



# UNSERE SICHERHEIT EUROPA

## Aus dem Inhalt:

■ Der Konjunktiv hilft auch nicht	1
■ EU-Krisenmanagement in Zentralafrika: Grenzen und Perspektiven	1
■ Europa braucht den Reformvertrag	2
■ Publikationshinweis	4

NEWSLETTER DES ÖSTERREICHISCHEN INSTITUTS FÜR EUROPÄISCHE SICHERHEITSPOLITIK

### Der Konjunktiv hilft auch nicht

Der französische Staatspräsident und amtierende EU-Ratspräsident Nicolas Sarkozy hat angesichts des russisch-georgischen Konflikts in einem Interview mit Le Figaro am 18. August 2008 die Notwendigkeit des Vertrags von



Dr. Franco Algeri  
Forschungsdirektor ÖIES

Lissabon unterstrichen. Durch diesen Vertrag würden institutionelle Möglichkeiten geschaffen, mittels derer die EU einer solchen Krise begegnen könne. Dies bezieht sich insbesondere auf die Rolle des Präsidenten des Europäischen Rats und den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, unterstützt durch einen Europäischen Auswärtigen Dienst. Doch es hilft der EU und ihren Mitgliedstaaten angesichts dieses und möglicher künftiger internationaler Konflikte nicht weiter, wenn im Konjunktiv darüber spekuliert wird, was sein würde, wenn der Vertrag von Lissabon in Kraft wäre. Fakt ist, die EU bleibt als außen- und sicherheitspolitischer Akteur weiterhin nur begrenzt handlungsfähig. Die Ursache hierfür im Fehlen eines entsprechenden gemeinsamen vertraglichen Rahmens zu suchen, greift zu kurz. Dieses Problem besteht schon seit dem Vertrag von Maastricht und es setzte sich in den nachfolgenden Reformverträgen von Amsterdam und Nizza fort. Vielmehr zeigt sich in der Reaktion auf diesen Konflikt und bei den unterschiedlichen Positionen der EU-Mitgliedstaaten gegenüber Russland einmal mehr, dass es im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik der EU noch immer problematisch ist, von einer „gemeinsamen“ Politik zu sprechen. Nicht nur Russland kann diese Schwäche der EU nutzen, auch andere Weltmächte tun dies und werden dies auch weiterhin tun.

## EU-Krisenmanagement in Zentralafrika: Grenzen und Perspektiven

Mag. Eva Strickmann

Die EU kann im Jahr 2008 auf einige Schlüsseldaten zurückblicken, die die Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) geprägt haben: Vor 15 Jahren wurde mit dem Vertrag über die Europäische Union die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik geschaffen, vor zehn Jahren wurde beim britisch-französischen Gipfel in St. Malo der Grundstein für den offiziellen Beginn der ESVP gelegt und vor fünf Jahren führte die EU ihre ersten ESVP-Operationen durch. In der Zwischenzeit ist die ESVP gereift, neue Institutionen und Instrumente wurden geschaffen, die EU hat sich zivile und militärische Headline Goals gesetzt und hat in den vergangenen fünf Jahren in insgesamt 20 ESVP-Missionen<sup>1</sup> gezeigt, dass sie einen Beitrag zu Sicherheit und Stabilität weltweit leisten kann. Derzeit ist die EU in verschiedenen Krisenregionen im Einsatz, in Afghanistan, den palästinensischen Gebieten, im Irak, in Bosnien-Herzegowina, im Kosovo und in Zentral- und Westafrika.

laufenden Jahr wurden zwei neue ESVP-Operationen in Afrika gestartet, eine zivil-militärische Mission zur Reform des Sicherheitssektors in Guinea-Bissau (EU SSR Guinea-Bissau) und eine militärische Operation im Tschad und der Zentralafrikanischen Republik (EUFOR Tschad/RCA). Mit acht Operationen fand der Großteil der ESVP-Einsätze in Afrika statt, vier Missionen dauern noch an. Es ist nicht davon auszugehen, dass dieser Trend rückläufig ist und sich die EU in absehbarer Zeit aus dem Krisenmanagement in Afrika zurückziehen wird. Vielmehr wird sich die Union auch auf künftige Einsatzszenarien in Afrika einstellen müssen, autonom sowie in Kooperation mit der Afrikanischen Union oder den Vereinten Nationen. Beide Institutionen werden auch in den kommenden Jahren auf die Unterstützung der EU angewiesen sein – die Vereinten Nationen haben keine permanente militärische Struktur und die Afrikanische Union verfügt noch nicht über ausreichend Kapazitäten und Fähigkeiten. Ein zukünftiges Engagement der NATO im Krisenmanagement in Afrika erscheint aufgrund des overstretch in Afghanistan und der eher ablehnenden Haltung afrikanischer Regierungen vis-à-vis einer Kooperation mit der NATO als unwahrscheinlich. Vor diesem Hintergrund ist wichtig, die gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen für die EU in Afrika sowie die lessons learned zu diskutieren. Ist die EU den Anforderungen im Krisenmanagement in Afrika gewachsen? Welche Schwierigkeiten tauchen

