

Zehn Jahre Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

von Dr. Klaus Olshausen

Blick auf das historische „Vorfeld“

Die Verträge von Dünkirchen (1947) und Brüssel (1948) waren auf die Bildung einer Sicherheitsgemeinschaft ausgerichtet, um künftige Kriege zu verhindern. Dieser erste Versuch einer gemeinsamen europäischen Integration der Verteidigung scheiterte aus vielerlei Gründen und wurde mit der Ablehnung des Vertrags einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) durch die französische Nationalversammlung beendet. Dabei spielte die Notwendigkeit einer engen Verbindung zwischen dem freien Europa und Nordamerika eine wesentliche Rolle.

So wurde ab Mitte der 50er Jahre die sicherheitspolitische Stabilität und militärische Sicherheit durch glaubwürdige Abschreckung - gerade auch nach dem Beitritt der Bundesrepublik Deutschland - nur durch die Nordatlantische Allianz gewährleistet. Die europäischen Mitglieder der Allianz konnten mit den „Römischen Verträgen“, der EWG und dann der EG die politischen und organisatorischen Grundlagen schaffen, um nach dem zerstörerischen Zweiten Weltkrieg Wiederaufbau, wirtschaftlichen Aufschwung, Wohlstand und sozialen Frieden voranzubringen. Verteidigung wurde in einem rein europäischen Kontext quasi zum Tabu (Howorth, Jolyon, European Integration and Defence: The Ultimate Challenge, Chaillot Papers 43, Nov 2000, S. 1).

Dies ergab faktisch eine pragmatische Aufgabenteilung in „zivile“ - erklärtermaßen nicht-militärische - Aufgaben in den zunehmend umfangreichen Gremien der EG und unmittelbar sicherheitsrelevante politische und militärische Aufgaben - besonders konzentriert auf die Auseinandersetzung zwischen Ost und West - in den Gremien der Allianz. Dies blieb auch erhalten, als die EG Anfang der 70er Jahre ihr politisches Wirken im Rahmen der „Europäischen Politischen Zusammenarbeit“ (EPZ) zu stärken suchte. Auch die parallel existierende WEU spielte in diesem Zeitraum - wenn überhaupt - eine nachgeordnete Rolle, war sie doch ursprünglich als „Brüsseler Pakt“ entstanden als Schutz vor einer erneuten deutschen Bedrohung.

In den 70er und 80er Jahren, insbesondere in den Jahren der sicherheitspolitischen Auseinandersetzung im Zusammenhang mit dem NATO-Doppelbeschluss als Reaktion auf die sowjetische Stationierung der SS-20 Mittelstreckenraketen, verstärkte sich in der Europäischen Gemeinschaft die politische Konzentration auf wirtschaftliche und nicht-militärische Aktivitäten. Für manche war das nicht mehr nur eine pragmatische Arbeitsteilung, sondern geriet für viele Politiker, Wissenschaftler und Teile der Bevölkerung - nicht nur in Deutschland - zu einer weltanschaulichen Abgrenzung.

Mit der „Wende von 1989“ begann eine Entwicklung, die diese „einfache“ Aufteilung zunehmend infrage stellte. Zunächst erkannte der damalige Bundeskanzler Kohl, dass die Herstellung der deutschen Einheit für viele Mitgliedstaaten (MS) in der EG umso eher unterstützt werden würde, wenn Deutschland bereit sei, sich für eine vertiefte europäische Integration einzusetzen und die Entwicklung einer politischen Union voranzubringen. Diese Zielsetzung der Bundesregierung wurde ein wesentlicher Antrieb, der schließlich zum Vertrag von Maastricht führte.

Von Maastricht nach Nizza

Für die französische Regierung unter Präsident Mitterand, die britische unter Margret Thatcher, aber auch die Regierungen in Italien und den Niederlanden, um nur einige zu nennen, war die Einbindung Deutschlands in eine vertiefte europäische Union - trotz manch innenpolitischer Widerstände gegen diesen Weg - wichtig, um einem eigenständigen Weg eines erstarkten wiedervereinigten Deutschland vorzubeugen. Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass nach der Wende von 1989 ein Prozess der politischen „Vertiefung“ der EG zur EU einsetzte und aus der EPZ die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP) wurde.

Aufbauend auf einer ersten Phase der Wiederaktivierung der WEU in den 80er Jahren als Europäischer Pfeiler in der Allianz entschied der Europäische Rat (ER) Ende 1991, die WEU als „Verteidigungskomponente der EU und Europäischen Pfeiler in der NATO zu entwickeln“. Die Aufgaben für die äußere Sicherheit Europas und Nordamerikas blieben aber weiterhin der Allianz zugeordnet, die auch vorgesehene Einsätze der WEU unterstützen, ja mit der NATO-Kommandostruktur auch militärisch führen sollte.

Es waren vor allem die politischen und militärischen Entwicklungen im Zuge des Zerfalls der Bundesrepublik Jugoslawien, die den Versuch begleiteten, die WEU zu (re)aktivieren und zum Instrument militärischer Krisenreaktion der EU aufzubauen. Ein Marineeinsatz zur Überwachung adriatischer Gewässer in Kooperation mit einem entsprechenden maritimen Einsatz der NATO bildete zunächst die einzige militärische WEU-Operation neben polizeilichen Maßnahmen in Albanien und der Minenräumunterstützung in Kroatien.

Konzeptionell und strukturell wurde diese Entwicklung mit begrenzten Aufgaben zur Krisenbewältigung („Petersberg Aufgaben“) vorangetrieben, der Aufstellung eines Militärstabes und Militärausschusses der Generalstabschefs sowie einer Vereinbarung mit der NATO zur Unterstützung von WEU-Einsätzen („Berlin Plus“, 1996).

Aber der in Maastricht rhetorisch aufgenommene Auftrag, eine gemeinsame Verteidigung anzugehen, führte auf diesem Weg nicht zu wirklicher operativer Handlungsfähigkeit. Für die Krisenbewältigung auf dem Balkan blieben die Vereinigten Staaten und die NATO in den 90er Jahren unverzichtbar. Daran änderte auch der Vertrag von Amsterdam 1997 im Grundsatz nichts, wenngleich er für die GASP den Hohen Repräsentanten und Generalsekretär des Rates (HR/GenSek) schuf und zahlreiche Einzelheiten beschrieb, wie die WEU mit ihren Organen die Entscheidungen und Aktionen der EU „mit verteidigungspolitischen Bezügen ausarbeiten und durchführen“ kann. Da die WEU sowohl diesen EU Anteil unterstützen als auch den Baustein der Europäischen Verteidigungsidentität in der NATO bilden sollte und darüber hinaus mit Vollmitgliedern (alle EU-Mitgliedstaaten), assoziierten Mitgliedern, Beobachtern (die vier „neutralen“ EU-Mitglieder Irland, Österreich, Finnland und Schweden) und assoziierten Partnern (Länder aus dem früheren Machtbereich der Sowjetunion) sich zu

einer sehr komplexen Organisation überdehnt hatte, waren die praktischen Erfolge der EU-WEU-Zusammenarbeit begrenzt.

