

Strategische Partnerschaft in der Bewährung: die Zusammenarbeit von NATO und EU bei der Operation Althea

Kupferschmidt, Frank

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kupferschmidt, F. (2006). *Strategische Partnerschaft in der Bewährung: die Zusammenarbeit von NATO und EU bei der Operation Althea*. (SWP-Studie, S 7). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-245009>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Frank Kupferschmidt

Strategische Partnerschaft in der Bewährung

Die Zusammenarbeit von NATO und EU
bei der Operation *Althea*

S 7
April 2006
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

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

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2006

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

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

ISSN 1611-6372

Inhalt

| | |
|----|--|
| 5 | Problemstellung und Schlussfolgerungen |
| 7 | Die politischen Rahmenbedingungen für <i>Althea</i> |
| 7 | Strukturen und Instrumente der Kooperation im Krisenmanagement |
| 8 | Der gemeinsame Ansatz von EU und NATO für den westlichen Balkan |
| 9 | Die Lage in Bosnien und Herzegowina |
| 11 | Amerikanische und europäische Interessen |
| 13 | Die praktische Zusammenarbeit von NATO und EU bei der Operation <i>Althea</i> |
| 13 | Entscheidung und Steuerung auf politischer Ebene |
| 13 | <i>Der langwierige politische Entscheidungsprozess</i> |
| 15 | <i>Das türkisch-griechische Problem</i> |
| 16 | Das Problem der Aufgabenteilung zwischen EU und NATO |
| 17 | <i>Die Aufgaben von EUFOR</i> |
| 17 | <i>Die Aufgaben des NATO-Hauptquartiers Sarajewo</i> |
| 18 | Die Zusammenarbeit auf militärischer Ebene |
| 19 | <i>Die militärische Führungsstruktur</i> |
| 20 | <i>Das Personal von EUFOR</i> |
| 20 | <i>Die Planung durch das NATO-Hauptquartier Europa</i> |
| 21 | <i>Der Rückgriff auf NATO-Ressourcen</i> |
| 21 | <i>Das Nachrichtenwesen</i> |
| 22 | <i>Die Reserven</i> |
| 23 | Eine Zwischenbilanz der EU-NATO-Kooperation bei <i>Althea</i> |
| 23 | Erreichtes |
| 23 | Probleme und deren Ursachen |
| 25 | Lösungsmöglichkeiten |
| 27 | Stand und Perspektiven der »strategischen Partnerschaft« |
| 30 | Abkürzungsverzeichnis |

**Strategische Partnerschaft in der Bewährung.
Die Zusammenarbeit von NATO und EU bei der
Operation *Althea***

Am 2. Dezember 2004 begann mit der Operation *Althea* in Bosnien und Herzegowina der bisher umfangreichste und anspruchsvollste militärische Einsatz unter Führung der Europäischen Union (EU). Obwohl formell eine EU-Operation, stellt sie den bisherigen Höhepunkt der NATO-EU-Zusammenarbeit dar.

Am 16. Dezember 2002 erklärte Javier Solana, der Hohe Repräsentant der EU für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, an diesem Tage werde »die strategische Partnerschaft von NATO und EU begründet, die beide Organisationen dichter zueinander bringen« werde. Seine Aussage bezog sich darauf, dass die seit dem NATO-Außenministertreffen 1996 in Berlin intensiv geführte Diskussion zwischen EU und NATO ein erstes wesentliches Ergebnis erbracht hatte: Beide Organisationen hatten Ziele, Grundsätze und Verfahren vereinbart, mit denen ihre Partnerschaft im Krisenmanagement wirksam werden sollte.

In dieser Studie wird die Zusammenarbeit von NATO und EU bei der Operation *Althea* unter folgenden Leitfragen analysiert: Wie werden die vereinbarten Strukturen und Instrumente für die Kooperation bei *Althea* genutzt? Welche Ursachen liegen den dabei aufgetretenen Problemen zugrunde und wie können diese Probleme gelöst werden? Und schließlich: Wird die Zusammenarbeit von NATO und EU dem Anspruch einer »strategischen Partnerschaft« gerecht? Der Untersuchungszeitraum umfasst die Vorbereitungsphase von *Althea* und das erste Jahr des Einsatzes.

Ausgangspunkt der Analyse sind die Verabredungen von EU und NATO für ein gemeinsames Vorgehen auf dem Balkan mit Blick auf die Lage in Bosnien. Dem folgen Untersuchungen zu den Motiven für die Ablösung der vom Bündnis geführten Stabilization Force (SFOR) durch die EU Force (EUFOR) sowie zu den Grundlagen und Instrumenten, mit denen die NATO-EU-Partnerschaft in die Praxis umgesetzt werden soll.

Anschließend wird die politische und militärische Zusammenarbeit beim Bosnien-Einsatz hinsichtlich des Entscheidungsprozesses, der Aufgabenteilung, der Führungsstrukturen und der Art und Weise des Rückgriffs auf NATO-Ressourcen untersucht. Die dabei auftretenden Probleme werden identifiziert und deren

Ursachen erörtert. Im Schlusskapitel wird der Stand der Partnerschaft auf der Basis der vereinbarten Prinzipien bewertet und die Frage erörtert, wie die Probleme in der Partnerschaft gelöst werden könnten.

Bei der Bewertung der Zusammenarbeit von NATO und EU im Rahmen der Operation *Althea* kommt die Studie zu folgenden Ergebnissen:

Die Beziehungen von NATO und EU werden den vereinbarten Grundsätzen der »strategischen Partnerschaft« nur zum Teil gerecht. Außerdem gibt es Zweifel, ob alle beteiligten Staaten tatsächlich den Erfolg der Partnerschaft wollen.

Die größten Defizite bestehen bei der Kooperation der politischen Gremien von NATO und EU. Da für alle Entscheidungen ein Konsens in beiden Organisationen erforderlich ist, sind angesichts der gewachsenen Mitgliederzahl hier am ehesten Probleme zu erwarten.

In der Vorbereitungsphase der Operation *Althea* waren unterschiedliche Vorstellungen und divergierende Interessen auf politischer und militärpolitischer Ebene Ursache für verzögerte Entscheidungen.

Zunächst hatte das mangelnde Vertrauen der USA in die europäischen Fähigkeiten eine Verschiebung der SFOR-Ablösung zur Folge. Im weiteren Verlauf erschwerten nationale Vorbehalte klare Absprachen über die Aufgabenteilung zwischen NATO und EU und den Zuschnitt der Führungsstrukturen.

Folgende Maßnahmen könnten die Zusammenarbeit von NATO und EU verbessern:

- ▶ Gemeinsame NATO-EU-Vorbereitungsgremien könnten dazu beitragen, dass Blockaden verhindert werden oder zumindest deren Formierung als Gefahr frühzeitig erkannt wird, womit sich auch negative Auswirkungen abmildern ließen.
- ▶ Eine Assoziierung der Türkei an die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) – unabhängig von Beitrittsverhandlungen – wäre zu prüfen.
- ▶ Die Regeln der Zusammenarbeit von NATO und EU sind zu verbessern.

Auf militärischer Ebene wurden die Vereinbarungen zwischen NATO und EU effektiv und professionell genutzt. Doch auch in diesem Bereich gibt es Verbesserungsbedarf. *Althea* hat die Grenzen der »Berlin-Plus«-Vereinbarungen deutlich werden lassen: Wegen der Komplexität der Regelungen und der Zeit, die für ihre Umsetzung in einem Einsatz aufzuwenden ist, wird ihre Anwendung voraussichtlich auf die Nachfolge

von NATO-Operationen beschränkt bleiben. Weitergehende Optionen sind nur dann realistisch, wenn es gelingt, die Entscheidungsprozesse zu straffen und zu beschleunigen.

Auf militärischem Gebiet sollten folgende Verbesserungen in Betracht gezogen werden:

- ▶ Man sollte die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Entscheidungen frühzeitiger getroffen werden können.
- ▶ Führungsstrukturen von EU und NATO sind kompatibel zu gestalten, das heißt bei Operationen unter »Berlin-Plus«-Regeln ist eine EU-Kommandostruktur grundsätzlich spiegelbildlich zur NATO zu schaffen.
- ▶ Zusätzliche Regelungen sollten einen klaren Rahmen für die Zusammenarbeit auf verschiedenen Gebieten setzen.
- ▶ Die Vorbereitungszeit für einen Einsatz unter »Berlin-Plus« ist zu verkürzen.

Bei der Zusammenarbeit von NATO und EU im Krisenmanagement hat es in den vergangenen Jahren Fortschritte gegeben. Folgende Maßnahmen sind geeignet, diese Tendenz zu verstetigen:

- ▶ Der strategische Dialog zwischen beiden Organisationen sollte intensiviert werden.
- ▶ Bei heraufziehenden Krisen sollte zwischen NATO und EU frühzeitig über die Lage, gemeinsame Zielvorstellungen und mögliche Maßnahmen gesprochen werden.
- ▶ Der Wille, Probleme kooperativ zu lösen, sollte bei allen Mitgliedern im Vordergrund stehen.
- ▶ Um die angestrebte ausgewogene Partnerschaft von NATO/USA und EU zu verwirklichen, sollte die vereinbarte Steigerung europäischer Fähigkeiten konsequent in die Tat umgesetzt werden.

Die politischen Rahmenbedingungen für *Althea*

Vier Faktoren förderten die Absicht der EU, die Führung der SFOR-Nachfolgeoperation zu übernehmen: Erstens der Abschluss der Dauervereinbarungen von NATO und EU, mit denen die Europäer überhaupt erst in die Lage versetzt wurden, eine Operation dieser Größenordnung in Angriff zu nehmen; zweitens das besondere europäische Interesse an einem Land mit EU-Perspektive, das unter anderem in dem vereinbarten gemeinsamen Vorgehen von NATO und EU auf dem Balkan zum Ausdruck kam; drittens die Lage im Land selbst, die sich allmählich zum Positiven wandelt; sowie viertens das sich entwickelnde übereinstimmende amerikanisch-europäische Interesse an einer europäischen Nachfolgeoperation.

Strukturen und Instrumente der Kooperation im Krisenmanagement

Die NATO-EU-Partnerschaft, die den Europäern die Verfügung über die notwendigen Instrumente für größere Krisenmanagementoperationen unter eigener Führung garantiert, wurde in zwei Dokumenten besiegelt. Im Dezember 2002 haben alle NATO-Staaten – auch jene, die nicht der EU angehören – in einer Deklaration die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und deren Zweck begrüßt, von der Union geführte Krisenmanagementoperationen zu ermöglichen.¹ Eingeschlossen sind militärische Einsätze, »sofern die NATO nicht als Ganzes beteiligt ist«,² im wesentlichen also wenn die USA nicht teilnehmen. Die Beziehung der beiden Organisationen soll auf den Prinzipien einer vertrauensvollen Partnerschaft beruhen: Bei Anerkennung der unterschiedlichen Natur von NATO und EU soll sichergestellt werden, dass sich die Krisenmanagementaktivitäten gegenseitig verstärken. Als weitere Grundsätze der Zusammenarbeit wurden vereinbart: effektive gegenseitige Konsultationen, Dialog, Kooperation und Transparenz sowie Gleichheit, Beachtung der Entscheidungs-

autonomie und der Interessen beider Organisationen und ihrer Mitglieder.

Die eigenständige Operationsführung der EU wird durch die Dauervereinbarungen mit der NATO ermöglicht, das sogenannte »Berlin Plus Agreement« vom 17. März 2003,³ das der EU den Zugang zu Planungs- und Kapazitäten der Allianz sichert. Darüber hinaus kann die EU im Einzelfall auch auf kollektive NATO-Mittel und -Fähigkeiten – einschließlich der NATO-Kommandostruktur und -Fernmeldemittel – zugreifen. In diesen Vereinbarungen wird unter anderem geregelt, wie sich NATO und EU im Krisenfall konsultieren, zudem werden die Aufgaben des Stellvertretenden NATO-Oberbefehlshabers in Europa (Deputy Supreme Allied Commander Europe, DSCAEUR) als Operationsbefehlshaber (Operation Commander) einer EU-geführten Krisenmanagementoperation beschrieben, und es sind Mechanismen zur Konsultation zwischen NATO und EU für EU-Operationen unter Rückgriff auf NATO-Ressourcen festgelegt.

Für die EU sind diese Vereinbarungen auch deshalb von großer Bedeutung, weil sie seinerzeit bewusst auf eine der Allianz vergleichbare eigene Kommandostruktur verzichtet hat, um »unnötige Duplizierungen« zu vermeiden. Bei größeren Einsätzen ist die EU folglich auf die NATO-Kommandostruktur oder auf die von den Nationen bereitgehaltenen Hauptquartiere (HQ) angewiesen.

Ob im Krisenfall die NATO oder die EU eingreift, ergibt sich aus Konsultationen innerhalb der einzelnen Organisation wie auch zwischen ihnen. Da es aber im Kern um die Entscheidung geht, ob eine Operation mit Beteiligung der USA (im Rahmen der NATO) oder ohne sie (im Rahmen der ESVP) stattfindet, hat die amerikanische Position in diesem Prozess großes

³ *Berlin Plus Agreement*, <http://www.nato.int/shape/news/2003/shape_eu/se030822a.htm> (eingesehen am 15.1.2005). Siehe auch *Background EU-NATO: The Framework for Permanent Relations and Berlin Plus*, Mai 2004, <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>> (eingesehen am 23.11.2004); außerdem die ausführliche Darstellung in: Pol De Witte/Fritz Rademacher, »Partnerschaft oder Rivalität? Ein Blick aus der Praxis«, in: Johannes Varwick (Hg.), *Die Beziehungen zwischen NATO und EU, Partnerschaft, Konkurrenz, Rivalität*, Opladen 2005, S. 275ff.

¹ *EU-NATO Declaration on ESDP*, 16.12.2002 (NATO-Press Release [2002]142), <<http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm>> (eingesehen am 16.3.2005).

² Ebd.

Übersicht

Mitgliedstaaten von NATO und EU

| Mitglieder nur in der NATO, nicht aber in der EU | | Mitglieder in NATO und EU | | Mitglieder nur in der EU, nicht aber in der NATO | |
|---|----------|---------------------------|-------------|---|------------|
| Bulgarien | Rumänien | Belgien | Luxemburg | Finnland | Österreich |
| Island | Türkei | Dänemark ^a | Niederlande | Irland | Schweden |
| Kanada | USA | Deutschland | Polen | Malta | Zypern |
| Norwegen | | Estland | Portugal | | |
| | | Frankreich | Slowakei | | |
| | | Griechenland | Slowenien | | |
| | | Großbritannien | Spanien | | |
| | | Italien | Tschechien | | |
| | | Lettland | Ungarn | | |
| | | Litauen | | | |

^a Keine Teilnahme an ESVP.

Gewicht. Unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten kommt es also entscheidend darauf an, die Diskussion auf die Frage zu konzentrieren, in welcher Konstellation die größte Wirkung und der größte Nutzen zu erzielen sind.

Die Partnerschaft von NATO und EU basiert auf der Prämisse, dass beide Organisationen in globalen Fragen und bei regionalen Krisen gemeinsam sehr viel größeren Einfluss geltend machen und mehr durchsetzen können als jede einzelne für sich genommen. Wenn sich NATO und EU in ihrer Zielsetzung einig sind, haben sie zusammen eine sehr viel bessere Chance, die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen zu bewältigen. Denn dann verfügen sie über eine bedeutend umfangreichere und vielfältigere Palette militärischer und ziviler Optionen und Instrumente für Krisenmanagement, Stabilisierung und »nation-building«.

