

Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Mathias Jopp / Sammi Sandawi

Es war in mehrerer Hinsicht eine durch eine starke Eintrübung der globalen sicherheitspolitischen Lage gekennzeichnete Zeit. Hierzu zählt das Wiedererstarken der Taliban in Afghanistan, das sich in einer immer offensiveren Strategie der Aufständischen wieder spiegelt und auf Seiten der zu über 50% aus europäischen Verbänden zusammengesetzten Internationalen Afghanistan-Schutztruppe (ISAF) zu größeren Verlusten geführt hat, wovon die EU-Polizeimission in Afghanistan glücklicherweise verschont blieb. Gekoppelt mit der aktuellen Führungskrise in Pakistan, welche zum Rücktritt des umstrittenen, jedoch in der Taliban-Frage auf der Seite des Westens stehenden Präsidenten, Perez Musharraf, geführt hat, erhielten die – teils durch offizielle Stellen wie dem pakistanischen Geheimdienst ISI unterstützten – Fundamentalisten auf pakistanischem Boden weiter Auftrieb.

Bis auf weiteres bleiben Teile des westlichen Balkans wie Bosnien-Herzegowina und insbesondere das Kosovo instabil. Trotz der einseitig ausgerufenen Unabhängigkeit der serbischen Provinz wurde keineswegs das Ende der Probleme in dieser Krisenregion eingeläutet. Da keine Einigung über den Status des Kosovo im UN-Sicherheitsrat erzielt werden konnte und auch innerhalb der EU bislang nur 21 Mitglieder¹ den eingeschlagenen Kurs der Sezession befürworten, sind nicht alle westlichen Staaten dem amerikanischen Beispiel einer förmlichen Anerkennung des Kosovo gefolgt, bei gleichzeitigen deutlich geäußerten russischen Bedenken, Vorbehalten und Drohungen. Nach offensiven militärischen Aktivitäten der georgischen Armee in der mehrheitlich von russischen Staatsbürgern bewohnten Provinz Südossetien hat dann Russland einen massiven Gegenschlag geführt und eine internationale Krise in Georgien provoziert. Zentral war in dieser Situation die Schlichtungsbemühung der französischen EU-Ratspräsidentschaft, der es gelang, eine Einigung zwischen den Konfliktparteien auf einen Sechs-Punkte-Plan zu erzielen, der u.a. das Ende der Kampfhandlungen sowie einen Rückzug der Truppen aus den umkämpften Gebieten im ENP-Staat² Georgien einleitete.³ Nicht zu verhindern vermochte die EU jedoch die russische Anerkennung der Unabhängigkeit Südossetiens und Abchasiens. Der damit einhergehende heftige verbale Schlagabtausch, dem schon der Streit über das Kosovo und die geplante amerikanische Raketenabwehrinstallationen in Polen und Tschechien vorausgegangen war, schürte bei nicht wenigen Beobachtern die Befürchtung eines sich anbahnenden neuen „Kalten Krieges“. Angesichts der Georgien-

1 Sechs EU-Mitgliedstaaten haben das Kosovo nicht oder noch nicht anerkannt: Spanien, Portugal, Griechenland, Zypern, Slowakei und Rumänien.

2 Georgien gehört wie Armenien und Aserbaidshan zu den Staaten der Europäischen Nachbarschaftspolitik, zu denen die EU besondere Beziehungen auf der Basis eines Partnerschafts- und Kooperationsabkommens und eines bilateralen Aktionsplanes unterhält, der in Georgien besondere Akzente auf die Grenzsicherung unter der Leitung des EU-Sonderbeauftragten für den Kaukasus legte.

3 Der 6-Punkte-Plan, in dem die Parteien folgenden Grundsätzen zugestimmt haben, beinhaltet folgende Elemente: keine Anwendung von Gewalt; endgültige Einstellung der Kampfhandlungen; freier Zugang für Humanitäre Hilfe; Rückzug der georgischen Streitkräfte auf ihre ursprünglichen Standorte; Rückzug der russischen Streitkräfte auf die Linien vor dem Ausbruch der Feindseligkeiten. Übernahme zusätzlicher Sicherheitsmaßnahmen durch russische Friedenstruppen, bis ein internationaler Mechanismus vereinbart ist; Aufnahme internationaler Gespräche über die Modalitäten für die Sicherheit und die Stabilität in Abchasien und Südossetien.

krise beschlossen deshalb die Staats- und Regierungschefs der EU auf ihrem ersten Sondergipfel (seit dem Irakkrieg) am 1. September 2008, die laufenden Verhandlungen über eine Nachfolge des bilateralen Partnerschafts- und Kooperations-Abkommens zwischen der EU und Russland auszusetzen, bis sich Russland aus dem georgischen Kernland zurückgezogen hat.

