

Europäische Streitkräfte im Treibsand

Ein zweifelhafter »europäischer« Einsatz im Tschad und in der Zentralafrikanischen Republik

Kathrin Brockmann und Daniel Göler

Die EUFOR Tschad/ZAR ist in ihrer gegenwärtigen Konzeption ein zweifelhafter Einsatz mit geringen Erfolgsaussichten. Schlecht geplante Einsätze mit unklaren Zielen dienen weder der Sichtbarkeit noch der Stärkung der EU als internationalem Krisenmanager. Eine strategische Herangehensweise, in der die zu erreichenden Ziele mit den entsprechenden Kapazitäten in Einklang stehen, ist bei der Planung zukünftiger Einsätze oberstes Gebot. Langwierige und peinliche Ad-hoc-Lösungen, basierend auf Interessen einzelner Mitgliedstaaten, müssen vermieden werden. Mit zweifelhaften Einsätzen wie der EUFOR Tschad/ZAR schadet die EU ihrer Glaubwürdigkeit und riskiert mittel- bis langfristig die Unterminierung der bisher breiten öffentlichen Zustimmung zur ESVP. Die Begrenztheit ihrer militärischen Kapazitäten sowie die unzureichende Definition wirklich gemeinsamer Interessen ihrer Mitgliedstaaten machen eine ehrliche Debatte über die Art der Einsätze, welche die EU leisten kann und will, überfällig. Ohne eine solche Debatte gefährdet die Union nicht nur ihren eigenen Ruf, sondern auch die Beziehungen zu anderen Akteuren wie UN, NATO und USA.

Europäische Sicherheit in Afrika? Unklare Ziele der EUFOR

Warum soll sich die EU eigentlich im Tschad engagieren? Einen gewissen Leitfaden bei der Einordnung sollte eigentlich die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) bieten, welche die Grundsätze europäischen sicherheitspolitischen Handelns zusammenfasst. Sie nennt fünf zentrale Bedrohungen, denen die EU durch eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik begegnen will: internationaler Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Zusammenbruch von Staaten bzw. sogenannte Failed States, organisierte grenzüberschreitende Kriminalität und regionale Konflikte. Vergleicht man diese Bedrohungsszenarien mit der Situation im Tschad und der Zentralafrikanischen Republik (ZAR), so lässt sich in beiden Staaten keine

besonders krisenartige Zuspitzung erkennen. Beide Staaten treten nicht als Förderer des internationalen Terrorismus auf, sie streben nicht nach Massenvernichtungswaffen und beteiligen sich auch nicht an ihrer Verbreitung. Bei beiden Staaten kann man – trotz aller internen Probleme – nicht von Failed States sprechen, und auch die organisierte Kriminalität hat (verglichen mit anderen Ländern der Region) keine besonders dramatischen Ausmaße. Sicherheitspolitisch relevant werden sie nach der ESS erst im Kontext des Darfur-Konflikts. Hiernach könnte ein europäisches Eingreifen im Tschad und in der ZAR einen wichtigen Beitrag zur Lösung einer der schwersten regionalen Konflikte in Afrika leisten. Und tatsächlich stellen sowohl die den europäischen Einsatz ermöglichte Resolution 1778 (2007) des UN-Sicherheitsrates als auch die vom Ministerrat am 15. Oktober 2007 beschlossene Gemeinsame

Aktion (COUNCIL JOINT ACTION 2007/677/CFSP) die EUFOR Tschad/ZAR als einen Beitrag zur Stabilisierung der Lage in Darfur dar.

Kann der Einsatz in seiner jetzigen Form aber wirklich einen substanziellen Beitrag zur Lösung dieses regionalen Konflikts leisten? Es bleibt unklar, wie genau die in den Einsatzszenarien dominierende Aufgabe, die im östlichen Tschad und der nördlichen ZAR gelegenen Flüchtlingslager vor Übergriffen der grenzüberschreitend agierenden Konfliktparteien zu schützen, in eine Gesamtstrategie zur Lösung des Darfur-Konfliktes eingebettet sein soll. Faktisch führt die EU damit eine humanitär zwar durchaus sinnvolle Aufgabe durch. Diese mildert jedoch lediglich einzelne Symptome der Darfur-Tragödie und reicht nicht an die Wurzeln des Konflikts heran. Damit verfehlt die EU eines der wichtigsten selbstgesteckten Ziele für den Einsatz.

