

Testfall Balkan

Die ESVP und die transatlantischen Beziehungen

von Hans-Georg Ehrhart

Nach der Einschätzung von Javier Solana, dem Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union, kommt die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) mit Lichtgeschwindigkeit voran. Offiziell wurde die ESVP auf dem Kölner EU-Gipfel im Juni 1999 ins Leben gerufen.¹ Sechs Monate später legten die Staats- und Regierungschefs auf dem Ratstreffen in Helsinki militärische Fähigkeitsziele fest.² Bis 2003 sollen die EU-Länder Krisenreaktionskräfte in der Stärke von bis zu 60 000 Soldaten aufstellen, die komplett verlegbar und für mindestens ein Jahr durchhaltefähig sind. In der Folgezeit wurden neue Gremien für die ESVP geschaffen, wie etwa ein Militärausschuss, ein Militärstab und vor allem das neue Koordinierungs- und Entscheidungszentrum der ESVP: das Politische und das Sicherheitspolitische Komitee.³

Während die militärischen Aspekte der ESVP von der Öffentlichkeit mit großer Aufmerksamkeit begleitet wurden, blieb deren zivile Seite nahezu unbeachtet. Im Verständnis der EU umfasst Krisenbearbeitung aber militärische und nichtmilitärische Anfor-

derungen. Gerade die Erfahrungen auf dem Balkan haben gelehrt, dass der alleinige Einsatz von Soldaten für eine nachhaltige Befriedung unzureichend ist. Dementsprechend wurden bis jetzt Fähigkeitsziele auch für vier zivile Bereiche definiert: Polizei, Rechtsstaatlichkeit, Zivilverwaltung und Zivilschutz. Zunächst wurde die Bereitstellung von bis zu 5000 Polizisten bis zum Jahr 2003 zur obersten Priorität erklärt. Anschließend wurden ein Aktionsplan für die Umsetzung dieses Zieles verabschiedet und eine eigene Abteilung für Polizeimissionen im Brüsseler Ratssekretariat eingerichtet. Im November 2001 konnten die zuständigen Minister nach einer Geberkonferenz Vollzug melden: die personellen Zusagen der Mitgliedsländer übertrafen sogar die Erwartungen, so dass das quantitative Ziel von 5000 Polizisten bereits vorzeitig erreicht wurde.

Auf seinem Gipfeltreffen in Laeken im Dezember 2001 hat der Europäische Rat offiziell festgestellt, dass die EU nunmehr zu Kriseneinsätzen in der Lage sei.⁴ Diese Erklärung erstaunt auf den ersten Blick angesichts des vielstimmigen Lamentos über die mangelhaften militärischen Fähigkeiten der Europäer und deren Auswirkungen auf die Kooperationsfähigkeit mit den USA. Die Feststellung der partiellen operativen Einsatzfähigkeit gilt freilich nicht für das obere Spektrum der so genannten Petersberg-

Dr. Hans-Georg Ehrhart,
Wissenschaftlicher Referent am Institut für
Friedensforschung und Sicherheitspolitik
der Universität Hamburg.

Aufgaben, also militärische Kampfeinsätze oder Einsätze zur Friedenserzwingung. Aber für gemeinsame Peacekeeping-Missionen sehen sich die EU-Staaten mittlerweile ausreichend gewappnet. Diese machen nur dort Sinn, wo es auch einen Frieden zu erhalten gilt, und das trifft auf den Balkan zweifellos zu.

Bosnien-Herzegowina

In Bosnien-Herzegowina wird der fragile Frieden in erster Linie von den 18 000 Soldaten der unter dem Kommando der NATO stehenden internationalen Stabilisierungstruppe SFOR gesichert. Ergänzend dazu leisten bislang 1581 UN-Polizisten im Rahmen der International Police Task Force (IPTF) ihren Beitrag zum Wiederaufbau des Landes. Deutschland ist in dieser internationalen Polizeitruppe mit 150 Beamten vertreten. Auf der Grundlage des Dayton-Abkommens von 1995 geht es bei dieser Friedensmission konkret um den Aufbau multiethnischer professioneller Polizeikräfte. Anders als in Kosovo haben die internationalen Polizeikräfte in Bosnien aber keine exekutiven Funktionen; sie beschränken sich auf Ausbildung, Beratung und Beobachtung. So war z.B. in jeder Polizeistation ein IPTF-Beamter vertreten, um die Arbeit seiner bosnischen Kollegen zu überwachen. Diese Aufgabe soll entfallen, da das Polizeikontingent beim Übergang von der IPTF zur European Union Police Mission (EUPM) ab 1. Januar 2003 um etwa zwei Drittel auf 470 Polizeibeamte

und 70 zivile Fachkräfte reduziert wird.

