

# Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Mathias Jopp / Sammi Sandawi

Die Entwicklungen im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) haben nichts von ihrer Dynamik eingebüßt und waren allenfalls mittelbar von der aktuellen „Verfassungskrise“ der EU betroffen. Ausgebaut wurden sowohl die Anzahl der Krisenbewältigungsmissionen als auch die gemeinsamen militärischen Fähigkeiten im Rahmen des Headline Goal 2010. Zum ersten Mal kam es zu einer militärischen ESVP-Mission unter deutscher Führung und unter Nutzung des Einsatzführungskommandos in Potsdam, wobei diese Mission zur Absicherung der Stabilität der Demokratischen Republik Kongo keineswegs unumstritten zustande kam. Anlass zur intensiveren Diskussion hatten auch die Anschläge von London (7. Juli 2005) gegeben, welche mehr als 50 Menschen das Leben kosteten. Dadurch war ein stärkeres europäisches Vorgehen im Kampf gegen den Internationalen Terrorismus nötig geworden und die noch immer unzureichende Pfeilerübergreifende Kooperation und Koordination der einzelnen europäischen Sicherheitsakteure in den Mittelpunkt gemeinsamer Reformbemühungen gerückt. In der Frage des iranischen Nuklearprogramms führte die Krisendiplomatie der EU-3 (Großbritannien, Frankreich, Deutschland) trotz eines umfangreichen Kooperationsangebotes bislang nicht zum gewünschten Erfolg, so dass der UN-Sicherheitsrat mit der Resolution 1696 der Regierung des Iran eine Frist bis Ende August 2006 setzte, den Nonproliferationsvertrag einzuhalten, da anderenfalls Sanktionsmaßnahmen nach Kap. VII, Art. 41 der UN-Charta ergriffen würden. Die wachsende Bedrohung durch den Iran und die Spannungen im ganzen Nahen und Mittleren Osten bewirkten zumindest eine transatlantische Wiederannäherung, nachdem es im Zusammenhang mit der Irakintervention 2003 zu einem tiefen Zerwürfnis zwischen den USA und einzelnen europäischen Staaten gekommen war. Die neu entflammte und sich über vier Wochen hinstreckende militärische Auseinandersetzung zwischen Israel und der Hisbollah-Miliz im Libanon konnte erst nach intensivsten diplomatischen Bemühungen der Bundesregierung und anderer europäischer Regierungen, des Hohen Vertreters für die GASP, des UN-Generalsekretärs und schließlich der amerikanischen Außenministerin durch die UN-Resolution 1701 vorläufig beendet werden. Wird aus der vorgesehenen Aufstockung der UN-Friedenstruppe im Libanon (UNIFIL) auf 15.000 Mann zwar keine ESVP-Operation erwachsen, so zeichnet sich doch die Möglichkeit erheblicher militärischer Beiträge ausgewählter EU-Staaten (v.a. Italien, Frankreich, Deutschland) ab.

## Die Entwicklung der ESVP unter der britischen Ratspräsidentschaft

Unter der Ratspräsidentschaft Großbritanniens,<sup>1</sup> das in der ESVP einen wichtigen Profilierungsbereich seiner Europapolitik sieht, fand eine deutliche Ausweitung der ESVP-Operationen im Nahen und Mittleren Osten, in Afrika, Indonesien und auf dem Balkan statt.

---

<sup>1</sup> Siehe auch im Folgenden: Bericht: Council of the European Union: Presidency Report on ESDP, Doc. 15891/05, Brussels, 19 December 2005.

Besondere Akzente setzte die britische Ratspräsidentschaft darüber hinaus beim Aufbau der militärischen und zivilen Krisenbewältigungskapazitäten, bei der Vertiefung der Rüstungszusammenarbeit, der Verbesserung der zivil-militärischen Kooperation sowie der verstärkten Abstimmung zwischen NATO und EU. Zur Umsetzung des neuen militärischen Plansziels (Headline Goal 2010) wurde seitens des PSK am 15. November 2005 der Requirements Catalogue 05 erarbeitet, in welchem in detaillierter Form der aktuelle Bedarf an militärischen Fähigkeiten identifiziert wurde. Als Grundlage dieser Bedarfsermittlung dienten fünf vom EU-Militärausschuss erarbeitete Illustrative Scenarios, die das Spektrum der zukünftigen operativen Einsatzwirklichkeit der EU breitestmöglich abdecken sollen. Hierzu zählen die Aufgaben Separation of Parties by Force, Stabilisation, Reconstruction and Military Advice to Third Countries, Conflict Prevention, Evacuation Operation sowie Assistance to Humanitarian Operations, die sich weitestgehend aus der EU-Sicherheitsstrategie ableiten.<sup>2</sup> Parallel hierzu wurde auch das Battlegroup-Konzept weiterentwickelt und im Rahmen der diesbezüglichen Koordinierungskonferenz (November 2005) das Ziel bekräftigt, ab Januar 2007 über die volle operative Kapazität zum parallelen Einsatz zweier EU-Gefechtsverbände zu verfügen.

