Die Ergänzung zur Grünen Sicherheitsstrategie "Für eine Europäische Sicherheitspolitik aus einem Guss" von Angelika Beer

Die ESVP:

Sachstand und wichtige Zukunftsfragen

STAND:
Januar 2005

1. Kleine Geschichte der ESVP und ihrer Antriebsfaktoren 5
Das europäische Krisenmanagement 5
Der europäische Weg 7

1.1. Der Verfassungsvertrag 8

1.2. Die Europäische Sicherheitsstrategie 9
Gemeinsame Bedrohungsanalyse - unterschiedliche Antworten 9
Die Differenzen zwischen NSS und ESS 10
ESS und präventives Handeln 10
Die ESVP im Dienste der UN 11

1.3. Die Strukturen der ESVP 12
Die europäische Planungszelle 12
Die Europäische Verteidigungsagentur und andere Instrumente 13
EU-NATO Zusammenarbeit 14

2. Die militärischen Instrumente des Krisenmanagements 16
Die europäischen Eingreifkräfte (ERRF) 16
Gefechtsverbände - Battle Groups (EBGs) 17
Headline Goal 2010 18

2.1. Militärisch-Technische Fähigkeiten 20
Europäischer Aktionsplan für militärische Fähigkeiten 20
Prager Fähigkeitsverpflichtung 22

2.2. Rüstungspolitik und Rüstungswirtschaft 24
Auf dem Weg zu einer europäischen Rüstungspolitik 24
Die Europäische Verteidigungsagentur (EVA) 25
Zukünftige Herausforderungen 28

2.3. Die Finanzierung 29
Der ATHENA-Mechanismus 30

3. Die Instrumente des zivilen Krisenmanagements 33

3.1. Die neuen Instrumente des Rates 34
Quantität ist nicht Qualität 35
Ziviles Konfliktmanagement wird beschleunigt und verbessert 36
Human Security und das Europäische Zivile Friedenskorps 37

3.2. Strukturen und Missionen 39
Aufgaben prägen Strukturen 40

Schwachstellen revidieren und nachbessern 41

3.3. Die neuen Instrumente und die Kommission 42
Viele Instrumente ohne Koordination schaffen Defizite 45

4. Exkurs: Europäische Sicherheitspolitik am Beispiel Bosnien 48
Regionale Strukturen stärken 50
BiH ist Risiko und Chance 50

5. Strategische Konzepte zur Umsetzung der ESS 52

5.1. Die Bekämpfung von Proliferation von Massenvernichtungswaffen 52
Das Beispiel Iran 55
Dilemma "Carrots and Sticks" 56

5.2. Die Bekämpfung des Terrorismus 56
Das Europäische Parlament: Vom Vorreiter zum Kritiker 58
Zusammenarbeit erhöht die Innere Sicherheit 59
Die Solidaritätsklausel im Verfassungsvertrag 60
Der Konzeptrahmen 61
Die Maßnahmen 62

5.3. Die EU-UN Zusammenarbeit 63
Der Konsultationsmechanismus EU-UN 64
Stärkung des Multilateralismus 65
Keine Beschränkung auf Europa 66

1. Kleine Geschichte der ESVP und ihrer Antriebsfaktoren

Blicken wir für einen kurzen Moment 15 Jahre zurück: Europa hat seine außen- und sicherheitspolitische Rolle langsam und schrittweise definiert. Immer wieder haben dabei drei Faktoren einen wesentlichen Einfluss ausgeübt:

- Fortschritte der europäischen Integration im Bereich des Binnenmarktes, die einen immer größer werdenden Anreiz für Zusammenarbeit auch in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik schafften;
- sicherheitspolitisch relevante, äußere Ereignisse, wie das Ende des Kalten Krieges, der Zerfall Jugoslawiens, der Kosovo-Konflikt oder die Terroranschläge am 11.9.2001 in den USA oder am 11.3.2004 in Madrid; sowie
- sicherheitspolitische Debatten und Veränderungen in den USA bzw. teilweise daraus resultierend die Diskussionen über die künftige Rolle der NATO und deren Aufgaben.

Das Inkrafttreten des Maastricht-Vertrages ermöglichte der EU 1993 die Überführung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) in die erweiterte Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Mit neuen Instrumenten wie Gemeinsamen Standpunkten wurde eine bessere Koordination der nationalen Außenpolitiken möglich. Schon kurz zuvor hatten Frankreich und Deutschland mit der Gründung des Eurokorps, der Reaktivierung der WEU und der Initiative zu den „Petersberger Aufgaben" 1991/92 einen ersten Versuch unternommen, den WEU-Staaten im Bereich friedensunterstützender militärischer Maßnahmen ein eigenes Profil zu geben und eigenständiges Handeln zu ermöglichen. Zugleich wollten sie damit zur Stärkung der Handlungsmöglichkeiten der UNO und der OSZE beitragen.

Die „Petersberger Aufgaben":

„Militärische Einheiten der WEU-Mitgliedstaaten, die unter der Befehlsgewalt der WEU eingesetzt werden, könnten neben ihrem Beitrag zur gemeinsamen Verteidigung in Übereinstimmung mit Artikel V des Washingtoner Vertrages bzw. Artikel V des geänderten Brüsseler Vertrages auch für folgende Zwecke eingesetzt werden:

- Humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze,
- friedenserhaltende Aufgaben und
- Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens."

Kurz darauf, öffnete sich die NATO für die gleichen Aufgabenbereiche. Die argumentative Richtung hatte der amerikanische Senator Richard Lugar angesichts einer vergleichsweise geringen Beteiligung europäischer NATO-Staaten am 2. Golfkrieg vorgegeben: Entweder „die NATO gehe out of area" oder sie gehe „out of business". Es folgte das Scheitern der Europäer als Haupttruppensteller der UNO-Friedensmission in Bosnien-Herzegowina, den dortigen Konflikt wirksam einzudämmen. Das Massaker von Srebrenica steht für diese bittere Unfähigkeit. Eine Einhegung des Konfliktes gelang erst, als sich die USA und damit die NATO durch Luftangriffe massiv einschalteten und zugleich erheblichen Druck ausübten, um die Konfliktparteien zum Abkommen von Dayton und zur Akzeptanz der NATO-Mission IFOR/SFOR zu bewegen. Parallel dazu wurden die Möglichkeiten der europäischen Länder zu eigenständigem – Krisenmanagement, zur Anbindung des Eurokorps und der WEU an die NATO und deren Entscheidungen bald schrittweise politisch wieder eingegrenzt. Das sicherheitspolitische Primat der NATO war wiederhergestellt und es wurde erwartet, dass sich die Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) innerhalb der NATO als verstärkter Beitrag Europas zum transatlantischen Bündnis herausbildet. Ein eigenständiges Handeln Europas im kleineren Rahmen und unter Führung der WEU war allenfalls nach Billigung durch die atlantische Allianz denkbar.

Das europäische Krisenmanagement

Erst die bevorstehende erneute Erweiterung der außen- und sicherheitspolitischen Befugnisse der EU durch den „Amsterdamer Vertrag" und die in diesem Kontext initiierte Idee einer gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), die letztlich in einer Europäischen Verteidigungspolitik münden soll, bot Ende 1998 erneut Anlass, über Europa als eigenständigen, sicherheitspolitischen Akteur nachzudenken. Parallel zur Eskalation der Kosovo-Krise entwickelte die EU auf intergouvernementaler Ebene die Grundlagen eines Konzeptes für ein autonomes europäisches Krisenmanagement im Rahmen der Petersberg-Aufgaben. Die WEU mit ihren Strukturen sollte dazu weitgehend in die EU überführt werden. Dieses Konzept wurde während eines informellen Treffens der EU-Außenminister Mitte März 1999 in Reinhartshausen gebilligt. Es fand nach intensiver Diskussion im Kern auch Eingang in das Abschlusskommunique des Washingtoner NATO-Gipfels im April 1999, nicht aber in die beim gleichen Gipfel verabschiedete neue NATO-Strategie. Während der Sitzung des Europäischen Rates in Köln wurde das Konzept der ESVP im Juni

1999 endgültig verabschiedet. Sechs Monate später wurden in Helsinki zwei Berichte der finnischen Präsidentschaft gebilligt, die den Aufbau ziviler und militärischer Krisenmanagementkapazitäten durch die Europäische Union vorsahen. Für den militärischen Bereich wurden schon in Helsinki konkrete Planungsziele, das so genannte Helsinki Headline Goal, für die Zeit bis 2003 vorgeben. Wenig später, beim EU-Gipfel in Feira, wurden auch für den Bereich des zivilen Krisenmanagements erste Zielvorgaben beschlossen. Zugleich einigten sich die EU-Staaten in Helsinki auf den Aufbau einer Reihe politischer und politisch-militärischer Gremien, die der EU eine eigenständige Entscheidungs- und Planungsstruktur für ihr Krisenmanagement ermöglichen sollten.

Die USA versuchten in Folge diese Initiativen über technische Abkommen zwischen der EU und der NATO, wieder einzuhegen. Ziel war es dabei, europäische Prozesse politisch für die USA über deren Mitspracherechte in der NATO kontrollierbar zu machen und den sicherheitspolitischen Vorrang der NATO zu garantieren. Dies forderten die USA unter Berufung auf die so genannten Berlin-Plus-Arrangements ein, mit denen während des Washingtoner NATO-Gipfels 1999 analog zur NATO-WEU-Zusammenarbeit die Möglichkeit einer Nutzung von NATO-Fähigkeiten durch die Europäische Union eingeräumt worden war. Die EU sollte zwar autonome Beschlüsse zum Krisenmanagement fassen können, nicht aber über gesicherte autonome Planungs- und Kommandostrukturen sowie über vollständig autonome militärisch-technische Durchführungsmöglichkeiten für entsprechende militärische Aktionen verfügen. Die endgültigen EU-NATO-Vereinbarungen aus dem Dezember 2002 und März 2003 sehen vor, dass die EU die Option erhält, NATO-Kapazitäten bei politisch autonom geführten Missionen zu nutzen.

Die Terroranschläge des 11.9.2001 waren der Regierung George W. Bushs Anlass und Gelegenheit, mit großer Geschwindigkeit eine Neuausrichtung der Nationalen Sicherheitsstrategie NSS und der Strategien der USA zur Bekämpfung des Terrorismus und der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen voranzutreiben. Das Ergebnis war äußerst umstritten, unter anderem, da die USA sich das Recht auf präventive militärische Interventionen vorbehalten. Erschwerend kam hinzu, dass die USA verstärkt auf ein erweitertes, globales Engagement der NATO bei Interventionen zur Bekämpfung des Terrorismus und der Proliferation drängten. Mit dem Vorschlag der NATO-Response Force (NRF), einer primär europäischen Eingreiftruppe zur Unterstützung solcher US-geführter Interventionen, sollte Europa veranlasst werden, mit seinen modernsten Truppenteilen einen gewichtigen Beitrag zu leisten. Darüber hinaus sollte die EU die Modernisierung seiner Streitkräfte

nach US-Vorbild zu beschleunigen und sich verstärkt auf die politische Debatte über die Notwendigkeit und Legitimität solcher Interventionen einzulassen.

Dieser Vorschlag entfachte eine Diskussion innerhalb der EU Mitgliedstaaten, da solche Einsätze außerhalb der Konzeption für das europäische Krisenmanagement angesiedelt waren. Sie mussten nicht nur über ihre Beiträge zu der neuen Eingreiftruppe entscheiden, sondern sich auch auf eine Diskussion über deren Modernisierung einlassen, ohne dass zunächst klar war, ob und auf welchem Wege dies zu einer Stärkung der Krisenmanagementfähigkeiten der EU beitragen würde. Hinzu kam, dass für die europäischen Staaten die Notwendigkeit entstand, sich auf nationaler und nicht auf europäischer Ebene zu den völkerrechtlich und politisch problematischen Aspekten der veränderten Strategie Washingtons zu verhalten: Für entscheidende Fragen wie jene, ob ein Mandat der UNO Voraussetzung einer Intervention oder ob präventives oder präemptives militärisches Handeln zulässig sein sollte, wurden statt einer europäischen zunächst nationale Antworten gesucht; Antworten, die teilweise gegensätzlich ausfielen. Diese Differenzen brachen im Vorfeld des Präventivschlages gegen den Irak auf. Von einer gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik konnte nicht die Rede sein

Der europäische Weg

Aus diesem Dilemma zog die EU zwei wesentliche Konsequenzen: Sie begann zum einen eine konstruktive Diskussion über eine gemeinsame Europäische Sicherheitsstrategie (ESS), die im Dezember 2003 verabschiedet wurde. Diese hatte ein doppeltes Ziel. Einerseits sollte sie die internen Differenzen der EU-Staaten überbrücken und andererseits klären, wie weit die strategischen Ansätze Europas mit den veränderten Ansätzen der USA harmonisiert werden könnten. Die Diskussion hatte einen willkommenen Nebeneffekt: Sie ließ – nach der durch den NRF-Vorschlag und den Irakkrieg ausgelösten Refocussierung der Debatte auf militärische Aspekte der Sicherheitspolitik – wieder Raum für die europäische Debatte über einen ganzheitlichen sicherheitspolitischen Ansatz und das Wechselverhältnis von militärischen und nichtmilitärischen Fähigkeiten des Krisenmanagements. Die zweite Konsequenz mündete in einem Vorschlag zum Aufbau von so genannten "European Battle Groups" (Europäische Gefechtsverbände), die schnelle Interventionen ermöglichen sollten.

1.1. Der Verfasssungsvertrag

Die Europäische Verfassung wurde am 29. Oktober 2004 von den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union in Rom offiziell unterzeichnet. Sie beruht weitgehend auf dem Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents vom Juli 2003, an dessen Erarbeitung Vertreterinnen und Vertreter aller nationalen Parlamente beteiligt waren. Das Europäische Parlament hat der Verfassung am 12. Januar 2005 mit großer Mehrheit zugestimmt.

Die Europäische Verfassung ist das wichtigste Reformprojekt der Europäischen Union. Sie soll den Vertrag von Nizza ersetzen und die Europäische Union auf eine neue vertragliche Grundlage stellen. Inkrafttreten kann sie erst, wenn ihr alle 25 EU-Mitgliedstaaten zugestimmt haben. Der Ratifizierungsprozess der Verfassung soll bis 2006 abgeschlossen werden, so dass sie im Jahr 2007 in Kraft treten könnte.

Insbesondere außen- und sicherheitspolitisch ist diese Verfassung ein historischer Schritt. Es ist gelungen, einen Kompromiss zu schließen, in dem die Vorteile klar überwiegen. Mit ihr erhebt die EU die Förderung des Friedens zum obersten Gebot. Sie macht sich einen erweiterten Sicherheitsbegriff zu Eigen, bindet sich eindeutig an das Völkerrecht und die UN-Charta und gibt Europa mit dem Europäischen Außenminister EINE außenpolitische Stimme. Die Petersberger Aufgaben werden erweitert um die Durchführung gemeinsamer Abrüstungsmaßnahmen, Operationen zu Stabilisierung der Lage nach Konflikten und die Unterstützung von Drittstaaten bei der Terrorismusbekämpfung. Zudem wird eine Solidaritätsklausel für den Fall terroristischer Angriffe auf einzelne EU-Staaten aufgenommen. Die EU-Mitgliedstaaten können sich darüber hianus in einer „verstärkten Zusammenarbeit" zu gegenseitigem Beistand verpflichten, falls kein Mitgliedstaat dies durch ein Veto im Rat verhindert und sich eine ausreichende Zahl von Mitgliedstaaten beteiligt.

Der Verfassungsprozess ist, unabhängig davon, ob der schwierige Ratifizierungsprozess gelingt, noch nicht abgeschlossen. Ihn gilt es in Zukunft gerade auch im Bereich der ESVP weiterzugestalten. So wird beispielsweise jede Ausweitung militärischer Fähigkeiten wie auch alle weiteren Schritte hin zu einer Integration mit einem Ausbau der parlamentarischen Kontrolle insbesondere der militärischen Einsätze durch das EP einhergehen müssen.

1.2. Die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS)

Mit dem Entstehen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) Anfang der 90er Jahre hatten wiederholt Experten und Politiker eine strategische Ausrichtung der europäischen Sicherheitspolitik gefordert. In Folge der raschen Umsetzung der ESVP, einer umfassenden Erweiterungsrunde mit neuen Außengrenzen, dem Terroranschlag vom 11. September 2001, der Veröffentlichung der nationalen Sicherheitsstrategie der USA und dem transatlantischen Zerwürfnis im Kontext des Irak-Krieges wurde dem Hohen Repräsentanten für die GASP, Javier Solana, der Auftrag gegeben, eine Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) zu entwerfen. Bereits wenige Monate später präsentierte Solana eine erste Fassung der ESS auf dem Europäischen Rat von Thessaloniki am 19. Juni 2003. In überarbeiteter Form wurde die ESS am 12. Dezember von den Staats- und Regierungschefs in Brüssel angenommen. Damit war es in ungewöhnlich kurzer Zeit gelungen, der Europäischen Union als internationalem Akteur eine strategische Ausrichtung zu geben, auch wenn entscheidende Punkte noch im Unklaren bleiben.

Die ESS schöpft ihre Legitimation zuallererst aus einer schlichten Feststellung: „Als Zusammenschluss von 25 Staaten mit über 450 Millionen Einwohnern, die ein Viertel des Bruttosozialproduktes weltweit erwirtschaften, ist die Europäische Union, der zudem ein umfangreiches Instrumentarium zur Verfügung steht, zwangsläufig ein globaler Akteur. (...) Europa muss daher bereit sein, Verantwortung für die globale Sicherheit und für eine bessere Welt zu tragen." Ähnlich wie nationale Sicherheitsstrategien bestehen ihre Kernelemente aus einer gemeinsamen Bedrohungs- bzw. Risikoanalyse, einer gemeinsame Zieldefinition und einem Bündel von Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele.

Gemeinsame Bedrohungsanalyse – unterschiedliche Antworten

In der Analyse der Sicherheitsrisiken stimmen die Europäische Sicherheitsstrategie weitestgehend mit denen de USA überein. Die daraus abgeleiteten Instrument und Schlussfolgerungen gehen allerdings in unterschiedliche Richtungen.

Die Risikoanalyse der ESS: Terrorismus, die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, Regionalkonflikte und das Scheitern von Staaten sowie die Organisierte Kriminalität werden als künftige „Hauptbedrohungen" dargestellt. Doch auch Armut und AIDS werden eine besondere Bedeutung für die Sicherheit eingeräumt: "In weiten Teilen der dritten Welt rufen Armut und Krankheiten unsägliches Leid wie auch dringende Sicherheitsprobleme hervor. Fast drei Milliarden Menschen und damit die Hälfte der Weltbevölkerung müssen mit

weniger als zwei Euro pro Tag auskommen. Jedes Jahr sterben 45 Millionen Menschen an Hunger und Unterernährung. AIDS hat sich zur verheerendsten Epidemie der Menschheitsgeschichte entwickelt und ist Ursache für den Zusammenbruch ganzer Gesellschaften."

Die ESS benennt drei strategische Ziele europäischer Sicherheitspolitik:

- Die Abwehr der Hauptbedrohungen,
- Europas Interesse an einer Stabilisierung und Stärkung der Sicherheit in seiner erweiterten Nachbarschaft (Balkan, Nahost, Südkaukasus, Mittelmeerraum), sowie
- eine „Weltordnung auf Grundlage eines wirksamen Multilateralismus", zu der u.a. die Stärkung der Vereinten Nationen, der Welthandelsorganisation und regionaler Organisationen gehört.

Die Differenzen NSS und ESS

Während sowohl die amerikanische NSS als auch die Europäische ESS in der Bedrohungsanalyse weitestgehend übereinstimmen, so sind deutliche Differenzen in der Bestimmung der Instrumente und Ziele. Die NSS operiert mit missionarischen Begriffen wie "a peace that favors liberty" und "encouraging free and open societies" und will den Frieden gegen Tyrannen und Terroristen verteidigen. Die Anwendung von völkerrechtswidrigen Präventivschlägen wird als gerechtfertigt betrachtet. In der NSS findet weder die Option einer Stärkung der UN Platz, noch spielen nachhaltige Entwicklung der Weltwirtschaftsordnung eine Rolle.