### Schwerpunkt Afrika

Neben dem westlichen Balkan hat sich der afrikanische Kontinent als ein Schwerpunkt des zivilen und militärischen Krisenmanagements der EU herausgebildet, diese Entwicklung wurde auch im Jahr 2008 wieder deutlich: im

<sup>1</sup> Hierzu werden nicht die Grenzkontrollmissionen in Georgien (EUSR BST Georgia), der Ukraine/Moldawien (EU BAM Ukraine-Moldova) und auf dem westlichen Balkan (EU MM Western Balkans) sowie die Planungsmission im Kosovo (EUPM Kosovo) gezählt.

Bitte lesen Sie weiter auf Seite 2

## Europa braucht den Reformvertrag

Dr. Erich Hochleitner

*Die Ablehnung des Reformvertrages von Lissabon durch Irland hat die EU neuerlich in eine äußerst kritische Lage gebracht. Sollte auch der zweite Anlauf der dringend notwendigen EU-Reform scheitern, so würde dies zwar nicht das Ende der Union bedeuten, doch zunehmend die Funktionsfähigkeit der Union beeinträchtigen und dazu führen, dass diese die mit ihrer Schaffung verbundenen Erwartungen kaum mehr entsprechend erfüllen kann. Dies hätte zweifellos auch ernste Konsequenzen für die politische Zukunft der Union.*

*Die auf 27 Staaten angewachsene EU braucht daher dringend ein effizienteres System europäischer Regierung, das die Problemlösungskapazität der erheblich heterogener gewordenen Union sicherstellt. Dies ist mit dem geltenden Vertrag von Nizza nicht gegeben. Mit dem neuen Reformvertrag wird eine Reihe wichtiger Reformschritte gesetzt, die Arbeit der Union kohärenter und effizienter zu gestalten. Damit wird die Union handlungsfähiger als bisher.*

*Der Reformvertrag würde das System europäischer Regierung nicht nur effizienter, sondern vor allem auch demokratischer machen. Nicht nur durch eine beachtliche Ausweitung der Befugnisse des Europäischen Parlaments, sondern auch durch eine Einbindung nationaler Parlamente in die Unionsgesetzgebung. Der Vertrag schafft auch neue europäische Instrumente direkter Demokratie.*

*Europa ist heute mit einer Fülle globaler Herausforderungen konfrontiert, die von den europäischen Staaten nur gemeinsam bewältigt werden können. Neben der USA, einem wieder erstarkten Russland, entstanden mit China und Indien neue globale Akteure, die ihre Interessen zum Tragen bringen und das globale System mitbestimmen. Obwohl im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik ein mehr an Europa wünschenswert wäre, als der Reformvertrag heute zulässt, verbessert dieser die Möglichkeiten eines kohärenteren und strategischeren auswärtigen Handelns der EU.*

*Es lohnt sich daher alles zu tun, dass der unter schwierigen Bedingungen ausgehandelte Reformvertrag in Kraft tritt, und damit die Zukunft der Union im Interesse der europäischen Bürger besser gesichert wird.*

Fortsetzung von Seite 1

(wiederholt) auf? Hat die EU durch die ESVP-Operationen die jeweiligen politischen Ziele erreicht? Diese Aspekte führen zu einer Frage, die in der Regel vermieden wird: Wie effektiv ist das Krisenmanagement der EU in Afrika?