Neben dem Entschluss, eine „Strategieplanungs- und Frühwarnereinheit unter der Verantwortung des HR/GenSek zu schaffen“, bildete die Bestimmung, „binnen eines Jahres nach Inkrafttreten des Vertrages zusammen mit der WEU-Regelung für eine verstärkte Zusammenarbeit zu schaffen ...“ dann 1999 mit den Entscheidungen bei den Europäischen Räten (ER) in Köln und Helsinki eine wichtige Basis, um inhaltlich und organisatorisch rasche Fortschritte in Richtung der beschlossenen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zu erzielen.

Neben der im Frühjahr 1999 erfolgten Ratifizierung des Vertrages von Amsterdam bildete die Erkenntnis fehlender europäischer Kapazitäten im Rahmen des Luftkrieges der NATO gegen das Jugoslawien Milosevics wegen dessen Unterdrückung der albanischen Bevölkerung im Kosovo einen wichtigen Antrieb, um im Juni 1999 in Köln während der deutschen EU-Präsidentschaft den Beschluss zu fassen, militärische Kapazitäten im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik direkt in der EU und nicht mehr auf dem Umweg über die WEU zu schaffen.

Während der folgenden finnischen Präsidentschaft wurde dieses Vorhaben konkretisiert. Dabei gab es konzeptionell keine neuen Entscheidungen, die über den Anspruchsrahmen der „Petersberg Aufgaben“ hinausgingen. Allerdings wurden grobe Fähigkeitsgerüste erarbeitet und festgelegt, so dass im Jahr 2000 Interimsstrukturen des Politischen und Sicherheitskomitees (PSK), des Militärausschusses (EUMC) und des EU-Militärstabes (EUMS) eingerichtet werden konnten, um bis Ende 2000 alle Voraussetzungen für deren Einrichtung als ständige Organe zu schaffen.

Aus heutiger Sicht fällt ins Auge, dass damals militärische und nicht-militärische Mittel und Verfahren der Krisenbewältigung noch getrennt und parallel betrachtet wurden. Im Bericht zur nicht-militärischen Krisenbewältigung von Ende 1999 fällt auf, dass der Schwerpunkt ausschließlich auf einer Koordinierung und Bündelung der Fähigkeiten der Mitgliedstaaten und der Kommission in diesen Bereichen lag und nicht auf einer Vernetzung mit den militärischen Fähigkeiten und Möglichkeiten.

Die militärischen Fähigkeiten umfassten - durchaus ambitioniert - eine Truppenstärke bis zu 60.000 Soldaten aller Teilstreitkräfte (TSK) für die gesamte Bandbreite der „Petersberg Aufgaben“, die innerhalb von 60 Tagen in ein Einsatzgebiet außerhalb der EU verlegt werden und ein Jahr durchhaltefähig sein können. Schon damals war klar, dass dafür erhebliche Verbesserungen bei der strategischen und operativen Streitkräfteführung, der strategischen Aufklärung sowie dem strategischen Transport, insbesondere beim See- und Lufttransport erreicht werden müssen. Heute ist festzustellen, dass die Fortschritte in diesen wie anderen kritischen Bereichen, z.B. Hubschrauber zum Kampf- und Transporteinsatz, bei allen Mitgliedstaaten weder in der angestrebten Qualität noch der erforderlichen Quantität erreicht worden sind.

Das Jahr 2000 war insgesamt und verstärkt während des zweiten Halbjahrs unter französischer Präsidentschaft von vielfältigen Aktivitäten, Diskussionen und Auseinandersetzungen geprägt. Dabei ging es sowohl um die abschließenden Arbeiten der WEU und die Frage, wie ihre Elemente und Expertise in die EU aufgenommen werden können als auch um die konzeptionelle, strukturelle, organisatorische und personelle Gestaltung der neu zu entwickelnden Foren und Verfahren. Dabei waren nicht nur inhaltlich unterschiedliche Positionen der EU-Mitgliedstaaten zusammenzuführen, sondern erhielten auch emotionale Aspekte bei der Eingliederung der WEU-Funktionen in die EU erhebliche Bedeutung mit teilweise fortdauernder

Verärgerung, insbesondere bei assoziierten Mitgliedern der WEU. Diese waren hier faktisch wie Mitglieder behandelt worden, und nun wurden sie zu Drittstaaten, die an keiner inhaltlichen Ausgestaltung der ESVP mehr beteiligt wurden. Die Art, wie die französische Präsidentschaft unseren türkischen NATO-Verbündeten diese Veränderung drastisch und undiplomatisch eröffnete, wirkt - neben dem ungelösten Zypernproblem - noch heute fort in der Art, wie die Türkei die Bedingungen der NATO-EU-Zusammenarbeit beeinflussen und gestalten will.

Während konzeptionelle Arbeiten über den erklärten Anspruch einer Krisenreaktionsfähigkeit mit allen zivilen und militärischen Mitteln hinaus in diesem Jahr begrenzt blieben, entwickelten sich emsige Aktivitäten, um Ende des Jahres „freiwillige Streitkräftebeiträge“ aller Mitgliedstaaten und auch von Nicht-EU-NATO-Staaten vorweisen zu können, die in wesentlichen Teilen bereits das sogenannte „Helsinki Headline Goal“ erfüllten. Im Ergebnis war es interessant zu sehen, dass die politisch Verantwortlichen das schon „freiwillig“ Erreichte feierten, während die Fachleute auf die quantitativen und qualitativen Lücken hinwiesen, die - wenig überraschend - identisch waren mit den in der NATO im Rahmen der „Defense Capability Initiative“ (DCI) festgestellten.

Der zweite Schwerpunkt des Jahres war die Ausarbeitung der inhaltlichen, organisatorischen und personellen Grundlagen für die Arbeitsfähigkeit der für politisch-strategische Entscheidungs- und Führungsprozesse erforderlichen Gremien und Stäbe, an der Spitze das PSK gefolgt vom EUMC, dem Ausschuss für zivile Krisenreaktion, der Generaldirektion E VIII und IX und dem EUMS.

Beide Herkulesaufgaben wurden von den Stäben in Brüssel, den Gremien und den Mitgliedstaaten bewältigt - im Endspurt ab September auch durch das treibende Engagement der französischen Ratspräsidentschaft. So konnten in den ersten Wochen des Jahres 2001 die Interimgremien in endgültige Gremien und Stäbe der EU überführt werden. Nun musste es von der Gemeinsamkeit in den Zielen, der gemeinsamen Lagebeurteilung der Krisenlagen, dem politischen Willen und der Entschlossenheit zum Handeln sowie dem Einsatz der erforderlichen Ressourcen abhängen, welche Wirkung mit diesen neuen Strukturen erreicht werden konnte.

