

# Partner für den Weltfrieden?

## Die Zusammenarbeit zwischen EU und UN in der internationalen Krisenbewältigung

Sven Bernhard Gareis



**Prof. Dr. Sven Bernhard Gareis**, geb. 1962, ist Leitender Wissenschaftlicher Direktor an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg und lehrt Politikwissenschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

**Auf der Grundlage gemeinsamer multilateraler Orientierungen und Interessen haben die Europäische Union und die Vereinten Nationen eine enge Zusammenarbeit in der internationalen Krisenbewältigung entwickelt. Die EU verfügt über viele Fähigkeiten, die die UN dringend benötigen. Allerdings stellt die EU ihre Kräfte und Mittel nur dann in den Dienst der Weltorganisation, wenn sie die vollständige Kontrolle über deren Einsatz behält. Daher dürfte sich ein effektives Zusammenwirken beider Organisationen auch in Zukunft schwierig gestalten. Weitere Bemühungen um eine verbesserte Zusammenarbeit bleiben auf der Agenda.**

Die internationale Krisenbewältigung gehört zu den Politikfeldern, in denen sich die Zusammenarbeit zwischen Vereinten Nationen und Europäischer Union (EU) erfolgreich und mit besonderer Dynamik entwickelt. Die Anfänge dieser Partnerschaft reichen zurück bis ins Jahr 1992. Damals erklärten sich die Staaten der Westeuropäischen Union (WEU) in ihrer ›Petersberg-Erklärung‹ bereit, die UN in der Friedenssicherung zu unterstützen.<sup>1</sup> Doch dauerte es weitere elf Jahre, bis die Wirtschaftsmacht EU diese ungewohnten Aufgaben in ihren Vertragswerken verankert und mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der in diesem Rahmen entwickelten Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) die erforderlichen Strukturen und Fähigkeiten geschaffen hatte, um unter dem Dach der Vereinten Nationen Friedenseinsätze durchführen zu können. Seit dem Jahr 2003 hat das zivile und militärische Engagement der EU im UN-Rahmen in quantitativer wie qualitativer Hinsicht stark zugenommen (siehe Übersicht 1).

Trotz vieler Gemeinsamkeiten bestehen auch große Unterschiede zwischen beiden Organisationen, etwa hinsichtlich des politischen Selbstverständnisses, der jeweiligen Rolle in der Weltpolitik, aber auch der Interessen, Strukturen und Entscheidungsmechanismen. Wie sich die Kooperation unter diesen Umständen gestaltet und wie bestehende Hindernisse überwunden werden können, ist Gegenstand der nachfolgenden Analyse.

### Gemeinsame Orientierungen und Interessen

Zweifellos treten sich EU und UN mit großer gegenseitiger Wertschätzung gegenüber: Beide Organisationen stellen eine friedliche Weltordnung, die Ach-

tung der Menschenrechte und die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen in den Mittelpunkt ihrer Arbeit. EU wie UN gehen dabei davon aus, dass die zunehmend globalen Herausforderungen für Frieden und Stabilität, die von der Unterentwicklung in weiten Teilen der Welt über die Umweltzerstörung und den Klimawandel bis hin zu den Gefahren des Terrorismus und der Proliferation von Massenvernichtungswaffen reichen, nicht mehr durch einzelne Staaten gelöst werden können, sondern der verstärkten internationalen Zusammenarbeit bedürfen.<sup>2</sup> Diesen Problemen versuchen beide, vorrangig mit präventiven und gewaltfreien Lösungen zu begegnen, die auf multilateralen Interessensausgleich sowie auf die Verregelung der zwischenstaatlichen Beziehungen zielen.

Vor allem aber teilen EU und UN eine Reihe übereinstimmender beziehungsweise sich ergänzender Interessen. So ist eine möglichst stabile Ordnung des internationalen Systems von essenzieller Bedeutung für die Wirtschaftsmacht Europa. Sie schreibt sich in ihrer Sicherheitsstrategie denn auch die effektive Unterstützung der UN auf die Fahnen.<sup>3</sup> Umgekehrt sind die UN auf Regionalorganisationen angewiesen, die sie bei ihren Bemühungen um eine kooperative, multilaterale Weltordnung nicht nur ideell, sondern auch durch praktische Maßnahmen unterstützen.

Charakteristisch für die Zusammenarbeit zwischen EU und UN ist aber auch, dass ihr im Bereich der internationalen Krisenbewältigung zwischenstaatliche Entscheidungsverfahren zugrunde liegen (in der EU kommen noch einige supranationale Zuständigkeiten der Europäischen Kommission etwa hinsichtlich präventiver Strategien wie wirtschaftlicher Entwicklung oder in Friedenskonsolidierungs-Prozessen hinzu). Beide Organisationen treten daher nicht als eigenständige Akteure auf, sondern als multilaterale Institutionen, deren Verhalten den Regeln und Interessen der in ihnen organisierten Akteure unterworfen ist. Aus diesem Geflecht sich überlappender multilateraler Arenen (›intersecting multilateralisms‹<sup>4</sup>) entstehen jedoch, wie zu zeigen sein wird, ganz eigene Belastungen und Herausforderungen für die Kooperation zwischen beiden Organisationen.

