

# **KONFLIKTPRÄVENTION UND ZIVILES KRISENMANAGEMENT IN DER EU**

Kapazitäten – Defizite – Alternativen,  
untersucht am Beispiel der Europäischen Kommission

**Alexander Skiba**

[Alexander.Skiba@gmx.de](mailto:Alexander.Skiba@gmx.de)

Berlin, September 2001

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung, Fragestellung und Erkenntnisinteresse.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Zur Klärung der Terminologie.....</b>	<b>4</b>
2.1 Der Terminus Konfliktprävention in der politischen Praxis der EU .....	6
<b>3. Konfliktprävention in der Europäischen Union .....</b>	<b>7</b>
3.1 Grundlagen und Überblick .....	7
3.2 Die Kommission im Institutionengefüge der EU .....	8
Die Dominanz der Ratsstrukturen	
Die verantwortlichen Kommissare	
Institutionelle Besonderheiten	
Die neue Debatte über Konfliktprävention in der EU	
Das Aktionsprogramm	
3.3 Zusammenfassung: Die Rolle der Kommission in einem neuen Politikfeld .....	14
<b>4. Kritische Betrachtung der Kommissionsstrukturen .....</b>	<b>15</b>
4.1 Vorschläge zur Behebung der Defizite.....	16
4.2 Ein konkreter Vorschlag zur zukünftigen Gestaltung des zivilen Krisenmanagements in der EU: Der BASIC-Report .....	18
<b>5. Bewertung: Die EU-Konfliktprävention auf dem Prüfstand.....</b>	<b>19</b>
<b>6. Anhang</b>	
6.1 Schaubild 1: Schlüsselstrukturen für die GASP .....	20
6.2 Schaubild 2: Kommissionsstrukturen für die Außenbeziehungen der EU .....	21
6.3 Schaubild 3: Organigramm DG RELEX .....	22
6.4 Quellenverzeichnis .....	23
6.5 Abkürzungsverzeichnis.....	26

„Die wirksame Verbindung ziviler und militärischer Mittel wird im 21. Jahrhundert zu einem Markenzeichen der EU werden.“ Joschka Fischer (Fischer 2001)

„Effective crisis management means having access to the full range of civilian capabilities. ... [We] have to strengthen our collective ability to respond and develop a rapid reaction capability using non-military instruments.“ Javier Solana (BASIS 2000)<sup>1</sup>

## 1. Einleitung, Fragestellung und Erkenntnisinteresse

Seit Mitte der neunziger Jahre steht das Thema Konfliktprävention explizit auf der Agenda der Europäischen Union (Debiel/Fischer 2000: 29; Mathies 2000: 74). Auf dem Treffen des Europäischen Rates in Göteborg wurde die Konfliktverhütung sogar als eines der vier Hauptziele der Außenbeziehungen der EU festgeschrieben. Dahinter steht die überzeugende Idee, Konflikte bereits vor ihrer gewaltsamen Eskalation zu bearbeiten. „Vorbeugen ist besser als Heilen“ ist daher auch der oftmals zitierte Leitspruch, der diesen Grundgedanken verdeutlicht. Sowohl unter moralischen als auch unter finanziellen Gesichtspunkten scheint eine krisenpräventive Politik sinnvoll zu sein.<sup>2</sup>

Die vorliegende Arbeit stellt die Kapazitäten der Europäischen Kommission im Bereich der Konfliktprävention in den Mittelpunkt ihrer Betrachtung. Spätestens seitdem der Kommissionsbericht *Communication on Conflict Prevention*<sup>3</sup> in der EU diskutiert wird, wird ihre Rolle in der Konfliktprävention neubestimmt. Da die Kommission innerhalb des EU-Institutionengefüges zwar ein wichtiger aber nicht der alleinige Akteur in der Konfliktprävention ist, werden auch die Kompetenzen des (Europäischen) Rates und des Hohen Repräsentanten und Generalsekretärs des Rates (HR/SG) im Sinne einer Bewertungsgrundlage für die Wirkungsweise der Kommission erwähnt. Dieser Text soll zeigen, daß die EU-Kommission eine entscheidende Triebkraft für die Herausbildung eines neuen Politikfeldes Konfliktprävention ist.

Die Leitfrage der Arbeit ist analog zur Struktur des Textes in drei Untersuchungsbereiche aufgeteilt. Im ersten Teil gilt es herauszuarbeiten über welche Kompetenzen die EU (speziell die Kommission) im Bereich der Konfliktprävention aktuell verfügt und gemäß der Planungen verfügen wird. Vorher soll es darum gehen, den partiell unscharfen Begriff der Konfliktprävention für diese Arbeit zu operationalisieren. Im folgenden wird

<sup>1</sup> Javier Solana wird mit dieser Aussage im BASIS-Report zitiert.

<sup>2</sup> Die günstige Kosten-Nutzen-Relation betonen etwa der SG/HR und die Kommission in ihrem Bericht für den Europäischen Rat in Nizza (Europäische Kommission, SG/HR 2000) oder Chris Patten in seiner Rede vor dem IFRI (Patten 2000b).

<sup>3</sup> (Europäische Kommission 2001b)

besonders anhand offizieller EU-Dokumente und Äußerungen des Kommissars für die Außenbeziehungen der EU der aktuelle Stand der Bemühungen um zivile Möglichkeiten zur Konfliktprävention dargestellt. Der nachfolgende Teil der Arbeit beschäftigt sich mit den Schwächen ebendieser Instrumente. Kritik an den Fähigkeiten der EU kommt von vielerlei Seite. In diesem Kapitel sollen vor allem die Kritikpunkte verschiedener Nichtregierungsorganisationen (NGO) zusammengefaßt werden. Die Arbeit wird mit einem bewertenden Kapitel abgeschlossen. Vor dem Hintergrund von Verbesserungsvorschlägen aus dem NGO-Bereich kann zum Schluß ein Fazit zur Wirksamkeit und allgemeinen Ausstattung der EU-Kommission bei der Konfliktprävention gezogen werden. Kurz gesagt stehen hinter diesen Ausführungen die Fragen: Welche programmatischen und institutionellen Kapazitäten hat die europäische Kommission im Bereich der Konfliktprävention? Welche Probleme und Defizite gibt es dabei? Und schließlich: Wie kann die EU-Konfliktprävention vor dem Hintergrund von konkreten Alternativ- und Verbesserungsvorschlägen bewertet werden? In der (zuletzt genannten) Evaluierung liegt das Erkenntnisinteresse der Arbeit. Allgemein gesprochen ist die erste Hälfte einem eher deskriptiven Teil gewidmet, dem zum Ende ein bewertender Part gegenübersteht.

## 2. Zur Klärung der Terminologie

In der einschlägigen Literatur lassen sich mühelos zahlreiche verschiedene Begrifflichkeiten im unmittelbaren Bedeutungsumfeld des Terminus *Konfliktprävention* finden. Dies gilt für den deutschsprachigen wie für den angloamerikanischen Raum. Volker Mathies erkennt in den verschiedenen Begriffen den gemeinsamen Nenner der Gewaltvermeidung:

„Im Kern geht es [...] der „Krisenprävention“, wie der „Konfliktprävention“ und „Gewaltprävention“, um die Verhinderung von gewaltförmigem Konfliktaustrag und dessen destruktiven Begleiterscheinungen und Folgen.“ (Mathies 2001: 32)

Eine inhaltliche Bestimmung des Begriffes Konfliktprävention hat Eckhard Lübke meier vorgenommen (Lübke meier 2001: 13)<sup>4</sup>. Er unterscheidet drei Dimensionen von Konfliktprävention.

- Auf der strukturellen Ebene sollen die Ursachen von Gewalt wie etwa Armut oder soziale Ungleichheit bekämpft werden. Sie stützt sich auf den Willen der beteiligten

---

<sup>4</sup> Eckhard Lübke meier ist Beauftragter für Konfliktprävention und Krisenmanagement im Auswärtigen Amt.

Konfliktparteien friedliche Formen des Konfliktaustrags zu finden.<sup>5</sup>

- Die instrumentelle Seite der Konfliktprävention konzentriert sich auf Maßnahmen, die zu einer Zivilisierung des Konfliktaustrags beitragen. Dazu gehören Regelwerke zur Abrüstung und Rüstungskontrolle und sonstige Aktionen, die in diese Richtung zielen.<sup>6</sup>
- Die akute Konfliktprävention überschneidet sich mit dem Krisenmanagement. Sie umfaßt Maßnahmen, die den drohenden Ausbruch von Gewalt verhindern sollen. Hinzu kommen Vorkehrungen, die einer Intensivierung der Gewalttätigkeit (horizontale Eskalation) und der Ausdehnung des Konfliktgebietes (vertikale Eskalation) entgegenwirken.