Ziele, Konzeption und Strategie

Neben der integrativen Orientierung der ESVP war sie von Anfang an darauf ausgerichtet, die Europäische Union so auszustatten, „dass sie ihre vollständige Rolle auf der internationalen Bühne wahrnehmen konnte (Europäischer Rat, Wien, Dez 1998). Krisenvorbeugung und Krisenbewältigung waren also nach außen gerichtet und bezogen sich vor allem auf die Peripherie der EU, insbesondere im Osten und Süden. Aber beides hatte immer auch eine tendenziell globale Perspektive, zumal die „Petersberg Aufgaben“ immer ohne geographische Zuordnung oder Schwerpunktsetzung genannt wurden. Obwohl von Anfang an in Sicherheitsfragen Solidarität gefordert und gemeinsame Verteidigung als spätere Möglichkeit seit 1992 in unterschiedlicher Intensität erwähnt wird, werden zwei Aspekte immer wieder aufgeschoben bzw. ausgeschlossen: die kollektive Verteidigung als Auftrag und Verpflichtung und die Schaffung einer Europäischen Armee.

Allerdings brachten die Terroranschläge vom 11. September 2001 neben der (zunächst totalen) Solidarität mit den USA und der Erkenntnis dieser in der Dimension völlig neuen internationalen Gewalt auch ins Bewusstsein, dass die Sicherheit in EU-Europa ebenso wichtig bleibt wie die Sicherheit für EU-Europa. Allerdings konzentrierte sich die ESVP auf die Erörterung gemeinsamer Beurteilungen der Bedrohung durch Terroristen sowohl gegen die im Krisen-

management außerhalb der EU eingesetzten Truppen als auch der entsprechenden Mitgliedstaaten, militärischer Fähigkeiten zum Schutz eingesetzter Truppe gegen terroristische Angriffe und wie militärische wie zivile Fähigkeiten genutzt werden können, um die Bevölkerung gegen die Wirkung terroristischer Angriffe zu schützen.

In den Jahren bis 2003 befasste sich die EU konzeptionell mit den Anforderungen schneller Reaktionsfähigkeit mit militärischen und nichtmilitärischen Mitteln, mit den Überlegungen, wie das Zusammenspiel von erster, zweiter und dritter Säule bei den zivilen Mitteln und Fähigkeiten der EU und seiner Mitgliedstaaten verbessert und synergetisch genutzt werden kann sowie mit Grundsatzdokumenten über die zivil-militärische Zusammenarbeit von der Krisenvorbeugung über die Krisenbewältigung bis zur Krisennachsorge. Bei letzterem war und ist ein Hauptthema, wie unterhalb der politisch-strategischen Ebene die militärischen und zivilen Führungsstrukturen gestaltet werden.

Für die Wirksamkeit von GASP und ESVP galt damals und gilt heute als Grundvoraussetzung, das Vermögen, mit einer Stimme zu sprechen, d.h. über Ziele eigenen Handelns, die Bewertung der jeweiligen Krisenlage(n) und das erforderliche Handeln zeitgerecht konsensuale Ergebnisse zu erreichen und den Willen und das Stehvermögen zur nachhaltigen Durchführung zu erhalten.

Insofern kam das unterschiedliche, ja gegensätzliche Verhalten der Mitgliedstaaten der EU bei der Durchsetzung der Resolution 1441 des UN-Sicherheitsrates (UNSCR 1441) vom 8. November 2002 gegen das Regime von Saddam Hussein im Irak fast einem Waterloo der GASP gleich. Aber noch während das gegensätzliche Verhalten der Mitgliedstaaten beim Krieg gegen Hussein, einerseits mit, andererseits gegen die USA während der akuten Phase des Feldzuges prominent hervorstach, beschlossen alle 15 Mitgliedstaaten, HR/GenSek Javier Solana zu beauftragen, den Entwurf einer Sicherheitsstrategie der EU zu erarbeiten.

Das Erschrecken auf allen Seiten über den Blick in den Abgrund sicherheitspolitischer Zerrissen- und Zerstrittenheit nicht zuletzt wegen fehlender strategischer Leitlinien für komplexe internationale Sicherheitslagen war offensichtlich so nachhaltig und die Arbeit des Teams von Solana so eindeutig und doch abgewogen, dass tatsächlich bereits Ende 2003 die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) vom Europäischen Rat verabschiedet werden konnte.

Die ESS bestimmt den Ausgangspunkt europäischer Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert, setzt sich mit den wesentlichen Bedrohungen auseinander, entwirft grobe Konzepte für das Vorgehen und fordert eine EU, die ihre Mittel und Fähigkeiten verbessert und diese kohärenter und aktiver für Frieden, Stabilität und Wohlstand in und für Europa einsetzt. Die EU als Zusammenschluss von damals 25, heute 27 Staaten, die Freiheit, Demokratie, Menschenrechte gestalten und voranbringen wollen, kann sich ihrer Verantwortung für die globale Sicherheit und eine bessere Welt nicht entziehen.

Die globalen Herausforderungen und die Hauptbedrohungen - vom Terrorismus und Massenvernichtungswaffen über regionale Konflikte bis zu gescheiterten/scheiternden Staaten und organisierter Kriminalität - verlangen globales Denken und lokales Handeln. Dabei geht es um drei strategische Ziele, um die Sicherheit zu verteidigen und die eigenen Werte zur Geltung zu bringen: Abwehr von Bedrohungen, Stärken der Sicherheit in der Nachbarschaft und Eintreten für einen effektiven Multilateralismus als Grundlage der Weltordnung.

Entscheidend ist die Erkenntnis, dass künftig „die erste Verteidigungslinie oftmals im Ausland“ liegen wird und dass den neuen Bedrohungen, da nicht rein militärischer Natur, auch mit einer Kombination von Instrumenten zu begegnen ist. Gefordert wird, gegen diese neuen, ständig wechselnden Bedrohungen eine „Strategie-Kultur“ zu entwickeln, die ein frühzeitiges,

rasches und, wenn nötig, robustes Eingreifen fördert - mit all den Instrumenten, die der EU und ihren Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen. Handeln, bevor die Lage sich verschlimmert, bereits bei Anzeichen von Proliferation oder bevor eine humanitäre Krise eingetreten ist. Präventives Engagement kann schwierige Probleme in der Zukunft verhindern helfen. Der Verweis auf künftig denkbare „joint disarmament operations“ wird in der deutschen Fassung m.E. einschränkend mit „Operationen zur Entwaffnung von Konfliktparteien“ übersetzt.

Diese Begrifflichkeit entspricht der Lage von 2003, bei der einige Staaten konkretere und stärkere Festlegungen anstrebten und anderen die jetzigen Formulierungen gerade noch ihre Auslegungen erlaubten - eben das, was manche Fahrensleute in den Brüsseler Hauptquartieren von EU wie Allianz „konstruktive Ambiguität“ nennen. Ein Blick auf die zurückliegenden sechs Jahre lässt erkennen, dass diese Uneindeutigkeit kaum grundsätzlich zu lösen, sondern nur ereignisbezogen entschieden werden kann. Die Ankündigung der französischen Präsidentschaft im vergangenen Sommer, eine Anpassung der ESS in Angriff zu nehmen, blieb nicht nur wegen des Vorrangs der akuten Finanz- und Wirtschaftskrise und des Georgienkrieges stecken, sondern auch, weil einige Mitgliedstaaten diese Arbeit für nicht erforderlich, zu früh und mit Blick auf die sich abzeichnende Strategiedebatte in der NATO für unpassend hielten.

