

„Vernetztes Handeln“ und Zusammenarbeit in Europa aus der Sicht des Konzeptes von „Friedenslogik statt Sicherheitslogik“ (Stand 13.11.2017)

Das Zusammenwirken bzw. die Unvereinbarkeit von militärischen und zivilen Kräften zur Bearbeitung von gewaltförmigen Konflikten ist einer der zentralen Streitpunkte von Aktiven der Friedensbewegung einerseits und des Militärs im Auftrag der Politik andererseits auf der internationalen (Vereinte Nationen, europäische Union) und der nationalen Ebene (Bundestag, Bundesregierung). Akteure der Friedensbewegung folgen derzeit mehr und mehr dem Konzept „Friedenslogik statt Sicherheitslogik“. Die von der Europäischen Union (EU) auf der Ebene der EU und dem Bundestag und der Bundesregierung auf nationaler Ebene verantwortete Politik für das Handeln des Militärs folgen mehrheitlich dem Konzept des „vernetzten Handelns“ (früher: „vernetzte Sicherheit“). Im Folgenden werden beide Konzepte zunächst vorgestellt. Dann werden sie miteinander verglichen, um Differenzen festzustellen.

1. Was bedeutet „Friedenslogik statt Sicherheitslogik“?

Friedensperspektiven¹

Friedenslogisches Denken und Handeln ist in das Leitbild des gerechten Friedens eingebettet. Es ist ein wertegebundenes Instrument, das helfen kann, im Einzelfall Probleme und Konflikte zu analysieren und einer Lösung näher zu bringen.

Hierbei stellen sich folgende Fragen: Was ist das Problem? Wie ist das Problem entstanden? Welche eigenen Anteile gibt es an der Konfliktentwicklung? Welche AkteurInnen müssen einbezogen werden, um gemeinsam eine Lösung zu finden?

An welchen ethischen Grundsätzen orientieren wir uns dabei? Und nicht zuletzt: Wie gehen wir mit Scheitern und Misserfolgen um? Die Antworten auf diese Fragen ermöglichen es, alternative Handlungsansätze zu entwickeln.

Deutlich werden die Unterschiede in der Gegenüberstellung von Sicherheitslogik und Friedenslogik:

Sicherheitslogisches Denken: Das Problem ist eine Bedrohung, die es abzuwehren gilt. Sie entsteht außen. Ich muss sie kontrollieren – notfalls mit Gewalt. Das ist mein Interesse und mein Recht. Wenn ich mein Ziel nicht erreiche, verstärke ich die eingesetzten Mittel.

Friedenslogisches Denken: Das Problem ist die Gewalt. Sie soll vermieden werden. Sie entsteht zwischen Konfliktparteien. Deren Beziehungen gilt es neu zu gestalten und sofern ich Teil des Problems bin, kann ich Teil der Lösung werden. Das erfordert dialogverträgliche Mittel. Alles Handeln, alle Lösungen müssen sich vor dem Hintergrund globaler Ethik rechtfertigen. Weil ich mit Misserfolgen rechnen muss, achte ich auf die Korrekturfähigkeit meiner Handlungen.

1 Die Plattform Zivile Konfliktbearbeitung bewirbt ihr Projekt „Friedenslogik weiterdenken“ in dem gleichnamigen Flyer. Der obige Text des 1. Kapitels ist im Wesentlichen dem Flyer entnommen. Zu empfehlen für weitere Studien sind: a) Friedenslogik statt Sicherheitslogik. Theoretische Grundlagen und friedenspolitische Realisierung. Herausgegeben von der Informationsstelle Wissenschaft und Frieden in Zusammenarbeit mit der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung, Wissenschaft und Frieden - Dossier 75, mit Beiträgen von Hanne-Margret -Birckenbach, Christiane Lammers, Christine Schweitzer und Andreas Buro, b) Brot für die Welt (Hrsg.), Hanne-Margret Birckenbach. Juli 2015: Leitbild Frieden. Was heißt friedenslogische Flüchtlingspolitik?, Dialog 14, Berlin, c) Hanne-Margret Birckenbach 2013: Friedenslogik statt Sicherheitslogik. Vortrag. 11. Internationale Münchener Friedenskonferenz 1.2.2013, www.friedenskonferenzinfo/pdfs/Birckenbach-MFK-2013-Red-GS.pdf

Friedenslogische Reflexion führt zu Veränderungen.

Das betrifft:

die Beziehungen zwischen Einzelnen, Gruppen und Staaten,
gesellschaftspolitische Strukturen, die Gewalt erzeugen.
die Methoden und Instrumente zur Konfliktbearbeitung.