Die Entwicklung der ESVP unter der portugiesischen Ratspräsidentschaft

Nachdem die deutsche Ratspräsidentschaft zügig ein umfangreiches Programm abgearbeitet und sowohl in einer Erklärung mit den Vereinten Nationen einen hochrangigen politisch-strategischen Dialog zwischen EU und UN vereinbart als auch den Beschluss zur Schaffung der Position eines zivilen Operationskommandeurs in Brüssel erreicht hatte, orientierten sich die beiden Folgepräsidentschaften Portugal und Slowenien an dem gemeinsam mit Deutschland vereinbarten Trioprogramm und setzten entsprechend ihrer besonderen Interessen eigene Akzente. Gemäß des Auftragsmandats der Vorläuferin hat die portugiesische Präsidentschaft ganz gezielt einige Maßnahmen fortgeführt oder neu ergriffen. Hierzu gehörten die Einrichtung der beschlossenen zivilen Planungs- und Durchführungskapazität (CPCC) bzw. des zivilen Operationskommandeurs im Generalsekretariat des Rates, der für alle laufenden zivilen Operationen für Führung und Kontrolle die Verantwortung unter dem PSK und dem Hohen Repräsentanten tragen soll, sowie die beginnende Überarbeitung des Konzepts für die militärische Krisenreaktion der EU, einschließlich der Überprüfung des battle group concepts (Gefechtsverbandskonzept). Neu wurden folgende Operationen eingeleitet oder vorbereitet: durch Beschluss der gemeinsamen Aktion der EU am 15. Oktober 2007 eine ESVP-Brückenkopf-Mission im Osten des Tschad und im Norden der Zentralafrikanischen Republik (EUFOR TCHAD/ RCA) u. a. auch zur Sicherung der UN-Mission MINURCAT⁴; die ESVP-Mission EUPOL RD Congo für die Sicherheitssektorreform (SSR) als Nachfolgeoperation von EUPOL Kinshasa; die noch im Dezember 2007 beschlossene ESVP-Mission in Guinea-Bissau als SSR-Beratermission im Einklang und in Abstimmung mit dem Europäischen Entwicklungsfonds und anderen Tätigkeiten der Gemeinschaft; die weitere Beteiligung von Einheiten der europäischen Gendarmerietruppe (seit November 2007) an der integrierten Polizeieinheit von EUFOR in Bosnien-Herzegowina, deren Mandat vom UN-Sicherheitsrat um ein weiteres Jahr verlängert wurde.

Im Bereich der zivilen Fähigkeiten verabschiedete der Rat unter der portugiesischen Präsidentschaft am 19. November 2007 ein neues Planziel 2010 (CHG), wobei gleichzeitig die Probleme bei den zivilen Krisenreaktionsteams (CRTs) mit weiterhin bestehendem Personal-mangel anhielten und auch die Finanzierung ziviler Krisenmanagementoperationen nach wie vor ein Problem blieb. Bei den militärischen Fähigkeiten vertraten die nationalen Rüstungsdi-rektoren (gemeinsame Sitzung im September 2007) die Meinung, dass die Umsetzung des Verhaltenskodex für die Rüstungsbeschaffung erfolgreich verliefte, während der Rat sich dieser Meinung nicht anschließen konnte, da zu wenig grenzüberschreitende Aufträge vergeben wurden (und damit auch nach wie vor nicht von der Herausbildung eines einheitlichen Rüs-tungsmarktes in der EU gesprochen werden kann).⁵ Fertiggestellt wurde unter portugiesi-scher Ratspräsidentschaft der „Progress Catalogue 2007“ (PC07), welcher das (vorläufige)

4 Council of the European Union: Council Joint Action 2007/677/CFSP of 15 October 2007 on the European Union military operation in the Republic of Chad and in the Central African Republic, in: Official Journal of the European Union (L 279), S. 21-24.

5 Vgl. auch im Folgenden den Bericht der portugiesischen Ratspräsidentschaft zu ESVP: Council of the European Union: Presidency Report on ESDP, Doc. 16426/07, Brussels, 11 December 2007.

Endprodukt des Prozesses zur Entwicklung der militärischen Fähigkeiten der EU bezogen auf das aktuelle Streitkräfteplanziel 2010 (Headline Goal 2010) bildet. Damit wurden die im Capability Development Mechanism vorgegebenen Schritte in einem ca. drei Jahre andauernden Verfahren erstmalig in Gänze durchgeführt.⁶ Der PC07 identifiziert bestehende Defizite sowie Überhänge und bewertet die operativen Auswirkungen von Fähigkeitslücken auf damit einhergehende Risiken. Darüber hinaus enthält er eine erste Priorisierung, in der die 58 identifizierten Fähigkeitslücken in drei Gruppen („critical/intermediate/minor“) eingeteilt wurden. Die im Rahmen der Erstellung durchgeführte Analyse lässt zusätzliche Informationen wie z. B. die noch im Inventar der Mitgliedsstaaten vorhandenen Fähigkeiten oder bereits laufende Projekte und Initiativen im Rüstungsbereich (etwa: A400M) unberücksichtigt. Trotz deutlichen Drucks, im Rahmen des PC07 auch zu konkreten Aussagen zu kommen, gehen die erhaltenen Empfehlungen nicht über Aussagen zum weiteren Vorgehen hinaus.