So beauftragte der Europäische Rat Solana, einen Bericht über die Umsetzung der Strategie vorzulegen, der vom Rat im Dezember 2008 angenommen wurde. Dies ermöglichte immerhin, den Fächer der Herausforderungen und Bedrohungen zu aktualisieren. So findet die Piraterie als eine Folge gescheiterter Staaten ebenso Berücksichtigung wie die Fortschritte des iranischen Atomprogramms mit seinen Konsequenzen für Stabilität in der Region und das Regime der Nichtweiterverbreitung. Die Verwundbarkeit von Lebensadern der Gesellschaft, wie Informationssysteme und Energieversorgung wird ebenso hervorgehoben wie sicherheitspolitische Folgen des Klimawandels mit Blick auf regionale Konflikte und ungelenkte Bevölkerungsbewegungen.

Die drei strategischen Ziele gelten weiter, was sich an den Aufgabenlisten gegen die Bedrohungen, den Vorhaben zur Fortsetzung der Erweiterung und Stärkung der Nachbarschaftspolitik sowie der verstärkten Bildung von Partnerschaften für effektiven Multilateralismus ablesen lässt. Bei allem Stolz auf die Erfolge vieler ESVP-Missionen ist aber spürbar, dass die EU gemeinsam weiter sein könnte und müsste. So verordnet man sich mehr Effektivität, weiteren Fähigkeitszuwachs und stärkere Sichtbarkeit „rund um die Welt“. Man müsse sein strategisches Denken verbessern und sei erfolgreich, wenn man rechtzeitig und kohärent mit den passenden Mitteln und Fähigkeiten und getragen von der Unterstützung der eigenen Öffentlichkeit handle. Bei gemeinsamen Problemen gebe es keinen Ersatz für gemeinsame Lösungen - so der Bericht.

Mit Blick auf den politischen Alltag, z.B. bei der Reaktion auf die Lage im Iran oder bei Planungen für den Bau verschiedener Gasleitungen, aber auch bei kleineren bilateralen Gegensätzen wie zwischen Slowenien und Kroatien, wird mehr als deutlich, dass es ein langer Weg sein wird, bis aus den gemeinsam unterzeichneten Aufrufen in dem komplexen und weiten Feld der Sicherheitspolitik schlüssiges, entschlossenes Handeln folgen kann.

Strukturen, Organisation, Verfahren

Seit mehr als acht Jahren arbeiten die Gremien und Stäbe in der intergouvernementalen Säule II der EU an allen Themen der GASP und der ESVP. Die drei Ausschüsse sind in ihren Zuständigkeiten und Strukturen im Wesentlichen unverändert. Allerdings hat sich mit den Erweiterungen die Zahl der Mitglieder in zwei Schritten auf 27 erhöht. Während im PSK und CIVCOM (Ausschuss für zivile ESVP-Missionen) der Botschafter der jeweiligen Präsident-

schaft den Vorsitz innehat, entschieden die Mitgliedstaaten in Nizza auf dringende Empfehlung der Generalstabschefs, den Militärausschuss durch einen ständigen Vorsitz führen zu lassen. Dabei wurde angestrebt, einen ehemaligen Generalstabschef für jeweils drei Jahre für diese Aufgabe zu gewinnen. Nach dem finnischen und italienischen Generalstabschef führte ab Ende 2006 der französische General Henri Bentégeat den Vorsitz im EUMC. Ihm folgte im Herbst 2009 der schwedische Generalstabschef Hakan Syrén. Erst mit Annahme des Lissabonner Vertrages werden mit dem Europäischen Rat und dem Allgemeinen Rat weitere Gremien einen von der Präsidentschaft unabhängigen Vorsitz erhalten.

Niemand wird erwarten, dass damit alle Schwierigkeiten der Konsensfindung schneller zu überwinden sein werden. Aber es ist eben ein Unterschied, ob alle sechs Monate neue Persönlichkeiten unterschiedlicher Mitgliedstaaten mit jeweils eigenen Vorstellungen die Themenführung in die Hand nehmen. Dabei ist es interessant zu erleben, dass die Mitgliedstaaten genau diese fordernde Aufgabe eines Präsidentschaftshalbjahres zur Gestaltung auch innenpolitisch nutzen und für wichtig halten.

Der Ablauf der Verfahren für alle ESVP-Einsätze ist gleichermaßen klar und komplex und kompliziert zugleich. Die Klarheit folgt aus der Zuständigkeit des PSK für alle Themen der GASP und der ESVP, der Entscheidung über alle Einsätze mittels einer gemeinsamen Aktion durch den Allgemeinen Rat oder den Europäischen Rat sowie die Unterstützung auf militärischer Seite durch den Militärausschuss und den EU-Militärstab und auf nichtmilitärischer Seite durch den Ausschuss für zivile ESVP-Missionen (CIVCOM) und die Generaldirektion (GD) E VIII und IX des Generalsekretariats des Rates.

Die Komplexität ergibt sich nicht nur durch das Zusammenführen von 27 Mitgliedstaaten in den Gremien, sondern auch durch das Zusammenbinden von ziviler und militärischer Expertise im Generalsekretariat, einschließlich der „Policy Unit“ und mit dem HR/GenSek an der Spitze sowie der zusätzlichen Koordination mit den verschiedenen Abteilungen der EU-Kommission. Dieses interne Geflecht in der EU-Zentrale in Brüssel wird - unabhängig von der Zustimmung zum Lissabon-Vertrag - noch kontinuierlich weiter entwickelt werden müssen.

Als der EU-Militärausschuss geschaffen wurde, sollte der zu bildende EU-Militärstab ursprünglich der Unterstützung seiner Arbeit dienen und die Stabsergebnisse sozusagen über den Militärausschuss die übrigen Gremien und Stäbe der EU erreichen. Da der Stab aber administrativ Teil des Generalsekretariats wurde, ergab sich von Anfang an eine enge Stabskoordination zwischen dem EUMS und der Generaldirektion E VIII und dann auch IX. Die Unterstützung der Arbeit des EUMC und seines Vorsitzenden bleibt aber ein intensiver Arbeitsbereich des EUMS.

Damals wie heute war und ist das konzeptionelle Ziel der EU eine Struktur, in der alle Themen der Außenbeziehungen, die eine sicherheitspolitische Relevanz bis hin zum Einsatz zivilmilitärischer Mittel in Krisenregionen haben, von der Lageanalyse über die Entscheidungsvorbereitung, den Entscheidungsprozess und die Entscheidung selbst in einem integrativen Ansatz mit allen Beteiligten vorangebracht werden.

