

Bosnien-Operation ‚Althea‘ – EU-Mission mit starkem NATO-Bezug

Frank Kupferschmidt

Am 2. Dezember 2004 hat mit ‚Althea‘ in Bosnien und Herzegowina die bisher umfangreichste und anspruchsvollste militärische Operation unter Führung der Europäischen Union (EU) und mit Unterstützung der NATO begonnen. Dieser Beitrag soll die Motive zur Ablösung der vom Bündnis geführten *Stabilisation Force* (SFOR) durch die Operation ‚Althea‘ beleuchten und die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen sowie den politischen Entscheidungsprozess skizzieren, um schließlich die praktische Zusammenarbeit von EU und NATO bei diesem Einsatz unter politischen, militärpolitischen und militärischen Aspekten näher zu untersuchen. Dabei geht es um die Frage, in wieweit sich die von Politikern immer wieder beschworene Partnerschaft beider Organisationen in der Praxis wiederfindet.²⁰⁰ Eine Zwischenbilanz rundet das Bild ab.

1. Von SFOR zu EUFOR – Motive der Übernahme der NATO-Operation durch die EU

Im Dezember 2002 unternahm die EU den ersten Versuch, der NATO in der Führung der Stabilisierungsoperation in Bosnien und Herzegowina nachzufolgen. Ihr Ziel war ein zivil und militärisch koordinierter Einsatz in einem Land, das als EU-Kandidat konsequent auf die Erfüllung der Bedingungen für die Mitgliedschaft vorbereitet werden sollte: politisch, wirtschaftlich und gesellschaftlich. Doch es sollte noch zwei Jahre dauern, bis die äußeren Bedingungen aus Sicht aller Beteiligten die Übernahme durch die EU zuließen.

²⁰⁰ EU-NATO *Declaration on ESDP* vom 16. Dezember 2002, *NATO-Press Release* (2002) 142, <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm> [24. Februar 2005].

1.1. Die Lage in Bosnien und Herzegowina

Die allgemeine Lage in Bosnien und Herzegowina hatte sich im Jahr 2004 soweit stabilisiert, dass nach Ansicht der Internationalen Gemeinschaft die verbleibenden Risiken mit einer geringeren militärischen Präsenz, bei gleichzeitiger Bereitstellung von Reserven außerhalb des Einsatzgebietes, beherrscht werden konnten. Im Laufe der Jahre hatte die nordatlantische Allianz auf der Basis kontinuierlicher Lagebeurteilungen die Truppenstärke von ursprünglich fast 60 000 Soldaten der *Implementation Force* (IFOR) über 32 000 bei Beginn des SFOR-Einsatzes auf zuletzt 7000 verringern können. Bei der Kommandoübergabe von SFOR an EUFOR am 2. Dezember 2004 in Sarajewo wurde die Leistung der Allianz gewürdigt, ein sicheres Umfeld,²⁰¹ ja sogar dauerhaften Frieden geschaffen zu haben.²⁰² Die Einschätzung des EU-Befehlshabers vor Ort sah etwas zurückhaltender aus: Generalmajor A. David Leakey wies vor Journalisten am 21. Dezember 2004 auf *ingredients of instability* hin, die das Land weiterhin bedrohten.²⁰³ Denn, so ein amerikanischer Kenner der Verhältnisse in Bosnien und Herzegowina, auf politischer Ebene herrschten noch immer Null-Summen-Denken und ethnische Polarisierung der Kriegsjahre vor. Die bosnischen Serben versuchten nach wie vor, die durch den Vertrag von Dayton geschaffenen gemeinsamen Institutionen zu unterminieren. Die Weigerung von 1200 Rekruten in der *Republika Srpska* am 16. April 2005, den Eid auf den Gesamtstaat zu leisten, unterstreicht dies. Dieser Vorfall ist als Protest gegen die von der Internationalen Gemeinschaft auferlegte Verteidigungsreform zu verstehen. In Reaktion auf die Vorkommnisse und unter Berufung auf die Vollmachten des Dayton-Abkommens haben der EUFOR- und der NATO-Befehlshaber ge-

²⁰¹ Rede des NATO-Generalsekretärs bei der Übergabe von SFOR an EUFOR am 2. Dezember 2004 in Sarajewo, <http://www.nato.int/docu/speech/2004s041202a.htm> [5. Dezember 2004].

²⁰² Rede des Vorsitzenden der Präsidentschaft Bosnien und Herzegowinas am 2. Dezember 2004, <http://www.nato.int/docu/speech/2004/s041202b.htm> [5. Dezember 2004].

²⁰³ ANA No. 3638 vom 21. Dezember 2004, S. 1.

meinsam die Ablösung des letztlich verantwortlichen General Djukić, Stabschef der Streitkräfte der *Republika Srpska*, angeordnet.²⁰⁴

Nach Allianz-Erkenntnissen operiert oder übt keine Terrororganisation mehr in Bosnien und Herzegowina. Die größten Risiken stellen jetzt Organisierte Kriminalität (O.K.) und Korruption dar. Trotz erkennbar positiver Veränderungen bewerten Beobachter den Auf- und Umbauprozess in Bosnien und Herzegowina noch immer als fragil. Das Land hat den geringsten politischen und wirtschaftlichen Fortschritt aller Staaten des westlichen Balkan aufzuweisen: Im politischen Bereich liegt es deutlich hinter den anderen vier Ländern zurück, selbst hinter Serbien-Montenegro; wirtschaftlich steht es auf der gleichen Stufe wie Albanien und Serbien-Montenegro.²⁰⁵ 50 Prozent der Bevölkerung leben an oder unter der Armutsgrenze, 70 Prozent sehen den EU-Beitritt vor allem als Chance, in ein anderes EU-Land wechseln zu können.²⁰⁶ Im ganzen Land, selbst in der *Republika Srpska*, gibt es große Zustimmung zur EU-Perspektive, woraus eine hohe Akzeptanz und Autorität der EU folgt. „An die Stelle des Drucks von Dayton tritt mehr und mehr die Anziehungskraft von Brüssel“, so der Hohe Repräsentant des Generalsekretärs der Vereinten Nationen und EU-Sonderbeauftragte Lord Paddy Ashdown (HR/EUSR).²⁰⁷ Deshalb werden mögliche Auswirkungen der Verhandlungen über den Status des Kosovo auf Bosnien und Herzegowina als eher gering eingeschätzt: Der EU-Beitritt hat als Ziel überragende Bedeutung. Das wird auch in der schwindenden Unterstützung der wegen Kriegsverbrechen gesuchten Helden von gestern deutlich. Mehr und mehr werden sich die Menschen bewusst, dass von deren Ergreifung die Prosperität und der Fortschritt des Landes abhängen können. Doch besteht die Gefahr, dass die Attraktivität der EU-Perspektive nachlässt, wenn der Prozess insgesamt zu lange dauern

²⁰⁴ Presseerklärung EUFOR vom 3. Juni 2005.

²⁰⁵ Vgl. ALTMANN, Franz-Lothar: EU und Westlicher Balkan. Von Dayton nach Brüssel: Ein allzu langer Weg? SWP-Studie S1. Berlin Januar 2005, S. 18.

²⁰⁶ Vgl. BUSEK, Erhard: Sonderkoordinator für den Stabilitätspakt für Südosteuropa. Rede vom 17. Dezember 2004. In: *Chatham House, Royal Institute of International Affairs* London. Veröffentlichtes Manuskript S. 3f.

²⁰⁷ OHR/EUSR Lord Ashdown zitiert nach Süddeutscher Zeitung (SZ), 1. Dezember 2004, S. 9.

sollte. Beobachter halten einen Beitritt erst in 10 bis 20 Jahren für realistisch.²⁰⁸ Um vollkommen in die euro-atlantischen Strukturen integriert zu werden, strebt die Regierung in Sarajewo auch den Beitritt zur NATO an. Das Bündnis seinerseits hat ein Interesse daran, die westlichen Balkanstaaten so einzubinden, dass in der Region Stabilität und Sicherheit dauerhaft gewährleistet sind.

Nach der Ablehnung des EU-Verfassungsvertrages in Frankreich und den Niederlanden, verbunden mit einer allgemein kritischeren Haltung gegenüber zusätzlichen Erweiterungsschritten der Union, fürchten die Staaten des westlichen Balkans um ihre europäische Perspektive.²⁰⁹ Ein Abrücken der EU von ihrer Zusage würde nach Einschätzung vieler Analysten die Stabilität und friedliche Entwicklung der Balkanstaaten nachhaltig gefährden. Die nationalistischen Töne würden wieder lauter, in den Außenbeziehungen sei eine erneute Hinwendung zu den USA zu erkennen, so ein Experte der SWP.²¹⁰ Deshalb mehren sich die Forderungen, an den bisherigen Zusagen festzuhalten²¹¹ und die Beitrittsvorbereitungen sogar zu beschleunigen. Die „Internationale Balkan-Kommission“ plädiert für eine Aufnahme der gesamten Region bis 2014.²¹²

²⁰⁸ Vgl. ALTMANN, Franz-Lothar: *Les Balkans occidentaux et L'Union*. In: *Politique Etrangère* 4/2004, S. 804 und CALIC, Marie-Janine: Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess auf dem Prüfstand. Empfehlungen für die Weiterentwicklung europäischer Balkanpolitik. SWP-Studie S. 33. Berlin September 2004, S. 34.

²⁰⁹ Eine Änderung der französischen Verfassung bindet die Zustimmung der Regierung zu jeder künftigen EU-Erweiterung an ein Referendum.

²¹⁰ Vgl. RELJIC, Dusan: Der Westbalkan ohne Zukunftsplan. SWP-Aktuell 30, Juli 2005, S. 1.

