

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Globale Fragen

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Ulrich Schneckener

Die Zivilmacht Europa und die prä-westfälische Herausforderung

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden.

Kritische Kommentare sind den Autoren in jedem Fall willkommen

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Diskussionspapier FG 8, 2005/05, Juni 2005
SWP Berlin

Inhalt

1. Einleitung: Europas Verfassung und Europas Mission 3
2. Die Herausforderung der prä-westfälischen Konstellation 4
3. Die EU und die Notwendigkeit post-westfälischer Interventionen 7
4. Fazit und Ausblick 10

1. Einleitung: Europas Verfassung und Europas Mission¹

Wenn in diesen Tagen von der Europäischen Union die Rede ist, dann hält sich die Euphorie in engen Grenzen. Dies gilt offenbar, wie das französische *Non* und das niederländische *Nee* zum Verfassungsvertrag zeigen, ironischerweise insbesondere in jenem "alten Europa", dessen Bevölkerungen sich noch Anfang 2003 in einer eindrucksvollen Einmütigkeit gegen einen Angriff auf den Irak ausgesprochen hatten. Was seinerzeit von manchen Beobachtern als ein Gründungsakt zu einer europäischen Öffentlichkeit gedeutet wurde, ist nur zwei Jahre später einer tiefen Skepsis gegenüber der EU und dem Rückfall in nationale Reflexe gewichen. In der Tat: Der Prozeß der europäischen Integration ist – wieder einmal – in einer Krise.

Die Ursachen dafür sind vielfältig und variieren von Land zu Land. Es handelt sich u.a. um Abrechnungen für vergangene Entscheidungen, bei denen die Bürger nicht gefragt wurden (z.B. Einführung des Euro, EU-Osterweiterung), um die Ablehnung eines künftigen EU-Mitglieds Türkei, um diffuse und konkrete Ängste vor den Effekten der Globalisierung, vor Zuwanderung und Billiglohnkonkurrenz (sinnbildlich dafür steht "le plombier polonais", der über Wochen die französischen Medien beschäftigte), um Befürchtungen vor einem neo-liberalen Europa, das sich vom Wohlfahrtsstaat kontinentaler Prägung verabschiedet usw. Über allem steht aber die Erkenntnis: Die Bürger wollen gut regiert werden und sie haben zur Zeit, zu Recht oder zu Unrecht, das Gefühl, sie werden es nicht – weder von ihren eigenen Regierungen noch von den Brüsseler Institutionen.

¹ Dieser Text basiert auf einem Vortrag, den der Autor am 10.6.2005 im Marburger Schloß anlässlich der Verleihung des Peter Becker-Preises für Friedens- und Konfliktforschung der Philipps-Universität Marburg gehalten hat. Der Autor erhielt den Preis für sein Werk "Auswege aus dem Bürgerkrieg" (erschienen 2002 in der Edition Suhrkamp). Der Autor bedankt sich dafür herzlich bei der Jury, beim Marburger Zentrum für Konfliktforschung und insbesondere beim Stifter des Preises, Herrn Dr. Peter Becker.

Diese destruktive Stimmung entlädt sich paradoxerweise genau an einem historischen Wendepunkt, der eigentlich Anlaß zur Freude hätte sein können – das vereinte Europa, bestehend aus freiheitlichen Demokratien, gibt sich eine Konstitution! Eine seit den Zeiten Immanuel Kants diskutierte Vision wird wahr! Dass dies aber nicht so empfunden wird, liegt nicht zuletzt am Verhalten der politischen Eliten in den meisten EU-Staaten. Es handelt sich grosso modo um eine Generation von Politikern, denen letztlich das nationale Hemd näher ist als der europäische Rock, für die die EU im wesentlichen ein Zweckverband zu sein scheint, aus dem man das Günstigste für sich herausholt. Gleichzeitig haben sie kollektiv über Jahre hinweg die EU und ihre Institutionen schlecht geredet, Verantwortung für unpopuläre Maßnahmen nach Brüssel abgeschoben, populistisch das Klischee des "bürokratischen Molochs" bedient, der "unser Geld verbrät" – diese Mentalität gilt in Deutschland von Schröder bis Stoiber. Zumeist sind es die gleichen Politiker, die zuvor Entscheidungen in Brüssel selbst getroffen haben, um sich dann vor ihrem heimischen Publikum davon distanzieren. Sie dürfen sich daher nicht wundern, wenn ihr doppeltes Spiel verfängt, die Bürger sich von der politischen Klasse insgesamt abwenden und jede Gelegenheit für einen Denkkzettel wahrnehmen.

