

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Marco Overhaus

Zivil-militärisches Zusammenwirken in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU

Operative Erfahrungen, Defizite,
Entwicklungsmöglichkeiten

S 10
Mai 2010
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen und Autoren wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Ergebnisse**
- 7 **Zivil-militärisches Zusammenwirken als Herausforderung für die EU**
- 7 Gewandelte Anforderungen an internationales Krisenmanagement
- 8 Konzepte und Institutionen der EU
- 9 Operative Erfahrungen im Rahmen der ESVP
- 12 **Bosnien-Herzegowina**
- 12 Die Politik der EU zwischen Krisenmanagement und Beitrittsperspektive
- 12 Planung der ESVP-Missionen
- 13 Zivil-militärisches Zusammenwirken in der Umsetzung der Mandate
- 13 *Aufrechterhaltung eines sicheren Umfelds*
- 14 *Bekämpfung der Organisierten Kriminalität*
- 15 *Juniorrolle der EU bei der Reform des Verteidigungssektors*
- 16 *Kontrolle und Beseitigung von Waffen und Munition*
- 17 Möglichkeiten und Grenzen des ganzheitlichen Ansatzes in Bosnien-Herzegowina
- 19 **Demokratische Republik Kongo**
- 19 Unterstützung der Wahlen und Aufbau des Sicherheitssektors als Kernelemente europäischer Politik
- 20 Planung der ESVP-Missionen
- 21 Zivil-militärisches Zusammenwirken in der Umsetzung der Mandate
- 21 *Vorbereitung, Absicherung und Abhaltung der Wahlen 2006*
- 22 *Der Aufbau des Sicherheitssektors*
- 23 Bilanz der EU: Konkrete Erfolge bei fragmentiertem Gesamtansatz
- 25 **Bosnien, Kongo und die Erfahrungen in anderen ESVP-Einsätzen: Probleme des ganzheitlichen Ansatzes**
- 28 **Fazit und Empfehlungen**
- 30 **Anhang**

*Dr. Marco Overhaus ist wissenschaftlicher Mitarbeiter
der SWP-Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen
und arbeitet derzeit als DAAD/Transatlantic Fellow
für die RAND Corporation in Washington, D.C.*

**Zivil-militärisches Zusammenwirken in der
Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU
Operative Erfahrungen, Defizite,
Entwicklungsmöglichkeiten**

Mit der Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) haben die EU und ihre Mitgliedstaaten den Anspruch verbunden, gewaltsame Krisen und deren Folgen auf ganzheitliche Weise zu bewältigen. Dabei soll ein breites Spektrum von Instrumenten eingesetzt werden. Seit 2003 lancierten die Mitgliedstaaten 24 ESVP-Missionen und -Operationen, davon 13 zivile, fünf zivil-militärische und sechs militärische.

Der Verfasser der vorliegenden Studie geht der Frage nach, inwiefern es der Europäischen Union gelungen ist, die zivilen und militärischen Instrumente im Zusammenhang mit ESVP-Missionen kohärent und effektiv zum Einsatz zu bringen. Im Mittelpunkt stehen dabei die Erfahrungen in Bosnien-Herzegowina und der Demokratischen Republik Kongo. Beide Länder waren für die Entwicklung der ESVP von zentraler Bedeutung, obwohl sie sich hinsichtlich Geographie, Konfliktsituation und Beziehungen zur EU deutlich unterscheiden. Zudem sind Bosnien und Kongo bis heute die einzigen Länder, in welche die EU zur gleichen Zeit zivile Missionen und militärische Operationen entsandt hat.

Die Analyse verdeutlicht, dass die Union weiterhin große Schwierigkeiten hat, ihrem Anspruch gerecht zu werden, als zivil-militärischer Akteur aufzutreten. Ziel der Studie ist es, die bestehenden Probleme in Bosnien und Kongo zu identifizieren und mit den Erfahrungen in anderen Einsatzgebieten in einen Zusammenhang zu stellen. Darauf aufbauend werden Perspektiven für die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) aufgezeigt – so die neue Bezeichnung des Politikfeldes nach dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags.

Der »Akteur« EU besteht selbst aus einer Vielzahl von Institutionen mit je unterschiedlich ausgeprägter Handlungsautonomie. Dabei handelt es sich um den Ministerrat, das Politische und Sicherheitspolitische Komitee auf Botschaferebene, das Amt des Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik sowie die für ziviles und militärisches Krisenmanagement zuständigen Abteilungen in den Ratsstrukturen und im neu zu schaffenden Europäischen Auswärtigen

Dienst. Auf operativer Ebene sind auch die Führungen der zivilen Missionen bzw. der militärischen Operationen zu nennen. Das Handeln der Europäischen Kommission und der jeweiligen EU-Sonderbeauftragten fließt in die Analyse ein, sofern es einen inhaltlichen Bezug zu den ESVP-Mandaten hat.

Die Bewertungs- und Vergleichskriterien der Untersuchung lassen sich aus der politischen und wissenschaftlichen Debatte über den ganzheitlichen Ansatz im Krisenmanagement ableiten. An erster Stelle steht dabei die Notwendigkeit eines politischen Gesamtkonzepts, welches die zur Verfügung stehenden Instrumente zusammenführt. Auf dieser Grundlage müssen die beteiligten Akteure bereits im Planungsprozess eng kooperieren. Dies ist die Voraussetzung dafür, dass die Mandate der Missionen in einem sinnvollen zeitlichen und aufgabenbezogenen Verhältnis zueinander stehen. Weiterhin verlangt der ganzheitliche Ansatz, dass die jeweiligen Aufgaben möglichst frühzeitig in lokale Verantwortung (local ownership) übergeben werden. Schließlich soll zivil-militärisches Zusammenwirken einen sichtbaren Beitrag zu dauerhafter Konfliktlösung und zum Wiederaufbau leisten.

In der Analyse lassen sich zwei zentrale Problembereiche identifizieren. Erstens ist die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Militär im Krisenmanagement und beim Aufbau des Sicherheitssektors in Nachkriegssituationen eine große Herausforderung. In Bosnien-Herzegowina fanden die Europäische Polizeimission (EUPM) und die militärische Operation (EUFOR Althea) erst spät zu einer funktionierenden Arbeitsteilung bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. Im Kongo verlaufen die Bemühungen zum Aufbau von Polizei und Armee immer noch weitgehend getrennt voneinander. Dadurch konnten mögliche Synergien zwischen beiden Bereichen nicht genutzt werden.

Zweitens kann das EU-Handeln nicht langfristig wirken, solange Rat und Kommission bei militärischen ESVP-Mandaten und -Aufgaben nur kurzfristig oder gar nicht kooperieren. Dies trifft nicht nur auf die Mandate der militärischen Operationen zu, sondern auch – wie im Kongo – auf die zivilen Missionen, die einen militärischen Beratungs- und Unterstützungsauftrag erfüllen. So hatten die Anstrengungen der EU zur Unterstützung der Armee reform im Kongo kaum einen Bezug zum politischen Gesamtansatz der Union und den Programmen der Kommission. Das Fehlen einer strategischen Zusammenarbeit zwischen Rat und Kommission ist auch ein wesentlicher Grund dafür, dass die EU ihre zivilen, polizeilichen und mili-

tärischen Ressourcen zumeist nur in einem engen zeitlichen und thematischen Rahmen bündeln konnte.

Mit einer mutigen Umsetzung der im Lissabonner Vertrag angelegten Reformen lassen sich die festgestellten Defizite teilweise abbauen. Beispielsweise kann Catherine Ashton, Hohe Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU, entscheidend dazu beitragen, dass die Programme der Kommission wirkungsvoller mit den GSVP-Mandaten verzahnt werden. Dennoch sind die Probleme in ihrem Kern politischer und nicht institutioneller Natur. Soll etwa der Sicherheitssektor in Nachkriegsgesellschaften gemäß dem ganzheitlichen Ansatz aufgebaut werden, müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten den politischen Willen aufbringen, die Zusammenarbeit zwischen Rat und Kommission auch bei den militärischen Aspekten der GSVP-Einsätze auf eine dauerhaftere Grundlage zu stellen.

Zivil-militärisches Zusammenwirken als Herausforderung für die EU

Gewandelte Anforderungen an internationales Krisenmanagement

Internationale Interventionen in Konfliktgebieten sind zunehmend komplexer geworden. In traditionellen friedenserhaltenden Einsätzen der Vereinten Nationen (VN) handelten Friedenstruppen noch nach den Prinzipien Unparteilichkeit, Zurückhaltung und Bereitstellung neutraler Vermittlungsdienste. Diese erste Generation des Peacekeepings wurde seit Ende der 1980er Jahre von wesentlich ambitionierteren Friedensoperationen verdrängt, die den umfassenden politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen (Wieder-)Aufbau von Nachkriegsgesellschaften zum Ziel haben.¹ Aus Peacekeeping wurde Peacebuilding. Die Trennlinie zwischen Krisenmanagement einerseits – als unmittelbare und kurzfristige Reaktion auf eine Krise – und längerfristigem Aufbau sowie klassischer Entwicklungspolitik andererseits verschwamm. Die Erkenntnis setzte sich durch, dass zivile und militärische Mittel sinnvoll miteinander verbunden werden müssen, wenn ein Einsatz erfolgreich sein soll.

Zivil-militärisches Zusammenwirken ist in drei Bereichen besonders wichtig. Erstens geht es darum, ein sicheres Umfeld aufrechtzuerhalten, in dem politischer und wirtschaftlicher Wiederaufbau erfolgen kann. Staatliche wie nichtstaatliche zivile Organisationen sind in den volatilen Sicherheitslagen der Konfliktgebiete häufig vom Schutz durch Militärs abhängig. Dabei beeinflussen militärische Aktionen zumeist auch das Handeln ziviler Akteure. Insbesondere humanitäre Nichtregierungsorganisationen (Non-Governmental Organizations, NGOs) fürchten oft, dass ihre Neutralität gegenüber den Konfliktparteien gefährdet wird, wenn sie zu eng mit dem Militär zusammenarbeiten.

Seit Mitte der 1990er Jahre gewinnt die Entsendung von Polizeieinheiten in Friedensoperationen immer mehr an Bedeutung. Aufgrund der unsicheren Lage in den Einsatzgebieten werden polizeiliche und militä-

rische Aufgaben miteinander vermischt.² Ausdruck dieser Entwicklung ist der zunehmende Einsatz von Gendarmeriekräften in internationalen Missionen, also international verwendbaren Polizeieinheiten mit militärischem Status, die über sowohl polizeiliche als auch militärische Ausbildung und Ausrüstung verfügen.³ Polizisten, Gendarmen und Soldaten können in diesen internationalen Missionen einen exekutiven Auftrag erfüllen, das heißt selbst Zwangsbefugnisse im betreffenden Einsatzgebiet ausüben, oder die Fähigkeiten der lokalen Sicherheitskräfte durch Ausbildung und Training stärken. In beiden Fällen stellt sich die Frage, wie Aufgaben und Kompetenzen zwischen Polizei, Gendarmerie und Militär verteilt werden sollen.

Zu einem zweiten wichtigen Bereich des zivil-militärischen Zusammenwirkens an der Schnittstelle zwischen Krisenmanagement und dem Aufbau in Nachkriegsgesellschaften hat sich die Sicherheitssektorreform (SSR) entwickelt.⁴ Ihr Hauptziel besteht darin, im betreffenden Land Polizei-, Justiz- und Armeestrukturen zu schaffen, um die Bevölkerung dauerhaft vor Gewalt von außen und innen zu schützen. Während des Kalten Krieges hatte noch der Aufbau möglichst effizienter Sicherheitskräfte durch entsprechende Trainingsmaßnahmen und Aufrüstungsprogramme im Mittelpunkt gestanden. Seit Beginn der 1990er Jahre hat sich dagegen ein umfassendes Verständnis vom Aufbau bzw. von der Reform des Sicherheitssektors etabliert. Danach sind neben mehr Effizienz auch strukturelle Reformen der Sicherheitsapparate nötig; außerdem muss anerkannten rechtsstaatlichen und demokratischen Normen Geltung verschafft werden.

² Vgl. Derek Lutterbeck, »Between Police and Military: The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries«, in: *Cooperation and Conflict*, 39 (2004) 1, S. 45–68 (46).

³ Vgl. Ronja Kempin/Christian Kreuder-Sonnen, *Gendarmerieeinheiten in internationalen Stabilisierungsmissionen. Eine Option für Deutschland?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2010 (SWP-Studie 6/2010).

⁴ Vgl. Albrecht Schnabel/Hans-Georg Ehrhart, »Post-conflict Societies and the Military: Challenges and Problems of Security Sector Reform«, in: dies. (Hg.), *Security Sector Reform and Post-conflict Peacebuilding*, Tokio u.a.: United Nations University Press, 2006, S. 1–16 (3).

¹ Vgl. Michael W. Doyle/Nicholas Sambanis, »Peacekeeping Operations«, in: Thomas G. Weiss/Sam Daws (Hg.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford: Oxford University Press, 2007, S. 323–348 (327).

SSR bedarf in erster Linie wirkungsvoller Zusammenarbeit zwischen internationalen und nationalen Organisationen, die polizeiliche, politische, juristische und finanzielle Kapazitäten besitzen.⁵ Der kohärente Einsatz ziviler und militärischer Mittel ist vor allem dann gefragt, wenn die internationale Gemeinschaft die Reform des Verteidigungssektors vorrangig behandelt sehen will. Hier ist militärischer Sachverstand eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für Erfolg und Nachhaltigkeit der Reformen. Sowohl in den zivilen als auch in den militärischen Dimensionen von Sicherheitssektorreformen lautet die Maxime, das kurzfristige Ziel der Stabilisierung mit dem langfristigen Aufbau zuverlässiger Sicherheitsstrukturen in Einklang zu bringen.

Der dritte Bereich, der den komplementären Einsatz ziviler und militärischer Instrumente erfordert, ist die Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (Disarmament, Demobilization and Reintegration, DDR). Sie ist mit der Sicherheitssektorreform eng verknüpft und bildet genauso wie diese ein umfassendes Konzept, das auf Dauer nur dann erfolgreich ist, wenn politische, militärische, humanitäre und sozio-ökonomische Mittel und Strategien kohärent eingesetzt werden.⁶ Kurzfristige Aufgaben, etwa das Einsammeln und Zerstören von Waffen und Munition sowie die Demobilisierung von Kämpfern, müssen dabei durch längerfristige soziale und wirtschaftliche Programme zur Reintegration der ehemaligen Soldaten in das zivile Leben ergänzt werden.

Konzepte und Institutionen der EU

Mit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik versuchen die EU und ihre Mitgliedstaaten seit 1999, sich den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen anzupassen. Abzulesen ist dies an der Entwicklung entsprechender Konzepte sowie der Reform der Planungs- und Entscheidungsstrukturen der Union.