Diese Definition von E. Lübckemeier trägt der Vielschichtigkeit des Begriffs Rechnung, macht seine Verwendung in der Politikanalyse allerdings erheblich kompliziert. Die International Crisis Group (ICG) schlägt vor, alle Handlungen, die im Hinblick auf einen stabilen Frieden in einem speziellen Fall unternommen werden (crisis response), als Kreislauf zu sehen, in welchem den zeitlichen Phasen des Konflikts konkrete zivile und militärische Mittel gegenüberstehen (ICG 2001: 2-6).<sup>7</sup> Als Konfliktprävention können dabei solche Maßnahmen angesehen werden, die entweder darauf abzielen, den (negativen) Frieden als Zustand aufrecht zu erhalten, oder – langfristiger orientiert – jeweils post- und/oder pre-conflict den Frieden zu konsolidieren (*peacebuilding*). Solange der Konflikt bewaffnet ausgetragen wird, sollen Mittel des Konfliktmanagements eingesetzt werden.<sup>8</sup> Die Bestimmung der Konfliktprävention als *zivile friedensfördernde Unternehmungen zu Friedenszeiten* soll für diese Arbeit noch um Maßnahmen, die unter das *zivile Krisenmanagement* fallen, erweitert werden. Das zivile Krisenmanagement kommt an der Schnittstelle von Frieden und bewaffnetem Konflikt (u.U. in Kombination mit militärischen Mitteln) zum Einsatz. Konfliktprävention beinhaltet demnach eine breite Palette von Instrumenten: Von der ursachenbekämpfenden Entwicklungs-, Finanz- und Handelspolitik bis hin zur Entsendung von Polizeieinheiten und technischen

---

<sup>5</sup> Zur Zielrichtung dieser Politik schreibt Lübckemeier: „Angesichts der Vielfalt und Komplexität von Gewaltursachen erfordert strukturelle Konfliktprävention vor allem eines: die möglichst kohärente Ausrichtung aller Politikfelder an diesem Ziel. Der [...] EU-Erweiterungsprozeß gehört ebenso dazu wie die Handels- und Entwicklungspolitik, die Menschenrechts- sowie die internationale Umwelt- und Finanzpolitik.“

<sup>6</sup> Hierunter sind auch Kooperationen im Ausbildungsbereich (z.B. beim Militär) und die Durchbrechung von kriegswirtschaftlichen Teufelskreisen (Beispiel Diamantenkonflikt Sierra Leone) zu verstehen.

<sup>7</sup> Die ICG diskutiert in ihrem Report auch Definitionen, die auf der Website des EU-Kommissariats für Entwicklung und humanitäre Hilfe veröffentlicht wurden (Europäische Kommission 2001a). Sie werden jedoch trotzdem uneinheitlich gebraucht und bieten daher keine wirkliche Lösung der Definitionsfrage.

<sup>8</sup> Diese Instrumente reichen von diplomatischen Mitteln zur militärischen Intervention.

Hilfskräften in ein akutes Krisengebiet.<sup>9</sup> Der Titel dieser Arbeit „Konfliktprävention und ziviles Konfliktmanagement in der EU“ bringt diese Verknüpfung von präventiven und reaktiven Instrumenten zum Ausdruck.<sup>10</sup>

Mit diesem Definitionsversuch ist der konzeptionelle Charakter des Begriffes allerdings nicht gewichen. Eine Übertragung in die politische Praxis verlangt die (zentrale) Koordinierung verschiedener Politikbereiche im Dienste der Konfliktverhütung. Die Herausforderung des sogenannten *Mainstreaming* bringt das *Conflict Prevention Network* (CPN) folgendermaßen auf den Punkt:

„Because conflict prevention is nothing if not a long term and sustained process, it must be „mainstreamed“ into development and foreign policies, as well as into political dialogues from the lowest to highest levels, into cultural exchanges, even into trade relationships.“  
(CPN 2001: 2)

## 2.1 Der Terminus Konfliktprävention in der politischen Praxis der EU

In der EU-Kommission befassen sich vier Kommissare (verschiedener Politikbereiche) mit Fragen der Konfliktprävention. Daneben besitzen die Ratsstrukturen und der ihnen zugeordnete SG/HR Kompetenzen in dem Bereich. Da die Konfliktprävention demzufolge nicht zentral gesteuert wird und zudem eine Fülle von Maßnahmen umfaßt, verlangt ihre Untersuchung nach einer adäquaten Zergliederung des Begriffes. Konfliktprävention kann sinnvollerweise in mindestens zwei Wirkungsphasen eingeteilt werden: Dies sind zum einen Maßnahmen, die über einen langen Zeitraum unternommen werden, um (mögliche) Kernursachen (root causes) von Konflikten zu bearbeiten. Zu einer zweiten Phase können die kurzfristig einsetzbaren Instrumente (unter Einschluß des zivilen Krisenmanagements) gezählt werden, die insbesondere an der Gewaltprävention und -reduktion ausgerichtet sind.<sup>11</sup> Die Aufteilung in kurzfristige und langfristige Konfliktprävention, in akute Hilfsmaßnahmen und Langzeitvorbeugung, hat den Vorteil, allgemein genug zu bleiben, um alle nichtmilitärischen Maßnahmen unmittelbar vor und nach einem gewaltsamen Konflikt zu umfassen und gleichzeitig eine (grobe) Unter-

<sup>9</sup> Diese Begriffsbestimmung deckt sich weitgehend mit der Definition zur Konfliktverhütung im Wörterbuch zur Sicherheitspolitik: „Aktivitäten, [...] die von Initiativen auf diplomatischer Ebene bis hin zur vorbeugenden Stationierung von Truppen reichen“ (Buchbender u.a. 2000: 178). Aus dieser Perspektive wird auch die vorbeugende Stationierung von militärischen Streitkräften mit in die Konfliktverhütung mit eingerechnet.

<sup>10</sup> Conflict Prevention und Civilian Crisis Management sind im EU-Jargon übliche Bezeichnungen für die hier wörtlich übersetzten deutschen Begriffe (Europäisches Parlament 2001).

<sup>11</sup> Dies entspricht im Wesentlichen der Unterteilung von E. Lübke. Die strukturelle und instrumentelle Seite der Konfliktprävention werden hierbei unter den langfristigen Maßnahmen eingeordnet, auf der

scheidung zuzulassen. Von Eckhard Lübke wurde die Bandbreite des Begriffes für diese Arbeit übernommen, von der International Crisis Group das Prinzip, Maßnahmen in Bezug auf den Konfliktverlauf einzuteilen.<sup>12</sup>

### 3. Konfliktprävention in der Europäischen Union

#### 3.1 Grundlagen und Überblick

Nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) 1954 wurden sicherheitspolitische und insbesondere militärische Planungen von der europäischen Integration und Zusammenarbeit ausgeklammert. Zwar entwickelte sich im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) (bis in die 1980er Jahre von der EG unabhängig) eine intergouvernementale Kooperation in einigen Bereichen der Außenpolitik. Doch erst mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA 1987) und dem Vertrag über die Europäische Union (Maastricht 1992) wurde das Thema Konfliktprävention zum impliziten Auftrag der Vertragsstaaten. Die lange eher deklaratorische Beschäftigung mit Fragen des Konfliktmanagements befindet sich derzeit – insbesondere durch die Krisen auf dem Balkan begünstigt – in einer Phase der politischen Umsetzung.<sup>13</sup> Dies wurde und wird in jüngster Zeit durch die strukturellen Veränderungen der EU im Rahmen der GASP/ESVP deutlich.

An der EU-Konfliktpräventionspolitik wirken allgemein gesprochen zwei zentrale Akteurseinheiten mit. Dazu zählen zum einen die politischen Strukturen des Europäischen und des Allgemeinen Rates sowie der Posten des Hohen Repräsentanten für die GASP als Generalsekretär des Rates. Zum anderen wirkt die Kommission u.a. mit vier<sup>14</sup> ihrer Mitglieder an der Politikformulierung mit (ICG 2001: 18-15).<sup>15</sup>

Die langfristige Konfliktprävention, die Bekämpfung der Kernursachen gewaltsamer Konflikte, wird im weltweiten Vergleich gesehen, zu einem Großteil von der EU bestritten. Dies läßt sich anhand der von der Union geleisteten Entwicklungshilfe und humanitären Hilfe belegen (Debiel/Fischer 2000: 3), (Patten 2000b). Die programmatischen Grundlagen für diese Politik befinden sich seit einigen Jahren in einem Prozeß

---

anderen Seite stehen die kurzfristigen Mittel der akuten Konfliktprävention und des zivilen Krisenmanagements.

<sup>12</sup> Weitere Zergliederungen des Begriffes finden sich bspw. in der Briefing Note des EP (Europäisches Parlament 2001 2-3).

<sup>13</sup> Die Entwicklungslinien innerhalb der EG bis zum Vertrag von Maastricht zeichnet Stephan Keukeleire in seinem Beitrag „The European Community and Conflict Management“ nach (Keukeleire 1994 :137-179).