Besondere Akzente setzte die portugiesische Ratspräsidentschaft im Hinblick auf Afrika, Entwicklungsfragen und den Mittelmeerraum. So billigte das PSK im Juni 2007 die allgemeinen Ziele für die Stärkung der Afrikanischen Friedensarchitektur (APSA) einschließlich der Entwicklung einer afrikanischen Bereitschaftstruppe (ARF) und forderte Frankreich als Rahmennation auf, die Umsetzung in enger Koordinierung und Absprache mit den Afrikanern zu beginnen. Außerdem begannen im Oktober Gespräche mit der Afrikanischen Union über die Aufstellung eines Aktionsplanes. Im Dezember 2007 fand der erste EU-Afrika-Gipfel in Lissabon statt, bei dem es zur Annahme einer gemeinsamen Strategie EU-Afrika und des Aktionsplanes kam, womit sich insgesamt ein neues Konzept der politischen Partnerschaft unter Gleichen verbinden soll.⁷ Strategie- und Aktionsplan enthalten Abschnitte über Frieden und Sicherheit; in diesem Zusammenhang fand in Lissabon eine hochrangige ESVP-Konferenz zu Krisenprävention und Konfliktverhütung in Afrika am 22. Oktober 2007 statt. In der Folge des Gipfeltreffens vom 8.-9. Dezember 2007 in Lissabon wurde die Einrichtung einer Delegation der EU bei der Afrikanischen Union (AU) in Addis Abeba beschlossen. Darüber hinaus war es zuvor erstmalig zu einer gemeinsamen Tagung der EU-Verteidigungs- und Entwicklungsminister gekommen, auf der die Kommission und das Generalsekretariat gebeten wurden, einen Aktionsplan über Sicherheit und Entwicklung aufzustellen nicht zuletzt mit Blick auf Tschad, Kongo, Zentralafrikanische Republik, Burundi und Guinea-Bissau. Hinsichtlich des Mittelmeers fanden mehrere Tagungen unter der portugiesischen Ratspräsidentschaft statt und an der informellen Tagung der Verteidigungsminister in Evora am 28./29. September nahmen auch die Verteidigungsminister Algeriens, Libyens, Mauretaniens, Marokkos und Tunesiens teil.

Die Entwicklung der ESVP unter der slowenischen Ratspräsidentschaft

Die slowenische Präsidentschaft bemühte sich um die Vervollständigung des Triopräsidentschaftsprogramms (DE, PT, SI) und konzentrierte sich darüber hinaus auf den Balkan, insbesondere das Kosovo und Bosnien-Herzegowina, sowie die Schulungs- und Übungsprogramme der ESVP. Am 4. Februar wurde die Gemeinsame Aktion 2008/124/GASP über eine Rechtsstaatlichkeitsmission der EU im Kosovo (EULEX-Kosovo) für die Dauer von 28 Monaten bis zum 15. Juli 2010 beschlossen.⁸ Zum Leiter der Mission wurde Yves

6 Im Rahmen dieses Zyklus wurden der „Requirements Catalogue 2005“ (RC 05 – Strategische Planungsannahmen, generische Szenarien, Gesamtbedarf an militärischen Fähigkeiten), der „Force Catalogue 2007“ (FC 07 – Ergebnisse der freiwilligen nationalen Einmeldungen) und der PC 07 produziert.

7 Abschlussdokument des EU-Afrikagipfels: The Lisbon Declaration – EU Africa Summit, Lisbon, 8-9 December 2007 (Final version 09.12.07).

de Kermabon ernannt und Peter Feith zum EU-Sonderbeauftragten im Kosovo (EUSR). Die Polizeimission EUPM in Bosnien-Herzegowina konnte um zwei Jahre verlängert werden, nachdem das Land am 16. April als Voraussetzung für die Unterzeichnung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA) mit der EU zwei Gesetze im Polizei- und Justizbereich verabschiedet hatte. Der Auftrag der verlängerten EUPM-Mission bezieht sich nunmehr auf die landesweite Harmonisierung der Gesetze zur Strafverfolgung und die Gesetze über die Polizeibeamten sowie die Stärkung der Ermittlungsbehörde (SIPA), eine Agentur, die an zentralstaatlicher Stelle nur aufgrund des Drängens der EU überhaupt entstanden war. Besonders wird EUPM noch die Koordinierung von Strafverfolgung und Justiz im Rahmen der Sicherheitssektorreform (SSR) in diesem Lande zu beobachten haben. Sehr deutlich hat die slowenische Ratspräsidentschaft auf die bessere Kohärenz und Koordination der EU-Akteure vor Ort (Kommission, EUPM-Missionsleiter, Streitkräftekommandeur (force commander) sowie EUSR) gedrungen. Verlängert wurde in Moldau das Grenzschutzunterstützungsteam des EUSR bis zum 28. Februar 2009, wobei es auch um die Koordinierung mit der Grenzschutzmission EUBAM Moldau/Ukraine der Europäischen Kommission geht, die aus Experten der Mitgliedstaaten besteht und von der EU-Kommission finanziert wird im Hinblick auf Grenzschutz-, Zoll- und Steuerfragen.

Am 28. Januar begann die Brückenkopf-Mission (bridging mission) EUFOR TCHAD / RCA, wobei die Europäische Kommission ein ziviles Begleitprogramm auflegte. Die Mission ist auch deshalb von Bedeutung, weil sie im Vorfeld der Wahlen stattfindet, die zudem eine Volkszählung umfassen sollen. Die Mission EUPOL RD CONGO wurde für den Bereich der Sicherheitssektorreform (SSR) um ein weiteres Jahr bis zum 30. Juni 2009 verlängert. Zudem beschloss der Rat am 12. Februar 2008 die Gemeinsame Aktion für die EU-Mission zur Reform des Sicherheitssektors in Guinea-Bissau und setzte einen EU-Sonderbeauftragten (EUSR) für dieses Land ein.⁹