Sowohl in der Europäischen Sicherheitsstrategie vom Dezember 2003 als auch im Bericht über deren

⁵ Vgl. Heiner Hänggi/Vincenza Scherrer, »Towards an Integrated Security Sector Reform Approach in UN Peace Operations«, in: *International Peacekeeping*, 15 (August 2008) 4, S. 486–500 (490).

⁶ Vgl. United Nations Disarmament, Demobilization and Reintegration Resource Centre, *Integrated DDR Standards*, New York, August 2006, <<http://www.unddr.org/iddrs/framework.php>> (Zugriff am 28.3.2010), Abschnitt 1.

Implementierung vom Dezember 2008 wird unterstrichen, wie wichtig ein umfassendes sicherheitspolitisches Engagement mit zivilen und militärischen Mitteln ist. Die EU sei besonders gut gerüstet, um auf komplexe Situationen zu reagieren, wie beispielsweise den Wiederaufbau von Nachkriegsgesellschaften, und »könnte einen besonderen Mehrwert erzielen, indem sie Operationen durchführt, bei denen sowohl militärische als auch zivile Fähigkeiten zum Einsatz gelangen«.⁷ Rat und Kommission mahnen in ihrem gemeinsamen Papier vom November 2003 zum Thema zivil-militärische Koordinierung an, eine säulenübergreifende Kultur der gegenseitigen Abstimmung und Kooperation im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und ESVP zu entwickeln.⁸ Nachdrücklich hervorgehoben wird das zivil-militärische Zusammenwirken auch in Konzeptpapieren, die Rat und Kommission zur Konkretisierung der Europäischen Sicherheitsstrategie in den Bereichen SSR und DDR veröffentlicht haben.⁹

Parallel zur Anpassung ihrer konzeptionellen Grundlagen hat die Europäische Union versucht, auf die komplexer gewordenen Erfordernisse des Krisenmanagements zu reagieren, indem sie bestehende Institutionen und Verfahren reformierte und neue schuf. Auf politischer Ebene trägt der Rat für Auswärtige Angelegenheiten die Verantwortung für alle Missionen und Operationen. Kontrolle und strategische Leitung obliegen dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee, in dem die Botschafter der Mitgliedstaaten vertreten sind.

⁷ Europäischer Rat, *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie*, Brüssel, 12.12.2003, <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESIIDE.pdf>> (Zugriff am 28.3.2010), S. 11.

⁸ Rat der Europäischen Union, *Civil Military Co-ordination (CMCO)*, 14457/03, Brüssel, 7.11.2003, <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/st14/st14457.en03.pdf>> (Zugriff am 28.3.2010), S. 2.

⁹ Vgl. Rat der Europäischen Union, *EU Concept for ESDP Support to Security Sector Reform*, 12566/4/05, Brüssel, 13.10.2005, <http://www.eplo.org/documents/SSR_ESDP.pdf>; Europäische Kommission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*, COM (2006) 253 final, Brüssel, 24.5.2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0253en01.pdf> (Zugriff am 28.3.2010); Europäische Kommission/Rat der Europäischen Union, *EU Concept for Support to Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR)*, Brüssel, Dezember 2006, <http://www.eplo.org/documents/EU_Joint_concept_DDR.pdf> (Zugriff am 28.3.2010).

Die Staats- und Regierungschefs der EU beschlossen am 10. und 11. Dezember 1999 in Helsinki, ständige politische und militärische Gremien für die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik aufzubauen. Dazu zählen insbesondere der EU-Militärausschuss und der EU-Militärstab. Letzterer ist Teil des Generalsekretariats des Rates, in dem die eigentliche Arbeit zur Planung und Führung von ESVP-Missionen stattfindet. Seit 2004 wird der Militärstab von einer Zivil-Militärischen Zelle unterstützt. Sie sollte zum einen die Planung von ESVP-Einsätzen erleichtern und zum anderen den aufwuchsfähigen Kern eines Operationszentrums schaffen, das der EU die Durchführung von Krisenmanagement-Operationen ermöglicht.¹⁰

Die Zusammenarbeit der für die zivilen und militärischen Aspekte des Krisenmanagements zuständigen Abteilungen im Ratssekretariat blieb mit zahlreichen Schwierigkeiten behaftet.¹¹ Um diese zu überwinden, wurden seit 2007 in drei Schritten Reformen unternommen. Zunächst sollten für zivile Missionen Planungs- und Führungsstrukturen ins Leben gerufen werden, wie sie bereits im militärischen Bereich existieren. Dazu beschloss der Ministerrat im Juni 2007, analog zum militärischen einen zivilen Operationskommandanten zu installieren, der alle zivilen ESVP-Missionen auf strategisch-operativer Ebene leiten soll.¹² Dem neuen Amt steht ein eigener Stab zur Verfügung, die Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC).

Der zweite Schritt sah vor, die Abteilung für Verteidigungsaspekte (DG E8) mit der für ziviles Krisenmanagement (DG E9) zusammenzulegen. Daraus ging im November 2009 das Crisis Management Planning Directorate (CMPD) hervor. Es soll den politischen Entscheidungsgremien frühzeitig eine in sich stimmige und damit ganzheitliche Sichtweise auf neue Krisenentwicklungen liefern. Im Falle eines politischen Beschlusses soll das CMPD für die kohärente Planung

¹⁰ Vgl. Gerrard Quille u.a., *Developing EU Civil Military Co-ordination: The Role of the New Civilian Military Cell*, Rom/Brüssel: Centro Militare di Studi Strategici (CeMiSS)/ISIS Europe, Juni 2006 (Joint Report), S. 15.

¹¹ Vgl. Hans-Georg Ehrhart, »The EU as a Civil-military Crisis Manager«, in: *International Journal*, (Frühjahr 2006), S. 433–450 (442).

¹² In der Kommandostruktur militärischer Einsätze werden folgende Ebenen unterschieden: Die politisch-strategische Ebene bezeichnet die politischen Entscheidungsgremien, die strategisch-operative Ebene die zentrale militärische Führung in den Hauptstädten und Brüssel und die operative Ebene die Führung im Einsatzgebiet.

neuer Missionen und Operationen sorgen.¹³ Nach der Ratifizierung des Lissabonner Vertrages steht nun der dritte Schritt an, nämlich das CMPD in den Europäischen Auswärtigen Dienst zu integrieren, der sich im Aufbau befindet.

Operative Erfahrungen im Rahmen der ESVP¹⁴

Seit Januar 2003 entsandte die Europäische Union im Rahmen ihrer Sicherheits- und Verteidigungspolitik 24 Missionen bzw. Operationen, von denen 11 mittlerweile abgeschlossen sind. Dabei waren bzw. sind 13 Missionen ziviler, fünf zivil-militärischer und sechs Operationen militärischer Natur.¹⁵ Zu den rein zivilen Einsätzen zählen beispielsweise die Polizeimissionen in Mazedonien und den Palästinensischen Gebieten, die Rechtsstaatsmission im Kosovo und die Beobachtungsmission in Georgien.

Die erste militärische Operation der EU namens Concordia war zwischen März und Dezember 2003 in Mazedonien tätig. Dabei konnte sie gemäß den sogenannten Berlin-Plus-Vereinbarungen auf Mittel und Fähigkeiten der NATO zurückgreifen. Seit Dezember 2004 stellt die EU zudem die militärische Stabili-

¹³ Vgl. Stephanie Blair, *Towards Integration? Unifying Military and Civilian ESDP Operations*, Brüssel: ISIS Europe, Mai 2009 (European Security Review Nr. 44), <http://www.isis-europe.org/pdf/2009_artrel_272_esr44-civmil-integration.pdf> (Zugriff am 28.3.2010), S. 1.

¹⁴ Für einen Überblick der laufenden und abgeschlossenen Missionen und Operationen in der GSVP vgl. Rat der Europäischen Union, *EU Common Security and Defence Policy (CSDP) Overview of the missions and operations of the European Union*, <<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=EN>> (Zugriff am 4.5.2010). Für einen Überblick aus wissenschaftlicher Perspektive vgl. Muriel Asseburg/Ronja Kempin (Hg.), *Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik? Eine systematische Bestandsaufnahme von ESVP-Missionen und -Operationen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2009 (SWP-Studie 32/2009); sowie Giovanni Grevi/Damien Helly/Daniel Keohane (Hg.), *The European Security and Defence Policy. The First Ten Years (1999–2009)*, Paris: European Union Institute for Security Studies, 2009.

¹⁵ Die hier vorgenommene Einteilung weicht in zwei Fällen von der offiziellen Lesart der EU ab. Die Beobachtungsmission in Aceh wird offiziell als zivile Mission eingestuft, obwohl sie militärische Beratungskomponenten einschließt. Die Trainingsmission für somalische Sicherheitskräfte ist militärisch, unterscheidet sich von den anderen militärischen ESVP-Operationen aber dadurch, dass sie kein exekutives Mandat hat. Zivile Einsätze werden in der EU gemeinhin als Missionen bezeichnet, militärische als Operationen.

sierungsoperation Althea in Bosnien-Herzegowina, ebenfalls unter Berlin Plus. Anders als Concordia und Althea waren die militärischen Operationen in der Demokratischen Republik Kongo 2003 (Artemis) und 2006 (EUFOR RD Congo) sowie im Tschad 2008/09 (EUFOR Tchad/RCA) autonom, wurden von der EU also eigenständig und außerhalb der NATO-Strukturen geplant und geführt. Das gilt auch für die erste maritime Militäroperation EUNAVFOR Somalia (Atalanta), die seit Dezember 2008 vor der Küste Somalias im Einsatz ist.

Bei hybriden zivil-militärischen ESVP-Einsätzen handelt es sich entweder um Missionen ohne exekutives Mandat, die teilweise oder sogar überwiegend einen militärischen Beratungs- oder Ausbildungsauftrag erfüllen sollen, oder um Missionen, die zivile und militärische Elemente unter einem Mandat integrieren. Zur ersten Kategorie zählen die Missionen zur Sicherheitssektorreform im Kongo (EUSEC RD Congo) und in Guinea-Bissau (EU SSR Guinea-Bissau) sowie die Trainingsmission für somalische Sicherheitskräfte in Uganda (EUTM Somalia).

Die Beobachtungsmission der EU in Aceh/Indonesien (Aceh Monitoring Mission, AMM) und die Unterstützungsmission der EU für die Afrikanische Union (AU) in Darfur/Sudan (EU Support to AMIS/Darfur) gehören zur zweiten Kategorie. AMM wurde im Ratssekretariat von zivilem und militärischem Personal gemeinsam geplant und schloss gemischte Beobachter- und Beraterteams vor Ort ein.¹⁶ Die Aufgabe der Mission bestand darin, die Umsetzung der verschiedenen Elemente des Friedensabkommens zwischen der indonesischen Regierung und den Rebellen des Free Aceh Movement zu überwachen, insbesondere Entwaffnung und Demobilisierung. Die Unterstützungsmission für die Afrikanische Union war von Juli 2005 bis Dezember 2007 im Einsatz und sollte der AU-Mission (AMIS) in Darfur mit zivil-polizeilichen und militärischen Mitteln zur Seite stehen. Da es sich vorrangig um logistische und personelle Hilfe durch die Entsendung von Staboffizieren in die afrikanischen Hauptquartiere handelte, wichen Planung und Führung der Mission von den üblichen ESVP-Prozeduren und -Strukturen ab.¹⁷ Bemerkenswert ist, dass die zivilen und militärischen Komponenten der Mission in einer Gemeinsamen Aktion des Rates zusammengeführt wurden. Ein Novum war

¹⁶ Interview mit einem ehemaligen Mitarbeiter der Zivil-Militärischen Zelle, Brüssel, 29.9.2009.

¹⁷ Ebd.

zudem die Einrichtung einer EU-Koordinierungszelle im Hauptsitz der AU in Addis Abeba unter der Verantwortung des EU-Sonderbeauftragten für den Sudan.¹⁸

Die Europäische Union bemüht sich nicht nur intern, sondern auch in der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen darum, ihren ganzheitlichen Ansatz im Krisenmanagement und beim Wiederaufbau zu verwirklichen. Die zivilen ESVP-Missionen in Kosovo und Afghanistan sollen mit den militärischen Operationen der NATO in diesen Ländern kooperieren. Berührungspunkte gibt es neben der allgemeinen Schutzfunktion des Militärs vor allem im Polizeibereich. Sowohl die zivile Rechtsstaatsmission EULEX als auch die Gendarmeriekomponente der Kosovo Force (KFOR) der NATO sollen die Organisierte Kriminalität im Kosovo bekämpfen. Die Polizeiausbildung in Afghanistan liegt in der Verantwortung der Europäischen Polizeimission (EUPOL Afghanistan) und der militärischen Trainingsmission der Nordatlantischen Allianz.

Die Besonderheit des Engagements der Europäischen Union in Bosnien-Herzegowina und der Demokratischen Republik Kongo liegt darin, dass die EU dort Krisenmanagement und Wiederaufbau »aus einer Hand« angestrebt hat. Dazu sollen sich die Führungen der zivilen und militärischen ESVP-Einsätze, die formal unabhängig voneinander handeln, mit der Delegation der Kommission und den jeweiligen EU-Sonderbeauftragten absprechen. Nirgendwo sonst in den Einsatzgebieten der ESVP wurde der Anspruch eines ganzheitlichen Ansatzes so deutlich formuliert wie hier.

Seit Ende 2008 zeichnet sich ab, dass die EU diesen umfassenden Ansatz auch gegenüber dem Problem der Piraterie am Horn von Afrika umsetzen möchte. Die Entsendung einer multinationalen Flotte in der Operation Atalanta war zunächst eine rein militärische Antwort der Mitgliedstaaten auf diese Herausforderung. Im Februar 2010 beschloss der Rat der EU eine Mission zur Ausbildung somalischer Sicherheitskräfte. Sie hat im April 2010 ihre Arbeit begonnen. Damit soll zumindest eine minimale Fähigkeit der somalischen Übergangsregierung zur Kontrolle des Landes entwickelt werden. Darüber hinaus unterstützt

¹⁸ Vgl. Rat der Europäischen Union, *Council Joint Action 2005/557/CFSP of 18 July 2005 on the European Union Civilian-Military Supporting Action to the African Union Mission in the Darfur Region of Sudan*, Brüssel, 18.7.2005, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:188:0046:0051:EN:PDF>> (Zugriff am 28.3.2010).

die Europäische Kommission den Aufbau der somalischen Polizei und Justiz. Seit 2003 stellte die Kommission zudem rund 278 Mio. Euro für Entwicklungshilfe in Somalia bereit.¹⁹

In der Gesamtschau wird deutlich, dass die EU seit Beginn der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik verschiedene Formen zivil-militärischen Zusammenwirkens in Planung und Umsetzung von Missionen praktiziert hat. Die Tabelle im Anhang dieser Studie bietet einen Überblick über alle zivilen, zivil-militärischen und militärischen Einsätze, die im Rahmen der ESVP bisher stattgefunden haben.