Die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS)⁴ unterstreicht die Bedeutung der NATO–EU-Partnerschaft, indem sie das transatlantische Verhältnis als »Kern-element des internationalen Systems«, als »unersetzbar« und das Atlantische Bündnis als einen »wichtigen Ausdruck« davon würdigt. Agierten die EU und die USA gemeinsam, wären sie »eine beeindruckende Kraft für das Gute in der Welt«; deshalb strebt die EU eine »effektive und ausgewogene Partnerschaft« mit den USA an.⁵ Hier deutet sich bereits die wachsende Bedeutung des EU–USA-Verhältnisses als Ergänzung und

Stärkung des Fundaments der strategischen Partnerschaft von NATO und EU an. Die Vereinigten Staaten legen jedoch Wert darauf, dass Sicherheitsfragen vorrangig in der NATO behandelt werden, weil sie dort Sitz und Stimme haben. Zudem fürchten sie, dass das Atlantische Bündnis durch eine stärkere sicherheitspolitische Auslegung der EU–USA-Beziehungen ausgehöhlt werden könnte.

Der gemeinsame Ansatz von EU und NATO für den westlichen Balkan

Die NATO–EU-Zusammenarbeit in Bosnien und Herzegowina ist eingebettet in ein – zwischen den beiden Organisationen abgestimmtes – Vorgehen auf dem westlichen Balkan, das im Juli 2003 in einem Rahmen-dokument festgelegt wurde.⁶ Mit dieser Einigung wurden Meinungsverschiedenheiten über den richtigen Weg zur Stabilisierung der Region beigelegt. Es ist die einzige derartige Vereinbarung für diese Region, an der sowohl die EU als auch die Vereinigten Staaten sicherheitspolitische und ökonomische Interessen besitzen.

Als Ziel nennt die Vereinbarung die selbsttragende Stabilität der fünf Staaten des westlichen Balkans (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Mazedonien und Serbien-Montenegro) auf der Grundlage

⁴ Vgl. *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie*, Brüssel, 12.12.2003, <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>> (eingesehen am 16.3.2006).

⁵ Ebd.

⁶ *NATO–EU Concerted Approach for the Western Balkans*, 29.7.2003 (NATO Press Release [2003]089), Ziffern 9, 10 und 15; siehe auch *European Security Strategy – Bosnia and Herzegovina/Comprehensive Policy*, adopted by the European Council 17/18 June 2004, <<http://www.eusrbih.org/policy-docs/?cid=1,1,1>> (eingesehen am 16.3.2006).

demokratischer und effektiver Regierungsstrukturen und einer lebensfähigen Marktwirtschaft. Die wesentlichen Voraussetzungen für die Annäherung an EU und NATO sind die vollständige Kooperation der Balkanländer mit dem Internationalen Strafgerichtshof und ausreichende Eigenanstrengungen. Beide Organisationen wollen mit ihrem Instrumentarium – dem umfassenden »Outreach Programm« der Allianz und dem integrierten Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess der EU – die angestrebte Entwicklung fördern. So soll es auf den Gebieten der Konfliktprävention und des Krisenmanagements enge Konsultationen über die Lage auf dem westlichen Balkan geben, aber auch gegenseitige regelmäßige Information auf allen Ebenen, die mögliche militärische Optionen mit umfassen. Für die Umsetzung der Reformen im Verteidigungs- und Sicherheitssektor wurde vereinbart, am arbeitsteiligen Ansatz festzuhalten: Die EU widmet sich der Polizeireform und Regierungsangelegenheiten, die NATO der »Partnerschaft für den Frieden« (Partnership for Peace, PfP) und dem weiterführenden »Membership Action Plan« (MAP).

Einige Diplomaten in Brüssel bewerten die Vereinbarung als Einigung auf kleinstem gemeinsamem Nenner, mit der die EU nicht zufrieden sein könne. Sie verweisen vor allem darauf, dass das Dokument die bestehende Praxis weitgehend fortschreibt und keine neuen Perspektiven und Ansätze für die Zusammenarbeit auf dem Balkan entwickelt werden. Allem Anschein nach sei aber wohl nicht mehr zu erreichen gewesen, da die NATO ansonsten ihre Zustimmung verweigert hätte. Das Dokument habe folglich auch keine große Bedeutung gewonnen. Der Sonderkoordinator für den Stabilitätspakt für Südosteuropa, Erhard Busek, sieht das anders: Er sieht in dem »Concerted Approach« ein wichtiges Grundlagenpapier für seine Arbeit.⁷ Zudem kann dieser abgestimmte Ansatz nicht ganz ohne Wirkung geblieben sein, da Atlantische Allianz und EU in der politischen Praxis vor Ort erkennbar gut zusammengearbeitet haben. Dies war vor allem dann der Fall, wenn der Druck auf einige Balkanländer erhöht werden musste, um sie zur Befolgung der Vereinbarungen von Dayton oder zur Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) anzuhalten. Im übrigen war es in der bisherigen Praxis der NATO durchaus üblich, dass Konzepte häufig nur den er-

reichten Diskussionsstand nachvollzogen und für die Zukunft festgeschrieben haben.

Da die EU jedoch danach strebt, ein »globaler sicherheitspolitischer Akteur« zu werden, kann es trotz der Vereinbarung in Einzelfällen dennoch zu Konkurrenz und Kompetenzstreitigkeiten kommen. Das Ringen zwischen beiden Organisationen um bessere Konzepte und Lösungen kann auch sehr konstruktiv sein, solange ihre Zusammenarbeit nicht als Nullsummenspiel verstanden wird, in dem jeder Erfolg der einen Seite automatisch als Verlust für die andere Seite gilt.

Die Lage in Bosnien und Herzegowina

Die allgemeine Lage in Bosnien und Herzegowina hatte sich im Jahr 2004 soweit stabilisiert, dass die verbliebenen Risiken nach Ansicht der internationalen Gemeinschaft mit einer geringeren militärischen Präsenz beherrscht werden konnten. Im Laufe der Jahre konnte das Bündnis auf der Basis kontinuierlicher Lagebeurteilungen die Truppenstärke von ursprünglich fast 60 000 Soldaten der Implementation Force (IFOR) auf 32 000 bei Beginn des SFOR-Einsatzes und zuletzt auf 7000 verringern. Bei der Kommandoübergabe von SFOR an EUFOR – die Truppe der Operation *Althea* – am 2. Dezember 2004 in Sarajewo wurde die Leistung der Allianz gewürdigt, ein sicheres Umfeld,⁸ ja sogar dauerhaften Frieden⁹ geschaffen zu haben. Die Bewertung des EU-Befehlshabers vor Ort fiel etwas zurückhaltender aus: Generalmajor A. David Leakey wies vor Journalisten am 21. Dezember 2004 auf »ingredients of instability« hin, die das Land weiterhin bedrohten.¹⁰ Und ein amerikanischer Kenner der Verhältnisse in Bosnien und Herzegowina machte darauf aufmerksam, dass auf politischer Ebene noch immer die ethnische Polarisierung der Kriegsjahre und das Nullsummendenken dominierten: Jede Entscheidung zugunsten einer Entität geht demnach zu Lasten einer anderen. Problematisch sei vor

⁸ Rede des NATO-Generalsekretärs bei der Übergabe von SFOR an EUFOR am 2.12.2004 in Sarajewo, <<http://www.nato.int/docu/speech/2004/s041202a.htm>> (eingesehen am 16.3.2006).

⁹ Rede des Vorsitzenden der Präsidentschaft Bosnien und Herzegowinas am 2.12.2004 in Sarajewo, <<http://www.nato.int/docu/speech/2004/s041202b.htm>> (eingesehen am 16.3.2006).

¹⁰ Vgl. *Atlantic News/Nouvelles Atlantiques (ANA)*, (21.12.2004) 3638, S. 1.

⁷ Rede von Erhard Busek bei der PfP-Jahreskonferenz am 13.6.2005 in Wien.

allem, dass die bosnischen Serben nach wie vor versuchten, die durch den Vertrag von Dayton geschaffenen gemeinsamen Institutionen zu unterminieren.¹¹ Bestätigt wurde diese Einschätzung zum Beispiel durch die Weigerung von 1200 Rekruten in der Republika Srpska am 16. April 2005, den Eid auf den Gesamtstaat zu leisten – ein Vorfall, der als Protest gegen die von der internationalen Gemeinschaft auferlegte Verteidigungsreform zu verstehen ist.

Nach Einschätzung der Allianz operiert in Bosnien und Herzegowina keine Terrororganisation mehr; die größten Risiken gehen jetzt von organisierter Kriminalität und Korruption aus. Trotz erkennbar positiver Veränderungen bewerten Beobachter den Reformprozess im Lande noch immer als fragil. Bosnien und Herzegowina macht von allen Staaten des westlichen Balkans die geringsten politischen und wirtschaftlichen Fortschritte: Im politischen Bereich liegt es deutlich hinter den anderen vier Ländern zurück, selbst hinter Serbien-Montenegro; wirtschaftlich steht es auf der gleichen Stufe wie Albanien und Serbien-Montenegro;¹² 50 Prozent der Bevölkerung leben an oder unterhalb der Armutsgrenze und 70 Prozent sehen den EU-Beitritt vor allem als Chance, in ein anderes EU-Land umzusiedeln.¹³ Im ganzen Land, selbst in der Republika Srpska, gibt es große Zustimmung zum EU-Beitritt, aus der eine hohe Akzeptanz und Autorität der Union resultiert. Lord Paddy Ashdown, der Hohe Repräsentant des Generalsekretärs der Vereinten Nationen und EU-Sonderbeauftragte (HR/EUSR) urteilt denn auch: »An die Stelle des Drucks

von Dayton tritt mehr und mehr die Anziehungskraft von Brüssel.«¹⁴

Aus diesem Grunde werden die Verhandlungen über den Status des Kosovo eher geringe Auswirkungen auf Bosnien und Herzegowina haben. Das zeigt sich auch in der schwindenden Unterstützung der Bevölkerung für die »Helden« des Krieges, die wegen Kriegsverbrechen gesucht werden. Mehr und mehr werden sich die Menschen bewusst, dass von der Ergreifung dieser Personen der wirtschaftliche Fortschritt des Landes abhängt. Allerdings besteht die Gefahr, dass die Attraktivität der EU-Perspektive nachlässt, wenn sich der Annäherungsprozess insgesamt in die Länge ziehen sollte. Manche Beobachter halten einen Beitritt erst in zehn bis zwanzig Jahren für realistisch.¹⁵ Die Regierung in Sarajewo strebt in Kenntnis dessen auch zunächst die Mitgliedschaft in der NATO an, die schon früher erreicht werden könnte. Das Bündnis seinerseits hat wiederum ein Interesse daran, die westlichen Balkanstaaten so einzubinden, dass in der Region Stabilität und Sicherheit dauerhaft gewährleistet sind.

Nach der Ablehnung des EU-Verfassungsvertrages in Frankreich und den Niederlanden und angesichts einer allgemein kritischeren Haltung gegenüber zusätzlichen Erweiterungsschritten der Union fürchten die Staaten des westlichen Balkans um ihre Beitrittschance.¹⁶ Würde die EU ihnen diese Chance verweigern, wären nach Einschätzung vieler Kenner der Region die Stabilität und friedliche Entwicklung der Balkanstaaten nachhaltig gefährdet. Es spricht vieles dafür, dass die nationalistischen Töne dann wieder lauter würden und in den Außenbeziehungen eine erneute Hinwendung zu den USA zu erwarten wäre.¹⁷ Vor diesem Hintergrund mehren sich die Forderungen, an den bisherigen Zusagen festzuhalten¹⁸ und die Beitrittsvorbereitungen sogar noch

11 Der Friedensvertrag von Dayton (Dayton Peace Agreement) zwischen der Republik Bosnien und Herzegowina, der Bundesrepublik Jugoslawien und der Republik Kroatien wurde in den USA ausgehandelt und am 14.12.1995 in Paris unterzeichnet. Der offizielle Titel lautet »Allgemeines Rahmenabkommen für den Frieden« (General Framework Agreement for Peace). Als Zeugen unterzeichneten Vertreter der Kontaktgruppe (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Russland, die USA) und ein Sonderverhandler der EU: <<http://www.euforbih.org/basic/gfap.htm>> (eingesehen am 16.3.2006). Zum Versuch, die Dayton-Institutionen zu unterminieren, vgl. Edward P. Joseph, »Back to the Balkans«, in: *Foreign Affairs*, 84 (Januar/Februar 2005) 1, S. 112f.

12 Vgl. Franz-Lothar Altmann, *EU und Westlicher Balkan. Von Dayton nach Brüssel: ein allzu langer Weg?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2005 (S 1/05), S. 18.

13 Vgl. Erhard Busek, Sonderkoordinator für den Stabilitätspakt für Südosteuropa, Rede vom 17.12.2004 in Chatham House, Royal Institute of International Affairs, London, veröffentlichtes Manuskript, S. 3f.

14 Zitiert nach *Süddeutsche Zeitung (SZ)*, 1.12.2004, S. 9.

15 Vgl. Franz-Lothar Altmann, »Les Balkans occidentaux et L'Union«, in: *Politique étrangère*, (Winter 2004/2005) 4, S. 795–805 (804), und Marie-Janine Calic, *Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß auf dem Prüfstand. Empfehlungen für die Weiterentwicklung europäischer Balkanpolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2004 (S 33/04), S. 34.

16 Eine Änderung der französischen Verfassung bindet die Zustimmung der Regierung zu jeder künftigen EU-Erweiterung an ein Referendum.

17 Vgl. Dušan Reljić, *Der Westbalkan ohne Zukunftsplan*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2005 (SWP-Aktuell 30/05), S. 1.

18 Vgl. *Financial Times (FT)*, 3.6.2005, S. 4; Pauline Neville-Jones, »A Balkan Rethink Is Required before It Is Too Late«, in:

zu beschleunigen. Die Internationale Balkan-Kommission plädiert für eine Aufnahme der gesamten Region bis 2014.¹⁹

Amerikanische und europäische Interessen

Die beteiligten Akteure hatten unterschiedliche Motive für ihr Votum zur Beendigung von SFOR und zur Übernahme ihrer Hauptaufgaben durch die EU:

- ▶ Die USA drängten auf eine substantielle Reduzierung des eigenen Beitrags zu SFOR. George W. Bush hatte schon als Präsidentschaftskandidat im Wahlkampf 1999 kritisiert, dass sich die amerikanischen Streitkräfte in zu vielen Operationen weltweit verzetteln und die USA anschließend zu lange in den für sie daher zu teuren Prozess des »nation-building« eingebunden sind.²⁰ Diese Situation hat sich in den folgenden Jahren weiter verschärft: durch die Anschläge vom 11. September 2001, die Operationen in Afghanistan und vor allem durch die erhebliche Zahl an Truppen, die im Irak gebunden sind. Zuletzt stellten die USA nur noch etwa 13 statt ursprünglich 33 Prozent²¹ der SFOR-Truppen, die europäischen Bündnispartner indes rund 80 Prozent.
- ▶ Da der vereinbarte und immer wieder bekräftigte Grundsatz »In Together, Out Together« zumindest formal gewahrt werden sollte, war eine weitere substantielle Verringerung des amerikanischen Beitrages nur möglich, wenn die SFOR-Operation beendet wurde. Dies setzte rund 800 amerikanische Soldaten für andere Einsätze frei. Zugleich ging die Einsatzführung in die Verantwortung der Europäer über. Sie stellten schon seit längerem den Löwenanteil der Verbände, durften aber die Position des

Befehlshabers nicht für sich beanspruchen, solange die USA militärisch beteiligt waren.