Bei den neuen Herausforderungen und Bedrohungen sind hierbei auch zunehmend Aufgaben der Säule III (Inneres, Justiz) beteiligt. Als nächster Schritt soll dazu auf der strategisch-politischen Ebene ein neu zu schaffendes Stabelement im Generalsekretariat des Rates beitragen, das vom Europäischen Rat im Dezember 2008 beauftragt worden ist und dessen Konfiguration und Zuständigkeiten sowie personelle Besetzung zurzeit abschließend behandelt wird. Dabei handelt es sich um ein Krisenmanagement und Planungsdirektorat (CMPD), mit dem die Kohärenz und die umfassende „Strategische Eventualfall- und Krisenmanagement-Pla-

nung“ weiter verbessert werden soll. Die bisherigen Directorate E VIII und E IX werden darin aufgehen. Damit wird die Zwischenlösung der zivil-militärischen Planungszelle abgelöst werden, die damals nach mühsamen und kontroversen Debatten als Ergebnis des sogenannten „Pralinengipfels“ im April 2003 (Frankreich, Deutschland, Belgien, Luxemburg) - also mitten während des Krieges der USA mit der Koalition der Willigen im Irak - Ende 2003 gefunden worden war und deren erster Direktor der deutsche Brigadegeneral Brauss wurde. Parallel zu diesem erweiterten Ansatz sollen auch die vorhandenen Koordinierungsverfahren zwischen der Kommission und den Abteilungen des Generalsekretariates des Rates verstärkt werden, um alle Teile von Anfang an „an Bord“ zu haben.

In diesem Zusammenhang wurde auch die Frage eines „Operational Headquarters“ (OHQ) für die Führung autonomer militärischer Operationen der EU diskutiert. Da aber eine Reihe von Mitgliedstaaten, insbesondere die Briten, kein „zweites SHAPE der EU“ wollten, wurde schließlich lediglich der Nukleus eines Operationszentrums in Brüssel eingerichtet. Ein erheblicher Teil des EUMS-Personals erhielt damit eine zweite Aufgabe und sollte bei Aktivierung dieses Zentrums in das Operationszentrum wechseln.

Für die Führungsstrukturen der zivilen wie militärischen Einsätze gilt bisher, dass auf der strategischen (OHQ) und operativen Ebene (FHQ) nationale Hauptquartiere mit Verstärkungspersonal multinationalisiert und so zu Führungsorganen der entsprechenden Operation werden. Allerdings kann die EU auch das NATO HQ SHAPE und/oder dessen nachgeordnete Hauptquartiere als Kern für die Führung von EU-Einsätzen nutzen. Dieser Weg ist bei der EU-Operation ALTHEA in Bosnien und Herzegowina (BuH) seit Ende 2004 beschritten worden. Da einige Mitgliedstaaten dies nicht bevorzugen und außerdem die ungelöste Zypernfrage eine verbesserte NATO-EU-Zusammenarbeit fast verhindert, wurden die beiden Einsätze im Kongo (ARTEMIS, 2003 in der Region Bunia, EUFOR RD Kongo im Sommer 2006) durch das französische bzw. deutsche Einsatzführungskommando als OHQ geführt. Auf der operativen Ebene war das FHQ beide Male um ein französisches HQ gebildet worden. Im Juli 2009 hat der Generalinspekteur die deutschen Aufgaben zur Führung eines OHQ und eines FHQ beim „Kommando Operative Führung Einsatzkräfte“ in Ulm gebündelt. Dies auch in der Erkenntnis, dass kein Mitgliedstaat in einem Einsatz die Federführung auf der strategischen und operativen Ebene übernehmen wird. Grundsätzlich gilt bis heute die Regelung, dass der militärische Führungsstrang von der taktischen über die operative bis zur strategischen Ebene eigenständig gestaltet wird, seine politischen Weisungen vom PSK über das EUMC erhält und die militärischen Vorgaben vom EUMC im Rahmen der politischen Zielsetzung der EU.

Während für militärische Einsätze auf solche vorhandenen Stäbe zurückgegriffen werden kann, sind auf der zivilen Seite solche Stäbe nicht verfügbar. Zwar ist seit 2007 im Generalsekretariat ein Element für die Planung und Führung ziviler Missionen („Civilian Planning and Conduct Capability“ [CPCC]) eingerichtet worden, das sozusagen auf der strategischen Ebene die Planung und Führung solcher Missionen leitet, aber für die Einsatzgebiete selbst sind die Führungsstäbe in der Regel durch Personal und Material der Nationen jeweils ad hoc zu bilden.

Für räumlich und zeitlich begrenzte Einsätze, die einen längeren Vorlauf in der Vorbereitung erlauben, ist das bisher machbar gewesen. Aber am Beispiel der sehr kurzfristig aufzustellenden EUMM in Georgien kann man ablesen, welche Herausforderungen solche „ad hoc-Stäbe“ zusätzlich zur Bereitstellung der Beobachter und ihrer Ausstattung bedeuten. Nur die ereignisbezogene gemeinsame Betroffenheit durch das Krisenereignis kann dann zu kurzfristigen und ausreichenden nationalen Beiträgen führen.

Allerdings hat die EU schon vor mehreren Jahren kleine zivile Krisenreaktionsteams (Civil Response Teams) mit Fachleuten verschiedener Bereiche gebildet (nicht zu verwechseln mit den Maßnahmen des „Community Civil Protection Mechanism“ der EU-Kommission für Katastrophenfälle), um in der Krisenvorbeugung und -bewältigung rasch vorbereitende Teams in ein Einsatzgebiet entsenden zu können und damit Lageinformation zu beschaffen und zu bewerten sowie konkrete Maßnahmen vorzuschlagen und einzuleiten.

Anspruchsrahmen und reale Fähigkeiten

Der 1999 im Wesentlichen aus den WEU-Festlegungen zur Erfüllung der „Petersberg Aufgaben“ übernommene Anspruchsrahmen („level of ambition“) ist über die letzten Jahre auf der Grundlage der Verfahren zur Fähigkeitsplanung weiterentwickelt worden. Zwar blieb der überwölbende Rahmen von 60.000 Truppen innerhalb von 60 Tagen für eine große Operation mit einer Durchhaltefähigkeit über ein Jahr erhalten, aber schon die Einführung des Konzepts der „Battle Groups“ (BG) (im Kern ein Infanterieverband mit ca. 1.500 Soldaten) in den Jahren 2004 mit voller Einsatzfähigkeit von ständig zwei BG ab Anfang 2007 folgte der Erkenntnis, dass kleinere, aber ggf. mit noch schnellerer Reaktionszeit erforderliche Truppenverbände bereitgehalten werden sollten. Fast drei Jahre seit der vollen Einsatzbereitschaft ist eine BG noch nicht zum Einsatz gekommen. Damit beginnt auch in der EU die Debatte, ob man sich den Aufwand weiter leisten kann, wenn die Voraussetzungen für ihren Einsatz so eng gefasst sind, dass es dazu (sehr) selten kommen wird.

Dies folgte in kleinerem Maßstab der Entscheidung der Allianz zur Schaffung der NATO Response Force beim Gipfel in Prag Ende 2002. Im Rahmen der Festlegungen für das Potenzial an militärischen und zivilen Fähigkeiten mit den jeweiligen „Headline Goals 2010“ hat der Europäische Rat im Dezember 2008 einen äußerst ambitionierten Anspruchsrahmen in Kraft gesetzt. Die EU soll danach in der Lage sein, gleichzeitig ca. acht anspruchsvolle militärische, zivile und zivil-militärische Einsätze durchzuführen. Dabei ragen zwei Einsätze mit bis zu 10.000 Soldaten für zwei Jahre und zusätzlich zwei Einsätze der Battle Groups mit begrenzter Dauer ebenso heraus wie die elf möglichen zivilen Missionen, davon eine mit bis zu 3.000 Experten für mehrere Jahre.