Friedenslogik auf einen Blick		
Problem	Sicherheitslogik	Friedenslogik
Was ist das Problem?	Bedrohung, Gefahr, Unsicherheit <i>Handlungen orientieren sich an:</i> Gefahrenabwehr und Verteidigung	Gewalt, die bevorsteht oder bereits stattfindet <i>Handlungen orientieren sich an:</i> Gewaltprävention und Gewaltabbau
Wie ist das Problem entstanden?	durch andere/von außen <i>Handlungen orientieren sich an:</i> Schuldzuschreibung / eigene Abgrenzung / Selbstbestätigung	Komplexe Konflikte <i>Handlungen orientieren sich an:</i> Konfliktanalyse unter Einbeziehung eigener Verantwortung
Wie wird das Problem bearbeitet?	Selbstschutz und Abwendung <i>Handlungsansatz ist:</i> Abschreckung /Drohung / Aufrüstung / Einsatz von Gewaltmitteln	Kooperative Problemlösung mit den am Konflikt Beteiligten <i>Handlungsansatz ist:</i> Deeskalation und Konfliktbearbeitung, dabei Beachtung von Dialog- und Prozessorientierung
Wodurch wird eigenes Handeln gerechtfertigt?	Vorrecht eigener (nationaler) Interessen <i>Rechtfertigung führt zu:</i> Unterordnung und Anpassung von Normen an die Interessen	Anwendung von Menschenrechten und Völkerrecht <i>Rechtfertigung führt zu:</i> Werteorientierter Überprüfung eigener Interessen und ggf. Korrektur /Modifikation
Wie wird auf Scheitern und Misserfolg reagiert?	Keine Selbstkritik <i>Handlungsfolge ist:</i> Verschärfung des eigenen Mitteleinsatzes /Eskalation oder Rückzug und Passivität	offene Reflexion des bisherigen Vorgehens <i>Handlungsfolge ist:</i> Einräumung von Problemen bzw. Fehlern / Suche nach gewaltfreien Alternativen

Die „zivil-militärische Zusammenarbeit“ in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), die nach dem Urteil der ETH Zürich erst in den Anfängen² steckt, ist als vernetzter Ansatz („*comprehensive approach*“) grundsätzlich so in Art. 42 Abs. 1 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) verankert: „Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Sie sichert der Union eine auf zivile und militärische Mittel gestützte Operationsfähigkeit. Auf diese kann die Union bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen zurückgreifen. Sie erfüllt diese Aufgaben mit Hilfe der Fähigkeiten, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden.“ Wie soll das erreicht werden? „Die systematische Zusammenarbeit“ (‘interoperability’) muss in einem breiten Rahmen von militärischen, zivilen und zivil-militärischen Aspekten gesehen werden. Die EU wird den koordinierten Gebrauch ihrer zivilen und militärischen Fähigkeiten stärken. Sie erkennt an, dass das moderne Management von Operationen in Krisen typischerweise die Mischung von Instrumenten erfordert.“ Nach Art. 42 Abs. 2 EUV umfasst die GSVP „die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union. Diese führt zu einer gemeinsamen Verteidigung, sobald der Europäische Rat dies einstimmig beschlossen hat.“³ Dem „vernetzten Handeln“ ist in paralleler Ausrichtung auch die Bundeswehr verpflichtet, wie sich aus dem Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr 2016 ergibt.⁴ Nach Art. 42 Abs. 6 EUV begründen „Mitgliedstaaten, die anspruchsvolle Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander weiter gehende Verpflichtungen eingegangen sind, eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit im Rahmen der Union“.

Am 28. Juni 2016 veröffentlichte die Europäische Union das 54 Seiten umfassende Dokument

2 CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, ETH Zürich, Ziviles Krisenmanagement der EU: Eine Zwischenbilanz, 2011, www.css.ethz.ch/publications/pdfs/CSS-Analysen-87-DE.pdf, S. 3 [27.7.2016].

3 Europäische Union, Headline Goal 2010, gebilligt vom General Affairs and External Relations Council am 17. Mai 2004 und bestätigt vom Europäischen Rat am 17. und 18. Juni 2004, Nr. 9, www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf [8.8.2016].

4 Weißbuch 2016, S. 99: „6.3 Ausrichtung auf vernetztes Handeln im nationalen und internationalen Rahmen: „Die Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität verlangt einen abgestimmten, vernetzten Ansatz aller Akteure – national wie international. Dieser Leitgedanke prägt immer stärker das gesamte Handlungs-spektrum der Bundeswehr und bindet sie in ein koordiniertes gemeinsames Krisenmanagement ein. Nach diesem Prinzip handelt die Bundeswehr in allen Krisen- und Konfliktphasen. Dies kann verschiedene Ausprägungen umfassen: von Beiträgen zu einem einheitlichen Lagebild über die Ertüchtigung von Sicherheitskräften in einer Konfliktregion bis zu Stabilisierungseinsätzen und einer Krisennachsorge. Der vernetzte Ansatz ist daher in der Bundeswehr weiter zu verankern und auszugestalten. Die weitere Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Bundeswehr und staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren erfolgt durch

Beiträge zum Auf- und Ausbau ressortübergreifender Strukturen und ein Angebot zum Aufbau eines

Netzwerkes mit nichtstaatlichen Akteuren;

den Ausbau einer gemeinsamen Infrastruktur zur Kommunikation und zum Austausch von Daten und Informationen;

verstärkten ressortübergreifenden Personalaustausch;

gemeinsame Ausbildungsgänge, Übungen und Seminare mit staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren;

Beiträge zur Etablierung gemeinsamer Planungs-, Bewertungs- und Analysekompetenzen sowie

Bereitstellung von Experten und Expertise für internationale Organisationen.“

„Globale Strategie“ mit dem Titel „Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy.“ Das Papier schließt an die European Security Strategy (ESS) von 2003 an. Das Dokument behandelt u.a. die GSVP, Artikel 42 ff. des EUV. Die GSVP ist Teil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP, Artikel 23 ff. EUV). Sie beschreibt als Ergebnis eines intensiven Konsultationsprozesses der Regierungen der 28 EU-Mitgliedstaaten die wichtigsten Interessen und Prinzipien der EU für ihr weltweites Engagement auf der Grundlage des aktuellen Entwicklungsstandes. Die Bundesregierung hat die Erstellung der Globalen Strategie der EU von Beginn an aktiv begleitet und unterstützt.

