

Rummel, Reinhardt

Research Report

Konfliktprävention: Etikett oder Markenzeichen europäischer Interventionspolitik?

SWP-Studie, No. S 45/2003

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs,
Berlin

Suggested Citation: Rummel, Reinhardt (2003) : Konfliktprävention: Etikett oder Markenzeichen
europäischer Interventionspolitik?, SWP-Studie, No. S 45/2003, Stiftung Wissenschaft und Politik
(SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252494>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen
Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle
Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich
machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen
(insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten,
gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort
genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal
and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to
exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the
internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content
Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise
further usage rights as specified in the indicated licence.*

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Reinhardt Rummel

Konfliktprävention: Etikett oder Marken- zeichen europäischer Interventionspolitik?

S 45
November 2003
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, 2003

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

Problemstellung und Empfehlungen 5

Aufgaben 7

Präventionsbedarf 7

Selbstgesteckte Ziele 8

Reichweite der Ambitionen 10

Akteure 11

EU-Institutionen 11

Die Mitgliedstaaten 14

Regionale und internationale Akteure 15

Aktionsmittel 17

Mobilisierung vorhandener Instrumente 17

Mainstreaming 17

Systematische Konfliktverhütung 18

Aufbau neuer Kapazitäten 19

Fonds für Sofortmaßnahmen 19

Zivile Instrumente der ESVP 20

Militärische Fähigkeiten 21

Künftige Fähigkeiten 22

Aktivitäten 24

Regionale Präventionsaktivitäten 24

Exkurs 1: Fallstudie Makedonien 25

Funktionale Präventionsaktivitäten 26

Exkurs 2: Fallstudie Kleinwaffenregime 27

Steigerung des Anspruchs 29

Abkürzungen 29

**Konfliktprävention:
Etikett oder Markenzeichen
europäischer Interventionspolitik?**

Versuche, das Potential der Europäischen Union (EU) durch eine Politik zur Verhütung beziehungsweise Dämpfung von Gewaltkonflikten international besser zu nutzen, sind bisher eher enttäuschend ausgefallen. Weder sind bei der Konfliktverhütung viele Erfolgsmeldungen zu verbuchen, noch hat sich am Standing der EU etwas geändert. Allerdings können auch andere prominente internationale Akteure, allen voran die Vereinten Nationen (VN) und die USA, keine bessere Bilanz vorweisen. Das muß indessen nicht heißen, die ganze Entwicklungsrichtung sei verfehlt und die Akteure seien nicht fähig, Konflikten vorzubeugen. Vielmehr gilt nach wie vor, daß eine weltweite »Kultur der Konfliktprävention« (Kofi Annan) erstrebenswert ist und daß zumindest die EU grundsätzlich gerüstet bleibt, dazu einen führenden Beitrag zu leisten.

Die EU könnte sich auf diesem Feld sogar eine unverwechselbare Qualität schaffen und damit ein zusätzliches europäisches Gewicht in die internationale strategische Waagschale legen. Denn bis auf weiteres gilt: Von ihren Ambitionen und Anlagen her kann die EU weder eine Zivilmacht bleiben noch zu einer militärischen Supermacht werden, sie wird aber international zunehmend gefordert und kann sich der Verantwortung auf Dauer auch nicht entziehen. Unter diesen Umständen käme die Spezialisierung auf Präventionspolitik einer Optimierungsstrategie für europäische Sicherheits- und internationale Ordnungspolitik gleich. Konfliktverhütung müßte vom Etikett zum Markenzeichen europäischer Interventionspolitik avancieren.

Um ein solches Ziel zu erreichen, müßten sich die EU und ihre 25 Mitgliedstaaten weitaus entschiedener zu präventiver Politik bekennen als das Europa der Fünfzehn bisher. Hier liegt lohnendes Entwicklungspotential, das sich mit wenigen Reformschritten fruchtbar machen ließe, zumal der Anfang bereits gemacht ist. Der präventive Ansatz wurde in den Jahren 2000/2001 programmatisch mit viel Optimismus lanciert und mit operativer Kleinarbeit in die laufenden außen-, entwicklungs- und sicherheitspolitischen Aktivitäten der Union eingefügt. Nach diesem breitflächigen Auftakt wäre in einer zweiten

Entwicklungsphase (2004/05) das Schwergewicht auf die strategische Nutzung dieser Ressourcen zu legen.

Erster Reformschritt wäre die Operationalisierung der Vorgabe aus der Europäischen Sicherheitsstrategie – ein eigenständiges europäisches Krisenmanagement mit starker präventiver Komponente. Die EU würde nicht nur von ihren vielen komparativen Vorteilen sprechen, sondern ihre Fähigkeiten auch nutzen:

- ▶ Sie müsste ihre Glaubwürdigkeit als friedliche Union ehemals verfeindeter Mitgliedstaaten selbstbewußt einsetzen, um sich als Autorität weltweiter Konfliktpräventionspolitik zu etablieren.
- ▶ Die Tatsache, daß die EU die größte Geberorganisation ist, müsste als Rechtfertigung für den Anspruch auf einen größeren Einfluß auf die Gestaltung der internationalen Ordnung offensiv genutzt werden.
- ▶ Die EU müsste die ebenso seltene wie gefragte Fähigkeit, zivile Hilfe mit souveränitätsschonender Militärintervention zu verbinden, vermehrt als weltpolitische Dienstleistung anbieten.

Zur Umsetzung dieser Imperative wären in einem zweiten Innovationsschritt ihre Sonderbeziehungen mit Staaten und Regionalorganisationen für die Zwecke präventiver Anliegen zu instrumentieren. Nicht nur die eigene Außen- und Sicherheitspolitik muß neu ausgerichtet werden, Ziel muß es sein, die Präventionsfähigkeit derjenigen zu fördern, die durch eskalierende Konflikte und langjährige Kleinkriege lokal betroffen sind. Die EU hat vergleichsweise sehr gute Voraussetzungen dafür:

- ▶ Ihre neue Nachbarschaftspolitik könnte die Gravitation der Union dazu nutzen, auf das Verhalten der Staaten und Gesellschaften an den erweiterten Grenzen der EU einzuwirken.
- ▶ Ihre Entwicklungs- und Vertragsbeziehungen könnten stärker mit Auflagen verknüpft werden, wie mit den Staaten des Cotonou-Abkommens und jüngst mit Iran bereits begonnen.
- ▶ Die Union könnte ihre bilateralen Dialoge mit Industrieländern stärker in den Dienst internationaler Präventionspolitik stellen und zu operativen Partnerschaften ausbauen.

Mit einem dritten Innovationsschritt würde die Union auf die Übernahme eines erkennbaren Teils weltweiter Verantwortung abzielen. Sie würde einen deutlicheren Unterschied zwischen den Präventionsaufgaben machen, die sie mit eigenen Mitteln wahrnehmen will und kann, und den Präventionsaufgaben, für die sie sich Kooperationspartner sucht beziehungsweise für die sie selbst als Mitwirkende nachgefragt

wird. Die EU müsste sich dazu mehr auf ihre Kooperationsmacht stützen:

- ▶ Die Unionsführung müsste ihre Präventionsagenda mit der amerikanischen Regierung abstimmen und sich dort, wo es zweckmäßig ist, an rollenspezifischem Vorgehen beteiligen.
- ▶ Die EU müsste sich so wie in der G 8 auch im VN-System als Motor der Präventionspolitik verstehen, aber – über die ideelle Zielansprache hinaus – in der Praxis Kooperationsverbindungen mit der Weltorganisation sowie ihren Unter- und Regionalorganisationen eingehen.
- ▶ Schließlich müsste Brüssel die horizontalen Präventionsmaßnahmen (Normensetzung, Regimebildung, Wissensmanagement, Training) erweitern und dem dafür unerlässlichen multilateralen Ansatz größeres Gewicht verschaffen.

Alle drei Entwicklungsschritte erfordern strategisches Denken und strategisches Handeln auf europäischem Niveau, was derzeit noch die Ausnahme ist, aber zur Regel werden müsste. Die EU mit ihren Brüsseler Institutionen und Wirkungsmöglichkeiten schafft diesen qualitativen Sprung allein nicht. Erst wenn die Mitgliedstaaten ihre eigenen Präventionspolitiken in die EU einbringen, entsteht die notwendige Qualität. Die Synergien zwischen der EU-Ebene und der Aktionsebene der Mitgliedstaaten würden die entscheidenden Impulse schaffen. Die Mitgliedstaaten hätten akzeptiert, daß Konfliktprävention kein Selbstläufer ist, kostspielig und risikoreich sein kann sowie ein Vorgehen erfordert, dessen Wirkung überprüft werden muß, um Lernprozesse zu ermöglichen.

Die amtierende deutsche Bundesregierung hat sowohl in ihren Koalitionsvereinbarungen wie im Regierungsprogramm eine Erhöhung des Stellenwerts von Prävention betont. Offen geblieben ist, ob sich dieses Ansinnen allein auf das nationale, ressortübergreifende Aktionsprogramm bezieht, an dessen konzeptioneller Gestaltung gegenwärtig gearbeitet wird, oder ob entsprechender Einfluß auch in Brüssel, Washington und New York geltend gemacht werden soll. In jedem Fall wäre der Informations- und Erfahrungsaustausch mit den EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich präventiver Vorhaben bereits ein bereichernder Anfang.

Aufgaben

Auch in Zukunft wird die EU einer großen Bandbreite unterschiedlicher Gewaltkonflikte in der Welt gegenüberstehen, ohne daß es verlässliche Mittel gäbe, die eskalatorische Dynamik dieser Konflikte im gewünschten Ausmaß in allen Fällen zu kontrollieren. Für die Verantwortlichen in der Union stellt sich deshalb die vielschichtige Aufgabe der Auswahl sowie die der Vorgehensweise im konkreten Fall.¹

Den vielen innerstaatlichen Kontroversen mit Tendenz zur Gewaltanwendung (wie etwa in Algerien oder Indonesien) ist von außen mit einem anderen Ansatz zu begegnen als den sich mehrenden regionalen Dauerkonflikten (wie in Zentral- oder Westafrika) und den zunehmenden Fällen der Kriegsnachsorge (wie etwa in Afghanistan oder Irak). Gleichzeitig reicht es nicht aus, sich lediglich einzelne Länder vorzunehmen, wenn sich die »gewaltoffenen Räume« erweitern, wenn die sogenannten Neuen Risiken in ihrer globalen Dimension weiter zunehmen und wenn die Quellen der gefährlichsten Formen des internationalen Terrorismus diffus bleiben.

Es handelt sich also neben den innerstaatlichen um eine große Anzahl transnationaler und weltweiter horizontaler Probleme, denen sich die EU stellen muß.² Dabei – so auch die Aussage in dem Papier zur Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) – könnte sich die Verknüpfung einzelner Sicherheitsgefährdungen, insbesondere des Terrorismus und der Proliferation

von Massenvernichtungswaffen, als ultimative Bedrohung erweisen.³

Präventionsbedarf

In Brüssel erfolgt die Auswahl aus dieser ebenso inflationistischen wie anspruchsvollen Liste sicherheitspolitischer Einzelaufgaben anhand der Interessen der Mitgliedstaaten und der Fähigkeit, diese Interessen auf Unionsebene durchzusetzen. Das Ergebnis läßt sich generisch nicht bestimmen. Erst die konkrete Situation zeigt, in welcher Weise sich die europäischen Akteure betroffen fühlen, in welchem Ausmaß sie sich engagieren wollen und zu welchen Anstrengungen sie wirklich in der Lage sind. Bei diesem pragmatischen Weg ist offen, inwieweit es überhaupt zu einer rationalen Auswahl kommt, nicht vielmehr Agenda und Prioritäten der EU weitgehend durch die äußeren Umstände erzwungen werden. Zu diesen Umständen zählen so unterschiedliche Faktoren wie die Dramatik vor Ort, die Einflüsse der Medien, die Kampagnen nichtstaatlicher Akteure und Anfragen Dritter an »Europa«, denen sich die Brüsseler Institutionen und einige gewichtige Hauptstädte in der EU nicht ohne weiteres verschließen können.

Ein gewisser Zugzwang geht regelmäßig von globalen Organisationen (VN, Weltbank) sowie von Regionalorganisationen (OSZE, Europarat) aus, denen die EU selbst angehört, und schließt meist auch das Drängen der USA sowie weiterer enger Partner ein. Sie alle unterstellen eine potentiell starke Interventionsfähigkeit der EU und folglich einen großen und vielfältigen europäischen Beitrag zur Bewältigung internationaler Gewaltkonflikte. Auch die lokalen Akteure in den Konfliktregionen sehen in der EU einen äußerst potenten Partner. Schließlich ist sie dem ständigen Drängen derjenigen Nichtregierungsorganisationen (NROs) ausgesetzt, die sich auf die Verhütung von Konflikten

¹ In ähnlicher Weise ist auch die folgende Abhandlung als eine Selektion aus unterschiedlichen praktischen Vorgaben und analytischen Einschätzungen zu sehen, die von einem einzelnen nicht geleistet werden kann. Der Autor ist Christoph Bertram und Ulrich Schneckener (beide SWP) für die kenntnisreiche Mitwirkung an der vorliegenden Studie dankbar.

² Die wissenschaftliche Aufbereitung weltweiter, horizontaler Konfliktfaktoren bleibt noch immer weit hinter derjenigen zurück, die sich auf Länder und Regionen konzentriert. Ebenso fehlt es an systematischer prospektiver Konfliktanalyse im Vergleich zur retrospektiven Erforschung von Konfliktursachen. Siehe *Heidelberger Institut für internationale Konfliktforschung* (Hg.), *Konfliktbarometer 2002*, Heidelberg 2003; *Universität Hamburg, Fachbereich Sozialwissenschaften, Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung*, <www.akuf.de>.

³ Javier Solana, Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäischer Rat, Thessaloniki, 20.6.2003, <<http://ue.eu.int/pressData/de/reports/76257.pdf>>. Das Strategiepapier gilt als Entwurf und wird für den Europäischen Rat im Dezember 2003 überarbeitet. [Alle www-Adressen eingesehen im November 2003.]

spezialisiert haben. Die EU braucht sich also um das Setzen von Prioritäten nicht zu sorgen, ist umgekehrt aber ihrerseits daran interessiert, möglichst viele Anspruchsteller als Mitstreiter zur gemeinsamen Konfliktverhütung zu gewinnen.

Schließlich macht es sich bei der Definition der Aufgaben in vieler Hinsicht bemerkbar, daß sich die Außen- und Sicherheitspolitik der Union noch im Aufbau und in der Erprobung befindet. Themen auf der Agenda der EU und das, was mit ihnen geschieht, nehmen daher nicht selten einen (ungewollten) Testcharakter hinsichtlich der politischen Geschlossenheit der Europäer, ihrer Entschlossenheit, der materiellen Eigenständigkeit und der professionellen Durchführung an.

