



German United Nations Association

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin
Tel: (030) 259375-0 Fax: (030) 259375-29
E-Mail: info@dgvn.de Web: www.dgvn.de

*Protokoll des DGVN-Expertenworkshops**
**„Die ESVP in den Vereinten Nationen:
Konzepte und Verbesserungsmöglichkeiten“**
am 28. September 2006 in Berlin

**Panel 1: „Die ESVP in den Vereinten Nationen I:
rechtliche und politische Probleme“**

Das erste Panel wurde mit vier Vorbemerkungen eingeleitet: Erstens befänden sich die Beziehungen zwischen EU und VN in einem *Status Nascendi*, der ein eindeutiges Wachstumspotenzial aufweise. Die Operation *Artemis* im Kongo im Jahr 2003 markiere den Beginn dieser Zusammenarbeit und setze sich in der aktuellen EUFOR DR Kongo fort. Richtungsweisend für die weitere Entwicklung sei, zweitens, die Europäische Sicherheitsstrategie, die Krisenprävention eine zentrale Bedeutung zukommen lässt, und der Aufbau der ab Januar 2007 einsatzfähigen *battle groups*. Beides zusammen verschaffe, drittens, der ESVP nicht nur ein neues Instrument, sondern eröffne der Zusammenarbeit von VN und EU auch eine neue Dimension. Viertens müsse jedoch gesehen werden, dass das Potenzial der Kooperation durch die noch immer sehr rudimentären Erklärungen der EU zum gemeinsamen Krisenmanagement mit der VN und durch die nur alle sechs Monate stattfindenden Arbeitstreffen behindert werde.

– Vertragliche Grundlagen der ESVP –

Der Referent/Die Referentin stellte zunächst fest, dass sich die ESVP zum Motor der GASP entwickelt habe, und dass diese Dynamik ohne Änderung des Primärrechts, allein über das Sekundärrecht erreicht wurde. Dieses Vorgehen fände seine Grenzen jedoch bei Fragen der gemeinsamen Verteidigung, weil hier Art. 17 EUV die Ratifikation durch die nationalen Parlamente verlange. Vertragsänderungen seien spätestens dann nötig, wenn sich der Charakter der EU in ein Verteidigungsbündnis ändern würde. Während die im Verfassungsvertrag vorgesehene Beistandsklausel den Charakter der EU noch nicht ändern würde, läge die Einrichtung eines gemeinsamen *Headquarters* jedoch außerhalb des EU-Rechts und wäre nur durch eine Vertragsänderung legitimiert. Ein Ausbau der militärischen

* Die Veranstaltung wurde von Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer und Herrn Prof. Dr. Johannes Varwick für den Forschungsrat der DGVN organisiert. Das Protokoll wurde von Frau Nina Hürter, Herrn Timo Mahn und Carolin Weidner geführt. Ihnen allen sei an dieser Stelle für Ihre Arbeit herzlich gedankt. Im Rahmen des Expertenworkshops kamen die Chatham House Rules zur Anwendung.

Dimension der ESVP allein über das Sekundärrecht stieße folglich schnell an völkerrechtliche und europarechtliche Grenzen. Fortschritte in der zivilen Dimension der ESVP seien jedoch auch ohne Primärrechtsänderung möglich.

Als nächstes warf der Referent/die Referentin die Frage auf, ob die EU im VN-Recht den Status eines Verteidigungsbündnisses oder einer Regionalorganisation innehatte. Während die erste Möglichkeit aufgrund der fehlenden europarechtlichen Grundlage nicht zutraf, könne die EU als Regionalorganisation im Sinne von Kapitel VIII VN-Charta anerkannt werden, für die eine Völkerrechtssubjektivität nicht erforderlich sei. Obgleich die Wirkung der EU über die reine Binnenwirkung einer Regionalorganisation hinausgehe, könne sie diesen Status erhalten, weil die VN hier einer flexiblen Definition folgen und im Einzelfall die Funktion der Organisation zum Maßstab nehmen. Der Status einer Regionalorganisation brächte mit sich, dass die EU Friedenswahrung auch außerhalb ihres Territoriums ausüben müsste, eine vollständige Informationspflicht gegenüber dem Sicherheitsrat hätte und dessen Autorisierungsmonopol unterstehen würde. Strittig sei jedoch, ob dieses für sämtliche Bereiche (also auch Wirtschaftssanktionen der EU) oder nur für militärische Zwangsmaßnahmen gälte. Problematisch sei weiterhin, dass die EU – obgleich sie die Verantwortung des Sicherheitsrates für den Weltfrieden anerkenne – das Vorliegen eines VN-Mandats nie als Voraussetzung für ESVP-Aktionen festgelegt habe. Dies werfe die Frage auf, ob sich Deutschland während seiner Ratspräsidentschaft für die verbindliche Kopplung von ESVP-Maßnahmen an ein VN-Mandat einsetzen sollte.

Von Seiten der VN würde ein solcher Schritt begrüßt werden, da in der Organisation die Sorge bestehe, dass die EU einerseits in Zukunft ihr Interesse an den globalen Friedenssicherungsmissionen der VN verlieren und ihr Engagement auf die unmittelbare Nachbarschaft reduzieren würde, und dass andererseits die EU mit Fortentwicklung der ESVP verstärkt zu Alleingängen neigen würde. Von Seiten der EU bestehe hingegen die Befürchtung, dass die VN unter Rückgriff auf Kapitel VIII VN-Charta Forderungen an die EU stellen würden, die diese finanziell, personell und materiell überlasten könnten, und dass durch die Bindung der ESVP an ein VN-Mandat die Handlungsfähigkeit der EU beeinträchtigt werden würde. Die Gefahr der Handlungsunfähigkeit sei jedoch laut dem Vortragenden nicht gegeben. Während im Falle eines Angriffes auf EU-Mitglieder diese auf Grundlage von Art. 51 VN-Charta handeln können, bedürften Krisenreaktionen zur Rettung von Staatsangehörigen keiner Autorisierung durch den Sicherheitsrat.

Da solche „Interventionen auf Einladung“ nicht der Autorisierung durch den Sicherheitsrat bedürfen, würde die Krisenreaktionsfähigkeit der EU durch die Bindung an ein VN-Mandat nicht eingeschränkt werden.

Abschließend betrachtete der Referent/die Referentin den Stellenwert der EU für die VN und *vice versa*. Durch den umfassenden Ansatz ihres Krisenpräventionskonzepts sei die EU ein wertvoller Partner für die VN und sollte ihre zivile Dimension nicht nur beibehalten, sondern auch sichtbarer praktizieren, weil sich die öffentliche Wahrnehmung zu stark auf militärische Aspekte konzentriere. Deutschland sollte daher während seiner Ratspräsidentschaft die zivilen Komponenten der ESVP hervorheben und hierfür gemeinsame Grundsätze für zivil-militärische Zusammenarbeit entwickeln, die sich als fester Bestandteil der VN-EU-Kooperation etablieren sollten. Umgekehrt jedoch nehmen die VN für die EU nur einen geringen Stellenwert ein, wie die wenigen Verweise der Europäischen Sicherheitsstrategie auf die VN zeigen. Aufgabe der deutschen Ratspräsidentschaft sollte daher sein, den VN mehr Aufmerksamkeit zu schenken und den Ausbau der Zusammenarbeit voranzubringen.