Mit der offensichtlich aufgrund unterschiedlicher Interessen der Mitgliedstaaten schleppenden Umsetzung der Einrichtung eines zivilen Operationskommandeurs (CPCC) beschäftigte sich noch die slowenische Ratspräsidentschaft, und nachdem im Februar der CPCC-Direktor zurückgetreten war, wurde im Mai Kees Klompenhouwer als ziviler Operationskommandeur für die strategische Ebene der Anordnungs- und Kontrollbefugnisse aller zivilen Krisenmanagementoperationen eingesetzt. An den genannten Befugnissen sowie an einer permanenten Lageüberwachung unter Aufsicht des zivilen Operationskommandeurs wird aber noch gearbeitet. Die slowenische Ratspräsidentschaft widmete sich auch anderen strukturellen Fragen. Dies betraf die Fähigkeiten des EU-Militärstabs zur besseren militärisch-strategischen Planung, wie es noch im Mai 2007 unter deutscher Ratspräsidentschaft in Wiesbaden beschlossen worden war. Im Ergebnis kam es zu einigen Umstrukturierungen im EU-Militärstab und zur Überarbeitung seines Mandats und seiner Organisation (wenn auch nur in begrenztem Umfang). Außerdem wurde bei der EU-Kapazität zur permanenten Lageüberwachung (WKC) im Militärstab im März 2008 eine erste operative Initialfähigkeit erreicht. Zunächst sind für die Lageüberwachung nur neun Personen vorgesehen; es sollen zumindest

8 Council of the European Union: Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO, in: Official Journal of the European Union (L 42), S. 92-98.

9 Council of the European Union: Council Joint Action 2008/112/CFSP of 12 February 2008 on the European Union mission in support of security sector reform in the Republic of Guinea-Bissau (EU SSR GUINEA-BISSAU), in: Official Journal of the European Union (L 40), S. 11-15.

noch drei weitere hinzukommen. Immerhin überwacht WKC bereits zwei militärische und fünf zivile Operationen.

Hinsichtlich der zivilen Fähigkeiten konnte auch die slowenische Ratspräsidentschaft nicht mehr als das weiterhin bestehende Fehlen von 30 Experten für die CRTs feststellen, für die 100 vorgesehen sind. Zum Gesamtproblemkomplex Finanzierung, Beschaffung und Humanressourcen beim zivilen Krisenmanagement konnte wenigstens den Mitgliedstaaten ein Arbeitspapier von Kommission und Generalsekretariat über das eigentlich Erforderliche vorgelegt werden. Auch gelang es, neue Regeln für internationales Vertragspersonal bei ESVP-Missionen aufzustellen, die die Attraktivität für jene, die nicht entsendet werden, erhöhen sollen. Hinsichtlich der militärischen Fähigkeiten legte mit Blick auf das Planziel 2010 (HLG 2010) und den Fortschrittskatalog 2007 (PC 07) der EU-Militärausschuss am 30. April 2008 erste Prioritäten bei der Behebung von Fähigkeitenslücken fest, und zwar für den Schutz eigener Kräfte, die Verlegefähigkeit und die Informationsüberlegenheit; in den kritischen Bereichen wurden die Computernetzwerk-Kooperation, der Transport im Einsatzgebiet, Senkrechtstarter, Luftbetankung, Nachrichtengewinnung, Überwachung, Zielerfassung und das systematische Sammeln von Aufklärungsergebnissen genannt.¹⁰ Der frühere europäische Fähigkeiten-Aktionsplan (ECAP) wurde aufgrund eines PSK-Beschlusses am 26. Mai eingestellt und die Tätigkeiten der alten Arbeitsgruppen, Spezialkräfte, Stellenbesetzung, Operationskonzept (CONOPS) für die Luft- und Raketenabwehr wurden an den EU-Militärstab überwiesen. Die Arbeiten der Überprüfung des militärischen Krisenreaktionskonzepts gingen weiter, einschließlich eines Workshops am 29.-30. Mai. Mit den sehr wichtigen Zertifizierungsfragen bei den battle groups/Gefechtsfeldverbänden befassten sich zwei Workshops. Die Europäische Verteidigungsakademie (EDA) konnte eine erste Fassung des Fähigkeiten-Entwicklungsplans (CDP) dem EU-Militärausschuss und EU-Militärstab vorlegen. Außerdem gelang ihr die erfolgreiche Umsetzung des Investitionsprogramms für Forschung und Technologie beim Schutz eigener Streitkräfte und beim Einsatz unbemannter Flugkörper in kontrollierten Lufträumen. Das Satellitenzentrum konnte bei den verschiedenen Operationen im Tschad wie auch zuvor schon in Darfur und im Kongo sowie auf dem Balkan weltraumgestützte Informationsdaten zur Verfügung stellen.

Die slowenische Ratspräsidentschaft bemühte sich auch um die Fortentwicklung der Konfliktprävention entsprechend des Programms von Göteborg aus dem Jahre 2001 und der Juni 2007-Empfehlungen des Europäischen Rates sowie dem damals noch unter der deutschen Präsidentschaft vom Europäischen Rat gebilligten Jahresbericht zur Konfliktverhütung. So verabschiedete das PSK im Oktober 2008 Ergebnisse einer CIVCOM-Arbeitsgruppe, wobei insbesondere die Bedeutung der Vorsorge und des angemessenen Reagierens in der Konfliktprävention betont wurden. Am 24./25. April 2008 fand ein Seminar zum Thema Konfliktverhütung und Klimawandel mit slowenischer Unterstützung statt. Zudem hat die slowenische Ratspräsidentschaft ein Dokument „Enhancing cooperation with NGOs and CSOs in the framework of EU civilian crisis management and conflict prevention“ durch Befragung von Missionsleitern und EU-Sonderbeauftragten (EUSRs) überarbeitet.¹¹