In diesem Sinne wird seit einiger Zeit der Bereich Konfliktprävention als ein neues Feld der Sicherheits- und Europapolitik erprobt und entwickelt. Der Begriff Konfliktprävention bezieht sich auf die Anstrengungen zur Dämpfung und Verhütung von Gewaltkonflikten, und zwar überwiegend vor und nach dem Ausbruch von Kampfhandlungen sowie auf die Ausführung, mit militärischen oder nichtmilitärischen Mitteln. Davon unterschieden wird der Begriff Krisenmanagement, der hier so gebraucht wird, daß er die militärischen und diplomatischen Aktivitäten während der kriegerischen Phase eines Konflikts umfaßt. In der politischen Praxis der EU wird die Unterscheidung dieser beiden Formen von Intervention nicht durchgängig angewandt. Selbst wenn eine Aktion der EU vorwiegend der Konfliktprävention gilt, wird sie häufig unter der (ungenauen bzw. unzutreffenden) Überschrift »Krisenmanagement« abgehandelt.⁴

Präventionspolitik muß als zentrales Thema der EU-Außen- und Sicherheitspolitik gesehen werden, die nicht zuletzt ihren Wert und ihre Existenzberechtigung aus der Zielsetzung bezieht, weltweit zur Konfliktvermeidung und -bewältigung beitragen zu können. Die EU nimmt insofern eine besondere Rolle ein, als sie neben den Vereinten Nationen als einzige internationale Organisation in der gesamten Bandbreite von ziviler und militärischer Prävention tätig ist. Die strategische Ausrichtung auf das Ziel Konflikt-

⁴ Eine vorbeugende Militärintervention im Sinne eines »preemptive strike« beschreibt eine eigene Kategorie von Konfliktbearbeitungspolitik, die in dieser Studie weder als Teil von Konfliktprävention noch von Krisenmanagement betrachtet wird. Inwieweit »preemptive engagement« Teil der hier behandelten EU-Aktivitäten ist oder sein sollte, kann erst gesagt werden, wenn der Begriff im überarbeiteten Strategiepapier Solanas inhaltlich geklärt worden ist.

prävention stärkt mithin die Bedeutung der EU als globaler Akteur und erzeugt eine Reihe von Effekten: Sie gibt zahllosen Einzelmaßnahmen der EU einen Rahmen und eine normative Orientierung. Sie führt dazu, die zivilen Maßnahmen der EU (von der Entwicklungszusammenarbeit über die Außenhandelspolitik bis hin zu Polizeiemissionen) in ein sicherheitspolitisches Konzept einzubetten und damit in ihrer Bedeutung aufzuwerten. Sie bedeutet ferner den Aufbau eigenständiger militärischer Kapazitäten sowie die Verknüpfung ziviler und militärischer Instrumente.

Im Konzept der Konfliktprävention wird ein zentraler Unterschied zwischen operativer (auf die Einhegung des akuten Konflikts gerichteter) und struktureller (an den Ursachen von Gewalteskalation ansetzender) Prävention gemacht. Beiden Bereichen lassen sich eigene Maßnahmen zuordnen, und damit sind auch unterschiedliche Kompetenzbereiche der EU angesprochen: die Gemeinschaftsinstrumente der EU-Außenbeziehungen vorwiegend für die Strukturprobleme, die Wirkungsmöglichkeiten der GASP eher für die akuten Fälle. Präventionspolitik darf nicht als »fertiges« EU-Rezept gesehen werden, das Brüssel nur »richtig« umzusetzen braucht. Vielmehr ist auf einige Ambivalenzen hinzuweisen, vor allem in bezug auf Einmischung von außen versus Konfliktbehandlung von innen, Gewaltvermeidung versus notwendiger sozialer Wandel, kurz- versus langfristige Maßnahmen, zivile versus militärische Instrumente. Konfliktprävention ist insofern ein Lernprozeß, reich an Widersprüchen und Rückschlägen. Was haben sich die EU und ihre Mitgliedstaaten angesichts dieser Ausgangslage vorgenommen und wie weit reichen ihre Ambitionen?⁵

Selbstgesteckte Ziele

Die heutige Konfliktpräventionspolitik der EU geht im wesentlichen auf zwei politische Anstöße zurück. Der eine hat sich aus den Entwicklungen Mitte der letzten Dekade ergeben, als die EU Zeuge von Massenmorden im Westlichen Balkan und in Ostafrika wurde. Das Beunruhigende daran war, daß diese Konflikte schon lange zuvor als kritische Fälle bekannt waren, die internationale Gemeinschaft (einschließlich der EU)

⁵ Für eine ausführliche Beantwortung dieser Frage siehe Arzu *Hatakoy*, Konfliktprävention und Krisenmanagement in der Europäischen Union, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2002 (Aktuelle SWP-Dokumentation, Reihe D, Nr. 27).

aber nicht rechtzeitig und nicht energisch genug, vielleicht auch in falscher Weise, eingegriffen hat, um Völkermord, Fluchtbewegungen und massive Zerstörungen verhindern zu helfen. Dabei hat die EU auch erfahren müssen, daß ihre langjährigen Investitionen in zum Teil kostspielige Entwicklungsprojekte binnen Wochen oder sogar Tagen durch Bürgerkrieg und grenzüberschreitende Kämpfe zunichte gemacht wurden. Gleichzeitig wurde Brüssel mit unabwiesbaren Forderungen konfrontiert, humanitäre Hilfe zu leisten und umfangreiche Mittel für den Wiederaufbau bereitzustellen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten zogen daraus den Schluß, daß die menschlichen Opfer und die materiellen Kosten einer Politik, die zu spät zu wenig erreicht, einen innovativen Wechsel im politischen Ansatz erfordern.

Der zweite Anstoß ist jüngerem Datums und geht auf die Erfahrungen zurück, die Brüssel im Kosovo-Krieg und später auch bei der Antwort auf den 11. September 2001 gemacht hat, als Washington das internationale Krisenmanagement in einem Ausmaß dominierte, das den Europäern keine andere Wahl ließ, als dem Vorgehen der USA weitgehend zu folgen. Die EU hätte möglicherweise selbst ein Vorgehen gewählt, welches dem nahegekommen wäre, was die amerikanische Führung schließlich durchsetzte. Aber es wurde den Europäern doch deutlich, daß sie keinen Einfluß mehr hatten, nachdem militärische Gewalt den Konflikt zu beherrschen begann. Konsequenz aus dieser Erkenntnis war, daß die Union in Zukunft frühzeitiger, energischer und gezielter vorgehen und sich auch militärisch besser wappnen müsse, um sich mehr Handlungsoptionen zu erhalten beziehungsweise zu erschließen.

Die übergreifende Schlußfolgerung der Staats- und Regierungschefs der EU aus diesen Anstößen war, daß sie die Aufgaben der Konfliktprävention strategischer angehen und sich bessere Voraussetzungen für autonomes Handeln schaffen müßten. (Solche Konsequenzen wurden später auch aus den Erfahrungen mit dem Irak-Krieg gezogen.) Teil dessen sollte es sein, der Verhütung von Gewaltkonflikten einen höheren Stellenwert in der Außen- und Sicherheitspolitik der EU einzuräumen. Sie beauftragten daher die außenpolitischen Handlungsträger der Union, also die Präsidentschaft, den Generalsekretär des Rates/Hohen Repräsentanten der GASP (SG/HR) und die Europäische Kommission, eine möglichst umfassende Konzeption für die Verhütung von Konflikten zu entwickeln. Diese Initiative führte zu folgenden Schlüsseldokumenten:

- ▶ *Gemeinsamer Bericht* des SG/HR und des Kommissars für Außenbeziehungen der Kommission (November 2000),⁶
- ▶ *Mitteilung* der Europäischen Kommission zu Konfliktprävention (April 2001),⁷
- ▶ *Programm* zur Prävention von Gewaltkonflikten (Juni 2001), das vom Europäischen Rat unter der schwedischen Präsidentschaft verabschiedet wurde.⁸

Der *Gemeinsame Bericht 2000* von Javier Solana und Chris Patten vermittelt in Form und Inhalt die Absicht der europäischen Institutionen, gemeinsam an dem Konzept und der Umsetzung einer proaktiven Außen- und Sicherheitspolitik der EU zu arbeiten. Der Bericht hebt vier Aufgaben hervor, denen sich die EU stellen muß: Verbesserung der Frühwarnung, Beseitigung mangelnder Kohärenz der verschiedenen Instrumente, Aufbau effektiver Partnerschaften, Entwicklung langfristiger präventiver Maßnahmen.

Die *Mitteilung 2001* der Kommission, vom Generalsekretariat für Außenbeziehungen verfaßt, erklärt die langfristige Stabilisierung konfliktbelasteter Regionen zum Primärziel. Dafür soll die gesamte Bandbreite der außenpolitischen Instrumente der EU mobilisiert werden. Der kurzfristigen Prävention wird nur geringe Bedeutung eingeräumt, die Verbindung von kurz- und langfristigen Maßnahmen wird überhaupt nicht zum Thema gemacht.

Das *Programm 2001* des Europäischen Rates betont die Bedeutung der Verhütung von Gewaltkonflikten neben dem Ausbau der Kapazitäten für Krisenmanagement (ESVP, Planziel). Der Wille, Konfliktprävention als eine eigenständige Priorität der EU-Außenbeziehungen zu etablieren, wird durch das Festlegen eines Handlungsrahmens deutlich gemacht: Aufstellen eines Aktionsprogramms präventiver Maßnahmen durch jede Präsidentschaft und jährliche Überprüfung der Umsetzung. Parallel dazu werden operative Strukturverbesserungen vereinbart: vertiefter Austausch von Informationen und Analysen zwischen den Geheimdiensten, Anreicherung der Interventionsinstrumente

⁶ Vgl. den Gemeinsamen Bericht der Kommission und des Rates: *Improving the Coherence and Effectiveness of European Union Action in the Field of Conflict Prevention*, Brüssel, November 2000 (Doc. 14088/00), <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/00/st14/14088en0.pdf>>.

⁷ Vgl. *Communication of the European Commission on Conflict Prevention*, Brüssel, April 2001, <http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/news/com2001_211_en.pdf>.

⁸ *Swedish Ministry of Foreign Affairs*, *EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts*, Stockholm, Juni 2001, <<http://www.eu2001.se/static/eng/pdf/violent.pdf>>.

der Mitgliedstaaten, Herstellung von Partnerschaften (Kofinanzierung, Training) mit internationalen Organisationen.

Reichweite der Ambitionen

Wird die Aufgabendefinition, die sich die EU gegeben hat, dem oben umrissenen Präventionsbedarf und den Erwartungen von außen gerecht? Das *Programm 2001* des Europäischen Rates (zusammen mit den Vorberichten) markiert gewiß einen Einstieg in einen neu definierten Verantwortungs- und Entwicklungsbereich der EU. Das Ausmaß des Engagements bleibt indessen offen und kann allenfalls indirekt aus den vereinbarten operativen Neuerungen abgelesen werden. Immerhin wird deutlich, daß Konfliktprävention als eigener Politikbereich gesehen und behandelt werden soll, der neue Analyse- und Politikansätze erfordert, mit den vorhandenen Gremien und Instrumenten allein nicht auskommt und neue Verfahren und Formen der Zusammenarbeit voraussetzt. Ganz offensichtlich wollen die Mitgliedstaaten auf der Ebene der EU ein neues Aufgabenfeld gestalten, das noch nicht durch die gemeinschaftlichen Außenbeziehungen, die Entwicklungskooperation, die Humanitäre Hilfe oder das zivile und militärische Krisenmanagement abgedeckt wird, mit diesen Politiken aber in enger Verbindung steht.

Für die Union ist es als Erfolg zu werten, daß es ihre Institutionen in wenigen Monaten geschafft haben, das Thema Konfliktprävention konzeptionell aufzunehmen und operativ auf den Weg zu bringen.⁹ Zwar wurde das *Programm 2001* des Europäischen Rates nicht auf den Status einer »Gemeinsamen Strategie« angehoben, wie es die schwedische Präsidentschaft gewünscht hatte. Vielmehr wird darauf vertraut, daß die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten vorhandene Kapazitäten auf den neuen Zweck hin ausrichten. Das ist für einen Teil der Aufgaben auch nachvollziehbar, da sich nicht unerhebliche Überschneidungen mit traditionellen Politiken und Programmen ergeben. Ohne

Eigenmittel kann aber Präventionspolitik nicht dauerhaft durchgesetzt werden.

Schon hinsichtlich der vollen Nutzung des vorhandenen Potentials der EU ist die Meßlatte sehr hoch gehängt. Gerade die Erfüllung des Anspruchs, die vorhandenen Ressourcen der EU für den internationalen Einfluß auch wirksam machen zu können, galt bisher als Hauptschwäche ihrer Außen- und Sicherheitspolitik. Warum sollte dieses Dauerproblem im schwierigen Umfeld einer für die EU neuen Präventionspolitik überwindbar sein? Es muß also bezweifelt werden, daß die Mitgliedstaaten den politischen Willen aufbringen, sich immer für angemessene Interventionen zu entscheiden. Ähnliche Zweifel sind bei der Überwindung der EU-internen Kohärenz und der externen Zusammenarbeit mit Präventionspartnern angebracht.

Andererseits gibt es Anzeichen dafür, daß sich die Aufgaben nicht nur darin erschöpfen, der Union einen weiteren Aktionsbereich erschlossen und dafür technische Voraussetzungen geschaffen zu haben. Die jährlichen Sachstandsberichte, die den Staats- und Regierungschefs vorgelegt werden müssen, sind nicht nur ein Versuch, den Prozeß der Politikentwicklung zu überwachen und in Gang zu halten, sie dienen auch zur Kontrolle des in den Konfliktregionen Erreichten. Die ersten beiden Berichte (Juni 2002 und Juni 2003)¹⁰ sind naturgemäß noch organisationslastig und können nur wenige bahnbrechende Politikergebnisse vermelden. In Zukunft wird hier aber eine aussagekräftigere Evaluierung möglich sein. Die Berichte bleiben vorerst auch hinsichtlich der Aktivitäten der Mitgliedstaaten der EU erstaunlich stumm, obwohl die Staats- und Regierungschefs ihr *Programm 2001* wesentlich auf das Zusammenwirken der EU-Institutionen mit den Mitgliedstaaten abgestellt hatten. An dem Anspruch eines systematischen und umfassenden Konfliktverhütungsansatzes wird aber in vollem Umfang festgehalten. Wie weit sind die politischen Akteure der EU auf diese Aufgabe vorbereitet?

⁹ Schon die Ankündigung und Erwartung der EU-Erweiterung kann sich stabilisierend auf die Beitrittsländer auswirken und einer gewalttätigen Eskalation von Konflikten vorbeugen. Vgl. Reinhardt *Rummel*, Conflict Prevention in Central and Eastern Europe: Concepts and Policies of the European Union, in: Wolfgang *Heinz* (Hg.), Human Rights, Conflict Prevention and Conflict Resolution, Brüssel 1996, S. 51–78.

¹⁰ Spanish Presidency on EU Conflict Prevention Report, Juni 2002, und Greek Presidency Report on EU Conflict Prevention, Juni 2003, <<http://ue.eu.int/pressData/en/misc/71115.pdf>> bzw. <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/st10/st10680en03.pdf>>.

Akteure

Mit welchen Akteuren läßt sich Konfliktprävention am besten ein- und durchführen? Die EU hat sich zunächst auf die vorhandenen Institutionen gestützt, um den neuen Politikbereich zu etablieren. Nur in geringem Umfang sind neue Gremien für die Wahrnehmung von Präventionsaufgaben geschaffen worden. Wichtiger war die Entwicklung neuer Verfahrensweisen in den betreffenden Organen der EU und zwischen ihnen. Wichtiger war auch, die gemeinsamen Anstrengungen auf europäischer Ebene mit der individuellen Präventionspolitik der EU-Mitgliedstaaten sowie mit der Politik weiterer internationaler Akteure zu verbinden.

EU-Institutionen

Mit dem *Programm* zur Konfliktprävention vom Juni 2001 hat sich der Europäische Rat in seiner klassischen Rolle als Impulsgeber in die EU-Außenbeziehungen eingeschaltet. Er läßt sich jährlich einen Fortschrittsbericht zur Konfliktprävention vorlegen. Abgesehen davon greift er in die operativen Prozesse des Ministerrates und der Kommission nicht unmittelbar ein, allerdings mit zwei Ausnahmen: Gelegentlich hat er Erklärungen zu internationalen Konflikten abgegeben, wenn sich diese zum Zeitpunkt seiner Tagung in einer brisanten Entwicklungsphase befinden. Bei solchen Gelegenheiten werden der HR sowie »die relevanten Gremien der EU« gewöhnlich damit beauftragt, die Interessen der EU bei der Behandlung eines spezifischen regionalen Konflikts oder eines Querschnittsproblems wahrzunehmen.