– Politische Probleme einer einheitlichen Betrachtung der EU als sicherheitspolitischer Akteur –

Der Referent/Die Referentin stellte zunächst fest, dass die Betrachtung der EU-VN-Zusammenarbeit sich als äußerst komplex erweise, weil sie sich überschneidender Multilateralismus darstelle, für dessen Erfolg viele Voraussetzungen nötig seien. Von Seiten der EU müsse daher nach der Effektivität der EU als internationaler Akteur im Allgemeinen, nach der Effektivität der EU in den VN im Speziellen und nach dem Beitrag, den die EU als Ganzes in den VN leisten kann, gefragt werden.

Um die Effektivität als internationaler Akteur zu steigern, habe die EU versucht, die Diskrepanz zwischen ihrer wirtschaftlichen und ihrer politischen Macht in der internationalen Politik durch die Entwicklung einer Reihe neuer Instrumente und Gremien zu reduzieren. Fraglich sei jedoch, ob die getroffenen Maßnahmen die Effektivität der EU tatsächlich erhöhen konnten, oder ob sie nicht eher zu einem institutionellen Wildwuchs geführt haben und die Grenzen der intergouvernementalen Kooperation erreicht sind. Der Referent/Die Referentin zog die Bilanz, dass zwar eine Verbesserung erreicht werden konnte, dass die EU aber nach wie vor nicht zum autonomen Handeln, unabhängig von der NATO, fähig sei.

Hintergrund dieses *capability-expectation-gap* sei nach wie vor eine fehlende politische Gemeinsamkeit in der EU. Der Libanonkrieg sei das jüngste Beispiel für das Versagen des sonst typischen Konsultierungsreflexes der EU-Staaten, die sich in nationalen Alleingängen geübt haben, anstatt eine gemeinsame EU-Politik zu betreiben. Trotz ihres Potenzials sei die GASP/ESVP nur eine „zusammengesetzte Außenpolitik“, bestehend aus den Außenpolitiken der einzelnen Mitgliedstaaten plus eines variablen Mehrwerts, mit der ein einheitliches Vorgehen nur in manchen Fällen möglich sei.

Um diese Lücke zu schließen, müssen nach Ansicht des Referenten/der Referentin folgende Fragen geklärt werden:

1. Wie kann der politische Wille der EU-Staaten zu gemeinsamen Lösungen gefördert und wie kann er institutionell unterfüttert werden?
2. Welchen Risiken und Bedrohungen steht die EU gegenüber? Gibt es hierfür eine gemeinsame Bedrohungsanalyse?
3. Mit welchen Mitteln kann die EU reagieren, und wie ist das Verhältnis zwischen zivilen und militärischen Instrumenten zu gewichten?
4. Wie soll die geographische Reichweite der ESVP definiert werden?
5. Welche finanziellen Ressourcen sind die Staaten bereit, in gemeinsame Projekte zu investieren?
6. Mit welchen Verbündeten soll die EU agieren, und wie soll die Zusammenarbeit mit diesen ausgestaltet werden? Wie kann beispielsweise eine Arbeitsteilung mit der NATO aussehen? Soll die EU ihre ESVP an eine Mandatierung des Sicherheitsrats binden?
7. Welche politischen Aufgaben und Schlussfolgerungen für die Streitkräftestrukturen ergeben sich aus diesen Fragen?

Einer Verbesserung der GASP und ESVP stünden jedoch drei zentralen Problemen entgegen. Erstens würden die unterschiedlichen Vorstellungen in den Mitgliedsstaaten über die ESVP ein ernstes Hindernis darstellen. Es sei hier zwar eine Annäherung zu verzeichnen, aber es gäbe noch immer kein Einvernehmen über gemeinsame Interessen und strategische Ziele.

Erschwerend komme hinzu, dass sich nicht alle EU-Staaten an der ESVP beteiligen. Zweitens rede die EU zu viel von Identität und zu wenig von Kapazität. Die Voraussetzung für eine funktionierende ESVP seien mehr oder zumindest besser investierte finanzielle Mittel und der Beginn einer gemeinsamen Streitkräfteplanung. Drittens könne die ESVP nur in dem Maß funktionieren, in dem sich die EU auf mehr Staatlichkeit einigt und die Notwendigkeit von Mehrheitsentscheidungen und einer weiteren Souveränitätsabgabe einsieht. Solange dieser Schritt nicht konsensfähig sei, blieben die GASP und damit auch die ESVP weit hinter ihren Möglichkeiten zurück.

-Diskussion-

Anerkennung als Regionalorganisation nach Kapitel VIII VN-Charta

Unter den Teilnehmern wurde bezweifelt, ob eine formale Anerkennung der EU als Regionalorganisation durch die VN tatsächlich nötig sei, weil die EU *de facto* schon als solche wahrgenommen und beispielsweise zu Treffen des Generalsekretärs mit Regionalorganisationen eingeladen werde. Des Weiteren wurde gefragt, ob sich die EU tatsächlich zwischen dem Status als Regionalorganisation oder Verteidigungsbündnis entscheiden müsse oder ob sie nicht beides sein könne. Dass auch die NATO zu den Treffen der Regionalorganisationen eingeladen werde, zeige, dass die VN die Statusfrage flexibel handhabe. Hierauf wurde geantwortet, dass nach herrschender Meinung in der rechtswissenschaftlichen Literatur eine Organisation nur entweder Regionalorganisation oder Verteidigungsbündnis sein könne, weil sich beide Formen durch das Kriterium der Binnenwirkung unterscheiden und sich damit gegenseitig ausschließen. In der Praxis könne zwar tatsächlich *ad hoc* entschieden werden, in welcher Funktion die EU im Einzelfall auftritt, doch blieben damit rechtliche Unsicherheiten bestehen.

Zur Bedeutung der Statusfrage wurde weiterhin angemerkt, dass die formelle Anerkennung der EU als Regionalorganisation eine strategische Richtungsentscheidung für das Verhältnis von Sicherheitsrat und EU darstellen würde. Fraglich sei jedoch, ob es zu Problemen mit anderen regionalen Organisationen wie der OSZE kommen würde. Da hinsichtlich der Abstimmung noch kein Dreiecksverhältnis zwischen EU, OSZE und VN existiere, sollte über dessen Schaffung nachgedacht werden.

Bewertung von GASP/ESVP

Unter den Teilnehmern gingen die Meinungen über die Bewertung der GASP und ESVP auseinander. Der kritischen Bilanz des Vortrages wurde entgegnet, dass die ESVP innerhalb kurzer Zeit enorme Fortschritte gemacht habe und man bedenken müsse, wo die EU heute ohne GASP und ESVP wäre. Zudem ist die Bedeutung des PSKs für die Ausrichtung der nationalen Außenpolitiken enorm. Da circa 80% der deutschen Außenpolitik EU-integriert seien, hänge die Qualität deutscher Außenpolitik von ihrer Möglichkeit ab, die EU als Ganzes zu beeinflussen. Obwohl das PSK das facettenreichste Organ der EU sei, formuliere man hier dennoch eine einheitliche Politik. Die Forderung der Wissenschaft nach Erarbeitung von gemeinsamen Strategien gehe an der Praxis vorbei, wo Entscheidungen im Einzelfall einfacher durchzusetzen seien und die theoretische Behandlung von strategischen Fragen mehr Probleme aufwerfen als lösen würde. Die ESVP sei auf ihrem Weg schon weiter vorangekommen als dies wahrgenommen werde.