Diesen Rahmen bis nächstes Jahr mit den erforderlichen militärischen und zivilen Fähigkeiten, also Ausstattung, Personal, Strukturen zu unterlegen, bleibt eine Herausforderung, die wohl nur zum Teil erfüllt werden kann. Denn im Bereich militärischer Fähigkeiten plagen sich die europäischen Nationen in der EU wie in der NATO seit über zehn Jahren, in Kernbereichen wie interoperable operative Führungsfähigkeit, strategische Aufklärung, strategischer Luft- und Seetransport, vernetzte Operationsführung oder logistische Durchhaltefähigkeit und Wirksamkeit im Einsatz einzeln oder gemeinsam durchgreifende Fortschritte zu erzielen.

Das EU-Verfahren zur Fähigkeitsplanung versucht, über begrenzte Szenarienanalysen das militärische und zivile Fähigkeitsprofil zu erstellen, dann die Nationen aufzufordern, diese Fähigkeiten bereitzustellen und auf der Grundlage eines Kräftecatalogs anschließend das Delta zu ermitteln und mit einem sogenannten „progress catalogue“ die Nationen aufzufordern in nationalen und multinationalen Anstrengungen diese seit Jahren fehlenden oder nicht ausreichenden Kräfte und Ausstattungen zügig aufzustellen bzw. zu beschaffen.

Für die Verbesserung dieser Fähigkeit, die Konsolidierung der europäischen Rüstungsindustrie und die Beförderung multinationaler Beschaffungsprogramme für fehlende Fähigkeiten wurde 2004 die Europäische Verteidigungsagentur (EDA) geschaffen. Javier Solana ist der Vorsitzende dieser Agentur, womit er seine dritte Funktion im Rahmen der EU erhielt. Unter

ihm führt nach dem Briten Nick Witney seit Herbst 2007 der deutsche Alexander Weis die Arbeit der Agentur.

In der schwierigen Lage der nationalen Budgets der EU-Mitgliedstaaten verstärkte der Europäische Rat im Dezember 2008 seinen Aufruf, dass „nur gemeinsame, durchzuhaltende und von allen mitgetragene Anstrengungen die operativen Erfordernisse erfüllen werden“. Die vom Europäischen Rat gebilligte Priorisierung der immerhin 24 Gebiete militärischer Fähigkeiten, die dringend der Verbesserung bedürfen, hat zwölf Bereiche festgelegt, an denen jetzt mit besonderem Nachdruck gearbeitet werden soll. Darunter finden sich nebeneinander sehr unterschiedlich komplexe Fähigkeitsfelder, wie tragbare Flugabwehrwaffen, Aufklärungsmittel auf allen Ebenen, einschließlich „human intelligence“, Maßnahmen der chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen Verteidigung, Operationen mit und in Computernetzen, medizinische Unterstützung, höhere Verfügbarkeit von Hubschraubern, aber auch netzwerkunterstützte Operationsführung und der militärische Anteil eines integrierten zivil-militärischen Konzeptes.

Der Blick auf diesen Umfang, der den strategischen Luft- und Seetransport noch gar nicht beinhaltet, lässt bei der immer noch fragmentierten wehrtechnischen Industrie und bei real eher fallenden Verteidigungsbudgets der 27 Mitgliedstaaten kaum deutliche quantitative oder qualitative Leistungssteigerungen erkennen. Dies wird den realen Anspruchrahmen für ESVP-Operationen begrenzen und manche Hoffnung auf ein wirksames Eingreifen der EU in Krisenlagen enttäuschen müssen.

Missionen, Operationen, Einsätze

Mit berechtigtem Stolz verweist die EU auf eine bemerkenswerte Bilanz ihrer zahlreichen Einsätze, die seit 2003 im Rahmen von ESVP erfolgt sind. Schon nach der Erklärung der „grundsätzlichen“ Einsatzbereitschaft beim Europäischen Rat in Laeken Ende 2001 hatte Solana immer wieder betont, dass sich die ESVP in der Praxis bewähren müsse. So begannen im Jahr 2002 die vorbereitenden Gespräche für eine Übernahme der UN-Polizeimission in BuH. Noch während diese Vorbereitungen liefen, drängte Solana, dass die EU den NATO Einsatz „Essential Harvest“ in Mazedonien möglichst frühzeitig unter Nutzung von NATO Führungsstrukturen im Rahmen der „Berlin+-Vereinbarungen“ übernehmen sollte. 2003 wurden beide Einsätze, die zivile Mission EUPOL in BuH und die militärische Operation CONCORDIA in Mazedonien (FYROM) begonnen. Beide waren von begrenzter Intensität sowie personell und materiell von sehr überschaubarem Umfang. Aber beide setzten fast vier Jahre nach dem Europäischen Rat in Köln ein Startzeichen für die praktische Wirksamkeit von ESVP.

Seither hat die EU über 23 Einsätze ziviler, militärischer und zivil-militärischer Art in drei Kontinenten durchgeführt. Viele dieser Einsätze sind im Sinne der Zielsetzung erfolgreich beendet worden. Bei einer Reihe von Einsätzen in Afrika (2 x Kongo, 1 x Tschad) ist aber festzustellen, dass der erzielte Erfolg einer zeitlich und geographisch begrenzten Operation nicht die erforderliche nachhaltige Wirkung erreichen konnte, die der jeweilige Krisenherd insgesamt dringend erforderte (Strickmann, Eva, Clausewitz und die Effektivität militärischer ESVP-Operationen in Afrika, in: Jahrbuch 2008 d. Clausewitz Gesellschaft, Hamburg, S.176ff.).

Mit vier laufenden und fünf beendeten Einsätzen in Afrika hat die EU dort mehr Einsätze durchgeführt als in Europa auf dem westlichen Balkan und im Kaukasus. Die EU ist auch noch mit drei Einsätzen im Mittleren Osten aktiv, zwei in den Palästinenser Gebieten und eine im Irak für die Unterstützung eines integrierten Rechtssystems (EUJUST LEX).

Für die künftigen Einsätze wird es darauf ankommen, das Zusammenspiel von Maßnahmen aller Akteure in der EU sowohl im HQ in Brüssel als auch in den Einsatzgebieten im Sinne der „Vernetzten Sicherheit“ vom politischen Zweck über die strategischen und operativen Ziele bis zu den eingesetzten Mitteln und der Zusammenarbeit vor Ort noch wirkungsvoller zu koordinieren und mittelfristig unter gemeinsamer strategischer und operativer Führung zusammenzuführen.

Zusammenarbeit außerhalb der EU

Javier Solana hat bei der Tagung der schwedischen Präsidentschaft zu ESVP@10: *What lessons for the Future* unter „nächste Schritte“ auch zur vertieften und intensivierten Interaktion mit Partnern - Staaten und Organisationen - angepasst an die jeweiligen Einsatzräume aufgerufen. Beispielfhaft werden im Folgenden die UN, die Allianz und Russland angesprochen.

