

Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Mathias Jopp / Sammi Sandawi

Unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten ist der Berichtszeitraum insbesondere durch die Lagezuspitzung in Afghanistan, den sich immer deutlicher abzeichnenden Staatszerfallsprozess im Irak sowie die vielschichtigen Konflikte im Nahen Osten gekennzeichnet, wo es gleich zu mehreren schwerwiegenden Vorfällen und entsprechenden Reaktionen der EU und der internationalen Gemeinschaft kam. Nach dem wenig erfolgreichen israelischen Krieg gegen die Hisbollah-Milizen (12.7. bis 14.8.2006) im Süden des Libanon wegen der Entführung zweier israelischer Soldaten und des Raketenbeschusses Nordisraels trat die Resolution 1701 des UN-Sicherheitsrats in Kraft, durch die das Mandat der seit 1978 laufenden Grenzkontrollmission UNIFIL grundlegend erweitert und mit starker europäischer Unterstützung in eine robuste, 15.000 Soldaten umfassende Blauhelmission überführt wurde.¹ Parallel zu den Vorfällen im Libanon kam es in den Palästinensergebieten im Nachgang des Wahlsiegs der Hamas zu einer sukzessiven Zunahme von Feindseligkeiten mit der rivalisierenden Fatah-Partei, was im Mai 2007 in eine bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzung mündete. Geringfügig entspannt hat sich hingegen der Konflikt um das iranische Atomprogramm, nachdem Teheran sich mit der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) über einen Inspektionsfahrplan verständigt hat.² Zuvor hatte der UN-Sicherheitsrat am 23. Dezember 2006 durch seine Resolution 1737 weitreichende Sanktionen beschlossen und u.a. den Export von sensiblen Materialien und Technologie in den Iran verboten. Am 23. April 2007 fro der Rat der EU-Außenminister zudem auf Grundlage der neuerlichen UN-Resolution 1747 mehrere iranische Auslandskonten ein und verhängte bis zur Suspendierung der umstrittenen Urananreicherung Einreiseverbote für zahlreiche iranische Funktionäre, gleichzeitig versuchte die EU aber den Dialog mit Teheran offen zu halten.

In Bezug auf die ESVP dominierte die zwischen Juli und November 2006 durchgeführte Militäroperation EUFOR RD Congo die sicherheitspolitische Debatte, da trotz des Erfolgs bei der Absicherung der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen wiederholt unterschiedliche nationale Interessen und Konzepte hinsichtlich der Mission im Kongo aufeinander trafen und sich auch Reibungspunkte zwischen EU und UN bemerkbar machten. Den Schwerpunkt der ESVP-Missionen bildet nach wie vor der Westliche Balkan, wo die sicherheitspolitische Lage weiterhin ein aktives militärisches und ziviles Engagement erfordert. Europäische Planungen, bis Ende 2006 die Verantwortung für die zivile UN-Mission im Kosovo (UNMIK) zu übernehmen, konnten jedoch wegen der weiterhin ungeklärten Statusfrage nicht realisiert werden. Hingegen gelang es der deutschen Präsidentschaft eine neue Mission mit Polizeikräften in Afghanistan zu initiieren.

1 Seither patrouilliert ein Großteil der UNIFIL-Kräfte vor der Küste des Libanon, um illegale Waffentransporte auf dem Seeweg aufzuspüren. Vgl. hierzu: Stephan Löwenstein: Libanon-Einsatz: „Überaus effektiv und erfolgreich“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22. August 2007, S. 5.

2 Fredrik Dahl/Edmund Blair: Iran, IAEA agree ways to defuse atom suspicions, Reuters, 21. August 2007.

Die Entwicklung der ESVP unter der finnischen Ratspräsidentschaft

Die finnische Ratspräsidentschaft (2. Halbjahr 2006) engagierte sich besonders in den Bereichen der zivilen Krisenmanagementfähigkeiten, der Konfliktverhütung und -stabilisierung sowie der Zivil-Militärischen Koordinierung (CMCO).³ Wie alle anderen Präsidentschaften auch musste die finnische einen Großteil ihrer Energie der Betreuung laufender Operationen widmen, die teilweise verlängert oder verstärkt wurden, wie das EU-Planungsteam für das Kosovo (EUPT), die aus Tacis-Mitteln geförderte Grenzunterstützungsmission zwischen Moldau und der Ukraine (EUBAM Moldova) oder die polizeiliche Beratungsmission EUPOL Kinshasa. Neu hinzu trat die Operation EUFOR RD Congo unter Leitung des deutschen Einsatzführungskommandos in Potsdam und einem französischen Streitkräftenhauptquartier vor Ort. Hinsichtlich des zivilen Krisenmanagements wurden Leitlinien zur Rekrutierung zivilen Personals verabschiedet, um frühzeitig den Personalbedarf, Aufgabenstellung und Verfügbarkeit bei Polizei- und Rechtsstaatlichkeitseinsätzen zu klären. Zudem schloss die finnische Präsidentschaft das Programm zur Expertenschulung für die zivilen Krisenreaktionsteams (CRTs) ab, veranstaltete eine Konferenz zur Verbesserung der zivilen Fähigkeiten im Lichte des Planziels 2008 durch und insbesondere ein Seminar zur Konfliktprävention, das in die Verabschiedung eines relativ umfangreichen EU-Konzepts für Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR) mündete.⁴