2.1 Prioritäten des Handelns der EU im Rahmen der GASP

Es ist nötig, die GSVP in den übergeordneten Zusammenhang der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU zu stellen:

Prioritäten des Handelns der EU nach der Globalen Strategie im Rahmen der GASP sind (Europäische Union 2016: 9 f.):

- die Sicherheit der Union (Terrorismus, hybride Bedrohungen, Klimawandel, Energieversorgung, Cybersicherheit) (Europäische Union 2016: 18 ff.),
- die staatliche und gesellschaftliche Resilienz nach Osten, Süden, den westlichen Balkan und Türkei und den Europa benachbarten Ländern: Stabilisierung von fragilen Staaten (Europäische Union 2016: 23 ff.),
- ein integriertes Vorgehen in Konflikten auf allen Ebenen des Kreislaufes von Konflikten und Regierungsformen mit dem Ziel einer dauerhaften regionalen und internationalen Partnerschaft im Sinne eines „pre-emptive peacebuilding“ (Europäische Union: 29) unter dem Konzept der menschlichen Sicherheit (Europäische Union 2016: 28 ff.),
- eine Unterstützung von friedenswirksamen Integrationsprozessen in regionaler Kooperation und weltweit, insbesondere für eine Europäische Sicherheitsordnung, bezüglich Klimawandel, die Arktis, Sicherheit auf See, Erziehung, Forschung, die Mittelmeerregion, den Mittleren Osten und Afrika, USA und Kanada, Lateinamerika und die Karibik, Asien (Europäische Union 2016: 32 ff.), sowie die
- Unterstützung von „global governance“ im 21. Jahrhundert (internationales Recht, Menschenrechte, nachhaltige Entwicklung, andauernder Zugang zu globalen allgemeinen Gütern, Stärkung der Vereinten Nationen, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, multilaterale Abrüstung, weltweites Internet und Cyber-Sicherheit, Kooperation mit nicht-staatlichen Akteuren (Europäische Union 2016: 39 ff.).

Eine durchgehende Linie ist die Absicht der EU, die Sustainable Development Goals (SDG) im eigenen und im Handeln mit den Mitgliedstaaten zu unterstützen (Europäische Union 2016: 26). Gegenstand eines systematischen Mainstream auf allen Politikfeldern und in Institutionen sollen die Menschenrechte und Genderfragen sein (Europäische Union 2016: 51).

Die Globale Strategie würdigt die EU als ein Projekt, das einen „beispiellosen Frieden, Wohlstand und Demokratie“ gebracht hat, derzeit aber „in Frage“ gestellt ist. Die EU, wegen ihres Verdienstes um einen historisch langen inneren Frieden in Europa im Jahre 2012 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet, wurde auch von der EKD 2007 als Friedensprojekt qualifiziert, vorausgesetzt, sie folge der „Zielperspektive des gerechten Friedens und der menschlichen Sicherheit.“ (EKD 2007: 94)

2.2 Schwerpunkt der GSVP ist die „Verteidigung“

Die Globale Strategie macht die Glaubwürdigkeit der EU als Ergebnis des Nachdenkens über die

Entwicklung seit 2003 im Wesentlichen an der Sicherheit und der Verteidigungsfähigkeit fest (Europäische Union 2016: 44 - 47). Die Fragen der Sicherheit und Verteidigung fallen in die Zuständigkeit des Europäischen Rates, also in die Verantwortlichkeit der Regierungen der Mitgliedstaaten. Die zivil-militärische Zusammenarbeit der GSVP bezieht sich auf alle Dimensionen von Auswärtiger Politik (Forschung, Klima, Infrastruktur, Handel, Sanktionen, Diplomatie und Entwicklung). Darin müsse investiert werden. Es heißt aber auch: „In dieser fragilen Welt ist weiche Macht (soft power) nicht genug: Wir müssen unsere Glaubwürdigkeit in Sicherheit und Verteidigung erhöhen. Um auf externe Krisen antworten zu können, müssen die Kapazitäten unserer Partner ausgebaut und muss Europa geschützt werden, die Mitgliedstaaten müssen ein genügendes Niveau der Verteidigungsausgaben sicherstellen. (...) Fähigkeiten müssen entwickelt werden (...) zur Unterstützung der EU, NATO, UN und anderen multinationalen Anstrengungen. Das zivil-militärische Niveau der Bestrebungen, Aufgaben, Anforderungen und Kapazitäten muss spezifiziert werden.“ (Europäische Union 2016: 44, 45)

Die Mitgliedstaaten müssen sich der Verteidigungskooperation als Norm nähern. (...) Die Mitgliedstaaten bleiben souverän hinsichtlich ihrer Entscheidungen zur Verteidigung: Dennoch sind national orientierte Verteidigungsprogramme unzureichend (...) Die freiwillige Annäherung an Verteidigungskooperationen muss sich in reale Verpflichtungen übersetzen“ (ebd.). Ein freiwilliger jährlicher Überprüfungsprozess der Planung für Militärausgaben „sollte in voller Kohärenz mit dem Planungsprozess der NATO zur Verteidigung stehen. (...) Die Europäische Verteidigungsagentur (European Defence Agency EDA) spielt eine Schlüsselrolle bei der Entwicklung der Fähigkeitenplanung. (...) Eine nachhaltige, innovative und wettbewerbsfähige europäische Verteidigungsindustrie einschließlich der Koordination von Rüstungsprojekten und Verteidigungsbeschaffung ist essentiell für Europas strategische Autonomie und für eine glaubwürdige GSVP. Eine solide europäische Basis für Verteidigung, Technologie und Industrie braucht einen fairen, funktionierenden und transparenten Binnenmarkt, Versorgungsgüter für Sicherheit und einen strukturierten Dialog mit verteidigungsrelevanten Industrien“ (Europäische Union 2016: 46).