- ▶ Wie sich später bei den Verhandlungen über die Aufgabenteilung zwischen NATO und EU in Bosnien und Herzegowina zeigte, wollte Washington auf dem Balkan zwar durch die Europäer entlastet werden, aber zugleich eigene politische Mitsprache und die Mitwirkung bei der Suche nach angeklagten Kriegsverbrechern sicherstellen.²² Die USA hatten offensichtlich Bedenken, den Balkan gänzlich der EU zu überlassen. Angesichts des starken und vielfältigen europäischen Engagements fürchteten sie wohl, an Einfluss zu verlieren. Darüber hinaus mahnten einflussreiche amerikanische Fachleute noch im März 2004 davor, der EU Verantwortung zu übertragen, bevor sie dieser tatsächlich gerecht werden könne.²³
- ▶ Die EU wollte größere militärische Verantwortung auf dem Balkan übernehmen. Damals wie heute betrachtet sie es als vorrangig europäische Aufgabe, die Entwicklung Bosniens und Herzegowinas in einer Weise zu unterstützen, dass es zu einem für die EU-Mitgliedschaft fähigen Staat mit stabiler Demokratie, Marktwirtschaft und einer kooperativen Außenpolitik wird. Der von der EU initiierte Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess sowie die enormen finanziellen und sonstigen Unterstützungsleistungen belegen dies: Mehr als ein Viertel aller EU-Ausgaben für den Westbalkan 1991–2001 – nämlich 2,27 Mrd. Euro – flossen nach Bosnien und Herzegowina; die Hälfte der Mittel kam der Stabilisierung der demokratischen Strukturen zugute.²⁴ Die Aussicht auf eine »Zukunft in der EU« nach dem Europäischen Rat von Feira 2000 wirkte dabei in der Bewertung des HR/EUSR als

²² Vgl. Judy Dempsey, »US and EU in Dispute on Control of Bosnia Force«, in: *FT*, 9.3.2004, S. 2; siehe auch: Horst Bacia, »Washington will nicht loslassen«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 16.3.2004, S. 10, und Christian Wernicke, »Europas zweite Chance«, in: *SZ*, 1.12.2004, S. 9; zudem »Foreword« in: Franz-Lothar Altmann/Eugene Whitlock (Hg.), *European and U.S. Policies in the Balkans. Different Views and Perceptions, Common Interests and Platforms?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2004, S. 6f.

²³ Vgl. F. Stephen Larrabee, »ESDP and NATO: Assuring Complementarity«, in: *The International Spectator*, 39 (Januar–März 2004) 1, S. 51–70 (65). Über Washingtoner Zweifel an den europäischen Fähigkeiten berichtet auch die ICG, *EUFOR* [wie Fn. 21], S. 2.

²⁴ Vgl. Heinz-Jürgen Axt, »Konfliktbearbeitung in Südosteuropa (2000–2004)«, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, *Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen*, Ergänzungsband 1, Hamburg/Berlin/Bonn 2004, S. 153f.

FT, 6.6.2005, S. 13; Richard von Weizsäcker/Giuliano Amato/Carl Bildt/Jean-Luc Dehaene, »Dirigeants européens, les Balkans vous attendent!«, in: *Le Monde*, 19.6.2005, S. 12f; Erich Reiter, »Balkan-Länder gehören in die EU«, in: *SZ*, 9.8.2005, S. 2. Andrew Moravcsik von der Princeton University hält die Aufnahme der Balkanstaaten nur noch für möglich, wenn gleichzeitig auf die Türkei-Mitgliedschaft verzichtet wird. Vgl. ders., »Für ein Europa ohne Illusionen«, in: *SZ*, 14.7.2005, S. 2. ¹⁹ Vgl. »Interview mit Kommissionsmitglied Richard von Weizsäcker«, in: *SZ*, 13.4.2005, S. 6.

²⁰ Vgl. Darstellung in: Lutz Holländer, »Die Übernahme von SFOR durch die EU: Voraussetzungen, Strategien und Konsequenzen«, in: Varwick (Hg.), *Die Beziehungen zwischen NATO und EU* [wie Fn. 3], S. 187f.

²¹ International Crisis Group (ICG), *EUFOR: Changing Bosnia's Security Arrangements*, 29.6.2004, S. 3.

»mächtiger Katalysator guten Willens« (*powerful catalyst for good will*).²⁵

- ▶ Des Weiteren hoffte die EU, unter Beweis stellen zu können, dass sie in der Lage ist, einen im Umfang größeren und komplexeren Einsatz zu schultern. Nach der Operation *Concordia* in Mazedonien,²⁶ die von einigen Beobachtern als »Fingerübung« qualifiziert wurde, sollte mit *Althea* ein qualitativer Sprung vollzogen werden.
- ▶ Außerdem bot sich hier die Möglichkeit, das integrierte politische Konzept mit seinen zivilen und militärischen Komponenten zu erproben und anzuwenden, wie es für Bosnien im Juli beschlossen worden war.²⁷ Da die EU mit einer Überwachungsmission (EUMM), einer Polizei-Mission (EUPM) und sonstigen Unterstützungsmaßnahmen bereits vielfältig im Lande engagiert war, erschien die Wiederaufbau- und Umbau-Politik »aus einer Hand« plausibel.²⁸ Sie sollte synergetische Effekte zeitigen und Reibungsverluste abbauen. Das Europäische Parlament hat im April 2005 verlangt, dass die internationalen Maßnahmen in der Region besser koordiniert werden.²⁹
- ▶ Darüber hinaus kam die Operation in Bosnien und Herzegowina sehr gelegen, um die außenpolitische und militärische Leistungsfähigkeit der EU zu testen. *Althea* war aus der Sicht der Befürworter eine große Chance, die ESVP fortzuentwickeln.

²⁵ Vgl. ANA, (21.12.2004) 3638.

²⁶ Die Operation *Concordia* wurde von der EU unter den »Berlin-Plus«-Regeln vom 31.3. bis 15.12.2003 durchgeführt. Beteiligt waren etwa 400 Soldatinnen und Soldaten.

²⁷ Vgl. *European Security Strategy* [wie Fn. 6].

²⁸ Außer EUPM und EUMM sind der EU-Sonderbeauftragte, die EU-Kommission und die Europäische Entwicklungsbank in Bosnien und Herzegowina aktiv.

²⁹ Vgl. *Bulletin der EU*, 4-2005, S. 66.

Die praktische Zusammenarbeit von NATO und EU bei der Operation *Althea*

Im folgenden wird die deklarierte »strategische Partnerschaft« in der Praxis von *Althea* untersucht. Dazu werden Entscheidung und Steuerung auf politischer Ebene beleuchtet sowie die Aufgabenteilung zwischen beiden Organisationen und die Zusammenarbeit auf militärischer Ebene analysiert.

Entscheidung und Steuerung auf politischer Ebene

Von den ersten politischen Überlegungen, eine EU-Operation in Bosnien und Herzegowina durchzuführen, bis zum Beginn von *Althea* vergingen fast zwei Jahre. Der Entscheidungsprozess zog sich vor allem aus zwei Gründen hin: zum einen wegen der Vielzahl der zu beteiligenden Organisationen (VN, NATO und EU) und Nationen (NATO- und EU-Mitglieder, Bosnien und Herzegowina sowie die übrigen am Dayton-Abkommen beteiligten Staaten), zum anderen aufgrund der zunächst divergierenden Beurteilung der Lage im Einsatzgebiet und der Fähigkeiten der EU. Nachdem man schließlich im Grundsätzlichen Einigkeit erzielt hatte, entwickelte sich das Verhältnis der politischen und militärpolitischen Gremien von NATO und EU zum Problem.

Der langwierige politische Entscheidungsprozess

Beim Europäischen Rat 2002 in Kopenhagen bekundete die EU zum ersten Mal ihre Bereitschaft, SFOR mit einer eigenen Operation abzulösen. Der Generalsekretär und Hohe Repräsentant (GS/HR) für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Javier Solana, wurde ebenso wie die Präsidentschaft der EU aufgefordert, zu diesem Zweck Konsultationen mit der Regierung Bosnien und Herzegowinas und allen relevanten internationalen Akteuren aufzunehmen.³⁰ Die USA äußerten sich kritisch: Die Zeit sei noch nicht reif, die Sicherheitslage noch zu fragil.

³⁰ »Schlussfolgerungen des Vorsitzes«, Abschnitt III. Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Ziff. I.9.27, in: *Bulletin der EU*, 12-2002.

Ohne amerikanische Zustimmung im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN-SR) und in der NATO war an eine EU-Operation in Bosnien und Herzegowina aber nicht zu denken. Auch im Lande selbst war Widerstand gegen eine solche Veränderung zu spüren. Die Russische Föderation bewertete den Vorstoß zunächst ebenfalls negativ, weil ihr eigenes Vetorecht im VN-SR vermeintlich weniger wert wurde, wenn das Post-Konfliktmanagement zusehends in die Hände der EU überging.³¹

Die EU-Zeitvorstellungen waren kühn, die amerikanische Skepsis nachvollziehbar, zumal im Dezember 2002 nach langwierigen Verhandlungen gerade erst eine Einigung über die Dauervereinbarungen von NATO und EU erzielt worden war, deren Anwendung und Belastbarkeitstest aber noch ausstand. Dieser fand 2003 mit der Operation *Concordia* in Mazedonien statt. Erst in der Mitte des gleichen Jahres konnte man sich über ein gemeinsames Vorgehen auf dem Balkan einigen. Im Dezember wurde schließlich die Europäische Sicherheitsstrategie verabschiedet, die der ESVP den erforderlichen Rahmen gab.

Diese Entwicklungen der ESVP ermöglichten ein Jahr nach dem ersten Angebot eine für die EU positive Antwort: Bei ihrem Treffen in Brüssel erteilten die NATO-Außenminister den Auftrag, die Zukunft von SFOR und die Option eines möglichen Übergangs zu einer EU-Mission auf der Grundlage der »Berlin-Plus«-Vereinbarungen zum Jahresende 2004 zu prüfen. Der ständige NATO-Rat und die Militärbehörden sollten Konsultationen mit den entsprechenden Gremien der EU aufnehmen. Sie selbst würden alle Beteiligten einschließlich der Regierung in Sarajewo konsultieren.³² Die EU bekräftigte im Gegenzug ihre Bereitschaft zur Führung einer ESVP-Mission in Bosnien, einschließlich einer militärischen Komponente auf der Basis von »Berlin-Plus«, und begrüßte das Angebot von Konsultationen, die schon im Januar 2004 aufgenommen wurden.

³¹ Vgl. Michael Martens, »Der Stellvertreterfrieden«, in: *FAZ*, 28.12.2004, S. 10.

³² *Final Communiqué – Ministerial Meeting of the North Atlantic Council* (NATO Press Release [2003]152, 4.12.2003), Ziff. 8.

In den folgenden Monaten wurden Zug um Zug weitere wichtige Entscheidungen bei NATO und EU getroffen, um den Beginn der ESVP-Operation in Bosnien und Herzegowina im Dezember 2004 sicherzustellen:

- ▶ Die NATO beschloss die Reduzierung der SFOR-Truppen auf 7000 Soldaten und bei ihrem Gipfeltreffen in Istanbul Ende Juni 2004 schließlich die Beendigung dieser Operation. Auf Bitten der EU erklärte sie sich später bereit, den Stellvertretenden Obersten Befehlshaber Europa (DSACEUR) als Befehlshaber für die EU-Operation zur Verfügung zu stellen und das Operations-Hauptquartier (EU Operation HQ) beim Hauptquartier des Obersten Alliierten Befehlshabers Europa (SHAPE) in Mons (Belgien) anzusiedeln.
- ▶ Die EU-Mitgliedstaaten erarbeiteten die operativen Grundlagen für *Althea*, darunter das Allgemeine Konzept (»General Concept« vom 26. April 2004), und einigten sich als Rahmen ihres Engagements auf eine umfassende EU-Politik gegenüber Bosnien. Es folgten die Gemeinsame Aktion des EU-Rates³³ und die Billigung von Operationskonzept, Operationsplan und Einsatzregeln.
- ▶ Die Resolutionen 1551 und 1575 des VN-Sicherheitsrats schufen die völkerrechtliche Grundlage für die EU-Operation. In Resolution 1551 wurde sowohl die Entscheidung der NATO, SFOR bis Ende 2004 zu beenden, als auch die Absicht der EU begrüßt, eine eigene Bosnien-Mission mit militärischer Komponente ab Dezember 2004 zu starten. Durch Resolution 1575 wurden die EU und mit ihr handelnde Länder ermächtigt, für zunächst zwölf Monate in Rechtsnachfolge von SFOR eine multinationale Stabilisierungstruppe (EUFOR) unter gemeinsamer Führung und Kontrolle einzurichten. Der Auftrag sei in Zusammenarbeit mit dem NATO-Hauptquartier in Sarajewo nach jenen Regeln auszuführen, die zwischen beiden Organisationen vereinbart wurden. Demnach übernimmt EUFOR im Rahmen der militärischen Dimensionen des Dayton-Abkommens die zentrale Rolle bei der Friedensstabilisierung. Vorausgegangen waren Schreiben von Bündnis und EU an den VN-Sicherheitsrat, in denen die EUFOR-Führung anerkannt wird. Auch der bosnische Präsident erklärte sich mit den von NATO und EU vereinbarten Regelungen einverstanden.³⁴

³³ »Council Joint Action 2004/570/CFSP«, in: *Official Journal of the European Union*, 28.7.2004, S. L252/10ff.

³⁴ Schreiben an den VN-Sicherheitsrat S/2004/915, 916, 917.

- ▶ Auf Grundlage der VN-Resolution 1575 setzte der Rat der EU am 15. November den Beginn der Operation *Althea* auf den 2. Dezember 2004 fest.³⁵ Die Operation hat zunächst ein Mandat für zwei Jahre und soll alle sechs Monate einer Überprüfung (Mission Review) unterzogen werden. Allgemein wird von einer Einsatzdauer von drei Jahren ausgegangen. Bei positivem Verlauf könnte es schon bald zu ersten Reduzierungen des Streitkräftenumfangs kommen.³⁶ Mit zunehmender Stabilisierung wird sich der Schwerpunkt auf polizeiliche Kriminalitätsprävention verlagern, der militärische Anteil wird entsprechend verringert.
- ▶ Neben diesen formalen Abläufen gab es eine Reihe unterstützender Besuche und Gespräche von NATO- und EU-Repräsentanten – an ihrer Spitze der NATO-Generalsekretär und der Generalsekretär/Hohe Repräsentant der EU – mit Vertretern der Regierung in Sarajewo und der internationalen Gemeinschaft. Sie sollten ein politisches Signal an Bosnien und Herzegowina senden und die Botschaft vermitteln, dass es einen nahtlosen Übergang geben werde. Damit sollte etwaigen Bedenken gegen eine EU-Operation der Boden entzogen werden. Nicht zuletzt ging es aber auch um »fine tuning« zwischen den Beteiligten.³⁷

Der Schulterschluss von NATO-GS und GS/HR der EU war in dieser Phase der Vorbereitung von großer Bedeutung. Die enge Abstimmung der drei Akteure NATO, EU und VN über einen längeren Zeitraum hat sich im Vorfeld von *Althea* als sehr wirksam erwiesen. Durch die geplanten intensivierten bilateralen Beziehungen zwischen Allianz und VN einerseits sowie EU und VN andererseits sollte sie weiter gestärkt und zu einem stabilen Dreieck ausgebaut werden. Dies könnte zum Beispiel im Wege einer Vereinbarung

³⁵ »Council Decision 2004/803/CFSP, 25.11.2004«, in: *Official Journal of the European Union*, 27.11.2004, S. L353/21.

³⁶ »Interview mit Generalleutnant Jean-Paul Perruche, Direktor des EU-Militärstabes«, in: ANA, (2.12.2004) 3632, S. 1. Perruche hielt damals eine Reduzierung bereits 2005 für möglich, zu der es jedoch nicht kam. Der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen beschloss am 21./22.11.2005, die Truppenstärke auch 2006 unverändert zu lassen. Vgl. Rat der EU, Mitteilung an die Presse, 2691. *Tagung des Rates, Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen*, Brüssel, 21./22.11.2005, 14172/05 (Presse 289), <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/gena/87296.pdf> (eingesehen am 16.3.2006).

³⁷ Press Point mit NATO-GS und EU HR im NATO-Hauptquartier am 26.7.2004, <<http://www.nato.int/docu/speech/2004/s040726a.htm>> (eingesehen am 16.3.2006).

zwischen NATO und VN geschehen, die der zwischen EU und VN geschlossenen Vereinbarung entspricht und die Kooperation im Krisenmanagement auf eine neue Grundlage stellt.