### Geringes Ambitionsniveau für EUFOR Tchad/RCA

Die laufende ESVP-Operation im Tschad und der Zentralafrikanischen Republik (ZAR) zeigt, dass die EU mit einer Vielzahl von Herausforderungen konfrontiert ist, die nicht einfach zu bewältigen sind. Sowohl die Struktur der EU als auch die Bedingungen vor Ort sorgen für eine höchst komplexe Mission. Hierbei muss zunächst berücksichtigt werden, dass die EU eine heterogene Union aus 27 Mitgliedsstaaten ist und im Bereich der ESVP über keine supranationalen Entscheidungskompetenzen verfügt. Vielmehr ist die ESVP ein intergouvernementales Instrument, das auf dem Prinzip der Freiwilligkeit eines jeden EU-Mitgliedsstaates beruht. Die auf EU-Ebene getroffenen Entscheidungen sind durch die verschiedenen nationalen Ambitionsniveaus geprägt und lassen wenig gemeinsamen EU-Willen erkennen: ein jedes Mitgliedsland wägt auf der Grundlage des nationalen Interesses und des Rückhaltes in der Bevölkerung ab, ob und in welcher Form es sich bei ESVP-Operationen beteiligen möchte. Der Entscheidungsprozess auf der EU-Ebene und die anschließende Umsetzung der politischen Vorgaben können sich folglich als schwierig und langwierig erweisen. Diese Einschränkungen haben auch den Beginn von EUFOR Tchad/RCA verzögert.

### Hintergründe der Mission und Mandat

Doch vorab zu den Gründen des Einsatzes: Warum entschied sich die EU, eine ESVP-Operation in den beiden zentralafrikanischen Ländern durchzuführen?

Die Mission ist als Beitrag zur Lösung des Darfur-Konflikts und der humanitären Situation in der Region gedacht und wurde auf Initiative Frankreichs ab dem Frühjahr 2007 geplant. Nachdem die sudanesishe Regierung ein Engagement

der EU in Darfur abgelehnt hatte, im Juli 2007 aber alternativ dem Plan einer Hybridmission der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen (UNAMID) zustimmte, intensivierten sich die Bemühungen der EU, parallel zu UNAMID eine Stabilisierungsmission in den westlichen Nachbarländern des Sudan durchzuführen und dadurch einen „Sicherheitskorridor“ in der Region zu schaffen. Es folgten bilaterale Verhandlungen Frankreichs mit der tschadischen und zentralafrikanischen Regierung über die Entsendung von EU-Soldaten und am 25. September 2007 erteilte der VN-Sicherheitsrat ein entsprechendes Mandat. Damit wurden die völkerrechtlichen Voraussetzungen für einen gleichzeitigen Einsatz der Vereinten Nationen und der EU im Osten Tschads und im Nordosten der zentralafrikanischen Republik geschaffen („multidimensionale Präsenz“). Die Resolution sieht vor, dass die EU im Rahmen ihrer Kapazitäten alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen soll, um (1) gefährdete Zivilpersonen – insbesondere rund 450 000 Flüchtlinge und Binnenvertriebene – zu schützen, (2) zur Erhöhung der Sicherheit im Einsatzgebiet beizutragen und dadurch die Bereitstellung humanitärer Hilfe zu erleichtern, (3) Personal und Einrichtungen der Vereinten Nationen zu schützen sowie (4) die Bewegungsfreiheit von VN-Personal und humanitären Helfern zu gewährleisten. Das Mandat wurde allerdings durch Vorgaben der tschadischen und zentralafrikanischen Regierung beschränkt: eine direkte Präsenz der EUFOR-Soldaten an der Grenze zum Sudan sowie in den VN-Flüchtlingslagern ist nicht erwünscht. In einer Common Action einigten sich die Staats- und Regierungschefs der EU am 15. Oktober 2007 auf die Durchführung der Mission und betonten, dass der Einsatz als Überbrückungsmission zu verstehen sei und ab der Erklärung der vorläufigen Einsatzbereitschaft auf ein Jahr beschränkt werde. Insofern handelt es sich um ein Engagement, das zeitlich sowie vom Einsatz- und Aufgabengebiet beschränkt ist.