Der Erfolg der GASP zeige sich außerdem deutlich in den VN. In der Generalversammlung besitze die EU ein großes Gewicht, weil hier ihre Mitglieder in der überwiegenden Zahl der Abstimmungen mit einer Stimme sprechen würden und zusätzlich eine Reihe von anderen Staaten für ihre Positionen gewinnen können, so dass stets 50 Staaten die gemeinsamen Positionen der EU unterstützen würden. Defizite bestünden aber weiterhin bei der EU-

1. Die allgemeine Koordinierung finde in Brüssel statt. Beispielsweise werde vor der jeweiligen Sitzungsperiode der VN-Generalversammlung ein „Prioritätenpapier“ erstellt. Der Referent/Die Referentin stellt jedoch fest, dass diese Koordinierung in Brüssel stets einen Kompromiss auf niedrigster Ebene darstellt.

2. Die detaillierten Absprache fänden in New York statt. Die europäischen VN-Botschafter und die Kommission würden sich wöchentlich treffen. Ein Ratsverbindungsbüro koordiniere die Zusammenarbeit mit der Kommission. Hier spiele allerdings auch wie in Brüssel die EU-Ratspräsidentschaft als Moderator dieser Koordinierungen eine entscheidende Rolle für deren Ausgang. In den letzten Jahren sei dabei eine Zunahme der Absprachen zu vermerken. Stellungnahmen und Reden der EU-Mitgliedstaaten in Generalversammlung und Sicherheitsrat würden dann gemeinsame Positionen aufzeigen.

Problematisch sei die Koordination der europäischen Staaten im Sicherheitsrat. Die Absprache fände zwischen den beiden Ständigen Mitgliedern statt, nicht aber mit den übrigen EU-Mitgliedstaaten, die keinen Sitz im Sicherheitsrat haben. Die Unterrichtung durch die Ständigen Mitglieder müsse daher verbessert werden. Der Referent/Die Referentin wies darauf hin, dass das einheitliche Auftreten tendenziell bereits zunehmen würde.

Dennoch sei momentan ein Dissens der EU-Staaten in Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle vorhanden. In der Diskussion um die Erweiterung des Sicherheitsrats existiere keine Koordination.

Durch die im EU-Verfassungsvertrag vorgesehene Rechtspersönlichkeit für die Europäische Union und den geplanten europäischen Außenminister könnte eine größere Kohärenz erreicht werden, denn das größte Koordinationshemmnis herrsche zwischen EG und EU, zwischen Rat und Kommission, zwischen dem Hohen Vertreter für die GASP und dem EU-Kommissar für außenpolitische Fragen.

Das habe sich zuletzt in der Frage um den Kongo-Einsatz einer ESVP gezeigt: Die nationalen Interessen hätten noch immer den Vorrang vor der Gemeinschaft, denn die Macht der Gestaltungsfähigkeit gehe von den Mitgliedstaaten, nicht von der EU im Ganzen aus. Daher bliebe die Zusammenarbeit der EU mit den VN in diesem Bereich schwierig.

– Was kann die EU den VN bieten? (Schwerpunkt militärische Aspekte) –

Der Referent /Die Referentin wies zunächst auf die Defizite der VN-Missionen im Bereich der Beweglichkeit, Durchschlagskraft und Effizienz hin und fügte hinzu, dass eine Unterstützung der EU, aber auch der USA, in großen Teilen fehle.

Die Gründe dafür seien in einer mangelnden Ausrüstung oder Überlastung der Kapazitäten zu finden. Ein wichtiger Faktor sei aber auch heute noch die Erinnerung an das Scheitern von UNPROFOR. Der militärischen Führung fehle das nötige Vertrauen der Mitgliedstaaten.

Die Forderung nach einer verstärkten Unterstützung von VN-Missionen durch die EU setze eine Definition der Prinzipien der EU voraus: Die Europäischen Union sehe sich selbst als globalen Akteur und definiere mit der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) eine Richtschnur für eine europäische Außen- und Sicherheitspolitik.

Für eine EU-Beteiligung an VN-Missionen müsse hier das Ziel einer nachhaltigen Stabilisierung, die Definition der Ziele vor Beginn der Missionen und eine grundsätzliche Erreichbarkeit jener Ziele gefordert werden. Der Einsatz werde somit auf den individuellen Charakter der Konflikte zugeschnitten. Bisher habe die direkte Nachbarschaft für die EU noch

Priorität als Einsatzgebiet. Die Ziele würden vom Politischen und Sicherheitskomitee (PSK) autonom formuliert, so dass die EU nicht als beigeordnetes Exekutivorgan, sondern als gleichgestellte Partner an der Seite der VN stehen wolle.

Der Schwerpunkt der EU seien unter anderem *good governance*, langfristige Stabilisierung, *Disarmament, Demobilisation, and Reintegration* (DDR) – das Ziel wären zivile Aktionen und eine Integration der Mittel, weniger der rein militärische Beitrag.

Die Unterstützung der VN durch die EU könne in verschiedenen Formen stattfinden:

Indirekte Unterstützung:

1. Stand-alone Operationen

Hierzu zähle im Besonderen die EU-Operation in Bosnien (Althea). Der Nutzen der VN bei diesem EU-Engagement sei hoch, aber noch befände sich die Koordination von EU und VN in der Anfangsphase.

Direkte Unterstützung:

2. Bridging-Model

Die EU-Operation Artemis gelte als Musterbeispiel für eine Überbrückungsmission der EU, bei der europäische Truppen die Lage bis zur Übernahme durch VN-Truppen stabilisierten. Sie diene als Vorbild für weitere EU/VN-Kooperationen.

3. Stand-by-Model

Die aktuelle EU-Mission im Kongo sei ein solches Stand-by-Model: Die Truppen der EU stünden bereit, kämen aber nur bei Bedarf zum Einsatz.

4. Truppenstellung europäischer Staaten für VN-Missionen.

5. Gemeinsame Unterstützung von EU und VN für regionale Organisationen, wie zum Beispiel die Afrikanische Union im Sudan.

Als Perspektive für die EU/VN-Kooperation sei das Postulat „Die Aufgaben bestimmen die Fähigkeiten“ zu sehen. Während das Headline Goal der EU von 2003 noch als zu unrealistisch bewertet worden wäre, sei das Headline Goal 2010 auf mehr qualitative Fähigkeiten ausgerichtet. Die Konzentration liege auf den schnell bereitzustellenden Streitkräften, den Battle Groups. Die Fähigkeiten der Streitkräfte sollten also entsprechend des Headline Goals ausgebaut werden und nicht umgekehrt. Die Battle Groups stünden den VN aber nicht uneingeschränkt zur Verfügung, sondern blieben unter EU-Kommando, wie man es im Kongo-Einsatz beobachten könne. Gerade auch aus diesem Grund sei eine verstärkte gemeinsame Planung von EU und VN notwendig. Die Erweiterung der bisherigen Konsultationsmechanismen sei erstrebenswert.

– Was kann die EU den VN bieten? (Schwerpunkt zivile Aspekte) –

Der Referent/Die Referentin rief einleitend die Entwicklung der EU/VN-Beziehungen hin zu einem Regime der Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung ins Gedächtnis. Während der VN-Generalsekretär in seinem letzten Bericht auf die noch notwendige Wandlung der Organisation von Reaktion zu Prävention hingewiesen habe, befände sich die EU in der Position, die vorhandene Lücke in diesem Bereich zu füllen.