Ebenfalls unter der finnischen Präsidentschaft kam es zur Fertigstellung des EU-Streitkräftekatalogs 2006, welcher auch der NATO übermittelt wurde. An den Methoden zur quantitativen und qualitativen Mängelerfassung bei den militärischen Beiträgen der Mitgliedstaaten wurde mit Blick auf den zu erarbeitenden Fortschrittskatalog im Jahre 2007 als auch das militärische Planziel 2010 unter Nutzung der Expertise der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) weiter gearbeitet. Am 27. Oktober 2006 fand eine Truppenstellerkonferenz statt, bei der im Rotationsverfahren eine Lücke im ersten Halbjahr 2009 bei den zur Verfügung stehenden Battle Groups nicht geschlossen werden konnte. Die Arbeiten an der Studie zur maritimen Dimension der ESVP wurden fortgesetzt und eine Studie zu schnell verlegbaren Luftstreitkräften im Rahmen der ESVP initiiert. Auch ging es um die Verlegefähigkeit (GAD) sowie den Ausbau der Lufttransportkoordinierungszelle in Eindhoven und des Seekoordinierungszentrums (AMSCC) in Athen. Im November nahm dann der Rat den einheitlichen Sachstandsbericht zur Fähigkeitsentwicklung zur Kenntnis und übermittelte ihn an die NATO.

Es gelang der finnischen Ratspräsidentschaft nicht, einen dreijährigen Finanzplan für die Europäische Verteidigungsagentur verabschieden zu lassen. Hingegen wurde der Haushalt auf 22,1 Mio. Euro festgesetzt, wobei lediglich 5 Mio. Euro für operative Zwecke zur Verfügung stehen. Inwieweit das ab Anfang Juli eingerichtete Electronic Bulletin Board zur Veröffentlichung von Beschaffungsausschreibungen sowie der verabschiedete Kodex für öffentliche Ausschreibungen, an dem sich 22 Mitgliedstaaten beteiligen, wirklich zur Erfüllung des weitgesteckten Zieles eines europäischen Rüstungsmarktes mit großen Rationalisierungs- und Standardisierungseffekten führen könnte, bleibt abzuwarten. Am

3 Siehe hierzu: Rat der Europäischen Union: ESVP-Bericht des Vorsitizes, Dok. 16696/06, 12. Dezember 2006, abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/06/st16/st16696.de06.pdf>.

4 Council General Secretariat: Draft EU Concept for Support to Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR), Doc. 16387/06, Council of the European Union, Brussels, 6. Dezember 2006, abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st16/st16387.en06.pdf>.

3. Oktober wurde die teilweise als wenig systematisch erarbeitet kritisierte Langzeitvision zu militärischen Fähigkeiten (LTV) verabschiedet.⁵ Die Projekte zum Schutz von Streitkräften im Einsatz, software-konfigurierter Mobilfunksysteme, zu Schlüsseltechnologien für gepanzerte Fahrzeuge (hauptsächlich Patrouillenfahrzeuge und Truppentransporter) und einem System der taktischen Bildauswertung für Battle Groups wurden von der EDA weiter verfolgt

Hinsichtlich der strategisch bedeutsamen Zusammenarbeit der EU mit der Afrikanischen Union (AU) billigte der Rat ein Konzept zur Stärkung afrikanischer Konfliktverhütungs- und Bewältigungsmechanismen, und die Präsidentschaft führte einen aus der Friedensfazilität für Afrika finanzierten Workshop in Pretoria zu Doktrinen und Verfahrensregelungen für die zivil-militärische afrikanische Bereitschaftstruppe durch. Die finnische Präsidentschaft führte noch im Gesamtinteresse der Europäischen Union die 8. EU-Mittelmeerkonferenz in Tampere durch und setzte ihrer eigenen Interessenlage entsprechend Akzente mit einem ESVP-Seminar in Moskau zur Zusammenarbeit im militärischen Krisenmanagement sowie dem 10. EU-Ukraine-Gipfel am 27. Oktober in Helsinki zu Sicherheits- und Verteidigungsfragen.