„Wir müssen die Fähigkeit für schnelle Reaktion entwickeln, auch indem wir die (...) Hindernisse angehen, die die Aufstellung von Battlegroups behindern. Dazu sollte die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gesucht werden. (...) Das könnte zu einer mehr strukturierten Form der Zusammenarbeit führen und den vollen Gebrauch des Potentials des Lissabon-Vertrages ermöglichen“ (Europäische Union 2016: 47). „Gleichzeitig müssen wir die zivilen Missionen – ein Warenzeichen der GSVP – entwickeln. (...) Wir müssen die operationalen Planungs- und Führungsstrukturen verstärken und engere Beziehungen zwischen zivilen und militärischen Strukturen und Missionen in dem Bewusstsein aufbauen, dass sie zusammenwirkend stattfinden“ (Europäische Union 2016: 48). Eine europäische Armee wird in der Globalen Strategie noch nicht gefordert.

2.3 Vernetztes Handeln und EU und NATO

Die Globale Strategie erklärt als Ziel ihrer Bemühungen, „unsere Sicherheit zu garantieren, unseren Wohlstand zu fördern und unsere Demokratien zu sichern und dies in voller Übereinstimmung mit den Menschenrechten und unter der Herrschaft des Rechts. (...) Als Europäer müssen wir mehr Verantwortlichkeit für unsere Sicherheit übernehmen. Wir müssen bereit und in der Lage sein abzuschrecken, auf Bedrohungen von außen zu reagieren und uns dagegen zu schützen“ (Europäische Union 2016: 19, Weißbuch 2016: 99). Als Herausforderungen werden genannt: Terrorismus, hybride Bedrohungen, Cyberangriffe und Angriffe auf die Energiesicherheit, organisierte Kriminalität und Überwachung der externen Grenzen. Die Globale Strategie etabliert

die EU in Komplementarität zur NATO, nicht in Konkurrenz, sondern in „Synergie und vollem Respekt für den institutionellen Rahmen (...) und die Autonomie beider für eigene Entscheidungen. In diesem Kontext muss die EU als „Sicherheitsgemeinschaft“ gestärkt werden, die „selbständig handeln“ und gleichzeitig „Aktionen zusammen mit der NATO unternehmen kann.“ Die Glaubwürdigkeit der EU ist auch Voraussetzung für die „transatlantische Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten.“ (Europäische Union 2016: 20)

Diese Positionen werden spiegelbildlich bestätigt von dem neuen Weißbuch der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr (Bundesregierung 2016: 73). Beide Dokumente sind in gegenseitiger Abstimmung entstanden. Die Bundeswehr sieht die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit nach Artikel 42 Absatz 6 EUV im Rahmen der GSVP als Chance, schrittweise zu einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der EU mit dem Ziel einer gemeinsamen Verteidigung zu kommen. Auf dem Weg zu einer „Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion“ sieht die Bundesregierung die EU als einen „europäischen Pfeiler der NATO“ an (Bundesregierung 2016: 70 ff., 73). Die „Leitlinien“ der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“, erarbeitet unter Federführung des Auswärtigen Amtes, sind das andere Grundlagendokument deutscher Politik.

2.4 Vernetztes Handeln bei den Missionen der EU

Missionen im Rahmen der GSVP sind „vor allem als außenpolitisches Handlungsinstrument der Mitgliedstaaten“ zu verstehen, als „Ausdruck des kollektiven *commitment* der EU“. „(...) die Missionen, bei deren Durchführung die Union auf zivile und militärische Mittel zurückgreifen kann, umfassen gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens sowie Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten. Mit all diesen Missionen kann zur Bekämpfung des Terrorismus beigetragen werden, unter anderem durch die Unterstützung für Drittländer bei der Bekämpfung des Terrorismus in ihrem Hoheitsgebiet“ (Art. 43 Abs. 1 EUV). Bisher haben über 30 Missionen auf drei Kontinenten stattgefunden, davon 21 zivile und 12 militärische. Gegenwärtig laufen 16 Missionen, davon 10 zivile (z.B. Kosovo, Libyen, Ukraine, Afghanistan, Sahel) und 6 militärische (Bosnien-Herzegowina, Mali, Zentralafrika, Somalia, Atalanta-Somalia, Mittelmeer).⁵ Die zivilen Missionen sind von großer Bedeutung für das Image und den Charakter der EU. Jedoch sind quantitative und qualitative Defizite zu bewältigen, z.B. die wachsenden Widerstände gegen Interventionen in fragilen Staaten, langwierige Rekrutierung von Experten über nationale Sekundierungs-Zentren, schwierige lokale Gegebenheiten, Widerstände lokaler Eliten, schlechte Sicherheitslage in Gaststaaten und Defizite auf Seiten der EU, z.B. unklare Definition der Aufgaben, Koordination mit internationalen Partnern und hauptsächlich die mangelnde gesamtpolitische Einbettung in einen strategischen Rahmen der GSVP-Operationen.⁶