### Was brauchen die UN ...

Die Anforderungen an die UN bei der Krisenbewältigung nehmen stetig zu. Nach den dramatischen Rückschlägen, die die UN in den neunziger Jahren auf dem Balkan und in Afrika zu verzeichnen hatte, ist die internationale Gemeinschaft seit rund einem Jahrzehnt

## Übersicht 1: EU-Missionen (Auswahl)

1. Militärische Missionen		
Mission	Zeitraum	Zweck
Concordia	2003	Fortführung einer NATO-Operation zur Entwaffnung von Konfliktparteien in Mazedonien
Artemis	2003	Unterstützung der UN-Mission MONUC in Kongo
EUFOR Althea	seit 2004	Sicherung des Aufbauprozesses in Bosnien-Herzegowina
EUFOR RD Congo	2006	Unterstützung der UN-Mission MONUC in Kongo während der Präsidentschaftswahlen
EUFOR Tchad/RCA	seit 2008	Unterstützung der UN-Mission MINURCAT in Tschad und der Zentralafrikanischen Republik
1. Zivile Missionen		
Proxima	2003–2005	Polizeimission in Mazedonien
EUPM	seit 2003	Polizeimission in Bosnien-Herzegowina
EUJUST Themis	2004–2005	Rechtsstaatsmission in Georgien
EUSEC RD Congo	seit 2005	Mission zur Reform des Sicherheitssektors in Kongo
EU BAM Rafah	seit 2005	Unterstützungsmission am Grenzübergang Rafah zwischen Gaza-Streifen und Ägypten
AMM	2005–2006	Mission zur Überwachung des Friedensabkommens zwischen der indonesischen Regierung und Aufständischen in Aceh
EUPOL Afghanistan	seit 2007	Mission zur Ausbildung von Polizeikräften in Afghanistan
EUPOL RD Congo	seit 2007	Polizeimission in Kongo
EULEX Kosovo	im Aufbau 2008	Rechtsstaatsmission in Kosovo

Quelle: Rat der Europäischen Union, [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=1303&lang=DE&mode=g](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1303&lang=DE&mode=g)

wieder bereit, die UN mit der Durchführung komplexer Friedensmissionen zu beauftragen. Im Zuge dieses neu erwachten Vertrauens wächst seit dem Jahr 1999 die Zahl der weltweit eingesetzten UN-Friedensschützer kontinuierlich; im Juli 2008 waren weltweit fast 110 000 Soldaten, Polizisten und zivile Experten in 20 UN-geführten Friedensmissionen im Einsatz. Das für die Friedensmissionen aufgewendete Budget betrug im Haushaltsjahr 2007/2008 rund 6,7 Milliarden US-Dollar<sup>5</sup>, mehr als das Dreieinhalbfache des ordentlichen Haushalts der Vereinten Nationen. Nach den im Jahr 2007 beschlossenen und seither im Aufbau befindlichen Missionen in Darfur/Sudan (UNAMID) sowie in Tschad/Zentralafrikanische Republik (MINURCAT) zeichnet sich eine weitere Operation in Somalia ab. Seit Jahren spricht man in den Vereinten Nationen daher von einem bis zur Überdehnung der eigenen Fähigkeiten reichenden Anstieg der Anforderungen.

Denn neben der Quantität nehmen die Einsätze vor allem an Qualität und Komplexität zu. Gerade in den immer häufiger werdenden Einsätzen zur Friedenskonsolidierung (post-conflict peacebuilding) nach meist innerstaatlichen Gewaltkonflikten müssen neben einem sicheren Umfeld vor allem Institutionen der Rechtspflege und Verwaltung, aber auch Schulen, Medien, Wirtschaft und Infrastruktur sowie tragfähige politische und gesellschaftliche Strukturen geschaffen werden. Kurz: es geht um die (Wieder-)Errichtung eines funktionierenden Gemeinwesens, das die Gewalt zugunsten einer dauerhaften Friedensordnung überwinden kann.<sup>6</sup>

Diese Anforderungen übersteigen seit langem die Fähigkeiten der Vereinten Nationen, denen die Mitgliedstaaten bekanntlich keine eigenen Ressourcen zugestehen. Zwar haben die UN mit dem System der