Im Gegensatz dazu sieht die ESS „Auswirkungen auf die Europäische Politik", die Anforderungen für eine künftige, verbesserte Handlungsfähigkeit der EU beschreiben. Verglichen mit dem ersten Entwurf der ESS von Thessaloniki haben hier weitere Veränderungen stattgefunden. Die Forderung nach einer strategischen Kultur, die frühzeitiges, rasches und robustes Eingreifen fördert, steht nunmehr nicht mehr eindeutig im Kontext militärischer Einsätze, sondern im Kontext der Mischung von zivil-militärischen Einsätzen, die es möglichst wirksam einzusetzen gilt.

ESS und präventives Handeln

Die Option präventiven Handelns bezieht sich nunmehr als „präventives Engagement" auf politische Wirkinstrumente, schließt aber „wenn nötig robuste Interventionen" nicht aus. Ausgerichtet sein soll das präventive Engagement der EU auf „humanitäre Krisen" und „Anzeichen der Proliferation".

Dies bedeutet eine andere Prioritätensetzung im Vergleich zu den Maßnahmen der NSS, die explizit den präventiven Streitkräfteeinsatz gegen Terroristen, Proliferation und "Schurkenstaaten" befürworten. Auch werden von der NSS traditionelle Abschreckung und ein Raketenabwehrsystem als angemessene Antworten auf die Proliferations-Risiken verstanden.

Unter der Überschrift: „Mehr Handlungsfähigkeit" fordert die Strategie schließlich mehr Ressourcen für die Verteidigung sowie deren effizientere Nutzung, verbesserte Möglichkeiten, zivile Krisenmanagementmittel zum Einsatz zu bringen, sowie eine verbesserte Zusammenarbeit im diplomatischen und geheimdienstlichen Bereich. Hier wird die Verbesserung militärischer Fähigkeiten gefordert, während eine detaillierte Passage für zivile Krisenreaktionskräfte an dieser Stelle fehlt.

Die ESVP im Dienste der UN

Ein zentrales Element ist auch hier die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen, denn die "EU muss die vereinten Nationen in ihrem Kampf gegen Bedrohungen des Friedens und der Sicherheit in der Welt unterstützen. Die EU fühlt sich verpflichtet zu einer intensiveren Zusammenarbeit mit der UN bei der Hilfe für Länder, die Konflikte hinter sich haben, und zu verstärkter Unterstützung der UN bei kurzfristigen Krisenbewältigungseinsätzen." Dies kann jedoch nur gelingen, wenn die Außenpolitik der einzelnen EU-Staaten koordiniert wird. Unter dem Stichwort „Mehr Kohärenz" wird eine verbesserte Integration der verschiedenen politischen Handlungsoptionen der EU sowie deren Ausrichtung auf gemeinsame politische Zielsetzungen gefordert: "Die diplomatischen Bemühungen sowie die Entwicklungs-, die Handels, und die Umweltpolitik müssen derselben Agenda folgen. In einer Krise ist eine einheitliche Führung durch nichts zu ersetzen." Hinzugekommen sind in diesem Abschnitt eine Passage über Zusammenarbeit mit Partnern außerhalb der EU sowie verstärkende Formulierungen zur Kooperation mit der NATO.

Somit ist die ESS als erster umfassender Versuch einer strategischen Ausrichtung für alle Bereiche der europäischen Außenpolitik zu begrüßen. Unter dem Dach der ESS ist damit die Chance gegeben, verschiedene Instrumente wie GASP, ESVP, Humanitäre Hilfe, Entwicklungs- und Handelspolitik gemeinsamen Zielsetzungen unterzuordnen. Somit bietet die ESS eine Orientierung für zukünftige Krisen- und Konfliktfälle.

1.3. Die Strukturen der ESVP

Das Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam erweiterte die Möglichkeiten des Europäischen Rates im außen- und sicherheitspolitischen Bereich erheblich. Durch die Entscheidung während des Kölner EU-Gipfels im Juni 1999, den ehemaligen NATO-Generalsekretär Javier Solana zum Hohen Repräsentanten der EU für die ESVP zu benennen sollte gewährleistet werden, dass die intensivere zwischenstaatliche Zusammenarbeit der EU aus einer Hand geplant und aufgebaut werden kann. Solanas Position ist damit – auch im Verhältnis zur Europäischen Kommission - gestärkt worden

Bereits der EU-Gipfel von Helsinki 1999 regte den Aufbau ständiger Ratsstrukturen für die ESVP an. Schnell wurden die beschlossenen Interimsstrukturen gebildet: Im März 2000 nahmen das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK), ein Militärausschuss (EUMC), ein Militärstab (EUMS) und ein Lagezentrum (SITCEN) als Interimsstrukturen die Arbeit auf. Noch im gleichen Monat fiel der Beschluss, auch einen Ausschuss für die Zivile Aspekte der Krisenbewältigung (CIVCOM) zu schaffen. Im Mai 2000 wurde dieser bereits eingerichtet. Die Interimsgremien wurden nach dem EU-Gipfel von Nizza zum 1.Januar 2001 in ständige Gremien umgewandelt. Damit standen dem Hohen Repräsentanten ab 2001 alle vier Arbeitsgremien zur Verfügung. Zum gleichen Zeitpunkt übernahm die EU von der WEU deren bestehendes Satellitenzentrum im spanischen Torrejon, sowie das WEU-Institut für Sicherheitsstudien in Paris.

Die europäische Planungszelle

Seit April 2003 sorgte der Vorschlag der Europäischen Union für ein eigenes, kleines Hauptquartier mit begrenzten Planungskapazitäten im belgischen Tervuren zu schaffen für Aufregung. Der Vorschlag, der auf einem Vierergipfel der EU-Staaten Belgien, Deutschland, Frankreich und Luxemburg gemacht wurde, traf zunächst auf heftigen Widerstand. Er wurde als Versuch, die NATO zu umgehen, interpretiert. Denn kurz zuvor hatten sich EU und NATO auf die Nutzung ihrer Planungskapazitäten geeinigt.

Dennoch gelang es in den Folgewochen, das am Vierergipfel nicht beteiligte Großbritannien von der grundsätzlichen Notwendigkeit einer Planungszelle zu überzeugen. Eine entsprechende Vereinbarung wurde anlässlich des britisch-deutsch-französischen Gipfels in Berlin im September 2003 getroffen. Am 12. Dezember 2003 billigte der Europäische Rat einen Plan für den Aufbau einer zivil-militärischen Planungszelle der EU. Ende 2004 legte Javier Solana einen Vorschlag für das Mandat dieser Zelle und für die

Zusammensetzung des bei Bedarf für besondere Operationen einzurichtenden Operationszentrums vor. Mit beiden Instrumenten soll auch das nationale militärische Hauptquartier, das die EU mit der Durchführung einer autonomen Krisenmanagementoperation beauftragt, unterstützt werden. Zugleich soll eine größere Kohärenz zwischen zivilen und militärischen Einsatzmitteln sichergestellt werden. Der Europäische Rat billigte Solanas Vorschläge.

Die Europäische Verteidigungsagentur und andere Instrumente

- Mit der 2004 erfolgten Gründung einer Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) schuf sich der Rat ein Instrument für Rüstungsplanung, Rüstungsforschung und Beschaffung, das zudem koordinierende Aufgaben für Nationen, Rat und Kommission haben soll.
- Im Jahr 2004 begann auch der Aufbau eines Europäischen Sicherheits- und Verteidigungskollegs mit einem ersten Pilotlehrgang. Das Kolleg soll ziviles und militärisches Kernpersonal aus den EU-Staaten für Krisenmanagementoperationen der EU in einheitlicher Weise ausbilden und dabei besonderen Wert auf das zivil-militärische Zusammenwirken legen. Der Vorschlag für ein EU-Ausbildungskonzept für den Bereich der ESVP liegt vor. Es versucht, die Ausbildungsangebote des Europäischen Sicherheits- und Verteidigungskollegs, der Europäischen Polizeiakademie und der Kommission sowie die nationalen Ausbildungsangebote mit dem Ziel einer gemeinsamen europaweiten ESVP-Kultur zu integrieren und Synergien zu ermöglichen.
- Für sicherheitspolitisch besonders relevante Themen wurde zudem die Funktion des persönlichen Repräsentanten des Hohen Repräsentanten eingeführt. So arbeitet der Niederländer Gijs de Vries seit März 2004 als persönlicher Repräsentant im Bereich der Terrorismusbekämpfung und Annalisa Gianella seit 2003 als persönliche Repräsentantin im Bereich Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Dieses Modell lehnt sich an ein bereits existierendes System von EU-Repräsentanten für bestimmte Länder oder Krisen an. GASP-Sonderbeauftragte gibt es derzeit für Afghanistan, Bosnien, Makedonien, den Südkaukasus, den Friedensprozess im Nahen und Mittleren Osten, die Region der großen Seen in Afrika und den Stabilitätspakt für Südosteuropa.

EU-NATO Zusammenarbeit

Auch für die Zusammenarbeit mit der NATO wurden entsprechende Gremien geschaffen. Im Juni 2000 wurde in Feira beschlossen, vier thematische Arbeitsgruppen einzurichten: eine zu den Themen Sicherheit (Austausch geheimhaltungsbedürftiger Informationen), eine zu den Fähigkeitszielen, eine zur Nutzung von NATO-Fähigkeiten durch die EU sowie eine vierte für Konsultationsmechanismen.

Es wurden regelmäßige politische und militärische Konsultationen zwischen NATO und EU vereinbart. Zum ersten Treffen der EU und der NATO-Außenminister kam es im Mai 2001, zum ersten Treffen der Militärausschüsse im Juni desselben Jahres. Diese Kontakte finden seither regelmäßig statt.

Die Arbeit an den erforderlichen EU-NATO-Abkommen zog sich dagegen wegen politischer Widersprüche relativ lange hin. Vor allem die USA und die Türkei erhoben Bedenken gegen eine zu große Autonomie der EU. Die Türkei, die potentiell Auswirkungen auf ihre direkte Umgebung (z.B. Zypern) befürchtete, blockierte zeitweilig die Möglichkeit eines EU-Zugangs zu den Planungskapazitäten der NATO. Sie begründete dies auch damit, dass möglicherweise die EU militärische einsätze beschließen könnte, die die Türkei ablehnt aber als NATO Mitglied automatisch beteiligt gewesen wäre. Die Berlin-Plus Vereinbarungen der EU und der NATO konnten deshalb erst abgeschlossen werden, als im Dezember 2002 eine Einigung mit der Türkei u.a. über deren Perspektive zum Beginn von Beitrittsverhandlungen mit der EU gefunden wurde. Wenige Tage später folgte eine EU-NATO-Erklärung und im März 2003 wurde die Vereinbarung selbst abgeschlossen. Kurz darauf übernahm die EU ihre erste Militärmission unter Nutzung von NATO-Strukturen, die Operation Concordia in Makedonien.

Nachdem der Europäische Rat im Dezember 2003 ein Dokument mit dem Titel „European Defence: NATO/EU-Consultations, Planning and Operations" gebilligt hatte, entwickelte Javier Solana detaillierte Vorschläge zu dessen Umsetzung, über die der Europäische Rat im Herbst 2004 Einvernehmen erzielte. Dazu gehören der konzeptionelle Ansatz für die zivil-militärische Zelle der EU, sowie für das Mandat einer EU-Zelle beim NATO-Hauptquartier SHAPE und mögliche Elemente für das Verbindungsteam der NATO beim EU-Militärstab.

Auch für die Zusammenarbeit mit europäischen und anderen befreundeten Staaten, die an zivilen oder militärischen Krisenmanagementoperationen der EU teilnehmen oder zu deren Fähigkeiten beitragen wollen, wurden entsprechende Strukturen geschaffen. Werden Operationen unter Beteiligung solcher Staaten

durchgeführt, so erhalten diese Mitspracherechte im Rahmen von frühzeitigen Konsultationsmechanismen und von Ad-hoc-Ausschüssen beteiligter Länder. Mit jedem dieser Staaten verhandelt die EU über standardisierte bilaterale Abkommen, in denen die rechtlichen Folgefragen geregelt werden. Interessierten Staaten wird die Möglichkeit gegeben, sich mit eigenen Beiträgen an den Pools europäischer ziviler und militärischer Krisenmanagementfähigkeiten zu beteiligen.

Allerdings: Der weitere Ausbau der Strukturen der ESVP findet immer wieder seine Grenzen an der mangelnden Bereitschaft der EU-Mitglieder, Eingriffe in ihre souveränen nationalen Zuständigkeiten zuzulassen.

2. Die militärischen Instrumente des Krisenmanagements

Der Aufbau eigenständiger militärischer Strukturen und Fähigkeiten stand von Anbeginn an im Zentrum der Entwicklung der ESVP. Umstritten war und ist vor allem, mit welchem Ziel und in welchem Umfang solche Fähigkeiten letztlich entstehen. Werden diese – wie Javier Solana es sieht – das Spektrum der europäischen Handlungsmöglichkeiten ergänzen und erweitern oder werden sie zum eigentlichen Kernbereich des sicherheitspolitischen Handelns Europas weiterentwickelt werden?

Die Europäischen Eingreifkräfte (ERRF)

Der Ratsgipfel in Helsinki Ende 1999 brachte erste konkrete Beschlüsse und Zielvorgaben bezüglich des Aufbaus militärischer Kapazitäten der EU:

Bis zum Jahr 2003 sollte die EU fähig sein, binnen 60 Tagen militärische Krisenmanagementkräfte in einem Umfang von 50-60.000 Soldaten bereitzustellen. Sie sollten auch längere, Rotationen einschließende Einsätze von bis zu einem Jahr Dauer zur Stabilisierung in Krisengebieten durchführen können. Die Größenordnung in Stärke eines Korps orientierte sich erkennbar an den Einsätzen der NATO in Bosnien und im Kosovo, also den Westbalkankonflikten. Das Einsatzgebiet wurde nie konkret definiert, aber gelegentlich als im Umkreis von 4.000 Kilometer um Brüssel beschrieben. Die Aufgabenstellung, wie auch im Amsterdamer Vertrag festgehalten, umfasste das ganze Spektrum der „Petersberg-Aufgaben", also „humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze; friedenserhaltende Aufgaben und Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens". Diese wurden im Entwurf des Verfassungsvertrages ausgeweitet auf die Durchführung von Abrüstungsmaßnahmen, die Stabilisierung nach Konflikten und die Hilfe für Drittstaaten bei der Bekämpfung des Terrorismus.. Hinzu kommt die gegenseitige Selbstverpflichtung der EU-Mitglieder zum Beistand bei terroristischen Angriffen.

Die Überführung der WEU-Instrumente des Krisenmanagements zur EU wurde im November 2000 von der WEU gebilligt und zum 1.Januar 2002 wirksam. Bis 2003 erreichten die Europäischen Eingreifkräfte (ERRF) im Grundsatz ihre Einsatzfähigkeit. Die EU begann mit Vorbereitungen, die NATO-Mission SFOR in Bosnien abzulösen. Hierbei war allen Beteiligten zugleich klar, dass die Einsatzfähigkeit zunächst auf Stabilisierungsoperationen und Operationen beschränkt bleibt, die keine allzu hohen Anforderungen stellen, weil sich bestimmte europäische Ausrüstungslücken nicht binnen weniger Jahre schließen lassen.

Gefechtsverbände - Battle Groups (EBGs)

Ende 2003 begannen – nicht zuletzt in Folge des Aufbaus der NATO-Response Force und aufgrund der Erfahrungen mit der Kongo-Mission der Europäischen Union – anlässlich des britisch-französischen Gipfeltreffens in London erste Überlegungen für den Aufbau mehrerer Europäischer Gefechtsverbände (Battle Groups/EBGs) für kurzfristige Interventionen auch bei Konflikten höherer Intensität. In diese Überlegungen wurde zunächst nur Deutschland mit einbezogen. Am 18. Februar 2004 legten die drei Nationen einen gemeinsamen Vorschlag vor, über den zunächst auf der informellen Sitzung der EU-Verteidigungsminister im April 2004 Einigung erzielt wurde. Nachdem das Konzept für die EBGs im Mai vom Europäischen Rat gebilligt wurde, wurde es zugleich als Grundlage für die neuen Planungsziele 2010 genutzt. Im November 2004 wurde es durch Zusagen nationaler Beiträge aus 21 der 25 EU-Staaten unterfüttert. Norwegen beteiligt sich als Nicht- Mitglied der EU.

Geplant sind 13 besonders schnell verlegbare Eingreifgruppen von jeweils rund 1.500 Soldaten. Dies entspricht einem Batallion mit zugeordneten Kampf- und Unterstützungstruppen. Jeder dieser Truppenteile soll binnen 5-10 Tagen verlegt und vor Ort eingesetzt werden können. Die Truppe soll fähig sein, sowohl Friedensmissionen als auch Kampfaufträge für 30 Tage autonom zu erfüllen. Bei Bedarf und bei Bereitstellung von Nachschub können Einsätze auf 120 Tage ausgedehnt werden. Ihr Einsatzradius soll 6.000 km betragen. Erste nationale Battlegroups für eine Mission sollen ab Januar 2005 einsetzbar sein. Der Gesamtumfang von 13 EBGs soll bis 2007 erreicht werden. Ab 2005 soll ein einzelner Kriseneinsatz möglich sein, ab 2007 zumindest zwei parallele. Entsprechende Planungs- und Führungskapazitäten sollen aufgebaut werden.

Beteiligte Staaten	**Charakter**	**ab**
Frankreich	Nationale Battlegroup	2005
Großbritannien	Nationale Battlegroup	2005
Italien	Nationale Battlegroup	
Spanien	Nationale Battlegroup	
Frankreich-Belgien	Multinationale Battlegroup	2007
Großbritannien - Niederlande	Multinationale Battlegroup	
Deutschland – Frankreich - Belgien-Luxemburg (potentiell Spanien)	Multinationale Battlegroup	
Deutschland – Österreich - Tschechien	Multinationale Battlegroup	2007
Deutschland – Polen – Slowakei	Multinationale Battlegroup	2007

– Lettland - Litauen		
Deutschland – Niederlande – Finnland	Multinationale Battlegroup	2007
Italien – Ungarn – Slowenien	Multinationale Battlegroup	2007
Italien – Spanien – Griechenland – Portugal	Multinationale Battlegroup	2007
Finnland – Schweden – Norwegen	Multinationale Battlegroup	2007
Sonderfähigkeiten		
Frankreich	Verlegbares Hauptquartier	
Zypern	Sanitätsgruppe	
Griechenland	Koordinationszentrum See-Transport	
Litauen	Wasseraufbereitungseinheit	

Headline Goal 2010

Im Mai 2004 beschloss der Europäische Rat neue Planziele, das Headline Goal 2010. Es verzichtet bewusst auf eine signifikante Erweiterung der numerischen Größe der europäischen Krisenmanagementkräfte und beschränkte sich auf drei Hauptaufgaben. Zum einen soll weiter daran gearbeitet werden, die Ausrüstungs- und Fähigkeitslücken der ERRF zu schließen. Zweitens wird dem Fähigkeitsbedarf für den Aufbau der 13 Europäischen Gefechtsverbände Vorrang eingeräumt und drittens an Verfahren gearbeitet, mit denen Fortschritte bei Ausbildung und Ausrüstung der für das europäische Krisenmanagement bereitgestellten nationalen Verbände überprüfbar gemacht werden können. Hinzu kommt das Vorhaben, der EU bis 2008 eine Flugzeugträgergruppe zur Verfügung zu stellen und bis 2010 schwerpunktmäßig an der Interoperabilität bodengebundener und weltraumgestützter Kommunikationssysteme zu arbeiten, auf die sowohl die zivilen wie die militärischen Komponenten des EU-Krisenmanagements zurückgreifen können.