Das türkisch-griechische Problem

Gemäß der Gemeinsamen Aktion, mit der am 12. Juli 2004 die EU-Operation vom Rat der EU beschlossen wurde,³⁸ übt das Politische und Sicherheitspolitische Komitee der EU (PSK) unter Verantwortung des Rates die politische Kontrolle und strategische Leitung über *Althea* aus, während der EU-Militärausschuss die ordnungsgemäße Ausführung der Operation überwacht. Da es sich um einen Einsatz im Rahmen der »Berlin-Plus«-Vereinbarungen handelt, hat die NATO einen Anspruch auf regelmäßige Information über den Fortgang der Operation. Diese Verpflichtung soll das PSK gegenüber dem NATO-Rat und der EU-Militärausschuss gegenüber seinem NATO-Pendant erfüllen, da der Operationsbefehlshaber von *Althea* nur den EU-Gremien berichtet. Die Häufigkeit der Sitzungen sollte sich an den Vereinbarungen von NATO-Generalsekretär Lord Robertson mit der schwedischen EU-Präsidentschaft vom Januar 2001 orientieren: mindestens drei gemeinsame Treffen von NATO-Rat und PSK, mindestens zwei Treffen der beiden Militärausschüsse pro Halbjahr sowie regelmäßige Treffen nachgeordneter Ausschüsse.³⁹

Die Notwendigkeit, über solche gemeinsamen Sitzungen und ihre Tagesordnung einen Konsens – wenn auch auf informellem Wege – herbeizuführen, gibt einzelnen Staaten einen Hebel in die Hand, Konsultationen oder auch nur die Behandlung bestimmter Tagesordnungspunkte zu verhindern. Diese Möglichkeit hat die Türkei in den letzten Monaten ausgiebig genutzt, um zu vermeiden, dass türkische Vertreter mit Vertretern der Republik Zypern, einem EU-Mitglied seit 1. Mai 2004, am gleichen Tisch sitzen.⁴⁰ Insofern hat die jüngste EU-Erweiterung um zehn neue Mitglieder die Zusammenarbeit zwischen EU und NATO kompliziert, anstatt durch die gewachsene Überlappung der Mitgliederstruktur beider

Organisationen (19 Mitgliedstaaten sind gleichzeitig EU- und NATO-Mitglieder; vgl. Übersicht, S. 8) die Entscheidungsfindung und praktische Zusammenarbeit zu erleichtern.

Mit ihrem Verhalten untergräbt die Türkei die Ziele der strategischen Partnerschaft und könnte einige EU-Mitglieder dazu veranlassen, noch strikter auf Autonomie zu setzen. Denn als Konsequenz der türkischen Blockade gab es auf politischer Ebene für mehrere Monate, am Ende des Jahres 2004 und Anfang 2005, nur Zusammenkünfte des PSK mit dem NATO-Rat zur Operation *Althea*. Von September 2004 bis Anfang März 2005 fanden überhaupt keine gemeinsamen Sitzungen der Militärausschüsse statt. Schließlich übernahm man für die Militärausschüsse die Formel der politischen Ebene und beschränkte ihre Tagesordnung auf den laufenden Einsatz, um wenigstens den Informationsaustausch sicherzustellen. Diese Lösung machte noch etwas anderes möglich: Unter Verweis auf den Beschluss des Europäischen Rates von Kopenhagen 2002 konnten Zypern und Malta von diesen gemeinsamen Sitzungen von NATO und EU ausgeschlossen werden, da sie nicht Mitglieder der Partnerschaft für den Frieden sind und keine bilateralen Sicherheitsabkommen mit der NATO geschlossen haben.⁴¹ Dadurch können sie weder an »Berlin-Plus« noch an dessen Implementierung teilnehmen. Falls diese Länder Anträge zur Aufnahme in PfP stellen würden, um diesen Mangel zu beheben, würde die türkische Regierung sie voraussichtlich blockieren, um nicht mit Blick auf die eigenen Beitrittsverhandlungen einen wichtigen Hebel aus der Hand zu geben.⁴²

Die türkische Blockadepolitik schlägt bisher nicht auf den operativen Bereich durch, da sich die Türkei von Anfang an militärisch beteiligen wollte: Sie ist Truppensteller für EUFOR, hat ein Bataillon für die NATO-Reserven gemeldet, das auch im Rahmen von EUFOR eingesetzt werden kann, und will mit einem Infanteriebataillon zu den schnellen Gefechtsverbänden (Battle Groups) der EU beitragen.

Angesichts der strategischen Bedeutung der Türkei und deren Absicht, sich stärker in die ESVP zu integrieren, sollte nach Formen der engeren Anbindung Ankaras gesucht werden. Ein denkbarer Weg wäre die »möglichst rasche Assoziierung der Türkei mit

³⁸ Vgl. »Council Joint Action 2004/570/CFSP« [wie Fn. 33], Ziff. (14).

³⁹ Vgl. De Witte/Rademacher, »Partnerschaft oder Rivalität?« [wie Fn. 3], S. 275. Die Regelung der Konsultationen im Krisenfall ist Teil des »Berlin-Plus«-Pakets.

⁴⁰ Vgl. Dieter Ebeling, »Türkei blockiert Arbeitskontakte zwischen NATO und EU«, *dpa-Korrespondentenbericht*, 14.4.2005.

⁴¹ Vgl. »Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen«, 12.12.2002, Anlage II, Ziff. I.17, in: *Bulletin der EU*, 12-2002.

⁴² Vgl. Judy Dempsey, in: *International Herald Tribune (IHT)*, 18.2.2005, S. 4.

der ESVP«,⁴³ die künftige türkische Blockaden bei der Zusammenarbeit von NATO und EU weniger wahrscheinlich machen, wenn auch nicht ausschließen würde. Allerdings wäre für eine solche Lösung auch die Zustimmung Zyperns notwendig, die nur in Verbindung mit einer Anerkennung des Inselstaates durch Ankara zu erhalten wäre.

Es liegt wohl an vorhersehbaren oder vermuteten Schwierigkeiten, dass Ausschüsse, die laut Dauervereinbarungen von NATO und EU eigentlich regelmäßig gemeinsam tagen sollten, dies nur noch selten tun. So wurden nach der Initiating Mission Directive, die den EU-Planungsprozess für eine Operation auslöst, die Politico-Military Group (PMG) der EU und die Policy Coordination Group (PCG) der NATO bei der Einsatzvorbereitung nicht mehr eingeschaltet. Die Sekretariate von NATO und EU zogen es vor, auf ihrer Ebene unmittelbar zwischen dem persönlichen Beauftragten des GS/HR der EU für Krisenmanagement, Peter Feith, und dem Stellvertretenden Beigeordneten Generalsekretär der NATO, Robert Serry, zu koordinieren.⁴⁴ Sie haben damit eine Flexibilität bewiesen, dank derer die sonst mühsamen Abstimmungsprozesse abgekürzt werden konnten.

Das Problem der Aufgabenteilung zwischen EU und NATO

Die Aufgabenteilung zwischen den beiden Organisationen erwies sich als der schwierigste Teil der Vorbereitung von *Althea*. Monatelang wurde erbittert um Einzelheiten gerungen. Die USA wollten von Beginn an die Führung der militärischen Operationen in Bosnien nicht der EU allein überlassen und insbesondere die Kompetenz für die Bekämpfung des Terrorismus und die Ergreifung der vor dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien angeklagten Kriegsverbrecher behalten. Dies wiederum versuchten einige Europäer nach Kräften zu verhindern, weil sie die Gesamtverantwortung übernehmen wollten und fürchteten, andernfalls nur Juniorpartner

⁴³ Heinz Kramer, *EU-Türkei: Vor schwierigen Beitrittsverhandlungen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2005 (S 11/05), S. 17.

⁴⁴ Vgl. Deputy Assistant Secretary General Robert Serry bei einem Press Briefing am 24.11.2004 zur Beendigung von SFOR und zur künftigen NATO-Rolle in Bosnien und Herzegowina, <<http://www.nato.int/docu/speech/2004/s041124b.htm>> (eingesehen am 16.3.2006).

der NATO bzw. der USA zu bleiben.⁴⁵ Die amerikanische Forderung wurde unterschiedlich interpretiert: Die einen erkannten darin vor allem den Willen der USA, eingegangene Verpflichtungen zu erfüllen. Andere folgerten, Amerika wolle einerseits auf dem Balkan so viele Lasten wie möglich an die Europäer abgeben, andererseits aber einen Teil der politischen Kontrolle über die militärische Mission der EU in der Region behalten.⁴⁶ Letzteres wurde von den USA dementiert. Beide Überlegungen spielten wohl eine Rolle. Zur Verzögerung der Entscheidung hat auch beigetragen, dass es wegen unterschiedlicher Auffassungen lange Zeit keine Abstimmung zwischen Pentagon und State Department zu diesen Fragen gab. Die sogenannte »delineation of tasks« zwischen NATO und EU war deshalb sehr langwierig und kompliziert; auf der politischen Ebene wurde sie immer wieder verschoben; eine endgültige Einigung kam erst wenige Tage vor dem Beginn von *Althea* zustande.⁴⁷

Vereinbart wurde schließlich jene Lösung, die der NATO-Generalsekretär schon im März 2004 als Kompromiss ins Gespräch gebracht hatte und die damals noch von der EU abgelehnt worden war: Demnach sollte es für die Verfolgung der Kriegsverbrecher eine doppelte Zuständigkeit von EU und NATO geben. Da sich auf politischer Ebene nicht klären ließ, wie dies praktisch vor Ort umzusetzen sei, erarbeiteten die Befehlshaber in Bosnien eine Lösung: Sie einigten sich darauf, bei überlappenden Verantwortlichkeiten eine gemeinsame Entscheidung zu treffen. Dies setzt eine permanente Koordination zwischen dem Einsatzbefehlshaber EUFOR und dem Befehlshaber des NATO-Hauptquartiers Sarajewo in enger Abstimmung mit dem HR/EUSR voraus.

⁴⁵ Vgl. Bacia, »Washington will nicht loslassen« [wie Fn. 22]. Siehe auch Congressional Research Service (CRS), *Bosnia and International Security Forces, Transition from NATO to the European Union*, Washington, D.C.: The Library of Congress (CRS Report for Congress), 6.12.2004, S. CRS-4.

⁴⁶ Vgl. Dempsey, »US and EU in Dispute« [wie Fn. 22], und Altmann/Whitlock (Hg.), *European and U.S. Policies in the Balkans* [wie Fn. 22].

⁴⁷ Eine diplomatische Umschreibung der Schwierigkeiten »[...] the problem of having to agree to the delineation of tasks [...] really made it a bit more complicated [als Operation *Concordia*, d. Verf.]« lieferte Robert Serry bei dem bereits in Fn. 44 zitierten Press Briefing am 24.11.2004 zur Beendigung von SFOR und zur künftigen NATO-Rolle in Bosnien und Herzegowina. Siehe auch britischer Verteidigungsminister John Reid, »La présidence britannique de l'UE: un partenariat pour faire avancer la PESD«, in: *Défense Nationale*, 61 (Juli 2005) 7, S. 10.

Die Aufgaben von EUFOR⁴⁸

Hauptaufgaben von EUFOR sind:

- ▶ eine robuste militärische Präsenz zur Abschreckung von Gewalt sicherzustellen;
- ▶ einen Beitrag zu einem sicheren und gewaltfreien Umfeld zu leisten und
- ▶ die Auflagen des Dayton-Vertrags einzuhalten.

In Anhang 1A des Dayton-Abkommens haben sich die Republik Bosnien und Herzegowina sowie ihre Gebietseinheiten (Entitäten), die Föderation Bosnien und Herzegowina und die Republika Srpska, unter anderem dazu verpflichtet, auf Gewalt zu verzichten – selbst bei Vertragsverletzung durch die andere Seite – und mit allen Einrichtungen und Organisationen zusammenzuarbeiten, die an der Umsetzung des Friedensabkommens beteiligt sind oder durch den VN-Sicherheitsrat in anderer Form ermächtigt sind, einschließlich des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien.

Daneben sollen andere vor Ort tätige Organisationen der EU und der internationalen Gemeinschaft⁴⁹ sowie die bosnische Polizei im Kampf gegen die organisierte Kriminalität unterstützt werden, ebenso die Regierung Bosnien und Herzegowinas bei der Verteidigungsreform sowie der Internationale Strafgerichtshof bei der Suche und Festnahme von angeklagten Kriegsverbrechern. General Leakey bekräftigte vor der Presse, dass es sein Ziel sei, die Netzwerke des organisierten Verbrechens, die inzwischen die Stabilität stärker gefährdeten als ethnische Konflikte, zu zerschlagen. Dazu sei eine enge Kooperation mit EUPM, den Vertretern der EU-Kommission, der Weltbank und dem Amt des HR/EUSR erforderlich.⁵⁰ An diesem Beispiel wird deutlich, wie EUFOR in das Gesamtkonzept der EU integriert ist.

Die kriminellen Netzwerke haben inzwischen eine so starke Stellung erlangt, dass sie die Arbeit der bosnischen Polizei massiv behindern. General Leakey vertritt deshalb die Auffassung, dass es eine wesentliche Funktion von EUFOR ist, der Polizei den Rücken zu stärken.⁵¹ Dabei kann sich das Einsatzhauptquar-

tier EUFOR (HQ EUFOR) auch auf die ihm unterstellte Internationale Militärpolizeieinheit (International Police Unit, IPU) stützen, die 500 Polizisten aus sieben Nationen⁵² umfasst; den Kern bilden italienische Carabinieri. Die regimentsstarke Einheit hat die Nachfolge der Multinational Specialized Unit angetreten, die sechs Jahre lang Dienst in Bosnien geleistet hat. Sie operiert mit örtlicher Polizei und EUFOR-Truppen gemeinsam bei Patrouillen und bei der Gewinnung von Informationen. In kritischen Situationen, etwa bei einem Aufruhr oder bei Ausschreitungen, unterstützt sie die bosnische Polizei.

Die Aufgaben des NATO-Hauptquartiers Sarajewo⁵³

Das in Sarajewo verbliebene, auf 150 Mann reduzierte NATO-Hauptquartier ist über seine spezifische Aufgabenwahrnehmung hinaus auch ein Beleg dafür, dass das Bündnis weiterhin Interesse an der Entwicklung in Bosnien und Herzegowina und an einem unverminderten langfristigen Engagement hat. Dies wurde auch von den Außenministern in ihrem Communiqué zum Abschluss ihres Treffens im Dezember 2004 betont.⁵⁴ Außerdem erfüllt das NATO-Hauptquartier zugleich den Wunsch der USA, in den Prozess eingebunden zu bleiben. Und schließlich dämpft sie in Sarajewo die Sorge, im Notfall allein auf die EU angewiesen zu sein, die dann vielleicht zu schwach sein könnte, um den Frieden zu erhalten.

Das NATO-Hauptquartier sieht seinen Hauptauftrag darin, die Verteidigungsreformkommission gemeinsam mit Vertretern der Regierung in Sarajewo zu führen, um den raschen Fortschritt der Reformen sicherzustellen – eine Aufgabe, die zuvor von der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) wahrgenommen wurde. Damit wird die Aufgabenteilung von NATO und EU bestätigt, die im gemeinsamen Ansatz für den Balkan vorgesehen ist. Ein NATO Advisory Team und Defence Reform Teams für verschiedene Fachgebiete beraten und unterstützen die Streitkräfte des Landes. Die größte Herausforderung in diesem Kontext besteht darin, ein Zusam-

⁴⁸ Vgl. »Council Joint Action 2004/570/CFSP« [wie Fn. 33].

⁴⁹ Von den Institutionen der internationalen Gemeinschaft sind die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der UN-Hochkommissar für Flüchtlinge (UNHCR), der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank aktiv.

⁵⁰ Vgl. ANA, (21.12.2004) 3638.

⁵¹ Ebd.

⁵² Italien, die Niederlande, Österreich, Rumänien, Slowenien, die Türkei und Ungarn.

⁵³ Vgl. *NATO's Future Role in Bosnia and Herzegovina*, 2.12.2004, <<http://www.nato.int/docu/update/2004/12-december/e1202b.htm>> (eingesehen am 16.3.2006).