<sup>14</sup> Mit Unterstützung des Kommissionspräsidenten und im Bedarfsfall weiterer Kommissare und DGs.

<sup>15</sup> Eine weitere wichtige, jedoch eher nachgeordnete Rolle spielt das Europäische Parlament (EP).

der Korrektur und der Erweiterung. Dazu gehörte die allgemeine Anerkennung neuer Konfliktursachen, von etwa ökonomischen Disparitäten oder Ressourcenknappheit, und die Orientierung an einem erweiterten Sicherheitsbegriff.<sup>16</sup> Die vielfältigen Instrumente und Mittel zur langfristigen Konfliktprävention werden von der Kommission verwaltet und eingesetzt.

Mit dem Aufbau ESVP (auf der Grundlage des Amsterdamer Vertrages), die in den intergouvernementalen Strukturen des Rates angesiedelt ist, und die mit dem *Ausschuß für die zivilen Aspekte des Krisenmanagements*, dem bis 2003 ein Polizeikontingent unterstellt werden soll, auch einen Bereich der Konfliktprävention (im hier verwendeten Sinne) berührt, scheint das Mächteverhältnis beim akuten Krisenmanagement zugunsten der intergouvernementalen Strukturen organisiert zu sein. Es stellt sich daher die Frage, welcher Stellenwert der EU-Kommission tatsächlich im Bereich des zweiten Pfeilers der Europäischen Union zuerkannt werden muß und wie sie an der Konfliktprävention mitwirken kann.

### **3.2 Die Kommission im Institutionengefüge der EU<sup>17</sup>**

Von den zentralen Rollen der Kommission als „Motor der Integration“, „Hüterin der Verträge“ und „Exekutive der Gemeinschaft“ ist hier vorrangig letztere von Bedeutung (vgl. Diedrichs 2000: 145). Der EG-Vertrag sieht die Aufgaben der Kommission in den internationalen Beziehungen primär im ökonomischen Bereich. Hinzu kommen die Handelspolitik, Assoziierungsabkommen und die Beziehungen zu Überseeterritorien und internationalen Organisationen, Umweltpolitik und Entwicklungszusammenarbeit (ICG 2001: 15). Die rechtlichen Grundlagen für ihre Arbeit im Bereich der GASP finden sich in den Artikeln 18, 22 und 27 EUV.<sup>18</sup> Im entscheidenden Artikel 27 heißt es:

„Die Kommission wird in vollem Umfang an den Arbeiten im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beteiligt.“

Mit dieser Beteiligung ist ein Vorschlagsrecht der Kommission für Maßnahmen und Beschlüsse des Europäischen Rates verbunden, das mit den Mitgliedsstaaten geteilt werden muß. Darüber hinaus hat die Kommission zusammen mit dem Ratsvorsitz für die Information des EP Sorge zu tragen (Art. 21 EUV).

<sup>16</sup> Der erweiterte Sicherheitsbegriff ist ein Schlagwort für die Ausweitung des klassischen, stark militärisch definierten Sicherheitsbegriffes geworden. Für die Definition von Sicherheit bedeutet dies die Hinzunahme z.B. von ökologischen, handels- und finanzpolitischen oder entwicklungspolitischen Gesichtspunkten.

<sup>17</sup> Ein Organigramm der EU-Konfliktmanagementstrukturen findet sich im Anhang dieser Arbeit.

<sup>18</sup> Konsolidierte Version.



### ▪ Die Dominanz der Ratsstrukturen

De facto sind die Gestaltungsmöglichkeiten der Kommission im Bereich der GASP verglichen mit ihren Fähigkeiten im ersten Pfeiler der EU eher gering. Die Steuerung und Fortentwicklung der GASP-Instrumente – die gemeinsamen Standpunkte, Aktionen und Strategien<sup>19</sup> – obliegen dem Allgemeinen Rat (Außenminister).<sup>20</sup> Weitere Aufgaben werden vom Europäischen Rat und dem SG/HR übernommen. So dominieren im (primär) intergouvernemental organisierten zweiten EU-Pfeiler die Ratsstrukturen die Entscheidungsverfahren.

Das deutsche Auswärtige Amt beschreibt die Mitwirkung der Kommission an der Außenvertretung der EU folgendermaßen:

„Gegenüber dritten Staaten wird die EU in GASP-Angelegenheiten durch die jeweilige Präsidentschaft vertreten; der Hohe Vertreter für die GASP unterstützt die Präsidentschaft bei dieser Aufgabe (siehe Art. 18 Abs. 3 EUV); die Kommission wird gleichfalls beteiligt, so daß in den Kontakten mit Drittstaaten häufig das sogenannte "Troika"-Format gewählt wird: *Präsidentschaft, Hoher Vertreter und Kommission*.“<sup>21</sup> (AA 2001)

Auch wenn sie allgemein gesprochen nur in ökonomischen Fragen an der EU-Außen- und Sicherheitspolitik beteiligt ist (ICG 2001: 15), so hat die Kommission doch in Fragen der Entwicklungspolitik und bei der humanitären Hilfe das Akteursmonopol (ICG 2001: 15). Außerdem ergibt sich für das Gemeinschaftsorgan durch die Verwaltung des Budgets für externe Politikbereiche<sup>22</sup> eine Möglichkeit zur Einflußnahme.<sup>23</sup> Das Budget ist zu fast 40 % als Heranführungsstrategie (Pre-accession Aid) für die beitrittswilligen EU-Kandidatenländer reserviert, hernach folgen die Hilfen für die Mittelmeerstaaten sowie den Nahen Osten (10,97 %) und für die Balkan-Staaten (10,27 %) (Europäische Kommission 2001c). Die ICG macht darauf aufmerksam, daß die Struktur des Etats die überwiegend ökonomische Ausrichtung der Kommissionskompetenzen illustriert:

„This budget for external actions, most of which is for EU expansion, development cooperation, and administration of trade, clearly demonstrates the overwhelmingly economic character (broadly defined) of the Commissions external relations brief.“ (ICG 2001: 16)

Daraus ergibt sich automatisch ein klarer Fokus der Kommission auf die langfristige

<sup>19</sup> Art. 13 EUV i.V. mit Art. 23 Abs. 2 EUV, Art. 14f. EUV

<sup>20</sup> An dieser Regelung besteht in der Praxis Zweifel. Die Policy-Planning and Early Warning Unit (Strategieplanungs- und Frühwarnereinheit o.a. Politischer Stab) übernimmt diese Aufgaben nach Angaben von ICG zunehmend (ICG 2001: 28).

<sup>21</sup> Hervorhebungen des Autoren.

<sup>22</sup> Festgelegt im EUV.

<sup>23</sup> ICG über das EU-Budget für externe Politikbereiche und Hilfe zur Vorbereitung auf den Beitritt: „The EU's budget for external actions is more than 8 billion Euro, a figure that demonstrates the potential for the EU to make a considerable impact in conflict prevention and management.“ (ICG 2001: 15)

und strukturelle Konfliktprävention und humanitäre Hilfsleistungen. Demgegenüber stehen die Ratsstrukturen mit den relativ neuen Institutionen der GASP/ESVP und der primär kurzfristigen Ausrichtung ihrer Instrumente.<sup>24</sup> Unter der schwedischen Präsidentschaft (erstes Halbjahr 2001) gedieh der Gedanke, einen Kommissionsreport zur Konfliktprävention zu erstellen (ICG 2001: 16). Dieses im April 2001 vorgelegte Dokument untersucht Möglichkeiten, alle Politikbereiche, die Elemente der Konfliktprävention beinhalten, besser aufeinander abzustimmen (*mainstreaming*). Dazu gehört auch die Erörterung der intergouvernementalen und gemeinschaftlichen Zusammenarbeit. Der Report arbeitet für die Kommission eine „distinct niche“ (ICG 2001: 16) in dieser Zusammenarbeit heraus, d.h. die Möglichkeit, einen deutlichen Beitrag zur EU-Konfliktprävention zu leisten.

▪ **Die verantwortlichen Kommissare**<sup>25</sup>

Die neue Kommission unter Romano Prodi hat einige Umstrukturierungsmaßnahmen innerhalb der Europäischen Kommission unternommen, die sie in ihren Außenbeziehungen stärken und effektiver machen sollen (Europäische Kommission 2001d).

