

Die Europäische Union lernt Konfliktprävention

Reinhardt Rummel

So plausibel die Prävention eines bewaffneten Konflikts ist, so schwer scheint ihre Verwirklichung zu sein. Das haben all die internationalen Organisationen, Regierungen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) erfahren müssen, die sich seit nunmehr fünfzehn Jahren um diese besondere Form der Streitbeilegung und Krisenbewältigung bemühen. Die Europäische Union (EU) ist in dieser Hinsicht keine Ausnahme. Auch sie hat sich dem präventiven Vorgehen verschrieben, hat sich zu Hause wie in der Welt für Prävention stark gemacht, muss aber auf Nachfragen regelmäßig zugeben, sich zwar für die neue Aufgabe gerüstet, aber vor Ort nicht allzu viel erreicht zu haben. Wie ist das zu erklären?

I. Aufkommen und Verbreitung der Präventionsidee in der EU

Mit dem absehbaren Ende der Erweiterung der Europäischen Union wird zunehmend klarer, dass es nicht ausreicht, die EU selbst als größtes Projekt der Konfliktprävention¹ zu präsentieren, auch wenn daran zutreffend ist, dass die Unionsbildung als eines der wichtigsten und erfolgreichsten Werkzeuge zur Vermeidung bewaffneter Konflikte zwischen teilnehmenden Staaten gilt. Vielmehr steht für die EU nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und dem Beginn einer Serie von dadurch akut gewordenen innerstaatlichen und regionalen Auseinandersetzungen sowie globalen Gefährdungen die Frage an, wie denn mit den neuen Konflikten, Krisen und Instabilitäten außerhalb der EU am besten umzugehen wäre.

¹ Was innerstaatliche Konflikte auf dem europäischen Kontinent betrifft, vgl. Bernard von Plate: Chancen und Instrumente äußerer Einwirkung auf inner-staatliche Krisen in Europa. SWP-Studie, S. 32, Berlin, Oktober 2001.

Der Begriff „Konfliktprävention“ trifft den Sachverhalt insofern irreführend, als es nicht um die Verhinderung von Konflikten im Rahmen gesellschaftlicher und internationaler Veränderungen geht, sondern um Voraussetzungen für ihren gewaltfreien Ausgleich. Die Mitgliedstaaten der Union haben zwar ihr Innenverhältnis – trotz des Stockens des Verfassungsvertrages – weitgehend friedlich geregelt, aber sie haben noch keinen ebenso zuverlässigen Weg der gewaltlosen Konfliktbewältigung in der übrigen Welt gefunden, obwohl sie daran schon seit vielen Jahren arbeiten.² Dabei haben nacheinander zunächst das Europäische Parlament, dann die Europäische Kommission und schließlich der Rat der Europäischen Union die Initiative ergriffen.

1. Parlament-zentrierte Prävention

Die ersten Überlegungen zu präventivem Vorgehen der EU bei potentiell bewaffneten Konflikten finden sich am Anfang der 1990er-Jahre, kurz nachdem der Generalsekretär der Vereinten Nationen seinen Bericht zu Konfliktprävention herausgegeben hatte.³ Einige Abgeordnete des Europäischen Parlaments, unter ihnen insbesondere der ehemalige französische Premierminister Michel Rocard, erhoben den Anspruch, dass die EU den neuen Kriegsgefahren frühzeitig begegnen müsse. Sie verlangten, dass sich die EU-Institutionen dafür ebenso wappnen sollten wie für bevorstehende Naturkatastrophen. Der Auswärtige Ausschuss des Europäischen Parlaments stellte Erwägungen über die Einrichtung einer eigenen Frühwarn- und Analysekapazität an. Dieses Projekt konnte allerdings aus politisch-bürokratischen Gründen nicht verwirklicht werden. Das Plenum befürchtete, dass sich Monsieur Rocard ein eigenes Einfluss-Institut schaffen würde.

² Für eine ausführliche Beschreibung der Anfänge der EU-Konfliktprävention vgl. Tobias Diebel, Martina Fischer: Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung durch die EU. Konzepte, Kapazitäten und Kohärenzprobleme. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B12/2001.

³ Boutros Boutros-Ghali: An Agenda for Peace. United Nations Document. New York 1992.

Das Parlament hatte sich dadurch zunächst einer der Möglichkeiten beraubt, seine eigene Arbeit im Bereich Außen- und Sicherheitspolitik krisensensitiver und pro-aktiver zu gestalten. Dennoch war der Versuch nicht umsonst, denn die Grundidee der Prävention begann durch diese Initiative in den anderen europäischen Institutionen ebenfalls Platz zu greifen. Die bereits im Jahr 1995 im Haushalt eingestellten Gelder für Präventionsberatung, deren Eigenverwendung sich das Parlament untersagt hatte, wurden schließlich von der Europäischen Kommission genutzt, um nun ihrerseits ein solches Beratungsinstrument, das *Conflict Prevention Network (CPN)*, zu schaffen.⁴ Dem Parlament kommt aber die Ehre zu, den Motor für die Konfliktprävention der EU angeworfen zu haben, und noch heute wirkt es als Schrittmacher, wenn die EU-Maschine auf diesem Feld gelegentlich zu erlahmen droht.

2. Kommission-zentrierte Prävention

Parallel zum Aufbau des CPN hat sich die Europäische Kommission erstmals 1996 konkrete Leitlinien zur Krisenprävention gegeben, und zwar mit Konzentration auf afrikanische Länder, als nämlich die Generaldirektion Entwicklungspolitik eine Reihe von Grundsätzen aufstellte:

- Die afrikanischen Staaten und Regionalorganisationen werden unterstützt, *effective ownership* bei der Bewältigung ihrer Konflikte zu übernehmen. Dazu gehört auch die Förderung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten, etwa in den Bereichen Mediations-training oder Versöhnungsarbeit.
- Die Arbeit der EU-Kommission soll sich auf frühzeitige Prävention gewaltträchtiger Konflikte richten.
- Die Ursachen gewaltsamer Konflikte sind durch einen kohärenten Gesamtansatz anzugehen, der auch die Programme der EU

⁴ Die Ausschreibung für das Experten-Netzwerk erfolgte im Juli 1996, im Januar 1997 begann das CPN seine Arbeit. Für nähere Informationen zu Aufbau und Wirkung des CPN siehe Reinhardt Rummel, EU-Friedenspolitik durch Konfliktprävention: Erfahrungen mit dem Conflict Prevention Network (CPN): In: Peter Schlotter (Hrsg.): Europa-Macht-Frieden? Zur Politik der „Zivilmacht Europa“. AFK-Friedensschriften, Band 30. Baden-Baden 2003, S. 240-278.

für die Länder Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP) einbezieht.