Verfügungsbereitschaftsabkommen (UN Standby Arrangements System – UNSAS) einen Weg zur Verbesserung ihrer Fähigkeit zur schnellen Krisenreaktion gefunden und mit mehr als 100 Mitgliedstaaten Vereinbarungen über die rasche Verfügbarkeit militärischer Kapazitäten getroffen. Doch während an Bodentruppen aus den Entwicklungsländern kein Mangel herrscht, führt die Zögerlichkeit gerade der reicheren Staaten dazu, dass teure, aber wichtige Geräte sowie Spezialkräfte für Transport, Logistik, Kommunikation und Ähnliches fehlen. Mit der unter anderem von 13 EU-Staaten getragenen ›Standby High Readiness Brigade‹ (SHIRBRIG) steht zwar ein leistungsfähiger und erprobter multinationaler Großverband bereit, doch unterliegt dieser, wie alle Streitkräf-

1 Erklärung der Außen- und Verteidigungsminister der WEU-Staaten zur WEU und zur Sicherheit in Europa, Königswinter, 19.6.1992, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/AAmt/PolitischesArchiv/DokumenteUndVertraege/920619-ErklPetersberg-pdf.pdf>

2 Wie nah beieinander EU und UN gerade in der Analyse und Bewertung dieser Herausforderungen liegen, verdeutlicht ein Blick in zwei Schlüsseldokumente: die vom Europäischen Rat verabschiedete Europäische Sicherheitsstrategie (ESS), Brüssel 12.12.2003 sowie der Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, UN-Dok. A/59/565 v. 2.12.2004.

3 Europäische Sicherheitsstrategie, a.a.O. (Anm. 2), S. 9.

4 Katie Verlin Laatikainen/Karen E. Smith (Eds.), *The European Union at the United Nations. Intersecting Multilateralisms*, Basingstoke 2006.

5 Zu den einzelnen Missionen und Einsatzzahlen siehe: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm>

6 Siehe Sven Bernhard Gareis/Johannes Varwick, *Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen*, 4. Auflage, Opladen 2006, S. 113–146 und 285–295.

**Übersicht 2: Militärische EU-Fähigkeiten**

- Politisch-militärische Planungs-/Führungsgremien (PSK / EUMC / EUMS)
- etwa 100 000 Soldaten
- Zwei EU-Battlegroups, ständig einsatzbereit
- Operationszentralen, einsatzbereit
- Fünf Hauptquartiere für die Operationsführung (OHQ)

te, dem Entscheidungsvorbehalt der beteiligten Staaten. Die Weltorganisation ist daher bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben bei der Krisenbewältigung zunehmend auf leistungsstarke Mitgliedstaaten beziehungsweise potente Regionalorganisationen wie die EU angewiesen.

**... was hat die EU?**

Seit der Einigung auf eine gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Jahr 1999 hat die EU mit beachtlicher Geschwindigkeit und Konsequenz Institutionen, Instrumente und Fähigkeiten für die internationale Krisenbewältigung aufgebaut. Mit dem durch Botschafter der Mitgliedstaaten gebildeten Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) wurde das maßgebliche Gremium geschaffen, das unter der Verantwortung des Rates die politische Kontrolle und strategische Leitung von Operationen zur Krisenbewältigung ausübt.<sup>7</sup> Unterstützt wird das PSK durch den EU-Militärausschuss (EUMC) sowie den Ausschuss für die zivilen Aspekte des Krisenbewältigung (CIVCOM). Der im Generalsekretariat des Rates angesiedelte EU-Militärstab (EUMS) verfügt zudem neben den militärischen Planungskapazitäten auch über die zivil-militärische Zelle zur Koordinierung der beiden Bereiche.<sup>8</sup> In Brüssel hat die EU eine eigene Operationszentrale (Operation Centre) aufgebaut. In fünf Mitgliedstaaten befinden sich je ein Hauptquartier für die Operationsführung (OHQ).<sup>9</sup> Neben einem Pool von rund 100 000 gut ausgebildeten und gut ausgerüsteten Soldaten halten die EU-Mitgliedstaaten seit dem Jahr 2007 zwei Gefechtsverbände (battlegroups) von je 1500 Soldaten bereit, die binnen zehn Tagen in einem Radius von 6000 Kilometern um Brüssel verlegt werden können (siehe Übersicht 2).

Auch im zivilen Bereich hat die EU rasch verfügbare Kapazitäten in sechs Fähigkeitsbereichen aufgebaut, die in den komplexen Szenarien von Friedenskonsolidierungs-Einsätzen besonders benötigt werden (siehe Übersicht 3). Im Zuge der verbesserten Krisenreaktionsfähigkeit ist auch hier eine rasche Verfügbarkeit innerhalb von 30 Tagen vorgesehen.