Die Außenbeziehungen der EU werden von Seiten der Kommission durch eine feste Vierergruppe von Kommissaren gestaltet, deren Vorsitz der *Kommissar für die Außenbeziehungen der EU* (aktuell Chris Patten) innehat. Er ist gleichzeitig Kommissionsvertreter für die GASP, fungiert als Schnittstelle zum Allgemeinen Rat der Außenminister (GAC) und nimmt zusammen mit dem Kommissionspräsidenten an den Sitzungen des Europäischen Rates teil (Europäische Kommission 2001d). Ein weiteres Mitglied des *Committee of Four* ist der *Kommissar für Entwicklung und Humanitäre Hilfe* (Poul Nielson). In seinem Zuständigkeitsbereich liegen die Beziehungen zu den AKP-Staaten und die Koordination der humanitären Hilfe im Rahmen des EU-Programms ECHO. Außerdem ist Nielson qua Amt Chef von EuropeAid, einer Agentur zur Umsetzung von Entwicklungsprojekten, die neben der Unterstützung aus dem Kommissionshaushalt für Außenbeziehungen zusätzlich durch den *European Development Fund* (EDF) unterstützt werden (ICG 2001: 18-22)<sup>26</sup>. Dritter in dieser Runde ist der *Kommissar für die EU-Erweiterung* (Günther Verheugen). In seiner Verantwortung liegen jene Länder, die von der EU als offizielle Beitrittskandidaten akzeptiert wurden und sich auf einen Bei-

<sup>24</sup> Chris Patten sagte in einer Rede vor der OSZE über die Zusammenarbeit mit dem SG/HR, daß Fragen der Konfliktprävention gemeinsam erörtert würden, daß aber rechtlich gesehen die Verantwortung eher beim SG/HR läge. (Patten 2000a)

<sup>25</sup> Zur Veranschaulichung der folgenden Ausführungen befindet sich im Anhang ein Schaubild zu den Strukturen der Kommission.

tritt zur Union vorbereiten. Die Handelsbeziehungen zwischen der EU und Drittstaaten(-gruppen) werden ohne regionale oder ländergruppenspezifische Aufteilung allgemein vom *Handelskommissar* (Pascal Lamy) koordiniert und vereinbart. Als Vorsitzender des Komitees schließt Chris Patten die Zuständigkeitslücke für jene Staaten, die nicht zur Gruppe der AKP oder Beitrittskandidatenländer gehören. Seine besondere Stellung wird zudem dadurch unterstrichen, daß die Kommissionsvertretungen in über 60 Nicht-EU-Ländern in seinem Zuständigkeitsbereich liegen. Der Kommissar kann so einen entscheidenden Beitrag zur Kontinuität und Kohärenz der Außenbeziehungen der Union leisten (ICG 2001: 16).<sup>27</sup>

#### ▪ **Institutionelle Besonderheiten**

Jedem dieser Kommissare untersteht eine Generaldirektion (DG) und ein persönlicher Beraterstab. Die Generaldirektion für Außenbeziehungen (DG RELEX) wirft ein Kompetenzproblem auf. Sie ist primär zuständig für alle Staaten, die nicht in den Bereich der Kommissare für Entwicklung und Erweiterung fallen, doch soll Chris Patten an der Spitze der DG RELEX die Kommission insgesamt nach außen vertreten. In der Praxis scheint diese Aufteilung nicht immer nützlich zu sein. So weist ICG darauf hin, daß auch das DG RELEX in außenpolitischen Fragen, z.B. bei multilateralen Verträgen ohne Unterscheidung von Ländergruppen Politik betreibt (ICG 2001: 19). Darüber hinaus stellt die International Crisis Group für die Mitwirkungsmöglichkeiten der Kommissare an Konfliktprävention und -management fest:

„All of these commissioners have significant potential to contribute to conflict prevention and conflict management through both their functional responsibilities and the funds and staff at their disposal.“ (ICG 2001: 19)

Diese strukturellen und persönlichen Kapazitäten sind mit Sicherheit von ausschlaggebender Bedeutung, doch wird ihr Potential durch eine Reihe von organisatorischen Problemen gemindert. So ist es verwunderlich, daß die Beziehungen zu den 71 AKP-Staaten<sup>28</sup> dem DG Entwicklung zugeordnet sind, die Abteilung für Konfliktprävention aber (im Zuge der Umstrukturierung der Kommission unter Romano Prodi) an das DG RELEX ausgegliedert wurde (ICG 2001: 21). Diese Kompetenzverschiebung für konfliktvorbeugende Maßnahmen wäre unter den Vorzeichen einer besseren personellen Ausstattung der Abteilung (A/4) im DG für Außenbeziehungen vielleicht leichter abzu-

<sup>26</sup> Ein weiteres Mitglied von EuropeAid ist der Vorsitzende des Committee of Four (ICG 2001: 18).

<sup>27</sup> In bestimmten Fragen treten zu dieser Vierergruppe weitere Kommissare, wie etwa des Umwelt- oder des Engergeressorts hinzu (ICG 2001: 16).

<sup>28</sup> Afrikanische, pazifische und karibische Staaten, die größtenteils von EU-Staaten kolonialisiert wurden.

federn. Jedoch sind die Verbindungen zwischen RELEX und DG Development ohnehin sehr schwach und RELEX mangelt es an Experten für Fragen der Konfliktprävention im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit speziell mit den AKP-Staaten (Mehler 2000; ICG 2001: 21). Das Generaldirektorium für die EU-Handelsbeziehungen hat bisher nur eine geringe Einbindung in die Politik der Konfliktprävention, da das Instrument der Handelssanktionen im DG RELEX (A/2) verwaltet wird (ICG 2001: 21).<sup>29</sup>

Die Kommission befindet sich seit Mitte 1999 in einer Phase der Umstrukturierung, die auch das Zusammenwirken mit den Ratsstrukturen in Fragen der GASP vereinfachen soll (Patten 2001a; Mehler 2000). Davon wurden auch Fragen des zivilen Krisenmanagements berührt. Laut Patten gibt es hier drei Leitbilder: Erstens, die Schnelligkeit der Reaktion in Krisensituationen. Zweitens, der Einsatz von adäquat geschultem Personal in ausreichender Zahl. Drittens, die Entwicklung einer effektiveren Koordination auf höchster politischer Ebene (Patten 2001a). Diese Fragen führen mitten in die Diskussion über die zukünftige Rolle der Kommission bei der Konfliktprävention und beim Krisenmanagement.

#### ▪ Die neue Debatte über Konfliktprävention in der EU

Im Mittelpunkt der Debatte über die Rolle der Kommission in der EU-Konfliktprävention stehen drei Dokumente jüngerer Datums. Der ER in Nizza wurde ein *joint report* der Kommission und des SG/HR vorgelegt, der eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen zur Effektivität und Kohärenz beinhaltet (Europäische Kommission, SG/HR 2000). Darauf folgte im April 2001 mit dem Kommissionsbericht unter dem Titel *Communication from the Commission on Conflict Prevention* (Europäische Kommission 2001b) ein weiterer Beitrag. Das aktuellste Dokument ist das bisher nur als Entwurf vorgelegte *Aktionsprogramm der Europäischen Union zur Verhütung gewaltsamer Konflikte* (AstV 2001). Es wurde in Zusammenarbeit der schwedischen Präsidentschaft mit der Kommission entwickelt. Diese Dokumente enthalten drei zentrale Forderungen zur Verbesserung der EU-Konfliktprävention. Darunter fallen die Fähigkeiten zur Analyse, zur Koordination und zur Kooperation (Patten 2001a).

Während der Gemeinschaftsreport der Kommission und des Hohen Repräsentanten eher allgemeine Schwierigkeiten der EU beschreibt und als Schlußfolgerung vor allem einen starken politischen Willen als Erfolgsbedingung annimmt, dringt der Kommissionsbericht tiefer in die Materie ein. Als Fazit ergibt sich hier folgendes Bild: Die Kommission

---

<sup>29</sup> Ein offizielles Organigramm des DG RELEX befindet sich im Anhang dieser Arbeit.

sieht sich selbst in der Verantwortung, alle ihr als Gemeinschaftsorgan zur Verfügung stehenden Mittel für die volle Bandbreite der Konfliktprävention (kurz- und langfristig) einzusetzen. Dazu gehört die bessere Einbindung der Ziele Frieden, Demokratie, politische und gesellschaftliche Stabilität in die Entwicklungshilfe und in sonstige Unterstützungsprogramme. Außerdem wird ein Bündel sicherheitsrelevanter Indikatoren (etwa ethnische Spannungen, Ausschluß von politischer Betätigung) benannt, das bei der Analyse von Konfliktpotentialen berücksichtigt werden müsse (Europäische Kommission 2001b: 29). Weitere Forderungen beziehen sich auf die bessere Abstimmung der Politikbereiche und die Unterstützung internationaler Initiativen, zur strukturellen und instrumentellen Konfliktprävention. Durch den am 26. Februar 2001 vom ER angenommenen Vorschlag der Kommission einen *Rapid Reaction Mechanism* (RRM)<sup>30</sup> zu entwickeln hat sich die Kommission aber auch in Fragen der akuten Konfliktprävention eingemischt. Parallel zur militärischen Eingreiftruppe soll hier ein Instrument geschaffen werden, das es ermöglicht, schnell und effektiv in Krisensituationen zivile Hilfe zu leisten:

„The new Rapid Reaction Mechanism will act as a catalyser, allowing us to mobilise resources within hours or days rather than weeks or month. We will now be in a better position to organise and support the mobilisation of Member States civilian experts (in areas such as mine clearance, customs, mediation, training of police or judges) in crisis situations. In times of urgent needs we cannot anymore afford the luxury to be bogged down by bureaucratic constraints and deliver Community instruments with unnecessary delays.“ (Patten 2001b)

Der Hauptzweck des RRM soll es sein, verschiedene Hilfsmaßnahmen, wie etwa Wahlhilfe, Polizeitraining und Hilfe beim Aufbau demokratischer Institutionen unter einem Dach anzubieten (ICG 2001: 42). Der RRM soll als Sonderfond zur schnellen Finanzierung von EU-Maßnahmen bei der Kommission angesiedelt sein. Derzeit laufen die Vorbereitungen um genügend und gut ausgebildetes Personal für die Sonderfazilität zu rekrutieren.

