

Günter Burghardt

Frühwarnung und Konfliktprävention als Aufgaben der Europäischen Union und der Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE

Die Europäische Union und Konfliktprävention

Seit einiger Zeit sind Konfliktprävention, Frühwarnung und Frühmaßnahmen Schlüsselemente jeglicher aktiven Außenpolitik. Es ist auch eine allgemein akzeptierte Tatsache, daß sowohl die menschlichen als auch die finanziellen Kosten der Konfliktlösung und des Krisenmanagements weit höher sind als die Kosten effektiver Konfliktverhütung. Dennoch wächst die Zahl regionaler Konflikte weiter.

Auch Europa ist davon nicht verschont geblieben: Die Ideologie der ethnischen Säuberungen, primitiver Nationalismus, Morde und Vertreibung von und Brutalität gegen ganze Bevölkerungen haben kürzlich im Kosovo ihren Höhepunkt erreicht, nachdem sie vorher schon andere Teile des früheren Jugoslawien getroffen hatten. Der dabei angerichtete Schaden hat die Kosten einer rechtzeitigen Stabilisierung bei weitem überschritten.

Die Schlußfolgerung, die daraus gezogen werden muß, ist, daß die Bemühungen im Bereich der Konfliktverhütung verstärkt werden müssen. In diesem Zusammenhang hat die Europäische Union eine besondere Rolle zu spielen.

Die Europäische Union selbst ist eine Sicherheitsgemeinschaft, die auf der Idee beruht, daß Aussöhnung, Integration und die Organisation von Interdependenz die besten Garantien für Frieden und Wohlstand zwischen Nationen bieten. Der gegenwärtige Erweiterungsprozeß der Union ist das größte Projekt der Konfliktvorbeugung in der Geschichte (post 1989). Die Erweiterung der Union wird zum gegenseitigen politischen wie wirtschaftlichen Nutzen aller sein, aber selbstverständlich ist es eines der übergeordneten Ziele des Erweiterungsprozesses, einschließlich der sehr umfassenden Strategie der Beitrittsvorbereitung, Frieden, Stabilität und wirtschaftliche Entwicklung in Europa sicherzustellen.

Im Laufe der letzten fünf Jahrzehnte hat sich die Europäische Union darüber hinaus zu einem Hauptakteur auf der internationalen Bühne entwickelt. Sie engagiert sich auf verschiedenen Ebenen in der internationalen Zusammenarbeit und ist ein bedeutender Akteur im internationalen Handel und in Wirtschaftsbeziehungen, der Entwicklungszusammenarbeit und der Außenpolitik im allgemeinen.

In bezug auf die ehemalige Sowjetunion trägt die Union durch das TACIS-Programm und durch Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und Rußland, der Ukraine und den übrigen Nachfolgestaaten zur Festigung von Demokratie und einer funktionierenden Marktwirtschaft bei. Die Europäische Union spielt bei der Implementierung des nahöstlichen Friedensprozesses und des Dayton-Abkommens für Bosnien eine Hauptrolle. Sie hat sich mit einem Assoziierungs- und Stabilisierungsprozeß im Balkan und im Kosovo engagiert. Wir haben den Übergang Südafrikas zur Demokratie aktiv unterstützt. Wir haben Vorbehaltsklauseln hinsichtlich grundlegender Menschenrechte in unsere Kooperationsabkommen mit unseren Drittstaaten-Partnern aufgenommen, auch in das Lomé-Abkommen mit afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten. Die Liste der Maßnahmen der EU-Außenpolitik, die dem Zweck der Konfliktprävention oder der Friedenskonsolidierung dienen, ist lang.