⁵⁴ Vgl. »Final Communiqué, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council held at NATO Headquarters, Brussels on 9 December 2004«, in: *Atlantic News*, 11.12.2004, S. 7, Ziff. 5.

menwachsen zu einer Armee zu erreichen. Denn die Streitkräfte sind noch immer entlang der in Dayton festgelegten Grenzen der Entitäten eigenständig organisiert. Erst Ende 2004 wurde nach langer Vorarbeit ein gemeinsames Verteidigungsministerium geschaffen. Nach heftigem Widerstand stimmte am 30. August 2005 das Parlament der Republika Srpska zu, die Zuständigkeit für Verteidigung und Streitkräfte der Teilrepublik ab Januar 2006 auf den Gesamtstaat zu übertragen. Damit machte es den Weg frei für die Schaffung einer einheitlichen Armee.⁵⁵ Zuvor hatten die Volksgruppen in der Internationalen Kommission für die Verteidigungsreform vereinbart, bis Ende 2007 einheitliche bosnische Streitkräfte aufzustellen.⁵⁶

Die weitere Ausgestaltung der Verteidigungsreform wird nach Aufnahme in Partnership for Peace und Membership Action Plan zusätzliche Bedeutung erhalten, wenn es darum geht, das Land auf eine NATO-Mitgliedschaft vorzubereiten. Hierbei handelt es sich also um eine langfristige Aufgabe. Der HR/EUSR hatte zunächst angenommen, dass Bosnien und Herzegowina bereits im März oder April 2005 in die Partnerschaftsprogramme aufgenommen werden könnte. Dies scheiterte jedoch daran, dass die entsprechenden Bedingungen, insbesondere die uneingeschränkte Zusammenarbeit mit dem Kriegsverbrechertribunal, bis zu diesem Zeitpunkt nicht erfüllt worden waren.

Das NATO-Hauptquartier ist schließlich auch für Terrorismusabwehr und Streitkräftesicherung sowie gemeinsam mit EUFOR für Aufklärung und die Suche nach Kriegsverbrechern verantwortlich. In diesen Aufgabenbereichen sind die Einsätze sehr eng mit dem HQ EUFOR zu koordinieren. Für ihre Durchführung kann das NATO-Hauptquartier auf Spezialkräfte aus sieben Nationen zurückgreifen und bei Bedarf auch die Dayton-Vollmachten nutzen.

Aus militärischer Sicht wäre es sinnvoller gewesen, die Verantwortung nicht auf zwei Stäbe aufzuteilen, da Doppelzuständigkeiten in aller Regel durch den erforderlichen Koordinierungsaufwand Einbußen an Reaktionsfähigkeit und Effizienz mit sich bringen. Andererseits sind bestimmte amerikanische Unterstützungsleistungen – wie Spezialeinheiten für die Suche nach angeklagten Personen – nur über den NATO-Rahmen verfügbar zu machen. Einige Beobach-

⁵⁵ Vgl. Presseerklärung des Office of the High Representative vom 1.9.2005; SZ, 1.9.2005, S. 8; ANA, (1.9.2005) 3703; siehe auch zur vorangegangenen Vereinbarung zwischen den Volksgruppen Associated-Press-Meldung Nr. 427, 18.7.2005.

⁵⁶ Vgl. ANA, (21.7.2005) 3698, S. 1.

ter werten die Einbeziehung des NATO-Hauptquartiers in diese Aufgabe als Preis dafür, dass die USA der EU die Führung der Bosnien-Operation als »militärische Reifeprüfung« zugestanden haben.⁵⁷ Die Einbeziehung der NATO ist jedoch wegen der amerikanischen Mitgliedschaft politisch essentiell, da es für eine direkte europäisch-amerikanische Kooperation auf sicherheitspolitischem Gebiet bisher keine Vereinbarungen und Strukturen gibt.

Der vertrauensvollen Zusammenarbeit und gegenseitigen Information von EU und NATO dient die gemeinsame Beteiligung an verschiedenen Kommissionen, die zum Beispiel die Einhaltung des Vertrages von Dayton sicherstellen (Joint Military Commission) oder die Verteidigungsreform voranbringen sollen (Defence Reform Commission). Wo das HQ EUFOR den Vorsitz innehat, ist das NATO-Hauptquartier im Gremium vertreten. Das gleiche gilt umgekehrt.

Die Zusammenarbeit auf militärischer Ebene

VN, NATO und EU unterhalten in Bosnien und Herzegowina jeweils eigene Führungsstrukturen; ihre Tätigkeiten müssen auf Führungsebene also permanent abgestimmt werden. Der Peace Implementation Council überwacht im Auftrag der internationalen Gemeinschaft über den Hohen Beauftragten den Friedensprozess auf der Grundlage des Dayton-Abkommens. NATO und EU führen ihre Operationen im Einklang mit dem VN-Mandat zwar eigenständig, koordinieren sie aber auf politischer und auf mehreren militärischen Ebenen bis hinunter ins Einsatzgebiet. Dort findet über den HR/EUSR die Abstimmung zwischen politischen und militärischen Akteuren statt.

Während es auf politischer Ebene in Brüssel nicht einfach ist, einen Konsens zwischen NATO und EU herzustellen, profitiert die militärische Kooperation von den jahrelangen gemeinsamen operativen Erfahrungen auf dem Balkan und anderswo. Zu einem bedeutenden Teil handelt es sich um dasselbe militärische Personal beider Organisationen, das bereits in wechselnden Einsätzen im Rahmen unterschiedlicher Kommandostrukturen Dienst geleistet hat. Die Nicht-NATO-Mitglieder der EU sind über das »Partnership for Peace«-Programm mehr als ein Jahrzehnt mit der Allianz verbunden und konnten deshalb tiefe Einsicht in deren Arbeitsweise gewinnen.

⁵⁷ Vgl. Wernicke, »Europas zweite Chance« [wie Fn. 22].

Die militärische Führungsstruktur

Die Führungsstruktur von *Althea* spiegelt die besonderen Bedingungen einer EU-Operation im Rahmen der »Berlin-Plus«-Vereinbarungen wider:

Die Benennung des Operationsbefehlshabers und der Offiziere mit Führungsfunktionen der nachgeordneten Ebenen erfolgt, soweit sie Teil der NATO-Kommandostruktur sind, im Einvernehmen mit dem Bündnis. Als Befehlshaber der strategischen Ebene wird in der Regel der Stellvertretende Oberste Befehlshaber Europa (DSACEUR) ernannt. Wie bereits erwähnt, geschah dies in diesem Fall mit der Gemeinsamen Aktion vom 12. Juli 2004, also kurz nach der Entscheidung des NATO-Gipfels von Istanbul über die Beendigung von SFOR.⁵⁸ Der deutsche Admiral Rainer Feist, Operationsbefehlshaber bis zu seiner Ablösung durch den britischen General John Reith am 30. September 2004,⁵⁹ und der britische Generalmajor Leakey, erster Befehlshaber von EUFOR in Bosnien, beklagten, dass dieser Zeitpunkt zu spät gewesen sei. Da vor der Ernennung nur informelle Absprachen getroffen werden konnten, blieb ihrer Auffassung nach zu wenig Zeit zur Vorbereitung. Dies betraf sämtliche Ebenen der NATO-EU-Zusammenarbeit: Vor dem NATO-Gipfel von Istanbul gab es nur informelle Stabskontakte, offizielle Arbeitsbeziehungen konnten erst danach aufgenommen werden. Bei Folgeoperationen sollte dieses Manko unbedingt vermieden werden.

Die militärische Befehlskette für die Operation *Althea* läuft – von der NATO unabhängig – vom Operationshauptquartier der EU (EU OHQ) bei SHAPE im belgischen Mons über das EU-Führungselement im NATO-Hauptquartier Neapel zum Einsatzhauptquartier EUFOR in Sarajewo. Diese drei Ebenen stellen eine Abweichung von den eigentlich in der EU vorgesehenen zwei Führungsebenen dar. Frankreich wollte ursprünglich an der EU-Regelung festhalten, um flexibler zu sein und die NATO, in diesem Falle Neapel, soweit als möglich herauszuhalten. Großbritannien und Italien traten dagegen für drei Ebenen ein. Als Kompromiss wurde vereinbart, dass der Operationsbefehlshaber in Mons den Einsatzbefehlshaber in Sarajewo direkt führt und das EU-Führungselement in Neapel, analog der Regelung für die Operation *Con-*

cordia, lediglich auf dem laufenden hält. In der Praxis lässt sich diese Regelung aber nicht durchhalten.

Das EU-Führungselement in Neapel betrachtet sich als Teil der Kommandostruktur der EU und handelt dementsprechend. Neben der Koordinierung der Operation *Althea* mit NATO-Einsätzen sorgt es für gegenseitige Unterstützung und Transparenz. Eine weitere Aufgabe dieses Führungselements liegt in der Planung der Reserven, die sowohl für EUFOR als auch für KFOR vorgesehen sind. Auf sie wird weiter unten (S. 22) noch näher eingegangen.

Das PSK hat erst etwa drei Monate nach der Gemeinsamen Aktion den Leiter des Führungselements in Neapel benannt.⁶⁰ Dessen späte Benennung ist ein Indiz für die Schwierigkeit, angesichts der unterschiedlichen Auffassungen über seine Rolle in der Führungsstruktur von EUFOR zu einem Konsens zu gelangen.

Die Unklarheiten in der Operationsführung, die es schon während der Operation *Concordia* gab, scheinen sich bei *Althea* insofern zu wiederholen.⁶¹ Offenbar war es erforderlich, eine gewisse Ungenauigkeit zuzulassen, um Gegner wie Befürworter der Dreierlösung gleichermaßen zufriedenzustellen. Dabei gibt es gute Gründe für die Einrichtung von drei Führungsebenen: Zum einen wird dadurch die Kompatibilität mit der NATO-Struktur verbessert und zum anderen erfordern die auch über dem Balkan operierenden NATO-Luftstreitkräfte eine streitkräftegemeinsame Führungsebene, die das Hauptquartier in Sarajewo nicht darstellt und für die das Hauptquartier in Mons zu weit entfernt ist. Zwischen den Führungsebenen der EU-Operation und den entsprechenden der NATO-Kommandostruktur bedarf es einer permanenten Koordination, genau wie zwischen den Akteuren in Sarajewo: dem HQ EUFOR, dem NATO-HQ und der Dienststelle des HR/EUSR.

Das Operationshauptquartier der EU in Mons ist ebenso wie das Führungselement in Neapel gut in die Informationsbeziehungen der beiden NATO-Hauptquartiere integriert. Die Einbindung erfolgt einerseits über Führungspersonal, das sowohl Bündnis- als auch EU-Funktionen wahrnimmt, und andererseits über die Möglichkeit, jederzeit auf Personal der NATO-Stabsabteilungen zurückzugreifen. SHAPE-interne Regelun-

⁵⁸ Vgl. »Council Joint Action 2004/570/CFSP« [wie Fn. 33], Art. 2.

⁵⁹ In der neuen NATO-Kommandostruktur ist der Dienstposten des DSACEUR Großbritannien zugefallen, während der Dienstposten des Chefs des Stabes SHAPE nach wie vor von einem deutschen General/Admiral besetzt wird.

⁶⁰ Vgl. »PSK-Beschluss BiH/4/2004, 19.10.2004«, in: *Official Journal of the European Union*, 2.12.2004, S. L357/38.

⁶¹ Vgl. Hans-Georg Erhart, »Die EU als militärischer Akteur in Mazedonien: Lehren und Herausforderungen für die ESVP«, in: Warwick (Hg.), *Die Beziehungen zwischen NATO und EU* [wie Fn. 3], S. 175f.

gen für das EU OHQ, die vor der Operation *Concordia* entwickelt und den gesammelten Erfahrungen entsprechend angepasst wurden, sollen sicherstellen, dass die Zusammenarbeit reibungslos vonstatten geht. Trotz gewisser administrativer und organisatorischer Anfangsschwierigkeiten ist die Umsetzung dieses Teils der »Berlin-Plus«-Vereinbarungen erfolgreich verlaufen.

Das Personal von EUFOR

Althea hat mit rund 7000 Männern und Frauen begonnen, der gleichen Truppenstärke also, die am Ende der Operation SFOR bestand. Dadurch sollte der nahtlose Übergang unterstrichen und dem Land vermittelt werden, dass mit der EU genauso zu rechnen ist wie zuvor mit der NATO. 80 Prozent der Truppen wurden von SFOR übernommen. Insgesamt 22 EU-Mitgliedstaaten – 18 davon sind zugleich NATO-Mitglieder – stellten Kräftebeiträge für *Althea*. Hinzu kamen Truppen von elf sogenannten Drittstaaten, das heißt von europäischen Bündnispartnern, aufgrund einer besonderen Vereinbarung von Kanada⁶² sowie von EU-Beitrittskandidaten und Ländern, die weder der NATO noch der EU angehören.⁶³ Unter den elf Truppenstellern aus Drittstaaten sind auch fünf NATO-Mitglieder. Damit beteiligen sich 23 von 24 möglichen NATO-Nationen⁶⁴ an diesem bisher größten militärischen EU-Einsatz mit eigenen Streitkräften. Im HQ EUFOR sind insgesamt 28 Nationen mit eigenem Personal vertreten. Die mit Abstand bedeutendsten Kräftebeiträge leisteten zu Beginn Deutschland und

Italien, mit zusammen rund einem Drittel des Gesamtumfangs.

Die »Berlin-Plus«-Bestimmung, die einen Rückgriff auf die Ressourcen der NATO regelt, wirkt sich auf die EU-Führungsstruktur der strategischen und operativen Ebene sehr positiv aus und ermöglicht dadurch erhebliche Personaleinsparungen. Ohne die Unterstützung durch die NATO-Hauptquartiere in Mons und Neapel wäre *Althea* auf diesen Verantwortungsebenen mit rund zwanzig Offizieren und Feldwebeln nicht effektiv zu führen. Doch nicht alle personellen Anforderungen sind auf diese Weise abzudecken: In Ausnahmefällen muss zusätzliches Fachpersonal von außerhalb gewonnen werden. Das zeigt zum Beispiel die öffentliche Ausschreibung der Stelle eines Managers, der für die Führungs- und Informationssysteme und für die Informationssicherheit zuständig sein soll.

Die Planung durch das NATO-Hauptquartier Europa

Die »Berlin-Plus«-Vereinbarungen garantieren der EU für ihre Operationsplanung die Unterstützung von SHAPE. Das heißt konkret: Für einen Einsatz, bei dem auf NATO-Mittel und -Fähigkeiten zurückgegriffen werden soll, erarbeitet SHAPE auf der Grundlage einer Weisung des EU-Militärstabes den Operationsplan. Möglicherweise herrschten zu Beginn auf seiten der EU falsche Erwartungen über den Umfang der Planungsunterstützung durch SHAPE; die EU-Operation ist schließlich nur ein Einsatz unter mehreren, die gleichzeitig vorbereitet werden müssen. Vielleicht sind auch die Schwierigkeiten der Aufgabe sowie der Zeit- und Personalbedarf unterschätzt worden. Jedenfalls hat sich herausgestellt, dass für die Planung der Übernahme einer NATO-Operation zehn bis zwölf Monate notwendig sind. Im Falle des Bosnien-Einsatzes wurde mit den Arbeiten bereits Anfang 2004 begonnen, wenn auch zunächst auf informeller Basis.

Was bedeutet diese Tatsache für die Anwendbarkeit von »Berlin-Plus« auf andere Fälle, die unter noch ungünstigeren Bedingungen stattfinden können? Beschränken die gewonnenen Erkenntnisse das Anwendungsfeld der Regelung nicht auf die Übernahme bereits laufender Einsätze mit langer Vorbereitungszeit? Und wäre damit nicht bereits eine implizite Arbeitsteilung vorgegeben? Diese Fragen müssen im Zuge der Auswertung von *Althea* durch die EU näher

⁶² Kanada kann an jeder EU-Operation unter den »Berlin-Plus«-Regeln teilnehmen, an anderen EU-Operationen nur nach Einladung durch den Rat der EU. Vgl. »European Council Seville, 21–22 June 2002, Presidency Conclusions, Annex V, Arrangements for consultation and cooperation between the European Union and Canada on Crisis Management«, in: *From Laeken to Copenhagen. European Defence: Core Documents*, Paris: European Union Institute for Security Studies, Februar 2003 (Chaillot Paper Nr. 57), S. 92ff.