### Schwieriger Beginn

Dass die EU zudem über ein begrenztes gemeinsames Ambitionsniveau verfügt, zeigte sich in den verschiedenen Planungsphasen bis zum offiziellen Start der Mission am 28. Jänner 2008. Obwohl zunächst geplant war, den Großteil der EUFOR-Truppe zum Ende des Jahres 2007 ins Einsatzgebiet zu entsen-

den, verliefen die Vorbereitungen äußerst schleppend. Viele Truppenstellerkonferenzen vergingen, ohne dass die nötigen Zusagen – insbesondere im Bereich des taktischen Lufttransports – seitens der EU-Mitgliedsstaaten gemacht wurden. Erst Anfang Jänner 2008 konnten die letzten Kapazitätslücken geschlossen und die finale Planungsphase eingeleitet werden. Auch nach dem Start der Mission verzögerte sich die Entsendung der Soldaten und Fähigkeiten ins Einsatzgebiet und es wurde gar erwägt, den Einsatz noch im letzten Moment abzubrechen. Grund war ein Rebellen-Angriff auf die tschadische Hauptstadt Anfang Februar, der die ersten bereits vor Ort befindlichen EUFOR-Soldaten überraschte und gleich zu Beginn mit der komplexen Konfliktsituation im Tschad konfrontierte. Die EU sah hilflos zu und setzte die weitere Entsendung für einige Wochen aus. Im Anschluss erschwerten die bald eintretende Regenzeit, die Distanz zum Einsatzgebiet und die mangelnden Transport- und Landungskapazitäten vor Ort in Abéché die Entsendung der einzelnen EU-Kontingente.

## **Führungsrolle Frankreichs**

In dieser Phase nahm die Kritik am Einsatz zu und die Mission schien zunehmend unter einem schlechten Stern zu stehen. Es mehrten sich die Stimmen in der europäischen Bevölkerung und unter Experten, die die Erfolgsaussichten und die Neutralität der Mission anzweifelten und auf Mängel in der Vorbereitung sowie im strategischen Gesamtkonzept hinwiesen. Im Zusammenhang mit der Rebellen-Offensive Anfang Februar 2008 wurden die Rolle und Absichten Frankreichs im Tschad erneut diskutiert und Zweifel geäußert, wie „europäisch“ die Mission wirklich sei. Frankreich initiierte die Mission, machte bedeutende Zugeständnisse bei der letzten Truppenstellerkonferenz und stellt mit 2100 von insgesamt 3700 Soldaten den Großteil der Truppe. Als ehemalige Kolonialmacht im Tschad und in der ZAR hat es die Machtübernahmen der Präsidenten Déby und Bozizé unterstützt und verfügt nach wie vor über enge Bindungen zu beiden Regierungen. Im Rahmen bilateraler Abkommen sind seit den 1980er Jahren rund 1500 französische Soldaten im Tschad und 300 in der ZAR stationiert. Vor diesem Hintergrund ist vorstellbar, dass das

Interesse Frankreichs an einer Stabilisierung der Region und an einem Zugang zu den Ressourcen groß ist. Auch ist offensichtlich, dass Frankreich in der Planung und Durchführung der Mission eine dominante Stellung einnimmt. Trotz des Gewichts Frankreichs handelt es sich um eine Mission der EU, an der weitere 13 Mitgliedsstaaten beteiligt sind und die durch das Politische und Sicher-

im Bereich der nachrichtendienstlichen Information, die bislang nicht gegeben ist. Die EU hat ein klares und auch ambitioniertes Mandat, das es durch gute Zusammenarbeit unter den beteiligten Staaten und Nutzung aller Kapazitäten zu erfüllen gilt. Es kann nicht Ziel der EU sein, nur mit dem Selbstschutz beschäftigt zu sein. Die UNAMID-Mission in Darfur befindet sich aufgrund der



*EUFOR Soldaten im Gespräch mit der Zivilbevölkerung*

heitspolitische Komitee der EU kontrolliert wird. Es ist legitim und auch wichtig, dass im Bereich der ESVP Initiativen von EU-Mitgliedsstaaten eingebracht werden, die dann im EU-Rat diskutiert werden. Natürlich spielen hierbei nationale Interessen eine Rolle. Wichtig ist dann aber, ein gemeinsames EU-Ambitionsniveau zu definieren und konsequent zu verfolgen. Im Fall von EUFOR Tschad/RCA hat sich die EU entschlossen, auf Initiative Frankreichs die Mission durchzuführen. Großbritannien und Deutschland hatten eine Teilnahme frühzeitig abgelehnt, auch dies ist in der ESVP legitim.

