

Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Mathias Jopp / Sammi Sandawi

Ungeachtet der teilweise fortexistierenden Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten in der Irakfrage hat sich die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) auch im sechsten Jahr nach den Beschlüssen von Köln und Helsinki erheblich weiterentwickelt und erfährt vor allem aufgrund der bisher erfolgreich verlaufenden zivilen und militärischen Operationen zunehmend internationale Anerkennung. Im Mittelpunkt des europäischen Handelns stand dabei die Übernahme der bis dahin unter dem Dach der NATO durchgeführten SFOR-Mission in Bosnien-Herzegowina, die seit dem 2. Dezember 2004 von der EU unter dem Namen ALTHEA fortgesetzt wird. Darüber hinaus unterstützt die EU die Afrikanische Union in der ostsudanesischen Krisenprovinz Darfur und ist seit dem 1. Juli 2005 an der Ausbildung ziviler irakischer Sicherheitskräfte außerhalb des Iraks beteiligt. Jenseits der unmittelbaren Operationen war die EU im Nachgang der Tsunami-Katastrophe im Indischen Ozean (26. Dezember 2004) maßgeblich an der Bereitstellung internationaler Hilfsleistungen für die betroffenen Staaten in Südasien beteiligt. Auf diplomatischer Ebene hatten die Europäer im Rahmen der EU-3-Initiative und in Abstimmung mit den USA den Versuch unternommen, den Streit um die Wiederaufnahme des iranischen Programms zur Urananreicherung auf dem Verhandlungswege beizulegen. Nach der Amtsübernahme von Mahmud Ahmadinedschad im August 2005 und dem neuerlichen Anfahren mehrerer iranischer Nuklearanlagen bleibt abzuwarten, ob Teheran trotz umfangreicher handelspolitischer Offerten der EU weiter auf Konfrontationskurs gehen wird.

Einen herben Rückschlag für die ESVP bedeutet hingegen die Krise des Ratifikationsprozesses zum Europäischen Verfassungsvertrag, dessen Inkrafttreten die Umsetzung zahlreicher Maßnahmen zur Harmonisierung, Effektivierung und Flexibilisierung der gemeinsamen Verteidigungspolitik bedeutet hätte.¹ So stellt sich nun vorläufig die Frage nach den Möglichkeiten einer „weichen Konstitutionalisierung“² bzw. Weiterentwicklung der GASP / ESVP im Rahmen des bestehenden Vertrages. Überschattet wurde die sicherheitspolitische Lage der EU durch die ersten Selbstmordattentate in Westeuropa, die sich am 7. Juli 2005 nahezu zeitgleich an vier verschiedenen Orten in der Londoner Innenstadt ereigneten und mindestens 56 Menschen das Leben kosteten. Die offensichtlich in Zusammenhang mit dem britischen Engagement im Irak stehenden Terroranschläge haben dabei auch in anderen europäischen Staaten zu erhöhten Sicherheitsmaßnahmen geführt und eine stärkere Vernetzung im Rahmen der europäischen Anti-Terrorismuskoordination befördert.³

1 Ausführlich Udo Diedrichs / Mathias Jopp: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU nach dem Verfassungsvertrag: Innovationen, Experimente, Impulse, in: Mathias Jopp / Saskia Matl (Hrsg.): Der Vertrag über eine Verfassung für Europa – Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, Baden-Baden: Nomos, 2005, S. 343-366.

2 Vgl. zu den Optionen nach einem Scheitern des Verfassungsvertrags: Daniel Thym: Weiche Konstitutionalisierung – Optionen der Umsetzung einzelner Reformschritte des Verfassungsvertrags ohne Vertragsänderung, in: *Integration* (3, Herbst 2005).

3 So drang Großbritannien auf eine schnellere Umsetzung der geplanten Speicherung von Telekommunikations- und Internetdaten, den Ausbau eines EU-weiten Alarmnetzes sowie eine verbesserte Zusammenarbeit der Geheimdienste. Die EU-Finanzminister haben bereits bei einem Treffen am 12. Juli 2005 ein verschärftes Vorgehen gegen die Finanzierung des Terrorismus beschlossen. Vgl. Economic and Financial Affairs Council: Press Release, 2672nd Council Meeting, 10879/05 (Presse 181).