Die Entwicklung der ESVP unter der deutschen Ratspräsidentschaft

Die Prioritäten der deutschen Ratspräsidentschaft (erste Jahreshälfte 2007)⁶ konzentrierten sich zum einen auf organisatorische Verbesserungen bei den Führungs- und Kommandostrukturen in Brüssel sowie bei der Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und zum anderen auf die Vorbereitung bzw. Einleitung neuer ziviler Missionen im Kosovo und in Afghanistan, die weiteren Arbeiten am zivilen Planziel, die frühzeitige Fertigstellung des Streitkräftekatalogs 2007, bestimmte Aspekte des Krisenmanagements und die Intensivierung der EU/NATO-Beziehungen. Der Operationsplan der ALTHEA-Mission in Bosnien-Herzegowina wurde zügig für die Neuordnung der EUFOR-Kräfte überarbeitet, am 17. Februar vom PSK gebilligt und die Verringerung der EUFOR-Streitkräfte bereits bis zum 28. April auf 2.500 Mann abgeschlossen. Verlängert wurden die Mandate des EU-Planungsteams für den Kosovo-Einsatz, des Grenzschutzteams in Moldau/Ukraine sowie des dortigen EU-Sonderbeauftragten. Für die zivil-militärische EU-Unterstützung der AMIS-Operation der AU im Sudan wurden zusätzlich 40 Mio. Euro aus der Friedensfazilität für Afrika bereitgestellt und 15 Mio. Euro für die AU-Mission in Somalia (AMISOM), zu der die EU auch mit einer militärischen Unterstützungskomponente beiträgt. Neu ist die zivile Mission EUPOL Afghanistan, die auf intensives Betreiben der Bundesregierung mit geplanten 160 Polizisten Mitte Juni begann und eng mit dem Sonderbeauftragten der EU in Kabul zusammen arbeiten soll.⁷

Einen besonderen Akzent setzte die deutsche Ratspräsidentschaft auf die Erfahrungsauswertung mit der ESVP seit 1999 unter anderem durch eine große Konferenz zum

5 European Defence Agency: An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs, EDA Steering Board, 3. Oktober 2006, abrufbar unter: ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/91135.pdf.

6 Siehe hierzu: Rat der Europäischen Union: ESVP-Bericht des Vorsitzes, Dok. 10910/07, 18. Juni 2007, abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/07/st10/st10910.de07.pdf>.

7 Vgl. Rat der Europäischen Union: Gemeinsame Aktion betreffend die Polizeimission der Europäischen Union in Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), Dok. 9248/07, Brüssel, 25. Mai 2007, abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/07/st09/st09248.de07.pdf>.

Thema „Von Köln nach Berlin“ im Januar 2007 sowie durch gezielte Auswertungen jüngerer militärischer und ziviler Operationen. Hierbei wurden Probleme deutlich hinsichtlich der Führungs- und Kommandostrukturen, der Finanzierung militärischer Einsätze, der Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen, der Rekrutierung und Ausbildung von Personal für zivile Einsätze und bei der strategischen Planung im Militärstab. In der Folge erhielt der Hohe Repräsentant Javier Solana den Auftrag, bis Herbst 2007 entsprechende Verbesserungsvorschläge zur Behebung der Planungsmängel im Militärstab vorzulegen. Außerdem wurde der Posten eines zivilen Operationskommandeurs (CivOpCdr) im Ratssekretariat geschaffen, der für Planung und Durchführung aller zivilen ESVP-Operationen unter der Aufsicht des PSK sowie der Gesamtverantwortung des Hohen Repräsentanten zuständig ist.⁸ Eine im Bedarfsfall zu aktivierende Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC) bildet dabei den Stab des zukünftigen CivOpCdr. Darüber hinaus erhält die zivil-militärische Zelle im neuen funktionsfähigen Operationszentrum (EU Ops Centre) eine permanente Lageüberwachungskapazität (WKC), um die Verbindung zwischen dem Generalsekretariat und allen Akteuren eines Einsatzes zu gewährleisten. Diese Kapazität soll für jede zivile Mission genutzt werden. Parallel hierzu hat die Präsidentschaft zudem ein Verzeichnis von CRT-Experten anzulegen begonnen, um wenigstens 100 von ihnen für die EU sofort einsatzfähig zu haben, und sich für Rahmenverträge zu Hochrisiko- und Haftpflichtversicherungen für das zivile Einsatzpersonal eingesetzt.

Erstmals explizit festgeschrieben wurde zudem unter deutscher Ratspräsidentschaft die lange unausgesprochene und seit Tervuren praktisch tabuisierte Möglichkeit, dass die EU bzw. nunmehr ihr Operationszentrum auch für Fälle, in denen „kein nationales Hauptquartier bestimmt wird, eine autonome EU-militärische Operation planen und durchführen können“⁹ soll. Das Ganze wurde bei der Militärübung MILEX 07 mit dem EU Ops Centre als operativem Hauptquartier (OHQ) und einem von den Schweden gestellten Streitkräftehauptquartier (FHQ) erprobt. Die Briten stimmten nach einigem Zögern dieser Brüsseler Lösungsoption zu, da erstens tatsächlich Probleme bei der Verfügbarkeit nationaler militärischer Operationshauptquartiere aufgetreten waren, zweitens der Beschluss zur entsprechenden Nutzung der Brüsseler Strukturen einstimmig erfolgen muss und drittens die Größe der vom Operationszentrum geführten Einsätze auf britisches Insistieren hin auf 2.000 Mann begrenzt worden war.