In besonderer Weise widmete sich die slowenische Ratspräsidentschaft der Überprüfung der EU- Schulungsprogramme im Verteidigungs- wie im Polizeibereich und führte hierzu auch

10 Council of the European Union: Presidency Report on ESDP, Doc. 16426/07, Brussels, 11 December 2007, Ziff. 68.

11 Siehe Bericht der slowenischen Ratspräsidentschaft zur ESVP: Council of the European Union: Presidency Report on ESDP, Doc. 10415/08, Brussels, 16 June 2008, Ziff. 113.

ein Evaluationsseminar mit früheren Teilnehmern hochrangiger ESVP-Seminare durch. PSK und Rat vereinbarten dann Maßnahmen zur Steigerung von Qualität und Quantität der Schulungsprogramme. Das Militärübungsprogramm MILEX 08 wurde erfolgreich vom 19.-27. Juni durchgeführt und die crisis management-Übung CME 08 vom 29. September – 10. Oktober.

Bezüglich der EU-Afrika-Beziehungen wurde in der Folge des Lissabonner Gipfels die Delegation der EU bei der Afrikanischen Union in Addis Abeba im Januar 2008 eingerichtet, wobei der Leiter der Delegation zugleich auch der EU-Sonderbeauftragte (EUSR) für die Afrikanische Union ist (Koen Vervaeke). Zudem wurde ein Sonderbeauftragter des Hohen Repräsentanten Solana zur Entwicklung der militärischen Fähigkeiten in Afrika für die Friedenssicherung benannt (Pierre-Michel Joana). Ziel soll es sein, bis 2010 eine afrikanische Bereitschaftstruppe im Sinne einer rapid reaction force zu entwickeln. Mit spezifischen europäischen Krisenregionen beschäftigte sich die slowenische Ratspräsidentschaft gemeinsam mit dem finnischen OSZE-Vorsitz im Hinblick auf das Kosovo (wo es noch eine OSZE-Beobachtermission gibt), die Wahlen im Südkaukasus, die Konfliktregion Berg-Karabach, Südossetien und Moldau/Transnistrien. Mit der Ukraine kam nach der Ratifizierung das Abkommen über die Beteiligung an der EU-Krisenbewältigung am 1. Mai 2008 zustande. Mit den USA wurde ein Dialog über potentielle Krisenzusammenarbeit im März 2008 geführt. Insgesamt konnte die kleine slowenische Ratspräsidentschaft als neuer Mitgliedstaat ein recht umfangreiches Programm abarbeiten und damit den ersten Zyklus einer Triopräsidentschaft mit vorzeigbaren Ergebnissen beenden.

Zivile und militärische Operationen der EU

Das operative Engagement der EU musste innerhalb des zurückliegenden Jahres einige Dämpfer hinnehmen, wenngleich weiterhin eine hohe Dynamik in Zusammenhang mit den Einsätzen vorherrscht. Unstrittig ist, dass es die EU vermocht hat, sich mit ihren bisher insgesamt 20 Einsätzen (15 zivile Missionen, 5 militärische Operationen) innerhalb der letzten Jahre zu einem international gefragten Krisenmanagementakteur zu entwickeln, doch funktioniert dabei nicht immer alles so reibungslos wie es erscheint.¹²

Insbesondere im Rahmen der neuen Kosovo-Mission, die die größte und wichtigste Zivilmission der EU werden soll, hatte die EU bei der Lageeinschätzung nicht alle möglichen Faktoren berücksichtigt: Man unterschätzte den anhaltenden Widerstand aus Belgrad und Moskau gegen die einseitige Ausrufung der kosovarischen Unabhängigkeit (17. Februar 2008), man überschätzte die eigene Geschlossenheit und die Anzahl anderer Staaten in der Anerkennungsfrage und ignorierte vor allem das Eigeninteresse der Vereinten Nationen am teilweisen noch etwas längeren Erhalt der UN-Mission im Kosovo (UNMIK). Seit 1999 fallen der UNgeführten Mission auf Grundlage der Sicherheitsratsresolution 1244 weit reichende administrative und regierungsamtliche Funktionen im Kosovo zu. Ursprünglich war geplant, dass die ESVP-Rechtsstaatsmission EULEX KOSOVO, die mindestens 1.856 internationale Experten (davon 1.379 Polizisten) umfassen soll und im Bedarfsfall auf 2.210 erhöht werden kann, nach einem kurzen Transitionsprozess ein Großteil der bisher von der „Vier-Sterne Mission“ UNMIK geleisteten Aufgaben übernehmen und die UN im Bereich Polizei und Justiz komplett ersetzen soll. Der entsprechende Operationsplan wurde durch den Rat am 15. Februar 2008 im schriftlichen Verfahren beschlossen und der Beginn der viermonatigen Übernahmephase eingeleitet. Der personelle Aufwuchs, der bis zum 15. Juni abgeschlossen sein sollte,

12 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.

verzögert sich jedoch möglicherweise um vier bis sechs Monate, da sich die Begeisterung für die Mission insbesondere seitens des UN-Generalsekretärs in Grenzen hält und die Stafettenübergabe von UNMIK auf EULEX nur zögerlich vorangeht.