Die Entwicklung der ESVP unter der niederländischen Ratspräsidentschaft

Unter dem Vorsitz der Niederlande konzentrierte sich die Union auf fünf Schwerpunkte: die Vorbereitung und Durchführung neuer ESVP-Operationen, die Implementierung des Helsinki Headline Goals (2003) und die Ausgestaltung des neuen Streitkräfteplanziels 2010, die weitere Umsetzung des European Capability Action Plan (ECAP), die Aufstellung eines Zivilen Planziels 2008 für Kriseneinsätze sowie die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen NATO und EU im Hinblick auf die Ablösung der SFOR-Mission der NATO durch die EU-Stabilisierungsoperation ALTHEA in Bosnien-Herzegowina. Im Rahmen der Implementierung des Streitkräfteplanziels 2010 war die Präsidentschaft zudem kontinuierlich mit der Entwicklung der Europäischen Verteidigungsagentur, der zivil-militärischen Zelle im EU-Militärstab sowie den Gefechtsverbänden befasst. So wurden am 22. November 2004 im Rahmen der „Military Capability Commitment Conference“ die nationalen Beiträge zu den insgesamt 13 Battle Groups (à 1 500 Soldaten) festgelegt.⁴ Die Verbände sollen bis 2007 verfügbar und innerhalb von zehn Tagen nach Annahme eines Operationsplans in einer entsprechenden Krisenregion einsatzfähig sein. Vor Ort sollen die Battle Groups für zeitlich befristete Kampfeinsätze oder zur Vorbereitung umfangreicherer Militäroperationen in der Lage sein, bis zu 30 Tage autonom zu operieren und unter Zuhilfenahme weiterer Unterstützungsleistungen den Einsatzzeitraum auf bis zu 120 Tage auszudehnen.⁵ Probleme bereiten jedoch gegenwärtig noch die Verlegefähigkeit über große Distanzen und die Gewährleistung des hohen Bereitschaftsgrads, der neben den qualitativen Schwächen immer wieder als wesentliche Aufgabe im ECAP-Defizitkatalog aufgeführt wird. Um das Problem der strategischen Mobilität anzugehen, verabschiedeten die Verteidigungsminister ebenfalls im Herbst 2004 mit dem „Global Approach on Deployability“ ein Konzept zur Verlegefähigkeit der Gefechtsverbände ab 2007; parallel dazu wurde weiterhin im Rahmen der zuständigen ECAP-Projektgruppe an der Verbesserung der strategischen Transportkapazitäten gearbeitet.⁶ Große Hoffnungen werden in die Europäische Verteidigungsagentur gesetzt, die unter niederländischer Ratspräsidentschaft durch eine gemeinsame Aktion am 12. Juli 2004 etabliert wurde.⁷ Ihre Aufgabe ist es vor allem, die ECAP-Implementierung zu koordinieren, die Selbstverpflichtungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Fähigkeiten zu evaluieren, die Harmonisierung der militärischen Anforderungen zu fördern, sowie Kooperationsmöglichkeiten zwischen den Mitgliedstaaten im Rüstungsbereich zu identifizieren. Damit wird der bisherige Bottom up-Approach bei der Entwicklung der militärischen Fähigkeiten im Rahmen des ECAP-

4 Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien stellen je eine rein national zusammengesetzte Battle Group. Multinational werden Frankreich und Belgien, Italien, Ungarn und Slowenien, Italien, Spanien, Griechenland und Portugal, Schweden, Finnland und (als einziger Nicht-EU-Staat) Norwegen sowie Großbritannien und die Niederlande eine Battle Group errichten. Darüber hinaus kommt es jeweils unter Beteiligung Deutschlands zur Aufstellung einer Battle Group mit den Partnerstaaten Österreich und Tschechien, Frankreich, Belgien, Luxemburg und Spanien, den Niederlanden und Finnland sowie Polen, der Slowakei, Lettland und Litauen. Vgl. Military Capability Commitment Conference: Declaration on European Military Capabilities, Brussels, 22 November 2004, S. 9, abrufbar unter: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/82761.pdf.

5 Vgl. hierzu die Erklärung: Military Capability Commitment Conference: Declaration on European Military Capabilities, Brussels, 22 November 2004, abrufbar unter: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/82761.pdf.

6 Ebd.

7 Rat der Europäischen Union: Gemeinsame Aktion 2004/551/GASP des Rates vom 12. Juli 2004 über die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur, in: Amtsblatt der Europäischen Union (L 245), S. 17-28, abrufbar unter: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2004/l_245/l_24520040717de00170028.pdf.

Prozesses durch eine Top down-Komponente ergänzt, da der Lenkungsausschuss der Agentur eine exklusive Domäne der Verteidigungsminister ist.⁸

Da die EU zusehends im Bereich der zivilen Krisenbewältigung tätig ist, bestand zudem eine Aufgabe der niederländischen Präsidentschaft in der Fortführung der Arbeiten unter dem vorherigen irischen Ratsvorsitz durch die Verabschiedung eines Zivilen Planziels 2008.⁹ Dieses enthält Vorgaben, um die Handlungsfähigkeit der rund 12 000, von den Mitgliedstaaten gemeldeten, Einsatzkräfte aus den Bereichen Polizei, Justiz, Verwaltung und technische Hilfe in vollem Umfang zu gewährleisten und diese innerhalb von 30 Tagen nach dem Beschluss über eine Mission verfügbar zu haben. Das bisher im Rahmen von nationalen Selbstverpflichtungen identifizierte Personal umfasst aktuell 5 761 Polizisten, 631 Justizbeamte für Rechtsstaatlichkeitsmissionen, 562 Zivilverwaltungskräfte sowie 4 988 Mitarbeiter aus dem Zivilschutzsektor. Darüber hinaus beschlossen am 17. September 2004 die Niederlande, Frankreich, Italien, Portugal und Spanien die Aufstellung einer – in der ersten Stufe 800 Einsatzkräfte umfassenden – „European Gendarmerie Force“ (EGF), welche der EU zur Verfügung gestellt werden kann.¹⁰

Zur Koordinierung der unterschiedlichen zivilen Beiträge wurde im Ratssekretariat ein „Headline Goal Project“-Team unter Beteiligung der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission eingerichtet; der Gesamtprozess des zivilen Krisenmanagement steht unter der Aufsicht des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK) unterstützt vom „Committee for Civilian Aspects of Crisis Management“ (CIVCOM).¹¹ Das Projektteam soll zugleich die Abstimmung zwischen den Institutionen der ersten und der zweiten Säule unterstützen, da es immer wieder zu Reibungsverlusten im Bereich der zivilen Krisenbewältigung kommt, den die Kommission traditionell vor allem ihrer Kompetenz zuordnet.