Besonders enttäuschend ist, dass im Zuge der Debatten um den Verfassungsvertrag die aus meiner Sicht wesentliche Mission Europas komplett aus dem Blick geraten ist. Angesichts der friedens- und sicherheitspolitischen Lage in der Welt ist es fatal, sich einer europäischen Nabelschau hinzugeben, wie dies bei den Referenden in Frankreich und in den Niederlanden der Fall war. Denn es muß uns klar sein: Wir machen dieses Europa nicht nur für uns! Pathetisch formuliert: Die Einigung Europas und das Integrationsprojekt sind ein Beitrag zur Zivilisierung der Internationalen Beziehungen und der Weltpolitik. In diesem fundamentalen Sinne ist die EU in der Tat eine Zivilmacht oder, wenn man so will, eine zivilisierende Macht. Dies äußert sich vor allem in zwei Aspekten.

Erstens: Wer sich auf anderen Kontinenten umhört, wer die entsprechenden Debatten in Lateinamerika, mehr noch in Afrika südlich der Sahara, in Südostasien und Ostasien, der vermutlich dynamischsten und sicherheitspolitisch gefährlichsten Region der Welt, zur Kenntnis nimmt, der stellt fest: Europa gilt als Beispiel für eine gelungene Regionalintegration, es gilt in gewisser Weise als ein Experimentierfeld, das von anderen aufmerksam verfolgt wird. Schafft es ein von Kriegen geprägter Kontinent zusammenzuwachsen, seine internen Gegensätze zu überwinden und nach außen handlungsfähig zu werden? Stagniert dieses Projekt oder scheitert es gar? Diese Fragen bewegen nicht nur die Europäer, sondern auch Menschen in anderen Weltregionen. Aus dieser globalen Perspektive ist die EU eben mehr als nur ein regionales Projekt, sondern sie ist ein strukturbildendes Element einer möglichen Weltfriedensordnung.

Der zweite Aspekt, auf den ich im folgenden ausführlicher eingehen will, betrifft die EU als globalen Akteur – gemeint ist hier ihre Eigenschaft weniger als ökonomischer, als vielmehr als politischer und sicherheitspolitischer Akteur. In vielen Entwicklungs- und Transformationsländern, in Krisen- und Konfliktregionen richten sich vielfältige Erwartungen an die EU, zu Teil auch übertriebene und angesichts der vorhandenen Ressourcen kaum erfüllbare Erwartungen. Gleichwohl können sich die EU und ihre Mitgliedstaaten der Aufgabe nicht entziehen, in zahlreichen Ländern Konfliktprävention, Krisenmanagement und Friedenskonsolidierung zu betreiben, sich mit anderen Worten aktiv am *peace* bzw. *state-building* zu beteiligen. Warum diese Aufgabe für Europa und die Welt so bedeutsam ist, wird deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, worin eigentlich die zentrale friedens- und sicherheitspolitische Herausforderung unserer Zeit liegt.

2. Die Herausforderung der prä-westfälischen Konstellation

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 markieren nicht, wie oft behauptet, den Beginn einer neuen Zeitrechnung. Sie sind vielmehr als dramatische Zuspitzung jener neuen Sicherheitsprobleme zu verstehen, die sich in den 1990er Jahren sukzessive entwickelt und verschärft haben. Sie sind insofern Ausdruck und (vorläufiger) Höhepunkt einer sicherheitspolitisch fragmentierten Welt, in denen parallel unterschiedliche Logiken beim Einsatz von Gewalt existieren. Wie in einem Brennglas bündeln sich in den Attentaten des 11. September nahezu sämtliche Probleme, die unter dem Begriff prä-westfälische Konstellation subsumiert werden können, die aber bis dato eher lokale und regionale Auswirkungen hatten und keine globale Gefährdung bedeuteten.