Ebenfalls unter der britischen Präsidentschaft wurde die Diskussion über die Entwicklung eines strategischen Grundsatzpapiers zu den langfristigen Militärfähigkeiten der EU angestoßen, da berechtigte Kritik am zu kurzen Planungshorizont des Headline Goal 2010 geübt wurde. Allerdings ist bereits vor Finalisierung der unter Federführung der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) entstehenden Long-Term Vision festzustellen, dass angesichts des wenig systematischen Entstehungsprozesses nicht mit der Vorlage eines die Herausforderungen der nächsten zehn bis zwanzig Jahre adäquat abbildenden Dokuments zu rechnen ist. Weitaus eindeutiger fällt hingegen die Identifizierung des kurzfristigen Bedarfs aus, welcher sich in den Gipfelbeschlüssen von Hampton Court widerspiegelt und u.a. die Schlüsselbereiche Kommando-, Kontroll- und Kommunikationsstrukturen (C3), strategischer Transport oder auch Luftbetankung umfasst.<sup>3</sup> Der Beseitigung dieser Defizite soll sich vor allem die Europäische Verteidigungsagentur (EDA) widmen, deren Steuerungsgremium einen Code of Conduct für die militärische Beschaffung in Form eines freiwilligen Regimes zum Aufbau eines europäischen Rüstungsmarktes beschlossen hat. Bleibt der Erfolg des am 1. Juli 2006 in Kraft getretenen Übereinkommens, dem sich bisher 22 Mitgliedstaaten anschlossen, vorläufig abzuwarten, stellt diese Maßnahme doch einen deutlichen Versuch dar, die Restriktionen des Art. 296 EGV, der Rüstungsgüter vom Binnenmarkt ausgrenzt, auf freiwilliger und nicht vertraglich gebundener Basis zu umgehen.

Aufgrund der immer wieder auftretenden Schwierigkeiten bei der Verfügbarkeit und Finanzierung von Experten für zivile Krisenbewältigungseinsätze setzte sich die britische Präsidentschaft im Anschluss an eine Fähigkeitenkonferenz zu diesem Thema im November 2005 für einen „Aktionsplan zur Verbesserung der zivilen Fähigkeiten“ ein, der noch im Dezember 2005 vom Rat verabschiedet wurde, um die Prioritäten zur Erreichung des zivilen Plansziels 2008 festzulegen. Hierbei geht es primär um die Rekrutierung von Experten und deren Ausbildung, Logistik, Finanzierung und Verlegefähigkeit. Schließlich widmete sich die britische Präsidentschaft einem ihrer Schlüsselthemen, der Verbesserung der

---

2 Council of the European Union: Requirement Catalogue 05, Doc. 13732/05, Brussels, 28 April 2006.

3 Council of the European Union: Follow-up to Hampton Court: CFSP and ESDP – Initial orientations by SG/HR, Doc. 15780/05, Brussels, 14 December 2005, S. 6.

zivil-militärischen Kooperation, wobei sie auch die nachfolgende österreichische und finnische Präsidentschaft einbezog. Hierbei geht es um die Überwindung der Koordinierungsprobleme innerhalb und zwischen den Pfeilern, aber auch mit anderen Akteuren, wie der UNO, der NATO und der OSZE. Der aus britischer Sicht wichtigen europäischen Verantwortung in Afrika entsprachen die vom Rat gebilligten Schlussfolgerungen zu einer Strategie der EU für Afrika<sup>4</sup>, welche die Intensivierung des Dialogs zwischen der EU und der Afrikanischen Union, den ESVP-Aktionsplan für Afrika und ein europäisches Konzept zur Stärkung afrikanischer Kapazitäten der Krisenprävention und -bewältigung beinhaltet. Darüber hinaus wurde noch unter britischer Präsidentschaft das lang diskutierte und nunmehr erprobte Europäische Sicherheits- und Verteidigungskolleg durch eine gemeinsame Aktion etabliert<sup>5</sup>, das auf einem Netzwerkkonzept unter Einbeziehung existierender Verteidigungs- und Sicherheitsakademien beruht.

### **Die Entwicklung der ESVP unter der österreichischen Ratspräsidentschaft**

Ebenso wie Großbritannien legte auch Österreich einen Schwerpunkt seiner Ratspräsidentschaft<sup>6</sup> auf die EU-interne zivil-militärische Koordinierung (Civil Military Co-ordination (CMCO)) im Krisenmanagement und versandte bereits zu Beginn seines Vorsitzes einen mehrseitigen CMCO-Questionnaire, der nicht nur existierende Schwachstellen offen legen sollte, sondern auch konkrete Verbesserungsvorschläge von den Mitgliedstaaten einforderte. Die zusammengetragenen Ergebnisse finden sich in einem CMCO-Framework Paper wieder, welches als „living document“ von den nachfolgenden Präsidentschaften weiterentwickelt werden soll.<sup>7</sup>

Die österreichische Präsidentschaft setzte zudem besondere Akzente in den Bereichen des zivilen Krisenmanagements, der Konfliktprävention<sup>8</sup> und der Security Sector Reform. Um die Umsetzung des Aktionsplanes für das zivile Krisenmanagement mit Blick auf das Planziel 2008 voranzutreiben, organisierte sie bereits im Januar 2006 einen Workshop, bei dem es vor allem um die Zusammenarbeit der verschiedenen involvierten nationalen Ministerien ging. Gleichzeitig trieb die Präsidentschaft die Aufstellung eines 100 Personen umfassenden Pools schnell entsendbarer Fachkräfte an, welche der EU ab Ende 2006 in Form von Civil Response Teams für zivile Hilfsmaßnahmen zur Verfügung stehen sollen.

