagesarbeit der Kommission verwendet.³⁷ Im Vorfeld der ESVP-Beobachtungsmission in Aceh/Indonesien wurde ein Mediationsteam von Martti Ahtisaari, dem Präsidenten der Crisis Management Initiative (CMI), geführt und auf der Basis der Verhandlungsergebnisse ein Friedensabkommen zwischen den Konfliktparteien ausgehandelt. Insofern wurden hier hochrangige diplomatische Maßnahmen unmittelbar von einer NRO durchgeführt, während die nachfolgend eingesetzte EU-Beobachtungsmission lediglich die Implementierung des Abkommens überwachte. Die Aktivitäten der CMI wurden indes von der Kommission finanziell unterstützt (Braud/Grevi 2005: 20; Ehrhart 2007: 27). Mittlerweile verfügt die CMI über eine eigene *Rapid Reaction Facility*, die der Finanzierung von Mediations-, Verhandlungs- und Bewertungsaktivitäten in Krisensituationen dient.³⁸

Weitere politikinitiative NROs im Bereich der EU-Konfliktprävention sind International Alert, Safer World, das International Center for Transitional Justice oder der International Security Information Service (ISIS), eine Forschungseinrichtung, die in erster Linie mehr Transparenz und breitere Entscheidungsgrundlagen für politische Eliten in dem Sachbereich einfordert. Die Institution hat unter anderem an der Erstellung des *Stability Instrument* der Kommission mitgewirkt.³⁹ Überdies ist die European Stability Initiative (ESI) zu nennen, ein Think Tank, der sich in seinen Tätigkeiten in erster Linie auf Südosteuropa ausrichtete, mittlerweile aber auch dem Südkaukasus seine Aufmerksamkeit schenkt. Er organisiert Konferenzen mit breiter Beteiligung von EU-Entscheidungsträgern und erarbeitet politiknahe Beratungspapiere.⁴⁰ Mit dem European Peacebuilding Liaison Office (EPLO) ist mittlerweile eine Plattform für im Bereich der Friedensförderung tätige NROs entstanden, die versucht, gegenüber den politischen Entscheidungsträgern gemeinsame Positionen zu formulieren. Sie ist zu einem zentralen Ansprechpartner für die Kommission geworden und nimmt nunmehr

37 Jose Manuel Barroso, President of the European Commission, 9 June 2005. Zitiert aus: ICG Homepage, <http://www.crisisgroup.org/home/> (Stand: 01.12.06).

38 Homepage der Crisis Management Initiative, <http://www.cmi.fi/> (Stand: 19.12.07).

39 ISIS Europe 2005: *The Stability Instrument: Defining the Commission's Role in Crisis Response*. Das *Stability Instrument* wurde von der Kommission 2004 im Rahmen eines Vorschlags zur Rationalisierung seiner Entwicklungshilfefinanzierung vorgestellt. Es soll schnelle, effektive und kohärente Hilfestellungen für Drittländer ermöglichen, indem die bislang sieben mit Außenhilfe befassten Finanzinstrumente zusammengefasst werden.

40 So etwa: „People Or Territory? A Proposal For Mitrovica“, European Stability Initiative, 16 February 2004.

eine ähnliche Rolle im EG-Entscheidungsgefüge ein wie Netzwerkorganisationen in etablierten Politikfeldern.⁴¹ Ferner können sich in einer Datenbank der Kommission im Bereich Friedensförderung aktive NROs registrieren. Mit ihnen möchte die Kommission einen strukturierten Gedankenaustausch führen und wird deren Aktivitäten künftig mithilfe einer speziellen EG-Haushaltlinie finanzieren.⁴²

Auch als Implementierungspartner spielen NROs in der EU-Konfliktprävention und im Krisenmanagement eine Rolle. Die Implementierung von Konfliktpräventions-, Krisenmanagement- oder Postkonfliktmaßnahmen wird vielfach von NROs oder von anderen Internationalen Organisationen – wie der VN oder der OSZE – betrieben, denn die Kommission ist organisatorisch und personell nicht in der Lage, größere Maßnahmen dieser Art umzusetzen. 26 der insgesamt 36 bis Juni 2002 durchgeführten operativen Projekte im Rahmen des Schnellen Reaktionsmechanismus der Kommission wurden etwa von NROs durchgeführt.⁴³ So zeigt sich, dass die Kommission auch auf der Durchführungsebene strukturell von Außenexpertise und Implementierungspartnern abhängig ist, um ihre präventionsrelevanten Aufgaben zu erfüllen.