Die Europäische Union ist sich ihrer Verantwortung als Hauptakteur in den internationalen Beziehungen sehr bewußt. Obwohl sie ursprünglich als "Zivilmacht" konzipiert war, entwickelt die EU schrittweise ihre außen- und sicherheitspolitischen Fähigkeiten nach dem Amsterdamer Vertrag. Dabei werden die zivilen und die militärischen Instrumente zunehmend komplementär zur Bewältigung von Krisenmanagement eingesetzt werden müssen. Auf dem weiten Feld der Konfliktprävention ergänzen die politischen Ziele der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) die Instrumente der Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft. In der Union wird daher großes Gewicht auf die Verbesserung der Frühwarnkapazitäten der Union gelegt, damit sich die EU an Frühmaßnahmen beteiligen und zu einem aktiv statt zu einem reaktiv Handelnden in den internationalen Beziehungen wird.

Die Erfahrung zeigt jedoch, daß man sinnvollerweise eher von "rechtzeitigen Maßnahmen" als von "Frühmaßnahmen" sprechen sollte; d.h., daß die größte Herausforderung für die EU in bezug auf die Konfliktverhütung ist, die richtigen Instrumente zum richtigen Zeitpunkt in den verschiedenen Entwicklungsstadien einer internationalen Krisensituation anzuwenden.

In einem einigermaßen stabilen Land oder einer Region, insbesondere wenn es ernsthafte und verlässliche örtliche Ansprechpartner gibt, kann die Union zu einer dauerhaften positiven Entwicklung durch Handel, Wirtschaftshilfe, Institutionenaufbau, Demokratie-Programme, Umweltprojekte etc. beitragen. In einer akutereren Krisensituation, wie z.B. der Kosovo-Krise mit ihrem riesigen Flüchtlingsproblem, insbesondere in Albanien und Mazedonien, ist die Kommission im Bereich der humanitären Hilfe, der Rehabilitation und des Wiederaufbaus an vorderster Front engagiert. Diese erfordern im Gegenzug begleitende Maßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

Schließlich ist der Wiederaufbau nach einem Konflikt ebenfalls Krisenvorbeugung, soweit er dem Ziel dient, den Frieden zu festigen und Stabilität zu fördern. Hier kann die Europäische Union wiederum eine Reihe von Instrumenten der Gemeinschaft einsetzen und mit anderen relevanten Institutionen wie Weltbank oder verschiedenen VN-Organen zusammenarbeiten.

Die Institutionen der Europäischen Union stehen unter erheblichem Druck, bei der Behandlung laufender Angelegenheiten schnell zu reagieren, was zu Lasten tiefergehender Analysen der strukturellen Dynamik von Konflikten in den verschiedenen geographischen Regionen der Welt und mittelfristig möglicher Szenarien gehen mag. Vor diesem Hintergrund und angesichts der Anerkennung der Frühwarnung als Voraussetzung für rechtzeitiges Handeln richtete die Kommission 1996 - auf Initiative des Europäischen Parlaments - das *Conflict Prevention Network* (CPN) ein.

Es wurde ein weitreichendes europäisches Netzwerk von *Think-Tanks*, Experten und einschlägigen NGOs geschaffen, das einen Fundus an Expertise bereitstellt. CPN stellt analytische Bewertung und Politikberatung zur Verfügung und macht sie verantwortlichen Akteuren auf europäischer Ebene über die Kommission und das Europäische Parlament zugänglich.

CPN mißt strukturellen Problemen, die mit einiger Wahrscheinlichkeit Krisen auslösen können, besondere Bedeutung bei. Strukturelle Ursachen können schwache oder diskriminierende staatliche Institutionen, ethnische Spannungen, ausgrenzende Ideologien, schwere Wirtschaftsprobleme, politische, wirtschaftliche oder kulturelle Diskriminierung etc. sein. Darüber hinaus werden künftige Szenarien erarbeitet, in denen einzelne Ereignisse identifiziert werden, die zum Ausbruch eines latenten Konflikts führen könnten.

Eine Reihe von Analysen, *Policy*- und Wirkungsstudien ermöglichen die Weiterentwicklung von EU-Konzepten, -Instrumenten und -Verfahren für eine aktive Politik.