## **Ausblick**

Die Diskussion über die Neutralität und eine versteckte Agenda der Franzosen lenkt von den eigentlichen Aufgaben der EU im Tschad und der ZAR ab und stellt die Effektivität und Glaubwürdigkeit der EU im Krisenmanagement infrage. Die EU sollte sich auf die politischen Ziele, strategische Überlegungen und die Konfliktsituation konzentrieren und diesbezüglich von den Kapazitäten und der Regionalexpertise Frankreichs profitieren. Im Gegenzug muss Frankreich als „Führungsnation“ vor Ort eine gute Einbindung und Information aller beteiligten Staaten zur Erreichung der europäischen Ziele gewährleisten. Dazu gehört vor allem eine Zusammenarbeit

geringen Truppenstärke, der Größe des Einsatzgebiets und einer Zunahme der Gewalt in einer solchen Situation. Die fehlende Stabilisierung in Darfur erschwert auch die Arbeit der EUFOR-Soldaten im Tschad und der ZAR. Der Erfolg der Mission wird im Nachhinein aber nicht an möglichst geringen Opferzahlen gemessen, sondern daran, ob die EU die Sicherheitssituation zum Besseren verändert hat. Diesbezüglich dürfen auch keine Informationsdefizite in der europäischen Öffentlichkeit entstehen. Das Engagement der EU ist wichtig und löblich, auch wenn die EU bereits zu einem früheren Zeitpunkt ein aktives Krisenmanagement hätte anstreben können. Die EU wird die Darfur-Krise und die regionalen humanitären Probleme nicht alleine lösen können und hat sich auch nicht dieses Ziel gesetzt – dennoch darf sie sich nicht nur auf ein Management der Konfliktsymptome beschränken. Im Zusammenspiel mit weiteren EU-Instrumenten und anderen Akteuren kann das militärische Engagement der EU langfristig eine Lösung herbeiführen.

Den Hindernissen, die auf dem Weg liegen, muss sich die EU stellen. Die Größe des Einsatzgebietes, die mangelnde Infrastruktur und die klimatischen Gegebenheiten erfordern eine entsprechend gute Logistik und Ausrüstung. Die komplexe Konfliktsituation

*Bitte lesen Sie weiter auf Seite 4*

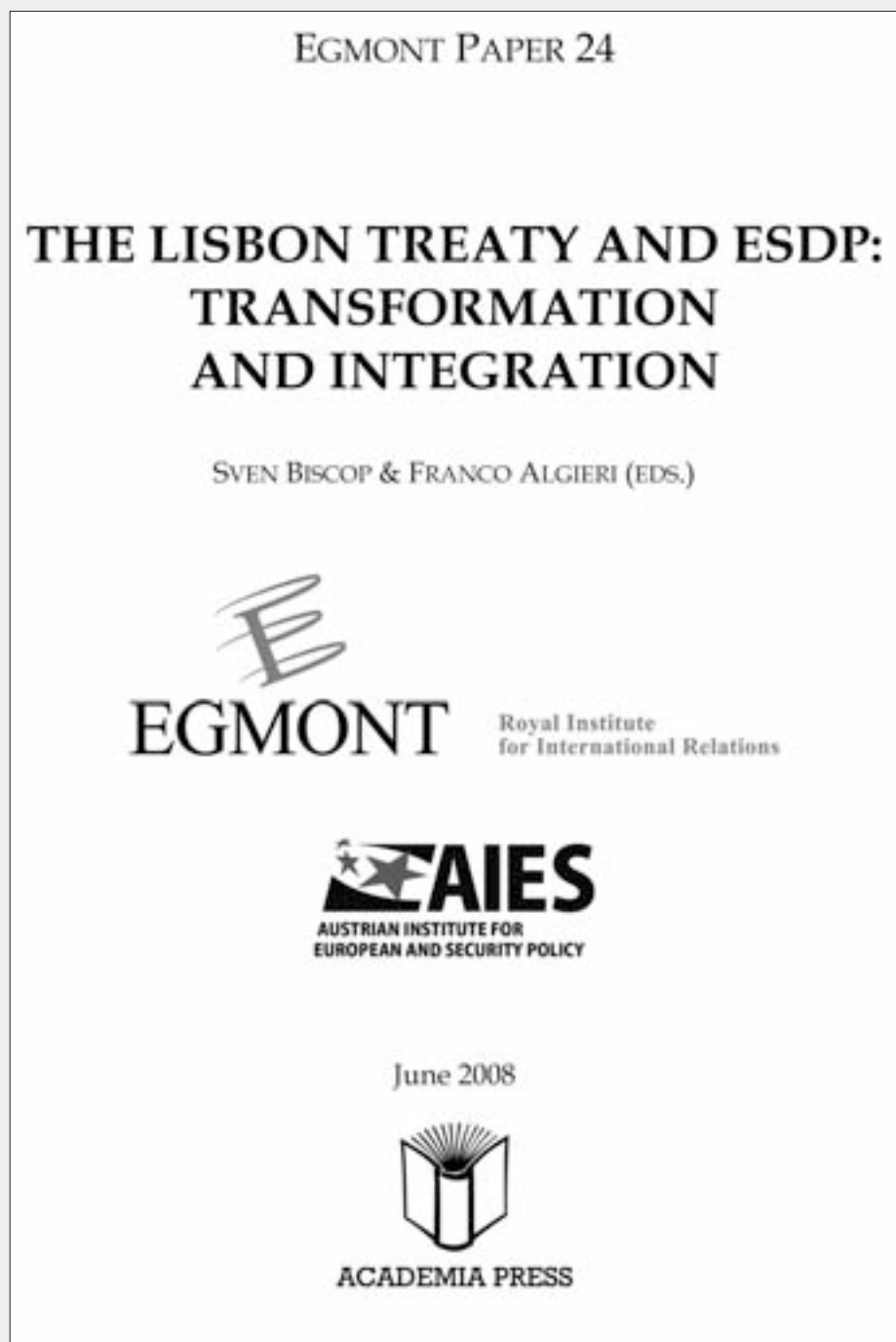
bedarf eines umfassenden Verständnisses der regionalen, nationalen und lokalen Ebene. Die EU hat sich entschieden, eine militärische Mission durchzuführen und muss bereit sein, mit entsprechenden Mitteln zum Schutz der Zivilbevölkerung und zur Stabilisierung der Lage beizutragen. Dies erfordert eine enge Koordination zwischen der EU und den beteiligten EU-Mitgliedsstaaten und Drittstaaten, eine Implementierung der politischen Beschlüsse auf der strategischen und operationellen Ebene und letztendlich eine taktische Umsetzung der Vorgaben im Einsatzgebiet.