Und auch die zuletzt diskutierte Aufgabe, die politische Lage im Tschad zu stabilisieren, verstärkt eher den Eindruck mangelnder konzeptioneller Klarheit, als Zweifel über den Sinn des Einsatzes zu zerstreuen.

Schwache Kapazitäten für ambitionierte Ziele

Neben den unklaren Zielen der Mission EUFOR Tschad/ZAR werfen auch die operativen Fähigkeiten (Capabilities) der EU zur Durchführung des Einsatzes Fragen auf. Kernproblem ist hierbei, dass die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) nach wie vor nur über sehr begrenzte Planungs- und Einsatzführungskapazitäten verfügt: Die EU kann entweder im Rahmen des Berlin-Plus-Abkommens auf NATO-Fähigkeiten zurückgreifen oder auf nationale Planungs- und Einsatzführungsfähigkeiten, sofern sich Länder finden, die diese zur Verfügung stellen. Eigenständige europäische Kapazitäten gibt es nicht, da die sogenannte Zivil-Militärische Zelle im EU-Militärstab allenfalls den Nukleus eines künftigen europäischen Hauptquartiers darstellt. Dieses Defizit ist in mehrfacher Hinsicht problematisch. Einerseits sind die

Regelungen zur Nutzung von NATO-Fähigkeiten im Rahmen von Berlin-Plus nach wie vor schwerfällig und werden von einzelnen Mitgliedstaaten – vor allem von Frankreich – eher kritisch gesehen. Andererseits verfügt nur eine begrenzte Anzahl von Ländern über ausreichende Planungs- und Führungskapazitäten, was schnell zu einer Überstrapazierung führen kann. Im Fall von EUFOR Tschad/ZAR war letztlich wieder einmal nur Frankreich zur Übernahme der entsprechenden Aufgabe bereit, wobei das französische Hauptquartier dem irischen General Patrick Nash unterstellt wurde.

Das zweite Hauptproblem der ESVP liegt in ihren sehr begrenzten Instrumenten zur Durchführung militärischer Einsätze, die zudem auf ganz bestimmte Szenarien zugeschnitten sind. So resultierte die Einrichtung der European Rapid Reaction Force (Helsinki-Headline-Goal), die trotz anderslautender Entschließungen des Europäischen Rates nach wie vor im Wesentlichen nur auf dem Papier besteht, aus den Erfahrungen des Kosovo-Krieges. Sie soll 50.000 bis 60.000 Mann umfassen, binnen 60 Tagen einsatzbereit sein und mindestens ein Jahr im Einsatz bleiben. Das zweite zentrale militärische Instrument der ESVP sind die Battlegroups, die für Einsätze vom Zuschnitt der beiden Kongo-Einsätze konzipiert wurden. Sie bestehen aus ca. 1.500 Mann, die innerhalb von 5 bis 10 Tagen einsatzbereit sind und 30 bis 90 Tage im Einsatz verbleiben können; eine Kombination mehrerer Battlegroups zu größeren Verbänden ist konzeptionell nicht vorgesehen.

Das Vorhandensein nur begrenzter und zudem lediglich auf bestimmte Szenarien zugeschnittener Instrumente führt dazu, dass auf neue Herausforderungen nur sehr schwerfällig reagiert werden kann. Genau dies ist eines der zentralen Probleme der Mission EUFOR Tschad/ZAR, die mit ihrem vorgesehenen Umfang von ca. 4000 Mann, die mindestens ein Jahr im Einsatz bleiben sollten, keinem der vorbereiteten Szenarien entsprach. Die Probleme die sich beim Finden einer Ad-Hoc-Lösung ergaben, zogen sich nicht nur über

mehrere Monate hin, sondern stellten auch die Glaubwürdigkeit der Europäer in Frage, was ein ernsthaftes Engagement angeht.

Große Herausforderungen, geringe Erfolgsaussichten

Die Erfolgsaussichten der EUFOR Tschad/ZAR sind angesichts ihrer gegenwärtigen Konzeption und der unklaren Ziele fraglich. Hinzu kommen eine Reihe von funktionalen, räumlichen und zeitlichen Beschränkungen, welche angesichts der gegenwärtigen Lage in der Konfliktregion, die durch hohe Gewaltbereitschaft, widersprüchliche Interessen und wechselnde Allianzen der Beteiligten und eine prekäre humanitäre Situation gekennzeichnet ist, den Erfolg des Einsatzes in Frage stellen.