Neben intergouvernementalen Initiativen zur Bereitstellung von Streitkräften durch alle Staaten der EU gibt es auch eine ganze Reihe von Initiativen, in denen einzelne EU-Mitglieder kooperieren, um bestimmte Fähigkeiten zur Nutzung durch die Union bereitzustellen. Zumeist sind diese Kooperationen für den Beitritt weiterer Staaten offen oder können in die EU-Verantwortung überführt werden. Zwei Beispiele:

- Vorgesehen ist beispielsweise der Aufbau eines europäischen Transportkommandos, das seit 1999 in der Planung ist. Dieses soll künftig die erweiterten nationalen

Lufttransportkapazitäten der EU-Mitgliedstaaten und möglicherweise auch multinational durch Anmietung beigestellte Lufttransportkapazitäten koordiniert zum Einsatz bringen. Die Krisenmanagementkräfte der EU sollen zukünftig schneller an den Ort der Krise gelangen. Damit soll ein erhebliches Defizit gerade bei drohenden humanitären Notlagen und Katastrophen wie kürzlich in Südasien behoben werden.
Seit 2001 arbeiten sieben EU-Staaten in Eindhoven in einer „Europäischen Lufttransport-Koordinationszelle" (EACC) zusammen, die im Februar 2002 in Dienst gestellt wurde und mittlerweile zu einem Europäische Lufttransportzentrum (European Airlift Centre / EAC) aufgewertet wurde. Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, die Niederlande, Portugal und Spanien beteiligen sich. Später wurde an gleicher Stelle auch die europäische Seetransport-Koordinationszelle (SCC), heute das Seetransportkoordinationszentrum (Sealift Co-ordination Centre), aufgebaut. Langfristig könnten diese Strukturen zu einem Europäischen Transportkommando weiterentwickelt werden. Um diesem Ziel näher zu kommen, hat der Europäische Rat Ende 2004 ein „Umfassendes Konzept für die Verlegefähigkeit" verabschiedet, das in einem ersten Schritt darauf zielt, bis 2005 zusätzlich eine gemeinsame Koordination des strategischen Transports der EU zu erreichen. Dafür soll 2005 eine Strategische Lufttransportkoordinationszelle (SALCC – Strategic Airlift Co-ordination Cell) beim EAC aufgebaut werden, über welche die Nutzung der Kapazitäten der Interimslösung für den Strategischen Lufttransport (SALIS – Strategic Airlift Interim Solution), also gemeinsam angemieteter Großraumflugzeuge, koordiniert werden soll. In einem zweiten Schritt sollen bis 2010 alle strategischen militärischen Transportaufgaben zu Wasser, zu Lande und in der Luft unter Berücksichtigung des EU-Konzeptes für Strategischen Verkehr und Transport einer besseren Koordination und Integration zugeführt werden.

- Zu den 2004 neu initiierten Krisenmanagementinstrumenten der EU gehört auch eine „Europäische Gendarmerietruppe", (EGF), wie sie von Frankreich bereits 2003 angeregt wurde. Mit einer solchen Truppe können militärische Krisenmanagementkräfte bei polizeilichen Aufgaben, für die sie weder gut ausgebildet noch entsprechend ausgerüstet sind, entlastet werden. Dieses Problem besteht bei Stabilisierungseinsätzen wie auf dem Balkan immer wieder und zeigte sich u.a. bei den Märzunruhen 2004 im Kosovo. Den Aufbau dieser einschließlich Reserven etwa 3.000

Personen starken militärischen Polizeitruppe mit ständigem Hauptquartier in Vincenza, Italien, haben die Verteidigungsminister Frankreichs, Italiens, der Niederlande, Spaniens und Portugals angekündigt. Dieser Aufbau soll Anfang 2005 beginnen und gegen Ende des Jahres abgeschlossen sein. Sie unterzeichneten zu diesem Zweck anlässlich des EU-Verteidigungsministertreffens am 17.September 2004 in Nordwijk, das ihr Vorhaben billigte, ein entsprechendes Abkommen. Die Gendarmeriekräfte können in militärische Operationen der EU eingebettet werden und polizeiliche Aufgaben übernehmen, für die keine Soldaten benötigt werden. Sie können aber auch von den Vereinten Nationen, der OSZE oder der NATO angefordert werden. Da viele EU-Staaten aufgrund bewährter Trennung der Zuständigkeiten für Aufgaben der Inneren und Äußeren Sicherheit nicht über solche Kräfte verfügen,sind sie an dem Vorhaben nicht beteiligt

2.1. Militärisch-Technische Fähigkeiten

Europäischer Aktionsplan für militärische Fähigkeiten

Die Zielvorgaben des Europäischen Rates für die militärische Leistungsfähigkeit von EU-Krisenvorgaben warfen von Anfang an die Frage auf, ob die realen Möglichkeiten der nationalen Streitkräfte ausreichen, um die Zielvorgaben umzusetzen. Fast alle Armeen Europas wurden im Blick auf die Bedrohungen des Kalten Krieges aufgebaut und ausgerüstet. Die Landes- und Bündnisverteidigung in einem Krieg, in dem Tausende schwer gepanzerter Fahrzeuge aufeinander treffen und Hunderte Kampflugzeuge um Lufthoheit und Bekämpfungsmöglichkeiten für Ziele tief im gegnerischen Hinterland ringen würden, prägten Strategie, Doktrin, Taktik und Ausstattung. Unter den EU-Staaten verfügten lediglich Briten und Franzosen aufgrund ihrer Geschichte als ehemalige Kolonialmächte über nennenswerte Fähigkeiten auch außerhalb Europas zu agieren. Für ein eigenständiges europäisches militärisches Krisenmanagement bedarf es also einer substantiellen Umstrukturierung der Streitkräfte in Europa.

Der Prozess, den Bedarf dafür abzuschätzen und auszuplanen, begann zunächst noch unter Führung der WEU. Sie unternahm es 1999, eine erste Übersicht europäischer Fähigkeiten und der Lücken in diesen zu erstellen, den so genannten WEU-Audit. Die EU selbst fasste nach intensiven Beratungen der Planziel-Task Force (HTF) im

November 2000 erste Beschlüsse: Den Helsinkier Katalog der Zielvorgaben. Zugleich trafen sich die EU-Staaten erstmals zu einer Truppenstellerkonferenz. Diese erbrachte Zusagen über ein Pool von deutlich mehr als 100.000 Soldaten, 400 Kampflugzeugen und 100 Schiffen, welche die beteiligten Staaten von Fall zu Fall bereitstellen wollten. Die Auswertung macht schnell deutlich, dass beeindruckende Zahlen nicht automatisch zu beeindruckenden Einsatzkontingenten führen. Denn nach Benennung der nationalen Beiträge erfolgte eine detailliertere Diskussion darüber, welche zusätzlichen Fähigkeiten angesichts der nationalen Zusagen konkret erforderlich sein würden.

Ein Jahr später traf man sich am 19.November 2001 erneut in Brüssel, um über die notwendigen Verbesserungen zum Erreichen des Streitkräfteplanziels 2003 zu entscheiden. Das Ergebnis war ein „Europäischer Aktionsplan zu den Fähigkeiten" (ECAP), mit dem identifizierte Lücken geschlossen werden sollten. Lücken wurden u.a. in den Fähigkeiten der EU beim Schutz eingesetzter Truppen, beim Verwundetentransport zur See, bei Such- und Rettungskräften, bei präzisionsgelenkter Luftwaffenmunition, beim strategischen Transport sowie bei Aufklärung, Zielerfassung und der Führungsfähigkeit über große Entfernungen identifiziert. Für die Beseitigung dieser Lücken soll ein pragmatischer „Bottom Up"-Ansatz genutzt werden, welcher der Koordination unter den EU-Staaten und der Kooperation mit der NATO bedarf. Für letztere konnte die EU-NATO-Arbeitsgruppe Fähigkeiten mit ihren Untergruppen genutzt werden.

Da das Schließen der Fähigkeitslücken letztlich die Bereitschaft der Nationen voraussetzte, entsprechende Verpflichtungen einzugehen und auch einzuhalten, wurde der Koordination unter den EU-Staaten eine große Bedeutung beigemessen. Sie versprach größere Effizienz, aber auch eine größere Verbindlichkeit hinsichtlich der Selbstverpflichtungen der Nationen.

In 19 verschiedenen multinationalen ECAP-Projektgruppen wurden neben Fragen der Doktrinentwicklung gerade die Fähigkeitslücken genauer analysiert und Vorschläge für deren Beseitigung entwickelt. Diese Arbeit wurde bis zur nächsten Konferenz im Mai 2003 erledigt. Zwar konnte die EU vermelden, dass sie nunmehr über die Fähigkeit zur Durchführung der Petersberg-Aufgaben verfüge, sie musste aber zugleich eingestehen, dass in der zur Verfügung stehenden Zeit viele Lücken nicht geschlossen werden konnten. Im November 2003 beschäftigte sich deshalb das Politische und Sicherheitskomitee (PSK) mit den Fortschritten des ECAP und kam zu dem Schluss, dass der Prozess angepasst werden müsse, um die Kluft zwischen der Freiwilligkeit der Beiträge der Mitgliedstaaten und

dem Gesamtinteresse der EU an einer schnelleren Verfügbarkeit zu verringern.

Der im Mai 2004 vorgelegte Sachstandsbericht machte den unzureichenden Fortschritt deutlich. Die im November 2004 veröffentlichte Übersicht über die Verbesserungen im Zeitraum von 2002 bis 2004 zeigte auf, dass nur drei von 38 gelisteten Fähigkeitslücken beseitigt waren.

Während des Jahres 2004 wurde der ECAP-Prozess deshalb einer Überprüfung unterzogen. Dies bot sich an, weil im gleichen Jahr neue Streitkräfteplanziele vereinbart wurden und zudem mit der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) ein neuer, relevanter Akteur geschaffen wurde. Der zusammenfassende Bericht der ECAP-Überprüfung lag den EU-Verteidigungsministern vor, als sie sich im November 2004 zu einer weiteren Beitragskonferenz trafen. Er sieht vor, dass der ECAP-Prozess unter der politischen Verantwortung des PSK und unter Anleitung durch das EUMC und die EVA im Jahr 2005 grundlegend überarbeitet wird. Jede Projektgruppe des ECAP-Prozesses soll – auch mit Blick auf Anpassungsoptionen an das Streitkräfteplanziel 2010 - einzeln überprüft werden, um festzustellen:

- ob deren Projektvorschläge unter Koordination durch die EVA verwirklicht werden sollen;
- ob sie sich für eine Nachbearbeitung unter Hinzuziehung von EVA-Sachverständigen und Anwendung eines spezifischen Zeitplans eignen
- ob die Gruppen, die sich mit militärisch konzeptionellen oder doktrinären Fragen beschäftigten als Expertengruppe den EUMC weiter arbeiten sollen, oder
- ob Gruppen ihre Arbeit einstellen sollten, weil sie ihr Ziel (nicht) erreicht haben.

Auch die Einrichtung neuer Gruppen zur Unterstützung des Planziels 2010 soll geprüft werden. Diese Vorgaben machen deutlich, dass die Steuerung und der Erfolg des ECAP-Prozesses künftig zunehmend von der EVA bestimmt sein wird. Ihr wird auch die Aufgabe zukommen, die EU-Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, in verlässlicher Weise Fähigkeitslücken zu schließen.

Prager Fähigkeitsverpflichtung

Während dieses ganzen Prozesses bestand kontinuierlich ein Wechselverhältnis aus Kooperation und latenter Konkurrenz zu parallel auf Drängen der USA stattfindenden NATO-Initiativen zur Verbesserung der europäischen Fähigkeiten sowie zur Teilnahme an

Operationen außerhalb des NATO-Gebietes. Diese Initiativen wurden seit dem Washingtoner NATO-Gipfel 1999 unter der Bezeichnung „Defense Capabilities Initiative (DCI)" durchgeführt und umfassten über 50 teils sehr spezifisch benannte Technologie- und Fähigkeitsfelder. Bald stellte sich heraus, dass die Zahl der angegangenen Projekte nicht nur zu groß, sondern auch die Bereitschaft der Nationen zu klein war, um verbindliche Verpflichtungen einzugehen. Anlässlich des Prager NATO-Gipfels 2002 wurden deshalb aus der DCI die Prager Fähigkeitsverpflichtungen (PCC), eine auf Kernprojekte reduzierte Liste neuer Fähigkeiten beschlossen. Zu jedem der Kernprojekte wurden multinationale Arbeitsgruppen installiert, die deren künftige Umsetzung planen und garantieren sollten. Mehr noch als bei der breiten Liste der DCI-Fähigkeiten wurde in der Folge einerseits die Überlappung mit den fehlenden Fähigkeiten innerhalb der EU-Krisenreaktionskräfte deutlich und andererseits zugleich die Tatsache, dass die Ausrichtung der PCC-Projekte auf die NRF sowohl in einer gewissen finanziellen Konkurrenz zu den Erfordernissen der Europäischen Krisenmanagementkräfte (ERRF) standen als auch in einer partiellen technologischen Konkurrenz. Denn die Auslegung der NRF als schnelle Interventionstruppe für Konflikte hoher und sehr hoher Intensität erfordert andere Ausrüstungsprioritäten als die Auslegung der ERRF für Einsätze zumeist mittlerer oder sogar niederer Intensität.

Da die europäischen Staaten ähnlich wie bei den Truppenkontingenten ihre rüstungstechnischen Verpflichtungen gegenüber der NATO aus demselben einheitlichen Pool an Kräften, Fähigkeiten und finanziellen Mitteln bedienen müssen, entstand die Gefahr, dass europäisch finanzierte Fähigkeiten zur Unterstützung der NATO sich im Kontext der ERRF entweder als teilweise ungeeignet erweisen würden oder aber mittelfristig eine Modernisierung aller ERRF-Kräfte auf viel anspruchsvollerem und teurerem Niveau nach sich ziehen würde.

Diese Problematik hat sich etwas abgeschwächt, seit auch die Europäische Union mit den European Battlegroups Einheiten plant, deren Anforderungen näher bei jenen der NRF liegen, weil sie auch als Kontingente für die NRF zum Einsatz kommen sollen. Gänzlich eliminiert werden kann sie aber nicht. In gemeinsamen Arbeitsgruppen zu den einzelnen Fähigkeitsbereichen versuchen die EU und die NATO ihre Anforderungen an die Modernisierung der Einheiten soweit wie möglich zu harmonisieren. Dies aber ist ein schwieriges Unterfangen angesichts der Tatsache, dass die USA zwar wissen, dass sie eine Modernisierung der europäischen Kräfte nach US-Standards und amerikanischem Transformationsvorbild wünschen, die Europäer aber bis heute in Teilen noch dabei sind,

genau zu bestimmen, welche Fähigkeiten sie für ihre EU-Kräfte im einzelnen benötigen.

2.2. Rüstungspolitik und Rüstungswirtschaft

Auf dem Weg zu einer europäischen Rüstungspolitik

In enger Beziehung zu der Frage europäischer militärischer Kapazitäten steht die künftige Rolle der Rüstungsindustrien Europas bzw. das Entstehen eines europäischen Rüstungsmarktes. Laut Art. 223 der Römischen Verträge (1957) und Artikel 296 des Vertrags von Amsterdam (1998) verblieb der Rüstungssektor in der ausschließlichen Zuständigkeit der Nationalstaaten. Erst im Kontext der Ausformulierung der ESVP seit 1999 reifte die Erkenntnis, dass der Aufbau eigener militärischer Kapazitäten in der EU eng mit einer gemeinsamen europäischen Rüstungspolitik und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Rüstungsindustrie verkoppelt sein wird. Seither wächst der politischer Wille, die rüstungswirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Europa zu verändern.

Seit Mitte der 90er Jahre ergriff auch die Europäische Kommission Initiativen in diesem Bereich. In diversen Mitteilungen an den Rat vertrat sie das Argument, eine Europäische Rüstungspolitik sei notwendig, um der sicherheitspolitischen Verantwortung der EU gerecht zu werden und die Voraussetzungen für eine wettbewerbsfähige Rüstungsindustrie und einen einheitlichen europäischen Rüstungsmarkt zu schaffen. Die EU-Kommission reklamierte damit die Zuständigkeit für rüstungsindustrielle und wettbewerbspolitische Aspekte. Als die ESVP initiiert wurde, gab es parallel verschiedene rüstungspolitische Initiativen. Sie alle widmeten sich Teilaspekten, die der Komplexität der notwendigen Reform des Rüstungssektors aber nicht gerecht werden konnten:

- Die Westeuropäische Rüstungsgruppe und Rüstungsorganisation (WEAG/WEAO) beispielsweise konnte eine Reihe von Fortschritten bei der Entwicklung von Strukturen und Prozessen zur Identifizierung und Umsetzung gemeinsamer militärischer Forschungs- und Entwicklungsvorhaben erzielen. Mangels politischer Anbindung dieser Instrumente an den Planungsprozess der ESVP und den Aufbau militärischer Kapazitäten in diesem Kontext waren diese für die ESVP jedoch nur indirekt nutzbar und durch die ESVP nicht steuerbar.

- Im Rahmen der WEAG entstand zudem im Mai 2001 die Vereinbarung EUROPA, die eine Flexibilisierung der Kooperation im Bereich militärischer Forschung und Technologie ermöglichen könnte.
- Die zwischen 1996 und 2001 konzipierte multilaterale Beschaffungsagentur OCCAR (Organisme de Cooperation Conjointe en matiere des Armements) versuchte, neue Wege der gemeinsamen Durchführung von Beschaffungsvorhaben zu etablieren. Aber dieser lief äußerst langsam an und war von vielen bürokratischen Hürden begleitet.

Die Mitgliedsstaaten Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien verpflichteten sich zwar, dem OCCAR-Management und den einzelnen OCCAR-Projektgruppen das Recht zu geben, Aufträge vorrangig nach Kostengesichtspunkten (und nicht nach dem juste retour – Prinzip) an die Rüstungsindustrie der Mitgliedsstaaten zu vergeben. Auch wurde, nachdem OCCAR 2001 geschäftfähig wurde, der Organisation das Management für eine Reihe größerer multilateraler Beschaffungsvorhaben übertragen - z.B. für das Transportflugzeug A 400M oder den Kampfhubschrauber Tiger. Doch aufgrund der hohen Eintrittshürden in die OCCAR - u.a. die Beteiligung an einem multilateralen Großvorhaben - blieb der Teilnehmerkreis klein und damit auch die Bereitschaft der Staaten bei Großvorhaben auf eine dem eigenen Finanzbeitrag entsprechende anteilige Berücksichtigung ihrer nationalen Rüstungsindustrie zu verzichten.

Die Europäische Verteidigungsagentur (EVA)

Der Anlass für einen erneuten Anlauf entstand im Zuge der Arbeit an einem Verfassungsvertrag für Europa 2002/2003. Angesichts der Koordinationszwänge, die sich aus der Umsetzung der Beschlüsse zum Aufbau militärischer Kapazitäten entwickelten, wurde in den Entwurf eine neue Initiative aufgenommen, um die vorhanden Teilelemente einer europäischen Rüstungspolitik europaweit zusammenzuführen, auf eine gemeinsame Grundlage zu stellen und zu beschleunigen. Der Verfassungsentwurf und der Europäische Rat sahen dazu die Einrichtung einer Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) vor.