Den Streitkräftecatalog 2007 konnte die deutsche Präsidentschaft unter Berücksichtigung der neuen Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien bereits im Februar finalisieren und auch die Einbindung der European Capability Action Plan (ECAP)-Projektgruppen in die European Defence Agency (EDA) abschließen. Darüber hinaus konnte der Bereitschaftsplan für die Battle Groups bis in das erste Halbjahr 2010 durch Schließung vorhandener Lücken vervollständigt werden. Auf der Basis eines Impulspapiers der deutsch-portugiesisch-slowenischen Triopräsidentschaft begann die Überarbeitung des Konzepts der militärischen Krisenreaktion, wozu fünf Fachworkshops durchgeführt werden. Die EDA, deren Leitung der deutsche Alexander Weis am 1. Oktober 2007 vom Briten Nick Whitney übernehmen wird, erzielte u.a. zwischen 18 Mitgliedstaaten und Norwegen eine Programmvereinbarung zu Forschungs- und Technologievorhaben für den Schutz der eigenen

8 Siehe: Council of the European Union: Draft Guidelines for Command and Control Structure for EU Civilian Operations in Crisis Management Doc. 9919/07 Brussels, 6. Juli 2007, abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st09/st09919-ex01.en07.pdf>

9 Rat der Europäischen Union: ESVP-Bericht des Vorsitizes, Dok. 10910/07, 18. Juni 2007, S. 21.

Streitkräfte sowie die Erweiterung der Regelung zur Förderung des Wettbewerbs auf dem europäischen Rüstungsmarkt um Ungarn und Spanien, so dass dieser nunmehr 24 Mitgliedstaaten angehören. Auf dem gemeinsamen Weltraumrat zwischen der EU und der Europäischen Weltraumorganisation (ESA) gelang allerdings kein Durchbruch zu einer militärischen Nutzungskomponente des künftigen Galileo-Systems und des globalen Umweltmonitoring-Systems (GMES), um die europäischen Operationen unabhängiger von russischen und amerikanischen Satellitenbildern zu machen.

Die deutsche Ratspräsidentschaft führte zudem eine ganze Reihe von Seminaren und Konferenzen zur verbesserten Kooperation mit NGOs sowie der Zivilgesellschaft im Rahmen des ESVP-Krisenmanagements einschließlich der Konfliktverhütung durch, darunter auch ein Seminar zum Thema Disarmament, Demobilisation & Reintegration (DDR), welches in Zusammenarbeit mit dem Institut für Europäische Politik (IEP) veranstaltet wurde.

Auf dem unter der deutschen Präsidentschaft in wirtschaftlicher Hinsicht erfolgreich durchgeführten EU-USA-Gipfel am 30. April in Washington kamen auch Gespräche über das Kosovo, Afghanistan, den Nahen und Mittleren Osten sowie den Kongo und die internationale Krisenbewältigung zustande. Am Rande des Gipfels wurde ein EU-USA-Abkommen über die Sicherheit von Verschlusssachen unterzeichnet, was den Austausch entsprechender Informationen erleichtern dürfte. Erneut bekräftigten die USA ihren Willen, sich an der künftigen zivilen Mission der EU im Kosovo zu beteiligen.

Ein wesentlicher Schritt gelang der Bundesregierung zudem hinsichtlich der Formalisierung der Zusammenarbeit zwischen der EU und den Vereinten Nationen. Auf Fachebene ist diese zwischen den beiden Generalsekretariaten schon seit einiger Zeit relativ eng, insbesondere zwischen dem UN-Department of Peace Keeping Operations (DPKO) in New York, das von dem Franzosen Jean-Marie Guéhenno geleitet wird und der ebenfalls französisch geleiteten Generaldirektion DGE VIII im Ratssekretariat in Brüssel. Mit dem nunmehr auf der gemeinsamen Erklärung von 2003 aufbauenden „joint statement“¹⁰ wurde ein regelmäßiger politischer Dialog auf hoher Ebene zwischen dem UN-Generalsekretariat und der EU-Troika sowie dem PSK verabredet. Hierbei geht es um die Beurteilung der globalen Sicherheitslage und der regionalen Krisenentwicklungen sowie um Anforderungs-, Kapazitäts- und Verfügbarkeitseinschätzungen.

Zivile und militärische Operationen der EU

In den letzten vier Jahren hat sich die EU zu einem international gefragten Krisenmanagementakteur entwickelt und bisher insgesamt 18 Einsätze (13 zivile Missionen, vier militärische Operationen sowie einen zivil-militärischer Unterstützungseinsatz) begonnen, von denen einige bereits erfolgreich abgeschlossen werden konnten.¹¹ Alleine die Quantität der Einsätze lässt dabei deutlich hervortreten, dass es die EU innerhalb weniger Jahre vermocht hat, den Anschein einer ökonomisch führenden, jedoch sicherheitspolitisch marginalisierten Union abzustreifen. Stattdessen konnte die EU mit der Etablierung einer autonomen sicherheits- und verteidigungspolitischen Handlungsfähigkeit und auch durch ihre Profilierung als sicherheitspolitischer Akteur international Anerkennung erfahren, wenn-

10 Council of the European Union: Joint Statement on UN-EU cooperation in Crisis Management, Brussels, 7. Juni 2007, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU-UNstatmntoncrsmngmnt.pdf>.

