



universität
wien

MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

Die EU und die NATO – Eine Analyse ihrer Kooperation
auf Basis des Historischen Institutionalismus

verfasst von / submitted by

Niklas Junkermann, BA

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of

Master of Arts (MA)

Master of Arts (MA)

Wien, 2017 / Vienna 2017

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

A 066 824

Studienrichtung lt. Studienblatt /
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Masterstudium Politikwissenschaft /
Master's degree programme Political Science

Betreut von / Supervisor:

Mag. Dr. Karin Liebhart, Privatdoz.

Danksagung

Für die professionelle und ergiebige Betreuung dieser Masterarbeit gebührt Frau Priv.-Doz. Dr. Karin Liebhart mein herzlicher Dank. Wertvolle Hinweise und Begeisterung für die behandelte Thematik haben maßgeblichen Anteil am Gelingen der vorliegenden Arbeit. Stets kritisches Hinterfragen und konstruktive Unterstützung trugen entscheidend zur Qualität dieser Arbeit bei.

Ein besonderer Dank geht an meine Eltern und Brüder. Für unverbrüchlichen Rückhalt, moralische Unterstützung, stetige Motivation in meinem Tun und eine verlässliche Quelle der Kraft danke ich Ralf Junkermann und Kerstin Junkermann sowie Jannis Junkermann, Bastian Junkermann und Moritz Junkermann, die immer wieder aufs Neue Ansporn und Ruhepol in meinem Leben sind.

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung.....	1
II.	Forschungsannahmen und Material.....	3
1	Forschungsstand und Quellenlage.....	3
1.1	Fragestellung und Forschungsannahmen	4
1.2	Relevanz der Fragestellung und des Untersuchungsgegenstandes.....	4
2.	Verwendetes Material und methodisches Vorgehen.....	6
3.	Fallauswahl.....	9
III.	Theorie.....	11
1.	Neo-Institutionalismus.....	11
2.	Historischer Institutionalismus.....	15
2.1	Pfadabhängigkeit und Sequenztypen	17
2.2	Critical Junctures.....	20
2.3	Institutionen im Historischen Institutionalismus.....	23
2.4	Theoretische Implikationen in Bezug auf die EU-Politik	24
IV.	Entwicklung von NATO und EU (ESVP)	26
1.	Historische Entwicklung der NATO	26
1.1	Die Anfänge der NATO.....	26
1.2	Grundlagen und Inhalte des Nordatlantikvertrages.....	27
1.3	Die NATO im neuen Jahrtausend	28
2.	Historische Entwicklung der ESVP (GSVP)	29
2.1	Die Anfänge der WEU	29
2.2	Die Etablierung der ESVP	31
2.3	Kooperation im neuen Jahrtausend	35
3.	Historische Kooperation zwischen NATO und EU	36
3.1	Offizielle Statements und Communiqués.....	37
3.2	Planungen von Tervuren 2003	42

V.	Fallbeispiele und theoretische Analyse.....	45
1.	Fallbeispiel I: Afghanistan	45
1.1	Das Engagement der NATO in Afghanistan.....	45
1.2	Die EU in Afghanistan im Rahmen der Mission EUPOL.....	48
1.3	Die Rolle der Vereinten Nationen im Fallbeispiel Afghanistan	51
1.4	Analyse der Kooperation	54
1.4.1	Praktische Kooperation von NATO und EU in Afghanistan	54
1.4.2	Theoretische Analyse der Kooperation von NATO und EU in Afghanistan	56
1.4.2.1	Interventionsbeginn in Afghanistan und die NATO	56
1.4.2.2	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Afghanistan	59
1.4.2.3	NATO und EU - Synergien und Kooperationslinien in Afghanistan	62
2.	Fallbeispiel II: Darfur.....	68
2.1	Der NATO-Einsatz in Darfur.....	69
2.2	Die EU in Darfur.....	72
2.3	Die Rolle der Vereinten Nationen im Fallbeispiel Darfur	75
2.4	Analyse der Kooperation	77
2.4.1	Praktische Kooperation von NATO und EU in Darfur	77
2.4.2	Theoretische Analyse der Kooperation von NATO und EU in Darfur.....	80
2.4.2.1	Interventionsbeginn in Darfur und die NATO	80
2.4.2.2	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Darfur	83
2.4.2.3	NATO und EU - Synergien und Kooperationslinien in Darfur	86
2.4.3	Die Vereinten Nationen im theoretischen Konstrukt	93
VI.	Fazit und Ausblick	97
1.	Kooperation von NATO und EU	97
2.	Effektivität und Grenzen des Historischen Institutionalismus	99
3.	Entwicklungsoptionen der Theorie und Zukunftsausblick.....	103
VII.	Wissenschaftlicher Anhang	106
1.	Literaturverzeichnis.....	106
2.	Quellenverzeichnis	109
3.	Abbildungsverzeichnis.....	112
4.	Abkürzungsverzeichnis.....	112
	Abstract	114
	English Abstract	114

I. Einleitung

Seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion hat sich die weltpolitische Lage grundlegend verändert. Das bipolare System mit den beiden großen militärischen Bündnisse NATO und Warschauer Pakt ist keine machtpolitische Gegenwart mehr. Die Hinfälligkeit des ursprünglichen Zweckes der NATO, die Entwicklung der EG zur EU und die Ausgestaltung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) als Teil der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) geben Anlass zu der Frage, inwiefern diese Entwicklungen sich gegenseitig beeinflusst haben. Aufgrund der historischen Ereignisse gilt es, die Beziehungen zwischen EU und NATO zu analysieren und herauszustellen, von welchen Elementen, Direktiven, Idealen und Zielen diese geprägt ist, und inwiefern sich eine etwaige Kooperation charakterisieren lässt. Neben einem historischen Abriss wird vor allem der Frage nachgegangen, in welcher Form sich eine Verschränkung und mögliche Arbeitsteilung von EU und NATO entwickelte, und wie sich Folgen und mögliche Zukunftsperspektiven demzufolge äußern. Es soll zudem grundsätzlich die Frage geklärt werden, ob überhaupt eine Zusammenarbeit zu bemerken ist; wenn ja, wie sich diese gestaltet, und falls nicht, worin die Gründe dafür liegen mögen.

Historisch fokussiert sich die vorliegende Arbeit auf konkrete Ereignisse, Militäreinsätze geostrategische Agenden in Form von ausgesuchten Fallbeispielen. Innerhalb des ersten Jahrzehnts im laufenden Jahrtausend handelt es sich dabei um die jeweiligen Mandatseinsätze der NATO und der EU in Afghanistan und im Sudan, Darfur. Um das dort zu beobachtende Verhalten erklären zu können, wird eine Theorie des Institutionalismus herangezogen; die Theorie des Historischen Institutionalismus. Anhand dieser wird die Literatur und das zu untersuchende Material im theoretischen Rahmen untersucht. Die Ziele dieses Vorgehens sind:

- a.) Ein Prüfen des Erklärungsgehalts des Historischen Institutionalismus anhand einschlägiger Charakteristika
- b.) Ein Erfassen der theoretischen Implikationen und ihrer Ausprägungen innerhalb der behandelten Fallbeispiele
- c.) Ein Verorten von Defiziten der zugrunde gelegten Theorie und mögliche Weiterentwicklungen

Subsummiert lässt sich die Frage stellen, inwiefern die NATO, angesichts ihrer neuen Rolle auf der weltpolitischen Bühne, mit der EU kooperiert hat und gegenwärtig kooperiert, und

welche Elemente dieses Verhältnis prägen und im Laufe der Zeit geformt und verändert haben. Dies geschieht in einem theoriegeleiteten Rahmen, der die behandelte neoinstitutionalistische Theorie des Historischen Institutionalismus zugleich testet wie auch weiterentwickelt.

II. Forschungsannahmen und Material

1. Forschungsstand und Quellenlage

Grundsätzlich existiert ein breites Spektrum an Literatur bezüglich des Neo-Institutionalismus. So stellen Hasse/Krücken (1999) einen umfangreichen Überblick zur Theoriebildung und den Unterarten des Institutionalismus bereit, der eine Basis für jedes weitere Vorgehen bildet und maßgeblich zu einem allgemeinen Verständnis der Begrifflichkeiten beiträgt. Speziell der behandelte Historische Institutionalismus kann detailliert dargestellt werden; Mahoney (2000), Pierson (2000a, 2000b), Thelen (1999) und Kickert/van der Meer (2011) liefern umfassende Darstellungen und Analysen der Theorie und zeigen stringent auf, wie diese wirkt und welche Konsequenzen in Bezug auf etwaige historische Ereignisse zu erwarten sind.

Die Strukturierungen, Operationen und historischen Entwicklungen der NATO sowie der Europäischen Union und ihrer Sicherheits- und Verteidigungspolitik verfügen über einen hohen Forschungsgrad und eine diversifizierte Behandlung beider Institutionen mit breit gefächerten Schwerpunkten. So gehen unter anderem Giegerich (2012), Talbott (1999) und Warwick (2005) eingehend auf die Beziehungen der NATO und der Europäische Union ein und beleuchten die gegenseitige Entwicklung der vergangenen Jahre. Auch konkrete Missionen der EU sowie der NATO sind wissenschaftlich gut dokumentiert, wie z.B. bei Hauser (2012), und bieten eine gute Literaturlage, um auf Basis dessen eine Gesamtaufstellung vorzunehmen, welche als pars pro toto fungieren kann. Die Entwicklung der WEU ist ebenso gut dokumentiert, so etwa bei Brandstetter (1999) oder bei Cornaro (2010). Besonders in der Sache der thematisierten Fallbeispiele sind die grundlegendsten Informationen öffentlich auf den offiziellen Kanälen der jeweiligen Institution einsehbar.

Die Pressearbeit der NATO, der EU und auch der UN gibt gleichzeitig auch Innenansichten und Meinungsäußerungen handelnder und involvierter Personen wieder, welche vorhandene Informationen der Sekundärliteratur qualitativ ergänzen. Besonders hilfreich sind derlei spezifische Sichtweisen in Bezug auf die Rekonstruktion der behandelten Missionen und die dahinterstehenden Motivationen und auch diffusen Ziele und Absichten. Zusammen mit der Forschungsliteratur ergibt sich ein reichhaltiger Pool an wissenschaftlichen Analysen wie auch an positionierten und pointierten Stellungnahmen, mit dem sich die gesetzte Fragestellung und die weiteren Forschungsannahmen stichhaltig untersuchen lassen.

1.1 Fragestellung und Forschungsannahmen

Die grundsätzliche Fragestellung, von der aus weitere Forschungsannahmen entwickelt wurden, sucht Antwort auf die Frage:

Inwieweit lässt sich eine potenzielle und reelle Kooperation zwischen der Nordatlantikvertragsgemeinschaft (NATO) und der Europäischen Union (EU) mit Hilfe der Theorie des Historischen Institutionalismus erklären?

In dieser Frage enthalten sind zwei vordergründige Elemente:

1. Die Annahme einer stattfindenden praktischen Kooperation der NATO und der EU innerhalb regional und/oder temporär gemeinsam bestrittener Missionen
2. Die Annahme der ertragreichen analytischen Anwendung der gewählten Theorie des Historischen Institutionalismus auf die untersuchten Fallbeispiele Afghanistan und Darfur, da diese in einer weit zurückreichenden historischen und institutionenbildenden Tradition stehen

Somit wird der Frage nachgegangen, ob eine Kooperation zwischen beiden Institutionen zu erkennen ist, und ob der Historische Institutionalismus tauglich ist, die ausgewählten verteidigungspolitischen Einsätze in Hinblick auf Kooperationsmuster und institutioneller Entwicklung zu erklären. Daran angegliedert ist ein Analysieren und Aufzeigen möglicher Schwachstellen der Theorie sowie ein Ausblick auf eine mögliche fortschreitende institutionelle Entwicklung beider untersuchter Akteurinnen.

1.2 Relevanz der Fragestellung und des Untersuchungsgegenstandes

Die Relevanz der behandelten Fragestellung lässt mit zwei historischen Wendepunkten erklären. Auf globaler Ebene stellen die Entwicklungen rund um den internationalen Terrorismus im Jahr 2001 eine wichtige Grundlage für die Erforschung institutionenübergreifender Sicherheits- und Verteidigungspolitik dar, die sich vornehmlich auf die USA und die NATO fokussiert. Durch eine neu eingestufte Bedrohungslage und die daraufhin ergriffenen Maßnahmen mit den Operationen im Mittleren Osten ergibt sich ein wissenschaftliches Betätigungsfeld, das Konsequenzen untersucht, die unabhängig von

spezifischen AkteurInnen wirken. Da transnationale Sicherheitspolitik in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich an Bedeutung gewann, verkörpern Maßnahmen zur Eindämmung kontinentaler und globaler Bedrohungen eine der Hauptaufgaben, denen sich gegenwärtige Militärbündnisse und verteidigungspolitische Konstrukte widmen müssen (vgl. Frey 2011: 33ff.). Auch die Rolle der EU wurde abseits des institutionellen Entwicklungsprozesses der vorangegangenen Jahre durch die Bedrohungslage des internationalen Terrorismus in ihrer politischen Ausgestaltung beeinflusst. Als Reaktion folgten institutionelle Anpassungen und eine veränderte politische Agenda, die das Betätigungsfeld der Sicherheitspolitik nachhaltig von der kontinentalen Ebene auf globale Zusammenhänge erweiterte. Besonders die Aspekte der intergouvernementalen Sicherheitspolitik gewannen dabei an Bedeutung und zeigten, dass eine Vergemeinschaftung sicherheitspolitischer Strukturen in effizienteren und effektiveren Resultaten mündet (vgl. Fischer 2011: 192ff.). Dies manifestiert sich in dem Anknüpfungspunkt an die Frage der Kooperation, die im Rahmen dieser Arbeit nicht nur auf der Ebene der Europäischen Union, sondern im größeren Maßstab übergreifend mit der Nordatlantikvertragsgemeinschaft untersucht wird.

Den zweiten historischen Brennpunkt stellt der Zusammenbruch der Sowjetunion dar, der auf der Ebene der großen globalen Bündnisse ein Ungleichgewicht verursachte. Die Auflösung des Warschauer Paktes 1991 ließ die NATO als Akteurin zurück, die sich fortan nicht nur einem veränderten internationalen System, sondern auch einem im Wandel begriffenen eigenen Zweck gegenüber sah. Durch den zeitlich nahliegenden institutionellen Ausbau der EU verstärkte sich die Sinnfrage und die Notwendigkeit einer Neuausrichtung des eigenen Profils (siehe Giegerich 2012). Ebenso lassen sich Überlegungen zum Vorhandensein von Kooperation oder von Konkurrenz anstellen, die sich in ausgewählten Kreuzungspunkten beidseitiger Aktivität finden und analysieren lassen. Beide historischen Ereignisse und Zeitspannen wirken bis heute nach und stellen wesentliche Einflussgrößen in den behandelten Fallbeispielen dar. Zusammen mit einer sich anbietenden etwaigen Kooperation wird die Frage aufgeworfen, auf welche Weise sich diese Entwicklung basierend auf einer einschlägigen Theorie erklären und bewerten lässt. Aufgrund der Verbindungslinien zwischen dem vergangenen und dem aktuellen Jahrhundert lässt sich auch in den Forschungsannahmen begründet eine wachsende Kooperation und Aufgabenteilung, zumindest aber die prinzipielle Option für diese verorten.

2. Verwendetes Material und methodisches Vorgehen

Das grundlegende Vorgehen der Literaturarbeit liegt darin, die ausgewählte Theorie auf das behandelte Material anzuwenden. Zunächst bildet der theoretische Unterbau die Voraussetzung für ein fundiertes Verständnis der Verbindungspunkte, Implikationen und Outcomes der Theorie des Historischen Institutionalismus. Um im späteren Verlauf eine Verbindung zwischen Theorie und Material herzustellen, ist es unerlässlich, zunächst diese relevanten Aspekte zu beleuchten. Die speziellen Implikationen, die der Historische Institutionalismus für die Fallbeispiele und die Arbeit liefert, zielen darauf ab, nach Vorliegen der historischen Ereignisse in Form der Fallbeispiele auf diese angewandt zu werden. Besonders der Aspekte der Pfadabhängigkeit und die angegliederten Elemente spielen dabei eine wichtige Rolle und helfen im weiteren Verlauf dabei, die Missionen einzuordnen und theoriegeleitet zu bewerten.

Die Wahl des Historischen Institutionalismus lässt sich folgendermaßen rekonstruieren: Als Grundüberlegung stand neben der historischen Evidenz und Dokumentation via Literatur die Überlegung, eine Theorie anzuwenden, die grundsätzlich das Potenzial einer relevanten Erklärungskraft aufweist. Da sich der Forschungsgegenstand im Feld der Internationalen Beziehungen befindet, schränkte sich die Nachforschung auf derlei Theorien ein. Mit Blick auf den wesentlichen Faktor des Institutionenwandels, der bei NATO und EU zu finden ist, schloss sich der Kreis um die Theorie des Institutionalismus und ihre Unterarten. Mit der neo-institutionalistischen Theorie des Historischen Institutionalismus wird der herausgehobenen Relevanz der historischen Komponente innerhalb der angestellten Forschung Rechnung getragen. Da für die fachgerechte Untersuchung institutionellen Wandels ein Einbeziehen der Historie beteiligter AkteurInnen unerlässlich ist, stellt die angewandte Theorie adäquate Bedingungen für eine evidente Untersuchung bereit.

Die methodische Auswertung der Missionen anhand des Historischen Institutionalismus basiert auf ausgewählten Elementen der behandelten Theorie. Da diese kein rein homogenes Konstrukt ist und auf einer Vielzahl wissenschaftlicher Ausarbeitungen gründet sowie eine unterschiedlich gelagerte Bedeutsamkeit für die Analyse der Fallbeispiele aufweisen, ist es vonnöten, sie operationalisierbar zu machen, um ihren Gehalt quantifizieren zu können. Dies geschieht in Form der Auslese der drei gesichteten Literatur am relevantesten und am frequentesten thematisierten Charakteristika, auf die im Theorie-Kapitel näher eingegangen wird. Jene Bestandteile der Theorie, welche die Untersuchung in höchstem Maße befruchten und vorantreiben, sind neben der **Pfadabhängigkeit**, die zwei verschiedenen Hauptmodelle

von **historischen Sequenzen** sowie das Auftauchen **kritischer historischer Verbindungsstellen** („critical junctures“). Aufgrund ihrer Anlage treiben sie in hohem Maße die Analyse voran und verhelfen zu einem differenzierten Untersuchungsrahmen. Diese drei Elemente wurden im Zuge einer Analysemöglichkeit als entscheidend klassifiziert, da sie die gemeinsame Basis im Querschnitt der theoriebezogenen Literatur bilden, und werden anhand der Fallbeispiele und Missionen theoriegeleitet geprüft. Auf diese Weise wurde ein Standard konstruiert, anhand dessen die behandelten Missionen geprüft werden können. In der Methodik weitergehend wird in Kapitel V. die Empirie und Historie anhand der Theorie und den dezidiert festgelegten Kriterien analysiert und eingeordnet. Jene Ereignisse, die historisch dokumentiert wurden, werden demzufolge mit dem entworfenen Raster der drei theoretischen Konzepte innerhalb des Historischen Institutionalismus untersucht. Um die Einbeziehung der Theorie abschließend zu einem stimmigen Ergebnis zu bringen, wird in einem Ausblick auf Defizite in der Theorie, mögliche Weiterentwicklungen und Optionen für die Zukunft eingegangen.

Im Rahmen der Untersuchung ist es außerdem vonnöten, anhand ausgewählter und konkreter Fallbeispiele eine Analyse verteidigungs- und sicherheitspolitischer Einsätze vorzunehmen. Dazu werden zwei Fallbeispiele bekannter Missionen im Mittleren Osten und Afrika vorgestellt. Anschließend daran folgen Untersuchungen der jeweiligen institutionellen Ausgestaltung und Synergien. Dabei handelt es sich um die Missionen ISAF und EUPOL in Afghanistan sowie um die Unterstützungsmission AMIS der Afrikanischen Union in Darfur.

Die Rolle der Vereinten Nationen spielt im Gesamtkontext eine ergänzende Rolle zur Erklärung des Handelns der zwei involvierten Hauptakteurinnen. Angesichts ihrer bedeutenden Rolle innerhalb der Sicherheits- und Friedenspolitik stellt sie einen Faktor dar, der nicht vernachlässigt werden kann und wertvolle Hinweise auf Handlungsanreize liefert. Als in diesem Zusammenhang größte globale politische Institution besitzt sie somit hinreichende Relevanz, um sowohl allgemein als auch in fokussierter Betrachtung untersucht zu werden und ihr Handeln in die Analyse mit einzubeziehen. Gleiches gilt für die Afrikanische Union, die innerhalb von AMIS eine tragende Rolle innehatte, und daher notwendigerweise berücksichtigt werden muss.

Ausgehend vom Rahmen der zugrundeliegenden Literatur und den Fallbeispielen lässt sich eine Theorie der Internationalen Beziehungen (der Historische Institutionalismus innerhalb des Neo-Institutionalismus) anwenden, die bei der Beantwortung der Teilfrage helfen soll, in welcher Form sich eine Kooperation zwischen EU und NATO entwickelte und gestaltet,

und auf welche Art sich diese ausprägt. Die verwendeten Primär- und Sekundärquellen setzen sich wie folgt zusammen: Primärquellen stellen vorrangig im Analysekapitel schwerpunktmäßig offizielle Aussendungen, Positionspapiere und Resolutionen der NATO, der EU und der UN dar. Darin enthalten sind Statements von NATO-Generalsekretären und EntscheidungsträgerInnen zugeordneter EU-Institutionen sowie Resolutionen und Aussendungen der Vereinten Nationen. Die untersuchten Sekundärquellen umfassen neben den theoriebezogenen Betrachtungen Analysen der internationalen Politik beider Hauptakteurinnen. Wie oben dargestellt wurde aus der Literatur rund um die gewählte neo-institutionelle Theorie ein System zur Analyse und zum Vergleich entwickelt. Das Material dient hierbei zur Überprüfung, inwieweit Muster der Theorie in ihm wiederzufinden sind, und ob die Theorie eine Erklärung für die jeweilige Entwicklung bereitzustellen vermag.

Dies ist für ein detailliertes Bild einer möglichen Kooperation eine Notwendigkeit. Dabei wird die belegte Historie anhand der geschilderten Theorie, angelehnt an hermeneutische Ansätze zur Erfassung von Sinn in der Materialsammlung (siehe Scholz 2012) untersucht. Demzufolge richten sich die Analysen anlehnend auf Sinnzusammenhänge, Vorverständnis und Perspektivenübernahmen aus (vgl. Bauer / Blasius 2014: 480). Besonders offizielle Statements und Veröffentlichungen der Akteurinnen NATO, EU und UN sind hierbei von Belang, da Entwicklungen und nachträgliche Bewertungen unmittelbar entlang des Historischen Institutionalismus und des entwickelten Schemas der Charakteristika geprüft werden können. Da Quellen direkte Verweise auf Handlungsagenden und Sichtweisen der Beteiligten sind, eignen sie sich besonders gut, um sie zur Überprüfung durch die Theorie heranzuziehen. Im historischen Kontext und mit Beachtung der kommunizierenden Institution kann der Inhalt zusätzlich mit Sinn und Bedeutung gefüllt und dementsprechend analysiert werden.

Von Interesse ist ebenso das Verhältnis und die Chronologie der Quellen zueinander. Auch im Licht vorangegangener und nachfolgender Veröffentlichungen können diese analysiert werden und ihren Bedeutungsgehalt verändern wie sich zeigen wird.

3. Fallauswahl

Für die Auswahl der zu analysierenden Fallbeispiele wurden verschiedene Faktoren herangezogen, die einerseits eine geographische Diversität und andererseits eine historisch und institutionell relevante Ausprägung besitzen. Somit fiel die Wahl auf ein Beispiel in Asien, genauer im Mittleren Osten, und auf Afrika. Die Missionen ISAF und EUPOL in **Afghanistan** stehen in einer langen Reihe bedeutsamer historischer Entwicklungen und waren daher die erste Wahl, um das Fortschreiten der Institutionen NATO und EU sowie mögliche Synergien zu beleuchten; der Umstand, dass beide zeitlich und räumlich überschneidend in Afghanistan tätig waren, stellte ebenso eine Anforderung dar. Aufgrund der dargestellten Relevanz von Untersuchungsgegenstand und Forschungsfrage lässt sich eine Linie seit Anfang der 1990er-Jahre ziehen, die einen entwicklungstechnischen mehrteiligen Bogen aufspannt. Da auch die Vereinten Nationen Einfluss auf die Entwicklungen der Vorgänge in Afghanistan ausübten, wird ihr Agieren und ihre Rolle ebenfalls beleuchtet und auf ihre Positionierung verwiesen.

Vorrangig aufgrund der Umweltbedingungen, die das Handeln der untersuchten Akteurinnen beeinflussten, wurde hier das Potenzial für a.) möglichen Institutionenwandel und b.) theoretisierungsfähige Synergieeffekte gesehen. Anzumerken ist bei diesem Fallbeispiel, dass sich an dieser Stelle der allgemeine zeitliche Untersuchungsrahmen inhaltlich auf den Beginn der Afghanistanmissionen im Jahr 2001 bis zu deren Ende 2014 erstreckt. Die Nachfolgemission Resolute Support ist darin ausdrücklich nicht mehr enthalten, da der Fokus dieser Arbeit auf der Mission ISAF und ihren konkreten Inhalten liegt, die eine initiale Maßnahme nach den Terroranschlägen vom 11.09.2001 darstellt.

Mit dem Fallbeispiel **Darfur** fiel die Wahl auf eine zentrale Mission, die auf dem afrikanischen Kontinent angesiedelt ist. Neben diesem Faktor sorgen zusätzlich die andersartigen Gründe für die Mission AMIS, die abweichenden AkteurInnen, ein verschobener zeitlicher Rahmen sowie veränderte Umweltbedingungen im Vergleich zum Fallbeispiel Afghanistan für Diversität in der Analyse. Jenes Fallbeispiel wurde für die Analyse außerdem ausgewählt, da es ebenso vordergründige Hinweise auf Institutionenwandel liefert und in Teilen geographische wie auch zeitliche Äquivalenz aufweist. Ein besonderer Faktor, den es zu berücksichtigen gilt, ist die Rolle der

Afrikanischen Union als dritte Akteurin, die innerhalb von AMIS eine besondere Stellung einnimmt und den Charakter der Mission prägt.

Die Auseinandersetzung mit den militärischen Engagements in Darfur, Sudan stellt einen weiteren Meilenstein der globalen Sicherheitspolitik dar und ist besonders mit Fokus auf internationale Kooperation relevant. Vor dem Hintergrund einer theoriegeleiteten Analyse stellt diese ein Set an neuartigen Phänomenen im globalen und transatlantischen Kontext dar, die für eine historisch-institutionelle Theoretisierung hilfreich sind. Wie sich zeigen wird, lassen sich ebenso Verbindungspunkte zwischen den Missionen in Afghanistan und jener in Darfur feststellen, was weitergehenden Folgerungen bezüglich institutioneller Entwicklung und Vernetzung zuträglich ist.

III. Theorie

1. Neo-Institutionalismus

Mit dem Begriff des Neo-Institutionalismus lässt sich eine Neukonzeption der institutionalistischen Theorie erschließen. Der grundsätzliche Begriff der Institution ist laut Hasse/Krücken zunächst dadurch gekennzeichnet, dass sie eine gewisse Tradition aufweist, wie dies beispielsweise bei der Kirche, Familie oder staatlichen Institutionen zuweilen der Fall ist. Eine gewisse Weisungsmacht ist Institutionen ebenso immanent; sie geben gewisse Handlungs- und Verhaltensweisen vor (vgl. Hasse/Krücken 1999: 14). Hasse und Krücken führen ebenso an, dass Institutionen Handlungsalternativen entgegenstehen. Dies bedeutet, dass sie einen grundsätzlichen Entwurf einer angemessenen Verhaltensweise anbieten und diesen mit Nachdruck vertreten. Grundsätzlich sind Institutionen somit verhaltensregulierend: Aus ihnen lassen sich „formalisierte Verhaltensmaßregeln ableiten“ (Hasse/Krücken 1999: 14), deren Nichteinhaltung sanktioniert wird. Auch weniger streng regulierte Richtlinien, die eher Gewohnheiten und Routinen entsprechen, sind darin enthalten; auch wenn ihr Bruch in der Regel keine Sanktionen auslöst, so ist zumindest auf Seiten vieler AkteurInnen Befremden die Folge (vgl. Hasse/Krücken 1999: 14).

Institutionen sind überdies als Erwartungsstrukturen wahrnehmbar, die ein gewisses Handeln als wünschenswert oder angemessen einstufen. Voraussetzung ist nicht nur die Kenntnis der konsensmäßigen Regularien, sondern auch die Akzeptanz dieser auf Seiten jedweder PartizipantInnen. Ebenso das Vertrauen darauf, dass auch andere jene Regeln einhalten, eröffnet das Handlungsfeld, auf dem weitaus mehr Kooperationsalternativen möglich sind, als auf einem, auf dem es die festgeschriebenen Regeln nicht gäbe (vgl. Hasse/Krücken 1999: 14f.).

Das auslaufende 19. Jahrhundert war noch geprägt von der ‚konventionellen‘ Form des Institutionalismus: Beschreibung von Institutionen und ihre strukturellen Beziehungen zueinander standen im Mittelpunkt des Forschungsgeschehens. Der ‚neue‘ Institutionalismus hingegen verschreibt sich demgegenüber mehr der Erklärung und der Eruierung von Handlungsgründen und Vorgängen im Institutionengefüge (vgl. Bell 2002: 4). Wie Stephen Bell es nennt, intendierte der Neo-Institutionalismus vorrangig ein Wiedereinbringen der Institutionen in die Theoriedebatte. Dieser Umschwung zu einem neuen Institutionalismus hatte diverse Gründe: Institutionen jedweder Art im politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Bereich gewannen zunehmend an Größe und damit

auch an Bedeutung. Zudem entwickelte die politikwissenschaftliche Forschung innerhalb verschiedenster Denkrichtungen ein neuerliches Interesse am Staat selbst. Außerdem waren institutionelle Faktoren maßgeblicher Bestand von Erklärungsansätzen, welche die ökonomischen Herausforderungen der 1970er- und 1980er-Jahre (wie etwa die Öl-Krise) zu erfassen suchten. Und überdies haben ebenjene ökonomischen Vorgänge ebenso für eine institutionelle Umstrukturierung gesorgt, welche auch vereinzelt die Rolle des Staates betraf (vgl. Bell 2002: 4).

Die Auswirkungen, die der Neo-Institutionalismus auf die Politikwissenschaft hatte, beziehen sich vorrangig auf die Analyse des Verhaltens und der Ausformulierung von Handlungspräferenzen der AkteurInnen. Um sich darüber klar zu werden, wie die Denkweise des Neo-Institutionalismus funktioniert, lohnt sich ein kurzer Vergleich mit dem behavioristischen Ansatz: Im Unterschied zu diesem ist im neo-institutionellen Ansatz das Gesamtnetz aus institutionellen Interdependenzen und Verflechtungen von Interesse. Der sehr mikroorientierte Fokus des Behaviorismus klammert im Vergleich dazu das große Netzwerk aus gegenseitigen Abhängigkeiten aber auch nutzbaren Vorteilen aus. Ebenso wichtig dabei ist der Einfluss den ebenjene Verflechtungen und institutionellen Pfade ausweisen. Diese schärfen nicht nur Wünsche, Anreize und Handlungsoptionen der AkteurInnen, sondern weisen auch darauf hin, welche Punkte nicht im Interesse der jeweiligen AkteurIn innerhalb ihres Institutionenkosmos liegen (vgl. Bell 2002: 5).

Neue Elemente an der Theorie des Neo-Institutionalismus sind im Wesentlichen die Miteinbeziehung von Verhalten, Handeln und Kommunikation im institutionell-theoretischen Kontext. Sein Wirken ist auch die Reformulierung des Weberschen „iron cage“ der Rationalität, der hauptsächlich durch staatliche Institutionen gebildet wird. Laut Neo-Institutionalismus legen Institutionen die Spielregeln fest, innerhalb derer AkteurInnen interagieren. Dabei gibt es nicht nur beschränkende, sondern auch anregende Einwirkungen: Neben dem Abbau von Transaktionskosten können ebenso Unsicherheiten und ähnliche Hemmnisse beseitigt werden, was letztendlich dazu führt, dass Kooperation vereinfacht wird (vgl. Wilke 2014: 29).

North schreibt, dass die neo-klassische Perspektive es versäumte, die menschliche Natur des Koordinierens und Kooperierens in den Fokus zu nehmen (vgl. North 1990: 11). Die neo-institutionalistische Theorie hingegen nimmt sich explizit dieser Gegebenheit an; somit ist

diese auch in der vorliegenden Arbeit ein adäquates Werkzeug zur Untersuchung institutionengeprägter Vorgänge, Handlungen und AkteurInnen. Die im späteren Verlauf aufkommenden Fallbeispiele werden schwerpunktmäßig hinsichtlich Kooperation und Koordination untersucht werden.

Robert Keohane stellt in seinen Untersuchungen internationaler Institutionen fest, dass Staaten, selbst wenn sie beispielsweise ein Abkommen anstreben, noch längst nicht versichern können, dieses auch in heimischem Recht zu implementieren und deren Partner von diesem Vorhaben zu überzeugen. Mittels neo-institutionalistischer Theorie kann nun konstatiert werden, dass Institutionen einen kooperativen Weg gegenüber anderen Staaten einschlagen sollen, um auf die Wünsche dieser eingehen, aber auch, um die eigenen Ziele zu erfüllen. Ein derartiges Vorgehen trägt dazu bei, Unsicherheiten und Transaktionskosten abzubauen und Staaten dabei zu helfen, gemeinsamen Nutzen zu erzielen (vgl. Keohane 1998: 86f.). Die Effekte, die internationale Institutionen in Bezug auf politischen Output haben können, gründen sich häufig auf Verhandlungen und Verhandlungsergebnisse. Dabei ist jede Seite darauf bedacht, das für sie beste Resultat zu erzielen. Die beteiligten VerhandlungspartnerInnen verfolgen dabei (auch unbewusst) subjektive Ziele und Zwecke; diese werden allerdings von mehr als nur den zur Verfügung stehenden Ressourcen oder dem möglichen Gewinn beeinflusst. Dies zeigt einmal mehr auf, dass die Variablen, welche auf Handlungen und Entscheidungen einwirken, vielschichtig sind. Einhergehend mit dem zentralen historischen Wendepunkt des Zusammenbruchs der Sowjetunion führt Keohane ein interessantes Beispiel an: Die vorwiegend materialistisch und ökonomisch geprägten Denkmodelle der internationalen Politik konnten am Beispiel der Sowjetunion nicht mehr deckungsgleich angewandt werden. Der Staat zerbrach nicht anhand militärischer oder ökonomischer Trennlinien, sondern teilte sich in Gebiete auf, die als Maßgabe ihres Interesses die Selbstbestimmung verfolgten. Dies zeigt, dass ebenso die Identität von Menschen wesentlicher Faktor ihres Handelns und auch des Handelns von Institutionen sein kann (vgl. Keohane 1998: 89f.).

Der Neo-Institutionalismus wird gemeinhin in drei Unterarten ausdifferenziert. Diese sind der Rational Choice Institutionalismus, der Historische Institutionalismus und der Soziologische Institutionalismus. Im späteren Verlauf, wird der Historische Institutionalismus für uns von hervorgehobener Bedeutung sein. Um einen adäquaten

Eindruck seiner theoretischen Einbettung zu erlangen, werden dennoch auch die beiden anderen Arten kurz vorgestellt.

Die häufig wahrzunehmende genannte Dreiteilung der Unterarten Rational-Choice-Institutionalismus, Historischer Institutionalismus und Soziologischer Institutionalismus führt zu spezifischen Differenzen: Grundsätzliche Unterschiede bestehen in den Fragen nach Rolle, Ausprägung und Handlungsabsichten von Institutionen, im Zeithorizont der jeweiligen Theorie sowie ebenfalls in Rolle, Ausprägung und Handlungsabsicht der involvierten AkteurInnen. Innerhalb des Rational Choice-Institutionalismus werden Institutionen als „formale rechtliche Gebilde und Prozesse sowie formale und informelle Regeln“ (Taschowsky 2001: 5) angesehen, die Struktur und Beschränkungen in die Aktionsradien der AkteurInnen bringen und somit auch strategisch ordnend tätig werden. Im Rahmen dieser Vorgaben handeln die PartizipantInnen nutzenmaximierend und eigennützig, um das bestmögliche Ergebnis, das ihrer Präferenz entspricht, zu erzielen. Der Grund für die Einrichtung und die Etablierung von Institutionen ist das Vermeiden von Handlungsdilemmata, die entstehen würden, wenn nicht auf Kooperation und Multilateralität gesetzt werden würde. Dem zugrunde liegt das bekannte ‚Gefangenendilemma‘ (auch ‚tragedy of the commons‘ genannt), bei dem Kooperation das für alle bestmögliche Ergebnis hervorbringen kann. Weitere Vorteile, die institutionelle Kooperation im Rational Choice-Ansatz bringt, sind die Verringerung von Unsicherheit im System bezüglich Handlung und Erwartung sowie der Abbau von Kosten hinsichtlich Transaktion, Überwachung und Durchsetzung der eigenen Wünsche. Dieser Ansatz ist für unsere Zwecke jedoch nicht geeignet, da er sehr statisch ist und nicht in den Fokus rückt, um welche Institutionen es sich handelt und wie sich diese im Laufe der Zeit wandeln, was ein Element unserer Forschung ist, da der historische Verlauf für eine Einordnung und Analyse der von uns untersuchten Institutionen eine herausgehobene Relevanz aufweist (vgl. Taschowsky 2001: 4f.).

Zu diesem Zwecke wenden wir uns dem Historischen Institutionalismus zu, an dem sich die wesentlichen und im Forschungsinteresse stehenden Institutionen messen lassen müssen. Dieser bildet gleichsam die spezifische theoretische Grundlage der vorliegenden Arbeit.