In den beiden folgenden Abschnitten wird untersucht, wie die Implementierung des ganzheitlichen Ansatzes der Europäischen Union in Bosnien-Herzegowina und der Demokratischen Republik Kongo tatsächlich funktionierte. Im Mittelpunkt stehen dabei jeweils Fragen nach dem politischen Gesamtkonzept, der Abstimmung der EU-Akteure in der Planungsphase, der Komplementarität der Mandate sowie schließlich den Erfolgen und Misserfolgen von local ownership. Im Anschluss werden die Ergebnisse der beiden Fallstudien verglichen und in den Gesamtzusammenhang der operativen ESVP-Erfahrungen gestellt.

¹⁹ Vgl. Europäische Kommission, *Somalia: Fact Sheet* (Stand: Oktober 2009), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/Somalia-FactFigures%20October%20200901.doc (Zugriff am 18.3.2010).

Bosnien-Herzegowina

Die Politik der EU zwischen Krisenmanagement und Beitrittsperspektive

1995 beendete das in Dayton ausgehandelte Rahmenabkommen den Krieg in Bosnien-Herzegowina. Die Unfähigkeit Europas, diesen gewaltsamen Konflikt ohne das Eingreifen der USA zu stoppen, war ein wesentlicher Grund dafür, eine eigenständige Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU zu schaffen. Seit 2003 übernahm die Europäische Union schrittweise die Verantwortung für die zivilen, polizeilichen und militärischen Komponenten des internationalen Krisenmanagements in Bosnien. Dieses ist in eine längerfristig angelegte Erweiterungspolitik eingebettet, die den Weg zu einem Beitritt in die Union ebnet.

Anfang 2003 entsandte die EU eine Polizeimission nach Bosnien (European Union Police Mission, EUPM), welche die internationale Polizeitruppe der Vereinten Nationen ablöste. EUPM war die erste ESVP-Mission überhaupt. Ihr Mandat galt für zunächst drei Jahre,²⁰ ihre Personalstärke betrug in der Anfangsphase etwa 500 Polizeibeamte aus mehr als 30 Ländern. Das Mandat wurde im Dezember 2009 vom Ministerrat zum dritten und voraussichtlich letzten Mal verlängert und läuft nun bis zum 31. Dezember 2011.

EUPM verfügt über kein exekutives Mandat, beschränkt sich also auf Beratung und Inspektion der bosnischen Polizeibehörden auf mittlerer und hoher Dienstebene, ohne selbst operative Polizeiarbeit zu leisten. Laut ihrem ursprünglichen Auftrag vom März 2002 sollte die Polizeimission helfen, nachhaltige polizeiliche Institutionen in bosnischer Hand zu schaffen, die sich nach anerkannten europäischen und internationalen Praktiken richten.

Die militärische Operation Althea in Bosnien-Herzegowina wurde im Dezember 2004 von der EU entsandt, um die Aufgaben der NATO-Stabilisierungstruppe zu übernehmen. EUFOR Althea hatte zu Beginn mit etwa 7000 Soldaten die gleiche Sollstärke wie

²⁰ Vgl. Rat der Europäischen Union, *Council Joint Action of 11 March 2002 on the European Union Police Mission*, Brüssel, 11.3.2002, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:070:0001:006:EN:PDF>> (Zugriff am 28.3.2010).

zuletzt SFOR. Anders als die Polizeimission besitzt sie ein unbefristetes Mandat. Hauptauftrag der Operation ist, die Einhaltung der militärischen Verpflichtungen aus dem Dayton-Abkommen (Annex 1A und 2) zu überwachen und ein sicheres Umfeld im Land aufrechtzuerhalten.²¹

Im Juni 2004 nahm der Europäische Rat das Dokument »Bosnia-Herzegowina/Comprehensive Policy« an, um den ganzheitlichen Ansatz des EU-Handelns in Bosnien-Herzegowina zu stärken.²² Zur besseren Verzahnung der EU-Akteure wurden entsprechende Zielsetzungen und Mechanismen definiert. Dabei sollten insbesondere die politischen Prioritäten des Rates mit den Förderschwerpunkten der Kommission in Einklang stehen. Um kohärentes Handeln vor Ort zu erleichtern, wurde im Comprehensive-Policy-Dokument die koordinierende Funktion des EU-Sonderbeauftragten unterstrichen, die dieser sowohl gegenüber der Polizeimission als auch der militärischen Operation ausübt.

Planung der ESVP-Missionen

Schon weil der Start der zivilen Polizeimission und derjenige der militärischen Operation Althea zeitlich auseinanderfielen, fanden die jeweiligen Planungsprozesse unabhängig voneinander statt. Zwischen dem Beschluss der Gemeinsamen Aktion des Rates im März 2002 und dem Beginn von EUPM im Januar 2003 erarbeitete das Generalsekretariat gemeinsam mit einem Team vor Ort die wesentlichen Planungsdokumente.²³

²¹ Vgl. Rat der Europäischen Union, *Council Joint Action 2004/570/CFSP of 12 July 2004 on the European Union Military Operation in Bosnia and Herzegovina*, Brüssel, 12.7.2004, <http://eur-lex.europa.eu/pri/en/oj/dat/2004/l_252/l_25220040728en00100014.pdf> (Zugriff am 28.3.2010).

²² Vgl. Europäischer Rat, *European Security Strategy – Bosnia and Herzegovina/Comprehensive Policy*, 18.6.2004, <<http://www.eusrbih.eu/Print/?cid=1,1,1>> (Zugriff am 4.5.2010).

²³ Vgl. Annika S. Hansen, *Against All Odds. The Evolution of Planning for ESDP Operations. Civilian Crisis Management from EUPM Onwards*, Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, 2006 (Studie 10/06), S. 22. Da EUPM die erste ESVP-Mission überhaupt war, gab es keine praxiserprobten Verfah-

Dem Start der Operation Althea ging eine lange Phase politischer Diskussionen voraus. Der Europäische Rat hatte bereits im Dezember 2002 in Kopenhagen erstmals offiziell sein Interesse bekundet, den Stabilisierungseinsatz (SFOR) der NATO in Bosnien durch eine EU-Operation zu ersetzen. Danach sollte es allerdings eineinhalb Jahre dauern, bis der Ministerrat im Juli 2004 mit der Gemeinsamen Aktion die rechtlichen und organisatorischen Grundlagen der Operation beschließen konnte, und ein weiteres halbes Jahr bis zu deren Beginn im Dezember 2004. Die Operation verzögerte sich, weil insbesondere die USA politische Vorbehalte gegen eine Übernahme des Mandats durch die EU hegten und das Verhältnis der ESVP zur NATO zunächst ungeklärt war.²⁴ Althea wurde im Rahmen der Berlin-Plus-Vereinbarungen geplant und umgesetzt, die der EU im Krisenmanagement den Zugriff auf die kollektiven Fähigkeiten der Allianz ermöglichen sollen. Diese Vereinbarungen wurden zwar im März 2003 von beiden Organisationen angenommen, doch gab es auch danach noch Auseinandersetzungen darüber, wie Berlin Plus auf operativer und technischer Ebene verwirklicht werden sollte.²⁵

Da die Operation Althea de facto zwischen den militärischen Stäben von EU und NATO geplant wurde, waren die zivilen Institutionen der EU nur am Rande am Planungsprozess beteiligt.²⁶ Das gilt für die entsprechenden Stellen im Ratssekretariat, die Kommission, den EU-Sonderbeauftragten und die Führung der europäischen Polizeimission. Am Ende übernahm die EU die zentralen Planungsdokumente, wie den Operationsplan, in weiten Teilen einfach von SFOR.²⁷ Auch die Crisis Response Coordination Teams, die von Rat und Kommission gemeinsam gebildet werden sollten, spielten im Vorfeld der Operation Althea nicht die ihnen zugedachte Rolle.²⁸ Diese Teams sollen eigent-

lich als pragmatisches Instrument dienen, um ein umfassendes Konzept der EU zu formulieren, wenn sie auf eine Krise reagieren muss.

Zivil-militärisches Zusammenwirken in der Umsetzung der Mandate

Aufrechterhaltung eines sicheren Umfelds

Seit sie die Stabilisierungsoperation von der NATO übernommen hat, ist EUFOR hauptverantwortlich dafür, ein sicheres Umfeld in Bosnien-Herzegowina aufrechtzuerhalten. Dieser Auftrag erstreckte sich auch auf die Gendarmeriekräfte der Integrierten Polizeieinheit (Integrated Police Unit, IPU), die Teil von EUFOR sind. Solche Polizeikräfte mit militärischem Status verfügen zum einen über schwerere Waffen als die reguläre Polizei, zum anderen auch über besondere Fähigkeiten, was die Kontrolle gewalttätiger Ausschreitungen betrifft (Crowd and Riot Control, CRC). Die IPU füllt damit eine wesentliche Fähigkeitslücke des Militärs, da der Einsatz massiver militärischer Gewalt in diesen Situationen zumeist weder sinnvoll noch angemessen ist.

Die Europäische Union übernahm in Bosnien-Herzegowina von der NATO das sogenannte Blue-Box/Green-Box-Konzept für die Zusammenarbeit zwischen örtlichen Polizeikräften, internationaler Gendarmerie und Militär. Danach sind die lokalen Ordnungskräfte mit Unterstützung der internationalen Gendarmerie als Erste in der Pflicht, bei Demonstrationen und anderen sensiblen Veranstaltungen die öffentliche Ordnung zu gewährleisten (Blue Box). Erst an zweiter Stelle steht die militärische Komponente von EUFOR (Green Box) bereit, um im Bedarfsfall weitere Unterstützung zu leisten.

Das Verhältnis zwischen den Gendarmeriekräften und der militärischen Komponente der Stabilisierungsoperation war noch unter dem SFOR-Mandat der NATO nicht frei von gegenseitigem Misstrauen. Doch mit der Zeit funktionierte die Kooperation besser und die Gendarmen wurden unter dem EUFOR-Mandat seit 2005 immer häufiger eingesetzt.²⁹ Nach

ren. Darüber hinaus verfügte das Generalsekretariat des Rates anfangs nur über acht Mitarbeiter, um die Polizeimission zu konzipieren.

²⁴ Vgl. Frank Kupferschmidt, *Strategische Partnerschaft in der Bewährung. Die Zusammenarbeit von NATO und EU bei der Operation Althea*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2006 (SWP-Studie 7/2006), S. 13f.

²⁵ Telefonisches Interview mit einem ehemaligen Mitarbeiter der deutschen militärischen Vertretung bei EU und NATO, 22.6.2009.

²⁶ Ebd.

²⁷ Interview mit einem Mitarbeiter des EU-Militärstabs, Brüssel, 2.10.2009.

²⁸ Interview mit einem ehemaligen Mitarbeiter der Zivil-Militärischen Zelle, Brüssel, 29.9.2009. Vgl. auch Ursula C. Schröder, »Governance of EU Crisis Management«, in: Michael

Emerson/Eva Gross (Hg.), *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*, Brüssel: Centre for European Policy Studies, 2007, S. 17–43 (27).

²⁹ Vgl. Cornelius Friesendorf, *The Military and Law Enforcement in Peace Operations. Lessons from Bosnia-Herzegovina and Kosovo*, Berlin/Münster: Lit Verlag, 2010, S. 66; Schriftliche Auskunft eines Mitarbeiters der IPU in Bosnien-Herzegowina, 2.12.2009.

dem Blue-Box/Green-Box-Konzept haben EUFOR und IPU regelmäßig und gemeinsam vor Ort für die Aufrechterhaltung eines sicheren Umfelds trainiert.³⁰ Einem Realitätstest für dieses Konzept mussten sie sich freilich noch nicht stellen. Abgesehen von Vandalismus und vereinzelter Gewalt im Zusammenhang mit der Rückkehr von Flüchtlingen wurde das sichere Umfeld in Bosnien-Herzegowina seit Beginn des EUFOR-Mandats im Dezember 2004 nicht bedroht.

Die Kooperation zwischen Gendarmerie und Soldaten unter einheitlichem EUFOR-Kommando kann dennoch als erfolgreiches Beispiel zivil-militärischen Zusammenwirkens gelten. Dabei konnte die EU jene Strukturen und Praktiken übernehmen, die bereits unter dem Kommando der NATO entstanden waren. Eine entscheidende Frage für die Zukunft wird sein, ob und wie die EU dieses Muster auch auf Fälle übertragen kann, in denen sie autonome Operationen entsendet, also nicht auf NATO-Verfahren und -Ressourcen zurückgreift.

Der Einsatz in Bosnien entfachte darüber hinaus Diskussionen unter den EU-Mitgliedstaaten, in welcher Beziehung die Gendarmeriekräfte unter militärischem Kommando zur Europäischen Polizeimission stehen.³¹ Ein Modell sah vor, die Gendarmeriekomponente aus dem militärischen Mandat von EUFOR herauszulösen und stattdessen als robuste und operative Komponente der Polizeimission zuzuordnen. Dieser Vorschlag hätte jedoch nur Sinn ergeben, wenn Letztere ein exekutives Mandat besessen hätte, um operative Polizeiarbeit zu leisten. Dafür gab es im Falle Bosnien-Herzegowinas aber keinen Konsens unter den EU-Mitgliedstaaten.

Die zivil-militärische Zusammenarbeit (Civil-Military Cooperation, CIMIC) war ein weiterer Ausdruck des ganzheitlichen Ansatzes, als es darum ging, ein sicheres Umfeld in Bosnien-Herzegowina zu gewährleisten. CIMIC-Projekte sind Teil des militärischen Auftrags und widmen sich zumeist dem Aufbau der Infrastruktur im Einsatzgebiet. Damit soll in erster Linie die Akzeptanz der ausländischen Militärs in der lokalen Bevölkerung erhöht werden.

³⁰ Vgl. EUFOR Althea, *Integrated Police Unit (IPU)*, <http://www.euforbih.org/eufor/index.php?Itemid=32&id=16&option=com_content&task=view> (Zugriff am 28.3.2010).

³¹ Bereits in der Gemeinsamen Aktion vom Juli 2004 wurde das Politische und Sicherheitspolitische Komitee beauftragt, die Aufgabenzuweisungen und institutionelle Stellung der IPU nach Konsultation mit allen beteiligten EU-Akteuren zu überprüfen. Vgl. Rat der Europäischen Union, *Council Joint Action 2004/570/CFSP* [wie Fn. 21], S. 5.