11 Stand August 2007. Eine detaillierte Übersicht findet sich auf den Seiten des Rats der EU unter: http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=de.

gleich insbesondere bei komplexeren militärischen Operationen weiterhin Defizite, etwa im Bereich der schnellen Krisenreaktion oder der strategischen Verlegefähigkeit bestehen.

Im Mittelpunkt des operativen Engagements der EU 2006/2007 stand unzweifelhaft die unter Sicherheitsgesichtspunkten bisher wohl heikelste Operation EUFOR RD Congo (Juli und November 2006),¹² in deren Rahmen die EU mehr als 2.000 europäische Soldaten entsandte, um in und um Kinshasa einen geordneten und friedlichen Ablauf der kongolesischen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen durch ein offensiv angelegtes Konzept (show of force) zu gewährleisten. Zwischenfälle, wie etwa der Ausbruch von offenen Gefechten zwischen Unterstützern der rivalisierenden Präsidentschaftsbewerber Joseph Kabila und Jean-Pierre Bemba (20./21. August 2006), konnten binnen kurzer Zeit in Koordination mit der UN-Mission im Kongo (MONUC) beendet werden.¹³ Allerdings lässt sich durchaus bezweifeln, ob das zahlenmäßig äußerst begrenzte Kontingent auf eine ernsthafte Zuspitzung der Lage adäquat hätte reagieren können. Während die EUFOR-Truppe nach den Wahldurchgängen zügig abgezogen wurde,¹⁴ bleibt die EU weiterhin mit zwei zivilen Einsätzen im Kongo präsent. Hierzu zählt zum einen die Unterstützungsmission zur Ausbildung der kongolesischen Polizei (EUPOL Kinshasa), in deren Rahmen die EU seit Jahresbeginn 2005 durch dreißig Polizeioffiziere die lokalen Behörden bei der Aufstellung einer Integrated Police Unit (IPU) unterstützt.¹⁵ Auf der anderen Seite fördert die EU die Reform des Sicherheitssektors (EUSEC RD Congo), wobei seit dem 8. Juni 2005 mehrere Experten kongolesische Führungskräfte mit schleppendem Erfolg beim Aufbau eines funktionsfähigen Streitkräftewesens unter Einbeziehung ehemaliger Rebellengruppen beraten.¹⁶

Zudem ist die EU in Darfur zugunsten der Mission der Afrikanischen Union in Sudan (AMIS) aktiv und führt eine „zivil-militärische Unterstützungsaktion“ durch, die den Einsatz von Zivilpolizisten und militärischen Stabsoffizieren zur Ausbildung von Kräften der Afrikanischen Union (AU) vorsieht sowie logistische Hilfe bei der von den EU-Mitgliedstaaten gestellten Lufttransportunterstützung gewährleistet. Die zugrunde liegende Gemeinsame Aktion wurde am 23. April 2007 für eine zusätzliche EU-Unterstützung der Afrikanischen Union zu Planung und Aufbau der AU Mission in Somalia (AMISOM) geändert.

Fortgesetzt wird auch das Engagement der EU im Nahen Osten, wo neben der seit dem 1. Januar 2006 laufenden Polizeimission in den palästinensischen Gebieten (EUPOL COPPS) bereits im November 2005 eine EU Border Assistance Mission at Rafah Crossing Point (EU BAM Rafah) installiert wurde und den kleinen Grenzverkehr zur ägyptischen

12 Council of the European Union: Council Joint Action 2006/319/CFSP on the European Union military operation in support of the United Nations Organisation Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC) during the election process, in: Official Journal of the European Union (L116, 27. April 2006), S. 98-101.

13 Vgl. etwa Thomas Scheen: Schießereien in Kinshasa – Flughafen besetzt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22. August 2006.

14 Zur kontrovers diskutierten Problematik des konkreten Abzugstermins siehe etwa: Wolf Kinzel: Der Einsatz der EU im Kongo: Abbrechen oder verlängern?, in: SWP-Aktuell (November 2006), abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=3399.

15 Vgl. Rat der Europäischen Union: Gemeinsame Aktion 2004/847/GASP des Rats vom 9. Dezember 2004 zur Polizeimission der Europäischen Union in Kinshasa (DRK) betreffend die Integrierte Polizeieinheit (EUPOL „Kinshasa“), in: Amtsblatt der Europäischen Union (L 367), S. 30-34.

16 Council of the European Union: Council Joint Action 2005/355/CFSP on the European Union mission to provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of the Congo (DRC), in: Official Journal of the European Union (L 112), S. 20-23.