Neben den im ESVP-Rahmen durch die Mitgliedstaaten einzusetzenden Kräften und Mitteln hat die Europäische Kommission im Rahmen ihrer supranationalen Befugnisse in der vergemeinschafteten ersten

EU-Säule eigene Möglichkeiten, sich im UN-Kontext auch an der Krisenbewältigung zu beteiligen, zum Beispiel im Bereich der humanitären Hilfe bei Kriseneinsätzen oder als Geldgeber in der UN-Kommission für Friedenskonsolidierung sein. Von diesen Möglichkeiten macht die Kommission, die seit 1974 mit einer eigenen Ständigen Vertretung in New York präsent ist, auch häufig Gebrauch; dabei kommt es jedoch immer wieder zu EU-internen Reibungen aufgrund mangelnder Koordinierung zwischen Kommission und Ratssekretariat. Mit der Integration der drei Säulen im europäischen Reformvertrag von Lissabon sollen – wenn er denn in Kraft tritt – diese Probleme beseitigt und die EU auch in den UN kohärenter auftreten können.<sup>10</sup>

Gleichwohl ist die EU für die Vereinten Nationen ein äußerst attraktiver Partner, nicht nur aufgrund ihrer Fähigkeiten, sondern auch weil die EU in vielen Teilen der Welt auf eine höhere Akzeptanz trifft als die Nordatlantische Vertragsorganisation (NATO). Letztere wird von vielen Regierungen als von den USA dominiert angesehen.<sup>11</sup>

**Übersicht 3: Zivile EU-Fähigkeiten (Personen)**

Polizei	ca. 5800
Rechtsstaats-Experten	631
Verwaltungsfachleute	576
Katastrophenschutzkräfte	ca. 5000
Monitoring	515
Unterstützung von EU-Sondergesandten	444

Quelle: Europäische Union, Ziviles Planziel 2008, 7.12.2004.

**Politisch-rechtlicher Rahmen der EU-UN-Kooperation**

Wie eingangs dargelegt, hat die EU die Bereitschaft zum Einsatz ihrer Fähigkeiten auch im UN-Kontext seit dem Jahr 1992 in einer Reihe von Dokumenten und Erklärungen immer wieder bekräftigt und diesen Zusagen auch Taten folgen lassen. Bereits im Jahr 2001 wurden Kontakte zwischen Institutionen des Rates (EUMS, CIVCOM) und des UN-Sekretariats (Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze, DPKO, Hauptabteilung Politische Angelegenheiten, DPA) angebahnt.<sup>12</sup> Im September 2003 unterzeichneten UN-Generalsekretär Kofi Annan und Italiens Ministerpräsident Silvio Berlusconi im Namen der EU-Ratspräsidentschaft eine erste Gemeinsame Erklärung, in der ein gemeinsamer Lenkungsausschuss (steering committee) ins Leben gerufen wurde. Unter dessen Ägide sollte die Zusammenarbeit in Bereichen Planung von Missionen, Kommunikation zwischen den Institutionen und ihren Untergliederungen, Schulung des Personals sowie die Herausbildung von besten Verfahrensweisen intensiviert werden.<sup>13</sup>

Bereits im Juni 2004 verabschiedete der Europäische Rat ein Papier, in dem die Möglichkeiten, aber

Die Weltorganisation ist bei der Krisenbewältigung zunehmend auf leistungsstarke Mitgliedstaaten beziehungsweise potente Regionalorganisationen wie die EU angewiesen.

auch die Grenzen der weiteren EU-UN-Zusammenarbeit in der Krisenbewältigung dargelegt wurden.<sup>14</sup> Demnach sind unterschiedliche Modelle der praktischen Zusammenarbeit zwischen EU und UN denkbar, zugleich wird aber die entscheidende ›rote Linie‹ gezogen: Jegliche Unterstützungsleistung seitens der EU bleibt – wie in Art. 25 EU-Vertrag verankert – unter der vollständigen politischen Kontrolle und strategischen Leitung durch das PSK, jede Form der Unterstellung von EU-Kräften unter die Führung der UN wird ausgeschlossen. Daran ändert auch die im Juni 2007 unter deutscher Ratspräsidentschaft von EU und UN unterzeichnete Gemeinsame Erklärung nichts. Im Gegenteil: im Mittelpunkt stehen Ansätze, wie auf dieser gegebenen Grundlage die gemeinsamen Dialoge auf allen Ebenen, von der EU-Troika und dem UN-Generalsekretär über das PSK und seine Ansprechpartner im UN-Sekretariat bis zu den Akteuren in den Missionen intensiviert, weitere Koordinierungsmechanismen ausgebaut und die gemeinsame Auswertung von Erkenntnissen aus der operativen Zusammenarbeit verbessert werden können.<sup>15</sup>