Das Ratssekretariat öffnet sich NROs kaum. So existiert dort im Gegensatz zur Kommission keine für Kontakte mit zivil-gesellschaftlichen Akteuren zuständige Verwaltungseinheit. Dazu kommt, dass Beratungen des Rates zu Themen, über die nicht nach dem Mitentscheidungsverfahren Beschlüsse gefasst werden (v. a. GASP und ESVP-relevante Themen), nur in erster Lesung öffentlich zugänglich sind. Damit sind NROs aus dem engeren sicherheitspolitischen Themenspektrum der Ratsstrukturen bislang bereits als Beobachter des Entscheidungsprozesses weitgehend ausgegrenzt. Teils bestehen zwar auch Kontakte zwischen den genannten NROs und Akteuren und Gremien des zweiten Pfeilers. Während der finnischen Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2006 ist ein Dialog zwischen dem CIVCOM-Ausschuss und NROs initiiert worden, der sich eine stärkere Kohärenz zwischen den Aktivitäten des zivilgesellschaftlichen Sektors und der ESVP im Feld zum Ziel setzt.⁴⁴ Die vom CIVCOM Ende 2006 vorgeschlagenen konkreten Empfehlungen für eine engere Zusammenarbeit zwischen den intergouvernementalen Beratungsgremien und NROs sind letztlich vom PSK angenommen worden.⁴⁵ Dessen ungeachtet findet eine strukturierte, konzeptionell-politische Zusammenarbeit zwischen dem Ratssekretariat und zivilgesellschaftlichen Akteuren bislang aber nicht statt (siehe auch Mayer 2008: Kap. 6).

41 Wie etwa CONCORD im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit.

42 Siehe <https://webgate.ec.europa.eu/tariqa/PeaceBuilding/> (Stand: 05.01.08). Es handelt sich dabei um eine Initiative des Stabilitätsinstruments.

43 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee of 7 November 2002: „Participation of non-state actors in EC development policy” COM (2002) 598 final, S. 11.

44 Das so genannte RoCS-Projekt (Role of Civil Society in European Crisis Management). Vgl. hierzu den Abschlußbericht der ersten Phase: Gourlay 2006.

45 Committee for Civilian Aspects of Crisis Management, Recommendations for Enhancing Co-operation with Non-Governmental Organisations (NGOs) and Civil Society Organisations (CSOs) in the Framework of EU Civilian Crisis Management and Conflict Prevention, Brussels, 23 November 2006, 15741/06.

Zwar bietet letztlich keiner der EU-Akteure NROs einen formalisierten Zugang oder einen offiziellen Beraterstatus, der diese beispielsweise durch Zugangsrechte zu Dokumenten oder ein Teilnahmerecht an relevanten Gremien unmittelbar in Beratungsprozesse einbinden würde. Auch zwischen der Kommission und zivilgesellschaftlichen Akteuren findet letztlich kein formell-strukturierter Dialog statt, der jene auf politischer Ebene dauerhaft partizipatorisch einbinden würde. Dennoch lassen sich mittlerweile zumindest zwischen Kommission und sicherheitspolitisch relevanten NROs Anzeichen von auf eine gewisse Stetigkeit angelegten Kooperationsmustern ausmachen.

4. Schlussfolgerungen

Die vorangegangenen Ausführungen machen deutlich, dass die beiden EU-Verwaltungsstäbe im Laufe der 90er-Jahre in dem genannten Themenspektrum umfassende außen- und sicherheitspolitische Kompetenzen und damit verbundene institutionelle, finanzielle und personelle Ressourcen hinzugewonnen haben. Zugleich wurden diese innerhalb beider Gremien innerorganisatorisch gebündelt: im Ratssekretariat unmittelbar beim neuen Hohen Vertreter, in der Kommission innerhalb der Generaldirektion Außenbeziehungen. Damit ist eine Zunahme an politischem Gewicht vis-à-vis den Mitgliedsstaaten verbunden. Überdies ist eine Diversifizierung von Handlungsebenen und -foren, eine Ausdifferenzierung des institutionellen und strukturellen Koordinatensystems wie auch eine erhöhte Kontaktintensität – sowohl interinstitutionell wie auch zwischen den Verwaltungsstäben sowie den zwischenstaatlich dominierten Ausschüssen und den Mitgliedsstaaten – erfolgt. Dadurch und angesichts der beträchtlichen funktionellen Spezialisierung in dem skizzierten Aufgabenbereich sind strukturelle Abhängigkeitsbeziehungen entstanden. Besonders der Querschnittscharakter von Präventionsmaßnahmen berührt die Zuständigkeiten unterschiedlicher Ressorts, und es bestehen vertikale Verflechtungen sowie eine Ebenen übergreifende Governance-Struktur.