Aufgrund der geringen Truppenstärke hat die EUFOR keine Wahl zwischen unterschiedlichen strategischen Optionen und wird sich weitgehend auf eine Strategie der Abschreckung beschränken müssen. Insbesondere in Situationen, in denen es bereits zu Ausschreitungen gekommen ist, kann eine nur auf Abschreckung zielende Strategie jedoch keinen wirksamen Schutz gewährleisten. Die Größe des Einsatzgebietes, die unterentwickelte Infrastruktur und die verhältnismäßig kleine Truppenzahl erschweren es der EUFOR zusätzlich, glaubhaft militärische Präsenz zu zeigen. Die Soldaten müssen in jedem Fall auf Kampfhandlungen vorbereitet sein, sollte die Strategie der Abschreckung scheitern.

Darüber hinaus stellt die Unsicherheit über einen anschließenden UN-Einsatz und damit der Mangel einer verlässlichen Lösung beim Rückzug der europäischen Truppen die EU vor das Problem, entweder Flüchtlinge und Zivilbevölkerung ihrem Schicksal zu überlassen oder den Einsatz über das geplante Jahr hinaus verlängern zu müssen. Eine Verlängerung könnte aber angesichts der hohen Kosten des Einsatzes (auch ohne Verlängerung wird es wahrscheinlich die bisher

teuerste Mission der EU) an der Zustimmung der EU-Mitgliedstaaten scheitern. Insgesamt zeichnet sich damit ein Missverständnis zwischen den im Mandat formulierten Zielen, den Kapazitäten für den Einsatz und der gewählten militärischen Strategie ab, wobei vor allem zu kritisieren ist, dass es kein schlüssiges Konzept dafür gibt, wie die EUFOR Tschad/ZAR in die Lösung des Darfur-Konflikts eingebunden werden soll. In ihrer jetzigen Konzeption wird die Mission ihrem nominellen Ziel nicht gerecht. Nur umfassende Begleitmaßnahmen, die eine politische Lösung des Konfliktes auch unter Einbeziehung Khartums unterstützen, könnten einen nennenswerten Beitrag zu Sicherheit und Stabilität in der Region leisten.

Die Sperber pfeifen es von den Dächern: Brüssel ist nur Make-Up

Zusätzlich werden die Mission und ihre Soldaten durch die problematische Rolle Frankreichs gefährdet. Spätestens die Äußerungen von Nicolas Sarkozy, Präsident Idriss Déby gegen Übergriffe von Rebellen schützen zu wollen, lassen jeglichen Neutralitätsanspruch vermissen und unterminieren ein wirkungsvolles und glaubwürdiges Engagement Frankreichs als Führungsnation. Die zwiespältige Rolle Frankreichs wird dadurch verstärkt, dass die aufgrund eines bilateralen Militärabkommens zwischen Paris und dem Regime im Tschad stationierten 1400 französischen Soldaten des Einsatzes Epervier (Sperber) faktisch das Rückgrat der EUFOR bilden. Angesichts dieses »Doppelhutes« scheint es unmöglich, den Anspruch einer neutralen EU-Mission glaubhaft zu vermitteln. Die EUFOR läuft Gefahr, zur weiteren Partei im innerpolitischen Machtkampf des Tschads zu werden. Die Beteiligung kleinerer Truppenkontingente, die Paris nur mit Mühe EU-Mitgliedstaaten wie Irland, Polen, Österreich und Schweden abringen konnte, erscheint da eher als Versuch der Europäisierung eines französischen Unterfangens als Ausdruck eines genuin europäischen Einsatzes. Zudem nähren die unklaren »offiziellen Ziele« und die offenkundige Unterdimensionierung

des Einsatzes Vermutungen hinsichtlich einer »Hidden Agenda«. Der EU, so die Befürchtung vor Ort, gehe es nicht ausschließlich um die Flüchtlingslager oder einen Beitrag zur Lösung des Darfur-Konflikts, sondern um die Stabilisierung des Déby-Regimes.

Ein umstrittener Einsatz: Dringlicher denn je oder keine gute Idee?