Militärischerseits wurde im Rahmen der Europäischen Verteidigungsagentur weiter an der Überwindung bestehender Fähigkeitslücken gearbeitet sowie zum Zwecke der zentraleren Steuerung die Integration von acht der elf aus dem European Capability Action Plan-Prozess hervorgegangenen Projektgruppen unter dem Dach der Verteidigungsagentur vollzogen. Ungeachtet aller Anstrengungen gelang es jedoch aufgrund der wenig verbindlichen Mechanismen und Strukturen, des knappen Budgets der Verteidigungsagentur sowie der

---

4 Council General Secretariat: Council Conclusions on an EU Strategy for Africa, Council of the European Union, Brussels, 22 November 2005.

5 Council of the European Union: Council Joint Action 2005/575/CSFP of 18 July 2005 on establishing a European Security and Defence College (ESDC) – Adoption, Brussels, 11 July 2005.

6 Siehe auch im Folgenden: Council of the European Union: Presidency Report on ESDP, Doc. 10418/06, Brussels, 12 June 2006.

7 Council of the European Union: Civil-Military Co-ordination: Framework paper of possible solutions for the management of EU Crisis Management Operations, Doc. 8926/06, Brussels, 2 May 2006.

8 Siehe hierzu: Council of the European Union: Draft report to the European Council on EU activities in the framework of prevention, including implementation of the EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts – Conflict prevention report, Doc. 10048/06, Brussels, 31 May 2006.

notorischen Haushaltsengpässe der Mitgliedstaaten nur wenig, substanzielle Fortschritte im Bereich der Fähigkeitsentwicklung zu erreichen. So wurden von 64 Defizitbereichen im Zeitraum 2002 bis 2006 nur sieben ausgeglichen und in fünf Bereichen Verbesserungen erzielt.<sup>9</sup> Positiv hervorzuheben ist zu Letzterem das unter österreichischer Präsidentschaft erfolgte in Kraft treten der Strategic Airlift Interim Solution (SALIS), in deren Rahmen seither mehrere russische Großraumflugzeuge des Typs Antonov-124 für Operationen von EU und NATO zur Verfügung stehen. Das von 14 EU-Staaten sowie Kanada und Norwegen unterzeichnete Abkommen mit der staatlichen russischen Betreiberfirma sichert somit beiden Organisationen den Zugriff auf elementare strategische Transportkapazitäten bei einer Minimal-Vorlaufzeit von 72 Stunden und soll bis zur Auslieferung des A400M Gültigkeit besitzen.<sup>10</sup>

Für interne Kontroversen sorgte die von Solana im Frühjahr 2006 angestoßene Debatte über die Umstrukturierung des Generalsekretariats, die bis Ende 2006 realisiert werden soll. Im Zentrum steht dabei die Vierteilung des gesamten Krisenmanagementapparates in die Abteilungen „A – Risk and Situation Assessment“, „B – Policy“, „C – Planning“ sowie „D – Execution“. Die Brisanz von Solanas Vorschlag liegt in dem Umstand, dass wesentliche Kompetenzen bei der zukünftigen Leitungsperson der „Abteilung B“ konzentriert werden. Diese Position soll im Falle der Realisierung der neuen Struktur an Frankreich fallen, wodurch in Kombination mit dem Nachfolger im Amt des Vorsitzenden des Militärausschusses (CEUMC), dem französischen General Henri Bentégeat, eine bedeutende Achse innerhalb der ESVP-Architektur etabliert würde. Zwar hat Frankreich im Gegenzug bereits durch Beschluss des Rats das bisher vom französischen General Jean-Paul Perruche ausgeübte Amt des Generaldirektors des EU-Militärstabs (DGEUMS) zum 1. März 2007 an den aus Großbritannien stammenden ehemaligen EUFOR-Kommandeur, Generalmajor David Leakey, abgetreten.<sup>11</sup> Doch lässt sich bereits heute aus der angedachten Generalsekretariatsstruktur eine faktische Nachordnung des gesamten EU-Militärstabs unter die neue Policy-Abteilung herauslesen, was zu einer gewissen französischen Dominanz führen würde. Oberhalb der vier Abteilungen soll zwar ein für EU-Operationen zuständiges Co-ordination Board etabliert werden, in welchem alle relevanten Funktionsträger der ESVP wie der CEUMC, der DGEUMS, die Leiter der Generaldirektion E und der Zivil/Militärischen Zelle sowie die Direktoren des Situation Centre und der Policy Unit unter Führung des Hohen Repräsentanten zusammenkommen und letzteren in allen militärischen Fragen beraten. Verspricht die Aufstellung eines solchen Boards strukturell durchaus Effizienzgewinne, so lassen aber die Ungleichgewichte bei der nationalen Repräsentation im Generalsekretariat wenig Hoffnung auf eine durchgreifende Reform der EU-internen Abstimmungsmechanismen aufkommen.