Als sich 2003 herausstellte, dass die Ratifizierung des Verfassungsvertrages sich durch die nunmehr 25 Mitgliedstaaten der EU deutlich hinauszögert, ergriff der Europäische Rat die Initiative. Nach nur einjähriger Vorarbeit verabschiedete der Europäische Rat am 12. Juli 2004 unter Berufung auch auf den Verfassungsvertrag eine Gemeinsame Aktion zum Aufbau der

Europäischen Verteidigungsagentur (EVA). Die Agentur wurde beim Rat angesiedelt und damit Teil der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in der EU. Einmal jährlich Treffen sich die 25 Verteidigungsminister um die Aufgaben der EVA zu bestimmen. Die EVA erhielt weit reichende rüstungspolitische Kompetenzen, wurde mit Personal und mit einem eigenen Haushalt ausgestattet. Zudem erhielt sie – analog zum Bereich der militärischen Fähigkeiten - die Möglichkeit, bestehende Instrumente der WEU (wie z.B. die WEAG) und die OCCAR zu integrieren.

Die EVA hat das Mandat:

- als zentraler Vermittler zwischen dem EU-Rat, dem militärischen Stab des Generalsekretariats (EUMS) und den nationalen Rüstungsplanungen entscheidende rüstungsplanerische Vorgaben für den Aufbau der militärischen Kapazitäten der EU zu machen und entsprechende Koordinierungsaufgaben zu übernehmen, z.B. im Rahmen des ECAP-Prozesses und der Erfüllung der Headline Goals 2010;
- die Harmonisierung und Standardisierung der nationalen und multinationalen Beschaffungsplanungen beratend zu betreiben, sowie die Gewährleistung der Interoperabilität bei den Vorhaben sicherzustellen;
- Rüstungsforschungs- und Entwicklungsvorhaben zu koordinieren und durchzuführen und zu diesem Zweck die vorhandenen Instrumente der WEAG zu übernehmen;
- die Koordination nationaler und die Durchführung multinationaler Beschaffungsvorhaben zu betreiben und dabei z.B. die OCCAR-Struktur zu nutzen; sowie
- Rahmenbedingungen für die Schaffung eines Europäischen Rüstungsmarktes und einer sektorspezifischen Industriepolitik zu entwickeln, z.B. durch die Übernahme einzelner Aspekte des Rahmenabkommens aus dem LoI-Prozess von 2000.

Erstmals existiert damit ein Planungs-, Koordinations- und Durchführungsinstrument, das eine umfassende Bearbeitung rüstungspolitischer Fragestellungen anbieten kann - vom abgestimmten planerischen Gesamtkonzept über die Planung und Koordinierung von Teilschritten bis hin zur Finanzierung und Umsetzung von Forschungs-, Entwicklungs- und Beschaffungsvorhaben. Dabei wurde dem wesentlichen Wunsch der größeren EU-Staaten entsprochen, innerhalb der EVA eine "strukturierte Zusammenarbeit" in geschlossenen kleineren Projektgruppen zu ermöglichen. Damit soll verhindert werden, dass

größere oder bedeutsame Vorhaben von einigen wenigen Mitgliedstaaten blockiert oder verzögert werden..

Parallel zu den Initiativen des EU-Rates präsentierte auch die EU-Kommission Vorschläge und Initiativen für den Rüstungssektor. Auch wenn diese offiziell als ergänzende wettbewerbs- und industriepolitische Maßnahmen zu den Reformen auf intergouvernmentaler Ebene dargestellt werden, so stellen sie doch langfristig die ausschließliche Zuständigkeit des EU-Rates für die Rüstungspolitik in Frage. Zwei Initiativen sind hervorzuheben:

1. Im September 2004 veröffentlichte die EU-Kommission ihr Grünbuch zu Fragen der Beschaffung von Verteidigungsgütern. Sie vertritt darin – gestützt auf mehrere europäische Gerichtsurteile - die Auffassung, dass die EU-Mitgliedsstaaten nicht mehr pauschal Art. 296 als Beleg für ihre alleinige Zuständigkeit für die Beschaffung von Rüstungsgütern beanspruchen können, sondern für den Einzelfall nachweisen müssen, dass die Voraussetzungen für die Anwendung dieses Artikels gegeben sind, also wirklich sicherheitsrelevante Interessen vorliegen, die eine Auftragsvergabe auf nationaler Ebene erforderlich machen. Die Kommission will in einem ersten Schritt eine Vereinheitlichung öffentlicher europaweiter Ausschreibungsverfahren erreichen und zudem eine Reduzierung der Zahl der Güter erreichen, für die Aufträge in nationalen, beschränkten Verfahren vergeben werden dürfen. So sollen die nationalen Rüstungsmärkte schrittweise geöffnet und einheitlichen Regeln unterworfen werden. Im Jahr 2005 will die Kommission ihre Vorschläge dazu präsentieren.
2. Bereits im Frühjahr 2004 legte eine Kommission namhafter Persönlichkeiten dem Kommissionspräsidenten, Romano Prodi, den Bericht „Research for a Secure Europe" vor, Er schlägt vor, dass die EU Forschungsvorhaben fördern sollte, die sowohl für die innere Sicherheit als auch für ESVP-Missionen nützlich sein könnten. Die Kommission beschloss daraufhin, eine Erweiterung des 2007 anlaufenden 7.Europäischen Rahmenabkommens für Forschung um den Bereich sicherheitsrelevanter Technologien anzustreben und dies mit einer vorbereitenden Maßnahme zu unterstützen. Bereits ab 2004 können theoretisch erste Forschungsvorhaben finanziert werden. Ab 2007 sollen – so der Vorschlag - etwa 1 Mrd. € pro Jahr an zusätzlichen Geldern dafür bereitgestellt werden. Unklar ist bislang, woher diese Mittel kommen sollen und ob die neue EU-Kommission das Vorhaben mit gleicher Priorität verfolgen wird wie die bisherige. Im Herbst 2004

wurde ein beratendes Gremium eingesetzt, dass Vorschläge für Forschungsschwerpunkte und Feinausplanung machen soll.

Zukünftige Herausforderungen

Würden die Forschungsvorhaben dieses Programms mit den Forschungsempfehlungen der EVA an die Mitgliedsstaaten und den Eigenvorhaben der Agentur gut abgestimmt, so könnte eine Forschungsförderung dieses Zuschnitts tatsächlich die Europäisierung im Bereich sicherheitspolitischer Forschung und Entwicklung deutlich voranbringen. Zudem wird deutlich, dass die EU als ganzes den Bereich sicherheitsrelevanter Forschung nun von zwei Seiten her erschließen will: Während die vom Europäischen Rat kontrollierte EVA den Bereich der Rüstungsforschung bis hin zur Verwendung ziviler Technologien für Rüstungszwecke erschließen kann, wendet sich die Kommission der Frage zu, welche zivile Forschung auch von sicherheitspolitischer Relevanz sein könnte.

Dual Use – Am Beispiel der Europäischen Weltraumpolitik

Von besonderer Bedeutung dürfte die Zukunft der europäischen Weltraumforschung und ihrer militärischen Nutzung sein. Weltraumtechnologien sind zumeist Dual-Use-Technologien. Während die Europäische Union seit Jahren diesen Bereich in seinen zivilen Aspekten unterstützt, wird er militärisch immer relevanter und interessanter. Das europäische satellitengestützte Ortungssystem Galileo ist ein fast ideales Beispiel. Offiziell wird das Vorhaben zumeist als rein zivil beschrieben, sonst wäre seine Förderung aus europäischen Töpfen ohne rechtliche Basis. Inoffiziell kommt dem Vorhaben dagegen eine erhebliche faktische militärische Bedeutung zu. Dies wird nicht zuletzt daran deutlich, dass immer wieder – wenn auch seit dem EU-USA-Abkommen von Dromoland zu Satellitenortungssystemen nicht mehr mit voller Berechtigung - betont wird, wie wichtig Galileo für ein eigenständiges europäisches Handeln im sicherheitspolitischen Bereich sein wird. Auch mit Blick auf Erdbeobachtungssatellitensysteme wie das EU-Vorhaben GMES (Global Monitoring for Environment and Security, ursprünglich interessanterweise: environmental security) ist eine Kombination ziviler und militärischer Nutzungen denkbar.

Das im Herbst 2003 erschienene Weißbuch der EU-Kommission zur Weltraumpolitik deutet einen Perspektivwechsel für die Zukunft an. Noch vorsichtig, wird erstmals sicherheits- und verteidigungspolitische Relevanz der Weltraumprogramme der EU diskutiert. Im Vordergrund stehen deren Nutzen für

Katastrophenschutz, humanitäre Hilfe und Friedensmissionen. Daneben aber wird auch bereits auf einen wachsenden Nutzen für künftige militärische Operationen verwiesen. Mit den Anforderungen der ESVP an weltraumgestützte Systeme beschäftigte sich eine Studie des griechischen EU-Vorsitzes, die im März 2003 vorgelegt wurde. Das PSK leitete der Kommission zur Erstellung des Weißbuchs ein vertrauliches Positionspapier zu, das raumgestützten Systemen für die Durchführung von Krisenbewältigungsoperationen eine große Bedeutung zumaß. Der EUMS arbeitet an einer Aktualisierung der militärischen Anforderungen an raumgestützte Systeme und die Kommission hat eine Expertengruppe beauftragt, sich mit Sicherheits- und sicherheitspolitischen Aspekten zu beschäftigen.

Auch die EVA wird sich voraussichtlich in Kooperation mit der ECAP-Gruppe Weltraum in die Diskussion über die Anforderungen an europäische Weltraumssysteme aktiv einmischen. Bis 2006, so jedenfalls die Planung, will die EU die Strategie für ihre Weltraumpolitik ausgearbeitet haben.

Derzeit werden also viele Weichen für den Integrationsprozess im Rüstungssektor gestellt. Zwischen 2002 und 2004 erlebte die Europäisierung der Rüstungspolitik einen Quantensprung und auch für die nächsten Jahre wird der Prozess nicht an Geschwindigkeit verlieren. Viele Staaten erkennen, dass der Umbau militärischer Kapazitäten im Rahmen der EU nicht mehr alleine oder im Verbund mit einigen wenigen Partnerstaaten und fixiert auf Teilaspekte erreicht werden kann.

2.3. Die Finanzierung

Im Juni 2002 verabschiedeten die EU-Außenminister einen ersten Rahmen für die Finanzierung von Maßnahmen mit militärischen - oder verteidigungspolitischen Auswirkungen. Er erlaubte zwar eine ad-hoc Finanzierung der Missionen in Makedonien und im Kongo, doch zeigte sich, dass er weiterentwickelt werden musste: Unter dem Namen ATHENA billigte der Europäische Rat nach längeren Diskussionen im Februar 2004 ein detaillierteres Finanzierungsinstrument für gemeinsame Kosten seiner militärischen und sicherheitspolitischen Operationen. Schon während der Vorbereitung auf die erste größere Friedensmission ALTHEA, die im Dezember 2004 in Bosnien begann, zeigte sich die Notwendigkeit weiterer Anpassungen.

Der ATHENA-Mechanismus

Das Grundkonzept von ATHENA sieht vor, dass die Kosten für EU-Operationen in zwei Teile aufgeteilt sind. Dies sind einerseits die Kosten, die den Nationalstaaten entstehen und die sie selbst zahlen und andererseits jene gemeinsamen Kosten, die der EU als Ganzes entstehen. Auch letztere werden durch die Nationen aufgebracht. Diese müssen sie aber an die EU überweisen, damit die EU sie über den Verwaltungsmechanismus ATHENA tragen kann. ATHENA befasst sich nur mit der zweiten Kostenart. Zu diesem Zweck muss geklärt werden, welche Kosten als „gemeinsame Kosten" betrachtet werden.

Doch zunächst zur Struktur. ATHENA operiert planerisch und bei der Verauslagung von Geldern unter Aufsicht eines Sonderausschusses, in den jeder Mitgliedstaat, der an einer Mission teilnimmt, ein stimmberechtigtes Mitglied entsendet. Dieser Ausschuss fällt alle wichtigen Entscheidungen einstimmig. Zu einer Operation beitragende Drittstaaten, die Kommission und der Befehlshaber der Operation können als Beobachter an den Sitzungen des Sonderausschusses teilnehmen, sind aber nicht stimmberechtigt. Drittstaaten müssen die Sitzungen bei Abstimmungen verlassen.

Für jedes Haushaltsjahr entsteht bei ATHENA ein Haushaltsplan, in dem die voraussichtlich gemeinsam zu tragenden Kosten aller bestehenden, in Planung befindlichen und/oder noch nicht endgültig abgewickelten Missionen vorkalkuliert und den Ratsgremien zur Billigung gelegt werden. Die benötigte und gebilligte Summe ergibt den so genannten Referenzbetrag. Die Mitgliedsländer tragen ihn nach dem üblichen am Bruttosozialprodukt orientierten Schlüssel. Kommt während eines Jahres eine neue Mission hinzu, so wird diese über einen Berichtigungshaushalt nachgetragen.

Das ATHENA-Geld für eine Operation wird von einem Verwalter, dem Befehlshaber der Operation und einem Rechnungsführer in ihren jeweils spezifischen Funktionsanteilen verwaltet, verauslagt und abgerechnet. Sie sind dem Sonderausschuss gegenüber rechenschaftspflichtig.

Zu den gemeinsamen Kosten gehören beispielsweise:

- Die allgemeinen Verwaltungskosten, die ATHENA hervorruft und die gemeinsam festgelegt werden;
- Operationskosten für laufende Missionen – wie z.B. Kosten für gemeinsame Hauptquartiere einschließlich deren Transport und Betrieb, für aufzubauende gemeinsame Fernmeldetechnik oder die Anmietung von Infrastrukturen sowie Investitionen oder Kosten für Ortskräfte und gemeinsame Verwaltungskosten;

- Kosten, die im Rahmen der endgültigen Abwicklung einer Mission und ihrer Infrastruktur auf besonderen Beschluss des Rates anfallen; sowie
- Kosten für Transport und Unterbringung von Einsatzkräften.

Ebenfalls als gemeinsame Kosten betrachtet werden Transport- und Unterbringungs- sowie MEDEVAC-Kosten, die sich im Laufe von Sondierungsmissionen oder bei der Vorbereitung militärischer Kräfte auf eine Mission ergeben können. Diese Bestimmung grenzt aus deutscher Sicht die Vorbereitung von Operationen und die Operationen selbst nicht ausreichend gegeneinander ab und Deutschland behält sich eine Einzelfallprüfung vor.

Strittig ist, in welcher Weise es zu Budgets für kurzfristig notwendige Einsätze kommen soll, damit die Beschlussfassung darüber nicht durch ungeregelte Finanzfragen hinausgezögert wird. Ein Teil der EU-Staaten bevorzugt das von der holländischen Präsidentschaft 2004 vorgelegte Modell eines Notfalltopfes, in den alle Mitglieder im Vorwege gewisse Beträge einzahlen und aus dem kleinere Sofortmaßnahmen wie zum Beispiel Erkundungsmissionen, aber auch Einsatzvorbereitungsmaßnahmen sofort finanziert werden könnten. Dies würde die notwendige Reaktionsfähigkeit der EU erhöhen.

Andere Staaten – darunter Deutschland – verweigern sich dem und ziehen ein Modell vor, in dem jeder beitragende Staat die Kosten für seine eigenen Beiträge zahlt. Der Vorteil dieses Konzeptes – so deren Begründung aus nationaler Sicht – ist, dass die Bereitschaft zu Missionen eng an die Bereitschaft der Staaten, Personal und Geld bereitzustellen, gekoppelt bleibt und die gemeinsamen Kosten nicht dadurch erhöht werden können, dass zusätzliche einsatzvorbereitende Kosten in erheblichem Umfang zu gemeinsamen Kosten umdefiniert werden können. Sie gehen damit das Risiko ein, dass durch langwierige Konsultationsmechanismen eine schnelle Reaktionsfähigkeit der EU z.B. zur Erkundung der Lage vor Ort auch zukünftig verhindert wird.

Weitere Überprüfungen des ATHENA-Mechanismus sind vorgesehen bzw, angelaufen. So wird als Konsequenz aus dem Aufbau der „European Battle Groups" daran gearbeitet, einen Mechanismus zu schaffen, mit dem deren Einsätze ab 2005 kurzfristig finanzierbar gemacht werden sollen. Den Staaten sollen zwei unterschiedliche Möglichkeiten gegeben werden, Beiträge zu leisten. Zum einen können sie Vorauszahlungen leisten; zum anderen können sie sich verpflichten, ihre Beiträge zu beschlossenen Missionen binnen fünf Tagen nach Abruf gesichert zu bezahlen. Die Verwaltung der im Voraus gezahlten Mittel soll unter Leitung eines Sonderausschusses

von Vertretern jener Länder, die im Voraus zahlen abgewickelt werden.

Ein endgültiges Modell zur Finanzierung seitens des Rates bzw. der Europäischen Verteidigungsagentur initiierter Forschungs-, Entwicklungs- und Beschaffungsvorhaben wurde bisher nicht entwickelt. Hier müsste übergangsweise entweder auf den Haushalt der Agentur oder auf ad-hoc-Zusagen der Mitgliedstaaten zurückgegriffen werden. Mit dem Aufwuchs der Verteidigungsagentur zu einem handlungsfähigen und handelnden Instrument wird sich diese Frage aber stellen.

3. Die Instrumente des zivilen Krisenmanagements

Die zivilen Krisenmanagementfähigkeiten der Europäischen Union entwickelten sich unter anderen Vorzeichen als die militärischen. Dies hat mehrere Ursachen. Erstens gab es zum Zeitpunkt des Entstehens der ESVP bereits Instrumente des zivilen Krisenmanagements der EU, die im Rahmen der vergemeinschafteten Politik der Kommission zur Wirkung gebracht werden konnten. Dazu gehörten beispielsweise die Instrumente der Kommission zu gemeinschaftlicher humanitärer Hilfe, zur Förderung demokratischer Partizipation, zu Stärkung nachhaltiger wirtschaftlicher Entwicklung. Zweitens kamen mit der ESVP weitere zivile Krisenmanagementstrukturen und –fähigkeiten hinzu, die beim Europäischen Rat angesiedelt wurden und somit auch die Koordination nationaler Fähigkeiten verbessern sollten. Drittens: Im Gegensatz zum militärischen Bereich standen der Entwicklung einer intergouvernemental koordinierten und die Fähigkeiten des Kommissionsbereichs nutzenden zivilen Krisenbewältigungspolitik keine ernsthafte Hindernisse im Weg:

- Der Aufbau eines zivilen Krisenmanagements der Europäischen Union unter Koordination des Europäischen Rates impliziert für die Mitgliedstaaten keine ernsthafte Gefahr von Eingriffen in die nationale Souveränität; im Gegenteil: Da er intergouvernemental koordiniert erfolgt, sehen sich die Mitgliedstaaten in ihren Einflussmöglichkeiten gestärkt. Die Grenzen ihres Engagements liegen also vor allem in ihrem politischen Willen, ihren faktischen Fähigkeiten und ihren finanziellen Ressourcen begründet.
- Der Aufbau eines zivilen Krisenmanagements der Europäischen Union weckt keine Befürchtungen und Konkurrenzgefühle um Zuständigkeiten bei der NATO, da diese keine durch den NATO-Vertrag abgedeckten Handlungsmöglichkeiten hat.
- Dem Aufbau ziviler Krisenmanagementstrukturen der EU stehen signifikant geringere vertragsrechtliche Hürden im Wege als im militärischen Bereich; große Bereiche sinnvoller Zusammenarbeit sind durch die bestehenden Verträge abgedeckt; es bedarf keiner „kreativen" Legitimationen.
- Für den Aufbau ziviler Fähigkeiten gibt es den zusätzlichen Anreiz, damit politisch unproblematische Instrumente zur Stärkung eines effizienten Multilateralismus, z. B. zur Stärkung der Vereinten Nationen zu gewinnen.