Entwicklung der ESVP unter der luxemburgischen Ratspräsidentschaft

Die luxemburgische Präsidentschaft war zunächst mit der Entwicklung und Umsetzung eines Aktionsplanes beschäftigt, den der Rat am 31. Januar 2005 im Zusammenhang mit der Tsunami-Katastrophe verabschiedet hatte und in dessen Folge die politische und materielle Reaktionsfähigkeit der EU auch im Hinblick auf die Mobilisierung und den Einsatz militärischer Kräfte geprüft wurde. Des Weiteren wurden drei neue zivile Missionen eingeleitet sowie ein Musterabkommen für die Rechtsstellung von militärischen Einsatzkräften in Krisenregionen mit Drittstaaten entworfen.¹²

Ein weiterer Schwerpunkt der luxemburgischen Präsidentschaft bestand zudem in der Fortführung der Arbeiten an der Umsetzung des Headline Goals 2010 und betraf vor allem

8 Auch wenn die Agentur selbst nach britisch-deutschen Vorstellungen primär nur Koordinierungs-, Netzwerks- und Initiierungsfunktionen erfüllen soll, so dass deren tatsächlicher Einfluss erst noch abgewartet werden muss, spricht doch die Tatsache, dass ihr höchstes Gremium durch die Verteidigungsminister gebildet wird, die damit den ersten und einzigen exklusiven Bereich im Rahmen der ESVP zugeordnet bekommen, für gute Startvoraussetzungen.

9 Council General Secretariat: Civilian Headline Goal 2008, Doc. 15863/04, Council of the European Union, Brussels, 7 December 2004, abrufbar unter: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st15/st15863.en04.pdf>.

10 Weitere 2.300 Einsatzkräfte werden für die EGF in Reserve gehalten und speisen sich aus der französischen Gendarmerie National, der italienischen Arma dei Carabinieri, der niederländischen Koninklijke Marechaussee, der portugiesischen Guarda Nacional Republicana sowie der spanischen Guardia Civil. Vgl. hierzu: Tony Bunyan: EU: Five countries establish a European paramilitary police force, in: Statewatch, abrufbar unter: <http://www.statewatch.org/news/2004/sep/06para-military.htm>.

11 Council General Secretariat: Civilian Headline Goal 2008, Doc. 15863/04.

12 Rat der Europäischen Union: Bericht des Vorsitzes zur ESVP, Dok. 10032/05, Brüssel, 13. Juni 2005, S. 8, abrufbar unter: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/05/st10/st10032.de05.pdf>.

Fragen der Normen und Standards für Reaktionsstreitkräfte sowie der Zertifizierung und Logistik. Der Hohe Repräsentant für die GASP, Javier Solana, legte einen Bericht zur Beschleunigung des Beschlussfassungs- und Planungsprozesses für die Krisenreaktion vor, um das Ziel einer Ratsentscheidung innerhalb von fünf Tagen nach Vorlage und Billigung des jeweiligen „Crisis Management Concept“ (CMC) überhaupt realisieren zu können. Außerdem wurde zum Planziel 2010, auf der Basis von fünf möglichen Einsatzszenarien (abgeleitet aus den Erfahrungen der letzten zwei bis drei Jahre), ein Bedarfskatalog erarbeitet und eine erste Liste von Fähigkeiten erstellt. Auch gingen die Arbeiten am Konzept der Verlegefähigkeit mit Blick auf den strategischen Transport weiter.

Unter luxemburgischer Präsidentschaft wurde die ECAP-Evaluierung zum Abschluss gebracht. Das Ergebnis sieht vor, die bisherigen 15 Projektgruppen auf das neue Planziel 2010 sowie die Kompetenzen der seit Anfang 2005 arbeitsfähigen europäischen Verteidigungsagentur (EDA) zuzuschneiden. Die EDA, deren Lenkungsausschuss erstmals am 21. Juni 2005 tagte, verfolgt zunächst vier Hauptprojekte, die sich auf Führungs- und Informationssysteme, gepanzerte Kampffahrzeuge, einen Europäischen Rüstungsmarkt und Überwachungsdrohnen konzentrieren.¹³ Zur Schaffung eines europäischen Marktes für Verteidigungsgüter wurde ein erster Aktionsplan aufgestellt, der zwar die nationale Protektionsklausel des Art. 296 EGV unangetastet lässt, doch verstärkt auf freiwillige Lockerungsregelungen zwischen den Mitgliedstaaten setzt. Hingegen hat die Europäische Kommission, mit welcher sich die EDA abstimmen soll, ein Grünbuch zur Beschaffung von Verteidigungsgütern vorgelegt, mit dem sie die Überbeanspruchung des Art. 296 EGV einzuschränken sucht und den grenzüberschreitenden Wettbewerb von „dual use“- sowie nichtsensitiven Rüstungsgütern fördern möchte.¹⁴

Besondere Akzente setzte die luxemburgische Präsidentschaft im Verhältnis zu Drittstaaten. Vor dem Hintergrund der angestrebten strategischen Partnerschaft mit der Russischen Föderation, wurde am 10. Mai 2005 ein Fahrplan zu Fragen der gemeinsamen äußeren Sicherheit im Rahmen des Vier-Räume-Konzeptes vereinbart. Das Grundlagenpapier setzt in diesem Zusammenhang vor allem auf die Intensivierung der Kooperation bei der Krisenbewältigung ohne jedoch Russland in Analogie zur NATO einen Platz am Ratstisch anzubieten. Parallel hierzu unterstützte die EU als Bestandteil ihrer Afrikapolitik die Bemühungen der Afrikanischen Union (AU) zur Bewältigung der Krise in Darfur und unterbreitete der Organisation auf der in Addis Abeba abgehaltenen Geberkonferenz vom 26. Mai 2005 ein umfassendes Hilfsangebot mit zivilen, polizeilichen und militärischen Elementen.¹⁵

Schließlich gelangen der luxemburgischen Präsidentschaft erste Umsetzungsschritte zum ESVP-Ausbildungskonzept, dessen erklärtes Ziel nicht nur darin besteht, nationale Ausbildungsbemühungen zu flankieren, sondern auch „zu einem besseren Verständnis für Sinn und Zweck der ESVP“ beizutragen sowie eine „ESVP-Kultur“ herauszubilden.¹⁶ Hierzu wurde

¹³ Ebd., S. 12.

