

Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Die Rolle des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees der EU

Franz Josef Kuglitsch

Beim Europäischen Rat in Köln im Juni 1999 beschloss die EU vor dem Hintergrund der kriegerischen Auseinandersetzungen am Balkan, sich die Fähigkeit für militärisches und ziviles Krisenmanagement zu geben. Grundlage war die französisch-britische Einigung von St. Malo im Dezember 1998, dass neben der NATO auch die EU über die Fähigkeit zum militärischen Krisenmanagement verfügen sollte, allerdings unter dem Vorbehalt, dass die NATO als solche nicht engagiert ist. Dies war die Geburtsstunde der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP).

Beim Europäischen Rat in Helsinki im Dezember 1999 wurde das so genannte *Headline Goal* (60 000 Mann, binnen zwei Monaten einsetzbar, einjährige Durchhaltefähigkeit) definiert, das bis 2003 erreicht werden sollte. Daneben wurde das zivile Krisenmanagement als Ergänzung zum militärischen entwickelt und nicht zuletzt aufgrund des Drängens der Allianzfreien auch der Bereich der Konfliktverhütung mit einem eigenen Profil versehen. Praktisch gleichzeitig – Ende November 1999 – wurde Javier Solana zum Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ernannt, die WEU-Funktionen im Bereich des militärischen Krisenmanagements wurden auf die EU übertragen.

Neue Strukturen – unter anderem ein Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (PSK), ein EU-Militärausschuss (EU-MC) und ein Komitee für ziviles Krisenmanagement (CIVCOM) – wurden eingerichtet. Zur Unterstützung des EU-Militärausschusses wurde ein EU-Militärstab im Umfang von derzeit 180 Militärexperten aufgebaut und die Einheiten im Ratssekretariat den neuen Aufgabenstellungen angepasst.

Die Zuständigkeiten des PSK und des EU-Militärausschusses wurden in einem Ratsbeschluss vom 22. Jänner 2001 festgelegt.¹⁴⁵ Das PSK besteht aus Botschaftern der Mitgliedstaaten und ist für Fragen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zuständig. Die PSK-Vertreter sind Mitglieder der Ständigen Vertretungen der EU-Mitgliedstaaten bei der EU und bekleiden in der Regel auch die Funktion als Ständige Vertreter bei der Westeuropäischen Union, die allerdings nur noch Restfunktionen wahrnimmt.

Die ESVP ist integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU. Im Falle einer Krisenmanagementoperation obliegt dem PSK unter der Schirmherrschaft des Rates die politische Kontrolle und strategische Führung von Operationen. Der EU-Militärausschuss berät das PSK in militärischen Fragen. Der EU-Militärstab erstellt Lagebeurteilungen und strategische Planungsunterlagen.

Die Jahre 2001 und 2002 wurden darauf verwendet, die Strukturen im Bereich des militärischen und zivilen Krisenmanagements aufzubauen, darunter einen EU-Militärstab sowie Krisenmanagementprozeduren und erste Konzepte für das militärische Krisenmanagement zu entwickeln. In der Frage der Zusammenarbeit mit der NATO im Bereich des militärischen Krisenmanagements konnte erst beim Europäischen Rat im Dezember 2002 Einigung erzielt werden. Die Entwicklung militärischer und ziviler Kapazitäten stellte sich als große Herausforderung dar. Im zivilen Bereich wurde die Polizei bereits im April 2000 als Prioritätsbereich identifiziert. Im militärischen Bereich war aufgrund der Zusagekonferenzen in den Jahren 2000 und 2001 klar, dass Europa Defizite insbesondere im strategischen Bereich hat, welche die Durchführung von größeren Krisenmanagementoperationen zwar nicht unmöglich machen, aber doch wesentlich erschweren.

¹⁴⁵ Vgl. 2001/78/CFSP und 2001/79/CFSP.

Ab 2003 wurden erste Operationen übernommen:

- EU-Polizeimission (EUPM) in Bosnien und Herzegowina seit 1. Jänner 2003
- Operation 'Concordia' in FYROM von März bis Dezember 2003, EU-Polizeimission in FYROM ab Dezember 2003
- Operation 'Artemis' in der DR Kongo von Juli bis September 2003
- Übernahme der NATO-geführten SFOR-Operation in Bosnien und Herzegowina durch die EU (EUFOR 'Althea') seit Dezember 2004
- Rechtsberatungsmission in Georgien (EUJUST 'Themis') Juli 2004 bis Juli 2005
- Polizeiberatungsmission in der DR Kongo (EUPOL Kinshasa) seit März 2005
- Beratungsmission in der DR Kongo zur Reform des kongolesischen Sicherheitssektors seit Frühjahr 2005,
- integrierte Rechtsstaatlichkeitsmission im Irak (EUJUST LEX) seit 1. Juli 2005.