Der strikte Intergovernmentalismus, den die Europäer bei der Ausgestaltung ihrer GASP und ESVP praktizieren, resultiert aus tief sitzenden Vorbehalten gegenüber der Abgabe nationaler Souveränitätsrechte in so entscheidenden Politikfeldern wie der Außen- und Sicherheitspolitik. Die Entscheidungen über Anlass, Art, Qualität und Größe einer EU-Operation in der internationalen Krisenbewältigung sind daher für die EU-Staaten noch immer heikle Unterfangen, in denen sich rasch auch die Grenzen des EU-internen Multilateralismus zeigen. Eine Gemeinschaft, die ihre Rolle als globaler Akteur immer wieder nur unter großen Anstrengungen spielen kann, ist kaum geneigt, Kompetenzen in diesem kritischen Politikfeld an noch umfassendere Systeme wie die UN abzugeben oder ›Automatismen‹ zuzulassen, durch die sie sich Verpflichtungen auferlegen würden. Der EU-UN-Kooperation sind daher – trotz immer wieder gegenseitig betuenerter Wertschätzung und trotz aller erkennbaren Fortschritte – weiterhin klare Schranken gesetzt.

## Die Zusammenarbeit in der Praxis

Bevor die konkreten Formen der Zusammenarbeit zwischen EU und UN in der Krisenbewältigung betrachtet werden, sollen zunächst hinsichtlich der Verantwortung für Aufstellung und Führung drei Grundtypen<sup>16</sup> von Einsätzen und Missionen unter dem Dach der Vereinten Nationen vorgestellt werden, um diesen dann die EU-Beteiligung systematisch zuzuordnen.

- **UN-geführte Missionen** beruhen auf einem Mandat des Sicherheitsrats; die Mitgliedstaaten stellen auf Anfrage durch den UN-Generalsekretär Truppen, ziviles Personal und Ausrüstung zur Verfügung; die politische und strategische Leitung der

Operation liegt beim UN-Generalsekretär die Finanzierung erfolgt im Umlageverfahren durch alle UN-Mitgliedstaaten.

- **UN-mandatierten Missionen** liegt zwar ebenfalls ein Mandat des Sicherheitsrats zugrunde, doch tragen die so ermächtigten Staaten beziehungsweise Regionalorganisationen allein die politische, militärische und finanzielle Verantwortung für die jeweilige Operation.
- Als ›hybride‹ Missionen schließlich werden solche Einsätze bezeichnet, in denen die UN mit Regionalorganisationen zusammenarbeiten, sei es im Rahmen einer integrierten Operation (wie der von UN und Afrikanischer Union gemeinsam getragenen UNAMID in Darfur/Sudan), sei es in Form getrennter Missionen mit einem gemeinsamen Ziel (wie im Zusammenwirken der UN-Mission MONUC und der EUFOR RD Congo).

Seitens der EU ist die Unterstützung echter UN-geführter Operationen allein Sache der einzelnen Mitgliedstaaten, die in bilateralen Absprachen mit den UN militärische oder zivile Beiträge leisten. Zwar bietet die EU für die Koordinierung der Angebote ihrer Mitgliedstaaten einen so genannten ›Clearing house‹-Mechanismus an, jedoch sind bei der Durchführung der Mission keine EU-Institutionen beteiligt. Als ein Beispiel kann die Nahost-Konferenz in Rom vom 26. Juli 2006 gelten. Dort berieten die EU-Staaten in

Die EU, die ihre Rolle als globaler Akteur immer wieder nur unter großen Anstrengungen spielen kann, ist kaum gewillt, Kompetenzen an noch umfassendere Systeme wie die UN abzugeben.

<sup>7</sup> Art. 25 EU-Vertrag.

<sup>8</sup> Zu den Institutionen und Mechanismen der ESVP siehe Michael Staack, Franco Algieri und Sybille Lang (Hrsg.), *Militärische Aspekte der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Bremen 2008.

<sup>9</sup> Deutschland (Potsdam), Frankreich, Griechenland, Großbritannien und Italien.

<sup>10</sup> Vgl. Daniel Thym, *Die Europäische Union in den Vereinten Nationen. Der Vertrag von Lissabon fördert Kohärenz und Sicherheit*, *Vereinte Nationen (VN)*, 3/2008, S. 121–126.

<sup>11</sup> Siehe dazu Janka Oertel/Johannes Varwick, *NATO und Vereinte Nationen. Eine ambivalente Beziehung mit Entwicklungspotenzial*, S. 160–166 in diesem Heft.

<sup>12</sup> Vgl. hierzu ausführlich Alexandra Novoseloff, *EU-UN Partnership in Crisis Management. Developments and Prospects*, New York 2004, S. 2–6.

<sup>13</sup> *Joint Declaration on UN-EU Cooperation in Crisis Management*, European Council, New York, 27.9.2003.

<sup>14</sup> Vgl. *EU-UN Cooperation in Crisis Management. Elements of the Implementation of the Joint Declaration*, European Union, Brüssel 2004; siehe ausführlich Thierry Tardy, *EU-UN Cooperation in Peacekeeping: A Promising Relationship in a Constrained Environment*, in: Martin Ortega (Hrsg.), *The European Union and the United Nations. Partners in Effective Multilateralism?* Chaillot Paper 78, Paris 2005, S. 49–68.

