

Zivil-militärische Koordination in der Planung und Führung von Einsätzen der EU im internationalen Krisenmanagement – Zielsetzung und Handlungsfelder der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Heinrich Brauss und Joachim Bruns

Seit dem Jahr 2003, also in nur vier Jahren, hat die Europäische Union im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) 15 Operationen erfolgreich abgeschlossen oder begonnen, elf zivile oder zivil-militärische und vier militärische, jeweils in Kombination mit zivilen Einsätzen. Mitte Juli 2007 begann die EU mit der zivilen Polizei- und Rechtsstaatlichkeitsmission in Afghanistan ihre 16. Operation, und für das Kosovo ist eine weitere große Polizei- und Rechtsstaatlichkeitsoperation geplant, die dann beginnen kann, wenn der künftige Status des Kosovo entschieden ist und die EU einen Beschluss zur Ablösung der UNMIK durch die ESVP-Operation fasst. Rund 10.000 Männer und Frauen waren bisher in den Operationen der EU eingesetzt. Die Kosovo-Operation wird rund 1.800 Polizisten und Experten umfassen, und in Afghanistan sollen in der ‚Endstufe‘ etwa 200 Polizisten eingesetzt werden. Die Dimension all dieser Operationen ist bemerkenswert – in funktionaler wie auch in geografischer Hinsicht. Auf drei Kontinenten, in Europa, Afrika und Asien, decken sie ein Spektrum ab, das von militärischen Operationen über Polizeimissionen bis hin zu Unterstützungseinsätzen für die Reform des Sicherheitssektors von fragilen Staaten und dem Aufbau funktionierender Institutionen reicht.

In wenigen Jahren hat sich die EU also zum globalen Sicherheitsakteur im internationalen Krisenmanagement entwickelt. Zwar ist sie vor allem eine ökonomische und politische Macht: Mit rund 500 Millionen Bürgern erwirtschaftet sie mehr als ein Viertel des Weltbruttosozialprodukts, hat einen Anteil von 40 Prozent am weltweiten Export und ist der

weltweit größte Geber von humanitärer Hilfe. Aber eine politische Union aus 27 europäischen Nationen dieser Leistungsstärke hat darüber hinaus regionale und globale Sicherheitsinteressen und Verantwortung. Die EU ist gewissermaßen eine „Zivilmacht mit Zähnen“ geworden. Seit ihrer Geburtsstunde auf dem Europäischen Rat 1999 in Köln strebt die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik als integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) einen ganzheitlichen, integrierten zivil-militärischen Ansatz zur Bewältigung von Krisen an – in Analyse, Planung und Implementierung ebenso wie in der Koordination kurz- und langfristig wirkender Instrumente. Dieses ehrgeizige Konzept ebenso wie das Potenzial zu dessen Realisierung machen für viele Beobachter das ‚Alleinstellungsmerkmal‘ des spezifisch europäischen Ansatzes in der internationalen Ordnungspolitik aus wie auch dessen Mehrwert im internationalen Krisenmanagement. Die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) aus dem Jahre 2003 bildet dafür den politisch-konzeptionellen Rahmen.

Die Europäische Sicherheitsstrategie

Die ESS stellt ein politisch-strategisches Konzept der EU dar, für „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“. Mit ihr gibt es erstmals eine Richtschnur für das gemeinsame sicherheitspolitische Handeln aller EU-Mitgliedstaaten. In der ESS werden ähnliche strategische Bedrohungen und Herausforderungen identifiziert wie im Kontext der NATO: Terrorismus, Proliferation, organisierte Kriminalität, regionale Konflikte und Zusammenbruch von staatlichen Strukturen (*failed states*). In der Verflechtung all dieser Faktoren liegt aus Sicht der EU die größte Gefahr. Die Krisenherde im Nahen und Mittleren Osten wie auch in Afrika legen davon beredtes Zeugnis ab. Nachhaltige Stabilisierung von Krisenregionen erfordert daher:

- rechtzeitige Intervention, im Idealfall Prävention (einschließlich eines „*preventive engagement*“);
- die klare Definition des angestrebten politisch-strategischen Zielzustandes (*End State*) vor Beginn einer Operation, an dem sich alle EU-Akteure zu orientieren haben;

- davon abgeleitet, die Entwicklung eines klaren ‚Fahrplans‘ für den Verlauf einer Operation einschließlich einer *Exit Strategy* für die Beendigung des Einsatzes;
- die richtige, auf den spezifischen Charakter einer Krisenregion zugeschnittene Kombination aus zivilen und militärischen Instrumenten, sowie deren angemessene Koordination auf eine Weise, die in Stufen und Schritten auf das politische Ziel hinführen; und schließlich
- die abgestimmte, wirkungsvolle Kooperation mit internationalen Partnern, allen voran mit den VN, den USA, der NATO oder auch der Afrikanischen Union (AU), was unter dem Begriff „effektiver Multilateralismus“ firmiert.

Natürlich ist es oft mühsam, gemeinsame Positionen für kohärentes internationales Handeln zu entwickeln, oft genug ist es auch leider noch nicht möglich, weder unter den 27 Mitgliedstaaten noch zwischen der ersten und zweiten ‚Säule‘ der EU (d.h. der Europäischen Kommission und dem Rat der EU), noch zwischen internationalen Akteuren und komplexen internationalen Organisationen. Aber angesichts der heutigen und künftigen Herausforderungen, den Chancen und Risiken der Globalisierung, des Klimawandels oder des internationalen Terrorismus, kann sich keiner die Alternative leisten: nationale Egoismen oder unilaterales Handeln. In vielen Regionen der Welt gilt die EU als Modell, und viele bemühen gern deren so genannten komparativen Vorteil gegenüber anderen internationalen Akteuren, der in der Vielfalt ihres Instrumentariums für effektives Krisenmanagements liegt: die Mittel von Politik und Diplomatie, wirtschaftlicher Unterstützung, Entwicklungs- und humanitärer Hilfe, Streitkräfte und Polizei, um nur einige zu nennen. Aber die EU steht mit dem effizienten Gebrauch ihres breit gefächerten Instrumentariums noch am Anfang und kommt nur schrittweise voran. Wie steht es mit der praktischen Umsetzung der ESVP-Programmatik?