²¹¹ Vgl. *Financial Times* vom 3. Juni 2005, S. 4; NEVILLE-JONES, Pauline: *A Balkan rethink is required before it is too late*. In: *Financial Times* vom 6. Juni 2005, S. 13; VON WEIZSÄCKER, Richard/AMATO, Giulian/BILD, Carl/DEHAENE, Jean-Luc: *Dirigeants européens. Les Balkans vous attendent!* In: *Le Monde* vom 19. Juni 2005, S. 12f.; REITER, Erich: Balkan-Länder gehören in die EU. In: *SZ* vom 09. August 2005, S. 2; Andrew Moravcsik von der Princeton University hält die Aufnahme der Balkanstaaten nur noch für möglich, wenn gleichzeitig auf die Türkei-Mitgliedschaft verzichtet wird. Vgl. Ders.: Für ein Europa ohne Illusionen. In: *SZ* vom 14. Juli 2005, S. 2.

²¹² Vgl. Interview mit Kommissionsmitglied Richard von Weizsäcker, *SZ* vom 13. April 2005, S. 6.

1.2. US-amerikanische und europäische Interessen

Für die Beendigung von SFOR und die Übernahme ihrer Hauptaufgaben durch die EU gab es vielfältige Motive:

Die USA drängten auf eine substanzielle Reduzierung des eigenen Beitrags zu SFOR. Als Präsidentschaftskandidat hatte George W. Bush schon im Wahlkampf 1999 die Verzettelung der US-Streitkräfte in zu vielen Operationen weltweit und die anschließende lange Bindung im *Nationbuilding* kritisiert.²¹³ Die Anschläge vom 11. September 2001 und vor allem die erheblichen Truppenumfänge, die durch die Lage im Irak gebunden werden, haben diese Situation weiter verschärft. Zuletzt stellten die USA nur noch etwa 15 Prozent der SFOR-Truppen gegenüber rund 80 Prozent, die durch die europäischen Bündnispartner gestellt wurden. Da der vereinbarte und immer wieder bekräftigte Grundsatz *In Together, Out Together* zumindest formal gewahrt werden sollte, war eine weitere substanzielle Verringerung des US-amerikanischen Beitrages nur über die Beendigung der SFOR-Operation möglich. Damit wurden rund 800 US-Soldaten für andere Einsätze frei. Zugleich ging die Einsatzführung in die Verantwortung der Europäer über, die schon seit längerem den Löwenanteil der Verbände stellten, aber von der Position des Befehlshabers ausgeschlossen blieben, solange die USA militärisch beteiligt waren. Wie sich später bei den Verhandlungen über die Aufgabenteilung zwischen NATO und EU in Bosnien und Herzegowina zeigte, ging es Washington auf dem Balkan zwar um eine Entlastung durch die Europäer, zugleich sollten aber die weitere eigene politische Mitsprache und die Mitwirkung bei der Suche nach den angeklagten Kriegsverbrechern gesichert werden.²¹⁴ Denn die

²¹³ Vgl. HOLLÄNDER, Lutz: Die Übernahme von SFOR durch die EU: Voraussetzungen, Strategien und Konsequenzen. In: VARWICK, Johannes (Hrsg.): Die Beziehungen zwischen NATO und EU. Partnerschaft, Konkurrenz, Rivalität. Opladen 2005, S. 187f.

²¹⁴ Vgl. DEMPSEY, Judy: *US and EU in dispute on control of Bosnia force*. In: *Financial Times* (FT) vom 09. März 2004, S. 2; siehe auch: BACIA, Horst: Washington will nicht loslassen. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ) vom 16. März 2004, S. 10 und WERNICKE, Christian: Europas zweite Chance. In: *SZ* vom 1. Dezember 2004, S. 9; siehe auch *Foreword* in ALTMANN, Franz-

USA hatten Bedenken, den Balkan völlig der EU zu überlassen, und fürchteten, angesichts des starken und vielfältigen europäischen Engagements an Einfluss zu verlieren.²¹⁵ Zumal wichtige US-amerikanische Analysten wie F. Stephen Larrabee von der *Rand Corporation* noch im März 2004 mahnten, der EU nicht Verantwortung zu übertragen, bevor sie dieser gerecht werden könne.²¹⁶

Die EU wollte größere militärische Verantwortung auf dem Balkan übernehmen. Sie betrachtet die Entwicklung Bosniens und Herzegowinas zu einem für die EU-Mitgliedschaft fähigen Staat mit stabiler Demokratie, Marktwirtschaft und einer kooperativen Außenpolitik als vorrangig europäische Aufgabe. Der von der EU initiierte Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess sowie deren enorme finanzielle und ökonomische Unterstützungsleistungen waren Beleg dafür: Mehr als ein Viertel aller EU-Ausgaben für den Westbalkan 1991-2001, nämlich 2,27 Mrd. Euro, wurden für Bosnien und Herzegowina bereitgestellt; die Hälfte der Mittel floss dort in die Stabilisierung der demokratischen Strukturen.²¹⁷ Dabei wirkte die Aussicht auf eine „Zukunft in der EU“ nach dem Europäischen Rat von Feira 2001 in der Bewertung des HR/EUSR als *powerful catalyst for good will*.²¹⁸ Des Weiteren hoffte die EU unter Beweis stellen zu können, dass sie in der Lage ist, einen größeren und komplexeren Einsatz zu schultern. Nach der Operation ‚Concordia‘²¹⁹, die von einigen Beobachtern als „Fingerübung“ qualifiziert wurde, sollte es mit ‚Althea‘ den nächsten Schritt und zugleich einen qualitativen Sprung geben. Außerdem bot sich hier die

Lothar/WHITLOCK, Eugene (Eds.): *European and U.S. Policies in the Balkans. Different Views and Perceptions, Common Interests and Platforms?* Berlin July 2004, S. 6f.

²¹⁵ Vgl. ALTMANN/WHITLOCK, a.a.O.

²¹⁶ Vgl. LARRABEE, F. Stephen: *ESDP and NATO: Assuring Complementarity*. In: *The International Spectator*, Heft 1/2004, S. 65.

²¹⁷ Vgl. AXT, Heinz-Jürgen: *Konfliktbearbeitung in Südosteuropa (2000–2004)*, in *Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen, Ergänzungsband 1*. Hamburg/Berlin/Bonn 2004, S. 153f.

²¹⁸ Vgl. ANA, Nr. 3638 v. 21. 11. 2004.

²¹⁹ Die Operation ‚Concordia‘ wurde von der EU unter den ‚Berlin-Plus‘-Regeln vom 31. März bis 15. Dezember 2003 in Mazedonien durchgeführt und hatte einen Umfang von etwa 400 Soldatinnen und Soldaten.

Möglichkeit, das integrierte politische Konzept aus zivilen und militärischen Komponenten zu erproben und anzuwenden. Da die EU mit Überwachungsmission (*EU Monitoring Mission – EUMM*), Polizei-Mission (*EUPM*) und sonstigen Unterstützungsmaßnahmen bereits vielfältig im Lande engagiert war, machte die Wiederaufbau- und Umbau-Politik „aus einer Hand“ großen Sinn.²²⁰ Sie sollte synergetische Effekte bringen und Reibungsverluste abbauen. Diese Operation in Bosnien und Herzegowina kam deshalb als Test für die außenpolitische und militärische Leistungsfähigkeit der EU sehr gelegen. ‚Althea‘ stellte aus der Sicht der Befürworter dieser Politik eine große Chance für die dynamische Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik dar.

2. Die Rahmenbedingungen für die Übernahme

Ein gemeinsames Konzept von NATO und EU für die weitere Entwicklung auf dem Balkan und die Dauervereinbarungen beider Organisationen, die unter dem Kürzel ‚Berlin Plus‘ bekannt wurden, waren wichtige Grundlagen für die EU-Operation ‚Althea‘.

2.1. Der gemeinsame Ansatz von EU und NATO zum westlichen Balkan²²¹

Das zwischen beiden Organisationen abgestimmte Vorgehen für den Westlichen Balkan beendete Meinungsverschiedenheiten zwischen den USA und der EU um den richtigen Weg und stellt eine politische Basis für die Zusammenarbeit in der Region dar. Ausgehend von der strategischen Partnerschaft von NATO und EU im Krisenmanagement werden die engen Konsultationen und die Zusammenarbeit betont. Ziel des gemeinsamen Ansatzes ist die selbsttragende Stabilität der fünf Staaten des Westbalkans (Albanien, Bosnien und Herzegowina,

²²⁰ Außer EUPM und EUMM sind der EUSR, die EU-Kommission und die Europäische Entwicklungsbank in Bosnien und Herzegowina tätig.

²²¹ NATO-EU Concerted Approach for the Western Balkans vom 29. Juli 2003, NATO Press Release (2003) 089 Ziff. 9,10 und 15; siehe auch European Security Strategy – Bosnia and Herzegovina/Comprehensive Policy. Adopted by the European Council 17/18 June 2004. <http://www.eusrbih.org/policy-docs/> [15. Januar 2005)].

Kroatien, Mazedonien und Serbien-Montenegro) auf der Grundlage demokratischer und effektiver Regierungsstrukturen und einer lebensfähigen Marktwirtschaft. Als Voraussetzung für die Annäherung an EU und NATO wird die vollständige Kooperation der Balkanländer mit dem Internationalen Strafgerichtshof betont und außerdem auf die notwendigen Eigenanstrengungen verwiesen. Das Instrumentarium beider Organisationen, das umfassende *Outreach Program* der Allianz und der integrierte Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess der EU, sei an die sich ändernde Situation in der Region anzupassen. Für sechs Kernbereiche (Konfliktprävention und Krisenmanagement, Reform des Verteidigungs- und Sicherheitsbereichs, Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, Terrorismusbekämpfung, Grenzsicherheit sowie Rüstungskontrolle) wird die Form des künftigen Vorgehens von NATO und EU näher ausgeführt. So soll es zu Konfliktprävention und Krisenmanagement enge Konsultationen über die Lage auf dem westlichen Balkan sowie gegenseitige regelmäßige Information auf allen Ebenen, einschließlich möglicher militärischer Optionen geben. Für die Umsetzung der Reform des Verteidigungs- und Sicherheitssektors wird z.B. die Fortführung des arbeitsteiligen Ansatzes vereinbart – die EU befasst sich mit Polizeireform und Regierungsangelegenheiten, das Bündnis mit der *Partnership for Peace* (PfP) und dem weiterführenden *Membership Action Plan* (MAP).