Wenn die EU voraussichtlich bis Ende 2008 tatsächlich große Teile der Mission übernommen hat, werden ihr weniger Kompetenzen übertragen als vorgesehen, da UNMIK weiterhin im Kosovo präsent bleiben möchte. Zugleich sandte die EU durch ihre nicht geschlossene Haltung in der Frage der Anerkennung widersprüchliche Signale in die Region und stieß dabei auch bei etlichen Kosovo-Albanern auf Unverständnis, was die Mission nicht erleichtern dürfte. Wenig Hoffnung besteht auch, dass die EULEX-Mission rasch eine spürbare Verbesserung in der von Armut und Perspektivlosigkeit gebeutelten Region bewirken kann. Insbesondere organisierte Kriminalität und grassierende Korruption werden noch auf lange Zeit die Geschehnisse des neuen Landes determinieren, auch wenn durch die Entsendung der EU-Kräfte mit einem Professionalisierungsschub im Polizei- und Justizbereich eindeutig zu rechnen ist. Probleme bereiten wird der EU darüber hinaus längerfristig die faktische Abspaltung des mehrheitlich serbisch bewohnten Nordens des Kosovo.

Der noch immer größte militärische Einsatz der Union, EUFOR ALTHEA, läuft weiterhin in Bosnien-Herzegowina, wo derzeit von ursprünglich 7.000 noch rund 2.500 Soldaten zur Gesamtstabilität des Landes notwendig sind. Die parallel hierzu laufende EU-Polizeimission in Bosnien-Herzegowina (EUPM) sieht sich auch Reduzierungen von rund 500 auf 180 internationale Mitarbeiter gegenüber.

Ebenfalls nicht unproblematisch sind die Anlaufschwierigkeiten der EUPOL-Mission in Afghanistan. Die ESVP-Polizeimission wurde am 17. Juni 2007 mit einem Führungsstab (Mission-HQ) in Kabul offiziell in Dienst gestellt und sollte unter deutscher Führung die volle Einsatzbereitschaft bis Ende Juni 2008 erreichen. Die Mission hat mit ca. 230 Polizisten und Experten in landesweiter Präsenz das Mandat zur Ausbildung, Beratung und zum Monitoring der „Afghan National Police“ (ANP).¹³ Es gibt jedoch immer noch Klagen über die schlechte Ausrüstung von EUPOL Afghanistan und die noch nicht erreichte Zielzahl an entsandten polizeilichen Ausbildungskräften, wengleich die EU-Außenminister im Mai 2008 schon im nächsten Schritt eine Aufstockung der Polizeikräfte auf rund 400 beschlossen.

Insbesondere auf französische und portugiesische Initiativen hin hat sich insbesondere Afrika zu einem festen Schwerpunkt der ESVP entwickelt, wo die EU aktuell vier Einsätze unterhält. Fortgeführt wurden dabei die seit längerem laufenden Aktivitäten im Kongo, wo die EU mit EUSEC RD Congo eine Koordinierungsrolle für Sicherheitssektorreformaktivitäten wahrnimmt, wengleich durch die sich zunehmend und erneut verschlechternde Sicherheitslage in den Ostprovinzen des Landes die Arbeit der Mission erschwert und die Zusammenarbeit mit den kongolesischen Sicherheitsbehörden ins Stocken geraten ist. Flankiert werden die Aktivitäten durch die Polizeimission EUPOL RD Congo, die seit dem 17. Juli 2007 die Aufgaben von EUPOL KINSHASA übernommen hat. Ziel der 39 Polizei- und Justizexperten ist dabei die Unterstützung und Beratung der kongolesischen Regierung bei der Reform des nationalen Polizeidienstes und die Verbesserung der Interaktion zwischen Polizei und Justiz.

Außerdem führt die EU, basierend auf der UN-Sicherheitsratsresolution 1778, seit dem 28. Januar 2008 für die maximale Dauer von einem Jahr die militärische Überbrückungso-

13 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.

peration EUFOR Tschad/RCA durch, die zur Stabilisierung und Sicherung der an die sudanesischen Krisenprovinz Darfur angrenzenden Gebiete des Tschad sowie der Zentralafrikanischen Republik beitragen soll. Aufgabe der am 15. Oktober 2007 vom Rat der EU beschlossenen Mission ist es, mit rund 3.700 Soldaten insbesondere Flüchtlinge und Binnenvertriebene zu schützen, humanitäre Hilfe und die Bewegungsfreiheit von Personal zur humanitären Hilfe durch Verbesserung der Sicherheitslage zu unterstützen sowie Personal, Ausrüstung und Einrichtungen der UNO Schutz zu gewährleisten. Nach einem zähen force generation-Prozess, der in einer mehrmaligen Verschiebung des Operationsstarts gipfelte, begannen Ende Januar 2008 erste Dislozierungsaktivitäten. Die ehemalige Kolonialmacht des Tschad, Frankreich, stellt dabei den Großteil der EU-Truppen sowie den EU-Force Commander, Brigadier General Jean-Philippe Ganascia, wohingegen dem irische Generalleutnant Patrick Nash die Rolle des „EU Operation Commander“ zufällt. Geführt wird der Einsatz dabei von dem nahe Paris gelegenen französischen Operationshauptquartiers in Mont Valérien.