¹⁴ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Grünbuch Beschaffung von Verteidigungsgütern, Dok. KOM(2004)608, Brüssel, 23. September 2004, abrufbar unter: http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/docs/defence/green-paper/com04-608_de.pdf. Siehe auch: Joachim Rohde: Das Grünbuch zur Beschaffung nicht-sensitiver Rüstungsgüter, in: SWP-Aktuell (9, Februar 2005), abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1202.

¹⁵ Vor allem im Hinblick auf Planung, Logistik, Ausrüstung und Lufttransport vgl. Rat der Europäischen Union: Bericht des Vorsitzes zur ESVP, S. 18-19.

¹⁶ Rat der Europäischen Union: Entwurf eines EU-Ausbildungskonzepts für den Bereich der ESVP, Dok. 11970/04, abrufbar unter: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/04/st11/st11970.de04.pdf>. Auch: General Secretariat of the Council of the European Union: Implementation of the EU Training Concept in ESDP – Draft Analysis of Training Requirements in the field of ESDP, Doc. 7774/2/05 REV 2, Council of the European Union, Brussels, April 14, 2005, abrufbar unter: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st07/st07774-re02.en05.pdf>.

nach Abschluss der Pilotphase am 18. Juli 2005 die seit langem geplante Einrichtung eines Europäischen Sicherheits- und Verteidigungskollegs (ESDC) auf Grundlage einer Gemeinsamen Aktion beschlossen, in dessen Rahmen das für Auslandsmissionen der EU vorgesehene zivile, polizeiliche und militärische Personal geschult werden soll.¹⁷ Statt der zeitweise diskutierten Lozierung des ESDC innerhalb des EU-Instituts für Sicherheitsstudien (EU-ISS) in Paris oder auch der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) in Berlin nimmt das Kolleg aufgrund britischer Vorbehalte überwiegend virtuell seinen Dienst auf und sieht hinsichtlich der Präsenzphasen ein Rotationsverfahren zwischen Ausbildungsinstitutionen der Mitgliedstaaten vor.

Zivile und militärische Operationen der EU

Sechs Jahre nach der offiziellen Geburtsstunde der ESVP haben sich die Stabilisierungs- und Krisenmanagementeinsätze der EU zu einem international nachgefragten Element europäischer Sicherheitspolitik entwickelt und umfassen mittlerweile sieben laufende sowie drei abgeschlossene Operationen. Das vorläufig größte Engagement der EU stellt dabei die Stabilisierungsmission in Bosnien-Herzegowina dar, welche unter dem Namen ALTHEA seit dem 2. Dezember 2004 unter Rückgriff auf NATO-Fähigkeiten begonnen wurde.¹⁸ Ebenso wie im Rahmen von SFOR sind die rund 7 000 Soldaten der EUFOR seither für die Schaffung eines sicheren Umfeldes in dem Balkanland verantwortlich und sollen durch ihre Präsenz mögliche Aggressoren abschrecken. Als eine Lehre von SFOR sowie auf Drängen der Menschenrechtsorganisation Amnesty International findet sich zudem erstmals in der Anlage zum Operationsplan auch eine Liste mit „Standards of Behaviour“, welche über den unmittelbaren völkerrechtlichen Rahmen hinaus einen Verhaltenskodex für die im Einsatz befindlichen Kräfte festlegt und zukünftig während allen EU-Operationen Anwendung finden soll.¹⁹ Das militärische Kommando der Operation liegt dabei gemäß der EU/NATO-Dauervereinbarung „Berlin plus“ beim Stellvertretenden Oberkommandierenden der NATO (DSACEUR), General John Reith, welcher vor Ort durch den ebenfalls aus Großbritannien stammenden Generalmajor David Leakey (Force Commander) unterstützt wird. Die mit der Operation verbundenen finanziellen Belastungen werden gemäß dem „costs lie where they fall“-Prinzip anteilig durch die insgesamt 33 Entsendungen getragen, obwohl auf Grundlage des im Februar 2004 verabschiedeten Finanzierungsmechanismus ATHENA rund sieben Millionen Euro für die Deckung der kollektiven Kosten aus dem Gemeinschaftshaushalt kommen.²⁰

Parallel zu ALTHEA ist die EU bereits seit 1. Januar 2003 im Rahmen einer rund 500 Personen umfassenden Polizeimission (EUPM) in Bosnien aktiv und unterhält gleichfalls

17 Council of the European Union: Council Joint Action 2005/575/CFSP establishing a European Security and Defence College (ESDC), in: Official Journal of the European Union (L 194), S. 15-18, abrufbar unter: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_194/l_19420050726en00150018.pdf. Siehe auch: Sammi Sandawi: Wie man Carabinieri und Bobbies vereint – Das künftige Europäische Sicherheits- und Verteidigungskolleg, in: Behörden Spiegel (Mai 2005), S. 13.