### **Zivile und militärische Operationen der EU**

Trotz der erst im Januar 2003 angelaufenen operativen Phase der ESVP hat sich die EU bereits heute zu einem international gefragten Akteur bei der Krisenbewältigung entwickelt und kann auf mittlerweile 16 Operationen auf drei Kontinenten zurückblicken, von denen einige bereits abgeschlossen werden konnten.

---

9 Council of the European Union: Capability Improvement Chart I/2006, 15 May 2006.

10 Generalsekretär/Hoher Vertreter der GASP: Reaktionsfähigkeit bei Naturkatastrophen oder vom Menschen verursachten Katastrophen – ESVP-Instrumente, S-063/06, Innsbruck, 6. März 2006.

11 Council of the European Union: Council appoints new EU Military Staff- Director General, Doc. 10995/06 (Presse 199), Luxembourg, 27 June 2006.

Tabelle 1: Zivile und militärische Operationen der EU

Operation	Zeitraum	Umfang	Operationsgebiet	Operationstyp
EUPM (+ follow-on)	01. 01. 2003 - 31. 12. 2007	900 (incl. 500 Polizeibeamte)	Bosnien-Herzegowina	Polizeimission
Concordia	31. 03. 2003 - 15. 12. 2003	350 Soldaten	Mazedonien/FYROM	Peacekeeping
Artemis	05. 06. 2003 - 01. 09. 2003	1800 Soldaten	DR Kongo	Friedens erzwingung
Proxima	15. 12. 2003 - 14. 12. 2005	200 Zivil- und Polizeibeamte	Mazedonien/FYROM	Polizeimission
EUJust Themis	28. 06. 2004 - 14. 07. 2005	10 Rechtsexperten	Georgien	Rechtstaatsmission
Althea	seit 01. 01. 2005	7000 Soldaten	Bosnien-Herzegowina	Peacekeeping
EUPOL Kinshasa	12. 04. 2005 - 31. 12. 2006	30 Polizeioffiziere	DR Kongo	Polizeimission
EU Sec DR Congo	02. 05. 2005 - 30. 07. 2007	10 Experten	DR Kongo	Security Sector Reform
EUJust Lex	01. 07. 2005 - 01. 01. 2008	Training von 770 irakischen Zivilangestellten	Training in der EU	Rechtstaatsmission
EU Support to AMIS II	18. 07. 2005 - 30. 06. 2006	8 Militärexperten / 1 Polizeiexperte	Sudan (Darfur)	Unterstützungsmission
Aceh Monitoring Mission	15. 09. 2005 - 15. 09. 2006	200 Zivilkräfte (108 aus EU)	Indonesien	Peacekeeping (zivil)
EU BAM Rafah	25. 11. 2005 - 25. 11. 2006	55 Polizeioffiziere	Palästinensergebiete	Grenzkontrollmission
EU BAM Moldova/Ukraine	01. 12. 2005 - 01. 12. 2007	69 EU-Experten, 50 lokale Kräfte	Moldawien/Ukraine	Grenzkontrollmission
EUPAT	15. 12. 2005 - 14. 06. 2006	30 Polizeioffiziere	Mazedonien/FYROM	Polizeimission
EUPOL COPPS	01. 01. 2006 - 31. 12. 2008	33 Zivil- und Polizeibeamte	Palästinensergebiete	Polizeimission
EUFOR RD Congo	30. 07. 2006 - 30. 11. 2006	1500 Soldaten	DR Kongo	Peacekeeping

Quelle: Generalsekretariat des Rats, Zusammenstellung: S. Sandawi 2006, Institut für Europäische Politik

Das geographische Kerngebiet der europäischen Krisenmanagementbemühungen bildet bis auf weiteres der Westliche Balkan, wo parallel zu der rund 500 Personen umfassenden Polizeimission in Bosnien-Herzegowina (EUPM) die ebenfalls in Bosnien laufende Operation ALTHEA mit rund 7000 EUFOR-Soldaten die vorläufig umfangreichste Stabilisierungsmission der Union repräsentiert. Die seit dem 2. Dezember 2004 unter Rückgriff auf NATO-Fähigkeiten begonnene Nachfolge mission der SFOR ist dabei maßgeblich für die Schaffung eines sicheren Umfeldes in dem Balkanland verantwortlich und beteiligt sich u.a. aktiv an der Jagd nach Kriegsverbrechern sowie dem Kampf gegen die Organisierte