Befähigt zu Maßnahmen ziviler und militärischer Krisenbewältigung wurde die EU durch die Einrichtung des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK), des Ausschusses für die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung (CIVCOM), den Militärstab und den Militärausschuss (Mayer 2009: 97), eingerichtet durch den Rat im Jahre 2000. Die zivilen Missionen werden nach

⁵ <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/> [27.7.2016]

⁶ CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, ETH Zürich, Ziviles Krisenmanagement der EU: Eine Zwischenbilanz, 2011, www.css.ethz.ch/publications/pdfs/CSS-Analysen-87-DE.pdf [27.7.2016]; siehe auch: EU-Missionen agieren auf drei Kontinenten, <http://diepresse.com/home/politik/eu/4769550/EUMissionen-agieren-auf-drei-Kontinenten> [27.7.2016].

Art. 43 Abs. 2 EUV im Konsens vom Europäischen Rat beschlossen. „Der Hohe Vertreter sorgt unter Aufsicht des Rates und in engem und ständigen Benehmen mit dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) für die Koordinierung der zivilen und militärischen Aspekte dieser Missionen“ (Art. 43 Abs. 2 EUV). Der Ausschuss für die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management CIVCOM), besetzt von Vertretern der Mitgliedstaaten, berät das PSK in Bezug auf die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung.⁷ Die Europäische Kommission und das Europäische Parlament haben nur Anhörungs- und Informationsrechte. Das Europäische Parlament muss die Gelder für die Missionen bewilligen und hat dadurch Einfluss auf deren Gestaltung. Auf dem informellen Gipfel der Staats- und Regierungschefs der EU im September 2016 wurde als neues Gremium die Einrichtung eines gemeinsamen militärischen Hauptquartiers diskutiert.

Unter dem Stichwort „Widening“ verspricht das Dokument, die EU wolle die Proliferation von Massenvernichtungswaffen und ihrer Verbreitungssysteme, die eine große Gefahr für Europa und die Welt darstellen, bekämpfen, wie am Beispiel Iran ablesbar sei. Die EU möchte sich auch an Kontroll-Regimen beteiligen und gemeinsame Regeln der Mitgliedstaaten für den Export von militärischer Ausrüstung und Technologie – einschließlich von dual-use-Material – fördern. Die EU will die Verantwortlichkeit für internationales humanitäres Recht, internationales Recht zu Menschenrechten und internationales Strafrecht unterstützen. Das gilt auch für den UN-Menschenrechtsrat, den Internationalen Strafgerichtshof und den Internationalen Gerichtshof.

3. Die Friedenslogik kommt in der GSVP zu kurz

Kritisch hinsichtlich der Zielperspektiven der GSVP und des Konzeptes „Friedenslogik statt Sicherheitslogik“ sind aus friedensethischer und friedenspolitischer Sicht zu bewerten :

- Keine klare Positionierung der GSVP zur Gewaltprävention und zum Gewaltabbau, also für den Vorrang der zivilen Aufgaben. Das wird schon begrifflich ausgeschlossen durch die Zuordnung von Strukturen und Instrumenten der GSVP zu verteidigungspolitischen *und* zivilen Zwecken in Art. 42 Abs. 1 EUV. Die komplementäre Kooperation mit der NATO und die Absicht, die militärische Zusammenarbeit mit ihr zu stärken, zeigen ein verteidigungspolitisches/ militärisches Übergewicht an. Darunter leiden im Hinblick auf Personal, Durchführung und finanzielle Ausstattung die zivilen Komponenten. EU-Polizeieinsätze werden von militärischen bzw. zivil-militärischen Kommandostrukturen geleitet.
- Für eine klare zivile Gestaltung der GSVP haben sich kirchliche und zivilgesellschaftliche Akteure bisher vergeblich eingesetzt. Als Gegenstück zur Europäischen Verteidigungsagentur wurde eine Europäische Friedensagentur gefordert.⁸ Nötig ist nach

⁷ Der Ausschuss für die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management CIVCOM), bestehend aus Vertretern der Mitgliedstaaten, berät das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) in Bezug auf die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung. Er bereitet die Planungsdokumente für neue Missionen vor, spricht Empfehlungen für das PSK aus und befasst sich mit der Entwicklung von Strategien für zivile Krisenbewältigung und zivile Fähigkeiten. Für die militärischen Aufgaben ist parallel der EU-Militärausschuss (EUMC) zuständig, der – besetzt von den Verteidigungsministerien der Mitgliedstaaten der EU – als das höchste militärische Gremium des Rates die militärischen Empfehlungen der EU formuliert, Weisungen vom PSK erhält und wie das CIVCOM dem PSK Bericht erstattet. Unter Aufsicht des Rates gewährleistet das PSK die politische Kontrolle und strategische Leitung von Aktionen des Krisenmanagements im zivilen und militärischen Bereich. Sowohl CIVCOM als auch EUMC sind als Teile der GSVP wichtige Einrichtungen im Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und damit auch in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU.