Sinai-Halbinsel abwickeln soll. Allerdings führten gewalttätige Auseinandersetzungen in längerfristiger Folge der Machtübernahme der Hamas im Gaza-Streifen am 15. Juni 2007 zur Schließung des Checkpoints Rafah durch Ägypten sowie zu einer vorläufigen Suspendierung von EU BAM Rafah.¹⁷ Weitgehend ungehindert verlief hingegen die EU-Mission zur Stützung der Rechtsstaatlichkeit im Irak (EUJUST Lex), in deren Rahmen seit Juli 2005 rund 1.240 irakische Zivilbeamte in Europa zu Polizei- und Sicherheitsfragen geschult wurden. Trotz begrenzten Umfangs verfolgt die EU bisher als einzige internationale Organisation einen die Polizei, die Strafvollzugsorgane sowie die Justiz einbeziehenden Ansatz. Dessen ungeachtet kam es innerhalb der EU in Zusammenhang mit der Debatte um die Mandatsverlängerung der Ende 2007 auslaufenden Mission auch zu einer Kontroverse über die Fortführung des Engagements, da mehrere EU-Staaten im PSK auf die verstärkte Verantwortungsübernahme seitens der Europäischen Kommission pochten, um eigene Ausbildungskräfte zu entlasten.

Als weitaus gefährlicher erweist sich die maßgeblich auf deutsche Initiative am 17. Juni 2007 begonnene Mission EUPOL Afghanistan. Beim Start der zivilen Mission, in deren Rahmen afghanische Sicherheitskräfte durch 160 EU-Polizisten beobachtet, beraten und ausgebildet werden,¹⁸ kam es zum schwersten Terroranschlag seit dem Sturz der Taliban, dem 35 afghanische Polizeirekruten zum Opfer fielen, was das bisher deutlichste Signal gegen das operative Engagement in der Geschichte der ESVP ist.¹⁹ Die auf drei Jahre angelegte EU-Mission baut dabei auf der bisher national geleisteten Arbeit des German Police Project Office auf, welches in die EU-Mission integriert wurde. Meldungen und Berichte über die schlechte Ausrüstung von EUPOL Afghanistan, die Auswüchse an Korruption im afghanischen Innenministerium sowie scharfe, einseitige US-amerikanische Kritik am Ausbildungsansatz führten nach nur drei Monaten zum Rückzug des deutschen Missionschefs, Polizei-General Friedrich Eichele, von seiner Funktion, was einen Rückschlag für das europäische Engagement in Afghanistan bedeutet.²⁰

Trotz des ESVP-Engagements in Afrika und auch Asien (Afghanistan und Indonesien, wobei die dortige sehr erfolgreiche Aceh-Mission im September 2006 beendet wurde) bildet der Westliche Balkan immer noch das geographische Kerngebiet europäischer Krisenmanagementbemühungen. Zugleich ist in Bosnien-Herzegowina ein sukzessives Abschmelzen der EU-Einsatzkräfte zu verzeichnen, wo parallel zu den rund 500 Mitarbeitern der EU-Polizeimission in Bosnien-Herzegowina (EUPM) noch immer rund 2.500 von ehemals mehr als 7.000 EUFOR-Soldaten im Rahmen der Operation ALTHEA tätig sind. Diese bisher umfangreichste militärische Stabilisierungsmission der EU läuft seit Dezember 2004 unter Rückgriff auf NATO-Strukturen. Auch wenn sich die Sicherheitssituation in dem Balkanland erheblich verbessert hat, ist die politische Situation in zunehmendem Maße angespannt und wird durch ungeschicktes internationales Agieren verschärft. Offensichtlich

17 Zwischenzeitlich saßen 6.000 Palästinenser aus dem Gazastreifen auf dem Sinai fest. Über Umwege konnten diese bis August jedoch wieder in den Gazastreifen gelangen (zumeist über den Umweg durch Israel), wengleich der Kontrollpunkt Rafah weiterhin geschlossen bleibt.

18 Vgl. Rat der Europäischen Union: Gemeinsame Aktion betreffend die Polizeimission der Europäischen Union in Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), Dok. 9248/07, Brüssel, 25. Mai 2007. Siehe auch: Peter Winkler: Polizei-Mission der EU in Afghanistan – Ausbildung und Betreuung des einheimischen Korps im Vordergrund, in: Neue Zürcher Zeitung, 30. Mai 2007.