<sup>15</sup> Vgl. *Gemeinsame Erklärung über die Zusammenarbeit zwischen VN und EU bei der Krisenbewältigung*, Berlin, 7.6.2007.

<sup>16</sup> Vgl. Sven Bernhard Gareis/Johannes Varwick, *Frieden erster und zweiter Klasse. Die Industriestaaten lassen die Vereinten Nationen bei Peacekeeping-Einsätzen im Stich*, *Internationale Politik (IP)*, 62. Jg., 5/2007, S. 68–74.

Anwesenheit des UN-Generalsekretärs über ihre Beiträge zur UNIFIL-Operation und zum Aufbau Libanons.<sup>17</sup>

Grundsätzlich bevorzugt werden von der EU allerdings mandatierte Missionen, in denen die EU als Partner der UN auftritt, deren Durchführung in Form von ›Stand-alone‹-Missionen jedoch allein in den Verantwortungsbereich der Europäischen Union (gegebenfalls im Zusammenwirken mit der NATO) fällt. In dieser Neigung kommt das in vielen Industriestaaten nach wie vor tief sitzende Misstrauen gegenüber den Fähigkeiten der UN zur Durchführung komplexer Missionen zum Ausdruck. Die wichtigsten Beispiele hierfür sind die Militärmissionen ›Concordia‹ in Mazedonien (2003) und EUFOR ›Althea‹ in Bosnien-Herzegowina (seit Ende 2004).

Die bedeutendsten Felder der Zusammenarbeit eröffnen sich indes in den hybriden Missionen, in denen die EU im Rahmen beziehungsweise in Anlehnung an bestehende UN-Operationen eigene Einsätze unter vollständiger Kontrolle durch das PSK durchführt (der im Ratspapier erwähnte so genannte Baukasten-Ansatz [modular approach]). Für den militärischen Bereich zeigt das Papier zwei grundlegende Modelle auf:

- Im ›**Bridging model**‹ übernehmen EU-Kräfte für einen bestimmten Zeitraum Aufgaben, die von der laufenden UN-Mission (noch) nicht erfüllt werden können. Durch diese Überbrückung sollen die UN in die Lage versetzt werden, ihre eigenen Kapazitäten aufzubauen beziehungsweise an veränderte Umstände anzupassen. Wichtigste Beispiele für dieses Modell sind die Operation ›Artemis‹ im Jahr 2003 mit der die EU eine Situation im Nordosten der Demokratischen Republik Kongo bis zum Eintreffen von MONUC-Kräften kontrollierte, oder die EUFOR Tchad/RCA, die seit Frühjahr 2008 den Aufbau der UN-Mission MINURCAT sichern soll.
- Im ›**Stand-by model**‹ werden Verstärkungskräfte bereitgestellt, die im Fall einer plötzlichen Verschärfung der Lage herbeigerufen werden. Als Beispiel hierfür wird oft die EUFOR RD Congo angeführt, die eine Eingreiftruppe in Gabun stationiert hatte. Angesichts der praktisch nicht vorhandenen Zugriffsrechte der MONUC auf die EUFOR RD Congo sollte hierbei jedoch eher von einer Art ›support model‹ gesprochen werden.<sup>18</sup>

Nach dem Baukasten-Ansatz übernehmen EU-Kräfte auch im zivilen Bereich eigenständige Aufgaben im Rahmen einer UN-Mission – meist mit weniger Personal, dafür aber oft über deutlich längere Zeiträume. Wie alle ESVP-Einsätze unterliegen auch sie der Kontrolle durch das PSK. Als Beispiele hierfür können die Mission zur Sicherheitssektor-Reform EUSEC oder die Polizeimission EUPOL in Kongo dienen.

Einige Erfahrungen haben EU und UN auch in der Übernahme von Missionen gesammelt. Auch hier ist ein eindeutiger Trend zu beobachten: Die EU ist bereit,

die Verantwortung über Missionen von den Vereinten Nationen zu übernehmen (wie etwa im Fall der Polizeimission in Bosnien-Herzegowina), umgekehrt ist es jedoch nicht möglich, im Zuge einer Umwidmung, dem so genannten ›re-hatting‹, die Streitkräfte einer EU-Operation den Vereinten Nationen zu unterstellen.