⁶³ Das PSK akzeptierte mit Entscheidung am 3.11.2004 (Political and Security Committee Decision/BiH/5/2004) Kräftebeiträge folgender Drittstaaten: Albanien, Argentinien, Bulgarien, Chile, Kanada, Marokko, Neuseeland, Norwegen, Rumänien, der Schweiz und der Türkei.

⁶⁴ An einer EU-Operation nicht beteiligen dürfen sich die USA und Dänemark, das grundsätzlich an der ESVP nicht teilnimmt. Zu Dänemark siehe »Council Joint Action 2004/570/CFSP« [wie Fn. 33], S. L252/11, Ziff. (19). Island unterhält keine eigenen Streitkräfte.

untersucht und beantwortet werden. Die Studie wird im Schlusskapitel auf sie zurückkommen.

Das von SHAPE vorgelegte Operationskonzept für *Althea* entsprach den Vorstellungen der EU nicht in jeder Hinsicht. Differenzen ergaben sich zum Teil aus unterschiedlichen Verfahren und Formaten. Zwei Lehren drängen sich auf: Einerseits bedarf es bei einem Teil der SHAPE-Mitarbeiter noch eines Lernprozesses, andererseits erscheint es sinnvoll, soweit wie möglich bereits erprobte NATO-Regelungen und -Verfahren anzuwenden. Mit der Erweiterung des Bündnisses hat der Anteil der europäischen Offiziere auf Schlüsseldienstposten der insgesamt gestrafften NATO-Kommandostruktur zugenommen. Diese Verstärkung dürfte sich langfristig positiv auf die NATO-EU-Zusammenarbeit auswirken, indem europäischer Einfluss angemessen spürbar wird und sich das gegenseitige Verständnis weiter vertieft. Es wäre folglich zu empfehlen, dass die Nationen ihr militärisches Personal zwischen Verwendungen im Bündnis und in den EU-Strukturen wechseln lassen. Auch die seit 2005 dauerhaft eingerichteten Verbindungselemente der EU bei SHAPE und der NATO beim EU-Militärstab (EUMS) sollen zu besserem gegenseitigen Verständnis und zu reibungslosem Informationsaustausch beitragen, mithin die praktische NATO-EU-Zusammenarbeit effektiver gestalten.

Frankreich ist erstmals wieder in den NATO-Hauptquartieren der strategischen Ebene mit je einem General/Admiral und weiteren Offizieren vertreten, nicht wie bisher nur in einer zusätzlichen Mission. Dadurch eröffnet sich die Chance, das Land frühzeitig in die Planungen einzubinden und bereits auf der Arbeitsebene den Konsens in Einzelfragen vorzubereiten. Es ist zu hoffen, dass Paris auch dazu bereit sein wird.

Der Rückgriff auf NATO-Ressourcen

Unter »Berlin-Plus« kann die EU mit Zustimmung der NATO kollektive (*commonly owned*) NATO-Mittel und -Fähigkeiten nutzen.⁶⁵ Deren Freigabe wird in einem Sonderabkommen (Special Agreement) in Form eines Briefwechsels zwischen NATO-GS und GS/HR EU vereinbart. Bei der Operation *Althea* werden vor allem die NATO-Hauptquartiere und deren »Dienste« genutzt. Hinzu kommt die Mitnutzung der Infrastruktur des

Camp Butmir in Sarajewo, der Kommunikations- und Informationssysteme sowie der Fahrzeuge.

Der Ort, an dem das HQ EUFOR etabliert werden sollte, war umstritten. Ein Vorschlag lautete, es beim HR/EUSR einzurichten, der sich damit jedoch nicht einverstanden zeigte. Ziel dieses Vorstoßes war, dem EUSR damit zugleich eine größere Verantwortung auch in militärischen Fragen einzuräumen. Schließlich einigte man sich auf die Stationierung des HQ EUFOR gemeinsam mit dem NATO-HQ Sarajewo in Camp Butmir, der von SFOR hinterlassenen Liegenschaft. Wer welche Kosten zu tragen hat, ist noch immer nicht geklärt: Die EU belegt das Camp zu 60 Prozent, hat es aber wegen der zu erwartenden Folgekosten (Infrastruktur, Personal) nicht wie von der NATO gewünscht insgesamt übernommen. Die EU zahlt lediglich Miete und will den von ihr genutzten Teil nach Beendigung der Operation an die NATO zurückgeben.

Die Zusammenarbeit bei den Führungs- und Informationssystemen hat nach allen Erkenntnissen gut funktioniert, alle notwendigen Ressourcen werden bereitgestellt. Ohne die »Berlin-Plus«-Regelung wäre es der EU kaum möglich gewesen, den Auftrag zu erfüllen. So stellt die NATO die Fernmelde-Infrastruktur sowohl für die Verbindungen vom EU OHQ bei SHAPE zum EU-Führungselement in Neapel und zum HQ EUFOR in Sarajewo als auch für die Leitungen von dort zu den Multinationalen Einsatztruppen. Die EU verfügt inzwischen über gut funktionierende sichere Kommunikations- und Informationssoftware, was bei *Concordia* noch nicht der Fall war.

Das Nachrichtenwesen

Der Erfolg der Bosnien-Mission hängt nach allgemeiner Auffassung sehr stark von der reibungslosen Zusammenarbeit bei der Aufklärung ab. Die EU-Operation ist nach den Worten ihres Befehlshabers, des DSACEUR General John Reith, sehr viel stärker nachrichtendienstlich ausgerichtet als ihr Vorgänger.⁶⁶ Dies wird durch die Einrichtung einer gesonderten Zelle für die Koordination von Operationen mit nachrichtendienstlichem Hintergrund unterstrichen. SFOR hat zahlreiche gute Kontaktadressen an EUFOR übergeben, die in die EU-Operation integriert worden sind.

⁶⁵ Der NATO gemeinsam gehörende Mittel sind zum Beispiel Infrastruktur, Fernmeldeanlagen und -systeme sowie die Flotte der Frühwarnflugzeuge (AWACS).

⁶⁶ *Europe* (Brüssel), 2.12.2004, S. 10.

Darunter befinden sich Quellen aus der bosnischen Staatspolizei und dem Nachrichtendienst.⁶⁷

Nachrichtendienstliche Informationen werden dem Bündnis oder der EU, die kein eigenes Nachrichtenwesen betreiben, von den Nationen zur Verfügung gestellt. Bereits vor Beginn einer Operation sollte daher auch vereinbart werden, dass die teilnehmenden Staaten für die Auftragserfüllung relevante nationale Erkenntnisse und Aufklärungsergebnisse rasch weitergeben. Außerdem sollte darauf geachtet werden, die Aufklärungskomponenten mit hinreichendem und gut ausgebildetem Personal auszustatten.

Während es bei der Klärung der gegenwartsbezogenen Nachrichtenlage offenbar keine gravierenden Probleme gegeben hat, konnte die wichtige historische Datenbasis der NATO für die Aufspürung mutmaßlicher Kriegsverbrecher nicht angemessen genutzt werden: So standen Staaten, die nicht der NATO angehören, Teile der Aufklärungsergebnisse nicht zur Verfügung.⁶⁸ Um sie ihnen dennoch verfügbar zu machen, war eine langwierige Überprüfung und Bearbeitung (*sanitizing*) der Daten notwendig, um Rückschlüsse auf Quellen und Sicherheitsrisiken für Informanten auszuschließen. Angesichts der fast einjährigen Vorbereitung auf die EU-Operation hätte man dieses Problem früher in Angriff nehmen müssen und können.

Die Reserven

Die Mitgliedstaaten haben unterschiedliche Auffassungen darüber, wer im Rahmen der Balkanoperationen über den Einsatz von Reserven entscheidet: Die einen sehen sie im Verfügungsbereich der NATO (*dedicated to NATO*), andere vertreten dagegen den Standpunkt, Reserven seien nationale Kräfte, ihr Einsatz sei folglich nicht durch »Berlin-Plus« abgedeckt. Vor allem bei konkurrierenden Anforderungen von EUFOR und KFOR ist es jedoch wichtig zu klären, wer die Verfügungsgewalt besitzt.⁶⁹ Die strategischen, operativen und taktischen Kräfte stehen für beide Operationen zur Verfügung. Für die taktischen Reserven im Operationsgebiet, zwei europäische Bataillone, ist eine Vereinbarung zwischen EUFOR und KFOR über die

gegenseitige Unterstützung getroffen worden; ihr möglicher Einsatz wird zwischen den Befehlshabern und dem Joint Forces Command (JFC) Neapel abgesprochen. Zu Beginn der Operation erwies sich als größtes Problem, dass ein Transitabkommen mit Serbien-Montenegro fehlte. Daher konnten Verstärkungskräfte nicht über die Landverbindung zwischen Bosnien und Herzegowina und dem Kosovo zugeführt werden. Stattdessen war Lufttransport erforderlich. Seit dem 18. Juli 2005 gibt es zumindest eine Vereinbarung zwischen Belgrad und der NATO.⁷⁰

Die »Over The Horizon Forces« (OTHF), zusätzliche NATO-Truppen für den Krisenfall, können relativ rasch herangeführt werden. Die Entscheidung über den Einsatz der operativen Reserven trifft man im JFC Neapel, die Nutzung der strategischen Reserven erfordert eine Abstimmung zwischen NATO-Rat und PSK. Hier könnte es im konkreten Fall zu Konflikten über die Frage kommen, welcher Einsatzraum Priorität erhalten soll.

Ende Januar 2005 hat eine erste Übung im Einsatzgebiet von *Althea* stattgefunden. Ziel war, die als Verstärkung vorgesehenen Bataillonsstäbe mit der Lage in Bosnien und Herzegowina vertraut zu machen bzw. ihre Kenntnisse auf aktuellem Stand zu halten.⁷¹

⁶⁷ Transkript eines Interviews mit Generalmajor Leakey in der Sendung BBC News 24 Hardtalk, 28.2.2005.

⁶⁸ Vgl. Judy Dempsey, in: *IHT*, 11.11.2004, S. 1.

⁶⁹ Vgl. Serry, Press Briefing, 24.11.2004 [wie Fn. 44].

⁷⁰ Vgl. ANA, (21.7.2005) 3698, S. 1.

⁷¹ Vgl. EUFOR Forum Online, Operational Rehearsal Level 1 (zuerst veröffentlicht in *EUFOR Forum*, Nr. 2, März 2005), <<http://www.euforbih.org/forum/002/p04a/tefp04a.htm>> (eingesehen am 16.3.2006).

Eine Zwischenbilanz der EU–NATO-Kooperation bei *Althea*

Die Zusammenarbeit von NATO und EU im Krisenmanagement verläuft – wie an dem Beispiel *Althea* zu sehen ist – nicht so reibungslos, wie dies nach den getroffenen Vereinbarungen zu erwarten wäre. Die Praxis beider Organisationen wird jeweils von entstehungsgeschichtlichen Faktoren, spezifischen Zielsetzungen und speziellen bürokratischen Verfahren bestimmt, was die Kooperation erschwert. Im folgenden wird zunächst das Erreichte dargestellt. Anschließend sollen die Ursachen der aufgetretenen Probleme analysiert und Vorschläge zu ihrer Behebung gemacht werden.

Erreichtes

Nach zwölf Monaten Einsatz ist grundsätzlich festzustellen, dass NATO und EU bei *Althea* unter militärischen Gesichtspunkten in der Führungsstruktur und im Einsatzgebiet weitgehend pragmatisch, flexibel und erfolgreich zusammenarbeiten. Vor Ort ist das Bemühen um ein Gelingen der Kooperation am stärksten zu spüren. Insofern ist nur verständlich, dass man sich ein ähnliches Klima auch für die politische Ebene wünscht.⁷² Am Einsatzort wird kein Zweifel daran gelassen, dass *Althea* eine EU-Operation ist. Der Dienstgrad-Unterschied zwischen dem Befehlshaber EUFOR (einem Generalmajor) und dem Befehlshaber des NATO-Hauptquartiers Sarajewo (ein rangniedrigerer Brigadegeneral) macht überdies deutlich, wer die Hauptverantwortung trägt.

Der Übergang von SFOR zu EUFOR verlief relativ naht- und reibungslos. »Berlin-Plus« hat sich in dieser Hinsicht bewährt, auch wenn es zu Beginn der Planungsarbeit ein gewisses Durcheinander zu geben schien, wie General Leakey einräumte.

EUFOR hat seinen Auftrag bisher erfüllen können und in Bosnien für ein sicheres Umfeld gesorgt, das als zentrale Voraussetzung für die friedliche weitere Umgestaltung des Staates in der Perspektive einer zukünftigen

EU-Mitgliedschaft anzusehen ist. Unter diesen Prämissen konnte die EU im Dezember 2005 beschließen, Verhandlungen mit Bosnien und Herzegowina über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zu beginnen, nachdem die geforderten Reformen in den Streitkräften und der Polizei vom Parlament verabschiedet worden waren. Bei der Vorbereitung dieser Reformen hat das NATO-Hauptquartier in Sarajewo eine wichtige Rolle gespielt.

Probleme und deren Ursachen

Auf der politischen Ebene ist das vorrangige Problem der langwierige Entscheidungsprozess: So vergingen nach der erstmals erklärten Bereitschaft fast zwei Jahre bis zur tatsächlichen Übernahme der Verantwortung durch EUFOR.

Damit die Operation *Althea* zustande kommen konnte, musste Übereinstimmung zwischen drei internationalen Organisationen und dem betroffenen Land hergestellt werden. Während im VN-SR eine einfache Mehrheit (inklusive der Zustimmung aller ständigen Mitglieder) ausreichte, mussten die Entscheidungen in der Atlantischen Allianz und in der EU einstimmig gefällt werden. Die USA nahmen sowohl als ständiges Mitglied des VN-SR wie auch der NATO eine Schlüsselrolle ein. Ihre Stimme wurde – wie die jedes anderen Bündnispartners – für den NATO-Konsens über die Lagebeurteilung ebenso benötigt wie für die Entscheidung zur Beendigung von SFOR und zur Bereitstellung der Allianzressourcen für den EU-Einsatz. Anders als Frankreich und Großbritannien, die neben dem VN-Sicherheitsrat und der NATO auch der EU angehören und insoweit deren Interessen mit vertreten, spielte auf seiten der USA die Skepsis gegenüber der Europäischen Union und ihren als begrenzt eingeschätzten Fähigkeiten eine herausragende Rolle. Amerika stimmte denn auch der Übergabe der Mission an die EU im Jahr 2002 noch nicht zu, obwohl es aufgrund seines Engagements im Irak unter wachsendem Druck stand, seine militärischen Einsatzkräfte zu reduzieren. Dadurch verstrich zwar ein weiteres Jahr, was aber letztlich der Entwicklung der ESVP zugute kam: In diese Frist fiel der erste »Berlin-Plus«-Test bei

⁷² *Perspektiven der Sicherheitspolitik im Zusammenspiel von EU und NATO.* Rede des NATO-Generalsekretärs Jaap de Hoop Scheffer an der Humboldt-Universität Berlin am 12.5.2005, <<http://www.nato.int/docu/speech/2005/s050512a.htm>> (eingesehen am 16.3.2006).

der Operation *Concordia*, die Vereinbarung mit der NATO zur Politik gegenüber dem Westbalkan und die Verabschiedung der Europäischen Sicherheitsstrategie. Außerdem durfte der EU-Einsatz nach Ansicht einiger Staaten – vor allem der USA – keine bloße Nachfolgeoperation von SFOR sein, da dies als Abkehr vom zuvor erklärten Grundsatz »In Together, Out Together« hätte interpretiert werden können. Vielmehr musste die Operation einen anderen Charakter erhalten. Daher betonte Verteidigungsminister Rumsfeld auch immer wieder den Polizeicharakter der EU-Mission. Schließlich sollte die Beendigung von SFOR als sichtbarer Erfolg des Bündnisses dargestellt werden. Über das Ende der Mission sollte deshalb auch auf höchster politischer Ebene, nämlich beim NATO-Gipfel in Istanbul, öffentlichkeitswirksam entschieden werden. Zuvor war aber noch die bosnische Regierung an Bord zu holen. NATO- und EU-Repräsentanten traten mehrfach gemeinsam in Sarajewo an, um die notwendige Überzeugungsarbeit zu leisten.