Der Rat beschloss im Juli 2005 die Durchführung einer Beobachtungsmission in der Provinz Aceh in Indonesien, die die Einhaltung des am 15. August 2005 unterzeichneten *Memorandum of Understanding* gemeinsam mit fünf ASEAN-Staaten überwachen soll. Der offizielle Beginn dieser ESVP-Mission war der 15. September 2005.

Hinsichtlich der Rolle des PSK ist festzuhalten, dass dieses im Bereich der GASP zwar ein wichtiger, nicht aber der einzige Akteur ist. Mit GASP-Fragen beschäftigen sich etwa zwei Dutzend regionale und thematisch organisierte Arbeitsgruppen, die sich in unterschiedlicher Intensität in Brüssel treffen. Allerdings erreichen alle Ergebnisse der GASP-Arbeitsgruppen das PSK, sei es in Form einer Kenntnisnahme der Sitzungsprotokolle oder auf dem Wege einer Befassung des PSK mit Fragen, für welche auf Arbeitsgruppenebene keine Lösung gefunden werden konnte.

GASP-Fragen sind selbstverständlich auch ein Thema bei den Räten für Auswärtige Beziehungen und bei den Europäischen Räten. Javier Solana als Hoher Vertreter für die GASP und das Ratssekretariat sind neben der jeweiligen Präsidentschaft wichtige Akteure und Impulsgeber geworden. Die Kommissarin für Außenbeziehungen und Europäische Nachbarschaftspolitik ist ebenfalls ein gewichtiger Akteur in der Außenwirksamkeit der EU, wie im Übrigen auch der EU-Erweiterungskommissar oder der Kommissar für Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe. Diese Vielzahl von Akteuren verursacht einen hohen Koordinationsbedarf. Der im EU-Verfassungsentwurf vorgesehene Posten eines EU-Außenministers sollte in dieser Hinsicht teilweise Abhilfe schaffen.

Orientierungspunkt für das Verständnis des Zustandekommens von GASP-Beschlüssen ist die Tatsache, dass GASP-Beschlüsse zwar von den diversen Arbeitsgruppen und dem PSK vorbereitet werden, ihre Annahme jedoch den Außenministern vorbehalten bleibt. Einzige Ausnahme von dieser Regel ist die Möglichkeit des PSK, über Ermächtigung der Außenminister gewisse Beschlüsse im Zusammenhang mit ESVP-Operationen zu fassen. Dem PSK kommt bei der Vorbereitung von GASP-Beschlüssen insofern eine herausragende Stellung zu, als dass es gemäß Art. 25 des EU-Vertrages in der Fassung von Nizza „die internationale Lage in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik verfolgt und auf Ersuchen des Rates oder von sich aus durch an den Rat gerichtete Stellungnahmen zur Festlegung der Politiken beiträgt. Ferner überwacht es die Durchführung vereinbarter Politiken.“ Das PSK ist einer der wenigen Ausschüsse, der primärrechtlich im EU-Vertrag verankert ist. Durch die Besetzung im Botschafterrang ist einigermaßen sichergestellt, dass gefundene Kompromisse auch tatsächlich halten, was bei Ergebnissen von Arbeitsgruppensitzungen nicht immer der Fall ist. Die zentrale Rolle des PSK erklärt sich überdies aus seiner hohen Sitzungsfrequenz – es tagt zwei Mal pro Woche ganztägig.

Idealerweise sollte der Großteil der GASP-Arbeit in den Arbeitsgruppen geleistet werden, wo auch das spezifische Fachwissen vorhanden ist. Es liegt allerdings am Ratsvorsitz, inwieweit Orientierungsdebatten zu bestimmten Fragen zuerst beim PSK anhängig gemacht und dann in den

Arbeitsgruppen weiterbehandelt werden. Institutionell ist das PSK als privilegierter Ansprechpartner für den Hohen Vertreter für die GASP designiert. Dieser nimmt selbstverständlich an den Räten für Auswärtige Beziehungen teil, nutzt aber die Zeit zwischen den Räten, um das PSK über geplante Aktivitäten zu informieren, die Meinung der Mitgliedstaaten über allfällige Initiativen auszuloten und über durchgeführte Besuche zu informieren. Die Meinung des Hohen Vertreters für die GASP hat innerhalb des Meinungsbildungsprozesses der EU großes Gewicht, weshalb dieser Meinungsaustausch besonders nützlich ist. Daneben pflegt das PSK regelmäßigen Meinungsaustausch mit den EU-Sonderbeauftragten und den persönlichen Beauftragten des Hohen Vertreters für die GASP (solche gibt es für Menschenrechte und für Nichtverbreitungsfragen).