2. Historischer Institutionalismus

Kommen wir nun zum Herzstück der hier wesentlichen Theorie: Dem Historischen Institutionalismus, der häufig in der Forschung zwischen der rationalistischen und der soziologischen neo-institutionellen Theorie steht. Jene Merkmale, welche diesen vom Rational Choice-Institutionalismus unterscheiden, schlagen sich wie folgt nieder: Bereits der Blick auf historische Entwicklungen wird grundlegend anders wahrgenommen. Laut Historischem Institutionalismus existieren Pfadabhängigkeiten, sodass gleiche Kräfte nicht zwangsläufig gleiche Ergebnisse hervorbringen, sondern stets vom jeweiligen Kontext abhängen und von diesem beeinflusst werden (vgl. Taschowsky 2001: 6 und Kickert/van der Meer 2011: 476f.). Besonders historische Ereignisse formen diese Rahmenbedingungen und bestimmen die damit einhergehende Pfadabhängigkeit. Im historischen Kontext meint dies, dass Institutionen zu geschichtlich kritischen Zeitpunkten gegründet werden und dabei die beteiligten Länder unterschiedliche Pfade beschreiten, obgleich sie den gleichen initiierten Gründungsschritt unternommen haben. Eine zweite Annahme besagt, dass sich Institutionen angesichts einer sich verändernden Umwelt und politischen Entscheidungen stetig weiterentwickeln, wobei sie von Ereignissen und Bedingungen der Vergangenheit beeinflusst werden. Eine Relevanz der Pfadabhängigkeit hat sich innerhalb des Historischen Institutionalismus sogar zu einem wesentlichen Element entwickelt, da diese zeitlich umfassend von der Vergangenheit bis in die Zukunft wirkt und eine Verflechtung aus Kausalitäten und möglichen Entwicklungen mit sich bringt (vgl. Thelen 1999: 387 und Bulmer 2009: 308f.).

Die Betrachtung des Historischen Institutionalismus führt zu der Annahme, dass ein Abweichen von etablierten Mustern und Vorgehensweisen häufig mit erheblichen Kosten verbunden ist. Besonders wenn es um Änderungen im staatlich-institutionellen Gefüge geht, geschehen Veränderungen nicht spontan, sondern benötigen eine längere Zeitspanne, die eine Kombination aus kleinen Entwicklungen enthält, welche letztlich auch einen Wandel in größerem Maßstab kenntlich machen. Auch im Vorausgriff lässt sich erahnen, dass die aufkommenden praktischen Fallbeispiele Einschnitte in der Geschichte sind; sie unterbrechen in ihrem Sinne das institutionelle Gleichgewicht durch einen äußeren Einfluss. Dieses Konzept nennt sich *„punctuated equilibrium“* und wird später anhand der Praxis angewandt werden. Konzeptuell weist es Zeitabschnitte der Stabilität auf, die nur gelegentlich von schrittweisen Veränderungen unterbrochen werden. Im Gegensatz zur

Systemtheorie entwickelt sich ein derartiges institutionelles System jedoch auf lange Sicht weiter. Die Stufen der Entwicklung sind nachhaltig und nicht nur temporär (vgl. Kickert/van der Meer 2011: 477f. und bei Thelen 1999).

Krasner (1984) beschäftigt sich eingehend mit dem Konzept des *punctuated equilibrium*. Grundsätzlich ist zwischen institutioneller Paralyse und institutioneller Entwicklung in ihren unterschiedlichen Phasen zu unterscheiden. Ein wesentlicher Grund für die Bedeutungsschwere dieses Schrittes ist der Umstand, dass jene Ereignisse, die eine Veränderung im System herbeigeführt haben, nicht zwingend mit jenen Gründen in Verbindung stehen müssen, die für dessen nachhaltige Stabilität sorgen. Noch differenzierter wird dies im Abschnitt zu Pfadabhängigkeit behandelt, doch auch im Vorausgriff stellt Krasner klar, dass die schlagende Komponente an kritischen Entscheidungen ist, dass sie nicht mehr ohne weiteres zurückgenommen werden können. Sie beeinflussen, sobald sie gefällt wurden, unmittelbar die weitere Entwicklung und Zukunft und neigen dazu, weiterentwickelt zu werden und sich somit zu etablieren. Derlei Prozesse rückten vor allem deshalb in den Fokus politikwissenschaftlicher Forschung, weil Institutionenwandel nicht ohne Hindernisse vonstattengeht. Institutionen haben das Potenzial, politisches Verhalten und politische Entscheidungen zu erklären. Dennoch stehen sie unter Umständen in Widerspruch zu gesellschaftlichen Entwicklung und benötigen entweder einen bestimmten Zeitraum, um sich aufeinander abzustimmen, oder scheitern an diesem Versuch und entwickeln sich in eine andere Richtung. Die wesentlichen Fragen, die in dem Zusammenhang gestellt werden müssen, betreffen das Zusammenspiel von Institutionen und AkteurInnen, die Ausgestaltung neuer Institutionen, ihre Rolle und Funktion, die Art und Weise, wie sie sich erhalten, und die Bedingungen, die zu Veränderungen oder deren Scheitern führen (vgl. Krasner 1984: 240ff.).

Ebenso muss man im Auge behalten, dass Handlungen beispielsweise eines einzelnen Staates nicht singulär sind, sondern auf dessen Umwelt abstrahlen und sie beeinflussen. Andere Staaten oder Institutionen werden in unterschiedlichem Maße von ihm geprägt. Dabei treten von Zeit zu Zeit immer wieder ‚Agenda Setters‘ auf, deren Entwicklung allgemein anerkanntes Vorbild wird und den Lauf der politischen Entwicklung mit beeinflusst. Auch wenn in unterschiedlichen Ländern in einem bestimmten Politikfeld die Veränderungen augenscheinlich völlig unterschiedlich ablaufen, so ist doch im Normalfall ein gemeinsamer Nenner zu finden, von dem aus jeder Staat sein weiteres Vorgehen spezifiziert. Dies zeigt, dass die Wirkungsrichtung folgeschwerer Ereignisse oftmals

Konsens ist; auf Basis des errungenen Standards können dann nachfolgende individuelle Schritte vollzogen werden (vgl. Krasner 1984: 241) (siehe beispielhaft die Etablierung von Sozialsystemen in Europa: Heclo 1974: 66).

Der genannte äußere Einfluss, der zu einem Wandel innerhalb von Institutionen und zwischen diesen führt, kann plötzlich und pointiert auftreten. Dabei geht diesem eine Periode des langsamen Fortschritts voran, die letztlich zu einem Schock führt, der die Veränderung einläutet. Dies ist in dreierlei Hinsicht möglich: Ein stetiges Wachstum an Entwicklung kann als Resultat zu einem abrupten Wandel in großem Maßstab führen. Außerdem kann eine Wachstumsspanne auf kleinerer Ebene zu einem Entwicklungssprung führen, sobald sie eine gewisse Schwelle überschreitet. Und abschließend besteht die Möglichkeit, dass in einer Abfolge kausaler Ereignisse, die miteinander in Beziehung stehen, ein umfassender Wandel erzielt wird. Dabei stößt ein Ereignis ein jeweils anderes gewissermaßen an und sorgt so für eine Verkettung, die zum Institutionenwandel führt. Diese Überlegungen relativieren die Annahme, dass ein spontanes und abruptes Ereignis, das Veränderungen auslöst, wortwörtlich ‚aus dem Nichts‘ entsteht. In der Tat ist ein schlagartig stattfindendes Ereignis unter Umständen das Resultat einer langen Zeitspanne an kleinen und graduellen Veränderungen, oder das Endprodukt einer Kausalitätskette (vgl. Kickert/van der Meer 2011: 478).

2.1 Pfadabhängigkeit und Sequenztypen

In Bezug auf **Pfadabhängigkeit** gibt es divergierende Ansichten, was ihre Definition, Bedeutsamkeit und Ausprägung angeht. So konstatiert Mahoney (2000), dass die Begrifflichkeiten der bedeutsamen Historie oder der Relevanz von Geschehnissen der Vergangenheit bei weitem zu vage seien, um sie in einem wissenschaftlichen Kontext angemessen zu gebrauchen. Kurz dargestellt lässt sich Pfadabhängigkeit auch als etwas bezeichnen, das in der Vergangenheit stattgefunden hat und in einer Abfolge von Ereignisse die mögliche Zukunft beeinflussen wird (vgl. Pierson 2000b: 252). Die modellhafte Darstellung der Pfadabhängigkeit beschreibt, dass die Stabilität von Institutionen eng verknüpft ist mit ihrem Einfluss auf Ressourcen und Handlungsanreize von Akteuren. Die Entwicklung bestimmter Kompetenzen wie Kooperationsbereitschaft, Wissen um

Handlungsalternativen und das Herausarbeiten von Netzwerkstrukturen zählt ebenso zu den relevanten Einflussfaktoren (vgl. Capoccia 2016: 1098).

In der Forschung existieren laut Mahoney (2000) gemeinhin zwei verschieden **Sequenztypen** der Pfadabhängigkeit. Der erste Typus kann als sich selbst verstärkende historische Abfolge (*„self-reinforcing sequence“*) beschrieben werden. In dem Zusammenhang entwickeln sich institutionelle Modelle mit der Zeit weiter und verstärken damit ihren Nutzen. Über einen langen Zeitraum wird das jeweilige institutionelle Modell somit akzeptiert und weniger infrage gestellt, was zu einer zunehmenden Schwierigkeit führt, auf andere (womöglich effektivere und effizientere) Modell umzusteigen. Die entgangene Alternative rückt dabei immer stärker in den Hintergrund und außer Reichweite. Eine Annahme, die sich aus dieser Überlegung ableitet, ist, dass die Involvierung von sich selbst verstärkenden Sequenzen Zeitabschnitte nach sich zieht, die von relativ hoher Offenheit gegenüber Veränderungen geprägt sind, und nachfolgend Abschnitte auftreten, die eine relativ hohe Stabilität aufweisen. Nichts davon ist jedoch permanent. Pierson (2000a) nennt drei wesentliche Phasen: Zuerst ist der Verlauf gekennzeichnet durch anfängliche Verbindungspunkte verschiedener Geschehnisse, die den historischen Verlauf in eine gewisse Richtung treiben und gewisse Events wahrscheinlicher machen. Zweitens geschieht eine Wiederholung oder Reproduktion der auftretenden Muster, die durch positives Resonanz noch verstärkt wird und sich deshalb weiterentwickelt. Als dritte Phase wird diese Entwicklung beendet, da neue auftretende Ereignisse diese unterbrechen und somit das Gleichgewicht erneut stören (vgl. Mahoney 2000: 507ff. und Pierson 2000a: 76).

Diese sich selbst verstärkenden Ereignisse weisen verschiedene weitere Charakteristika auf. So zeichnet diese unter anderem auch aus, dass die institutionelle Entwicklung und das stetige Wählen zwischen mehreren Möglichkeiten der Entwicklung in ständigem Bezug zueinander stehen. Die Verbindungen (*„junctures“*) werden als entscheidend (*„critical“*) klassifiziert, da es nach der Auswahl zunehmend schwieriger wird, diese Entscheidung zu ändern, wenn andere Handlungs- und Entwicklungsoptionen weiterhin verfügbar sind. Damit einher geht auch das Phänomen der Zufälligkeit. Sie ist Indikator dafür, dass Theorien zuweilen nicht in der Lage sind, gewisse Ereignisse oder Resultate vorauszusagen. Obwohl somit Hinweise auf eine mögliche Zukunft existieren und gewisse Wahrscheinlichkeiten ihrer Ausprägung determiniert werden können, ist dies keine Garantie dafür, dass die Zukunft linear oder vorhersagbar verläuft. Dies trägt dem Phänomen der Zufälligkeit Rechnung (vgl. Mahoney 2000: 513).

Ein zweiter Typus äußert sich in Form von rückwirkenden historischen Ereignissen (*reactive sequences*). Dabei stehen alle relevanten Ereignisse in zeitlichem wie auch kausalem Bezug zueinander und bedingen einander. Daraus ergibt sich zum einen eine gewisse Handlungslogik und zum anderen eine Logik der historischen Geschehnisse, die in ihrer Verkettung und Abfolge zu einem spezifischen Ereignis führen. All jene Dinge, die im Vorlauf geschehen sind, üben somit mittelbar oder unmittelbar Einfluss auf das letztendliche historische Resultat aus und müssen in dem Zusammenhang in Hinblick auf die historisch-kausalen Verkettungen eine essentielle Bedeutung für dieses aufweisen (vgl. Mahoney 2000: 507f. und Pierson 2000a: 74f.).

Innerhalb von rückwirkenden Sequenzen haben Ereignisse eine Doppelfunktion: Sie sind das Resultat von vorangegangenen Begebenheiten und der Grund für nachfolgende Ereignisse. Dabei ist es sekundär, wie klein oder groß ein Zeitereignis zunächst erscheint; falls dieses am Anfang einer Kette von Ereignissen stattfindet, kann es einen erheblichen Einfluss auf das Endergebnis dieser Abfolge ausüben, selbst wenn es zunächst nur sehr klein erschien. Aus diesem Grund kann man rückwirkende Sequenzen auch klar von sich selbst verstärkenden Folgen abgrenzen, da ihnen eine andere Logik zugrunde liegt. So liegt in ihnen das Potenzial, die Nachwirkungen von vergangenen Event zu verändern oder gar umzudrehen, während verstärkende Sequenzen ihrem Namen nach einen errungenen historischen Status noch verstärken und determinieren. (vgl. Mahoney 2000: 526f).

Auch Ikenberry (1994) setzt sich in Bezug auf den Historischen Institutionalismus mit Pfadabhängigkeit auseinander und erkennt an, dass wichtige Verbindungspunkte und Wege, die eine bestimmte Entwicklung aufzeigen, integraler Bestandteil von dieser sind. Bezogen auf die Entwicklung von Staaten heißt das, der Zeitpunkt, in dem eine spezifische Institution gegründet wird, übt einen starken Einfluss darauf aus, wie sich diese zukünftig entwickelt und welchem Pfad sie folgen wird. Als zweiter Punkt muss beachtet werden, dass Institutionen sich an Umweltbedingungen und dem Agieren der Politik orientieren. Dabei sind sie jedoch stets abhängig von der Vergangenheit und zurückliegenden Entscheidungen, da diese nachwirkend die Institution formen und leiten. Bezüglich Kooperationen und Allianzen konstatiert Ikenberry, dass diese nicht von vornherein determiniert sind, sondern entscheidend durch die Struktur von Institutionen geformt und geprägt werden. Auch die Gruppen im Institutionengefüge interagieren im Angesicht von Umweltfaktoren und der Politik. Die Verständigung auf gemeinsame Interessen und dem nachfolgend auf gegenseitig nutzenbringende Kooperation lässt sich in der Empirie in unterschiedlichem Maße

anwenden. Dabei weist die Abhängigkeit von systemimmanenten Faktoren in Bezug auf ihren Aktionsradius eine immerwährende Relevanz auf (vgl. Ikenberry 1994: 16ff.).

2.2 Critical Junctures

Um das für den Historischen Institutionalismus essentielle Konzept der *critical junctures* detaillierter aufzugreifen, werfen wir einen genaueren Blick auf deren Ausprägungen. Grundsätzlich tauchen diese als Ausnahmefälle im Zeitenlauf der institutionellen Entwicklung auf und unterbrechen diesen Strom nur für eine kurze Zeit. *Critical junctures* tragen diesen Namen, weil sie im Institutionengefüge Veränderungen bewirken, die nur sehr schwerlich wieder verändert werden können (vgl. Pierson 2011: 135). Sie werden jedoch unter anderem auch dadurch definiert, dass ihr Einwirken auf an sich stabile Institutionen umso nachhaltiger vonstattengeht, da derlei entscheidende Verbindungsstellen Veränderungen in größerem Maßstabe zu bewirken vermögen. Außerdem nehmen sie in Bezug auf die Thematik der Pfadabhängigkeit eine wichtige Rolle ein: Sie stellen gewissermaßen den Anfangspunkt von Prozessen, die von Pfadabhängigkeit geprägt sind. Capoccia und Kelemen (2007) beschäftigen sich mit zwei Fragen, welche *critical junctures* betreffen: Die erste fragt rein nach der Definition; die zweite fragt nach der Analyse. Beide Fragen können beantwortet werden, wenn man sich anschaut, wie die Verbindungspunkte wirken. Allgemein tauchen *critical junctures* historisch an Stellen auf, an denen strukturelle Reize auf politische Strukturen nur sehr schwach ausgeprägt sind. Dies impliziert zwei Folgerungen: Zum einen stehen politischen AkteurInnen mehr Handlungsoptionen zur Verfügung; zum anderen ist die Folgeschwere ihrer Entscheidungen aber auch sehr viel potenter (vgl. Capoccia/Kelemen 2007: 341f.).

Definitiv lässt sich der Wesensgehalt entscheidender Verbindungsstellen nun auf diese Attribute konzentrieren:

„In the context of the study of path-dependent phenomena, we define critical junctures as *relatively* short periods of time during which there is a *substantially* heightened probability that agents' choices will affect the outcome of interest.“ (Capoccia/Kelemen 2007: 348)

Dies besagt bereits, dass sie eine Ausnahme vom herkömmlichen Verlauf der Ereignisse darstellen und inkludiert die beiden Annahmen bezüglich Handlungsoptionen und deren

Gewicht. Außerdem ist darin das Wesen der *critical junctures* enthalten: Die Definition impliziert, dass sie Brennpunkte des historischen Verlaufs sind und daher auch andere Gesetzmäßigkeiten aufweisen. Daraus lässt sich ebenso folgern, dass in dem Zeitraum danach Entscheidungen eine geringere Tragweite aufweisen und für zukünftige Ereignisse auch weniger prägend sind (vgl. Capoccia/Kelemen 2007: 348).

Die zweite Frage nach der Analyse lässt eine Einordnung anhand diverser Bausteine zu. Dabei handelt es sich um Zeithorizonte, naheliegende Fehlschläge und Assymmetrien im Machtgefüge. Ersterer Punkt bezieht sie auf die Zeitspanne, in der eine plötzliche Veränderung stattfindet. Es existiert neben der Meinung, dass es sich dabei um eine nur kurze pointierte Zeitspanne handelt, auch die Ansicht, dass sich diese ebenso über einen längeren Zeitraum erstrecken kann. Allerdings stellt sich dann die Frage, inwieweit man diese dann noch als einen Knotenpunkt bezeichnen kann. Damit verbunden ist die Annahme, dass ein kurzer kritischer Zeitpunkt ein erhöhtes Potenzial hat, einen Wandel herbeizuführen; andernfalls sei die Gefahr vorhanden, dass Entscheidungen zu sehr von der politischen Lage oder anderen äußeren Faktoren beeinflusst werden könnten.

Fehlschläge und Wandel an sich betreffend ist es wichtig, zu verstehen, dass Institutionenwandel kein zwingendes Ergebnis eines entscheidenden Verbindungspunktes ist. Da in einem gewissen Maße auch die Zufälligkeit eine Rolle spielt, ist es ebenso möglich, dass eine Institution nach einem entscheidenden Ereignis wieder ihre vorherige Konfiguration einnimmt. Es zählt allein die Möglichkeit des Wandels; sofern diese vorhanden ist, kann man (auch wenn sie nicht zu einem letztendlichen Wandel führt) von einer *critical juncture* sprechen. Derlei Fehlschläge belegen nur das Ausbleiben des Wandels, nicht aber seine prinzipielle Unmöglichkeit (vgl. Capoccia/Kelemen 2007: 348ff.).

Als drittes ist noch die Bedeutungsschwere von Entscheidungen und das Wesen der EntscheidungsträgerInnen mit einzubeziehen. Auch hier verschiebt sich in der politikwissenschaftlichen Forschung häufig der Fokus auf Staatsregierungen, mächtige internationale Institutionen oder sonstige Big Player. Doch auch kleine Gruppen beobachten nicht nur passiv, was geschieht, sondern bringen eigene Positionen und Anregungen ein und haben ein begründetes Anliegen daran, Wandel mitzugestalten. Auch um ihre eigene Position zu verbessern und ihren Anspruch an Mitgestaltung geltend zu machen, gehen sie also vor und sind deshalb in der Überlegung über die Bedeutsamkeit von AkteurInnen nicht zu vernachlässigen. Darauf lässt sich ein noch weitreichenderer Sprung in die Mikroebene folgern; dies sind die Handlungsmuster der Bevölkerung. Nicht nur auf der Ebene der

politischen EntscheidungsträgerInnen, sondern auch auf der Alltagsebene finden wichtige Aktionen statt, da unter anderem dort der politische Output umgesetzt wird (vgl. Capoccia/Kelemen 2007: 353f. und Thelen/Steinmo 1992: 17).

Zur Untersuchung und Analyse von Pfadabhängigkeit selbst offeriert Mahoney (und auch beispielsweise Paul Pierson) brauchbare Ansätze und Werkzeuge. Die erste der drei von ihm genannten Eigenschaften der Analyse ist die Untersuchung der vorangegangenen Ereignisse einer größeren historischen Abfolge. Ein herausragendes historisches Ereignis ist häufig von kleineren Begebenheiten beeinflusst, die der untersuchten historischen Sequenz noch voranstehen, doch diese jedoch eklatant beeinflussen. Dies zeigt erneut die Relevanz von Zeitpunkten, an denen derlei Ereignisse stattfinden. So kann ein und derselbe Sachverhalt unterschiedliche Auswirkungen aufweisen, abhängig davon zu welchem Zeitpunkt er stattfindet. Simpel ausgedrückt kann man sagen: Das *Wann* bestimmt das *Wie*. An zweiter Stelle steht die Annahme, dass derlei frühe historische Ereignisse unvorhergesehen stattfinden und daher nicht auf Basis von älteren Geschehnissen erklärt werden können. Diese Bedingung unterstreicht die Unmöglichkeit, auf Basis von Vorannahmen auf ein exaktes Ergebnis schließen zu können. Ein Set aus Vorbedingungen formt somit maximal den Weg, aber niemals den Outcome. Das Resultat einer historischen Abfolge ist folglich keine Frage der Zwangsläufigkeit, sondern eine der Wahrscheinlichkeit. Dies ist auch der Grund weshalb sich eine historische Sequenz mit der Zeit stabilisiert und ein gewisses Endergebnis der Ereignisse mit fortschreitender Historie wahrscheinlicher macht (vgl. Mahoney 2000: 510f.).

Eine weitere Eigenschaft ist direkt damit verknüpft. Dabei handelt es sich um eine gewisse Trägheit der Ereignisse; einmal ins Rollen gebracht neigen sie dazu, sich fortzusetzen. Abhängig von der untersuchten Form der Pfadabhängigkeit weist diese Trägheit unterschiedliche Ausprägungen auf: Reproduktive Sequenzen entwickeln über bestimmte Zeiträume wiederkehrende institutionelle Muster und Eigenschaften. Rückwirkende Abfolgen hingegen bringen Ereignisse hervor, die einander bedingen und beeinflussen und eine in sich geschlossene Logik ausbilden, welche die Historie konstruiert und erklärt. Dieser Gedanke wird gestützt durch Piersons Argument. Dieses besagt, dass -einem ökonomischen Modell folgend- die Ausstiegskosten aus einer Sequenz im Laufe der Zeit steigen und es somit zunehmend unattraktiver wird, den beschrittenen Pfad zu verlassen, und somit eine Beibehaltung rationaler sei. (vgl. Mahoney 2000: 510f. und Pierson 2000b: 252).

2.3 Institutionen im Historischen Institutionalismus

Wie der Name bereits impliziert besitzt die Geschichte und ihr historischer Verlauf eine herausragende Bedeutung in Bezug auf das historisch-institutionalistische Erklärungsmodell. Das bedeutet, dass Handlungen und Veränderungen nicht nur von unmittelbar getroffenen Entscheidungen beeinflusst werden, sondern in relevantem Maße auch von Ereignissen, die in der Vergangenheit stattfanden und zu der Situation führten, die es zu bewältigen gilt. Dies bezieht auch marginaleren institutionellen und historischen Wandel ein, der schließlich zu Veränderungen in größerem Maßstab führt (Kickert/van der Meer 2011: 476f.)

Institutionen sind ständigen Veränderungen unterworfen und werden vom politischen Klima ihrer Umwelt beeinflusst. Allerdings stehen sie auf unterschiedlichen Fundamenten und schlagen daher unterschiedliche Pfade der Veränderung ein. Ein spezifisches Phänomen oder eine bestimmte Veränderung führt in unterschiedlichen System oder politischen und sozialen Biotopen zu unterschiedlichen Konsequenzen. Thelen (vgl. 1999: 397) führt das Beispiel von Esping-Anderson an, in welchem er drei Welten des Sozialstaats diskutiert. Dies hat nur sehr beschränkt etwas mit internationaler Politik zu tun, illustriert jedoch modellhaft die Beziehungen und Umformungen innerhalb eines spezifischen Systems. Sollten beispielsweise Änderungen im Verhältnis der Geschlechter und der Rolle der Familie vorgenommen werden, hätte dies im liberalen Wohlfahrtsstaat weitaus andere Konsequenzen als im konservativen Wohlfahrtsstaat. In ersterem Fall würde die Grundidee des liberalen Wohlfahrtsstaates gestärkt werden; im zweiten Fall bedeutete dies auftretende Reibungspunkte und Widersprüche zum konservativen Modell, das auf einen (zumeist männlichen) Hauptverdiener in der Familie ausgerichtet ist. Die Auswirkungen einer Maßnahme oder einer institutionellen Veränderung sind daher immer determiniert durch den Kontext, in dem diese vollzogen wird. Das kann dazu führen, dass diametral entgegengesetzte Realitäten in divergierenden Systemen Wirklichkeit werden, obwohl die eingesetzte Maßnahme augenscheinlich in eine fest umrissene Richtung zielt (vgl. Thelen 1999: 397; siehe Esping-Anderson 1990).

Als Destillat des Historischen Institutionalismus lässt sich bereits jetzt feststellen, dass Wandel und Veränderung nur sehr langsam, schwerfällig und in kleinem Maßstab geschieht. Dieser Vorgang erweckt zuweilen den Eindruck, dass sich grundsätzlich nichts im System oder innerhalb und zwischen Institutionen ändert, doch dies wäre ein Trugschluss. Veränderung nach historisch-institutionalistischer Maßgabe geschehen fragmentiert,

graduell und stufenweise, sodass eine Veränderung auf Makroebene erst nach einer Vielzahl kleinerer Veränderungen gewahrt wird. Auch die Möglichkeit größerer Reformen als Produkt kleinerer Änderungen ist vorhanden; und ebenso können diese verstärkt in Bereichen auftreten, welche den Ausfall von Reformen in anderen Gebieten kompensieren. Um Reformen in der Gestalt umzusetzen, lassen sich fünf Wege identifizieren, die zu einem Institutionenwandel führen können: 1) *Displacement*: Dies beschreibt die Fokussierung auf bisher vernachlässigte institutionelle Ausprägungen, die bislang entweder nicht beachtet wurden, oder von der Norm abwichen. Sobald diese ins Spiel gebracht werden, haben sie das Potenzial, alte Strukturen zu verändern. 2) *Layering*: Hier werden alten Institutionen neue Ausprägungen zur Seite gestellt, die diese ergänzen. Dabei werden die alten Institutionen nicht abgeschafft, sondern koexistieren neben den neuen. 3) *Drift*: Neue Institutionen werden aufgrund der Vernachlässigung der alten Formen eingeführt. 4) *Conversion*: Dabei werden Institutionen nicht an sich verändert, aber ihre Ziele und Funktionen erfahren eine Reformierung. 5) *Exhaustion*: Die Institution zerfällt sukzessive aufgrund ihrer Erschöpfung und kann nicht mehr durch einen Wandel gerettet werden. Diese Muster des Institutionenwandels lassen sich auf Basis (vor allem) der Primärliteratur aus offiziellen Presseerklärungen und Stellungnahmen der Institutionen NATO und EU anwenden und erlauben -wenn auch nicht immer perfekt übereinstimmend- eine nachvollziehbare Klassifizierung von Reformanstrengungen und -vorhaben, welche auch später folgend angewandt werden (vgl. Kickert/van der Meer 2011: 478).

2.4 Theoretische Implikationen in Bezug auf die EU-Politik

In Bezug auf die Entwicklung der Europäischen Union kann der Historische Institutionalismus und speziell das Konzept der Pfadabhängigkeit seinen Beitrag leisten, auch wenn wir uns konkret vorrangig mit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik beschäftigen werden. Konkrete Fragen, die aus der EU-Integration erwachsen, und sie auch für die ESVP modifizieren lassen behandeln folgende Themen: Die Konstanz politischer Entscheidungen und Entwicklung; die (Umwelt-)Bedingungen, unter denen Entwicklungen und Veränderungen stattfinden; der Wirkungsradius von Pfadabhängigkeit und ihre Einflussnahme auf die historische Entwicklung; Identifizierung von Unterbrechungen oder Veränderungen innerhalb von Zeiträumen und vorhandener

Pfadabhängigkeit; und die Geschwindigkeit politischer Entscheidungen und deren Umsetzung. Dies sind Anregungen, die Bulmer (2009) in Bezug auf die EU-Integration liefert, und die sich auch für unsere Zwecke funktional anpassen und anwenden lassen (Bulmer 2009: 314f.).

Vordergründig sind in der Hinsicht zwei Annahmen auszumachen. Zuerst obliegt es jedem EU-Mitgliedsstaat, sich institutionell an die strukturellen Anforderungen der Gemeinschaft anzupassen und Institutionen zu entwickeln, die einer effektiven Pflichterfüllung dienlich sind. Bezogen auf den Verteidigungssektor heißt dies, dass die militärische Komponente des jeweiligen Staates institutionell abgesichert und praktisch arbeitsfähig sein muss. Zudem spielt der Beitritt und die organisatorische Situation eine wichtige Rolle, gerade wenn es darum geht, sich militärisch zu organisieren oder in Form einer Institution zu verbinden. Dabei spielt der Weg dorthin häufig eine geringere Rolle als das letztendliche Resultat, das den Anforderungen gerecht werden muss (Bulmer 2009: 317).

IV. Entwicklung von NATO und EU (ESVP)

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der Neuordnung des internationalen Systems wurde es auch für das Militärbündnis NATO und die im Aufstreben begriffene Europäische Gemeinschaft notwendig, sich institutionell der neuen Lage anzupassen. In der Folge wird die Entwicklung beider Institutionen dargestellt werden, um zu einem tieferen Verständnis ihres Vorgehens und ihrer Entscheidungen in praktischen Militärmissionen zu gelangen. Dabei werden vorrangig die Anfänge beider Institutionen und deren vertragliche Grundlagen thematisiert, um anschließend zu aktuellen Fragen und möglichen Problemstellungen überzugehen.

1. Historische Entwicklung der NATO

1.1 Die Anfänge der NATO

Als vertragliche und ideelle Grundlage der NATO kann Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen angesehen werden, welcher allen Mitgliedstaaten „das Recht zur individuellen und kollektiven Verteidigung einräumt“ (Giegerich 2012: 10). Im Unterschied zu den Vereinten Nationen, die sich auf dem Prinzip der kollektiven Sicherheit gründen, versteht sich die NATO als Beistandspakt der kollektiven Verteidigung, der im Verteidigungsfall zur Anwendung kommt, wobei jedoch auf Aufgaben der kollektiven Sicherheit von einem militärischen Bündnis wie der NATO wahrgenommen werden können. Zunächst erfolgte die Gründung der NATO unter zwei Gesichtspunkten: Gemeinhin war die Bedrohung durch die Sowjetunion (später in Form des Warschauer Paktes) und der beginnende Kalte Krieg vordergründiger Anlass für die Etablierung der Organisation. Unmittelbar nach Ende des Zweiten Weltkriegs kam außerdem noch die mögliche Bedrohung eines wiedererstarkenden Deutschlands hinzu, dem angemessen begegnet werden musste. Mittels Vertrag von Dünkirk und Brüsseler Vertrag wurde die WEU (Westeuropäische Union) gegründet, deren Wesen im folgenden Kapitel zur ESVP näher erläutert wird (vgl. Giegerich 2012: 9f. und Brandstetter 1999).

Die Einbeziehung der USA in die europäische Verteidigungsarchitektur war unter anderem Prämisse der britischen Regierung. Der sogenannten Vandenberg Resolution folgend

(benannt nach dem amerikanischen Senator Arthur Vandenberg) wurden am 11. Juni 1948 im US-Senat die Weichen für die Umsetzung dieser Direktive gestellt. Die Unterstützung regionaler Sicherheitspolitik von Seiten der USA wurde schließlich auf Bestreben von US-Präsident Truman vertraglich festgehalten und in Form des NATO-Vertrages am 24. August 1949 ratifiziert (vgl. Giegerich 2012: 10f.). In der Folge erwies sich das Vorgehen der NATO als vergleichsweise effektiv, wenn man beispielsweise die WEU heranzieht. Die Einrichtung und Nutzung von gemeinsamen Planungen und Kommandostäben gewährte den Mitgliedsstaaten einen relativ großen eigenen Handlungsradius innerhalb der Organisation, wobei ebenso festzuhalten ist, dass die USA ihr Regionalinteressen in Europa in der Form gut vertreten konnten; es für die europäischen Mitgliedstaaten innerhalb der bipolaren internationalen Politik jedoch kaum eine angemessene Alternative zum westlichen Nordatlantikvertrag gab (vgl. Krabatsch / Woop 2009: 34f.).

1.2 Grundlagen und Inhalte des Nordatlantikvertrages

Der Nordatlantikvertrag, bildet die Grundlage der NATO und schreibt ihr Selbstverständnis, ihr Streben nach Frieden und Freiheit wie auch die gemeinsame Wertebasis fest. Bereits Artikel 1 beruft sich auf die gemeinsam angenommene UN-Charta, die friedliche Konfliktlösungen vorschreibt und unangemessene Gewalt explizit ausschließt. Dies wird unter dem nachfolgenden Artikel 2 konkretisiert, da dieser eine Friedensstrategie in Form der Stärkung demokratischer Institutionen mit damit einhergehendem Werben für sie und Beilegung wirtschaftlicher Konflikte vorsieht. Im internationalen System sieht die NATO somit ein derartiges Agieren als Garant der Friedenssicherung. Die militärische Zusammenarbeit und sonstige Kooperation erhält in den Artikeln 3 und 4 ihr Fundament, da dort die gegenseitige Zusicherung von Unterstützung und das Anstoßen sicherheitspolitischer Diskurse festgeschrieben wurde. Diese „politische[n] Konsultationen“ (Giegerich 2012: 12) zeigen die multilaterale und institutionelle Verwobenheit der Mitgliedstaaten auf.

Als Herzstück des Vertrages gilt Artikel 5, der umfassend festschreibt, wie die Vertragspartner im Falle eines Angriffs zu reagieren haben. Der gemeinhin bekannte Grundsatz, dass ein Angriff auf eines der Bündnismitglieder einem Angriff auf alle weiten Mitglieder gleichkommt und diese dem Angegriffenen Beistand zu leisten haben, bezieht

sich unmittelbar auf Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen. Interessant ist die auch hier enge Verflechtung zwischen NATO und UN, die ebenso in weiteren sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereichen zu finden ist. Dabei sind die Wahl der Mittel und der Grad an militärischer Gewalt, die angewendet wird, im Vergleich zum Brüsseler Vertrag den Bündnispartnern überlassen. Auf institutioneller Seite ist es einzig Artikel 9, der Vorgaben zur Gestalt der NATO festhält. In diesem werden der Rat der Mitgliedsländer und der Verteidigungsausschuss beschrieben, wobei auch weitere Arbeitsgruppen -wie der Militärausschuss- existieren. Der Nordatlantikrat stellt jedoch die oberste Instanz der NATO dar (vgl. Giegerich 2012: 11ff.).

1.3 Die NATO im neuen Jahrtausend

Spätestens mit Beginn des neuen Jahrtausends verschob sich der Anspruch und das Handlungsprofil der NATO zusehends. Besonders das Entstehen neuer Interdependenzen erforderte eine neuartige Orientierung nicht nur in Europa, sondern auch im globalen Kontext. Besonders der Schwerpunkt des transatlantischen Dialogs, der einen Link zwischen Europa und den USA darstellt, wird in der Form und durch das Agieren der NATO in den Vordergrund gerückt. Auch in Bezug auf die Erweiterung der EU im östlichen Europa konnte die NATO zur Stabilität und Sicherheit beitragen. Dies ist verbunden mit einer erneuerungswürdigen Prioritätensetzung, die sich nicht nur auf den militärischen Aspekt des Bündnisses bezieht, sondern auch auf den politischen. Als größtes Militärbündnis der Welt steht die NATO gleichsam in der Verantwortung, Bedrohungen zu bekämpfen und abzuwenden. Ihre Zukunft hängt daher auch maßgeblich von ihrer Fähigkeit ab, innerhalb kurzer Zeit eine effektive personelle Einheit aufzustellen und sowohl das Know-how als auch die Infrastruktur betreffend Einsatzfähigkeit zu beweisen (vgl. NATO 2005b).

Besonders aufgrund einer sich ändernden Umwelt hinterfragt auch die NATO selbst ihre Grundkompetenzen und strategischen Ziele. Neue Bedrohungen wie der internationale Terrorismus, das Scheitern und der Zusammenbruch von Staaten sowie die nach wie vor relevante Verbreitung von Massenvernichtungswaffen gehören zu den drängendsten Fragen der Sicherheit und sind Bedrohungen, die vorrangig im NATO-Portfolio zu finden sind. Besonders mit Blick auf den Aspekt der ‚failed states‘ wird klar, weshalb die NATO angehalten ist, ihre politischen Kompetenzen und Fokuspunkte auszubauen und zu

etablieren. Auch die Tatsache, dass militärisches Engagement und dessen Folgen in direktem Zusammenhang der Politik und bzw. oder dem Wiederaufbau politischer Institutionen steht, stützt diese Einschätzung. Um diesen Wandel herbeizuführen sollen vor allem die NATO-Mitgliedstaaten verteidigungspolitische Reformen durchführen, die dabei helfen, die Institution als Ganzes neu auszurichten. Ein Ziel, das bis 2014 angepeilt wurde, war es, mindestens acht Prozent der Landstreitkräfte in militärischen Operationen zu halten, was eine ständige Verfügbarkeit von NATO-Truppen garantieren sollte. Um erneut einen Bogen zu konkreten Zielen zukünftiger Einsätze zu schlagen, offenbart ein Blick auf diese eine veränderte Entwicklung: So zeigte sich, nicht nur Missionen mit explizit militärischem oder humanitärem Fokus für die NATO infrage kommen, sondern zum Beispiel auch der Schutz von Infrastruktur und Energieversorgung wie Öl- oder Gaspipelines eine wichtige Rolle spielen, wenn es um die Kontrolle und Eindämmung von Konflikten geht (vgl. NATO 2005b).