## Herausforderungen

Den Informationsaustausch zwischen beiden Organisationen qualitativ und quantitativ zu erhöhen, gehört sicher zu den wesentlichen Aufgaben für die Zukunft. Dies gilt zunächst für die gemeinsamen Operationen. Um diese besser planen, durchführen und auswerten zu können, könnten folgende Maßnahmen ergriffen werden:<sup>19</sup>

- Die Entsendung von Verbindungsoffizieren in das UN-Sekretariat/DPKO und umgekehrt in den EU-Militärstab beziehungsweise das CIVCOM;<sup>20</sup>
- Die durchgängige Einführung gemeinsamer Tatsachenermittlungs-Missionen sowie Planungs- und Koordinierungskonferenzen im Vorfeld gemeinsamer Übungen;
- Die Entwicklung gemeinsamer Richtlinien für die Zusammenarbeit, so genannter ›Standing Operational Procedures‹ (SOP), soweit dies zwischen zwei so unterschiedlichen Organisationen möglich ist;
- Die Verstärkung der ›liaison arrangements‹ durch den Austausch von Verbindungsoffizieren zwischen EU und UN-Kräften im Einsatz, sowohl auf Ebene der operativen Hauptquartiere als auch auf Ebene der Truppen vor Ort;
- Die Durchführung gemeinsamer Evaluierungen von Operationen und Erfahrungsaustausch (›lessons learned‹, beste Verfahrensweisen).

Einige dieser Empfehlungen haben bereits Eingang in die neue Gemeinsame Erklärung vom Juni 2007 gefunden und werden umgesetzt – etwa bezüglich der Stärkung der ›liaison arrangements‹ auf der Ebene der eingesetzten Truppen. Auch ist der Austausch zwischen beiden Organisationen auf Ebene des gemeinsamen Lenkungsausschusses verstärkt worden.

In beiden Organisationen sind die Erwartungen an die andere Organisation hoch und können, ohne einen nüchternen und realitätsbezogenen Dialog zwischen den Generalsekretären beziehungsweise ihren Beauftragten, zu erheblichen Irritationen führen – wie dies bei der unvorbereiteten Anfrage des UN-Sekretariats in Bezug auf die EUFOR RD Kongo vom Dezember 2005 geschah. Fraglich erscheint allerdings mit Blick auf zwei jüngere Entwicklungen, ob auf der strategischen Ebene von UN- und Ratssekretariat die angestrebten Fortschritte erzielt wurden, um künftige Enttäuschungen zu vermeiden. So hat sich die EU zwar frühzeitig bereit erklärt, mit einer Militäroperation nach dem ›bridging model‹ für ein sicheres Umfeld beim Aufbau der UN-Mission MINURCAT in

In der Neigung zu ›Stand-alone‹-Missionen kommt das in vielen Industriestaaten tief sitzende Misstrauen gegenüber den Fähigkeiten der UN zur Durchführung komplexer Missionen zum Ausdruck.

Die EU ist bereit, die Verantwortung über Missionen von den UN zu übernehmen, jedoch nicht, ihre eigenen Streitkräfte den UN zu unterstellen.

Tschad und der Zentralafrikanischen Republik zu sorgen. Obwohl es sich wiederum um zwei getrennte Operationen handelt, wurden diese symbolischerweise durch eine einzige Resolution des Sicherheitsrats mandatiert.<sup>21</sup> Trotz frühzeitiger Absprachen verzögerte sich die Aufstellung dieser Mission erheblich, nicht zuletzt aufgrund von Defiziten bei der Feststellung der Sicherheitslage. Ohne die Bereitschaft Frankreichs, den Löwenanteil der EU-Truppe zu stellen, hätte das EU-Projekt vollends scheitern können. Im Juli 2008 war die Aufstellung der EUFOR Tschad/RCA noch nicht abgeschlossen.<sup>22</sup>

Als wahrscheinlich gescheitert gelten kann die Ablösung der UN-Mission UNMIK in Kosovo durch das ehrgeizige Projekt der größten jemals unternommenen zivilen EU-Mission EULEX Kosovo. Diese war als ›Gemeinsame Aktion‹ der EU am 4. Februar 2008 kurz vor der Unabhängigkeitserklärung Kosovos durch den EU-Ministerrat beschlossen worden<sup>23</sup> – allerdings ohne zuvor mit den UN über eine mögliche Auflösung der vom Sicherheitsrat mit Resolution 1244 (1999) eingesetzten UNMIK zu sprechen.<sup>24</sup> Angesichts des Widerstands Russlands gegen die Anerkennung der Selbstständigkeit Kosovos<sup>25</sup> hätte klar sein müssen, dass sich eine Ablösung der UNMIK durch die EULEX-Mission äußerst schwierig gestalten würde. Voraussichtlich wird sich die ambitionierte EU-Mission unter dem Dach der Resolution 1244 einrichten müssen – was als Scheitern eines allzu selbstsicheren Vorgehens der EU bewertet werden muss.