Darüber hinaus tragen "*Lessons-learned*"-Tagungen dazu bei, methodologische und institutionelle Schlußfolgerungen zu ziehen und Verbesserungen vorzuschlagen. Das Ziel ist es, Akademiker, Praktiker und Politiker zusammenzubringen und von ihnen zu profitieren.

Ein Expertenausschuß des CPN tritt mindestens dreimal jährlich zusammen. Der Expertenausschuß setzt sich aus Vertretern der Kommission und des Europaparlaments (Mitglieder des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten und Entwicklung des EP) zusammen. Die Hauptaufgaben der Expertengruppe bestehen darin, allgemeine Richtlinien für das CPN im Hinblick auf den Aufbau des Netzwerks zu erarbeiten, den Arbeitsplan des CPN zu entwerfen, Konzepte und Strategien zu entwickeln sowie die Ergebnisse der abgeschlossenen Projekte zu diskutieren.

Auf Ersuchen der Kommission und des Europaparlaments organisiert das CPN eine Reihe von Projekten unterschiedlicher Art, je nach dem, welche

Analyse oder welcher Rat benötigt wird, und führt sie auch durch. Die Projekte werden in enger Kooperation mit der ersuchenden operativen Dienststelle durchgeführt, damit sichergestellt ist, daß der Input des CPN politikrelevant und operationell von Nutzen ist. Zu diesem Zweck wird grundsätzlich Vertraulichkeit vereinbart, die das gegenseitige Vertrauen zwischen Akademikern und Praktikern sicherstellt.

Das CPN veröffentlicht jedoch auch in vielen Fällen mit Zustimmung der ersuchenden Stelle die Arbeitsergebnisse.

Die hauptsächlichsten Aktivitäten des *Conflict Prevention Network* umfassen:

- detaillierte Studien, substantielle Hintergrundanalysen in einem vorausschauenden politischen Zusammenhang;
- *Ad-hoc-Briefings*;
- Seminare über spezifische horizontale Themen aus dem Bereich der Konfliktverhütung;
- Workshops, die in erster Linie der Vor- oder Nachbereitung einer detaillierten Studie dienen.

Das CPN wägt auch die Möglichkeiten der Europäischen Union ab, im Bereich der Konfliktverhütung auf der operativen und praktischen Ebene mit anderen relevanten Organisationen zusammenzuarbeiten, z.B. mit der OSZE, verschiedenen VN-Organen und der Weltbank. Es berücksichtigt dabei die Rolle, die diese Organisationen übernehmen können, sowie die Instrumente, die diesen zur Verfügung stehen.

Die Europäische Kommission und das Europaparlament haben interne Strukturen geschaffen, um den Nutzen, den diese Institutionen aus dem Service des CPN ziehen, zu optimieren. Dies betrifft sowohl die Weiterleitung und Koordination von Ersuchen um die verschiedenen Aktivitäten an das CPN als auch die Präsentation und Verteilung der Arbeitsergebnisse.

Was die Themen betrifft, analysiert das CPN in erster Linie konkrete Regionen oder einzelne Länder, es untersucht aber auch Fragen wie z.B. die Rolle der Medien bei der Konfliktverhütung, beim Demokratiedebau etc.

Das CPN ist ein interessantes Projekt, das den Wunsch der Europäischen Kommission widerspiegelt, ihre Bemühungen um die Konfliktverhütung zu optimieren. Es ist jedoch ein kleines Projekt im Vergleich zu dem viel größeren Vorhaben, eine effektive und wirklich Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik für die Europäische Union zu schaffen.

Seit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages im Jahre 1993, der für die Union den vertraglichen Rahmen und einige neue Instrumente im Bereich der GASP zur Verfügung stellt, sind Fortschritte gemacht und wichtige Erfahrungen gesammelt worden. Auf der Grundlage dieser Erfahrungen stellt der Amsterdamer Vertrag, der am 1. Mai 1999 in Kraft trat, einen weiteren

wichtigen Fortschritt auf dem Weg zu einer effizienteren europäischen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik dar.