Außerdem ist eine wachsende Anzahl von NROs zu einer unverzichtbaren Ressource und zu einem Korrektiv der EU-Organe bei der Konzeptualisierung und Umsetzung von Präventionsmaßnahmen geworden. Denn die Neuartigkeit des Präventionsansatzes in der Sicherheitspolitik erfordert – zumal in der Anfangsphase – ein hohes Maß an Expertise, das weder die EU noch die Mitgliedsstaaten autonom bereitzustellen vermögen. Zugleich versuchen Kommission und Europaparlament auch aus demokratischen, grundsätzlichen Überlegungen heraus, zivilgesellschaftliche Akteure stärker in den Politikgestaltungsprozess einzubinden, um das Vertrauen der Bürger in die Entscheidungsfindung und in das Endergebnis der EU-Politiken zu erhöhen. Im Gesamtergebnis kann durchaus von einer *Security Governance* gesprochen werden. Bei der aus diesen Entwicklungen resultierenden Struktur handelt es sich letztlich um ein komplex-verwobenes Regelsystem, dessen Kernmerkmale fragmentierte Zuständigkeiten und Abhängigkeiten in unterschiedlichen Phasen bei der Produktion internationaler Sicherheit sind. Im Hinblick auf die operative Organisation der Gütererbringung, die Durchführungsebene, ist die Rolle der Verwaltungsstäbe wie auch der NROs am größten, denn die Durchführung sicherheitspolitischer Maßnahmen erfordert zumeist deren Mitwirkung. Vor allem wäre ohne die administrativen Ressourcen der Kommission bei der Implementierung die Umsetzung zuvor beschlossener Maßnahmen oft nicht möglich.

Die von zwischenstaatlichen Einflüssen teils abgeschirmten Unterstützungsstrukturen des Ratssekretariats sind für die Mitgliedsstaaten mittlerweile zu einer unverzichtbaren Ressource geworden.

Die Neuschaffungen und Weiterentwicklungen bestehender Gremien und Ausschüsse auf EU-Ebene vollzogen sich allerdings nicht im Sinne einer Verlagerung auf Kosten nationaler Ressourcen, sondern haben sich an bestehende nationale Strukturen angelagert oder sich mit diesen verschränkt. Dieser Verschränkungscharakter kennzeichnet auch die politischen Kompetenzen auf der Entscheidungsebene, also die formalen Entscheidungsstrukturen (vgl. auch Mayer/Weinlich 2007). Diese verbleiben mit wenigen Ausnahmen – zum Beispiel beim Schnellen Reaktionsmechanismus der Kommission – in nationaler Regie. Für das Spektrum militärischer Maßnahmen gilt dies in besonderem Maße. Hier scheint ein Kernbestand des staatlichen auswärtigen Gewaltmonopols immun gegen eine *Supranationalisierung* politischer Gestaltungsmacht zu sein (so bereits Hoffmann 1966).⁴⁶ Die Tatsache, dass sich die Finanzierung von Operationen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen gänzlich außerhalb des Gemeinschaftshaushalts und damit von Kommissionseinflüssen vollzieht, unterstreicht dies. Auch werden zivilgesellschaftliche Akteure aus den vom Rat dominierten Beratungs- und Entscheidungsmechanismen weitgehend ausgegrenzt.