Und doch wäre der Aufbau ziviler Krisenmanagementfähigkeiten der EU in der Aufbruchphase der EU zur ESVP beinahe vernachlässigt worden: Die „großen Drei", Deutschland, Frankreich und

Großbritannien, aber auch manch anderes EU-Mitglied zeigten vor allem ein Interesse, die EU militärisch handlungsfähiger zu machen. Es war der finnischen EU-Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 1999 zu verdanken, dass sie auf einer parallelen Entwicklung ziviler Krisenmanagementfähigkeiten bestand. Doch ganz gelang ihr dies nicht. Die Ratsentscheidungen zur Zukunft des zivilen Krisenmanagements werden schon fast traditionell nach den Entscheidungen im militärischen Bereich getroffen; sie sind oft stark von Bedarfsvorgaben mit dem Ziel der Unterstützung und Entlastung militärischer Fähigkeiten geprägt und sie sind nicht zuletzt oft unzureichend. Aber: Sie werden getroffen und das zivile Krisenmanagement entwickelt sich schrittweise zu einer der Fähigkeiten der Union, die in dieser Form und Breite von keinem anderen Einzelakteur in den internationalen Beziehungen angestrebt und realisiert wird.

3.1. Die neuen Instrumente des Rates

Nachdem der Europäische Ratsgipfel in Helsinki 1999 bereits einen Bericht des finnischen Vorsitzes zur Notwendigkeit der Entwicklung ziviler Krisenmanagementfähigkeiten verabschiedet hatte, beschlossen die Ratsgipfel im portugiesischen Feira im Juni 2000 und in Göteborg im Juni 2001 erste konkrete Zielvorgaben. Als „erster Schritt", sollte bis 2003 die Fähigkeit geschaffen werden:

- 5.000 Polizeibeamte aus den EU-Staaten für internationale Einsätze unter Führung der Vereinten Nationen, der OSZE oder der EU bereitzustellen, von denen bis zu 1.400 binnen 30 Tagen einsetzbar sind.
- 200 Experten aus dem Rechtsbereich für internationale Einsätze bereitzustellen (Richter, Staatsanwälte, Gefängnispersonal).
- 2.000 technische Hilfskräfte für kurzfristige Krisen- und Katastropheneinsätze bereitzustellen; sowie
- einen Pool ziviler Verwaltungsangestellter (vom Standesbeamten bis zu Experten für die Wasser- oder Abfallbewirtschaftung) zu schaffen, der bei Kriseneinsätzen bereitsteht.

Die Zielvorgabe verdeutlicht den Ansatz: Künftig soll der Europäische Rat über einen Pool aus vorab benannten und jederzeit verfügbaren Fachmitarbeiten verfügen, die bei Krisen – von der humanitären Katastrophe bis hin zu einem militärischen Interventionseinsatz – schnell und in ausreichender Zahl verfügbar sind. Hier wird deutlich, dass die Beschlüsse der EU im militärischen wie zivilen Bereich durch die Balkankonflikte gekennzeichnet sind.

Explizit erwähnt wird dabei immer wieder, dass Einsätze dieser Kräfte auch in Zusammenarbeit mit oder als Unterstützung der Vereinten Nationen oder ihrer Regionalorganisationen erfolgen sollen. Denn auch diesen Institutionen fehlten in den 90er Jahren wirksame zivile Krisenmanagementinstrumente. Seit dem Brahimi-Bericht aber bemühen sich auch die Vereinten Nationen um den Aufbau solcher Fähigkeiten.

Der Europäische Rat in Göteborg im Juni 2001 beschloss bereits einen Aktionsplan für die Polizeikräfte, sowie Regeln für die Beteiligung von Polizeikräften aus Drittstaaten und einen Übungsplan. Damit signalisierte er, dass die EU-Staaten den polizeilichen Fähigkeiten eine größere Dringlichkeit beimessen als anderen Bereichen des zivilen Krisenmanagements. Dies hatte nicht zuletzt darin seine Ursache, dass Polizeikräfte zur Stabilisierung der Lage in einem Krisengebiet oft unerlässlich sein können.

Eine erste europäische Beitragskonferenz für das zivile Krisenmanagement wurde im November 2002 abgehalten. Während dieser Konferenz wurden die zivilen Krisenmanagementkräfte der Union für einsatzfähig erklärt. Bereits zwei Monate später sollten die polizeilichen Kräfte erstmals zum Einsatz kommen.

Analog zum militärischen Bereich wurde zudem an Fähigkeit zu besonders schneller Reaktion gearbeitet: Im Polizeibereich sollen beispielsweise 13 schnell verlegbare, integrierte Polizeieinheiten mit vier Hauptquartieren geschaffen werden.

Im Juni 2004 billigte der Europäische Rat einen Aktionsplan zu den zivilen Aspekten der ESVP. Unter Bezug auf die Europäische Sicherheitsstrategie fordert dieser, dass die EU im Bereich des zivilen Krisenmanagements ambitionierter werden müsse. Ziel ist es, das zivile Krisenmanagement der EU aktiver, kohärenter und handlungsfähiger zu machen und letztlich zu einem integrierten Konzept zu kommen, das es ermöglicht, ähnlich wie im Streitkräftebereich integrierte Leistungspakete zum Einsatz zu bringen. Dabei soll auch bereits auf das transformationsspezifische Wissen und die diesbezüglichen Erfahrungen der neuen Mitglieder zurückgegriffen werden. Neben den bisher verfügbaren Fähigkeiten, sollen deshalb zunehmend weitere aus den Bereichen Menschenrechte, Reform des Sicherheitssektors, Vermittlung, Demobilisierung und Reintegration sowie Medienpolitik und politische Angelegenheiten entwickelt werden.

Quantität ist nicht Qualität

Eine weitere Beitragskonferenz fand im November 2004 statt. Auch hier wurde deutlich, dass die in Feira und Göteborg 2000 und 2001

verabschiedeten Planziele quantitativ problemlos erreicht wurden – mit 5.761 Polizisten, 631 Spezialisten aus der Rechtspflege, 562 Spezialisten aus dem Bereich der zivilen Verwaltung und knapp 5.000 Spezialisten des Katastrophen- und Zivilschutzes wurden alle Vorgaben erreicht oder deutlich übertroffen. Auch für die neu hinzukommende Aufgabe der Unterstützung der Sondergesandten in den Bereichen Menschenrechte, politische Unterstützung, Reform des Sicherheitssektors und geschlechterspezifische Fragen (Gender) standen bereits 391 Spezialisten zur Verfügung. Für die Aufgabe des Monitorings (Überwachungsmissionen), die sich seit 2000 aus der Überleitung der seit 1991 bestehenden European Communities Monitoring Mission (ECMM) in die European Union Monitoring Mission (EUMM) auf dem Westbalkan entwickelt hat, stehen 505 Fachleute bereit. Seit 2003 verfügt die EU über ein gemeinsames Konzept für die Durchführung von Überwachungsmissionen.

Ziviles Konfliktmanagement wird beschleunigt und verbessert

Im Laufe des Jahres 2004 hatte der Europäische Rat erneut Zielsetzungen für den Ausbau seiner zivilen Krisenmanagementinstrumente erarbeitet. Diese wurden im Dezember 2004 gebilligt und sollen bis 2008 umgesetzt werden. Sie sehen vor, den Aufgabenbereich und die Fähigkeiten entsprechend des Aktionsplanes zu erweitern und zunächst Beiträge zu Reformen des Sicherheitssektors und zu Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprozessen zu ermöglichen. Künftig sollen verstärkt integrierte Missionen entsandt werden, die mehrere Aufgaben gleichzeitig angehen können. Die parallele Durchführung mehrerer Missionen soll ermöglicht werden. Dabei soll zumindest eine Mission auch in einem prekären Sicherheitsumfeld stattfinden können. Dazu sind verbesserte Planungs- und Führungsfähigkeiten erforderlich. Die Entsendung ziviler Kräfte soll binnen gleicher Fristen möglich sein wie im militärischen Bereich. Dies erfordert die Einrichtung eines Mechanismus zur Überprüfung der Verfügbarkeit der Kräfte. Zur Kohärenz der Maßnahmen der EU soll eine verbesserte Abstimmung von Rats- und Kommissionskomponenten beitragen, zu der auch eine bessere Organisation der Übergänge zwischen akuten Krisenbewältigungsmaßnahmen und nachfolgenden Wiederaufbau- und Entwicklungsmaßnahmen gehört. Bis Mitte 2005 soll der genaue Bedarf an zusätzlichen Fähigkeiten ermittelt werden sowie Modalitäten ausgearbeitet werden, nach denen multifunktionale Ressourcen aufgestellt und eingesetzt werden können. Gegen Ende 2005 soll eine weitere Konferenz zur Verbesserung der Fähigkeiten einberufen werden, die u.a. einen neuen Aktionsplan aufstellt.

Human Security und das Europäische Zivile Friedenskorps

Im September 2004 legte die Studiengruppe für Europäische Sicherheitsfragen Javier Solana ihren Bericht „A Human Security Doctrine for Europe" vor. Die Expertengruppe plädiert für ein Gesamtkonzept der erweiterten Sicherheit, um Menschen vor den Grundunsicherheiten zu schützen, die zu massiven Menschenrechtsverletzungen führen. Sie schlug vor, dies auf Basis von sieben Prinzipien zu tun. Dies sind: die Vorrangigkeit der Menschenrechte, klare politische Entscheidungsbefugnisse, der Multilateralismus, ein bottom-up-Ansatz, ein regionaler Focus, der Einsatz rechtlicher Instrumente und die Wahrung der Verhältnismäßigkeit der eingesetzten Mittel.

Die Experten schlagen vor, eine „Human Security Response Force" der EU mit 15.000 Mitgliedern aufzubauen, von denen mindestens ein Drittel aus der Zivilgesellschaft kommen und in einem „Human Security Volunteer Service" organisiert sein sollen. Der Einsatz solcher Kräfte soll auf einer neu zu schaffenden rechtlichen Basis erfolgen, die aus nationalen Rechtsgrundlagen der Gastgeberstaaten sowie der Entsendestaaten und darüber hinaus aus dem internationalen Recht (Menschenrechte, Strafrecht und humanitäres Kriegsvölkerrecht) entstehen soll. Der Service soll dem künftigen Europäischen Außenminister unterstellt sein. Der Vorschlag einer Human Security Response Force kann teilweise als Ergänzung und teilweise als Parallele zu den Forderungen nach einem ECPC betrachtet werden.

Das Europäische Zivile Friedenskorps (ECPC)

1995 fordert das Euopäische Parlament den Aufbau eines Europäischen Zivilen Friedenskorps (European Civilian Peace Corps /ECPC), eine Idee die auf den verstorbenen Grünen Europa-Abgeordneten Alexander Langer zurückgeht. 1999 forderte das Parlament die Kommission im Kontext des so genannten Gharton-Berichtes erneut auf, das Vorhaben zu prüfen und präzisierte seine Vorstellungen. Ein ausschließlich ziviles Korps sei nötig, um von Menschen gemachten Krisen mit einem ganzheitlichen Ansatz zu begegnen, zu dem Mediation, vertrauensbildende Maßnahmen, humanitäre Unterstützung, Maßnahmen zur Demobilisierung, Abrüstung und Wiedereingliederung ehemals Kämpfender, die Unterstützung von Flüchtlingen, Rehabilitierung und Wiederaufbau, die Unterstützung der wirtschaftlichen Stabilisierung und Entwicklung sowie der Menschenrechtssituation, Bildungs- und Demokratsierungshilfen und vieles andere mehr zusammengefasst werden sollten.

Das EPCP müsse eine Körperschaft bzw. Institution der Union werden und solle nur eingesetzt werden, wenn ein Mandat der Vereinten Nationen oder ihrer Regionalorganisationen vorliege. Der Kern soll aus fest angestellter Mitarbeiter und einem Pool gut ausgebildeten, missionsspezifischen Personals bestehen, das entweder auf Teilzeitbasis oder mit Zeitverträgen für Missionen bereitsteht. Ansiedeln könne man es bei der Generaldirektion Außenbeziehungen und seine Leitung wäre sowohl dem Außenkommissar als auch dem damals künftigen Hohen Repräsentanten rechenschaftspflichtig.

Zwei Jahre später griff das Europäische Parlament das Vorhaben in einem Bericht über die Konfliktprävention, dem so genannten Lagendijk-Bericht erneut auf. Das EP bedauerte, dass weder Kommission noch Rat auf den Vorschlag reagierten und schlug vor, das Korps im Rahmen des neuen Rapid Reaction Mechanismus der Kommission aufzubauen, indem dort die Zuständigkeit für Personalrekrutierung und –ausbildung angesiedelt werde. In einer Teilreaktion ergriff die Kommission 2002 die Initiative zum Aufbau der informellen EU-Gruppe Ausbildung. Mit diesem begrenzten Schritt unzufrieden, beauftragte das Parlament 2004 eine von Nichtregierungsorganisationen (ISIS, Berghof-Zentrum) durchgeführte Machbarkeitsstudie für ein ECPC.

Diese Studie unternimmt den Versuch, die Doppelung der Zuständigkeiten von Rat und Kommission im Rahmen der ESVP zu überbrücken und zugleich eine bessere Koordination der Mitgliedstaaten zu erreichen. Sie schlägt unter Rückgriff auf Ideen des NGO-Netzwerks EPLO vor, das ECPC ambitionierter auszugestalten und die Idee einer European Peacebuilding Agency aufzugreifen, mit der auch eine Brücke zwischen den Tätigkeiten des kurzfristigen Krisenmanagements und längerfristigen Aufgaben der Wiederherstellung des Friedens geschlagen werden könnte. In dieser Agentur können die Kompetenzen der Kommission und des Rates gebündelt werden. Die Arbeit kann – je nach Zuständigkeit - unter Anleitung durch die Kommission und den Ratsausschuss CIVCOM sowie künftig den Außenminister erfolgen. Operationen werden aus den nationalen Haushalten finanziert und wo möglich mit Mitteln aus dem begrenzten GASP-Budget der EU ergänzt.

Aufgabe der Agentur wäre es:

- Einen Beitrag zur Identifizierung der zivilen Fähigkeiten und operativen Erfordernisse der einzelnen Mitgliedsstaaten zu leisten sowie die Einhaltung der Verpflichtungen zu evaluieren, die diese eingehen;

- Vorschläge zur Harmonisierung operativer Erfordernisse zu machen und z.B. einen Koordinierungsmechanismus für die Personalrekrutierung sowie gemeinsame Standards für Rekrutierung, Ausbildung und Praxis zu entwickeln;
- beim Monitoring und der Evaluierung bzw. Auswertung von zivilen EU-Missionen mitzuwirken;
- die Kooperation und Koordination mit ebenfalls tätigen Nichtregierungsorganisationen zu fördern;
- Kooperation und Kohärenz mit den Vereinten Nationen und ihren Regionalorganisationen zu fördern;
- Forschungsarbeiten zu unterstützen, die der Weiterentwicklung von Instrumenten und Fähigkeiten des zivilen Krisenmanagements dienen.
- In Reaktion auf die Flutkatastrophe in Südasien schlug auch die Außenkommissarin der EU im Januar 2005 den Aufbau eines ständigen humanitären Hilfskorps der EU vor.

3.2. Strukturen und Missionen

Der Aufbau von EU-Strukturen für das zivile Krisenmanagement beim Rat verlief recht unproblematisch, da kaum rechtliche Hürden zu überwinden waren oder die entsprechenden Rechtsgrundlagen schon im Kontext der militärischen Kapazitäten geschaffen worden waren. Die wesentlichen Strukturen beim Europäischen Rat sind:

- Das Politische und Sicherheitskomitee (PSK), das wie im militärischen Bereich als Entscheidungsgremium dient und in das jedes EU-Land ein Mitglied entsendet.
- Der Ausschuss für die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung (CIVCOM), der im Mai 2000 beschlossen und alsbald gegründet wurde. Er arbeitet dem PSK zu und ist in gleicher Weise zusammengesetzt.
- Eine kleine Policy Planning and Early Warning Unit (PPEWU) im Sekretariat des Rates, oft auch als Policy Unit bezeichnet, die dem Hohen Repräsentanten auch in den Bereichen Monitoring, Frühwarnung und Planung unterstützen soll.
- Ein kleines, ebenfalls im Sekretariat angesiedeltes, zivil-militärisches Gemeinsames Lagezentrum mit kleinen Unterzellen zu einzelnen Krisen,
- die im Dezember 2003 beschlossene zivil-militärische Planungszelle des EU-Militärstabs, sowie

- eine kleine Polizei-Zelle, die ebenfalls beim Sekretariat des Rates angesiedelt ist.

Grundsätzlich ist ein starker Einfluss der militärischen Komponente auf die Gestaltung der zivilen Aspekte des Krisenmanagements festzustellen. Die militärischen Planungen begannen früher und wirkten deshalb prägend. Auch personell ist der militärische Bereich deutlich besser ausgestattet und kann deshalb schneller vorankommen. Die zivil-militärische Planungszelle des EU-Militärstabs wurde beispielsweise mit 25 Personen ausgestattet, die Policy Unit mit ihren wesentlich umfangreicheren Aufgaben hatte dagegen Mitte 2004 erst 30 Mitarbeiter und das Gemeinsame Lagezentrum gar nur sieben national abgeordnete nachrichtendienstliche Experten, deren Zahl wegen der Aufgaben aus dem Bereich der Terrorismusbekämpfung aber erhöht werden sollte. Zum Vergleich: Der EUMS war zum selben Zeitpunkt mit rund 150 Personen deutlich besser ausgestattet.

Aufgaben prägen den Strukturaufbau

Die ersten zivilen Krisenmanagementoperationen der EU zeigen, wie wirksam die genannten Anforderungsprofile den Ausbau der zivilen Krisenmanangementkräfte der EU prägen und wie schnell das Interesse an ihnen wuchs.

- Zunächst übernahm die EU im Januar 2003 mit einer Europäischen Polizeimission (EUPM) in einer Stärke von 500 Polizisten die Nachfolge der UN-Polizeimission (IPTF) in Bosnien Herzegowina. Dort soll sie die örtliche Polizei bei der Durchführung von polizeilichen Aufgaben aller Art, bei Strukturreformen und durch Ausbildung unterstützen. Ein exekutives Mandat hat EUPM nicht.
- Im Dezember 2003 trat die EU mit EUPOL PROXIMA in Makedonien die Nachfolge der dortigen EU-Militärmission an. Hier werden 150 Polizisten eingesetzt. Die Mission wurde im Dezember 2004 um ein weiteres Jahr verlängert.
- Mit EUJUST THEMIS wird seit dem 16.7.2004 in Georgien eine erste Mission zum Thema Rechtsstaatlichkeit durchgeführt.
- Weitergeführt wird seit 1991 die Überwachungsmission der EU (EUMM) in den Westbalkanländern Kroatien, Serbien (und Kosovo, Makedonien, Bosnien und Albanien.

Für die Zukunft plant bzw. diskutiert die EU derzeit zwei weitere Operationen:

- Bereits beschlossen ist eine kleine EU-Polizeimission in Kinshasa (Kongo) ab Anfang 2005, mit der ein bisher von der

EU-Kommission aus Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds finanziertes Projekt zur polizeilichen Ausbildung fortgeführt werden soll. Darüber hinaus wurde Ende 2004 per Erkundungsmission geprüft, ob auch eine Maßnahme zur Reform des Sicherheitssektors sinnvoll sei.

- Planungsarbeiten laufen für eine – politisch noch nicht abgesicherte - substantielle, integrierte, zivile Krisenmanagementoperation im Irak, mit der nach den Wahlen im Herbst 2005 ein Beitrag zum Wiederaufbau in den Bereichen Polizei, Rechtstaatlichkeit und Zivilverwaltung geleistet werden soll. Eine Erkundungsmission wird derzeit (Ende Dezember 2004) durchgeführt.