Während die Vereinten Nationen aus Kostengründen bis Ende des Jahres 2002 bereitwillig das Feld räumen, sind es politische Gründe, welche die EU-Staaten dazu bewegen, diese Aufgabe ab 1. Januar 2003 für drei Jahre zu übernehmen. An erster Stelle ist die Absicht zu nennen, die bislang nur auf dem Papier stehende ESVP mit Leben zu füllen. Die Übernahme des IPTF-Auftrags durch die EU wäre der erste Einsatz im Rahmen des zivilen Krisenmanagements der ESVP. Es wäre ein bescheidener Anfang und eine erste kleine Bewährungsprobe in einem überschaubaren Bereich. Zugleich würde erkennbarer, dass die EU internationale Lasten zur Sicherheitsgewährleistung übernimmt. Die EU könnte ihre umfangreichen zivilen Unterstützungsmaßnahmen für Bosnien-Herzegowina sinnvoll ergänzen durch ein Polizeiengagement, dessen stabilitätspolitischer Nutzen weiterhin unstrittig ist.

Die Frage der Gestaltung der Kommandostruktur konnte reibungslos geregelt werden. Der auf der Grundlage eines Beschlusses des Friedensimplementierungsrats eingesetzte Hohe Vertreter für Bosnien-Herzegowina wird zugleich auch Sondergesandter der EU. Er berichtet dem Rat durch den Hohen Vertreter für die GASP. Dem Politischen und dem Sicherheitspolitischen Komitee obliegt die politische Kontrolle und die strategische Leitung. Der Däne Sven *Fredriksen* ist als Police Commissioner für das Management des Tagesgeschäfts verantwortlich, erstattet *So-*

lana über den EU-Sondergesandten Bericht und erhält auf umgekehrtem Wege seine Direktiven. Die Operation ist grundsätzlich offen für die Beteiligung von Polizisten aus anderen Staaten, die Modalitäten müssen allerdings noch geklärt werden.

Finanzierung

Es gab allerdings bis zuletzt ein heftiges Tauziehen um die Finanzierung. Einige Mitgliedstaaten, vor allem Frankreich und Großbritannien, verlangten die Einrichtung eines Sonderfonds außerhalb des Gemeinschaftshaushalts, in den jedes Land nach seiner Wirtschaftskraft einzahlt. Hintergrund ist, dass ein Sonderfonds keine Beteiligung des Europäischen Parlaments (EP) erfordern würde. Für Berlin ist ein außerhalb der mittelfristigen EU-Finanzplanung liegender Sonderfonds aber aus vier Gründen inakzeptabel. Erstens würde Deutschland dann den größten Teil der Kosten – nämlich 22 Prozent – übernehmen müssen. Zweitens würde der 1999 in Berlin im Rahmen der Agenda 2000 festgelegte Finanzrahmen unterlaufen. Drittens befürchtete insbesondere Finanzminister Hans *Eichel* einen Präzedenzfall für die Finanzierung künftiger EU-Kriseneinsätze. Viertens trat Berlin für die integrationsfreundliche und im EU-Vertrag als Regelfall vorgesehene Methode der Finanzierung aus dem Gemeinschaftshaushalt ein.

Schließlich einigte man sich darauf, im laufenden Jahr so viel wie möglich aus dem EU-Budget zu zahlen und für

die nächsten drei Jahre zu versuchen, gemeinsam mit dem EP die Haushaltlinie für die GASP durch Umschichtungen zu erhöhen. Sollte dies nicht gelingen – etwa weil das EP inakzeptable Gegenleistungen verlangt –, muss neu verhandelt werden.

Im Grunde genommen geht es nur um die vergleichsweise geringe Summe von 10 Millionen Euro für das Jahr 2001 und um 38 Millionen Euro für die Jahre 2003 bis 2005. Dies erklärt sich daraus, dass die internationale Polizei in Bosnien drastisch reduziert wird. Nach offizieller Beurteilung ist die Lage vor Ort heute stabiler als früher. Ungeachtet dessen haben sich die Europäer aber erfolgreich gegen das amerikanische Ansinnen gewehrt, den Euro-Polizisten in Bosnien eine andere robuste Komponente zur Seite zu stellen. Demnach sollten kasernierte Polizeieinheiten wie die italienischen Carabinieri oder die französische Gendarmerie einen Teil der Schutzfunktion übernehmen, die bislang den SFOR-Soldaten zufällt. Aus Sicht der USA, die ihr Bosnien-Kontingent von 3000 Soldaten weiter reduzieren möchten, ist der Einsatz von Soldaten für polizeiartige Aufgaben zu teuer. Ein anderes Motiv ist, dass die USA seit dem 11. September 2001 ihre Einsatzkräfte für den weltweiten Kampf gegen den Terrorismus zur Verfügung haben wollen. Die EU-Länder sehen hingegen die Präsenz der Vereinigten Staaten als absolut notwendig an. Sie stellen zwar bereits jetzt den größten Teil der SFOR-Soldaten; für eine Übernahme dieser komplexeren Operation durch die EU wäre es indessen noch zu früh.