Noch ist es zu früh, die weitere Entwicklung der Mission abzusehen, bis diese am 28. Jänner 2009 oder vielleicht auch erst am 30. April 2009 enden wird. Offensichtlich sind aber bereits jetzt die konzeptionellen und praktischen Herausforderungen, mit denen die EU konfrontiert ist. Ende August 2008 waren 3200 Soldaten vor Ort und erst zwei der drei Bataillone voll einsatzbereit. Es ist fraglich, ob die Entsendung des dritten polnischen Kontingents noch im September erfolgen wird. Auch die Verhandlungen mit Drittstaaten verliefen schleppend. Nachdem sich Albanien seit Ende Juni mit 60 Soldaten an der Mission beteiligt, wird inzwischen auch eine russische Beteiligung verhandelt. Diese könnte mit 120 weiteren Soldaten, vier Transport-Hubschraubern und medizinischen Evakuierungskapazitäten eine wichtige Unterstützung liefern. Aber auch hier ist fraglich, ob sich Russland wie geplant ab Ende September beteiligen wird, die Verhandlungen sind derzeit ausgesetzt.

Es bleibt abzuwarten, ob die EU im fünften Jahr operativer Krisenmanagement-Erfahrung ihre politischen Ziele im Tschad und der ZAR erreichen wird und wie sich die ESVP auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen in Afrika weiterentwickeln wird.

## **Publikationshinweis: „The Lisbon Treaty and ESDP: Transformation and Integration“**

Gemeinsame Publikation mit dem Egmont-Institut Brüssel, downloadbar von der Homepage des ÖIES unter <http://www.oeries.or.at>



Medieninhaber, Herausgeber und Offenlegung:  
Österreichisches Institut für Europäische Sicherheitspolitik, A-2344 Ma. Enzersdorf, Schloss Hunyadi, Schlossgasse 6  
Verantwortlich: Dr. Erich Hochleitner, Direktor des ÖIES. Der Newsletter erscheint periodisch und dient der unabhängigen Sachinformation über Fragen der europäischen Sicherheit.  
Produktion: Studio Oranje Werbegrafik GmbH, 2371 Hinterbrühl  
02Z033477M P.b.b. Erscheinungsort Maria Enzersdorf Verlagspostamt A-2346 Maria Enzersdorf/Südstadt

Einzelpreis: € 1,10