19 Sophie Mühlmann: Schwerster Anschlag seit Sturz der Taliban, in: Die Welt, S. 1 und 6.

20 Nikolas Busse: Rückschlag für Polizeimission in Afghanistan, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13. September 2007, S. 6.

wurde letzteres insbesondere im Zuge der vorzeitigen Ablösung des EU-Sonderbeauftragten in Bosnien-Herzegowina, Christian Schwarz-Schilling, zum 1. Juli 2007, dem der slowakische Diplomat Miroslav Lajcak nachfolgte. Schwarz-Schilling hatte im Gegensatz zum früheren Amtsinhaber Paddy Ashdown keinen Gebrauch von den Sonderbefugnissen („Bonn Powers“) gemacht, welche dem Hohen Beauftragten für Bosnien-Herzegowina zustehen. In dem teilweise unter starkem Einfluss radikaler und nationalistischer Politiker stehenden Land, durch das sich zugleich ein relativ hohes Maß an Korruption und organisierter Kriminalität durch Politik und Gesellschaft zieht, hat sich dies als überaus schädlich erwiesen und wurde zuletzt selbst von Schwarz-Schilling als Fehler eingestanden.²¹

Nicht weniger problematisch vollzieht sich die seit längerem in Vorbereitung befindliche EU-Übernahme der United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK), welche seit mittlerweile acht Jahren auf Grundlage der Sicherheitsratsresolution 1244 weit reichende regierungsamtliche Funktionen in der formal noch immer zu Serbien gehörenden Provinz ausübt. Auf mehr als 100 Seiten skizziert dabei ein vertraulicher, im September 2006 vom Leiter des EU-Planning Team (EUPT Kosovo), Caspar Klynge, vorgelegter Bericht die Dimension der bevorstehenden Aufgabe, welcher seither als Blaupause der zukünftigen Mission dient.²² Kernprobleme der von Armut und Perspektivlosigkeit gebeutelten Provinz sind dabei insbesondere die tief in Politik und Gesellschaft verankerte organisierte Kriminalität sowie die grassierende Korruption – auch und insbesondere im Justizsystem. Ein 34-köpfiges International Civilian Office (ICO) trifft dabei vor Ort die Vorbereitungen, dass 90 Tage nach einer Klärung der umstrittenen Statusfrage die internationale Verwaltung im Kosovo seitens der EU übernommen werden kann. Die EU-Mission soll hier Komponenten aus den Bereichen Polizei, Justiz, Zoll und Verwaltung unter einer Führung vereinen und rund 950 Polizisten, 600 Aufstandsbekämpfungskräfte, 43 internationale Richter sowie 25 Staatsanwälte umfassen. Trotz einer quantitativen Reduktion bei den Polizeikräften (UNMIK-Polizei: derzeit ca. 2.000), kann zumindest mit einem Professionalisierungsschub gerechnet werden, da viele asiatische und afrikanische Einsatzkräfte der UN nicht ausreichend auf ihren Dienst im Kosovo vorbereitet sind.

Beziehungen zwischen der EU und der NATO

Trotz der Tatsache, dass die deutsche Ratspräsidentschaft aufrichtig um eine strukturelle Verbesserung im Verhältnis zwischen der EU und der NATO bemüht war, blieben die bilateralen Beziehungen auch weiterhin schwierig. Der ambitionierte deutsche Ansatz unter dem Titel „Common Response to Security Challenges“ umfasste dabei drei Haupttätigkeitsfelder, auf denen beide Institutionen im Sinne eines gemeinsamen und verantwortungsvollen Managements des euro-atlantischen Sicherheitsraums hätten stärker kooperieren sollen. Der erste Bereich („Constructive Dialogue“) sah einen auf allen Ebenen angesiedelten Kontakt- und Dialogausbau vor, der sich bisher auf einen eher kleinen Bereich beschränkt. So gilt die Kooperation im Rahmen der Operation ALTHEA und auch bei der Lufttransportkoordinierung in Darfur als im Ansatz funktionierend, wohingegen der notwendige politisch-strategische Dialog etwa im Rahmen der gemeinsamen Sitzungen

21 Hierüber berichtet u.a. Michael Martens: Schwarz-Schillings nicht ganz freiwilliger Abschied, in Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25. Januar 2007, S. 6.

22 European Union Planning Team for Kosovo: September Assessment Report, Doc.13206/06, Council of the European Union, Brussels, 25. September 2006.

des Nordatlantikrats (NAC) und des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees kaum stattfindet. Zudem stehen hinter dem augenfälligen Problem der verhärteten Fronten zwischen der Türkei und der Republik Zypern noch andere Staaten wie Großbritannien und Frankreich mit stark divergierenden Interessen in der Frage der engeren Zusammenarbeit zwischen EU und NATO. Dabei lassen sich durchaus zahlreiche gewinnbringende Kooperationsbereiche aufzeigen. So hat die deutsche Ratspräsidentschaft als zweites Element ihres „Common Response to Security Challenges“-Konzepts unter dem Stichwort „Comprehensive Answer“ den planerischen Versuch unternommen, strukturelle Ansätze aufzuzeigen, die es erlauben, gemeinsame Antworten auf gemeinsame Bedrohungen zu finden, wie sie etwa in der Frage der Proliferation von Massenvernichtungswaffen oder dem internationalen Terrorismus vorliegen. Auch sollen die unterschiedlichen Fähigkeitsentwicklungsprozesse harmonisiert und die überfällige planerische Abstimmung zwischen den EU-Battle Groups sowie der NATO Response Force (NRF) forciert werden. Das dritte Element („Complementary Action“) umfasst zudem eine stärkere Abstimmung bei Berlin-Plus Operationen, eine gemeinsame politisch-militärische Linie in der Kosovo-Frage, ein koordiniertes Vorgehen in Afrika sowie die gemeinsame Bearbeitung der noch immer auf europäischem Boden (Transnistrien, Kaukasus) existierenden „Frozen Conflicts“. Nicht einigen konnte man sich im NATO/EU-Rahmen auf die Durchführung einer gemeinsamen Stabsrahmenübung (CME/CMX 07), so dass es frühestens unter portugiesischer, wenn nicht gar erst unter slowenischer Ratspräsidentschaft zu einer Einigung in dieser Frage kommen könnte.