Die Zuspitzung der innenpolitischen Lage im Tschad hat die Frage von Sinn und Zielsetzung des Einsatzes weiter verschärft. Geht es darum, den Schutz der Zivilbevölkerung und der Flüchtlinge zu gewährleisten, so ist der Einsatz der EU umso dringlicher, je mehr sich der Konflikt zuspitzt. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass sich die EU-Soldaten hier als neutrale Helfer profilieren können. Die Rebellen haben ihre Bereitschaft, EU-Truppen zu bekämpfen, mehrfach geäußert und auch die Kämpfe in der Hauptstadt N'Djamena können als Drohgebärde und Versuch, die Stationierung europäischer Streitkräfte zu verhindern, interpretiert werden. Aufgrund dieser Einschätzungen wurde in den letzten Wochen die Forderung, den Einsatz abzusagen, immer lauter. Die Frage, ob der Abbruch eines beschlossenen Einsatzes der Glaubwürdigkeit der EU mehr schaden würde als ihr Misserfolg, wurde in Brüssel – nach kurzer Unterbrechung der Stationierung – zugunsten der Fortführung des Einsatzes entschieden. Dieses Schwanken zeigt jedoch, dass die EU sich der Mission und ihrer Ziele selbst nicht wirklich sicher ist. Gerade weil zahlreiche Gründe gegen den Einsatz im Tschad sprechen und die Forderung nach Rückzug zum Teil berechtigt scheint, sollte die Diskussion um diesen Einsatz jetzt genutzt werden, um grundlegende Fragen zur Zukunft militärischer ESVP-Einsätze zu erörtern.

Die Klärung grundlegender Fragen steht noch aus

Der Tschad-Einsatz zeigt erneut, dass eine strategischere Herangehensweise an Krisenmanage-

ment-Einsätze der EU dringend erforderlich ist, um wertvolle Ressourcen nicht zu verschwenden und im Einsatzfall schnell substanzielle Kontingente mit entsprechender Ausstattung aus mehreren (und größeren) Mitgliedstaaten mobilisieren und stationieren zu können.

Ein stärkeres Engagement in Afrika liegt zumindest laut der Afrika-Strategie und den Deklarationen auf dem EU-Afrika-Gipfel in Lissabon im Interesse aller Mitgliedstaaten. Auch haben bereits acht ESVP-Missionen auf den afrikanischen Kontinent stattgefunden. Bei ihren zukünftigen Aktivitäten in Afrika sollten sich die Mitgliedstaaten der EU allerdings im Vorhinein kritisch mit ihren gemeinsamen Interessen und Fähigkeiten auseinandersetzen und sich nicht vom kapazitäts- und interessenstarken Frankreich in mögliche Missionen hineinziehen lassen.

Wie schon im Kongo 2006 erwies sich die Truppen generierung als zähes Unterfangen, das den Einsatz verzögerte und die europäische Glaubwürdigkeit und Krisenreaktionsfähigkeit in Frage stellte. Zusätzlich zu einer grundlegenden strategischen Debatte über die militärische Komponente der ESVP, die nicht nur die Möglichkeiten, sondern auch ehrlich ihre Grenzen festhält, trügen auch leisere Töne dazu bei, unrealistische Erwartungen an die Leistungsfähigkeit der EU im Krisenmanagement zu vermeiden. Denn eine »European Rapid Reaction Force«, die weder schnell noch handlungsfähig ist, sowie »Battle Groups«, deren Fähigkeit, echte Kampfeinsätze zu bestehen, fraglich ist, erhöhen eher die Kluft zwischen Ambition und Wirklichkeit, als dass sie europäische Handlungsfähigkeit demonstrieren.

Die größte Herausforderung für die EU ist es nun, die bestehenden Instrumente der ESVP mit klaren Zielen in Einklang zu bringen und anhand von in der Realität existierenden Konfliktzenarien zu entscheiden, welche Art von Einsätzen sie grundsätzlich leisten kann und will. Diese Fragen sollten insbesondere bei der für

Ende des Jahres geplanten Revision der ESS Berücksichtigung finden. Mittel- und langfristig würde dies eine realistischere Einschätzung der Leistungsfähigkeit der EU als Krisenmanager erlauben, was auch der Kooperation mit anderen Akteuren wie UN und NATO, wichtige Partner der EU im internationalen Krisenmanagement, entscheidende neue Impulse verleihen könnte. Nur eine funktionierende und Lasten teilende Kooperation mit diesen Partnern erlaubt es der EU langfristig, einen bedeutenden Platz in der internationalen Sicherheitsarchitektur einzunehmen.



Kathrin Brockmann
<brockmann@dgap.org>



Prof. Dr. Daniel Göler
Professor für European
Studies an der Universität
Passau
<daniel.goeler@uni-
passau.de>