Die zentrale Lehre des 11. September lautet daher: Die fortschreitende Ausbreitung der prä-westfälischen Konstellation in weiten Teilen der Welt – sprich der Zerfall von Staaten, die Zunahme lokaler Konflikte sowie die wachsende Bedeutung privater Gewaltakteure bis hin zu transnationalen Terrornetzwerken – darf von der übrigen Welt, zumeist etwas euphemistisch internationale Gemeinschaft genannt, nicht länger ignoriert werden.

Was heißt nun prä-westfälische Konstellation? Will man die sicherheitspolitische Lage der Welt analysieren, bietet sich das Bild von der Gleichzeitigkeit verschiedener „Welten“ oder „Konstellationen“ an, die jeweils anders gelagerte Sicherheitsprobleme aufwerfen. Besonders prominent und pointiert wird diese These von Robert Cooper vertreten – Cooper, ein britischer Diplomat, der als Generaldirektor für Außenbeziehungen beim Europäischen Rat der wichtigste Kopf hinter der im Dezember 2003 verabschiedeten EU-Sicherheitsstrategie ist. Cooper unterscheidet zwischen "moderner", "post-moderner" und "prä-moderner Welt".² Daran anknüpfend

² Siehe dazu Cooper, Robert, 1997: Gibt es eine neue Weltordnung?, in: Senghaas, Dieter (Hg.): Frieden Machen, Frankfurt: Suhrkamp, S. 102-119. Ähnliche Überlegungen mit anderen Begrifflichkeiten

möchte ich eine etwas andere Terminologie wählen, die den Aspekt staatlicher Souveränität im Bereich der Sicherheitspolitik stärker in den Vordergrund rückt: Die drei "Welten" bezeichne ich daher als westfälisch, post-westfälisch und prä-westfälisch.³ Die Wahl dieser Begrifflichkeit ist nicht unproblematisch, da sie die Gefahr falscher historischer Analogien birgt. Die Begriffe sind daher nicht als historische Beschreibungen, sondern als analytische Kategorien und in ihrer Gesamtheit als heuristisches Modell zu verstehen.

Zunächst zur westfälischen Konstellation. Sie bezieht sich, in Anlehnung an den Westfälischen Frieden am Ende des 30jährigen Krieges, auf das moderne Staatensystem mit seinem Kernkonzept der staatlichen Souveränität nach Innen und Außen, das sich im staatlichen Gewaltmonopol niederschlägt. Gestützt wird dieses System durch internationale Normen wie dem Prinzip der Gleichheit aller Staaten, dem Prinzip der Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten und dem Schutz territorialer Integrität, allesamt niedergelegt in Art. 2 der Charta der Vereinten Nationen (UN). Konflikte sind hier vor allem durch Nullsummenspiele und das klassische Sicherheitsdilemma gekennzeichnet, bei dem ein Staat den Angriff eines anderen fürchtet und daher zu eigenen Verteidigungsmaßnahmen greift, die wiederum Rüstungswettläufe induzieren. Der Kalte Krieg selbst folgte als Makro-Konflikt der Logik der westfälischen Konstellation, dazu kam seit 1945 eine Reihe von zwischenstaatlichen Krisen oder Kriegen (z.B. Kaschmirkrieg 1947-49, Koreakrieg 1950-53, Suez-Krise 1956, Kuba-Krise 1962, Sechs-Tage-Krieg 1967, Falklandkrieg 1982, Erster Golfkrieg 1980-88). Heute sind empirisch betrachtet nur noch

finden sich bei: Senghaas, Dieter, 2003: Die Konstitution der Welt – eine Analyse in friedenspolitischer Absicht, in: *Leviathan*, vol. 31, 1, S. 117-152. Soerensen, Georg, 2001: *Changes in Statehood: The Transformation on international relations*, Houndsmills: Palgrave. Zangl, Bernhard/Zürn, Michael, 2003: *Frieden und Krieg*, Frankfurt: Suhrkamp.