Die EU solle daher den systematischen Ausbau der VN-Fähigkeiten in Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung unterstützen. Das schließe einen militärisch-integrativen Ansatz und eine vorausschauende Konfliktprävention ein. Die verschiedenen Erklärungen und

Aktionsprogramme der EU in den vergangenen Jahren hätten bereits einen großen Schritt in diese Richtung getan. Auch die G8 hätten sich für eine Stärkung der Friedenssicherungsfähigkeiten von Regionalorganisationen eingesetzt.

Unterstützung von systematischer Prävention

Mit den beiden Grundsatzentscheidungen des VN-Reformgipfels 2005 schließe das Profil der EU auch die systematische Prävention, also im konzeptionell-normativen Bereich mit ein. Die EU solle daher stärker als bisher den Aspekt der menschlichen Sicherheit in ihre Politik integrieren. Ein Beitritt zu den entsprechenden Netzwerken und Beiträge zu den Fonds seien erstrebenswert. Bei einem thematischen VN-Gipfel zu *Human Security* solle die EU gemeinsame Standpunkte einbringen und sich dabei für den Aufbau nationaler Infrastruktur für zivile Krisenprävention einsetzen.

Auch die Schutzverpflichtung der internationalen Gemeinschaft (*responsibility to protect*) wie zum Beispiel im Sudan dürfe nicht vernachlässigt werden. Bis 2010 sollen Generalversammlung und Sicherheitsrat einen verbindlichen Kriterienkatalog dazu verfassen. Eine Vorabbindung der europäischen Ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat könne somit erreicht werden.

Stärkung von operativer Prävention

Zusätzlich zu der systematischen Prävention müsse auch die operative Prävention gestärkt werden. Der Rat solle daher die festgelegten Kernbereiche (Polizei, zivile Verwaltung, Rechtstaatlichkeit, Katastrophenschutz) weiter ausbauen und die Kooperation mit der EU-Kommission fortsetzen und verbessern. Als Ziel für 2008 solle sich die EU auch den Aufbau von EU-Monitoringfähigkeiten und die Ernennung eines entsprechenden EU-Sonderbeauftragten setzen.

Das Auftreten der EU-Mitgliedstaaten zum Beispiel in den aktuellen Konflikten im Iran und Libanon/Israel sei jetzt und wäre auch in der Vergangenheit nicht einheitlich gewesen.

Bei 60.000 militärischem und 13.000 zivilem Personal stelle sich derzeit kaum die Frage nach dem konzeptionellen Vorrang bei der ESVP. Die ESVP sei momentan nicht ausgerüstet für große zivile Einsätze und solle hier die Kooperation mit den VN weiter ausbauen.

Weiterentwicklung von struktureller Prävention

Die Kommission solle die Fähigkeit der EU als größtem Entwicklungshelfer weiterentwickeln. Gemeinsame Standpunkte zu DDR, Beiträge zum Fond der *group of interested states*, zum Fond zur Friedenskonsolidierung und zum DPA-Fond für Konfliktprevention, die Unterstützung der VN im Aufbau von eigenen Frühwarnsystemen und Vorschläge der EU für ein Aktionsprogramm der Kommission für Friedenskonsolidierung würden zu den Aufgaben gehören, die die EU in diesem Rahmen wahrnehmen sollte. Die Sichtbarkeit von europäischen Aktivitäten solle hierbei verstärkt werden. Andere Akteure, wie die AU oder ASEAN, sollten in ihren Tätigkeiten unterstützt und die Zivilgesellschaft in stärker formalisierten Strukturen im Sicherheitsrat und in der Kommission für Friedenskonsolidierung eingebunden werden.

-Diskussion-

Es stellte sich die Frage, ob das Spannungsfeld zwischen äußerer Erwartung und innerer Prioritäten nicht zu einer Überlastung der europäischen Strukturen führen werde. Militärische Einsätze müssten begrenzt und das strategische Interesse der EU bei ihrer Entscheidung berücksichtigt werden. Die klare Definition von Ziel, Zeit, Mittel, Risiken und Kosten stehe deshalb im Vordergrund und sei die Grundlage für eine Zustimmung der Mitgliedstaaten. Da das Beispiel Kongo gezeigt habe, dass es am Ende stets die Mitgliedstaaten und ihre autonome Entscheidung seien, die für die Entsendung der Truppen zuständig sind, müsse eine einheitliche und transparente Koordination und Kommunikation gewährleistet werden. Ein allgemeines Konzept für die Einsätze im Rahmen der ESVP, das als roter Faden als Richtlinie für Entsendungen dienen könne, sei schwierig zu formulieren, auch wenn ein solcher Kriterienkatalog für Einsätze durchaus sinnvoll für die mittel- und langfristigen Planungen der Akteure sei.

Nicht nur das strategische Interesse, auch das normative Grundverständnis der EU bei Einsätzen sei zu beachten. Dabei sei sicherlich eine solche normative Grundlage wünschenswert, wie sie in der ESS bereits angelegt ist. Die EU solle daher das Konzept der *Human Security* unterstützen, wird dabei im Einzelfall zwischen militärischer oder ziviler Einsatzart entscheiden müssen. Problematisch sei aber, dass die so genannten ‚Interessen der EU‘ nur in seltenen Fällen existieren. In der Regel würden die Interessen der einzelnen Mitgliedsstaaten im Vordergrund stehen, was eine allgemein normative Grundlage erschwere.

Es wurde darauf hingewiesen, dass der Aufbau zivil-militärischer Strukturen nötig sei, wenn die ESVP künftigen Aufgaben, z.B. im Kosovo, gewachsen sein wolle. Problematisch sei aber die Uneinigkeit verschiedener EU-Mitgliedstaaten, die den aktuellen Versuch zur Errichtung einer zivil-militärischen Befehlskette stark erschwere. Die Vorbereitung der ESVP für zivile Einsätze bleibe mangelhaft. Auch eine langfristige Weiterentwicklung zivil-strategischer Führungskräfte und der Aufbau eines strategischen Hauptquartiers wurden als notwendig herausgehoben.

Panel 3: „Fallbeispiele der ESVP-VN-Zusammenarbeit“

– Militärpolitische Bewertung der bisherigen EU-VN-Zusammenarbeit –

Der Referent/Die Referentin machte zu Beginn seines Vortrages deutlich, dass die Vereinten Nationen sich heute aufgrund eines starken Anstiegs ihrer Missionen an der Grenze ihrer Belastungsfähigkeit befinden würden. Den Einsätzen, die zu 80% in afrikanischen Ländern stattfinden, würden zumeist komplexe Szenarien zugrunde liegen, die sowohl militärische als auch zivile Elemente von Friedenssicherung erforderten. DDR-Prozesse würden allgemein als notwendig für den Erfolg einer Mission bezeichnet, doch trotz bereits erfolgter Reformen, z.B. im Zusammenhang mit dem Brahimi-Report, würden die Vereinten Nationen immer noch Defizite im Bereich der Friedenssicherung aufweisen. Die VN würden sich daher auf der Suche nach Unterstützung verstärkt regionalen Organisationen zuwenden, darunter auch der EU.

Die *Joint Declaration* von 2003 habe bereits einen Dialog beider Sekretariate eingeleitet und führe zu einem regelmäßigen Austausch, der unter anderem gemeinsame administrative Regelungen oder den Austausch von Verbindungsoffizieren hervorbrachte. Die halbjährlichen Treffen fänden allerdings ausschließlich auf institutioneller Ebene statt, die Mitgliedstaaten seien nicht beteiligt.