Gleichwohl drängen die USA, die kein wirkliches strategisches Interesse auf dem Balkan haben, bereits seit einiger Zeit darauf, alle drei NATO-Missionen zusammenzulegen und herunterzufahren. Ganz verlassen wollen und können die Amerikaner den Balkan allerdings nicht. Immerhin hat Außenminister Colin L. Powell noch kürzlich und zum wiederholten Male bekräftigt, dass Amerikaner und Europäer zusammen nach Bosnien gekommen sind und es auch zusammen verlassen werden.⁵ Doch Washington lässt an seinem Willen zu weiteren Reduzierungen keinen Zweifel. Eine Entscheidung könnte im Mai 2002 anstehen, wenn sich der NATO-Rat mit der halbjährlichen Überprüfung der Truppenstationierungen befassen wird.

Arbeitsteilung innerhalb der Allianz?

Überhaupt muss die Frage aufgeworfen werden, ob nicht angesichts der transatlantischen Fähigkeitslücke eine Arbeitsteilung innerhalb der Allianz sinnvoll sein könnte, wonach die USA für Einsätze mit hoher Intensität und die Europäer – abgesehen von eher symbolischen Beiträgen zu den genannten Aufgaben – hauptsächlich für Maßnahmen zur Friedenskonsolidierung zuständig sind. Äußerungen von Außenminister Powell können durchaus in diesem Sinne interpretiert werden.⁶

In gewisser Weise ist eine solche Arbeitsteilung ja bereits heute Realität, an der kurz- und mittelfristig nichts

zu ändern sein dürfte. Ob es langfristig sinnvoll ist, daran etwas zu ändern, ist angesichts der finanziellen und gesellschaftlichen Bedingungen in Europa eine eher theoretische Frage. Die EU-Staaten werden bestenfalls erst gegen Ende des Jahrzehnts in der Lage sein, die qualitativen Anforderungen der strategischen Fähigkeitsziele zu erfüllen. Warum also nicht aus der Not eine Tugend machen und die transatlantische Zusammenarbeit durch diese Form des „burden sharing“ auf eine realistischere Grundlage stellen?

Das Argument, in Washington habe nur derjenige Einfluss, der militärisch etwas zu bieten habe, greift zu kurz. Erstens sind Maßnahmen zur akuten Krisenprävention und zur Friedenskonsolidierung gefährlich, langwierig und teuer. Zweitens ist die Schaffung eines sicheren Umfelds für die politische Regelung eines Konflikts notwendig. Drittens würden die USA militärisch entlastet. Viertens verlangen auch diese Aufgaben nicht unerhebliche Investitionen in militärische und zivile Fähigkeiten. Fünftens bleibt die Europäische Union, die nach dem 11. September zahlreiche wichtige Schritte zur Bekämpfung des Terrorismus unternommen hat, bereits aus politischen Gründen ein unverzichtbarer Partner für die Gestaltung globaler Sicherheit. Sechstens ist es diskussionswürdig, ob dem gesellschaftlichen Phänomen des postmodernen Krieges mit hochintensiver Kriegführung beizukommen ist.⁷ Schließlich ist es fraglich, ob die Vereinigten Staaten, die im kommenden Jahr fast 390 Milliarden Dol-

lar für ihr Militär ausgeben wollen, ihren Handlungsspielraum durch die eine oder andere Milliarde einengen lassen, welche die Europäer vielleicht unter größten innenpolitischen Schwierigkeiten zusätzlich in ihr Militär investieren werden.

Mission „Amber Fox“

Vor diesem Hintergrund erscheint die grundsätzliche Bereitschaft der EU, auch die NATO-Mission „Amber Fox“ in Mazedonien zu übernehmen, in einem ganz anderen Licht.⁸ Dieses Vorhaben würde etwas teurer (50 Millionen Euro pro Jahr) und personalintensiver (1000 Soldaten)⁹ als die Polizeimission in Bosnien, läge aber in der Logik der jüngsten Entwicklung. Der Auftrag der Mission besteht darin, zur innerstaatlichen Entspannung und Vertrauensbildung beizutragen sowie die ungefähr 180 Beobachter der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der Europäischen Union zu schützen. Zudem setzt sich die NATO-Mission bereits aus europäischen Einheiten zusammen und wird seit ihrem Einsatzbeginn im September 2001 von einem deutschen General geführt. Für eine Übernahme von „Amber Fox“ durch die EU müssten neben der Zustimmung der neuen mazedonischen Regierung – gewählt werden soll im Herbst 2002 – drei Voraussetzungen erfüllt werden:

- Sie muss vom stellvertretenden NATO-Oberbefehlshaber (D/SA-CEUR), der stets ein Europäer ist,

geführt werden. Dieser hätte also die Doppelfunktion, sowohl als EU-Kommandeur wie auch als Koordinator für den Rückgriff auf Mittel und Fähigkeiten der NATO zu agieren.