Immerhin ist aber etwa mit dem Militärstab eine ständige integrierte Einrichtung etabliert worden, die die von den Mitgliedsstaaten gestellten und von diesen autorisierten Fähigkeiten zusammen mit den nationalen Generalstäben plant, verwaltet und überwacht. Seit Anfang 2007 kann ein EU-Operationszentrum kleinere militärische Operationen autonom führen, neu etablierte Geheimdienstabteilungen in den Strukturen des Ratssekretariats werten nationale Erkenntnisse aus. So findet eine Einbettung nationalstaatlicher Fähigkeiten in den Kontext der EU statt. Jenseits der Mitgliedsstaaten beteiligt sich die EU mittlerweile also in beachtlichem Maße an der Umsetzung hoheitlicher Ziele: Es wird deutlich, dass sich die EU-Verwaltungsstäbe zunehmend in Bereichen bewegen, welche das staatliche auswärtige Gewaltmonopol unmittelbar tangieren. Obwohl sie keine politischen Entscheidungen eigenständig gegen den Willen der (größeren) Mitgliedsstaaten durchsetzen können, sind sie gleichwohl dazu in der Lage, auf der Grundlage ihrer Kompetenzen und Ressourcen eigene Akzente zu setzen. In der Summe implizieren die genannten Entwicklungen keine manifeste Erosion des Gewaltmonopols, es wird aber zunehmend eingebettet und verliert dadurch seine exklusive Eigenbestimmtheit (vgl. auch Jachtenfuchs 2005). Zwar sind die EU-Mitgliedsstaaten im Bereich der Präventions- und Interventionsmaßnahmen nach wie vor diejenigen Akteure, ohne deren Ressourcen die Verwaltungsstäbe wenig erreichen können. Umgekehrt gilt nunmehr jedoch ebenfalls, dass sich die nationalen Regierungen in Anbetracht des Bedeutungszuwachses von Kommission und Ratssekretariat und angesichts der Unverzichtbarkeit der Dienstleistungen von Nichtregierungsorganisationen bei der Entscheidungsfindung, vor allem jedoch bei der Ausführung sicherheitspolitischer Maßnahmen zunehmend in ein Korsett zusätzlicher Strukturen eingebunden sehen.

46 Supranationalisierung, verstanden als die Einführung majoritärer Entscheidungsmechanismen, welche die Möglichkeit einschließen würde, Entscheidungen gegen den expliziten Willen eines oder mehrerer Mitgliedsstaaten durchzusetzen.

Durch den Autonomiegewinn der Verwaltungsstäbe und angesichts der Verschränkungen und Einbettungen offenbart sich nicht nur ein partieller Rückgang, sondern zugleich auch ein Formwandel nationalstaatlicher Machtausübung. Während Sicherheitspolitik in der nationalen Konstellation durch formale Strukturen, hierarchische Über- und Unterordnungsverhältnisse sowie klar abgegrenzte Herrschaftsbereiche gekennzeichnet war, zeichnet sich die hier skizzierte EU-Security Governance in Teilen durch ein Fehlen klarer Hierarchien und formaler Strukturen aus. Steuerung findet sowohl durch unmittelbare Machtausübung wie auch durch Kooperation statt, sodass sich mit Zürn (1998: 170) von „kooperativem Regieren“ sprechen lässt: Instanzen mit hierarchischen Befugnissen sind an der Regelung beteiligt, sie setzen sie jedoch nicht (immer) per Dekret durch. In dieser Kombination aus Hierarchie und Verhandlungen verlagern sich Regierungstätigkeiten in den Raum jenseits des Staates. Das zunehmende Eigengewicht der EU(-Verwaltungsstäbe), die starke Konsensorientierung der an der Gütererbringung beteiligten Akteure, die unterschiedlichen Handlungsebenen wie auch die Komplexität der sicherheitspolitischen Themenfelder führen in der Summe zu einer beginnenden Transnationalisierung sicherheitspolitischer Entscheidungsprozesse.

Obwohl deutlich wird, dass die eingangs genannten sicherheitspolitischen Herausforderungen immer weniger von einzelnen staatlichen Akteuren und qua autoritativer Steuerung bewältigt werden können und insofern das skizzierte Regelsystem als eine schlüssige Antwort darauf erscheint, ist mit dessen Komplexität freilich auch die Schwierigkeit einer effektiven Steuerbarkeit verbunden. Denn die Berücksichtigung unterschiedlicher thematischer und geografischer Teilbereiche, der Ansatz des *Mainstreaming*, der eine systematische Berücksichtigung konfliktpräventiver Aspekte in allen relevanten Politik- und Verwaltungsbereichen erfordert sowie die Einbindung nationaler, internationaler und gesellschaftlicher Akteure stellen eine beträchtliche politische wie auch administrative Herausforderung dar.