Die Aufgabenstellungen potentieller künftiger Operationen – 2004 wurde auch die Möglichkeit einer integriert zivil-militärischen Operation im Sudan sondiert – prägen die Vorgaben, die für den weiteren Ausbau der Kräfte und Fähigkeiten gemacht werden. Einer großen Nachfrage können sich die zivilen Krisenmanagementkräfte der EU auch künftig sicher sein. Diese resultiert sowohl aus den Unterstützungs- und Entlastungsbegehren aus dem europäisch-militärischen Bereich als auch aus der Notwendigkeit Strukturen für den Übergang von einer militärischen zu einer politischen Nachkriegsordnung zu schaffen und bereitzustellen (security gap). Hinzu kommt die politische Zielsetzung, die Vereinten Nationen zu unterstützen und zu stärken. Damit sind zugleich relevante inhärente Risiken verbunden: Die Nachfrage nach diesen Fähigkeiten könnte schneller steigen als sie aufwachsen, verfügbar gemacht und gut ausgestattet bzw. ausgebildet werden können. Grenzen nationaler Bereitschaft oder Fähigkeiten, geeignete, gut ausgebildete Kräfte wirklich zeitnah zur Verfügung zu stellen werden schon heute sichtbar.

Schwachstellen revidieren und nachbessern

Resultierende Schwierigkeiten zeigten sich schon bei den ersten Missionen. Zu Problemen kam es u.a.

- bei der Rekrutierung ausreichenden bzw. ausreichend qualifizierten Personals; die beiden Polizeimissionen waren trotz relativ großen, zeitlichen Vorlaufs zeitweilig um 10-20% unterbesetzt, obwohl auch Beiträge aus Nicht-EU-Staaten geleistet wurden;
- durch eine unzulängliche Ausstattung des Generalsekretariats des Europäischen Rates mit personellen Ressourcen, welche die parallel stattfindenden zivilen Operationen zur Krisenbewältigung planerisch und logistisch hätten

unterstützen können. Es rächte sich, dass der Europäische Rat den bereits im Juli 2003 geäußerten Forderungen nach 27 Stellen für diese Aufgaben lediglich im Umfang von 7 Stellen nachkam und bis heute keine ausreichende Kapazität geschaffen hat.

- Ähnliches gilt für die finanzielle Ausstattung ziviler Krisenmanagementoperationen und praktikable Wege, wie diese tätig werden können. Dies gilt insbesondere angesichts der zeitraubenden EU-Vorschriften für Beschaffungen, die zeitgerechte Verlegung und die geeigneter Ausstattung. Ein funktionsfähiger eigenständiger Finanzierungsmechanismus besteht bislang nicht, sodass Operationen auch finanziell noch weitgehend auf nationale Beiträge angewiesen sind. Der von der Kommission 2001 eingerichtete finanzielle Rapid Reaction Mechanismus kann nur für Teile der Anforderungen genutzt werden und in vielen Fällen fehlen zudem wegen der bürokratischen Beschaffungshindernisse bzw. -abläufe der EU zunächst selbst Teile der Grundausstattung für Missionen, wenn diese kurzfristig eingesetzt werden.

Die Mängel führen angesichts der Planungen der EU für eine umfassende zivile Mission im Irak nach den dortigen Wahlen selbst auf Ministerebene zu expliziten Besorgnissen. Darüber hinaus ist unklar, ob die EU den Vereinten Nationen mit ihren zivilen Krisenmanagementkapazitäten einen „realen Mehrwert" zur Verfügung stellen kann.

Etliche dieser Schwachstellen sollen nun im Rahmen des neuen zivilen Planzieles und des 2004 beschlossenen Aktionsplanes beseitigt werden. Dabei sollen zugleich die Lehren berücksichtigt werden, die aus den laufenden Einsätzen gezogen werden.

3.3. Die neuen Instrumente und die Kommission

Als neues Element wurde vom EU-Rat in Göteborg im Juni 2001 ein „Programm der Europäischen Union zur Verhütung gewaltsamer Konflikte" beschlossen. Es geht zurück auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Feira (2000) und einen Bericht Javier Solanas an den Europäischen Rat in Nizza. Mit dem Programm erhebt die EU den Anspruch, dass der Konfliktprävention und der Steigerung der Fähigkeiten der internationalen Gemeinschaft in diesem Bereich „höchste politische Priorität eingeräumt" werden soll. Solana formulierte zudem die Aufgabe, schrittweise „zu einem stärker proaktiven und weniger reaktiven Handeln" überzugehen. Das Programm versucht, die zivilen Instrumentarien des

Krisenmanagements, die bei der Kommission angesiedelt sind, mit den neuen Instrumentarien des Rates zu verbinden und zielt auf größtmögliche Kohärenz.

Das Programm verpflichtet den Rat, sich regelmäßig mit der Konfliktprävention zu befassen und Präventionsstrategien in Zusammenarbeit mit der EU-Kommission zu entwickeln und umzusetzen. Viele Elemente beruhen auf einer „Mitteilung der Kommission zur Konfliktprävention", mit der diese kurz zuvor ihre Ansätze und Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt hatte. So sieht das Programm vor, dass der Rat das bei der Kommission vorhandene System der Länderanalysen und –strategien nutzt und es durch die Entwicklung von Frühwarnberichten ergänzt wird. Als Instrumentarium der EU zur Verhütung von Konflikten werden neben dem politischen Dialog u.a. die Entwicklungszusammenarbeit, der Handel, die Rüstungskontrolle, die Menschenrechts- und Umweltpolitik benannt. Diese Instrumentarien sollen besser genutzt und strategisch auf die mit den einzelnen Ländern und Regionen verfolgten Ziele ausgerichtet werden. Es wird angeregt, zivile Krisenmanagementfähigkeiten in den Bereichen Menschenrechte und Demokratie, Untersuchungsmissionen, Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung sowie Minenräumung schaffen bzw. soweit bereits vorhanden stärken. Es wird ein enger Zusammenhang zwischen der Konfliktprävention und Strategien zur Bearbeitung von Konfliktursachen wie Armut, mangelnde Achtung der Menschenrechte, Konkurrenz um Ressourcen oder mangelhafte Wahrnehmung staatlicher Aufgaben konstatiert. Das Programm drängt darauf, Soforthilfe, Wiederaufbau- und Entwicklungsunterstützung enger zu verknüpfen und auf diesem Wege eine bessere Kontinuität bei EU-Aktivitäten in einem Konflikt- oder Krisengebiet zu erreichen. Angeregt wird darüber hinaus eine enge Zusammenarbeit bzw. Kooperation mit internationalen Institutionen wie den Vereinten Nationen oder der Weltbank, Regionalorganisationen wie der OSZE sowie mit Akteuren wie dem IKRK.

Die Elemente des Programms setzen erkennbar bei bereits vorhandenen und neu geplanten Instrumenten an. Diese stehen zu Teilen als Instrumente der GASP und zu Teilen als Instrumente der Kommission zur Verfügung. Aus dem Bereich der GASP eigenen sich folgende Instrumente:

- der politische Dialog im Rahmen der GASP-Strukturen, also Erklärungen, Demarchen, diplomatische Kontakte der Präsidentschaft, der Kommission oder des Hohen Repräsentanten sowie Kontakte einzelner Mitgliedstaaten. Im Rahmen präventiver Diplomatie können beispielsweise auch

Besuche der Troika, des Hohen Repräsentanten oder eines Sonderbeauftragten genutzt werden, um Mediation, Vertrauensbildung oder Unterstützung für Positionen der EU voranzubringen. "Gemeinsame Standpunkte" können dies unterstützen.

- Die Abkommen der EU über die Zusammenarbeit mit Drittstaaten bzw. Regionen und deren Überarbeitungen als Form des politischen Dialogs. Dies gilt auch für besondere Abkommen wie Partnerschaftsabkommen oder Assoziierungsabkommen oder die Nachbarschaftspolitik der EU.
- Sanktionen wie zum Beispiel Einschränkungen des Handels, des Geldverkehrs, oder die Erteilung eines Rüstungsembargos bzw. eine Visaversagung.
- Gemeinsame Aktionen im Rahmen der GASP, die der Kommission Folgeentscheidungen mit finanziellen Auswirkungen in den Bereichen der Konfliktprävention, der zivilen Konfliktbewältigung, der Verifikation oder im Bereich von Nichtverbreitung und Abrüstung ermöglichen.

Zu den spezifischen Instrumenten der Kommission gehören – mit höchst unterschiedlicher Finanzausstattung - u.a.

- Das ECHO-Programm, aus dem z.B. humanitäre Hilfe, Lebensmittelhilfe, Flüchtlingsunterstützung und Minenräumhilfe gewährt werden kann. Dieses Programm ist auf Langzeitunterstützung ausgelegt.
- Regionale Langzeitunterstützungsprogramme wie ALA (Asien, Lateinamerika), TACIS (Osteuropa, Zentralasien), CARDS (Südosteuropa), MEDEA (Mittelmeerraum) oder EDF (Afrika, Pazifik, Karibik), mit denen eine Vielzahl von Unterstützungsmaßnahmen vom Katastrophenfall über Wiederaufbauhilfen und die wirtschaftliche und demokratische Entwicklung bis hin zu Zollarbeit und Grenzüberwachung durchgeführt werden können.
- Ein spezielles „Mine Action" Programm;
- Ein Ratserlass über humanitäre Hilfe aus dem Jahr 1996, ergänzt durch das Cotanou-Abkommen, der der Kommission kurzfristige Hilfen bis zu 10 Mio € für Krisen, Notlagen und Katastrophen vorrangig in Entwicklungsländern ermöglicht, die zumeist über internationale Organisationen wie das World Food Programme, die WHO, das IKRK oder NGOs realisiert werden; dies kann später durch längerfristige Hilfen ergänzt werden.

- Der Ratserlass zur Europäischen Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) aus dem Jahr 1999, mittels dessen kurzfristig bis zu 2 Mio € für Beobachtermissionen, Unterstützung und Beobachtung von Wahlen, internationale Tribunale, die Unterstützung von unabhängigen Medien oder die Rehabilitation von Folteropfern bereitgestellt werden können, aber auch längerfristige Programme wie die Unterstützung ethnischer Minderheiten oder von Ureinwohnern, die Unterstützung des humanitären Rechts, die Abschaffung der Todesstrafe oder humanere Gefängnisse unterstützt werden können.
- Ein Ratserlass zu Rehabilitierung und zum Wiederaufbau aus dem Jahr 1996, mittels dessen u.a. dringend benötigte Infrastruktur wiederaufgebaut, die Rückführung und Reintegration von Flüchtlingen und die Demobilisierung von Truppen in schwach entwickelten Ländern unterstützt werden kann.
- Der Ratserlass über den Zivilschutzmechanismus der Europäischen Gemeinschaft aus dem Jahre 2001 sowie
- der so genannte Rapid Reaction Mechanismus aus dem Jahr 2001, der der Kommission die Möglichkeit gibt, kurzfristig maximal sechs Monate dauernde Mediations- und Versöhnungsprogramme oder Projekte u.a. zur Stabilisierung von zivilen Verwaltungen und zur Wiederherstellung des Rechts, zur Demobilisierung, Abrüstung und Reintegration von Soldaten, zur Beratung der Polizei oder beim wirtschaftlichen Wiederaufbau und vieles andere mehr zu finanzieren. Mit diesem Mechanismus verbunden sind Missionen, die den Folgebedarf an Unterstützung vor Ort abschätzen sollen.

Jährlich erstattet der Hohe Repräsentant dem Europäischen Rat Bericht über das Konfliktverhütungsprogramm. Während dabei auf der einen Seite die Vielzahl möglicher Instrumente beeindruckt und deren praktische Anwendung in konkreten Fällen – von der Anwendung restriktiver Maßnahmen zwecks Förderung von Demokratie und Menschenrechten in Weißrussland bis hin zu den diversen Aktivitäten zur Konfliktprävention in Afrika den Eindruck rastloser Aktivität und hohen Einsatzes erwecken bleiben entscheidende qualitative Fragen offen.

Viele Instrumente ohne Koordination schaffen Defizite

Unklar bleibt, ob die Vielzahl der Elemente lediglich als Baukasten für den Europäischen Rat bereitstehen sollen, aus dem er sich gegebenenfalls bei seinen Aktivitäten oder der Entwicklung von

Strategien bedienen kann, oder ob es sich wirklich um zu entwickelnde eigenständige Instrumentarien der ESVP handeln soll, die einer systematischen Integration und einer strategisch orientierten Anwendung bedürfen. Die Ursache dieser Unklarheit ist in der parallelen bzw. überlappenden Zuständigkeit von Kommission und Rat für einzelne Bereiche und Aufgaben sowie in dem Mangel an Strukturen für eine gezielte, strategisch ausgerichtete Integration der einzelnen Elemente zu suchen.

Die EU hat die erklärte Absicht, eine eigene Sicherheitskultur herauszubilden, in der sich die Schwerpunkte ihrer Politik spiegeln. Auch damit sollen bisherige Defizite behoben werden. Dieses Vorhaben implementiert sie unter anderem durch entsprechende Ausbildungsvorhaben.

In die Zuständigkeit der Kommission fällt zum Beispiel das EU-Ausbildungsprogramm für zivile Aspekte des Krisenmanagements. In diesem Programm bieten die Mitglieder der EU-Gruppe für Ausbildung, in der z.B. das Österreichische Studienzentrum für Friedensforschung und Konfliktlösung (ÖSFK) und das deutsche Zentrum für Internationale Friedensoperationen (ZIF) mitwirken, Weiterbildungskurse für internationales ziviles Krisenmanagement an. Themen sind u.a. Menschenrechte, Gültigkeit des Rechts, Demokratisierung und „Good Governance", aber auch Medienarbeit oder die Organisation ziviler Administrationen.

Der Rat hat im Herbst 2004 ein übergreifendes Ausbildungskonzept für das EU-Krisenmanagement verabschiedet. Mit der EU-Gruppe für Ausbildung und dem Ausbildungskonzept wurden zwei Teilaspekte aufgegriffen, die ursprünglich im Kontext der Vorschläge des Europäischen Parlamentes für ein Ziviles Friedenskorps entwickelt wurden.

Der Vereinheitlichung der Politik der EU-Staaten dienen auch andere Initiativen. So wurde z.B. im Dezember 2003 die Arbeit an einheitlichen Leitlinien zur Umsetzung von Sanktionen abgeschlossen. Diese vereinheitlichen die Regeln für Waffenembargos, Finanzembargos, Handelsrestriktionen sowie die Reisebeschränkungen. Für Waffenembargos werden beispielsweise Standardformulierungen vereinbart, aus denen hervorgeht, ob nur Güter betroffen sein sollen, die auf der gemeinsamen Liste militärischer Ausrüstungen stehen (aus dem Jahr 2000, 2004 aktualisiert) oder auch Dual-Use-Güter oder Güter, die auf einer gemeinsamen Liste von Ausrüstungsgegenständen stehen, die zur internen Repression genutzt werden können. Auch die Möglichkeit des Ausschlusses von Ausfuhrkreditversicherungen oder anderer finanzieller Absicherungen und Unterstützungen ist gegeben. Mit der

Überwachung der Einhaltung bzw. der Beobachtung von Umgehungsversuchen wurde ein Ausschuss beauftrag

4. Exkurs: Europäische Sicherheitspolitik am Beispiel Bosnien

10 Jahre nach dem Massaker von Srebrenica (Juli 1995) ist die Lage in Bosnien-Herzegowina (BiH) nach wie vor instabil. Gleichwohl verfolgen die EU und die Internationale Staatengemeinschaft auch 10 Jahre nach dem Abkommen von Dayton (Herbst 2005) unverändert die damals vereinbarten politische Ziele.

Diese Ziele sind:

- die Festigung des Friedensprozesses
- die Förderung interethnischer Kooperation
- die Rückkehr der Flüchtlinge und der Vertriebenen in ihre Heimat
- die Unterstützung bei der Einrichtung funktionierender Institutionen einer verlässlichen Demokratie, basierend auf Recht und Gesetz sowie Menschenrechten
- die Schaffung der Grundlagen für verlässliche wirtschaftliche Entwicklung und Wachstum
- die Annäherung von Bosnien-Herzegowina (BiH) an EU Standards und Prinzipien.

Trotz einer Vielzahl von europäischen und internationalen Missionen (OHR, IFOR, SFOR, EUPMM etc.) sind die Grundkonflikte nicht gelöst. Mit der Übernahme des SFOR-Mandates durch die EUFOR-Mission ALTHEA muss die EU erstmals unter Beweis stellen, dass sie die Fähigkeit hat, umfassend zu handeln. Bosnien-Herzegowina wird somit die Nagelprobe für die Leistungsfähigkeit der Politik der EU und der europäischen Sicherheitsstrategie.

Mit ALTHEA hat die EU die Verantwortung von NATO, UN und OSZE übernommen. Am 2. Dezember 2004 bekam die EU nach dem Polizeimandat auch das militärische Mandat für BiH übertragen. Aus SFOR wurde EUFOR mit dem Codenamen „ALTHEA" Mit etwa 7.000 SoldatInnen hält nun die EU das Schicksal BiHs in den eigenen verantwortlichen Händen. Gerade aufgrund dieser herausragenden Verpflichtung und Verantwortung ist es notwendig, diesen Prozess kritisch zu begleiten. Nachstehende Kritikpunkte mögen aus Zeitdruck und/oder aus Mangel an politischer Sensibilität entstanden sein. Gleichwohl wird die Vorgehensweise den eingesetzten Instrumenten und der politischen Absicht nicht gerecht.

- Das Mandat: EUFOR löste die seit Ende 1996 NATO geführte SFOR (Stabilisation Force) ab. Die Resolution des UN-Sicherheitsrates vom 22. 11. 2004 (RES 1575) ist die Grundlage des EUFOR – Einsatzes gemäß Kapitel VII der

Charta der Vereinten Nationen. Da seit Althea die EU erstmals alle Instrumente (militärische, polizeiliche und zivile Elemente) unter sich vereint, wäre ein neues Mandat notwendig gewesen, statt mit dem für SFOR weiter zu agieren. Statt wie in Makedonien BiH die Möglichkeit einer Einladung der EU Kräfte einzuräumen, und damit die nationalen Strukturen BiHs zu stärken und auf einen „Besatzerstatus" zu verzichten, wurde beschlossen und BiH durfte sich nachträglich bedanken.

- Die langwierigen Verhandlungen über die Unterstützung durch NATO Mittel nach dem Berlin-Plus Abkommen und die Abgrenzung der Aufgaben zwischen EUFOR, dem verbliebenen NATO-Hauptquartier und den verbliebenen US-Soldaten zeigten wie problematisch die Übernahme der militärischen Verantwortung bei dieser Ausgangslage war. Zudem ist der Oberbefehlshaber von EUFOR der stellvertretende Oberbefehlshaber der NATO in Europa mit Sitz in Belgien, der ebenso wie der Befehlshaber im Lande - derzeit beide britische Generäle - regelmäßig dem Militärkomitee der EU vortragen soll. Ebenso bleibt der NATO-Befehlsstrang, denn über den Meldeweg zum regionalen NATO Hauptquartier in Neapel bleibt die NATO unverändert auch Entscheidungsträger. Es stellt sich also die Frage, wer wirklich führt, die erfahrene NATO oder die noch unerfahrene EU? Ein Streitpunkt, der nicht offen ausgetragen wird, aber bereits zu den „lessons learned" dieser ESVP Mission gehören muss.
- Die Einbeziehung einer „Gendamerieeinheit" in EUFOR mit besonderen polizeilichen Rechten und Pflichten, die auch unter einem anderen, rein zivilen Mandat einsetzbar wäre, ist ein skurriles Indiz dafür, dass die Probleme in BiH erkannt wurden, aber mit den falschen Mitteln angegangen werden. Diese Gendarmeriekräfte haben keine Rechte über das EUFOR Mandat hinaus, besonders keine exekutiven polizeilichen Rechte und sind somit reine militärische Kräfte. Der durch das Militärkomitee und die Entsendestaaten de facto durchgeführten Vermischung von Polizei, Militär, Zoll und Grenzschutz ist eine klare Absage zu erteilen, da innere und äußere Sicherheit unzulässig vermischt werden. Weder sind die Aufgaben noch die Rechte der Gendarmeriekräfte klar definiert. Die parlamentarische Kontrolle durch das EU Parlament ist nicht gegeben.