Verschiedene neue Maßnahmen im Rahmen der GASP sind für die künftige Rolle der Union als einer der Hauptverantwortlichen in bezug auf Konfliktprävention von Bedeutung. Das Streben nach einer soliden analytischen Grundlage für den Entscheidungsprozeß und nach einem Frühwarnsystem findet seinen Ausdruck auch in der Schaffung einer Strategieplanungs- und Frühwarnereinheit im Generalsekretariat des Rates. Die Ernennung eines Hohen Vertreters für die GASP und die Möglichkeit, Sonderbeauftragte für besondere Fragen zu ernennen, wird das Profil der Union in vieler Hinsicht schärfen. Das Beschlußverfahren im Ministerrat ist durch die Einführung der konstruktiven Enthaltung und von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen bei der Durchführung gemeinsamer Strategien flexibler gestaltet geworden. Das neue Instrument der gemeinsamen Strategien wird auch dazu beitragen, eine umfassende und einheitliche Politik der EU gegenüber spezifischen Ländern und Regionen zu erreichen. Die Integration der sogenannten Petersberger Aufgaben der WEU (humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, einschließlich friedensschaffender Maßnahmen) in den Amsterdamer Vertrag wird es der Union ermöglichen, militärische Kapazitäten in Anspruch zu nehmen, wenn dies unvermeidlich ist, um außenpolitische Beschlüsse durchzusetzen.

Bis die Union die neuen Möglichkeiten des Amsterdamer Vertrags optimal nutzen kann, besteht weiterhin eine erhebliche Diskrepanz zwischen dem Gewicht der Europäischen Union als Weltwirtschaftsmacht und ihrer Fähigkeit, eine führende Rolle bei der Krisenprävention und beim Krisenmanagement auszufüllen. Die schrittweise Integration der WEU gehört zum Fahrplan der EU. Die Entwicklung einer eigenständigen Fähigkeit der EU, humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, einschließlich friedensschaffender Maßnahmen, durchzuführen, ist mit der britisch-französischen Initiative und den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates im Juni 1999 in Köln in Angriff genommen worden.

Frühwarnung und Konfliktprävention: Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE

Eine Hauptaufgabe der OSZE besteht in der Konfliktverhütung und dem Krisenmanagement.

Dies trat nie deutlicher zutage als im Balkan. Wer hätte gedacht, daß die neunziger Jahre, die nach dem Fall der Berliner Mauer mit so großen Hoff-

nungen und Versprechungen begonnen hatten, mit einem Treck von hunderttausenden von Flüchtlingen und Vertriebenen enden würden - unschuldige Opfer ethnischer Konflikte und Greuelthaten gegen die Menschenrechte mitten im OSZE-Gebiet?

Als ob sie die Verwundbarkeit des Übergangs zur Demokratie in vielen der Teilnehmerstaaten der KSZE (wie sie damals hieß) vorausgeahnt hätten und um die neuen Risiken und Herausforderungen für die europäische Sicherheit besser bewältigen zu können, faßten die KSZE-Teilnehmerstaaten auf verschiedenen Gipfeltreffen eine Reihe wegweisender Beschlüsse. Beginnend mit der Charta von Paris aus dem Jahre 1990, über das Helsinki-Dokument von 1992 bis zum darauffolgenden Gipfeltreffen in Budapest paßte sich die KSZE schrittweise an und wandelte sich zu dem, was sie heute in ihrer Region ist: ein Hauptinstrument für Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenmanagement und Konfliktnachsorge.

