

Wie zivil ist die ESVP?

Reinhardt Rummel

Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) wird in der Öffentlichkeit überwiegend mit der Vorstellung vom Aufbau einer militärischen Komponente der EU verbunden. Gleichwohl erfolgt der erste Einsatz im Rahmen der ESVP ausschließlich mit zivilen Mitteln – durch die Europäische Polizeimission (EUPM) in Bosnien-Herzegowina seit Januar 2003. Aber schon in wenigen Wochen wird die EU die Militärmission Allied Harmony in Mazedonien übernehmen und ab 2004 könnte dies auch bei SFOR der Fall sein. Die Europäer haben sich mit der ESVP »eine ausgewogene, parallele Entwicklung der militärischen und zivilen Fähigkeiten« zum Ziel gesetzt, um den europäischen Einfluß auf das internationale Krisenmanagement zu stärken. Indessen ist die zivile Komponente der ESVP nicht nur weniger bekannt, sondern bisher auch deutlich unterentwickelt. Die europäischen Polizeiverbände sind zwar ein Anfang, aber weitere nichtmilitärische Instrumente müssen einsatzfähig werden, wenn der breitgefächerte zivil-militärische Ansatz zum Markenzeichen künftiger EU-Sicherheitspolitik werden soll.

Die EU rüstet sich, besser auf Krisensituationen vorbereitet zu sein und sich an internationalen Stabilisierungsaufgaben mit dem ganzen Spektrum ihrer Fähigkeiten beteiligen zu können. Bisher hat die Union mit traditionellen wirtschaftlichen, finanziellen und diplomatischen Mitteln versucht, ihr Gewicht bei der Bewältigung von Krisen zum Tragen zu bringen. Seit 1999 werden spezifische Interventionsmittel im Rahmen der ESVP entwickelt: eine Eingreiftruppe von 60 000 Soldaten samt zugehöriger Infrastruktur und einige zivile Instrumente, darunter Polizeikräfte und Experten für Fragen der Rechtsstaatlichkeit, der Zivilverwaltung und des Katastrophenschutzes. Diese Kapazitäten

verbleiben zwar zunächst bei den Mitgliedstaaten, werden aber in Brüssel für den Einsatz unter Führung der EU vorbereitet. Im Ministerrat sind dafür zusätzliche Gremien und Stäbe aus Vertretern der Mitgliedstaaten gebildet worden.

Das zivile Spektrum der ESVP

Zwar hat die ESVP mit der EUPM bereits ihren ersten operativen Auftrag übernommen, sie befindet sich aber weiterhin im Aufbau. Nach dem Grundsatzbeschluss von Helsinki (Dezember 1999), die ESVP mit einer militärischen und einer nichtmilitärischen Komponente auszustatten, sind auf dem Europäischen Rat von Santa Maria da

Feira (Juni 2000) vier prioritäre Bereiche festgelegt worden, in denen die EU zivile Kapazitäten für Kriseneinsätze vorhalten will.

Zahlenmäßig sind die geplanten zivilen Kontingente der ESVP nicht sehr beeindruckend, vor allem nicht im Vergleich zur Größe des militärischen Beitrags. Dennoch wird die zivile Komponente der ESVP in der Öffentlichkeit und gelegentlich auch in der Politik unterbewertet, deckt sie doch Aufgabenfelder ab, die für die Stabilisierung von Krisenregionen entscheidend sein können und bisher häufig durch Soldaten innerhalb von friedenserhaltenden Maßnahmen wahrgenommen werden mußten. Zu Beginn des Jahres 2003 stellt sich der Entwicklungsstand des nichtmilitärischen Teils der ESVP folgendermaßen dar:

Polizei. Die Mitgliedstaaten stellen der EU 5000 Polizeibeamte zur Verfügung, von denen 1400 innerhalb von weniger als 30 Tagen mobilisiert werden können. Es handelt sich überwiegend um Polizeikräfte mit Zivilstatus. Lediglich Frankreich, Italien, Spanien, Griechenland und Portugal entsenden auch paramilitärische Kräfte, bei denen der Übergang zu den Streitkräften fließend sein kann. Die EU hat einen Polizeiaktionsplan für zwei Einsatzarten aufgestellt: Einsätze zum Ersatz lokaler Polizeikräfte werden erforderlich, wenn in einer Krisenregion öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie straf- und zivilrechtliche Strukturen wiederhergestellt werden müssen, weil die örtlichen Gewalten nicht funktionsfähig sind; Einsätze zur Unterstützung lokaler Polizeikapazitäten sind dann gefragt, wenn die Fähigkeiten der örtlichen Polizei verbessert und den internationalen Normen angepaßt werden sollen. Die Erfahrung zeigt, daß enge Zusammenarbeit mit den Autoritäten vor Ort unerlässlich ist.

Rechtsexperten. Die fünfzehn Staaten haben der EU 282 Experten (darunter 72 Richter, 48 Staatsanwälte, 72 Strafvollzugsbeamte und 38 Mitarbeiter aus den Verwal-

tungsdiensten) verbindlich zugesagt, von denen 60 innerhalb von 30 Tagen mobilisiert werden können, während 43 Beamte für Erkundungsmissionen zur Verfügung stehen sollen. Wie im Polizeibereich werden die Rechtsexperten auf zwei Arten des Einsatzes vorbereitet, einmal zur Stärkung lokaler Strukturen durch Beratung und Ausbildung, zum anderen zur Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit, wobei Beamte vorübergehend mit Exekutivaufgaben betraut werden sollen. Ein EU-Pilotprojekt fördert die Vernetzung der nationalen Schulungseinrichtungen im Bereich Rechtsstaatlichkeit und Zivilverwaltung, um Ausbildungsmodule entwickeln und Trainingskurse abhalten zu können.

Zivilverwaltung. Noch ist der genaue Umfang des aufzubauenden Expertenpools nicht festgelegt, weil der Bereich Zivilverwaltung ein sehr großes Einsatzfeld umfaßt. Es reicht vom Grundbuchamt bis zu den Gesundheitsdiensten und vom Bildungswesen bis zur Abfallbewirtschaftung in einer Krisenregion. Insofern entstehen zunächst offene Listen von Fachkräften, die kurzfristig Beratungs-, Trainings- und Kontrollaufgaben sowie exekutive Funktionen übernehmen können. Während der spanischen Präsidentschaft wurden Leitlinien und Grundsätze für den Experteneinsatz erarbeitet. Die dänische Präsidentschaft hat einen Aufruf an die Mitgliedstaaten gerichtet, geeignete Verwaltungsexperten zur Verfügung zu stellen.

Katastrophenschutz. Drei Aufgabenbereiche sind naheliegend: die Betreuung von Flüchtlingsströmen, der Bevölkerungsschutz im Fall von bewaffneten Konflikten oder terroristischen Angriffen und die Hilfe bei Epidemien, Krankheiten und Hungersnöten im Gefolge von Krisensituationen. Die Mitgliedstaaten haben ihre Beiträge für diese Einsatzfelder an das entsprechende Überwachungs- und Koordinierungszentrum der Europäischen Kommission gemeldet. Nominell wurden die gesteckten Ziele inzwischen erreicht:

- ▶ drei Teams von jeweils 10 Fachleuten, die innerhalb von 3 bis 7 Stunden mobilisiert werden können, um die Notwendigkeit von Maßnahmen abzuschätzen und ihre Koordinierung sicherzustellen;
- ▶ 2000 Experten, die in den verschiedenen Feldern des Katastrophenschutzes ausgewiesen und innerhalb kürzester Zeit verfügbar sind;
- ▶ hochspezialisierte Fachleute, die aus nationalen Behörden und Nicht-Regierungsorganisationen bereitstehen.