- Verbesserte Analysekapazitäten sollen zu rechtzeitigem Handeln befähigen.
- Der Informationsaustausch mit anderen internationalen Akteuren wird intensiviert und der GASP-Informationsverbund COREU (*Correspondance européenne*) für Fragen der Krisenprävention geöffnet.⁵

Es sollte noch weitere fünf Jahre dauern, ehe diese und weitere Grundsätze von der Europäischen Kommission insgesamt (also auch den anderen einschlägigen Generaldirektionen) zu einem offiziellen Präventionsprogramm erhoben wurden. Die „Mitteilung der Europäischen Kommission zu Konfliktprävention“,⁶ die vom Generalsekretariat für Außenbeziehungen im April 2001 vorgelegt wurde, erklärt die langfristige Stabilisierung konfliktbeladener Regionen zum Primärziel. Dafür sollte die gesamte Bandbreite der außenpolitischen Instrumente der EU mobilisiert werden. Das Augenmerk richtete sich aber primär auf strukturelle Maßnahmen. Der kurzfristigen Prävention wurde nur geringe Bedeutung beigemessen, die Verbindung von kurz- und langfristigen Maßnahmen wurde überhaupt nicht zum Thema gemacht.

Eine Schlüsselfrage in diesen Fällen lautete: Werden in einer gegebenen Region Gewaltkonflikte durch traditionelle Entwicklungsprogramme und Kooperationspolitiken der EU reduziert oder heizen sie – ganz unbeabsichtigt – solche Auseinandersetzungen weiter an? Ein Beispiel: Die Bildung von eigenen Medien für alle ethnischen und religiösen Gruppen eines Landes zu unterstützen, ist wünschenswert und hilft bei der Nichtdiskriminierung von Minderheiten. Andererseits können dadurch die Abgrenzung zwischen den verschiedenen kulturellen Gruppen und ihre Animosität untereinander verstärkt werden, anstatt gegenseitigen Res-

⁵ Vgl. Martin Landgraf: Peace-Building and Conflict Prevention in Africa: A View from the European Commission. In: Ulf Engel, Andreas Mehler (Hrsg.): *Gewaltsame Konflikte und ihre Prävention in Afrika. Hintergründe, Analysen und Strategien für die entwicklungspolitische Praxis*. Hamburg 1998, S. 103-118.

⁶ Vgl. *Communication of the European Commission on Conflict Prevention*. Brüssel, April 2001.

pekt und Zusammenarbeit zu fördern. Bisherige Politiken müssen daraufhin geprüft werden, was ihr Beitrag zur Prävention ist, vor allem, ob sie nicht selbst bestehende Konflikte weiter nähren helfen, etwa durch den unkontrollierten Handel mit Kleinwaffen oder durch humanitäre Hilfe in Kriegszonen, die von *warlords* abgefangen und zu einer Fortsetzung der Aggression verwendet wird.

Die Europäische Kommission fand nach den ersten präventiven Bemühungen heraus, dass die Gemeinschaftspolitiken für die eilige Behandlung akuter Krisenfälle nicht optimal geeignet waren. So würde etwa die übliche Entwicklungshilfe, selbst wenn sie konflikt sensitiv vergeben wird, zu lange brauchen, ehe sie ein Ergebnis zeigt. Eine krisenhafte Konflikteskalation lässt sich damit nicht kontrollieren, auch deshalb nicht, weil häufig die Maßnahmen der Entwicklungspolitik dann erfolglos bleiben oder gar zweckentfremdet werden, wenn illegal bewaffnete, lokale Verbände in der Konfliktregion die Szene beherrschen.

Den Mitgliedstaaten der EU wurde bewusst, dass sie weitere Mechanismen schaffen mussten, nicht zuletzt auch militärische Zwangsmittel, um den dynamischen Charakter von Gewaltkonflikten sachgerecht angehen zu können. In Fällen wie jenem des ethnischen Bürgerkrieges in Ruanda oder bei den „ethnisch-religiösen“ Kämpfen auf dem Westlichen Balkan wäre – neben anderen Maßnahmen – eine frühzeitige Intervention mit Militär- und Polizeikräften erforderlich gewesen, um ernsthaft zu versuchen, Völkermord, Menschenrechtsverletzungen und Instabilität vermeiden zu helfen.

3. Rat-zentrierte Prävention

Folgerichtig begann der Rat der Europäischen Union damit, sich zusätzlich zu den wirtschaftlichen Gemeinschaftspolitiken und zu den diplomatischen Fähigkeiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) eine eigene Kapazität für die schnelle Behandlung von kurzfristig aufflammenden Konflikten zuzulegen, die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Die dazugehörigen zivilen, polizeili-

chen und militärischen Kräfte sind zum Teil schon eingesetzt worden, obwohl sie sich noch im Aufbau befinden:

- zu den vorgehaltenen Zivilkräften zählen Rechtsexperten und Spezialisten für die Errichtung staatlicher Zivilverwaltungen sowie Fachleute des Katastrophenschutzes, insgesamt etwa 6000 Personen;
- in der registrierten Eingreifreserve der Polizei finden sich Spezialisten der inneren Sicherheit, der Bekämpfung des organisierten Verbrechens und der Grenzsicherung, insgesamt ebenfalls an die 6000 Personen;
- zu den vorgesehenen friedenserhaltenden und friedenschaffenden Militärkräften werden Experten für die Reform von Sicherheitsstrukturen und die Entwaffnung von Milizen sowie Kampfgruppen (*battle groups*) gerechnet, die in der Lage sein sollen, lokale Kämpfe zu verhindern oder einzudämmen, insgesamt etwa 60.000 Soldaten.