#### ▪ **Das Aktionsprogramm**

Das Aktionsprogramm, das von der schwedischen Präsidentschaft in Zusammenarbeit mit der Kommission entstanden ist, räumt der Konfliktverhütung „höchste politische Priorität“ ein (AStV 2001). Um diesem Ziel näherzukommen erhält der Rat eine zentrale Koordinationsrolle: Zusammen mit dem SG/HR, dem Politischen und Sicherheitspo-

---

<sup>30</sup> Komplementär zur *Rapid Reaction Force* – RRF. RRM wird auch als Sonderfazilität für ziviles Krisenmanagement bezeichnet.

litischen Komitee (PSK) und der Kommission sollen zu Beginn jedes neuen EU-Vorsitzes klare Bereiche und Regionen des EU-Engagements vereinbart werden. Der Kommission wird bei der Durchführung lediglich eine kontrollierende Funktion zugewiesen. Darüber hinaus soll die Kommission ihre Analysekapazitäten für Konfliktpotentiale, die längerfristig bedeutsam werden könnten, ausbauen.<sup>31</sup> Die Kommission erhält weiterhin den Auftrag, ein System zum verbesserten Informationsaustausch zu den Mitgliedsstaaten zu erarbeiten. Das Aktionsprogramm enthält zudem eine Fülle von weiteren Absichtserklärungen beispielsweise für den Bereich der Kooperation mit den VN und der OSZE. Einen ersten Bericht zu den Fortschritten bei der Umsetzung des Programms wird für die Tagung des Europäischen Rates in Sevilla erwartet.

### **3.4 Zusammenfassung: Die Rolle der Kommission in einem neuen Politikfeld<sup>32</sup>**

Die Kommission hat bereits in ihren strategischen Zielen 2000-2005 angekündigt, zivile Komponenten der Konfliktbearbeitung durch ihre Arbeit substantiell zu unterstützen, um in Zusammenarbeit mit dem SG/HR eine „echte Außenpolitik der Union zu entwickeln“ (Europäische Kommission 2000). Die Kommission hat zur Kenntnis nehmen müssen, daß die „Außenpolitik primär die Sache der Regierungen der Mitgliedsstaaten“ bleibt (Patten 2000b). Dennoch bleiben der Kommission entscheidende Zuständigkeiten zur Mitwirkung an der intergouvernemental bestimmten Politik. Mit der Außenhandelspolitik und dem darin enthaltenen Sanktionsmechanismus, der europäischen Auslandshilfe und den externen Aspekten im Bereich Justiz und Inneres wurden der Gemeinschaft machtvolle Instrumente an die Hand gegeben, die auch im Bereich der Konfliktprävention genutzt werden können. Es kommt darauf an, daß diese Instrumente, die sich im wesentlichen auf die langfristige Vorbeugung konzentrieren, aufeinander abgestimmt werden (mainstreaming). Die ersten Schritte hierzu wurden in jüngster Zeit gemacht. Mit den vorgelegten Berichten und dem Aktionsprogramm sind zentrale Ziele formuliert worden, an denen sich die EU messen lassen muß.

Die Kommission befindet sich seit geraumer Zeit in einer Phase der Umstrukturierung. Die für die Konfliktprävention wichtigste Abteilung befindet sich mit der *Conflict Pre-*

---

<sup>31</sup> Eine zentrale Rolle spielen hierbei die sog. Länderstrategiepapiere, die in Zusammenarbeit mit den vor-Ort-Delegationen der Kommission und dem Conflict Prevention Network, das dem DG RELEX zugeordnet ist, erarbeitet werden.

<sup>32</sup> So die Vermutung von Tobias Debiel und Martina Fischer: „Die konzeptionelle Debatte und kritische Reflexion von Erfahrungen in den Bereichen präventiver Konfliktbearbeitung ist ein Anzeichen dafür, daß sich in der EU die Programmatik eines neuen Politikfeldes herausbildet.“ (Debiel/Fischer 2000: 6)

*vention and Crisis Management Unit* in der DG RELEX.<sup>33</sup> Die Kommission hat darüber hinaus mit dem Krisenreaktionsmechanismus eine Initiative zur Schaffung von zivilen Fähigkeiten des Krisenmanagements ergriffen. Eine Überprüfung der dafür erteilten Verordnung ist nicht vor Ende 2005 vorgesehen (Rat der Europäischen Union 2001).

#### **4. Kritische Betrachtung der Kommissionsstrukturen**

Kritik an den aktuellen Regelungen, Strukturen und Fähigkeiten der EU zur Konfliktprävention ist von der Kommission selbst zu vernehmen. Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß zwar seit 1997 „eine Reihe von Entwicklungen zu beobachten [sind], die sich freilich noch weitgehend in einem embryonalen Stadium befinden“ (Debiel/Fischer 2000: 6). Daher ist es verständlich, wenn die Kommission auf den nötigen politischen Willen verweist, um das neue Politikfeld auszufüllen (Europäische Kommission, SG/HR 2000). Der Kommissionsreport vom April 2001 enthält ebenso kritische Punkte, die in die gleiche Richtung zielen:

„The effectiveness of the Union’s action will depend, above all, on the extent to which it expresses a common political approach by the Member States of the EU. At the moment, conflicts of interest still tend too often to get in the way of rapid decision-making.“ (Europäische Kommission 2001b: 30)

Jenseits dieser hauptsächlich an die Mitgliedsstaaten gerichteten Kritik ist die Kommission selbst zu hinterfragen. Die Analyse der institutionellen Strukturen hat gezeigt, daß auch kommissionsintern Unklarheiten etwa über die Zuständigkeit für die AKP-Staaten bestehen. Es läßt sich als „important innovation“ (ICG 2001: 22) interpretieren, daß die in gewisser Weise irrationale Aufteilung der kommissarischen Zuständigkeiten nach Ländergruppen aufgebrochen wird. Andererseits besteht die Befürchtung, daß dadurch Maßnahmen, die im Verantwortungsbereich des DG Entwicklung liegen, schlechter mit Zielen der Konfliktprävention in Einklang gebracht werden könnten.

„There is a danger that these changes mean that the EC will lose the potential to link development assistance to conflict prevention. (...) This is leading to a concerning lack of coherence.“ (Saferworld u.a. 2000: 23)

Kritisch zu hinterfragen ist auch die Schaffung des Krisenreaktionsmechanismus. Zurecht wird darauf hingewiesen, daß die vorliegenden Dokumente keine klaren Aufgabendefinitionen und Zielrichtungen für den RRM beinhalten (Europäisches Parlament 2000). Die Angaben über sein Budget reichen von 20 Mio. (Press Communication 2001) bis zu 40 Mio. Euro (ICG 2001: 42). Ungeachtet dessen erscheint diese Finanz-

---

<sup>33</sup> Die Abteilung wurde erst Ende 2000 eingerichtet (ICG 2001: 22).

ausstattung relativ gering. Es ist auch wichtig festzustellen, daß es sich beim RRM nicht um feste Einsatzkräfte handeln wird, die für „RRM-Zwecke“ bereitstehen, sondern daß der Kommission lediglich zusätzliche finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden (ISIS 2000a: 4). Es bleibt abzuwarten, ob die Zielsetzung der flexiblen und schnellen Reaktion erfolgreich umgesetzt werden kann. Hier scheinen bürokratische Schwierigkeiten, wie etwa Auflagen des Rates bei der Umsetzung eines Programms zur Minenräumung noch entscheidende Hürden darzustellen (Lundin 2001: 23). Entscheidend wird hierbei die Frage der Kooperation mit Spezialisten aus dem NGO-Bereich sein.

Abgesehen von dieser Detailkritik wird vielfach eine Überbetonung der militärischen Aspekte des Krisenmanagements festgestellt.