2. Historische Entwicklung der ESVP (GSVP)

2.1 Die Anfänge der WEU

Um die Wurzeln der aktuellen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu ergründen, betrachten wir die ersten Anlagen eines europäischen Verteidigungsbündnisses. Mit der Westeuropäischen Union (WEU) wurde ein kollektives Militärbündnis ins Leben gerufen, das eine direkte Reaktion auf die Herausforderungen der kontinentalen Sicherheitslage war. Grundlage dafür war der sogenannte Brüsseler Vertrag, der 1948 von Belgien, den Niederlanden, Luxemburg, Frankreich und Großbritannien unterzeichnet wurde. Dem vorausgegangen war der sogenannten Vertrag von Dünkirchen, der 1947 zwischen Großbritannien und Frankreich geschlossen wurde und gegenseitigen Beistand vertraglich festhielt. Der Vertrag von Brüssel zielte in erster Linie auf Kooperation in wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Belangen und stellte eine Basis zur kollektiven Selbstverteidigung dar. Ursprünglich noch mit dem Ziel aufgesetzt, einer neuerlichen deutschen Aggressionspolitik vorzubeugen, erübrigte sich diese Direktive mit der voranschreitenden Integration in Europa und der Einbindung Deutschlands in die wirtschaftlichen, kulturellen und sicherheitspolitischen Felder. Die NATO verkörperte in der Folge zwar auch eine Interessenvertreterin sicherheitspolitischer Fragen; da sie jedoch keine

originäre europäische Lösung war, konnte sie in der Beziehung nicht als hinlänglich angesehen werden. Besonders die abnehmende Präsenz amerikanischer Truppen in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg erforderte einen europäischen Schulterschluss bezüglich der Verteidigungspolitik (vgl. Brandstetter 1999: 15ff. und Cornaro 2010: 233). Hier werden bereits Hinweise auf institutionelle Differenzen von EU und NATO gewahrt, die dazu führten, dass beide Institutionen unterschiedlich angelegt sind und unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen. Auch abhängig vom Selbstverständnis der EU- und NATO-Staaten und geprägt von ihrer jeweiligen Interpretation von Sicherheitspolitik gestaltet sich beide Wege und die historische Entwicklung.

Die Republik Frankreich war es, die eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) vorschlug, um die kontinentalen und globalen Gefahren einzudämmen. Der militärische Zusammenschluss der sechs EGKS-Staaten sollte zwei Ziele erfüllen: Der Sowjetunion sollte militärisch entgegengetreten werden und es sollte Schutz vor einem wiederbewaffneten Deutschland aufgebaut werden. Eine gemeinsame europäische Armee schien aus französischer Sicht das geeignete Mittel dafür zu sein. (vgl. Brandstetter 1999: 17f.)

Der Vertrag vom 27. Mai 1952 legt in seinen Grundsatzbestimmungen fest, dass eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft gegründet werden solle, die gemeinsame Organe, gemeinsame Streitkräfte und einen gemeinsamen Haushalt unterhält. Die Prämisse, nach der sie gegründet werden sollte bezieht sich explizit auf die Verteidigung und die Begegnung jeglicher Aggression. Dabei ist die Formulierung, dass ein Angriff auf einen Mitgliedstaat einem Angriff auf alle Mitgliedstaaten gleichkommt auch in anderen Militärbündnissen zu finden. Ein interessanter Aspekt ist, dass die NATO auch namentlich genannt wird, und eine Beteiligung in deren Rahmen explizite Erwähnung findet. Dies zeigt abermals die dichte Verflechtung, mit der dieser Vertrag angelegt war. Zudem legt er fest, auf welche Weise sich Streitkräfte rekrutieren und in welchem Rahmen diese tätig werden dürfen. In dem Sinne dürfen nationale Streitkräfte aufgestellt und entsandt werden, wenn ein Staat seiner Verteidigungspflicht nachkommen will, oder wenn er zwischenstaatliche Aufgaben wahrnimmt. Diese stehen zumeist, aber nicht immer, unter UN-Mandat. Auch wenn sich die Staaten innerhalb einer Institution zusammenschließen sollten, so behielten sie dennoch die Souveränität über ihre Truppen und die nationale Verteidigungspolitik. Davon zeugt auch die vertragliche Vorgabe, dass jeder Mitgliedstaat auf nationaler Ebene den Schutz der Zivilbevölkerung selbst garantieren und sicherstellen muss. Ein weiterer interessanter Punkt

ist der Artikel 18: Darin heißt es, dass nach der Herstellung der Einsatzbereitschaft der Truppen diese dem Oberbefehlshaber der Nordatlantikpakt-Organisation, der NATO, zur Verfügung stehen; dies umschließt auch technische Anweisungen. Im Verteidigungsfall sollten die Streitkräfte vollständig unter dessen Oberbefehl stehen (vgl. Europäische Verteidigungsgemeinschaft 1952).

1952 ratifizierten fünf von sechs EGKS-Staaten diesen Vertrag, doch letztendlich wurde er von der französischen Nationalversammlung zurückgewiesen. Allerdings bestand das Problem der Unberechenbarkeit deutscher Militärpolitik nach wie vor. Aus diesem Grund brachte der Brite Anthony Eden eine Initiative ein, die vorschlug, Deutschland sowohl in die NATO als auch in das europäische institutionelle Geflecht einzubinden, indem es dem Brüsseler Vertrag beiträt. Dieser Schritt erfüllte die amerikanischen und westeuropäischen Interessen gleichermaßen und formte auch das europäische Staatengefüge neu, da die relevanten Änderungen des Brüsseler Vertrags nunmehr die Förderung der Einheit Europas und eine fortschreitende Integration beinhalteten (vgl. Brandstetter 1999: 17f.).

2.2 Die Etablierung der ESVP

Mit der Petersberger Erklärung wurde ein wichtiger Grundstein für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik gelegt. Die Tagung am 19. Juni 1992 in Bonn brachte eines der grundlegendsten Schriftstücke westeuropäischer Sicherheitspolitik hervor.

Darin betonen die teilnehmenden Minister, dass insbesondere die Stärkung der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und die ihr angegliederten Institutionen eine tragende Rolle in Hinblick auf die Friedenssicherung auf dem Kontinent spielen. Zudem hielt die Erklärung eine immanente Bestrebung der Minister fest: Die KSZE sollte ebenso befugt sein, friedenserhaltende Militäroperationen zu verantworten und durchzuführen, wie sie nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen festgeschrieben sind. Dass die WEU sich in enger Kooperation mit der Europäischen Union befindet wird ebenso betont wie auch die Relevanz und Bedeutsamkeit der NATO innerhalb eines europäischen Sicherheitsgefüges und einer europäischen Verteidigungspolitik. Außerdem wird auf das Inkrafttreten des START-Vertrages repliziert, welcher kurz vor dem Ende der Sowjetunion unterzeichnet wurde. Dies sind einige relevante Bausteine, welche den Weg eines sicherheitspolitisch geeinten Europas geebnet haben. Die Petersberger Erklärung

betont ebenso, dass eine neue Friedensordnung in Europa eines der zentralen Ziele sein muss. Gerade vor dem Hintergrund des Wandels des internationalen Systems stellt diese eine neue Herausforderung dar, weil die wechselvollen Gegebenheiten die historische Arbeitsgrundlage veränderten (vgl. CVCE 2012).

Auch in Bezug auf den Vertrag von Maastricht kommen einige zentrale politische Strategiepunkte zur Anwendung, welche die nähere Zukunft unmittelbar formen. Dort wird eingangs betont, dass die WEU eine wichtige Komponente im Netzwerk der atlantischen und europäischen Verteidigungsstruktur ist. Besonders die tiefgreifenden Arbeitsbeziehungen und eine fundierte Kooperation werden als immanent für eine effektive Verteidigungspolitik angesehen; dies solle sich auch innerhalb der einzelnen Organe und Institutionen von WEU und NATO niederschlagen. Auch die operationelle Rolle der WEU wurde durch die Petersberger Erklärung gestärkt. Hinsichtlich dieser Thematik heißt es, dass die Mitgliedstaaten ihre Truppen den Zwecken und Interessen der WEU zur Verfügung stellen, und dass neben der Landesverteidigung auch die Bereiche „humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze; friedenserhaltende Aufgaben; [und] Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, einschließlich Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens“ (CVCE 2012) abgedeckt werden. Diese Bereiche sind gemeinhin als die Petersberger Aufgaben bekannt und stellten einen Maßstab der internationalen Krisen- und Sicherheitspolitik dar. Damit ist bereits ein ähnliches Aufgabenprofil zu bemerken wie es beispielweise auch die NATO oder die UN-Schutztruppen partiell verfolgen (vgl. CVCE 2012).

Vertraglich in Maastricht eingebunden wurde die WEU, indem die neugestaltete GASP zur zweiten Säule der Union erklärt wurde und Relevanz in allen sicherheitspolitischen Fragen erlangte. Die WEU wurde ebenso explizit vertraglich erwähnt und als wesentlicher Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union bezeichnet; dem angegliedert war die Option der gemeinsamen militärischen Verteidigung. In den Vertrag inkludiert verständigten sich die WEU-Mitgliedstaaten darauf, im Sinne der EU verteidigungspolitisch aktiv zu werden und die gegenseitige Kooperation in diesem Sinne zu vertiefen (vgl. Cornaro 2000: 236f.).

In der Petersberger Erklärung ist ebenso ein Ausbau und die Weiterentwicklung militärpolitisch relevanter Strukturen enthalten. So wurde neben einem halbjährlichen Treffen der Generalstabchefs festgehalten, dass der Ständige Rat -ein Organ der WEU, das wöchentliche Tagungen abhielt- auch von Angehörigen des Militärs beraten werden sollte. Die Petersberger Erklärung konnte damit einen wertvollen Beitrag bezüglich von Einsätzen

außerhalb des festgelegten Staatsgebiets der Bündnismitglieder leisten sowie aufzeigen, dass eine eng verflochtene Arbeit an der Seite und unter Beachtung der UN-Charta integraler Bestandteil der gemeinsamen Verteidigungspolitik ist, wobei man sich dennoch die Option offenhielt, auch außerhalb der bekannten Kapitel VI- und Kapitel VII-Missionen zu agieren (Cornaro 2000: 238).

Die Schrecken und das Leid der Balkankriege beschleunigten den Ausbau der ESVP und GSVP zusehends. Diese stellten gleichsam einen konkreten Anlass da, um dieses Projekt in Angriff zu nehmen. Eine der schwersten kriegerischen Auseinandersetzungen seit dem Zweiten Weltkrieg innerhalb von Europa sollte als mahnendes Beispiel dafür dienen, dass Gefahren für die Sicherheit und den Frieden in Europa eine institutionalisierte Kraft entgegengesetzt werden müsse. In St. Malo formulierten Frankreich und Großbritannien 1998 Forderungen zur Einrichtung einer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Gestalt eines gemeinsamen Vorgehens und einer gemeinsamen europäischen Identität (vgl. Wogau 2012: 118).

In einem Beschluss des Jahres 1999 verkündet der Europäische Rat in Helsinki, dass eine Forcierung der GSVP offiziell gebilligt wird. Darin wird neben der Verantwortung des UN-Sicherheitsrates auch die besondere europäische Rolle hervorgehoben, ihren Beitrag für den Frieden und die Sicherheit in der Welt zu leisten. Im Kontext dieser Arbeit ist es wichtig, zu betonen, dass schon in diesem Dokument davon die Rede ist, Doppelstrukturen und Duplizierungen bei Einsätzen und Militärmissionen zu vermeiden. Die Tatsache, dass die NATO vom Europäischen Rat explizit genannt wird, ist ein Hinweis darauf, dass man sich dieser möglichen Problematik bewusst war. Allerdings wird im noch gleichen Kontext darauf hingewiesen, dass dies ausdrücklich keine Schaffung einer europäischen Armee impliziert. Auch die Tagung des Europäischen Rates in Köln 1999 festigte seinen Entschluss: Es wurde die Maßgabe erlassen, dass die Mitgliedstaaten in der Lage sein sollen, innerhalb von bis zu 60 Tagen Streitkräfte mit bis zu 60.000 Personen aufzustellen und mindestens ein Jahr lang im Einsatz zu halten (vgl. Europäischer Rat 1999 und Dilp / Siedschlag 2007: 24).

Allerdings erwies sich die praktische Ausführung der Truppenaufstellung und Verlegung von Mitgliedern der Streitkräfte als noch fehlerbehaftet und ineffizient. So bewiesen besonders die Einsätze in Afghanistan und im Irak, dass eine hohe Truppenanzahl teilweise

Monate der logistischen Bemühungen in Anspruch nahm und die Fähigkeit an sich erst bei einigen wenigen Mitgliedsländern zu finden war, wie etwa Großbritannien, Frankreich und Deutschland. Ein weiteres Problem taucht bei den häufig unterschiedlichen Standards auf, die sowohl Material als auch Vorgehensweise betreffen. Jedoch wurde konsequent an der Verbesserung der Funktionsfähigkeit gemeinsamer Verteidigungspolitik gearbeitet und mit dem Jahr 2004 ein ‚Headline Goal 2010‘ beschlossen. Dieses besagte, dass „Interoperabilität, Verlegbarkeit und Nachhaltigkeit“ (Dilp /Siedschlag 2007: 26) als Ziele zuvörderst anvisiert werden, und die noch vorhandenen Defizite ausgeräumt werden müssen. Das Problem der mangelnden Effizienz wird auch offensichtlich, wenn der Vergleich zu den USA gezogen wird. Dort konnte die Regierung mit ähnlichen finanziellen Mitteln etwa die zehnfache Menge an Kapazitäten aufstellen. Dies liegt vor allem darin begründet, dass die EU-Mitgliedstaaten vor allem in nationale Angelegenheiten investieren, und auf diese Weise die Gefahr, dass Doppelstrukturen entstehen und finanzielle Mittel für nur singuläre Belange aufgewendet werden, sehr groß ist (vgl. Dilp /Siedschlag 2007: 24ff.).

Mit Blick auf erste Kooperationsstrukturen lassen sich bereits einige Dinge feststellen. Die Union kündigt an, die institutionelle Basis für Gremien der politischen und operativen Führung zu schaffen und die Kooperation mit der NATO weiter voranzutreiben und als festen Bestandteil ihres Vorgehens zu etablieren. Auch auf die unter Umständen aufkommende Problematik der Mitgliedschaften wird eingegangen. Mitgliedstaaten der NATO, welche wiederum nicht Mitglied der EU sind, erhalten dennoch die Möglichkeit, bei militärischen Operationen und der praktischen Umsetzung von Sicherheitspolitik beteiligt zu sein. Dieser mögliche Konflikt kann auch umgekehrt auftreten, etwa, wenn EU-Mitgliedstaaten nicht Mitglied der NATO sind, aber dennoch in Missionen mit NATO-Beteiligung involviert werden. Außerdem ist zu betonen, dass auch Mechanismen der nichtmilitärischen Konfliktlösung geschaffen werden sollen, welche parallel zu den militärischen Strategien verfügbar sein sollen und das Set an verteidigungspolitischen Handlungsmöglichkeiten der EU ergänzen (vgl. Europäischer Rat 1999).

In Bezug auf den Aspekt von institutioneller Zusammenarbeit und Verflechtung stellt sich unweigerlich die Frage, in welcher Form Doppelrollen oder Doppelstrukturen auftreten können. Einen derartigen Status nahm die WEU Ende der 90er-Jahre ein, da sie sich stets zwischen EU und NATO bewegte. Neben der normalen Mitgliedschaft und dem Beobachterstatus wurde zudem der Status assoziierter Mitglieder ins Leben gerufen. Dieser war vorgesehen für jene Staaten, die Mitglied der NATO, jedoch nicht der EU waren. Das

Resultat dieses Schrittes war ein „flexibles Modell“ (Cornaro 2000: 238), das den Interessen möglichst vieler europäischer Staaten entsprach, eine solide Kooperationsgrundlage schuf und besonders osteuropäische Staat miteinband. Dies zeigt ebenso die Parallelität der fortschreitenden EU-Integration und die Anlagen der geplanten und beginnenden Osterweiterung (vgl. Cornaro 2000: 238).

2.3 Kooperation im neuen Jahrtausend

Im Jahr 2003 wurde die Europäische Sicherheitsstrategie vorgestellt und beschlossen, die der ehemalige Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, entworfen hatte. In ihr enthalten ist die zugrunde gelegte Annahme, dass kein Staat des Kontinents Europa in der Lage ist, die zeitgenössischen Herausforderungen und Probleme alleine zu lösen. Daher ist Kooperation und gegenseitiges Verständnis eine elementare Bedingung für die Lösung aufscheinender Probleme. Basis dieses Vorgehens ist die Charta der Vereinten Nationen und eine multilaterale Krisenbewältigung, die in einem breiten institutionellen Rahmen stattfindet und sämtliche AkteurInnen des multilateralen Systems miteinbezieht (vgl. Wogau 2012: 118f.).

Bezüglich der zivilen Krisenbekämpfung ist die EU ein Vorreiter unter den internationalen Organisationen, was jedoch auch die Schwierigkeit mit sich bringt, nicht auf Erfahrungen bauen zu können, sondern das eigene Vorgehen selbst ergründen zu müssen. Grundlage des zivilen Krisenmanagements ist ein Beschluss des Europäischen Rates, der 2000 in Santa Maria da Feira erlassen wurde. Darin heißt es, dass vier Instrumente für ebenjenen Bereich zuständig sind: a.) Polizei, b.) Rechtsexperten, c.) Zivilverwaltung, d.) Katastrophenschutz, wobei das Personal aus allen Mitgliedstaaten stammt. Dennoch ist auch hier das Problem der verlässlichen Verfügbarkeit nicht vollständig ausgeräumt; da die Beteiligten aus dem zivilen Bereich kommen, handelt es sich bei den Kapazitäten lediglich um freiwillige Kontingente, die nicht ständig abrufbar sind. Mit dem „Civilian Headline Goal“ von 2004 wurden diverse Ziele formuliert, die bei der Eindämmung von Krisen behilflich sein sollen: Darin ist die Rede von Krisenmanagementteams, der parallelen Durchführbarkeit von Operationen und der damit verbundenen schnellstmöglichen Verfügbarkeit von Personal, die Abstimmung innerhalb des System der EU, und nicht zuletzt der effektiven und

effizienten Kooperation zwischen anderen internationalen Organisationen und mit dem militärischen Bereich (Dilp /Siedschlag 2007: 29).

In der öffentlichen Debatte steht das militärische Vorgehen der EU weithin häufiger im Fokus als die zivile Komponente. Allerdings zeigen gerade Missionen wie EUPOL in Afghanistan, die eine zivile Mission ist, dass die ESVP in diesem Bereich äußerst präsent ist und einen wichtigen Beitrag zum Peace Building leistet. Die Grundlage dazu wurde auch durch das Europäische Parlament mitgestaltet und manifestierte sich in der Einrichtung und Arbeit des Unterausschusses für Sicherheit und Verteidigung, der die Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle übernimmt und zur Konsultation bereitsteht. Weitere Kontrollinstrumente sind das Politische und Sicherheitspolitische Komitee des Europäischen Rates sowie die Europäische Verteidigungsagentur. Diese beschäftigen sich vorrangig mit Verteidigungsgütern und Sicherheitsforschung. Sehr viel später, mit dem Vertrag von Lissabon 2009, wurde der Europäische Auswärtige Dienst (European External Action Service) wurde ein mächtiges verteidigungs- und sicherheitspolitische Instrument geschaffen, dass direkt der Hohen Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik untersteht (vgl. Wogau 2012: 19f.).

Der Vertrag über die Europäische Union benennt in dem Zusammenhang folgende Aufgabengebiete: „[G]emeinsame 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 Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten“ (zitiert nach Wogau 2012: 120).

3. Historische Kooperation zwischen NATO und EU

Um den Bogen zwischen der NATO und der EU zu schlagen, lohnt sich nun ein Blick auf die unmittelbaren Konnektoren zwischen beiden Institutionen und die Zusammenführung gemeinsamer Interessen. Erst seit Anfang des neuen Jahrtausends existieren enge Verflechtungen in der Hinsicht, dass regelmäßige mehrmalige Treffen innerhalb eines Jahres stattfinden, was vorher nicht der Fall war. Diese Treffen verteilen sich auf unterschiedliche Ebenen: So finden nach Möglichkeit zwischen der EU und der NATO mindestens zwei Treffen im Jahr auf Außenministerebene statt; mindestens drei jährliche Treffen von

Nordatlantikrat und Politischem und Sicherheitspolitischem Komitee; und insgesamt vier Treffen beider Militärausschüsse. Nichts zu vergessen sind ebenso die informellen Kontakte, die sich innerhalb der vergangenen fünfzehn Jahre zusehends vertieft haben und die unregelmäßigen aber frequenten Treffen der Botschafter beider Institutionen (vgl. Varwick 2007: 155ff.).

3.1 Offizielle Statements und Communiqués

Offenbar entwickelt sich die gegenseitige Kooperation zunehmend weiter, was auch einhergeht mit der Formulierung und Verfolgung gemeinsamer Interessen und Ziele. Der damalige NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer (2005) stellte in einer vielbeachteten Rede in Berlin die Beziehungen zwischen NATO und EU dar. Darin stellte er „drei Realitäten“ fest und forderte, die oftmals proklamierte strategische Partnerschaft auch praktisch umzusetzen, was bereits auf Mängel in der Ausführung schließen lässt. Als jene Realitäten wurden das Szenario des Kalten Krieges, die Entwicklung der EU als sicherheitspolitische Akteurin und die Notwendigkeit transatlantischer Kooperation.

Was ebenfalls besonders klar wird, ist die sich verändernde Aufgabenverteilung: Gegen des Mitte und Ende des vergangenen Jahrhunderts besagte die (zumindest oberflächliche) Zuteilung, dass die EU (vormals EG) die wirtschaftliche Integration vorantreibe, während die NATO die militärischen Belange übernehme. Grundsätzlich schien dies zunächst eine Aufgabenteilung zu sein, welche die relevanten Politikfelder abdeckte; jedoch verminderte diese auch die Bereitschaft der unmittelbaren Kommunikation zwischen einander. Die nachfolgende Entwicklung der institutionellen Annäherung war vor allem bedingt durch den historischen Verlauf und die sich verändernden Voraussetzungen in einer sich neu ordnenden Welt. Zur Zeit des Kalten Krieges verstand sich die NATO noch vorrangig als Schutzmacht des westliche Europas mittels Abschreckung und Landesverteidigung. Durch den Zusammenbruch der Sowjetunion, des Warschauer Pakts und des bipolaren internationalen Systems verlagerten sich auch ihre Aufgaben und glichen sich graduell an jene an, welche die EU wahrnahm und wahrnimmt. Als Folge liegt der Fokus vor allem auf Konfliktprävention und Befriedung (vgl. de Hoop Scheffer 2005 und Varwick 2007: 157)

Im Sinne eines Kontrapunkts darauf bezogen findet sich eine Rede, die der ehemalige stellvertretende US-Außenminister Strobe Talbott im Jahr 1999 hielt, und in der dieser

bekräftigte, dass die NATO nach wie vor Aufgaben der kollektiven Verteidigung wahrnimmt und das Szenario der militärischen Abschreckung weiterhin aufrechterhält. Er ging noch 1999 davon aus, dass eine unmittelbare militärische Bedrohung wahrscheinlich war und verortete die Bedeutung und Relevanz der NATO im sicherheitspolitischen Kontext Europas dementsprechend hoch. Jedoch wandte er ebenso einen selbstkritisch anmutenden Blick auf die NATO und räumte ein, dass sie in der damaligen Zeit gegen Ende der 1990er-Jahre eine andere Ausprägung aufweisen müsse, würde sie neu gegründet werden. So sei es notwendig, dass sie über eine höhere Zahl an Mitgliedern verfüge, einen breiteren Aufgabenbereich wahrnehme und auch im Vorgehen flexibler sei (vgl. Talbott 1999).

Der damalige Generalsekretär de Hoop Scheffer selbst übte nicht nur an der EU scharfe Kritik, sondern auch an den Vereinten Nationen, die gerade mit Blick auf den Konflikt auf dem Balkan nicht in der Lage waren, diesen hinreichend zu befrieden. Doch die eigentlich interessante Thematik der institutionellen Entwicklung der EU und der ESVP wurde ebenfalls angesprochen und geht Hand in Hand mit den zuvor genannten historischen Umständen: Die Entwicklung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erforderte es, eine Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik in gleichem Maße zu etablieren. Der ehemalige NATO-Generalsekretär de Hoop Scheffer spricht in der Beziehung davon, dass der eine Bereich ohne den anderen „ebenso ineffektiv wie unglaublich [sei]“ (de Hoop Scheffer 2005). Die „dritte Realität“, die er nennt, sieht eine Notwendigkeit der Kooperation vor, die de Hoop Scheffer als unabdingbar bezeichnet. Diese dürfe durchaus von Kritik begleitet sein, wie er mit Blick auf den ‚war on terror‘ und den Irakkrieg feststellt, allerdings nehme die NATO nach wie vor eine wesentliche Rolle im Kontext der globalen Weltpolitik ein (vgl. de Hoop Scheffer 2005).

Den folgenden Kapiteln vorausgreifend ist es interessant, dass de Hoop Scheffer die Zusammenarbeit zwischen NATO und EU zum Beispiel in Afghanistan als enge Kooperation bezeichnet, wenngleich sie auch mit anderen Mitteln zur Erreichung der Ziele vorstättenging. Es wird zu prüfen sein, ob diese These haltbar ist. Der kritische Umstand, dass formale Beziehungen zwischen NATO und EU erst seit dem Jahr 2000 bestehen, spricht vordergründig nicht für eine zu dem Zeitpunkt bereits gut institutionalisierte Zusammenarbeit. Die Reibungspunkte werden auch deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass die Position der US-Regierung kritisch in dem Sinne war, dass sie nicht wünschte, dass die NATO eines Tages in Konkurrenz mit einer europäischen Verteidigungsarchitektur trete. Dieser Verdacht scheint gerade in Bezug auf die verschiedenen Sichtwinkel auf die

Welt auf Seiten der USA und Europas formuliert worden zu sein (vgl. de Hoop Scheffer 2005 und Varwick 2007: 158).

Die unterschiedliche militärische Prioritätensetzung manifestiert sich bereits in Form der Verteidigungsausgaben der USA und der EU-Mitgliedstaaten. Die USA kam noch im Jahr 2004 hierbei auf 463 Milliarden US-Dollar im Jahr, während demgegenüber die EU damaligen 25 EU-Mitgliedstaaten insgesamt 186 Milliarden US-Dollar ausgaben. Da die NATO entscheidend von den USA geprägt ist und auf der anderen Seite ein europäisches Verteidigungskonstrukt andere Prioritäten setzt, wirkt sich dies direkt nicht nur auf das politische Verhältnis der EU-Staaten zu den USA aus, sondern auch auf die Beziehungen und die Kooperation zwischen NATO und Europäischer Union. Das, was der Frage nach der NATO einen Großteil seiner Bedeutung verleiht, ist der Umstand, dass sich die ESVP stetig weiterentwickelt und damit die NATO thematisch mit berührt, weil sie die Rollenverteilung infrage stellt. Der EU inhärent war lange Zeit die Art und Weise, nach der die Integrationslogik ablief; dabei sind besonders die Prinzipien *Sicherheit voreinander* und *Sicherheit miteinander* zu nennen. Es ist wichtig, zu betonen, dass der Integrationsprozess und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik kein Ergebnis hervorgebracht haben, das eine einheitliche und homogene Politik zur Folge hatte, sondern eine gemeinsame Politik. Die institutionelle Grundlage dafür schuf der Vertrag von Nizza im Februar 2003, der ebenso die Organe (Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee [PSK], EU-Militärausschuss [EUMC] und EU-Militärstab [EUMS]) festlegte (vgl. Varwick 2007: 158ff.).

Der Nordatlantikrat (2001a) bekräftigte im Rahmen eines Treffens im Dezember 2000 in Brüssel, dass die NATO ihren Weg fortsetzen werde, ihre Verankerung in Europa zu stärken und in dem Sinne die transatlantische Partnerschaft zu stärken, wobei der Fokus auf etwaiges Krisenmanagement gerichtet wurde. Der positive Ton wird vor allem getragen durch das Herausstellen von und den Hinweis auf die Partnerschaft, die von enger Kooperation, Zuversicht und gegenseitigem Nutzen geprägt sein soll. Dies geschieht noch in einer sehr frühen Phase der vertieften Beziehungen zwischen der NATO und der EU, daher mutet die Tonalität des finalen Communiqués grundsätzlich positiv an. Auch ein permanentes Sicherheitsabkommen zwischen beiden Institutionen wird darin genannt und untermauert eine langfristige Perspektive. Die Stärkung der eigenen Verteidigungsfähigkeit, auch im Rahmen der NATO, und die Umsetzung der Petersberger Aufgaben wird jedoch ausdrücklich nicht als Schaffung einer europäischen Armee verstanden, ebenso heißt es, dass

die militärische Souveränität ausdrücklich bei den EU-Staaten verbleibe. Der Rückgriff auf NATO-Ressourcen in Form von Streitkräften, Infrastruktur und Knowhow ist bewilligt und im Rahmen der Kooperation erwünscht, wobei die NATO die Möglichkeit einräumt, die militärischen Kapazitäten der EU-Staaten mit auszubauen (vgl. North Atlantic Council 2001a: 222f.).

Das gemeinsame Arbeitstreffen von NATO- und EU-Außenministern in Madrid im Jahr 2003 manifestierte unter anderem den umfangreichen Zugriff auf NATO-Ressourcen, auf welche die EU fortan in gesteigertem Maße zurückgreifen konnte. Darauf hervor ging die sogenannte *Berlin-Plus-Vereinbarung*; die eine NATO-EU-Kooperation auf ein neues Level hob. Inhaltlich wurden Zugeständnisse und Arbeitsabläufe festgehalten, die eine effizientere und eindeutiger geregelte Kooperation gewährleisten sollten. Dabei liegt ein Schwerpunkt auf dem Austausch und der Auswertung von Geheimdienstinformationen und deren Koordination. Konkreter Anlass waren die militärischen Auseinandersetzungen auf dem Westbalkan; dennoch wurden die getätigten Schritte ebenso umfänglich getätigt, um zukünftigen Krisen, wie vor allem dem internationalen Terrorismus, angemessen und effektiv begegnen zu können (vgl. NATO Secretary General and the EU Presidency 2003: 97f.).

Aufgrund ihrer Relevanz werfen wir einen näheren Blick auf die Berlin-Plus-Vereinbarung. Diese regelt im Wesentlichen die Zugriffsrechte der EU auf Kontingente der NATO, um eigene Operationen zu planen und durchzuführen. Allerdings hält sie auch fest, dass die primären Rechte zur Intervention bei der NATO selbst liegen und diese zuerst ausdrücklich auf einen Einsatz verzichten muss, um die EU agieren zu lassen. In der Folge hat die EU das Recht, nach einstimmigem Beschluss der NATO-Mitgliedstaaten mit Hilfe ihrer Kontingente fortzufahren. Allerdings handelt es sich hierbei um eine asymmetrische Gewichtung in der Kooperationsstruktur. Während die EU auf NATO-Ressourcen zurückgreifen kann, verfügt umgekehrt die NATO nicht über eine derartige Möglichkeit. Dies bringt vor allem die Implikation mit sich, dass die NATO keinerlei Zugriff auf Elemente der zivilen Sicherheit hat und folglich ihre einzig militärisch-sicherheitspolitische Komponente nicht um den zivilen Faktor erweitern kann; doch dies sind Überlegungen, die bereits mögliche Entwicklungspfade der NATO vorwegnehmen (vgl. Kammel/Zyla 2011: 655).

Die Berlin-Plus-Vereinbarung schrieb ebenso en détail fest, wie die Kommandostruktur praktisch umgesetzt werden sollte. Neben des Rechts auf die erste Reaktion im Falle der

Notwendigkeit eines Militäreinsatzes, verblieb die Rückrufmöglichkeit von Ressourcen und die Kontrolle über sonstige Bestandteile der NATO-Infrastruktur bei der Organisation selbst. Ebenso neuartig war die Möglichkeit, dass innerhalb der NATO von der EU verantwortete Mission geplant und durchgeführt werden können, und dass somit gewisse Doppelfunktionen im Rahmen der Durchführbarkeit und Effizienz geschaffen wurden. Hinzu kam die Option der Mitwirkung für NATO-Mitglieder, sodass diese an EU-geführten Operationen teilhaben konnten. Nicht nur die Bekämpfung des internationalen Terrorismus, sondern auch die Durchführung von Mission im Zuge des Krisenmanagements wurde institutionell determiniert: So wurde insgesamt festgeschrieben, dass Ressourcen der NATO verfügbar und einsatzfähig sein müssen, einschließlich der Koordination des Zugriffs auf selbige. Zudem wurde angestrebt eine ‚NATO Capability Group‘ zu installieren, die dabei helfen sollte, das Potenzial in der Planung und Durchführung von Einsätzen auszuschöpfen (vgl. Varwick 2007: 166f.).

Im Zuge dieser Neuerungen wurden ebenfalls kritische Stimmen laut, die einzelne Punkte der Vereinbarung anzweifeln. Strittige Punkte waren in der Hinsicht der ungehinderte Zugriff auf Ressourcen der NATO und der Rahmen, in dem die NATO eigene Forderungen in Bezug auf anstehenden Missionen erheben konnte. Besonders Frankreich übte Kritik an der Berlin-Plus-Vereinbarung und zeigte Probleme besonders im Zusammenhang mit dem primären Missions-Zugriffsrecht der NATO auf. Eine Befürchtung, die vordergründig geteilt wurde, war die potenzielle Abhängigkeit, in die sich die EU mittels der Berliner Vertragsgrundlage begeben konnte. Ebenso undurchsichtig war diesbezüglich die Frage, inwieweit die NATO eine Erlaubnis erteilen muss, sobald die EU eigenständig eine Militärmission vorbereitet und durchführt, da die EU laut Vertrag nur dann aktiv werden darf, wenn die NATO als Ganzes nicht aktiv wird. Der Umstand, dass im Nordatlantikat jeder Mitgliedstaat ein Vetorecht hat, verkompliziert die Umstände noch zusätzlich (vgl. Varwick 2007: 167).

Am noch folgenden Beispiel der Afghanistan-Einsätze lässt sich konkret erkennen, wie Ressourcen geteilt wurden; ungeachtet, ob es sich um Streitkräfte oder Geheimdienstinformationen handelte. Was aus Berlin-Plus jedoch nicht klar hervorgeht, ist die Richtung und Verteilung von Ansätzen zur institutionellen Weiterentwicklung, da die Vereinbarung in beide Institutionen hineingreift und beide teilweise, aber keine umfänglich und entscheidend verändert. Was offenbar wird, ist jedoch der Umstand, dass sich NATO

und EU durch die Vereinbarung angenähert haben und gegenseitig Verantwortung übernehmen (vgl. Kammel/Zyla 2011: 655 und Cornish 2004: 64ff.).

Als Hinweis auf die Ausgestaltung der Kooperation ist unter anderem das NATO-Communiqué aus dem Jahr 2004 in Istanbul dienlich. In diesem heißt es, dass ein neuer Fokuspunkt der EU auf der militärischen Komponente liegt und in Kooperation mit den strategischen Partnern ein Wahrnehmen der gemeinsamen Verantwortung unumgänglich ist. Auch im Rahmen etwaigen Krisenmanagements wird eine enge Zusammenarbeit in Aussicht gestellt und begrüßt (vgl. NATO summit 2004: 162f.).

3.2 Planungen von Tervuren 2003

Ein zum Reibungspunkt avancierender Umstand wurden die französischen Bestrebungen, weiterhin eigene militärische Planungsschritte vorzunehmen. Frankreich, Deutschland, Belgien und Luxemburg schlugen 2003 in dem Rahmen die Einrichtung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion (ESVU) vor, die eine dichtere europäische Verteidigungsbasis schaffen sollte. Auch zusätzliche Strukturen unter anderem zur Krisenbekämpfung und Ausbildung wurde vorgeschlagen; der Konflikt, der sich hieraus ergab, war jedoch vor allem auf die potenziell entstehenden Doppelstrukturen zur NATO zu gründen, da eine derartige Union unabhängig zu dieser existieren würde. Die Problematik, die sich darauf ergab, stellte sich im Wesentlichen so dar, dass die NATO bislang ein sehr großer Partner und vielen kleineren (EU-)Mitgliedstaaten war. Das neu erdachte Konzept wandelt diese Staaten jedoch um in einen vergleichbar großen Partner, welcher der NATO gegenübertreten und auf Augenhöhe mit ihr kooperieren konnte. Das autonome Handeln der EU sollte dadurch entscheidend gestärkt werden. Die britische Position stellte dabei jedoch den größten Reibungspunkt dar, weil dieser gerade in Bezug auf die USA deren Rolle in der NATO klar den autonomen europäischen Handlungsanspruch herausstellte (vgl. Varwick 2007: 158).

In offizieller Darstellung der NATO heißt es dazu, dass gerade auf Grundlage der unterschiedlichen europäischen Haltungen zum Irakkrieg in Fragen der Sicherheitspolitik Differenzen aufkamen, die ausgeräumt werden müssten; auch da von Seiten Deutschlands und Frankreichs mittels dieser Pläne, nach Auffassung der USA, eine Untergrabung der NATO vorläge. Der ursprüngliche Plan eines europäischen Hauptquartiers wurde in seiner

ursprünglichen Form verworfen, weil vor allem Großbritannien nicht hinreichend in die laufenden Planungen mitsamt Resultaten eingebunden war. Der Schwerpunkt einer eigenständigen Einsatzplanung der Europäischen Union wurde zwar von Großbritannien akzeptiert; im Gegenzug wurde jedoch die ursprüngliche gegenseitige Beistandspflicht abgeschwächt. In den Überlegungen ebenso enthalten war die Einrichtung eines gemeinsamen EU-Planungshauptquartiers in Tervuren, Belgien. Dieser Hauptpunkt verursachte auf Seiten der USA die nachhaltigsten Irritationen, da die damit verbundene Autonomie auch eine Bedrohung für die NATO selbst darstellen könnte. Zudem stand der Vorwurf im Raum, die Briten würden aus der verteidigungspolitischen europäischen Integration ausgeschlossen, da sie im Verhältnis dem Gedanken eines Kerneuropas nicht genug Bedeutung beimäßen (vgl. Grant 2003).