18 Vgl. Rat der Europäischen Union: Konzept für die militärische Operation der Europäischen Union (EU) in Bosnien und Herzegowina – Operation ALTHEA, Dok. 12576/04, Brüssel, 29. September 2004, abrufbar unter: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/04/st12/st12576.de04.pdf>.

19 Die Palette der Vorschriften reicht dabei vom Verbot zur Unterstützung des Menschenhandels etwa durch Dienstbarmachung „billiger Arbeitskräfte“ bis hin zur Untersagung von „excessive drinking“. Vgl. Council of the European Union: Generic Standards of Behaviour for ESDP Operations, Doc. 8373/05, General Secretariat, Brussels, April 22, 2005, abrufbar unter: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st08/st08373.en05.pdf>.

20 Vgl. Rat der Europäischen Union: Beschluss (2004/197/GASP) über einen Mechanismus zur Verwaltung der Finanzierung der gemeinsamen Kosten der Operationen der Europäischen Union mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen, Brüssel, 23. Februar 2004.

Kommissionsaußenstellen für die lokale Strukturförderung. Zum Zweck der Kohärenz der unterschiedlichen Maßnahmen sahen bereits die frühen Konzepte vor, dass sich die vor Ort befindlichen Akteure unter Leitung des EU-Sonderbeauftragten im Rahmen einer „Joint Coordination Group“ abstimmen sollten.²¹ Allerdings wurden in der Vergangenheit auch Stimmen laut, die Paddy Ashdown vorhielten, in seine Doppelfunktion als EU-Sondergesandter sowie Hohen Beauftragter der Vereinten Nationen, allzu oft seinen „europäischen Hut“ vernachlässigt zu haben.

Die ebenfalls seit 2003 laufende Polizeimission PROXIMA in Mazedonien wurde auf Einladung des Premierministers Hari Kostov am 11. Oktober 2004 um ein weiteres Jahr verlängert und endet nun voraussichtlich am 14. Dezember 2005. Aufgabe der rund 170 EU-Beamten unter Leitung des deutschen Polizeioffiziers Jürgen Scholz ist dabei die Heranführung der mazedonischen Polizeikräfte an europäische Standards sowie „to monitor, mentor, and advise the country's police“²² im Bereich der Bekämpfung organisierter Kriminalität.

Als neue, wenn auch in ihrem Umfang stark begrenzte ESVP-Operation beschloss der Rat am 18. Juli 2005 die Friedensbemühungen der Afrikanischen Union in der ostsudanesischen Krisenprovinz Darfur sowohl finanziell über die „African Peace Facility“, als auch in Form technischer und ausbildungsbezogener Hilfestellungen zu unterstützen.²³ Hierzu ernannte der Rat am gleichen Tag den ehemaligen finnischen Umweltminister Pekka Haavisto zum Sonderbeauftragten für die Region, der die bis zum 15. Dezember 2005 laufenden Maßnahmen koordinieren soll.

Darüber hinaus hat sich die EU mit dem Beschluss über die Einrichtung der EUJUST LEX-Mission verpflichtet, parallel zu den militärischen Ausbildungsbemühungen der NATO einen aktiven Beitrag zur Stabilisierung des Irak zu leisten. Aufgabe wird es hierbei sein „[to] address the urgent needs in the Iraqi criminal justice system through providing training for high and mid level officials in senior management and criminal investigation.“²⁴ Obwohl die EU für die Mission ein eigenes Verbindungsbüro in Bagdad eingerichtet hat, wird die im Sommer 2005 anlaufende Aus- bzw. Weiterbildung der rund 770 irakischen Zivilangestellten innerhalb der EU vorgenommen. Dies trägt nicht nur der Sicherheitssituation im Irak Rechnung, sondern entspricht auch dem Wunsch Deutschlands und anderer Staaten, die aus politischen Gründen die Entsendung von Personal in den Irak ablehnen.

Neu hinzu traten gleichfalls zwei kleinere Missionen in der Demokratischen Republik Kongo, in deren Rahmen die EU zum Jahresbeginn 2005 eine dreißigköpfige Einheit von Polizeioffizieren in die Landeshauptstadt Kinshasa entsandte, um die lokalen Behörden bei der Aufstellung einer „Integrated Police Unit“ (IPU) zu unterstützen, welche u.a. den Schutz staatlicher Einrichtungen sicherstellen soll.²⁵ Unter dem Namen EUSEC RD CONGO

21 Vgl. Council General Secretariat: Follow-up to the CMCO Action Plan, Doc. 14400/2/02 Rev2, Council of the European Union, Brussels, December 2, 2002, S. 8.

22 Vgl. Council of the European Union: Council Joint Action 2004/789/CFSP on the extension of the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL PROXIMA), in: Official Journal of the European Union (L 348), S. 40-44.

23 Vgl. Council of the European Union: Council Joint Action 2005/557/CFSP on the European Union civilian-military supporting action to the African Union mission in the Darfur region of Sudan, in: Official Journal of the European Union (L 188), S. 46-51, abrufbar unter: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/oj/2005/L_188/L_18820050720en00460051.pdf.

24 Council of the European Union: Council Joint Action 2005/190/CFSP on the European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq, EUJUST LEX, in: Official Journal of the European Union (L 62), S. 37-41.