⁸ So z.B. der Präses der Evangelischen Kirche im Rheinland, Nikolaus Schneider, der bei einem ökumenischen Jahresempfang deutscher Kirchen 2006 in Brüssel die Gründung eines europäischen Instituts zur Friedens- und Konfliktforschung forderte, www.ekd.de/aktuell_presse/news_2006_10_17_1_friedensagentur.html [8.8.2016]; die

Quaker-Meinung eine „Rückbesinnung auf das Frieden schaffen anstelle des Militarismus“, um den „wachsenden EU-Militarismus“ (z.B. „Entwicklung bewaffneter Drohnen durch die Europäische Verteidigungsagentur (EDA), ökonomische Unterstützung des Waffenhandels“ (Quaker Council for European Affairs 2015) aufzuhalten.

Das European Peace and Liaison Office (EPLO, Plattform europäischer NROs, NRO-Netzwerke und Think Tanks zur Friedensförderung der EU), hat sich immer für eine Stärkung der zivilen Elemente der GSVP stark gemacht und u.a. gefordert, die Anwendung militärischer Konzepte, Zugänge und Werkzeuge im Rahmen ziviler Missionen sollte vermieden werden. EPLO kritisiert, gegenwärtig seien Militärs führend bei der Planung von zivilen Missionen. Das sei nicht angemessen für komplexe zivile Rechtsstaats-Missionen. Im Gegensatz zur EU würden, so EPLO, vergleichbare zivile Missionen der Vereinten Nationen von Zivilisten oder Diplomaten geleitet (EPLO 2013: 10). EPLO hat von Beginn des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) an (2010) gefordert, „dass der EAD Konfliktprävention, Friedensförderung und ziviler Konfliktbearbeitung eine gleichberechtigte institutionelle Stellung zuschreibt und diese in einem Direktorat für Friedensförderung zusammenbringt. Dies hätte eine größtmögliche Synergie aller Akteure sowie einen ressortübergreifenden Einsatz von Krisenprävention als strategisches Politikmittel ermöglicht.“

EPLO bedauert aber, „dass sich bei momentaner Betrachtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) keine Stärkung des zivilen Krisenmanagements als Sektor, sowie keine feste Etablierung eines ressortübergreifenden Ansatzes und einer langzeitigen Verpflichtung zu Konfliktprävention abzeichnet.“ Zurückzuführen sei dies auf eine Ressortkonkurrenz über Zuständigkeiten und Personal zwischen der Kommission, die die vergemeinschafteten Aufgaben der EU wahrnehme⁹ und dem Rat, der die gouvernementalen Einflüsse der EU kanalisiert, sowie der hinderlichen Einflussnahme von Mitgliedstaaten – auch Deutschlands. Vor der Veröffentlichung der Globalen Strategie forderte EPLO in einem Brief vom 31.5.2016 an Federica Mogherini noch einmal detailliert, die EU solle die Konfliktprävention zum hauptsächlichen Antrieb ihres Handelns machen (EPLO 2016). Die EU muss nach Meinung des EKD-Büros in Brüssel auch ohne ein Übergewicht der militärischen Fähigkeiten in der Lage sein, ihre Sicherheit zu organisieren und autonom zu handeln. Deshalb sollte das „Zivile“ „das Proprium der europäischen Friedens- und Sicherheitspolitik ausmachen“ (Hattinger/Schnabel 2009: 3). Anzuwenden sind dazu nicht-militärische Strategien der Prävention und der Intervention sowie

„Erklärung junger Delegierter“ bei der 3. Europäischen Ökumenischen Versammlung in Sibiu, Rumänien vom 4.-9.9.2007, epd-Dokumentation Nr. 41-42 vom 2.10.2007 „Das Licht Christi scheint auf alle. Hoffnung für Erneuerung und Einheit in Europa“, S. 14; Ullrich Hahn, Vortrag bei der deutsch-französischen Tagung des Versöhnungsbundes in Straßburg vom 3.-5.10.2008, „Die Vision Europa weiterdenken“ Nr. II.2, <https://www.versoehnungsbund.de/2008-uh-europa> [8.8.2016]; Church and Peace fordert aktuell zu Recht: „...ein starkes Europa – für uns bedeutet das: Sicherheit in Bezug auf soziale Gerechtigkeit, Einhaltung der Menschenrechte, nachhaltige Entwicklung, Willkommen und Schutz für bedrohte Menschen, faire Beziehungen zu den Regionen weltweit – und eine umfassende und konsequente Stärkung der Zivilen Konfliktbearbeitung“ (Pressemeldung vom 1.7.2016); die Charta Oecumenica (2001) der Konferenz Europäischer Kirchen und des Rates der Europäischen Bischofskonferenzen sagt in Punkt 7 „Europa mitgestalten“: „Wir sind überzeugt, dass das spirituelle Erbe des Christentums eine inspirierende Kraft zur Bereicherung Europas darstellt. Aufgrund unseres christlichen Glaubens setzen wir uns für ein humanes und soziales Europa ein, in dem die Menschenrechte und Grundwerte des Friedens, der Gerechtigkeit, der Freiheit, der Toleranz, der Partizipation und der Solidarität zur Geltung kommen.“ (<http://www.oekumene-ack.de/themen/charta-oecumenica/> [8.8.2016])

⁹ Die Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) konkurrierten um Zuständigkeiten. So liegen jetzt friedensrelevante Aufgaben wie die Ausgestaltung des Klimawandels, die weltweite Rohstoff- und Energiepolitik, die europäische Nachbarschaftspolitik, die Erweiterungspolitik, die Handelspolitik und die Entwicklungspolitik bei der Kommission.