Von Diplomaten in Brüssel wird die Vereinbarung als kleinster gemeinsamer Nenner bezeichnet, mit dem die EU nicht zufrieden sein könne. Diese Bewertung stützt sich darauf, dass es sich bei dem Dokument weitgehend um eine Fortschreibung der bestehenden Praxis und weniger um neue Perspektiven und Ansätze einer Zusammenarbeit auf dem Balkan handelt. Um die Zustimmung der NATO zu erhalten, sei jedoch nicht mehr möglich gewesen. Deshalb habe das Dokument auch keine große Bedeutung gewonnen. Das sieht der Sonderkoordinator für den Stabilitätspakt für Südosteuropa anders: Er lobt den *Concerted Approach* als ein wichtiges Grundlagenpapier für seine Arbeit.²²² Ganz ohne Einfluss kann dieser abgestimmte Ansatz auch deshalb nicht gewesen sein, weil in der täglichen Politik Allianz und EU vor Ort

²²² Rede von Erhard Busek bei der PfP-Jahreskonferenz am 13. Juni 2005 in Wien.

erkennbar gut zusammengewirkt haben, besonders wenn es darum ging, den Druck auf einige Balkan-Länder zu erhöhen, um die Befolgung der Vereinbarungen von Dayton oder die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (*International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia – ICTY*) durchzusetzen.

2.2. Die Option ‚Berlin Plus‘²²³

Mit den Dauervereinbarungen über die Beziehungen zwischen NATO und EU, dem so genannten ‚Berlin Plus Agreement‘ vom 17. März 2003, wurden Schlussfolgerungen des Washingtoner NATO-Gipfels von 1999 umgesetzt und eine wesentliche Voraussetzung für die Führung einer größeren Operation durch die EU geschaffen. Ihr wird der Zugang zu Planungskapazitäten der Allianz zugesichert und der im Einzelfall zu entscheidende Rückgriff auf kollektive NATO-Mittel und -Fähigkeiten einschließlich der NATO-Kommandostruktur und z.B. Fernmeldemitteln gewährt. Die Dauervereinbarungen, die den Rahmen für die Zusammenarbeit von NATO und EU im Krisenmanagement bilden, enthalten außerdem Regelungen für Konsultationen im Krisenfall, ein Sicherheitsabkommen zwischen NATO und EU über den Austausch klassifizierter Informationen, die Aufgabenbeschreibung für den Stellvertretenden NATO-Oberbefehlshaber in Europa (*Deputy Supreme Allied Commander Europe – DSCAEUR*) in seinen Rollen als strategischer Koordinator und als Operationsbefehlshaber (*Operation Commander*) einer EU-geführten Krisenmanagementoperation, Konsultationsmechanismen zwischen NATO und EU für EU-Operationen unter Rückgriff auf NATO-Mittel und -Fähigkeiten, sowie Bestimmungen für die Übergabe, die Beobachtung des Einsatzes, die Rückgabe oder den

²²³ *Berlin Plus Agreement* http://www.nato.int/shape/news/2003/shape_eu/se030822a.htm [15. Januar 2005]. Siehe auch *Background EU-NATO: The Framework for Permanent Relations and Berlin Plus*. <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%-20press%20note%BL.pdf> (23. November 2004), außerdem ausführliche Darstellung in DE WITTE, Pol/RADEMACHER, Fritz: Partnerschaft oder Rivalität? Ein Blick aus der Praxis. In: VARWICK, Johannes (Hrsg.): Die Beziehungen zwischen NATO und EU, Partnerschaft, Konkurrenz, Rivalität. Opladen 2005, S. 275ff.

Rückruf der NATO-Mittel und -Fähigkeiten. Wesentlich sind diese Vereinbarungen u.a. deshalb, weil die EU bewusst auf eine „eigene“ Kommandostruktur verzichtet hat, um „unnötige Duplizierungen“ zu vermeiden, und folglich auf die von den Nationen bereit gehaltenen Hauptquartiere oder die der NATO-Kommandostruktur angewiesen ist.

3. Der politische Entscheidungsprozess

Von den ersten politischen Überlegungen bis zum Beginn der Operation ‚Althea‘ hat es fast zwei Jahre gedauert. Die von der EU erstmals beim Europäischen Rat 2002 in Kopenhagen bekundete Bereitschaft zu einer SFOR-Nachfolge unter eigener Führung stieß bei der Regierung Bosniens und Herzegowinas und allen internationalen Akteuren auf kein positives Echo.²²⁴ Die USA reagierten überraschend kritisch, die Zeit sei noch nicht reif, die Sicherheitslage noch zu fragil. Auch in Bosnien und Herzegowina war Widerstand gegen eine solche Veränderung zu spüren. Die Russische Föderation bewertete den Vorstoß zunächst ebenfalls negativ, weil ihr eigenes Vetorecht im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN-SR) vermeintlich weniger wert wurde, wenn das Post-Konflikt-Management mehr und mehr in die Hände der EU überginge.²²⁵ Erst ein Jahr später, beim Treffen der NATO-Außenminister in Brüssel, gaben diese einen Prüfauftrag über die Zukunft von SFOR und den möglichen Übergang zu einer EU-Mission auf der Grundlage der ‚Berlin Plus‘-Vereinbarungen zum Jahresende 2004. Der ständige NATO-Rat und die Militärbehörden sollten Konsultationen mit ihren EU-Pendants aufnehmen. Sie selbst würden alle Beteiligten einschließlich der Regierung in Sarajewo konsultieren.²²⁶ Die EU bekräftigte im Gegenzug ihre Bereitschaft zu einer ESVP-Mission in Bosnien, einschließlich einer militärischen Komponente auf der Basis von ‚Berlin Plus‘ und begrüßte das Angebot von Konsultationen, die schon im Januar 2004 aufgenommen wurden. Von Beginn an steuerte die EU, obwohl im

²²⁴ Bulletin der EU 12-2002. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Abschnitt III. Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Ziff. I.9.27

²²⁵ Vgl. MARTENS, Michael: Der Stellvertreterfrieden. In: FAZ vom 28. Dezember 2004, S. 10.

²²⁶ *Final Communiqué – Ministerial Meeting of the North Atlantic Council*, NATO Press Release (2003) 152 vom 04. Dezember 2003, Ziff. 8.

Wesentlichen eine militärische Komponente in der Nachfolge von SFOR vorgesehen war, eine Mission mit stärkerem Polizeicharakter an. Das ist den Ratsdokumenten vom April und Mai 2004 zu entnehmen.²²⁷

In den folgenden Monaten wurden Zug um Zug weitere wichtige Entscheidungen bei NATO und EU getroffen, um den Beginn der ESVP-Operation in Bosnien und Herzegowina im Dezember 2004 sicherzustellen. Dazu gehörten u.a. Übergangsvereinbarungen zwischen NATO und EU für die jeweiligen Verbindungsstäbe beim EU-Militärstab und dem Obersten Alliierten Hauptquartier Europa (*Supreme Headquarter Allied Powers Europe* – SHAPE), die operativen Grundlagen für ‚Althea‘ wie das Allgemeine Konzept (*General Concept* vom 26. April 2004), die Verabschiedung einer umfassenden EU-Politik gegenüber Bosnien sowie die NATO-Entscheidung über die Reduzierung von SFOR auf eine Truppenstärke von 7000 Soldaten. Der Gipfel von Istanbul beschloss Ende Juni 2004 schließlich die Beendigung von SFOR, und nur wenige Tage später erklärte sich das Bündnis auf Bitte der EU bereit, DSACEUR als Befehlshaber für die EU-Operation zur Verfügung zu stellen und das Operations-Hauptquartier (*EU Operation HQ*) bei SHAPE in Mons (Belgien) anzusiedeln. Es folgten dann die Resolution 1551 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (VN-SR), die Gemeinsame Aktion über die Operation in Bosnien²²⁸ sowie die Billigung von Operationskonzept, Operationsplan und Einsatzregeln. Die Resolution 1575 des VN-SR schließlich ermächtigte die EU und mit ihr handelnde Länder, für zunächst 12 Monate in Rechtsnachfolge von SFOR eine multinationale Stabilisierungstruppe (EUFOR) unter gemeinsamer Führung und Kontrolle einzurichten. Der Auftrag ist in Zusammenarbeit mit dem NATO-HQ in Sarajewo nach den zwischen beiden Organisationen vereinbarten Regeln auszuführen. Danach übernimmt EUFOR im Rahmen der militärischen Aspekte des

²²⁷ Bulletin der EU 4-2004, Ziff. 1.6.81 Schlussfolgerungen des Rates zu den westlichen Balkanstaaten, <http://www.eu.int/abc/doc/off/bull/de/200404/p10608.htm> und Bulletin der EU 5-2004, Ziff. 1.6.5 Schlussfolgerungen des Rates betreffend die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, 2. Absatz, <http://www.eu.int/abc/doc/off/bull/de/200405/p106005.htm> [25. Mai 2005].

²²⁸ *Council Joint Action 2004/570/CFSP*. In: *Official Journal of the European Union* vom 28. Juli 2004, S. L252/10ff.