Kriminalität (OK).<sup>12</sup> Gerade Letztere erfreut sich in Bosnien weiterhin eines ungebrochenen Einflusses und ist in hohem Maße mitverantwortlich dafür, dass in dem Balkanland zwar eine ruhige, jedoch noch keineswegs nachhaltig stabile Lage vorherrscht. Gleichzeitig zählt es zu den zahlreichen Ironien auf dem Balkan, dass die Angehörigen der OK im Gegensatz zu einem Großteil der lokalen Bevölkerung keinerlei nationale oder ethnische Berührungspunkte kennen und entsprechende Strukturen herausgebildet haben.<sup>13</sup> Auf der anderen Seite ist festzustellen, dass trotz erheblicher Anreize seitens der EU<sup>14</sup> und der erneuten Bekräftigung der Beitrittsperspektive Bosniens auf dem in Salzburg abgehaltenen „Gymnich-Treffen“ (10./11. März 2006)<sup>15</sup> ethnische Ressentiments und Vorbehalte weiterhin die Tagespolitik dominieren. Neben innerbosnischen Divergenzen kam es in der Vergangenheit jedoch auch auf Seiten der EU zu zahlreichen Friktionen, die vor allem der heterogenen Akteursstruktur sowie unklaren Kompetenzabgrenzungen geschuldet waren. Aus diesem Grund einigten sich der EU-Sonderbeauftragte (EUSR), Paddy Ashdown, sowie die Vertreter von EUPM und EUFOR, Kevin Carty und David Leakey im September 2005 auf die sog. „Seven Principles“ sowie die „General Guidelines for Increasing Co-operation between EUPM-EUFOR and EUSR“<sup>16</sup>, welche vor allem bei der Bekämpfung der OK die Zusammenarbeit forcieren soll. Parallel hierzu fand auf Spitzenebene ein umfangreicher Personalaustausch statt. So übernahm der ehemalige deutsche Postminister, Christian Schwarz-Schilling, zum 31. Januar 2006 das Amt des EU-Sonderbeauftragten in Bosnien-Herzegowina und dem Iren Carty folgte zum Jahreswechsel 2005/06 der Italiener Vincenzo Coppola als EUPM-Chef nach. Ebenfalls aus Italien stammt der seit Dezember 2005 amtierende EUFOR-Kommandeur, Gian Marco Chiarini, der den Briten Leakey ablöste.

Weitere ESVP-Aktivitäten auf dem Balkan bezogen sich auf Mazedonien, wo die zum 14. Dezember 2005 ausgelaufene Polizeimission PROXIMA durch ein dreißigköpfiges Police Advisory Team (EUPAT) ersetzt wurde.<sup>17</sup> Ziel der unter Führung des deutschen Polizeidirektors Jürgen Scholz stehenden Mission ist es, lokale Polizeikräfte bei der Entwicklung europäischer Standards zu unterstützen und so die Professionalisierung und Effektivierung des Exekutivapparats voranzutreiben. Zugleich befindet sich die EU unmittelbar vor der Übernahme der United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK), welche seit mittlerweile sieben Jahren auf Grundlage der Sicherheitsratsresolution 1244 weit reichende regierungsamtliche Funktionen in der noch immer zu Serbien gehörenden Provinz ausübt. Hierzu legte die Joint Council-Commission Fact Finding Mis-

---

12 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.

13 So hält etwa der Europarat fest: „In south-eastern Europe, in particular among the countries of the former Yugoslavia, close cooperation among criminals from different nationalities and ethnic groups has been a particular characteristic of organised crime already during the conflicts in the 1990s.“ Department of Crime Problems: Organised crime situation report 2005. Focus on the threat of economic crime, Council of Europe, Strasbourg, December 2005, S. 56.

14 So eröffnete die EU mit Bosnien am 25. November 2005 die Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen.

15 Präsidentschaft der Europäischen Union: The Salzburg Declaration, Salzburg EU/Western Balkans Joint Press Statement, Salzburg, 11. März 2006.

16 EUPM/EUFOR/EUSR: Guidelines for Increasing Co-operation between EUPM-EUFOR and EUSR, Sarajevo, September 8, 2005.

17 Vgl. Council of the European Union: Council Joint Action 2005/826/CFSP on the establishment of an EU Police Advisory Team (EUPAT) in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM), Brussels, 24 November 2005.

sion to Kosovo dem PSK am 7. März 2006 einen internen Bericht zu den Möglichkeiten einer vorwiegend polizeiliche und justizielle Aufgaben umfassende EU-Mission im Kosovo vor. Diese könnte bereits in Herbst 2006 ihre Arbeit aufnehmen und bis zum voraussichtlichen Auslaufen von UNMIK, Anfang 2007, sukzessive aufwachsen. Ein EU-Planning Team (EUPT Kosovo) koordiniert seither die Operationsvorbereitungen.<sup>18</sup>