Regionale politische Strukturen stärken

Exemplarisch ist der Doppelhut durch UN und EU-Mandat für das Mandat des Hohen Repräsentanten (OHR), Lord Ashdown. Er hat es bisher aufgrund autarker Entscheidungen nicht zugelassen, dass die bosnische Regierung eigenverantwortlich handelt. Ein unhaltbarer Zustand, den die EU beenden muss. BiH ist kein Protektorat! Der OHR verantwortet und leitet zudem die gesamte Koordination, also vor allem Kräfte und Mittel der EU, unterliegt aber keiner demokratischen Kontrolle. Bei dieser Verantwortungsfülle in der Koordination gilt es zu prüfen, ob nicht ein ständiger Gesandter der EU auf Botschafterebene mit Unterstützung der Kommission langfristig die bessere Lösung ist. In anderen Regionen hat sich dieses Modell bewährt und trägt. Zudem hat die Kommission dann deutlich die Federführung in allen zivilen Bereichen des Konfliktmanagements und kann weitere Schritte zur Harmonisierung mit den Bereichen Inneres und Justiz, aber auch mit EUFOR veranlassen. Einzuführende regelmäßige Konsultationen und Informationen durch den Gesandten und die Kommission stärken die Rolle des Parlaments und schaffen die dringend erforderliche demokratische Kontrolle.

Das Europäische Parlament forderte am 10. 11. 2004 sein Recht auf umfassende Information über die zivilen und militärischen Rahmenbedingungen, Komponenten und deren Zusammenwirken ein. Das schloss die Frage des Stationierungsabkommens mit der Regierung von BiH und die Regeln für den Einsatz ein. Zumindest wird zu Recht erwartet, dass der OHR künftig nicht nur über die zivilen Aspekte dem Parlament vorträgt, sondern auch über die militärischen. Nur so kann auch das Parlament sicherstellen, dass in Übereinstimmung mit der UN legal und legitim agiert wird und die Sicherheit im erweiterten Europa transparent verantwortet wird.

BiH ist Risiko und Chance

Durch die im Kern alleinige Verantwortung ist das ESVP-Engagement der EU in Bosnien zum Erfolg verdammt und der Test, ob sie es schafft, einen Friedensprozess mit allen Dimensionen zu organisieren und die Wurzeln der Bedrohung der Sicherheit zu beseitigen. Gemeinsame europäische Werte und Standards wie Menschenrechte und Minderheitenrechte kennzeichnen Forderungen und Risiken gleichermaßen. Im Falle des Scheiterns bleibt mehr als nur ein ungelöster regionaler Konflikt zurück. Ein Scheitern würden die ESVP und die ESS als europäisches Handlungsinstrument gefährden und den europäischen Integrationsprozess schwächen. Im Fazit wäre mit dem Versagen des Friedensprojektes für den

Westbalkan die gesamte EU-Außen- und Sicherheitspolitik gescheitert und irreparabel geschädigt.

Dies kann nur verhindert werden, wenn die Europäische Union die Chance, dass sie erstmals als sicherheitspolitischer Akteur mit rechtlichen, wirtschaftlichen und militärischen Mitteln aus einer Hand auftritt, auch nutzt, um "Europäische Sicherheitspolitik aus einem Guss" zu praktizieren. Ihre Aktivitäten können im Vergleich zu den zersplitterten und begrenzten Zuständigkeiten der Vergangenheit koordinierter und zielgerichteter erfolgen. Hinzu kommt, dass sie mit der „Europäischen Integration" eine ernsthafte und ernstzunehmende langfristige Perspektive anzubieten hat, die von der großen Mehrheit der Bevölkerung auch gewünscht wird.

5. Strategische Konzepte zur Umsetzung der ESS

Weitere Tätigkeitsfelder der ESVP entwickeln sich derzeit in rascher Folge im Kontext und als Folge aus der Europäischen Sicherheitsstrategie. Unter Führung Javier Solanas werden einzelne Themen der Strategie zu eigenen strategischen Konzepten unter dem Dach der Europäischen Sicherheitsstrategie weiterentwickelt. Diese Prozesse dienen verschiedenen Zielsetzungen. Dazu gehören

- die Weiterentwicklung einer gemeinsamen Risiko- und Bedrohungsperzeption durch die Unionsmitglieder als Basis des gemeinsamen Handelns;
- die Ausarbeitung von Konzeptionen, die der EU zu Themen, die – wie z.B. die Terrorismusbekämpfung oder die Verhinderung der Proliferation - der Union einen vertieften Dialog mit den USA einschließlich der Erarbeitung gemeinsamer Politikansätze und Strategien ermöglichen und dabei zugleich auch deutlich machen, wo und warum die Union andere Schwerpunkte setzt oder andere Handlungsansätze wie die USA wählt;
- eine weiterte Harmonisierung der Politiken der EU-Staaten zu bestimmten Themen zwecks Vergrößerung der gemeinsamen Handlungsbasis bzw. Stärkung der Kohäsion der nationalen Politiken; sowie
- das Signal an internationale Organisationen und andere Partner, dass die Union bei der Entwicklung eines effizienten Multilateralismus auch in ihrer faktischen Politik einen deutlichen Schwerpunkt setzt.

Drei wesentliche Initiativen zur Umsetzung der ESS seien stellvertretend kurz dargestellt. Diese beinhalten die Maßnahmen zur Bekämpfung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, die Anti-Terrorismuspolitik der EU und die EU-UN Zusammenarbeit.

5.1. Die Bekämpfung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen

Der EU-Ratsgipfel in Thessaloniki im Juni 2003 verabschiedete parallel zu den Grundzügen einer Europäischen Sicherheitsstrategie drei Dokumente zur Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und begann damit, wesentliche Elemente der Strategie weiter zu vertiefen. Dies waren eine Erklärung des Rates zur Bekämpfung der Weiterverbreitung, zweitens ein Aktionsplan und drittens die Grundprinzipien einer

Strategie der EU gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, die im Dezember 2003 zur Verabschiedung einer Strategie der EU zum gleichen Thema führten. Es war das erste Mal, dass die Europäische Union sich zur Bekämpfung der Weiterverbreitung in derart ausführlicher und umfassender Form äußerte. Die Dokumente stellen eine Antwort auf zwei Anlässe dar: Offiziell sind sie Teil der europäischen Reaktion auf ein immer drängender werdendes Problem: Die Weiterverbreitung von atomaren, biologischen und chemischen Waffen, der Technologie und der Trägersysteme für solche Waffen. Weiterverbreitung wird zunehmend auch an nicht-staatliche Akteure wie Terroristen befürchtet. Zweitens sind sie - ähnlich wie die Europäische Sicherheitsstrategie - wohl auch eine Antwort auf die im Herbst 2002 vorgestellte, umstrittene Nationale Strategie zur Verteidigung gegen die Proliferation von Massenvernichtungswaffen der USA.

Aufschlussreich sind deshalb zunächst vor allem die wesentlichen Unterschiede in Bezug auf die Problematik der Weiterverbreitung zwischen den Dokumenten zur Europäischen Strategie (ESS) und der zur US-amerikanischen (NSS). Die beiden wichtigsten:

- Während sich Washington in seiner Strategie das Recht auf präventives oder präemptives militärisches Vorgehen gegen staatliche und nichtstaatliche Akteure, die sich Zugang zu Massenvernichtungswaffen verschafft haben oder verschaffen wollen, vorbehält und dabei selbst den Einsatz eigener Nuklearwaffen nicht ausschließt, kommen in der Europäischen Strategie militärische Mittel und Optionen nur allgemein und am Rande vor. Die EU schließt ihren Einsatz nach Kapitel VII der UN-Charta nicht aus. Präventiv will die EU mit nicht-militärischen Mitteln wirken.
- Die Europäische Strategie will eindeutig die multilaterale Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung stärken und beinhaltet deshalb eine Vielzahl von potentiellen Maßnahmen, die der Unterstützung bzw. Universalisierung von Rüstungskontrollverträgen dienen, bzw. Nichtverbreitungsregime und deren Verifizierbarkeit sowie Exportkontrollen stärken sollen. Die US-Strategie dagegen will ebenfalls eine Stärkung vor allem der Effizienz der Nichtverbreitung, enthält aber kaum positiv zu nennende Bezüge zu Rüstungskontrollverträgen, sondern setzt vor allem auf eine Flexibilisierung der Handlungsmöglichkeiten jener Staaten, die Proliferation mit welchen Mitteln auch immer verhindern wollen.

Die Europäische Strategie mit ihrem Aktionsplan sieht in der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und insbesondere in der Möglichkeit, dass diese auch für Terroristen zugänglich werden könnten, ein wachsendes Bedrohungspotential für die EU-Staaten sowie deren Bürger, Soldaten und Interessen im Ausland. In der Prävention und Verhinderung von Weiterverbreitung liegt der Schwerpunkt der eigenen Initiativen. Diese sind u.a. darauf ausgerichtet

- Anreize und Gründe dafür, dass Staaten nach Massenvernichtungswaffen streben könnten, zu reduzieren. Dabei spielen Rüstungskontrolle und Abrüstung eine wesentliche Rolle, aber auch die Suche nach politischen Lösungen für die zugrunde liegenden regionalen Konflikte;
- bestehende Nichtverbreitungsregime und deren Überwachungsorgane zu stärken und ihre Einhaltung verifizierbarer zu machen;
- Exportregime zu verbessern, wirksamer zu machen, Drittstaaten in dieser Richtung zu ermutigen und zu unterstützen;
- Proliferationsrelevante(s) Materialien, Technologien und Know-How besser zu schützen;
- Das eigene Wissen über Proliferationsversuche zu verbessern und den politischen Druck auf potentielle Proliferateure zu erhöhen, und
- die Rolle internationaler Institutionen im Sinne eines effizienten Multilateralismus zu stärken.

Mit der Ernennung einer persönlichen Beauftragten des Hohen Repräsentanten für diesen Bereich unterstrich Javier Solana die vorrangige politische Bedeutung der EU-Nichtverbreitungspolitik. Mit einer Vielzahl von Einzelinitiativen, über deren Fortschritte halbjährlich Bericht erstattet wird, unterstrich die EU zudem die Dringlichkeit. Sie leitete u.a. folgende Schritte ein:

- Mit einer Reihe Gemeinsamer Standpunkte und Gemeinsamer Aktionen versucht sie, die universelle Gültigkeit, das Inkrafttreten oder das Zustandekommen relevanter Rüstungskontrollabkommen zu unterstützen (CTBT, FMCT, Safeguard Agreements der IAEO, HCoC).
- Die EU arbeitet an einem Vorschlag, wie trotz der gescheiterten Verhandlungen über eine Verifikation zur B-Waffenverbotskonvention die Verifikation der Einhaltung des Vertrages verbessert werden kann.

- Durch Aufnahme einer Nichtverbreitungsklausel in die EU-Kooperationsverträge mit Drittstaaten oder regionalen Organisationen soll die Verbindlichkeit von Nichtverbreitungsverpflichtungen für Dritte vergrößert werden.
- Die EU untersucht Möglichkeiten, ihre Exportkontrollen zu verbessern.
- Die EU hat Gespräche mit Russland und der Volksrepublik China über eine Kooperation im Bereich der Nichtverbreitung und der Exportkontrollen begonnen und offeriert Unterstützung.
- Die EU kooperiert mit den USA im Rahmen der Proliferationssicherheitsinitiative.
- Die EU erweitert ihre Aktivitäten zur Sicherung proliferationsrelevanter Materialien, Technologien und Kenntnisse – auch mit Blick auf die ab 2007 anstehende Umsetzung ihrer größeren Verpflichtungen im Rahmen der entsprechenden G-8-Initiativen.

Das Beispiel Iran

Das verstärkte Engagement der EU zur Stärkung der Nichtverbreitung kommt auch in einem sehr spezifischen Prozess zum Ausdruck: Unter Führung von Deutschland, Frankreich und Großbritannien versucht die EU seit 2003, mit politischen Mitteln den Iran dazu zu bewegen, seine Pläne für einen nicht-proliferationsresistenten nuklearen Brennstoffkreislauf endgültig aufzugeben und insbesondere alle Aktivitäten verifizierbar einzustellen, die im Zusammenhang mit der Urananreicherung stehen. Nach einer ersten Vereinbarung im Herbst 2003, die schnell aufgrund unterschiedlicher Interpretationen wieder zusammenbrach, wurde im Herbst 2004 ein neuer Anlauf unternommen. Das Ergebnis der neuerlichen Verhandlungen wird von der IAEO als vorläufig tragfähig erachtet und unterstützt. Es impliziert, dass der Iran seine Anreicherungsaktivitäten aussetzt, während nach einer dauerhaft tragfähigen Verhandlungslösung gesucht wird. In den laufenden Verhandlungen werden Vereinbarungen zu verschiedenen Themen miteinander verknüpft. Zum einen soll erreicht werden, dass der Iran seine Anreicherungsaktivitäten dauerhaft beendet und dies in für die IAEO überprüfbarer Weise geschieht. Da der Iran rechtlich zu einem solchen unilateralen Verzichtsschritt im Rahmen des Nichtverbreitungsvertrages nicht verpflichtet werden kann, werden ihm parallel Kompensationen für einen Verzicht offeriert. Diese

beinhalten eine verstärkte Wirtschaftskooperation (die EU-Kommission hat ein Wirtschaftsabkommen vorgeschlagen) und einen erweiterten Technologietransfer auch im Bereich der zivilen Nukleartechnik.

Dilemma "Carrots and Sticks"

Die EU-Initiative von den USA mit einer abwartenden, nicht aber mit einer offen unterstützenden, konstruktiven Haltung begleitet. Die USA haben ihre Wirtschaftssanktionen gegen den Iran und gegen Firmen, die im Iran tätig werden, verschärft. Manche Hardliner erwecken sogar den Eindruck, als sei ein militärisch-präventives Vorgehen gegen den Iran nur noch eine Frage des „Wanns", nicht aber des „Obs". Die Regierung George W. Bushs signalisiert Bereitschaft, den EU-Iran-Verhandlungen weiterhin Zeit zu geben, hält sich aber für die Entscheidung über ihr eigenes Vorgehen alle Optionen offen.

Sollten die USA ihre nationale Gangart verschärfen, so kann der fragile Kompromiss, den EU, IAEO und der Iran mittlerweile erreicht haben, auch leicht wieder zerbrechen. Erfolgsversprechend ist nur ein Verhandlungsergebnis, das sowohl in Teheran als auch in Washington auf Dauer akzeptiert wird. Solange Washington ihm misstraut, kann auch Teheran sein Hauptziel nicht erreichen – eine verlässliche Gewissheit, dass eine überprüfbare Beendigung seiner problematischen Nuklearaktivitäten auch zu Sicherheit vor einem Angriff der USA oder Israels führt.

Für die EU-Staaten impliziert dies: Auch wenn Washington nicht mit am Verhandlungstisch sitzt, so ist es doch ein im Blick auf das Endergebnis sehr gewichtiger Verhandlungspartner, dessen Positionen die EU berücksichtigen und teilweise auch mitvertreten muss. Die EU-Staaten sind also in der prekären Rolle eines Vermittlers der zwischen allen Stühlen sitzt.

5.2. Die Bekämpfung des Terrorismus

Mit den Anschlägen des 11. September 2001 von New York und Washington hat der internationale Terrorismus eine neue Dimension erreicht. Spätestens die Anschläge am 11. März 2004 in Madrid haben den Europäern vor Augen geführt, dass der internationale Terrorismus auch für Europa eine reale Gefährdung darstellt.

Gleichwohl ist die Terrorismusbekämpfung seit mehr als 20 Jahren Thema der Politik der EU. Sie kann in mehrere Phasen unterteilt werden.

- Bereits 1976 wurde unter der Bezeichnung TREVI ein Konsultationsmechanismus der Innen- und Justizminister der Europäischen Gemeinschaft eingerichtet, zu dessen Arbeitsgruppen von Beginn an auch eine zur Terrorismusbekämpfung gehörte. Anfang 1977, beschloss der Europarat die „European Convention on the Suppression of Terrorism" (ECT), mit der die Auslieferung terroristischer Straftäter zwischen den Mitgliedstaaten erleichtert werden sollte. Die ECT blieb relativ wirkungslos und jeder Staat definierte bei Auslieferungsbegehren weiterhin für sich, welchen Straftätern er wegen politischer Motivation Schutz vor Auslieferung gewähren würde und welchen nicht. Praktisch wirksamer wurde deshalb zunächst die weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit praktizierte Zusammenarbeit im TREVI-Mechanismus.
- Mit dem Vertrag von Maastricht wurde die justizielle Kooperation als Teil der so genannten „Dritten Säule" formal als eigenständiger Politikbereich in der EU etabliert. Als „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse" findet die Terrorismusbekämpfung Erwähnung. Doch zunächst änderte sich wenig. Erst 1995/96 einigten sich die Staaten der EU auf zwei später nicht voll ratifizierte Konventionen über ein vereinfachtes Auslieferungsverfahren untereinander. 1995 beschlossen sie den vier Jahre dauernden Aufbau von Europol, einer europäischen Polizeibehörde mit dem vorrangigen Ziel des Informationsaustauschs auch zu Zwecken der Terrorismusbekämpfung. Es war das Europaparlament, dem dieser Prozess zu langsam verlief. Mit einer Resolution aus dem Januar 1997 lieferte das EP eine erste europäische Definition des Terrorismus und forderte den Rat auf, endlich ein Gesamtkonzept zur Terrorismusbekämpfung vorzulegen. Bewegung versprachen dann der Wiener Aktionsplan zur Verstärkung der justiziellen Zusammenarbeit von 1998 und die Schlussfolgerungen des Rates von Tampere 1999, mit denen das gemeinsame Vorgehen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und des Terrorismus gestärkt werden sollten. Europol konnte schließlich nach siebenjähriger Vorbereitung Mitte 1999 mit der Arbeit beginnen. Am 5.9.2001 griff das Europaparlament erneut mit einer Resolution und einem Bericht ein, weil die EU „zu langsam auf die Bedrohung durch den Terrorismus reagiert."
- Sechs Tage später ereigneten sich die Anschläge von New York und Washington - und nun reagierte der Europäische Rat. Es begann ein Prozess, der die Aufgabe der Terrorismusbekämpfung auch in das intergouvernemental

bearbeitete Feld der ESVP verlegte. Noch am selben Tag erklärt sich der für die Außen- und Sicherheitspolitik zuständige Rat für Allgemeine Angelegenheiten solidarisch mit den USA. Zwei Tage später legt die EU-Kommission Vorschläge für einen europäischen Haftbefehl und eine Terrorismusdefinition vor. Zehn Tage später, am 21.September verabschieden die Staats- und Regierungschefs der EU während eines Sondergipfels der EU einen Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus. Wiederum einen Monat später, am 19.Oktober, veröffentlichen die Staats- und Regierungschefs bei einer informellen Tagung in Gent eine erste Liste von Maßnahmen und Initiativen zur Bekämpfung des Terrorismus. Anfang Dezember verabschiedet der Rat den Aktionsplan und einigt sich auf Rahmenbeschlüsse zur Terrorismusdefinition und für einen europäischen Haftbefehl. Ende Dezember beschließt er zudem zwei Gemeinsame Aktionen „über die Bekämpfung des Terrorismus" und über „die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus", die so genannte Terroristenliste. Beide – und das ist neu – wurden im Rahmen der GASP getroffen. Im Juni 2002 werden auch der Europäische Haftbefehl und die Terrorismusdefinition rechtskräftig umgesetzt.