Dayton-Abkommens die zentrale Rolle bei der Friedensstabilisierung. Vorausgegangen waren Schreiben von Seiten des Bündnisses und der EU an den VN-Sicherheitsrat, in denen die EUFOR-Führung anerkannt wird. Auch der bosnische Präsident erklärte sich mit den von NATO und EU vereinbarten Regelungen einverstanden.²²⁹ NATO-Generalsekretär (NATO-GS) Jaap de Hoop Scheffer brachte das auf die Kurzformel: *Full Dayton Authority, war criminals arrest NATO and EU in common*.²³⁰ Auf Grundlage der VN-Resolution 1575 beschloss der Europäische Rat am 15. November, den Beginn der Operation ‚Althea‘ zum 2. Dezember 2004.²³¹ Die Operation hat zunächst ein Mandat für zwei Jahre und soll alle sechs Monate einer Überprüfung (*Mission Review*) unterzogen werden. Allgemein wird von einer Einsatzdauer von drei Jahren ausgegangen. Bei positivem Verlauf könnte es bereits 2006 zu ersten Reduzierungen der Streitkräfte kommen.²³² Mit zunehmender Stabilisierung wird sich der Schwerpunkt hin zur polizeilichen Kriminalitätsprävention verlagern und der militärische Anteil entsprechend verringern.

4. Das Problem der Aufgabenteilung

Die Aufgabenteilung zwischen den beiden Organisationen stellte sich als der schwierigste Teil der Vorbereitung von ‚Althea‘ heraus. Um die Einzelheiten wurde monatelang erbittert gerungen. Die USA wollten von Beginn an die Führung der militärischen Operationen in Bosnien nicht der EU allein überlassen, sondern die Kompetenz für die Bekämpfung des Terrorismus und die Ergreifung der vor dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien angeklagten Kriegsverbrecher behalten, was einige Europäer unbedingt zu verhindern

²²⁹ Schreiben an den VN-Sicherheitsrat S/2004/915, 916, 917.

²³⁰ NATO-GS Jaap de Hoop Scheffer. In: *International Herald Tribune* (IHT) v. 15. 07. 2004

²³¹ *Council Decision* 2004/803/CFSP vom 25. November 2004. In: *Official Journal of the European Union* vom 27. November 2004, S. L353/21.

²³² Interview mit Generalleutnant Jean-Paul Perruche, Direktor des EU-Militärstabes. In: ANA, No. 3632 vom 02. Dezember 2004, S. 1. Das hat sich nicht bewahrheitet, denn nach Ratsbeschluss der EU wird die Truppenstärke auch 2006 beibehalten.

trachteten.²³³ Zur Verzögerung der Entscheidung hat auch beigetragen, dass es wegen unterschiedlicher Auffassungen in Washington lange keine Abstimmung zwischen Pentagon und State Department zu diesen Fragen gab. Die so genannte *Delineation of tasks* zwischen NATO und EU war deshalb sehr langwierig und kompliziert; von Phase zu Phase der Operationsplanung wurde sie auf der politischen Ebene weiter geschoben; eine endgültige Einigung gab es erst wenige Tage vor dem Beginn von ‚Althea‘.²³⁴ Es ist diejenige, welche der NATO-GS schon im März 2004 als Kompromiss ins Gespräch gebracht hatte und die damals von der EU noch abgelehnt wurde: Für die Verfolgung von Kriegsverbrechern gibt es eine doppelte Zuständigkeit von EU und NATO. Wie dies praktisch vor Ort umgesetzt wird, wurde durch die Befehlshaber in Bosnien erarbeitet: Man einigte sich bei überlappenden Zuständigkeiten auf eine gemeinsame Entscheidung. Dies setzt eine permanente Koordination zwischen dem Einsatzbefehlshaber EUFOR und dem Befehlshaber des NATO-HQ Sarajewo in enger Abstimmung mit dem HR/EUSR voraus. Aus militärischer Sicht wäre es wünschenswert gewesen, die Verantwortung für die Verfolgung der mutmaßlichen Kriegsverbrecher nicht auf zwei Stäbe aufzuteilen, da Doppelzuständigkeiten in aller Regel durch den erforderlichen Koordinierungsaufwand zu Einbußen an Reaktionsfähigkeit und Effizienz führen. Andererseits sind bestimmte US-amerikanische Unterstützungsleistungen bei der Suche nach den angeklagten Personen nur über den NATO-Rahmen verfügbar zu machen. Einige Beobachter sehen die Einbeziehung des NATO-HQ in diese Aufgabe als Preis dafür, dass die

²³³ Vgl. BACIA, a.a.O. Siehe auch CRS *Report for Congress, Bosnia and International Security Forces, Transition from NATO to the European Union* vom 06. Dezember 2004, S. CRS-4. *The Library of Congress*, Washington.

²³⁴ Eine diplomatische Umschreibung der Schwierigkeiten „...*the problem of having to agree to the delineation of tasks...This really made it a bit more complicated* (als ‚Operation Concordia‘, Verf.)...“ lieferte *Deputy Assistant Secretary General Robert Serry* bei einem Press Briefing zur Beendigung von SFOR und zur künftigen NATO-Rolle in Bosnien und Herzegowina, <http://www.nato.int/docu/speech/2004/s041124b.htm> [24. Februar 2005].

USA der EU die Führung der Bosnien-Operation als „militärische Reifeprüfung“ zugestanden haben.²³⁵

4.1. Die Aufgaben von EUFOR²³⁶

Hauptaufgaben von EUFOR sind: eine robuste militärische Präsenz zur Abschreckung von Gewalt sicherzustellen, einen Beitrag zu einem sicheren und gewaltfreien Umfeld zu leisten und die Einhaltung von Auflagen aus dem Dayton-Vertrag, insbesondere der Anhänge 1A (*Military Aspects of the Peace Settlement*) und 2 (*Inter-Entity Boundary Line and Related Issues*) zu überwachen.

Daneben sollen andere vor Ort tätige Organisationen der EU und der Internationalen Gemeinschaft sowie die bosnische Polizei im Kampf gegen die O.K. unterstützt werden, die Regierung Bosniens und Herzegowinas bei der Verteidigungsreform sowie der Internationale Strafgerichtshof durch die Suche und Festnahme von als Kriegsverbrecher Angeklagter.²³⁷ General Leakey bekräftigte vor der Presse sein Ziel, die Netzwerke und das organisierte Verbrechen, die inzwischen die Stabilität stärker gefährdeten als ethnische Konflikte, zerschlagen zu wollen. Dazu sei die enge Kooperation mit der EUPM, den Vertretern der EU-Kommission, der Weltbank und dem Amt des HR/EUSR erforderlich.²³⁸ An diesem Beispiel wird deutlich, wie EUFOR in das Gesamtkonzept der EU integriert ist.

Die kriminellen Netzwerke sind inzwischen so stark, dass sie mit ihren Drohungen die Arbeit der bosnischen Polizei massiv behindern. Deshalb sei es eine wesentliche Funktion von EUFOR, der Polizei den Rücken zu stärken, so General Leakey.²³⁹ Dazu kann sich das HQ EUFOR auch auf

²³⁵ Vgl. WERNICKE, Christian: Europas zweite Chance. In: SZ vom 1. Dezember 2004, S. 9.

²³⁶ Vgl. *Council Joint Action 2004/570/CFSP*, a.a.O.

²³⁷ Von der Internationalen Gemeinschaft sind die OSZE, der UN-Hochkommissar für Flüchtlinge (UNHCR), der Internationale Währungsfonds (*International Monetary Fund* – IMF) sowie die Weltbank tätig.

²³⁸ Vgl. ANA No. 3638, a.a.O.

²³⁹ Ebd.

die ihm unterstellte rund 500 Mann starke Internationale Militär-Polizeinheit („International Police Unit“) stützen. Sieben Nationen tragen zur IPU, deren Kern italienische Carabinieri bilden, bei.²⁴⁰ Die regimentstarke Einheit hat die Nachfolge der *Multinational Specialised Unit* angetreten, die sechs Jahre lang Dienst in Bosnien geleistet hat. Sie operiert mit örtlicher Polizei und EUFOR-Truppen gemeinsam bei Patrouillen und Informationsgewinnung. In kritischen Situationen wie Aufruhr oder Ausschreitungen unterstützt sie die bosnische Polizei.

4.2. Die Aufgaben des NATO-HQ Sarajewo²⁴¹

Das 150 Mann starke NATO-HQ Sarajewo sieht seinen Hauptauftrag in der Führung der Verteidigungsreformkommission gemeinsam mit Vertretern der Regierung in Sarajewo, um den raschen Fortschritt der Reformen sicher zu stellen, eine Aufgabe, die zuvor die OSZE wahrnahm. Ein *NATO Advisory Team* und *Defence Reform Teams* für verschiedene Fachgebiete beraten und unterstützen die Streitkräfte des Landes. Die größte Herausforderung ist, deren Zusammenwachsen zu einer Armee sicher zu stellen. Noch immer sind sie entlang der in Dayton festgelegten Grenzen der Entitäten eigenständig organisiert. Erst Ende 2004 wurde nach langer Vorarbeit ein gemeinsames Verteidigungsministerium geschaffen. Nach langem Widerstand stimmte Anfang September 2005 das Parlament der *Republika Srpska* zu, die Zuständigkeit für Verteidigung und Streitkräfte der Teilrepublik ab Januar 2006 auf den Gesamtstaat zu übertragen und machte damit den Weg für die Schaffung einer einheitlichen Armee frei.²⁴² Die noch erforderliche Zustimmung des Föderationsparlamentes wird als un-kritisch bewertet und sollte ebenfalls im September erfolgen.

²⁴⁰ Italien, die Niederlande, Österreich, Rumänien, Slowenien, die Türkei und Ungarn

²⁴¹ Vgl. *NATO's Future Role in Bosnia and Herzegovina*. <http://www.nato.int/docu/update/2004/12-december/e1202b.htm> [7. Dezember 2004].