Mit diesen neu geschaffenen Kapazitäten im Rat, zu denen auch institutionelle Erweiterungen des Brüsseler Apparats gehören, hat die EU sich ein breites Spektrum von Interventionsmöglichkeiten geschaffen, was die Vielgestaltigkeit präventiver Aufgaben besser abbildet, als es die alten Strukturen in der Lage waren (siehe unten Sektion II).⁷ Damit können nun die ehrgeizigen Aufgaben angegangen werden, die sich der Rat für die EU bereits im Juni 2001 mit dem „Programm zur Prävention von Gewaltkonflikten“ vorgenommen hatte.⁸ Dieses Programm betont mit Blick auf die Verhütung von Gewaltkonflikten den Ausbau der Kapazitäten des EU-Krisenmanagements (ESVP-Planziele). Es markiert gewiss einen Einstieg in einen neu definierten Verantwortungs- und Entwicklungsbereich der EU.

⁷ Für eine ausführlichere Beschreibung der EU-Konfliktprävention vgl. Reinhardt Rummel: Konfliktprävention – Etikett oder Markenzeichen europäischer Interventionspolitik? SWP-Studie, S 45, Berlin, November 2003.

⁸ Swedish Ministry of Foreign Affairs: EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts. Stockholm, Juni 2001.

Auf dem Weg über die Initiative des Europäischen Parlaments, den sektoralen Ansatz der Europäischen Kommission und den generalisierten Anspruch des Rates ist die EU langsam, aber sicher vorangeschritten. Konfliktprävention wird als eine der sicherheitspolitischen Prioritäten betrachtet, die neue Analyse- und Politikansätze verlangt, mit den vorhandenen Gremien und Instrumenten allein nicht auskommt und erweiterte Verfahren und Formen der Zusammenarbeit erfordert. Dabei bleibt das Ausmaß des „präventiven Engagements“ offen und kann allenfalls indirekt aus den vereinbarten operativen Neuerungen abgelesen werden.

II. Konzepte und Instrumente der europäischen Präventionspolitik

Die Mitgliedstaaten der EU haben sich spätestens mit der Annahme der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) im Dezember 2003 darauf verständigt, dass sie die heutigen sicherheitspolitischen Hauptaufgaben nicht mehr in der Abwehr einer Invasion ihres Territoriums sehen. Vielmehr liegen die Quellen der Gefährdungen ebenso wie die erste Verteidigungslinie oftmals im Ausland. Daraus ziehen die Staats- und Regierungschefs den folgenden Schluss:

„Die Proliferationsrisiken nehmen immer mehr zu; ohne Gegenmaßnahmen werden terroristische Netze immer gefährlicher. Staatlicher Zusammenbruch und organisierte Kriminalität breiten sich aus, wenn ihnen nicht entgegen gewirkt wird ... Daher müssen wir bereit sein, vor Ausbruch einer Krise zu handeln. Konflikten und Bedrohungen kann nicht früh genug vorgebeugt werden.“⁹

Diesem Anspruch versucht die EU durch drei Innovationen gerecht zu werden: durch sog. *mainstreaming*, durch eine neue Nachbarschaftspolitik und durch ein erweitertes präventionsspezifisches Instrumentarium.

⁹ Europäischer Rat: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie. Brüssel, 12. Dezember 2003, S. 7.

1. Mainstreaming

Mit dem *mainstreaming*-Verfahren versucht die EU, ihre herkömmlichen Politiken für präventive Aufgaben zu instrumentieren, und zwar durch die Integration präventiver Ziele in die einzelnen Politiken sowie durch die Bündelung einzelner Programme aus unterschiedlichen Politiken für präventive Zwecke. Um traditionelle Politiken und Programme der EU nach den Grundsätzen der Prävention auszurichten, werden spezifische Methoden angewandt, beispielsweise die Einführung von Konfliktindikatoren, Mechanismen für die Frühwarnung, Verfahren zur Unterscheidung von kurz- und langfristiger Prävention, Regeln des *Monitoring*, Wirkungsanalysen. Damit wird den bisherigen Politiken gewissermaßen ein „Prüfraster Konfliktprävention“ vorgeschaltet. Methodisch-konzeptionelle Überlegungen dieser Art sind in den Planungsabteilungen der EU und einigen ihrer Mitgliedstaaten angestellt worden und haben die Programmentwicklung einzelner Unionspolitiken inzwischen maßgeblich beeinflusst.

Einige Beispiele: 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 *Kimberley-Prozess* darum geht, die Verbindung zwischen dem Handel mit Rohdiamanten und Gewaltkonflikten aufzubrechen. In der Umweltpolitik spannt die EU den Bogen zu den Regimes der weltweiten Klimaänderungen (Protokoll von Kyoto), um potentielle Zusammenhänge mit örtlichen Konfliktentwicklungen zu erfassen. In der Menschenrechtspolitik bemüht sich die EU unter anderem um die Wahrung der Rechte von Minderheiten, und zwar in Regionen mit potentiellen Konflikten und in Regionen, in denen Wiederaufbaumaßnahmen im Anschluss an Kriegshandlungen geleistet werden. In ihrer Stabilisierungspolitik fördert die EU Programme des demokratischen *good governance*, der Entwicklung einer starken Zivilgesellschaft, der Durchsetzung des Rechts (auch der Nutzung des Internationalen Strafgerichtshofs), der Verbesserung der polizeilichen Aufgabenwahrnehmung und der Reform des Sicherheitssektors eines Konfliktlandes.

In solchen Situationen und einer großen Zahl weiterer Fälle sind präventionspolitische Erwägungen zu einem Bestandteil bisheriger Sektorpolitiken der EU geworden. Diese Transformation ist noch immer im Gange.