Der Hohe Repräsentant ist ohne Zweifel der auffälligste Akteur der EU-Politik zur Konfliktverhütung. Mit der Einrichtung dieses Amtes haben die EU-Außenbeziehungen an Sichtbarkeit, Kohärenz und Gewicht gewonnen. Die nahezu ständige Präsenz ein und derselben europäischen Persönlichkeit, die mit der Autorität der EU und ihrer Mitgliedstaaten ausgestattet und von der halbjährlichen Rotation befreit ist, hat eine Wirkungsreserve geschaffen, die sich gerade bei Präventionsaufgaben gut einsetzen läßt. Das ist besonders auf dem Balkan augenfällig, wo Javier Solana durch seine ausführliche Vermittlungstätigkeit vor

Ort zur Entschärfung gefährlicher Konfrontationen (besonders in Makedonien und im Verhältnis Montenegro/Serbien) und gleichzeitig zu einer »Europäisierung« der internationalen Diplomatie bezogen auf die Balkan-Konflikte beigetragen hat. Bescheidener fällt die Bilanz im Nahen Osten aus, wo die regionale Rolle der EU zwar dank der sichtbaren Aktivitäten des HR erheblich aufgewertet werden konnte, aber der politische Einfluß im Vergleich zu den wirtschaftlichen und finanziellen Beiträgen der EU noch immer als zu gering erscheint.

Dieses Urteil kennzeichnet auch die meisten anderen kritischen Weltregionen, in denen die EU dank der Umtriebigkeit des HR durchaus an politischem Profil gewonnen hat, der Mehrwert dennoch nicht so recht zu greifen ist. Die EU hat nun zwar einen berufsmäßigen »trouble-shooter«, der in den Beziehungen mit den USA, bei den G 8, der NATO und auf VN-Ebene als ständiger Ansprechpartner in Bereitschaft ist, aber doch nicht durchgängig als unverzichtbar bei präventiven Aktivitäten anerkannt wird. Noch kann der HR den Bogen von der akuten Vermittlung in Spannungssituationen hin zu struktureller Prävention, die bei den tieferliegenden Ursachen der Gewaltkonflikte und bei den Stabilisierungsaufgaben der Kriegsnachsorge ansetzt, nicht überzeugend genug schlagen.

Das ist weniger eine Frage der persönlichen Rivalität zwischen Solana und Patten, wie in der Öffentlichkeit angenommen wird, sondern liegt an der unzureichenden Ausstattung des HR-Amtes sowie dem Mangel an institutioneller Verknüpfung von Rat und Kommission auf der Arbeitsebene. So kann sich der HR zwar auf die Analysen seiner Planungs- und Frühwarn Einheit (Policy Unit) stützen und seine Sonderbeauftragten als Informationsquelle vor Ort nutzen, aber diese Kapazitäten sind äußerst begrenzt und werden durch Kanäle zu den Delegationen der Kommission und den Botschaften der Mitgliedstaaten nicht systematisch genug ergänzt. Insbesondere kann die Policy Unit nicht unmittelbar auf die reichhaltigen regionalen und funktionellen Kompetenzen der außenpolitischen Generaldirektionen der Kommission zugreifen. Hätte der HR ein eigenes Initiativrecht, könnte er die dafür notwendigen Informationen einfordern.

Relativ gesehen sind die Sonderbotschafter, die der HR koordiniert, in einer besonders geeigneten Lage, Aufgaben der Konfliktprävention zu übernehmen. Zwar erreicht kein EU-Sonderbotschafter das Gewicht seiner amerikanischen Kollegen, aber für die Verhältnisse der EU, die bisher ohne ein europäisches Außenministerium und erst recht ohne einen europäischen Präsidenten Sicherheits- und Konfliktpräventionspolitik betreibt, sind hier potentielle Einflußmöglichkeiten geschaffen. Insgesamt läuft inzwischen ein breiter Informationsstrom von den verschiedenen Akteuren der EU im Lagezentrum beim HR zusammen, so daß sich das Problem – wie exemplarisch am europäischen Satellitenzentrum in Torrejon sichtbar – von der Beschaffung zur Auswertung der Informationen zu verlagern beginnt. Die Kanalisierung der Analysekapazität mit Hilfe der Liste relevanter Konfliktfälle und anstehender Querschnittsaufgaben erlaubt es, mit den begrenzten Ressourcen zunehmend effizienter umzugehen.

Für Präventionsinitiativen hat sich der Übergang von der Analyse zur Aktion als besonders anspruchsvoll erwiesen. Bisher hatte sich der Rat darauf institutionell nur bedingt eingestellt und vertraute darauf, daß seine traditionellen Akteure im Rat (Präsidentschaft, Ausschuß der Ständigen Vertreter, Europäische Korrespondenten, Politische Berater, Arbeitsgruppen der GASP) im richtigen Moment aktiv würden. Dies hatte häufig zur Folge, daß sich keines der angesprochenen Gremien verantwortlich fühlte. Hier entsteht Abhilfe durch die neuen ratsinternen Gremien der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), deren Arbeit bisher außerhalb der EU entweder bei der NATO, der WEU oder bei ad hoc zusammengesetzten Gruppen von Staaten geleistet wurde. Ein Teil dieser Gremien ist inzwischen – ähnlich wie die ESVP selbst – nicht allein auf Krisenmanagement, sondern auch auf Konfliktpräventionsaufgaben eingestellt worden. Das trifft besonders für das neue Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK), den Militärausschuß (EUMC) und den Militärstab (EUMS) sowie den Ausschuß für Zivile Fragen (CIVCOM) zu.

EUMS und CIVCOM waren in ihrer Anfangsphase (2000–2002) vorwiegend mit dem Aufbau ihrer jeweiligen Handlungsinstrumente beschäftigt. Das wird sich in beiden Fällen zwar noch über längere Zeit fortsetzen, gleichzeitig können aber Erfahrungen aus den ersten operativen Aufträgen (EU Police Mission, Concordia, Artemis, Proxima) gewonnen werden. EUMC und PSK sowie Policy Unit und HR sind hingegen von Anfang an mit operativen Aufgaben betraut worden.

Materielle Basis und Zugriff auf Handlungsinstrumente bleiben indessen auch bei ihnen eine Entwicklungsaufgabe. Inwieweit ein Gremium von 15 (demnächst 25) nationalen Vertretern zu effizienten Entscheidungen und deren Durchführung in sensiblen Konfliktfällen und Krisensituationen kommt, bleibt eine erhebliche Herausforderung.¹¹ Je gezielter sich aber die präventive Infrastruktur des Rates entwickelt, um so plausibler wird eine eigenständige Initiativekompetenz für den HR, so wie sie der Außenkommissar für den Gemeinschaftsbereich selbstverständlich nutzen kann, dies in der Vergangenheit aber in nur eingeschränktem Maße getan hat.

In seinem *Programm* zur Konfliktprävention hat der Europäische Rat der Kommission eine bedeutende Rolle neben dem HR und den Mitgliedstaaten zugewiesen. Die Kommission setzt auf eine kleine Anzahl gezielter Reformen, die in der Zeitspanne 2000–2002 eingeleitet wurden und sich im wesentlichen auf die beiden Generaldirektionen (GD) Außenbeziehungen und Entwicklung beziehen.¹² Die Zusammenarbeit zwischen GD Entwicklung und GD Außenbeziehungen ist eher auf der Projekt- als auf der Programmebene gewährleistet. Das ist vor allem dem Umstand zu verdanken, daß im Jahr 2000 mit EuropeAid eine Behörde geschaffen wurde, die die bisher dezentral bei mehreren Generaldirektionen angesiedelten Dienststellen zur praktischen Umsetzung der Förder- und Entwicklungsprogramme der EU an einer Stelle zusammenführt. Außen- und Entwicklungskommissar teilen sich die Leitung dieser neuen Behörde, die für die praktische Durchführung von Konfliktprävention vor Ort von kaum zu überschätzender Bedeutung ist, falls die entsprechende Expertise unter ihren weit über tausend Mitarbeitern gestärkt werden kann. EuropeAid dirigiert heute die überwiegende Mehrzahl der praktischen Stabilisierungs- und Aufbauaktivitäten der EU, was ihr hohes Potential für langfristige Konfliktpräventionspolitik unterstreicht.

¹¹ Die Entscheidungsstrukturen der ESVP (zivile Komponente) sind phasenweise in Organigrammen aufgelistet in: *House of Lords*, EU – Effective in a Crisis?, London, 11.2.2003, <<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200203/ldselect/ldcom/53/53.pdf>>.

¹² Weder in der GD Erweiterung noch in der GD Handel sind die Imperative der Konfliktprävention Anlaß für nennenswerte institutionelle Veränderungen gewesen, so daß hier ein gewisses Potential verschenkt wurde. Auch sind weitere Generaldirektionen (z.B. Finanzfragen, Umwelt) nicht ernsthaft erwogen worden.

Die GD Entwicklung hat ihre Mitte der neunziger Jahre erworbene Präventionskompetenz an die GD Außenbeziehungen abgegeben. Dort wurden Fragen der Prävention zunächst von der zentralen Planungseinheit koordiniert, sowohl innerhalb der eigenen Generaldirektion wie zwischen den sachlich beteiligten anderen Generaldirektionen der Kommission.

Im Jahr 2001 wurde ein neues Referat »Konfliktprävention, Krisenmanagement und Politische Fragen der AKP-Länder« gebildet, das nicht mehr direkt dem Generaldirektor zuarbeitet wie die Planungseinheit, sondern lediglich eines unter vielen Fachreferaten der GASP-Abteilung in der GD Außenbeziehungen ist. Dieses neue Referat bringt Schlüsseldokumente zur Konfliktprävention heraus wie beispielsweise die »Mitteilung 2001 zu Konfliktprävention«, führt das präventive Konzept in die Länderstrategiepapiere/Regionenstrategiepapiere ein und unterrichtet die Beamten in den Delegationen und in Brüssel zu Fragen der Konfliktprävention.¹³

Das Referat hat bisher weder die Personalkapazität (das zivile Lagezentrum ist noch immer nicht errichtet) noch die fachliche Autorität und die nötige politische Anbindung, um im Einzelfall überzeugende Präventionsstrategien zu entwickeln und sich im Kabinett des Außenkommissars oder im PSK dafür Gehör zu verschaffen. Es wirkt sich nun aus, daß viele derjenigen, die in der Kommission sowie in den Delegationen mit sicherheitspolitischen Aufgaben beauftragt sind, weder das Faktenwissen noch das methodologische Verständnis haben, welches für Konfliktprävention notwendig ist.¹⁴

Insofern ergeben sich ernsthafte Zweifel an dem Verfahren, Konfliktprävention über ein einziges Sachreferat in die Arbeit der Kommission einzuführen. Die Konzentration der Präventionsaufgabe in einem Referat, das seinerseits zur Initiative nicht fähig ist, widerspricht offensichtlich ihrer horizontalen Natur. Die Kommission kann damit das umfangreiche Prä-

ventionspotential, was in ihren Programmen, Politiken und Fonds steckt, nicht voll zum Tragen bringen.

In der Tagespolitik arbeiten der HR und der Außenkommissar weitgehend an ein und derselben Konfliktagenda, wenn auch von unterschiedlicher institutioneller Warte aus, mit eigenen Instrumenten und unter Betonung sich ergänzender kurz- beziehungsweise langfristiger Zielsetzungen. Dies hört sich nach einer naheliegenden und reibungslosen Arbeitsteilung an, aber in der Praxis wirken sich die institutionellen und prozeduralen Unterschiede doch gravierend aus. Javier Solana fordert deshalb, die Beziehungen zwischen HR und Außenkommissar zu institutionalisieren.

Das Europäische Parlament, eigentlich der dritte Akteur im außenpolitischen Institutionendreieck der EU, spielt bei Konfliktprävention, wie bei Außen- und Sicherheitspolitik insgesamt, eher eine eingeschränkte Rolle. Dies nicht nur wegen seiner geringen exekutiven Kompetenzen (Parlamentarierdelegationen und -dialoge), sondern auch wegen des bisher relativ bescheidenen Anteils gemeinschaftlicher Außenpolitik an der Entwicklung und Durchführung von Präventionsstrategien. Das Parlament ist deshalb nicht so zum Zuge gekommen, wie es von einem Mitentscheidungsorgan zu erwarten wäre, während seine Einflußmöglichkeiten auf die GASP-/ESVP-Aktivitäten ohnehin moderat sind. Immerhin hat das Europäische Parlament im Rahmen seiner Möglichkeiten versucht, Kommission, HR und Ratspräsidentschaft bei Präventionsinitiativen zu unterstützen.¹⁵

Bis auf eine kurze Zeitspanne 1999/2000, als sich das Parlament eine Planungsgruppe für die Außenbeziehungen leistete, hat es keine institutionellen Neuerungen im Parlament gegeben, die eigens mit dem Ziel einer proaktiveren Sicherheitspolitik der EU zu verbinden wären.¹⁶ Zur Zeit sieht es nicht danach aus, als werde das Europäische Parlament größere Umstellungen im Blick auf Präventionsaufgaben der EU vornehmen. Erst die Ergebnisse des Konvents sowie der anschließenden Regierungskonferenz könnten

¹³ Zu diesem Zweck wurde ein »elektronisches Handbuch« entwickelt; vgl. *SWP-CPN* (Andreas Mehler, Céline Moyroud, Luc van de Gor), *Conflict Prevention and Peace Building: A Practical Guide*, Berlin/Brüssel: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2001 (CD-ROM). Zu SWP-CPN siehe <www.conflict-prevention-associates.org>.

¹⁴ Reinhardt Rummel, *EU-Friedenspolitik durch Konfliktprävention: Erfahrungen mit dem Conflict Prevention Network (CPN)*, in: Peter Schlotter (Hg.), *Macht-Europa-Frieden?*, Baden-Baden: Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung, 2003 (AFK-Friedensschriften, Bd. 30), S. 240–278.

¹⁵ Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Mitteilung der Kommission zur Konfliktprävention (KOM (2001)211, C5-0458/2001, 2001/2182(COS)), in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilungen und Bekanntmachungen* (Luxemburg), 25.7.2002, C 177, S. 291–296.

¹⁶ Unter Federführung des Außenausschusses verfügte das Europäische Parlament über eine monatlich tagende Gruppe (External Relations Planning Group), zusammengesetzt aus Vertretern der verschiedenen Funktionsbereiche des Europäischen Parlaments, die sich mit Außenbeziehungen befassen, die mit Hilfe externer Expertise des CPN eine Prioritätenliste kritischer Konfliktfälle aufstellte und regelmäßig überprüfte.

hier Neuerungen bringen, etwa dann, wenn das Parlament in substantieller Weise in die Bewilligung von Mitteln für Konfliktverhütung einbezogen würde oder wenn es zu einer Plenardebatte des jährlichen Fortschrittsberichts zur EU-Konfliktprävention käme.¹⁷

Zusammengenommen bedeuten die institutionellen Neuerungen auf EU-Ebene zugunsten der Konfliktbearbeitung eine spürbare Ausweitung der zwischenstaatlichen Strukturen der Union und damit eine gesteigerte Verantwortung der Mitgliedstaaten. Die gemeinschaftlichen Institutionen, Kommission und Parlament, scheinen die Gelegenheit verpaßt zu haben, ihre Positionen in den neu hinzugekommenen Aktionsfeldern Konfliktprävention und Krisenmanagement stärker zu entwickeln. Bezeichnend ist die Entwicklung der Rolle des HR. Seine Funktion hätte in beträchtlichem Ausmaß als gemeinschaftliches Wirken interpretiert und gestaltet werden können.¹⁸ Diese institutionelle Gewichtsverlagerung hat positive Auswirkungen auf die Sichtbarkeit der EU und ihren Aktionswillen, wird aber erkauft mit einer Beeinträchtigung der breiten politischen Akzeptanz und der europaweiten demokratischen Absicherung der häufig kostenintensiven und gelegentlich politisch kontroversen Interventionen der EU.¹⁹

Die Mitgliedstaaten

Die Verschiebung der präventiven Hauptaktivitäten von den Gemeinschaftspolitiken hin zur GASP/ESVP weist den Mitgliedstaaten der EU einen höheren Anteil der Verantwortung und der Lasten zu. Dieser Aufgabenzuordnung werden sie aber bisher nicht gerecht. Zwar haben einige von ihnen in jüngster

¹⁷ Solche Vorschläge haben Parlamentsvertreter vergeblich in den Europäischen Konvent eingebracht. Für weitere Forderungen des Europäischen Parlaments siehe *European Parliament, Report on the Annual Report from the Council to the European Parliament on the Main Aspects and Basic Choices of CFSP ...*, 8.10.2003 (Final A5-0348/2003), <[http://www2.europarl.eu.int/registre/seance_pleniere/textes_deposes/rapports/2003/0348/P5_A\(2003\)0348_EN.doc](http://www2.europarl.eu.int/registre/seance_pleniere/textes_deposes/rapports/2003/0348/P5_A(2003)0348_EN.doc)>.