²⁴² Vgl. Presseerklärung des UN-OHR (*Office of the High Representative*) vom 1. September 2005; SZ vom 1. September 2005, S. 8; siehe auch zur vorangegangenen Vereinbarung zwischen den Volksgruppen *Associated Press* Meldung-Nr. 427 v. 18. 07. 2005

Die Hauptaufgabe der weiteren Ausgestaltung der Verteidigungsreform wird nach Aufnahme in PfP und MAP zusätzliche Bedeutung erhalten, um das Land auf eine NATO-Mitgliedschaft vorzubereiten. Hier handelt es sich also um eine langfristige Aufgabe. Der HR/EUSR nahm an, dass Bosnien und Herzegowina bereits im März oder April 2005 in die Partnerschaft aufgenommen werden könnte. Das hat sich nicht bewahrheitet, da die Bedingungen dafür, insbesondere die uneingeschränkte Zusammenarbeit mit dem Kriegsverbrechertribunal, nicht erfüllt worden waren.

Außerdem ist das NATO-HQ für Terrorismusabwehr und Streitkräftesicherung gemeinsam mit EUFOR für die Aufklärung und Suche von Kriegsverbrechern verantwortlich. Einsätze in diesen letzten drei Aufgabenbereichen sind mit dem EUFOR-HQ sehr eng zu koordinieren. Für ihre Durchführung kann das NATO-HQ auf Spezialkräfte aus sieben Nationen zurückgreifen.²⁴³

Das NATO-HQ ist über diese Aufgabenwahrnehmung hinaus auch ein Signal für die Fortdauer des Bündnis-Interesses an der Entwicklung in Bosnien und Herzegowina und dessen unvermindertes langfristiges Engagement, das die Außenminister in ihrem Abschlusskommuniqué vom Dezember 2004 betonten.²⁴⁴ Außerdem erfüllt es zugleich den Wunsch der USA, in den Prozess weiter eingebunden zu bleiben, und reduziert damit die Sorge in Sarajewo, im Zweifelsfall allein auf die EU angewiesen zu sein, die dann vielleicht zu schwach sein könnte, um den Frieden zu erhalten.

4.3. Die US-amerikanische Präsenz in Tuzla

Die USA haben sich dafür entschieden, neben diesen beiden Hauptquartieren eine eigene Präsenz in Tuzla aufrecht zu erhalten. Die rund 200 Soldaten, die aufgrund bilateraler Vereinbarung mit Bosnien

²⁴³ Vgl. SERRY, a.a.O.

²⁴⁴ Vgl. *Final Communiqué, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council held at NATO Headquarters, Brussels on 9 December 2004*. In: *Atlantic News* vom 11. Dezember 2004, S. 7, Ziff. 5.

und Herzegowina dort stationiert sind, unterstehen dem NATO-HQ Sarajewo in einer nationalen „Doppelhutfunktion“.²⁴⁵ Diese Liegenschaft dient als Ausbildungszentrum für Reservisten und Bereitstellungsraum für andere Operationen, möglicherweise den Irak. Auch diese Präsenz wirkt als Rückversicherung für die Regierung in Sarajewo.

5. Die Zusammenarbeit von NATO und EU in der Praxis

Im Folgenden wird die NATO-EU-Kooperation unter politischen, militärpolitischen wie militär-fachlichen Gesichtspunkten analysiert. Wo es sinnvoll erscheint, werden auch allgemeine Rahmenbedingungen, Probleme oder Defizite dieser Zusammenarbeit behandelt.

5.1. Unterschiede im Selbstverständnis von NATO und EU

Selbstverständnis und Stellenwert militärischer Macht sind unterschiedlich in beiden Organisationen: Während in der NATO von Beginn an militärische Macht Voraussetzung der Auftragserfüllung als Verteidigungsbündnis war, ist bei der EU die militärische Komponente eine späte, nach den Balkan-Erfahrungen der 90-er Jahre als notwendig erachtete Ergänzung, aber nicht der Schwerpunkt der Arbeit und des Denkens. Die EU will ganz bewusst mehr Zivil- als Militärmacht sein.²⁴⁶ Das hat Auswirkungen bis hinein in die praktische Arbeit, bei der manche Bedienstete, die über Erfahrungen mit beiden Organisationen verfügen, einen *clash of cultures* konstatieren.²⁴⁷

²⁴⁵ Vgl. SERRY, a.a.O.

²⁴⁶ Vgl. Interview mit Günter Verheugen, Europa muss Weltmacht werden, Interview, in: Internationale Politik, Januar 2005, S. 37; siehe auch Äußerungen des luxemburgischen Verteidigungsministers Luc Frieden nach ANA No. 3680 vom 24. Mai 2005, S. 1.

²⁴⁷ Vgl. Rede Staatssekretär Dr. Klaus Scharioth am 24. September 2004, http://www.auswaertiges.amt.de/-www/de/ausgabe_archiv_id=6210 [30. November 2004]. Siehe auch PARADA, Manuel Carrotcha: Spanische NATO-Vertretung. *The Transatlantic Link in a Global World – NATO, the European Union and the Defence of Common Values*. In: pmg Denkwürdigkeiten, Dezember 2004, S. 12

5.2. Das türkisch-griechische Problem

Nach der Gemeinsamen Aktion, mit der am 12. Juli 2004 die EU-Operation vom Rat der EU beschlossen wurde²⁴⁸, übt das Politische und Sicherheitspolitische Komitee der EU (PSK) unter Verantwortung des Rates die politische Kontrolle und strategische Leitung über ‚Althea‘ aus, während der EU-Militärausschuss die ordnungsgemäße Ausführung der Operation überwacht. Da es sich um einen Einsatz unter den ‚Berlin Plus‘-Vereinbarungen handelt, hat die NATO Anspruch auf regelmäßige Information über dessen Fortgang. Diese Verpflichtung soll durch das PSK dem NATO-Rat und durch den EU-Militärausschuss dem NATO-Militärausschuss gegenüber erfüllt werden, denn der Operationsbefehlshaber von ‚Althea‘ berichtet nur auf dem EU-Strang. Die Häufigkeit der Sitzungen sollte sich an den Vereinbarungen von NATO-GS Lord Robertson mit der schwedischen Präsidentschaft der EU vom Januar 2001 orientieren: mindestens drei gemeinsame Treffen von NATO-Rat und PSK, mindestens zwei Treffen der beiden Militärausschüsse pro Halbjahr sowie regelmäßige Treffen der nachgeordneten Ausschüsse.²⁴⁹

Die Notwendigkeit, Konsens, wenn auch auf informellem Wege, über solche gemeinsamen Sitzungen und ihre Tagesordnung herbeizuführen, gibt einzelnen Staaten einen Hebel, Konsultationen insgesamt bzw. bestimmte Tagesordnungspunkte bei einer solchen Zusammenkunft zu verhindern. Diese Möglichkeit hat Anfang 2005 die Türkei ausgiebig genutzt, um zu verhindern, am gleichen Tisch mit den Vertretern der Republik Zypern, einem EU-Mitglied seit 1. Mai 2004, zu sitzen.²⁵⁰ So hat die jüngste EU-Erweiterung um 10 neue Mitglieder die Lage kompliziert, anstatt durch die gewachsene Überlappung der Mitgliederstruktur beider Organisationen (19 Mitgliedstaaten) die Entscheidungsfindung und praktische Zusammenarbeit zu erleichtern.

²⁴⁸ Vgl. *Council Joint Action 2004/570/CFSP*, a.a.O., Ziff. (14).

²⁴⁹ Vgl. DE WITTE/RADEMACHER: a.a.O., S. 275. Die Regelung der Konsultationen im Krisenfall ist Teil des ‚Berlin Plus‘-Paketes.

²⁵⁰ Vgl. EBELING, Dieter: Türkei blockiert Arbeitskontakte zwischen NATO und EU, dpa-Korrespondentenbericht vom 14. April 2005.

Als Konsequenz der türkischen Blockade gab es auf politischer Ebene nur Zusammenkünfte des PSK mit dem NATO-Rat zur Operation ‚Althea‘, von September 2004 bis Anfang März 2005 überhaupt keine gemeinsamen Sitzungen der Militärausschüsse. Schließlich übernahm man die Formel der politischen Ebene und beschränkte die Tagesordnung auch für die Militärausschüsse auf den laufenden Einsatz. Die Blockade schlägt bisher nicht auf den operativen Bereich durch. Denn dort will die Türkei militärisch mit dabei sein. Deshalb ist sie Truppensteller für EUFOR, hat ein Bataillon für die NATO-Reserven gemeldet, das auch für EUFOR eingesetzt werden kann, und will sich auch mit einem Infanteriebataillon an den schnellen Gefechtsverbänden (*Battle Groups*) der EU beteiligen.

5.3. Zusätzliche Probleme auf politischer und militärpolitischer Ebene

Wegen des fehlenden Konsenses weisen die Tagesordnungen der gemeinsamen Sitzungen von NATO-Rat und PSK kaum noch Themen auf, die das NATO-EU-Verhältnis besonders berühren und die eigentlich im Mittelpunkt solcher Treffen stehen sollten, um das Zusammenwirken zu verbessern. Stattdessen werden „Dritt-Themen“ gesucht, die bei keinem der Teilnehmer Anstoß erregen können.²⁵¹ Auf diese Weise haben die NATO-EU-Treffen sehr schnell an Substanz verloren.

Auf politischer Ebene begrenzen noch andere Regelungen eine effektive Zusammenarbeit von NATO und EU. So werden wegen juristischer Probleme (Autonomie der Organisationen) keine gemeinsamen Entscheidungen getroffen, ja nicht einmal gemeinsame Protokolle der Sitzungen von NATO-Rat und PSK gefertigt. Politische Bedenken einiger Nationen, die NATO könne über solche gemeinsame Sitzungen mit Protokoll zu viel Einfluss auf die EU ausüben, scheinen ausschlaggebend. Bei der Operationsvorbereitung ist aber eine schnellere Verständigung als über Briefwechsel zwischen NATO-GS und GS/HR der EU erforderlich. Vereinbarungen in Form einer Aufgabenbeschreibung (*Terms of Reference*) könnten hier kurzfristig Abhilfe schaffen. Nach Ansicht des deutschen Verteidigungsministers

²⁵¹ EBELING a.a.O.

sollte das Ziel jedoch sein, den gemeinsamen NATO-EU-Gremien mehr Entscheidungskompetenzen zuzubilligen.²⁵² In der EU dürfte die Zustimmung zu diesen Vorstellungen auf absehbare Zeit kaum erreichbar sein.