Operationen

Die politisch-konzeptionelle Analyse über die Anforderungen an modernes Krisenmanagement lehrt ebenso wie alle praktischen Einsatzerfah-

rungen der EU im Rahmen der ESVP, dass nahezu jede militärische Operation zur Krisenbewältigung in eine breite zivile Anstrengung münden oder in sie eingebettet sein muss, um letztendlich erfolgreich zu sein. Umgekehrt brauchen viele zivile Missionen militärische Expertise, Unterstützung oder Absicherung. Stabilisierung und Wiederaufbau in Krisenregionen kommen selten ohne militärische Hilfe oder Schutz aus. Im Rahmen ihres ganzheitlichen Ansatzes für die Krisenbewältigung spielt das militärische Instrument der EU also eine wichtige aber begrenzte Rolle. Die Mitgliedstaaten der Union verfügen nicht nur über Truppen, sondern über eine Vielzahl von zivilen Mitteln und Fähigkeiten zur Krisenintervention. Damit einher geht der Anspruch der EU für die Bewältigung von Krisen und Konflikten: angestrebt wird eine nachhaltige Stabilisierung von Krisenregionen – ein Prozess, der mit den Werten, Prinzipien und Interessen der EU-Mitgliedstaaten im Einklang zu stehen hat.

Der Schwerpunkt der Bemühungen der EU liegt daher auf der langfristigen Stärkung von Institutionen, auf der Reform der Sicherheitssektoren labiler Staaten und dem Wiederaufbau der Verwaltung zusammengebrochener Staaten, vor allem auf der Reform der Streitkräfte und Polizei und deren demokratischer Kontrolle, auf wirtschaftlicher Unterstützung und Hilfe zur Selbsthilfe, kurz: auf Sicherheit und Entwicklung, die als zwei Seiten der gleichen Medaille gelten, die tragfähige, langfristige politische Stabilisierung heißt. Transformation ist in der EU also weniger ein technologisch geprägtes Konzept zur permanenten Optimierung von Streitkräften als ein genuin politisches Konzept für die Überführung von Krisen- in Stabilitätsregionen. „*Effect-based*“ sind die Operationen der EU weniger durch die technologische Optimierung der militärischen Wirkung im Ziel, als durch die richtige Kombination der EU-Instrumente, die zu einer wirkungsvollen und nachhaltigen politischen Bewältigung einer Krise führen sollen.

Einige Jahre nach den richtungsweisenden Entscheidungen des Gipfels von Nizza im Jahre 2000 zum Aufbau von ESVP-Strukturen lässt sich sagen: Die ESVP steht im Feld, sie ist Realität. Die größte Operation der EU, die militärische Operation ALTHEA in Bosnien und Herzegowina,

wird durch die NATO im Rahmen der *Berlin-Plus*-Arrangements¹ unterstützt. Sie begann Ende 2004 mit rund 7.000 Mann und hat heute noch eine Personalstärke von rund 2.500. Sie arbeitet mit der Europäischen Polizeimission EUPM zusammen, jedoch unter getrennter Führung. Unter der politisch koordinierenden Autorität des EU-Sonderbeauftragten (und Hohen Repräsentanten der Internationalen Gemeinschaft) will die „*EU Family*“, einschließlich der Europäischen Kommission, zusammen mit der NATO, die dort noch ein kleines Hauptquartier unterhält, das Land schrittweise in die euro-atlantische Integration führen. Die NATO hat Bosnien im Herbst 2006 in das Programm *Partnership for Peace* aufgenommen. Der Schwerpunkt der Bemühungen liegt nun – nach erfreulichen Fortschritten im Bereich der Streitkräftereform – auf der Reform der Polizei und der Verfassung.

Die zivilen und zivil-militärischen Operationen der EU sind weniger spektakulär. In ihrer Wirkung sind sie aber nicht zu unterschätzen, was hier an einigen Beispielen illustriert werden soll. Die Beobachtermission der EU in Aceh/Sumatra (AMM ACEH) überwachte von September 2005 bis Dezember 2006 mit rund 290 Männern und Frauen, darunter vielen Soldaten, und zusammen mit fünf Nationen der regionalen Organisation ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*) die Implementierung eines Friedensabkommens zwischen der indonesischen Regierung und der Rebellenorganisation GAM (*Gerakan Aceh Merdeka* – Bewegung Freies Aceh). In der europäischen Öffentlichkeit fand die Operation nur wenig Interesse und war doch eine kaum für möglich gehaltene Erfolgsgeschichte für die EU. Nach Jahrzehnten des Bürgerkriegs besteht nun erstmals eine realistische Chance für dauerhaften Frieden auf der Halbinsel. Keine andere Macht als die EU war von den Parteien als Vermittler akzeptiert worden. Erstmals beteiligten sich ASEAN-Staaten an einer Friedensmission und arbeiteten mit der EU zusammen. Das Auftreten der EU in Asien als politischer Friedensfaktor

¹ In diesem Fall kann die EU nach einem detaillierten Regelwerk auf die gemeinsamen Fähigkeiten und Mittel der NATO zurückgreifen. DSACEUR, ein europäischer (britischer) Viersternegeneral, wird dann der *EU Operation Commander*; in SHAPE wird das *EU Operations Headquarters (OHQ)* eingerichtet. Der Name ‚Berlin-Plus‘ geht auf das NATO-Außenministertreffen 1996 in Berlin zurück, als diese Option erstmals für die WEU vereinbart, später auf die EU übertragen und erweitert wurde.

war von strategischer Bedeutung und hat der GASP und ESVP eine neue Dimension eröffnet.