25 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, abrufbar unter: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/oj/2004/L_367/L_36720041214de00300034.pdf.

startete die EU zudem am 8. Juni 2005 ein Programm zur Reform des Sicherheitssektors (SSR), das die Entsendung mehrerer Experten zum Zwecke der Beratung hochrangiger kongolesischer Führungskräfte in Fragen des Aufbaus eines funktionsfähigen Streitkräftenwesens umfasst.²⁶

Zu einem Abschluss gebracht wurde hingegen am 14. Juli 2005 die erste „Rule of Law“-Mission der EU in Georgien (EUJUST THEMIS),²⁷ in dessen Rahmen zehn europäische Rechtsexperten die Kaukasusrepublik bei der Reform ihres Justizwesens unterstützten und der Regierung Saakashvili gegen Ende ihres einjährigen Einsatzes ein Strategiepapier mit Empfehlungen zur weiteren Umsetzung von Reformen präsentierten.²⁸ Die zwischenzeitlich in Brüssel diskutierte Abordnung europäischer Kräfte in das georgisch-russische Grenzgebiet wurde hingegen verworfen. Hintergrund der Debatte war dabei die seit Dezember 2004 von russischer Seite vorsätzlich herbeigeführte Haushaltskrise der OSZE, in deren Folge es zu einem Abbruch der bis dahin laufenden OSZE-Beobachtermission im georgischen Pankisi-Tal kam.²⁹ Ebenso wie im Fall des gescheiterten Anlaufs zur Entsendung einer EU-Mission nach Transnistrien in der Republik Moldau schreckte die Union auch diesmal vor einer Konfrontation mit Moskau zurück.

Gegenwärtig in Vorbereitung befindet sich die gemeinsam von der EU sowie der „Association of South-East Asian Nations“ (ASEAN) getragene Operation in der ehemaligen indonesischen Bürgerkriegsregion Aceh, wo die verheerende Tsunami-Katastrophe einen politischen Neuanfang zwischen der um Unabhängigkeit bestrebten Rebellenbewegung GAM und der Regierung in Jakarta ermöglichte. Die vorläufige Zielzahl der Aceh Monitoring Mission (AMM) beträgt rund 250 unbewaffnete Einsatzkräfte, die zum 15. September 2005 in der ehemaligen Unruheprovinz ihren Dienst aufnehmen sollen und deren Hauptaufgabe darin besteht, die vertraglich vereinbarte Entwaffnung der GAM zu überwachen. Dass hierbei die EU lediglich auf Grundlage eines „Memorandum of Understanding“ zwischen den Beteiligten Parteien agiert und keine Sicherheitsratsresolution eingeholt wurde, liegt in der kritischen Haltung der indonesischen Regierung begründet, die vor allem aufgrund der Abspaltung Ost-Timors ein gespanntes Verhältnis zu den Vereinten Nationen unterhält. Der formale Entsende-Beschluss des Rats wird erst mit einiger Verzögerung Anfang September fallen.³⁰ Auf Botschaferebene war es im Vorfeld zu Kontroversen um eine mögliche Teilfinanzierung der Operation über den gemeinschaftlichen Krisenreaktionsmechanismus (RRM) gekommen, welche trotz der Bereitschaft der Kommission an juristischen Bedenken der Ratsseite scheiterte.

26 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, abrufbar unter: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_112/l_11220050503en00200023.pdf.

27 Rat der Europäischen Union: Gemeinsame Aktion 2004/523/GASP vom 28. Juni 2004 betreffend die Mission der Europäischen Union zur Stützung der Rechtsstaatlichkeit in Georgien, EUJUST THEMIS, in: Amtsblatt der Europäischen Union (L 228), S. 14-21.

28 Vgl. EU Council Secretariat: Briefing by the Head of Mission on the successful conclusion of EUJUST THEMIS, Brussels, July 22, 2005, abrufbar unter: http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/050722_Themis_UPDATE_3_final_briefing.pdf.

29 Hierdurch versuchte die russische Seite ihrer Ablehnung gegen die aktive Rolle der Organisation bei der Aufdeckung der gefälschten Präsidentschaftswahlen in der Ukraine (21. November 2004) Ausdruck zu verleihen, an dessen Ende die „Orangene Revolution“ sowie der Sieg des pro-westlichen Kandidaten Wiktor Juschtschenko stand. Ausführlich: Markus Wehner: Moskau stürzt OSZE in eine Krise, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31. März 2005.

30 Christian Wernicke / Manuela Kessler: Friedensvertrag für Aceh unterzeichnet. EU soll die Entwaffnung der Rebellen und den Rückzug der indonesischen Armee aus der Krisenprovinz überwachen, in: Süddeutsche Zeitung, 16. August 2005.

Beziehungen zwischen der EU und der NATO

Trotz der erfolgreich verlaufenden Zusammenarbeit in Bosnien-Herzegowina im Rahmen der Operation ALTHEA, ist das gegenwärtige Verhältnis der EU zur NATO keineswegs unbelastet. So blockiert vor allem die türkische Seite, trotz ihres grundsätzlichen Einlenkens im Vorfeld der Unterzeichnung von „Berlin Plus“ (März 2003), aufgrund von Unstimmigkeiten in der Zypernfrage weiterhin eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen dem Nordatlantikrat und dem PSK. Zudem war man von Seiten der Allianz bemüht, das NATO-Hauptquartier in Sarajevo nicht nur zu Liaisonzwecken mit der bosnischen Armee zu erhalten, sondern mit Hilfe der Einrichtung auch eine stille Kontrolle der weiteren EU-Aktivitäten wahrzunehmen. Auch kam es im vergangenen Jahr mehrfach zum Aufflackern einer Debatte unter der Devise „Berlin Plus in Reverse“, die sich um den Wunsch der NATO drehte, auf zivile Kapazitäten der EU zurückzugreifen; eine Idee, die bislang auf wenig Gegenliebe auf Seiten der Union stieß.