Die Essenz der Bestrebungen förderte einige interessante Einsichten zutage: So wurde die Planung einer tiefergehenden Kooperation und Koordination der EU-Staaten von den USA indirekt als Angriff auf die NATO aufgefasst, da eine europäische Verteidigungsunion unter Umständen den Charakter einer eigenständigen und umfänglichen Allianz haben könnte. Dass die USA eine Schwächung der NATO unter allen Umständen abwenden wollten, ist nicht weiter verwunderlich; so nehmen sie innerhalb der NATO doch nach wie vor die Führungsrolle ein. Demzufolge ist der Aufbau eines Quasi-Rivalen der NATO auch vor dem Hintergrund des verhandelten Berlin-Plus-Abkommens zu betrachten: Die darin festgeschriebenen Strukturen und Zugeständnisse an die NATO (z.B. das Erstzugriffsrecht) stehen im Missverhältnis zu den Planungen der Gruppe Frankreich, Deutschland, Belgien und Luxemburg und wurden schnell als Versuch der Untergrabung angesehen. Dennoch existiert auf lange Sicht das Zugeständnis, dass die EU eines Tages Bedarf habe könne an einem gemeinsamen Hauptquartier zur verteidigungs- und sicherheitspolitischen Koordination (vgl. Grant 2003).

Varwick (2007) hält fest, dass das Berlin-Plus-Abkommen bereits im Jahr 2002 mehrfach missachtet wurde. So wurden beispielsweise die Missionen in Bosnien-Herzegowina 2002 und dem Kongo 2003 und 2006 ohne Abstimmung mit der NATO initiiert und durchgeführt, obgleich das zuvor geschlossene Abkommen andere Bestimmungen auferlegte. An dieser Stelle sei auf ein weiteres Fallbeispiel verwiesen, das integraler Bestandteil dieser Arbeit ist und die Kooperation zwischen NATO und EU näher beleuchten wird: Die militärischen Missionen in Darfur, Sudan. Detailliert wird im Abschnitt der gewählten Fallbeispiele auf

diese Mission eingegangen werden; vorweg sollen jedoch schon einige Dinge festgehalten werden: Es handelt sich bei den Einsätzen in Darfur um (angesichts der bisher gewonnenen Erkenntnisse) plakative Beispiel, die diverse Probleme, aber auch Möglichkeiten aufzeigen. Die Gefahr der Doppelstrukturen wird ebenso greifbar wie der Wunsch nach eigenständigem Vorgehen. Aufgrund des Umstands, dass sowohl die NATO als auch die EU eigene Missionen vorantrieben, offenbaren sich die unterschiedlichen Interessen, Vorgehensweisen und Versuche der Profilierung. Ganz offensichtlich existiert ein Spannungsverhältnis zwischen NATO und ESVP, das es zu untersuchen und auszuwerten gilt. Mittels historisch-institutionalistischer Theorie und den sorgfältig ausgewählten Fallbeispielen, lässt sich dem auf den Grund gehen und findet dies praktische Anwendung. (vgl. European External Action Service 2015; NATO 2016 und Varwick 2007: 170f.)

V. Fallbeispiele und theoretische Analyse

1. Fallbeispiel I: Afghanistan

Die Terroranschläge vom 11.09.2001 in New York bedeuteten neue Herausforderungen für die Ordnung im internationalen System und das militärischen Vorgehen der NATO sowie der EU. Die internationale Bedrohungslage verschärfte sich und neue Konzepte der militärischen Auseinandersetzung zwecks Sicherheitspolitik wie auch die Notwendigkeit von Peacekeeping-Missionen mussten neu definiert werden. (vgl. Türk 2013: 1)

Zu diesem Zweck wird nun ein detaillierter Blick auf die Militäroperationen sowohl der NATO als auch der EU geworfen, um deren Charakteristika herauszustellen und somit eine Grundlage für eine theoretische Analyse zu schaffen, welche die Eigenheiten der Kooperation beleuchtet.

1.1 Das Engagement der NATO in Afghanistan

Ein Hauptteil des militärischen Engagements der NATO in Afghanistan basiert auf dem ISAF-Mandat, welches das Militärbündnis mit Anfang des Jahrtausends angenommen hatte. Die Rolle der NATO wandelte sich dabei im Laufe der Jahre zusehends; während sie zu Beginn noch auf Stabilisierung und Wiederaufbau des Landes ausgerichtet war, so führten besonders Operationen der Taliban dazu, dass auch Bereiche des Nation-buildings und der Verbesserung der Sicherheitslage in den Fokus des Handlungsradius rückten (vgl. Sperling/Webber 2012: 344).

Das International Security Assistance Force (ISAF)-Mandat, das die NATO seit 2003 ausführt, wurde ihr von den Vereinten Nationen gewährt. Formale Grundlage dessen war das Bonn Agreement (Petersberger Abkommen) von 2001, UN-Mandat vom 20. Dezember 2001 sowie die UN-Sicherheitsrat-Resolution 1386 von 2003. Das primäre Ziel bestand darin, die afghanische Regierung bei der Ausbildung und dem Unterhalt von Sicherheitskräften und das Land stabilisierenden Maßnahmen zu unterstützen. Erstmals wurde das Mandat im Jahr 2001 auf die Agenda der UN gesetzt, um als direkte Reaktion auf die Terroranschläge in New York vom UN-Sicherheitsrat als Maßnahme eingebracht zu werden. Die offizielle Bitte um Beistand ging dabei von der afghanischen Regierung aus und

sollte dazu führen, diese bei der Stabilisierung des Landes und Bekämpfung des inländischen Terrorismus zu unterstützen. Zu dieser Zeit war das Einsatzgebiet noch auf Kabul beschränkt; mit der Mandatsübernahme der NATO 2003 vergrößerte es sich. Als Kapitel VII-Mission der UN standen den Militärkräften damit weitreichende Befugnisse hinsichtlich ihrer Vorgehensweise zu (vgl. NATO 2015 und Giegerich 2012: 67).

Die geographische Expansion des Einsatzgebiets wurde 2005 von den Außenministern der NATO-Staaten beschlossen. Diese lief dabei wie folgt ab: Zunächst wurde die nördliche Provinz Kunduz miteinbezogen und in das ISAF-Mandat eingegliedert. Noch als Pilot-Projekt vorgesehen legte dies einen Grundstein für die Expansion der Mission in den Süden, Westen und Osten, welches auch andere nördliche Provinzen wie Mazar-i-Scharif miteinbezog. Diese Schritte waren bis zum Oktober 2004 abgeschlossen. Die weiteren Schritte umfassten die westlichen Provinzen Herat und Farah, welche logistische Stützpunkte bildeten, sowie weitere Provinzen der Region. Sechs Provinzen des Südens wie auch die restlichen Gebiete im Osten des Landes rundeten die geographische Seite des Mandats ab und stellten die Basis für alle weiteren Operationen bereit (vgl. NATO 2015).

Auf der politischen Seite berief sich die Bush-Regierung auf eine „Koalition der Willigen“, die in Afghanistan nicht nur für Stabilität sorgen, sondern auch den Terrorismus bekämpfen sollte. Mit dem Vereinigten Königreich, Kanada, Frankreich, Italien und Deutschland engagierten sich Länder, die einen großen Teil der Verantwortung mittrugen und sich unter Führung der USA unter dem ISAF-Banner versammelten. Ein Vorteil, den der Start des ISAF-Mandats mit sich brachte, war das Ende des stetigen Rotierens hinsichtlich der militärischen Führung in Afghanistan, welche sie als nicht effizient herausstellte. (vgl. Sperling/Webber 2012). Dadurch, dass das Mandat einer strikten militärischen Kommandostruktur unterstellt wurde, konnten Kompetenzen und Direktiven trennschärfer kommuniziert und durchgesetzt werden. Als ebenso vorteilhaft erwies sich die Möglichkeit, auch kleinere Staaten direkt einzubinden, da der NATO-Mandatsrahmen eine verlässlichere Organisation versprach (vgl. Giegerich 2012: 68).

Die Schlüssel-Direktiven, welche es in Afghanistan planmäßig umzusetzen galt, gliedern sich in folgende Bereiche:

- 1.) Peace-keeping
- 2.) Aufbau und Erhalt staatlicher und staatstragender Strukturen, verbunden mit der Etablierung afghanischer Sicherheitskräfte (Armee (ANA), Sicherheitskräfte (ANSF) und

Polizei (ANP)

3.) Wiederaufbau des Landes

4.) Bekämpfung des Terrorismus

5.) Bekämpfung des Drogenhandels

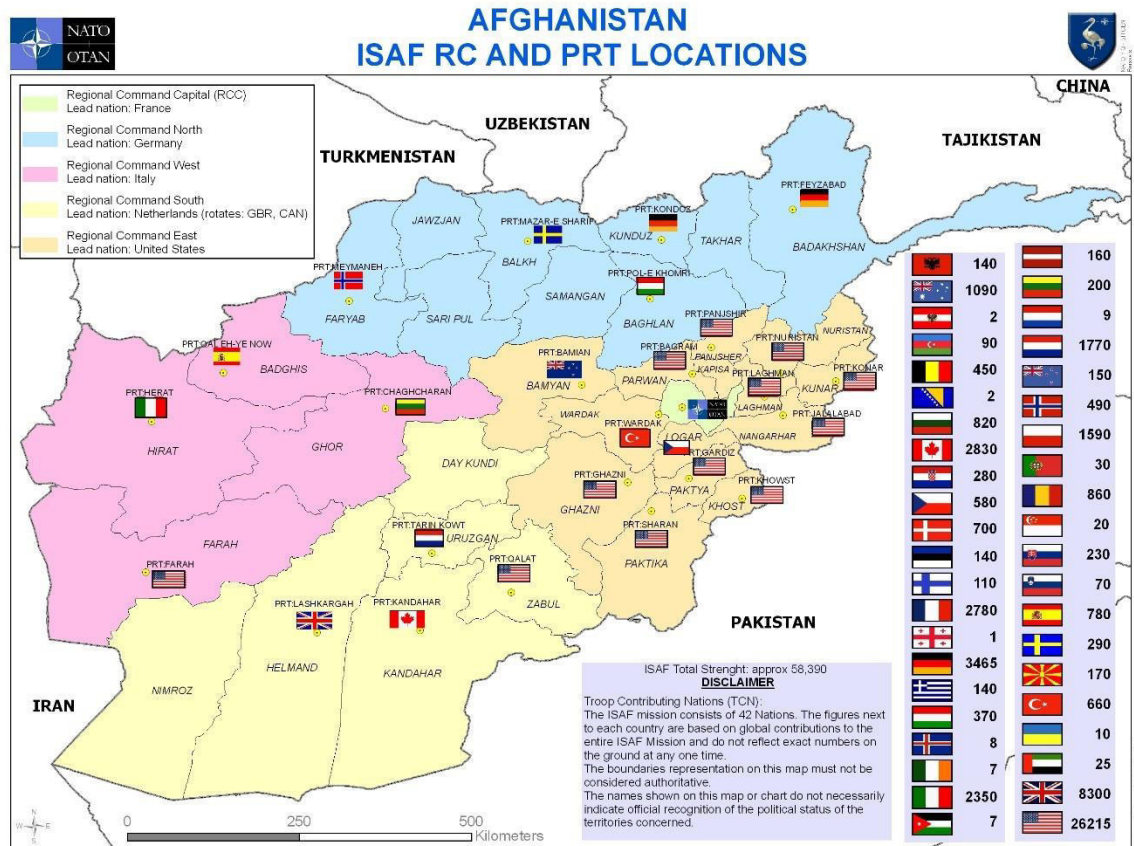
(vgl. Andreychuck 2007).

Mit weiter verstreichender Zeit wurde die ISAF-Mission zunehmend angepasst und expandiert. Auf einer NATO-Versammlung im Oktober 2005 in Brüssel wurde herausgestellt, auf welche Weise die Mission den Gegebenheiten angeglichen werden sollte. Dabei wurden neun Kernpunkte festgehalten, die sich folgendermaßen gestalten:

a.) Die Autoritätssicherung der afghanischen Regierung, b.) Die Durchsetzung von Stabilität und Sicherheit in Kooperation mit den afghanischen Sicherheitskräften, c.) Training und Unterstützung der afghanischen Armee, d.) Entwaffnung illegal bewaffneter Gruppierungen, e.) Gewährleistung der Sicherheit des Flughafens Kabul, f.) Training der Zusammenarbeit von Armee und Polizei, g.) Unterstützung und Beratung der Regierung bezüglich der Grenzsicherung, h.) Unterstützung der staatlichen Drogenbekämpfung, i.) Weiterentwicklung der Reformen in Zusammenarbeit mit weiteren G-8-Staaten (vgl. NATO 2005). Auch 2006 bekräftigte ein Arbeitsmeeting der NATO in Brüssel, dass der Einsatz in Afghanistan in der Fokussierung der Arbeitsbereiche oberste Priorität habe. Dabei wird die enge Verflechtung mit den afghanischen Sicherheitskräften betont, und auch die konsequente Bekämpfung etwaiger Bedrohungen (vgl. NATO 2006).

Bis zum Ende des ISAF-Einsatzes in Afghanistan war die NATO mit einer Truppenstärke bis fast 150.000 Soldatinnen und Soldaten vertreten, die aus 48 Ländern stammten, wobei die USA über den größten Anteil verfügten. Die Aufteilung auf die sogenannten Regionalkommandos in den Gebieten Hauptstadt, Süd, Südwest, West, Nord und Ost verliehen der Mission und dem übergeordneten Kommando auch eine lokale Komponente und klare Hierarchisierung innerhalb der NATO im Einsatzgebiet Afghanistan (vgl. Giegerich 2012: 68).

Die NATO ist im Laufe des vergangenen Jahrzehnts durch einen Wandlungsprozess gegangen, der auch die Kooperation mit anderen militärischen Instanzen miteinbezieht. Ebenso hat sich die EU hinsichtlich ihrer Sicherheits- und Verteidigungspolitik gewandelt und eigene Positionen kontinuierlich ausgebaut. Daher betätigte sie sich auch in Afghanistan; dieses Vorgehen wird nun beleuchtet werden.



(Quelle: <http://nato.int/isaf/docu/epub/maps/index.html>)

1.2 Die EU in Afghanistan im Rahmen der Mission EUPOL

Die progressive Gestaltung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik implizierte einen Ausbau der praktischen Unterstützung militärischer Operationen. Auch in Afghanistan bestätigten sich daher Mitgliedstaaten der EU im Rahmen einer zunehmend ausgebauten Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Zuvor nahmen besonders Frankreich und Deutschland eine reservierte Rolle hinsichtlich eines vertieften Einsatzes in Afghanistan ein, da man dem Vorgehen der US-Administration Vorbehalte entgegenstellte. Nach dem Bonner Agreement bestand der erste Schritt der Kommission darin, ein Positionspapier aufzusetzen, welches das eigene Engagement in Afghanistan formulierte. Darin war die Rede von Maßnahmen, die im Kern den Wiederaufbau sowie Unterstützung in den Sektoren für Gesundheit, Soziales, Infrastruktur, Verwaltung und ländliche Entwicklung beinhalteten. Die 2005 nachfolgende Joint Declaration bezüglich einer neuen EU-afghanischen Partnerschaft legte einen weiteren Grundstein für das Engagement der EU

in ebenjenem Land. Die Rahmenpunkte beinhalteten folgende Ziele: a.) Die Konsolidierung des politischen Systems, b.) der Aufbau und Unterhalt von korruptionsfreien Regierungsinstitutionen, c.) Rechtsdurchsetzung, d.) der Schutz der Menschenrechte und die gesellschaftliche Entwicklung, e.) wirtschaftliches Wachstum und der Kampf gegen Armut. Damit stellte die Joint Declaration das erste Fundament der politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit dar, die in der Art formell festgehalten wurde (vgl. Türk 2013: 72ff.).

Mit der Mission EUPOL rief die Europäische Union ein Unterfangen ins Leben, das darauf ausgerichtet war, die politischen Institutionen in Afghanistan zu unterstützen sowie den Wiederaufbau zu begleiten und vor allem die Sicherheitskräfte Afghanistans auszubilden und anzuleiten. Dazu kommt die Verbesserung der politischen Strukturen und der inneren Kommunikation (vgl. Türk 2013: 81).

Offiziell ist EUPOL eine zivile Mission der GSVP der Europäischen Union. Seit diese im Jahr 2007 eingerichtet wurde sind weitreichende Reformen der afghanischen Regierung unterstützt, welche neben strukturellen und institutionellen Aspekten auch Fragen der Menschenrechte und der Rechtsprechung beinhalten. Dabei steht verstärkt das afghanische Innenministerium im Zentrum der Konsultationen. Als Bestandteil der allgemeinen EU-Strategie in Afghanistan wurde das EUPOL-Mandat vom Europäischen Rat bis einschließlich 31.12.2016 verlängert. Die Führung der Mission wurde dreigeteilt vergeben und obliegt dem Head of Mission Pia Stjernvall, dem Deputy Head of Mission Tarmo Miilits und dem Head of Ministry of Interior Reform Component Phillip Haynes (vgl. European External Action Service 2016).

Besonders die Ausbildung der polizeilichen Sicherheitskräfte gliedert sich in sieben Unterpunkte auf, die allesamt eine Stabilisierung des Landes und der Politik forcieren. Diese sichern folgenden Bereichen Unterstützung zu:

- 1.) ‚Community Policing‘-Konzept
- 2.) ‚Intelligence-led policing‘
- 3.) Verbrechenbekämpfung
- 4.) Einstellung und Rekrutierung
- 5.) Vernetzung Koordination zwischen Afghan National Police und Attorney General Office

6.) Führung und Oberkommando

7.) Kapazitätsmanagement und Einhaltung des Verhaltenskodex

Das Konzept des Community Policing besagt, dass zur Gewährleistung der Sicherheit der Bevölkerung und des Landes faktisch alle Mitglieder der Gesellschaft eingebunden werden. Dies schließt eine Zusammenarbeit zwischen Sicherheitskräften (wie der Polizei) und der zivilen Bevölkerung mit ein. Mittels dieser Methode wird nicht nur eine erhöhte Verflechtung von Sicherheitsinteressen unterschiedliche Bevölkerungsteile erreicht, sondern auch eine letztendliche Erhöhung der Lebensqualität. Die Mission EUPOL sah unter anderem diesen Weg als erfolgsversprechend an und investierte eigene Anstrengungen in die Ausbildung der örtlichen Polizeikräfte, damit diese nach genannter Maßgabe vorgehen konnten. Dabei ist besonders die Kommunikation der Bedürfnisse und Herausforderungen zwischen der Polizei und der Zivilbevölkerung von entscheidender Bedeutung. Ein Element, das einen wichtigen Bestandteil einer Kooperationsbasis darstellt, ist Vertrauen. Da gerade in politisch instabilen Ländern wie beispielsweise Afghanistan ein erhöhtes Misstrauen gegenüber den Inhabern des staatlichen Gewaltmonopols vorliegen kann, ist hier die Aufgabe der Schaffung von Vertrauen und des Etablierens von Kollaborationswegen von gesteigerter Relevanz (vgl. U.S. Department of Justice 1994: vii).

Dieses Konzept besteht aus zwei Kernprinzipien: Das erste nennt sich ‚Community partnership‘ (Kooperation und Partnerschaft mit der Gesellschaft), das zweite heißt ‚Problem solving‘ (Strategien der Problemlösung). Das erste Prinzip beinhaltet die Herausbildung und den Aufbau von gegenseitigem Vertrauen. Praktisch äußert sich das, indem Mitglieder der Bevölkerung der Polizei Hinweise auf Verbrechen oder anderweitige Gesetzesübertretungen geben und die Polizei ihrerseits die Bedürfnisse der Bevölkerung kennt und anerkennt. Zudem wird die Polizei zu einem wesentlichen Bestandteil der Gemeinschaftskultur und macht sich die bereitgestellten Ressourcen der Gesellschaft nutzbar. Dies schließt ebenso Aktivitäten der Bevölkerung ein, wie etwa Hilfeleistungen und generelle Wachsamkeit. Bei einer erfolgreichen Durchführung der Community Partnership etabliert sich eine Art Kreislaufsystem, das zu beiderseitigem Vorteil gedeiht. Die Gewährung von Vertrauen verbessert den polizeilichen Zugriff auf Ressourcen, dieser verbessert die unmittelbaren Aktionen der Polizei, was zu einer gesteigerten Sicherheit führt, die wiederum zu mehr gegenseitigem Vertrauen führt. (vgl. U.S. Department of Justice 1994: 15f.).

Der zweiten Komponente, Problem solving, liegen folgende Annahmen zugrunde: Zum einen die, dass Probleme am effektivsten gelöst werden können, indem die passenden Ressourcen innerhalb von adäquaten Rahmenbedingungen und der richtigen Region angewandt werden; und zum anderen, weil Individuen Entscheiden abhängig von der Region, in der sie leben, und den dort zu findenden Rahmenbedingungen treffen. Manipuliert man diese Variablen, so ist es möglich, das individuelle Verhalten in eine gewisse Richtung zu lenken. Man darf nicht vergessen, dass die Entstehung von Problemen immer in Zusammenhang mit den Lebens- und Umweltbedingungen steht. Manche mögen auf ein kriminelles Milieu begünstigend wirken oder die Entstehung von Terrorismus fördern. Hier gilt es folglich, gegen jene toxischen Bedingungen vorzugehen, die unerwünschte Resultate oder sogar Gefahren für Leib und Leben und die kollektive Sicherheit hervorrufen. Dabei werden die bestehenden Probleme erst verschwinden können, wenn sich die Rahmenbedingungen ändern. Ereignisse, die aufgrund der Probleme entstehen, sind demzufolge Symptome derselben. Auch hier kann sich mittels einer kreislaufähnlichen Vorgehensweise ein veritables System der Sicherheit bewähren: Bereits das bloße Erkennen der Probleme ist ein Hebel dafür, diese zu lösen. Gelingt dies, kann gegenseitiges Vertrauen aufgebaut werden, was wiederum zu einem erhöhten Informationsaustausch führt, der seinerseits das Identifizieren von Problemen vereinfacht (vgl. U.S. Department of Justice 1994: 16f.).

Das beschriebene Konzept stellt einen der Hauptpfeiler der EUPOL-Mission da und kann auch angesichts der besonderen instabilen Situation und terroristischen Bedrohungslage in Afghanistan gut nachempfunden werden. Die tiefe Verwurzelung der lokalen Polizei- und Sicherheitskräfte stellte dafür die Basis dar, um die regionalen Probleme einzudämmen und ebenso das gegenseitige Vertrauen zwischen Polizei und Bevölkerung wiederherzustellen. Die Einbeziehung einer zweiten Komponente, des Intelligence-led policing, stellt die Involvierung der Geheimdienste heraus und zeigt deren dichte, länderübergreifende Kooperation auf.

1.3 Die Rolle der Vereinten Nationen im Fallbeispiel Afghanistan

Als dritte Akteurin, die nicht vernachlässigt werden darf, existieren die Vereinten Nationen, deren globalpolitisches Gewicht und Einfluss im internationalen System eine genauere

Betrachtung erfordert. Dies geschieht nun für die Vorgänge rund um den ‚War On Terror‘ in Afghanistan 2001 und später für die Mission in Darfur.

Grundsätzlich wurde die internationale Reaktion auf den Status Afghanistans als Sitz des Terrornetzwerks Al-Kaida auf der ‚International Conference on Afghanistan‘ in Bonn festgelegt. Darin heißt es, dass es primäres Ziel sei, den Konflikt in Afghanistan zu beenden und für Frieden, Stabilität und die Einhaltung der Menschenrechte zu sorgen. Eine Interimsverwaltung Afghanistans zur Administration des Landes sollte demzufolge installiert werden wie auch zur Repräsentation nach außen. Auch eine Überarbeitung des Justizsystems ist in dem Papier der Konferenz enthalten und soll unter Wahrung seiner Unabhängigkeit etabliert werden. Hier wird bereits die Idee einer internationalen Schutztruppe formuliert und niedergeschrieben. Diese wird mittels einer späteren Resolution ins Leben gerufen. Doch auch die Ausbildung und das Training afghanischer Sicherheitskräfte ist Bestandteil der Planungen für die Tragfähigkeit des demokratie- und sicherheitspolitischen Systems in Afghanistan. Ihre eigene Rolle definieren die Vereinten Nationen im Vorfeld so, dass sie die Bemühungen im Land überwachen und falls notwendig die Untersuchung von Menschenrechtsverstößen vorantreiben werden (vgl. United Nations 2001).

Kerndokumente, welche die Position der Vereinten Nationen bezüglich Afghanistan belegen, sind mehrere wesentliche Resolutionen des UN-Sicherheitsrats, die in der Folge des 11.09.2001 und den Terroranschlägen in New York City verabschiedet wurden. So spricht Resolution 1378 davon, dass die Anstrengungen der Ausrottung des Terrorismus gelten und dass das Vorgehen der Taliban, die das Land Afghanistan als zentralen Kommandostützpunkt für terroristische Aktivitäten nutzen, verurteilt werde. Die UN bekräftigt darin, dass die Einheit, Unabhängigkeit, Souveränität und Integrität Afghanistans nicht angetastet werden dürfe, und die Bevölkerung bei ihrem Kampf gegen die Taliban unterstützt werde. Hiermit stellen sich die Vereinten Nationen klar auf die Seite der amerikanischen und europäischen Position im Kampf gegen den internationalen Terrorismus und ermutigt die afghanische Bevölkerung ausdrücklich, für Frieden, Menschenrechte und Demokratie einzutreten. Resolution 1383 vom 06. Dezember des gleichen Jahres bekräftigt in wesentlichen Teilen den Inhalt der Resolution 1378 und drängt darauf, das Übereinkommen zur Einrichtung dauerhaft stabiler staatlicher Institutionen einzuhalten (vgl. United Nations Security Council 2001 und United Nations Security Council 2001a).

Diese Resolutionen legen einen Grundstein und die Prämisse für ein weiteres Handeln der internationalen Gemeinschaft. Durch die Verurteilung der Vorgänge in Afghanistan, die den internationalen Terrorismus stützen und aufgrund der der konkreten Handlungsdirektiven zum Wiederaufbau von Staatlichkeit und humanitärer Versorgung wurde weitergehend ein Schritt zu speziellen Maßnahmen von militärischer Seite gegangen.

Resolution 1386 stellt ein zentrales Dokument da, das Afghanistan mit den dortigen militärischen Einsätzen im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends maßgeblich prägt. Grundsätzlich begrüßt diese die stattfindenden Bemühungen nach Wiederherstellung von Rechtstaatlichkeit und humanitärer Behandlung und versichert fortwährende Unterstützung. Dies führt im Dokument zu einem zentralen Schritt des UN-Sicherheitsrats: Er verkündet, nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen tätig zu werden und genehmigt die Einrichtung einer „Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe“, die für die Gewährleistung der Sicherheit und dem reibungslosen Handeln der afghanischen Interimsverwaltung sowie der ortsansässigen Vertreter der Vereinten Nationen die Verantwortung übernimmt. Personal und Material soll von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden und ebenso soll eine enge Kooperation mit den afghanischen Behörden Grundlage der Mission sein. Die Zusammenarbeit beider Seiten wird dabei als Grundlage für das Gelingen der bilateralen Bestrebungen angesehen. Der Umstand, dass der Sicherheitsrat die Ergreifung aller notwendigen Maßnahmen gewährt, zeigt die Reichweite des Mandats auf und unterstreicht die Grad der Involvierung der Vereinten Nationen (vgl. United Nations Security Council 2001b).

Die ursprüngliche Resolution 1386 legte das ISAF-Mandat für sechs Monate an. Mit der Resolution 1413 des UN-Sicherheitsrats wurde diese um abermalige sechs Monate verlängert. In dem Schriftstück betont der Sicherheitsrats nochmals die Unabhängigkeit und Eigenverantwortung Afghanistans für das eigene Land, aber ebenso wird die nach wie vor anhaltende Bedrohung des Weltfriedens wie auch der internationalen Sicherheit herausgestellt. Aus diesen Gründen wird am 23. Mai 2002 beschlossen, dass die ISAF-Mission um sechs Monate verlängert wird und dass die bisherigen Anstrengungen weitergeführt werden. Das ISAF-Mandat wurde im Laufe des Einsatzes kontinuierlich verlängert und geographisch angepasst; so etwa in Hinblick auf die Hauptstadt Kabul. Im Jahr 2013 wurde das Kommando schließlich an die afghanische Administration übergeben (vgl. United Nations Security Council 2002 und United Nations Security Council 2013).

1.4 Analyse der Kooperation

Nun, da die Rahmenbedingungen der jeweiligen Mandate der NATO und der Europäischen Union bekannt sind, ist es Zeit für den Blick auf die tatsächliche praktische Kooperation in Afghanistan und Darfur. Wie festgestellt wurde, waren beide Institutionen zeitlich wie auch räumlich überschneidend tätig. Daher ist nun von Interesse, in welcher Form sich Gemeinsamkeiten und Differenzen in der Realität beider Fallbeispiele ausprägten.

1.4.1 Praktische Kooperation von NATO und EU in Afghanistan

Auch wenn es einige Überschneidungen der Missionen ISAF und EUPOL in Afghanistan zu verzeichnen gibt, sind die Grundintentionen verschieden. ISAF war eine Mission, die auf Peace-keeping ausgelegt war, während sich die EU auf dem Feld des Peace-building engagierte. Dies bekräftigt zudem den Charakter des NATO-Einsatzes als Militärmission und den des EU-Einsatzes als zivile Polizeimission. Auf Seiten der EU existierte eine klare Befehlskette, die genau darlegte, in welcher Reihenfolge das Kommando in der Mission vorzugehen hatte. Der Rat der Europäischen Union legte in Rechtsakt 2007/369 fest, dass das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) die strategische und politische Leitung innehatte. Die Weisung an die Missionsleitung ging dabei vom Hohen Vertreter der Europäischen Union aus und half dieser bei der Führung der Tagesgeschäfte von EUPOL. Umgekehrt war diese dem Hohen Vertreter zur Berichterstattung verpflichtet, wobei dieser wiederum weiter an den Rat berichtete. An der Befehlskette ist bereits zu erkennen, dass innerhalb des unmittelbaren Kommandos keinerlei NATO-Institutionen beteiligt waren. Somit ist das grundsätzliche Vorgehen von NATO und EU zumindest in hierarchischer Sicht getrennt zu betrachten (vgl. Rat der Europäischen Union 2007).

In dem gleichen Dokument wurde jedoch ein kooperatives Arbeiten explizit genannt. So führt die explizite Nennung von ISAF zu dem Punkt, dass der Austausch von Informationen, die medizinische Versorgung sowie die Logistik und Gewährleistung der Sicherheit festgeschrieben wurden. Diese Grundpfeiler der Mission wurden nicht nur von NATO und EU gleichermaßen wahrgenommen, sondern es fand ein direkter Austausch statt. Zur gemeinsamen Koordination aller beteiligten Einsatzkräfte wurde das International Police Coordination Board (IPCB) in Kabul eingerichtet, das zur Planung und Koordination diente und Hinweise auf die unumgängliche Verzahnung aller AkteurInnen lieferte. Praktisch operierten die Polizeikräfte mithilfe von Provincial Reconstruction Teams (PRTs), die unter

ISAF-Kommando standen, und den jeweils beteiligten Nationen. Dies umfasste erneut sämtliche Aufgabengebiete von der Logistik bis zur medizinischen Versorgung. Das Aufgabenprofil der NATO und der EU zeigt jedoch auch die Abhängigkeit, in der sich die EU befand. Ohne den sicherheitspolitischen Aspekt, der vorrangig von ISAF übernommen wurde und ohne die militärische Sicherheitsgarantie, welche die NATO bereit war zu übernehmen, wäre keine zivile Ausbildungs- und Wiederaufbaumission möglich gewesen (vgl. Brauss/Bruns 2008: 42f. und Rat der Europäischen Union 2007).

Dass ein derartiges Vorgehen sinnvoll ist, versteht sich bereits, wenn man die Grundannahme voranstellt, dass sich beide Institutionen in ihren jeweiligen Stärken ergänzen sollen (vgl. Brauss/Bruns 2008: 40). Allerdings existierte kein Rechtsakt, der die Zusammenarbeit von NATO und EU tatsächlich juristisch festschrieb. Es ist jedoch möglich, über ein Konstrukt aus anderen Institutionen diesen Mangel teilweise auszugleichen. Ein Bestandteil der drei relevanten Institutionen ist das bereits genannte International Police Coordination Board (IPCB). Als zweite Institution ist das Joint Coordination Monitoring Board (JCMB) zu nennen, das zahlreiche Aufgaben in der Koordination wahrnimmt. Es gewährt den Überblick über internationale politische Prozesse, beseitigt strategische Hürden der Zusammenarbeit und setzt sich im Besonderen mit der Implementation internationaler Verträge in Afghanistan auseinander. Außerdem soll es Hürden, die der Implementation einer Maßnahme im Wege stehen können, abbauen und regelmäßig über den Erfolg derartiger Vorgänge an die afghanische Regierung und Legislative sowie an die Vereinten Nationen Bericht erstatten. Die öffentliche Information ist ebenso Bestandteil seiner Arbeit. Neben afghanischen Regierungsmitgliedern gehören dem JCMB auch VertreterInnen der NATO und der EU an, was zu einer gesteigerten Kohärenz der Missionsbestrebungen führt. Besonders die enge Verbindung zwischen afghanischer Regierung und internationaler Gemeinschaft macht es zu einem effektiven Gremium, auch wenn die behandelte Thematik sich vorrangig im generalistischen Bereich bewegt und hauptsächlich Ziele und Leitlinien vorgibt (vgl. Ministry of Foreign Affairs Afghanistan 2006).

Die NATO selbst sieht das eigene Engagement in Afghanistan genau in dem Sinne als ein Schaffen von Rahmenbedingungen mittels Sicherheit und Frieden an. Diese Basis soll in erster Linie dem Herausbilden von demokratischen Institutionen, einem funktionierenden Rechtssystem und dem Wiederaufbau des Landes förderlich sein. Die zivile Komponente

des EU-Einsatzes wird auch hier wiederum betont, was gleichzeitig den sicherheitspolitischen Aspekt der ISAF-Mission hervorhebt (vgl. NATO 2009).

1.4.2 Theoretische Analyse der Kooperation von NATO und EU in Afghanistan

Um dem theoriegeleiteten Aspekt Ausdruck zu verleihen, folgt nun die Analyse des Einsatzes in Afghanistan in Hinblick auf seine theoretischen Implikationen. Dazu wird die Vorgehensweise von NATO und EU systematisch anhand der herausgearbeiteten Kriterien der Theorie analysiert (Pfadabhängigkeit, Sequenztypen, Critical Junctures). Um die Struktur zu wahren, und die Vorgehensweise nachvollziehbarer zu gestalten, wird die chronologische Reihenfolge der Ereignisse sowohl beim Afghanistan- als auch beim Darfur-Fallbeispiel eingehalten werden. Die Ansatzpunkte der Theorie orientieren sich in ihrer Abhandlungsreihenfolge an ihrer Darstellung in Kapitel III.

1.4.2.1 Interventionsbeginn in Afghanistan und die NATO

Schon jene historischen Vorkommnisse, die zu den behandelten Militäreinsätzen geführt haben, liefern wertvolle Hinweise auf ihren Bedeutungsgehalt im globalpolitischen Kanon. Mit Blick auf jene Ereignisse, welche das militärische Engagement der USA und damit auch der NATO auslösten, lassen sich bereits theoretische Implikationen erkennen, die sich auch historisch niederschlugen. Der offizielle Anlass zur Intervention, der mit dem ‚war on terror‘ begründet wurde und nach Afghanistan führte, wo die dort ansässigen Taliban den internationalen Terrorismus unterstützen sollten, zeigt die enge Verflechtung mit anderen historischen Ereignissen.

Das Konzept des ‚punctuated equilibrium‘ innerhalb von Pfadabhängigkeit ist hier zu finden: Auf dem Zeitstrahl der Ereignisse der vergangenen Jahrzehnte bewegte sich die internationale Politik kontinuierlich auf dem Weg zur Bekämpfung des Terrorismus; dieses Phänomen ist folglich nicht neu. Allerdings weicht die Intensität der Konsequenzen zunehmend voneinander ab und produziert schwerwiegendere Outcomes, was das militärische Vorgehen angeht. Auch andere Interventionen wie etwa die Golfkriege wurden offiziell unter anderem als Maßnahmen gegen den internationalen Terrorismus durchgeführt. In dem Sinne stellt der Einsatz von 2001 ein weiteres Ereignis in dieser Reihe dar und

verkörpert einen Einschnitt in die Geschichte. Da ein Abweichen von den bewährten Pfaden in der Regel im theoretischen Rahmen mit hohen Kosten verbunden ist, stellt sich die Frage, ob dies realistisch im Fallbeispiel Afghanistan ebenso der Fall war (vgl. Kickert/van der Meer 2011: 477f. und bei Thelen 1999).

Von rein finanzieller Seite ist schnell festzustellen, dass ein Krieg ein teures Unterfangen ist. Die Kosten bewegen sich hier jedoch auch im politischen Bereich. Die von US-Präsident George W. Bush ausgerufene ‚Koalition der Willigen‘ fällt mit ihrer Teilnahme am Militäreinsatz auch eine Entscheidung für die Zukunft und vielerlei Schritte, die in den darauffolgenden Jahren im Kampf gegen den Terror getätigt wurden. Eine Behandlung der vorangegangenen Golfkriege würde über das Thema der Arbeit hinausgehen, allerdings ist anzumerken, dass auch sie in das pfadabhängige Konzept des ‚punctuated equilibrium‘ hineinfallen. Der historische und politische Wandel wurde zwar immer wieder von nur verhältnismäßig kleinen Veränderungen geprägt; auf lange Sicht jedoch veränderte sich das System und die Taktik in der Terrorismusbekämpfung grundlegend. Auch hinsichtlich weiterer politischer Vorgehensweisen mussten sich die beteiligten Staaten mit ihren Streitkräften an Entscheidungen messen lassen, die im Einsatz in Afghanistan gefällt wurden (vgl. Sperling/Webber 2012).