Trotz der prekären Lage im Nahen Osten in den vergangenen Monaten soll auch die zivile *Border Assistance Mission* der EU am Grenzübergang Rafah in Gaza (EUBAM RAFAH) erwähnt werden. Erstmals sollte die Grenze zu Ägypten geöffnet und die Kontrolle des Personen- und Güterverkehrs an diesem Grenzübergang in die Hände der palästinensischen Behörden gelegt werden. Die Übertragung staatlicher Exekutivfunktionen auf die palästinensische Autonomiebehörde und die Chance auf wirtschaftliche Erholung des Gazastreifens sollten mit den Sicherheitsinteressen Israels verbunden werden. 70 europäische Zollbeamte und Polizisten sollen die Einhaltung von internationalen Normen überwachen und die palästinensischen Beamten darin anleiten und weiterbilden. Hätte die Mission wie geplant implementiert werden können, hätte die Wirkung auf den Friedensprozess im Gaza-Streifen wie auch in der Region insgesamt womöglich sehr weit reichend werden können. Wegen der anhaltenden Gewalt und der schwierigen Lage in der Region musste der Grenzübergang in den vergangenen Monaten jedoch oft geschlossen bleiben, und es ist leider fraglich, ob die EU an der Mission festhalten kann.

In Darfur/Sudan unterstützte die EU mehr als zwei Jahre lang, zusammen mit den USA, Kanada, Norwegen und der NATO die Afrikanische Union in der Durchführung der Friedensmission AMIS (*African Union Mission in Sudan*). Die Europäische Kommission brachte mehr als 280 Millionen Euro zur Finanzierung dieser Mission auf. Zusammen mit den USA sandte die EU Militärbeobachter und zahlreiche Offiziere als Experten in die Hauptquartiere von AMIS, um deren Kommandostruktur mit einem Rückgrat zu versehen. Ein Kontingent europäischer Polizisten beriet und unterstützte die afrikanischen Kollegen, die in den Flüchtlingslagern für Recht und Ordnung sorgen sollen. Gemeinsam mit der NATO übernahm die EU den Lufttransport der afrikanischen Bataillone in den Einsatzraum und zurück. Zusammen mit den USA unterstützte die EU politisch und diplomatisch massiv die Friedensverhandlungen in Abuja (Nigeria) im Jahre 2006 – heute muss man leider sagen: mit geringem Erfolg. Die katastrophale Lage in Darfur hat sich bisher nicht

gebessert. Es ginge allerdings darum, den Krieg in der geschundenen Provinz zu beenden und zugleich den Aufbau der AU zu einer regionalen Organisation voranzutreiben, welche die Sicherheitsbelange des eigenen Kontinents selbst in die Hand nehmen kann. Bisher ist der Erfolg sehr begrenzt. Die junge AU ist mit der Führung einer so komplexen Operation wie AMIS in einem äußerst schwierigen Umfeld überfordert. Seit Monaten richten sich nun alle internationalen Anstrengungen darauf, Truppen der VN in die Provinz zu bringen, die AMIS unterstützen und entlasten und schließlich über den Aufbau einer AU/VN-gemeinsamen, rund 26.000 Mann starken „*AU/VN Hybrid Operation*“ ablösen können. Der Sicherheitsrat der VN hat Ende Juli 2007 mit der Resolution 1769 das Mandat für UNAMID (*United Nations African Union Mission in Darfur*) erteilt; Anfang 2008 soll sie einsatzbereit sein.

Die gewaltige politische, humanitäre und sicherheitspolitische Krise in Darfur ist selbst nur ein Teil eines größeren regionalen Problems: Die ethnischen Strukturen diesseits und jenseits der Grenzen zwischen dem Sudan, dem Tschad und der Zentralafrikanischen Republik sind ebenso verflochten wie die Interessen und Aktionen der verschiedenen Akteure und Gruppen in den benachbarten Staaten. Es geht um Land und Bodenschätze. Die riesigen Flüchtlings- und Vertriebenen Zahlen in den Lagern in Darfur und im Tschad legen ein beklemmendes Zeugnis von der Brutalität der Auseinandersetzungen ab. Die VN wollen daher schon seit langem Friedensmissionen auch im Osten des Tschad und im Norden der Zentralafrikanischen Republik etablieren. Auf Initiative der neuen französischen Regierung hat die EU diese Absicht aufgegriffen und sich zu einer ESVP-Operation entschieden, die dort solange die Sicherheit verbessern helfen, einen VN-geführten Polizeieinsatz in den Lagern absichern und humanitäre Hilfe erleichtern soll, bis die VN selbst in der Lage sind, Truppen zu entsenden. Die Einzelheiten dieser schwierigen Operation wurden in der EU im Laufe des zweiten Halbjahres 2007 gemeinsam mit den VN in New York im Detail geplant.