³ Siehe dazu ausführlicher, Schneckener, Ulrich, 2005: Post-Westfalia trifft Prä-Westfalia. Die Herausforderung der Gleichzeitigkeit dreier Welten, in: Jahn, Egbert/Fischer, Sabine/Sahm, Astrid (Hg.): *Zukunft des Friedens weiterdenken*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften (i.E.).

wenige Teile der Welt durch eine solche Situation charakterisiert – wie etwa die Spannungen zwischen den USA und Kuba, Indien und Pakistan, Nord- und Südkorea, China und Taiwan, Israel und den arabischen Staaten oder Eritrea und Äthiopien. Bei dieser Konstellation fungieren als Gewaltakteure die Staaten bzw. ihre regulären Armeen; die typische Gewaltform ist der zwischenstaatliche Krieg, gebunden an das humanitäre Kriegsvölkerrecht (*ius in bello*).

Die post-westfälische Konstellation ist hingegen durch die Überwindung absoluter Souveränitätsansprüche gekennzeichnet. Sie betrifft Staaten, die sich an der Idee der kollektiven Sicherheit orientieren, die sich in internationale, multilaterale Aktivitäten und Entscheidungsprozesse einbinden lassen und damit zum (partiellen) Souveränitätsverzicht bereit sind. Zu diesem Zweck werden internationale Sicherheitsinstitutionen und -regime gegründet, die über Zeit ein Eigengewicht entwickeln, das wiederum Regierungshandeln beeinflusst und im Ergebnis zu einem Transfer von Sicherheitspolitik auf eine überstaatliche Ebene führt, um gemeinsame Probleme lösen zu können. Dazu gehören multilaterale Rüstungskontroll-, Abrüstungs- und Verifikationsregime, internationale Gerichtshöfe, die OSZE und in Teilbereichen die UNO (z.B. Regime zur Nicht-Verbreitung von nuklearen, chemischen und biologischen Waffen). Der Pionier unter den post-westfälischen Institutionen ist sicherlich die EU, davon geprägt ist auch die außenpolitische Orientierung ihrer Mitgliedstaaten. Für sie besteht, so die EU-Sicherheitsstrategie, der Ansatz zur Problembewältigung im "effektiven Multilateralismus", d.h. in der Zusammenarbeit und Partnerschaft mit anderen, aber auch in der effektiven Durchsetzung von Normen und Standards, die für alle verbindlich sind. Dazu muß unter Umständen auch Gewalt angewandt werden, dies darf aber nur multilateral und unter Inanspruchnahme verallgemeinerbarer Gründe geschehen. Bei der Gewaltform handelt es sich demzufolge typischerweise um Interventionen im Geiste von Kap. VI und VII der UN-Charta, die von militärisch gestützten Sanktionen über zur Stationierung von interna-

SWP-Berlin
Die Zivilmacht Europa
und die prä-westfälische Herausforderung
Juni 2005

tionalen Friedenstruppen bis hin zu regelrechten Kriegseinsätzen reichen können.

In Abgrenzung dazu nun also die prä-westfälische Konstellation: Sie ist charakterisiert durch zerfallende und gescheiterte Staaten, durch Bürgerkriege, durch die Privatisierung und Kommerzialisierung von Gewalt, durch transnationale Kriminalitäts- und Gewaltnetzwerke, durch die Ausbreitung des informellen Sektor, von "Schwarzmärkten" und der "Schattenglobalisierung", durch grenzüberschreitende Effekte wie Fluchtbewegungen, Proliferation von Waffen oder der Ausbreitung von Seuchen, die eine gesamte Region destabilisieren können. Mit anderen Worten: Prä-Westfalia steht als Chiffre für jene Länder oder Regionen, in denen ein staatliches Gewaltmonopol nicht oder nicht mehr existiert bzw. durch eine Reihe von Entwicklungen auf signifikante Weise unterminiert wird.⁴ Der Staat ist nicht oder nicht mehr in der Lage das gesamte Territorium, inklusive der Außengrenzen, zu kontrollieren, ein Minimum an öffentlicher Sicherheit zu garantieren, das Steuermonopol zu sichern und elementare Dienstleistungen für seine Bürger zu erbringen. Statt dessen treten privatisierte (ehemals öffentliche) oder nicht-staatliche Akteure an seine Stelle. Dazu zählen so unterschiedliche Akteure wie klassische Rebellenbewegungen, Stammes- oder Clanführer, religiöse Führer, Warlords, Milizen, Paramilitärs, kriminelle Banden, Marodeure, Söldner oder private Sicherheits- und Militärfirmen.