Wahrscheinlich liegt es an den vorhersehbaren oder vermuteten Schwierigkeiten, dass auch Ausschüsse, die nach den Dauervereinbarungen von NATO und EU eigentlich „regelmäßig“ gemeinsam tagen sollten, dies nur noch selten tun. So wurden nach der *Initiating Mission Directive*, die den EU-Planungsprozess auslöst, die *Politico-Military Group* (PMG) der EU und die *Policy Coordination Group* (PCG) der NATO bei der Operationsvorbereitung nicht mehr eingeschaltet. Die Sekretariate von NATO und EU zogen es vor, auf ihrer Ebene unmittelbar zwischen dem persönlichen Beauftragten des GS/HR der EU für Krisenmanagement, Peter Feith, und dem Stellvertretenden Beigeordneten Generalsekretär der NATO, Robert Serry, zu koordinieren²⁵³.

Eine weitere Komplikation ergibt sich daraus, dass Zypern und Malta keine Mitglieder der Partnerschaft für den Frieden sind und keine bilateralen Sicherheitsabkommen mit der NATO geschlossen haben. Nach dem Beschluss des Europäischen Rates von Kopenhagen 2002 können sie damit weder an ‚Berlin Plus‘ noch dessen Implementierung teilnehmen.²⁵⁴ Folglich sind sie bei allen Sitzungen, die ‚Althea‘ zum Gegenstand haben, nicht zugelassen. Aufnahmeanträge zur Partnerschaft, um diesen Mangel zu beheben, würde die türkische Regierung von Beginn an blockieren.

²⁵² Vgl. Rede von Verteidigungsminister Dr. Peter STRUCK, 50 Jahre Bundeswehr – der deutsche Beitrag zur euro-atlantischen Sicherheit, auf der Konferenz Impulse 21 in Berlin am 13. Juni 2005 www.impulse21.net [15. Juni 2005].

²⁵³ Vgl. SERRY, a.a.O.

²⁵⁴ Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen vom 12. Dezember 2002, Anlage II, Ziff. I.17. In: Bulletin der EU 12-2002.

5.4. Die militärische Führungsstruktur

Die Führungsstruktur von ‚Althea‘ spiegelt die besonderen Bedingungen einer EU-Operation im Rahmen der ‚Berlin Plus‘-Vereinbarungen wider. Die Benennung des Operationsbefehlshabers und der Offiziere für Führungsfunktionen der nachgeordneten Ebenen erfolgt, soweit sie Teil der NATO-Kommandostruktur sind, im Einvernehmen mit dem Bündnis. Als Befehlshaber der strategischen Ebene wird in der Regel der DSACEUR ernannt. Wie bereits erwähnt, ist dies im vorliegenden Fall mit der Gemeinsamen Aktion vom 12. Juli 2004, also kurz nach der Entscheidung des NATO-Gipfels von Istanbul über die Beendigung von SFOR, geschehen.²⁵⁵ Der deutsche Admiral Rainer Feist, Operationsbefehlshaber bis zu seiner Ablösung durch den britischen General John Reith am 30. September 2004,²⁵⁶ und der britische Generalmajor Leakey, Befehlshaber von EUFOR in Bosnien, beklagten diesen Zeitpunkt als zu spät. Da vor der Ernennung nur informelle Absprachen getroffen werden konnten, blieb ihrer Auffassung nach zu wenig Zeit der Vorbereitung.

Mit dem Mandat für die Operation ‚Althea‘ wurde im Vorgriff auf eine endgültige Regelung ein Verbindungsteam des DSACEUR bei der EU eingerichtet. Gegenseitige Verbindungselemente bei SHAPE und EUMS sollten bis Ende 2004 geschaffen werden, wobei das NATO-Team dem Direktor des Internationalen Militärstabes, nicht aber dem DSACEUR unterstellt werden sollte. Darin drückt sich offenbar die Sorge der Allianz aus, der DSACEUR könnte in seiner Position zu stark werden; eine Einschätzung, die in der EU geteilt wird. Die Beschneidung seiner Funktionsfähigkeit als strategischer Koordinator, der er nach der von NATO und EU vereinbarten Dienstpostenbeschreibung auch ist, macht dies deutlich. Denn die ihm für Operationen zugeordnete EU-Stabsgruppe arbeitet bis zu seiner Benennung als Operationsbefehlshaber für den EUMS und nicht bereits im Vorgriff darauf für ihn. Das

²⁵⁵ Vgl. *Council Joint Action 2004/570/CFSP*, a.a.O., Art. 2.

²⁵⁶ In der neuen NATO-Kommandostruktur ist der Dienstposten des DSACEUR Großbritannien zugefallen, während der Dienstposten des Chefs des Stabes SHAPE immer von einem deutschen General/Admiral besetzt wird.

macht das Petitum nach frühzeitiger Benennung des Befehlshabers noch verständlicher.

Die militärische Befehlskette für die Operation ‚Althea‘ läuft –von der NATO unabhängig – vom Operationshauptquartier der EU (EU OHQ) bei SHAPE in Mons über das EU *Command Element* (EUCE) im *Joint Force Command* HQ Neapel (JFC Neapel) zum Einsatzhauptquartier (HQ EUFOR) in Sarajewo: Das ist eine Abweichung vom eigentlich in der EU vorgesehenen Zwei-Ebenen-Modell zu Gunsten von drei Führungsebenen. Frankreich wollte ursprünglich an der EU-Regelung festhalten, um flexibler zu sein und die NATO soweit als möglich heraus zu halten, Großbritannien und Italien traten dagegen für drei Ebenen ein.

Der Kompromiss, nach dem der Operationsbefehlshaber den Einsatzbefehlshaber direkt führt und das EUCE, analog der Regelung für Concordia, nur informiert hält, findet sich in der Praxis so nicht wieder. Das EUCE betrachtet sich sehr wohl als Führungsebene und handelt danach. Es bringt die regionalen Aspekte in die Lagebeurteilung ein, da von der NATO in Neapel die Kosovo Force (KFOR), die zweite noch laufende Balkanoperation, geführt wird.²⁵⁷ In der Gemeinsamen Aktion des Rates, mit der die Führungsstruktur von ‚Althea‘ beschlossen wurde, wird das EUCE nicht genannt. Stattdessen ist es in den vier Wochen früher datierenden Regelungen aufgeführt, mit denen die EU-Aktivitäten in Bosnien und Herzegowina koordiniert werden sollen, um deren Kohärenz sicher zu stellen.²⁵⁸ Erst am 19. Oktober 2004, also etwa drei Monate nach der Gemeinsamen Aktion, hat das PSK den Leiter des EUCE benannt.²⁵⁹ Die große Zeitdifferenz ist ein Indiz für die Schwierigkeit, die unterschiedlichen Auffassungen über die Rolle des NATO-HQ Neapel in der EUFOR-Führungsstruktur zu versöhnen. Hier scheinen sich die Unklarheiten in der Operationsführung, die es mit dem EUCE schon während der Operation ‚Concordia‘ gab, bei ‚Althea‘ zu

²⁵⁷ Vgl. Europe (Bruxelles) vom 2. Dezember 2004, S. 10.

²⁵⁸ Vgl. *European Security Strategy – Bosnia and Herzegowina/Comprehensive Policy. Adopted by the European Council 17/18 June 2004*, S. 2. <http://www.eusrbih.org/policy-docs/?cid=1,1,1> [15. Januar 2005].

²⁵⁹ Vgl. PSK-Beschluss BiH/4/2004 vom 19. Oktober 2004. In: *Official Journal of the European Union* vom 2. Dezember 2004, S. L357/38

wiederholen.²⁶⁰ Offenbar war es erforderlich, eine gewisse Ungenauigkeit bestehen zu lassen, um Gegnern wie Befürwortern der Dreierlösung eigene Interpretationen zu ermöglichen, obwohl es gute professionelle Gründe für die drei Führungsebenen gibt: Zum einen wird damit die Kongruenz mit der NATO-Struktur hergestellt und zum anderen bedingen die über dem Balkan auch operierenden NATO-Luftstreitkräfte eine streitkräftegemeinsame Führungsebene, die das HQ EUFOR nicht darstellt und für die das EU OHQ bei SHAPE zu weit entfernt ist. Zwischen den Führungsebenen der EU-Operation und den entsprechenden der NATO-Kommandostruktur findet eine permanente Koordination statt, genau wie zwischen den Akteuren in Sarajewo, nämlich dem HQ EUFOR, dem NATO-HQ und der Dienststelle des HR/EUSR.

Das EU OHQ, dessen Kern die EU-Stabsgruppe mit wenigen Offizieren und Feldwebeln bildet, ist dort als professionell anerkannt und gut in die Informationsbeziehungen integriert. Wie der Operationsbefehlshaber sind der EU-Direktor für Operationen (*EU Director Operation*) und der Leiter des Operationshauptquartiers der EU (*Director EU OHQ*) Offiziere des NATO-Stabes, die ihre europäische Aufgabe in Doppelfunktion wahrnehmen. Das OHQ greift außerdem auf Vertreter aller Stabsabteilungen des NATO-HQ zurück. Es gibt SHAPE-interne Regelungen für das EU OHQ, die vor der Operation Concordia entwickelt und aufgrund von Erfahrungen anschließend angepasst wurden. Sie sollen sicherstellen, dass die Zusammenarbeit reibungslos verläuft und sich die Angehörigen der EU-Stabsgruppe im NATO-HQ frei bewegen können.