Nach der Operation ARTEMIS in der Demokratischen Republik Kongo im Jahre 2003 unter Führung Frankreichs, war die Operation EUFOR RD CONGO mit rund 2.300 Soldaten aus 21 Nationen die zweite militärische Operation der EU aus eigener Kraft, also ohne Rückgriff auf die

NATO.² Auf Bitten der VN unterstützte die EU im zweiten Halbjahr 2006 mit einem begrenzten, aber effizienten militärischen Beitrag die VN-Mission MONUC während des Wahlprozesses in der Demokratischen Republik Kongo – vor allem zur Abschreckung von potenziellen Unruhestiftern und zur Ermutigung der Wahlbevölkerung. Die EU setzte damit ein deutliches Zeichen ihres Engagements für die Zukunft des Landes und ihrer Entschlossenheit, ein Scheitern des politischen Transformationsprozesses nach langen Jahren grausamer Gewalt nicht zuzulassen. Die militärische Operation war aber nur ein Teil einer Gesamtanstrengung der Europäer: Die EU finanzierte die Wahlen zu 80%. Die zivile Mission EUSEC RD CONGO (*EU Security Sector Reform Mission in the Democratic Republic of the Congo*) hilft nun weiter, die desolaten kongolesischen Streitkräfte neu aufzubauen; die Mission EUPOL RD CONGO bildet die Polizei nach europäischen Maßstäben aus. Derzeit wird in Zusammenarbeit mit den VN die Machbarkeit einer integrierten Operation zur Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors (Streitkräfte, Polizei, Justiz, Verwaltung) im Jahre 2008 geprüft.

Kapazitäten

Die oben angeführten Beispiele zeigen, dass ESVP-Operationen in vielen Fällen eine zivile und militärische Dimension haben. Darauf ist auch die Entwicklung der Fähigkeiten der EU ausgerichtet. Die Maximen der ESS verlangen die Fähigkeit zum rechtzeitigen, wenn nötig, raschen, weltweiten Einsatz der jeweils richtigen Kapazitäten zur Krisenbewältigung, wenn nötig in mehreren Einsätzen gleichzeitig.

Seit 2003 sieht sich die EU zwar grundsätzlich in der Lage, militärische Operationen im gesamten Spektrum der so genannten *Petersberg-Aufgaben* zu führen (humanitäre und Rettungseinsätze, friedenserhalten-

² Für so genannte autonome ESVP-Operationen stehen grundsätzlich fünf nationale militärische Oberkommandos (*parent Headquarters*) zur Verfügung: Potsdam/Deutschland, Mont Valérien/Frankreich, Larissa/Griechenland, Northwood/Großbritannien und Rom/Italien. Im Einsatzfall werden sie multinational verstärkt und wachsen zu *EU OHQ* auf.

de Einsätze sowie Kampfeinsätze zur Krisenbewältigung). Allerdings ist die Fähigkeit zum Einsatz von militärischen Kontingenten über strategische Entfernungen und über längere Zeit deutlich begrenzt. Wesentliche militärische Kapazitäten wie strategischer Luft- und Seetransport, Aufklärung, Führung, Mobilität oder Luftbetankung bringen die Europäer noch nicht in ausreichendem Maße auf. Mit der ESS sind außerdem neue Aufgaben für die ESVP hinzugekommen. Sie unterstreichen die Ausrichtung der EU auf langfristige Stabilisierung: *Institution Building; Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR); Security Sector Reform (SSR)* sowie die Unterstützung von Drittstaaten im Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Das (militärische) *Headline Goal 2010* legt daher den Schwerpunkt auf Qualität und Reaktionsfähigkeit und sieht die Entwicklung von flexibel einsetzbaren, schnell verfügbaren und weltweit verlegefähigen Streitkräftekontingenten vor. In einem systematischen, generischen Planungsprozess wurden die erforderlichen Fähigkeiten für eine Reihe von denkbaren Einsatzszenarien entwickelt. Derzeit werden die eingemeldeten Beiträge der Mitgliedstaaten, die verbleibenden Defizite und die möglichen operativen Risiken bewertet. Die *Europäische Verteidigungsagentur (EVA)* wird eine wesentliche Rolle bei der Suche nach Lösungen spielen, die Lücken schließen zu helfen und die Fähigkeitsplanung über 2010 hinaus langfristig auszurichten. Die „*Long-Term Vision*“³ der EVA stellt dazu eine konzeptionelle Grundlage, den Rahmen und die Zielsetzung dar.

Seit Anfang 2007 verfügt die EU mit ihren *Battlegroups* über eine spezifische Form eines multinationalen Streitkräftepakets zur schnellen Reaktion. Zwei *Battlegroup*-Operationen können nun gleichzeitig geführt werden. In vielen Regionen Afrikas kann, wie die bisherigen militärischen Einsätze der EU gezeigt haben, damit durchaus große Wirkung erzielt werden – etwa zur Unterstützung der VN. Ausrüstung, Ausbildung und Zertifizierung erfolgen nach multinational vereinbarten Kriterien, weitgehend analog zu denen der *NATO Response Force*, in der EU allerdings in der Verantwortung der Mitgliedstaaten.

³ Siehe *European Defence Agency: An Initial Long-Term Vision for the European Defence Capability and Capacity Needs*, Brussels 2003.