Das Europäische Parlament: Vom Vorreiter zum Kritiker

Dieses schnelle Vorgehen auf primär intergouvernementaler Ebene aber war alles andere als unproblematisch. Dies verdeutlichte das Europaparlament, das seine Position wechselte und nunmehr mit guten Gründen eher bremste. Die Parlamentarier fürchteten, dass die Regierungen unter Vorspiegelung von Notwendigkeiten der Inneren Sicherheit die individuellen Grund- und Bürgerrechte aushöhlen und eine zu interpretierbare Definition des Terrorismus beschließen könnten. Viele Parlamentarier sahen zudem in dem „Angriff auf die USA (...) keine seriöse Grundlage" für eine Behandlung nach dem Dringlichkeitsverfahren. Die vom Rat, teils gegen den Willen des Parlamentes, erzielten Ergebnisse gab ihnen Recht:

Als der Rat erste Listen terrorverdächtiger Personen und Gruppierungen aufstellte, waren die Kriterien, die zu einer Aufnahme von Organisationen und Personen auf diese Liste führten, äußerst allgemein gehalten – es waren lediglich nicht näher definierte „genaue Informationen" bzw. „einschlägige Akten" (Art 1 Abs.4). Die Listen wurden mit großer Geschwindigkeit und ohne jegliche Transparenz in Anlehnung an jene der USA von der

spanischen EU-Präsidentschaft erstellt (und kurzerhand um die baskische ETA erweitert).

Es waren keine Möglichkeiten vorgesehen, wie sich Personen oder Organisationen juristisch wehren oder wieder von der Liste herunterkommen konnten.

Die Definition des Terrorismus war sehr offen. Terrorismus liegt vor, wenn bestimmte gelistete Straftaten vorsätzlich begangen werden mit dem Ziel:

- die Bevölkerung auf schwer wiegende Weise einzuschüchtern oder
- öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder
- die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören."

Formulierungen wie „öffentliche Stellen", „schwer wiegend" oder „ernsthaft" lassen den EU-Mitgliedstaaten weiten interpretatorischen Raum. Die spanische Präsidentschaft verfolgte damals offensichtlich nicht nur das Ziel, die baskische ETA sowie deren bekannte Mitglieder als Terroristen zu listen, sondern auch gewalttätige Demonstranten, so z.B. Globalisierungsgegner, in die Terrorismusdefinition mit einzubeziehen und lieferte damit ein deutliches Beispiel dafür wie schnell mit der Terrorbekämpfung die Gefahr einer beliebigen Ausweitung staatlicher Kompetenzen und unvertretbarer Einschränkung von Grundrechten verbunden sein kann.

Zusammenarbeit erhöht die Innere Sicherheit

Die ESS bewertet den Terrorismus zunehmend als strategische Bedrohung für Gesamteuropa, das sowohl Ziel als auch Stützpunkt von Terroristen sein könne. Die größte Gefahr gehe davon aus, dass terroristische Gruppen in den Besitz von Massenvernichtungswaffen gelangen. Dem Terrorismus kann nur mit einem umfassenden Ansatz begegnet werden, der sich auf nachrichtendienstliche, polizeiliche, justizielle, militärische und andere Mittel abstützt.

Das Wissen um die Bedrohung Europas durch den internationalen Terrorismus wurde durch die Anschläge von Madrid am 11. März 2004 auf dramatische Art und Weise bestätigt. Der Europäische Rat reagierte zunächst mit einer ausführlichen Erklärung am 25. März 2004, die mit einer umfassenden Überarbeitung des EU-Aktionsplans zur Terrorismusbekämpfung verbunden war. Sie

enthält eine Solidaritätsklausel der EU-Staaten, die der Arbeit am europäischen Verfassungsvertrag entstammt und eine Fülle von Aufforderungen des Rates an die Nationen, bereits früher eingeleitete Maßnahmen (so die Rahmenbeschlüsse zur Terrorismusbekämpfung, zum Europäischen Haftbefehl, gemeinsamen Ermittlungsgruppen, zur Geldwäsche etc) national endlich so rasch wie möglich umzusetzen. Zudem sollten neue Maßnahmen vorbereitet werden, darunter Vorschriften zur Aufbewahrung von Verkehrsdaten durch Diensteanbieter, ein Informationsaustausch über Verurteilungen wegen terroristischer Straftaten, verbesserte Möglichkeiten grenzüberschreitender Verfolgung, eine kriminaltechnische Datenbank und die Vereinfachung des Informationsaustauschs zwischen Strafverfolgungsbehörden.

Die Kommission soll ein europäisches Zeugenschutzprogramm entwickeln, die Zusammenarbeit zwischen Europol und Eurojust gestärkt werden, der Rat selbst soll Vorschläge zur Verbesserung seiner Ausschussstruktur machen, um die operative Zusammenarbeit in den Bereichen Terrorismus und Sicherheit zu stärken und das Schengen-Informationssystem bzw. die Zusammenarbeit im Schengensystem sollen gestärkt werden (biometrische Pässe mit RFID-Chip, SIS-II, Europäische Grenzschutzagentur).

Der Rat nahm vertrauliche „Leitlinien für einen gemeinsamen Ansatz zur Terrorismusbekämpfung" an. Er regt an, nachrichtendienstliche Erkenntnisse gemeinsam zu nutzen, verstärkt mit Partnerstaaten und vor allem auch Ländern zusammenzuarbeiten, in denen eine bessere Bekämpfung des Terrorismus wünschenswert wäre. Ebenso wurde das Amt eines persönlichen Beauftragten des Hohen Repräsentanten zur Terrorismusbekämpfung eingeführt. Der Schwerpunkt der vorgeschlagenen Maßnahmen betrifft eindeutig die Verbesserung der Zusammenarbeit zugunsten der Inneren Sicherheit. Bis zum Juni 2004 wurde der Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus überarbeitet. Er listet auf 50 Seiten angestrebte Einzelmaßnahmen auf.

Die Solidaritätsklausel im Verfassungsvertrag

Der Verfassungsvertrag aus dem Juni 2004 beschreibt Möglichkeiten der weiteren Entwicklung in Sachen Terrorismusbekämpfung im Rahmen der ESVP. Er enthält mit Artikel I-42 eine Solidaritätsklausel unter den EU-Mitgliedern für den Fall eine „Terroranschlags oder einer Katastrophe natürlichen oder menschlichen Ursprungs", die die EU verpflichtet „alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich der ihr von den

Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Mittel" einzusetzen „um terroristische Bedrohungen (...) abzuwenden" oder Bürger und Institutionen „vor etwaigen Terroranschlägen zu schützen". In Erweiterung der Petersberger Aufgaben hält Art. III-231 fest, dass alle „Missionen (...) zur Bekämpfung des Terrorismus beitragen" können, ebenso wie „die Unterstützung für Drittstaaten bei der Bekämpfung des Terrorismus in ihrem Hoheitsgebiet".

Der Europäische Rat will nun mit einer Reihe von Initiativen beginnen, um die Terrorismusbekämpfung im Rahmen der justiziellen und inneren Zusammenarbeit stärker mit der ESVP zu verbinden und sich auf seine erweiterten Möglichkeiten und Rechte, vorzubereiten. Dies ist das erklärte Ziel des Haager Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, dass der Europäische Rat im November 2004 als Nachfolgedokument zu den Beschlüssen von Tampere (1999) verabschiedete. Das Haager Programm bindet die Terrorismusbekämpfung wieder vorrangig an innere Sicherheit und justizielle Zusammenarbeit (Asyl- und Migrationspolitik, Grenzschutz, Dokumentensicherheit, Organisierte Kriminalität), erkennt aber, dass es ESVP-Dimensionen gibt und der Rat für Allgemeine Angelegenheiten hinsichtlich der außen- und sicherheitspolitischen Implikationen künftig verstärkt einbezogen werden muss. „Freiheit, Recht, Sicherung der Außengrenzen, innere Sicherheit und Verhütung des Terrorismus sollten daher als ein für die Union insgesamt unteilbares Ganzes betrachtet werden". Deshalb „sollten die Justiz- und Innenminister im Rahmen des Rates die Federführung übernehmen, wobei die Aufgabenstellung des Rates „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen" zu berücksichtigen" sei. Javier Solana und die Kommission werden aufgefordert, dem Rat bis Ende 2005 eine Strategie vorzulegen, die alle externen Aspekte der Unionspolitik für Freiheit, Sicherheit und Recht auf Grundlage des Haager Programms umfasst.

Der Konzeptrahmen

Noch im Dezember 2004 verabschiedete der Europäische Rat einen Konzeptrahmen für die ESVP-Dimension der Terrorismusbekämpfung, einschließlich präventiver Aspekte. Das Dokument beschreibt vier Haupttätigkeitsfelder, in denen sowohl zivile als auch militärische Mittel der ESVP zum Einsatz kommen können:

- Die Prävention, zu der beispielsweise nachrichtendienstliche Informationsbeschaffung oder Maßnahmen zur See- und Luftraumkontrolle gehören.

- Den Schutz, zu dem auch der Schutz von ESVP-Kräften, kritischer Infrastrukturen oder EU-Bürgern im Einsatzland gehören.
- Die Folgenbewältigung im Falle eines erfolgten Terrorangriffs unter Einschluss der Fähigkeit zu schneller Reaktion sowie
- die Unterstützung von Drittländern bei der Terrorismusbekämpfung in ihrem Hoheitsgebiet.

Die Maßnahmen

Als konkrete Maßnahmen, werden u.a. die Einbeziehung der Terrorismusbekämpfung bei der Festlegung des Bedarfs an zivilen und militärischen Fähigkeiten 2005 genannt.

Darüber hinaus soll das Lagezentrum ab 2005 mit einer „nachrichtendienstlichen Kapazität, mit der das ganze Spektrum terroristischer Bedrohungen für die EU-Interessen sowohl innerhalb als auch außerhalb der Union abgedeckt werden kann", ausgestattet werden.

Die Interoperabilität ziviler und militärischer Fähigkeiten zum Bevölkerungsschutz soll verbessert und die Fähigkeiten zur ABC-Abwehr bzw. zum Schutz vor CBRN-Anschlägen sollen so ausgelegt werden, dass mit ihnen künftig sowohl für ESVP-Missionen in all ihren Aspekten als auch für die Zivilbevölkerung und mittels einer raschen Reaktionsfähigkeit auch Schutzmaßnahmen zur Unterstützung von Drittländern durchgeführt werden können.

Der Rat beschloss Ende 2004 in separaten Dokumenten Strategien zur Bekämpfung de Terrorismusfinanzierung, zum Bevölkerungsschutz und zum Schutz kritischer Infrastrukturen, zur Einbeziehung der Bekämpfung des Terrorismus in die Politik im Bereich der Außenbeziehungen sowie eine Bewertung der Terrorismusbekämpfungsklauseln und einen Konzeptrahmen für den Beitrag der ESVP zur Terrorismusbekämpfung.

Die Schwerpunkte der Terrorismusbekämpfungspolitik der EU seit 2001:

- hat ihren Schwerpunkt eindeutig im Bereich der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit zugunsten der Inneren Sicherheit; hier besteht die große Herausforderung, die Balance zwischen ernstzunehmenden Sicherheitsinteressen und Bürgerrechten zu wahren;
- enthält signifikante präventive Elemente, zu denen z.B. nicht nur die Erforschung der Rekrutierungsmöglichkeiten von Terroristen, sondern auch Initiativen des interkulturellen und

interreligiösen Dialogs oder Maßnahmen zur Bekämpfung von Terrorismusursachen gehören;

- bindet die Terrorismusbekämpfung an die ebenfalls intergouvernementale ESVP, also die Wahrnehmung terroristischer Risiken als Problem der äußeren Sicherheit und schließt die Anwendung militärischer Mittel z.B. im Bereich des ABC-Schutzes, des Schutzes von Streitkräften und Bürgern im Ausland oder im Bereich der Ausrüstungshilfe für andere Staaten nicht aus;
- kennt aber im Gegensatz zu den Strategien der USA keine präventive militärische Komponente.

5.3. Die EU-UN-Zusammenarbeit

Im Wortlaut der ESS verpflichtet sich die EU zu einer Weltordnung auf der Grundlage eines wirksamen Multilateralismus. Die EU sei zur "Wahrung und Weiterentwicklung des Völkerrechtes verpflichtet. Die Charta der Vereinten Nationen bildet den grundlegenden Rahmen für die internationalen Beziehungen. (...) Die Stärkung der Vereinten Nationen und ihre Ausstattung mit den zur Erfüllung ihrer Aufgaben und für ein effizientes Handeln erforderlichen Mitteln ist für Europa ein vorrangiges Ziel."

Die direkte Zusammenarbeit zwischen UN und EU ist keine Selbstverständlichkeit, denn die UNO ist in allererster Linie eine Organisation der Nationen. Europa ist in der UNO indirekt durch die ständigen Sicherheitsratsmitglieder und EU-Mitgliedsstaaten Großbritannien und Frankreich stark repräsentiert. Die EU selbst steht jedoch erst am Anfang einer direkten Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen. Mit der Verfassung hat die EU in Art. III 305 (2) erste Grundlagen dafür geschaffen, dass Europa mit einer Stimme spricht: Wenn die Union ihren Standpunkt festgelegt hat, beantragen die dort vertretenen Mitgliedsstaaten, dass der Außenminister der Union gebeten wird, den Standpunkt der Union vorzutragen. Damit entwickelt sich die Zusammenarbeit zwischen EU und Vereinten Nationen in die richtige Richtung. Im Rahmen der Reformdiskussion der Vereinten Nation treten die Grünen für einen ständigen Sitz der EU in einem erweiterten Sicherheitsrat und für die Abschaffung des Vetorechts ein.

Die EU-UN-Zusammenarbeit mit Blick auf das Krisenmanagement entwickelt sich seit dem Beginn erster Konsultationen 2000 schrittweise zu einem eigenständigen Aktionsfeld der ESVP.

Der Aufbau der ESVP weckt bei den Vereinten Nationen die Hoffnung, dass die EU ihre Krisenmanagementfähigkeiten im zivilen wie im militärischen Bereich auch zur Stärkung eines effektiven Multilateralismus und somit zur Stärkung der Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen einsetzen wird.

Die EU verfolgt das Interesse, ihre eigenes Ansehen und Gewicht im Rahmen der Vereinten Nationen zu stärken. Die Union der 25 will nicht nur wichtigster Beitragszahler (2003: 37,7%) und wichtigster Finanzier von UN-Friedensmissionen (2003: 39%) sein, sondern auch politisch stärkeren Einfluss nehmen, deutlicher als Akteur in Erscheinung treten. Die praktische Kooperation mit den Vereinten Nationen fand deshalb mit dem Aufwuchs europäischer Krisenmangementfähigkeiten schnell erste Ausdrucksformen:

- Die EU löste gleich mit ihrer ersten operativen Mission Ende Dezember 2002 eine langjährige VN-Mission, die Polizeimission IPTF in Bosnien ab.
- Mit ihrer ersten autonom, ohne Unterstützung der NATO durchgeführten militärischen Mission, Artemis im Kongo, bereitete die EU eine UN-Friedensmission, MONUC, im gleichen Land vor, bzw. erlaubte deren Umstrukturierung angesichts deutlich gestiegener Anforderungen.
- Die EU hat gegenüber den UN ihre Bereitschaft erklärt, eine internationale Polizeimission in Kinshasa durchzuführen, deren Beginn im Dezember 2004 beschlossen wurde.

Neben der missionsorientierten Kooperation des Rates ergaben sich aber auch politische Signale für eine längerfristige Kooperation beider Institutionen.

Der Konsultationsmechanismus EU-UN

Im September 2003 gaben die EU und die UN eine gemeinsame Erklärung zur Zusammenarbeit beim Krisenmanagement ab. In dieser geben sie die Absicht bekannt, künftig im Bereich des Krisenmanagements intensiver zusammenzuarbeiten und richten zu diesem Zweck einen gemeinsamen Konsultationsmechanismus auf Arbeitsebene ein. Dieser soll die Themen Krisenmanagementplanung (einschließlich gegenseitiger Unterstützung), Training auf Basis gemeinsamer Standards und Verfahren, Kommunikation (zwischen den Lagezentren und durch Austausch von Verbindungsoffizieren) sowie Best Practice abdecken. Kurz darauf wurde ein EU-UN-Steering Committee gegründet, das diese Aufgabe erfüllt.

Im Juni 2004 nahm der Europäische Rat eine Erklärung zum gleichen Thema an und benannte erste Elemente zur Implementierung der gemeinsamen Erklärung aus dem Vorjahr:

Die gemeinsame Arbeit zu Identifizierung der Modalitäten, zu denen die EU die UN mit militärischen Krisenmanagementfähigkeiten unterstützen kann, soll fortgeführt werden und ein paralleler Prozess mit Blick auf zivile Krisenmanagementfähigkeiten begonnen werden. Dabei wird untersucht, in wieweit die EU durch Koordination der nationalen Beiträge, Übernahme von Teilaufgaben oder einer kompletten Mission im Auftrag der UN tätig werden kann. Zugleich wird untersucht in wiefern die EU durch Stand-by-Verbände oder mittels eines Brückenmodells vergleichbar mit der Aufgabenstellung der Operation Artemis im Bereich rasch verfügbarer Krisenmanagementkräfte unterstützen kann.

Besondere Aufmerksamkeit gilt auch der lückenlosen Übergabe von EU- an UN-Missionen, einschließlich der Möglichkeiten, für die UN in der Anfangsphase ihrer Operation relevante Kernfähigkeiten vorläufig im Einsatzland zu belassen. Auch eine Zusammenarbeit im Bereich der Satellitenaufklärung und des Austausches von Aufklärungsinformationen wird angedacht.

Stärkung des Multilateralismus

Den umfassendsten Ansatz zur Kooperation mit den Vereinten Nationen präsentierte am 10. September 2003 die Europäische Kommission in einer Mitteilung mit dem Titel „Die Europäische Union und die Vereinten Nationen: ein Plädoyer für den Multilateralismus". Ausgehend von dem Interesse der EU an einem effizienten Multilateralismus und dem daraus folgenden Interesse an einer Stärkung der Vereinten Nationen als Kerninstitution des Multilateralismus listet die Mitteilung ein Fülle von Möglichkeiten auf, mit denen die Kooperation zwischen EU und Vereinten Nationen bei der Ausgestaltung von Weltordnung gestärkt werden kann. Diese umfassen die Bereiche der Förderung nachhaltiger Entwicklung, von Frieden und Sicherheit und der Menschenrechte, sowie der interinstitutionellen Zusammenarbeit.

Es verweist auf die vielfältigen zwischen EU- und VN abgestimmten Kooperationen in Bereichen wie Konfliktprävention und –management, die immer häufigere Nutzung des Krisenreaktionsmechanismus der Kommmission zur Durchführung von Aktivitäten der Vereinten Nationen und zeigt Möglichkeiten einer weiteren Stärkung der Zusammenarbeit auf. Auch dieses Dokument sieht die EU noch in einer oft zu reaktiven Rolle, die durch eine proaktive abgelöst werden sollte.

Keine Beschränkung auf Europa

Besondere Relevanz kommt darüber hinaus dem Bemühen sowohl der Vereinten Nationen als auch der EU zu, Sicherheit und Frieden in Afrika zu unterstützen und dabei insbesondere auch die Handlungsfähigkeit afrikanischer Organisationen wie der Afrikanischen Union zu stärken. Der Rat der EU hat dazu am 22.November 2004 einen leider bisher nicht veröffentlichten Aktionsplan für eine ESVP-Unterstützung für Frieden und Sicherheit in Afrika beschlossen, der – so geht aus öffentlichen Folgedokumenten hervor – offensichtlich Unterstützungsmöglichkeiten in den Bereichen Ausbildung, Ausrüstung operationelle Unterstützung und möglicherweise sogar beratender ESVP-Missionen mit Exekutivaufgaben im Rahmen von Friedensmissionen der UN unter afrikanischer Führung zulässt.

Die Entwicklung der ESVP umfasst zudem eine Vielzahl von Einzelbereichen, in denen der Europäische Rat - angeregt durch Javier Solana als Hohen Repräsentanten – die ihm seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages möglichen Initiativen aus dem Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ergreift.

* * * *

Die Broschüre "Für eine Europäische Sicherheitspolitik aus einem Guss" ist abrufbar unter www.angelika-beer.de