Das Ziel der VN sei bei diesen Konsultationen eine möglichst restriktionsfreie Bereitstellung von europäischen Mitteln, das Ziel der EU, den „case-to-case“-Charakter jedweder Unterstützung zu betonen. Ein Beispiel für diesen Interessenskonflikt seien die europäischen Battle Groups. Die VN hätten ein hohes Interesse daran, diese Battle Groups unter ein VN-Kommando zu stellen. Die EU würden dies jedoch ablehnen.

Auch wenn die *Joint Declaration* und ihre Ergebnisse allgemein positiv zu bewerten seien und zu einer Verbesserung der Abläufe geführt hätten, bestehe immer noch Verbesserungsbedarf. Eine höhere Frequenz der Treffen könne die Zusammenarbeit noch verbessern. Durch die rein institutionelle Ebene fehle für die Mitgliedstaaten die Transparenz im Dialog. Sie würden lediglich ein De-Briefing erhalten und könnten auf die getroffenen Entscheidungen keinen Einfluss nehmen. Als Konsequenz spiele die ESVP über die administrativen Fragen hinaus, also im operativen Bereich, nur eine geringe Rolle. So komme es nur marginal zu europäischen Abstimmungen bei der Truppenstellung für die Vereinten Nationen, was angesichts der zunehmenden Koordinierung von Politikbereichen innerhalb der EU einen Anachronismus darstelle. Die Entwicklung für die Stärkung der Libanon-Mission sei hierfür ein treffendes Beispiel. Die Grenzen des Dialogs zwischen der EU und den VN im Rahmen der vorhandenen Übereinkünfte scheinen erreicht zu sein.

Es bleibe also festzuhalten, dass es noch mehr Transparenz und Kooperation erfordere, um eine stärkere Rolle der ESVP in den VN zu erreichen. Besonders im operativen Bereich müsse es eine Intensivierung der Bemühungen geben. Der EU-Einsatz im Kongo könne dafür als Lehrstück dienen. Der Bedarf der VN nach europäischer Unterstützung bei den Einsätzen werde sich nicht verringern.

– Politische Bewertung des bisherigen EU-VN-Zusammenarbeit –

Der Referent/Die Referentin hob heraus, dass die Vereinten Nationen, auch wenn sie nur ein strategischer Partner neben anderen seien, doch eine besondere Bedeutung für die Europäische Union hätten. Art .11 des EU-Vertrages sehe daher auch eine besondere Rolle für die ESVP in den VN vor.

Die EU habe in Göteborg 2001 Grundsätze für die Kooperation in operativen Phasen von Krisen festgelegt: Der Mehrwert für die EU müsse erkennbar sein, die Inter-Operabilität gewährleistet werden. Der Beitrag der EU solle nach außen hin sichtbar sein. Die EU müsse die Entscheidungsautonomie (*ESVP@UN*) behalten. Das impliziere auch, dass ESVP-Operationen nicht immer ein Mandat des Sicherheitsrats erfordern.

Durch die direkte Übernahme von VN-Strukturen befände sich die EU also in einem Selbstwiderspruch zu den von ihr gesetzten Grundsätzen.

So habe die Europäische Kommission im September 2003 (Mitteilung 526) vorgeschlagen, eigene Bewertungskriterien für die EU/VN-Kooperation zu erstellen. Auch die Europäische Sicherheitsstrategie fordere Prinzipien für das Zusammenwirken und, in diesem Zusammenhang, die ESVP weniger in das VN-System einzuordnen und dafür mehr für die Stärkung der Vereinten Nationen beizutragen.

Eine gemeinsame *Exercise Study* von EU und VN zu einem gemeinsamen Krisenmanagement habe im April 2005 stattgefunden.

Es existierten auf Seiten der EU keine harmonisierten Bewertungskriterien für die ESVP, besonders auch keine gemeinsamen Entscheidung zu der Frage nach dem Umfang, mit der sich die EU mit der ESVP in den VN beteiligen soll.

Die erste eigenständige Operation der ESVP, Artemis, könne dabei nur begrenzt als Testfall angesehen werden. Zwar zeige Artemis, dass ESVP-Missionen durchaus auch ohne eine NATO-Beteiligung stattfinden können, aber die Brückenfunktion (*bridging model*), die die Artemis-Operation einnahm, sei als eher ungewöhnlich zu beurteilen. Der Übergang von Artemis von EU auf VN könne nicht als grundsatzweisendes Beispiel für die Zukunft gesehen werden, da die Frage der Exitstrategie nicht als grundsätzlich geklärt betrachtet werden könne.

Es könnten politische Gefahren aus dem bisherigen doppelten Krisenmanagement von EU und VN entstehen. Bei einer *Stand-alone-Mission* der ESVP würde in Krisensituation wahrscheinlich eher ein Rückzug favorisiert werden.

Unterschiede und damit auch Problemquellen ergäben sich auch aus dem europäischen Prinzip der *comprehensiveness*. Das System der komplexen und ressortübergreifenden Zusammenarbeit zur Integration von friedenskonsolidierenden Maßnahmen sei noch nicht im ähnliche Maß im VN-System vertreten.

– Das Fallbeispiel EUFOR RD Congo –

Der Referent/Die Referentin erinnerte einleitend daran, dass die Anforderung von europäischen Truppen für den Einsatz im Kongo als Überraschung wahrgenommen und dargestellt worden sei, obwohl sie zu erwarten gewesen wäre, wenn man die konzeptionellen Planungen der EU der vergangenen Jahren betrachten würde: In mehreren Standpunkten, gemeinsamen Stellungnahmen und Aktionsplänen der EU-Mitgliedstaaten seien bereits konkrete Aussagen zu Afrikastrategien gemacht worden.

Die Artemis-Operation sei in vier Aspekten ein Novum für die ESVP gewesen: Sie sei die erste autonome militärische EU-Operationen und die erste ESVP-Operation in Afrika gewesen, was zeige, dass auch Europa als ganzes, unabhängig von den EU-Mitgliedstaaten ein Interesse an Stabilität auf diesem Kontinent habe. Es wären erstmals *Special Forces* eingesetzt worden, bei denen auch Soldaten starben. Schließlich sei Artemis die erste Operation des *Bridging-Models* gewesen.

Neben den Truppen für die bekannte Operation, sei „Europa“ auch mit der Beratungsmission EUSEC, der Polizeimission EUPOL Kinshasa und der EG-Delegation in Kongo vertreten gewesen.

Verbindungsoffiziere innerhalb dieser EU-Missionen, aber auch ein Verbindungsbüro, das den Ratspräsidenten, die EG-Delegation, die UN-Organisationen, lokale Organisationen, Kirchen, nichtstaatliche Organisationen etc. mit einbezog, hätten eine kohärente Koordinierung der einzelnen Akteure ermöglichen sollen, was aber nicht immer erreicht worden wäre.

Kooperation innerhalb der ESVP. Für den Bereich der VN ergäben sich als bisherige Empfehlungen der Einstieg in den Aufbau einer strategischen Truppenreserve sowie die Notwendigkeit zur Stärkung der generellen Koordinationsmechanismen zwischen EU und VN.