Anders als SFOR verfügt EUFOR seit Beginn ihres Mandats nicht mehr über eigene CIMIC-Strukturen. Auch die Europäische Kommission reduzierte ihr Engagement auf ziviler Seite erheblich: Hatte sie unter dem SFOR-Mandat noch 131 Projekte mit einem Gesamtvolumen von fast 20 Mio. Euro finanziert, wurden nach Beginn der EUFOR-Operation nur noch zehn weitere Projekte mit einem Umfang von etwas über 1 Mio. Euro verwirklicht, vorrangig zum Wiederaufbau von Schulen. Die Finanzierung von CIMIC durch die Kommission lief 2005/06 aus.³²

Bekämpfung der Organisierten Kriminalität

Bei der Unterstützung im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität weitete EUFOR ihr Aktionsfeld im Laufe des Jahres 2005 erheblich aus, ohne sich mit der zivilen Polizeimission abzustimmen. Dies lag vor allem daran, dass die politisch-strategische Ebene in Brüssel die Mandate unklar formuliert hatte. Die EU-Mitgliedstaaten hatten Organisierte Kriminalität und Korruption als Gefährdung der Stabilität in Bosnien-Herzegowina identifiziert und ihre Bekämpfung zur »obersten Priorität« für den Westlichen Balkan erklärt.³³ Dennoch war die Europäische Polizeimission, die vorwiegend die lokalen Polizeiorgane beobachten und beraten sollte, zunächst nicht darauf ausgerichtet, beim Kampf gegen die Kriminalität operative Unterstützung zu leisten.

Angesichts dieses Mankos und ermutigt vom Hohen Vertreter der EU für Außenbeziehungen, Javier Solana, nutzte EUFOR ihre militärischen Fähigkeiten wie Helikopter und Nachtsichtgeräte, um gegen die Organisierte Kriminalität vorzugehen, insbesondere den illegalen Handel mit Holz und Treibstoff. Soldaten patrouillierten weiträumig und errichteten Kontrollpunkte. Die operative Vorgabe des Kommandeurs David Leakey lautete dabei, im Falle krimineller Aktivitäten die Lage »einzufrieren« (»freeze the scene«) und danach die Verantwortung den örtlichen Polizeikräften zu übertragen.³⁴

³² Schriftliche Auskunft einer Mitarbeiterin der Delegation der Europäischen Kommission in Sarajevo, 4.11.2009. Die CIMIC-Aktivitäten wurden aus dem Programm Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization (CARDS) der Kommission finanziert.

³³ Vgl. Europäischer Rat, *Gipfeltreffen EU – Westliche Balkanstaaten – Erklärung*, 10229/03 (Presse 163), Thessaloniki, 21.6.2003.

³⁴ David Leakey, »ESDP and Civil/Military Cooperation: Bosnia and Herzegovina, 2005«, in: Anne Deighton/Victor

Doch die militärische Rolle bei der Kriminalitätsbekämpfung erwies sich politisch und operativ als problematisch. Die Einrichtung militärischer Kontrollposten widerspricht den Vorstellungen von Polizeiarbeit in den meisten EU-Staaten. Trotz guter Absicht unterminierte EUFOR zudem mit ihrer militärischen Unterstützung das Prinzip der local ownership. Dessen Umsetzung erschöpfte sich zumeist darin, festgehaltene Personen und beschlagnahmte Gegenstände nach der Operation an die lokale Polizei zu übergeben. Diese war nicht oder nur am Rande an Planung und Umsetzung von Operationen der EUFOR und der Integrierten Polizeieinheit beteiligt.³⁵ Daran lässt sich das grundsätzliche Misstrauen der Militärs gegenüber den bosnischen Sicherheitsinstitutionen ablesen.³⁶

Wegen der geschilderten Probleme zivil-militärischer Kooperation beim Vorgehen gegen die Organisierte Kriminalität wurden die Aufgaben der beiden ESVP-Missionen sowie des EU-Sonderbeauftragten ab der zweiten Jahreshälfte 2005 neu definiert. Das Politische und Sicherheitspolitische Komitee verabschiedete im September 2005 sieben Prinzipien und Leitsätze, die von den Führungen von EUFOR und EUPM im Mai 2006 schließlich in gemeinsame operative Richtlinien übersetzt wurden.³⁷

Im Kern lief die neue Aufgabenteilung auf ein deutlich reduziertes Profil der militärischen Operation und eine entsprechende Stärkung der Polizeimission hinaus, mithin auf eine klarere Trennung der zivilen und militärischen Aufgaben. Das überarbeitete EUPM-Mandat von 2005 schloss die operative Unterstützung beim Kampf gegen die Organisierte Kriminalität ein, auch wenn die Mission weiterhin keinen exekutiven Auftrag erfüllen sollte.³⁸ Die Integrierte Polizeieinheit

der EUFOR konnte bei Bedarf ebenfalls operative Unterstützung in diesem Feld leisten. Die Funktion des EU-Sonderbeauftragten als koordinierende Instanz wurde gestärkt.

Die Neuausrichtung der Mandate und Zuständigkeiten von Polizeimission, militärischer Operation und Sonderbeauftragtem machte die Politik der Europäischen Union kohärenter, was die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität in Bosnien-Herzegowina betraf.³⁹ Welche konkreten Ergebnisse diese Politik für sich reklamieren kann, lässt sich allerdings nur schwer abschätzen. Beobachter stellen fest, dass Menschenhandel und Grenzschnuggel zurückgegangen sind, und vermuten, dass dies auch einer systematischeren und damit effektiveren europäischen und internationalen Politik zuzuschreiben ist.⁴⁰

Ähnlich wie bei der Aufrechterhaltung des sicheren Umfelds ist es nicht ohne weiteres möglich, die Lösung für die polizeilich-militärische Zusammenarbeit gegen die Schwerkriminalität in Bosnien-Herzegowina auf andere Operationen zu übertragen. Das befriedete Umfeld erlaubte hier zwischen innerer und äußerer Sicherheit eine recht klare Trennung, die in vielen Nachkriegssituationen nicht gegeben ist. Daher wird das Militär sich in anderen Fällen stärker für die Gewährleistung der inneren Sicherheit einsetzen müssen.

Die Probleme beim Umgang mit der Organisierten Kriminalität in Bosnien haben gezeigt, dass die beteiligten Akteure in Brüssel sich von Beginn der Planungen an fortlaufend untereinander abstimmen müssen. Nur so kann die EU verschiedenen und sich ständig wandelnden Situationen wirksam begegnen.

Juniorrolle der EU bei der Reform des Verteidigungssektors

Die Reform des Verteidigungssektors in Bosnien-Herzegowina gilt als Erfolg, zumindest wenn man sie mit der Polizeireform vergleicht.⁴¹ So ist es gelungen, die

2005:307:0055:0058:EN:PDF> (Zugriff am 28.3.2010), S. 2.

³⁹ Vgl. Susan E. Penksa, *Policing Bosnia and Herzegovina 2003–05. Issues of Mandates and Management in ESDP Missions*, Brüssel: Centre for European Policy Studies, Dezember 2006 (CEPS Working Document Nr. 255), S. 19.

⁴⁰ Vgl. Ursula C. Schröder/Cornelius Friesendorf, »State-building and Organized Crime: Implementing the International Law Enforcement Agenda in Bosnia«, in: *Journal of International Relations and Development*, (2009) 12, S. 137–167 (150).

⁴¹ Vgl. Denis Hadžović, »Defence Reform in Bosnia and Herzegovina«, in: Anja H. Ebnöther/Philipp H. Fluri/Predrag Jure-

Mauer (Hg.), *Securing Europe? Implementing the European Security Strategy*, Zürich: Eidgenössische Technische Hochschule, 2006, S. 59–68 (59, 63).

³⁵ Vgl. Friesendorf, *The Military and Law Enforcement in Peace Operations* [wie Fn. 29], S. 67.

³⁶ Vgl. Thomas Mühlmann, »EU Civil-Military Cooperation and the Fight against Organised Crime: Lessons to be Learned from the Bosnian Example«, in: *European Security*, 17 (2008) 2–3, S. 387–413 (404).

³⁷ Vgl. Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee, *Seven Principles and Guidelines for Increasing Co-operation between EUPM-EUFOR and EUSR*, Brüssel, 13.9.2005; EUPM/EUFOR, *Common Operational Guidelines for EUPM-EUFOR Support to the Fight against Organized Crime*, Sarajevo, 11.5.2006.

³⁸ Vgl. Rat der Europäischen Union, *Council Joint Action 2005/824/CFSP of 24 November 2005 on the European Union Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina (BiH)*, Brüssel, 24.11.2005, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:>

Streitkräfte, die jede der Entitäten nach dem Dayton-Abkommen weiterhin zugestanden bekam, in eine einzige Armee zu überführen, die unter einheitlicher ziviler und militärischer Kontrolle auf Ebene des Gesamtstaates steht. Die wesentlichen internationalen Beiträge dazu kamen von den USA, der NATO sowie der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

Die Europäische Union beteiligte sich im Rahmen ihrer Sicherheits- und Verteidigungspolitik am Aufbau der neuen Armee, indem sie auf den unteren militärischen Ebenen Trainingsmaßnahmen durchführte. EUFOR Althea oblag es zudem, spezifische militärische Aufgaben aus dem Dayton-Abkommen – die sogenannten Joint Military Affairs (JMA) – schrittweise auf die neuen Streitkräfte oder die zuständigen zivilen Organisationen zu übertragen. Zu diesen JMA gehörten die sichere Verwaltung der Munitions- und Waffenlager, die Minenräumung sowie die Luftraumkontrolle. Sämtliche acht JMA konnten inzwischen in lokale Verantwortung übergeben werden.

Die Unterstützung der bosnischen Armee würde auch die Hauptaufgabe des ESVP-Einsatzes sein, der sich als Nachfolger für Althea abzeichnet. Bereits im Mai 2009 autorisierten die EU-Außen- und Verteidigungsminister formell die Planungen für diese Nachfolgeoperation, verknüpften damit allerdings noch keine endgültige Entscheidung über deren Beginn.⁴²

Unabhängig davon, ob und wann diese Entscheidung schließlich getroffen wird: Auf politischer Ebene bleibt der Beitrag der EU zur Reform des Verteidigungssektors in Bosnien-Herzegowina marginal. Dabei könnte die EU mit Hilfe ihrer Gemeinschaftsinstru-

kovic (Hg.), *Security Sector Governance in the Western Balkans: Self-Assessment Studies on Defence, Intelligence, Police and Border Management Reform*, Wien/Genf: Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces (DCAF), 2007, S. 79–100 (79).

⁴² Vgl. Rat der Europäischen Union, *Council Conclusions on the European Security and Defence Policy (ESDP)*, 2943rd External Relations Council Meeting, Brüssel, 18.5.2009, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/107867.pdf> (Zugriff am 5.4.2010). Demnach würde EUFOR in eine Beratungs- und Trainingsmission überführt, die nicht mehr rund 2000, sondern nur noch zirka 200 Soldaten umfasst. Der Beginn dieser neuen Mission wurde von den EU-Mitgliedstaaten aber politisch an die Schließung des Büros des Hohen Vertreters der internationalen Gemeinschaft geknüpft. Da Letztere sich dazu noch nicht durchringen konnte, verzögerte sich der Start der Beratungs- und Trainingsmission immer wieder. Dessen ungeachtet verstärkte EUFOR Althea ihre Aktivitäten zum Aufbau (capacity building) und Training der Armee Bosnien-Herzegowinas unter dem bestehenden Mandat.

mente Mittel bereitstellen und Projekte initiieren, mit denen sich gezielt die politischen und administrativen Dimensionen des Verteidigungssektors beeinflussen ließen.⁴³ Zu den zentralen Zielsetzungen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses der EU zählen die Unterstützung guter Regierungsführung sowie demokratischer und parlamentarischer Kontrolle, die Förderung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit sowie der Aufbau einer funktionierenden Verwaltung. Dies betrifft alle staatlichen Institutionen in Bosnien-Herzegowina, folglich auch den Verteidigungssektor.

Kontrolle und Beseitigung von Waffen und Munition

Große Mengen Waffen und Munition aus alten Armeebeständen sowie zahlreiche illegale Kleinwaffen (small arms and light weapons) in den Händen der Zivilbevölkerung sind weiterhin eine ernste Gefahr für Bosnien-Herzegowinas Stabilität und Sicherheit. In den staatlichen Depots lagerten 2007 noch etwa 100 000 überschüssige Waffen und zwischen 25 000 und 32 000 Tonnen Munition aus militärischen Arsenalen. Sie werden keine weitere Verwendung in der neuen Armee des Landes finden, müssen also zerstört, entsorgt oder veräußert werden.⁴⁴ Die Vereinten Nationen schätzen, dass 19% der bosnischen Bevölkerung über Waffen verfügen und 495 000 Haushalte diese Waffen illegal besitzen.⁴⁵

Die Europäische Union hat im Rahmen der ESVP und mit den Tätigkeiten der Kommission dazu beigetragen, dass Waffen- und Munitionsbestände in militärischer und privater Hand reduziert werden konnten. Bereits 1998 hatte SFOR mit ihrer Operation Harvest begonnen, kleine und leichte Waffen in der Bevölkerung einzusammeln. EUFOR Althea führte diese Praxis fort. Von Beginn der Operation bis 2006

⁴³ Für einen Überblick über die Programme und Aktivitäten der Kommission in Bosnien-Herzegowina vgl. Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung, »Bosnia and Herzegovina – Country Profile«, <http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/bosnia_and_herzegovina/index_en.htm> (Zugriff am 5.4.2010).

⁴⁴ Schriftliche Auskunft einer Mitarbeiterin der Delegation der Europäischen Kommission in Sarajevo, 4.11.2009. Vgl. auch United Nations Development Programme (UNDP), *Small Arms Control and Reduction Project in BiH (SACBiH)*, 11.3.2009, <<http://www.undp.ba/index.aspx?PID=21&RID=68>> (Zugriff am 28.3.2010). Aktuellere Zahlen als jene für 2007 stehen offenbar nicht zur Verfügung.

⁴⁵ Vgl. ebd.

wurden rund 60 000 Feuerwaffen konfisziert und teilweise zerstört.⁴⁶ 2006 übergab EUFOR die Verantwortung für das Einsammeln illegaler Waffen in privaten Haushalten an die örtlichen Polizeibehörden und half überdies mit gezielten Trainingsmaßnahmen, dass die Verantwortung für Bewachung und Inspektion der staatlichen Waffen- und Munitionslager an die Armee Bosnien-Herzegowinas übergeben werden konnte.