„Clearly, while the development of structures underlying the EU’s military capacity are well underway, the EU is still far from perfecting its system for managing the development of civilian experts for conflict prevention and crisis management.“ (EU-NGO Contact Group 2001)

Vorsichtiger formuliert klingt dieser Gedanke auch bei der CPN an:

„... it does appear that more concrete accomplishments have been made in the construction of the Rapid Reaction Force than in the development of civilian capacities.“ (CPN 2001: 3)

Dieses Mißverhältnis, so folgert Michael Forster, wird sich auch in Zukunft nicht wesentlich beheben lassen (Forster 2001).

„Unbestreitbare Tatsache ist, daß für die Konflikt-Prävention die entsprechenden Finanzmittel absolut unzureichend sind. Nie wird sich das ändern, denn der Grundsatz des politischen Handelns ist, erst auf Druck (...) zu handeln.“ (Forster 2001)

Diese düsteren Aussichten für den politischen Willen, die Konfliktprävention und das zivile Krisenmanagement (finanziell) zu stärken, werden durch die vergleichsweise optimistischen Äußerungen von Chris Patten relativiert (Patten 2000b). Bevor dieser Punkt abschließend erörtert werden kann, behandelt der folgende Abschnitt konkrete Maßnahmen, die eine stärkere und effizientere Kommission im Bereich der Konfliktprävention zum Ziel haben.

#### **4.1 Vorschläge zur Behebung der Defizite**

Mit dem Kommissionsbericht zur Konfliktprävention wurden bereits wesentliche Verbesserungsvorschläge geäußert. Ein zentraler Punkt hierbei ist die Stärkung der zahlreichen Außenvertretungen der EU, um eine „projektnahes Management“ (Patten 2000b) zu gewährleisten. Eine „gigantische Dezentralisation“ (Lundin 2001: 23) soll die Ar-



beitsplätze von mehreren hundert Kommissionsmitarbeitern von Brüssel in die Delegationen vor Ort verlegen. Hiermit soll die Tatsache Rechnung getragen werden, daß Lagebeurteilungen und -einschätzungen realistischer vor Ort getroffen werden können.

„Our problem has been that the work has been too much Brussels based, and there have been too many procedures underway in every programme and too little knowledge about the local conditions.“ (Lundin 2001: 23)

Die Formulierung der Länderstrategiepapiere, die von den DG's Entwicklung und RELEX erstellt werden, und die für die Umsetzung von konfliktverhütenden Maßnahmen an Bedeutung zu gewinnen scheinen, werden in der Praxis zu einem bedeutenden Anteil von der *Early Warning Unit* (Rat) und der kommissionseigenen *Conflict Prevention Unit* mitgestaltet. Dieser „externe Input“ kann nur durch ein konsequentes *mainstreaming*, d.h. die Einflechtung von konfliktverhütenden Aspekten in die einzelnen Länderabteilungen der DG's behoben werden (ICG 2001: 35). Zusätzlich, so wird von Seiten der DG RELEX bemerkt, sei es auch sinnvoll regionale Strategiepapiere auszuarbeiten und diese für die Zusammenarbeit mit dem Rat und dem SG/HR zu Grunde zu legen (wie sie bspw. für die Balkanregion existieren) (Lundin 2001: 23).

Für die NGO's *Saferworld*, *International Alert* und die *European Platform for Conflict Prevention and Transformation* sind vor allem drei Bereiche zu berücksichtigen. Von zentraler Bedeutung ist die Frage der Rollen und Zuständigkeiten innerhalb der Generaldirektionen im Hinblick auf die Konfliktprävention. Angesichts des durch die Umstrukturierung der Kommission gestärkten Kommissars für die Außenbeziehungen ist es zweitens wichtig, ein starkes DG Entwicklung mit eigenem Kommissar aufrechtzuerhalten, in dessen primärer Verantwortung die Beziehungen zu den AKP-Staaten liegen. Diese Sichtweise widerspricht der aktuellen Entwicklung innerhalb der Kommission in Richtung einer Konzentration der Kompetenzen in der *Conflict Prevention Unit* (RELEX). Der dritte Verbesserungsvorschlag der NGO's berührt den bereits angesprochenen Bereich des *mainstreaming*. Wichtig erscheint ihnen hier besonders ein Mechanismus, der die Einbeziehung politischer Analysen (im Sinne von Konfliktprävention) in Entwicklungshilfeprogrammen sicherstellt und fortwährend überprüft (Saferworld u.a. 2000: 23). Diese Empfehlungen decken sich größtenteils mit dem unter der schwedischen Präsidentschaft verabschiedeten Aktionsprogramms.

Von eminenter Wichtigkeit für die zukünftige Gestaltung der Konfliktprävention und des Krisenmanagements wird die Zusammenarbeit zwischen ihren beiden Hauptrepräsentanten sein. Ein schärferes Profil der Kommission könnte den Rivalitäten zwischen

Chris Patten und Javier Solana vorbeugen.<sup>34</sup> Hierzu bedarf es auch einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen den intergouvernementalen und gemeinschaftlichen Strukturen.

#### **4.2 Ein konkreter Vorschlag zur zukünftigen Gestaltung des zivilen Krisenmanagements in der EU: Der BASIC-Report<sup>35</sup>**

Im Juni 2000 legte der *British American Security Information Council* (BASIC) eine Ausarbeitung zur Stärkung der zivilen Komponenten des Konfliktmanagements in der EU vor. Dieser Report gründet auf der einfachen Feststellung, daß alle bisherigen Anstrengungen in diesem Bereich nicht weit genug gegangen seien. Zur Beseitigung dieser Schwäche wird die Einrichtung eines *Conflict Prevention Service* (COPS) vorgeschlagen, der eine militärische, einheitliche Kommandostruktur haben soll, sich aber ausschließlich aus zivilen „multidisziplinären“ Kräften zusammensetzt. Grundgedanke dieses Vorschlags ist eine krisenadäquate Kombination von (paramilitärischen) Polizeikräften<sup>36</sup> und einer großen Bandbreite von zivilen Kräften (technische, medizinische, verwaltende, juristische, etc.). Die Frage der Kooperation zwischen Rats- und Kommissionsstrukturen bleibt dabei unbeantwortet. Daß der Vorschlag dennoch in eine richtige, wenn auch etwas „visionäre“ Richtung geht, wird von Seiten des Rates nicht bestritten (ISIS 2000b: 11). Chris Patten ließ in seiner Rede vor dem Pariser IFRI-Institut im Juni 2000 bereits erkennen, wie schwierig sich die Arbeitsteilung in der EU als System *sui generis* gestalten wird:

„Militärische und nichtmilitärische Aktionen können nicht fein säuberlich in getrennte Schubladen gepackt werden und sollten es auch nicht, da sie im Interesse einer einheitlichen Strategie eng miteinander koordiniert werden müssen. (...) Die Kommission verfügt über eine eindrucksvolle Spanne an Instrumenten und Sachkenntnissen, die in das Gesamtkonzept der EU für Krisensituationen integriert werden müssen – von Minenräumungsprojekten über Streitschlichtung bis zur Unterstützung der unabhängigen Medien.“ (Patten 2000b)

---

<sup>34</sup> Den Hinweis auf Rivalitäten zwischen Chris Patten und Javier Solana erhielt ich vom europapolitischen Sprecher der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag Christian Sterzing.

<sup>35</sup> (BASIC 2001)

<sup>36</sup> Die Nützlichkeit von Polizisten „vom Typ Carabinieri“ wurde auch im Brahimi-Report zur Reform des UN-Peacekeeping beschrieben. Sie sollen die Lücke zwischen zivilen und militärischen Kräften füllen.

## 5. Bewertung: Die EU-Konfliktprävention auf dem Prüfstand

Die Arbeit hat gezeigt, daß Konfliktprävention keineswegs schon als eigenständiges Politikfeld in der EU angesehen werden kann. Angesichts der kurzen Geschichte ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ist die Union im Gegenteil noch weit davon entfernt einen kohärenten Gesamtansatz präsentieren zu können. Doch gibt es eine Reihe von Anzeichen, die darauf hindeuten, daß die ernsthafte Absicht zur breiten Implementierung konfliktverhütender Ansätze – zumindest im Bereich der untersuchten Kommissionsstrukturen – von statten geht. Die Verbindung der zivilen und der militärischen Kapazitäten ist eine Schlüsselfrage der konstruktiven Konfliktbearbeitung.