Auf der anderen Seite sind NATO und EU in Folge der Ausweitung ihres operativen Engagements in wachsendem Maße zu Absprachen und gegenseitigen Unterstützungsleistungen gezwungen. Dies gilt weiterhin für Bosnien-Herzegowina, und auch für Afghanistan spätestens seit dem dortigen Start der EU-Polizeimission und künftig auch für das Kosovo, sobald die Statusfrage geklärt ist und die EU die Nachfolge der UNMIK-Operation parallel zur NATO geführten KFOR-Mission übernimmt.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Trotz ihrer vergleichsweise jungen Geschichte bei gleichzeitig begrenzten Ambitionen im Feld der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist bereits heute eine explizit auf die EU ausgerichtete „Nachfrage“ bezüglich ihres zivilen und militärischen Engagements zu verzeichnen, was die Union innerhalb kürzester Zeit zu einer etablierten Krisenbewältigungsinstitution hat heranreifen lassen. Die offensichtlichsten Faktoren für die Attraktivität der operativen ESVP liegen in der vergleichsweise hohen politischen Glaubwürdigkeit und Neutralität europäischer Institutionen und Vertreter sowie besonders in der mit der EU assoziierten finanziellen und wirtschaftlichen Potenz. Zugleich mag jedoch auch die Tatsache eine Rolle spielen, dass die Europäische Union als zivil-militärischer Akteur im Gegensatz zu „traditionellen“ Sicherheitsakteuren eine wesentlich stärkere strukturelle Befähigung aufweist, den sich zusehends dem klassischen Konfliktspektrum entziehenden internationalen Krisenmanagementaufgaben nicht zuletzt auch durch die neuen auf Drängen der deutschen Ratspräsidentschaft geschaffenen Führungsstrukturen in Brüssel zu begegnen.

Der auf dem Brüsseler Ratsgipfel (21./22. Juni 2007) gefundene Kompromiss in der „Verfassungskrise“ wird aller Voraussicht nach der ESVP zu weiterer Dynamisierung und Effektivierung verhelfen. Zu den maßgeblichen Reformvorhaben zählen etwa die Einfüh-

zung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich, der Aufbau eines Europäischen Auswärtigen Dienstes oder auch der Kompetenzzuwachs des Hohen Repräsentanten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in welchen hohe Erwartungen hinsichtlich einer spürbaren Zunahme der EU-internen Kohärenz gesetzt werden. So ist für das kommende Jahr zu hoffen, dass die einst nach den negativen Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden deutlich wahrnehmbare Distanzierung zwischen dem Ratssekretariat und der Kommission wieder einem pragmatischen Kooperationsklima weichen wird.

Weiterführende Literatur

- Algieri, Franco/Sibylle Lang/Michael Staack (Hg.): Militärische Aspekte der ESVP im Lichte der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. Edition Temmen: Bremen 2007.
- Giegerich, Bastian: European Security and Strategic Culture: National Responses to the EU's Security and Defence Policy, Baden-Baden 2006.
- Howorth, Joylon, The Security and Defence Policy in the European Union, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.
- Kinzel, Wolf: Der Einsatz der EU im Kongo: Abbrechen oder verlängern?, in: SWP-Aktuell, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2006.
- Kupferschmidt, Frank: Putting Strategic Partnership to the Test: Cooperation between NATO and the EU in Operation Althea. SWP-Studie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006.
- Lang, Sibylle: Bestimmungsfaktoren und Handlungsfähigkeit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag, 2007.
- Lindstrom, Gustav, 'Enter the EU Battlegroups', Chaillot Paper 97, Paris: EU Institute for Security Studies, February 2007.
- Merlingen, Michael/Rasa Ostrauskaite: The European Security and Defence Policy: Operationalisation, Impact and Context, London: Routledge, 2007.
- Sandawi, Sammi: Kohärentes Krisenmanagement? Die ersten ESVP-Operationen auf dem Balkan und im Kongo, in: Jopp, Mathias/Schlotter, Peter (Hrsg.): Kollektive Außenpolitik – Die Europäische Union als internationaler Akteur, Baden-Baden 2007, S.123-148.