ESVP als Teil der Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen: Die Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft und dann der Europäischen Union mit den Vereinten Nationen reicht weit zurück und kann hier nicht im Einzelnen dargestellt werden. Nachdem um die Jahrhundertwende die GASP um ESVP erweitert worden war mit dem Ziel verbesserten Handelns bei der Krisenbewältigung, war es nur eine Frage der Zeit, dieses Element in die Zusammenarbeit mit den UN einzubeziehen. Noch bevor im Herbst 2003 die „Gemeinsame Erklärung zur UN-EU-Kooperation im Krisenmanagement“ von Kofi Annan und Sergio Berlusconi als Ratspräsidentschaft der EU unterzeichnet worden war, hatte die EU bereits im Juni - vor allem auf französisches Drängen - mit der Operation ARTEMIS in Bunia im Osten der Republik Kongo von Juni bis September eine erste so genannte „Brückenoperation“ durchgeführt zur Unterstützung der Anstrengungen, die Menschen in Bunia und in den Flüchtlingslagern vor marodierenden Milizen zu schützen. Deutschland war damals ausschließlich bei der Durchführung des Lufttransportes sowie mit Stabspersonal beteiligt.

Die Deklaration fokussiert die Zusammenarbeit auf Koordination und Kompatibilität bei der Planung von Einsätzen von der Beurteilung der Lage über die Bereitstellung logistischer Ressourcen bis zur verbesserten Interoperabilität von Ausstattung und Ausrüstung; bei der Ausbildung von gemeinsamen Standards bis zur Synchronisation vor allem ziviler/polizeilicher Einsatzvorbereitung; bei der Kommunikation durch Zusammenarbeit von Lagezentren, Einsatz von Verbindungspersonal nach Funktionen und Führungsebenen sowie kontinuierlichen Dialog der Sachbearbeiter in den jeweiligen Stäben in New York und Brüssel. Außerdem wird der Austausch ausgewerteter Einsatzerfahrungen ins Auge gefasst, um z. B. bei Führungsverfahren und Maßnahmen sowie bei der Beschaffung geeigneter Ausrüstung gegenseitig Nutzen zu ziehen.

Dass dies alles keine einfache Aufgabe darstellt, erkennt man bei einem Blick auf die Internetseite *EU@UN Partnership in Action*. Denn diese Präsenz und Repräsentation hat vielfältige Gesichter: 27 Mitgliedstaaten, die Präsidentschaft, den Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission. Natürlich liegt die Hauptverantwortung für alle GASP- und ESVP-Bereiche beim Verbindungsbüro des Ratssekretariats und der UN-Vertretung der jeweiligen Präsidentschaft.

Aber auch in diesen Fragen ist die Troika-Abstimmung mit Präsidentschaft, Generalsekretariat und EU-Kommission wegen der Überschneidungen ihrer Zuständigkeiten dringend erforderlich. Für den engeren ESVP-Bereich spielt die Zusammenarbeit mit der Abteilung für Friedenseinsätze der UN (DPKO) eine herausgehobene Rolle, wie zuletzt bei der Übergabe

der Verantwortung der ESVP-Operation EUFOR Tschad/RCA in die Verantwortung der UN im März 2009.

EU und NATO - Eine strategische Partnerschaft?: Die gegenwärtige Zusammenarbeit zwischen der EU und der NATO bleibt weit hinter den Erklärungen und schriftlichen Festlegungen von 1999 und 2003 zurück. Dafür gibt es mehrere Gründe. Derjenige, der seit 2004 alle anderen überschattet, ist der ungelöste Zypernkonflikt. Das verhindert einerseits eine strategische Offenheit der Allianz gegenüber der EU in allen Feldern außerhalb der laufenden Operation ALTHEA, und es lässt keine praxisorientierte Diskussion zu, inwieweit die EU ihre nicht-militärischen Fähigkeiten in enger Zusammenarbeit für NATO-geführte Operationen - ganz im Sinne der vernetzten Sicherheit - zur Verfügung stellen kann. Staaten, die Mitglieder der EU und der Allianz sind, wollen einerseits nicht, dass die NATO eigene Verfahren und Strukturen zur Bereitstellung dieser Fähigkeiten entwickelt (die umgekehrte Duplizierungsdebatte), andererseits gibt es keine praktikablen Vorschläge, wie die EU die Allianz in diesen Feldern unterstützen kann bzw. beide Organisationen solche Einsätze synchron planen und durchführen, ohne die jeweiligen Fähigkeiten aus der Hand zu geben. Zwei kleine Schritte auf beiden Seiten werden zurzeit überlegt. Einerseits will man das Nein der Türken für ein Sicherheitsabkommen mit Zypern überwinden und andererseits die Zustimmung Zyperns gewinnen, dass die Türkei in der Europäischen Verteidigungsagentur mitwirken kann.

In den laufenden Einsätzen beider Organisationen in Afghanistan und im Kosovo bedarf es zum Teil aufwendiger bilateraler Vereinbarungen einzelner Nationen, um z. B. das Unterbringen und die logistische Unterstützung von EUPOL Afghanistan zu ermöglichen. Und im Kosovo wird die Zusammenarbeit von KFOR und EULEX zwar vor Ort pragmatisch geregelt, kann aber nicht in gemeinsamen Sitzungen der zuständigen NATO- und EU-Gremien erörtert und auf strategischer Ebene zielgerichtet synchronisiert werden.

In zwei zentralen Bereichen sind Fortschritte notwendig und möglich, zumindest indirekt über die 21 Mitglieder, die beiden Organisationen angehören. Zum einen die Planung, Entwicklung und Beschaffung künftiger Fähigkeiten zu Krisenbewältigung, einschließlich politischer Zwecke, Ziele, Konzepte und Doktrinen, zum anderen das frühzeitige Zusammenspiel bei der Krisenvorbeugung, Krisenbewältigung und Krisennachsorge in unterschiedlichen Krisenregionen der Erde, wo eigene Interessen in Frage stehen. Dies wird nicht von heute auf morgen geschehen. Aber es gibt kleine Schritte, die in der Erkenntnis erfolgen können, dass umfassend verstandene Sicherheit nur in enger Zusammenarbeit im Dreieck „EU-Nordamerika-Allianz“ erreicht werden kann.

Die Transparenz kann schon jetzt durch vermehrte Sitzungen der Gremien mit jeweiligen Nichtmitgliedern erhöht werden, und auch ist zu überlegen, Vertreter von Nichtmitgliedern als Beobachter an den Sitzungen von PSK und EUMC auf der EU-Seite und Nordatlantikrat und Militärausschuss auf Seiten der Allianz zuzulassen. Die Krisen-Frühwarnung kann durch engere Zusammenarbeit der jeweiligen Lagezentren verbessert werden. Dies setzt allerdings voraus, dass die Mitgliedstaaten ihre nationalen Erkenntnisse frühzeitig und möglichst umfassend verfügbar machen. Die Strategieentwicklung könnte gemeinsam durch das Institut für Sicherheitsfragen in Paris, den Forschungsbereich des NDC in Rom sowie „Think Tanks“ der USA und weiterer Mitgliedstaaten vorangebracht werden. Dies könnte auch bei der Erarbeitung des Strategischen Konzeptes der Allianz bis zum Gipfel im kommenden Jahr von Nutzen sein.