2. Nachbarschaftspolitik

Ähnlich verhält es sich mit der Neuen Nachbarschaftspolitik der EU (ENP), die im Jahr 2004 lanciert wurde und insgesamt als eine Großmaßnahme der Konfliktprävention interpretiert werden kann, auch wenn sie nicht explizit als solche firmiert.¹⁰ Bereits in der ESS hatten die Staats- und Regierungschefs deklariert: „Wir müssen fähig sein zu handeln, bevor sich die Lage in Nachbarländern verschlechtert, wenn es Anzeichen für Proliferation gibt und bevor es zu humanitären Krisen kommt. Durch präventives Engagement können schwierigere Probleme in der Zukunft vermieden werden. Eine Europäische Union, die größere Verantwortung übernimmt und sich aktiver einbringt, wird größeres politisches Gewicht besitzen.“¹¹

Mit der ENP sind nicht einfach die laufenden Beziehungen zu den Nachbarstaaten der EU (beispielsweise im Rahmen des Barcelona-Prozesses) durch Präventionselemente verstärkt worden, sondern es wurde für diesen Zweck ein eigenes Präventionskonzept entwickelt. Der Ansporn dafür kam durch die Osterweiterung der EU im Mai 2004 und durch die Eröffnung der Beitrittsperspektive für die Türkei. Dadurch gewannen geografische Aspekte und sicherheitspolitische Gefährdungen für Brüssel an Bedeutung. Es wurde plausibel, dass die EU ein Interesse daran haben musste, dass in angrenzenden schwachen Staaten die organisierte Kriminalität nicht überhand nimmt, dass alte Konflikte nicht aufbrechen und es nicht zu unkontrollierten Migrationen in die EU kommt. Insofern formulierten die Staats- und Regierungschefs die Zielsetzung: „Wir müssen darauf hinarbeiten, dass östlich der Europäischen Union und an

¹⁰ Fraser Cameron, Rosa Balfour: The European Neighbourhood Policy as a conflict prevention tool. European Policy Centre Issue Paper, Nr. 47, Brüssel, Juli 2006.

¹¹ Europäischer Rat: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, S. 11.

den Mittelmeergrenzen ein Ring verantwortungsvoll regierter Staaten entsteht, mit denen wir enge, auf Zusammenarbeit gegründete Beziehungen pflegen können.“¹²

Aus diesem Postulat erwuchs der Anspruch, keine neuen Trennungslinien in Europa entstehen zu lassen und eventuellen Gewaltkonflikten in den an die EU grenzenden Staaten vorzubeugen.

3. Präventionsspezifisches Instrumentarium

Dort, wo ENP und *mainstreaming* nicht anwendbar waren oder nicht greifen konnten, musste die EU neue Strukturen und ein geeignetes Instrumentarium schaffen. So hat – um einen institutionellen Anpassungsvorgang zu nennen – der Außenbeauftragte der EU, Javier Solana, in seiner Behörde nicht nur Abteilungen für regionale und sektorale Sicherheitsfragen eingerichtet, sondern auch Beauftragte für ordnungspolitische, horizontale Krisenbewältigung ernannt, nämlich für die Koordinierung der Maßnahmen gegen den internationalen Terrorismus, für Nichtverbreitungsfragen sowie für Menschenrechtsprobleme. In ähnlicher Weise hat sich auch die Europäische Kommission eine eigene Abteilung für „Konfliktprävention und Krisenmanagement“ eingerichtet, die sowohl in die Kommission hinein eine Anregungs- und Koordinierungsfunktion hat, als auch kooperative Schnittstellen mit anderen EU-Institutionen sowie mit den Vertretern nichtstaatlicher Organisationen aufweist.

Für die Förderung der strukturellen Prävention hat sich insbesondere die Europäische Kommission einiges einfallen lassen. So hat sie eine neue Generation von *Country Strategy Papers* und *Regional Strategy Papers* erarbeitet, die von vornherein auf die Vermeidung von Gewaltkonflikten abgestimmt sind. Für die Abfassung einiger dieser Papiere wurden eigens Expertenteams vorab ins betreffende Land oder in die jeweilige Region geschickt, um dort Erhebungen über Instabilitäten zu machen. Es

¹² Europäischer Rat: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, S. 8.

wurden zwei Prüflisten aufgestellt, eine über grundlegende Konfliktursachen, die andere über Konfliktindikatoren.¹³

Zur Intensivierung der kurzfristigen Prävention wurde der Austausch von Informationen zwischen Kommission und Rat erweitert. Die Frühwarnkapazitäten (Situation Centre) des Rates wurde ausgebaut. Die gemeinschaftlichen Vertretungen der Europäischen Kommission in den Krisenregionen berichten inzwischen auch an die entsprechenden Stellen des Rates. Die Hilfsleistungen über *EuropeAid* sind auf Konfliktprävention eingestellt. Die Delegationen haben nunmehr örtliche Verfügungsmacht über Sofortmaßnahmen, was für akute Konfliktbewältigung unerlässlich ist. Auch hat sich die Europäische Kommission ein eigenes Finanzinstrument geschaffen, mit dem auf relativ unbürokratische Weise Aktivitäten und Kosten bei eiligen Präventionsmaßnahmen finanziert werden können (*Rapid Reaction Mechanism*).

Für kurz- wie für langfristige Prävention hat sich das Amt des Hohen Vertreters der GASP als geeignet erwiesen. Sowohl die Vermittlungsaktionen Solanas wie z.B. in Mazedonien (*FYROM*), der Ukraine und Montenegro als auch seine strategischen Dialoge mit Ländern wie Afghanistan, Serbien, Iran und Sudan haben das Interventionspotential der EU merklich erweitert. Auch sind die Präsidentschaften der EU zunehmend routinemäßig in die Konfliktpräventionspolitik eingebunden worden: Aufstellen eines Aktionsprogramms präventiver Maßnahmen durch jede Präsidentschaft und jährliche Überprüfung der Umsetzung. Parallel dazu wurden operative Strukturverbesserungen mit den Mitgliedstaaten der EU vereinbart: vertiefter Austausch von Informationen und Analysen zwischen den Geheimdiensten, Anreicherung der Interventionsinstrumente der Mitgliedstaaten. Auch stimmen neuerdings Rat und Kommission zusammen mit der Ratspräsidentschaft regelmäßig ihre Präventionspolitiken ab.¹⁴

¹³ European Commission: Check-list for Root Causes of Conflict. Siehe dazu Online-Dokument: <http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfsp/cpcm/cp/list.htm>.