Auf der zivilen Seite hat die EU mehrere Prioritätenfelder für zivile Fähigkeiten im Rahmen der ESVP definiert: Polizeiaufbau, Aufbau des Rechtsstaats, Aufbau oder Reform ziviler Verwaltungen, Schutz der Zivilbevölkerung, Beobachtungs- und Überwachungsmissionen und Unterstützung für die EU-Sonderbeauftragten in den verschiedenen Regionen der Welt. In einer *Civilian Capabilities Commitment Conference* der EU im Jahre 2004 haben die Mitgliedstaaten bemerkenswerte Zahlen an Experten gemeldet, die für zivile ESVP-Operationen bereitgestellt werden könnten: 5.700 Polizisten, 630 Richter, Staatsanwälte und Vollzugsbeamte, 560 zivile Verwaltungsexperten, 5.000 Zivilschutzexperten, 500 Experten für Beobachtermissionen und rund 400 zur Unterstützung von Sonderbeauftragten der EU. Aber dies heißt nicht, dass diese Experten tatsächlich und schnell abrufbar für ESVP-Operationen zur Verfügung stehen. Denn vor allem Polizisten, Richter, Anwälte und Verwaltungsexperten, die für anspruchsvolle Auslandseinsätze gebraucht werden, sind überall ein knappes und wertvolles ‚Gut‘. Die Teilnahme an ESVP-Operationen ist freiwillig. Die Rekrutierung ist also jedes Mal ein schwieriges und langwieriges Unterfangen. Ein zweiter Aspekt kommt hinzu: Zwar handelt es sich bei den meisten zivilen Missionen der ESVP um Beratung, Anleitung, Aus- und Weiterbildung, Beobachtung und Verifikation durch individuelle Experten. Aber in bestimmten kritischen Situationen in den Einsatzländern braucht man geschlossene Formationen, beispielsweise wenn es gilt, nach einer militärischen Intervention rasch die „*law enforcement gap*“, d.h. die Lücke zwischen dem Ende der Kampfhandlungen und der Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung, zu füllen. Dafür stehen aber bisher erst wenige einheitlich ausgebildete und schnell einsatzfähige Kontingente bereit.

Aus all den genannten Gründen hat die EU analog zum militärischen *Headline Goal 2010* das *Civilian Headline Goal 2008* aufgestellt und einen *Civilian Capabilities Improvement Plan* aufgelegt, der jährlich fortgeschrieben wird. Analog zur militärischen Methodologie für die Ableitung von Fähigkeiten auf der Basis generischer Einsatzszenarien wurden multifunktionale zivile ‚Fähigkeitspakete‘ entwickelt, die selbstständig oder gemeinsam mit militärischen Kräften eingesetzt werden können. Als Beispiele sind zu nennen:

- Schnell verfügbare und verlegefähige Polizeikontingente (*Rapidly Deployable Police Elements*) wie die *Integrated Police Units* (IPU), also Polizeiverbände mit militärischem Status (wie die italienischen *Carabinieri* oder die französische *Gendarmerie Nationale*), die in bestimmten Phasen eines Einsatzes zeitweise auch unter ein internationales militärisches Kommando treten können, oder die *Formed Police Units*, die unter ziviler Führung verbleiben, aber ebenfalls ein breites Spektrum an exekutiven Polizeiaufgaben erfüllen können. Parameter und Modalitäten für den Einsatz und die Führung solcher Kräfte sind aber in verschiedenen Mitgliedstaaten noch umstritten.
- Fünf Mitgliedstaaten (Frankreich, Italien, die Niederlande, Portugal und Spanien) haben Anfang des Jahres 2007 die *European Gendarmerie Force* mit insgesamt 800 Mann in Dienst gestellt.
- *Crisis Response Teams (CRT)*, die sich aus zivilen Experten verschiedenster Provenienz zusammensetzen, sollen in wenigen Tagen verfügbar sein und auch zusammen mit militärischen schnellen Reaktionskräften wie die *Battlegroups* eingesetzt werden können. Ihre Aufgabe ist es dann, rasch Kontakt mit lokalen Stellen und anderen internationalen Organisationen aufzunehmen, EU-Sonderbeauftragte in Krisenregionen zu unterstützen, die militärischen Kräfte der EU im Einsatzland zu beraten, den Bedarf für zivile Missionen festzustellen oder deren Aufnahme im Einsatzland vorzubereiten. Seit Beginn des Jahres 2007 sind die ersten 100 CRT-Kräfte ausgebildet.

Das Spektrum der EU an zivilen Instrumenten zur Krisenbewältigung ist nicht nur auf Operationen und Missionen im Rahmen der ESVP beschränkt. Auch die Europäische Kommission entfaltet große Wirkung nach außen. Mit über 130 Delegationen in der Welt hat die Kommission ein dicht geflochtenes, globales Netzwerk von Verbindungen zu zahlreichen Ländern und Organisationen etabliert. Sie ist seit langer Zeit in den Krisenregionen der Welt präsent und mit ihren Unterorganisationen im Einsatz, ob in Afghanistan, in Pakistan oder im Libanon, und verfügt daher über ein hoch entwickeltes Lagebild über alle wichtigen Regionen. Das entscheidende Instrument der Kommission sind die finanziellen Mittel und Haushalte der EU, die sie verwaltet und ‚operativ‘ nutzt; zu-

meist für langfristig angelegte Programme und Projekte zur Entwicklung und Stabilisierung von Ländern und Regionen im engeren und weiteren Umkreis der EU – für den Aufbau und die Stärkung von Institutionen und regionalen Organisationen, vor allem für die Reform von Sicherheitssektoren von Staaten und den Kampf gegen die organisierte Kriminalität.⁴ Die Kommission ist aber ebenso für rasche humanitäre und Katastrophenhilfe im Namen der EU verantwortlich, wie beispielsweise im Libanon im Jahre 2006.

Zivil-militärische Koordination

Natürlich hat die Entwicklungshilfe der EU eine außen- und sicherheitspolitische Dimension; umgekehrt können ESVP-Operationen die Rahmenbedingungen für langfristige Projekte der Kommission schaffen oder von ihnen profitieren. Es besteht daher breites Einvernehmen darüber, dass die EU als Ganze nach außen koordiniert auftreten und ihre Wirksamkeit in ihrem außenpolitischen Handeln verbessern muss. Das Zauberswort heißt zivil-militärische Koordination, im Sinne einer zielorientierten Planung der zivilen und militärischen Instrumente der ESVP einerseits und – ‚säulenübergreifend‘ – der Aktionen der ESVP mit den Strategien und Projekten der Europäischen Kommission andererseits, wie auch deren abgestimmte Ausführung durch alle EU-Akteure ‚im Felde‘.