¹⁸ Javier Solana wehrt sich gegen die pauschale Einschätzung, sein Amt führe zu einer direkten Ausdehnung des intergouvernementalen Anteils der EU, Address of Javier Solana to the External Action Working Group of the Convention, Brussels, 15.10.2002 (SO 186/02), S. 9, <http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp151002_en.pdf>.

¹⁹ Tobias *Debiel*/Martina *Fischer*, *Crisis Prevention and Conflict Management by the European Union. Concepts, Capacities and Problems of Coherence*, Berlin: Berghof Stiftung für Konfliktforschung, 2000 (Berghof Report Nr. 4).

Zeit besondere Anstrengungen unternommen, um bei der eigenen, einzelstaatlichen Präventionspolitik Fortschritte zu erzielen.²⁰ Ein Problem bilden aber jene Mitgliedstaaten, die die Verhütung von Gewaltkonflikten bisher noch nicht zu einer außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Priorität gemacht haben. Ihre Mitwirkung an der Verbesserung der Konfliktpräventionspolitik auf Unionsebene läßt zu wünschen übrig. Es fehlt an Verständnis für den gesamten Sachbereich, an Engagement bei einer Reihe kritischer Fälle sowie an Unterstützung der EU-Institutionen in einem zum Teil neuartigen und schwierigen Aufgabenfeld.²¹

Sowohl Vertreter der Kommission als auch der Ratsbürokratie beklagen die zögerliche Haltung und den Mangel an Übereinstimmung bei den Mitgliedstaaten. Die Durchschlagskraft der EU-Initiativen werde damit entscheidend geschwächt, insbesondere bei Präventionsmaßnahmen.²² Anerkannt werden muß, daß in einem gewissen Ausmaß doch eine Reorientierung stattgefunden hat. Einige Mitgliedstaaten haben den Appell von Göteborg ernst genommen und inzwischen eigene Mittel für Konfliktprävention ausgewiesen (Belgien, Frankreich, Österreich, Italien, Spanien), andere haben bereits bestehende Budgets erhöht (Großbritannien, Niederlande, Schweden, Finnland, Deutschland²³). Damit hat der einzelne Mitgliedstaat zwar mehr für seine Präventionspolitik getan, auf der EU-Ebene macht sich dieser Wandel – außer beim Auf-

²⁰ SWP-CPN, *Record of Preventive Capacities, Mainstreaming Conflict Prevention, A Survey by the Conflict Prevention Network*, unveröffentlichtes Kompendium, Berlin/Brüssel: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2001.

²¹ Die belgische und die spanische Präsidentschaft haben den Aufgabenkomplex Konfliktprävention, wie er von der schwedischen Präsidentschaft entwickelt worden war, nicht nennenswert vorangebracht. Der in Sevilla im Juni 2002 vorgelegte Jahresbericht Madrids zur EU-Konfliktprävention ist mehr als dürftig. Auch die dänische Präsidentschaft hat das Thema klein geschrieben. Die griechische Präsidentschaft hat sich auf die Entwicklung der militärischen Komponente der ESVP konzentriert. Sie hat aber in ihrem Jahresbericht zur Konfliktprävention Aufgaben an die italienische Präsidentschaft formuliert.

²² Die Kommission verweist in ihrem Bericht immer wieder auf die Bringschuld der Mitgliedstaaten. Auch der HR beklagt deren Mangel an politischem Willen. Siehe Vortrag von Javier Solana, 15.10.2002 [wie Fn. 18], S. 5.

²³ Für eine Darstellung der deutschen Bilanz zum Thema Konfliktprävention, siehe Gunilla *Fincke*, *Deutsche Konfliktprävention – Aufwand und Ertrag staatlicher Aktivitäten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2003 (Aktuelle SWP-Dokumentation, Reihe D, Nr. 36).

bau der ESVP-Kapazitäten – kaum bemerkbar. Es ist nicht genügend Masse entstanden, um die verschiedenen Strukturschwächen der EU (Finanzvolumen, Verhältnis HR/Kommission, Bereich militärische/nicht-militärische Instrumente, Schnittstelle mit der internationalen Gemeinschaft) zu überwinden.

Wie könnten die Mitgliedstaaten zu mehr kollektiver Verantwortung bewegt werden? Der politische Wille kann ganz gewiß nicht durch Mehrheitsentscheidungen im Rat erzwungen werden, auch wenn dieser Weg gerade in der Perspektive einer erweiterten EU vermehrt beschritten werden sollte. Eher sind Fortschritte über eine stärkere Beteiligung nationaler Vertreter am Entscheidungs- und Umsetzungsprozeß in Brüssel zu erwarten, das heißt eine Verlagerung außen- und sicherheitspolitischer Aufgabenbewältigung von der nationalen hin zur europäischen Ebene. Dies trifft sich mit Vorstellungen im Entwurf des Verfassungsvertrags, nämlich dem Aufbau einer außenpolitischen Bürokratie im Rat als Quasi-Außenministerium der EU verbunden mit der bereits erwähnten Verknüpfung der Funktionen des Außenkommissars und des HR.

Regionale und internationale Akteure

Soweit die EU und ihre Mitgliedstaaten nicht in der Lage sind, Initiativen zur Konfliktverhütung zu ergreifen oder materiell eigenständig durchzuführen, bietet die Zusammenarbeit mit Drittstaaten und internationalen Organisationen einen Ausweg. Partnerschaften entstehen jedoch nicht von selbst, es sei denn die EU beläßt es bei der finanziellen Unterstützung von Maßnahmen anderer Akteure. Die überwiegende Erfahrung ist vielmehr, daß die verschiedenen Akteure sich weder bei der Entwicklung von Präventionsstrategien noch bei deren Umsetzung vor Ort abstimmen. Am ehesten findet noch Konzertation statt, wenn es um Proklamationen geht.

Die öffentliche Verbreitung der Zielsetzung Konfliktverhütung ist durchaus eine wichtige Funktion bei der Entwicklung einer »culture of prevention« (Kofi Annan). Die EU hat insofern den VN-Generalsekretär nach Kräften unterstützt und sich am Dialog mit den Vertretern des VN-Systems beteiligt. Dieser Dialog ist im letzten Jahrzehnt vor allem mit den internationalen Finanzorganisationen (Weltbank, IWF) immer wieder angeschoben worden, aber auch immer wieder versiegt. Gründe dafür sind auf beiden Seiten zu finden. Es ist gegenwärtig nicht zu sehen, wie der HR

oder die Kommission diesen Dialog verstetigen und substantiieren könnten. Dies ist nicht ausschließlich, aber doch zu einem großen Teil eine Frage der EU-Außenvertretung und ihrer internationalen Rechtspersönlichkeit, die nun im Verfassungsentwurf enthalten ist. Die internationalen Finanzinstitutionen sind zum Teil nicht zu aktiver Konfliktverhütung fähig, weil sie laut Satzung in politische Konflikte nicht eingreifen dürfen und sich daher auf Wiederaufbaumaßnahmen konzentrieren müssen.

Positiv hervorzuheben ist dagegen das Forum der G 8, das die EU, die darin mehrfach vertreten ist (vier Mitgliedstaaten, Präsidentschaft, Kommission), zur Definition und Anerkennung des Präventionskonzepts, aber auch für konkrete Anliegen (Kleinwaffenkontrolle, Diamantenhandel, Kindersoldaten u.a.) gut genutzt hat. Vor allem den EU-Vertretern ist es zu verdanken, daß die Staats- und Regierungschefs der G 8 mit immer neuen Initiativen Jahr für Jahr (von Okinawa bis Genua und von Kananaskis bis Evian) daran erinnern, daß die Politik der Konfliktverhütung weltweit verbessert werden müsse, und zwar unter Einhaltung der VN-Charta sowie der nachhaltigen Stärkung der demokratischen Institutionen, der Menschenrechte und des Rechtsstaats. Obwohl die G 8 regelmäßig die Agenda der wichtigsten Regionalkrisen durchgehen, bestand wenig Neigung bei den teilnehmenden Mitgliedstaaten der EU und bei der Kommission, der Gruppe eine operative Aufgabe im Rahmen der Konfliktprävention zu übertragen.²⁴

Im Dialog der EU mit Regionalorganisationen sind bescheidene Fortschritte zu vermelden, insbesondere in Europa (OSZE, Europarat) und bezogen auf Erfahrungsaustausch und Trainingsprogramme. Weniger erfolgreich ist hingegen der Versuch, einen Dialog EU-NATO zu institutionalisieren, der neben Krisenmanagementaufgaben auch Fragen der wechselseitigen Abstützung bei Präventionsaufträgen dienen könnte. Mit der Berlin-Plus-Vereinbarung (für den Zugang der EU zu NATO-Mitteln und -Fähigkeiten vom 14. März 2003) mag sich dies ändern. Andererseits hat es bereits Formen pragmatischer Zusammenarbeit vor Ort (Westlicher Balkan) gegeben. Ob sich die Absichten der EU verwirklichen lassen, die präventiven Fähigkeiten regionaler (Asean, SARC, AU) und subregionaler (SADCC, ECOWAS, IGAD) Organisationen mit ausbau-

²⁴ Reinhardt Rummel, *Advancing the EU's Conflict Prevention Policy*, in: John J. Kirton/Radoslava N. Stefanova (Hg.), *Conflict Prevention and Human Security: G 8, United Nations, and EU Governance*, Ashgate Aldershot 2003, Kapitel 8.

fähigem Mandat im Bereich Konfliktprävention zu stärken, scheint auf absehbare Zeit eher fraglich zu sein. Dennoch wäre die Richtung dieser Initiative, nämlich die Eigenverantwortung der örtlichen Akteure in den Konfliktregionen anzuheben, voll und ganz zu unterstützen. Man darf sich von dieser Anstrengung aber keine Wunder versprechen, vor allem nicht im Sinne einer unmittelbaren Entlastung der EU.

Jenseits des staatlichen Bereichs haben der HR und die Kommission versucht, den Kontakt mit den einschlägigen NROs, akademischen Einrichtungen und dem privaten Sektor zu intensivieren, um die Konfliktprävention voranzubringen. Am ehesten ist dieser Versuch mit den NROs gelungen, die im Rahmen der Projektausführung über die EuropeAid mit Aufträgen betraut wurden einschließlich der Verbindung zu den nichtstaatlichen Organisationen und Gruppen in Konfliktregionen.²⁵

Die Einstimmung der Akteure und Gremien in der EU auf die gemeinsame Aufgabe Konfliktprävention ist zwar vorangekommen, bleibt aber insgesamt ein relativer Fortschritt. Zu tief sitzen die historisch dysfunktional gewachsenen institutionellen Strukturen, als daß sie von *einem* Politikbereich her flexibilisiert werden könnten. Die Mitgliedstaaten zögern, Kompetenzen und Kapazitäten an Brüssel abzugeben, nehmen aber selbst das Heft nicht in die Hand. So weisen die EU und ihre Mitgliedstaaten zwar eine breite Schnittfläche mit internationalen Partnern auf, aber die Kooperation bleibt sporadisch und wird nicht strategisch konzentriert.

²⁵ Die auf Konfliktprävention spezialisierten NROs in Europa haben sich im Jahr 2000 zum European Peacebuilding Liaison Office (EPLO) in Brüssel zusammengeschlossen, um Lobbyismus zu betreiben und als Ansprechpartner der EU-Institutionen zu dienen. Noch hat sich EPLO selbst nicht vor Ort in Konfliktregionen eingeschaltet, um dort lokale NROs zu unterstützen oder selbst Präventionsaufgaben zu übernehmen.

Aktionsmittel

In der Frühphase der europäischen Konfliktpräventionspolitik war es für die EU-Institutionen wie für die Mitgliedstaaten gelegentlich verlockend, laufende entwicklungspolitische Programme und Projekte, die sich auf die Einhaltung der Menschenrechte, die Einführung unabhängiger Medien, die Stärkung der Zivilgesellschaft oder den weiteren Aufbau der Demokratie richteten, einfach mit dem Etikett »Konfliktprävention« zu versehen. Zwar waren solche Zuordnungen nicht völlig falsch, entsprangen aber meist eher dem Wunsch, auf der Höhe der Zeit zu erscheinen, und konnten weder Prioritäten noch Fokus der EU-Politik ernsthaft verändern. Der Politikwechsel beginnt erst mit der Umsetzung der Entscheidungen aus den Jahren 2000/2001, die die Mobilisierung der vorhandenen Instrumente der EU vorsah und – sofern diese nicht ausreichten – zum Aufbau neuer Kapazitäten eigens für die Zwecke der Konfliktprävention führen sollte.²⁶

Mobilisierung vorhandener Instrumente

Zu den bisherigen Instrumenten der EU, mit denen eine präventive Wirkung entfaltet werden kann, gehören in erster Linie ihre entwicklungspolitischen Programme sowie die mit fast allen Staaten der Welt geschlossenen Kooperations- und Partnerschaftsverträge einschließlich des Politischen Dialogs und der Menschenrechtsklauseln. Sie haben alle gemeinsam, daß sie zwar in allgemeiner Form zur Konfliktverhütung beitragen können, daß sie aber nicht Teil eines Präventionspakets sind, das eigens für einen spezifischen Eskalationsfall und bezogen auf ursächliche oder auslösende Konfliktfaktoren geschnürt worden wäre. Sie dienen in der Regel anderen Zielsetzungen, die in Teilen mit denen der Prävention deckungsgleich sind, etwa wenn die EU dazu beitragen will, grundlegende Defizite im Staatsaufbau

²⁶ In der EU haben in erster Linie Kommissar Patten und der HR Solana die Mobilisierung der EU-Instrumente für Präventionsaufgaben angestoßen. Siehe *Gemeinsamer Bericht 2000* [wie Fn. 6], S. 2; sowie *European Commission Conflict Prevention and Crisis Management Unit, Civilian Instruments for the EU Crisis Management*, Brüssel, April 2003.

und in der Gesellschaft eines Landes zu beseitigen, oder wenn ihre Diplomaten versuchen, in Konflikten zu vermitteln und auf Deeskalation hinzuwirken.

Derartigen Aktivitäten zur Stabilisierung, wie etwa im Westlichen Balkan oder im Nahen Osten, haben sich die EU und ihre Mitgliedstaaten schon bisher ausgiebig gewidmet.²⁷ Beim Aufbau einer eigenständigen Politik zur Konfliktprävention ist indessen eine zusätzliche Anstrengung erforderlich, um herkömmliche Politiken für präventive Aufgaben zu instrumentieren, sei es durch die Integration präventiver Ziele in einzelne Politiken (Mainstreaming) oder durch die Bündelung verschiedenartiger Programme zu vorbeugenden Aktionen (systematische Konfliktprävention).