Der Entscheidungs- und Vorbereitungsprozess hatte im Falle *Althea* mit zwei Jahren sehr lange gedauert. Selbst wenn man berücksichtigt, dass die politische Entscheidung als Folge des amerikanischen Zögerns um ein Jahr verschoben wurde, nahm die Vorbereitung der Operation immer noch zwölf Monate Zeit in Anspruch. Es liegt im Interesse von NATO und EU, die Reaktionsfähigkeit zu steigern und solche Abläufe, soweit sie in eigener Verantwortung liegen, deutlich zu straffen.

Bei der Aufgabenteilung zwischen NATO und EU zeigten sich Differenzen, die zum Teil auf interne Abstimmungsprobleme in Washington und die dortige Verärgerung über das Streben einzelner EU-Mitglieder nach größerer Unabhängigkeit von der NATO und den USA zurückzuführen waren. Die Verhandlungen wurden weiter kompliziert durch wechselseitige Befürchtungen, bei der Abgrenzung der Aufgaben an Einfluss zu verlieren bzw. nicht genügend Einfluss zu behalten. Daneben spielte in dieser Frage auf amerikanischer Seite auch mangelndes Vertrauen in die EU-Fähigkeiten eine Rolle. Einige EU-Mitglieder hätten die Präsenz in Bosnien und Herzegowina am liebsten vollständig übernommen, um damit Unabhängigkeit zu demonstrieren, eine größere Sichtbarkeit der Union zu erreichen und den Nachweis eigener Handlungsfähigkeit auf militärischem Gebiet zu erbringen. Da die EU-Operation nur mit NATO-Unterstützung und Zustimmung der USA zustande kommen konnte, war ein Kompromiss erforderlich: Autonome Operationen dieser Größen-

ordnung kann die EU nur führen, wenn sie die eigenen Fähigkeiten in bereits beschlossenen Umfang konsequent ausbaut. Allerdings zeigen die Bemühungen auf diesem Gebiet bisher keine zufriedenstellenden Resultate.

Das Interesse an Autonomie und Sichtbarkeit spielte auch eine wichtige Rolle bei der Festlegung der Führungsstrukturen von *Althea* und der Ansiedlung des EU-Hauptquartiers im Einsatzgebiet. Hier schlugen politische Überlegungen auf militärische Fragen durch. Frankreich strebte eine größere Distanz zwischen NATO- und EU-Strukturen an, um die Eigenständigkeit der ESVP zu demonstrieren. Doch konnte es sich damit nicht durchsetzen. So wurde letztlich die funktional beste Lösung gefunden: eine zur NATO spiegelbildliche Führungsstruktur auf drei Ebenen und die gemeinsame Unterbringung von NATO- und EU-HQ in Camp Butmir.

Auf politischer Ebene behindern bestehende Regelungen eine effektive Zusammenarbeit von NATO und EU. So werden aus juristischen Gründen (Autonomie der Organisationen) keine gemeinsamen Entscheidungen getroffen, ja nicht einmal gemeinsame Protokolle der Sitzungen von NATO-Rat und PSK oder der beiden Militärausschüsse angefertigt. Ausschlaggebend dafür scheinen politische Bedenken einiger Nationen zu sein, die fürchten, dass die NATO über solche gemeinsamen, protokollierten Sitzungen zu viel Einfluss auf die EU ausüben könnte.

Die Operationsvorbereitung erfordert aber eine schnellere Verständigung, als sie über Briefwechsel zwischen NATO-GS und HR/GS der EU möglich ist. Vereinbarungen in Form einer Beschreibung der Aufgaben (*terms of reference*) der gemeinsamen NATO-EU-Gremien könnten hier kurzfristig Abhilfe schaffen. Der Wunsch, diesen Gremien mehr Entscheidungskompetenzen zuzubilligen,⁷³ dürfte in der EU jedoch auf absehbare Zeit kaum den notwendigen Konsens finden, weil verschiedene Mitgliedstaaten in dieser Frage politischen Überlegungen Vorrang vor Sachergwägungen geben. Der politische Wille, die Autonomie jederzeit aufrechtzuerhalten und sichtbar werden zu lassen, spielt hier eine überragende Rolle.

Zu Beginn der Operation hat sich das Erfordernis einer Einstimmigkeit sowohl in NATO wie in EU hemmend auf die Zusammenarbeit ausgewirkt. Das tür-

⁷³ Vgl. Rede von Verteidigungsminister Dr. Peter Struck, 50 Jahre Bundeswehr – der deutsche Beitrag zur euro-atlantischen Sicherheit, auf der Konferenz Impulse 21 in Berlin am 13.6.2005, <www.impulse21.net> (eingesehen am 15.6.2005).

kische Blockadeverhalten hat schlaglichtartig verdeutlicht, welche zusätzlichen Probleme aus den Erweiterungen von NATO und EU für die Konsensbildung erwachsen können. Vor der letzten EU-Erweiterungsrunde war für Einstimmigkeit in beiden Organisationen das positive Votum von 23 Staaten erforderlich, heute muss Einigkeit unter 32 Staaten hergestellt werden. Das macht die Konsensbildung langwieriger und unsicherer, womit nicht suggeriert werden soll, dass dafür die Neumitglieder in besonderem Maße verantwortlich wären. Es ist schlicht so, dass die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse durch die größere Zahl stimmberechtigter Länder verlangsamt werden. Häufig genug sind es die älteren Mitgliedstaaten, die dezidierte und von der Mehrheit abweichende Auffassungen vertreten.

Indem die Türkei mit ihrem Votum die Einstimmigkeit vereitelte, behinderte sie die Zusammenarbeit generell und zeitweise darüber hinaus die im Rahmen von »Berlin-Plus« vorgesehene Information des Bündnisses über den Fortgang der Bosnien-Operation. Dieses Verhalten diente dem kurzfristigen Interesse, nicht mit dem neuen EU-Mitglied Zypern an einem Tisch sitzen zu müssen; auf den Ablauf der Operation selbst hatte diese Blockade aber keine Auswirkungen. Dass es in diesem Fall allerdings wiederum die Türkei war, die die Kooperation fast zum Erliegen brachte, hat viele Mitgliedstaaten besonders verärgert. Die Kontroversen um die Dauervereinbarungen der beiden Organisationen haben sich tief ins Gedächtnis eingegraben. Die Regierung in Ankara hatte mit ihrem Verhalten den Abschluss der Vereinbarungen bis Ende 2002 verzögert, weil sie die Rolle der nicht der EU angehörenden NATO-Mitgliedstaaten nicht ausreichend berücksichtigt sah. Damit hat die Türkei wahrscheinlich einige EU-Mitglieder in ihrem Autonomiestreben weiter bestärkt, das darauf abzielt, künftig nicht mehr auf die NATO angewiesen zu sein.

Als nachteilig hat sich auch die späte Benennung des EU-Operationsbefehlshabers erwiesen, da sie den Beginn der formalen Planungsphase für *Althea* verzögerte. Zwar sind an dieser Festlegung NATO und EU beteiligt, so dass ein entsprechender Konsens notwendig ist. Doch da diese Funktion in der Regel dem DSACEUR übertragen wird, sind hier keine spezifischen Hemmnisse erkennbar – insofern sollte auch eine frühzeitigere Entscheidung möglich sein.

Schließlich muss es im Interesse beider Organisationen liegen, die Zeit zur Vorbereitung einer Operation unter Rückgriff auf NATO-Ressourcen deutlich zu verkürzen. Sonst stünde diese Option nur für Einsätze

offen, die im Anschluss an NATO-Operationen oder in Form ihrer direkten Übernahme stattfinden sollen. Daraus würde sich eine implizite Aufgabenteilung ergeben. Unter schwierigen Krisenbedingungen kann man sich kein ganzes Jahr für Planung und Vorbereitung leisten. Der große Zeitaufwand ist den vielen detaillierten Regelungen geschuldet, die zwischen NATO und EU getroffen werden müssen: So muss zum Beispiel geregelt werden, welche Fähigkeiten des Bündnisses wann und für wie lange zur Verfügung stehen; wie sie im einzelnen zu nutzen sind; wer die Wartung sicherstellt; wie die Kostenerstattung erfolgen soll. Diese Vereinbarungen werden ohnehin dadurch erschwert, dass beide Organisationen eigene Bürokratien, Regelungen und Verfahren etabliert haben, die ihre jeweilige Entstehungsgeschichte und ihre rechtlichen Grundlagen reflektieren und in ihrer Unterschiedlichkeit auch immer wieder die Kooperation behindern.⁷⁴ Überall dort, wo es um die Praxis geht, wie beispielsweise bei *Althea* im Einsatzgebiet, gestaltet sich die Zusammenarbeit viel einfacher als in den politischen Hauptquartieren in Brüssel.

Lösungsmöglichkeiten

Die folgenden Maßnahmen könnten dazu beitragen, die Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit von NATO und EU auf politischer Ebene zu überwinden:

- ▶ Gemeinsame NATO–EU-Vorbereitungsgremien (»Kontaktgruppe« oder Ausschüsse in repräsentativer Zusammensetzung mit zum Beispiel fünf Mitgliedern jeder Organisation) könnten helfen, die Formierung von Blockaden zu verhindern oder zumindest frühzeitig zu erkennen und damit ihre absehbaren Auswirkungen abzumildern. Die Arbeit dieser Gremien muss für alle Mitglieder von NATO und EU transparent sein.
- ▶ Es wäre zu prüfen, ob es nicht sinnvoll ist, die Türkei – unabhängig von Beitrittsverhandlungen – stärker an die ESVP anzubinden. Dies würde das Potential der Türkei auch für autonome EU-Operationen leichter nutzbar machen und zugleich die Gefahr türkischer Blockaden verringern.
- ▶ Es erscheint notwendig, die Regeln der Zusammenarbeit zu verbessern. Gemeinsame Protokolle der Sitzungen von NATO-Rat und PSK könnten die

⁷⁴ Vgl. Rainer Feist, »NATO-EU und »Berlin plus«, in: *Sicherheit+Stabilität*, 2 (Mai 2004) 1, S. 53–59 (58).

Abstimmung zwischen beiden Organisationen beschleunigen.

Auf militärischem Gebiet sollten folgende Änderungen in Betracht gezogen werden:

- ▶ Es sollten die Voraussetzungen geschaffen werden, die notwendig sind, um Entscheidungen frühzeitiger treffen zu können. Wenn zum Beispiel die Entscheidung über den Befehlshaber der EU-Operation rasch getroffen wird, können auch die Einsatzplanungen schneller beginnen und damit effizienter gestaltet werden. Wünschenswert sind auch vorausschauende Regelungen, die Aufklärungsergebnisse und Datenbasen im Rahmen der Führungsstruktur rascher verfügbar machen.
- ▶ Führungsstrukturen von EU und NATO sind kompatibel zu gestalten. Bei Operationen unter »Berlin-Plus«-Regeln ist eine EU-Kommandostruktur entsprechend grundsätzlich spiegelbildlich zur NATO zu schaffen.
- ▶ Zusätzliche Regelungen sollten einen klaren Rahmen für die Zusammenarbeit auf verschiedenen Gebieten setzen, wie dies nach den Erfahrungen von *Concordia* 2004 für die nachrichtendienstliche Kooperation, gemeinsame Sicherheit und Datenschutz, Logistik und finanzielle Fragen vorgeschlagen wurde. Hier besteht bis heute Verbesserungsbedarf.
- ▶ Die Zeit zur Vorbereitung auf einen Einsatz unter »Berlin-Plus« muss verkürzt werden. Gelingt dies nicht, kommt »Berlin-Plus« wegen der langen Planungsdauer nur für die Ablösung von NATO-Operationen durch die EU in Frage. Damit wären EU-Operationen unter Rückgriff auf NATO-Ressourcen lediglich für einen sehr begrenzten Anwendungsbereich in Betracht zu ziehen, was implizit einer Arbeitsteilung zwischen beiden Organisationen Vorschub leisten würde.

Stand und Perspektiven der »strategischen Partnerschaft«

Um den Stand der Partnerschaft zu bewerten, werden folgende, von beiden Organisationen vereinbarte Grundsätze als Maßstab herangezogen: effektive, also ergebnisorientierte Konsultationen, Dialog, Kooperation und Transparenz der Entscheidungsprozesse, Gleichheit, Beachtung der Entscheidungsautonomie und der Interessen beider Organisationen und ihrer Mitglieder. Zunächst soll festgestellt werden, inwieweit diese Prinzipien bei der Vorbereitung und Durchführung der Operation *Althea* angewandt worden sind. Danach wird der Blick auf die Zukunft der Kooperation von NATO und EU gerichtet.

Die Konsultationen, die zu Beginn der *Althea*-Entscheidung auf der Ebene der zuständigen Gremien und Generalsekretariate stattgefunden haben, können als effektiv bezeichnet werden. Im weiteren Verlauf wurde dann aber die Zusammenarbeit von NATO-Rat und PSK sowie der beiden Militärausschüsse durch die Türkei teilweise blockiert. Allerdings wiesen die Tagesordnungen der gemeinsamen Sitzungen wegen politischer Divergenzen in Einzelfragen ohnehin kaum noch Themen auf, die das NATO-EU-Verhältnis im Kern berührten. So wurde bei den Treffen nicht darüber gesprochen, wie die Zusammenarbeit weiterentwickelt oder Probleme behoben werden könnten. Stattdessen wurden Inhalte verhandelt, die bei keinem der Teilnehmer Anstoß erregten.⁷⁵ Auf diese Weise haben die NATO-EU-Treffen sehr schnell an Substanz verloren. Angesichts der globalen Herausforderungen sind aber gerade effektive Konsultation und Dialog unverzichtbar. Insofern ist es zu begrüßen, dass die NATO- und EU-Außenminister im Mai 2005 in Vilnius vereinbart haben, häufiger zu informellen Gesprächen zusammenzukommen.

In bezug auf *Kooperation und Transparenz* waren bei der Operation *Althea* keine Defizite erkennbar. Dies ist nicht zuletzt der Tatsache zu verdanken, dass Frankreich sich mit seinem Vorschlag nicht durchsetzen konnte, NATO und EU in Führungsstruktur und Einsatzhauptquartier stärker voneinander abzugrenzen. Über diese besondere Operation hinaus stellt sich aber die grundsätzliche Frage, ob im Interesse vertrauens-

voller Zusammenarbeit das Transparenzgebot nicht auch für autonome Einsätze gelten sollte. Im Vorfeld von Operation *Artemis*⁷⁶ in der Demokratischen Republik Kongo gab es keine Gesprächsangebote der EU, worüber NATO- und US-Vertreter verärgert waren.⁷⁷ Allerdings muss Offenheit dann auch in umgekehrter Richtung praktiziert werden.

Mit den Prinzipien *Gleichheit, Beachtung der Entscheidungsautonomie und der Interessen beider Organisationen und ihrer Mitglieder* sind Konflikte programmiert. Divergierende Interessen von Einzelmitgliedern können die Kooperation im Einzelfall verhindern. Denn beide Organisationen sind gefordert, ihre Interessen in wesentlichen Fragen im Konsens zu definieren. Wenn es um Entscheidungen über gemeinsame Vorhaben geht, ist ein *doppelter Konsens* erforderlich, mithin die Einstimmigkeit in beiden Organisationen.