Die Europäische Kommission ergänzt die Arbeit von Althea durch ein spezielles Projekt. Dessen Zweck besteht darin, überschüssige Munition zu beseitigen und Mitarbeiter der staatlichen Behörden in Bosnien zu schulen, damit sie bei der Waffenkontrolle internationale Standards anwenden sowie nationale Waffengesetze entwickeln und umsetzen können. Dieses Projekt wird aus Mitteln des Stabilitätsinstruments (Instrument for Stability, IfS)⁴⁷ finanziert und in Zusammenarbeit mit dem UN-Entwicklungsprogramm (United Nations Development Programme, UNDP) verwirklicht.⁴⁸

Die Problematik überschüssiger Waffen und Munition in Bosnien-Herzegowina zeigt, dass zivile und militärische Instrumente sich sinnvoll ergänzen können. Militärischer Sachverstand und Logistik sind gefragt, wenn es um das Einsammeln von Waffen sowie um die Kontrolle militärischer Bestände geht. Zivile Kompetenz und finanzielle Ressourcen sind flankierend notwendig, um die Zerstörung der Munition zu unterstützen und die rechtlichen Rahmenbedingungen der Waffenkontrolle in lokaler Verantwortung zu schaffen. Dabei ist bemerkenswert, dass die Europäische Union ihre Instrumente den neuen Herausforderungen anpasste. So soll das geschilderte Projekt der Kommission zur Waffenkontrolle und

Munitionsbeseitigung deutlich länger laufen als frühere Projekte, die aus dem Stabilitätsinstrument finanziert wurden.⁴⁹

Die Wirksamkeit der Maßnahmen wird allerdings durch mehrere Faktoren eingeschränkt. So war die Entsorgungsrate der Munition angesichts der weiterhin bestehenden Arsenale ernüchternd.⁵⁰ Bei diesem Tempo würde es laut Kommission mindestens zwölf weitere Jahre dauern, bis die Lager vollständig abgebaut sind.⁵¹ Daher müssen Anstrengungen verstärkt werden, die technischen Defizite bei den zuständigen Institutionen in Bosnien-Herzegowina auszuräumen.

Darüber hinaus fehlte der Zusammenarbeit zwischen Rat, Kommission und militärischer Operation vor Ort ein gemeinsamer strategischer Ansatz. Dass die Aktionen von EUFOR und Kommission komplementär wirkten, lag daran, dass beide zeitweilig gleiche Prioritäten hatten, und nicht an einer gemeinsam geplanten und langfristig angelegten Kooperation. Eine strategischere Ausrichtung des zivil-militärischen Zusammenwirkens der EU könnte aber entscheidend sein, um eine weitere große Herausforderung zu meistern: die Zerstörung des nach wie vor beträchtlichen Bestandes an verlegten Landminen in Bosnien-Herzegowina.

Möglichkeiten und Grenzen des ganzheitlichen Ansatzes in Bosnien-Herzegowina

Mit ihrem zivil-militärischen Engagement hat die EU in Bosnien-Herzegowina durchaus Erfolge vorzuweisen. So konnte sie mit Hilfe von Gendarmerie und Militär ein sicheres Umfeld für den politischen und ökonomischen Aufbau in dem Land gewährleisten. Schwierig dagegen gestaltete sich anfangs die Koordination zwischen der militärischen Operation und der zivilen Polizeimission. Weder das zivil-polizeiliche noch das militärische Mandat boten befriedigende Antworten auf die Frage der Organisierten Kriminalität in Bosnien-Herzegowina. Als großer Nachteil erwies sich, dass es auf politisch-strategischer Ebene keine abgestimmte Planung der zivilen und militärischen Missionen gab. Erst im Nachhinein gelang es

⁴⁶ Vgl. Erwin Kauer, »Weapons Collection and Destruction Programmes in Bosnia and Herzegovina«, in: Peter Hazdra (Hg.), *Small Arms – Big Problem. A Global Threat to Peace, Security and Development*, Wien: Landesverteidigungsakademie, 2007, S. 81–102 (92).

⁴⁷ Das seit 2007 bestehende Stabilitätsinstrument ist kurzfristig ausgerichtet und unterscheidet sich damit von anderen Finanzinstrumenten der Kommission. Es soll in erster Linie technische und finanzielle Unterstützung gewähren, wenn die EU auf bestehende oder sich abzeichnende Krisen reagieren muss.

⁴⁸ Das IfS-Projekt ist insgesamt auf vier Jahre angelegt. Seine erste Phase (2008/09) lief 18 Monate und war mit 2,72 Mio. Euro ausgestattet. Vgl. Europäische Kommission, *Information Note. Instrument for Stability – Exceptional Assistance Measure. Project: Bosnia and Herzegovina – Explosive Remnants of War*, Brüssel, Januar 2008.

⁴⁹ Telefonisches Interview mit einem Mitarbeiter der Europäischen Kommission, 8.7.2009.

⁵⁰ Vgl. UNDP, *Small Arms Control and Reduction Project in BiH* [wie Fn. 44].

⁵¹ Schriftliche Auskunft einer Mitarbeiterin der Delegation der Europäischen Kommission in Sarajevo, 4.11.2009.

dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee gemeinsam mit den Führungen der beiden ESVP-Missionen und dem EU-Sonderbeauftragten, die Mandate besser zu harmonisieren. Dabei wurde die operative Rolle der Polizeimission gestärkt.

Einsammeln und Entsorgung überschüssiger Waffen und Munition aus militärischen oder privaten Beständen zählt zu den wenigen Bereichen, in denen die Kommission und die militärische ESVP-Operation in Bosnien-Herzegowina einander ergänzen konnten. Diese Komplementarität basierte allerdings weniger auf einer frühzeitigen und dauerhaften Kooperation zwischen Rat und Kommission, sondern darauf, dass sie zeitweilig dieselben Prioritäten hatten. Die getroffenen Maßnahmen reichen zudem bei weitem nicht aus, um sämtliche Waffen- und Munitionsbestände zu beseitigen.

Demokratische Republik Kongo

Unterstützung der Wahlen und Aufbau des Sicherheitssektors als Kernelemente europäischer Politik

2002 endete der gewaltsame Konflikt in der Demokratischen Republik Kongo, dem ehemaligen Zaire. Sieben afrikanische Länder und zahlreiche bewaffnete Gruppen waren daran beteiligt, so dass Beobachter ihn als »ersten afrikanischen Weltkrieg«⁵² bezeichneten. Zentrale Punkte des Abkommens zur Beendigung des Krieges waren die Einrichtung einer kongolesischen Übergangsregierung, die Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung der Kämpfer sowie der Aufbau einer integrierten kongolesischen Armee. Anders als in Bosnien ist nicht die EU, sondern sind die Vereinten Nationen hauptverantwortlich für die Stabilisierung der Sicherheitslage. MONUC (Mission de l'Organisation des Nations Unies en RD Congo) ist die bislang größte Friedensoperation der VN.

Die Europäische Union hat ihr politisches und wirtschaftliches Engagement in der Demokratischen Republik Kongo seit 2002 stark ausgeweitet. Diese entwickelte sich zudem zu einem operativen Schwerpunkt der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit fünf von 24 Missionen und Operationen. Zwei dieser Einsätze waren militärischer, zwei zivil-polizeilicher und einer zivil-militärischer Natur. Der Kongo avancierte damit ähnlich wie Bosnien-Herzegowina zu einem Lackmustest für die Umsetzung des ganzheitlichen Ansatzes der Europäischen Union im Krisenmanagement und beim Wiederaufbau.⁵³

Im April 2005 entsandte die EU ihre erste Polizeimission in den Kongo, EUPOL Kinshasa, deren Mandat

sich geographisch zunächst auf die Hauptstadt beschränkte. Der zentrale Auftrag der Mission lautete, mit Beobachtung und Beratung (monitoring, mentoring, advice) den Aufbau und die Arbeit einer neuen kongolesischen Integrierten Polizeieinheit (IPU) in Kinshasa zu unterstützen. Diese sollte die neu geschaffenen politischen Institutionen sowie die Übergangsregierung schützen und die bevorstehenden Wahlen absichern. EUPOL Kinshasa umfasste zunächst 29 internationale Mitarbeiter und wurde während der Wahlen um 29 weitere verstärkt.⁵⁴

Die erfolgreiche Abhaltung der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen zwischen Juli und Oktober 2006 war ein wesentliches Ziel der internationalen Gemeinschaft, da diese Wahlen als ein Schlüsselement für den staatlichen Wiederaufbau nach dem Krieg galten.⁵⁵ Die Europäische Union schulterte – einschließlich der bilateralen Maßnahmen ihrer Mitgliedstaaten – den weitaus größten Anteil der Kosten für Organisation und Absicherung der Wahlen. Ein weiterer europäischer Beitrag war die Entsendung der militärischen Operation EUFOR RD Congo zwischen Ende Juli und Ende November 2006. Ihr Kernauftrag hieß, VN-Friedenstruppen und kongolesischen Polizeikräften bei der Absicherung der Wahlen in der Hauptstadt Kinshasa zur Seite zu stehen.⁵⁶

Im Juli 2007 wurde EUPOL Kinshasa von der Polizeimission EUPOL RD Congo abgelöst, die ein umfassenderes Mandat erhielt. Die Mission dauert an und beschäftigt 53 internationale sowie neun kongolesi-

⁵⁴ Vgl. Rat der Europäischen Union, *EUPOL-Kinshasa. The First European Police Mission in Africa*, Oktober 2006, <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/DocumentPresentationEUPOLOctobre2006EN.pdf>> (Zugriff am 28.3.2010), S. 4.

⁵⁵ Vgl. Denis M. Tull, »Peacekeeping in the Democratic Republic of Congo. Waging Peace and Fighting War«, in: *International Peacekeeping*, 16 (2009) 2, S. 215–230 (218).

⁵⁶ Vgl. Rat der Europäischen Union, *Council Joint Action 2006/319/CFSP of 27 April 2006 on the European Union Military Operation in Support of the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC) during the Election Process*, Brüssel, 27.4.2006, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:116:0098:0101:EN:PDF>> (Zugriff am 28.3.2010), S. 4. Der größte Teil von EUFOR war allerdings außerhalb der Demokratischen Republik Kongo, im benachbarten Gabun, stationiert.

⁵² Vgl. Nelson Alusala, *Armed Conflict and Disarmament. Selected Central African Case Studies*, Pretoria: Institute for Security Studies, März 2007 (ISS Monograph Nr. 129), S. 29–56 (29).

⁵³ Der erste ESVP-Einsatz im Kongo war die Operation Artemis, die von der EU zwischen Juni und September 2003 unter französischer Führung entsandt wurde. Sie wird in der folgenden Analyse nicht näher behandelt, weil sie als rein militärische Operation in keinem direkten Zusammenhang mit dem umfassenderen EU-Engagement stand. Ziel des Einsatzes war vor allem, bis zur vorgesehenen Verstärkung der MONUC die Situation in Bunia im Osten des Landes zu stabilisieren.

sche Mitarbeiter.⁵⁷ Laut ihrem Mandat soll EUPOL RD Congo mit Beobachtung und Beratung helfen, die nationale Polizei (Police Nationale Congolaise) zu reformieren und zu restrukturieren sowie die Zusammenarbeit mit dem Justizsystem zu verbessern.⁵⁸ Die Europäische Kommission unterstützte den Aufbau der kongolesischen IPU, der nationalen Polizei sowie insbesondere der Justiz mit Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds.

Neben Aufbau und Reform von Polizei und Justiz engagiert sich die EU bei der Neugestaltung der kongolesischen Armee (Forces armées de la République démocratique du Congo, FARDC). Dazu lancierte sie im Dezember 2005 die zivil-militärische Mission EUSEC RD Congo, die vorrangig mit militärischen Beratern besetzt ist. Diese Mission dauert ebenfalls an und hat einen Stab von etwa 50 Mitarbeitern.⁵⁹ Nach ihrem Mandat vom Mai 2005 soll sie vorwiegend den Aufbau einer neuen Armee befördern, die sich aus den Kämpfern der ehemaligen Konfliktparteien zusammensetzt. Zu diesem Zweck soll sie militärische Berater in Schlüsselstellen des kongolesischen Verteidigungsministeriums und der Generalstäbe entsenden.

Die EU möchte bei Aufbau und Reform des Sicherheitssektors in der Demokratischen Republik Kongo ihren ganzheitlichen Ansatz verwirklichen.⁶⁰ Dessen ungeachtet operieren EUPOL, EUSEC und die Kommission autonom und nach je eigenen Mandaten und Haushaltsregimen. Der ganzheitliche Anspruch soll daher durch gegenseitige Absprache und Informationsaustausch erfüllt werden. Dazu sind auf opera-

tiver Ebene wöchentliche Treffen aller Beteiligten und eine koordinierende Rolle des EU-Sonderbeauftragten für die Region der Großen Seen vorgesehen. Darüber hinaus forderte der Rat EUPOL und EUSEC in ihren jeweiligen Mandaten dazu auf, Synergien übergreifender Aspekte der Sicherheitssektorreformen zu nutzen, und stellte dabei sogar eine Zusammenlegung der beiden Missionen in Aussicht.

Planung der ESVP-Missionen

Die Mandate der beiden ESVP-Missionen EUPOL Kinshasa und EUSEC RD Congo wurden von verschiedenen Abteilungen im Generalsekretariat des Rates formuliert. Die Abteilung für ziviles Krisenmanagement (DG E9) war für die Polizeimission zuständig, während die Abteilung für Verteidigungsfragen (DG E8) das Mandat der EUSEC-Mission vorbereitete.⁶¹ Auch zeitlich fielen die beiden Planungsprozesse auseinander. Das Mandat von EUPOL Kinshasa wurde am 9. Dezember 2004 vom Rat verabschiedet, jenes von EUSEC am 2. Mai 2005. Nach Auskunft eines beteiligten Mitarbeiters im Generalsekretariat habe der Planungsprozess für die Polizeimission ganze sieben Monate in Anspruch genommen, wohingegen EUSEC binnen nur fünf Wochen lanciert worden sei.⁶² Angesichts dieser organisatorischen und zeitlichen Disparitäten kann keine Rede davon sein, dass die EU gegenüber der Demokratischen Republik Kongo eine abgestimmte oder gar integrierte SSR-Planung besaß.

Weil sie finanziell für zivile ESVP-Missionen verantwortlich ist, war die Europäische Kommission in die Vorbereitungen für EUPOL Kinshasa und EUSEC eingebunden. Dennoch nahm sie keinen signifikanten Einfluss auf die Formulierung der Mandate, obwohl es durchaus Meinungsverschiedenheiten zwischen Rat und Kommission gab.⁶³ So wollte die Kommission EUPOL Kinshasa zunächst als kleinere Expertenmission konzipiert sehen, die ihren Schwerpunkt auf

⁵⁷ Vgl. Rat der Europäischen Union, *Fact Sheet: EU Police Mission for the DRC (EUPOL RD Congo)*, Brüssel, März 2009, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090325%20Factsheet%20EUPOL%20RD%20Congo%20-%20version%205_EN.pdf> (Zugriff am 28.3.2010), S. 1.

⁵⁸ Vgl. Rat der Europäischen Union, *Council Joint Action 2007/405/CFSP of 12 June 2007 on the European Union Police Mission Undertaken in the Framework of Reform of the Security Sector (SSR) and Its Interface with the System of Justice in the Democratic Republic of the Congo (EUPOL RD Congo)*, Brüssel, 12.6.2007, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:151:0046:0051:EN:PDF>> (Zugriff am 28.3.2010), S. 2f.