5.5. Das Personal von EUFOR

EUFOR hat die Gliederung der Vorgängeroperation SFOR in drei Einsatzgebiete und entsprechende multinationale Einsatzverbände

²⁶⁰ Vgl. EHRHART, Hans-Georg: Die EU als militärischer Akteur in Mazedonien: Lehren und Herausforderungen für die ESVP. In: VARWICK, Johannes (Hrsg.): Die Beziehungen zwischen NATO und EU, Partnerschaft, Konkurrenz, Rivalität. Opladen 2005, S. 175f.

(*Multi-National Task Forces/MNTF*) von je etwa 1700 Soldaten beibehalten. ‚Althea‘ hat mit einer Stärke von rund 7000 Männern und Frauen begonnen, der gleichen, mit der die Operation SFOR zu Ende ging. Das sollte den nahtlosen Übergang unterstreichen und keinen Zweifel im Lande aufkommen lassen, dass die EU weniger entschlossen auftreten würde als die NATO. 80 Prozent der Truppen wurden von SFOR übernommen. Insgesamt 22 EU-Mitgliedsstaaten, davon 18 zugleich NATO-Mitglieder, stellten 2005 Kräftebeiträge für ‚Althea‘. Hinzu kamen Truppen von 11 so genannten Drittstaaten, d.h. von europäischen Bündnispartnern und, aufgrund besonderer Vereinbarung, von Kanada,²⁶¹ sowie EU-Beitrittskandidaten und Ländern außerhalb von NATO und EU.²⁶² Unter den 11 Truppenstellern aus Drittstaaten waren auch fünf NATO-Mitglieder. Damit beteiligten sich 23 von 24 NATO-Nationen an diesem bisher größten militärischen EU-Einsatz mit eigenen Streitkräften.²⁶³ Die mit Abstand größten Kräftebeiträge kamen aus Deutschland und Italien, zusammen rund ein Drittel des Gesamtumfangs. Im HQ EUFOR waren Mitte 2005 insgesamt 28 Nationen mit eigenem Personal vertreten. Für die EU-Führungsstruktur der strategischen und operativen Ebene wirkt sich ‚Berlin Plus‘ mit dem Rückgriff auf die Ressourcen der NATO sehr positiv aus und ermöglicht erhebliche Einsparungen beim Personal. Ohne die Unterstützung durch SHAPE und das JFC Neapel wäre ‚Althea‘ auf diesen Verantwortungsebenen nicht mit rund 20 Offizieren und Feldwebeln effektiv zu führen.

²⁶¹ Kanada kann an jeder EU-Operation unter den ‚Berlin-Plus‘-Regeln teilnehmen, an anderen EU-Operationen nur nach Einladung durch den Rat der EU. Vgl. *European Council Seville, 21 – 22 June 2002. Presidency Conclusions, Annex V, Arrangements for consultation and cooperation between the European Union and Canada on Crisis Management*. In: *Chaillot Papers No. 57, From Laeken to Copenhagen, February 2003*, S. 92ff.

²⁶² Das PSK akzeptierte mit Entscheidung am 03. 11. 2005 (*Political and Security Committee Decision/BiH/5/ 2004*) Kräftebeiträge von folgenden Drittstaaten: Albanien, Argentinien, Bulgarien, Chile, Kanada, Marokko, Neuseeland, Norwegen, Rumänien, der Schweiz und der Türkei.

²⁶³ Bei einer EU-Operation nicht dabei sein können die USA, und, aufgrund eigener Entscheidung, Dänemark, das grundsätzlich an der ESVP nicht teilnimmt. Zu Dänemark siehe *Council Joint Action* vom 12. Juli 2004 a.a.O., S. L252/11, Ziff. (19). Island verfügt über keine eigenen Streitkräfte.

5.6. Die Planung durch SHAPE

Die ‚Berlin Plus‘-Vereinbarungen garantieren der EU die Unterstützung von SHAPE für die Operationsplanung. Das bedeutet: Für einen Einsatz unter Rückgriff auf NATO-Mittel und Fähigkeiten erarbeitet SHAPE auf der Grundlage einer Weisung des EU-Militärstabes den Operationsplan. Möglicherweise haben zu Beginn auf Seiten der EU falsche Erwartungen über den Umfang der Planungsunterstützung durch SHAPE geherrscht; die EU-Operation ist nur eine von mehreren, die gleichzeitig vorbereitet werden müssen. Vielleicht sind auch die Schwierigkeiten der Aufgabe sowie der Zeit- und Personalbedarf nicht sofort erkannt worden. Auf jeden Fall hat sich herausgestellt, dass für die Planung der Übernahme einer NATO-Operation 10–12 Monate notwendig sind; im Falle des Bosnien-Einsatzes wurde mit den Arbeiten bereits Anfang 2004 begonnen, wenn auch zunächst auf informeller Basis – wie vorher beschrieben.

Das von SHAPE vorgelegte Operationskonzept für ‚Althea‘ entsprach nicht vollständig den Vorstellungen der EU. Es schien teilweise Ausdruck der Auffassung zu sein, die NATO behalte weiter die Fäden in der Hand. Hieran wird deutlich, dass bei einem Teil der SHAPE-Mitarbeiter noch ein Lernprozess stattfinden muss. Optimistisch kann jedoch stimmen, dass der Anteil der europäischen Offiziere auf Schlüsseldienstposten der insgesamt gestrafften NATO-Kommandostruktur zugenommen hat. Langfristig sollte sich das positiv auf die NATO-EU Zusammenarbeit auswirken und europäischer Einfluss sowie gegenseitiges Verständnis weiter gefördert werden. Außerdem ist Frankreich erstmals wieder in den HQ der strategischen Ebene mit je einem General/Admiral und weiteren Offizieren und nicht, wie bisher, nur in einer zusätzlichen Mission vertreten, so dass es frühzeitig in die Planungen eingebunden werden kann.

5.7. Der Rückgriff auf weitere NATO-Mittel und –Fähigkeiten

Unter ‚Berlin Plus‘ kann die EU, wie weiter oben erläutert, mit Zustimmung der NATO kollektive (*commonly owned*) NATO-Mittel

und -Fähigkeiten nutzen.²⁶⁴ Deren Freigabe wird in einem Sonderabkommen (*Special Agreement*) zwischen NATO-GS und GS/HR EU vereinbart. Im Falle ‚Althea‘ stammt die schriftliche Zusage der NATO vom 29. November 2004, drei Tage vor Operationsbeginn. Dieser späte Zeitpunkt ist nur annehmbar, wenn die Bereitstellung im Wesentlichen bereits geklärt ist und – abhängig vom Planungsfortschritt – der Gesamtumfang der benötigten Unterstützung abgewartet werden soll, um die Freigabe in einem einzigen formalen Akt zu vollziehen. Andernfalls wäre darauf zu dringen, dass die Zusage früher erfolgt. Bei der Operation ‚Althea‘ werden vor allem die NATO-HQ und deren „Dienste“ genutzt, die Infrastruktur des Camp Butmir in Sarajewo, Kommunikations- und Informationssysteme sowie Fahrzeuge werden mitbenutzt.

Der Ort, an dem das HQ EUFOR etabliert werden sollte, war umstritten. Ein Vorschlag lautete, es beim HR/EUSR einzurichten, der sich damit jedoch nicht einverstanden zeigte. Ziel dieses Vorstoßes war es, dem EUSR damit zugleich eine größere Verantwortung auch in militärischen Fragen einzuräumen. Schließlich einigte man sich auf die Kolozierung von HQ EUFOR und NATO-HQ Sarajewo in Camp Butmir, der von SFOR hinterlassenen Liegenschaft.

Bei den Führungs- und Informationssystemen hat ‚Berlin Plus‘ nach allen Erkenntnissen gut funktioniert und notwendige Ressourcen bereitgestellt. Ohne diese Regelung wäre die Auftragsbefüllung kaum möglich. So stellt die NATO die Fernmelde-Infrastruktur sowohl für die Verbindungen vom EU OHQ bei SHAPE zum EUCE im JFC Neapel und zum HQ EUFOR in Sarajewo als auch für die Leitungen von dort zu den MNTF. Die EU verfügt inzwischen über gut funktionierende sichere Kommunikations- und Informationssoftware, was bei ‚Concordia‘ noch ein Problem war. Die Fernmelde- und Datenverbindungen innerhalb des

²⁶⁴ Gemeinsame NATO-Mittel sind z.B. Infrastruktur, Fernmeldeanlagen und -systeme sowie die Flotte der Frühwarnflugzeuge (*Airborne Warning and Control System* – AWACS).

Einsatzbereichs der MNTF liegen in der Verantwortung der beteiligten Nationen.²⁶⁵

5.8. Das Nachrichtenwesen

Der Erfolg der Bosnien-Mission hängt nach allgemeiner Auffassung sehr stark von der reibungslosen Zusammenarbeit bei der Aufklärung ab. Die EU-Operation ist nach den Worten ihres Befehlshabers, des DSACEUR General John Reith, sehr viel stärker nachrichtendienstlich ausgerichtet als ihr Vorgänger.²⁶⁶ SFOR hat zahlreiche gute Kontakte an EUFOR übergeben, die in die EU-Operation integriert worden sind. Darunter befinden sich Quellen aus der bosnischen Staatspolizei und dem Nachrichtendienst.²⁶⁷

Nachrichtendienstliche Informationen werden von den Nationen dem Bündnis oder der EU zur Verfügung gestellt, denn es gibt weder ein NATO- noch ein EU-eigenes Nachrichtenwesen. Deshalb sollte bereits vor Beginn einer Operation vereinbart werden, dass die teilnehmenden Staaten für die Auftrags Erfüllung relevante nationale Erkenntnisse und Aufklärungsergebnisse rasch zur Verfügung stellen. Außerdem sollte darauf geachtet werden, die organischen Aufklärungskomponenten mit ausreichendem und gut ausgebildetem Personal auszustatten.