Eine Aufgabe weiterer Arbeiten zu dieser Thematik wäre es, die Frage nach der Leistungsfähigkeit des beschriebenen institutionellen Arrangements zu thematisieren. Dessen tatsächliche Problemlösungskapazität, die hier nicht im Vordergrund stand, hängt von der Wirkung der Steuerungsmechanismen ab, die es näher zu erforschen gilt. Auch müssten die Nationalstaaten bei der Analyse der Security Governance stärker in den Blick genommen werden. Dabei sollte auch ermittelt werden, inwieweit sich diese auf die neuen Formen des Regierens freiwillig einlassen, oder ob der partielle Verlust an Steuerungsfähigkeit und der Formwandel nationalstaatlicher Machtausübung nicht vielmehr durch veränderte Strukturbedingungen erzwungen ist.

Literatur

- Barnett, Michael/Finnemore, Martha, 2004: Rules for the World: International Organizations in Global Politics, Ithaca/NY.
- Benz, Arthur, 2006: Governance in Mehrebenensystemen, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, 95-120.

- Börzel, Tanja A.*, 2006: European Governance - nicht neu, aber anders, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden, 72-94.
- Braud, Pierre-Antoine/Grevi, Giovanni*, 2005: *The EU Mission in Aceh: Implementing Peace*, Paris (EU Institute for Security Studies, Occasional Paper, 61).
- Bruter, Michael*, 1999: Diplomacy Without a State: The External Delegations of the European Commission, in: *Journal of European Public Policy* 6 (2), 183-205.
- Cameron, Fraser/Spence, David*, 2004: The Commission-Council Tandem in the Foreign Policy Arena, in: Dionyssi Dimitrakopoulos (Hrsg.), *The Changing European Commission*, Manchester/New York, 121-137.
- Chojnacki, Sven/Eberwein, Wolf-Dieter*, 2000: *Die Kultur der Prävention. Ein Ansatz zur Zivilisierung internationaler Politik?*, Berlin (Wissenschaftszentrum Berlin, Arbeitsgruppe Internationale Politik).
- Christiansen, Thomas*, 2001: Intra-Institutional Politics and Inter-Institutional Relations in the EU: Towards Coherent Governance?, in: *Journal of European Public Policy* 8 (5), 747-769.
- Cole, Eden/Donais, Timothy/Fluri, Philipp H. (Hrsg.)*, 2005: *Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe. Regional Perspectives*, Baden-Baden.
- Conflict Prevention Network*, 2001: *Record of Preventive Capacities, Mainstreaming Conflict Prevention, A Survey by the Conflict Prevention Network*, Berlin/Brüssel.
- Daase, Christopher*, 1991: Bedrohung, Verwundbarkeit und Risiko in der „Neuen Weltordnung“. Zum Paradigmenwechsel in der Sicherheitspolitik, in: *ami* 21 (7), 13-21.
- Daase, Christopher/Feske, Susanne/Peters, Ingo (Hrsg.)*, 2002: *Internationale Risikopolitik*, Baden Baden.
- Diedrichs, Udo*, 2004: The European Parliament in CFSP: More Than a Marginal Player?, in: *The International Spectator* 34 (2), 31-46.
- Donini, Antonio*, 1995: The Bureaucracy and the Free Spirits: Stagnation and Innovation in the Relationship between the UN and NGOs, in: *Third World Quarterly* 16 (3), 421-440.
- Ebnöther, Anja H. (Hrsg.)*, 2004: *Security sector governance in Southern Caucasus : Challenges and visions*, Wien.
- Ehrhart, Hans-Georg*, 2007: *Sicherheit + Entwicklung = Frieden? Zur Rolle der Entwicklungspolitik in der zivilen ESVP*, Bonn (International Center for Conversion).
- Ehrhart, Hans-Georg/Schmitt, Burkard (Hrsg.)*, 2004: *Die Sicherheitspolitik der EU im Werden: Bedrohungen, Aktivitäten, Fähigkeiten*, Baden-Baden.
- Elias, Norbert*, 1976: *Über den Prozeß der Zivilisation*, Frankfurt a. M.
- Frisch, Thomas*, 2000: *Der Hohe Vertreter für die GASP. Aufgaben und erste Schritte*, Ebenhausen (Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Arbeitspapiere).
- Gantzel, Klaus Jürgen/Schwinghammer, Torsten*, 1995: *Die Kriege nach dem Zweiten Weltkrieg 1945 bis 1992. Daten und Tendenzen*, Münster.
- Gourlay, Catriona*, 2004: *Feasibility Study on the European Civil Peace Corps*. ISIS Europe, Brussels.
- Gourlay, Catriona*, 2006: *Partners Apart: Enhancing Cooperation between Civil Society and EU Civilian Crisis Management in the Framework of ESDP*. Civil Society Conflict Prevention Network/European Peacebuilding Liaison Office, Jyväskylä.