- KFOR muss im Eskalationsfall weiterhin als „back-up and extraction force“ zur Verfügung stehen.
- Der gesicherte Rückgriff auf die Planungskapazitäten der NATO muss gewährleistet sein. Sollte eine grundsätzliche Regelung wegen griechisch-türkischer Differenzen in dieser Frage zuvor nicht erreicht werden können, böte sich ein Verfahren der Einzelfallprüfung an.¹⁰

Die Europäische Union und das Nordatlantische Bündnis würden also im engen Verbund handeln. Gleichwohl befände sich die gesamte Kommandostruktur während der Operation unter der politischen Kontrolle und strategischen Leitung der EU.¹¹ Der geeignete Termin für eine Übernahme der Mission durch die EU wäre der 1. Januar 2003. Die Europäische Union würde gleichzeitig in beiden Bereichen der Krisenbearbeitung – zivil und militärisch – mehr ins Blickfeld rücken. Die SFOR- und KFOR-Operationen könnten ein Jahr später übernommen werden.

Der Balkan entwickelt sich zunehmend zum Testfall für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und für eine neue transatlantische Arbeitsteilung. Die ESVP ist ein einzigartiges Vorhaben, das auf militärischen und zivilen Fähigkeiten zur Krisenbearbeitung beruht und das bereits vorhandene diplomatische, wirtschaftliche, entwicklungs- und

handelspolitische Instrumentarium der EU ergänzen soll. Darin liegt ihr potenzieller Mehrwert, auch für die USA. Auf dem Balkan wird sich erwei-

sen, ob die ESVP einen Beitrag zu einer nachhaltigen Sicherheitspolitik im transatlantischen Verbund zu leisten vermag.

Anmerkungen

¹ Vgl. Anhang III der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 3./4.6.1999 in Köln, abgedruckt in: *Internationale Politik (IP)*, 10/1999, S. 133 ff.

² Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 10./11.12.1999 in Helsinki, in Auszügen abgedruckt in: *IP*, 2/2000, S. 80 ff., hier: S. 84 f.

³ Vgl. dazu *Ehrhart* (Hrsg.), *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven*. Mit einem Vorwort von Eckhard *Lübke-meier*, Baden-Baden 2002; sowie Angelika *Volle* und Werner *Weidenfeld* (Hrsg.), *Europäische Sicherheitspolitik in der Bewährung* (Redaktion: Tilmann *Chladek*), Bielefeld 2000.

⁴ Vgl. Anlage II der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 14./15.12.2001 in Laeken, abgedruckt in: *IP*, 1/2002, S. 130 ff.

⁵ Vgl. Secretary of State Colin L. *Powell*, Testimony before the House Appropriations Subcommittee on Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs, 13.2.2002, <<http://www.state.gov/secretary/rm/2002/7990.htm>>.

⁶ „They are doing a fine job in Kosovo. They are doing a fine job in Bosnia. They are doing a fine job in Macedonia. So these are solid missions for Nato-based forces, either as part of Nato deployment or as part of in due course an EU/ESDP deployment. So I think

for missions that are in their military capability right now, Nato is a major asset for Europe and the North Atlantic community and will continue to be so.“ Interview mit *Powell*, in: *Financial Times Online*, 13.2.2002.

⁷ Vgl. dazu Martin *van Crefeld*, *On Future War*, New York 1991.

⁸ Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 15./16.3.2002 in Barcelona, hier in Auszügen abgedruckt, S. 123 f.

⁹ Inzwischen gibt es Überlegungen hinsichtlich einer auf 700 Soldaten reduzierten Mission; vgl. *Süddeutsche Zeitung*, 3.4.2002.

¹⁰ In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Barcelona wird kein Verfahren der Einzelfallprüfung erwogen, sondern es wird das In-Kraft-Treten der Dauervereinbarungen über die Zusammenarbeit von EU und NATO („Berlin plus“) als Bedingung für die Übernahme von „Amber Fox“ genannt. Damit soll offenbar die Verantwortung Griechenlands herausgestellt werden, das im zweiten Halbjahr 2002 die ESVP leiten wird.

¹¹ Befürchtungen, die Übernahme von „Amber Fox“ würde zu Duplizierungen im Kommandobereich und zu Ressourcenverschwendung führen, verkennen die politische Bedeutung dieses Schritts. Vgl. Christoph *Schwegmann*, „Fuchsjagd“ in Mazedonien, in: *SWP-aktuell*, Nr. 9, März 2002, S. 4.