Vor allem aber sollten bei der Fähigkeitsplanung von der Szenarienanalyse über die Definition der Fähigkeiten bis zu Projekten zur Entwicklung und Beschaffung relevanter militärischer wie nichtmilitärischer Fähigkeiten alle Möglichkeiten für Zusammenarbeit und Synergiegewinne genutzt werden. Denn alle Mitgliedstaaten haben nur eine Ausstattung der

Fähigkeiten, die sie der EU wie der Allianz zur Verfügung stellen können. Jedes Zaudern oder gar Verhindern vergeudet nicht nur erhebliche Ressourcen der Mitgliedstaaten, sondern behindert auch die erfolgreiche Stabilisierung in Krisenregionen bis hin zur Gefährdung der Mitarbeiter und Soldaten in den Kriseneinsätzen.

Weitere Partner für Sicherheit und Stabilität: Die Europäische Sicherheitsstrategie geht für die Außen- und Sicherheitspolitik von der globalen Rolle der EU aus. Das bedeutet, dass die EU in diesen Politikfeldern, die vielfach von der globalen Wirtschafts-, Energie- und Finanzpolitik kaum zu trennen sein werden, mit vielen Staaten interessenbezogene Zusammenarbeit anstrebt. Dabei kommt dem Verhältnis zu Russland als unmittelbarem Nachbarn der EU mit Großmachtanspruch eine ganz besondere Bedeutung zu. Zurzeit arbeitet die EU mit Russland an einem Plan für verstärkte Zusammenarbeit auf zahlreichen Gebieten. Allerdings sind die Beziehungen auf dem Feld der ESVP noch wenig entwickelt. Russland wird in diesem Bereich bisher wie jeder „Drittstaat“ behandelt, der ggf. an ESVP-Einsätzen teilnehmen kann. Und die russischen Vorbehalte, ja Ablehnung der östlichen Partnerschaft der EU oder auch russisches Verhalten in den Fragen der Energiesicherheit erschweren einen Konsens in der EU, diese spezifische Zusammenarbeit auszubauen. Die völkerrechtswidrige Schaffung eines unabhängigen Abchasiens und Süd Ossetiens auf dem Territorium Georgiens durch Russland hat die Voraussetzungen zusätzlich erschwert. Dass in Asien mit Japan, China und Indien die EU schon jetzt in vielen Feldern der GASP zusammenarbeitet, ist offensichtlich. Dass diese als Partner im Aufgabenfeld der ESVP eine Rolle spielen werden, ist absehbar.

Quo Vadis ESVP - Ein Ausblick auf das zweite Jahrzehnt

Viele erwarten auch für die ESVP neue Impulse, nachdem der Lissabonner Vertrag am 1. Dezember 2009 in Kraft treten wird. Dies stützt sich auf eine Reihe von neuen Regelungen:

- Die Kopplung des Hohen Repräsentanten für die Außen- und Sicherheitspolitik und des Vizepräsidenten der Kommission für Außenbeziehungen kann die Kohärenz der Entscheidungen und Maßnahmen fördern.
- Die strukturierte Zusammenarbeit ermöglicht Staaten, die intensiver zusammenarbeiten und handeln wollen, größere Flexibilität, sowohl bei der Entwicklung von Strukturen als auch der Beschaffung zusätzlicher, noch fehlender Fähigkeiten.
- Die Formulierung GSVP für Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik statt ESVP und die eingefügte Solidaritätsklausel lassen erkennen, dass die Formulierung der 26 an Irland hinsichtlich der „Neutralität“ Irlands eher am Erfolg des zweiten Referendums orientiert ist als an den längerfristigen Erfordernissen verteidigungspolitischer Handlungsfähigkeit.

Aber über diese Festlegungen im Vertrag hinaus verlangt eine Reihe von Bereichen zusätzliche Aktivität und Entscheidungen. Die Erkenntnis „Vernetzter Sicherheit“ in fast allen Feldern der Krisenvorbeugung, -bewältigung und -nachsorge kann dazu beitragen, die trennende und oft irreführende Unterscheidung von zivilen oder militärischen Missionen hintanzustellen. Denn in sogenannten zivilen Missionen wird in vielen Fällen die militärische Komponente eine wichtige Rolle spielen, auch da, wo keine militärischen Verbände verlegt werden. Die Mission in Aceh/Indonesien, die Reform des Sicherheitssektors in der Republik Kongo oder zuletzt die EUMM in Georgien mögen als Beispiele genügen.

Die Ausgestaltung des neuen Direktorats für integriertes Krisenmanagement und strategische Planung wird zeigen müssen, wie ernst alle Mitgliedstaaten diese Vorgehensweise nehmen und auch in ihren nationalen Strukturen spiegeln werden. In den kommenden Jahren werden

die erkannten Lücken bei den Fähigkeiten, zivil wie militärisch zügig geschlossen werden müssen, wenn die Glaubwürdigkeit der EU als Akteur in der Krisenbewältigung erhalten, ja gesteigert werden soll. Die konzeptionellen Folgedokumente unterhalb der ESS für gemischt zivil-militärische Einsätze, aber auch die spezifischen Doktrinen für funktionale Teilbereiche von Streitkräften über Polizei bis zu Justiz, Verwaltung und Entwicklung im Rahmen des Krisenmanagements, verlangen hohe Aufmerksamkeit.

Am Beispiel der Fähigkeiten, der Konzeptionen und der möglichen Synergien zwischen beiden Organisationen in konkreten Krisenlagen wird überdeutlich, dass ein Durchbruch in der Zusammenarbeit zwischen NATO und EU als wesentlicher Teil des sicherheitspolitischen Dreiecks von „EU-USA-Allianz“ mit Blick auf die regionalen Krisenherde und transnationalen Risiken und Gefahren in den kommenden Jahren immer wichtiger werden wird.

Alle diese Arbeiten bedürfen der politischen Weitsicht, aber auch der intensiven Kärnerarbeiten in den Hauptstädten wie in Brüssel. Auf dieser Grundlage kann Javier Solana, der nach zehn Jahren seine Tätigkeit als HRep/GenSek Ende November 2009 beenden wird, zugestimmt werden, wenn er bei dem Seminar Ende Juli in Brüssel mit den Worten endet: „Und Fünftens und endlich: Ja, wir sollten mutiger und kühner sein. Bei ESVP geht es um Risiken. Und wir sollten bereit sein, Risiken anzunehmen. Dies ist der einzige Weg, um im Krisenmanagement zu reifen“(Javier Solana, Remarks at ESDP@10: What lessons for the future, www.consilium.europa.eu/solana, S. 4.)

Bemerkungen:

Der Artikel gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder. Publiziert wurde der Beitrag auch im „Mittler-Brief“ Nr. 3, 3. Quartal 2009



Generalleutnant a.D. Dr. Klaus Olshausen ist Präsident der Clausewitz-Gesellschaft. Er war zuletzt Deutscher Militärischer Vertreter im Militärausschuss der NATO, bei der WEU und EU, HQ NATO, Brüssel.