- Hänggi, Heiner*, 2003: Making Sense of Security Sector Governance, in: ders./Theodor H. Winkler (Hrsg.), Challenges of Security Sector Governance, Münster, 3-22.
- Hänggi, Heiner*, 2005: Sicherheitssektorreform (SSR) – Konzept und Kontexte, in: Sicherheit + Frieden, Heft 3, 119-125.
- Heusgen, Christoph*, 2005: Nach den gescheiterten Referenden: Was wird aus dem Außenminister der Union und dem Europäischen Auswärtigen Dienst?, in: integration 28 (4), 336-340.
- Hill, Christopher*, 2001: The EU's Capacity for Conflict Prevention, European Foreign Affairs Review 6, 315-333.
- Hill, Christopher*, 2002: The Common Foreign and Security Policy of the European Union: Conventions, Constitutions and Consequentiality, London.
- Hoffmann, Stanley*, 1966: Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe, in: Daedalus 95 (3), 862-916.
- Hunter, Robert*, 2002: European Security and Defense Policy: NATO's Companion or Competitor?, Santa Monica.
- International Crisis Group*, 2005: EU Crisis Response Capability Revisited, Brussels (Europe Report No. 160, 17 January 2005).
- Jachtenfuchs, Markus*, 2005: The Monopoly of Legitimate Force: Denationalization, or Business as Usual?, in: European Review 13, 37-52.
- Keohane, Robert O./Wallander, Celeste A.*, 2002: Risk, Threat, and Security Institutions, in: Robert O. Keohane (Hrsg.), Power and Governance in a Partially Globalized World, London, 88-114.
- Koenig-Archibugi, Mathias*, 2004: International Governance as a New Raison d'État? The Case of the EU Common Foreign and Security Policy, in: European Journal of International Relations 10 (2), 147-188.
- Krasner, Stephen D.*, 1983: Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables, in: ders. (Hrsg.), International Regimes, Ithaca.
- Kronenberger, Vincent/Wouters, Jan (Hrsg.)*, 2004: The European Union and Conflict Prevention: Policy and Legal Aspects, The Hague.
- Lewis, Jeffrey*, 2003: Informal Integration and the Supranational Construction of the Council, in: Journal of European Public Policy 10 (6), 996-1019.
- Mauer, Victor*, 2000: Eine Sicherheits- und Verteidigungspolitik für Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43, 10-16.
- Mayer, Sebastian*, 2003: Die Erklärung von Saint Malo und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Bedingungsfaktoren des britischen Strategiewandels 1998, in: Journal of European Integration History 9 (1), 133-156.
- Mayer, Sebastian/Weinlich, Silke*, 2007: Internationalization of Intervention? UN and EU Security Politics and the Modern State, in: Achim Hurrelmann/Stephan Leibfried/Kerstin Martens/Peter Mayer (Hrsg.), Transforming the Golden-Age Nation State, Houndsmills u. a., 42-62.
- Mayer, Sebastian*, 2008: Europäische Sicherheitspolitik jenseits des Nationalstaats? Die Internationalisierung von Präventions- und Interventionsmaßnahmen in NATO und EU, Frankfurt a. M. (i. E.).