Ebenfalls neu angestoßen wurde die Mission EU SSR Guinea-Bissau, die in dem westafrikanischen Land als gezielte Begleitung der vor Ort seit längerem laufenden Maßnahmen der EU-Kommission installiert wurde. Die gemischt zivile und militärische ESVP-Mission zur Unterstützung des Sicherheitssektors wurde am 12. Februar 2008 vom Rat der EU-Außen- und Verteidigungsminister beschlossen und steht unter dem lokalen Oberkommando des spanischen Generals Juan Esteban Verástegui. Dem Direktor der in Brüssel angesiedelten Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC), der Niederländer Kees Klompenhouwer, fungiert als ziviler „Operation Commander“ der EU-Mission. Das bis zum 31. Mai 2009 erteilte Mandat sieht u.a. die Implementierung einer „National Security Sector Reform Strategy“ vor.

Fortgesetzt wird auch das Engagement der EU im Nahen Osten, wo seit dem 1. Januar 2006 die Polizeimission in den palästinensischen Gebieten (EUPOL COPPS) läuft und der nun auch endlich durch Israel die Akkreditierung gewährt wurde. Dadurch kann die palästinensische Polizei besser unterstützt werden und es ließen sich auch Krisenreaktionsteams (CRTs) in besetzte Gebiete entsenden, um sich an der gemeinsamen Erkundungsmision von Kommission und Rat zu beteiligen.

Die im November 2005 begonnene EU Border Assistance Mission at Rafah Crossing Point (EU BAM Rafah), die ursprünglich den kleinen Grenzverkehr zur ägyptischen Sinai-Halbinsel abwickeln sollte, ist hingegen noch immer suspendiert, nachdem es in Folge der Machtübernahme der Hamas im Gaza-Streifen am 15. Juni 2007 zur Schließung des Checkpoints Rafah durch Ägypten kam. 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 zu Polizei- und Sicherheitsfragen in Europa geschult wurden. Trotz begrenzten Umfangs verfolgt hier die EU bisher als einzige internationale Organisation einen die Polizei, die Strafvollzugsorgane sowie die Justiz einbeziehenden Ansatz.

Beziehungen zwischen der EU und der NATO sowie den Vereinten Nationen

Mit dem sukzessiven Aufwachsen sicherheitspolitischer Fähigkeiten der EU und der zunehmenden Zahl von zivilen Einsätzen und militärischen Operationen verändert sich auch das Verhältnis zwischen der EU und dritten Sicherheitsakteuren auf internationaler Ebene. So ist die EU in wachsendem Maße zu gegenseitigen Absprachen gezwungen und bei Unterstützungsleistungen gefragt. Dies gilt insbesondere für Bosnien-Herzegowina und Afghanistan sowie seit den Vorbereitungen für EULEX Kosovo auch für das neu hinzugekommene Balkanland, in welchem die EU trotz aller oben genannten Schwierigkeiten

durch die sukzessive Verantwortungsübernahme ein wesentliches Element der lokalen Sicherheit repräsentieren wird.

Insbesondere im Hinblick auf die NATO war es das erklärte Ziel der deutschen Ratspräsidentschaft, einen weiteren Ausbau der strategischen Partnerschaft durch Intensivierung des politischen Dialogs und der Kooperation in den Bereichen Einsatz und Fähigkeitenentwicklung auf „pragmatische“ Art und Weise voranzutreiben. Diesem Ansatz folgten im Rahmen der „Trio-Präsidentschaft“ auch Portugal und Slowenien. Allerdings konnten verschiedene Initiativen zum Ausbau der militärischen Zusammenarbeit (weitere Verbindungselemente, gemeinsame Sitzungsformate etc.) bisher nicht umgesetzt werden. Auch die Zusammenarbeit im Rahmen der – im Mai 2003 mit dem Ziel der Schaffung von mehr Kohärenz, Transparenz und Abstimmung bei der Fähigkeitenentwicklung beider Organisationen eingesetzte – „EU/NATO Capability Group“ beschränkt sich weiterhin auf einen reinen Informationsaustausch. Vergleichbares geschieht in den gemeinsamen Militärausschüssen und gemeinsamen Sitzungen von PSK und Nordatlantikrat, wohingegen die Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen bei der auf NATO-Mittel gestützten Althea-Mission der EU in Bosnien-Herzegowina effizient verläuft.

Als schwierig gelten zudem weiterhin die Bemühungen im Rahmen des Berlin-Plus-Abkommens. Zwar ermöglicht Berlin-Plus der EU prinzipiell den dauerhaften Rückgriff auf NATO-Planungskapazitäten und vorab identifizierte NATO-Fähigkeiten, und wurde mit der ehemaligen Übernahme der NATO-Operation in Mazedonien sowie in Bosnien-Herzegowina erfolgreich umgesetzt, doch gestalten sich weitere Möglichkeiten der Zusammenarbeit, insbesondere mit Blick auf die beiden NATO-Operationen im Kosovo (KFOR) und Afghanistan (ISAF) als schwierig. Aufgrund der türkischen defacto-Blockade gegen ein formelles Abkommen zwischen EUPOL Afghanistan und der NATO-Schutztruppe ISAF mussten bilaterale Abkommen für die logistische Unterstützung (Technical Arrangements) zwischen der EU und der jeweiligen PRT-stellenden Nation verhandelt werden, um die Dislozierung und Versorgung der EU-Mission zu gewährleisten.¹⁴ Auch im Kosovo, wo die NATO (KFOR) und das für die Vorbereitung der ESVP-Rechtsstaatsmission zuständige EU Planning Team (EUP) eng zusammenwirkten und vier Technical Arrangements¹⁵ erarbeiteten, kam es aufgrund türkischer Widerstände auf politischer Ebene in Brüssel zu einer Blockade. Planungen und Abstimmungen zur Zusammenarbeit zwischen KFOR, EU Planning Team, EULEX KOSOVO und UNMIK laufen deshalb am besten in direkter Absprache zwischen den verantwortlichen Leitern und Kommandeuren. In beiden Fällen (Afghanistan und Kosovo) beharrt die Türkei darauf, dass der NATO-Rat mit den Übereinkommen befasst werden muss und vertritt die isolierte Auffassung, dass die Zusammenarbeit unter „Berlin-Plus“ falle. Diese Auslegung bedeutet den Ausschluss von Zypern und zurzeit noch Malta vom Informationsaustausch, da diese Länder über kein Sicherheitsabkommen mit der NATO verfügen.