Es ist klar, dass dazu eine einheitliche Auffassung über die jeweilige politische Zielsetzung und eine gemeinsame Strategie, ein gemeinsames Konzept für die eher kurzfristigen Operationen und Aktionen wie auch die langfristigen Programme notwendig sind. Es geht also im Grunde um eine übergreifende Denk- und Planungskultur der EU, in der auch die

⁴ Den konzeptionellen Rahmen, sozusagen den strategischen Hintergrund, für die Programme und Projekte der Europäischen Kommission bilden beispielsweise der Erweiterungsprozess der EU und der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (*SAP*) für den Balkan; die Europäische Nachbarschaftspolitik (*ENP*); die Entwicklungspolitik der EU einschließlich einer Strategie für Afrika, die *African Peace Facility (APF)* und weitere regionale Strategien wie für Osteuropa und Zentralasien, den Mittelmeerraum und den Nahen Osten; Asien oder Lateinamerika.

entsprechenden rechtlichen Bestimmungen und Verfahren zur raschen Bereitstellung der finanziellen Mittel Berücksichtigung finden müssen. Der von der deutschen Ratspräsidentschaft auf den Weg gebrachte neue EU-Reformvertrag, wird hoffentlich zu einem Meilenstein auf dem Weg zu einer kohärenten Planung und Praxis der externen Aktionen der EU. Der Hohe Repräsentant für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU wird zugleich der Vizepräsident der Europäischen Kommission sein und für die gesamte EU-weite Koordinierung des künftigen Europäischen Auswärtigen Dienstes zuständig sein. Bis dahin ist aber noch viel zu tun. Derzeit drehen sich die internen Reformüberlegungen im Generalsekretariat um drei Felder:

1. Will die EU überlegt und gut vorbereitet, nach strategischen Prioritäten handeln, den Regierungen Entscheidungsfreiheit bieten und für schnelle und angemessene Reaktion Zeit gewinnen, ist eine angemessene Eventualfallplanung für mögliche ESVP-Operationen ratsam. Diese muss zivil-militärisch angelegt sein, die Analysen und Planungen von Rat und Kommission verbinden und gemeinsame strategische Optionen entwickeln. Mit der Civ/Mil Cell im EU-Militärstab ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung getan. In diesem Organisationselement arbeiten Diplomaten, Offiziere und zivile Beamte der EU, einschließlich Mitglieder der Kommission, in gemischten Teams zusammen.
2. Wenn für ESVP-Operationen eine schnelle und flexible, aber ebenso situationsgerechte, konsistente und effektive Reaktion möglich sein soll, muss die Planung der zivilen und militärischen Instrumente auf politisch-strategischer, operativer und lokaler Ebene eng abgestimmt und im Idealfall nahezu parallel erfolgen. Mit dem neuen *EU Operations Centre* steht dafür seit Beginn 2007 ein wichtiges Element zur Verfügung. Dieses *Operations Centre* fungiert wie ein *Operations Headquarters (OHQ)* der EU und stellt damit – neben SHAPE im Falle von ESVP-Operationen mit Unterstützung der NATO und den fünf der EU angezeigten nationalen militärischen Oberkommandos – eine dritte, zentral in Brüssel verfügbare Führungsoption auf operativer Ebene dar. Allerdings handelt es sich nicht um ein permanentes Hauptquartier. Dauerhaft besteht nur dessen Nukleus, der Teil der Civ/Mil Cell ist. Auf Beschluss des Rates der EU kann dieser Kern durch Per-

sonal aus dem EU-Militärstab, weiteren Abteilungen des Generalsekretariats der EU und Hauptquartieren der Mitgliedstaaten verstärkt werden, in kurzer Zeit eine volle Stärke von rund 90 Mann erreichen und dann eine begrenzte militärische oder eine größere zivil-militärische Operation planen und führen. Die physische und geistige Nähe zwischen den politischen und militärischen Beratungs- und Entscheidungsgremien der EU in Brüssel, den zivilen und militärischen Planungsabteilungen des Generalsekretariats, der Europäischen Kommission und dem *EU Operations Centre* aber ermöglicht eine rasche, nahezu parallele und eng abgestimmte Planung auf politisch-strategischer und operativer Ebene. Das *EU Operations Centre* wurde erstmals im März 2007 aktiviert und im Rahmen einer Übung erprobt.

3. Diese neue Option findet ihre Entsprechung auf ziviler Seite. Die Führung von zivilen Operationen lag bisher fast ausschließlich in der Hand eines *EU Head of Mission* im jeweiligen Einsatzland. Mit Blick auf anspruchsvolle und risikoreiche zivile Operationen (wie beispielsweise die Polizeimission in Afghanistan oder die geplante Polizeioperation im Kosovo) hat die EU nun eine voll ausgebildete, dreistufige Leitungsorganisation für zivile Operationen aufgebaut, analog zur dreistufigen militärischen Kommandostruktur. Künftig wird ein *Civilian Operation Commander* alle *Heads of Mission* führen. Dazu wird er durch einen eigens gebildeten Stab unterstützt, der die Funktion eines Hauptquartiers für zivile ESVP-Operationen hat, die *Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC)* im Generalsekretariat. Der Erkenntnis folgend, dass Planung und Führung nahezu jeder komplexen ESVP-Operation zivile und militärische Anteile haben, soll die Planung und Überwachung von ESVP-Operationen in Brüssel künftig zivil-militärisch gemeinsam stattfinden. Dazu wird über die Civ/Mil Cell der neue zivile Stab mit dem EU-Militärstab verbunden. Im *EU Operations Centre* wird eine *Watch Keeping Capability* etabliert, die den Verlauf aller ESVP-Operationen permanent überwacht und alle einsatzrelevanten Informationen auswertet und steuert. Funktional stehen mit alledem die Kernelemente für ein künftiges zentrales, multinationales, zivil-militärisches Hauptquartier in Brüssel zur Verfügung. Die kom-

menden Jahre werden zeigen, ob es zu einer permanenten, integrierten Einrichtung zusammengefügt werden kann.