Den angeführten Punkten zufolge handelt es sich beim Afghanistan-Einsatz um eine jener kritischen Entscheidungen, welche die Zukunft nachhaltig prägen. Der Umstand, dass eine derartige Entscheidung nicht mehr zurückgenommen und deren Folgen nicht egalisiert werden können, verleiht ihr ihre Tragweite. Da der ‚war on terror‘ eine Vielzahl an Verknüpfungspunkten für das weitere Vorgehen beispielweise der USA 2003 im Irak aufweist, ist zu bemerken, dass die grundsätzliche Entwicklung sich verdichtet und anders institutionalisiert wird. Dies geschah vor allem mittels der Etablierung neuer Instrumente wie etwa ISAF, deren Modell auch ein Vorbild für die Zukunft darstellte (vgl. NATO 2015). Ein Blick auf die Auslöser und gleichzeitig auf die Theoretisierung kritischer Entscheidungen im Historischen Institutionalismus enthüllt einen weiteren Umstand: Die Terroranschläge vom 11. September 2001 in New York mögen zwar Auslöser für eine tiefgreifende Militärmission in Afghanistan gewesen sein; sie waren jedoch nicht der ursächliche Grund. Dies harmonisiert mit der Theorie, die besagt, dass die Gründe, die zu Veränderung führen nicht zwingend Verbindungen zu jenen Ereignissen aufweisen müssen, die eine grundsätzliche Entwicklung begünstigen oder herbeiführen. Folglich liegen die

Ursachen für die ISAF-Mission deutlich tiefer und können nicht auf den einen Tag, des 11. September 2001 heruntergebrochen werden (vgl. Krasner 1984: 240ff.).

Die Missionsinhalte zeigen auf, dass sich an dieser Stelle weitere Hinweise auf Pfadabhängigkeit finden lassen. Mit Orientierung an dem Modell der ‚self-reinforcing sequence‘ lässt sich erkennen, dass sich die Strategie des Aufbaus, der Ausbildung sowie des Peace-keeping eng an dieser entlang bewegt. Die Etablierung und der Erhalt staatstragender Strukturen korrespondieren mit den Implikationen des ersten Zweigs der Pfadabhängigkeit, der besagt, dass eine fortwährende institutionelle Entwicklung stattfindet, die den eigenen Nutzen kontinuierlich verstärkt (vgl. Andreychuck 2007). Mit der Festlegung auf eine Strategie für Afghanistan wählte die NATO einen Weg, der unumkehrbar im Sinne des Historischen Institutionalismus war. Daraus ergibt sich der Verweis auf kritische Verbindungstellen, an denen Entscheidung mit großer Tragweite gefällt wurden, die zukünftige Ereignisse und wiederum Entscheidungen mit beeinflussten. Gerade die praktischen Maßnahmen, die mittels Bekämpfung des Terrorismus und Drogenhandels sowie Sicherstellung der Einsatzbereitschaft von Militär und Polizei vollzogen wurden, zeigen klar die Absicht, die in Afghanistan im Aufbau befindlichen Institutionen und Ordnungen langfristig zu etablieren. Dies verhindert zwar jeden weiteren möglichen Pfad, da sich auf eine Strategie beschränkt wird; allerdings liegt es in der Natur der Sache, dass die Entscheidung für eine Option automatisch mit dem Wegfallen jeder anderen Möglichkeit einhergeht und Opportunitätskosten entstehen (vgl. Mahoney 2000: 513f.).

Auch wenn es in diesem Blickwinkel nicht primär um das internationale Institutionengefüge geht, sondern um die Maßnahmen in Afghanistan, lässt sich die behandelte Theorie stringent anwenden. Die sich selbst verstärkende historische Abfolge lässt sich weitergehend in vielerlei anderen Schritten wiederfinden, die im Aufgabenprofil von ISAF festgeschrieben waren. So spiegelt auch die Theoretisierung Piersons einen Teil der Geschehnisse wider: Die Wahrscheinlichkeit für gewisse Outcomes steigerte sich aufgrund der historischen Ereignisse; daraus folgte der Aufbau und die Etablierung institutioneller Veränderung in Afghanistan. Auch die praktische und geographische Ausweitung des NATO-Einsatzes liefert einen Beleg für das Selbstverständnis des militärischen Vorgehens (vgl. Mahoney 2000: 513 und Pierson 2000a: 76).

Auch der zweite behandelte Typus von Pfadabhängigkeit ist im ISAF-Mandat zu finden, er birgt jedoch einige Fragen und Unregelmäßigkeiten. Jene Dinge, die zu diesem Einsatz

geführt haben, mögen in der Rückschau als unvermeidbar und folgerichtig angesehen worden sein. Allerdings enthüllt eine Betrachtung der Kausalitäten, dass manche historische Entwicklung keineswegs zwangsläufig geschehen ist. Man mag sich auf spekulativem Boden bewegen, wenn andere Handlungsoptionen abgewogen werden, die eine Alternative zur belegten Geschichte darstellen. Jedoch veränderte sich auch innerhalb der reaktiven bzw. rückwirkenden Sequenz die Gewichtung der Terroranschläge in New York. Nun wurden diese in ihrem Ausmaß keineswegs unterschätzt; aber vor dem Hintergrund der nachfolgenden Interventionen und den weiteren militärischen Auseinandersetzungen sowie der Entwicklung des internationalen Terrorismus erhalten sie eine andere Lesart, die eine engere Verknüpfung zwischen initiiierendem Auslöser und historischen Folgen herstellt (vgl. Mahoney 2000: 507f. und Pierson 2000a: 74f.).

Von NATO-Seite aus war die Mission in Afghanistan das Produkt einer neuen Zeiteinheit in der Terrorismusbekämpfung. Auch wenn diese öffentlich zuweilen überstilisiert wurde, stellte der Anschlag in New York dennoch ein als neu empfundenes Ausmaß von Bedrohung dar, dem mit neuartigen Maßnahmen begegnet werden musste. Damit einher geht das Konzept der ‚critical junctures‘, die Verbindungsstellen in der Geschichte darstellen, welche Konsequenzen großer Tragweite hervorbringen. Gemessen an den Events von Anfang des Jahrtausends erweist sich deren theoretische Konzeption als passend und stimmig: Die Folgen des ‚war on terror‘ in Afghanistan lassen sich nicht mehr ohne Kosten umkehren oder zurücknehmen. Jener zeitliche Punkt im Ablauf der Ereignisse, der den behandelten Militäreinsatz hervorgebracht hat, forderte eine grundsätzliche Entscheidung, wie mit der Situation umgegangen werden sollte. Im Strom der Ereignisse stellte er somit jene kritische Verbindungsstelle dar, die den weiteren historischen Verlauf der nachfolgenden Jahre bestimmte (Mahoney 2000: 526f und Pierson 2011: 135).

1.4.2.2 Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Afghanistan

Das Vorgehen der Europäischen Union folgte einer anders gearteten Handlungslogik als das Vorgehen der NATO. Der geschaffene Rahmen des ‚Peace-building‘ setzte voraus, sich andere Handlungsleitlinien zu eigen zu machen. Auch wenn die EU-Mission EUPOL Schnittmengen mit ISAF aufweist, so besitzt sie doch eine andere innere Lösungsarchitektur und muss daher in einem engeren Kontext betrachtet werden. Gemessen an den äußeren

Faktoren spielen selbstverständlich auch die Vorkommnisse, die den internationalen Terrorismus betreffen, eine Rolle; es ist jedoch auch zu bedenken, dass besonders hinsichtlich Pfadabhängigkeit die Entwicklung der EU selbst Relevanz besitzt. Daher sind hier -mehr noch als bei ISAF- die Elemente zu beachten, die ein institutionelles Voranschreiten der EU und der ESVP begünstigen. Die Joint Declaration von 2005 und das Bonner Agreement stellen Positionspapiere dar, in denen die Richtung der europäischen Außenpolitik geformt wird, und Ziele eindeutig definiert werden (vgl. Türk 2013: 72ff.).

Legt man die Maßstäbe der ‚self-reinforcing sequences‘ an, ist zu erkennen, dass es ebenso am Beispiel der ESVP Übereinstimmungen gibt. Die kontinuierliche Weiterentwicklung der europäischen Institutionen und speziell der ESVP geben Aufschluss darüber, dass (besonders in Hinblick auf die Ausgestaltung politischer AkteurInnen wie etwa die Kommission oder der Europäische Rat) die EU einen Weg beschreitet, der konsequent verfolgt wird. Konkret lässt sich das an der Mission EUPOL verfolgen, die eine Vorarbeit der NATO mit ISAF weiterführt und maßgeblich am zivilen und politischen Wiederaufbau des Landes beteiligt ist (vgl. European External Action Service 2016). Verglichen mit vergangenen Zeitabschnitten innerhalb der 1980er- und 1990er-Jahre stellt gerade das Engagement in Afghanistan ein Unterstützungsmodell dar, dass von einer neuartigen Strategie geprägt ist und neue Formen der Kooperation einführt, wie im weiteren Verlauf noch thematisiert wird.

Interessant in Bezug auf die Missionsinhalte, die vorrangig polizeiliche Ausbildung und den Aufbau von Institutionen beinhalteten, ist die Tatsache, dass diese eng mit den Ereignissen korrespondieren, die zeitlich vorhergehend in Afghanistan stattgefunden haben. Dadurch, dass die sicherheitspolitischen Voraussetzungen bereitet wurden, war die EU erst in der Lage, ihre Arbeitsschritte umzusetzen und den gewählten Pfad zu beschreiten. Auch hier sind kritische Verdingungspunkte zu finden. Jedoch weisen diese eine grundsätzlich andere Ausprägung auf als die Punkte, denen sich die NATO gegenüber sah. Zwar ist es so, dass auch die EU mit ihrer Entscheidung der Involvierung in Afghanistan eine nur schwer zu egalisierende Handlungsoption wählte; allerdings wog der Entschluss zur militärischen Intervention von Seiten der USA und der NATO ungleich schwerer. Dies hängt vor allem mit den Konsequenzen zusammen, die im Fall der NATO weniger einfach abschätzbar waren als im Beispiel der EU und der ESVP; diese fanden vergleichsweise eindeutigere Verhältnisse in Afghanistan vor; vor allem auch, weil EUPOL kein klassischer Militäreinsatz zugrunde lag (vgl. Mahoney 2000: 513).

Weiter konkretisiert lässt sich an bestimmten Maßnahmen in EUPOL erkennen, wo sich das Konzept der reaktiven Sequenzen niederschlägt. Beim sogenannten Community Policing, der Polizeiausbildung, welches aus Kooperation und Partnerschaft mit der Gesellschaft sowie Strategien der Problemlösung bestand, lässt sich nachverfolgen, wie die hier behandelte Theorie in kleinerem Maßstab anwendbar ist (vgl. U.S. Department of Justice 1994: 15f.). Durch ein Etablieren von gegenseitigem Vertrauen und dem Schärfen von Problemlösungskompetenz ergeben sich zwei Implikationen die aufeinander einwirken und einander bedingen: Aufgrund von Kooperation und gesteigerten Vertrauens kann es gelingen, Strategien der Problemlösung schneller und effizienter zu verinnerlichen und anzuwenden. Umgekehrt kann eine größere Kompetenz in dem Feld auch dazu führen, das Vertrauen in die Maßnahmen und das Personal, das sich dahinter befindet, zu stärken. Somit ist ein Kreislauf entworfen, in dem Ereignisse sich einerseits gegenseitig verstärken und andererseits einander replizieren und verändern. Das bedeutet, dass sowohl reaktive als auch sich selbst verstärkende Sequenzen von Pfadabhängigkeit zu beobachten sind, wobei die reaktive Komponente stärker ausgeprägt ist (vgl. Mahoney 2000: 507f. und Pierson 2000a: 74f.).

Die andere wesentliche Aufgabe, der Aufbau und Erhalt von Institutionen lässt ebenso Schlüsse und Verbindungslinien zum Historischen Institutionalismus zu. So wurden auch in der Mission EUPOL folgenreiche Entscheidungen gefällt, die das Institutionengefüge in Afghanistan nachhaltig veränderten. Speziell der Aspekt der ‚critical junctures‘ lässt sich hier beobachten: An historischen Verbindungsstellen tauchen sie häufig nur auf, sofern strukturelle Reize auf politische Strukturen nur schwach ausgeprägt sind. Da dies in Afghanistan gemessen an der Unbeweglichkeit bzw. Ineffektivität des Systems der Fall war, stellt das Eingreifen und Formen der Institutionen seitens der ESVP einen theoriegeleitet vorhergesagten Eingriff in das Institutionengefüge dar. Es mag zunächst paradox erscheinen, dass ein äußerer Eingriff genau aus dem Grund stattfindet, weil über lange Sicht kein äußeres Einwirken geschehen ist. In der Gesamtkonzeption bedeutet dies jedoch, dass gerade *weil* das System nicht reformiert und gestärkt wurde, eine erhöhte Effektivität des äußeren Einwirkens auf afghanische Institutionen vorhanden war (vgl. Capoccia/Kelemen 2007: 341f.).

Nicht zu vergessen ist bei dem gesamten Vorgehen, dass die theoretisierte Trägheit der Ereignisse ebenfalls Einfluss darauf nimmt, welche Entscheidungen gefällt werden, und (hinsichtlich Ausstieg oder Rückzug) nicht gefällt werden. EUPOL etablierte zunehmend

tiefergehende Schritte, die aufeinander aufbauten (vgl. U.S. Department of Justice 1994: 16f.). An diesem Beispiel ist gut zu erkennen, dass die Kosten für ein Verlassen dieses Weges mit verstreichender Zeit ansteigen und zunehmend als untragbar angesehen werden. Für die Verbindung zwischen Theorie und Literaturgrundlage bedeutet dies, dass ein Ausstieg aus EUPOL nicht nur um der Mission selbst willen teuer gewesen wäre, sondern auch aus Gründen der strategischen Kooperation zwischen NATO und EU (vgl. Mahoney 2000: 510f. und Pierson 2000b: 252). Die Analyse dieses Sachverhaltes folgt nun.

1.4.2.3 NATO und EU – Synergien und Kooperationslinien in Afghanistan

Jene Auffälligkeit, die einen Anlass bietet, die Aktivitäten der NATO und der EU in Afghanistan näher zu beobachten und zu analysieren, ist vor allem der Umstand, dass beide Institutionen sowohl zeitliche als auch räumliche Berührungspunkte in ihren Missionen aufweisen. Inwiefern Synergien zustande kamen, wie erfolgreich eine etwaige Zusammenarbeit war und in welcher Weise sich dies in einen historisch-institutionellen Kontext setzen lässt, wird anhand dieser Elemente beleuchtet.

Das theoretische Konzept der Pfadabhängigkeit lässt sich auch auf die Vorgehensweisen der NATO und EU umlegen. In Verbindung mit Kooperationsansätzen der bestrittenen Missionen entsteht ein umfassendes Bild der Verknüpfungspunkte und inhaltlichen Kongruenz. Die Besonderheit des Afghanistaneinsatzes äußert sich in einem Punkt darin, dass eine gewisse Arbeitsteilung vorzufinden ist, die im Voraus nicht vertraglich explizit geregelt wurde, sondern nur sehr rudimentär und teils informell festgehalten wurde. Nach dem zurückhaltenden Vorgehen bezüglich amerikanischer Intervention in Afghanistan war es der EU-Plan, der den umfangreichen Wiederaufbau sowohl des Landes als auch der demokratischen Institutionen festschrieb und voranbrachte. Der interessante Faktor ist an dieser Stelle die Passgenauigkeit der Pfadabhängigkeit innerhalb eines relativ geschlossenen historischen und geographischen Abschnitts (die NATO-Intervention und die EUPOL-Mission in Afghanistan): In diesem System nämlich strahlt das Vorgehen der NATO unmittelbar ab auf die Planung der EU und die passenden Schritte zum Wiederaufbau des Landes. Anders formuliert: Das gesamte Vorgehen innerhalb von EUPOL war abhängig davon, wie die NATO ihre eigene Mission ausführte (vgl. Türk 2013: 72ff. und Capoccia 2016: 1098).

Der institutionelle Wiederaufbau und die Unterstützung der Bevölkerung und der Polizei stellen das Produkt eines Pfades dar, der vorrangig von der NATO gewählt und beschritten wurde, und der das sich anschließende Handeln der EU prägte. Dies führte, der Logik der Ereignisse folgend, zu der Aufgabentrennung und -zuweisung des Peace-keeping (ISAF) und Peace-building (EUPOL). Es ist zu beachten, dass sich EUPOL damit in einer gewissen Abhängigkeit zur ISAF-Schutztruppe befand, die mit ihrem Einsatz die sicherheitspolitische Grundlage für ihr Wirken schaffte. Neben der offensichtlichen Folge, dass die vorhandene Situation bestmöglich genutzt werden musste, findet sich der Umstand, dass alternative Handlungswege mit erheblichen Mehrkosten verbunden gewesen wären. Dies wird besonders deutlich, wenn man bedenkt, dass im Vorfeld Vereinbarungen zur Zusammenarbeit schrittweise erarbeitet und festgeschrieben wurden, so zum Beispiel in den Berlin-Plus-Verhandlungen (vgl. Türk 2013: 81 / Capoccia 2016: 1098 und Varwick 2007: 166f.).

Die Verknüpfung von Ressourcen und Handlungsanreizen im Sinne von Pfadabhängigkeit ist zu beobachten, wenn ein Blick auf die Ziele beider Missionen von NATO und EU geworfen wird. Was beiden Akteurinnen gemein war, ist der Fokus auf die Etablierung und Wahrung der Sicherheit und allgemein die Verbrechensbekämpfung mit Eindämmung krimineller Strukturen (vgl. U.S. Department of Justice 1994: vii und Andreychuck 2007). Der Handlungsanreiz lag neben den offenkundig angestrebten Erfolgen im Land auch auf den kontinentalen und globalen Auswirkungen eines stabilen und sicheren Afghanistans. Die von Capoccia (2016) herausgestellten Aspekte der Kooperationsbereitschaft und Netzwerkstrukturen kommen besonders dort zu tragen, wo im Vorfeld vertragliche Kooperation vereinbart und anschließend gemeinsame Infrastruktur genutzt wurde (vgl. Capoccia 2016: 1098).

Mit näherem Blick auf die bekannten **Sequenztypen** der Pfadabhängigkeit offenbaren sich bemerkenswerte Zusammenhänge. Diese lassen sich in dualer Hinsicht anwenden: Einerseits auf die Institutionen NATO und EU; andererseits auf ihr konkretes Wirken in Afghanistan. Für ersteren Fall zielt dies auf die Vorkommnisse ab, die vorrangig im Vorfeld der Missionen stattgefunden haben. Der theoretische Begriff der sich selbst verstärkenden Sequenzen findet vor allem innerinstitutionell passende Anwendung, wenn es darum geht, die Entwicklung von NATO und EU herauszuarbeiten. Die Entwicklung beider Institutionen folgte einem stringenten Weg, der konsequent fortgeführt wurde. Auch wenn vorgenommene

Veränderungen beide Akteurinnen nicht vollständig reformierten, so übten diese dennoch Einfluss auf die gegenseitige Kooperation aus. Berlin-Plus nennt vor allem die Teilung von Ressourcen und Informationen der Geheimdienste, was im Vergleich zu vergangenen Jahrzehnten vor 2001 eine durchaus gewichtige Änderung darstellt (vgl. Kammel/Zyla 2011: 655). Im theoretischen Rahmen verbleibend zeigt dies, dass sowohl die NATO als auch die EU den gegenseitigen und eigenen Nutzen mittels institutioneller Entwicklung verstärkte und erweiterte.

Die Kehrseite jener Entwicklung -die entgangene Alternative- rückte, wie theoretisch definiert, mit verstreichender Zeit tatsächlich in den Hintergrund. Durch kurz- und mittelfristige Erfolge im Vorgehen wurde der eingeschlagene Pfad bestärkt und unter dem Gesichtspunkt weiter ausgebaut. Nur durch zwischenzeitlich auftretende Ereignisse, die dieser Entwicklung widersprechen, wird sie gestoppt oder zumindest verzögert (vgl. Pierson 2000a: 76). Im konkreten Fallbeispiel heißt das vor allem, dass sich besonders die NATO den selbst empfundenen Erfolg der Mission zunutze machte, um selbige zunehmend auszuweiten. Die Tatsache, dass nicht nur das Einsatzgebiet, sondern auch die inhaltlichen Arbeitsfelder kontinuierlich ausgebaut wurden, stellt heraus, dass eindeutige Elemente einer sich selbst verstärkenden Sequenz pfadabhängiger Entwicklung vorzufinden sind (vgl. NATO 2006).

Erwartungsgemäß ist dieser Theorieabschnitt nicht perfekt anwendbar. Aufgrund von Verwerfungen und Anpassungen der realen Mission treffen nicht alle Teile zu; jedoch erweisen sich speziell die Aspekte der eindeutigen Handlungsanreize, eigenen Weiterentwicklung und Reproduktion von Handlungsmustern als überwiegend deckungsgleich mit den festgelegten theoretischen Vorgaben (vgl. Pierson 2000a: 76). Was besonders schwer wog, war die Frage nach einer Handlungsalternative, die mit fortschreitender Einsatzdauer zwar verblasste, aber nie vollständig verschwand. Besonders die Skepsis bezüglich der Involvierung von NATO-Truppen zu Anfang der ISAF-Mission erschwerte das Vorgehen hinsichtlich institutioneller Entwicklung. Dass letztendlich ein eindeutiger Weg eingeschlagen wurde, mag für die Mission an sich positiv gewesen sein, da nunmehr Handlungsklarheit bestand (vgl. Giegerich 2012: 68).

Was jedoch nicht vergessen werden darf, ist eine damit verbundene theoretische Überlegung: Gerade weil der beschrittene Pfad in Afghanistan umstritten war und eindeutige Handlungsalternativen aufgezeigt wurden, stiegen die Ausstiegskosten aus dem gewählten Vorgehen überproportional. Es ist zu konstatieren, dass ein Scheitern des Plans und ein damit

verbundener Abbruch überdurchschnittliche hohe Kosten beschert hätte, da in der Öffentlichkeit und den jeweiligen politischen Führungen explizit auf Alternativpläne hingewiesen wurde. Ein Ausweichplan, der von niemandem präferiert wird, gerät schnell wieder in Vergessenheit; im Falle harter Verhandlungen und einer erkämpften Durchsetzung wirkt allerdings der nicht eingeschlagene Weg weitaus länger nach und kann im Falle des Scheiterns als Druckmittel fungieren. Dies korrespondiert mit den ‚critical junctures‘, die Entscheidungsänderungen erschweren und die Stellung anderer Handlungsmöglichkeiten betonen (vgl. Mahoney 2000: 513). Ein paradox anmutender Punkt ist hierbei der Umstand, dass die bloße Existenz einer Alternative ein Abweichen von der gewählten Linie erschwert. Dies stützt wiederum die These der Ausstiegskosten, die umso höher steigen, je weiter eine gewählte Umsetzung fortgeschritten ist, und je dominanter eine Handlungsalternative wirkt.

Der zweite Sequenztyp der reaktiven Sequenzen ist ebenso in Teilen wiederzufinden. Sie kommen innerhalb der Missionen in Afghanistan besonders dort zu tragen, wo die Handlungen von NATO und EU einander bedingen (Mahoney 2000: 526f). Auch wenn kein Hauptvertrag zur Kooperation existiert, ist eine Abhängigkeit in Bezug auf die jeweils eigene Vorgehensweise zu verzeichnen. Vorweg angemerkt sei, dass diese Interdependenz nicht völlig symmetrisch ist und sich zulasten der EU neigt. Näher erklärt werden kann dies anhand beider Aufgabenprofile von ISAF und EUPOL. Relevant ist, wie bereits ausgeführt, die Aufgabentrennung zwischen Peace-keeping und Peace-building, nach welcher die NATO einen erheblichen Teil der Voraussetzungen lieferte, die für eine erfolgreiche Arbeit von EUPOL notwendig waren. Doch auch abseits davon, existierten derartige Abhängigkeiten; einige davon wirkten überdies auch in die Richtung, nach der die NATO auf eine erfolgreiche Arbeit der EU-Entsanden angewiesen war.

Die Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität im öffentlichen Raum, die von ISAF übernommen wurde, geht einher mit einigen Implikationen, die für jenes Unterfangen unabdingbar waren (vgl. NATO 2005). Dazu gehört vornehmlich die polizeiliche Ausbildung, die von EUPOL selbst durchgeführt wurde. Diese Schulung und das damit verbundene praktische wie auch theoretische Training stellte ebenso eine Basis für die erfolgreiche Arbeit im Sicherheitssektor dar. Ein Scheitern von EUPOL hätte somit ein Scheitern von ISAF wahrscheinlicher gemacht und vice versa.

Auch die nachträgliche Umdeutung von Ereignissen der Vergangenheit ist, wie auch in der Theorie der reaktiven Sequenzen, in den Missionen enthalten. Bemerkenswert ist hierbei die Verschachtelung, mit der die Theorie projiziert werden kann: Nicht nur auf dem Weg, der

zu den Mandatseinsätzen selbst geführt hat, sind kritische Verbindungspunkte zu finden, sondern auch innerhalb der Kooperation von NATO und EU im konkreten Fallbeispiel selbst. Dies belegt den flexiblen Maßstab der Theorie. Dass reaktive Sequenzen an sich die Interpretation einer historischen Entscheidung verändern können, lässt sich auch an der Relevanz erkennen, mit der das ISAF- und EUPOL-Mandat gedeutet werden kann. Besonders als mit zunehmender Missionsdauer deutlicher wurde, wie wichtig die Kooperation für ein Gelingen wurde, veränderte sich der Blick auf beide Akteurinnen in Bezug auf die Auswirkungen ihrer Handlungen (Mahoney 2000: 526f).

Die systemischen Verknüpfungen der Missionen und des inhaltlichen Vorgehens werden ebenso deutlich, wenn ein Blick auf die Einbettung des Community Policing in das afghanische Fallbeispiel geworfen wird. Die Wechselwirkungen des Community Policing selbst, die dazu beitragen, dass die Etablierung von Vertrauen und beruflicher Erfahrung Fortschritte in der sicherheitspolitischen Lage erzielt (und umgekehrt) befindet sich als Ganzes ebenso in Bezug zur ISAF-Mission. Da der Erfolg des Community Policing seinerseits Vertrauen zwischen der NATO und der EU bildet -was letztendlich auch die Mission an sich verbessert- lässt sich die pfadabhängige Verknüpfung beider Institutionen mittels reaktiver Sequenzen klassifizieren. Dabei ist es wichtig, zu erkennen, dass reaktive Sequenzen offenbar nicht nur einen historischen Verlauf umdeuten können, sondern dass sie ebenfalls Beziehungen und bi- und multilaterale Verknüpfungen beeinflussen (vgl. U.S. Department of Justice 1994: 16f.).

Bei Mahoney und den angebotenen Analyseansätzen verbleibend ergibt sich weiter ein klares Bild der Umstände, die sich schließlich im Rahmen der Mandate in Afghanistan entwickelt haben. Um eine Verknüpfung des Vorgehens der NATO mit dem der EU zu ermöglichen, wagen wir den historischen Brückenschlag und betrachten die historischen Meilensteine gebündelt. Mahoney konstatiert, dass der Zeitpunkt eines Geschehnisses die Art und Weise seines Wirkens bestimmt. Gemessen an den Ereignissen rund um die Afghanistan-Missionen ist eine gewisse Basislinie auszumachen, an der sich die NATO und die EU orientieren. Zwei der grundsätzlichen Ziele, das Errichten demokratischer Institutionen und die Etablierung einer sicheren Umgebung, stand bei beiden auf der Agenda. Es ist wahrscheinlich, dass all jene Ereignisse, die zu den bekannten Interventionen im Mittleren Osten führten, innerhalb eines anderen Zeitrahmens abweichend ausgefallen wären. Die These von der Relevanz des Zeitpunkts, an dem ein bestimmtes Ereignis

stattfindet, wird ebenso deutlich, wenn die gesamte institutionelle Entwicklung beider involvierter Akteurinnen hinzugezogen wird (vgl. Mahoney 2000: 510f.).

Sei angenommen, eine derartige Mission wie die vorliegende, wäre zehn Jahre zuvor notwendig geworden: Eine Kooperation in der Gestalt, wie sie in diesem Fallbeispiel dargestellt wurde, wäre mit hoher Wahrscheinlichkeit in der Form nicht möglich gewesen. Die zeitliche Komponente beinhaltet gerade in diesem Kontext die sich vollkommen anders darstellende Umwelt, in der eine vergleichsweise enge Interaktion zwischen NATO und EU noch nicht denkbar gewesen wäre; schon allein, weil die institutionell notwendigen Rahmenbedingungen und Entwicklungen gefehlt hätten. Damit einher geht die zweite Annahme, dass Ereignisse maximal den Weg bestimmen können, aber niemals das Ergebnis einer Entwicklung definieren oder vorab festlegen. Derartige Schritte sind beispielsweise an der Afghanistan-Konferenz in Bonn zu erkennen, die ein wünschenswertes Ziel für die mittelfristige Zukunft vorgab. Wie genau dieses erreicht wurde, stand allerdings noch nicht detailliert fest. Daher ist zu erkennen, dass ganz konkret eine spezifische Entwicklung einer etwaigen Afghanistan-Mission zu dem Zeitpunkt nicht abzusehen war. Auch wenn die Umstände ein umfassendes Bild über die aktuelle Lage erlaubten, war es unmöglich, aufgrund dieser Informationen ein exaktes Zukunftsszenario zu zeichnen (vgl. United Nations 2001 und Mahoney 2000: 510f.).

Bereits der Umstand, dass mehrere Handlungsoptionen zur Disposition standen, erlaubte im äußersten Fall eine spekulative Einschätzung, der lediglich Wahrscheinlichkeiten zugrunde lagen. Im Vorausgriff auf die konkrete Mission, sowohl auf Seiten der NATO als auch der EU, heißt dies, dass besonders mögliche Synergien sich noch im theoretischen Rahmen bewegten. Die tatsächlichen Verbindungslinien entwickelten sich schwerpunktmäßig besonders aus der Praxis heraus. Allerdings ist auch an ihnen zu erkennen, dass das grundsätzliche Ziel stringent verfolgt wurde; lediglich der Weg dorthin wurde flexibel gestaltet. Afghanistan bietet dabei ein gutes Beispiel für die Divergenz zwischen Absicht und Ausführung. Die zugehörigen UN-Sicherheitsrat-Resolutionen gaben eine globalpolitische Linie vor, nach der gehandelt werden sollte. Die tatsächliche Umsetzung gestaltete sich nachfolgend vielschichtiger als dies von den Vereinten Nationen primär kommuniziert wurde; dies ist erneut an jenen systematischen Vorgehensweisen zu erkennen, die sich innerhalb von ISAF und EUPOL entfalteten (vgl. United Nations 2001, United Nations Security Council 2001 und Mahoney 2000: 510f.).

Ein weiteres Argument im Sinne der Pfadabhängigkeit, das die sogenannte Trägheit der Ereignisse einschließt, repliziert erneut einerseits auf die erhöhten Ausstiegskosten und andererseits auf die Schwerfälligkeit institutioneller Prozesse, besonders dann, wenn diese neu geschaffen werden. Da ein Kernziel des Wirkens der internationalen Gemeinschaft Stabilität darstellte, mag dieser Eindruck speziell am Beispiel Afghanistan verstärkt zu tragen gekommen sein. Jedoch darf nicht vergessen werden, dass eine Etablierung von Stabilität und neuartigen Institutionen erst möglich ist, nachdem die Grundlage dafür geschaffen wurde. Dies ist einerseits die Beseitigung einer dazu konträren und außerdem die Verankerung eines neu geprägten Bewusstseins in der ansässigen Gemeinschaft, was wiederum von ISAF zu den zentralen Zielen von EUPOL führt (vgl. Mahoney 2000: 510f., Pierson 2000b: 252 und Kickert/van der Meer 2011: 478).

Demzufolge lässt sich das Vorgehen sowohl der NATO als auch der EU weitgehend adäquat anhand des Historischen Institutionalismus erklären und liefert belastbare Hinweise auf Handlungsanreize, die Wahl der Optionen und das Geflecht möglicher Synergieeffekte. Eine perfekte Übereinstimmung ist erwartungsgemäß nicht gegeben; die relevantesten Defizite der Theorie werden im weiteren Verlauf gebündelt betrachtet.

2. Fallbeispiel II: Darfur

Die bewaffneten und gewalttätigen Auseinandersetzungen in der Provinz Darfur im Sudan erreichten im Jahr 2003 einen initiierenden Punkt, der ein internationales Handeln erforderte. Im Konflikt der Rebellengruppen, die schon seit Jahren die Regierung bekämpften, entlud sich die Gewalt, was zur Folge hatte, dass auch die Regierung Menschenrechtsverletzungen beging und sich diverser Verbrechen mitschuldig machte. Die arabisch geprägte Regierung ging dabei vorrangig gegen die schwarzafrikanische Bevölkerung vor. Die Afrikanische Union arbeitete daran, die Situation und den Konflikt unter Kontrolle zu bringen und rief neben einem Waffenstillstand 2004 die ‚African Union Mission in Sudan‘ (AMIS) ins Leben. Das AMIS-Mandat selbst erwies sich dabei jedoch als ineffektiv und widersprüchlich: Einerseits verurteilte die Afrikanische Union das Vorgehen der sudanesischen Regierung gegenüber der eigenen Bevölkerung; andererseits betonte die Union die Pflicht der Regierung, ebendiese Bevölkerung zu schützen, die sie verfolgte (vgl. Mansaray 2009: 38). Zu deren Aufrechterhaltung und Erfolg wurde ebenso Hilfe bei der

Europäischen Union wie auch bei der NATO angefordert. Da besonders die Vereinten Nationen ebenso involviert waren, wird auf deren Rolle ebenso eingegangen werden. Dies führt zu dem interessanten Aspekt, dass die Koordinierung und die mögliche Zusammenarbeit nicht allein zwischen NATO und EU stattfindet, sondern auch ein dritter Partner mitsamt Interessen einbezogen werden musste (vgl. Charron/Zyla/Boulden 2008: 148ff.).

2.1 Der NATO-Einsatz in Darfur

Die NATO begann ihre Unterstützungsmission im Sudan im Jahr 2005 und lief 2007 aus, welche überdies die erste NATO-Mission war, die auf dem afrikanischen Kontinent geführt wurde. Neben der Sicherung des Waffenstillstandes an sich stand besonders der Aspekt des langfristigen Peace-keeping und die Verbesserung der humanitären Situation auf der Agenda. Auch die Ausbildung von Sicherheitskräften war wesentlicher Bestandteil der NATO-Mission, die kein Operieren mit eigenen bewaffneten Einheiten vorsah.



(Quelle: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8191.htm)

Zuvor am 31. Mai 2005 verabschiedete die NATO Parliamentary Assembly eine Erklärung bezüglich Darfur. Der Klassifizierung der Vereinten Nationen folgend brachte sie ihre Besorgnis über die humanitäre Lage in Darfur zum Ausdruck, die zum damaligen Zeitpunkt in ihrem Ausmaß von der UN als die schlimmste weltweit angesehen wurde. Außerdem kommunizierte sie ihr Wohlwollen gegenüber den ersten Schritten der Afrikanischen Union zur Eindämmung der Notlage und in Hinblick auf die Entscheidung des Nordatlantikrats, militärische Unterstützung in den Sudan zu entsenden. Auch die finanzielle Hilfe, die von der EU bereitgestellt wurde, genoss das Ansehen und die öffentliche Unterstützung der NATO und führte zu einer Empfehlung der NATO Parliamentary Assembly. In dieser wurde hervorgehoben, dass die NATO PA eine Zusammenarbeit zwischen EU und NATO explizit begrüßte. Vorgeschlagen wurde eine ergänzende Kooperation in der finanziellen und logistischen Unterstützung, auf den Gebieten der strategischen Luftbrücke, des Trainings und der Informationsbeschaffung und -auswertung. Auch die Bereiterklärung des NATO-Generalsekretärs de Hoop Scheffer sowie des Hohen Vertreters der EU Solana zur Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Union wurde ausdrücklich begrüßt (NATO Parliamentary Assembly 2005). Auch wenn die NATO PA rechtlich von der NATO getrennt ist, so stand sie dennoch für eine klar kooperative Linie mit der Europäischen Union und gibt Hinweise auf mögliche zukünftige Handlungs- und Kooperationsperspektiven.

Wie von der NATO Parliamentary Assembly aufgegriffen bestand die Mission neben der Ausbildung von zivilen und militärischen Einheiten zudem aus Transport-Aufträgen mittels Luftbrücke, in Bezug auf die Verlegung afrikanischer Truppen und Polizeikräfte. Die Koordinierung und Verlegung umfasste insgesamt mehr als 30.000 Angehörige des AMIS-Militärs. Koordiniert wurden diese Vorgänge einerseits aus Europa und andererseits aus dem äthiopischen Addis Abeba. Besonders die Koordinationsfunktion Europas wird hinsichtlich der Rolle der EU noch wesentlich werden (vgl. NATO 2016).

Die vorrangige Besonderheit und Neuheit des Einsatzes der NATO war der Umstand, dass es sich dabei um die erste NATO-Mission auf dem afrikanischen Kontinent handelte. Nie zuvor war die NATO dort aktiv geworden und auch die Umstände ihres Agierens waren abseits der Norm. Das initiiierende Handeln der NATO geschah, ohne dass sich diese auf das NATO-Vertragswerk berief und ohne dass ein Mitgliedstaat um Beistand ersuchte, daher liefert der Einsatz in Darfur Hinweise auf ein neues Selbstverständnis des Militärbündnisses. Die vorangehende Aufteilung der Zuständigkeiten sorgte für Reibungspunkte zwischen der

EU und der NATO und liefert interessante Hinweise auf deren Kooperation und Umgang miteinander. Besonders Staaten, die sowohl EU- als auch NATO-Mitglieder waren, mussten weitreichende Entscheidungen hinsichtlich ihrer logistischen und strategischen Planung treffen. So entschied sich bspw. Frankreich ausschließlich für den Rückgriff auf EU-Ressourcen, während Großbritannien die Infrastruktur beider Akteurinnen verwendete. Die erste Mission, die von der NATO wahrgenommen wurde, war die Errichtung einer Luftbrücke, vorrangig zur Verlegung von Truppen der Afrikanischen Union, und wurde in lediglich drei Monaten erfolgreich abgeschlossen. Aufgrund der komplexen geographischen und planungstechnischen Gegebenheiten stellte dieser Plan eine Herausforderung an die NATO dar, die jedoch zeitgemäß umgesetzt werden konnte (vgl. Segell 2008: 1f.+8ff.).

Zusammen mit der Darfur Integrated Task Force (DITF) legte die NATO als zweites Auftragsgebiet Richtlinien und Ziele des Trainings von DTF-Personal fest und trieb deren Ausbildung voran. Neben Schulungen innerhalb der kartographischen Konstellation wurde ein Schwerpunkt auf die Leitung der Mission und die personelle und logistische Koordination gelegt (vgl. NATO 2005a und Segell 2008: 12).