¹⁴ Benita Ferrero-Waldner: Conflict Prevention – looking to the future. Brüssel, 12. September 2006.

Zusammengenommen hat die EU mit Hilfe ihrer Mainstreaming-Aktivitäten, der ENP und dem aufgebauten spezifischen Instrumentarium unübersehbare Fortschritte bei der Einführung der Konfliktpräventionspolitik gemacht. Dies hat sie zu einem beachtlichen Teil jenen Mitgliedstaaten zu verdanken, die sich wie das Vereinigte Königreich, die Niederlande, Schweden und Finnland frühzeitig und intensiv um die Präventionsproblematik bemüht haben, während sich die Begeisterung der südlichen und östlichen EU-Mitgliedstaaten bei diesem Thema in Grenzen gehalten hat und zum Teil auch heute noch äußerst schwach ist.

III. Fortschritte und Defizite der europäischen Präventionspolitik¹⁵

Es kann aus heutiger Sicht nicht übersehen werden, dass die Institutionen der EU und einige Mitgliedstaaten Pionierleistungen für die europäische Konfliktpräventionspolitik erbracht haben. Diese Bilanz ist dennoch zu relativieren. Zum einen war die EU eher ein Nachzügler, wenn man die frühen Fortschritte der Vereinten Nationen (VN) oder den hohen methodischen Entwicklungsstand anderer Länder wie beispielsweise Kanadas zum Vergleich nimmt. Zum anderen muss realistisch gesehen werden, dass die EU bei vielen Konfliktfällen nur wenig bewirkt hat¹⁶ und dass sie mehrere Grundprobleme bisher nicht zufrieden stellend lösen konnte. Zu diesen Defiziten gehören der präzise Übergang von Vorwarnung zu Aktion, das nachhaltige zivil-militärische Engagement, die wirksame Zusammenarbeit mit internationalen Partnern und die Frage nach dem geeigneten Einbezug der Konfliktparteien vor Ort.

¹⁵ Für eine ausführlichere Darstellung der Defizite der EU in der Konfliktpräventionspolitik vgl. Reinhardt Rummel: Europäische Krisenintervention: Die Politik des umfassenden Engagements. In: Alexander Siedschlag (Hrsg.): Jahrbuch für Europäische Sicherheitspolitik 2006. Baden-Baden 2006. Das folgende Kapitel greift zum Teil wörtlich auf dortige Ausführungen zurück.

¹⁶ Um nur einige zu nennen: Nahost, Kaukasus, Somalia, Zimbabwe, Afghanistan, Iran, Kaschmir, Nordkorea, Haiti.

1. Frühwarnung und Konfliktanalyse

Unverändert von Bedeutung bleibt die gute Kenntnis der Strukturen und der Dynamik der zu bearbeitenden Konflikte, damit der geeignete Interventionszeitpunkt bestimmt und die passende Mischung an Instrumenten gewählt werden kann. Der Ausbau der Frühwarn- und Analysekapazitäten hat die EU inzwischen in die Lage versetzt, Eskalationsanzeichen rechtzeitig zu erkennen und bei den meisten Konflikten pro-aktiv handeln zu können. Dennoch fällt auf, dass der Großteil der ESVP-Operationen seit 2003 erst in der Nachkriegsphase erfolgt (*post-conflict conflict prevention*) und lediglich der Absicherung der Friedensbemühungen, der nachträglichen Herstellung innerer Sicherheit und dem verspäteten Aufbau stabiler Staatsstrukturen dient. Offenbar tut sich die EU nach wie vor schwer damit, bei akut werdenden Konfliktfällen sofort vorbeugend in Aktion zu treten. Der bloße Verdacht einer Eskalation reicht nicht aus, die EU-Mitgliedstaaten zum Handeln zu bringen. Sie sind erst dann zu einem materiellen Engagement bereit, wenn der Ernst der Lage drastisch vor Augen geführt worden ist, etwa durch verlustreiche Kämpfe, durch gravierende Einflussverluste, durch die Gefährdung von EU-Bürgern im Konfliktland oder eingetretene Versorgungs- und Handelsengpässe.

Gute Analyse und Bewertung von Konfliktumständen bleibt also unerlässlich, erscheint aber zu abstrakt, um Interventionen politisch zu rechtfertigen. Allerdings kann auf dieser verbesserten Informationsbasis einem anderen Problem zu Leibe gerückt werden, der mangelnden Nachhaltigkeit. Die bessere Erforschung der Grundursachen und auslösenden Faktoren von Gewaltkonflikten erlaubt eine vorausschauende Analyse des gesamten Konfliktverlaufs und damit auch eine Planung der erforderlichen beziehungsweise der zu übernehmenden Präventionsleistungen. So können kurzfristige mit langfristigen Interventionen verbunden werden. Der Versuchung, das Problem durch einen „Kurzbesuch“ aus der Welt zu schaffen, kann besser widerstanden werden. Die Erfahrung zeigt, dass die Bereitschaft von Konfliktparteien, sich bedingungslos auf Vermittlungsangebote und Schlichtungszwänge einzulassen, dann steigt, wenn ihnen gleichzeitig eine Perspektive eröffnet wird, in der sie eine Möglichkeit sehen, ihre Interessen zu verwirklichen.

Wo die EU noch immer ein großes Defizit hat, ist bei der Wirkungsanalyse ihrer Präventionspolitik. Zu groß bleibt die Zufriedenheit darüber, im konkreten Fall präventive Mechanismen eingesetzt zu haben, zu schwach bleibt der Wille, schonungslos zu fragen, was denn als Ergebnis des präventiven Engagements herausgekommen ist. Es ist sicher zutreffend, dass es bei den gegebenen außenpolitischen Strukturschwächen der EU bereits eine Leistung ist, die europäischen Institutionen und alle 27 Mitgliedstaaten überhaupt zu einer gemeinsamen Aktion gebracht zu haben, erfolgreiche Prävention verlangt indessen mehr. Noch gibt es zu wenig systematische Aufarbeitung von Erkenntnissen aus Präventionsaktionen der EU, um zu wissen, welche Instrumente bei welcher Konfliktkonstellation tatsächlich die gewünschte de-eskalierende Wirkung zeitigen.