Nicht völlig spannungsfrei entwickelt sich aus verschiedenen Gründen auch das Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und der EU. Gerade das Vorgehen der unter unbestreitbaren Handlungsdruck stehenden großen EU-Staaten in der Kosovo-Frage und bei der Mandatierung sowie Implementierung von EULEX Kosovo hat sich nicht nur produktiv

14 Bislang sind sieben TAs zwischen PRT-Lead Nations und EUPOL (DEU, LIT, GBR, SWE, NDL, ITA, ESP) abgeschlossen, weitere werden verhandelt (HUN, CAN, NOR, NZL)

15 Diese umfassten: Military Support for Police Ops, Civil Disturbance Situations, Border Management, Exchange of Information.

ausgewirkt, sodass allen voran UN-Generalsekretär Ban Ki-moon die EU etwas abgebremst hat, was zu der oben skizzierten Verzögerung beim Aufbau der EU-Mission führt.

Eine ungewisse Zukunft für die ESVP?

Entgegen der vorangegangenen Jahre muss konstatiert werden, dass erstmalig praktische Schwierigkeiten und Fehlperzeptionen die Effektivität der ESVP begrenzen und das Scheitern des irischen Referendums zum Lissabonner Vertrag auch die mittelfristige Zukunft der ESVP durch die Umgestaltung in eine wirkungsvollere GSVP (Gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik) vorläufig wieder ins Ungewisse rückt. Zudem schleppt die ESVP seit Jahren chronische Fähigkeitsdefizite in den Bereichen Transport, Aufklärung, Schutz der Eigenkräfte und Koordination zwischen militärischen und zivilen (auch nicht-staatlichen) Akteuren mit sich, die offensichtlich zählebig sind und sich nur sehr allmählich abbauen lassen, um die EU auch zu anspruchsvolleren Operationen zu befähigen.

Andererseits lassen die ESVP-Schwerpunkte der französischen Ratspräsidentschaft auf Verbesserungen hoffen, die auch von deutscher Seite gewünscht werden. Hierzu zählt z.B. das französische Interesse an einer stärkeren permanenten Planungs- und Führungsfähigkeit in Brüssel, die bei einer erfolgreichen militärischen Re-Integration Frankreichs in die NATO größere Realisierungschancen erhalten dürfte. Außerdem strebt Frankreich eine Intensivierung der Rüstungskoooperation, die Weiterentwicklung bestimmter Fähigkeiten (z.B. Hubschrauber, Europäischer Trägerverband, verbesserte gemeinsame militärische und polizeiliche Ausbildung) sowie eine Überprüfung der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) und gegebenenfalls ihre Ergänzung gemäß dem Auftrag des Europäischen Rats vom Dezember 2007 an, dem in diesen Teilen eine deutsch-französische Abstimmung voraus ging. Damit bestehen sowohl Chancen einer Verbesserung der ESVP in strategischer und struktureller Hinsicht wie auch im Hinblick auf eine leichte Europäisierung der NATO, was einer besseren Ausbalancierung des transatlantischen Verhältnisses als Voraussetzung künftigen gemeinsamen Handelns förderlich sein dürfte.

Weiterführende Literatur

- Algieri, Franco/Sibylle Lang/Michael Staack (Hrsg.): Militärische Aspekte der ESVP im Lichte der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, Bremen 2008.
- Ehrhart, Hans-Georg /Sabine Jaberg/Bernhard Rinke/Jörg Waldmann: Die Europäische Union im 21. Jahrhundert. Theorie und Praxis europäischer Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Wiesbaden 2007.
- Ehrhart, Hans-Georg: EU-Krisenmanagement in Afrika: die Operation EUFOR Tchad/RCA, in: *integration*, 2/2008, S. 145-158.
- Howorth, Jolyon: *Security and Defence Policy in the European Union*, New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- Major, Claudia: EU-UN cooperation in military crisis management: the experience of EUFOR RD Congo in 2006, in: *European Union Institute for Security Studies (Hrsg.), Occasional Paper, No. 72*, Paris, September 2008.
- Pirozzi, Nicoletta/ Sammi Sandawi: Five years of ESDP in Action: Operations, Trends, Shortfalls, in: *European Security Review*, No. 39, International Security Information Service (ISIS), Brussels, July 2008.
- Rehrl, Jochen: Mehrheitsentscheidung – Europäische Armee – Gemeinsame Verteidigung. Entwicklungstendenzen der ESVP, in: *Österreichische militärische Zeitschrift*, Bd. 45 (2007), S. 655-664.