Mainstreaming

Um traditionelle Politiken nach den Grundsätzen der Prävention auszurichten, werden eigene Methoden angewandt: Konfliktindikatoren, Frühwarnung, Verfahren zur kurz- und langfristigen Prävention, Monitoring, Wirkungsanalyse.²⁸ Den bisherigen Politiken wird gewissermaßen ein »Prüfraster Konfliktprävention« vorgeschaltet. Konzeptionelle Überlegungen dieser Art in den Planungsabteilungen der EU und einigen ihrer Mitgliedstaaten haben die Programmentwicklung einzelner Unionspolitiken inzwischen maßgeblich beeinflusst.

In der Handelspolitik befürwortet die EU ein »Konzept der offenen Tür« (wie die Initiative »Alle Waren außer Waffen«) und verfolgt Strategien gegen den unlauteren Handel mit Luxusgütern, wobei es beispielsweise im sogenannten Kimberley-Prozeß darum geht,

²⁷ Kommissar Patten hat diesen Anpassungsprozeß von traditionellen Instrumenten an neue Aufgaben der Prävention als besondere Leistung beschrieben. Siehe die Debatte des Europäischen Parlaments zu Konfliktprävention und Krisenmanagement, Straßburg, 14.3.2001. <<http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/debatsL5?FILE=20010314DE&LANGUE=DE&LEVEL=TOC2&CHAP=5>>.

²⁸ Zum Begriff vgl. die Mitteilung der Kommission zur Konfliktprävention [wie Fn. 7], S. 10. Ausführlicher zum Konzept siehe SWP-CPN, Record of Preventive Capacities, Mainstreaming Conflict Prevention [wie Fn. 20], S. 7.

die Verbindung zwischen dem Handel mit Rohdiamanten und Gewaltkonflikten aufzubrechen. In der Umweltpolitik spannt die EU den Bogen zu dem Regime gegen die weltweite Klimaänderung (Protokoll von Kyoto), um potentielle Zusammenhänge mit örtlichen Konfliktentwicklungen zu erfassen.²⁹ In der Menschenrechtspolitik bemüht sich die EU unter anderem um die Wahrung der Rechte von Minderheiten, und zwar in potentiellen konfliktträchtigen Regionen und in Regionen, in denen Wiederaufbaumaßnahmen im Anschluß an Kriegshandlungen geleistet werden. In ihrer Stabilisierungspolitik fördert die EU Programme für demokratisches »good governance«, die Entwicklung einer starken Zivilgesellschaft, die Durchsetzung des Rechts (auch die Nutzung des Internationalen Strafgerichtshofs), die Verbesserung der polizeilichen Aufgabenwahrnehmung und die Reform des Sicherheitssektors eines Konfliktlandes.

Ein Vorteil des Mainstreaming besteht darin, daß es keine neuen Finanzaufweisungen voraussetzt, vielmehr genügen entsprechende Richtlinien sowie neue Verfahren und gemeinsame Verpflichtungen der EU-Mitgliedstaaten. Auf der Basis des *Programms 2001* haben die Staats- und Regierungschefs insofern entschieden, im Rahmen der Unionsaußenpolitik zunächst die Expertise zu Menschenrechtsfragen und zur Demokratieentwicklung zu stärken sowie das Augenmerk stärker auf militärische Aspekte der Konfliktprävention zu legen. Diese Fähigkeiten werden für alle Stadien im Konfliktzyklus benötigt, zur Frühwarnung, als Mittel der Kriegseindämmung sowie für die Stabilisierungsaufgaben nach Kriegsende. Ein Nachteil des Mainstreaming ist, daß Konfliktprävention nur zu leicht hinter dem primären Zweck der sie tragenden traditionellen Politiken zurückbleiben kann.

Systematische Konfliktverhütung

Um dieser Gefahr zu entgehen, hat der Rat im Mai 2002 einen »systematischen Konfliktverhütungsansatz« beschlossen, der auf eine effektive Frühwarnung hin ausgerichtet ist, die wiederum zu frühzeiti-

gen Maßnahmen führen soll.³⁰ Der Rat hat offensichtlich erkannt, daß Konfliktverhütung den kombinierten Einsatz von Instrumenten erfordert, die in unterschiedlichen EU-Politiken angesiedelt sind. In der Sicht der EU kann das jeweilige Interventionspaket gleichermaßen aus militärischen wie zivilen Mitteln bestehen, und kann auch Anreize und Sanktionen sowie strukturelle und akute Maßnahmen enthalten – eine Mischung je nach der Natur der Präventionsaufgabe.

Die Kommission ist beauftragt, eine »Kontroll-Liste« der Länder zu führen, die sich in kritischer Lage befinden. Sie hat dafür eine Reihe von Konfliktindikatoren aufgestellt und ist mit deren Hilfe auf eine Liste von mehr als 120 Ländern mit potentieller Tendenz zur Konfliktverschärfung gekommen. Im Laufe der Jahre 2002/2003 hat die Kommission mit mehr als neunzig Ländern Strategiepapiere vereinbart, in denen deren interne Konfliktbereiche bezeichnet und die Konfliktindikatoren eingefügt wurden. Die Länderstrategiepapiere sind noch zu neu, um etwas über ihre praktische Auswirkung zu sagen, sie geben jedoch zu berechtigten Erwartungen auf erfolgreiche Konfliktregulierung Anlaß, zumal Vertreter der betroffenen Länder in deren Erarbeitung einbezogen worden sind.

Ein potentieller Fortschritt besteht auch darin, daß kurz- und langfristige Prävention erstmals in engem Zusammenhang gesehen werden. Für die *kurzfristige* Prävention haben die EU-Institutionen ein breites Spektrum von Instrumenten parat, unter anderem Erkundungsmissionen (einschließlich gemeinsamer Teams von Rat und Kommission), Überwachungsaufträge (EUMM), Vermittler (zum Beispiel die Togo-Vermittler), Wahlbeobachtungsmissionen, Menschenrechtsbeobachter, Sonderbeauftragte. Beim Vorgehen gegen die eigentlichen Konfliktursachen ist die Entwicklungszusammenarbeit mit dem Schwerpunkt auf Armutsbekämpfung, wirtschaftlicher Entwicklung und »good governance« ein Bestandteil der *strukturellen* Konfliktverhütung. Die EU erfährt, daß ihr Drängen auf akuten Abbau von Spannungen erst mit sichtbaren Investitionen in eine grundsätzliche Veränderung der wirtschaftlichen und politischen Lage glaubwürdig wird.

Die Identifikation der akuten kritischen Fälle, die der systematischen Intervention potentiell zugänglich sind, bleibt schwierig. Das Ratssekretariat hat ausgehend von Übersichtsberichten und Risikoeinschät-

²⁹ Reinhardt Rummel, Umwelt- und Sicherheitspolitik. Thesen und Imperative zur Weiterentwicklung deutscher Krisenprävention, in: *Auswärtiges Amt* (Hg.), Umwelt und Sicherheit: Krisenprävention durch Kooperation, Berlin 2000, S. 130–137.

³⁰ Der Begriff »systematischer Konfliktverhütungsansatz« wird im Bericht der spanischen Präsidentschaft vom Juni 2002 verwendet.

zungen einen eigenen Frühwarnprozeß entwickelt und dem PSK zugänglich gemacht. Seine Berichte werden von der Policy Unit, der Abteilung Intelligence des Militärstabs und dem Lagezentrum zusammengestellt. Auch sind Vereinbarungen getroffen worden, um die Konsultation mit externen Partnern zu intensivieren. Als Grundlage für diese Arbeit werden auch hier schrittweise Indikatoren eingeführt. Die allseitige Faktenerhebung ist gewiß ein wertvolles Potential, wichtiger aber bleibt die Auswertung, die dadurch erschwert wird, daß die von verschiedenen Gremien der EU benutzten Indikatorenlisten bisher nicht aufeinander abgestimmt sind.

Aufbau neuer Kapazitäten

Bei kritischer Prüfung ihrer Präventionsinstrumente mußte die EU feststellen, daß es nicht ausreicht, vorhandene Aktionsmittel für Präventionsaufgaben zu mobilisieren. Es fehlten einige unverzichtbare finanzielle, zivile und militärische Kapazitäten. Eigene, zum Teil neuartige Interventionsmittel waren zu schaffen, insbesondere der Fonds für Sofortmaßnahmen und die ESVP mit ihren zivilen und militärischen Fähigkeiten.

Fonds für Sofortmaßnahmen

Wie die Europäische Kommission in ihrer *Mitteilung 2001* konstatierte, bleibt die Finanzhilfe an Drittstaaten eine der wichtigsten Instrumente der EU-Außenpolitik und stellt wahrscheinlich den bedeutendsten Hebel europäischer Konfliktprävention in Entwicklungsländern dar.³¹ Damit fördert die EU ihre Grundwerte in der Welt und versucht, den Ursachen bewaffneter Konflikte zu Leibe zu rücken. Die EU hat ihre externen Verpflichtungen durch Präventionsaufgaben erweitert, die Mittel dafür aber nicht entsprechend erhöht, wie ein Vergleich der Haushaltsansätze der Jahre 2001–2003 zeigt. Insbesondere spiegelt sich die Verlagerung der Präventionsaufgaben

³¹ Vgl. *European Commission*, Report on the Implementation of the European Commission's External Assistance, D(2001) 32947. Dieses Dokument stellt erstmals all die Aktionen zusammen, die im Rahmen der verschiedenen externen Hilfsprogramme der Kommission im Jahr 2000 vorgenommen worden sind. Nicht aufgeführt werden Vormitgliedschaftsinstrumente, die Makro-Finanzhilfe, die GASP-Aktivitäten und die Vorhaben im Rahmen des Fonds für Sofortmaßnahmen.

zum Rat (und dort zum HR) in der Finanzausstattung nicht wider. Javier Solana betrachtet den Umfang seines Budgets (also das der GASP) als »lachhaft.«³² Vorerst sind die zugeteilten Mittel mit 30 Millionen Euro in der Tat bescheiden. Zwar trifft es in den meisten Fällen zu, daß die Verhütung von Gewaltkonflikten kostengünstiger ist als die Eskalation politischer Auseinandersetzungen in einen Krieg, aber erfolgreiche Prävention setzt eben doch Finanzierung voraus.³³

Indessen stellt nicht der Geldmangel das Hauptproblem dar, sondern die Schwerfälligkeit der Finanzierung.³⁴ Bereits der Europäische Rat von Helsinki hatte die Kommission beauftragt, einen Rahmen für Sofortmaßnahmen zu schaffen. Es dauerte geraume Zeit, bis die Vereinbarung über einen entsprechenden Fonds im Februar 2001 zustande kam. Die Maßnahmen des Fonds für Sofortmaßnahmen sollen dazu beitragen, spezifische Rahmenbedingungen zu erzeugen, unter denen die Präventionspolitik der EU und ihre Kooperations- und Entwicklungsprogramme mehr Aussicht auf Erfolg haben.³⁵ Der Fortschritt des Fonds für Sofortmaßnahmen im Vergleich zu den bisher eingesetzten Finanzinstrumenten der EU liegt in der Schnelligkeit und Flexibilität, mit denen in Situationen erhöhter Anspannung unmittelbar vor, während und nach Krisen agiert werden kann.³⁶

Bisher ist der Fonds vor allem für Maßnahmen eingesetzt worden, die aus einer akuten Krisensituation

³² Address of Javier Solana [wie Fn. 18], S. 8.

³³ Das Europäische Parlament hat immer wieder eine Erhöhung des Budgets für Auslandseinsätze, insbesondere im präventiven Bereich, gefordert. Siehe als ein Beispiel News in Brief, *European Security Review*, (Januar 2002) 10, S. 5; sowie auch Renata Dwan, *Conflict Prevention*, in: *Security and Conflicts*, Stockholm 2002 (SIPRI Yearbook 2002).

³⁴ »The important thing about conflict prevention is that it should be quick and effective, and I repeat the word ›quick‹« (Chris Patten, Remarks Made in the European Parliament, Brüssel, 17.1.2001, <http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/rrf_17_01_01.htm>).

³⁵ Potentielle Interventionen können sein: Linderung von Finanzkrisen, Menschenrechtsarbeit, Wahlbeobachtung, Aufbau von Institutionen, Unterstützung unabhängiger Medien, Grenzsicherung, Humanitäre Hilfe, Minenräumung, die Ausbildung von Polizeikräften, Bereitstellung von Polizeiausrüstung, Nothilfe, Wiederaufbaumaßnahmen, Umsiedlung und Konfliktmediation.

³⁶ Kommissar Patten hat die besonderen Eigenschaften dieses Handlungsrahmens eigens herausgehoben: *European Commission*, Council Adopts Rapid Reaction Mechanism, Press Information, 26.2.2001, <http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/news/ip_01_255.htm>.

heraus (wie der in Makedonien Ende 2001) notwendig werden, sowie zur Startfinanzierung von Programmen, die längerfristige Folgemaßnahmen erfordern (wie in Afghanistan zu Beginn des Jahres 2002). Gelder für die Entspannung einer Situation (wie in Nepal im August 2002) sind damit ebenso rasch verfügbar wie die Unterstützung von Friedensinitiativen (etwa die Verhandlungen in Somalia oder die Hilfe bei der Demarkation der Grenze zwischen Eritrea und Äthiopien). Insgesamt ist der Fonds für Sofortmaßnahmen in seinem ersten Jahr fünf Mal zum Einsatz gekommen, im Jahr 2002 waren es fast doppelt so viele Einsätze. Die Gesamtausstattung des Fonds lag für 2001 bei 20 Millionen Euro, die auch fast vollständig ausgegeben wurden. Für 2002 sind die Mittel auf 25 Millionen Euro jährlich angehoben worden, für 2003 auf 30 Millionen.³⁷

Bedenkenswert ist die mangelnde Transparenz der Sofortmaßnahmen, zumal über sie nach dem schriftlichen Verfahren entschieden wird. Ohne Zweifel zeigen sich hier auch Nachteile des Beschleunigungsverfahrens.³⁸ Andererseits gilt es für die EU, Erfahrungen mit einem Instrument zu sammeln, das Interventionen erlaubt, die sonst nur Staaten zur Verfügung stehen. In einem finanziell sehr begrenzten Ausmaß kann die EU damit ihre Reaktionsfähigkeit (Frühwarnung plus frühes Handeln) testen. Sollten gute Erfahrungen gemacht werden, könnte erwogen werden, die verfügbaren Mittel zu erhöhen und eventuell dem SG/HR einen direkteren Zugriff auf den Fonds zu ermöglichen, ein Recht, das im EU-Verfassungsentwurf bereits vorgesehen ist.

Zivile Instrumente der ESVP

Nach dem Grundsatzbeschluß von Helsinki, wonach die ESVP eine militärische und eine nichtmilitärische Komponente haben soll, sind auf dem Europäischen Rat von Santa Maria da Feira (Juni 2000) in Ergänzung

³⁷ Ursprünglich waren deutlich höhere Mittel vorgesehen; vgl. den Haushaltsunterpunkt B7-671 des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates zur Schaffung eines Krisenreaktionsmechanismus (5–12 Millionen Euro für jede Intervention, ab 2002 jährlich 40 Millionen), 11.4.2000, COM(200) 119 final.

³⁸ Jane Backhurst, *The Rapid Reaction Facility: Good News for Those in Crisis?* (World Vision, <<http://www.oneworld.org/voice/jane2b.html>>). Siehe auch *Creating the Rapid-Response Mechanism*, Council Regulation Nr. 381/2001, Brüssel, 26.2.2001, <http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/l_057/l_05720010227en00050009.pdf>.

zum militärischen Planziel der ESVP vier prioritäre Bereiche festgelegt worden, in denen die EU zivile Kapazitäten für Konfliktprävention und Kriseneinsätze vorhalten will: Polizeikräfte, Expertise im Rechtsbereich, für Verwaltungsfragen und für den Zivilschutz. Zwar hat die ESVP mit der europäischen Polizeimission in Bosnien-Herzegowina (EUPM)³⁹ bereits ihren ersten operativen Auftrag übernehmen können, sie befindet sich aber weiterhin in allen vier Bereichen im Aufbau.⁴⁰

Die Mitgliedstaaten stellen der EU 5000 Polizeibeamte zur Verfügung, von denen 1400 in weniger als 30 Tagen mobilisiert werden können. Es handelt sich überwiegend um Polizeikräfte mit Zivilstatus, lediglich Frankreich, Italien, Spanien, Griechenland und Portugal entsenden auch paramilitärische Kräfte. Die EU hat einen Polizeiaktionsplan für zwei Einsatzarten aufgestellt: zum *Ersatz* und zur *Unterstützung* lokaler Polizeikapazitäten. Der Einsatz der EUPM in Bosnien-Herzegowina läuft als Unterstützungsaktion, bei der weitere zivile Instrumente der ESVP bisher nicht zur Anwendung kommen.