2. Zivil-militärischer Ansatz

Zu Beginn der EU-Präventionspolitik, als sie vom Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission getragen wurde, hatte diese eine reine zivile Ausrichtung. So entstand zunächst auch die Vorstellung, Prävention sei überhaupt eine zivile Angelegenheit. Politisch-ideologisch wird diese Fiktion auch heute noch von einigen gesellschaftlichen Gruppen, linken Parteien, kirchlichen Organisationen und der Mehrzahl der einschlägigen NGOs in der EU aufrechterhalten. Dann setzte sich aber mit der Entstehung der ESVP bei den Brüsseler Akteuren die Vorstellung durch, dass wegen der gegebenen Natur der heutigen Konfliktlagen auch militärische Mittel herangezogen werden müssen. Aus der bemerkenswerten Aufbauphase der ESVP ist vorübergehend sogar der Eindruck entstanden, dass Konfliktprävention nunmehr eine militärisch geprägte Aufgabe sei. Diese Übertreibung hat nachgelassen.¹⁷ Heute wird nicht alternativ das eine oder das andere, sondern der breite Instrumentenansatz, entweder parallel oder sequentiell, als notwendig erachtet, wengleich dies leichter gesagt als getan ist.

¹⁷ Alexander Siedschlag: Krisenprävention durch die EU, Leopold-Franzens-Universität, Stiftungsprofessur für Europäische Sicherheitspolitik, Sicherheitspolitisches Basisbriefing Nr. 1 (April 2006).

Über viele Jahre hinweg ist die EU als eine „Zivilmacht“ fortentwickelt worden.¹⁸ Erst seit dem Jahr 1999, als die ESVP lanciert worden ist, hat die EU damit begonnen, sich eine militärische Handlungskomponente zuzulegen. Heute übernimmt die EU militärische Stabilisierungsoperationen mit niedrigem bis mittlerem Anspruchsniveau, wie etwa auf dem Balkan und in Afrika (Concordia, Artemis). Militärischer Sachverstand wird in allen Konfliktphasen für unterschiedliche Aufgaben benötigt (*Aceh Monitoring Mission, EUSEC DR Congo*). Die Eigenschaften der *battle groups*, kurzfristig im entfernten und unbekanntem Gelände einsetzbar zu sein, erlauben, sie für Präventionsaufgaben zu mobilisieren. Eine Verbindung von militärischen und zivilen Stabilisierungseinsätzen wird die nächste Entwicklungsstufe der ESVP sein müssen, wie sich das bereits beim Einsatz in Bosnien-Herzegowina mit den Operationen Althea und *EUPM* abzeichnet.

Der integrierte Ansatz bereitet der EU zu Hause und vor Ort ernsthafte Schwierigkeiten. Weder kann die militärische noch die zivile Konfliktprävention auf langjährige eingeübte Vorgehensweisen zurückgreifen. Erst recht fehlen Erfahrungswerte für das Zusammenwirken von militärischen und nichtmilitärischen Komponenten zu Präventionszwecken. Einige der EU-Mitgliedstaaten haben den integrierten Ansatz bereits in der Vergangenheit erprobt, so etwa das Vereinigte Königreich mit seinen *Prevention Pools* und die Niederlande mit einem ähnlichen Mechanismus, bei dem die Instrumente des Außenministeriums, des Ministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und des Verteidigungsministeriums konzeptionell, finanziell und operativ gebündelt eingesetzt werden. In Schweden ist die integrierte Herangehensweise Gesetz. Bei anderen Mitgliedstaaten sind die politischen, budgetären und praktischen Trenn-

¹⁸ Das hatte seine Gründe in der Entstehungsgeschichte der Union sowie in der damaligen strategischen Konstellation, die durch die Militärblöcke gekennzeichnet war. Die Existenz der NATO machte eine sicherheitspolitische Komponente der EU entbehrlich. Heute gilt das nicht mehr. Integrationspolitisch mag eine „Zivilmacht EU“ für einige Mitgliedstaaten noch immer attraktiv sein. Wenn es aber darum geht, die Union sicherheitspolitisch einzusetzen, so muss der Natur der Krisenbewältigungsaufgaben entsprochen werden und diese verlangt militärische Kapazitäten und Fähigkeiten.

linien zwischen den für die Konfliktbehandlung relevanten Ministerien zum Teil noch sehr deutlich und scheinbar unüberwindlich ausgeprägt.¹⁹

Es herrscht bei einigen Mitgliedstaaten und insbesondere bei sozialdemokratisch und ökologisch ausgerichteten Parteien in der EU der Grundsatz, dass in der Krisenbewältigungspolitik zunächst alle nicht-militärischen Instrumente eingesetzt werden müssen, und erst wenn diese nicht zum Ziel führen, seien in berechtigten Fällen und unter Wahrung der VN-Grundsätze auch Zwangsmittel einsetzbar. Pazifistische Parteiflügel und Parteigruppierungen lehnen selbst in solchen Sonderfällen den Einsatz von Gewalt ab. Demgegenüber ist es mehrheitliche, offizielle Politik der EU, dass militärische Instrumente sehr wohl von Anbeginn eines Konfliktengagements mit ins Kalkül genommen werden müssen, auch wenn sie erst im späteren Verlauf des Konflikts und selbst wenn sie überhaupt nicht zum Einsatz kommen.