Neben dem Balkan gewinnt vor allem Zentralafrika zunehmend an Bedeutung für die operative Arbeit der ESVP. Die unter Sicherheitsgesichtspunkten heikelste Krisenmanagementaufgabe war dabei die Entsendung von rund 2000 europäischen Soldaten im Rahmen der Operation EUFOR RD Congo,<sup>19</sup> die zwischen Juli und November 2006 durch ein offensiv angelegtes Konzept (show of force) auch abschreckend wirken und so einen sicheren und geordneten Ablauf der kongolesischen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen gewährleisten soll. Der Kongoeinsatz war schon bald nach dem Amtantritt von Bundeskanzlerin Angela Merkel mit Paris besprochen worden. Im Vorfeld der vom deutschen Generalleutnant Karlheinz Viereck geleiteten Operation kam es dennoch besonders zwischen Deutschland und dem Ratssekretariat zu einer teilweise öffentlich ausgetragenen Unstimmigkeit. Ursprung der Kontroverse um die Mandatsausgestaltung sowie die Kontingentgröße war die nicht unberechtigte Ablehnung Deutschlands, die im ersten Halbjahr 2006 auf „standby“ stehende deutsch-französische Battlegroup für den Kongo-Einsatz freizugeben, obwohl das Konzept der Gefechtsverbände einst ausdrücklich mit Bezug auf kritische Missionen in Afrika entwickelt wurde. Der verschwindend geringe französische Anteil an der besagten Battlegroup (was Deutschland den Großteil der anfallenden Einsatzkosten aufgebürdet hätte) sowie die Tatsache, dass die Battlegroups prinzipiell erst ab 2007 über die volle operative Einsatzfähigkeit verfügen, bewog die deutsche Seite zur Ablehnung eines Einsatzes dieses speziellen Gefechtsverbandes. Die sich hieraus schnell aufschaukelnde Spannung, offenbarte nicht nur, dass die EU über kein gefestigtes auf einer strategischen Interessendefinition der Union beruhendes Einsatzprofil verfügt, sondern dass auch die Finanzierungsmodalitäten gerade bei den Battlegroup-Einsätzen einer dringenden Revision bedürfen. Weitgehend unstrittig verliefen hingegen die zwei kleineren Kongo-Missionen, in deren Rahmen die EU seit 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.<sup>20</sup> Unter dem Namen EUSEC RD Congo läuft zudem seit dem 8. Juni 2005 ein Programm zur Reform des lokalen Sicherheitssektors, das die Entsendung mehrerer Experten zum Zwecke der Beratung hochrangiger kongolesischer Führungskräfte in Fragen des Aufbaus eines funktionsfähigen Streitkräftewesens umfasst.<sup>21</sup>

Weitaus kleiner wenngleich im Einzelfall durchaus auch mit Sicherheitsrisiken verknüpft ist das neue Engagement der EU im Nahen Osten, wo neben der seit dem 1. Januar

---

18 Council of the European Union: Council Joint Action 2006/304/CFSP of 10 April 2006 on the establishment of an EU Planning Team (EUPT Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo, in: Official Journal of the European Union (L 112), S. 19-23.

19 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 (L 116, 27 April 2006), S. 98-101.

20 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 (EUPOP „Kinshasa“), in: Amtsblatt der Europäischen Union (L 367), S. 30-34.

21 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.

2006 laufenden EU Police Mission in the Palestinian Territories (EUPOL COPPS) bereits im November 2005 eine EU Border Assistance Mission at Rafah Crossing Point in the Palestinian Territories (EU BAM Rafah) installiert wurde und nun den kleinen Grenzverkehr zur ägyptischen Sinai-Halbinsel abwickelt. Initiiert wurde zudem die EU Integrated Rule of Law Mission for Iraq (Eujust Lex), in deren Rahmen 770 irakische Zivilbeamte innerhalb der EU zu Sicherheitsfragen geschult werden und die bis 2008 terminiert ist.

Zum 15. September 2006 auslaufen soll hingegen die Operation in der ehemaligen indonesischen Bürgerkriegsregion Aceh, wo es in Folge der verheerenden Tsunami-Katastrophe zu einem politischen Neuanfang zwischen der um Unabhängigkeit bestrebten Rebellenbewegung GAM und der Regierung in Jakarta kam. So war es die Aufgabe der rund 250 unbewaffneten Einsatzkräfte der Aceh Monitoring Mission (AMM), die Entwaffnung der GAM zu überwachen.

### **Beziehungen zwischen der EU und der NATO**

Das Verhältnis zwischen der EU und der NATO gilt trotz der funktionierenden Zusammenarbeit im Rahmen der Operation ALTHEA, weiterhin als angespannt. So ist die Etablierung einer nachhaltigen Kooperationsbasis zwischen dem Nordatlantikat und dem PSK – trotz regelmäßig stattfindender Sitzungen – bisher ausgeblieben und angesichts der verhärteten Fronten zwischen der Türkei und der Republik Zypern, die gegenseitig die weitergehende Anwendung der „Berlin Plus“-Vereinbarung behindern, in absehbarer Zukunft nicht zu erwarten. Gleichzeitig kristallisiert sich zunehmend heraus, dass im Hintergrund noch weitere Akteure wenig Interesse am Funktionieren der Zusammenarbeit haben und sich im Fahrwasser der türkisch-zypriotischen Kontroverse bewegen. Hierzu zählt insbesondere Frankreich, das sich aus grundsätzlichen Erwägungen heraus einer weiteren Annäherung der EU an die NATO verweigert und vielmehr an der Etablierung autonomer europäischer Strukturen interessiert ist. So beschränkt sich der offizielle Austausch beider Organisationen vorläufig auf ein monatliches Botschaftertreffen, auf welchem die Situation in Bosnien-Herzegowina diskutiert wird. Die zweite, mehrfach praktizierte, jedoch lediglich informelle Sitzungsvariante findet jeweils im Anschluss an die NAC/PSK-Sitzungen statt, wo nach einer kurzen Pause Malta und Zypern dazu gebeten werden und in der Vergangenheit vor allem die Lage in Darfur besprochen wurde. So vermochte einzig die in ihrem Kompetenzrahmen stark beschnittene EU-NATO Capability Group, die in erster Linie für die Harmonisierung der unterschiedlichen Streitkräfteplanungsprozesse zuständig ist, eine konsolidierte Arbeitsagenda zu entwickeln und könnte als Gremium möglicherweise bald eine Aufwertung erfahren.