Die OSZE erstreckt sich auf den geographischen Raum und umfaßt die gemeinsamen Werte der Staaten "von Vancouver bis Wladiwostok". Ihr Sicherheitsansatz ist *umfassend* und *kooperativ*. Sowohl mit ihren Vor-Ort-Missionen und operativen Tätigkeiten als auch über ihre zahllosen Institutionen nimmt sich die OSZE eines breiten Spektrums sicherheitsrelevanter Fragen an; dazu gehören Rüstungskontrolle, präventive Diplomatie, vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, Menschenrechte, Wahlbeobachtung sowie ökonomische und ökologische Sicherheit. Sie bietet ihren Teilnehmerstaaten ein Forum, in dem auf der Grundlage souveräner Gleichheit ein politischer Dialog geführt und gemeinsam nach Lösungen gesucht werden kann.

Die OSZE hat sich folglich zu einer operativeren Institution entwickelt, die sich auf den politischen und wirtschaftlichen Reformprozeß konzentriert, der zur Konsolidierung demokratischer Stabilität ebenso notwendig ist wie für die effektive Implementierung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen.

Die Aufgaben im Bereich von Frühwarnung und Konfliktverhütung finden ihren Niederschlag in den Mandaten verschiedener OSZE-Institutionen. So besagt z.B. das Mandat des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, daß er "zum frühestmöglichen Zeitpunkt für 'Frühwarnung' und gegebenenfalls für 'Frühmaßnahmen' im Hinblick auf Spannungen bezüglich Fragen nationaler Minderheiten, die sich noch nicht über ein Frühwarnstadium hinaus entwickelt haben, die jedoch nach Einschätzung des Hohen Kommissars das Potential in sich bergen, sich im KSZE-Gebiet zu einem den Frieden, die Stabilität oder die Beziehungen zwischen Teilnehmerstaaten beeinträchtigenden Konflikt zu entwickeln",¹ sorgt.

1 Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Loseb.-Ausg., Kap. A.6, S. 7.

Die jüngsten Krisen zeigen jedoch eindringlich die Notwendigkeit, die OSZE-Mechanismen für Dialog und Konfliktverhütung bzw. -lösung zu stärken.

Gerade im Falle des Kosovo wurde im Herbst 1998 mit der Einrichtung der Kosovo-Verifizierungsmission (KVM) die Fähigkeit der OSZE, auf solche Herausforderungen zu reagieren, auf die Probe gestellt. Obwohl die KVM das Vertrauen der ansässigen Bevölkerung gewinnen konnte und so zur Vertrauensbildung beitrug, gab es dennoch eine Reihe struktureller Schwächen. Der Haushaltsbeschluß für 1999, das OSZE-Sekretariat personell in den Bereichen Planung, Missionsunterstützung, Finanzmanagement und personelle Ressourcen zu verstärken, ist zu begrüßen.

Natürlich steht die OSZE bei der Bearbeitung der Sicherheitsbedürfnisse der Region nicht allein.

Die EU hat eine wichtige Rolle im Anpassungsprozeß gespielt, dem sich die OSZE in Reaktion auf die Herausforderungen der Zeit nach dem Kalten Krieg unterzogen hat. Seit 1989 ist die Europäische Gemeinschaft und später die Europäische Union bei OSZE-, später OSZE-Treffen durch einen Vertreter des Landes, das die EU-Ratspräsidentschaft innehat, und einen Repräsentanten der Europäischen Kommission durch eine eigene Delegation vertreten. Der Präsident der Kommission und der für auswärtige Beziehungen zuständige Kommissar nehmen gemeinsam mit ihren Außenministerkollegen aus den 55 OSZE-Teilnehmerstaaten an Gipfel- und Ministerrattreffen der OSZE teil. Präsident Jacques Delors und Ratspräsident Giulio Andreotti haben im November 1990 in Paris die Charta für ein neues Europa im Namen der Europäischen Union unterschrieben. Tatsächlich bestreiten die Mitgliedstaaten der EU etwa zwei Drittel des OSZE-Haushalts. Darüber hinaus stellt die EU über den EU-Haushalt in erheblichem Maße bei Ersuchen um zusätzliche Unterstützung sowohl finanzielle als auch Sachmittel bereit.