⁵⁹ Vgl. Caty Clément, »The EU Mission to Provide Advice and Assistance to Security Sector Reform in the Democratic Republic of Congo (EUSEC RD Congo)«, in: Grevi/Helly/Keohane (Hg.), *The European Security and Defence Policy* [wie Fn. 14], S. 243–254 (243).

⁶⁰ Um dies zu bekräftigen, präsentierten Rat und Kommission im Dezember 2006 ein gemeinsames Dokument mit dem Titel »A Comprehensive EU Approach to SSR in the Democratic Republic of Congo«.

⁶¹ Interviews mit zwei Mitarbeitern des Generalsekretariats des Rates (DG E8), Brüssel, 30.9.2009 und 1.10.2009, sowie mit einem Mitarbeiter der Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC), Brüssel, 29.9.2009.

⁶² Interview mit einem Mitarbeiter des Generalsekretariats des Rates (DG E8), Brüssel, 1.10.2009.

⁶³ Vgl. Thierry Vircoulon, »The EU Police Mission in Kinshasa – DRC (EUPOL Kinshasa) and the EU Police Mission in RD Congo (EUPOL RD Congo)«, in: Grevi/Helly/Keohane (Hg.), *The European Security and Defence Policy* [wie Fn. 14], S. 221–230 (228).

längerfristige institutionelle Reformen der Polizei legen sollte.⁶⁴

Die militärische Operation EUFOR RD Congo zur Absicherung der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Sommer 2006 ging auf eine Anfrage aus der Hauptabteilung der Vereinten Nationen für Friedenserhaltende Einsätze (Department of Peacekeeping Operations, DPKO) Ende Dezember 2005 zurück. Politische Differenzen zwischen den EU-Mitgliedstaaten über die Ausgestaltung des Mandats und die Führung der Operation verzögerten den Planungsprozess,⁶⁵ was dazu beigetragen haben mag, dass er für die EUFOR-Operation kürzer ausfiel als das Standardverfahren (Crisis Management Procedures). Anstelle eines Krisenmanagement-Konzepts, das die zivile und militärische Perspektive der EU auf die Krise umfassend berücksichtigen sollte, erarbeitete das Ratssekretariat ein weniger anspruchsvolles Optionspapier.⁶⁶ Der Rat beschloss die organisatorischen und finanziellen Grundlagen von EUFOR in seiner Gemeinsamen Aktion am 27. April 2006. Die offizielle Entscheidung des Rates zur Entsendung der Operation fiel am 12. Juni 2006.

Die Europäische Kommission hatte über ihre Vertreter im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee Gelegenheit, das Optionspapier und die anderen Planungsdokumente der Operation einzusehen und zu kommentieren. Dennoch blieb die inhaltliche Mitwirkung der Kommission marginal.⁶⁷ Dies galt auch für die Leitungen der bereits im Kongo befindlichen ESVP-Missionen.⁶⁸ Obwohl diese EU-Akteure formal nicht in den Planungsprozess einbezogen waren, fan-

den unter Beteiligung des EU-Sonderbeauftragten Aldo Ajello mehrere Treffen in Brüssel und Kinshasa statt, die vor allem dem gegenseitigen Informationsaustausch dienten.⁶⁹ So konsultierten die EUFOR-Planer die Leitung von EUSEC, um in Kinshasa geeignete Stationierungsorte zu finden.⁷⁰

Zivil-militärisches Zusammenwirken in der Umsetzung der Mandate

Vorbereitung, Absicherung und Abhaltung der Wahlen 2006

Ende Juli 2006 wurden in der Demokratischen Republik Kongo die ersten freien Parlaments- und Präsidentschaftswahlen seit Beginn der Unabhängigkeit des Landes abgehalten. Die zweite Runde der Präsidentschaftswahlen fand Ende Oktober desselben Jahres statt. Sie bestätigte den Präsidenten der Übergangsregierung, Joseph Kabila, in seinem Amt.

Die Zusammenarbeit zwischen EUFOR RD Congo, EUPOL Kinshasa und EUSEC funktionierte gut, was die Abstimmung mit den kongolesischen Akteuren, die Erstellung gemeinsamer Situationsanalysen und den Informationsaustausch betraf.⁷¹ EUFOR konnte hier auf jene Kontakte zurückgreifen, die EUSEC bereits mit dem kongolesischen Verteidigungsministerium und den militärischen Stäben etabliert hatte. Die Führung der militärischen Operation profitierte zudem von den bewährten Koordinierungstreffen zwischen den Vertretern der ESVP-Missionen und den EU-Botschaftern vor Ort. Dabei spielten der EU-Sonderbeauftragte Ajello und sein Stab eine wichtige und produktive Rolle.⁷²

Die Europäische Kommission unterstützte EUFOR, indem sie kleinere Infrastrukturprojekte aus Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds finanzierte, sogenannte flankierende Maßnahmen. Diese wurden ähnlich wie CIMIC-Aktivitäten im direkten Umfeld der militärischen Operation umgesetzt und sollten so die Akzeptanz der Militärs in der Bevölkerung fördern. Dafür standen allerdings nur eher symbolisch anmutende 100 000 Euro zur Verfügung. Die Kommission

⁶⁴ Vgl. Marta Martinelli, »Helping Transition: the EU Police Mission in the Democratic Republic of Congo (EUPOL Kinshasa) in the Framework of EU Policies in the Great Lakes«, in: *European Foreign Affairs Review*, 11 (2006) 3, S. 379–399 (396f).

⁶⁵ Vgl. Denis M. Tull, »EUFOR RD Congo: ein Erfolg, aber kein Erfolgsmodell«, in: Asseburg/Kempin (Hg.), *Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik?* [wie Fn. 14], S. 50–61 (51–54).

⁶⁶ Interview mit einem Mitarbeiter des Etat-major des armées (EMA) der französischen Streitkräfte, französisches Verteidigungsministerium, Paris, 5.11.2009. Zum Planungsprozess von EUFOR RD Congo vgl. auch Claudia Major, *EU-UN Cooperation in Military Crisis Management: the Experience of EUFOR RD Congo in 2006*, Paris: European Union Institute for Security Studies, September 2008 (Occasional Papers Nr. 72), S. 26.

⁶⁷ Vgl. Hans-Georg Ehrhart, *Civil-Military Co-operation and Coordination in the EU and in Selected Member States*, Studie für das Europäische Parlament, Brüssel, Oktober 2007, S. 27.

⁶⁸ Interview mit einem ehemaligen Mitarbeiter des Einsatzführungskommandos der Bundeswehr in Potsdam, das als Operations Headquarters für EUFOR RD Congo diente, Brüssel, 18.11.2009.

⁶⁹ Ebd.

⁷⁰ Interview mit einem ehemaligen Mitarbeiter von EUSEC RD Congo, Brüssel, 30.9.2009.

⁷¹ Ebd.

⁷² Vgl. Giovanni Grevi, *Pioneering Foreign Policy. The EU Special Representatives*, Paris: European Union Institute for Security Studies, Oktober 2007 (Chaillot Paper Nr. 106), S. 109–118.

betrachtete diese Maßnahmen denn auch nicht als Regel, sondern als Ausnahme zivil-militärischen Zusammenwirkens.⁷³

Zieht man Bilanz, so lässt sich feststellen, dass die Europäische Union bei Vorbereitung, Absicherung und Abhaltung der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in der Demokratischen Republik Kongo einen ganzheitlichen Ansatz verfolgte, der finanzielle, zivile und militärische Instrumente einschloss. Im Konzert mit den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen trug die EU so dazu bei, dass der Wahlprozess am Ende als frei und fair eingestuft werden konnte.⁷⁴

Dennoch blieb die Situation insbesondere im Osten des Kongos auch nach dem Abschluss der Wahlen äußerst prekär. Die schleppenden Fortschritte beim Aufbau des Sicherheitssektors sind nach wie vor eine Hypothek für die dauerhafte Stabilisierung der Sicherheitslage.

Der Aufbau des Sicherheitssektors

Laut dem Friedensabkommen (Global and All Inclusive Peace Agreement), das im Dezember 2002 in Südafrika abgeschlossen wurde, sollten die bewaffneten Verbände der Konfliktparteien in eine gemeinsame kongolesische Armee integriert werden. Dazu entwickelte die internationale Gemeinschaft mit der kongolesischen Seite einen mehrstufigen Prozess: Zunächst war zu klären, welche bewaffneten Kämpfer demobilisiert und welche in die neue Armee aufgenommen werden sollten. Danach sollten die Soldaten ausgebildet, ausgestattet und entsandt, die demobilisierten ehemaligen Kämpfer wieder ins zivile Leben eingebunden werden. Kurzfristig, also bis zu den Wahlen im Juli 2006, sollten 18 integrierte Armeebrigaden mit 15 000 Soldaten aufgestellt werden. Die wesentlichen internationalen Akteure dabei waren neben MONUC einzelne Staaten, insbesondere Südafrika, Angola und Belgien.⁷⁵

EUSEC hat den Aufbau der kongolesischen Armee nicht durch militärisches Training und Ausrüstung, sondern durch konzeptionelle Arbeit sowie Projekte in Verwaltung, Personalmanagement und sozialer Integration unterstützt. Das wichtigste und sichtbarste Unterfangen der EU-Mission ist seit 2006 die Reform des Besoldungssystems für die neuen integrierten Brigaden (chain of payments), verbunden mit einem biometrischen Zensus der Soldaten, der die Ausgabe fälschungssicherer Identifikationskarten einschließt. Die EU reagierte damit auf eine eklatante Schwachstelle der Armee, denn das alte Besoldungssystem hatte es vielen Kommandeuren ermöglicht, einen großen Teil der Soldatengehälter zu unterschlagen.

Die Europäische Kommission förderte das chain-of-payments-Projekt und den Zensus zwischen Mai 2006 und Juli 2007 mit etwa 2 Mio. Euro aus dem Europäischen Entwicklungsfonds. Mit dem Geld wurden die notwendigen Computersysteme in den Hauptquartieren und Verwaltungsstellen der FARDC beschafft.⁷⁶ Darüber hinaus übernahmen einzelne Mitgliedstaaten – die Niederlande, Belgien, Italien und Großbritannien – einen Teil der Kosten für die Ausgabe neuer Identifikationskarten an die Armeemitglieder.⁷⁷ Die Reform der Besoldungskette und der Zensus gehören zu den umfassenden Bemühungen der EU, beim Aufbau einer modernen Verwaltung der FARDC zu helfen.⁷⁸ Trotz der Reformmaßnahmen funktioniert die zivile Kontrolle der Besoldung aber nur unvollständig, unter anderem weil sich zahlreiche kongolesische Kommandeure aus Angst, ihre Pfründe zu verlieren, dem Reformprozess widersetzen. Auch mangelt es an der Evaluierung und Festigung des bisher Erreichten.

Weiterhin hatte EUSEC sich vorgenommen, die sozialen und humanitären Lebensbedingungen der Soldaten und deren Familien im Umfeld der integrierten Brigaden zu verbessern. Die Kommission unterstützte dies zwischen Dezember 2006 und Oktober 2008 mit insgesamt 4 Mio. Euro zunächst aus dem Instrument für Krisenreaktion (rapid reaction mechanism) und danach aus dem Stabilitätsinstrument. Im

⁷³ Schriftliche Auskunft einer Mitarbeiterin der Europäischen Kommission in Brüssel, 13.10.2009.

⁷⁴ Vgl. Mission d'observation électorale de l'Union européenne en République démocratique du Congo, *Élections présidentielles, législatives et provinciales 2006*, <<http://www.moeuercongo.org/>> (Zugriff am 28.3.2010); Tull, »Peacekeeping in the Democratic Republic of Congo« [wie Fn. 55], S. 215.

⁷⁵ Vgl. Renner Onana/Hannah Taylor, »MONUC and SSR in the Democratic Republic of Congo«, in: *International Peacekeeping*, 15 (2008) 4, S. 501–516 (509).

⁷⁶ Schriftliche Auskunft einer Mitarbeiterin der Europäischen Kommission in Brüssel, 13.10.2009.

⁷⁷ Vgl. Rat der Europäischen Union, *Document d'information: activités d'EUSEC RDC*, Brüssel, 1.12.2008, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/081210Activitesd_EUSEC.pdf> (Zugriff am 28.3.2010), S. 4.

⁷⁸ Vgl. EUSEC RD Congo, *Note technique: projet »Modernisation de l'administration des FARDC«*, Kinshasa, 1.11.2008, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/081020-Stage_informatique_FIN.pdf> (Zugriff am 28.3.2010), S. 1.

Mittelpunkt standen die medizinische Versorgung und der Aufbau grundlegender Infrastruktur. Die Kommission finanzierte zudem 2007 die Instandsetzung von zwei der sechs bestehenden Trainingszentren (*centres de brassage*) für die integrierten Brigaden mit 2 Mio. Euro. Schließlich beteiligte sie sich mit 22,7 Mio. US-Dollar am Programm der Weltbank zur Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Kämpfer. Die flankierenden Maßnahmen der Kommission zur Unterstützung der EUSEC-Mission sind eine Form zivil-militärischen Zusammenwirkens bei konkreten Projekten.

Die Bilanz des Aufbaus einer integrierten kongolesischen Armee, welche die eigene Bevölkerung schützt, statt sie zu bedrohen, ist insgesamt mehr als ernüchternd. Verzögerungen, fehlende finanzielle Mittel und Loyalitäten zu den ehemaligen Rebellen-Gruppen behindern das Vorhaben nach wie vor. Zentrale Felder der Sicherheitssektorreform liegen brach. Dazu gehören die Korruptionsbekämpfung, die Etablierung ziviler und parlamentarischer Kontrolle über die Streitkräfte sowie die juristische Ahndung der Gewalttaten, die Soldaten an der Bevölkerung verüben.⁷⁹ Local ownership, ein vorrangiges Ziel der EU-Politik, findet in der Realität oft nicht statt. Zurückzuführen ist dies nicht nur auf die Dominanz ausländischer Akteure bei der Formulierung der Reformvorgaben, sondern auch auf innerkongolesische Widerstände und fehlende administrative Kapazitäten vor Ort.⁸⁰

Angesichts dieser Misere krankt die zivil-militärische Zusammenarbeit vor allem daran, dass sie nicht verstetigt wird. Mitarbeiter der EUSEC-Mission und des Ratssekretariats beklagen, es habe mehr als ein Jahr gedauert, bis die Kommission ihre flankierenden Maßnahmen tatsächlich auf den Weg gebracht habe.⁸¹ Die Kommission ihrerseits sah diese eher als einmalige Hilfe und nicht als Modell für die Zukunft. Der ganzheitliche Ansatz der Europäischen Union greift daher zu kurz, wenn es um die Armee reform geht.

⁷⁹ Vgl. Sébastien Melmot, *Candide in Congo. The Expected Failure of Security Sector Reform (SSR)*, Paris: Institut français des relations internationales, April 2009 (Focus stratégique Nr. 9), S. 22.