Im PSK werden regelmäßig Besucher empfangen, reichend vom Präsidenten des IKRK (Internationales Komitee des Roten Kreuzes) bis zu Vertretern der Afrikanischen Union oder hohen Abgesandten der USA oder Chinas. Gelegentlich unternimmt das PSK auch Reisen, um sich insbesondere im Zusammenhang mit ESVP-Operationen ein Bild der Lage vor Ort zu machen. Derartige Reisen sind allerdings aufgrund der Größe der Reisegruppe (27 Vertreter im PSK, ein Vertreter der Kommission, Angehörige des Ratssekretariats, ein Vertreter des EU-Militärausschusses) ein logistisches Problem und bilden daher eher die Ausnahme. Der Meinungsbildungsprozess in einem Kreis von 27 Teilnehmern (Bulgarien und Rumänien sitzen als aktive Beobachter bereits mit am Tisch) erfordert eine straffe Vorsitzführung und Disziplin der Diskussionsteilnehmer.

Die Arbeitsmethoden des PSK wurden im Verlauf der vergangenen Jahre immer wieder diskutiert und verbessert. Disziplin kann nicht verordnet werden, aber es ist im Rahmen eines selbst auferlegten Verhaltenskodex gelungen, ausufernde Diskussionen zu verhindern. Grundsätzlich gilt, dass zustimmende Wortmeldungen nicht erforderlich sind. Die Erweiterung der EU hat den Meinungsbildungsprozess zumindest im GASP-Bereich nicht signifikant erschwert, im Gegenteil aber die Arbeiten um zusätzliche Expertise bereichert. Um die PSK-Tagesordnung überschaubar zu halten, wurden den PSK-Treffen

Sitzungen einer Vorbereitungsgruppe, der so genannten Nicolaidis-Gruppe, vorgeschaltet, welche die von der Präsidentschaft vorgeschlagene Tagesordnung nach Prozeduralpunkten und Diskussionspunkten vorsortiert. Die Ergebnisse von PSK-Treffen werden vom Vorsitz mündlich verlesen und meist noch am selben Tag im COREU-Weg schriftlich verteilt. Das nach außen sichtbare Ergebnis der GASP-Arbeit sind die Schlussfolgerungen der Räte für Auswärtige Beziehungen oder der Europäischen Räte sowie die Erklärungen der Präsidentschaft im Namen der 25 Mitgliedstaaten.

Im Bereich der ESVP, die einerseits die Entwicklung militärischer und ziviler Kapazitäten und andererseits die Durchführung von zivilen und militärischen Operationen und den Bereich Konfliktverhütung umfasst, spielt das PSK insofern eine zentrale Rolle, als es dafür keine anderen GASP-Arbeitsgruppen gibt. Im Bereich der ESVP arbeitet das PSK eng mit dem EU-Militärausschuss, dem CIVCOM und einer ihm untergeordneten politisch-militärischen Gruppe (PMG) zusammen. Bei der Entwicklung militärischer Kapazitäten, der Ausarbeitung von Konzepten für Krisenmanagementeinsätze und deren Vorbereitung spielen der EU-Militärausschuss und der ihn unterstützende EU-Militärstab eine wichtige Rolle. Die politische Opportunität einer Krisenmanagementoperation wird im PSK, meist unter Teilnahme des GS/HV Solana, vordiskutiert. Wenn ein entsprechender Konsens erzielt wurde, werden die Vorbereitungsarbeiten – beginnend mit einem Krisenmanagementkonzept – in Auftrag gegeben.

Bei jedem Planungsschritt einer militärischen ESVP-Operation wird die kollektive Meinung des EU-Militärausschusses eingeholt, dem das PSK in der Regel folgt. Wichtige Zwischenschritte, wie die Verabschiedung des Operationsplanes und der Beschluss über die tatsächliche Durchführung einer Operation, erfolgen durch den Rat. Für zivile Operationen gilt das zum EU-Militärausschuss Gesagte im Verhältnis zum CIVCOM. Je nach der Dringlichkeit können sich die Vorbereitungsarbeiten für eine Operation über Monate hinziehen, im Bedarfsfall aber auch innerhalb von 10 Tagen abgewickelt werden. Die Opportunität der Durchführung einer Krisenmanagementoperation bedarf einer wohlüberlegten Abwägung von Interessen, wobei die im Dezember 2003 angenommene