Die Trainingsmissionen beinhalteten dementsprechend ebenso eine Vertiefung des Verständnisses für die Region Darfur und die Anwendung relevanter Technologie. Außerdem fand eine intensive Unterweisung im Rahmen von ‚lesson-learned‘ statt, das sich speziell mit dem Zusammentragen und der Auswertung von gewonnenen Erfahrungen beschäftigte. Die Entwicklung der Zusammenarbeit ging somit von der logistischen Unterstützung 2005 aus über die Etablierung einer Luftbrücke, der Ausbildung wie auch des Trainings bis hin zur Bewahrung des Waffenstillstands und Friedens zum Ende der Mission 2007. Der damalige NATO-Generalsekretär bekräftigte in einer Rede in Addis Abeba, dass die Afrikanische Union dabei stets die Kontrolle und den Befehl über das Vorgehen behalten müsse. Auch die Kooperation mit der EU sah er als kritischen Punkt, der zu einem Gelingen der Mission beitragen konnte. Zu den vereinbarten Feldern der logistischen Unterstützung und der Ausbildung von Sicherheitskräften kam noch die Koordinierung von Geheimdienstaktivität und das effiziente Verbreiten, Teilen und Auswerten von Informationen. Man erkennt, dass auch hier die Kooperation an prominenter Stelle steht und über den Erfolg der Mission entscheidet (vgl. NATO 2016 und de Hoop Scheffer 2005).

Das dritte Missionsgebiet erstreckte sich auf die Ausbildung anhand von Karten und Kenntnis des Operationsumfeldes; dieses hieß MAPEX und wurde von den Vereinten Nationen geführt und in Kooperation mit der Afrikanischen Union umgesetzt. Neben den

praktischen Ausbildungsaktivitäten ging es ebenso darum, Vertrauen aufzubauen und die Afrikanischen Union als enge und verlässliche Partnerin zu gewinnen. Strukturell wurde auf Kapazitäten in Nairobi im Nachbarland Kenia zurückgegriffen, um dem Personal eine funktionsfähige Trainingsstätte zu geben. Lediglich 24 Personen wurden für diese Aufgabe von der NATO abgestellt und verantworteten die unmittelbare Lehrvorgänge. MAPEX wurde insgesamt als Höhepunkt der des Ausbildungsteils der Mission angesehen und trug maßgeblich zu ihrem Gelingen sowie zur Schärfung und dem Ausbau der Beziehungen zur Afrikanischen Union bei (vgl. Segell 2008: 13 und NATO 2006a).

Zusammengefasst bearbeitete die NATO folgende Kerngebiete in ihrer Missionsunterstützung:

- a) Einrichtung einer strategischen Luftbrücke zur Durchsetzung des Waffenstillstands und zur Unterstützung der zivilen Polizei
- b) Ausbildung und Training von Einsatzkräften der Afrikanischen Union
- c) Unterstützung bei der operationalen Planung und Umsetzung der Mission

Das grundsätzliche Ergebnis des NATO-Einsatzes in Afrika war die Stärkung der Beziehungen zur Afrikanischen Union und die Aussicht auf weitere zukünftige Kooperationen (vgl. Segell 2008: 18). Inwieweit die EU mit der NATO in Darfur partizipieren konnte, ist in der Folge nun zu untersuchen.

2.2 Die EU in Darfur

Die Europäische Union startete ihr Engagement in und um den Sudan im Jahr 2004. Die primäre Hilfe am Anfang bezog sich vorrangig auf finanzielle und politische Unterstützung und dem Etablieren eines Waffenstillstandes. Von Juli 2005 bis Dezember 2007 war sie in Darfur aktiv, nachdem die Afrikanische Union um Unterstützung gebeten hatte; gegen Ende übergab die EU wie auch NATO ihre Verantwortung an die UN-geführte Mission UNAMID. Der damalige Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Javier Solana, verfasste in einem Brief an Alpha Oumar Konaré, den Präsidenten der Kommission der Afrikanischen Union, das Angebot des Beistands in Darfur. Dieses beinhaltete die Entsendung von BeobachterInnen, um eine humanitäre Krise zu verhindern und den Waffenstillstand zu wahren. Gleichzeitig bezeichnete er dieses Unterfangen als

bedeutenden neuen Entwicklungsschritt zur Konflikteindämmung in Afrika und in der Kooperation zwischen Europäischer und Afrikanischer Union (vgl. Solana 2004: 142). Während der AMIS-Support-Mission gewährte die EU technische Unterstützung, Ausrüstung, Planungsfachwissen und Personal in Form von militärischen BeobachterInnen. Nebst dieser Tätigkeiten legte auch die EU einen Schwerpunkt auf das Training und die Ausbildung von militärischen und zivilen Sicherheitskräften der Afrikanische Union. Die logistische und strategische Komponente war ebenso Bestandteil des Vorgehens. Überdies wurde die EU tätig, wenn es um Vernetzung und die Pflege von Schnittstellen der Diplomatie ging. Dies betraf sowohl die Afrikanische Union in Addis Abeba als auch die sudanesischen Regierung in Karthum und den EU-Sondergesandten (Pekka Haavisto) für den Sudan (vgl. European External Action Service 2008: 1 und European Union 2005a).

Das konsolidierte Maßnahmenpaket für AMIS II war zuvor vorgestellt worden. Seine wesentlichen Bestandteile lassen sich in acht Unterpunkte aufteilen:

- a) Berufung eines EU-Sondergesandten
- b) Unterstützung der sudanesischen Polizeikräfte
- c) Entsendung von ExpertInnen für die Planung und technische Durchführung
- d) Installierung einer Luftbrücke
- e) Bereitstellung von Ausrüstung
- f) Ausbildung und Training von Beratungsteams
- g) Einsatz von MilitärbeobachterInnen
- h) Finanzielle Hilfe

Diese Bereiche stellten die Basis aller weiteren Operationen und Modifizierungen dar. Es ist bereits zu erkennen, dass auch die EU ähnliche Aufgaben wie die NATO plante wahrzunehmen; diese wurden ein Jahr später ausgeweitet (vgl. EU Council 2006: 1f.).

Auf der Tagung des Rates der Europäischen Union am 17. Oktober 2006 in Luxemburg wurde verlautbart, dass die militärische und zivile Unterstützung (AMIS II) im Sudan bis Ende des gleichen Jahres ausgeweitet würde. Diese Entscheidung entstand in enger Abstimmung mit dem African Union Peace and Security Council ebenso wie dem UN-Sicherheitsrat und wurde gemeinsam verabschiedet. Dabei wurden die ursprünglichen Aufgabengebiete (Training der zivilen Polizei, Planung, technische Unterstützung und Militärbeobachtung) beibehalten und die Führungsrolle der Afrikanischen Union betont.

Doch auch die bilaterale Hilfe von EU-Mitgliedstaaten außerhalb der Gesamtmission wird als wesentlicher Faktor herausgestellt (vgl. Council of the European Union 2006: 1f.).

Wirft man einen Blick auf die Gesetzesgrundlage in Form der Council Joint Action vom 18. Juli 2005, erschließt sich die innere Architektur der Handlungslogik. Am Anfang steht das Hilfeersuchen der Afrikanischen Union zum Beistand im Sudan. Auch die Resolution 1547 der Vereinten Nationen rief zu einer Unterstützung der laufenden Mission AMIS und zur Stabilisierung der Region Darfur auf. Vertraglich festgeschrieben wurden der stetig wachsende Support von Seiten der EU, die finanzielle Unterstützung und die Überwachung des Waffenstillstands, die Vermittlung von Expertise inbegriffen. Der Präsident der Afrikanischen Union Konaré stellte klar, dass dies die Partnerschaft beider Institutionen auf eine neue Ebene hob und den Beginn für eine neue strategische Komponente ebnete. Die Frage nach der Kooperation zwischen EU und AU mag von Interesse sein; im hier behandelten Forschungskontext, ist sie jedoch zweitrangig, da die Partnerschaft zwischen EU und NATO im Vordergrund steht. Strukturell wurden neben der Kommission zur Verwaltung des Waffenstillstands ein Political and Security Committee (PSC) eingerichtet, das für die Koordinierung des EU-Supports verantwortlich war. Außerdem wurden zusätzlich das Komitee für die zivilen Aspekte des Krisenmanagements (CIVCOM) und das EU Military Committee (EUMC) vertraglich genannt und hinzugezogen (vgl. European Union 2005).

Artikel 3 des Vertrags nennt explizit die NATO. Darin heißt es in Absatz 2, dass sämtliche Operationen eng mit der UN koordiniert werden und die militärische Komponente, namentlich die NATO, stets Beachtung findet. Artikel 5 nennt abermals die NATO; in dem Zusammenhang wird bekräftigt, dass die strategische mit der NATO wie auch mit der UN jederzeit gesichert sein muss. Dieser Artikel stellt heraus, dass Bestrebungen der EU nicht unabhängig von ihrer Umwelt stattfinden und besonders die Frage nach NebenakteurInnen elementar ist. Neben sämtlicher militärischer Unterstützung bleibt außerdem zu beachten, dass die EU keine eigenen bewaffneten Truppen entsandte, sondern vor allem Know-how und Planung bereitstellte (vgl. European Union 2005).

Wie auch die NATO und dem nachfolgend die UN vertrat die EU eigene Interessen im Sudan, die es galt, angesichts der Aufgaben bezüglich Support und Peace-keeping, zu wahren und umzusetzen, jedoch ohne dabei andere Kooperationspartner aus den Augen zu

verlieren. Dabei handelte es sich vorrangig um sicherheitspolitische Aspekte wie „Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, das Scheitern von Staaten, regionale Konflikte und organisierte Kriminalität“ (Hainzl 2006: 152). Als wichtiger Akteur tritt ebenfalls die Afrikanischen Union auf, die als Oberbefehlshaberin der Operationen eine wichtige Rolle einnimmt. Anhand dieses Fallbeispiels wird umso deutlicher, dass viele AkteurInnen in unmittelbarer geographischer und teilweise politischer Nähe verstärkter Koordination und Verhandlung bedürfen, um nachhaltige Ergebnisse zu erzielen (vgl. Hainzl 2006: 155).

2.3 Die Rolle der Vereinten Nationen im Fallbeispiel Darfur

Die Vereinten Nationen wurden bereits im Vorfeld der Aktivität von NATO und EU in der sudanesischen Provinz Darfur tätig. Auch hier liegen dem Handeln der Staatengemeinschaft ausgewählte Resolutionen des UN-Sicherheitsrates zugrunde, die das Vorgehen mandatieren und begründen.

Am 24. März 2005 verabschiedete der UN-Sicherheitsrat die Resolution 1590, die sich erstmals mit einem konkreten Mandat in Darfur befasste. Die Vereinten Nationen halten darin fest, dass Grundsätze wie Einheit, Unversehrtheit, Unabhängigkeit und die souveräne Verfügung über das Land eingehalten und respektiert werden müssen. Auch sie beziehen sich auf eine bedingungslose Einhaltung des Waffenstillstands und verpflichten sich der Herstellung und Wahrung von Stabilität. Die Verletzungen von Menschenrechten und der humanitäre Notstand werden ebenso verurteilt. Als Maßnahme verfügte der Sicherheitsrat die Einrichtung einer Mission in Darfur, die zunächst auf sechs Monate begrenzt wurde, und an der insgesamt 10.000 militärische Einsatzkräfte unter der Direktive der Vereinten Nationen teilnahmen. Ebenso vereinbart wurde eine Kooperation mit der Afrikanischen Union. Uns ist bereits bekannt, dass auch die EU und die NATO Kooperationen mit der Afrikanischen Union eingingen und in enger Partnerschaft ihre jeweilige Mission bestritten, was zu einer Parallele führt (vgl. United Nations Security Council 2005).

Als determinierte Aufgaben im Sudan wurden die Umsetzung des Friedensabkommens, die Einhaltung des Waffenstillstands und dessen Überwachung, die Koordinierung und Überwachung von Truppenverlegungen, das Verbreiten von Informationen in der Bevölkerung sowie die Aufrechterhaltung der Kommunikation untereinander, die

polizeiliche Ausbildung, und die Vermittlung von Expertise in Bereichen der Menschenrechte und Wahlen festgelegt (vgl. United Nations Security Council 2005).

Die Resolution 1590 betonte ebenso die internationale Kooperation und Abstimmung mit den entsprechenden PartnerInnen. Eine vermittelnde Rolle der Vereinten Nationen wird anhand dieser Resolution besonders deutlich und bekräftigte die festgeschriebene Position, nach der es keine militärische Lösung des Konfliktes in Darfur geben könne. Der überwiegend und betont diplomatische Weg, den der UN-Sicherheitsrat hier einschlug mag angesichts der konkreten Maßnahmen von NATO und EU zunächst kontrastierend erscheinen. Ihrer Charta folgend wurden die Vereinten Nationen jedoch auch hier nach Kapitel VII tätig und gewährt ihren Truppen die Ergreifung der erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung der Missionsziele. Darin enthalten ist ebenfalls die Entsendung und der pointierte Einsatz von MenschenrechtsbeobachterInnen (vgl. United Nations Security Council 2005).

Unter der Aufsicht der Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union wurde am 05. Mai 2006 eine Friedensvereinbarung für Darfur unterzeichnet. Besonders multilaterale Anstrengungen und Verhandlungen führten dazu, dass die sudanesishe Regierung UNAMID 2007 anerkannte und seiner Umsetzung nicht im Weg stand. Auch die Abstimmung mit der existierenden Mission AMIS stellte eine organisatorische Herausforderung dar, schuf jedoch die Basis für weitergehende Operationen (vgl. United Nations 2016).

In der Folge wurde die Mission in Kooperation mit der Afrikanischen Union unter anderem mittels der Resolutionen 1627, 1663, 1755 und 1812 mehrfach bis ins Jahr 2013 verlängert, wobei konsequent die humanitäre Lage und bemängelt und die Notwendigkeit der Friedenssicherung betont wurde. Im Jahr 2007 richtete der UN-Sicherheitsrat per Beschluss einen sogenannten hybriden Einsatz zusammen mit der Afrikanischen Union. Dieser wurde in Resolution 1769 festgeschrieben und war zunächst auf zwölf Monate beschränkt. 20.000 Angehörige des Militärs und 6.000 Angehörige der Polizei wurden zu diesem Zwecke abgestellt. Unter dem Namen UNAMID wurde somit die weltweit größte Friedensmission ins Leben gerufen. Missionsübergreifend war ebenso geplant, Aufgabengebiete, die von AMIS abgedeckt wurden, zu übernehmen und weiterzuführen. Die Mandatierung geschah ebenso unter Kapitel VII der UN-Charta und setzte sich die Ziele des Zivilschutzes, der Verhinderung bewaffneter Angriffe, des Schutzes von Personal für die humanitäre Mission und ihrer Einrichtungen, der Vermittlung zwischen der Regierung und Rebellengruppen

sowie der Ergründung und Vermeidung von Konflikten zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen (vgl. United Nations Security Council 2007 und UN News Centre 2007).

Besonders die direkte Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Union wurde als starkes Zeichen der Kooperation und Eintracht gesendet und unterstrich die Dringlichkeit eines vereinten Handelns. Mit Verweis auf die Notwendigkeit von Verhandlungen für einen stabilen Frieden setzten die Vereinten Nationen auch hier ihre Strategie fort und trieben die diplomatischen Bemühungen voran (vgl. UN News Centre 2007).

2.4 Analyse der Kooperation

Zur Untersuchung des zweiten Fallbeispiels folgt die Analyse der Missionen und Kooperationspotenzialen im praktischen und theoretischen Rahmen. Methodisch wurde die gleiche Vorgehensweise gewählt wie im vorangegangenen Beispiel. Nach einer Analyse der praktischen Geschehnisse und Handlungsmöglichkeiten schließt sich eine Untersuchung anhand der gewählten Elemente zur Operationalisierung des Historischen Institutionalismus an.

2.4.1 Praktische Kooperation von NATO und EU in Darfur

Auch innerhalb der Missionen in der sudanesischen Provinz Darfur sind praktische Verbindungen und Synergien zwischen NATO und EU zu verzeichnen. Im Jahr 2005 ersuchte die Afrikanische Union beiderseits NATO und EU um Unterstützung; die sich angliedernden Gespräche schlossen schnell eine Mission mit gemeinsamem Planungsstab und militärischem Kommando aus. Im Vergleich zum Fallbeispiel Afghanistan werden gewisse Fragen und Konflikte schneller offenbar und greifbarer. So war eine der ersten Hürden, die Klärung der Frage, über welche Institution die einzelnen Staaten ihren Hilfsbeitrag koordinierten. Großbritannien, die Niederlande und Italien beispielsweise wählten dazu zunächst die NATO, während, unter anderem Deutschland, Frankreich und Griechenland den Weg über Ressourcen der EU gingen (vgl. Touzovskaia 2006: 251f.). Der teilweise auftretende mögliche Interessenskonflikt innerhalb von Staaten, die gleichzeitig NATO und EU-Mitglieder waren, wird in der theoretischen Analyse erneut aufgegriffen.

Auch die Tatsache, dass das Engagement in Darfur die erste NATO-EU-Kooperation außerhalb des Berlin-Plus-Vertragswerks war, liefert Anlass für tiefergehende Untersuchungen (vgl. Miranda-Calha 2006).

Die NATO und die Europäische Union zeigten beiderseits Bestrebungen, eine gemeinsame taugliche Lösung zu finden, doch die stattfindenden Gespräche konnten kein verwertbares Ergebnis liefern. Besonders auf der Führungsebene der Supportmissionen wäre eine Verflechtung und gemeinsame Koordination sinnvoll gewesen; allerdings gliederte sich die jeweilige Missionsführung in unterschiedliche Kommandostrukturen auf. Auch die Zentren, von denen aus die Koordination der Luftbrücke samt Unterstützung gesteuert wurde, sind ein Beleg für ein makelbehaftetes Zusammenspiel. Das Vorgehen der NATO wurde von SHAPE (Supreme Headquarter Allied Powers Europe) koordiniert, während die EU vom SACC (Strategic Airlift Co-ordination Centre) aus in Eindhoven agierte. Staaten wie Italien entschieden sich dabei für einen Kompromiss, der vorsah, dass die Unterstützung der Luftbrücke über die NATO gelenkt wurde und Zuständigkeiten in Bezug auf operationale Planung und Logistik über die EU erfolgten. Das einzige gemeinsame Planungszentrum war von operativer Gestalt und wurde in Kooperation mit der Afrikanischen Union betrieben (vgl. Miranda-Calha 2006).

Auch wenn in 2005 die Einrichtung der versorgungstechnischen Luftbrücke beschlossen wurde, war die Frage nach der operativen Führung und Koordinierung nach wie vor nicht beantwortet. Speziell Frankreich verweigerte sich einer Beteiligung durch die Infrastruktur des NATO-Netzwerks, weil das Vertrauen in die EU-Institutionen bezüglich der Durchführung einer Luftbrücke überwog, wobei letztendlich dennoch die NATO in der Sache die Führung übernahm. Vergleichbar mit den Missionen in Afghanistan war auch im Sudan eine zeitliche regionale Überschneidung der jeweiligen Aktivitäten zu verzeichnen: So unterstützte die EU innerhalb ihres Beistands von AMIS die Ausführung der Luftbrücke, welche wiederum die Peace-keeping-Mission der Afrikanischen Union sicherte. Abseits der Schritte, die von der NATO realisiert wurden, führte die EU Hilfe in den Bereichen technische Planung, Logistik und Militärbeobachtung durch (vgl. Touzovskaia 2006: 252, EU Council 2006: 1f. und Miranda-Calha 2006).

Bezogen auf die inhaltlichen Arbeitsfelder sind weitere Schnittstellen theoretisch wie praktisch auszumachen. So lag besonders der Ausbildungsaspekt im Fokus der Missionen, wobei innerhalb dessen Unterscheidungen herauszustellen sind. Die Unterstützung in der Ausbildung durch die EU konzentrierte sich vorrangig auf das Training von sudanesischen

Polizeikräften und Beratungsteams, die einerseits die öffentliche Sicherheit überwachen und andererseits die institutionelle Komponente in der Provinz stärken sollten. Die NATO hingegen vermittelte zum einen Wissen in den technischen Bereichen und Diplomatie sowie in Trainingsmissionen mit Einheiten der Afrikanischen Union (vgl. EU Council 2006: 1f., NATO 2005a und NATO 2016).

In einer eigenen Evaluierung sprechen diverse NATO-Mitgliedsstaaten selbst davon, dass sie und die EU institutionell begründet unterschiedliche Kernaufgaben haben und diese konsequent verfolgen sollten. Auf Darfur bezogen bedeutet dies, die NATO solle sich eher auf ihr Wesen als Militärbündnis konzentrieren. Eine Mission wie die in Darfur entspricht hingegen mehr dem Aufgabenprofil der EU, weil dort speziell polizeiliche Ausbildung und zivile Strukturen und Schutzmaßnahmen im Zentrum standen. Auf der anderen Seite lässt sich ebenso argumentieren, dass sich die NATO innerhalb der vergangenen Jahrzehnte als Garant für Sicherheitsmissionen profiliert hat und schon allein aus Gründen der militärischen Unterstützung eine Mission wie jene in Afrika nicht meiden kann. Dies bezieht sich vorrangig auf die Sicherung der Luftbrücke in Darfur und die Unterstützung von AU-Truppen (vgl. Miranda-Calha 2006).

Dass aber ein derartiges Vorgehen wie das beschriebene die Gefahr von Doppelstrukturen birgt, war innerhalb beider Institutionen bekannt. Auch der damalige NATO-Generalsekretär de Hoop Scheffer wies darauf hin, dass die Duplizierung beiderseitiger Anstrengung vorrangig eine Verschwendung von Steuergeld sei. Und in der Tat stellte er fest, dass die NATO und EU in Darfur aneinander vorbei arbeiteten und in politischen Wettbewerb zueinander traten. Jenes Urteil bewirkte jedoch eine latente Verbesserung der Koordinierung untereinander. Ein gemeinsames Planungsquartier im äthiopischen Addis Abeba stellte nicht nur gemeinsame greifbare Strukturen bereit, sondern ermöglichte auf mehreren Ebenen eine effizientere und effektivere Zusammenarbeit. Allerdings existierten keine weitergehenden gemeinsamen Strukturen, auch wenn diese dem Projekt rund um AMIS zuträglich gewesen wären. Weder im Vorfeld der Mission, noch während ihrer Durchführung gab es eine institutionell festgeschriebene und abgesicherte Zusammenarbeit. Im Gesamtkontext ist dabei zu bedenken, dass eine institutionelle Erweiterung und Vertiefung der EU und ihrer Arbeitsbereiche einhergeht mit einer wachsenden Konkurrenz zur NATO. Dies gilt als Anregung für die folgenden theoretischen Analysen (vgl. Touzovskaia 2006: 252f.).

2.4.2 Theoretische Analyse der Kooperation von NATO und EU in Darfur

Der zugrundeliegenden Theorie zufolge können die Tätigkeiten der internationalen Gemeinschaft und Institutionen geordnet analysiert werden. Es wurde bereits herausgestellt, dass diese, im Vergleich zu den Missionen in Afghanistan, mehrheitlich anderer Natur waren; vor allem in Hinblick auf die praktischen Komponenten. Diese Unterschiede weisen auf fundamentale Konsequenzen für die theoretischen Betrachtungen hin. Auch die Andersartigkeit des behandelten Fallbeispiels bewirkt Differenzen in der Anwendung des Historischen Institutionalismus, was der Flexibilität der theoretischen Basis und der zentralen Charakteristika Rechnung trägt.

2.4.2.1 Interventionsbeginn in Darfur und die NATO

Auch in diesem Fallbeispiel richtet sich die theoretische Analyse auf zwei unterschiedliche Ebenen aus. Die eine bezieht die Rahmenbedingungen und die Entwicklung der beteiligten Institutionen an sich ein, die andere setzt sich mit den Inhalten in der Vorgehensweise der AkteurInnen auseinander und geht tiefer in die Meta-Ebene.

Schon im Vorausgriff auf die Unterstützungsmission für AMIS ist der zentrale Faktor der Pfadabhängigkeit auszumachen. Jene geschichtlichen und politischen Ereignisse, die nachfolgende Entscheidungen, Hilfsersuchen und strukturellen Vorgehensweisen beeinflussten, lassen sich (vergleichbar mit dem Fallbeispiel Afghanistan) mittels der vorgestellten Werkzeuge untersuchen und reflektieren stark auf alle sich anschließenden Schritte in Darfur. Ein initiiertes Ereignis folgte dem Umstand, dass die Afrikanische Union sich nicht mehr hinreichend in der Lage sah, die sudanesischen Regierung zur Einhaltung der Menschenrechte und Beendigung der vorherrschenden Gewalt zu bewegen. Als diese Schwelle übertreten war und die AU ihre Hilfsersuchen an NATO und EU richtete, setzt sich eine Kette von Ereignissen in Bewegung, die mehrere institutionell bemerkenswerte Fälle schaffte und deutliche Hinweise darauf lieferte, wie stark zukünftige Ereignisse von Scheidewegen der Vergangenheit beeinflusst werden (vgl. Charron/Zyla/Boulden 2008: 148ff. und Pierson 2000b: 252).

Schon zu Beginn stellt sich die theoriegeleitet relevante Frage nach Handlungsalternativen und dem Selbstverständnis von Institutionen, welches von neuartigen Herausforderungen,

wie Darfur mit AMIS eine darstellte, geformt wird. Mit zunächst verweilendem Fokus auf der NATO sowie der Pfadabhängigkeit sei einer der beiden behandelten Sequenztypen näher betrachtet. Im Vorgriff auf konkrete Missionsinhalte lassen sich ‚self-reinforcing sequences‘ identifizieren: Der Umstand, dass der Einsatz im Sudan die erste Mission überhaupt war, welche die NATO auf den afrikanischen Kontinent führte, zeigt eine institutionelle Weiterentwicklung. Das historische Aufgabenprofil des Militärbündnisses, das seit dem Ende des Kalten Kriegs reformierungsbedürftig war, zeigte damit konkrete Ausprägungen eines institutionellen Wandels. Mit Änderungen im Selbstverständnis ging erwiesenermaßen ebenso eine Neuausrichtung im geographischen Operationsgebiet einher. Dies ist ein erster eindrucklicher Hinweis auf eine sich selbst verstärkende Sequenz, die eine neue, vorübergehende Offenheit für Veränderungen etabliert. Bei einem Vergleich der vorangegangenen Jahrzehnte ist keine schwerwiegende geographische Neuausrichtung auszumachen, daher ist die Erweiterung auf Afrika dementsprechend zu gewichten und zu bewerten (vgl. Mahoney 2000: 507ff. und Segell 2008: 1f.+8ff.).

Zu bedenken ist jedoch, dass auch dieses Fallbeispiel kein perfekter Ableger einer Theorie sein kann. Deswegen sind jene Muster, die von ihr abweichen, ebenso wichtig. Innerhalb des Typus der sich selbst verstärkenden Sequenzen finden sich auch praktisch die bereits an anderer Stelle identifizierten ‚critical junctures‘. Für die partielle Neuausrichtung der NATO und die Mission bedeutet dies, dass ein Weg eingeschlagen wurde, der andere Handlungsmöglichkeiten unterminiert. Dies ist nicht aus sich selbst heraus als negativ zu bewerten; es zeigt in Verbindung mit dem Historischen Institutionalismus lediglich, dass gewisse Konsequenzen zu erwarten und zu tragen sind (vgl. Mahoney 2000: 513).

Die wichtigsten kritischen Verbindungspunkte, die an dieser Stelle verzeichnet werden, sind somit die Entscheidung, dem Unterstützungsruf der Afrikanischen Union Folge zu leisten (verbunden mit der territorialen Neuartigkeit der Mission) und die Inhalte der Unterstützungsmission. Um auf das pfadabhängige Phänomen der Zufälligkeit bzw. Unvorhersagbarkeit von Ereignissen zu sprechen zu kommen, so scheint dieses zunächst im Fallbeispiel Darfur stärker ausgeprägt zu sein als im Fallbeispiel Afghanistan (vgl. Charron/Zyla/Boulden 2008: 148ff. und Mahoney 2000: 513). Einen treffenden Grund dafür mag bereits die Art die Weise darstellen, wie die Mission initiiert wurde. Durch das Ersuchen der Afrikanischen Union handelte die NATO (wie auch die EU) nicht aus ausschließlich eigenem Antrieb heraus, sondern reagierte auf einen externen Anreiz. Es lässt sich selbstredend argumentieren, dass Hilfe von Seiten der NATO und der EU eine signifikante

Wahrscheinlichkeit aufwies; allerdings befindet sich das Vorgehen rund um AMIS innerhalb einer anderen Handlungslogik im Vergleich zu der Historie der Afghanistaneinsätze. AMIS erforderte die Aktivität der Afrikanischen Union, während ISAF und EUPOL nicht in der Form etabliert wurden. Zwar verabschiedete der UN-Sicherheitsrat verschiedene Resolutionen, die ein Handeln als erforderlich erachteten; jedoch fiel in dem Fall der Einladungscharakter für den Missionseinstieg weg.

Die inhaltliche Komponente der NATO-Beteiligung an AMIS weist eine Vielzahl an Kongruenzen auf, die in Bezug zur Pfadabhängigkeit analysiert und interpretiert werden können. So seien zunächst die Trainingsmissionen betrachtet, derer sich die NATO annahm, und die auch in Hinblick auf bereits gewonnene Erfahrungen in anderen Einsätzen wertvolle Hinweise auf die theoriegeleitete Auswertung liefern. Die Errichtung und Aufrechterhaltung der Luftbrücke zur Verlegung von AU-Truppen und zur Versorgung war auf Bestreben der Afrikanischen Union erfolgt und stellte eine der ersten verantwortungsvollen Aufgaben der NATO in Darfur dar. Bezogen auf vorhandene ‚critical junctures‘ heißt das, jene Teilmission verkörperte eine neuartige Vorgehensweise der NATO. Der zu verzeichnende Institutionenwandel konkretisierte sich einerseits anhand der Entscheidung zur Unterstützung, und andererseits in Bezug auf das methodische Agieren der NATO, das sich dem AU-Kommando unterzuordnen hatte (vgl. Segell 2008: 8ff. und Capoccia/Kelemen 2007: 341f.).

Nicht nur die Luftbrücke, sondern auch die Ausbildungs- und Trainingsmission für die beteiligten Sicherheitskräfte und die Vermittlung von Fachwissen zeugen von Handlungsanreizen, die auf getätigten Erfahrungen basieren. Dazu ist es immanent wichtig, jene Unterstützung nicht für sich zu betrachten, sondern gemäß des Historischen Institutionalismus in einen historischen Kontext zu setzen. Hierzu bietet sich der Brückenschlag zu den Vorkommnissen in Afghanistan an. Es ist davon auszugehen, dass jene Mission eine Vielzahl an Erfahrungswerten produziert hat, die im Rahmen von AMIS weiterverwertet wurden. Auf die Makro-Ebene der NATO-Aktivitäten gebracht bedeutet dies, dass die ihnen zugrundeliegende Pfadabhängigkeit in Wechselwirkung mit den bereits untersuchten Missionen ISAF und EUPOL tritt, was abermals eine weitere Ebene historisch-institutioneller Implikationen schafft (vgl. NATO 2016 und de Hoop Scheffer 2005). Was diese Überlegungen ganzheitlich für die Analyse bedeuten, wird mit Blick auf die kooperativen Implikationen zwischen NATO und EU in Darfur deutlich.

2.4.2.2 Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Darfur

Hinsichtlich des europäischen Engagements in Darfur ist bereits bekannt, dass die EU schon im Vorfeld ihrer Involvierung im Rahmen von AMIS politische und finanzielle Hilfe leistete. Dieser Umstand besitzt Relevanz, da er die Vorbedingungen im Vergleich zur NATO in einen anderen Rahmen setzt. Zwar war auch die bereits stattfindende Hilfe von Seiten der EU vorrangig auf eigene Initiative angelaufen, allerdings stellt diese eine bezüglich der Theorie nicht zu unterschätzende Vorbedingung dar, die besonders in Verbindung mit pfadabhängigen Gegebenheiten Geltung erlangen. Vornehmlich in Bezug auf die Vorhersagbarkeit von Ereignissen trägt dieser Umstand dazu bei, dass im Fallbeispiel Darfur ein Agieren der EU abschätzbarer ist, als eine Reaktion der NATO; schon aus dem Grund, dass die ESVP bereits seit 2004 an einer Kooperation mit der Afrikanischen Union partizipierte. Auch die Inhalte und Form der Unterstützung strahlen ab auf die Intention der EU und mögliche zukünftige Entwicklungsschritte (vgl. European External Action Service 2008: 1 und Mahoney 2000: 513).

In Hinblick auf die EU betrachten wir zunächst mögliche Überschneidungen, die in Verbindung mit sich selbstverstärkenden oder reaktiven Sequenztypen auftreten können. Hierbei muss wiederum zwischen den Ebenen der Mission im globalpolitischen Kontext und im inhaltlichen Kontext unterschieden werden. Mit Bedacht der Umstände, innerhalb derer die EU ihre Zusage zur Unterstützungsmission gab, erscheint in erster Linie ein Bezug zum reaktiven Typus nachvollziehbar. Besonders die Vorgeschichte des Engagements in Form der Kooperation von 2004 zeigt deutlich, dass die übernommene Verantwortung ausgebaut und vertieft wurde. Die hat verschiedene Konsequenzen zur Folge, die direkt mit der Pfadabhängigkeit der vorgenommenen Entscheidungen korrespondieren. Zum einen wirkt sich die jüngere Vergangenheit der EU in Darfur laut reaktivem Sequenztypus der Pfadabhängigkeit unmittelbar auf die sich anschließenden Schritte aus (vgl. Pierson 2000a: 74f. und Solana 2004: 142).

Aufgrund der Tatsache, dass die EU seit 2004 bereits Darfur betreffend unterstützend tätig war, lässt sich ein Naheverhältnis entwerfen, das neben dem politischen und finanziellen Beistand auch eine ethisch-moralische Komponente aufweist. Diese ist originär weitaus weniger quantifizierbar; allerdings befruchtet der Umstand des europäischen Engagements und die Theorie zur Pfadabhängigkeit die These, dass eine Involvierung der EU ab 2005 ohne vorherige Unterstützung eine andere Ausprägung erfahren hätte. Nicht zu vernachlässigen sind ebenso das Verständnis und die Expertise, die vom Personal der EU in

der Zeit vor 2005 aufgebaut werden konnten. Die Wirkungsrichtung der Vergangenheit auf die Zukunft stellt sich demzufolge in Form getätigter Erfahrungen und etablierter Strukturen dar. Mit dem Einfluss der Gegenwart und jüngeren Vergangenheit auf weiter entfernt liegende Gegebenheiten erschließen sich weitere verschiedene begründbare Annahmen (vgl. Mahoney 2000: 526f).

Der Einfluss, der eine potenzielle Umdeutung der Vergangenheit zulässt, ist in diesem konkreten Fall die Auslegung des EU-Mandats in Bezug auf die Involvierung im Vorfeld, und die Ausgestaltung des Mandats in Hinblick auf dessen Ausführung an der unmittelbaren Seite der NATO. Erster Sachverhalt beeinflusst die vorherige Unterstützung, indem sie als eine Art Vorarbeit und Grundsteinlegung für weitergehende Maßnahmen gesehen werden kann. Da davon auszugehen ist, dass besonders auch monetäre Hilfe der EU auf längerfristige Sicht konzipiert wird, schließt sich die Unterstützungsmission an AMIS als logisch vertretbare Konsequenz an. Besonders, weil mit Initiation von Unterstützungsmaßnahmen noch nicht in vollem Umfang abgeschätzt werden kann, welchen Erfolg diese haben werden, oder ob ein Bedarf an einer Ausweitung besteht, liefert auch im vorliegenden Fall die weitere Entwicklung in Form von AMIS Aufschluss darüber, wie die ein Jahre zuvor stattfindende Unterstützung einzuordnen und zu deuten ist. Mit beiden Wirkungsrichtungen der Vergangenheit auf die Zukunft und umgekehrt steht das EU-Mandat in einem historisch besser rekonstruierbaren Kontext als das Vorgehen der NATO, das überdies eine größere Zahl an Neuerungen aufwies als der EU-Einsatz (vgl. Mahoney 2000: 526f).

Auch ‚critical junctures‘ lassen sich auf dem Pfad der Entwicklung hin zur Mission ausmachen. Diese stehen ebenso in Verbindung mit bereits im Vorfeld der Mission getätigten Schritten und zeigen auf, inwiefern die EU Entscheidungen mit einschlägiger Reichweite treffen musste. Im Strom der institutionellen Entwicklung, in dem sich auch die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik befindet, kann auch die Teilnahme an und Unterstützung von AMIS das institutionelle Profil der EU und ihrer Außen- und Sicherheitspolitik schärfen. Mit dem Hilfsersuchen des AU-Präsidenten Konaré wurde die EU an eine derartige Weggabelung gestellt, die als ‚critical juncture‘ ihren Entwicklungsprozess mitprägte. Hier muss jedoch die jüngere Vergangenheit bedacht werden: Anders als die NATO war die EU in Darfur bereits engagiert. Dies ist einer von mehreren Gründen, weshalb die Entscheidung zur Unterstützung unter anderen

Gesichtspunkten beurteilt werden muss. Im nachfolgenden Teilkapitel zur Kooperation wird dieser Punkt wieder aufgegriffen (vgl. European Union 2005 und Pierson 2011: 135).

Überdies relevant ist die Bedeutung der EU-Unterstützung für das Verhältnis zur Afrikanischen Union. Diese Entscheidung implizierte nicht nur militärische und sicherheitspolitische Aspekte, sondern ebenso eine neue Ausgestaltung diplomatischer Kontakte. Die Dimensionen des Handelns sind somit vielschichtiger als sie anfangs scheinen mögen; eine besondere Komplexität erlangen sie, wenn -wie im vorliegenden Fall- einschlägige vergangene Aktivitäten vorliegen, die das Vorgehen einer Institution unmittelbar formen. Daneben steht der von externen Kräften gelieferte Input, der mögliche Handlungsanreize gibt. Die Vereinten Nationen sind ein derartiger Akteur und geben mit der Verabschiedung der betreffenden Resolutionen neben politischen Positionen unter anderem auch normative Impulse. Diese Elemente führen weitergehend zu den bekannten Formen von Pfadabhängigkeit und ihren Ausprägungen, wobei sie wiederum auf Positionierungen der EU im Falle Darfurs einzuwirken vermögen (vgl. European Union 2005 und Pierson 2011: 135).