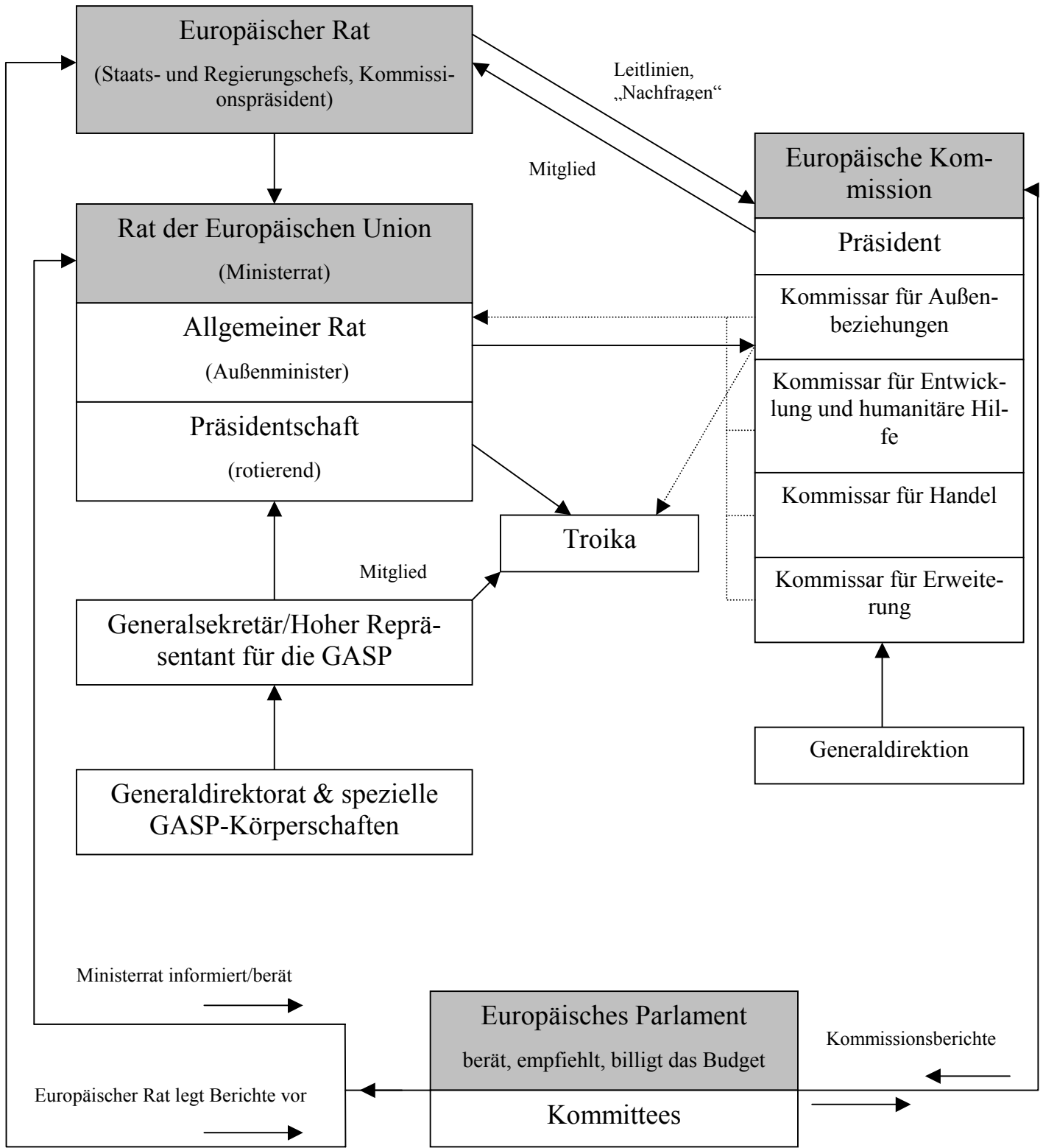
Konfliktprävention muß dabei als Begriff immer wieder auf die praktische Ebene heruntergebrochen werden. Konkrete Maßnahmen und Instrumente aus der *conflict prevention and civilian crisis management toolbox* können besser mit Begriffen wie *early warning* oder *preventive diplomacy* gefaßt werden.

Konfliktprävention muß sich als Querschnittsaufgabe auch immer seiner Grenzen bewußt sein. Allein mit Entwicklungshilfemaßnahmen wird sich kein gewaltsamer Konflikt verhindern lassen. Gleichzeitig können auch nicht weltweit jegliche Ursachen dieser Konflikte bekämpft werden (Siedschlag 2001: 201). Für die Europäische Union bleiben die internen Kompetenzregelungen die größte Herausforderung. Eine wirksame Zusammenarbeit speziell des SG/HR und des Kommissar für die Außenbeziehungen kann sich nur ergeben, wenn konkrete gemeinsame Ziele für die GASP festgelegt und in gemeinsamen Strategien verfolgt werden. Hierbei erscheint ein reibungsloser Informationsaustausch besonders wichtig zu sein.

Für die Kommission bedeutet dies vor allem einen Neuregelungsbedarf zwischen den Generaldirektionen für Entwicklung und Außenbeziehungen. Hierbei nimmt die noch junge Abteilung für Konfliktprävention und ziviles Krisenmanagement eine herausgehobene Stellung ein. Entscheidend für die zukünftigen Fähigkeiten der Kommission wird nicht zuletzt ihre finanzielle Ausstattung sein, die von den Mitgliedsstaaten beschlossen wird. Die Wirksamkeit der Konfliktverhütung hängt darüber hinaus auch von den Fähigkeiten der EU ab, mit anderen internationalen Organisationen (v.a. mit den Vereinten Nationen und der OSZE) zu kooperieren und eine sinnvolle Arbeitsteilung zu schaffen.

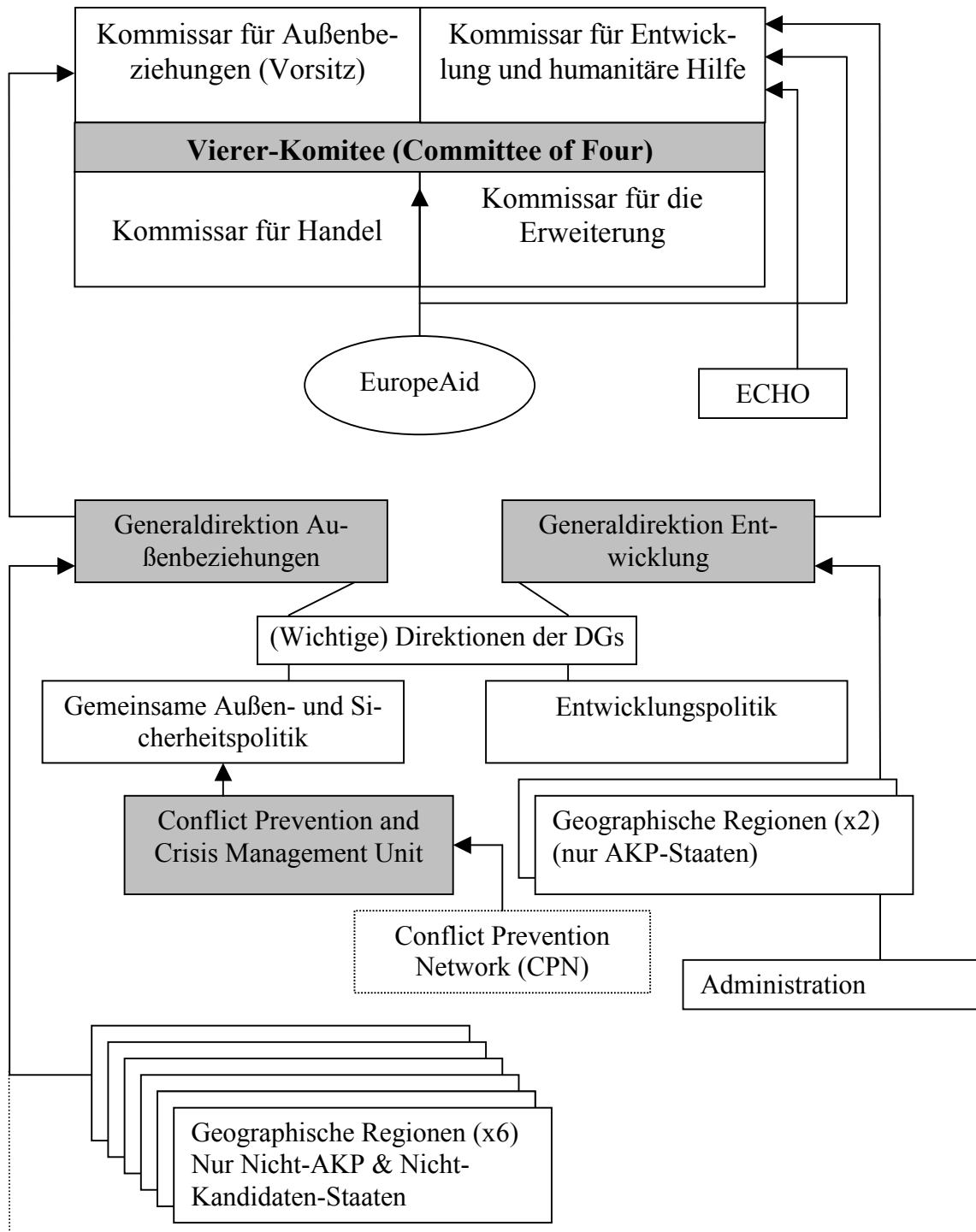
6. Anhang

6.1 Schaubild 1: Schlüsselstrukturen für die GASP: Die institutionellen Ver-  
schränkungen von Rats- und Kommissionsstrukturen<sup>37</sup>



<sup>37</sup> Erstellt auf der Grundlage von: ICG 2001: 12

## 6.2 Schaubild 2: Kommissionsstrukturen für die Außenbeziehungen der EU<sup>38</sup>



<sup>38</sup> Erstellt auf der Grundlage von: ICG 2001: 20.