In der Regel wird der Informationsaustausch in Operationen über *National Intelligence Cells* bei den Einsatzhauptquartieren vollzogen. Dabei stehen Sicherheit und Quellenschutz im Vordergrund. Während es bei der aktuellen Nachrichtenlage bislang keine gravierenden Probleme gab, konnte die so wichtige historische Datenbasis für mutmaßliche Kriegsverbrecher nicht angemessen genutzt werden, weil Teile der Aufklärungsergebnisse für Nicht-NATO-Staaten nicht freigegeben waren.²⁶⁸ Daher war eine langwierige Überprüfung und Säuberung (*Sanitizing*) notwendig, für die zusätzliches Personal bereitgestellt

²⁶⁵ EUFOR Forum Online, <http://www.euforbih.org/forum/002/p06a/tefp06a.htm> .

²⁶⁶ *Europe Bruxelles* a.a.O.

²⁶⁷ Transkript eines Interviews mit Generalmajor Leakey in BBC News, 24 Hardtalk vom 28. Februar 2005.

²⁶⁸ Ebd.

werden musste. Dies hätte man bei fast einjähriger Vorbereitung für die EU-Operation früher in Angriff nehmen müssen und können.

5.9. Die Reserven

Hinsichtlich der Reserven für die Balkanoperationen gibt es unterschiedliche Auffassungen der Mitgliedsstaaten: Die einen betrachten sie als der NATO zur Verfügung gestellt (*dedicated to NATO*), andere dagegen vertreten den Standpunkt, Reserven seien nationale Kräfte. Als solche sind sie nicht durch ‚Berlin Plus‘ abgedeckt. Deshalb ist es eine wichtige Frage, wer über deren Einsatz, vor allem bei konkurrierenden Anforderungen von EUFOR und KFOR, entscheidet.²⁶⁹ Denn die strategischen, operativen und taktischen Kräfte stehen für beide Operationen zur Verfügung. Für die taktischen Reserven im Operationsgebiet, zwei europäische Bataillone, ist eine Vereinbarung zwischen EUFOR und KFOR über die gegenseitige Unterstützung getroffen worden; der Einsatz wird zwischen den Befehlshabern und dem JFC Neapel abgesprochen. Die *Over The Horizon Forces* (OTHF), zusätzliche NATO-Truppen für den Krisenfall, können relativ rasch von außerhalb herangeführt werden. Die Entscheidung über den Einsatz der operativen Reserven trifft man im JFC Neapel, für die Nutzung der strategischen Reserven wird eine Abstimmung zwischen NATO-Rat und PSK erforderlich. Hier könnte es im konkreten Fall zu Konflikten kommen, welcher der beiden Einsätze Priorität erhalten soll. Ende Januar 2005 hat die erste Übung in Form einer Erkundung im Einsatzgebiet von ‚Althea‘ stattgefunden. Ziel war, die für die Verstärkung vorgesehenen Bataillonsstäbe mit der Lage in Bosnien und Herzegowina vertraut zu machen bzw. auf aktuellem Stand zu halten.²⁷⁰

6. Zwischenbilanz

Ende 2005 ist festzuhalten, dass NATO und EU bei ‚Althea‘ weitgehend pragmatisch, flexibel und erfolgreich zusammenarbeiten, ganz besonders

²⁶⁹ Vgl. SERRY a.a.O.

²⁷⁰ Vgl. EUFOR Forum Online: *Operational Rehearsal 1*.

<http://www.euforbih.org/forum/002/p04a/tefp04a.htm> [30. März 2005].

in der militärischen Führungsstruktur und im Einsatzgebiet. Dort ist das Bemühen um echte Kooperation am stärksten. Das beurteilt der NATO-GS ähnlich, wenn er sich einen pragmatischeren Ansatz auch auf der mehr politischen Ebene wünscht.²⁷¹ Vor Ort ist ‚Althea‘ eine sichtbare EU-Operation. Der Dienstgrad-Unterschied zwischen dem Befehlshaber EUFOR und dem Befehlshaber des NATO-HQ Sarajewo, Generalmajor zu Brigadegeneral, macht überdies deutlich, wer die Hauptverantwortung trägt.

Der Übergang von SFOR zu EUFOR verlief relativ reibungslos. ‚Berlin Plus‘ hat eine weitere Bewährungsprobe bestanden, wenn es auch zu Beginn der Planungsarbeit ein gewisses „Durcheinander“ zu geben schien, wie General Leakey einräumte. Die frühzeitigere Benennung des EU-Operationsbefehlshabers hätte den Start der Planung sehr erleichtert. Außerdem hätten die EU-Nationen benötigtes Personal frühzeitiger zur Verfügung stellen müssen. Zusätzliche Regelungen, die einen klaren Rahmen für die Zusammenarbeit auf verschiedenen Gebieten setzen, wären wünschenswert. Der ehemalige DSACEUR, Admiral Rainer Feist, hat das 2004 vorgeschlagen und die betreffenden Bereiche benannt: nachrichtendienstliche Zusammenarbeit, gemeinsame Sicherheit und Datenschutz, Logistik und finanzielle Fragen.²⁷² Hier gibt es auch heute unverändert Verbesserungsbedarf.

Probleme auf politischer und militärpolitischer Ebene hatten unterschiedliche Ursachen und Motivlagen. Zum einen bietet das Konsenserfordernis einzelnen Mitgliedern immer einen Hebel zur Blockade, um nationale Interessen durchzusetzen. Zum anderen haben NATO und EU „ihre eigenen Bürokratien etabliert, die mit ihren unterschiedlichen Regelungen die Kooperation nicht immer begünstigen“, beschreibt Admiral Feist einen der Gründe²⁷³. Diese Bewertung teilt der ehemalige deutsche Verteidigungsminister Peter Struck: Dort, wo es um die praktische Zusammenarbeit gehe, wie

²⁷¹ Rede des NATO-GS Jaap de Hoop Scheffer an der Humboldt-Universität Berlin am 12. Mai 2005. <http://www.nato.int/docu/speech/2005/s050512a.htm> [13. Mai 2005].

²⁷² Vgl. FEIST, Rainer: NATO-EU und ‚Berlin plus‘. In: Sicherheit+Stabilität. Heft Nr. 01/2004, S. 58.

²⁷³ Ebd.

beispielsweise bei ‚Althea‘, sei die Kooperation weit einfacher als in den Bürokratizentralen.²⁷⁴ Ob überall der notwendige Wille vorhanden ist, die festgestellten Defizite rasch zu überwinden, ist schwer zu beurteilen.

Zum 1. Mai 2005 gab es die erste sechsmonatige *Mission Review* in „in voller Abstimmung zwischen zivilen und militärischen Akteuren der EU“. ²⁷⁵ Einige Staaten wollen eine rasche Reduzierung des militärischen Anteils und den Wechsel zu einer sich stärker auf die Polizei stützenden Mission, da kaum noch militärische Aufgaben zu erledigen seien, ergänzt durch umfangreiche sichtbare Reserven und schnelle Reaktion auf kritische Entwicklungen. Ein solches Konzept könnte sinnvoll sein. Nach Ansicht des OHR/EUSR ist schon bald die Reduzierung der Soldaten auf 2000 – 3000 Mann möglich. Sie wird jedoch erst bei der zweiten *Mission Review* untersucht werden.

Die Einstellung der Bosnier EUFOR gegenüber war zunächst kritisch: Es gab die deutlich artikulierte Sorge, die Übernahme der militärischen Verantwortung durch die EU sei ein Zeichen mangelnden NATO-Interesses, auch wenn dem von Seiten des Bündnisses klar widersprochen wurde. Der EU wurde vor allem Eigeninteresse unterstellt: So soll ein hoher Vertreter der Regierung, Terzić geäußert haben, die EU komme, weil sie Platz für Übungen ihrer Soldaten brauche und Bosnien und Herzegowina bereit sei, diesen zu gewähren. Es sei notwendig gewesen, *hearts and minds* der Bosnier zu gewinnen, die eine sprunghafte Zunahme der Unsicherheit nach dem Abzug der NATO befürchteten, so Peter Feith.²⁷⁶ Durch die ersten konsequenten Maßnahmen von EUFOR (z.B. Operation *Spring Clean* gegen die Organisierte Kriminalität und Operation *December Harvest* zum Einsammeln von Handwaffen) wurde jedoch das Vertrauen in die EU so gestärkt, dass keine Befürchtungen dahingehend mehr geäußert werden, die EU stelle ein Risiko für die innere Sicherheit dar. Ganz im Gegenteil

²⁷⁴ Vgl. STRUCK, a.a.O.

²⁷⁵ Vgl. *Résumé des interventions de Javier Solana à la Réunion informelle des Ministres de la Défense de l'Union européenne. Luxembourg, le 18 mars 2005*, <http://ue.eu.int/solana> [31. März 2005].

²⁷⁶ Vgl. *Europe Bruxelles* vom 2. Dezember 2004, S. 10.

gibt es große Zustimmung dafür, dass endlich konsequent gegen die O.K. vorgegangen wird.²⁷⁷

Der Einsatz in Bosnien ist derzeit das Flaggschiff der NATO-EU-Zusammenarbeit. Aber die beiden Organisationen schöpfen bisher das Kooperationspotenzial bei weitem nicht aus. Sie sollten über das gesamte Spektrum des Sicherheitsmanagements statt nur in Krisenoperationen zusammenarbeiten. Das internationale System braucht angesichts wachsender Dynamik die wenigen handlungsfähigen Instrumente als Fixpunkte. Ohne Partnerschaft mit den USA oder gar gegen die USA sind globale Probleme nicht zu lösen. Wen sollten andererseits die USA als strategischen Partner wählen, wenn nicht Europa? Zu einer vertrauensvollen, wirksamen und ausgewogeneren Zusammenarbeit von NATO und EU gibt es deshalb heute und in absehbarer Zukunft keine Alternative.

²⁷⁷ Bei Gesprächen des Autors im Verteidigungsministerium in Sarajewo im Februar 2005 waren keine kritischen Töne mehr zu hören.