Beispiele für EU-Hilfen für die OSZE umfassen die Unterstützung des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) bei der Beobachtung freier Wahlen und beim Aufbau nationaler Wahl- und Menschenrechtsinstitutionen in neuen Demokratien, so z.B. bei den Wahlen in Bosnien und Herzegowina in den Jahren 1997 und 1998; bei letzteren trug die EU 60 Prozent der Kosten für die Wahlbeobachtung, einschließlich des gemeinsamen Medienzentrums von EU und OSZE. Sie ist auch an der Finanzierung des Programms zum Demokratieaufbau in Zentralasien beteiligt, das vom BDIMR entwickelt wird.

Diese Zusammenarbeit hat auch im Bereich von Konfliktverhütung und Krisenmanagement zu mehreren bedeutenden Aktivitäten geführt. Die EU-Troika und die Kommission nahmen an der González-Mission in Belgrad im Dezember 1996 teil und OSZE-Experten an der EU-Mission nach Belarus im Januar 1997. Die Kommission war auch bei der Kaukasusreise

des damaligen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, des polnischen Außenministers Professor Bronislaw Geremek, vertreten. Bei der Unterstützung Albaniens arbeiten EU und OSZE ebenfalls zusammen. Sie teilen sich den Vorsitz der Gruppe "Freunde Albaniens", die die Unterstützung im Land überwacht.

Dieses Zusammenwirken von EU und OSZE unterstreicht den bedeutenden Beitrag, den die EU zum Erreichen der Ziele der OSZE leisten kann. Die OSZE erkennt allerdings angesichts der wichtigen Rolle, die die EU bereits in vielen OSZE-Staaten durch ihre Assoziierungs-, Partnerschafts- und Kooperationsabkommen sowie durch die PHARE-, TACIS und MEDA-Hilfsprogramme spielt, auch den bedeutenden "Zugewinn" an, den die EU zur Unterstützung politischer Stabilität und Nationenbildung in der OSZE-Region erbringt. Die Abkommen der EU basieren unter anderem auf dem "acquis" der VN, der OSZE und des Europarats.

Die EU entwickelt einen Prozeß zur Identifizierung spezifischer Aktionen in Konfliktgebieten, die darauf abzielen, wirtschaftliche Entwicklung voranzubringen und ein Klima zu schaffen, daß der Aussöhnung förderlich ist: Das Wiederaufbauprojekt der EU in der Region Zchinwali, Südossetien, ist ein bemerkenswertes Beispiel hierfür, das durch den oben erwähnten Besuch Professor Geremeks in Georgien und seine Gespräche mit Präsident Eduard Schewardnadse viel Aufmerksamkeit erregte.

Diese Arbeit hat auch zu enger Kooperation mit den OSZE-Missionen vor Ort geführt, die dazu ermuntert werden, Verbindung mit EU-Delegationen zu halten und sich mit ihnen zu beraten, sei es in Zentralasien, im Kaukasus oder auf dem Balkan.

Der Ruf nach verstärkter politischer und finanzieller EU-Unterstützung für OSZE-geführte Aktionen stellt beide Organisationen vor die Notwendigkeit, den gegenwärtigen Status der EU im OSZE-Zusammenhang neu zu bewerten. Der Erfolg der EU und anderer internationaler Institutionen zeigt, daß in unserer Welt der wachsenden Globalisierung die Staaten nicht mehr die einzigen wichtigen Akteure auf der internationalen Bühne sind, insbesondere im Hinblick auf Frühwarnung und Konfliktverhütung. Andererseits ist eine intergouvernementale klassische internationale Organisation wie die OSZE auf die dynamische Mitwirkung und auf die EU als Integrationsgemeinschaft angewiesen. Integration und Kooperation sind deshalb die komplementären Prozesse, zu deren Verstärkung eine intensive EU/OSZE-Zusammenarbeit die unerläßliche Voraussetzung darstellt.