In den Debatten wird der Begriff *Autonomie* häufig so benutzt, als handle es sich um einen absoluten Wert. Mit dieser Strategie sollen Dämme gegen eine vermeintliche und unerwünschte Einflussnahme der USA auf die EU errichtet werden. Da sich demnächst vier Fünftel der Mitgliedschaften in EU und NATO überlappen,⁷⁸ dürfte diese Gefahr jedoch gering sein. Die Regierung in Paris tritt stärker als jede andere für eine Autonomie der Organisationen und Entscheidungen und für die Sichtbarkeit der EU ein. Dies wurde in der Phase der Vorbereitung auf *Althea* immer wieder deutlich, zum Beispiel bei den Diskussionen um die Kommandostruktur von EUFOR oder um die Unterbringung des Einsatzhauptquartiers EUFOR im selben Gebäude, in dem auch das NATO-Hauptquartier Sarajewo residiert. Frankreich will mit der ESVP die Unabhängigkeit Europas von der NATO und den USA erhöhen, und es will der Union, und damit auch sich selbst, größeren Einfluss sichern. Der französische Premierminister Raffarin hat dieses Ziel deutlich zum Ausdruck gebracht: Europa solle in allen Fragen der

⁷⁶ Die EU-Operation *Artemis* fand von Juni bis Ende August 2003 statt.

⁷⁷ Vgl. Larrabee, »ESDP and NATO« [wie Fn. 23], S. 61.

⁷⁸ Nach dem anvisierten EU-Beitritt Bulgariens und Rumäniens würden 21 der 26 NATO-Mitglieder gleichzeitig der EU angehören.

⁷⁵ Vgl. Ebeling, »Türkei blockiert Arbeitskontakte« [wie Fn. 40]; Judy Dempsey in: *IHT*, 18.2.2005, S. 1 und S. 4.

Verteidigung und Sicherheit unabhängig werden.⁷⁹ Deshalb ist die französische Regierung – trotz öffentlicher Bekenntnisse zu den Werten von NATO und EU, zur Komplementarität der beiden Organisationen und zu ihrer gegenseitigen Stärkung⁸⁰ – nicht dazu bereit, an einer substantiellen Kooperation zwischen Bündnis und EU mitzuwirken und EU-Einsätzen unter Nutzung von Bündnisressourcen außerhalb des Balkans zuzustimmen. Vor allem will sie verhindern, dass der amerikanische NATO-Oberbefehlshaber Europa eine De-facto-Kontrolle über solche Einsätze ausübt. Im Ergebnis ist die Frage nach wie vor unbeantwortet, welcher Grad an Autonomie der Union mit einer gedeihlichen Zusammenarbeit von NATO und EU verträglich ist. Die Wahrung von Autonomie und Sichtbarkeit sollte jedenfalls nicht das oberste Ziel der Union in der Kooperation sein, weil dadurch im Einzelfall auch pragmatische und effiziente Lösungen verhindert werden könnten.

Die kritische Einstellung Frankreichs zur NATO findet ihre Entsprechung im ambivalenten Verhältnis der USA zur EU. Präsident Bush hat die Europäische Union bei seinem Besuch in Brüssel im Februar 2005 grundsätzlich als Partner anerkannt. Von offizieller amerikanischer Seite wird auch regelmäßig betont, dass man sich – schon im Interesse der transatlantischen Lastenteilung – eine starke EU als Partner wünsche. Die Grenze wird allerdings dort gezogen, wo nach Einschätzung der USA zu großer europäischer Einfluss zum Nachteil des Bündnisses ausschlagen würde.⁸¹ Das wäre zum Beispiel dann der Fall, wenn NATO und EU auf internationaler Ebene offen in Konkurrenz treten würden oder wenn als Folge europäischer Blockbildung (EU Caucus) im NATO-Rat keine einstimmige Beschlussfassung mehr möglich wäre. In dieser Hinsicht besteht Übereinstimmung vor allem mit den Regierungen in London und Warschau. Eine kleiner werdende, aber lautstarke Gruppe in den USA befürchtet, dass einige EU-Mitglieder die Union langfristig und dauerhaft als Gegengewicht zu den USA

⁷⁹ Vgl. Jean-Pierre Raffarin, »Equilibre du monde, Europe et défense«, in: *Défense Nationale*, (November 2004), S. 11.

⁸⁰ Vgl. Verteidigungsministerin Michèle Alliot-Marie, *Renewing the Transatlantic Security Partnership*, Rede vor dem Center for Strategic and International Studies in Washington am 16.1.2004; dies., »Wir wollen eine starke EU und eine starke NATO«, in: *FAZ*, 10.2.2005, S. 2; dies., »Let Us Be Partners«, in: *The Wall Street Journal*, 8.3.2005, S. 10; dies., in: *IHT*, 19.5.2005, S. 3.

⁸¹ Vgl. *NATO and the European Union*, CRS Report for Congress, 6.4.2004, Summary. Siehe auch Larrabee, »ESDP and NATO« [wie Fn. 23], S. 57.

etablieren wollen. Folglich rufen einige Stimmen jenseits des Atlantiks dazu auf, die »NATO vor der EU zu retten«.⁸²

Ungeklärt sind noch immer die genauen Inhalte und Grenzen des Begriffs Komplementarität und wie Komplementarität mit der angestrebten Autonomie vereinbart werden kann. Beide Organisationen sind in einigen Bereichen komplementär, und zwar hinsichtlich ihrer Mitgliedschaft, hinsichtlich der Methoden und der Mittel, die sie einsetzen, um ihre Ziele zu erreichen, und hinsichtlich der vorhandenen Fähigkeiten – mit einem komparativen Vorteil auf Seiten der EU, was zivile Elemente betrifft. Die offiziell propagierte gegenseitige Ergänzung würde der EU aber auch die Bereitschaft abverlangen, sich in Teilbereichen mit der Abhängigkeit von der NATO abzufinden. Das jedoch widerspricht dem vorherrschenden Verständnis von Autonomie, das keine Beschränkungen der Handlungsoptionen europäischer Außen- und Sicherheitspolitik zulässt. Im Sinne dieses Verständnisses hat die EU mit ihrem Planziel 2010 beschlossen, sich die Befähigung zu rascher globaler Reaktion zuzulegen. Verbesserte europäische Fähigkeiten, auf die im übrigen auch die NATO drängt, würden die EU in die Lage versetzen, vermehrt autonome Einsätze durchzuführen und damit die Abhängigkeit von den NATO-Ressourcen zu vermindern. Dies würde, so wird zumindest gehofft, ein ausgewogenes transatlantisches Kräfteverhältnis zur Folge haben und zudem die USA entlasten, was deren erklärtem Wunsch entspricht. Unter diesen Voraussetzungen würde sich der Rückgriff auf NATO-Ressourcen weitgehend erübrigen. Ob die erklärte »strategische Partnerschaft« nur eine begrenzte Kooperation auf Zeit ist oder auf eine neue Basis gestellt werden kann, wird sich an der Frage entscheiden, wie lange die Mitglieder beider Organisationen diese Partnerschaft als nützlich ansehen.

Wenn die Beschaffung zusätzlicher europäischer Fähigkeiten trotz der eindeutigen politischen Erklärungen langsamer vorangehen sollte als geplant – und danach sieht es gegenwärtig aus –, dann wird die EU bei ihren Operationen noch längere Zeit auf eine substantielle Unterstützung der Allianz angewiesen bleiben. Da die französische Verteidigungsministerin um

⁸² Vgl. Jeffrey L. Cimbalo, »Saving NATO from Europe«, in: *Foreign Affairs*, 83 (November/Dezember 2004) 6, S. 111–120.

diesen Zusammenhang weiß, plädiert sie nachdrücklich für höhere Verteidigungsetats.⁸³

Die EU-eigene Planungs- und Führungsfähigkeit ermöglicht zusätzliche Handlungsflexibilität und kann zudem auch die Allianz entlasten. Da eine weitere Reduzierung der NATO-Kommandostruktur geplant ist und ein bedeutender Teil der Dienstposten von den zuständigen Nationen nicht besetzt wird, ist fraglich, ob das Bündnis auf Dauer in der Lage sein wird, neben seinen eigenen Aufgaben auch noch die vereinbarten Berlin-Plus-Leistungen im erforderlichen Umfang zu erbringen.

Als Fazit ist festzuhalten: Obwohl sich die Kooperation von NATO und EU im Verlauf der letzten Jahre positiv entwickelt hat, bleibt sie vor allem wegen divergierender Interessenlagen hinter den Ansprüchen einer strategischen Partnerschaft zurück. Verschiedene Maßnahmen sollten getroffen werden, um die NATO-EU-Beziehungen in die angestrebte Richtung weiterzuentwickeln:

- ▶ Der strategische Dialog zwischen beiden Organisationen sollte intensiviert werden, um identifizierte Defizite bei Konsultation, Information und Transparenz zu beheben. Auf hoher politischer (Minister, Staatssekretäre) oder auf Beamtenebene (Politische Direktoren) sollten häufiger Meinungen ausgetauscht werden und informelle Beratungen zwischen den Mitgliedern beider Organisationen stattfinden.
- ▶ Bei heraufziehenden Krisen sollten NATO und EU frühzeitig Gespräche über die Lage, gemeinsame Zielvorstellungen und mögliche Maßnahmen führen.
- ▶ Der Wille, Probleme kooperativ zu lösen, sollte bei allen Mitgliedern im Vordergrund stehen. Deshalb sollten auch Bestrebungen unterbleiben, Autonomie und Sichtbarkeit der EU zu Lasten der Funktionalität aufzuwerten, wie dies bei der Frage des Zuschnitts der Führungsstruktur und der Ansiedlung des Einsatzhauptquartiers geschehen ist.
- ▶ Die angestrebte Ausgewogenheit in der Partnerschaft von NATO/USA und EU sollte durch einen konsequenten Vollzug der vereinbarten Steigerung europäischer Fähigkeiten verwirklicht werden. Dies betrifft Kapazitäten zur Verlegung von Streitkräften,

Einsatzunterstützung und strategischen Transport, aber auch die Fähigkeit zur vernetzten operativen Führung von europäischen NATO-Partnern und Europäischer Union.

Rollenteilung, Rollenspezialisierung und Pooling innerhalb der beiden Organisationen werden seit einiger Zeit als Lösungen diskutiert, die die Möglichkeit bieten, trotz Ressourcendrucks die notwendigen Fähigkeiten bereitzustellen. Diese Optionen müssen schon sehr bald ernsthaft in die Praxis überführt werden, um die knappen Haushaltsmittel zielgerichteter nutzen zu können. Das erfordert allerdings einen mutigen Schritt und ist politisch nicht einfach umzusetzen. Angesichts der veränderten Sicherheitslage und der neuen Aufgaben ist es nicht mehr erforderlich, dass jeder Bündnispartner über alle Fähigkeiten verfügt. Die NATO hat sich in ihrem Gipfelkommuniqué von Prag entsprechend geäußert, die EU hat 2003 eine Prüfung gefordert.⁸⁴ Kleinere Staaten wie Belgien und die Niederlande haben sich bereits einiger Fähigkeiten entledigt und Kompensationsvereinbarungen mit anderen Mitgliedsländern getroffen.⁸⁵ Mitgliedstaaten mit größeren Ambitionen fällt es naturgemäß schwerer, diesen Weg zu beschreiten. Rollenteilung eröffnet zwar – im Vergleich zu multinationalen Lösungen – die Chance bedeutenderer Einsparungen, sie erfordert aber eine weitergehende Integration der Entscheidungsmechanismen.⁸⁶

Wirkliche Einsparungen und eine Beschaffungsplanung aus einem Guss sind indes nur in integrierten europäischen Streitkräften unter einheitlicher Führung zu erreichen. Da auf absehbare Zeit nicht zu erwarten ist, dass alle EU-Mitglieder dieses Ziel

⁸⁴ Vgl. *Prager Gipfelerklärung der Staats- und Regierungschefs auf dem Treffen des Nordatlantikrats in Prag*, 21.11.2002, <<http://www.nato.int/docu/other/de/2002/p02-127d.htm>> (eingesehen am 16.3.2006), und *2509. Tagung des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen*, 9379/03 (Presse 138), Brüssel, 19./20.5.2003, <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/gena/76070.pdf>, Anlage: Erklärung zu den militärischen Fähigkeiten der EU, Ziff. II.9 (eingesehen am 16.3.2006).

⁸⁵ Zum Beispiel Gemeinsames Flottenkommando von Belgien und Niederlande mit Sitz in Den Helder; deutsch-niederländische Vereinbarung, nach der Deutschland den niederländischen Streitkräften gegen Bezahlung Flugstunden für den Lufttransport zur Verfügung stellt; Aufgabe der niederländischen luftgestützten Fähigkeit zur Seeraumüberwachung.

⁸⁶ Zu diesem Themenkomplex siehe Patrick Fitschen, »Rollenspezialisierung« und »Pooling« – Zauberformeln für ESVP und NATO?, in: Varwick (Hg.), *Die Beziehungen zwischen NATO und EU* [wie Fn. 3], S. 139ff.

⁸³ Vgl. Forderung von Verteidigungsministerin Michèle Alliot-Marie nach zusätzlichen Fähigkeiten und Haushaltsmitteln für die Verteidigungsetats laut ANA, (25.11.2004) 3630, S. 2.

anstreben und bereit sind, den damit einhergehenden Souveränitätsverlust zu akzeptieren, könnten zumindest einige von ihnen im Rahmen der strukturierten Zusammenarbeit mit einer schrittweisen Integration ihrer Kräfte beginnen.⁸⁷

Der Einsatz in Bosnien ist derzeit das Flaggschiff der NATO–EU-Zusammenarbeit. Bisher schöpfen die beiden Organisationen das Kooperationspotential aber bei weitem nicht aus. Große politische Entwürfe scheinen in naher Zukunft kaum durchsetzbar zu sein. Deshalb muss es nun verstärkt darum gehen, in der praktischen Zusammenarbeit Verbesserungen zu erzielen, die beide Organisationen der angestrebten »strategischen Partnerschaft« Schritt für Schritt näher bringen.

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---------|--|
| ANA | Atlantic News/Nouvelles Atlantiques |
| AWACS | Airborne Warning and Control System |
| CFSP | Common Foreign and Security Policy |
| CRS | Congressional Research Service |
| DSACEUR | Deputy Supreme Allied Commander Europe |
| ESDP | European Security and Defence Policy |
| ESS | Europäische Sicherheitsstrategie |
| ESVP | Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik |
| EU | Europäische Union |
| EUFOR | European Force (Operation <i>Althea</i> in Bosnien) |
| EUMM | European Monitoring Mission |
| EUMS | EU-Militärstab |
| EUPM | Europäische Polizei-Mission |
| EUSR | European Union Special Representative |
| FAZ | Frankfurter Allgemeine Zeitung |
| FT | Financial Times |
| GASP | Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (der EU) |
| GS | Generalsekretär |
| GS/HR | Generalsekretär/Hoher Repräsentant für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (der EU) |
| HQ | Hauptquartier |
| HR | Hoher Repräsentant |
| HR/EUSR | Hoher Repräsentant/EU-Sonderbeauftragter |
| HR/GS | Hoher Repräsentant/Generalsekretär für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (der EU) |
| ICG | International Crisis Group |
| ICTY | International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia |
| IFOR | Implementation Force |
| IHT | International Herald Tribune |
| IPU | International Police Unit |
| IWF | Internationaler Währungsfonds |
| JFC | Joint Forces Command (der NATO) |
| KFOR | Kosovo Force |
| MAP | Membership Action Plan |
| NATO | North Atlantic Treaty Organization |
| NATO-GS | NATO-Generalsekretär |
| NATO-HQ | NATO-Hauptquartier |
| OHQ | Operationshauptquartier |
| OSZE | Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa |
| OTHF | Over The Horizon Forces (NATO) |
| PCG | Policy Coordination Group (NATO) |
| PfP | Partnership for Peace |
| PMG | Politico-Military Group (EU) |
| PSK | Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee |
| SFOR | Stabilization Force |
| SHAPE | Supreme Headquarters Allied Powers Europe |
| SZ | Süddeutsche Zeitung |
| UNHCR | United Nations High Commissioner for Refugees |
| VN | Vereinte Nationen |
| VN-SR | Sicherheitsrat der Vereinten Nationen |

⁸⁷ Siehe dazu Volker Heise, *Militärische Integration in Europa. Erfahrungen und neue Ansätze*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2005 (S 26/05).