Es bleibt zu hoffen, dass die Kongruenz der zivilen und militärischen Führungsstrukturen die Koordination der zivilen und militärischen Mittel der EU und damit die Wirksamkeit des EU-Krisenmanagements im jeweiligen Einsatzland deutlich verbessern wird. Geschlossenheit und Kohärenz nach außen ist ein dringendes Gebot, will die EU in ihrem außen- und sicherheitspolitischen Handeln glaubwürdig und effektiv sein. Aber zur EU-internen Optimierung muss eine entscheidende Dimension hinzukommen, will Krisenmanagement zu nachhaltiger Stabilisierung führen: die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Akteuren.

Die EU als Akteur in Afghanistan

Der umfassende, ganzheitliche Ansatz (*Comprehensive Approach*) für wirkungsvolle Krisenbewältigung ist auch in der NATO inzwischen fraglos anerkannt, wie ein entsprechender Beschluss der Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel in Riga Ende 2006 gezeigt hat. Die EU verfügt über ein Spektrum von Fähigkeiten, die der NATO fehlen, aber für effektive Krisenbewältigung im europäischen wie nordamerikanischen Interesse entscheidend sind. Andererseits bleibt die NATO für die Sicherheit Europas unverzichtbar. Sie bietet das einzige Forum für den permanenten sicherheitspolitischen Dialog zwischen Europa und Nordamerika. Die Fähigkeit zur kollektiven Verteidigung der Bündnispartner wie auch das verbliebene nukleare Abschreckungspotential bildet unverändert einen Eckpfeiler der Sicherheit und Stabilität Europas. Die NATO bietet folglich *Hard Security*, also die Fähigkeit zur Führung von groß angelegten militärischen Operationen (wie in Bosnien und im Kosovo in den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts und heute in Afghanistan mit der *International Security Assistance Force* – ISAF) wie auch zu schneller, kampfkraftiger Intervention, vor allem gestützt auf die strategischen Fähigkeiten der USA. Die EU-Mitgliedstaaten wollen zudem auf die Präsenz der USA in Europa und die Anbindung des Kontinents

an das strategische Potenzial der Vereinigten Staaten nicht verzichten. Angesichts der heutigen und künftigen strategischen Herausforderungen gibt es zu einer strategischen Partnerschaft zwischen den großen demokratischen Polen des Westens, zwischen Europa und Nordamerika, ebenso wenig eine vernünftige Alternative wie zur praktischen Zusammenarbeit in Krisenregionen, die für die Sicherheitsinteressen der EU und der USA gleichermaßen hohe Bedeutung haben und in denen daher die EU und die NATO engagiert sind. Daher sollten NATO und EU zusammenarbeiten und einander in ihren jeweiligen Stärken ergänzen. Dies ist schwer genug, denn durch den türkisch-griechisch-zypriotischen Gegensatz liegt die Berlin-Plus-Kooperation – mit Ausnahme der Operation ALTHEA in Bosnien – politisch auf Eis. Besserung ist derzeit nicht in Sicht. Deshalb muss die Zusammenarbeit auch außerhalb von Berlin-Plus vorangetrieben werden. Die Planungen für die ESVP im Kosovo und die Polizei- und Rechtsstaatsmission in Afghanistan, die während der deutschen Präsidentschaft in Zusammenarbeit mit der NATO erfolgten, wie auch die Bereitschaft der USA, sich an der geplanten zivilen Kosovo-Operation der EU mit Polizeikräften zu beteiligen, bieten eine große Chance für eine neue Form der Zusammenarbeit und für eine vernünftige wechselseitige Ergänzung.

Die EU unterstützt Afghanistan seit langem politisch und finanziell. Die Europäische Kommission hat von 2002 bis 2006 Hilfe im Wert von über einer Milliarde Euro (das entspricht etwa 200 Millionen Euro im Jahr) geleistet. Auch für die Jahre 2007 bis 2013 plant die EU jährliche Zahlungen in Höhe von ca. 150 Millionen Euro. Damit ist die EU zweitgrößter Geber nach den USA. Unter Einbeziehung der bilateralen Leistungen aller Mitgliedstaaten liegt das bisherige Engagement bei ca. 3,7 Milliarden Euro.

In der Gemeinsamen Erklärung der Europäischen Union und Afghanistans vom 16. November 2005 wurden gemeinsame Prioritäten für die nächste Phase des Übergangs in Afghanistan nach Abschluss des Bonner Prozesses aufgestellt. Sie legt ebenso die Verpflichtungen für beide Parteien fest, die politische und wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans zu fördern und die Partnerschaft zwischen der EU und Afghanistan weiter zu vertiefen. In dieser Gemeinsamen Erklärung bekräftigt die EU ihre

umfassende Unterstützung für die laufenden Stabilisierungsbemühungen im Lande. Sie erklärt, welche Art von Fortschritten die EU gemeinsam mit der gewählten Regierung in einer Reihe von Sektoren in Afghanistan zu fördern beabsichtigt. Dazu zählen der Aufbau der politischen und wirtschaftlichen Verwaltung, die Reform des Sicherheits- und Justizsektors, die Drogenbekämpfung, wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Menschenrechte, Zivilgesellschaft und Flüchtlingsrückkehr. Außerdem setzte die EU eine Unterstützungsmission für Demokratie und für die Präsidentschaftswahlen im Oktober 2004 sowie eine vollständige Mission zur Beobachtung der Parlaments- und Provinzwahlen im Oktober 2005 ein. Seit dem 25. Juni 2002 ist der Spanier Francesc Vendrell Sonderbeauftragter der EU für Afghanistan. Er soll dazu beitragen, sowohl die Gemeinsame Erklärung als auch die relevanten VN-Resolutionen zu implementieren und die Arbeit des Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs, Tom Koenigs, zu unterstützen.