⁸⁰ Interview mit einem ehemaligen Mitarbeiter der Delegation der Europäischen Kommission in Kinshasa, Brüssel, 28.9.2009.

⁸¹ Interviews mit einem ehemaligen Mitarbeiter von EUSEC RD Congo, Brüssel, 30.9.2009, sowie mit zwei Mitarbeitern des Generalsekretariats des Rates (DG E8), Brüssel, 30.9./1.10.2009.

Dauerhafter Erfolg dagegen setzt einen strategischen, also langfristigen Ansatz voraus. Dazu müsste die Unterstützung der Armee reform zum festen Bestandteil der entsprechenden Länderstrategien und Programme der Kommission werden, wie dies bei Polizei- und Justizreform schon lange der Fall ist. Die Kommission soll keineswegs klassische Militärhilfe leisten, sondern beispielsweise Verwaltungs- und Kontrollstrukturen sowie Militärjustiz stärken, und zwar in enger Abstimmung mit dem Rat und den Spitzen der ESVP-Missionen.

Bilanz der EU: Konkrete Erfolge bei fragmentiertem Gesamtansatz

Zu den sichtbarsten Erfolgen zivil-militärischen Zusammenwirkens der EU im Kongo zählt ihr Beitrag zu Vorbereitung, Absicherung und Abhaltung der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2006. Die Union hat dabei ihren gesamten Instrumentenkasten eingesetzt. Mit der Entsendung der militärischen EUFOR-Operation untermauerte sie die Sicherheitspräsenz der Vereinten Nationen während eines kurzen, aber kritischen Zeitraums.⁸² Bemerkenswert ist zudem, dass die Zusammenarbeit zwischen den ESVP-Missionen, der Delegation der Kommission und dem EU-Sonderbeauftragten gut funktionierte. Dabei zeigte sich, dass eine fehlende gemeinsame Planung auf strategischer Ebene in Brüssel zumindest teilweise kompensiert werden kann, wenn die Tätigkeit auf der operativen Ebene im Einsatzgebiet besser koordiniert wird.

Auch bei der Reform des Sicherheitssektors im Kongo erzielte die EU einige konkrete Ergebnisse, wozu insbesondere der Zensus der kongolesischen Soldaten und die Reform der Besoldungskette der Armee zu rechnen sind. Die flankierenden Maßnahmen der Kommission zur Unterstützung der EUSEC-Mission waren ungewöhnlich, weil die Armee reform nicht zu ihrem üblichen Kompetenzbereich zählt. Die langfristige Wirkung der Reformprojekte ist indes nicht gesichert. Dies liegt nicht nur am Reformunwillen der kongolesischen Adressaten, sondern auch daran, dass die Arbeit der EUSEC-Mission keinen direkten Bezug zum politischen Gesamtansatz der EU gegenüber der Demokratischen Republik Kongo hat. Obwohl der

⁸² Vgl. Claudia Morsut, »Effective Multilateralism? EU-UN Cooperation in the DRC, 2003–2006«, in: *International Peacekeeping*, 16 (2009) 2, S. 261–272 (269).

Aufbau einer integrierten Armee zu den wesentlichen Zielen des Friedensabkommens von 2002 zählt, taucht er in den beiden Länderstrategien der EU gegenüber dem Kongo nicht auf. Über die flankierenden Maßnahmen hinaus sind keine Mittel aus den Gemeinschaftsinstrumenten für die administrativen, juristischen und sozio-ökonomischen Dimensionen der Armee reform im Kongo vorgesehen. Daher fehlt den EUSEC-Projekten faktisch der politisch-strategische Überbau.

EUPOL und EUSEC teilen sich einen kleinen Pool von Personalstellen in spezifischen Bereichen (Kampf gegen sexuelle Gewalt, Schutz der Menschenrechte, Pressearbeit), arbeiten aber ansonsten vollkommen unabhängig voneinander. Die ursprünglich anvisierte Zusammenlegung der beiden ESVP-Missionen ist aus mehreren Gründen gescheitert. Dazu zählen die weiterhin bestehende Fragmentierung der EU-Maßnahmen entlang den Teilbereichen Polizei, Justiz und Militär, unterschiedliche Reformanforderungen in diesen Bereichen und das mangelnde Interesse auf kongolesischer Seite an einem wirklich integrierten Ansatz. Dennoch könnte die Europäische Union horizontale Synergien bei Aufbau und Reform des Sicherheitssektors besser nutzen. Seit Oktober 2009 soll ähnlich wie beim Militär ein Zensus der nationalen kongolesischen Polizei stattfinden.⁸³ Es wäre nur folgerichtig, dabei auf die Methoden und Erfahrungen der EUSEC-Mission zurückzugreifen. Der verstärkte Aufbau einer funktionierenden Militärjustiz⁸⁴ wäre ein weiteres wichtiges Feld der Zusammenarbeit aller EU-Akteure, denn die meisten Verbrechen an der Zivilbevölkerung im Kongo, vor allem an Frauen, werden von Militärs oder anderen bewaffneten Gruppen begangen.

⁸³ Vgl. »RD Congo/Kasangulu: la police congolaise dotée de deux centres de formation réhabilités«, *Reliefweb*, 9.11.2009, <<http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/VDUX-7XMTF7?OpenDocument>> (Zugriff am 28.3.2010).

⁸⁴ Die Kommission förderte das REJUSCO-Projekt, das sich im Osten des Landes dem Aufbau einer Militärjustiz widmet, mit rund 7,9 Mio. Euro aus dem Europäischen Entwicklungsfonds, ergänzt durch bilaterale Hilfen einzelner EU-Staaten. Schriftliche Auskunft eines Mitarbeiters der Europäischen Kommission in Kinshasa, 26.11.2009.

Bosnien, Kongo und die Erfahrungen in anderen ESVP-Einsätzen: Probleme des ganzheitlichen Ansatzes

Die vergleichende Bilanz der ESVP in Bosnien-Herzegowina und der Demokratischen Republik Kongo zeigt, dass sich Formen und Resultate zivil-militärischen Zusammenwirkens von Fall zu Fall stark voneinander unterscheiden. Um generelle Schlussfolgerungen für die weitere Entwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU zu ziehen, ist es daher wichtig, die beiden Fälle auch im Zusammenhang mit den operativen Erfahrungen in anderen Einsatzgebieten zu betrachten.

Dabei kommt der Verfasser dieser Studie in einigen Punkten zu ähnlichen Ergebnissen wie ein anderes Forschungsprojekt der Stiftung Wissenschaft und Politik, das sich der systematischen Bestandsaufnahme von ESVP-Missionen und -Operationen widmete.⁸⁵ Demnach funktioniert die Koordinierung der EU-Akteure bei Vorbereitung und Durchführung ziviler und militärischer Einsätze oft noch nicht. Die von Rat und Kommission gemeinsam erarbeiteten Konzepte wurden nur unvollständig oder gar nicht in die Praxis umgesetzt.⁸⁶ Es lassen sich insbesondere zwei Problembereiche identifizieren.

Erstens wurde deutlich, dass der gemeinsame Einsatz von Polizei und Militär im Krisenmanagement und beim Aufbau des Sicherheitssektors eine große Herausforderung darstellt. In Bosnien übernahm die EU von der NATO das Modell einer Zusammenarbeit von Soldaten und robusten Polizeikräften (Gendarmerie), die einen militärischen Status haben, als es darum ging, ein sicheres Umfeld aufrechtzuerhalten. Gendarmerie und Militär sind dort unter dem Dach eines exekutiven Mandats vereint, können also laut ihren Einsatzregeln Zwangsbefugnisse ausüben. Dieses Modell hat sich bewährt und wird von der NATO auch bei der Kosovo Force (KFOR) angewandt.

Schwierigkeiten bestehen dagegen vor allem in der Zusammenarbeit zwischen einerseits Militär und Gendarmerie und andererseits zivilen Polizeimissionen, die zumeist ein beratendes Mandat haben. In Bosnien-Herzegowina hat sich die Kooperation mit dem

Militär aus mehreren Gründen als kompliziert erwiesen. Dazu zählen unterschiedliche Prioritäten, etwa kurzfristige Gewährleistung von Sicherheit versus längerfristigen Aufbau lokaler Sicherheitsstrukturen, widersprüchliche Annahmen über die Zuverlässigkeit lokaler Sicherheitsorgane sowie unterschiedliche Verständnisse und Rechtsgrundlagen in den Mitgliedstaaten.

In Afghanistan stehen NATO und EU heute vor einer ähnlichen Problematik: Dort findet die Polizeiausbildung sowohl unter zivilem als auch unter militärischem Kommando statt. Noch haben die bilateralen Programme sowie die zivile Polizeimission EUPOL Afghanistan keine substantiellen Beiträge zur Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte leisten können.⁸⁷ Dies trug mit dazu bei, dass die Polizeiausbildung am Hindukusch immer mehr durch militärische Organisationen erfolgt. Die entsprechenden Aktivitäten der USA werden vom amerikanischen Verteidigungsministerium verantwortet. Auch die NATO übernimmt Ausbildung und Ausstattung von Polizisten im Rahmen ihrer militärischen Trainingsmission.

Eine sinnvolle Arbeitsteilung zwischen den zivilen und militärischen Ausbildungsprogrammen konnte noch nicht erreicht werden. Kritische Stimmen befürchten vielmehr eine Militarisierung der afghanischen Polizei.⁸⁸ Afghanistan offenbart besonders drastisch, welche Probleme beim Aufbau des Sicherheitssektors in Ländern auftauchen, in denen eine Trennung zwischen innerer und äußerer Sicherheit kaum möglich ist.

In der Demokratischen Republik Kongo lässt die zivil-militärische Kooperation ebenfalls zu wünschen übrig, denn dort werden die polizeilichen und die

⁸⁵ Vgl. Asseburg/Kempin (Hg.), *Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik?* [wie Fn. 14].

⁸⁶ Vgl. Muriel Asseburg/Ronja Kempin, »Schlussfolgerungen und Empfehlungen«, in: dies. (Hg.), *Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik?* [wie Fn. 14], S. 165.

⁸⁷ Vgl. Ronja Kempin/Stefan Steinicke, »EUPOL Afghanistan: Europas ziviles Engagement am Rande des Glaubwürdigkeitsverlustes«, in: Asseburg/Kempin (Hg.), *Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik?* [wie Fn. 14], S. 150–163.

⁸⁸ Für eine Diskussion dieses Problems vgl. Cornelius Friesendorf, *Gefährliche Gemengelage. Polizei, Militär und Probleme der Sicherheitssektorreform in Afghanistan*, Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2009 (HSFK-Standpunkte 4/09), S. 4.

militärischen Sicherheitsstrukturen völlig getrennt voneinander aufgebaut, ohne dass mögliche Synergien genutzt werden. Dabei böten sich einige gemeinsame Betätigungsfelder an, so der Verwaltungsaufbau, die Verbesserung der sozialen Lebensbedingungen von Polizisten und Soldaten, der biometrische Zensus und die Einrichtung von Kontroll- und Sanktionsstrukturen, um Menschenrechtsverletzungen der Sicherheitskräfte wirkungsvoll zu ahnden.

Anders als im Kongo integrierte die EU die Polizei- und Militärkomponenten ihrer Unterstützungsaktion für die Afrikanische Union im Sudan (EU Support to AMIS) unter einem gemeinsamen Mandat. Weder im Kongo noch im Sudan jedoch gelang es, das übergeordnete strategische Ziel zu erreichen.⁸⁹ In beiden Fällen waren die fehlenden Kapazitäten bei den Adressaten ein großes Hemmnis.

Das zweite grundlegende Problem bei der Umsetzung des ganzheitlichen Ansatzes liegt darin, dass der Zusammenarbeit zwischen Rat und Kommission zumeist eine strategische, das heißt auf lange Sicht ausgerichtete Grundlage fehlt. Die Ergebnisse der vorliegenden Studie zeigen, dass dieses Defizit nicht nur bei den zivil-zivilen Schnittstellen besteht, also beim Aufbau einer funktionierenden Polizei und Justiz, sondern auch im Zusammenhang mit den militärischen Mandaten und Aufgaben der ESVP.

Auf operativer Ebene unterstützte die Kommission die militärischen ESVP-Operationen, indem sie kleinere Aufbauprojekte förderte. In Bosnien-Herzegowina setzte die Kommission CIMIC-Vorhaben im unmittelbaren Umfeld der Stabilisierungsoperation in die Tat um. Diese Projekte wurden nach der Übergabe von SFOR an EUFOR jedoch stark reduziert, weil sich die Sicherheitslage verbessert hatte. Im Kongo finanzierte die Kommission flankierende Maßnahmen, um beispielsweise die Lebensbedingungen von Soldaten und deren Familien zu verbessern. Es ist durchaus bemerkenswert, dass die Kommission zudem 2007 die Instandsetzung militärischer Trainingszentren im Kongo unterstützte. Dabei hat sie ihre Instrumente den Anforderungen des Krisenmanagements angepasst. Diese Flexibilisierung fand ihren Ausdruck in der Förderung von Projekten aus dem Stabilitätsinstrument der Kommission.

⁸⁹ Vgl. Benedikt Franke, »The European Union Supporting Actions to the African Union Missions in Sudan (AMIS) and Somalia (AMISOM)«, in: Grevi/Helly/Keohane (Hg.), *The European Security and Defence Policy* [wie Fn. 14], S. 255–264.

CIMIC und die flankierenden Maßnahmen der Kommission rund um ESVP-Operationen sind Formen zivil-militärischen Zusammenwirkens. Allerdings wurde dieses von den Beteiligten als umständlich, langwierig und ad hoc beschrieben. Dass den Missionen und Operationen Eigenmittel fehlen, mit denen sie unmittelbar zivilen Aufbau betreiben können, hat sich auch in anderen Einsatzgebieten als nachteilig erwiesen. Es wäre daher sinnvoll, gesonderte Etats für quick-impact-Projekte zu schaffen, mit denen etwa Schulen und Wohnungen instand gesetzt oder Straßen gebaut werden können.⁹⁰

Zivil-militärisches Zusammenwirken, vor allem beim Aufbau des Sicherheitssektors in Drittstaaten, erfordert darüber hinaus eine auf lange Sicht angelegte Kooperation zwischen den EU-Institutionen. Neben den Schwierigkeiten bei der Umsetzung einer local ownership ist vor allem die fehlende strategische Zusammenarbeit der EU-Akteure dafür verantwortlich, dass die Arbeit von EUSEC im Kongo bislang ohne längerfristige Wirkung blieb. Ohne eine solche Zusammenarbeit konnte die Europäische Union ihre zivilen und militärischen Ressourcen oft nur für kurze Zeit und thematisch begrenzt bündeln, wenn die politischen Rahmenbedingungen günstig waren. So gelang die gemeinsame Arbeit bei den Wahlen im Kongo 2006 vor allem deshalb, weil alle internationalen und EU-Akteure deren zentrale Bedeutung für den politischen Übergang in dem Land anerkannten und es absehbar war, dass das Engagement bald beendet sein würde.