Deeskalationsmechanismen.¹⁰

Dem entgegen fordert die neue Globale Strategie ausdrücklich, die Zusammenarbeit in Fragen der Verteidigungspolitik müsse zur „Norm“ werden und dürfe keine „Ausnahme“ bleiben. Annegret Bendiek (SWP) interpretiert die Globale Strategie dahingehend, dass die durchgängige, aber nicht substantiierte Betonung der „Resilienz“ (Widerstandsfähigkeit) im Gegensatz zur Forderung nach einer klaren Anbindung an die NATO auf eine neue Arbeitsteilung zwischen der NATO und der GASP hinauslaufe: Zuständigkeit der zivilen Resilienz für die EU, Zuständigkeit der NATO für die militärische Resilienz (Bendiek 2016: 4). Außerhalb der EU ist im Mai 2014 das European Institute of Peace (EIP) nach vierjähriger Vorbereitung ins Leben gerufen worden.¹¹

- Kritisch zu bewerten ist die Unklarheit über das Verständnis von Sicherheit: Für die zivilen Missionen gilt das Konzept der menschlichen Sicherheit. Das kann aber nach der Natur der Sache nicht für die militärischen Missionen gelten. Nicht die „Bedrohung“ von Staaten und der EZ sollten Maßstab für das Verständnis von Sicherheit der EU sein, sondern der Schutz der ihr anvertrauten Menschen. Das bedeutet u.a., den Schwerpunkt auf den Schutz der Menschenrechte, der sozialen Gerechtigkeit, die gerechte Verteilung der Ressourcen, fairen Handel, den Umweltschutz und die Bekämpfung von Fluchtursachen zu legen.
- Kritisch zu bewerten sind die neuesten Entwicklungen der EU im militärischen Bereich. Der Auswärtige Ausschuss des EU-Parlamentes hat am 11.7.2016 beschlossen, die Verordnung 230/2014 des Instruments für Stabilität und Frieden (IfS, IcSP) zu ändern, um daraus Maßnahmen der militärischen Ertüchtigung in Drittstaaten zu finanzieren. Der Haushalt des IcSP soll von 2018 bis 2020 um 100 Mio. Euro erhöht werden, die als „Hilfeleistungen“ den Partnerarmeen zur Verfügung stehen sollen, um den „strategischen und industriellen Interessen der EU Rechnung zu tragen“ (Berichtersteller Arnaud Danjean im Europäischen Parlament). Die Verhandlungen zwischen den verantwortlichen Gremien der EU haben zu dem Kompromiss geführt, das IcSP solle zukünftig auch den Kapazitätsaufbau von Sicherheitskräften und unter bestimmten Voraussetzungen auch des Militärs von Partnerländern finanzieren können. Konkret kann das Militär in folgenden Bereichen unterstützt werden: a) Finanzielle Unterstützung zum Ausbau der militärischen Kompetenz zur Durchführung von Aufgaben mit Bezug zu Entwicklung und Menschlicher Sicherheit (Z.B. Wiederaufbau ziviler Infrastruktur, Minenräumung), b) Bereitstellung von Equipment und Infrastruktur für das Militär in den Bereichen IT, Transport, Kommunikation, Wasserinfrastruktur und Sanitätseinrichtungen. c) Training, Mentoring und Beratung. Die Beschaffung von Waffen und Munition, die Ausbildung, die ausschließlich einen Beitrag zu den Kampfkapazitäten der Streitkräfte leisten soll, und laufende militärische Ausgaben können jedoch nicht finanziert werden. Eine Entscheidung des Rates der EU und des Europäischen Parlamentes über die Verordnung liegt noch nicht vor. Sie wird bis Ende des Jahres erwartet.¹² (Stand 5.11.2017). Bisher wurden militärische GSVP-Missionen aus Mitteln der nationalen Wehretats finanziert, die zivilen wie die des IcSP, auch zur

¹⁰ Church and Peace, Pressemeldung vom 1.7.2016.

¹¹ Das EIP (<http://eip.org>) unterstützt und ergänzt als unabhängige Organisation die globale Friedensagenda der EU, im Wesentlichen durch Mediation und informelle Dialoge. Es kooperiert mit der EU, den VN, anderen internationalen Organisationen, NGOs, Konfliktparteien und Individuen. Neun europäische Länder (Belgien, Finnland, Ungarn, Italien, Luxemburg, Polen, Spanien, Schweden und die Schweiz, nicht aber Deutschland), private und öffentliche Sponsoren finanzieren das EIP als gemeinnützige Stiftung nach belgischem Recht.

¹² <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/10/27/contributing-to-global-stability-and-peace-council-confirms-deal-with-the-ep-on-improvements-to-the-eus-assistance-instrument/>

Entwicklungspolitik, aus EU-Mitteln. Das ist ein entwicklungspolitischer Tabubruch hin zur Militarisierung von Entwicklungspolitik und ein Schritt in Richtung eines EU-Verteidigungshaushaltes durch die Hintertür. Zu folgen ist Martina Fischer (Brot für die Welt): „Als Begründung für die Erweiterung des IcSP verweist die Kommission auf die Notwendigkeit eines ‚umfassenden‘ Ansatzes bei der Bewältigung von Krisen und Konflikten. Aber ein schlüssiger Politikansatz ergibt sich nicht dadurch, dass man Haushaltstöpfe vermischt. Gefordert sind stattdessen ressortübergreifende Konzepte und abgestimmtes Handeln, das sich an der Vorbeugung von Gewalteskalation und der Beseitigung von Konfliktursachen orientiert und ziviler Konfliktbearbeitung Vorrang vor dem Ausbau militärischer Kapazitäten einräumt. Indem ein Ressort dem anderen finanziell das Wasser abgräbt, erreicht man erfahrungsgemäß das Gegenteil: weniger Bereitschaft zur Kooperation, die so dringend erforderlich wäre im Umgang mit Krisenregionen.“ (Fischer 2016)