## Perspektiven

Die grundlegenden Unterschiede zwischen EU und UN hinsichtlich ihrer multilateralen Entscheidungsprozesse und der diesen zugrunde liegenden nationalen Interessen ihrer Mitgliedstaaten lassen allzu hochfliegende Erwartungen an ein künftig stärker integriertes Zusammenwirken von EU und UN in der internationalen Krisenbewältigung als wenig realistisch erscheinen. In der EU-UN-Kooperation spiegeln sich all die internen Schwierigkeiten, die die EU-Mitgliedstaaten mit den von ihnen geschaffenen Instrumenten der GASP und ESVP noch immer haben, wider. Gemeinsame Verabredungen, Einrichtungen, Truppenverbände und Strategien geraten wieder in die Diskussion, wenn die bereitgehaltenen beziehungsweise angebotenen Fähigkeiten tatsächlich abgerufen werden. Doch sollte gerade die EU, die sich dem effektiven Multilateralismus verschrieben hat, die möglichen Konsequenzen ihrer Politik berücksichtigen. Längst hat sich angesichts der Praxis der Industrienationen, fast nur mehr noch mandatierte Operationen durchzuführen, ein Zwei-Klassen-System der internationalen Friedenssicherung herausgebildet.<sup>26</sup> Die wenigen zur Verfügung stehenden hochwertigen Kapazitäten werden in EU- oder NATO-Operationen eingesetzt, während sich die UN-Missionen mehr und mehr zu

›überforderten ›Drittweharmeen für Drittwehkonflikte‹ entwickeln und möglicherweise scheitern.«<sup>27</sup> Dieser Trend ließe sich aufhalten, wenn die EU und ihre Mitgliedstaaten sich zu einer effektiveren Unterstützung der UN entschließen könnten. Dies ist angesichts des noch immer recht disparaten Zustands der GASP sehr viel leichter gesagt als getan. Das von der EU in ihrer Sicherheitsstrategie und zahllosen Dokumenten beschworene Prinzip des Multilateralismus kann nicht funktionieren, wenn sich im Bedarfsfall auf die nationalen Interessen rückbesonnen wird.

EU und UN weisen viele gemeinsame Schnittflächen auf, die eine intensiviertere Kooperation nahelegen. Europa wird auf lange Sicht ein bevorzugter Partner der UN bleiben und da eine stabile Weltordnung im eigenen Interesse liegt, sollte die Europäische Union ihre Akteursrolle in der Welt durch eine Verbesserung ihrer internen Abstimmungsmechanismen stärken.

In der EU-UN-Kooperation spiegeln sich all die internen Schwierigkeiten, die die EU-Mitgliedstaaten mit den von ihnen geschaffenen Instrumenten der GASP und ESVP noch immer haben, wieder.

**17** Wie Dembinski jedoch zu Recht anmerkt, wurde die Konferenz aufgrund der vielen einseitigen nationalen Erklärungen und Vorbehalte diesem Anspruch nur teilweise gerecht. Vgl. Matthias Dembinski, *Europe and the UNIFIL II Mission. Stumbling into the Conflict Zone of the Middle East*, CFSP Forum, 5. Jg., 1/2007, S. 1–4.

**18** Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O. (Anm. 16), S. 72.

**19** Die nachstehenden Vorschläge entstanden im Nachgang zu zwei Expertenkonferenzen, die Ende 2006 bzw. im Frühjahr 2007 durch die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen bzw. durch das Bundesministerium der Verteidigung veranstaltet wurden. Vgl. Sabine von Schorlemer, *Empfehlungen zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, DGVN Policy Paper, Nr. 1/2007, Berlin 2007 sowie *Summary of Key Findings, Military Aspects of UN–EU Co-operation in Crisis Management Operations in the Light of EUFOR RD Congo*, ESVP-Seminar des Bundesministeriums der Verteidigung, Berlin, 19.–21.3.2007.

**20** Der EU-Militärstab hat einen Offizier in die Außenstelle des Ratssekretariats bei den UN in New York entsandt, der Verbindung zum DPKO hält.

**21** UN-Dok. S/RES/1778 v. 25.9.2007.

**22** Zu den Verzögerungen beim Aufbau der Mission: Chad: Dual Peacekeeping Mission Seeks to Dispel Confusion, *Worldpress.org*, 14.1.2008, <http://www.worldpress.org/Africa/3041.cfm>

**23** Vgl. Council Joint Action 2008/124/CSFP of 4 February 2008 on the European Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX Kosovo, *Official Journal of the European Union*, L42/92–98.

**24** In seinem Bericht an den Sicherheitsrat vom 12. Juni 2008 beklagt der UN-Generalsekretär denn auch die unabgesprochene Vorgehensweise der EU, vgl. *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, UN Doc. S/2008/354 v. 12.6.2008, Abs. 8 und 9.

**25** Vgl. Statement by H.E. Ambassador Vitaly Churkin, Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations, at the Meeting of the Security Council of the United Nations on the Kosovo Settlement, New York, 18.2.2008.

**26** Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O. (Anm. 16).

**27** Peter Wittig, *Deutsche Blauhelme in Nahost*, IP, 62. Jg., 5/2007, S. 81.