Nach wie vor sieht sich die EU mit der Aufgabe konfrontiert, einen ganzheitlichen Ansatz zu praktizieren, wie im Kampf gegen die Piraterie vor der Küste Somalias. Dahinter steht die Erkenntnis, dass sich die Ursachen der Piraterie nicht allein mit Kriegsschiffen beseitigen lassen. Im Februar 2010 beschloss der Rat daher die Entsendung einer Trainingsmission, die in Uganda rund 2000 somalische Sicherheitskräfte ausbilden soll. Die Kommission fördert den Aufbau der somalischen Polizei und Justiz. Sie hat zudem seit 2003 etwa 278 Mio. Euro an Entwicklungshilfe für das Land bereitgestellt. Schließlich unterstützt die Europäische Union auch die Friedenstruppe der Afrikanischen Union in Somalia (African Union Mission in Somalia, AMISOM) mit Mitteln aus dem Stabilitätsinstrument sowie der African Peace Facility.

⁹⁰ Vgl. Asseburg/Kempin, »Schlussfolgerungen und Empfehlungen« [wie Fn. 86], S. 172.

Die Stärkung der somalischen und AU-Kapazitäten trägt dem Prinzip der local ownership Rechnung. Allerdings konnte mit diesen Bemühungen in Somalia erst wenig erreicht werden. AMISOM leidet weiterhin an fehlenden Ressourcen.⁹¹ Daher bleibt die Hilfe der EU auf längere Sicht erforderlich.

Die Summe der verschiedenen zivilen und militärischen Maßnahmen ergibt nicht automatisch einen ganzheitlichen Ansatz. Ähnlich wie im Kongo fehlt den ESVP-Operationen – dem maritimen Atalanta-Einsatz ebenso wie der Trainingsmission in Uganda – der Bezug zu einer gemeinsamen EU-Politik gegenüber Somalia.⁹² Eine dauerhafte Zusammenarbeit zwischen Rat und Kommission ist auch am Horn von Afrika notwendig, wenn das EU-Handeln nicht wirkungslos verpuffen soll.

91 Vgl. Franke, »The European Union Supporting Actions« [wie Fn. 89], S. 261.

92 Vgl. Annette Weber, »Die Marineoperation der EU im Golf von Aden (EU NAVFOR Atalanta): Vorbei am Problem – die Piraterie nimmt zu, die Ursachen bleiben«, in: Asseburg/Kempin (Hg.), *Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik?* [wie Fn. 14], S. 77–91 (89).

Fazit und Empfehlungen

Seit dem Beginn der operativen Phase der ESVP im Januar 2003 kooperieren Rat, Kommission, Führungen der jeweiligen Missionen und EU-Sonderbeauftragte in vielfältiger Weise. Dabei konnten sie konkrete Erfolge bei Krisenbewältigung und Stabilisierung in Nachkriegssituationen erzielen. So gelang es, ein sicheres Umfeld in Bosnien aufrechtzuerhalten sowie zu Vorbereitung, Absicherung und Abhaltung der Wahlen 2006 im Kongo beizutragen. Trotz ihrer Erfolge ist die EU aber oft nicht imstande, ihre zivilen und militärischen Mittel effektiv, kohärent und langfristig einzusetzen. Um den ganzheitlichen Ansatz in der ESVP/GSVP weiterzuentwickeln, müssen fortbestehende Schwierigkeiten insbesondere in zwei wichtigen Feldern bewältigt werden:

- ▶ **Die Zusammenarbeit von Polizei und Militär stellt eine besondere Herausforderung dar**, weil sich innere und äußere Sicherheit in den Operationsgebieten nicht klar trennen und daher nur schwer gewährleisten lassen. Vertreter der Mitgliedstaaten und die EU-Planer sehen sich mit komplexen Fragen konfrontiert, wenn sie neue Missionen vorbereiten: Wie lassen sich die Kompetenzen zwischen ziviler Polizei, Gendarmerie und Militär am besten aufteilen, um im jeweiligen Umfeld Sicherheit zu schaffen? Wann soll eine zivile Mission über ein exekutives Mandat verfügen, also selbst operativ im Einsatzgebiet tätig werden? Welche Synergien entstehen bei der Reform von Polizei, Justiz und Militär und wie können sie optimal genutzt werden? Weder in Bosnien noch im Kongo fand eine abgestimmte oder gar integrierte Planung auf politisch-strategischer Ebene statt. Der Europäische Auswärtige Dienst, der nach dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages aufgebaut wird, soll künftig die zivilen, polizeilichen und militärischen Planungskapazitäten bündeln. Auf diese Weise ließen sich die angesprochenen Fragen frühzeitig und kohärent beantworten. Diese Chance sollte genutzt werden, um gemeinsame strategische Vorausplanung (contingency planning) zu betreiben und dabei Konfliktszenarien zu definieren, die unterschiedliche Formen polizeilich-militärischer Zusammenarbeit erfordern. Bei der Planung neuer ESVP-Missionen und -Operationen müssen die

Mitgliedstaaten ihre Divergenzen zur Kooperation von Polizei und Militär überbrücken, um angemessene Mandate zu formulieren. Außerdem müssen die EU-Länder willens und in der Lage sein, diese Mandate anzupassen, wenn sich die Rahmenbedingungen verändern.

- ▶ **Rat und Kommission müssen die zivil-militärische Zusammenarbeit auf eine strategischere Grundlage stellen.** In der Vergangenheit fand diese Kooperation meist ad hoc statt und war deshalb recht kurzatmig, gerade wenn Mandate und Aufgaben eine militärische Dimension aufwiesen, wie etwa die Kontrolle von Waffen- und Munitionsbeständen oder Armee Reformen in Drittstaaten. Die Erfahrungen in Bosnien und im Kongo lehren, dass der Aufbau oder die Reform des militärischen Sicherheitssektors einen auf lange Sicht angelegten Einsatz ziviler und militärischer Instrumente erfordern. Andernfalls besteht die Gefahr, dass sich das Engagement in reiner Militärhilfe erschöpft. Tiefgreifende Reformen dagegen schließen Verwaltung, Kontrolle, (Aus-)Bildung von Soldaten und langfristige Finanzierung von Armeen ein. Früher scheiterten Reformen auch an mangelnden Kapazitäten oder schlicht dem Unwillen der Adressaten. Will die EU dennoch den militärischen Sicherheitssektor neu gestalten, muss sich dies in den jeweiligen Länderstrategien und Programmen der Kommission widerspiegeln. In Bosnien und Kongo erwies es sich als Nachteil, dass kein detaillierter Planungsprozess der ESVP-Missionen existierte, in den alle wichtigen Institutionen der EU frühzeitig und umfassend eingebunden waren.

Das neue Amt des Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU eröffnet die Perspektive einer strategischeren Zusammenarbeit zwischen Rat und Kommission, wenn GSVP-Missionen geplant und entsandt werden sollen. Als erste Inhaberin dieses Amtes ist Catherine Ashton zugleich Vorsitzende des Rates für Auswärtige Angelegenheiten und Vizepräsidentin der Kommission mit Zuständigkeit für die Außenbeziehungen.

Die durch den Lissabonner Vertrag geschaffenen Kompetenzen und Strukturen lassen also hoffen, dass sich das zivil-militärische Zusammenwirken verbes-

sern wird. Es wird jedoch darauf ankommen, dass die Mitgliedstaaten die vertragsrechtlichen Freiräume auch ausschöpfen, denn die Probleme sind in ihrem Kern politischer und nicht institutioneller Natur. Eine engere Kooperation zwischen Rat und Kommission wäre auch schon vor Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags möglich gewesen. Sie scheiterte sowohl an den Mitgliedstaaten, die sicherheits- und verteidigungspolitische Fragen als ihre Domäne betrachten, als auch an der Kommission, die befürchtet, ihre entwicklungspolitischen Ressourcen könnten für sicherheitspolitische Ziele zweckentfremdet werden.

Eine derart strikte Trennung widerspricht allerdings den Erfordernissen des ganzheitlichen Ansatzes. Die Regierungen in den Mitgliedstaaten der EU und die Kommission sind aufgefordert, nicht nur die Chancen des neuen Vertragswerks zu nutzen, sondern auch die politischen Barrieren aus dem Weg zu räumen, die der Verwirklichung dieses Ansatzes in Krisenmanagement und Wiederaufbau entgegenstehen. Die Parlamente auf europäischer und nationaler Ebene sollten die Regierungen dabei kritisch begleiten.

Anhang

Tabelle

Zivil-militärisches Zusammenwirken in der ESVP

(Name, Einsatzort und Einsatzdauer der Missionen und Operationen)

Zivile Missionen	<i>Beobachtungs-/Grenzmission</i> EUBAM Rafah Palästinensische Gebiete seit 11/2005 EUBAM ^a Moldawien/Ukraine seit 11/2005 EUMM Georgien seit 10/2008	<i>Rechtsstaatsmission</i> EUJUST Themis Georgien 7/2004–7/2005 EUJUST LEX/Iraq ^b seit 7/2005
	<i>Polizeimission</i> EUPOL RD Congo seit 7/2007 EUPOL Proxima EJR Mazedonien 12/2003–12/2005 EUPAT EJR Mazedonien 12/2005–6/2006 EUPOL COPPS Palästinensische Gebiete seit 1/2006	<i>Koordiniert mit militärischer Operation (EU/NATO)</i> EUPM Bosnien-Herzegowina seit 1/2003 Polizeimission EUPOL Kinshasa DR Kongo 4/2005–6/2007 Polizeimission EULEX Kosovo seit 12/2008 Rechtsstaatsmission EUPOL Afghanistan seit 6/2007 Polizeimission
Zivil-militärische Missionen	<i>Mission mit militärischem Trainings- bzw. Beratungsauftrag</i> EUSEC RD Congo seit 6/2005 Unterstützungs- und Beratungsmission EU SSR Guinea-Bissau seit 6/2008 Unterstützungs- und Beratungsmission EUTM Somalia ^d seit 4/2010 Trainingsmission	<i>Mission mit integrierten zivilen und militärischen Komponenten</i> AMM Aceh/Indonesien 9/2005–12/2006 Beobachtungsmmission EU Support to AMIS Darfur/Sudan 7/2005–12/2007 Unterstützungsaktion für die Afrikanische Union

<i>Militärische Operationen</i>	<p>Operation Artemis DR Kongo 6/2003–9/2003</p> <p>Operation Concordia^c EJR Mazedonien 3/2003–12/2003 unter »Berlin Plus«</p> <p>EUFOR Tchad/RCA 1/2008–3/2009</p> <p>EUNAVFOR Somalia seit 12/2008</p>	<i>Mit ziviler ESVP-Mission koordiniert</i>
		<p>EUFOR RD Congo 7/2006–11/2006</p> <p>EUFOR Althea Bosnien-Herzegowina seit 12/2004 unter »Berlin Plus«</p>

- ^a Hier handelt es sich nicht um eine ESVP-Mission im eigentlichen Sinne, sondern um eine Mission der Europäischen Kommission. Ihre offizielle Bezeichnung lautet »European Commission Border Assistance Mission to the Republic of Moldova and to Ukraine«.
- ^b Die NATO unterhält seit 2004 ebenfalls eine Trainingsmission für den Irak. Zunächst widmete diese sich nur dem militärischen Sicherheitssektor, unterstützt seit 2007 aber auch die irakische Polizei mit Gendarmen. Eine Koordinierung zwischen EU und NATO findet allerdings nicht statt.
- ^c Concordia wurde nach ihrem Abschluss in die zivile ESVP-Polizeimission Proxima überführt.
- ^d EUTM Somalia wird vom Rat als »militärische Mission« geführt. Sie fällt in die zivil-militärische Kategorie dieser Übersicht, weil es sich um eine Trainingsmission ohne exekutives Mandat handelt.

Abkürzungsverzeichnis

AMIS	African Union Enhanced Mission to Sudan/Darfur	DR	Demokratische Republik
AMISOM	African Union Mission in Somalia	EJR	Ehemalige Jugoslawische Republik
AMM	Aceh Monitoring Mission	ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (EU)
AU	Afrikanische Union	EU	Europäische Union
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization	EUBAM Moldova and Ukraine	European Commission Border Assistance Mission (Moldawien und Ukraine)
CIMIC	Civil-Military Cooperation	EU BAM Rafah	European Union Border Assistance Mission Rafah (Palästinensische Gebiete)
CMPD	Crisis Management Planning Directorate	EUFOR Althea	European Union Force (Bosnien-Herzegowina)
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability	EUFOR RD Congo	European Union Force (Demokratische Republik Kongo)
CRC	Crowd and Riot Control	EUFOR Tchad/RCA	European Union Force (Tschad/Zentralafrikanische Republik)
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration		
DG E	Directorate-General E (für externe und politisch-militärische Angelegenheiten im Ratssekretariat)		
DPKO	Department of Peacekeeping Operations		

EUJUST LEX/Iraq	European Union Integrated Rule of Law Mission (Irak)
EUJUST Themis	European Union Rule of Law Mission (Georgien)
EULEX Kosovo	European Union Rule of Law Mission (Kosovo)
EUMM Georgia	European Union Monitoring Mission (Georgien)
EUNAVFOR Somalia	European Union Naval Force (Somalia)
EUPAT	European Union Police Advisory Team (Mazedonien)
EUPM	European Union Police Mission (Bosnien-Herzegowina)
EUPOL Afghanistan	European Union Police Mission (Afghanistan)
EUPOL COPPS	European Union Police Mission for the Palestinian Territories (Palästinensische Gebiete)
EUPOL Kinshasa	European Union Police Mission (Kinshasa)
EUPOL Proxima/FYROM	European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (Mazedonien)
EUPOL RD Congo	European Union Police Mission (Demokratische Republik Kongo)
EUSEC RD Congo	European Union Mission to Provide Advice and Assistance for Security Sector Reform (Demokratische Republik Kongo)
EU SSR Guinea-Bissau	European Union Mission in Support of the Security Sector Reform (Guinea-Bissau)
EUTM Somalia	European Union Training Mission (Somalia)
FARDC	Forces armées de la République démocratique du Congo
FYROM	Former Yugoslav Republic of Macedonia
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (EU)
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (EU)
IfS	Instrument for Stability
IPU	Integrated Police Unit
JMA	Joint Military Affairs
KFOR	Kosovo Force
MDRP	Multi-Country Demobilization and Reintegration Program
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en RD Congo
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization
OHR	Office of the High Representative
RCA	République Centrafricaine
SACBiH	Small Arms Control and Reduction Project in Bosnia-Herzegowina
SFOR	Stabilization Force
SSR	Sicherheitssektorreform
UNDP	United Nations Development Programme
VN	Vereinte Nationen