### 6.3 Schaubild 3: Organigramm DG RELEX<sup>39</sup>

*Aus technischen Gründen konnte das Schaubild hier nicht eingefügt werden.*

*Bitte benutzen Sie den unten angegebenen Link zur EU-Kommission (Originalquelle).*

---

<sup>39</sup> Im Internet: [http://europa.eu.int/comm/dgs/external\\_relations/contacts/relex\\_directorate\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs/external_relations/contacts/relex_directorate_en.htm),  
08.08.2001

### 6.3 Quellenverzeichnis

AA, (Auswärtiges Amt) 2001: Die GASP: Instrumente und Akteure, im Internet unter: [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu\\_politik/gasp/akteure\\_html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/gasp/akteure_html), 20.08.2001

AstV (Ausschuß der Ständigen Vertreter) 2001: Entwurf eines Programms der Europäischen Union zur Verhütung gewaltsamer Konflikte, Press Release, Brüssel, 07.06.2001, Nr. 9537/1/01, im Internet: <http://www.ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.cfm?MAX=1&DOC=!!!&BID=75&DID=66834&GRP=3578&LANG=4>, 26.08.2001

BASIC (British American Security Information Council) 2000: A Conflict Prevention Service for the European Union, Research Report 2000.2, June 2000

Buchbender, Ortwin; Bühl, Hartmut; Kujat, Harald; Schreiner, Karl H.; Bruzek, Oliver, 2000: Wörterbuch zur Sicherheitspolitik mit Stichworten zur Bundeswehr, Hamburg

CPN (Conflict Prevention Network – Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)) 2001: Conflict Prevention, Crisis Management and the European Union, A CPN Commentary, 23.2.2001

Debiel, Tobias/Fischer, Martina 2000: Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung durch die EU. Konzepte, Kapazitäten, Kohärenzprobleme, Berghof Report Nr. 4, August 2000, Berlin

EU-NGO Contact Group 2001: Managing the Deployment of Civilian Experts for EU Conflict Prevention and Management: Practical First Steps, European Parliament, 27. Februar 2001

Europäische Kommission 2000: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen, Strategische Ziele 2000-2005, „Das neue Europa gestalten“, KOM(2000), 154 endgültig, Brüssel, 09.02.2000

Europäische Kommission, 2001a: Definitions and categorisation, Kommissariat für Entwicklung und humanitäre Hilfe, <http://www.europa.eu.int/comm/development/prevention/definition.htm>, 18.8.2001

Europäische Kommission, 2001b: Communication from the Commission on Conflict Prevention, COM(2001)211 final, Brüssel, 11.04.2001

Europäische Kommission, 2001c: Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2001, Zahlenübersicht, Brüssel, Januar 2001. Im Internet unter: Europäische Kommission: Documents and Publications, The 2001 budget in figures, <http://europa.eu.int/comm/budget/en/usefulinfo/pubexterieur.htm>, 20.08.2001

- Europäische Kommission 2001d: External Relations Directorate General, im Internet: [http://europa.eu.int/comm/dgs/external\\_relations/general/mission\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs/external_relations/general/mission_en.htm), 30.08.2001
- Europäische Kommission, SG/HR 2000: Improving the Coherence and Effectiveness of European Union Action in the Field of Conflict Prevention, Report Presented to the Nice European Council by the Secretary General/High Representative and the Commission, 14088/00, Brüssel, 30.11.2000
- Europäisches Parlament 2000: Draft Report by William Newton-Dunn, PE289.559
- Europäisches Parlament 2001: Instruments of Conflict Prevention and Civilian Crisis Management Available to the European Union, Directorate General for Research-Directorate A, STOA – Scientific and Technological Options Assessment, Briefing Note N° 1/2001, PE nr. 296.707, März 2001
- Fischer, Joschka 2001: Rede des Bundesminister des Auswärtigen auf der 37. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik, in: Internationale Politik Juni 2001 (Nr. 6), S. 88ff.
- Forster, Michael 2001: Ariadne-Faden: Top/Up I, im Internet: <http://www.geopowers.com/Konzepte/Wahnwitz/Wahnwitz.htm>, 04.08.2001
- ICG (International Crisis Group) 2001: EU Crisis Response Capability, Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management, ICG Issues Report N° 2, Brüssel, 26.06.2001
- ISIS (International Security Information Service) 2000a: The European Parliament's ‚maximalist‘ vision of CESDP, Dezember 2000, Number 3, Brüssel
- ISIS 2000b: Enhancing the EU's Response to Violent Conflict: Moving beyond Reaction to Preventive Action, Conference Report and Policy Recommendations, 7.-8. Dezember 2000, Brüssel
- Keukeleire, Stephan 1994: The European Union and Conflict Management, in: Bauwens, Werner; Reyhler, Luc (Hg.): The Art Of Conflict Prevention, London/New York
- Lundin, Lars-Erik 2001: The Commission's Role in Developing a Coherent EU Conflict Prevention and Civilian Crisis Management Capacity, in: SPAS (Swedish Peace and Arbitration Society) 2001: EU Civilian Crisis Management Capability, Conference Report, Version 1.1, June 2001, Stockholm
- Lübke-meier, Eckhard 2001: Rechtzeitiges Vorbeugen, in: FAZ vom 13.07.2001, S. 8
- Mathies, Volker 2000: Krisenprävention, Vorbeugen ist besser als Heilen, Opladen
- Mehler, Andreas 2000: Krisenprävention in der europäischen EZ, Eine frühe Bilanz und offene Fragen, in: E+Z – Entwicklung, Nr. 3, März 2000, S. 67-69, Im Internet: <http://www.dse.de/zeitschr/ez300-4.htm>, 30.07.2001



Patten, Christopher 2000a: OSCE, Speech by The Rt Hon Chris Patten, OSCE Permanent Council, SPEECH/00/458, Vienna, 23 November 2000, im Internet: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/news/patten/speech\\_00\\_458.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/speech_00_458.htm), 25.08.2001

Patten, Christopher 2000b: Eine europäische Außenpolitik: Anspruch und Wirklichkeit, Institut Français des Relations Internationales (IFRI), Paris, 16. Juni 2000, im Internet: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/news/patten/speech\\_00\\_219\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/speech_00_219_de.htm), 30.08.2001

Patten, Christopher, 2001a: Debate on conflict prevention/crisis management, Speech 01/123 at the European Parliament Plenary, Strasbourg, 14 March 2001, [http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/news/patten/ip\\_01\\_123.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/ip_01_123.htm), 30.07.2001

Patten, Christopher 2001b: Press Release: Council adopts Rapid Reaction Mechanism, 26.02.2001

Press Communication 2001: Council adopts Rapid Reaction Mechanism, 26. Februar 2001

Rat der Europäischen Union 2001: Verordnung (EG) Nr. 381/2001 des Rates vom 26. Februar zur Schaffung eines Krisenreaktionsmechanismus, Amtsblatt Nr. L 057 vom 27/02/2001, S. 0005 – 0009.

Saferworld/International Alert/European Platform for Conflict Prevention and Transformation 2000: Preventing violent conflict: Opportunities for the Swedish and Belgian Presidencies of the European Union in 2001, December 2000

Siedschlag, Alexander 2001: Globalisierung, Friedenswahrung, und Konfliktprävention – Kein Abschied von der Staatenwelt, in: Ders. (Hg.): Realistische Perspektiven Internationaler Politik, Opladen, S. 201-220

## 6.4 Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AStV	Ausschuß der Ständigen Vertreter
AKP	Afrikanische, karibische und pazifische Staaten
BASIC	British American Security Information Council
CPN	Conflict Prevention Network
EG	Europäische Gemeinschaft
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GASP	Gemeinsame Europäische Außen- und Sicherheitspolitik
ICG	International Crisis Group
IFRI	Institut Français des Relations Internationales
ISIS	International Security Information Service
NATO	Nordatlantische Vertragsorganisation
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
RRF	Rapid Reaction Force
RRM	Rapid Reaction Mechanism
SG/HR	Secretary General/High Representative, Generalsekretär des Rates der EU, Hoher Repräsentant für die GASP
VN	Vereinte Nationen