Die qualitative Bewertung der gemeldeten Kontingente sowie ihre Schulung und Ausrüstung als komplementär einsetzbare Teams sind noch zu leisten.

Insgesamt ist der Vorbereitungsstand in den vier Prioritätsbereichen zwar als fortgeschritten, nicht aber als zufriedenstellend zu bewerten. Wenn man bedenkt, daß sich die EU nicht nur auf eigenständig geführte Einsätze, sondern auch auf Beiträge zu Missionen vorbereitet, die von OSZE und VN durchgeführt werden, so stehen noch entscheidende Verbesserungen auf dem Weg von den Planzahlen zur vollwertigen Einsatzfähigkeit aus. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, daß die Einsatzentscheidung selbst von der jeweiligen Interessenlage der Beitragsstaaten abhängig bleibt. Die Erfahrung mit den ersten EU-geführten Einsätzen wird zeigen, wie weit sich die Krisenkapazitäten der EU in der Praxis bewähren. Verlauf und Ergebnis der EUPM werden hierzu wichtige Daten liefern.

Die EUPM – ein Test für die EU

Den Auftrag für die EUPM hat der Ministerrat bereits im März 2002 erteilt. Der Zeitraum bis Dezember 2002 war erforderlich, um bei der Übernahme der International Police Task Force (IPTF) der VN kein Machtvakuum entstehen zu lassen. Im Vergleich zur IPTF hat die EUPM einen deutlich geringeren Personalumfang und ein leicht verändertes Mandat. Sie ist auf etwa ein Drittel reduziert und zählt nur mehr rund 500 Polizeioffiziere und gut 300 internatio-

nale und lokale Stabsmitarbeiter. Von den bisher 30 Staaten, die Polizeikräfte zur IPTF entsandt hatten, sind noch 18 beteiligt. Neben EU-Mitgliedstaaten und Kandidatenländern sind auch Rußland, Kanada und die Schweiz dabei. Vom Umfang und der Zusammensetzung her ist die Mission überschaubar und insofern ein geeigneter Test für die Führungsfähigkeit der EU.

Das Personal der EUPM untersteht dem Hohen Beauftragten der VN in Bosnien-Herzegowina, dem Briten *Paddy Ashdown*, in dessen zweiter Funktion als Sonderbeauftragter der EU. Die operative Leitung der Mission ist dem dänischen Polizeikommissar *Sven Christian Frederiksen* übertragen worden, dessen Berichte über *Ashdown* und den Hohen Vertreter der GASP, *Javier Solana*, an die EU-Außenminister gehen. Die laufende politische Kontrolle über die Mission wird vom Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee des EU-Ministerrats ausgeübt. Zur Finanzierung der Mission stehen für die Jahre 2003 bis 2005 jeweils 38 Mio. Euro zur Verfügung, aufgeteilt zwischen dem EU-Haushalt und den Beiträgen der beteiligten Mitgliedstaaten – eine Regelung, die nur unter grossen Mühen zustande gekommen ist.

Anders als die IPTF ist die EU-Mission kaum mehr mit exekutiven Aufgaben befaßt, sondern soll durch Überwachung, Beratung und Inspektion beim Aufbau professioneller Ordnungskräfte in Bosnien-Herzegowina mitwirken. Diese sollen in die Lage versetzt werden, effizient gegen organisiertes Verbrechen, Menschenhandel, Drogengeschäfte und Korruption vorzugehen. Dabei wird angestrebt, die Anpassung an EU-Normen zu erreichen.

Insgesamt bleibt der Auftrag in einer weiterhin spannungsreichen Nachkriegsregion ebenso anspruchsvoll wie gefährlich. Deshalb wird besonderer Wert auf die Zusammenarbeit zwischen EUPM und SFOR gelegt.