Die Mitgliedstaaten haben jedoch der EU 282 Experten (u.a. 72 Richter, 48 Staatsanwälte, 72 Strafvollzugsbeamte, 38 Mitarbeiter aus den Verwaltungsdiensten) für den Bedarfsfall fest zugesagt. Diese Kräfte werden zur Zeit noch für ihre kommenden Einsätze vorbereitet. Wie im Bereich Polizei werden auch die Rechtsexperten auf zwei Arten der Verwendung vorbereitet, einmal zur Stärkung der lokalen Strukturen durch Beratung und Ausbildung, zum anderen zur Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit, wobei Beamte vorübergehend mit Exekutivaufgaben betraut werden können. Ein EU-Pilotprojekt fördert die Vernetzung der nationalen Schulungseinrichtungen im Bereich Rechtsstaatlichkeit, um Ausbildungsmodule zu entwickeln und Trainingskurse abzuhalten.

Solche Vorbereitungslehrgänge finden auch für Experten der Zivilverwaltung statt. Es gibt noch keinen genauen Umfang des aufzubauenden Expertenpools,

³⁹ Die EUPM, die zur Zeit 470 europäische Polizeioffiziere und 70 Experten umfaßt, wird von dem Dänen Sven Christian Frederiksen geleitet. Für 2002 standen 14 Millionen Euro zur Verfügung, für 2003–2005 jährlich 38 Millionen, und zwar zusammengesetzt aus Gemeinschaftsmitteln und Beiträgen von Mitgliedstaaten.

⁴⁰ Für eine ausführliche Darstellung siehe Silke Weinlich, *Die zivile Komponente der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2003 (Aktuelle SWP-Dokumentation, Reihe D, Nr. 32).

weil das Einsatzfeld in einer Krisenregion sehr weit gefächert sein kann. Insofern entstehen zunächst offene Listen von Fachkräften, die kurzfristig Beratungs-, Trainings- und Kontrollaufgaben sowie exekutive Funktionen übernehmen können.

Beim Katastrophenschutz sind drei Aufgabebereiche vorgesehen: Betreuung von Flüchtlingsströmen; Bevölkerungsschutz im Fall bewaffneter Konflikte oder terroristischer Angriffe (auch bei Einsatz von ABC-Waffen); sowie Epidemien, Krankheiten und Hungersnöte, die mit Krisensituationen zusammenhängen. Die Mitgliedstaaten haben für diese Einsatzfelder ihre Beiträge an das entsprechende Überwachungs- und Koordinierungszentrum der Europäischen Kommission gemeldet. Nominell wurden die gesteckten Ziele (ca. 2000 Experten) inzwischen erreicht. Die qualitative Auswertung der gemeldeten Kontingente sowie ihre Schulung und Ausrüstung als komplementäre Einsatzteams sind noch zu leisten.⁴¹

Der Stand der Vorbereitung in den vier Planbereichen ist zwar als fortgeschritten, nicht aber als zufriedenstellend zu bewerten.⁴² Insbesondere leuchtet unmittelbar ein, daß die aus unterschiedlichen politischen und administrativen Traditionen kommenden Kräfte den gemeinsamen Auslandseinsatz und das Zusammenwirken mit Einheiten aus anderen Staaten erst trainieren müssen.⁴³ Dabei ist die flankierende Unterstützung seitens der Europäischen Kommission hilfreich, weil sie mit ihren Programmen sowohl die Interoperabilität der zivilen Interventionskräfte⁴⁴ als

auch die Stärkung von Kooperationspartnern in den betroffenen Ländern betreibt.⁴⁵ Der Rat tendiert aber eindeutig dazu, die operative Verantwortung in den vier (und eventuell weiteren) Planbereichen an sich zu ziehen, selbst wenn ihm dafür zur Zeit noch die Managementkapazitäten fehlen.

Militärische Fähigkeiten

Nachdem sich die Mitgliedstaaten der EU bereits 1999 auf die Entwicklung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik verständigt hatten, haben sie auf ihrem Gipfeltreffen in Nizza im Dezember 2000 offiziell festgelegt, eine Eingriffsfähigkeit im Umfang von 60 000 Heeressoldaten plus erforderliche Luft- und Seestreitkräfte einschließlich der Unterstützungs- und Transportkapazitäten verfügbar zu machen. Die Truppenteile sollen ab dem Jahr 2003 (Planziel) voll einsatzfähig sein und (wenn nötig mit Unterstützung der NATO) Aufgaben in den Bereichen humanitäre Hilfe, Peacekeeping und Krisenmanagement übernehmen. Ziel ist es, autonome, weltweite, anspruchsvollste (most demanding) Einsätze der Europäer zu erlauben. Dabei werden die Truppen nicht als ganzes eingesetzt, sondern fallweise für spezifische Aufgaben maßgeschneidert.

Innerhalb des Ministerrates sind dafür Entscheidungs- und Umsetzungsstrukturen geschaffen worden. Die Zusammensetzung der geplanten Kapazitäten selbst ist weniger schnell vorangekommen als von den Staats- und Regierungschefs versprochen. Die Bestimmung der verschiedenen nationalen Beiträge hat Schwierigkeiten gemacht, weil erforderliche militärische Fähigkeiten nicht oder nicht ausreichend angeboten wurden. Auch der Aufbau der zugehörigen militärischen Infrastruktur hat sich als zum Teil äußerst aufwendiger und langwieriger Prozeß erwiesen, hat inzwischen aber das Stadium von Projektgruppen erreicht. Als weitere Problembereiche sind die Planungs-, Logistik-, Führungs- und Kommunikationsaufgaben zu nennen. Der vorgesehene Rückgriff auf ergänzende Kapazitäten der NATO erfordert seinerseits umfangreiche Klärungsprozesse. Die Berlin-Plus-

⁴¹ Diese Kapazitäten sind auch als Antwort auf die organisierte internationale Kriminalität sowie ihre regionalen und lokalen Ausprägungen zu sehen. Die praktische Koordination solcher Maßnahmen vor Ort mit anderen Hilfsmaßnahmen der EU sowie solchen der internationalen Organisationen kommt nicht sehr gut voran. Ein Grund dafür ist, daß die Bereitschaft, Zivilschutzkapazitäten für den Einsatz in risikoreicher Umgebung zu schaffen, nicht verlässlich ist. Gelegentlich wird in diesem Zusammenhang daher auf private Zivilschutzorganisationen verwiesen.

⁴² Zu dieser Einschätzung vgl. auch *House of Lords*, *EU – Effective in a Crisis?* [wie Fn. 11].

⁴³ *Civilian Crisis Management – Overview*, <http://europa.eu.int/comm/external_relations/cpcm/cm.htm>. Siehe auch Mitteilung der Kommission zur Konfliktprävention [wie Fn. 7], S. 25.

⁴⁴ Ursprünglich war erwogen worden, Expertenkontingente auf EU-Ebene aufzustellen. Die Kommission hat diesen Plan fallengelassen und hat damit begonnen, Kapazitäten dadurch aufzubauen, daß sie gemeinsame Ausbildungsprogramme sowie Koordinierungsmechanismen entwickelt, um die benötigten Spezialisten bei den Mitgliedstaaten rasch verfügbar zu machen.

⁴⁵ Die Kommission hat schon bisher eine Reihe von Programmen lanciert, die die Ausbildung von Polizei- und Justizbeamten sowie den Aufbau effizienter Verwaltungsstrukturen und den Zivilschutz in krisengefährdeten Ländern (wie etwa in Guatemala, El Salvador, Südafrika, Algerien, Makedonien) zum Ziel haben.

Vereinbarungen sind zwar in Kraft, die praktische Umsetzung verläuft aber nicht reibungslos.

Trotz all dieser Unzulänglichkeiten hat die EU ihre Eingreiftruppe schon im Dezember 2002 als einsatzfähig erklärt und mit *Concordia* in Makedonien und *Artemis* in der Demokratischen Republik Kongo bereits zwei begrenzte Stabilisierungsaufgaben übernommen. In beiden Fällen handelt es sich um Maßnahmen, die verhindern sollen, daß vorhandene Spannungen und Feindseligkeiten zwischen rivalisierenden Gruppen zu weiterer Gewaltanwendung eskalieren. Auch wenn die militärischen Eingreifkapazitäten nicht in erster Linie für die Wahrnehmung von Präventionsaufgaben konzipiert worden sind, können sie de facto in vielfältiger Weise dazu beitragen. In dieser Perspektive hat das *Programm 2001* einen seiner Schwerpunkte auf die Abrüstung, Demobilisierung, Minenbeseitigung und die Reintegration der Soldaten in ehemaligen Kriegsgebieten gelegt, um in diesen Bereichen mitzuhelfen, das Entstehen neuer Gewalt zu unterbinden.

Auch bei horizontalen Präventionsaufgaben will die EU ihre militärische Expertise und Durchsetzungsfähigkeit einbringen, etwa durch die Ratifizierung und praktische Umsetzung von Vereinbarungen, die das Problem der unkontrollierten Verbreitung von Kleinwaffen entschärfen sollen, was auch das entsprechende VN-Aktionsprogramm einbezieht.⁴⁶ Ferner befürwortet der Rat Untersuchungen, die herausfinden sollen, wie die Instrumente der Entwaffnung, der Rüstungskontrolle und der Nichtverbreitung sowie der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen systematischer für präventive Zielvorgaben eingesetzt werden können.

Künftige Fähigkeiten

Insgesamt könnten die Mobilisierung vorhandener und der Aufbau neuer Präventionsinstrumente eines Tages eine Interventionskapazität ergeben, die den von der EU selbst formulierten und den an sie herangetragenen Aufgaben eher entsprechen. Allerdings ist das ein ungedeckter Scheck auf die Zukunft, da sich das Präventionspotential der EU vielfach noch in einem frühen Entwicklungsstadium befindet (etwa die militärische und – vor allem – die zivile Rüstungsagentur) und die gegebenen Ressourcen erst durch geeignete politische Führung voll nutzbar gemacht

⁴⁶ Vgl den Brahimi-Report, New York 2000, <http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/>.

werden können. Diese Situation wird sich auch durch die Erweiterung der EU nicht spürbar verbessern, da die neuen Mitgliedstaaten ihrerseits eher einen Nachholbedarf haben, als daß sie selbst geeignete Ressourcen einbringen können.

Andererseits darf das erreichte Entwicklungsstadium auch nicht unterbewertet werden. Immerhin kann der Fonds für Sofortmaßnahmen weltweit verwendet und mit anderen Maßnahmen zu einer Interventionsinitiative speziell für den Bedarf einer Krise zusammengestellt werden. Die EU und besonders die Kommission, die den Fonds verwaltet, sind jetzt in einer besseren Ausgangslage: Sie können nicht nur schnell und unbürokratisch agieren, sie können damit gleichzeitig ihre herkömmlichen Instrumente fruchtbarer machen und den Boden für die Anwendung der neuen Aktionsmittel bereiten. Hinter der einzelnen Sofortmaßnahme steht also in der Regel ein weiterreichendes politisches Ziel. Ein ähnlicher Effekt geht von den neuen militärischen Instrumenten der ESVP aus. Insofern setzt die EU nicht einfach ihre gut eingeführte Rolle einer Geberorganisation fort, sondern wird selbst zu einem international Mitwirkenden, der sein Gestaltungsinteresse ausdrückt.

Zahlenmäßig sind die zivilen Kontingente der ESVP bisher nicht sehr beeindruckend, und zwar weder im Vergleich zu den vorgesehenen militärischen Kontingenten noch im Verhältnis zum wachsenden Bedarf an zivilem Interventionspersonal. Offensichtlich wird die zivile Komponente der ESVP in der Öffentlichkeit und gelegentlich auch in der Europapolitik unterbewertet, deckt sie doch Aufgabenfelder ab, die für die Stabilisierung von Krisenregionen entscheidend sein können und bisher häufig von Soldaten im Rahmen friedenserhaltender Maßnahmen wahrgenommen werden mußten. Auch wird die zivile Eingreifreserve der ESVP bislang vorwiegend auf die Nachsorge und weniger auf die Verhütung von Gewaltkonflikten ausgerichtet. Ihre Verbindung zur militärischen Komponente der ESVP läßt ebenfalls auf sich warten. Die vier bisherigen Einsätze der ESVP haben noch kaum Anhaltspunkte für das zivil-militärische Zusammenwirken liefern können, da sie entweder nur zivile oder nur militärische Instrumente verwenden. Der komplexe Einsatz von Präventionsinstrumenten setzt aber eine erhöhte Koordinierungsleistung voraus.

Ein erster Trockentest der Entscheidungsstränge in Brüssel, der Verbindung zu den Mitgliedstaaten und des Zusammenspiels der an einem EU-geführten Auslandseinsatz zu beteiligenden internationalen Organisationen wurde bereits im Mai 2002 unter dem Titel

CME 02 durchgeführt. Die insgesamt erfolgreiche Übung, die sich auf den angenommenen Fall eskalierender Spannungen zwischen zwei ethnischen Gruppen auf einer fiktiven Insel im Atlantik bezog, ließ einiges zu wünschen übrig. Noch schien der Koordinationsmechanismus im Ratssekretariat verbesserungswürdig, insbesondere hinsichtlich der Kooperation zwischen Instrumenten aus der sog. ersten und der zweiten Säule der Union. Wer koordiniert welche Instrumente? Wo liegt die Verantwortung für die Polizeikomponente? Hat der EU-Sonderbeauftragte ein Koordinierungsrecht? Die sich überschneidenden Kompetenzen werden ein Problem, wenn der Beginn und das Ende einer Krise definiert werden sollen, denn während der Krise hat der Rat das Sagen, dagegen übernimmt die Kommission die Führung, sobald es um strukturelle Konfliktprävention und Wiederaufbaumaßnahmen geht.

Damit wurde bereits bei einer sehr begrenzten Übung – die Zusammenarbeit mit der NATO wurde noch nicht getestet⁴⁷ – offenkundig, daß es auf politisch-strategischem Niveau an Führung und Kohärenz mangelt. Im Herbst 2003 wird es eine weitere, etwas umfangreichere Übung geben. Wichtige Führungselemente (Strategiepapier, europäischer Außenminister) werden auch dann noch nicht zur Verfügung stehen. Andererseits werden sich die Erfahrungen aus den bisherigen EU-geführten Einsätzen heranziehen lassen. Zusammen mit den institutionellen Verbesserungen des Verfassungsvertrages sind durchaus weitere Fortschritte bei der Handlungsfähigkeit der EU vorstellbar. Besonders gespannt darf man sein, ob der Einsatz militärischer Aktionsmittel tatsächlich zu mehr Nachdruck von EU-Interventionen führt, oder ob Europas Glaubwürdigkeit (in Afrika) weiterhin auf Entwicklungskooperation beruht, wie etwa Kommissar Nielson bisher annehmen konnte.⁴⁸

⁴⁷ Getestet wurde die Zusammenarbeit NATO–EU im November 2003 in einer Krisenmanagementübung (CME/CMX 03).

⁴⁸ Poul Nielson, Building Credibility: The Role of European Development Policy in Preventing Conflicts. Speech at the Foreign Policy Centre, London, 8.2.2001, <http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/01/58|0|RAPID&lg=EN>.