Sie nutzen systematisch die Kontroll- und Legitimationsdefizite des Staates, sie unterwandern und unterhöhlen staatliche Institutionen und Autorität, sie eignen sich die staatlichen Ressourcen (z.B. Ausbeutung von Bodenschätze, Erhebung "illegaler" Steuern) an und füllen teilweise jene Lücken, die der zersetzte oder zerfallende Staat hinterläßt. In den von ihnen dominierten Gebieten oder Stadtvierteln treten beispielsweise Rebellenführer, Warlords oder

⁴ Siehe dazu auch: Schneckener, Ulrich (Hg.), 2004: States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Studie no. 43, November 2004.

Drogenbarone als "Sicherheitsdienstler" auf, in vielen Fällen gegen den Willen der betroffenen und eingeschüchterten Bevölkerung, in manchen Fällen durchaus mit einer gewissen Legitimation, da sie zumindest einen rudimentären Schutz bieten, der allerdings mit Wohlverhalten, bedingungsloser Loyalität und Abgaben erkaufte wird. Eine zentrale Rolle spielen dabei manifeste Bürgerkriegs- und Gewaltökonomien, von denen diverse Akteure profitieren, was die Konfliktlösung, geschweige denn den Aufbau einer geordneten Staatlichkeit, erheblich erschwert. Die skizzierte prä-westfälische Konstellation ist daher weder mit Chaos, Anarchie oder Ordnungslosigkeit noch mit einer "Rückkehr ins Mittelalter", wie manche meinen, gleichzusetzen, sondern in den meisten Fällen bestehen, zumindest temporär, Ordnungen anstatt, unterhalb oder neben der formalen, staatlichen Struktur und zugleich bedienen sich ihre Protagonisten ausgesprochen moderner Methoden und Technologien.

Die paradigmatischen Fälle waren und sind hierbei Somalia, Afghanistan, Sierra Leone, Liberia oder DR Kongo. Aber diese Phänomene finden sich, wenn auch weniger extrem, in zahlreichen Ländern – von der Andenregion und Südosteuropa, von Zentralafrika und dem Horn von Afrika über den Nahen Osten und den Kaukasus bis hin nach Zentral-, Süd- und Südostasien. Im Unterschied zum westfälischen Ideal zeichnet sich die prä-westfälische Konstellation durch eine Vielzahl von gewaltkompetenten Akteuren aus: staatliche, halbstaatliche und private Akteure. Die typische Gewaltform ist der sich zumeist über Jahre hinziehende innerstaatliche Konflikt, der jedoch in der Regel internationale Dimensionen annimmt, da externe Akteure aktiv als Konfliktparteien beteiligt sind oder aber in Mitleidenschaft gezogen werden.

Um nicht mißverstanden zu werden, Staatsversagen und Staatszerfall sind per se, abgesehen von den Folgen für die Bevölkerung vor Ort, noch keine Bedrohung für andere im engeren Sinne des Wortes. Insofern liegt die EU-Sicherheitsstrategie – ebenso wie die US-Sicherheitsstrategie – daneben, wenn sie "failing" bzw. "failed states"

unumwunden zu einem "threat" erklären. Der entscheidende Punkt ist vielmehr, daß versagende oder gescheiterte Staaten ebenso wie akute Bürgerkriegsgebiete ein Risiko darstellen, aus dem sich konkrete Bedrohungen für Dritte (siehe z.B. Terrorismus) entwickeln können, noch wichtiger aber: Sie erschweren die Lösung von zentralen, globalen Bedrohungen und Risiken.