In einer Gemeinsamen Aktion (*Joint Action*) wurde am 30. Mai 2007 die Polizeimission EUPOL AFGHANISTAN (EUPOL AFG) beschlossen, die am 15. Juni 2007 ihre Arbeit im Land aufgenommen hat. Die Etablierung dieser Operation war ein wichtiges Projekt unter der Ägide der deutschen EU-Präsidentschaft. EUPOL AFG baut wesentlich auf dem bilateralen deutschen Projekt zur Ausbildung der afghanischen Polizei auf und wird auch durch den deutschen Polizeigeneral Jürgen Scholz als *Head of Mission* im Lande geführt. Die Dauer wurde zunächst auf drei Jahre festgelegt. Ihr wichtigstes Ziel ist es, beim Aufbau nationaler Polizeistrukturen zu helfen, der die Bürger vertrauen, die rechtsstaatliche Prinzipien achtet, Menschenrechte schützt und in zunehmendem Maße den Sicherheitsanforderungen in Afghanistan gerecht wird. Die afghanische Regierung soll bei der Entwicklung und Umsetzung einer umfassenden und kohärenten Strategie für eine Polizeireform angeleitet und unterstützt werden. Dazu werden die Aktivitäten der Polizeimission eng mit denen der Europäischen Kommission im Justizsektor abgestimmt.

EUPOL AFGHANISTAN hat kein exekutives Mandat. Die Mission wird sich mit ihren bis zu 200 Polizisten und Experten aus bis zu 21 Staaten in landesweiter Präsenz auf die Ausbildung und Beratung der Afghanischen Polizei (*Afghan National Police – ANP*) konzentrieren.

Die Abstimmung mit den USA, die mit etwa 500 Polizeiausbildern einen wichtigen Beitrag zur Ausbildung und zum Aufbau der afghanischen Polizei leistet, ist essenziell. Die Zusammenarbeit wird durch ein gemeinsames Sekretariat, das *International Police Coordination Board* in Kabul, vor Ort koordiniert damit sich die Anstrengungen aller Beteiligten gegenseitig sinnvoll ergänzen können. Dabei ist auch die enge Zusammenarbeit mit der NATO-geführten ISAF wesentlich. Einerseits zählen die EU-Experten auf die Unterstützung von ISAF, vor allem in Kabul und auch mit Blick auf die angespannte Sicherheitslage im Lande. Aber das gemeinsame Ziel, der Aufbau eines stabilen Staates Afghanistan, zu dem die EU mit ihrer Polizeimission aktiv beitragen will, erfordert die durchgängige Abstimmung der internationalen Akteure auf allen Ebenen. Die EU-Polizisten werden in den Provinzen aus den jeweiligen PRTs heraus operieren und durch diese auf der Grundlage von getroffenen bilateralen Vereinbarungen mit den entsprechenden PRT-Nationen unterstützt (*Technical Arrangements* für Logistik, Unterbringung, Sicherheit und Schutz, medizinische Versorgung und In-extremis-Unterstützung bis hin zur Evakuierung, falls erforderlich).

Derzeit wird die EU-Mission noch aufgebaut; die logistischen und personellen Schwierigkeiten sind beträchtlich. Darüber hinaus verweigert die Türkei derzeit die politische Zustimmung im Nordatlantikrat zur breitflächigen Unterstützung und Zusammenarbeit; sie will für die Unterstützung ziviler ESVP-Missionen das Rahmenabkommen zwischen NATO und EU von 2002/3 angewandt sehen, das unter anderem die Unterstützung der NATO für militärische ESVP-Operationen regelt. Weil Zypern und Malta davon ausgeschlossen sind, ist dies für die EU keine Option. Dabei ist ein wirklicher, an den praktischen Notwendigkeiten ausgerichteter, strategischer Dialog zwischen NATO und EU darüber, wie der umfassende Ansatz für Afghanistan gemeinsam und zusammen mit den VN anzulegen und zu koordinieren ist, dringend notwendig, im Übrigen ebenso wie im Falle des Kosovo und anderer Krisenregionen, in denen EU und NATO ähnliche Interessen haben und engagiert sind.

Die EU nimmt bei der Bewältigung der komplexen und vielschichtigen Krisen und Konflikte in der Gesamtregion eine wichtige Rolle ein. Am

Beispiel Afghanistans wird deutlich, dass der Weg zum Erfolg im umfassend vernetzten sicherheitspolitischen Ansatz liegt, der die pragmatische Zusammenarbeit internationaler Organisationen, vor allem der VN, der NATO und der EU, einschließt. „*Acting together, the EU and the US can be a formidable force for the good in the world*“, heißt es dazu in der ESS. Nur durch das Ineinandergreifen von militärischen Mitteln mit Bemühungen, die dem zivilen Wiederaufbau, der Entwicklung von funktionierenden staatlichen Strukturen und der Ankurbelung der Wirtschaft dienen, kann das Ziel erreicht werden, langfristige Stabilität und Sicherheit zu schaffen. Mit der Polizeimission EUPOL AFGHANISTAN will die EU dazu einen wichtigen Beitrag leisten. Es steht zu hoffen, dass die praktische Kooperation mit ISAF im Lande gelingt und eine Dynamik entwickelt, die auch für die generelle Zusammenarbeit zwischen den USA und der EU einerseits und der EU und der NATO andererseits eine förderliche Wirkung entfaltet.