Als positiv im Verhältnis zwischen der EU und der NATO könnte sich hingegen die Abberufung des langjährigen amerikanischen NATO-Botschafters Nicholas Burns erweisen, der sich als wenig interessiert an einer Wiederannäherung von Befürwortern und Gegnern der militärischen Intervention im Irak gezeigt hat. Als Nachfolgerin wurde im Juli 2005 Victoria Nuland ernannt, die zuvor als stellvertretende Nationale Sicherheitsberaterin des US-Vizepräsidenten tätig war.

Zudem wurde der auf dem Höhepunkt der Irak-Kontroverse ausgetragene Streit über den Aufbau eines eigenständigen, vor allem von Frankreich und Deutschland geforderten, EU-Hauptquartiers im belgischen Vorort Tervuren³¹ entsprechend eines Kompromisses mit Großbritannien vom Herbst 2003 durch die offizielle Errichtung der zivil-militärischen Zelle im EU-Militärstab vorläufig auch in institutioneller Hinsicht beendet.³² Der ab Januar 2006 voll arbeitsfähige Stab steht unter der Leitung des deutschen Brigadegenerals Horst-Heinrich Brauß und wird auf Druck Großbritanniens im Bedarfsfall lediglich das jeweilige nationale Hauptquartier verstärken, welches zur Durchführung einer autonomen Operation der EU bestimmt wurde. Darüber hinaus wird die Zelle „die Koordinierung der zivilen Einsätze unterstützen und dafür verantwortlich sein, dass die für die Planung und Durchführung einer autonomen Operation der EU erforderlichen Fähigkeiten generiert werden, sobald eine solche Operation beschlossen wurde – insbesondere, wenn eine gemeinsame zivil-militärische Reaktion gefordert ist und kein nationales Hauptquartier bestimmt wurde.“³³ Hauptaufgabe der Zelle ist somit in erster Linie die strategische Eventualplanung, obwohl ihr gleichfalls die Aufgabe eines zivil-militärischen Scharniers zukommt und sie zur doktrinalen und konzeptionellen Weiterentwicklung des EU-Krisenmanagements beitragen soll.³⁴ Strukturell besteht die Zelle dabei einerseits aus dem „Strategic Planning Branch“ (CMSP), dem fünf militärische,

31 Vgl. hierzu: Gemeinsame Erklärung Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs und Belgiens zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Brüssel, 29. April 2003, abrufbar unter: www.bundesregierung.de/dokumente/-481628/Artikel.htm.

32 Rat der Europäischen Union: Beschluss 2005/395/GASP des Rates zur Änderung des Beschlusses 2001/80/GASP zur Einsetzung des Militärstabs der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union (L132), S. 17-24, abrufbar unter: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/oj/2005/l_132/l_13220050526de00170024.pdf.

33 Rat der Europäischen Union: Entwurf eines Berichts des Vorsitzes zur ESVP, Doc. 15547/04, Brüssel, 13. Dezember 2004, S. 8, abrufbar unter: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/04/st15/st15547.de04.pdf>.

34 Council of the European Union: European Defence: NATO/EU Consultations, Planning and Operations (partial declassification), Annex I, Brussels, November 10, 2004, S. 6, abrufbar unter: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st13/st13990-ex01.en04.pdf>.

fünf zivile sowie zwei Mitarbeiter der EU-Kommission zugeordnet sind sowie dem aus acht Offizieren bestehenden „Operations Centre Permanent Staff“ (OCPS). Letzterer kann im Falle eines Aktivierungsbeschlusses des Rats ad hoc um nationales, bereits identifiziertes Personal zu einem rund 150 Personen umfassenden Operationszentrum ausgebaut werden.³⁵ Auch verfügt die Zelle über ein Liaisonelement zum NATO-Hauptquartier SHAPE, wo gleichzeitig die bereits auf Ad hoc-Basis tätige EU-Planungseinheit zu einem dauerhaften Element umgestaltet wird. Obwohl die Zelle durch ihre Struktur einem integrierten zivil-militärischen Vorgehen dienen soll, hat die Europäische Kommission bisher noch nicht die Besetzung ihrer beiden Positionen innerhalb des CMSP vorgenommen, weil es Vorbehalte gegenüber der Abordnung von Kommissionsmitarbeitern in ein militärisch geleitetes Gremium gibt.

Ausblick und Schlussfolgerungen

Die EU entwickelt sich zu einer Institution, die über ein breites Spektrum an zivilen und militärischen Krisenbewältigungsmöglichkeiten verfügt und sich auf dem Weg zu einer mehr und mehr operativ ausgerichteten Sicherheits- und Verteidigungspolitik befindet. Wenn es gelingt, die militärischen Planziele bis 2010 zu verwirklichen und die gravierendsten Lücken im Bereich der strategischen Aufklärung, des Lufttransports und der Kommando-, Kontroll- und Informationsstrukturen der Streitkräfte zu schließen, wird es für die Europäer auch möglich sein, etwas mehr Gleichberechtigung gegenüber den USA im atlantischen Bündnis zu erzielen. Darüber hinaus verdeutlicht die Debatte um die Umkehrung von ‚Berlin plus‘, dass man bereits heute die zivilen Kapazitäten der Union zu schätzen weiß und auch für die NATO nutzbar zu machen sucht. Für die rasche Reaktion auf akute Krisen wird die EU aber aufgrund der komplexen Brüsseler Strukturen sowie des hohen Abstimmungsbedürfnisses der Mitgliedstaaten noch etliche Hürden zu überwinden haben. Kritisch ist in diesem Zusammenhang besonders die noch immer unzureichende Zusammenarbeit zwischen den Institutionen der ersten und zweiten Säule, so dass hier durch den „doppelten Hut“ des im Verfassungsvertrag vorgesehenen Außenministers mit umfangreichen Zuständigkeiten im Bereich der Außenbeziehungen in der Kommission ein wirklicher Fortschritt zu erzielen wäre.