3. Wirksame Zusammenarbeit mit internationalen Partnern

Seit einigen Jahren hat sich eine sicherheitspolitische Aufgabenverschiebung von den Regionalkonflikten hin zu mehr Horizontalgefährdungen ergeben. Während die klassischen Krisenregionen im Westlichen Balkan, im Mittleren Osten, in Afrika, im Kaukasus und in Südost-Asien fortbestehen, sind Querschnittsprobleme wie der internationale Terrorismus, die weltweite organisierte Kriminalität, die Proliferation von Massenvernichtungswaffen, globaler Menschen- und Drogenhandel und grenzüberschreitende Massenmigration zu akuten Gefährdungskategorien aufgestiegen. Sie sind Teil der negativen Folgen der Globalisierung, haben eigene Charakteristika (nichtstaatliche Akteure, asymmetrische Bedrohung) und verlangen, dass die EU ihre Herangehensweise an diese neuen Krisenpotentiale anpasst. Das wird seitens der EU durch Stärkung

¹⁹ So wird die deutsche Regierung von der katholischen Caritas für ihren Kongo-Einsatz gerügt. Er gehe nicht weit genug. Die Überwachung der ersten demokratischen Wahlen in dem afrikanischen Land reiche nicht aus, ein breiter Ansatz der Mission sei notwendig, der besonders auch die Kontrolle des Waffenhandels einschließe. Siehe Süddeutsche Zeitung, 28. Juni 2006, S. 6.

internationaler Regime und Konventionen versucht, mit einem nur mäßigen Erfolg.

Die Erfahrung zeigt überdies, dass ein regionaler Ansatz der Krisenbewältigung, selbst wenn er nachhaltig und instrumentell breit angelegt ist, für die erfolgreiche Behandlung eines lokalen Konflikts nicht ausreicht. Vielmehr muss er um eine funktionale, globale Referenzebene ergänzt werden, um nicht nur nach örtlichen Kriterien, sondern auch nach international anerkannten Standards (universellen Normen) handeln zu können. Erst die in den VN und weiteren internationalen Organisationen festgelegten Regeln schaffen jenen Grad an Objektivität und Legitimation, der für die Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines souveränen Staates erforderlich ist. Die EU hat damit besonders den Hohen Vertreter für die GASP betraut, der seinerseits – wie oben bereits erwähnt – Experten mit der Stärkung solcher globaler Regelwerke beauftragt hat.

Diese Beauftragten widmen sich der Weiterentwicklung internationaler Regime und Normen, einem Aktionsfeld, das auch in der ESS prominent in den Vordergrund gerückt worden ist. Die EU hat nämlich die Erfahrung gemacht, dass die Angemessenheit, Verlässlichkeit und Einklagbarkeit internationaler Regelwerke intensiviert werden muss, um damit transnational auftretenden Gefährdungen auf gleicher Augenhöhe begegnen und auf instabile Regionen und besorgniserregende Regierungen frühzeitig einwirken zu können. Eines der Probleme bildet dabei die Durchsetzbarkeit der Regeln, was bei einigen Regimes auch den Einsatz von Zwangsmitteln erforderlich machen kann, bei anderen allein über politisch-psychologische Mechanismen angestrebt wird. Bei beiden Vorgehensweisen tut sich die EU äußerst schwer. Allerdings muss dazu gesagt werden, dass die Aufgabe objektiv betrachtet nicht ganz leicht ist und dass sich alle anderen internationalen Akteure bei dieser Frage ebenfalls schwer tun.

Die Schwierigkeiten, die entstehen, wenn wesentliche Partner der EU, wie die USA, bei neuen Regimebildungen nicht beteiligt sind oder sich nicht an die Regeln alter Vereinbarungen (wie die US-Regierung in Guantanamo) halten, versucht Brüssel zu vermeiden und hofft stattdessen,

Partner für *seine* Methode der Krisenbewältigung zu finden. Bei Russland und China wird die EU kaum Unterstützung erwarten können, schon eher bei den VN und bei einigen Regionalorganisationen wie der Afrikanischen Union (AU). Andere Regionalorganisationen wie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und die *Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)* sind zwar politisch für die Kooperation mit der EU bereit, aber in ihren jeweiligen Ressourcen sehr begrenzt.

So werden sich zwar Mitstreiter bei einigen westlich orientierten Staaten wie Norwegen, Türkei, Japan, Kanada, Australien und Neuseeland finden lassen, insbesondere wenn sie bereits zu den an ESVP-geführten Einsätzen Beteiligten gehören, bei der großen Gruppe der Drittstaaten wird es für Brüssel aber schwer sein, Partner für den europäischen Weg der Krisenbewältigung zu gewinnen. Einen Versuch muss es indessen auf jeden Fall wert sein. Die EU hat mit ihrem umfassenden Engagement ein Interventionskonzept anzubieten, das zwar in Teilen noch in der Erprobung ist, aber ausgewählten internationalen Akteuren, wie beispielsweise Indien, offensiv angeboten werden könnte. Das Ziel der EU wäre, eine strategische Familie von Akteuren zu formen, die von einer gemeinsamen Methode der Konfliktprävention inspiriert wird.

4. Glaubwürdigkeit und ownership

Bisher ist die EU mit ihrer ESVP noch nicht in Einsätze gegangen, die einen ausgeprägten exekutiven Charakter hatten. Vor allem hat Brüssel darauf geachtet, im Einvernehmen mit den Konfliktparteien zu handeln. Alle Einsatzmandate der ESVP verweisen deshalb darauf, dass die EU entweder auf Ersuchen der Konfliktparteien oder auf Bitten der Regierung des Empfangsstaates interveniert. Dieses „Bitten“ muss durchaus hinterfragt werden, denn nicht immer zeigt sich die politische Führung im Krisenland bereit, den von der EU „angebotenen“ ESVP-Einsatz unbeschadet zu übernehmen. In dem zwischen dem Empfangsland und der EU ausgehandelten Einsatzstatut wird regelmäßig auch auf entsprechende Resolutionen beziehungsweise Aktivitäten der VN verwiesen, in deren Rahmen sich die EU bewegt. Dennoch sind die Situationen vor Ort

nicht ohne Spannungen, denn die von den europäischen Missionsteilnehmern verfolgten professionellen Standards stehen nicht selten in krassem Gegensatz zu den in der Krisenregion eingerissenen Verhaltensweisen hinsichtlich Bestechlichkeit, Parteilichkeit, Disziplin und Gewaltanwendung.