- Moravcsik, Andrew*, 1993: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: *Journal of Common Market Studies* 31 (4), 473-524.
- Moravcsik, Andrew*, 1999: A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation, in: *International Organization* 53 (2), 267-306.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela*, 2002: The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union, in: *European Foreign Affairs Review* 7 (3), 1-26.
- Müller-Wille, Björn*, 2004: For Our Eyes only? Shaping an Intelligence Community within the EU, Paris (European Institute for Security Studies, Occasional Paper No. 50).
- Nowak, Agnieszka*, 2006: Civilian Crisis Management within ESDP, in: dies. (Hrsg.), *Civilian Crisis Management: the EU Way*, Paris, 15-37.
- Regelsberger, Elfriede/de Tervarent, Phillippe/Wessels, Wolfgang*, 1997: Foreign Policy in the European Union. From EPC to CFSP and Beyond, Boulder/London.
- Risse-Kappen, Thomas*, 1995: Structures of Governance and Transnational Relations: What Have We Learned?, in: ders. (Hrsg.), *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions*, Cambridge, 280-313.
- Rittberger, Volker/Zangl, Bernhard*, 2003: Internationale Organisationen. Politik und Geschichte, Wiesbaden.
- Ropers, Norbert*, 1995: Präventive Diplomatie. Neue Ansätze zur Konfliktbearbeitung und zum Menschenrechtsschutz, in: *Wissenschaft und Frieden* 13 (4), 22-39.
- Rummel, Reinhardt*, 2003: EU-Friedenspolitik durch Konfliktprävention: Erfahrungen mit dem Conflict Prevention Network, in: Peter Schlotter (Hrsg.), *Europa - Macht - Frieden? Zur Politik der „Zivilmacht Europa“*, Baden-Baden, 240-277.
- Schnabel, Albrecht/Ehrhart, Hans-Georg (Hrsg.)*, 2005: *Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding*, Tokyo.
- Simmons, J. P.*, 1998: Learning to Live with NGOs, in: *Foreign Policy* 112 (3), 82-96.
- Smith, Michael E.*, 2004: *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge.
- Spence, David*, 2006: The Commission's External Service, in: ders./Geoffrey Edwards (Hrsg.), *The European Commission*, London, 396-425.
- Stetter, Stephan*, 2004: Cross-Pillar Politics: Functional Unity and Institutional Fragmentation of EU Foreign Policies, in: *Journal of European Public Policy* 11 (4), 720-739.
- Stetter, Stephan*, 2007: *EU Foreign and Interior Policies: Cross-Pillar Politics and the Social Construction of Sovereignty*, London/New York.
- Stewart, Emma*, 2006: *The European Union and Conflict Prevention. Policy Evolution and Outcome*, Münster.
- Tilly, Charles*, 1985: War Making and State Making as Organized Crime, in: Peter Evans/Dietrich Rueschemeyer/Theda Skocpol (Hrsg.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, 169-191.
- VENRO*, 2000: Die Reform der EU-Entwicklungspolitik. Aufbruch oder Abbruch?, Bonn (VENRO Arbeitspapier Nr. 9).
- Wallace, Helen*, 1997: Introduction, in: dies./Alasdair Young (Hrsg.), *Participation and Policy Making in the European Union*, Oxford, 1-16.

- Wallace, Helen, 2000: The Institutional Setting, in: dies./William Wallace (Hrsg.), Policy Making in the European Union, Oxford, 3-37.
- Webber, Mark/Croft, Stuart/Howorth, Jolyon/Teriff, Terry/Krahmann, Elke, 2004: The Governance of European Security, in: Review of International Studies 30 (1), 3-26.
- Wegner, Bernd (Hrsg.), 2000: Wie Kriege entstehen. Zum historischen Hintergrund von Staatenkonflikten, Paderborn u. a.
- Winn, Neill/Lord, Christopher; 2001: EU Foreign Policy Beyond the Nation-State: Joint Actions and Institutional Analysis of the Common Foreign and Security Policy, Basingstoke u. a.
- Zangl, Bernhard/Zürn, Michael, 2003: Frieden und Krieg: Sicherheit in der nationalen und postnationalen Konstellation, Frankfurt a. M.
- Zürn, Michael, 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates, Frankfurt a. M.

Korrespondenzanschrift:

Dr. Sebastian Mayer
Universität Bremen
Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“
Linzer Str. 9a
28359 Bremen
E-Mail: Sebastian.Mayer@Sfb597.uni-bremen.de



Entzweiung

Die Normativität der Moderne

Von Oliver Flügel-Martinsen

2008, 247 S., brosch., 29,- €, ISBN 978-3-8329-3379-1

(Schriftenreihe der Sektion Politische Theorien und Ideengeschichte der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Bd. 13)



Nomos