Dass es in der Frage der strategischen Partnerschaft beider Organisationen demnächst zu substanziellen Fortschritten kommen könnte, ist angesichts der strukturellen Konkurrenzsituation sowie unterschiedlicher Interessen ausgewählter Mitgliedstaaten von NATO und EU unwahrscheinlich. Selbiges gilt auch für die Debatte um „Berlin Plus in Reverse“, in deren Rahmen eine Rückgriffoption der NATO auf zivile Kapazitäten der EU diskutiert wurde, was auf europäischer Seite bei einigen auf wenig Gegenliebe stieß. Jenseits der Konkurrenzperzeptionen und offiziellen Anspruchsdoktrin scheint sich jedoch eine zunehmend deutliche Rollenteilung zwischen beiden Organisationen herauszukristallisieren, nach der die EU für militärische und zivile Stabilisierungsmaßnahmen auf dem Balkan und in Afrika verantwortlich ist und mit zivilen ESVP-Aktivitäten im Nahen und Mittleren Osten an Bedeutung gewinnt. Demgegenüber scheint die NATO für größere militärische Operationen in weiterer Entfernung wie in Afghanistan oder die Durchführung robuster



Mandate der Friedenssicherung wie bislang im Kosovo zuständig zu sein. Vorläufig abgeschlossen werden konnte die – lange Zeit ebenfalls kontrovers diskutierte Frage – des institutionellen Designs europäischer Planungs- und Führungsstrukturen. So ist die Zivil-militärische Zelle im EU-Militärstab seit Januar 2006 voll arbeitsfähig und steht unter der Leitung des deutschen Brigadegenerals Horst-Heinrich Brauß im Bedarfsfall bereit, das jeweils ausgewählte nationale Hauptquartier zur Durchführung einer autonomen Operation der EU zu verstärken.<sup>22</sup> Gleichzeitig wurden nun endlich die EU-Zelle bei SHAPE und ein permanentes Liaison Team der NATO beim EU-Militärstab installiert. Vor allem auf Drängen Großbritanniens bleiben die Civ/Mil-Cell sowie das aus ihr erwachsene EU-Operationszentrum jedoch vorläufig hinter ihren Möglichkeiten zurück und werden aus politischen Gründen in ihrem Aufgaben- und Kompetenzspektrum limitiert. Hierzu zählt vor allem die artifizielle Kontingent-Obergrenze von 2000 Einsatzkräften für Missionen, die autonom vom neuen EU-Operationszentrum geführt werden dürfen. Trotz aller Hindernisse vermochte die Civ/Mil-Cell bei ihren bisherigen Aktivitäten in Zusammenhang mit den Operationen in Aceh, Rafah und der Demokratischen Republik Kongo wesentliche Beiträge bei der Vorbereitung und Durchführung zu leisten.

### **Schlussfolgerungen und Ausblick**

Zusammengenommen lässt sich festhalten, dass die aktuelle „Verfassungskrise“ bei oberflächlicher Betrachtung bisher keine allzu negativen Konsequenzen im Bereich der ESVP bewirkt hat, wenngleich zahlreiche im Verfassungsvertrag angelegte Verbesserungen (Ständige Strukturierte Zusammenarbeit, EU-Außenminister, Europäischer Auswärtiger Dienst) vorerst unverwirklicht bleiben. Gleichzeitig hat sich jedoch das Kooperationsklima zwischen dem Ratssekretariat und der Kommission durch die Reduktion des mit dem Verfassungsvertrag verbundenen Drucks spürbar verschlechtert und sich selbst in der gemischt besetzten CivMil-Cell niedergeschlagen. Darüber hinaus ist schon heute absehbar, dass einzelne im Berichtszeitraum angestoßene Initiativen teilweise kosmetischer Natur bleiben werden. Hierzu zählt beispielsweise die zur Zeit von der Verteidigungsagentur erstellte Long Term Vision, die trotz der grundsätzlichen Bedeutung eines solchen Basisdokuments, aufgrund der unzureichenden methodologischen Prozessaufbereitung nur wenig substantielle Hilfestellungen bei der strategischen Justierung der ESVP sowie der Destillation benötigten Militärfähigkeiten erwarten lässt.