Aktivitäten

Seit der Programmverkündung 2000/2001 stehen alle außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Aktivitäten der EU unter dem Anspruch von Konfliktverhütung. Die Europäische Sicherheitsstrategie und der Verfassungsentwurf haben diese Ausrichtung ebenfalls bestätigt. Der offizielle Katalog von Aufgaben, die eigens mit der Zielsetzung Prävention versehen sind, ist jedoch begrenzt. Anhaltspunkte für das reale Ausmaß der EU-Aktivitäten ergeben sich aus einer Reihe von Quellen, wie der Agenda der Ratssitzungen, den Aufträgen des HR Javier Solana, der Einführung der Länderstrategiepapiere durch die Kommission und der öffentlichen Berichte und Anhörungen des Europäischen Parlaments zu außenpolitischen Fragen.⁴⁹ Die Kontrollarbeit des Parlaments, einschließlich der Budgetdebatten, liefert Hinweise auf den Wirkungsgrad der EU-Politik. Sie müßten allerdings durch Feldberichte und wissenschaftliche Analyse erweitert werden, damit eingeschätzt werden kann, inwieweit die EU mit ihren Maßnahmen zur Einschränkung von Gewaltkonflikten beigetragen hat. Im folgenden kann lediglich ein Überblick über die Aktionsbreite der EU mit ein, zwei vertiefenden Beispielen geliefert werden, um eine vorläufige Einschätzung zu geben.⁵⁰ Dabei soll analytisch nach regionalen und funktionalen Präventionsaktivitäten unterschieden werden, in der Praxis vermischen sich beide Ansätze zumeist.

Regionale Präventionsaktivitäten

Die EU selbst nimmt bisher keine systematische Ex-post-Bewertung ihrer Interventionen vor. Die spanische und die griechische Präsidentschaft äußern sich

⁴⁹ Für die ausführliche Behandlung einiger konkreter Präventionsaktivitäten der EU siehe Renata Dwan, in: SIPRI Yearbook 2002, Stockholm 2002.

⁵⁰ Die Bewertung der Auswirkungen von Präventionsaktivitäten ist eine schwierige Aufgabe. Weder Wissenschaftler noch Praktiker haben bisher vermocht, befriedigende Ansätze zu entwickeln. Für einen Überblick über die Herangehensweise aus EU-Perspektive vgl. Michael Lund/Guenola Rasmoelina (Hg.), *The Impact of Conflict Prevention Policy. Cases, Measures, Assessment*. SWP-Conflict Prevention Network, CPN Yearbook 1999/2000, Baden-Baden 2000.

in ihrem jeweiligen Jahresbericht eher zurückhaltend zur Leistung der EU-Präventionspolitik. Nicht alle Bemühungen der EU seien erfolgreich gewesen, generell gebe es Grenzen für das, was die EU auf diesem Gebiet erreichen könne. Der überwiegende Teil der von der EU in jüngster Zeit bearbeiteten Präventionsfälle betraf innerstaatliche Konflikte mit Tendenz zur Ausweitung auf die jeweiligen Nachbarstaaten. Zu verweisen ist auf Interventionen der EU in Kosovo und Montenegro, um den Westlichen Balkan vor Weiterungen der Konflikte zu bewahren. Ohne die Konflikteindämmung in Makedonien wäre womöglich der Balkan insgesamt zur Kriegsregion geworden. Süd-ossetien, Abchasien, Nagorny-Karabach und Javakhetien schienen ähnliche Gefahren für die Kaukasusregion heraufzubeschwören. Mit der Intervention zugunsten des Fergana-Tals hat die EU eine Ausbreitung von Gewaltkonflikten in Zentralasien einzudämmen versucht.

Aus gleichen Motiven heraus ist die EU in der Demokratischen Republik Kongo (u.a. mit der Militärmission Artemis) und in Äthiopien (mit einem Stabilisierungsprogramm) engagiert, um die Region der Großen Seen beziehungsweise das Horn von Afrika nicht völlig im Konfliktstrudel versinken zu lassen. Dagegen scheint dieses Schicksal nun dem westlichen Afrika bevorzuzustehen, wo die Bemühungen der EU um Liberia, Côte d'Ivoire und Nigeria ohne durchschlagenden Erfolg geblieben sind. Akute Eskalationsfälle wie Angola, Simbabwe und Aceh standen ebenso auf der Präventionsliste der EU wie Regionen, in denen es langfristig darum geht, Strukturen der Kooperation und der Demokratie zu entwickeln, um Gewalt als Mittel zur Durchsetzung partieller Interessen zurückdrängen zu können. In einigen Fällen traf akuter Präventionsbedarf mit der Notwendigkeit langfristiger Stabilisierung zusammen, insbesondere in Afghanistan und im Irak (nach den Militärinterventionen), im Westlichen Balkan (Stabilitätspakt) und im Nahen Osten (Palästina). Ebenso wie Afghanistan hat auch der Irak erst nach der Beseitigung des repressiven Regimes die volle Aufmerksamkeit der EU mit dem Ziel gewonnen, an der Stabilisierung des Landes mitzuwirken und örtlichen Gewaltkonflikten frühzeitig entgegenzuwirken (post-conflict conflict prevention).

Der Einfluß der EU scheint dort am größten zu sein, wo Staaten sich berechnete Hoffnung auf eine spätere Mitgliedschaft in der EU machen können. Das ist ganz sicher im Westlichen Balkan der Fall und hat dort vor allem in Makedonien während der jüngsten kritischen Phase seine Wirkung nicht verfehlt, zumal es mit einem gut entwickelten Präventions- und Krisenmanagement einschließlich der EUPM verbunden war.⁵¹

Exkurs 1: Fallstudie Makedonien

Als im Januar 2001 albanische Rebellen eine Polizeistation in Tetovo angriffen, zeichnete sich ab, daß das Land mit ernstesten ethnischen Auseinandersetzungen würde rechnen müssen, als dies seit der Unabhängigkeit im Jahre 1991 und im Schatten der schweren Kämpfe in der Nachbarschaft deutlich geworden war. Zwischen Februar und August 2001 geriet Makedonien durch einen bewaffneten Konflikt zwischen den ethnisch-albanischen Extremisten (UÇK) und den regulären makedonischen Truppen in eine Eskalationsphase, die mit lokalen Scharmützeln anfing und sich bis zum Beginn eines Bürgerkrieges aufschaukelte. Die EU hat zusammen mit anderen Akteuren dazu beigetragen, diese Eskalation zu unterbinden und einen Prozeß der Stabilisierung einzuleiten. Dabei ist ein Großteil der Instrumente, Verfahren und Infrastruktur zum Einsatz gekommen, die sich Brüssel inzwischen für die Zwecke der Gewaltverhütung geschaffen hatte.

Wie eine analytische Aufbereitung der EU-Funktion im Makedonien-Konflikt zeigt, konnte die EU dank HR Solana und seines Stabes erstmals sowohl in Brüssel als auch vor Ort entscheidende Koordinierungs- und Vermittlungsaufgaben wahrnehmen.⁵² Unterstützt von einem Sonderbeauftragten und ausgestattet mit einem flexiblen Mandat durch die Mitgliedstaaten, konnte Solana die Autorität der EU gegenüber den Konfliktparteien und in der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren, insbesondere der NATO und den USA, durchgängig zum Tragen bringen. Auch andere Schwachstellen bisheriger Präventionsversuche konnten in diesem Falle überwunden werden. So waren über den Fonds für Sofortmaßnahmen Mittel verfügbar. Es gab die notwendige Abstimmung zwischen den kurzfristigen, politisch-diplomatischen Missionen des Rates

und den langfristigen, wirtschaftlich-finanziellen Maßnahmen der Europäischen Kommission. Bewährt hat sich, daß der HR und das zuständige Kommissionsmitglied eine gemeinsame Politik entwickelten und ihre Dienste institutionell zusammengearbeitet haben, abgesehen davon aber Solana und Patten arbeitsteilig und komplementär vorgehen, der erste als Krisenmanager der zweite eher als Strukturpolitiker.

Die von der EU eröffnete Perspektive der Zugehörigkeit zu einem Raum der Prosperität, Stabilität und des Interessenausgleichs erwies sich gerade während der Eskalationsphase und in der unsicheren Zeit der Umsetzung der Vereinbarungen von Ohrid als wichtiges Element der Vertrauensbildung für alle Konfliktparteien. Es stellte sich als Vorteil heraus, daß Brüssel bereits Anfang 1999 einen Stabilisierungs- und Assoziationsprozeß für Südosteuropa einschließlich Makedoniens eingeleitet und im März 2000 die EU-Vertretung in Skopje zu einer ständigen Delegation der Europäischen Kommission aufgewertet hatte. Die Förderung dieses Annäherungs- und Aufwertungsprozesses parallel zu den kritischen Entwicklungen in Makedonien war höchst wirkungsvoll. Im Juni 2000 betonte der Europäische Rat in Santa Maria da Feira, daß die EU weiterhin die weitestgehende Integration der Länder der Region in die Wirtschaft und Politik Europas anstrebt, und bestätigte ihre potentielle Anwartschaft auf eine Mitgliedschaft.

Nach Abschluß der Verhandlungen auf dem Gipfeltreffen von Zagreb im November 2000 wurden im April 2001 in Luxemburg das Stabilitäts- und Assoziierungsabkommen (SAA) sowie ein Interimsabkommen beschlossen. Das Interimsabkommen erlaubte es, den Handelsteil und die mit dem Handel zusammenhängenden Vereinbarungen des SAA vorzeitig in Kraft zu setzen. Im Oktober 2001 beschloß die Europäische Kommission, mit Hilfe ihres Fonds für Sofortmaßnahmen ein Programm zur Vertrauensbildung für Makedonien aufzulegen. Hauptziel des mit 10,3 Millionen Euro ausgestatteten Programms war es, rasche Unterstützung für die Umsetzung des Ohrid-Rahmenabkommens zu leisten, das die wichtigsten politischen Führer der Regierungskoalition im August 2001 unterzeichnet hatten. Es war besonders wichtig, das Abkommen umgehend zu unterstützen, um interethnische Spannungen zu reduzieren und eine Eskalation des Konflikts oder ein Übergreifen auf die Nachbarregion zu vermeiden. Das Paket stand unter dem Vorbehalt, daß alle konstitutionellen Ergänzungen angenommen und ein neues Gesetz über Lokalverwaltungen verabschiedet würde.⁵³

In ähnlicher Weise verhalf das Engagement der NATO den Konfliktparteien über schwierige Hürden: bei der Entwaffnung der UÇK, der Grenzsicherung zu den Nachbarstaaten und der Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung. Das Zusammen-

⁵¹ Marie-Janine Calic, *The EU and the Balkans: From Association to Membership?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2003 (SWP Comments 7/03).

⁵² Für eine ausführliche Behandlung des Präventionsfalles Makedonien siehe Ulrich Schneckener, *Theory and Practice of European Crisis Management: Test Case Macedonia*, in: *European Centre for Minority Issues* (Hg.), *European Yearbook of Minority Issues*, 1 (2001/2002), S. 131–154.

⁵³ Quelle und weitere Informationen: <http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/news/ip01_1368.htm>.

spiel der EU mit den anderen multilateralen Organisationen – NATO, OSZE, VN und Weltbank – war für die kritische Konfliktphase ebenso bedeutend wie der Zugang zu den Fördermaßnahmen der EU. Während in vielen Präventionsfällen nicht einmal der Informationsaustausch zwischen den beteiligten internationalen Institutionen gewährleistet ist, konnte in Makedonien auf der Basis einer gemeinsamen Einschätzung der Sachlage und einer Übereinstimmung bei den Zielen vorgegangen werden. Die Kooperation und das gemeinsame Auftreten von HR Solana und NATO-Generalsekretär Robertson vor Ort haben dazu beigetragen, die Konfliktparteien insbesondere bei militärischen Fragen zu Kompromissen zu bewegen. Die Ablösung der International Police Task Force der VN durch die EUPM hat Stabilität und Perspektive geschaffen. Ähnlich ist das Zusammenwirken mit der Weltbank und anderen Geberorganisationen einzuschätzen. In all diesen Fällen wurde durch konditionierte Angebote an die Konfliktparteien das Einflußpotential der EU erhöht.

Die Erfahrungen, die die EU in Bosnien und im Kosovo in Nachkriegssituationen gemacht hat, haben sich auch für die präventiven Aktivitäten in Makedonien verwerten lassen: Wichtige Voraussetzung für einen Interventionserfolg ist, daß die internationalen Akteure ein abgestimmtes kohärentes Konzept haben, ihre Anstrengungen koordinieren und ihre jeweiligen Stärken arbeitsteilig einsetzen.⁵⁴ Auch scheint eine Leitstelle unerlässlich zu sein, von der aus die Initiative ergriffen und der Prozeß aufrechterhalten wird.

Bedingungen wie in Makedonien lassen sich indes in anderen Fällen nicht ohne weiteres wiederfinden beziehungsweise herstellen. So hat die EU realistisch akzeptiert, daß es viele innerstaatliche Gewaltkonflikte gibt, die von außen äußerst schwer zugänglich sind. Die Situation in Tschetschenien und in Tibet gehört dazu, aber auch die kriegerischen Auseinandersetzungen in Teilen Indiens sowie die archaische Lage in Nordkorea und in Algerien. In einigen dieser Fälle hat die EU mit Druck oder Anreizen versucht, Regierungen dazu zu bewegen, lokale Konflikte auf friedlichem Wege zu regeln. Sie hat Staaten davor gewarnt, wieder in einen Bürgerkrieg zu verfallen (Vietnam), Unterdrückung zu weit zu treiben (Myanmar) oder Selbstbestimmung ethnischer Gruppen mit Waffengewalt zu unterbinden (Indonesien). In anderen Fällen hat die EU Sanktionen angedroht und Embargos verhängt (Simbabwe) oder Vertragsbezie-

⁵⁴ Ulrich *Schneckener*, *Developing and Applying EU Crisis Management – Test Case Macedonia*, Flensburg: European Centre for Minority Issues, 2002 (Working Paper 14), S. 37.

hungen konditioniert (Iran). All das hat nicht sofort zu einem Erfolg geführt, aber die Hoffnung auf einen allmählich steigenden Einfluß aufrechterhalten.⁵⁵

Wo immer möglich, hat die EU versucht, die örtlichen Akteure in Konfliktregionen zu eigenen Präventionsleistungen zu befähigen. Sie hat in den eingespielten Dialogen mit anderen Staatengruppen einen Rahmen, der auch für Konfliktprävention genutzt werden kann. So werden die Partner im Cotonou-Abkommen mit dem Ansatz und den Mitteln der Konfliktverhütung vertraut gemacht. Die Länder der Asean verstehen sich zwar auch als sicherheitspolitische Gruppierung, haben aber das Konzept der Prävention bisher nicht verinnerlicht. Es ist durchgängige Empfehlung der EU, daß Erfahrungen aus der OSZE hier Fortschritte bringen könnten. Der Handels- und Kooperationsvertrag zwischen der EU und der Anden-Gruppe ist zu lange auf ökonomische Zielsetzungen eingengt worden, ohne die Privatisierung der Gewalt und den Einfluß der Drogenmafia zum Thema zu machen. Nichtstaatliche Gewalt und Drogenmacht sind weder auf Kolumbien noch auf die Anden-Region beschränkt. Die EU, sonst versessen auf den Segen regionaler Kooperation, hat dieses Instrument für Präventionszwecke bisher nicht voll eingesetzt. Auf Regionen bezogene Konfliktprävention bleibt aber besonders wertvoll, da sie den geographischen mit dem funktionalen Ansatz verbindet.