- Im November 2016 hat die Kommission der EU die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verteidigung weiter intensiviert. Sie veröffentlichte den „European Defence Action Plan“, der weiteres *pooling and sharing* fordert. Damit sollen die Kosten gesenkt werden. Ein gemeinsamer Fonds für die Europäische Rüstungsforschung und Rüstungszusammenarbeit soll gemäß Vorschlag der EU-Kommission vom 7.6.2017 eingerichtet werden. Die EU-Verteidigungsminister beschlossen im März 2017, beim EU-Militärstab einen neuen Stab für die „Militärische Planungs- und Führungsfähigkeit“ (MPCC) mit 30 – 35 militärischen und zivilen Mitarbeitenden zur Betreuung der Auslandsmissionen u.a. in Mali, Somalia und der Zentralafrikanischen Republik einzurichten.¹³ Das Friedensgutachten 2017 (25) fordert eine intensivere Debatte zu dieser Entwicklung. Nach dem Brexit bekräftigen der französische Verteidigungsminister Le Drian und seine deutsche Kollegin von der Leyen, mittelfristig ein permanentes EU-Hauptquartier einzurichten (Dembinski 2017: 75). Die EU will nach dem Ausscheiden Großbritanniens auch die Idee einer Verteidigungsunion Europas aufleben lassen. In der Entwicklung bis Dezember 2017 ist die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit nach Art. 42 Abs. 6 EUV (Permanent Structured Cooperation PESCO) mit 20 bis 21 der noch 27 EU-Staaten. Dann könnte die EU im Gegensatz zur heutigen Situation in kurzer Zeit mit gemeinsamen und abgestimmten Maßnahmen ohne nationale Alleingänge reaktionsfähig sein. Die Kosten belaufen sich auf jährlich 5 Mrd. Euro.¹⁴

4. Fazit

Wie aus den obigen Kritikpunkten hervorgeht, sind in der Summe sehr kritische Anfragen an das Konzept des vernetzten Handelns zu stellen, wie sie in der Globale Strategie der EU zum Ausdruck kommt. Deren Zielperspektiven und Konkretisierung sind nicht mit dem Konzept Friedenslogik statt Sicherheitslogik kompatibel. Die Differenz wird markiert durch die Position der EU des *comprehensive approach* (der vernetzten Sicherheit), in der zivil-militärischen Zusammenarbeit nicht dem Zivilen den Vorrang einzuräumen. Die letzten Entscheidungen der EU tendieren im Gegenteil dazu, die militärischen Entwicklungen zu fördern.

Ulrich Frey Kontakt: ulrich.frey@web.de

13 Generalanzeiger 7.3.2017 „Mehr als nur Waffen“

14 Generalanzeiger 8.11.2017 „Bis zur nächsten Krise“

Literatur

Bendiekyy, Annegret 2016: Die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU. In: SWP-Aktuell 44. Juli 2016, 1-4.

Bundesregierung 2016. Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung, 1-142.

Dembinski Matthias 2017: Ist die EU als Friedensmacht am Ende? In: Bruno Schoch et al., Hrsg. Friedensgutachten. Münster: LIT- Verlag

EKD (Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland) 2007: Aus Gottes Frieden leben – für gerechten Frieden sorgen. Gütersloh: Gütersloher Verlagsanstalt.

EPLO 2013: Policy Paper on Civilian CSDP, www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/.../EEAS/EPLO_Statement_CivCSDP.pdf [29.7.2016].

EPLO 2016: EPLO_Letter_to_HRVP_Mogherini_on_the_EU_Global_Strategy [17.9.2016].
Europäische Union 2016: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Brüssel, 1-54.

Fischer, Martina 2016: Entwicklungsgeld fürs Militär? Kontra: Friedenspolitisch das falsche Signal. <http://www.welt-sichten.org/artikel/32481/entwicklungshilfe-fuer-militaereinsatze-debatte> [17.9.2016]; <http://info.brot-fuer-die-welt.de/blog/keine-militaerfinanzierung-aus-entwicklungsgeldern> [18.9.2016]

Hatzinger, Katrin/Schnabel, Patrick R. 2009: Nach dem NATO-Gipfel: Perspektiven einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik: In: EKD-Büro Brüssel, Europa-Informationen, April 2009, Nr. 128.

Mayer, Sebastian 2009: Erodirt das Gewaltmonopol? Zum Wandel äußerer Staatssouveränität im Lichte der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), in: Die Friedenswarte, Band 84, Heft 4, 95 – 112.

Quaker Council for European Affairs 2015: QCEA Hintergrundpapier „Militarismus in der europäischen Union. Stand der Dinge vor dem Treffen des Europäischen Rates 25.-26. Juni 2015“, www.qcea.org/wp.../Europaischer-Rat-June-2015-German-web.pdf [29.7.2016].

Bruno Schoch, Andreas Heinemann-Grüder, Corinna Hauswedell, Jochen Hippler, Margret Johannsen (Hrsg.) 2017: Friedensgutachten. Münster, LIT-Verlag