Im operativen Bereich ist mit einem weiteren Ausbau des europäischen Engagements zu rechnen, wenngleich die EU ebenfalls bemüht ist, ihre Aktivitäten nicht ausufern zu lassen. So legte die militärische Führung von EUFOR in Bosnien am 26. Juni 2006 den ersten Entwurf eines vierstufigen „Transition Concept“ vor, welches die Truppenreduzierung bis zum letztendlichen Abzug der EU-Soldaten in vier Stufen skizziert.<sup>23</sup> Gleichzeitig fällt die deutsche Ratspräsidentschaft 2007 unmittelbar mit der Erreichung der „Full Operational Capability“ der EU-Battlegroups zusammen, was auf deutscher Seite heikle Fragen aufgeworfen hat. Probleme werden so z.B. in der Gefahr einer ad hoc-Entsendung der im ersten Halbjahr 2007 auf „Standby“ stehenden deutsch-niederländisch-finnischen Battlegroup in ein afrika-

---

22 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.

23 Vgl. hierzu: EUFOR Operation Commander: Concept Paper. Beginning Transition Towards the Military End State in Operation ALTHEA, Council of the European Union, Brussels, 26 June 2006.

nisches Krisengebiet gesehen. Absehbar ist auch, dass die für Herbst 2006 angestrebte sukzessive Übernahme der UNMIK-Kompetenzen nicht der letzte Schritt der EU im Kosovo sein wird, sondern bereits heute intern über eine europäische Post-KFOR-Operation nachgedacht wird, die alle bisherigen Krisenmanagementmaßnahmen übersteigen dürfte.

Eine weitere Herausforderung bilden die nach wie vor virulenten Spannungen zwischen der EU und der NATO, welche sich gleichfalls als Ringen beider Organisationen um ihre zukünftige Rolle im weltweiten Krisenmanagement darstellt. Auf amerikanisches Drängen erwägt die NATO seit einiger Zeit, neue Sicherheitspartnerschaften jenseits des Atlantikraums aufzubauen und etwa mit Japan, Südkorea, Australien und Neuseeland eine sicherheitspolitische Kooperation anzustreben. Gleichzeitig wird auf dem bevorstehenden NATO-Gipfel in Riga die nächste Erweiterungsrunde um Kroatien, Georgien oder auch die Ukraine zur Diskussion gestellt werden. Auf Seiten der EU herrscht hingegen nach dem Debakel mit dem Verfassungsvertrag deutliche Zurückhaltung in der Erweiterungsfrage und auch die ESVP stößt zusehends an finanzielle und kapazitäre Grenzen. Führt dieser Umstand durchaus zu europäischen Befürchtungen, gegenüber der NATO erneut ins Hintertreffen zu geraten, kann die EU im Bereich ihrer Sicherheitspolitik doch eine beachtliche Bilanz vorweisen. Gleichzeitig ist selbst auf amerikanischer Seite eine gewisse (ambivalente) Akzeptanz der ESVP zu verzeichnen, da nach den Erfahrungen in Afghanistan und dem Irak der Nutzen von Bündnisstrukturen und Partnern wieder deutlicher in den Vordergrund gerückt zu sein scheint. Es bleibt daher zu hoffen, dass sich in den kommenden Jahren eine vernünftige und arbeitsteilige Zusammenarbeit zwischen der EU und der NATO herausbilden kann. Die kommende deutsche Ratspräsidentschaft wird aufgrund der schwierigen Interessenkonfigurationen in der EU wohl kaum die Erarbeitung eines Gesamtkonzept für ESVP-Operationen in den Vordergrund stellen können. Größere Chancen auf die Erzielung kurzfristiger Erfolge versprechen hingegen die Themen „lessons learnt“ (v.a. mit Blick auf EUFOR RD Congo), zivil-militärische und „inter-Agency“-Koordinierung, Sicherheitssektorreform, Intensivierung der EU-UN-Kooperation sowie die weitere Verfeinerung des Battlegroups-Konzepts.

### Weiterführende Literatur

- Annegret Bendiek/Hannah Whitney-Steele: Wein predigen und Wasser ausschenken. Die Finanzierung der EU-Außenpolitik, in: SWP-Aktuell (31, Juli 2006).
- Heiko Borchert: „Vernetzte Sicherheitspolitik. Eine Antwort Europas auf die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen“, Reader Sicherheitspolitik (09-10/05), S. 17-24.
- Udo Diedrichs/Mathias Jopp: Learning From Failure: The Evolution of the EU's Foreign, Security and Defence Policy in the Course of the Yugoslav Crisis, in: Ludger Kühnhardt (Hrsg.), European crises 1945-2005: Challenges and responses in European integration, Oxford, im Erscheinen 2006.
- Hans-Georg Ehrhart: In schwieriger Mission: Der EU-Militäreinsatz im Kongo, in: Hamburger Informationen zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik (38, Juni 2006).
- Volker Heise: Transatlantische Krisenreaktion. NATO und ESVP in: Europäische Sicherheit (Juli 2006), S. 14-16.
- Sebastian von Kielmansegg: Die Verteidigungspolitik der Europäischen Union, Boorberg: Stuttgart, 2005.
- Agnieszka Nowak (Hrsg.): Civilian crisis management: the EU way, Chaillot Paper 90, Paris: EU-Institute for Security Studies, June 2006.
- Sammi Sandawi: Transformation im Rahmen der EU, in: Heiko Borchert/Ralf Thiele (Hrsg): Zu neuen Ufern. Politische Führungskunst in einer vernetzten Welt, Vernetzte Sicherheit: Band 6, S. 38-54, Baden-Baden 2006.