Defizite der zivilen Instrumente

Grundsätzlich läßt sich sagen, daß die Bedeutung der zivilen Aufgaben denen der militärischen Komponente der ESVP nicht nachsteht. Vielmehr vervollständigen sie ein zivil-militärisches Kontinuum, das als besondere Qualität der Union in der Sicherheitspolitik entwickelt werden soll. Trotz der Pionierleistung der EUPM kann die ESVP bei weitem nicht als hinreichend fortgeschritten betrachtet werden. Das gilt sowohl für den zivilen wie für den militärischen Teil, auf den hier nicht näher eingegangen wird. Im Vergleich zur militärischen Komponente hat es im zivilen Bereich lediglich verhaltene Fortschritte gegeben. Auch kann die Entwicklung nicht als ausgewogen betrachtet werden, denn der zivile Bereich ist vom personellen und materiellen Volumen her deutlich kleiner ausgelegt als der militärische. Schließlich sind die beiden Komponenten bisher zu wenig darauf eingestellt worden, kombiniert zum Einsatz zu kommen.

Im Kontrast zu den eher bescheidenen Fortschritten in der ESVP ist der Bedarf an zivilen Instrumenten weltweit gestiegen. Bei etwa der Hälfte aller gegenwärtigen Friedenseinsätze der VN sind neben den militärischen inzwischen auch Polizeikräfte einbezogen, während gleichzeitig der Anteil der zivilen Experten pro Mission wächst. Zivile Kräfte müssen in bestimmten Konfliktlagen Hauptaufgaben der Stabilisierung übernehmen, wie dies exemplarisch in Ost-Timor, im Kosovo und in Afghanistan der Fall war. Je nach Krisenlage ergänzen entweder die zivilen Instrumente die militärischen oder umgekehrt. In beiden Fällen muß aber die Arbeitsteilung organisiert und sichergestellt werden.

Sobald die Erfahrungen mit den gegenwärtigen Instrumenten ausgewertet sind, werden eventuell zusätzliche zivile Eingreifreserven bei der EU erforderlich: Reintegration von Flüchtlingen, Behandlung ethnisch-religiöser Minderheiten, Wahlbeobachtung und Einführung unabhängiger Medien sind Vorzugsbereiche für eine solche Aufgabenausweitung. Die EU

könnte dabei auf den ausführlichen Katalog zurückgreifen, aus dem während der portugiesischen Präsidentschaft bereits Prioritätsbereiche ausgewählt wurden. Dabei dürfen folgende Entwicklungsaufgaben nicht fehlen:

- ▶ vollständiger Ausbau der begonnenen vier Prioritätsbereiche,
- ▶ Prüfung zusätzlicher ziviler Instrumente im Rahmen der ESVP,
- ▶ Aufbau einer Führungs- und Koordinierungsstruktur für zivile Feldeinsätze,
- ▶ Entwicklung der zivil-militärischen Zusammenarbeit innerhalb der EU und vor Ort,
- ▶ Abstimmung der zivilen ESVP-Komponente mit den Kapazitäten von VN, OSZE, NATO und Europarat,
- ▶ Festschreibung der Finanzierung von Missionen des zivilen Krisenmanagements im EU-Haushalt,
- ▶ zunehmende Nutzung des Instrumentariums auch für Krisenprävention.

Wie zivil ist die ESVP? Die Beantwortung der Frage ist für die Weiterentwicklung der EU-Außenbeziehungen von langfristiger Bedeutung. Insofern müßte sich der Europäische Konvent mit einer solchen Strukturfrage näher beschäftigen. Die dort bisher vorgelegten Dokumente gehen aber nur pauschal auf die ESVP ein, ohne ihre beiden Komponenten präziser anzusprechen. In den Entwürfen zum Verfassungsvertrag wird die ESVP entweder der Aufgabe »Krisenmanagement« oder dem Kapitel »Verteidigung« zugeordnet. Hingegen fehlt die Rubrik »Konfliktprävention« vollständig. Eine Klärung erscheint notwendig.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

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