Um selbst glaubwürdig zu operieren, haben sich die Teilnehmer an ESVP-Missionen schon seit langem einem Verhaltenskodex unterworfen. Der Rat hat im Mai 2005 einen noch differenzierteren Katalog von Regeln für das Vorgehen im Feld verabschiedet, der für zivile wie militärische ESVP-Einsätze gilt.²⁰ Die Missionen der EU unterliegen einem System von *Generic Guidelines* und Konditionierungen (Einhaltung der Menschenrechte). Brüssel versucht sich in kritischen Fällen auch dadurch aus der Schusslinie zu bringen, dass es zwar Normen setzt, sie aber vorwiegend als Hilfe zur Selbsthilfe einbringt oder das Training der Fachkräfte außerhalb der Krisenländer betreibt (wie EUJUST LEX zur Unterstützung des Irak). Die EU nimmt sich noch weiter zurück, wenn sie, wie im Fall der Mission AMIS II, nicht selbst Krisenbewältigung betreibt, sondern den afrikanischen Akteur bei dessen Konfliktprävention und Krisenmanagement (logistisch) unterstützt.²¹ Allerdings führt diese eher indirekte Intervention auch zu einem Einflussverlust seitens der EU, da sie das operative Vorgehen nicht mehr voll überwachen kann. Abstriche von den europäischen (und internationalen) Standards sind dann unvermeidlich, aber in Grenzen auch akzeptabel.

Die Erfahrung der EU lehrt, dass externe Interventionen zur Streitbeilegung und Konfliktregelung letztlich nur dann erfolgreich sind, wenn – und das ist eine Mindestanforderung – alle relevanten Konfliktparteien in den Friedens- und Stabilisierungsprozess eingeschlossen werden. „Einschließen“ heißt, dass Brüssel im jeweiligen Fall die Interessen der Kontrahenten berücksichtigt, ihre Vertreter an Verhandlungen beteiligt und diese sich in den erzielten Lösungen wiederfinden. Soweit möglich,

²⁰ Council of the European Union, Secretariat: *Generic Standards of Behaviour for ESDP Operations*, Note 8373/3/05 REV3. Brüssel, 18. Mai 2005.

²¹ Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union: *EU assistance to the African Union Mission in Sudan*. In: *ESDP Newsletter*, Nr. 1, Brüssel, Dezember 2005, S. 31-33.

sollte darauf hingewirkt werden, dass die örtlichen Stellen und die betroffene Bevölkerung die Bewältigung „ihrer“ Krise in die eigene Hand nehmen (*ownership*). Die Kriseninterventionen der EU laufen dann auf eine Stärkung der Eigenverantwortlichkeit hinaus.

Die EU versteht immer besser, dass sie aus Gründen der *ownership* und wegen der eigenen Kapazitätsgrenzen ihre präventiven Interventionen immer mehr zugunsten derjenigen einschränken muss, die von lokalen Kräften und Organisationen geleistet werden können. Sie muss weniger selbst eingreifen als lokale friedliche Streitschlichtung unterstützen sowie beim Aufbau örtlicher Präventionsfähigkeiten und Konfliktregulierungssysteme mitwirken. Beispielsweise unterstützt die EU die Entwicklung der neuen *Peace and Security Commission* der AU. Um dies zu tun, musste die EU ein Tabu ihrer Entwicklungshelfer brechen und Gelder des Entwicklungsfonds für sicherheitspolitische Zwecke abzweigen. Kann die EU damit auf „leisen Sohlen“, mit einer Fülle durchdachter Kleinprojekte und der Förderung lokaler Kapazitäten der Krisenbewältigung (*empowerment*) mehr erreichen als mit energischer Interventionshaltung im großen Stil?

Die Erörterung obiger Defizite zeigt, dass die EU hinsichtlich wichtiger Schlüsselfähigkeiten der Konfliktprävention noch in einem Such- und Lernprozess steckt, der Zeit, Erfahrung und Investition erfordert. Fortschritte bei der Umsteuerung der EU auf den Präventionskurs sind zweifellos vorhanden, in ihrem Wert für die tatsächliche Verhinderung von bewaffneten Auseinandersetzungen jedoch teils ambivalent, teils unbestimmt.

Schlussfolgerungen

Ohne Frage hat sich die EU mit dem Anspruch, der präventiven Konfliktbehandlung Vorrang zu geben, ein ehrgeiziges Ziel gesetzt: „Wenn wir einen unserem Potenzial entsprechenden Beitrag leisten wollen, dann müssen wir noch aktiver, kohärenter und handlungsfähiger sein ..., aktiver bei der Verfolgung unserer strategischen Ziele. Dies gilt für die

gesamte Palette der uns zur Verfügung stehenden Instrumente der Krisenbewältigung und Konfliktprävention, einschließlich unserer Maßnahmen im politischen, diplomatischen, militärischen und zivilen, handels- und entwicklungspolitischen Bereich. Es bedarf einer aktiveren Politik, um den neuen, ständig wechselnden Bedrohungen entgegenzuwirken. Wir müssen eine Strategie-Kultur entwickeln, die ein frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Eingreifen fördert.“²²

Selbst wenn man das gelegentlich unvermeidliche Pathos der Staats- und Regierungschefs von der obigen Deklaration abzieht, bleibt die unbescheidene Zielsetzung der Schaffung einer strategischen Präventionskultur. Es wäre zu schön, wenn sich die EU mit einem solchen strategischen Pfund in der Welt profilieren könnte. Davon aber ist sie noch weit entfernt. Weder hat sie den hinreichenden Beweis erbracht, dass präventive Konfliktbehandlung erfolgreicher ist als andere, noch hat sie glaubhaft machen können, dass sie im Inneren die nötige Entschlusskraft und die erforderlichen Ressourcen aufzubringen bereit ist, um der Präventionskultur zum Durchbruch zu verhelfen. Anspruch und Wirklichkeit klaffen hier, wie so häufig bei der Außen- und Sicherheitspolitik der EU, weit auseinander.

²² Europäischer Rat: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, S. 11.

Teil 3: Fallstudien