Besonders aufschlussreich ist im Fall der EU-Mission die Verbindung des Konzepts des ‚punctuated equilibrium‘. Dieses kann Teile Handlungsanreize und des Vorgehens erklären und erlaubt Rückschlüsse auf die wesentlichen Konnektoren zwischen der Theorie und den historischen Ereignissen. Mit nicht nur der Stabilität der Institution an sich, sondern auch mit der Stabilität und Konsistenz des Handelns erlaubt sich der Brückenschlag zum ‚punctuated equilibrium‘. Historisch wissen wir bereits, dass die EU schon zeitlich vor der AMIS-Unterstützungsmission Darfur betreffend engagiert war. In der Hinsicht ist zu bedenken, dass die Entscheidung zur Hilfe die mittelfristige Zukunft der europäischen Afrika-Politik formte und determinierte. In Verbindung mit reaktiven Sequenzen der Pfadabhängigkeit konnte bereits dieser Handlungsweg rekonstruiert und begründet werden. Nun zeigt sich, dass auch das theoretisierte ‚punctuated equilibrium‘ ähnliche Hinweise auf die Passgenauigkeit der historisch-institutionalistischen Theorie liefert. Mit der historischen Entwicklung der europäischen Außenpolitik in Afrika und spezieller in Darfur wurde ein konkreter Handlungsweg vorgegeben. Es ist möglich, diesen Weg wieder zu verlassen und vom ursprünglichen Plan des Handelns abzuweichen; allerdings wissen wir auch, dass ein derartiger Schritt mit erheblichen Kosten verbunden wäre, die mit weiter verstreichender Zeit noch steigen (vgl. Kickert/van der Meer 2011: 477f.).

Zugespitzt bedeutet dies: Die finanzielle und politische Hilfe der Europäischen Union begründete der Theorie zufolge einen ersten Schritt von vielen bezüglich einer weitreichenden Darfur-Politik. Die EU hätte die Möglichkeit besessen, aus diesem Engagement wieder auszusteigen, was sie jedoch nicht tat. Somit stützen bereits zwei theoretische Implikationen den beschrittenen Pfad. Neben dem Hilfsersuchen der Afrikanischen Union, dass eine theoriebezogene und politische Konsequenz aus den vorgehenden Ereignissen war, spricht auch die Ausweitung des Mandats im Jahr 2006 für die hier zu findende annähernde Kongruenz von Theorie und dem belegten Vorgehen der Akteurinnen. Die Tatsache, dass kritische Entscheidungen nicht nur die unmittelbare Zukunft formen, sondern auch dazu tendieren, weiterentwickelt zu werden und sich zu etablieren, betont die stringente Handlungslinie in der ESVP (vgl. Krasner 1984: 240ff. und Council of the European Union 2006: 1f.).

Außerdem kommt erneut die Afrikanische Union mit schwerwiegendem Einfluss hinzu. Neben der Weiterführung der finanziellen Hilfe und der Zusicherung sicherheitspolitischer Unterstützung wurden außerdem von Seiten der EU die Beziehungen zur AU vertieft. Dabei handelt es sich ebenso um eine kritische Verbindungsstelle, die das Potenzial hat, Institutionen zu verändern und Handlungspfade neu zu entwerfen und umzugestalten. All diese Ereignisse stehen in ihrer Reihenfolge für eine Konsequenz des Handelns, und jeder Teil von ihnen etabliert den beschrittenen Weg folgerecht. Der Fokus auf die EU legt also begründbar dar, dass ein in sich konsistentes und in Teilen voraussagbares Handeln vorlag (vgl. European Union 2005 und Krasner 1984: 240ff.).

2.4.2.3 NATO und EU – Synergien und Kooperationslinien in Darfur

Mit Blick auf die Schnittstellen der mandatierten Einsätze der NATO und der EU in Darfur wird nun ebenfalls die Reichweite wie auch Kraft des praktischen Erklärungsvermögens im Historischen Institutionalismus untersucht. Wie bereits dargestellt erfolgte die Aktivität beider Institutionen räumlich und zeitlich annähernd parallel. Dies liefert zunächst Anlass für die These, dass eine weitreichende Kooperation möglich und sinnvoll gewesen wäre.

Bereits die Anbahnung der Mandatseinsätze lässt sich mittels historisch-institutionalistischer Vorgaben untersuchen, weil in ihnen vorrangig institutionelle Fragen enthalten sind. Die Lösung des Problems der Zuständigkeit und die Übertragung der Verantwortung, die sich

zwischen NATO und EU entzweite, zeigt zu Anfang, dass beide Institutionen in ihrer Eigenwahrnehmung auf eine Führungsrolle beharrten. Im Sinne eines ‚punctuated equilibrium‘ lässt sich dieses Verhalten als institutioneller Entwicklungsschritt klassifizieren. Mit Bedacht auf die Vorgeschichte und individuelle Entwicklung beider Institutionen stellt die Mission in Darfur jenen Einschnitt in der Geschichte dar, der durch einen äußeren Einfluss begünstigt oder gar ausgelöst wird. In dem Zusammenhang weisen sowohl die EU als auch die NATO besondere Komponenten auf, die für einen historischen Einschnitt sprechen. Zum einen ist dies die Form der Konkurrenz um die Frage, welche Infrastruktur zur Missionsdurchführung verwendet wird, in die beide im Sudan traten. Zum anderen ist es die Neuartigkeit der Mission selbst: Für die NATO war diese geographisch bedingt neu; für die EU war in dem Zusammenhang vorrangig die neu etablierte Nähe zur Afrikanischen Union von Belang (vgl. Touzovskaia 2006: 251f., Thelen 1999 und Segell 2008: 8).

Der Startpunkt der Einsätze markiert eine weitere Auffälligkeit: Obgleich AMIS und dessen Unterstützung neue Elemente praktischer Sicherheitspolitik aufwiesen, verblieben zentrale Teile in einer entwicklungstechnischen Starre. Das Beharren auf den jeweils eigenen getrennten Hauptquartieren in Europa ist in Bezug auf die angewandte Theorie aufschlussreich. Es zeigt einen paradox anmutenden Sachverhalt auf, der herausstellt, wie wechselhaft und unvorhersehbar Institutionenwandel vonstattengehen kann. Im konkreten Beispiel entwickeln beide Institutionen zwar neue Felder der Hilfe und des Agierens, allerdings verhalten sie sich in Hinblick auf Kooperation und Kompromiss bemerkbar weniger innovativ und verharren in etablierten Mustern (vgl. Miranda-Calha 2006).

Die Begriffe der institutionellen Entwicklung und der institutionellen Paralyse im Sinne Krasners kommen hier gut zum Tragen, weil beide Formen beobachtbar sind. Sie zeigen zwar eine grundsätzliche Bereitschaft der Entwicklung auf; allerdings schwingen darin ebenso Misstrauen gegenüber neuen Modellen und Bewegungsträgheit mit (vgl. Krasner 1984: 240ff). Die Frage, die sich bezüglich der Analyse stellt, rückt vor allem in den Fokus, wie sich die Auswirkungen auf theoretische Implikationen gestalten. Nun ist ebenso bekannt, dass Institutionenwandel nicht ohne Hindernisse auskommt. Im Beispiel Darfur zeigt sich die doppelböckige Struktur, die dieser haben kann. Einerseits existieren offenkundige Anstrengungen, sich veränderten Gegebenheiten anzupassen und neue Wirkungsfelder auszuloten; andererseits haften jenen Handlungen beschränkende und bremsende Elemente an.

Jedoch ist es nicht allein der unmittelbar aktuelle Wandel, der diese Charakteristika verursacht, sondern auch der Blick auf die kurz- und mittelfristige Zukunft wie auch auf den davorliegenden Zeitabschnitt. Dies ermöglicht es, das Agieren von NATO und EU in der Logik der Ereignisse einzuordnen. Da es in der Regel kein Ereignis gibt, das wortwörtlich ‚aus dem Nichts‘ entsteht, werden große und abrupt erscheinende Veränderungen im Vorfeld durch kleinere Ereignisse begünstigt. Legt man dies zugrunde, erscheint das Handeln der NATO und der EU in einem anderen Licht: Es lässt sich konstatieren, dass ein Wandel in einem größeren Maßstab erst noch bevorsteht und in der Mission AMIS Zwischenschritte unternommen wurden, die in einer Handlungslogik stehen. Dies hätte auch das Potenzial, die graduellen Verwerfungen zu erklären, die sich in der Mission selbst abzeichneten und einem Institutionenwandel zunächst entgegenwirken (vgl. Kickert/van der Meer 2011: 478). Nicht zu vergessen ist auch ein mögliches Vorgehen nach der Methode ‚trial and error‘, das sich im Sinne der Heuristik anschickt, ein möglichst positives Produkt des Handelns hervorzubringen. Angemerkt werden muss jedoch, dass mit Blick auf die historische Gesamtkonstruktion die Schwerfälligkeit des Systems offenbar der wesentliche Grund für das Verhalten der Akteurinnen NATO und EU ist (vgl. Kickert/van der Meer 2011: 478).

Die beiden **zentralen Sequenztypen** sind auch hier Elemente, die in der Analyse gesucht werden müssen und im Falle ihres Vorhandenseins oder ihrer Abwesenheit Aufschluss über theoretische Implikationen geben. Je nachdem, welche dort zu finden sind, ergeben sich unterschiedliche Konstrukte der Analyse und Interpretation der historischen Ereignisse.

Dem folgend wird zuerst der Typus der ‚self-reinforcing sequences‘ auf Kongruenz überprüft. Mit den Vorbereitungen und dem Startpunkt der Mission und einer ersten möglichen Kooperation zwischen NATO und EU wird bereits offenbar, dass keine Veränderungen im Sinne der Theorie zu verzeichnen sind. Für sich betrachtet konnte vorhergehend herausgestellt werden, dass neuartige Elemente in der Missionsführung beider Institutionen vorlagen; mit Blick auf unmittelbare Synergien ist dies zunächst jedoch nicht der Fall. Die Schwierigkeiten und der mangelnde Wille zur organisatorischen und operativen Zusammenarbeit zeigen, dass in Hinblick auf das bisherige Analyseraster der Sequenztypen kaum Überschneidungen existieren. Der Theorie entsprechend müsste eine permanente Entwicklung vorliegen, die konsequent verfolgt wird und sich aus sich selbst heraus bestätigt und verstärkt. Aufgrund der Tatsache, dass jedoch in alten Mustern verharnt wird (wie an

dem Sachverhalt der Hauptquartiere zu erkennen ist), liegt eine derartige Entwicklung nicht vor. (vgl. Mahoney 2000: 507ff. und Touzovskaia 2006: 251f.).

Speziell im Kontext der sonstigen institutionellen Veränderungen im Sinne der Neuartigkeit von Missionsinhalt und Missionsort wirkt dieses Ausbleiben institutioneller Entwicklung konträr zu seinen Umweltbedingungen. Erwartbar und konsequent wäre ein Anpassen an ebendiese neuen Umweltbedingungen mittels Weiterentwicklung der Institutionen. Diesem Sequenztypus folgend wird eine längere Phase der Entwicklung und Stabilisierung durch äußere Umstände unterbrochen. Im Falle von AMIS ist es jedoch vielmehr so, dass der Stillstand nicht nur bloße Unterbrechung ist, sondern prägendes Merkmal der Mission. In dem Zusammenhang existieren mehrere mögliche Erklärungsansätze, die Hinweise auf treffende Gründe liefern. Besonders auffällig tritt das beiderseitige Beharren auf die eigene Infrastruktur zutage. Nun mag dies als Misstrauen gegenüber dem jeweiligen Gegenpart gedeutet werden; es ist jedoch wahrscheinlicher, dass die neuen Charakteristika der Mission selbst für diese Reaktion verantwortlich sind (vgl. Mahoney 2000: 507ff., Touzovskaia 2006: 251f. und Miranda-Calha 2006).

Diese These kann mit Hilfe der Theorie des Historischen Institutionalismus erklärt werden, da faktisch ein anderer Sequenztypus vorliegt. *Reaktive* Sequenzen weisen in AMIS eine erhebliche Mehrzahl an Übereinstimmungen auf als der soeben besprochene Typus. Jene Ereignisse, die vorbereitend zur Mission AMIS geführt haben und ihren Beginn markierten, erscheinen gemessen an einer reaktiven Sequenzierung in einem anderen Licht: Weil sowohl die NATO als auch die EU mit ihrem Einsatz in Darfur, Afrika, wortwörtlich neuen Boden betraten, sind die Konsequenzen in Form einer Negierung von weitergehender Veränderung nachvollziehbarer (vgl. Touzovskaia 2006: 251f., Miranda-Calha 2006 und Pierson 2000a: 74f.). Gesamthistorisch betrachtet muss beachtet werden, dass beide Institutionen seit den 1990er-Jahren in besonderem Maße eine Vielzahl an Veränderungen erlebten und eine Welle der Weiterentwicklung vorantrieben. Diese berührten sowohl das jeweilige Selbstverständnis als auch sämtliche Umweltfaktoren, mit denen die Institutionen seitdem in Berührung kamen. Nun wissen wir, dass institutionelle Entwicklung nie immerwährend linear abläuft, sondern periodische Schwankungen aufweist. Im Falle von AMIS schlagen diese sich jedoch nicht in Form von konstanter Entwicklung, Einschnitten und weiter fortschreitender Entwicklung nieder.

In der Tat reichen die Gründe für das Vorherrschen des Stillstands weiter zurück als dies im Fallbeispiel Afghanistan beobachtbar war. Unter Bedachtnahme speziell der bereits

getätigten Schritte im institutionellen Wandel, die im Vergleich zu den vorangegangenen Jahrzehnten weitreichender waren, zeichnet sich ein Bild der konstanten Entwicklung. Hier wird erneut der Berlin-Plus-Vertrag relevant. Darfur stellte die erste Kooperation von NATO und EU außerhalb dieser Vereinbarung dar. Zusammen mit den genannten Neuartigkeiten offenbart sich somit eine grundlegend unbekannte Situation, der sich beide Institutionen zu stellen hatten. Eine rekonstruierbare Variante einer Erklärung ist folglich, dass AMIS einen tiefgreifenden Einschnitt in die Entwicklung darstellt. Mit Verbleib bei reaktiven Sequenzen kann jedoch ein weit größerer Zusammenhang herausgearbeitet werden. Mit ihrer Doppelfunktion, nach der sie sowohl Grund einer Entwicklung als auch Resultat sein können, betonen sie besonders jene Ereignisse der 90er-Jahre, die für die Entwicklungen rund um AMIS verantwortlich sind. Der Umbau bezüglich Strukturierung, Organisation und Aufgabenprofil der NATO und der EU wirkt unmittelbar auf jene Situation ein, die eine kritische Verbindungsstelle der Geschichte verkörpert, an der sich beide direkt gegenüberstehen (vgl. Miranda-Calha 2006 und Mahoney 2000: 526f)

Die Einsätze in Darfur sind die Essenz einer weit vorangetriebenen Entwicklung und verdichten die Ansprüche und den Wandel beider Institutionen. Auch der Umstand, dass es in der Vergangenheit vor AMIS keine vergleichbare Situation der gemeinsamen Aktivität gab, die außerhalb eines schon bestehenden Vertragswerks wie Berlin-Plus stand, bekräftigt das Argument, dass die NATO und die EU sich auf weitgehend unbekanntem und unerforschtem Terrain bewegten. Besonders die Begrifflichkeit eines historischen Brennpunkts (oder von ‚critical junctures‘) kann an dieser Stelle angewandt werden, um zu verdeutlichen, dass die Einsätze in Darfur entgegen der historischen Regel stehen und weitreichende Folgen mit sich bringen (vgl. Capoccia/Kelemen 2007: 348).

Der Anknüpfungspunkt sogenannter ‚critical junctures‘ harmoniert nicht nur mit theoretisierten reaktiven Sequenzen, sondern ist auch im Kontext einer NATO-EU-Kooperation in Darfur bemerkbar. Wir wissen bereits um die Bedeutsamkeit der Mission für beide Institutionen. Ähnlich wie in Afghanistan existierten auch hier Verknüpfung zwischen den Tätigkeiten beider Akteurinnen, die innerhalb der Architektur der Missionen einander bedingten (zum Vergleich: in Afghanistan stellte die NATO mit Gewährleistung der Sicherheitslage die notwendige Basis für die Arbeit von EUPOL bereit). Obgleich die Verknüpfung in Darfur nicht derart zwingend war, stellte auch die Mitarbeit an der Luftbrücke der NATO einen Grundpfeiler für das Gelingen des Peace-keeping-Einsatzes der

Afrikanischen Union (vgl. Touzovskaia 2006: 252, EU Council 2006: 1f.). Gerade vor dem Hintergrund der bereits in dem Stil der durchgeführten Mission in Afghanistan konnte neben dem Druck zum Erfolg auch eine Erwartungshaltung entstehen, bei der sich darauf verlassen wurde, erfolgreich zu sein. Dies ist ein Hinweis darauf, dass ein Vorhandensein kritischer historischer Verbindungsstellen zeitlich weitgestreckt zu verstehen ist und nicht nur wenige Monate einschließt.

Einer möglichen Lesart von ‚critical junctures‘ folgend ist ebenso ein weitgespannter Zeithorizont möglich. Speziell bezüglich Darfur tritt eine Besonderheit auf, die eine immanente Wichtigkeit besitzt. Die Mission an sich bot eine breitgefächerte Gelegenheit, institutionell-kooperativ vorzugehen und als Institution das eigene Selbstverständnis und Vorgehen zu hinterfragen und gegebenenfalls zu reformieren. Somit wohnte ihr ein *Handlungspotenzial* inne, das Raum für Veränderungen und Entwicklungen bot (vgl. Capoccia/Kelemen 2007: 348ff). Es ist zu bemerken, dass dieses lediglich eine Grundlage dafür bietet, institutionellen Wandel zu beschleunigen oder gar erst auszulösen. Mit Blick auf sämtliche Rahmenbedingungen rund um AMIS und die konkrete Frage nach Kooperation und Synergien erschließt sich ein fruchtbarer Boden, der Anknüpfungspunkte zu ebendiesem Zweck bietet. Allerdings kann dieser Rahmen nur durch die Aktivität von AkteurInnen mit Leben gefüllt werden, ansonsten bleibt das Potenzial ungenutzt. Dies korrespondiert treffend mit dem Konzept der ‚critical junctures‘, das einschließt, dass ein Ausbleiben des Wandels kein Beleg für seine prinzipielle Unmöglichkeit sei (vgl. Touzovskaia 2006: 252f.).

In der Tat ist das Fallbeispiel Darfur in diesem Licht ein mustergültiger Beleg für diese theoretische Konstruktion. Neben seinem Wesen als *Zeitspanne* denn als *Zeitpunkt* offenbart die Quellengrundlage, dass Institutionenwandel nicht zwingend ist. Darüber hinaus konnten bereits relevante Schwierigkeiten in der Kooperation oder am Weg dorthin herausgestellt werden, die einen Wandel nicht nur negieren, sondern weitergehend blockieren. Der Unterschied darin manifestiert sich in Form der Frage, ob eine Entwicklungsmöglichkeit einfach nicht genutzt wurde, oder ob eine aktive Opposition vorliegt. Im Falle Darfurs weisen beide Optionen Überschneidungen auf: Einerseits wurde eindeutig das vorhandene Potenzial nicht genutzt, aber andererseits lag ebenso ein offensichtlicher Unwille zur tiefgreifenden Kooperation vor, der in weitgehenden Alleingängen der NATO und der EU resultierte. (vgl. Capoccia/Kelemen 2007: 348ff).

Mit einer weitergehenden Analyse der Gründe für das vorliegende historische Handeln rückt erneut das Selbstverständnis der NATO und der EU in den Fokus. Hier klafft eine bemerkbare Lücke zwischen normativen und dokumentierten Elementen, die überdies Defizite in der Beurteilung der weltpolitischen Lage aufweist. Zwar wurden, wie an anderer Stelle aufgeführt wurde, die unterschiedlichen Aufgabenprofile beider Institutionen thematisiert; allerdings ergibt sich aus der theoretischen Analyse der Mission AMIS, dass dies im Kontext der Missionsausübung nicht hilfreich ist, wenn es um praktischen Institutionenwandel geht. Dies liegt daran, dass eine derartige Einstellung das Beharren auf etablierte Verhaltensweisen noch verstärkt, anstatt einen Wandel anzuregen. Im konkreten weltpolitischen Kontext verkennt die NATO offenbar nicht nur die eigene Interpretation als reine Sicherheitsorganisation, sondern auch die Entwicklung seit Beginn der 1990er-Jahre. Es ist zweifellos sinnvoll, wenn Institutionen eigene Stärken bestmöglich einsetzen. Doch gerade in Bezug auf Pfadabhängigkeit (die in unseren Untersuchungen eine wesentliche Rolle spielt), ist eine Vernachlässigung der Umwelt und sonstiger äußerer Faktoren ein Grund für institutionellen Stillstand (vgl. Miranda-Calha 2006).

Pfadabhängigkeit zeigt erneut ebenso auf, dass zu jeder Zeit ein zeitlicher wie auch globaler Kontext beachtet werden muss. Nicht nur in theoriegeleiteter Hinsicht, sondern auch die zeitliche Komponente beachtend, zeigt sich, dass auch die hier behandelten Missionen in Verbindung zueinander stehen oder sich zumindest beeinflussen, was mit dem reaktiven Sequenzmodell korrespondiert. Auch wenn sich die Ereignisse in Afghanistan und in Darfur nicht in direkter kausaler Beziehung in politischer Hinsicht befinden, lassen sie sich in eine institutionelle Abfolge setzen. Es wurde bereits dargestellt, inwiefern diese Entwicklungsbestrebungen und Handlungspotenziale der jeweiligen Institution entsprechen; Darfur offenbart, dass der Zeitpunkt der Aktivität eine herausragende Rolle in der Beurteilung derselben spielt und der Zeitpunkt der Geschehnisse in der Tat deren Ausprägung bestimmen (vgl. Mahoney 2000: 510f.). Dies lässt sich besonders gut an der Existenz des Berlin-Plus-Vertragswerks erkennen, ohne das die Zusammenarbeit zwischen der NATO und der EU eine andere gewesen wäre. Vertragliche Grundlage sind somit ebenfalls ein Faktor, der einen Outcome formt und lenkt (vgl. Varwick 2007: 166f.).

Die Veränderung der äußeren Rahmenbedingungen bewegt sich klarerweise auf einer hypothetischen Basis; mehr noch als in anderen Beispielen existiert bezüglich AMIS keine unmittelbar deckungsgleiche Parallelmission (temporär oder lokal), die zu einem Vergleich

herangezogen werden kann. Ein Faktor, der jedoch allen Missionen gemein war, ist die Positionierung der Vereinten Nationen.

2.4.3 Die Vereinten Nationen im theoretischen Konstrukt

Hinsichtlich der Einsätze in Afghanistan und Darfur bezogen die Vereinten Nationen jeweils Position und beeinflussten die politischen und militärischen Entwicklungen in beiden Regionen damit unmittelbar. Aus diesem Grund folgt nun ein Blick auf dessen Bedeutung für die theoriegeleitete Analyse.

Angesichts der Geschehnisse rund um den internationalen Terrorismus schalteten sich die Vereinten Nationen mit der Anregung zum Aufbau einer internationalen Schutztruppe in **Afghanistan** ein (vgl. United Nations 2001). Dies geschah vergleichsweise früh in der Abfolge der Ereignisse und liefert einen Beleg dafür, dass die politische Richtungsweisung der UN maßgeblich für den Großteil der weiteren Handlungen anderer AkteurInnen hatte. Der Definition von Pfadabhängigkeit folgend wird ihre Rolle umso klarer: Die grundsätzliche Festlegung der politischen Agenda determinierte sämtliche involvierte AkteurInnen in ihrem eigenen Vorgehen. Dabei ist zu beachten, dass der beschrittene Weg nicht alternativlos war; er lässt sich als stärkste der verfügbaren Optionen benennen. Besonders schwerwiegend ist an dieser Stelle der Grund, dass ein Akteur wie die Vereinten Nationen diesen vorgaben und ihm damit sein politisches Gewicht verliehen. Hinsichtlich der Handlungsanreize verfügt die UN nicht nur über das Instrument der Resolutionen und das Urteil des UN-Sicherheitsrats, sondern auch über eigene Leitlinien, die Handlungsmaxime aller Mitgliedstaaten werden sollen. Dies bewirkt neben der legislativen äußeren Einwirkung auch diffusere Orientierungspunkte, die beispielsweise in Form der Wahrung von Frieden, Demokratie und Menschenrechten existieren. (vgl. Capoccia 2016: 1098 und Pierson 2000b: 252).

Zusammenhängend mit der Positionierung ist diese unabhängig vom Inhalt aus theoretischer Sicht von elementarer Bedeutung. Vergleicht man das Wesen der ‚critical junctures‘ mit dem Einwirken der UN, so ergibt sich folgendes Bild: Jene kritischen Verbindungsstellen sind in der Regel durch Veränderungen geprägt, die nur schwerlich wieder umzukehren sind. Mit

der politischen Vorgabe der UN, wie mit der Situation von Anfang des Jahrtausends zu verfahren sei, wurde somit ein Pfad festgelegt, der sämtliche nachfolgenden Ereignisse ins Leben rufen, lenken und prägen würde. Dies macht die UN zu einem überaus machtvollen und einflussreichen Akteur, da er in der Lage ist, tiefgreifende und nachhaltige Konsequenzen zu bewirken. In dem Sinne zeigt sich trennscharf, worin die kritische Komponente der vorhandenen Kreuzungs- oder Verbindungspunkte liegt (vgl. Pierson 2011: 135). Hinzu kommt, dass sich die globale Verteidigungspolitik mit Fokus auf Afghanistan konkretisierte. Die Zuspitzung der UN-Sicherheitspolitik schlug sich, wie bekannt ist, in einem breiten Mandat nieder, das auf zahlreiche weitere Institutionen nationaler und internationaler Art reflektierte. Das Ausrufen einer Kapitel VII-Mission belegt zusätzlich die Folgeschwere des Handelns der Vereinten Nationen. Durch dieses schwerwiegende exekutive Instrument wurde nicht nur der inhaltliche Rahmen des Afghanistan-Einsatzes festgelegt; auch institutionell stellte diese das schärfste Schwert des UN-Sicherheitsrates dar, was eindeutige Rückschlüsse auf die gravierende Bedeutung der Mission im globalpolitischen Kontext zulässt (vgl. United Nations Security Council 2001b).

Für die Theorie heißt dies, dass die Vereinten Nationen eine folgenreiche Rolle im Ablauf der Geschehnisse einnahmen; allerdings bewirkten diese keinen bemerkbaren Wandel in der Institution Vereinte Nationen selbst. All jene Punkte, die bereits hinsichtlich Veränderung um institutioneller Entwicklung ins Feld geführt wurden, trafen auf die UN nicht zu. Dies lässt sich mit zwei theoriegeprägten Erklärungsansätzen erklären: Zum Ersten besagt die Theorie hinsichtlich Pfadabhängigkeit, dass Wandel kein zwingendes Produkt von Aktivität sein muss. Bezieht man die jederzeit vorhandene Zufälligkeit mit ein, ist zu erkennen, dass sich Institutionenwandel auf andere Bereiche verlagern kann. Somit können die Vereinten Nationen starker Motor eines Wandels sein, ohne selbst direkt von diesem betroffen zu sein (vgl. Capoccia/Kelemen 2007: 348ff.). Zum Zweiten besagt die Trägheit der Ereignisse, dass die Ausstiegskosten mit der Zeit steigen. Für die UN bedeutet dies als zunächst externer Impulsgeber, dass der Wandel vorrangig bei jenen AkteurInnen stattfand oder das Potenzial zum Wirken hatte, die von den UN unmittelbar beeinflusst wurden (die NATO und die EU). Daraus ergibt sich die hypothetische Überlegung, ob überhaupt ein Wandlungsprozess innerhalb der UN angestoßen wurde, oder ob dieser so langsam ablief oder abläuft, sodass er erst über einen längeren Zeitraum hinweg zu beobachten wäre (vgl. Mahoney 2000: 510f.). Diese Frage stellt einen Anknüpfungspunkt für weitergehende Forschungen auf dem Gebiet dar.

Die primären Ziele der Vereinten Nationen in **Darfur** gestalteten sich ähnlich wie in Afghanistan; die Einigkeit des Landes, der Schutz der Zivilbevölkerung und das Erreichen eines Friedens nahmen eine herausgehobene Rolle ein (vgl. United Nations Security Council 2005). So ergibt sich auch aus der Vorgabe dieser Ziele des Handelns ein Geflecht der Pfadabhängigkeit, das am Beginn einer Abfolge historischer Ereignisse steht. Durch den Handlungsanreiz der Vereinten Nationen und ihre unmittelbaren Zielvorgaben wurden einerseits Institutionen zur Ergreifung der Initiative animiert, und zum anderen mit in das neuentstehende Geflecht einbezogen. Dabei ist auch hier festzuhalten, dass es nicht allein um ein einziges aktivierendes Ereignis geht, sondern die Folge der Schritte und kausale Verkettung der Ereignisse zu den letztendlichen historischen Gegebenheiten in Darfur führte (vgl. Pierson 2000b: 252).

Im Unterschied zu Afghanistan bestand die internationale Hilfe nicht vorrangig aus Wiederaufbau, sondern ersuchte um die Wahrung des Waffenstillstandes (vgl. United Nations Security Council 2005). Im Rahmen der Theorie prägte das Nehmen dieser Abzweigung sämtliche sich anschließende Geschehnisse. Die Unstimmigkeiten zwischen NATO und EU, die Doppelstrukturen und Alleingänge verschiedener Staaten; all dies ist einerseits den ungewohnten Umweltbedingungen und andererseits dem Missionscharakter, der durch die UN geprägt wurde, geschuldet (vgl. Pierson 2000a: 74f.).

Hinsicht möglicher ‚critical junctures‘ kommt neben den genannten Handlungsdirektiven noch die Bedeutung externer Einflüsse wie die der UN hinzu. Da strukturelle Anreize im Beispiel Darfur kaum verantwortlich für die nachfolgende Entwicklung waren, sondern im Gegenteil diese eher behinderten als förderten, bereitete sich ein fruchtbarer Boden für eine richtungsweisende und temporär nachhaltige Strategie, welche von den Vereinten Nationen schlussendlich auch verfolgt wurde (vgl. Capoccia/Kelemen 2007: 341f.). Dies wird umso deutlicher, wenn man das Auslaufen der anfänglichen Missionsstruktur miteinbezieht: UNAMID als global größte Friedensmission stellte die Konsequenz der vorangegangenen Jahre da, die mit vorhandenen Makeln in der Kooperation Anlass für eine Neugestaltung des Mandatseinsatzes zusammen mit der Afrikanischen Union lieferten. Sie ist zwar nur eine Ausprägung der vergangenen Entwicklung, allerdings verkörpert sie neben einer Reaktion, Korrektur und Weiterentwicklung des sicherheitspolitischen Kurses das nachhaltigste Ergebnis des internationalen Engagements (vgl. United Nations Security Council 2007).

Die Rolle der Afrikanischen Union kann bis zu einem gewissen Grad in einem ähnlichen Kontext gesehen werden. Da auch sie initiiender Faktor der Hilfsmission in Darfur war,

kommt auch ihr eine immanente theoriebezogene Bedeutung zu. Was dem Bezug zwischen Vereinten Nationen und Afrikanischer Union Brisanz verleiht, sind die unterschiedlichen Entwicklungen und Konsequenzen, die sich aus dem jeweiligen Handeln ergaben. Freilich existieren tiefgreifende Unterschiede zwischen beiden Institutionen und auch die jeweilige Motivation zur Aktivität weicht voneinander ab. Jedoch belegen spezifische analytische Kreuzungspunkte, dass zumindest ähnliche Anreize innerhalb ähnlicher Umweltbedingungen verschiedenen Ereignisse erzeugen (vgl. Kickert/van der Meer 2011: 476f.). Somit schlägt sich in der beobachtbaren Historie das nieder, was eingangs bezüglich der theoretischen Grundlage des Historischen Institutionalismus festgehalten wurde.

Die vergleichbaren Handlungsanreize namens Frieden, Friedenserhaltung, Waffenstillstand und Durchsetzung der Menschenrechte sind beiden Organisationen gemein. Insbesondere das Vorgehen der Afrikanischen Union jedoch zeigt auf, welche Folgen ein (im Vergleich zur UN) abweichendes Verhalten in ansonsten ähnlichen Rahmenbedingungen haben kann. Der Aufruf an sowohl die NATO als auch die EU bewirkte die bekannten Verwerfungen und Unwägbarkeiten hinsichtlich möglicher Synergieeffekte (vgl. Solana 2004: 142). Doch nicht das Handeln allein ist dafür zu verantworten, denn dieses muss in den historischen Kontext gesetzt werden. So ist nicht allein die Afrikanische Union schuldig an den strukturellen Schwierigkeiten; der pfadabhängigen Analyse folgend wird jedoch konkret ersichtlich, wie ‚critical junctures‘ wirken, und mehr noch, wie schwer es mit verstreichender Zeit wird, einen eingeschlagenen Weg wieder zu verlassen, bzw. eine Entscheidung zu korrigieren (vgl. Pierson 2011: 135). Hier lässt sich in Teilen ein Konzept aufgreifen, nach dem ein Ereignis, ein weiteres anstößt und somit die Entwicklung zunehmend irreversibel prägt. Hypothetisch kann zusätzlich festgehalten werden, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit eine andere Ausgestaltung von AMIS vorgelegen hätte, falls die Afrikanische Union ein anders geartetes Hilfsersuchen gestellt hätte. Somit war sie initiierender Faktor der Ereignisse in Darfur und steht in Verbindung und partieller Überschneidung mit den Vereinten Nationen am Anfang, bzw. am Ende pfadabhängiger und sequenzielle Entwicklung.

VI. Fazit und Ausblick

In dieser Arbeit wurde die Frage untersucht, inwieweit sich eine potenzielle und reelle Kooperation zwischen der Nordatlantikvertragsgemeinschaft (NATO) und der Europäischen Union (EU) mit Hilfe der Theorie des Historischen Institutionalismus erklären lässt. Zu diesem Zwecke wurde zunächst die Theorie des Historischen Institutionalismus umfassend dargestellt und auf ihre Besonderheiten und wichtigsten Elemente eingegangen. So zeigte sich, dass insbesondere die Aspekte der Pfadabhängigkeit, der unterschiedlichen Typen von Sequenzen, und kritische Verbindungspunkte des historischen Zeitverlaufs die wesentlichen Anknüpfungs- und Auswertungspunkte der Theorie darstellen.

Durch eine Kategorisierung in ‚self-reinforcing sequences‘ und ‚reactive sequences‘ gelang eine Teilung in zwei unterschiedliche Deutungsmuster historischer Ereignisse und Zeiträume. Die Einteilung in **Pfadabhängigkeit**, **Sequenztypen** und **kritische historische Verbindungsstellen** (‚critical junctures‘) war methodisch behilflich bei der Klassifizierung der analysierten Fallbeispiele und trug maßgeblich zu einer Überprüfung der Tauglichkeit des Historischen Institutionalismus bei. Da eine Operationalisierung der Theorie notwendig war, wurde der Fokus auf ebendiese Implikationen gelegt, die über den stärksten Wirkungsgrad innerhalb der theoriegeleiteten Auseinandersetzung mit den gewählten Fallbeispielen verfügten. Die Fallbeispiele selbst boten anschließend eine hinreichende Grundlage für tiefgehende Untersuchungen und Analysen und eine abschließende Einstufung der Theorie sowie der Kooperation beider untersuchter Institutionen NATO und EU.

1. Kooperation von NATO und EU

Das Herausstellen der historischen Entwicklung der NATO und der EU in Kapitel IV. etablierte eine Basis für die Einordnung der individuellen historischen und institutionellen Entwicklung und fungiert für eine Analyse der Grundlagen von Kooperation. Diesbezüglich ist zu berücksichtigen, dass jene bis zu Anfang der Jahrtausendwende vorrangig informeller Natur und nur schwach institutionalisiert waren. Auch wenn sich der geschichtliche Verlauf in Richtung der Notwendigkeit einer zunehmenden Kooperation bewegte, so wurden erst im vergangenen Jahrzehnt vertragliche Regularien in den Rahmen einer regelmäßigen

gegenseitigen Konsultation gesetzt. Diese beinhalteten ein Eingehen auf das sich verändernde internationale System wie auch eine neu aufkommende globale Bedrohungslage. Damit einher geht ebenso das sich verändernde Selbstverständnis beider Institutionen, indem beispielsweise die NATO ihre Rolle als Schutzmacht des europäischen Westens zunehmend in eine Tätigkeit der Konfliktprävention umwandelte und die EU eine Vielzahl weiterer Aufgabenfelder wahrnahm als lediglich Wirtschafts- und Währungspolitik.

Im Rahmen der Petersberger Aufgaben und der Berlin-Plus-Vereinbarung wurden in den nachfolgenden Jahren Ansätze zu einer tiefergreifenden Kooperation geschaffen und diese in institutionelle Bahnen gelenkt. Das Nutzen gemeinsamer Infrastruktur und die Schaffung einer eindeutig geregelten Kommandostruktur konnten somit bereits formell eine gemeinsame Zugrichtung festlegen. Grundsätzlich ist mit Blick auf die geschichtlichen Ereignisse seit 1990 eine fokussiert den Frieden erhaltende Ausrichtung der NATO und eine stärkere militärische Ausrichtung der EU zu verzeichnen.

Gegenständlich wurde der Frage nach vorhandener Kooperation an den Fallbeispielen Afghanistan und Darfur nachgegangen, wobei bereits im Vorausgriff Thesen involvierter AkteurInnen thematisiert wurden, die weitergehend einer sächlichen Prüfung unterzogen wurden. So zeigte sich in Afghanistan, dass die Missionen ISAF und EUPOL inhaltlich kongruente Teile aufwiesen, und dass ein Potenzial für Zusammenarbeit und gegenseitige Entlastung gegeben war. Auch wenn es Differenzen zwischen der jeweils grundsätzlichen Ausrichtung gab (namentlich Peace-keeping und Peace-building), zeigte besonders der Aspekt der Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte, dass eine ähnliche Agenda verfolgt wurde und inhaltliche Überschneidungen vorlagen. Primär waren in diesem Aufgabenprofil staatsbildende und staaterhaltende Aspekte inkludiert. Die Gewährleistung der zivilen und militärischen Sicherheit war dabei stets Leitlinie des Handelns beider Institutionen und stellte einen Grundpfeiler ihrer Missionen dar. Dabei ist vor allem anzumerken, dass beide Mandatseinsätze einander auf mehreren Ebenen bedingten, wobei vorrangig das Engagement der NATO ein effektives Operieren der EU-Kräfte sicherstellte. Auf jener Basis ist somit eine Kooperation nicht nur optional, sondern war Bedingung für ein erfolgreiches Vorgehen in Afghanistan.