– Verbesserungsbedarf aus deutscher Sicht (zivile Aspekte) –

Zu Beginn seines Vortrages betont Der Referent, dass es wichtig sei, die Krisenmanagementkapazitäten der EU in der zivilen Zusammenarbeit mit den VN „an ihren Taten zu messen“ (*Solana*). Seine Empfehlungen an die deutsche EU würden deshalb vier Bereiche umfassen:

1. Prioritäre Konzentration auf Krisenprävention,
2. Weitere Ausweitung und Intensivierung der Zusammenarbeit mit den VN im Bereich der Polizeieinsätze,
3. VN-mandatierte Missionen der EU in für Europa wichtigen, strategischen Regionen wie den palästinensischen Gebieten, dem Balkan, dem Libanon, Afghanistan und Afrika,
4. Quantitative und qualitative Erweiterung der zivilen Fähigkeitsziele (*ziviles Leitziel 2008*).

1. In den palästinensischen Gebieten, dem ersten Einsatzschwerpunkt für ziviles Krisenmanagement der EU, verschlechtere sich die Situation sowohl wirtschaftlich als auch sicherheitspolitisch. Ein wichtiger Schritt zur Stabilisierung der Lage sei das langfristige Kooperations- und Partnerschaftsprogramm der EU zur Reform des Sicherheitsbereiches im Auftrag der VN. Dieses zivile Interventionspaket umfasse

- Ausbildungshilfe (Zoll- und Grenzkräfte, Special Task Units, Riot Police),
- Technische Unterstützung der palästinensischen Sicherheitskräfte,
- EU-Kräfte für die Überwachung der Eintrittspunkte (entry points) im Gaza-Streifen,
- Entsendung von EU Gendarmerie Forces an potentielle Brennpunkte, sowie
- Beobachtung und Überwachung der sicherheitspolitischen Lage in Gaza und der Westbank durch EU-Polizeiexperten.

Ziele des Partnerschaftsprogramms seien erstens die Stärkung der palästinensischen Autoritäten in ihrer Funktion, Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten, zweitens die Zusammenarbeit mit Israel im Sicherheitsbereich zu intensivieren, drittens durch zivile Beiträge existentielle in politische Probleme zu überführen, um schließlich viertens die Voraussetzungen für Verhandlungslösungen zu schaffen.

2. Der zweite Einsatzschwerpunkt, der Balkan und insbesondere der Kosovo, sei bereits in vorherigen Referaten abgehandelt worden, weshalb dieses Thema an dieser Stelle übersprungen werde.

3. Im Libanon biete die EU den VN auf Grundlage der in der Sicherheitsrats-Resolution 1701 enthaltenen Forderungen der libanesischen Regierung ein langfristig angelegtes Interventionspaket an. Dieses umfasse u.a. die Ausbildungshilfe und technische Unterstützung, insbesondere zur Grenzsicherung. Auf Wunsch der libanesischen Regierung könne die EU auch Experten für Disarmament, Demobilisation, Re-Integration (DDR) anbieten.

4. Auch in Afghanistan habe sich die Sicherheitslage in diesem Jahr spürbar verschlechtert, die militärische Führung der NATO dränge auf eine Verstärkung der Truppen. Jedoch werde die Zukunft Afghanistans nicht vom Militär, sondern vielmehr durch die Polizei entschieden. Die Verbesserung der Sicherheitslage sei für den Erfolg der Mission entscheidend, deshalb müsse in diesem Bereich mehr investiert werden. In Absprache mit den VN und NATO umfasse das EU-Einsatzpaket drei Elemente:

- Hilfe bei der Ausbildung von Polizeikräften für Aufgaben in den Bereichen Untersuchung, Schutz, Aufsicht, Beratung, Beobachtung sowie Überprüfung;
- Entsendung der Europäischen Gendarmerie Force für die Sicherung der öffentlichen Ordnung in strategisch wichtigen Städten, sowie
- Landwirtschaftliche Förderungsprogramme für die Substitution des Opiumanbaus durch Alternativen wie Gewürze.

5. Auf dem afrikanischen Kontinent schließlich müsse die Afrikanische Union (AU) in die Lage versetzt werden, örtliche Probleme selbst zu lösen, insbesondere durch die:

- Einrichtung von regionalen Ausbildungszentren für die Ausbildung von Polizei-, Rechts-, und Verwaltungssystemexperten;
- Verstärkte Unterstützung von VN-Krisenpräventionsmissionen durch die EU, sowie
- Übernahme von Substitutionseinsätzen mit Polizei und Gendarmerie in Krisengebieten wie z.B. der Darfur-Region im Sudan.

Auf Grundlage der anhaltenden Nachfrage der VN vor allem nach Polizeikräften müsse die EU das zivile Leitziel 2008 qualitativ und quantitativ ausbauen. Dieser Ausbau müsse folgende Maßnahmen umfassen:

- Aufstockung der Truppenstärke von 5.761 auf 8.000 Einsatzkräfte mit der Anforderung, mehrere Einsätze zeitgleich und weltweit bewältigen zu können;
- Bereitstellung von Rapid Deployable Police Forces im Umfang von 2.000 Polizeiexperten;
- Beseitigung bekannter Fähigkeitsdefizite bei Ausrüstung, Interoperabilität etc., sowie eine
- Weitgehende Finanzierung dieses Ausbaus aus dem ESVP-Haushalt.

Der Output einer Stabilisierung der Situation in Krisenregionen korreliere mit dem Input der Ausstattung, Finanzierung etc. über den Einsatzzeitraum. Mit Nachdruck sei zu betonen, dass für Konfliktmanagement-Missionen ein Zeitraum von mindestens 5 Jahren anzusetzen sei – ein längerfristiges Engagement sei für den Erfolg einer Mission unabdingbar. Über viele Jahre hinweg würden die zivilen Fähigkeiten der EU durch Missionen auf dem Balkan, im Nahen Osten und in Afghanistan gebunden. In Abhängigkeit von den verschiedenen Phasen eines Konflikts müssten deshalb zivile auch mit militärischen Instrumenten verflochten werden. „Reden statt Schießen“ (Steinmeier) sei der Exportartikel der EU. Unter diesem Motto solle sich die deutsche EU-Ratspräsidentschaft auf vier P's konzentrieren: Prävention, Polizeieinsätze, Palästinensische Gebiete, Polizeifähigkeiten.

- Verbesserungsbedarf aus deutscher Sicht (militärpolitische Aspekte) –

Der Referent/Die Referentin widmet sich im Anschluss an seinen Vorredner, der die zivilen Aspekte der EU-VN Zusammenarbeit beleuchtete, einer Betrachtung der militärpolitischen Gesichtspunkte.

1. Als erste These führte Der Referent/Die Referentinaus, dass es die VN und die EU/ESVP geschafft hätten, eine positive Zusammenarbeit zu entwickeln und sich somit einige der Hoffnungen und Erwartungen an die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) erfüllt hätten. Die Grundlage der Zusammenarbeit spiegele die ESS gut wieder, in der es heiße, dass „the fundamental framework for the EU is the UN“.

2. Trotz einer positiven Grundhaltung gegenüber den VN stehe jedes Engagement der EU in VN-Krisenmissionen noch unter starken Vorbehalten, welche sich aus den Misserfolgen der VN-Friedenssicherung in den 90er Jahren erklären ließen. „Stand-alone“-Missionen würden daher auch in Zukunft eine Ausnahme darstellen.

Weiterhin sei anzumerken, dass viele EU-Missionen oft nur wenige Elemente einer koordinierten ESVP-Strategie beinhalteten, sondern in vielen Einsätzen vielmehr einzelne europäische Staaten ohne Abstimmung und Koordination im Rahmen der ESVP Truppen stellen würden. Indes gebe es auch Zeichen, dass sich dies ändere, so habe etwa der Clearinghouse-Prozess bei UNIFIL II gut funktioniert.