Die Sicherheitspolitik der EU hat vor allem unter längerfristigen und strukturellen Gesichtspunkten Chancen, ihr Potenzial zu entfalten. Zwar werden sich militärische Einsätze der EU auch weiterhin überwiegend auf die Stabilisierung nach Konflikten oder deren Prävention konzentrieren, doch kommt gerade hier die breite Palette zivil-militärischer Instrumente zum Tragen, über welche die EU wie kein zweiter internationaler Krisenmanagementakteur verfügt. Gleichzeitig zeichnet sich eine gewisse regionale Arbeitsteilung zwischen der EU einerseits und den USA und der NATO andererseits ab, der zufolge die EU gegenüber ihrem unmittelbaren Nachbarschaftsraum, insbesondere dem westlichen Balkan sowie dem afrikanischen Kontinent eine herausgehobene Verantwortung übernimmt. Im Kern beschränkt sich die ESVP dabei in ihrer Einsatzfähigkeit auf die substrate Ebene der Krisenbewältigung.

Es scheint sich in der EU auch eine bestimmte Führungsstruktur in der ESVP herauszubilden, die von Frankreich, Großbritannien und Deutschland getragen wird, wie es sich unter anderem bei den Verhandlungen über den Verfassungsvertrag und die Entscheidungen über die jüngeren militärischen Operationen zeigte. Solange diese drei großen Mitgliedstaaten in insti-

³⁵ General Secretariat of the Council of the European Union: EUMS Personnel Establishment Review 2005, Doc. 6764/05, Council of the European Union, Brussels, 25 February 2005, abrufbar unter: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st06/st06764.en05.pdf>.

tutionellen, strategischen und operativen Fragen eine gemeinsame Linie finden, ist diese auch im Rahmen der EU-25 konsensfähig. Die Ablehnung des Verfassungsvertrages in Frankreich und den Niederlanden hat für den Verteidigungsbereich vorläufig die Konsequenz, dass vor allem Elemente der Flexibilität und eine Beistandsklausel im primärrechtlichen Sinne in weitere Ferne gerückt sind. Insgesamt sind aber die Auswirkungen der Ratifizierungskrise – solange sich daraus keine umfassende und anhaltende Integrationskrise entwickelt – für die ESVP (vor allem in ihren militärischen Teilen) relativ gering. Denn hier handelt es sich primär um einen intergouvernementalen Bereich, in dem bereits die wesentlichen Elemente und Strukturen wie die Verteidigungsagentur oder das Gefechtsverbandskonzept, die durch den Verfassungsvertrag ex post primärrechtlich abgesichert worden wären, implementiert werden bzw. sich in der realen Entwicklungsphase befinden.

Weiterführende Literatur

- Franco Algeri / Thomas Bauer: Eine Frage der Macht: Die EU auf dem Weg zum sicherheits- und verteidigungspolitischen Akteur mit globaler Reichweite, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Die Europäische Verfassung in der Analyse, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2005, S. 228-249.
- Alyson K. Bailes: Die europäische Sicherheitsstrategie: Programmatische und praktische Perspektiven für GASP und ESVP, in: *integration* (2, Sommer 2005), S. 107-118.
- Anna Daun: Intelligence-Strukturen für die multilaterale Kooperation europäischer Staaten, in: *integration* (2, April 2005), S. 136-149.
- Udo Diedrichs / Gunilla Herolf / Nadia Klein: The European Union as an actor in crisis management: Actions, aspirations, ambiguities, in: FORNET, CFSP Forum (4, July 2005), abrufbar unter: http://www.politik.uni-koeln.de/wessels/DE/PUBLIKATIONEN/texte/Diedrichs_Herolf_Klein.pdf.
- Hans-Georg Ehrhart: Die EU als zivil-militärischer Krisenmanager: zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: *integration* (3, Juli 2005), S. 217-232.
- Nicole Gnesotto (Hrsg.): Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Die ersten fünf Jahre (1999-2004), Paris: EU Institute for Security Studies, 2004.
- Mathias Jopp: Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z, Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 2005, S. 176-183.
- Anand Menon: From crisis to catharsis: ESDP after Iraq, in: *International Affairs* (4, 2004), S. 631-648.
- Graham Messervy-Whiting: The Growing EU-NATO Relationship: Beyond Berlin, in: *The International Spectator* (2, April – June 2005), S. 63-73.
- Martin Ortega (Hrsg.): The European Union and the United Nations. Partners in effective multilateralism, Chaillot Paper No. 78, Paris: EU Institute for Security Studies, June 2005.
- Elfriede Regelsberger: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP). Konstitutionelle Angebote im Praxistest, Baden-Baden: Nomos, 2004.
- Joachim Rohde: Das Grünbuch zur Beschaffung nicht-sensitiver Rüstungsgüter, in: SWP-Aktuell (9, Februar 2005), abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1202.
- Burkard Schmitt (Hrsg.): Defence procurement in the European Union. The current debate, Report of an EU-ISS Task Force, Paris: EU Institute for Security Studies, 2005.
- The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities: A Human Security Doctrine for Europe, Barcelona, September 15, 2004, abrufbar unter: <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Human%20Security%20Report%20Full.pdf>.