Im Rahmen der Darfur-Mission AMIS wurden in besonderem Maße Fragen der inneren Organisationsstruktur von NATO und EU offenbar, was in weiten Teilen der Neuartigkeit der Mission auf dem afrikanischen Kontinent zu schulden war. Aufgrund missionstechnischer

Herausforderungen, die in der Form bisher nicht angegangen werden mussten, stellten sich zunächst Fragen der Rollenverteilung beider Institutionen. Die Nutzung der Infrastruktur, die Frage nach Oberkommando und Hauptquartier, und letztendlich die Problematik von Doppelstrukturen waren zentrale Reibungspunkte der Missionsunterstützung für AMIS. Hinzu kam die strukturelle Anlage der Mission, in der die Afrikanischen Union eine tragende Rolle innehatte. Auch hier ließ sich eine innere Asymmetrie im Doppeleinsatz der NATO und EU feststellen, da hier in besonderer Ausprägung die unterschiedliche Historie mit Darfur und dem Sudan zum Tragen kam. Die Tatsache, dass die EU bereits in die dortigen Vorgänge involviert war und die NATO mit dem darauffolgenden Einsatz militär- und sicherheitspolitisches Neuland betrat, schufen eine unbekannte Situation, auf die beide Akteurinnen reagieren mussten.

Von offizieller Seite wurde im Nachgang Kritik bezüglich vorhandener Parallelstrukturen und einer Ineffizienz im Vorgehen laut, die auch in der Ausführung und Analyse der Mission verzeichnet werden konnte. Die Mission AMIS bot daher vorrangig ein bemerkenswertes Potenzial zur mittel- wie auch langfristigen Kooperation, das zu großen Teil nicht genutzt wurde. Unter anderem dieser Aspekt konnte jedoch mit der angewandten Theorie untersucht und graduell erklärt werden.

2. Effektivität und Grenzen des Historischen Institutionalismus

Das Analysekapitel V. zeigte die funktionalen wie theoretischen Implikationen des Historischen Institutionalismus auf. Eine Zielsetzung der Arbeit war es, mittels der Theorie die vorhandene Erklärkraft in Bezug auf die herausgearbeiteten, in der Literatur weitgehend homogenen Charakteristika der Theorie und die ausgewählten Falleispiele zu analysieren. Zu diesem Zwecke wurde die Theorie in verschiedene Teile gegliedert, die eine prägende Rolle hinsichtlich der Architektur der Theorie spielen. Dies sind vorrangig die Elemente **Pfadabhängigkeit** und **Sequenztypen** bzw. sequenzielle Entwicklung. Hinzu kommen **kritische Verbindungspunkte** der Historie (‘critical junctures’). Jene Elemente besitzen weitere Unterkategorien; grundsätzlich stellen sie die Hauptpunkte der Untersuchungsmethodik dar.

Eine anfängliche Annahme ging davon aus, dass der Historische Institutionalismus näherungsweise allgemein in der Lage ist, die historischen Ereignisse der gewählten Fallbeispiele zu erklären. Der Grad der Fähigkeit zur Erklärung wurde mit der Vorstellung und Analyse der Missionen ersichtlich. Besonders die Fokussierung auf die Handlungen der beteiligten Kräfte lässt Rückschlüsse über ihr Handeln und ihre Umwelt, aber auch auf die Theorie selbst zu. Die generelle Annäherung an jede Mission zeigte schon zu Beginn Verknüpfungen mit der Theorie auf, die mittels der angewandten theoretischen Konzepte herausgearbeitet werden konnten.

Im Falle *Afghanistans* und der Missionen ISAF und EUPOL zeigte sich bezüglich des historischen Kontext schon vor deren Beginn die enge Verzahnung mit pfadabhängigen Handlungen. Die Konstruktion beider Missionen beinhaltete die Bedingung, dass ISAF die Gewährleistung der Sicherheit nicht nur für die Zivilbevölkerung, sondern auch für die EU-Einsatzkräfte übernahm. Darauf folgt, dass beide Missionen einander bedingten: Ohne sichere Umweltbedingungen wären keine Polizeiausbildung möglich gewesen, und ohne Ausbildung der Sicherheitskräfte, hätte kein System der öffentlichen Sicherheit sowie öffentlicher Institutionen aufgebaut werden können. Schon an der Stelle wurde deutlich, dass die Entscheidungen zur Anlage der Missionen essentiell waren und alle weiteren Handlungen formten.

Der Typus der ‚self-reinforcing sequences‘ erwies sich als adäquates Instrument, um die Vorgänge, die zu den Entwicklungen in Afghanistan führten, zu erklären. Mit der Wahl einer Handlungsoption entschieden sich insbesondere die USA für einen Weg, der mit fortschreitender Zeit nur mehr schwer geändert werden konnte. Anhand der Mission ließ sich theoriegeleitet erkennen, dass sich erwartungsgemäß sowohl eine geographische wie auch inhaltliche Ausdehnung etablierte. Wenn dieser Sequenztypus zur Vorhersage herangezogen worden wäre, hätte sich ein detailliertes Bild der real stattfindenden Handlungen ergeben; demzufolge erwies sich dieser als tauglich für die Missions- und Entwicklungsanalyse. Der zweite Typus der reaktiven Sequenzen war ebenso im ersten Fallbeispiel wiederzufinden und anzuwenden. Besonders in der Rückschau wurden die Terroranschläge in New York als Auslöser für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus angesehen. Im Kontext einer längeren Zeiteinheit ist dieser jedoch kein Phänomen, das innerhalb weniger Tage zur Bedrohung firmierte, sondern das Produkt einer jahrzehntelangen Entwicklung. Im Zusammenspiel mit den Missionen in Afghanistan zeigte

dieser Sequenztyp deutlich auf, inwieweit historische Ereignisse rekontextualisiert werden können.

Die Grundprämisse, die Pfadabhängigkeit in einem historisch-institutionellen Rahmen prognostizierte, konnte bestätigt werden. Generell ist das Fehlen von vertraglichen Regelungen über eine mögliche NATO-EU-Kooperation ein Indiz für einen losen Verbund an Synergieoptionen (Berlin-Plus hielt lediglich allgemeine Richtlinien fest). Allerdings existierten gemeinsame Handlungsanreize, die im beiderseitigen Engagement kanalisiert werden mussten. Daraus folgt, dass nicht die grundsätzliche Motivation ein problematisches Element für eine Zusammenarbeit war, sondern die Methodik der Kooperation. Dies wurde speziell mit Blick auf die bekannten Sequenztypen deutlich.

In Verbindung mit reproduzierten Handlungsmustern innerhalb sich selbst verstärkender Sequenzen stand in Afghanistan ebenso die entgangene Handlungsalternative, die sich neben öffentlicher Kritik auch in der Ausgestaltung der Missionen niederschlug. Als bemerkenswerte Ergebnisse können folgende Punkt festgehalten werden: Die Ausstiegskosten des Pfades in Afghanistan stiegen vorrangig aufgrund der öffentlichen Debatte überproportional hoch, da einschlägige optionale Pläne vorgelegen haben. Hier kann der Historische Institutionalismus die Entwicklung angemessen erklären und schlüssig darlegen, weshalb an den ursprünglichen Bestrebungen festgehalten wurde. Schon die Existenz einer Alternative sorgte für ein Einhalten jenes Plans, da, wie im theoretischen Modell, die Ausstiegskosten bekannt waren und zeitlich abhängig wuchsen.

Reaktiven Sequenzen kam im Fallbeispiel eine besondere Rolle zu als die Frage nach deren Wirkung gestellt wurde. Dabei zeigte sich, dass sie nicht nur historische Verläufe, sondern auch bi- und multilaterale Beziehungen umdeuten können. Konkret wurde dabei deutlich, dass die möglichen positiven wie auch negativen Entwicklungen sich derart gestalteten, dass die NATO und die EU in Afghanistan die Zusammenarbeit verbessern konnten. Es konnte keine vertragliche Kooperation erwirkt werden; dennoch sorgten informelle wie auch missionstechnisch bedingte Maßgaben für ein aufstrebendes Zusammenwirken, das jedoch die vorhandenen Potenziale nicht ausschöpfte. In Verbindung damit wurde der Zeitpunkt des Handelns relevant. Die Theorie besagt unter anderem, dass ein und dieselbe Aktivität zu unterschiedlichen Zeitpunkten gänzlich unterschiedliche Ergebnisse zutage fördern kann; diese These ist haltbar. Mit Verlegung des Handlungsmodells in das vorherige Jahrzehnt konnte begründet argumentiert werden, dass abweichende Ergebnisse zu erwarten gewesen wären.

Die Mission in *Darfur* stellte sich in einem anderen Licht und mit neuartigem Charakter dar. Mehr noch als im Beispiel Afghanistan wurde in dieser Analyse klar, dass ein einzelnes initiiertes Ereignis bemerkenswerte Auswirkungen auf die sich anschließende Mission und die darauffolgenden Jahre in Darfur hatte. Der Aufruf der Afrikanischen Union erwies sich in seiner Form mit Wendung an beide Institutionen NATO und EU als folgenswer. Es wurde herausgestellt, wie sehr Pfadabhängigkeit im zweiten Fallbeispiel den Lauf der Ereignisse zu formen vermochte, und wie stark sie Einfluss auf das mögliche dortige Kooperationsmodell ausübte. Das Handeln der AU mit parallelem Hilfsersuchen an die NATO und die EU konnte als maßgeblicher Grund für die vorhandenen Kooperationschwierigkeiten identifiziert werden. Der ebenso vorhandene Kooperationsunwille jedoch schlug sich auf Seiten beider Institutionen nieder: Die NATO betrat mit der Hilfsmission gänzlich neuen Boden. Neben dem ungewohnten Terrain, geographischer wie auch institutioneller Natur, musste sie sich im Rahmen des Aufgabenprofils mit ihrem eigenen Wandel auseinandersetzen. Die EU konnte zwar bereits Erfahrung in Ausbildungsmissionen aufweisen; dennoch entwickelte sich mit AMIS die größte afrikanische Mission, die zu dem Zeitpunkt ins Leben gerufen wurde.

Im Unterschied zu Afghanistan war auch zu beachten, dass ein externer Anreiz zur Hilfsmission AMIS führte und somit andere Motivationen hinter den nachfolgenden Aktionen zu finden waren. In Hinblick auf die Entwicklung beider Institutionen wurde gewahrt, dass der Einsatz nachhaltige Auswirkungen diesbezüglich aufwies. Im Zusammenhang mit dem vorangegangenen Jahrzehnt ließ sich AMIS als institutioneller Entwicklungsschritt klassifizieren, der ein Set an Herausforderungen offenbarte. Jene schlugen sich unmittelbar in der Untersuchung der Synergieeffekte nieder: Das Beharren auf die Nutzung der eigenen Sicherheits- und Infrastruktur stellte eine Hürde bei der Zusammenarbeit dar. Die teilweise überschneidenden Mitgliedschaften einiger Staaten und die damit verbundene Wahl, auf welche Ressourcen zurückgegriffen werden sollten, erschwerten nicht nur die Mission selbst, sondern auch den Institutionenwandel. Als wichtiges Ergebnis zeigte sich die Problematik im Agieren der NATO und der EU, indem inhaltliche Felder schnell erschlossen wurden, parallel jedoch keine strukturelle Innovation die Folge war. Dieser Bildbruch offenbarte einen grundlegenden Willen zum Wandel, allerdings wurde dieser in enge Bahnen gelenkt und konnte somit nur oberflächlich nachhaltige Veränderungen hervorbringen. Vor allem anhand Krasners Theoretisierung war dieses Phänomen erklärbar.

In Hinblick auf die Anwendbarkeit der behandelten Sequenztypen konnte ermittelt werden, dass der Typus ‚self-reinforcing sequences‘ im Fallbeispiel II kaum existent war. Laut theoretischer Prognose bereitete sich ein Weg, der in institutionellem Wandel münden sollte, was in unserer Untersuchung Kooperation einschließt. Dies war im Falle Darfurs jedoch eindeutig nicht der Fall. Auch der Umstand, dass über die Dauer der Mission kein bemerkenswerter Fortschritt erzielt wurde, negiert diesen sequenziellen Zweig. Im Gegensatz zur unmittelbaren Erwartungshaltung der innovativen Wirkung neuer Umweltbedingungen bewirkten diese einen genau gegenteiligen Effekt, der einen partiellen Stillstand begünstigte. Mittels reaktiver Sequenzen erschloss sich jedoch eine belastbare Erklärungsgrundlage. Unter Einbeziehung der historischen Entwicklungen der vorherigen Jahre wurden die periodischen Schwankungen des Institutionenwandels deutlich, in die sich auch AMIS eingruppierten ließ. Jene Ereignisse, die auch inhaltliche Änderungen bei der NATO und EU beinhalteten, wurden in Darfur mit der Realität konfrontiert.

3. Entwicklungsoptionen der Theorie und Zukunftsausblick

Die operationalisierte und angewandte Theorie des Historischen Institutionalismus zeigte im Laufe der Analyse eine Anzahl von Feldern, die von ihr nur unzureichend abgedeckt werden. Eines ist die Möglichkeit einer veränderten Lesart und Interpretation eines Ereignisses im öffentlichen Diskurs. Falls beispielsweise innerhalb medialer Berichterstattung ein Ereignis umdefiniert und diesem fortlaufend eine veränderte Bedeutung zugeschrieben wird, muss dies im theoretischen Rahmen berücksichtigt werden. Ein ähnlicher Fall ist eine Klassifizierung als ‚historischer Fehler‘, der einen eingeschlagenen Weg als falsch herausstellt. Demzufolge hätte die Theorie und ihre Fähigkeit, Pfadabhängigkeit und Handlungssequenzen aufzuzeigen offensichtlich versagt. Abhilfe könnte ein Blick auf die Meta-Ebene schaffen, die eine neue Theoretisierung im bereits vorhandenen theoretischen Rahmenkonstrukt vornimmt. Praktisch sähe das so aus, dass Handlungsmuster, die bereits als pfadabhängig beeinflusst klassifiziert wurden erneut einer theoretischen Analyse unterzogen würden, um herauszufinden, aus welchen Gründen, die Theorie nicht angemessen war (was teilweise in dieser Arbeit auch der Fall war).

Damit korrespondiert ebenso ein möglicher rapider Strategiewechsel der beteiligten Institutionen. Falls eine Verhaltensweise bislang im Theorierahmen stringent war, aber nun

verändert wird, stellt sich die Frage, was dies für die Theorie und ihre Erklärkraft bedeutet. Folglich kann ein höherer Flexibilitätsgrad notwendig werden, der sich zum Beispiel in einer Ausweitung des behandelten Zeitrahmens zur Erlangung eines erweiterten Kontextes niederschlägt, oder der fundierter die Historie der handelnden AkteurInnen thematisiert. Dadurch ließe sich eine flexiblere zeitliche Basis schaffen, um die auftretenden Geschehnisse einzuordnen und zu bewerten. Die Gefahr hierbei besteht darin, dass dieses Verfahren möglicherweise endlos fortlaufend angewandt werden kann. Dabei wird der ursprünglich untersuchte Zeitabschnitt an der Theorie geprüft; anschließend werden die Unregelmäßigkeiten ebenfalls mithilfe der Theorie überprüft. Innerhalb dieses Vorgehens ist es daher möglich, Ebene um Ebene in die Tiefe zu gehen und das eigentliche Ziel aus den Augen zu verlieren.

Eine weitere Hürde im Zuge der Analyse können Interessenkonflikte von AkteurInnen sein, die Mitglied in mehreren Institutionen sind. Falls diese Institutionen im jeweils behandelten Fall in inhaltlicher Konkurrenz zueinander stehen, kann ihr Verhalten nicht mehr derart geradlinig nachvollzogen werden, wie bei AkteurInnen mit singulären Verpflichtungen. Auch in dieser Arbeit ist diese Problematik aufgetaucht und konnte teilweise gar als erklärender Faktor für ein geäußertes Verhalten dienen. Allerdings ist auch zu hinterfragen, welche institutionelle Gewichtung die AkteurIn selbst im Handlungsrahmen vornimmt und wem sie sich vornehmlich verpflichtet fühlt. Dieses Problem kann sich potenzieren, falls mehr als zwei Institutionen einen gegenseitigen Interessenkonflikt aufweisen. In dem Fall wird eine mehrgliedrige Erweiterung der Theorie benötigt, die ein derartiges Phänomen berücksichtigt. In dieser muss einerseits eine Trennschärfe der betroffenen AkteurInnen angelegt sein, um die Analyse mittels Interessenvermischungen nicht zu verwässern, und andererseits auf sich gegenseitig beeinflussende Zeit- und Handlungsstränge einzelner AkteurInnen eingegangen werden, falls eine beispielsweise Mitglied zweier widerstreitender Institutionen ist und in diesen unterschiedliche Interessen kommuniziert.

Für eine mögliche zukünftige Kooperation bedeuteten die Ergebnisse der Analyse, dass eine Basis für eine weiterführende vertiefte Zusammenarbeit etabliert wurde. Auch wenn periodische Schwankungen diese temporär beeinflussen, ist dennoch eine deutliche Entwicklung bemerkbar. In diesem Sinne gab der NATO-Generalsekretär zusammen mit dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Europäischen Kommission am 06. Dezember 2016 eine Joint Declaration heraus (vgl. NATO 2016a). Diese beinhaltet eine verstärkte Zusammenarbeit gemeinsame Regeln bezüglich

Krisenprävention und strategischer Kommunikation, operative Kooperation, Cyber-Sicherheit, Truppenausbildung und übergreifende Forschung. Als Basis für weiterführende Untersuchungen lässt sich postulieren, dass erst die Erfahrungen aus den behandelten Einsätzen in Afghanistan und Darfur derartige Schritte ermöglichten. Ihr genauer Einfluss wäre zu untersuchen. Mit der strategischen Planung und den Erfahrungswerten, vorrangig des neuen Jahrtausends, entwickelten die Institutionen NATO und EU ihr Aufgaben- und Verantwortungsprofil weiter und trugen der Notwendigkeit von Kooperation Rechnung, indem auf eine sich verändernde Umwelt und den Wandel im internationalen System zunehmend eingegangen wurde.

VII. Wissenschaftlicher Anhang

1. Literaturverzeichnis

- Bell, Stephen (2002): Institutionalism, in: John Summers (Ed.) (2002): Government, Politics, Power And Policy In Australia 7th ed. (pp. 363-380) NSW Australia: Pearson Education Australia.
- Brandstetter, Gerfried (Hrsg.) (1999): Die Westeuropäische Union : Einführung und Dokumente, Baden-Baden: Nomos; Wien: Verl. Österreich, Österr. Staatsdr. (u.a.).
- Brauss, Heinrich / Bruns, Joachim (2008): Zivil-militärische Koordination in der Planung und Führung von Einsätzen der EU im internationalen Krisenmanagement – Zielsetzung und Handlungsfelder der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Feichtinger, Walter / Gauster, Markus (Hrg.)(2008): Zivil-Militärische Zusammenarbeit am Beispiel Afghanistan. Civil-Military Interaction - Challenges and Chances, Wien: Landesverteidigungsakademie, pp. 25-43.
- Bulmer, Simon (2009) Politics in Time meets the politics of time: historical institutionalism and the EU timescape, Journal of European Public Policy, 16:2, 307-324.
- Capoccia, Giovanni; Kelemen, R. Daniel (2007): The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism, in: World Politics, 2007, Vol.59(3), pp.341-369.
- Charron, Andrea/Zyla, Benjamin/Boulden, Jane (2008): NATO, the EU and Dafur: Separate but Together, in: Schmidt, Peter (Hrg.)(2008): A Hybrid Relationship. Transatlantic Security Cooperation beyond NATO (Internationale Sicherheit Bd. 7), Frankfurt a. M.: Internationaler Verlag der Wissenschaften, pp. 147-160.
- Cornaro, Markus (2000): Die Westeuropäischen Union - ein erster Nachruf, in: Hochleitner, Erich P. (Hrsg.) (2000): Das europäische Sicherheitssystem zu Beginn des 21. Jahrhunderts, S. 233, Wien, Köln, Weimar: Böhlau.
- Cornish, Paul (2004): NATO: The Practice and Politics of Transformation, in: International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 80, No. 1 (Jan., 2004), pp. 63-74.
- Dilp, Susanne / Siedschlag, Alexander (2007): Aktuelle Herausforderungen der ESVP, in: Reiter, Erich (Hrsg.)(2007): Europa ohne Sicherheit? Chancen und Risiken einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Wien: LIT-Verlag.
- Esping-Anderson G. (1990): Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fischer, Klemens H. (2011): Die Europäische Union nach dem 9/11 – Vom strikten Intergouvernementalismus hin zu einem supranationalen Ansatz – Eine Frage von Subsidiarität oder staatlicher Souveränität oder lediglich von Effizienz? in: Jäger, Thomas (Hrsg.)(2011): Die Welt nach 9/11 - Auswirkungen des Terrorismus auf Staatenwelt und Gesellschaft, ZFAS - Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Sonderheft 2, 2011, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Frey, Marco (2011): Trauma 9/11 und die normative Ordnung der amerikanischen Sicherheitspolitik, in: Jäger, Thomas (Hrsg.)(2011): Die Welt nach 9/11 - Auswirkungen des Terrorismus auf Staatenwelt und Gesellschaft, ZFAS - Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Sonderheft 2, 2011, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Giegerich, Bastian (2012): Die NATO, Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Hainzl, Gerald (2006): EU, AU, NATO und UNO: Partner für Krisenmanagement in Afrika?, in: Feichtinger, Walter/Gebhard, Carmen (Hg.): EU als Krisenmanager. Herausforderungen - Akteure - Instrumente, Wien: Landesverteidigungsakademie, 147-156.
- Hasse, Raimund; Krücken, Georg (1999): Neo-Institutionalismus, Bielefeld: transcript Verlag.
- Heclo, Hugo (1974): Modern Social Politics in Britain and Sweden, New Haven: Yale University Press, p. 66.
- de Hoop Scheffer, Jaap (2005): Perspektiven der Sicherheitspolitik im Zusammenspiel von EU und NATO, Rede von NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer an der Humboldt-Universität, URL: www.nato.int/docu/speech/2005/s050512a.htm (Zugriff: 25.08.2016).
- Ikenberry G. John (1994): History's heavy hand: institutions and the politics of the state. Presented at a conference on 'New Perspectives on Institutions', University of Maryland, 1994.
- Kammel, Arnold H. / Zyla, Benjamin (2011): Looking for a 'Berlin-plus in reverse'?: NATO in search of a new strategic concept, Orbis, 2011, Vol.55(4), pp. 649-662.
- Keohane, Robert O. (1998): International Institutions: Can Interdependence Work?, in: Foreign Policy, No. 110, Special Edition: Frontiers of Knowledge (Spring, 1998), pp.82-96+194, Washingtonpost.Newsweek Interactive, LLC.
- Kickert, Walter J. M./van der Meer, Frans-Bauke (2011): Small, Slow, and Gradual Reform: What can Historical Institutionalism Teach us?, in: International Journal of Public Administration, 34:8, 475-485.
- Krabatsch, Ernst / Woop, Gerry (2009): Institution im Wandel - Thesen zur NATO, WeltTrends, 2009(68), p.33.
- Krasner, Stephen D. (1984): Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics, in: Comparative Politics, Vol. 16, No. 2 (Jan., 1984), pp. 223-246, Comparative Politics, Ph.D. Programs in Political Science, City University of New York.
- Kurt, Ronald / Herbrich, Regine (2014): Sozialwissenschaftliche Hermeneutik und hermeneutische Wissenssoziologie, pp. 473-491., in: Bauer, Nina; Blasius, Jörg (2014): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, Wiesbaden: Springer Fachmedien.

- Mahoney, James (2000): Path Dependence in Historical Sociology, in: *Theory and Society*, Vol. 29, No. 4 (Aug., 2000), pp. 507-548, Springer.
- Mansaray, Allan Vic (2009): AMIS in Darfur: Africa's litmus test in peacekeeping and political mediation, *African Security Review*, 18:1, pp. 35-48.
- NATO Secretary General and the EU Presidency (2003): NATO-EU ministerial meeting, in: Institute for Security Studies of WEU (2003): *From Copenhagen to Brussels European defence: core documents*, Volume IV, Chaillot Paper 67, pp. 97-99.
- NATO summit (2004): NATO summit Communiqué, in: Institute for Security Studies of WEU (2003): *EU security and defence, Core documents 2005*, Volume V, Chaillot Paper 75, pp. 162-163.
- North Atlantic Council (2001): Final Communiqué, 34 North Atlantic Council, Brussels, in: Institute for Security Studies of WEU (2001): *From St-Malo to Nice: European defence: core documents*, Chaillot Paper 47, 14-15 December 2000, pp. 222-225.
- North, Douglass (1990): *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (2000a): Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes, in: *Studies in American Political Development*, 14 (Spring 2000), pp. 72–92.
- Pierson, Paul (2000b): Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2 (Jun., 2000), pp. 251-267.
- Pierson, Paul (2011): *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, NJ, Princeton University Press, Course Book.
- Scholz, Oliver R. (2012): Die alte und neue Wissenschaft der Hermeneutik, in: *Zeitschrift für philosophische Forschung*, Volume 66, Number 4, December 2012, pp. 594-599(6), Frankfurt a.M.: Vittorio Klostermann.
- Segell, Glen (2008): The first NATO mission to Africa: Darfur, in: *Scientia Militaria: South African Journal of Military Studies*, 2008, Vol.36(2), pp.1-18.
- Solana, Javier (2004): Darfur: Javier Solana announces the sending of EU observers to the region, in: Institute for Security Studies of WEU (2003): *EU security and defence, Core documents 2005*, Volume V, Chaillot Paper 75, p. 142.
- Sperling, James / Webber, Mark (2012): NATO's Intervention in the Afghan Civil War, *Civil Wars*, 14:3.
- Talbott, Strobe (1999): Das neue Europa und die neue Nato, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 05.02.1999.
- Taschowsky, Peter (2001): *Neuer Institutionalismus und die europäische Sozialpolitik*, REIHE: Diskussionspapiere / Universität Hannover, Hannover: Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Nr. 250.
- Thelen, Kathleen; Steinmo, Sven (1992): Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: Steinmo, Sven et al. (1992): *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992), 16–18.

- Thelen, Kathleen (1999): Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: Annual Review of Political Science, 06/1999, Vol.2(1), pp.369-404.
- Türk, Kübra (2013): Testing EU-NATO relations through the case of Afghanistan (2001-2011), Hauppauge, N.Y., Nova Science Publishers, Inc.
- U.S. Department of Justice (1994): Understanding Community Policing, A Framework for Action, Bureau of Justice Assistance, Response Center, Washington, D.C.
- Varwick, Johannes (2007): NATO und EU: Partnerschaft oder Konkurrenz?, in: Riecke, Henning (Hrsg.)(2007): Die Transformation der NATO, Baden-Baden: Nomos, S. 155-174.
- Willke, Helmut (2014): Regieren: Politische Steuerung komplexer Gesellschaften, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Wogau, Karl von (2012): Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Strategie und Sicherheit, Vol.2012(1), pp.117-128, Böhlau Verlag GmbH & Co.KG.

2. Quellenverzeichnis

- Andreychuk, Raynell (2007): Afghanistan and NATO's ongoing transformation (NATO Parliamentary Assembly, Committee Reports, Annual Session), URL: <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=1173> (Zugriff: 29.06.2016).
- Council of the European Union (2006): Sudan/Darfur - Council extends EU civilian-military supporting action, 2755th General Affairs Council meeting, Luxembourg, 17 October 2006, URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/91335.pdf (Zugriff: 01.09.2016).
- CVCE, Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (2012): Petersberger Erklärung, URL: http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/16938094-bb79-41ff-951cf6c7aae8a97a/publishable_de.pdf (Zugriff: 11.07.2016).
- EU Council (2006): Darfur - Consolidated EU package in support of AMIS II, URL: http://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eu-support-amis-darfur/pdf/01032006_factsheet_eu-support-amis-darfur_en.pdf (Zugriff: 01.09.2016).
- Europäischer Rat (1999): Europäischer Rat, 10. und 11. Dezember 1999, Helsinki, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/hell_de.htm#II (Zugriff: 05.07.2016).
- Europäische Verteidigungsgemeinschaft (1952): Vertrag über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, URL: <http://www.politische-union.de/evgv/> (Zugriff: 11.07.2016).

- European External Action Service (2008): EU support to the African Union Mission in Darfur - AMIS, URL: http://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eu-support-amis-darfur/pdf/01012008_factsheet_eu-support-amis-darfur_en.pdf (Zugriff: 01.09.2016).
- European External Action Service (2015): EU Support to AMIS (Darfur), URL: http://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eu-support-amis-darfur/index_en.htm (Zugriff: 30.08.2016).
- European External Action Service (2016): <http://www.eupol-afg.eu/> (Zugriff: 30.06.2016)
- European Union (2005): Council Joint Action 2005/557/CFSP of 18 July 2005 on the European Union civilian-military supporting action to the African Union mission in the Darfur region of Sudan, URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:188:0046:0051:EN:PDF> (Zugriff 01.09.2016).
- Grant, Charles (2003): Wiederbelebung der europäischen Verteidigungszusammenarbeit, NATO Brief, URL: <http://www.nato.int/docu/review/2003/issue4/german/art2.html> (Zugriff: 30.08.2016).
- de Hoop Scheffer (2005a): Speech by NATO Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer, at the Pledging Conference for the African Union (AU) Mission in the Sudan, in Addis Ababa, Ethiopia, URL: http://www.nato.int/cps/en/SID-92797696-79607809/natolive/opinions_21778.htm?selectedLocale=en, (Zugriff: 01.09.2016).
- Ministry of Foreign Affairs Afghanistan (2006): Joint Coordination and Monitoring Board. Terms of Reference, URL: http://mfa.gov.af/Content/files/JCMB_TOR_-_English.pdf (Zugriff: 20.09.2016).
- NATO (2005): Final Communiqué, Ministerial meeting of the North Atlantic Council held at NATO Headquarters, Brussels, on 8 December 2005, URL: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_21715.htm?selectedLocale=en (Zugriff: 04.07.2016).
- NATO (2005a): NATO starts airlifting African Union troops to Darfur, URL: <http://www.nato.int/docu/update/2005/07-july/e0701a.htm> (Zugriff: 05.09.2016).
- NATO (2005b): The Transatlantic Alliance in the 21 st Century, URL: <http://www.nato.int/docu/speech/2005/s050711i.htm> (Zugriff: 05.09.2016).
- NATO (2006): Final communiqué, Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers session held in Brussels on Thursday, 8 June 2006 URL: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_22441.htm?selectedLocale=en (Zugriff: 05.07.2016).
- NATO (2006a): Back-round Briefing by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer on the Upcoming Ministerial Meeting in Sofia Bulgaria, 25 April 2006, URL: <http://www.nato.int/docu/speech/2006/s060425a.htm> (Zugriff: 08.09.2016).
- NATO (2009): NATO's relations with the European Union, URL: http://www.nato.int/summit2009/topics_en/21-nato-eu_strategic_partnership.html (Zugriff: 20.09.2016).

- NATO (2015): http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.htm (Zugriff: 27.06.2016).
- NATO (2016): Assistance to the African Union, URL: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8191.htm (Zugriff: 30.08.2016).
- NATO (2016a): Statement on the implementation of the Joint Declaration signed by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization URL: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_138829.htm?utm_source=facebook&utm_medium=smc&utm_campaign=161206+joint+declaration+eu (Zugriff 06.12.2016).
- NATO Parliamentary Assembly (2005): Declaration on Darfur adopted by the NATO Parliamentary Assembly, URL: <http://www.nato-pa.int/default.asp?CAT2=2391&CAT1=16&CAT0=576&SHORTCUT=707&SEARCHWORDS=darfur> (Zugriff: 08.09.2016).
- Rat der Europäischen Union (2007): Gemeinsame Aktion 2007/369/GASP des Rates vom 30. Mai 2007 über die Einrichtung einer Polizeimission der Europäischen Union in Afghanistan (EUPOL AFGANISTAN) URL: eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32007E0369 (Zugriff: 20.09.2016).
- United Nations (2001): Resolution 1378 (2001) vom 14. November 2001, New York, URL: http://www.un.org/depts/german/sr/sr_01-02/sr1378.pdf (Zugriff: 13.09.2016).
- United Nations (2001): Agreement in provisional arrangements in Afghanistan pending the re-establishing of permanent government institutions, 05. December 2001, URL: <http://www.un.org/News/dh/latest/afghan/afghan-agree.htm> (Zugriff: 13.09.2016).
- United Nations (2016): About UNAMID, URL: <http://unamid.unmissions.org/about-unamid-1> (Zugriff: 15.09.2016).
- United Nations Security Council (2001a): Resolution 1383 (2001) vom 06. Dezember 2001, New York, URL: http://www.un.org/depts/german/sr/sr_01-02/sr1383.pdf (Zugriff: 13.09.2016).
- United Nations Security Council (2001b): Resolution 1386 (2001) vom 20. Dezember 2001, New York, URL: http://www.un.org/depts/german/sr/sr_01-02/sr1386.pdf (Zugriff: 13.09.2016).
- United Nations Security Council (2002): Resolution 1413 (2002) vom 23. Mai 2002, New York, URL: http://www.un.org/depts/german/sr/sr_01-02/sr1413.pdf (Zugriff: 13.09.2016).
- United Nations Security Council (2005): Resolution 1590 (2005) vom 24. März 2005, New York, URL: http://www.un.org/depts/german/sr/sr_04-05/sr1590.pdf (Zugriff: 15.09.2016).
- United Nations Security Council (2007): Resolution 1769 (2007) vom 31. Juli 2005, New York, URL: http://www.un.org/depts/german/sr/sr_06-07/sr1769.pdf (Zugriff: 15.09.2016).

United Nations Security Council (2013): Resolution 2096 vom 19. März 2013, New York,
URL: http://www.un.org/depts/german/sr/sr_12-13/sr2096.pdf (Zugriff: 15.09.2016).

UN News Centre (2007): Security Council authorizes hybrid UN-African Union operation in
Darfur, URL:
<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=23379&Cr=sudan&Cr1=#.V9q3hK0rZV8> (Zugriff: 15.09.2016).

3. Abbildungsverzeichnis

NATO (2009): Afghanistan ISAF RC und PRT locations, International Security Assistance
Force, Afghanistan map, URL:<http://nato.int/isaf/docu/epub/maps/index.html> (Zugriff:
14.11.2016).

NATO (2016b): Assistance to the African Union, Darfur map URL:
http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8191.htm (Zugriff: 30.08.2016).

4. Abkürzungsverzeichnis

AMIS	African Union Mission in Sudan
ANA	Afghan National Army
ANP	Afghan National Police
ANSF	Afghan National Security Forces
AU	Afrikanische Union
CIVCOM	Komitee für die zivilen Aspekte des Krisenmanagements
DITF	Darfur Integrated Task Force
EG	Europäische Gemeinschaft
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

ESVU	Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion
EU	Europäische Union
EUMC	European Union Military Committee
EUMS	European Union Military Staff
EUPOL	European Union Police Mission in Afghanistan
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
IPCB	International Police Coordination Board, Afghanistan
ISAF	International Security Assistance Force, Afghanistan
ISAF RC	International Security Assistance Force Regional Command, Afghanistan
JCMB	Joint Coordination and Monitoring Board, Afghanistan
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
MAPEX	Map Exercise, Darfur
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NATO PA	North Atlantic Treaty Organization Parliamentary Assembly
PRT	Provincial Reconstruction Team, Afghanistan
PSC	Political and Security Committee
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
START	Strategic Arms Reduction Treaty
UNAMID	African Union / United Nations Hybrid Operation in Darfur
UN(O)	United Nations (Organization) / Vereinte Nationen
USA	United States of America
WEU	Westeuropäische Union

Abstract

Der Zusammenbruch der Sowjetunion und das Ende des bipolaren internationalen Systems entwickelten eine nachhaltige Wirkung auf das internationale Organisationsgefüge. Die vorliegende Arbeit untersucht die Rolle der NATO und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU anhand ausgewählter Fallbeispiele, um ein Vorhandensein und mögliche Gründe für institutionellen Wandel zu identifizieren. Mittels der Theorie des Historischen Institutionalismus werden jene Missionen innerhalb der Fallbeispiele theoriegeleitet untersucht und eine Überprüfung der behandelten Theorie auf Anwendbarkeit vorgenommen. Dies führt zu der Analyse einer möglichen Kooperation zwischen der NATO und der EU, und legt dar, inwieweit der Historische Institutionalismus eine potenzielle Zusammenarbeit und einen Institutionenwandel erklären kann.

Die Analyse ergibt einen Wandel des Selbstverständnisses beider Institutionen. Während die NATO neue Felder des Engagements erschloss und sich auch geographisch ein breiteres Profil zulegte, vertiefte die EU ihr militärisches und ausbildungsfokussiertes Programm. Beide Fallbeispiele zeigen in dem Zusammenhang auf, dass die Missionen in Afghanistan nur aufgrund von Kooperation bestehen konnten, und dass der Historische Institutionalismus geeignet ist, weite Teile des Vorgehens zu erklären. Das Beispiel Darfur hingegen offenbart ungenutzte Ressourcen der Kooperation und schlagende Nachteile aufgrund vielfältiger institutioneller Entscheidungen. In dem Rahmen sind in der angewandten Theorie relevante Leerstellen zu finden, die eine Weiterentwicklung der theoretischen Grundlage ermöglichen.

English Abstract

The collapse of the Soviet Union and the end of the bipolar international system generated an enduring impact on the international organizational patterns. This master's thesis explores the role of the NATO and the Common Foreign and Security Policy of the EU according to selected case studies in order to identify emergence and possible reasons for institutional change. Using the theory of Historical Institutionalism the military missions, which are part of the case studies, will be analyzed in order to find out, if the theory can be adopted as an explanation for institutional behavior within the selected cases. These steps lead to an

analysis of possible cooperation between the NATO and the EU and argue whether and how Historical Institutionalism can explain cooperation and institutional change.

This analysis results in a change of the self-conception both of the NATO and the EU. While the NATO explored new spheres of action and enhanced its geographical profile, the EU deepened its military and educational program with its focus on security policy. Both analyzed military missions highlight that the operations in Afghanistan only sustained because of cooperation, and that the Historical Institutionalism can be used to explain broad parts of the course of action. On the other hand the example of Darfur revealed unused resources within the cooperation and striking disadvantages because of versatile institutional decisions. Following these implications there are blank spaces within the adopted theory which allow an advancement of the theoretical base.