Funktionale Präventionsaktivitäten

Ähnlich wie bei den regionalen Präventionsfällen hat sich die EU auch bei der Behandlung von Querschnittsaufgaben auf einige wenige Felder konzentriert, wobei der erzielte Erfolg noch schwieriger auszumachen ist. Als Erfolg kann hier schon gelten, daß die EU besser erkennt, wo die gemeinsamen Ursachen von einzelnen Fällen der Gewalteskalation liegen und welche Faktoren regelmäßig dafür verantwortlich sind, daß Bürgerkriege geführt werden, militante Rebellionen und Repressionen weit verbreitet und in manchen

⁵⁵ Andererseits erzeugt das Gegenteil, nämlich die allzu große Offenheit für Intervention, auch nicht die erhofften Präventions- und Stabilisierungsergebnisse. Haiti gehörte zeitweise dazu sowie Kolumbien unter US-amerikanischer Einwirkung. In den Fällen Kosovo und Palästinensische Autonomiebehörde, in denen die EU sich vor allem finanziell einbrachte, ist noch nicht entschieden, ob sich die Alimentierung in einer dauerhaften Reduzierung der Gewalt niederschlagen wird.

Regionen nicht auszumerzen sind. Die EU befaßt sich mit der Ursachenbekämpfung weit weniger systematisch als bei der Behandlung der lokalen und regionalen Fälle. Indikativ dafür ist, daß es keine Dringlichkeitsagenda der Präsidentschaft für Querschnittsfragen gibt. Dennoch sind die Aktivitäten der EU in diesem Bereich quantitativ und qualitativ durchaus beachtlich. Sie müssen als funktionales Korrelat zur Liste der einzelnen Konfliktfälle (siehe oben) gesehen werden.

Zu den funktionalen Problemkreisen, mit denen sich die EU in jüngster Zeit befaßt hat, zählen vor allem die Knappheit bestimmter Ressourcen (Land, Energie, Wasser), die ungleiche wirtschaftliche Verteilung (relative Armut, soziale Ungerechtigkeiten, Unterentwicklung), der unlautere Handel (Menschen, Drogen, Diamanten, Waffen), die Geldwäsche, Kriegsunternehmer (war entrepreneurs) und internationaler Terrorismus. Eskalatorische Konfliktfaktoren, die von der EU ausgemacht worden sind, umfassen die mangelnden Rechte ethnischer und religiöser Minderheiten, die Schwäche der Regierungssysteme sowie die Dominanz nichtdemokratischer, häufig militärisch geprägter Führungseliten. Neben den notorischen Anlässen für bewaffnete Auseinandersetzungen, wie die Behandlung von Flüchtlingen und die Klärung von Grenzfragen, hat die EU neuere konfliktverschärfende Entwicklungen, wie die bisher noch wenig angesprochene Privatisierung von Gewalt, als präventive Aufgabe angenommen.

Die EU geht zu recht davon aus, daß diese Querschnittsfaktoren nicht nur lokal bekämpft werden können, sondern einer übergreifenden Behandlung bedürfen. Dafür gibt es eine Reihe plausibler Begründungen. Über die Bekämpfung von Symptomen hinaus sind nachhaltige Einstellungsänderungen bei den Konfliktparteien sowie Reformen der staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen in Krisengebieten anzustreben, die sich auch auf internationale Normen und Vereinbarungen beziehen lassen müssen. Ohne einen solchen Referenzrahmen ließe sich dafür auch keine Unterstützung, etwa der Weltbank, erlangen. Neben der direkten Beeinflussung der lokalen Konfliktodynamik muß das weitere Umfeld mitgestaltet werden, um eine dauerhafte Umorientierung zu erreichen. Einige der wesentlichen Konfliktursachen sind eben überregionaler Natur und lassen sich lokal nur unzureichend reduzieren. Auch ist die fallweise Bekämpfung von Konfliktursachen nicht in jeden Fall effizient und muß deshalb durch ordnungspolitische Maßnahmen (internationale Regime) ergänzt werden. Schließlich

lassen sich aus den Erfahrungen mit Einzelfällen Erkenntnisse gewinnen, die zu einer generellen Verbesserung der Präventionspolitik der EU eingesetzt werden können.

Die EU arbeitet an der Verbesserung von Normen für Rechtsstaat und effiziente Verwaltung sowie gegen unlauteren Handel (mit Menschen, Drogen, Waffen, wertvollen Metallen, Diamanten, u.a.) und den Einsatz von Kindersoldaten. Die Kimberley-Vereinbarung betreffend den Diamantenhandel und die Kleinwaffenkonvention sind punktuelle Versuche, auf die konfliktträchtigen Folgen der wirtschaftlichen Nutzung von Bodenschätzen und des Handels Einfluß zu nehmen. Kritischer noch ist der Handel mit sensiblen Stoffen, wie angereichertem Uran, biologischen oder chemischen Substanzen, die von Unbefugten verwendet werden können, um Massenvernichtungswaffen herzustellen. Die Stärkung von Nichtverbreitungsregimen (einschließlich der Trägerkapazitäten) ist erst kürzlich an die Spitze der EU-Agenda gerückt worden.⁵⁶

Exkurs 2: Fallstudie Kleinwaffenregime

Eine typische horizontale Aufgabe ist die Regulierung der Verbreitung von Kleinwaffen, der sich die EU intensiv gewidmet hat. Anders als bei den Rüstungskontrollregimen, die weitgehend aus der Zeit des Kalten Krieges stammen, gibt es für die Überwachung von Kleinwaffen (Mikroabrüstung) keine langjährige Tradition vertraglicher Verpflichtung und Verifikation. Besitz und Verwendung von Kleinwaffen ist überwiegend bei nichtstaatlichen Akteuren zu suchen, die sie für illegale Geschäfte, politische Anliegen und kriminelle Zwecke einsetzen. Sie tragen erheblich zur Destabilisierung ganzer Regionen bei und können im Einzelfall, wie etwa die Bewaffnung der UÇK in Makedonien, entscheidende Basis für die Gewalteskalation von politischen Konflikten sein. Andererseits sind Kleinwaffen in der Hand staatlicher Ordnungsorgane wichtige Voraussetzung für die Durchsetzung von Recht und die Schaffung interner Sicherheit. Wo diese Elemente nicht gegeben sind, besteht die Gefahr, daß Bürger zur Selbstverteidigung schreiten und den Gebrauch eigener Waffen beanspruchen.

⁵⁶ Council of the European Union, Basic Principles for an EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction, 10352/03, Brussels 10 June 2003 as well as the Action Plan for the implementation of the Basic Principles (10354/1/03), <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/st10/st10352en03.pdf>>; <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/st10/st10354-re01en03.pdf>>.

Eine Reihe von Richtlinien und Entscheidungen des Rates der EU sowie zahllose Berichte der Europäischen Kommission und Resolutionen des Europäischen Parlaments sprechen seit einigen Jahren den unkontrollierten Handel mit Kleinwaffen an.⁵⁷ Die EU hat als Ganzes die Führung im Kampf gegen die destruktiven Auswirkungen des Kleinwaffenhandels übernommen, und zwar unter anderem durch den bereits 1998 etablierten Verhaltenskodex⁵⁸ bezogen auf Exporte an Drittländer und durch eine Gemeinsame Aktion des Ministerrates,⁵⁹ die der destabilisierenden Verbreitung und Anhäufung von Kleinwaffen den Kampf ansagt. Präventionspolitisch wird Handel mit Kleinwaffen im Gemeinsamen Bericht 2000 als eine zentrale, langfristige Priorität angesehen (siehe Absatz 19).

Damit ist die EU zu einem der aktivsten Mitglieder der VN-Konferenz über Klein- und Leichtwaffen geworden,⁶⁰ wobei sie dank ihrer Gemeinsamen Aktion eine klare und abgestimmte Position einnehmen konnte. Die EU strebt rechtlich bindende Maßnahmen an, die Exportkontrollkriterien, das Kennzeichnen und Aufspüren der Waffen sowie den Informationsaustausch erlauben und Wege zur Vermeidung von Überschussproduktion sowie weitere Marktregulierungen einbeziehen.

57 Second Annual Report on the implementation of the EU Joint Action of 12 July 2002 on the European Union's contribution to combating the destabilising accumulation and spread of small arms and light weapons (2002/589/ CFSP) and repealing Joint Action 1999/34/CFSP, and the EU Programme on illicit trafficking in conventional arms of June 1997 (8.10.2002), <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/st13/13000en2.pdf>>; Chris Patten, Commission Statement on Arms Exports, European Parliament – Plenary Session Strasbourg, 2.10.2001; Gary Titley, Report on the Council's Third Annual Report according to Operative Provision 8 of the European Union Code of Conduct on Arms Exports (European Parliament, Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy), 10.9.2002, <<http://www.nisat.org/EU/European%20Parliament/Code%20Responses/EP%20Report%20on%20Third%20Concil%20Annual%20Code%20Report.pdf>>.

58 European Union Code of Conduct on Arms Exports (5.6.1998), <http://ue.eu.int/pesc/ExportCTRL/en/8675_2_98_en.pdf>.

59 Gemeinsame Aktion vom 17. Dezember 1998 – vom Rat aufgrund von Artikel J.3 des Vertrags über die Europäische Union festgelegt – betreffend den Beitrag der Europäischen Union zur Bekämpfung der destabilisierenden Anhäufung und Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften: Rechtsvorschriften (Luxemburg), 42 (15.1.1999) L 9, S. 1–5.

60 Herbert Wulf, Kleinwaffen – die Massenvernichtungswaffen unserer Zeit. Die Bemühungen der Vereinten Nationen um Mikroabrüstung, in: Vereinte Nationen (Baden-Baden), 49 (Oktober 2001) 5, S. 174–178; United Nations Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects New York, 9.–20.7.2001, <<http://disarmament.un.org/cab/smallarms/>>.

Brüssel drängt auf eine Fortsetzung der Aktivitäten, die mit der VN-Konferenz begonnen worden sind. Nach Ansicht der EU verdient der Einfuhr- und Zollsektor in konfliktträchtigen Ländern besondere Aufmerksamkeit, da von dort aus der Handel, auch der mit Kleinwaffen, dirigiert werden kann. Die EU hat sich auf kritische Länder und Regionen konzentriert, um mit dem Verweis auf die Standards der VN, der OSZE und des EU-eigenen Verhaltenskodex, eine Regulierung durchzusetzen. So beschäftigt sich in Bosnien eines der effizientesten Gemeinschaftsprogramme mit dem Aufbau der Zoll- und Fiskalverwaltung (CAFAO), nicht zuletzt um dem unkontrollierten Fluß von Kleinwaffen besser Herr werden zu können. Neben positiven Beispielen ist aber auch deutlich geworden, daß die interne Blockierung der verschiedenen Dienste in der EU noch ein größeres Problem darstellt.⁶¹

Die mit Initiativen zur funktionalen Konfliktverhütung gesammelten Erfahrungen haben sich auch bei anderen Querschnittsaktivitäten als bedeutsam erwiesen. Teil der Erfahrungen ist die nüchterne Tatsache, daß sich die mit Prävention verbundenen guten Absichten als unzutreffend herausstellen und in manchen Fällen zu gegenteiligen Effekten führen können. Selbst beim Allheilmittel Demokratieentwicklung muß jeweils sorgfältig geprüft werden, ob es im Einzelfall nicht die Konfliktparteien noch mehr gegeneinander hetzt, als sie zum friedlichen Wettbewerb zu führen. In ähnlicher Weise kann auch die Wirkung der Medien bei Konflikten ambivalent sein, sie können Gewalt verherrlichen, können aber auch als freie Informationsquelle für Transparenz sorgen, sie können ethnische Unterschiede gefährlich zuspitzen, können aber auch den Dialog zwischen unterschiedlichen Volksgruppen fördern. Noch kritischer ist die Frage, ja der unausgesprochene Vorwurf, die EU könnte durch ihre Entwicklungspolitik selbst zu einer Verschärfung von örtlichen Konfliktlagen beitragen. Es wird wegen der notorischen Unzulänglichkeit der lokalen Partner zu recht befürchtet, Brüssel könnte durch die unumgängliche Zusammenarbeit mit den jeweils Regierenden unbeabsichtigt zur Verfestigung der zum Teil repressiven Strukturen in einzelnen Ländern beitragen.

61 Um nur ein konkretes Beispiel zu nennen: Tansania ist ein interessanter Fall, weil ein Fünfjahresplan für das Land entwickelt wurde, bei dem im ersten Jahr Großbritannien den Start gemacht hat und im zweiten Jahr dann die EU fortsetzen sollte. Dazu kam es nicht, weil die GASP und die Kommission in einen Kompetenzstreit geraten sind. Daraufhin ist die Angelegenheit an den EUGH geleitet worden.

Fallstricke und Unzulänglichkeiten der oben beschriebenen Art sind nicht auf funktionale Konfliktprävention beschränkt. Sie treten auch bei akuten, regional ausgerichteten Präventionsmaßnahmen auf, was die Motivation negativ beeinflusst. Insofern muß diese Ernüchterung als einschränkender Faktor in die Planung eingerechnet werden, wenn die Investition in Konfliktverhütung ausgeweitet werden soll. Aber anstatt anzunehmen, der Präventionsansatz sei verfehlt, wäre die Erfahrung für eine Verbesserung des Konzepts zu nutzen. Prävention ist eine Expertise mit sehr lang gezogener Lernkurve.

Steigerung des Anspruchs

Die Ergebnisse der ersten Entwicklungsphase gezielter Präventionspolitik zeigen, daß die EU noch in den Anfängen eines Lernprozesses hinsichtlich einer systematischen und erfolgreichen Konfliktverhütungspolitik steckt. Zwar hat sie inzwischen das Konzept der Konfliktprävention flächendeckend in ihren Institutionen eingeführt und hat es auch geschafft, den Weg von der Konfliktwarnung zur frühzeitigen Aktion zu verkürzen, aber die bisher ergriffenen Initiativen und ihre Wirkung vor Ort sind eher bescheiden. Entweder lagen die Maßnahmen in geographisch nahen Regionen (Balkan) oder betrafen Querschnittsbereiche von begrenzter Reichweite (Kleinwaffenkodex, Kimberley-Verfahren).⁶²

Eine EU-Konfliktpräventionspolitik ist auf den Weg gebracht, aber weder ist ihr Aufbau abgeschlossen, noch liegen verlässliche Erfahrungswerte über ihren Wirkungsgrad vor.⁶³ Eine eingehende Überprüfung aller Fälle und Sachbereiche, die die EU mit dem Ziel der Gewaltprävention behandelt hat, könnte dazu beitragen, daß die EU bei der weiteren Ausgestaltung ihres Instrumentariums für die Konfliktprävention energischer sowie gezielter vorgehen und eine effizientere Präventionsstrategie entwickeln kann. Erst dann wird sie sich mit dieser neuen Politik nachhaltiger profilieren können als bisher.

Abkürzungen

Asean	Association of South-East Asian Nations
CAFAO	Aufbau der Zoll- und Fiskalverwaltung in Bosnien-Herzegowina
CIVCOM	Ausschuß für zivile Fragen
CPN	Conflict Prevention Network
CSP	Country Strategy Paper
EPLO	European Peacebuilding Liaison Office
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
ESVU	Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion
EUMC	EU-Militärausschuß
EUMM	European Union Monitoring Mission
EUMS	EU-Militärstab
EUPM	European Union Police Mission
G 8	Gruppe der Acht
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GD	Generaldirektion
IWF	Internationaler Währungsfonds
KFOR	Kosovo Force
NRO	Nichtregierungsorganisation
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
RRM	Rapid Reaction Mechanism
SAA	Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen
SFOR	Stabilisation Force
SG/HR	Generalsekretär des Rates/Hoher Repräsentant GASP
UÇK	Kosovo-Befreiungsarmee
VN	Vereinte Nationen
WEU	Westeuropäische Union

⁶² Christoph Heusgen, Eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, in: Die politische Meinung (Osnabrück), 48 (April 2003) 401, S. 19–26.

⁶³ Es reicht nicht aus, wenn die EU Kapazitäten aufbaut. Sie muß sie auch erfolgreich einsetzen. Zum Unterschied zwischen »output« und »outcome« vgl. Roy Ginsberg, The European Union in International Politics – Baptism by Fire, Oxford 2001.