Europäische Sicherheitsstrategie eine Richtschnur bildet. Eine oft wichtige Vorfrage ist, ob eine konkrete militärische Operation unter Rückgriff auf NATO-Mittel und -Fähigkeiten durchgeführt werden soll oder als EU-autonome Operation. Der Rahmen für die Zusammenarbeit EU-NATO im Bereich des Krisenmanagement wurde im März 2003 nach langwierigen Verhandlungen abgeschlossen und in bisher zwei Fällen genutzt (Operation 'Concordia' in FYROM 2003 und Operation EUFOR 'Althea' in BiH). Die Operation 'Artemis' in der Ituri-Region in der DR Kongo im Jahr 2003 wurde hingegen als EU-autonome Operation abgewickelt. Den Rahmen für die EU-NATO-Kooperation bilden regelmäßige Treffen zwischen dem PSK und dem Nordatlantikrat. Kontakte zwischen den beiden Organisationen bestehen darüber hinaus im Bereich der Entwicklung von Kapazitäten.

Im ESVP-Bereich bleibt die Entwicklung entsprechender Kapazitäten im militärischen und zivilen Bereich ein vordringliches Anliegen. Mit dem *European Capabilities Action Plan* (ECAP) wurde 2001 der Versuch unternommen, die Zusammenarbeit in den wichtigsten Defizitbereichen zu bündeln. In der Zwischenzeit spielt auch die 2004 eingerichtete Europäische Verteidigungsagentur eine wichtige Rolle bei der Entwicklung militärischer Kapazitäten.

Das Ziel ist es, von den beim Europäischen Rat in Helsinki definierten Zielgrößen zu schnell verfügbaren Einheiten zu kommen, die autonom oder zugunsten der Vereinten Nationen schnell einsetzbar sind. Die EU hat in den vergangenen fünf Jahren das ESVP-Instrumentarium verfeinert. Mit der Einrichtung der zivil-militärischen Zelle im Ratssekretariat wurde der Versuch unternommen, zivile und militärische Mittel im Rahmen einer ESVP-Operation kombiniert einsetzen zu können. Diesbezügliche Hilfestellung soll auch das EU-Operationszentrum leisten, das ab Mitte 2006 einsatzfähig sein sollte. Darüber hinaus wurden Beratungsmissionen, wie bei der Reform des kongolesischen Sicherheitssektors oder im Bereich der Rechtsstaatlichkeit in Georgien, entwickelt. Die EU-Mission für den Irak, die in Mitgliedstaaten der EU abgewickelt wird, ist eine Ausbildungsmission. Daneben wurde auch der Versuch unternommen, regionalen Organisationen, wie der Afrikanischen Union (AU) im Falle von Darfur,

bei der Planung und Durchführung von Operationen zu helfen. Die EU hat im Falle der AU-Mission in Darfur nicht nur Planungshilfe geleistet, sondern stellt auch Elemente zur Unterstützung der Kommandokette und finanziert diese Mission im Umfang von 80 Mio. Euro aus den Mitteln der Afrikanischen Friedensfazilität (*African Peace Facility* – APF). Die Stärkung afrikanischer Kapazitäten im Bereich friedenserhaltender Operationen wird mit Vorrang betrieben. Gleichzeitig wurde auch eine Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und der OSZE vereinbart.

Die Finanzierung von ESVP-Operationen stellt ein eigenes und in der praktischen Arbeit der Institutionen oft zeitraubendes Thema dar. Als Grundsatz gilt, dass militärische Operationen von den EU-Mitgliedsstaaten gemäß BNP-Schlüssel finanziert werden (ATHENA-Mechanismus), während zivile Operationen – dazu zählen insbesondere Polizeimissionen – vorwiegend aus dem GASP-Budget bezahlt werden. Da das mit derzeit 62,9 Mio. Euro (2005) jährlich veranschlagte GASP-Budget angesichts der vermehrten Zahl an zivilen Operationen oft nicht ausreicht, müssen meistens alternative Finanzierungsmodelle gefunden werden.

Die sich entwickelnde ESVP stellt auch die EU-Mitgliedsstaaten vor die Herausforderung, entsprechende zivile und militärische Mittel zur Verfügung zu haben. Die EU selbst verfügt über keine derartigen Mittel, sondern stellt lediglich den politischen, rechtlichen und vermehrt auch den organisatorischen Rahmen für die Durchführung von Operationen zur Verfügung. Hinsichtlich der Teilnahme gilt das Prinzip der Freiwilligkeit. Nicht der EU angehörende Staaten können zur Teilnahme an Operationen eingeladen werden.

Die Zahl der durchgeführten ESVP-Missionen legt Zeugnis davon ab, wie schnell sich dieser Bereich in knapp sechs Jahren entwickelt hat. Das PSK, aber auch der EU-Militärausschuss, haben zu dieser Entwicklung ganz wesentlich beigetragen. Beide Gremien sind aus der EU-Landschaft nicht mehr wegzudenken.