Bezüglich der Zusammenarbeit von VN und EU existierten drei Szenarien. Das *Bridging-Modell* sehe eine Unterstützung der EU für VN-Missionen vor, welche jedoch keinesfalls auf einem Automatismus zur Hilfe basiere. Im Fall der Hilfeleistung an die VN sehe die Exit-Strategie der EU den Rückzug aus dem Mandat nach einer befristeten Zeitperiode vor.

Das „Stand-Alone“-Arrangement sei im Rahmen der Tagung schon in ausreichendem Maß besprochen worden, weshalb es an dieser Stelle nicht weiter behandelt werde. Die Grundlinie der EU in dieser Hinsicht sei klar: Eine Einbindung von EU-Missionen in VN-Missionen sei gewollt, eine Unterstellung unter die VN indes bisher nicht denkbar.

Beim Thema der *UN Strategic Reserve* sei das wichtigste Kriterium eine schnelle Einsatzfähigkeit. Im Weltmaßstab könnten dies im engeren Sinne nur die EU und die NATO bieten. Zahlenmäßig sei das Engagement der EU im VN-Rahmen begrenzt; unter 73.000 Peacekeeping-Truppen im Einsatz seien „nur“ 3.500 Europäer, was einem Anteil von unter 5% entspräche. Die Zwei-Klassen-Friedenssicherung sei daher vielfach Realität, reichere Staaten würden in strategischen Interessengebieten ein hohes Engagement zeigen, die VN blieben bei vergessenen Konflikten hingegen allein. Die VN würden aus diesem Grund in Zukunft stärker auf eine Beteiligung europäischer Länder an den Unterstützungskräften (Force Enablers) drängen, insbesondere aber auch mehr Truppenanforderungen an die EU stellen. Wichtigen EU-Mitgliedsländern mit Interesse an einer Stärkung der ESVP sowie einer gesteigerten Legitimität komme dies durchaus zupass.

Aus diesen bisherigen Erfahrungen ließen sich zahlreiche Verbesserungsvorschläge entwickeln. Maßnahmen kurzfristiger Reichweite seien erstens eine Verbesserung der Konsultations- und Koordinationsmechanismen, z.B. durch die Einführung eines ESVP-Verbindungselement im Department for Peacekeeping Operations (DPKO). Solch ein Element, wie es etwa die NATO besitze, könne eine frühzeitige und realistische Absprache gewährleisten, und Überraschungen vermeiden. Zweitens müsse das militärische Personal im Ratssekretariat in New York, ebenso wie der diplomatische Dienst der EU verstärkt werden. Drittens solle die Sitzungsfrequenz des Steering Committee (momentan halbjährig) auf Grundlage der Joint Declaration erhöht werden. Schließlich sollten sich EU und VN auf die Herausgabe gemeinsamer lessons-learned-Reports verständigen.

Längerfristige Maßnahmen sollten erstens die Stärkung der Planungskapazitäten im Sinne der Joint Declaration umfassen. Zweitens sollte die VN eine Strategic Reserve aufbauen können, und die EU zu dieser beitragen. Im Bereich der militärischen Zusammenarbeit mangle es an Kohärenz, und der Prozess gemeinsamer Absprachen sei im Einzelfall langwierig. Dies gelte es zu verbessern. Im Sinne des Leitziels eines effektiven Multilateralismus müsse schließlich auf die Einhaltung gemeinsamer Absprachen Verlass sein, das Wiederauftreten alter Diskussionen, die eigentlich als geklärt angesehen wurden, wie etwa die erneute Debatte um die EU Battle Groups Anfang des Jahres, sei für den Annäherungsprozess schädlich.

-Diskussion-

Es wurde in der Diskussion die Auffassung vertreten, dass die Friedenssicherung der VN durchaus Anerkennung verdiene. Derzeitig 18 Friedensmissionen parallel und ohne größere Fehlschläge durchzuführen, sei eine große Leistung. Am Sicherheitsrat der VN wurde jedoch kritisiert, dass die militärische Zusammenarbeit in dessen Rahmen zu wenig institutionalisiert sei. So gebe es etwa keine Unterarbeitsgruppen, in denen militärische Problematiken diskutiert würden. Um Einfluss nehmen zu können wurde gefordert, dass Deutschland verstärkt einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat anstrebe, was u.a. auch positive Auswirkungen auf die deutsche Zurückhaltung bei der Beteiligung an Missionen hätte.

Gegensätzliche Meinungen wurden in der Frage einer möglichen *Strategic Reserve* der VN vertreten. U.a. wurde bemerkt, dass gerade in der African Union (AU) Vorbehalte gegenüber einer solchen Idee bestünden. Dies sei insbesondere auf die „Ver-Asiatisierung“ von Friedenssicherung zurückzuführen, d.h. die Tatsache, dass die große Mehrheit der Truppensteller mittlerweile aus Asien käme. Aufgrund der Tatsache, dass über 80% aller Friedensmissionen in Afrika tätig seien, dränge die AU daher verstärkt auf Hilfen beim Aufbau eigener Kapazitäten. Die *African Peace Facility* der EU sein ein wichtiger Schritt bei der Unterstützung der AU zum Ziel des Capacity Building. Andere Teilnehmer merkten in diesem Zusammenhang an, dass die Fazilität zu großen Teilen durch Umwidmung von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit für die militärische finanziert worden sei, und deshalb nicht per se richtig sei. So seien der AU 230 Millionen € an Mitteln praktisch ohne damit verbundene Konditionalitäten zugegangen, und diese u.a. für militärisches Gerät verwendet worden.

Als Vorteil einer *Strategic Reserve* der VN wurde von anderer Stelle das Argument vorgebracht, dass dies den politischen Druck auf den Sicherheitsrat, in Krisensituationen zu einer Entscheidung zu kommen, erhöhen würde. Da die Vetomächte in der Vergangenheit den

Mangel an Truppen vielfach als Argument zur Ablehnung von Einsätzen benutzt hätten, sei dies unbedingt zu begrüßen.

Mit Blick auf die Entscheidungsfindung innerhalb der EU über die Mandatierung von Einsätzen wurde die Einzigartigkeit des deutschen Parlamentsvorbehalts bei der Entsendung deutscher Truppen für Auslandseinsätze kontrovers diskutiert. Einige Diskussionsteilnehmer vertraten die Auffassung, dass das deutsche Parlamentsbeteiligungsgesetz stärker „EU-tauglich“ gemacht werden müsse. In anderen Beiträgen wurde angemerkt, dass die Parlamentsbeteiligung durch Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes ein notwendiges Erfordernis darstelle, und auch unter demokratietechnischen Gesichtspunkten zu begrüßen sei. Hierzu wurde angemerkt, dass eine Änderung der Parlamentsbeteiligung eine Änderung des Grundgesetzes nötig mache. Hinsichtlich der schnellen Einsatzfähigkeit der EU Battle Groups wurde angemerkt, dass die Vorgabe einer Entsendung innerhalb von 5-10 Tagen in der Praxis vielfach nicht erreicht werde. Verantwortlich hierfür seien insbesondere Verzögerungen im Entscheidungsfindungsprozess sowohl in den VN, in der EU als auch innerhalb der nationalen Regierungen. So habe die Mission im Kongo rund vier Wochen Zeit benötigt. Gleichzeitig wird eingeschränkt, dass der Bedarf an einer solch schnellen Entsendefähigkeit auch nur gering sei. Krisen würden sich in der Regel frühzeitig ankündigen. Zudem wäre die Umsetzung der Vorgabe von 5-10 Tagen hinsichtlich Vorbereitung und Vorplanung sehr voraussetzungsvoll. Aus diesem Grund werde auch die Empfehlung gegeben, den Dialog mit den VN bei anstehenden Entsendeentscheidungen möglichst frühzeitig zu beginnen. Ein anderer Diskussionsteilnehmer bekräftigte dies, indem die Auffassung geäußert wurde, der EU-interne Multilateralismus müsse durch eine Verstetigung des Planungsprozesses unbedingt gestärkt werden.

Die Vision einer europäischen Armee, so wurde die Auffassung geäußert, sei ein Tabu, das überdacht werden müsse. Double-hatting von Truppen sei auf Dauer keine Lösung, eigenständige Kapazitäten der EU würden hingegen die Europäisierung der Sicherheitspolitik weiter vorantreiben. Von anderer Seite wurde entgegnet, dass, falls die Bundesregierung sich die Vision einer europäischen Armee zu eigen machen würde, dies unter Umständen in der Praxis hinderlich wäre, da dieser Schritt alte Ressentiments wecken würde. Wichtiger seien deshalb praktisch und pragmatische Schritte in Richtung einer verstärkten Zusammenarbeit.

Hinsichtlich des Einsatzes von deutschen Polizeikräften in internationalen Krisenmissionen wurde die Auffassung geäußert, dass die Länderpolizeien in Deutschland nicht sehr an der Entsendung eigenen Personals interessiert seien. Insbesondere bei längeren Einsätzen wäre dies problematisch, da über die Entsendung eines jeden Polizisten jährlich neu entschieden würde. Zudem seien Auslandseinsätze für die Polizisten wenig karrierefördernd und mit einer Reihe von auch finanziellen Nachteilen behaftet; hier müsse der Gesetzgeber stärker gegensteuern. In diesem Zusammenhang wurde auch das Thema der Neufassung der Staatenimmunitätskonvention angesprochen, welche bei einer Verabschiedung die Rahmenbedingungen für Polizeieinsätze im Ausland erheblich verschlechtern würde, wie aus dem Bundesministerium des Inneren (BMI) zu hören sei.

Von anderer Stelle wurde eine fehlende Führerschaft der Bundesregierung und der EU in internationalen Krisensituationen kritisiert. Insbesondere in der Darfur-Region im Sudan müsse die Bundesrepublik eine aktivere Rolle einnehmen als bisher, um ihre Glaubwürdigkeit

zu erhalten. Es sei ein zynisches Argument, dass Deutschland durch sein Engagement im Kongo von einer Beteiligung an einer möglichen Darfur-Mission nun frei sei.

„Panelübergreifende Diskussionspunkte“

– Die Bindung der ESVP an ein Mandat des VN-Sicherheitsrats –

Die Meinungen der Teilnehmer über den Vorschlag, die EU solle eine Selbstbindung an ein VN-Mandats anstreben, gingen weit auseinander. Während auf der einen Seite die Position vertreten wurde, dass diese Idee eine Büchse der Pandora sei, die die deutsche Ratspräsidentschaft lieber geschlossen halten sollte, herrschte auf der anderen Seite die Auffassung, dass diese Frage irrelevant sei, weil die EU in der politischen Praxis keine Einsätze ohne Legitimierung durch die VN durchführen würde.

Im Rahmen der Diskussion wurde zunächst angemerkt, dass es verschiedentlich durchaus sinnvoll sei, der VN nicht jeden Wunsch zu erfüllen. Vielmehr sei die Bundesregierung gut beraten, wenn sie Anforderungen der VN mit Auflagen hinsichtlich Professionalisierung und mehr Effizienz verknüpfen würde. Zusagen sollten nicht generell gelten, sondern stets vom Einzelfall abhängig sein. Ein effektiv arbeitender Sicherheitsrat, wie er derzeit existiere, könne einen zeitlich befristeten Zustand darstellen.

Deshalb sei es gut, wenn durch eine Anerkennung der EU als regionale Organisation nach Kapitel VIII der VN-Charta keinesfalls eine ständige Abhängigkeit der ESVP vom Sicherheitsrat bestehe. Insbesondere solle die EU sich über den Sicherheitsrat nicht von Staaten wie Russland und China abhängig machen. Hierauf wurde von anderer Stelle erwidert, dass die ESS keine „Fixierung“ auf den Sicherheitsrat darstelle, und diese Abhängigkeit insofern nicht existiere. Indes sei eine aktive Zusammenarbeit und eine gemeinsame Positionierung der permanenten Sicherheitsratsmitglieder (P5) sehr wichtig. Dies habe nicht zuletzt die Selbstblockade des Sicherheitsrates während des Kosovokonflikts gezeigt. Die Bekräftigung der allgemeinen Norm, dass militärische Einsätze stets an ein Sicherheitsratsmandat gebunden sein müssten, fand schließlich allgemeine Zustimmung.

– Gewichtung zwischen der zivilen und militärischen Komponente der ESVP –

Die Forderung, die zivile Komponente der ESVP mehr zu betonen, wurde von Teilnehmern unterstützt. Es sei nicht nur nötig, dass die deutsche Ratspräsidentschaft dieser Dimension mehr Gewicht verleiht, sondern auch, dass sie sie zur Priorität der ESVP erklärt. Militärische Mittel sollen allein die *Ultima Ratio* bleiben.

Anschließend an diese Forderungen wurde jedoch von Teilnehmern festgestellt, dass hier eine Diskrepanz zwischen Wahrnehmung und Realität existiere. Die EU und das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) würde zivilen Missionen bereits eindeutig Vorrang einräumen, was sich u.a. darin zeige, dass von den 15 EU-Missionen elf zivil und nicht militärisch seien. Die hohe Aufmerksamkeit für die militärischen Aspekte läge in der noch unzureichend ausgebauten zivilen Komponente begründet und würde zusätzlich durch die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Kommission und Ratssekretariat erschwert. Die von

der Kommission vorgenommene zivile Krisenprävention würde beispielsweise nicht als solche wahrgenommen. Eine Verbesserung der Verbindung zwischen zivilen und militärischen Komponenten müsse daher angestrebt werden, allerdings sei die Aufstellung allgemeiner Grundsätze hierfür aus praktischer Sicht nur bedingt geeignet. Ein Fortschritt wäre zumindest, wenn in der Öffentlichkeit ein kohärentes Bild sämtlicher EU-Aktivitäten gezeichnet und z.B. auch über die Arbeit der Kommission im Kongo und die dortigen zwei zivilen Missionen berichtet werden würde. Grundsätzlich müsse überlegt werden, ob die Kommission nicht stärker in die ESVP einbezogen werden sollte.

Die von Teilnehmern erhobene Forderung, der zivilen Dimension politische und auch finanzielle Priorität zukommen zu lassen, wurde auch kritisch hinterfragt. Denn diese Forderung ziehe, so eine Ansicht, eine strategische Richtungsentscheidung mit sich, über deren Folgen man sich im Klaren sein müsse. Der stetige Ausbau der zivilen Komponenten deute schon darauf hin, dass die ESVP auch in Zukunft nur am unteren Ende der militärischen Eskalationsstufen tätig werden wird. Allerdings stelle sich dann die Frage, wer die *high intensity task* übernehmen soll, wenn sich die EU allein auf die zivile Dimension konzentrieren wird.