Erst kürzlich hat der Bericht des von UN-Generalsekretär Kofi Annan eingesetzte High Level Panel diesen Aspekt unterstrichen: Ohne eine nachhaltige Stärkung staatlicher Strukturen, Institutionen und Kapazitäten, ohne eine Lösung regionaler Konflikte in weiten Teilen der Welt, also ohne *state- und peace-building*, wird es kaum möglich sein, die wesentlichen Sicherheitsprobleme der Menschheit zu managen, geschweige denn zu lösen. Dieser Zusammenhang läßt sich an ein paar Beispielen leicht illustrieren: Eine substantielle Aids- und Seuchenbekämpfung ist ohne staatliche Strukturen kaum möglich; die Bekämpfung von Armut und eine gerechtere Verteilung von Ressourcen setzen einen staatlichen Rahmen voraus; die Eindämmung von organisierter Kriminalität, die Unterbindung der nicht-staatlichen Verbreitung von Nuklearmaterial oder die Bekämpfung transnationaler Terrornetzwerke bedürfen – nicht nur, aber auch – staatlicher Kontrollmechanismen und Zwangsmittel; die Beilegung von Regionalkonflikten und Bürgerkriegen ist unmittelbar verknüpft mit der Schaffung legitimer staatlicher Strukturen usw. Wenn dieser Befund stimmt, stellt sich die Frage: Wie soll man der prä-westfälischen Herausforderung begegnen? Und welche Rolle hat dabei die EU zu spielen?

3. Die EU und die Notwendigkeit post-westfälischer Interventionen

Die prä-westfälische Herausforderung ist in der Tat an der internationalen Gemeinschaft nicht spurlos vorübergegangen. Bereits seit Beginn der 1990er Jahre hat die prä-westfälische Konstellation eine Reihe von Interventionen neuen Typs zur Folge gehabt. Diese unterscheiden sich von den

"klassischen" Interventionen des westfälischen Typs in mehreren Dimensionen:

- Erstens haben diese Interventionen einen multilateralen Charakter, sie basieren auf kollektiven Entscheidungen und werden von verschiedenen Akteuren (Staaten, IOs sowie NGOs) durchgeführt. Für die beteiligten Staaten bedeutet dies de facto eine politisch gewollte Verlagerung von Aufgaben und Ressourcen von der nationalen auf eine überstaatliche, internationale Ebene, zumeist unter dem Dach einer Internationalen Organisation (die Einsätze D. mögen hier paradigmatisch sein).
- Zweitens dienen solche Interventionen nicht dazu, nationale Einflußsphären auszubauen und lokale Autorität zu schwächen, sondern sie folgen verallgemeinerbaren Zielen und Normen, wie sie etwa in der UN-Charta niedergelegt sind, und dienen im Gegenteil dazu, staatliche Strukturen vor Ort zu stabilisieren, zu reformieren oder, wenn notwendig, wieder aufzubauen.
- Drittens beschränken sich diese Interventionen nicht auf militärische Mittel, sondern umfassen ein breites Spektrum an zivilen Maßnahmen, dies reicht von präventiven Maßnahmen, um Staatszerfall oder Bürgerkriege zu vermeiden über Vermittlungsaktivitäten und Zwangsmaßnahmen zur Beendigung von Konflikten bis hin zur Friedenskonsolidierung und zum ökonomischen Wiederaufbau.

Zusammengenommen konstituieren diese Aspekte den Typ post-westfälischer Interventionen, wie sie heute auch von der EU betrieben werden. Die EU selbst war allerdings in diesem Bereich nicht unbedingt ein Vorreiter, sondern eher ein Nachzügler. Zwar waren ihre Mitgliedstaaten über die UN, die NATO oder die OSZE schon frühzeitig an solchen zivilen und/oder militärischen Operationen beteiligt – von Kambodscha und Somalia über Georgien und Tadschikistan bis Bosnien und Kosovo. Das Sternenbanner der EU war hier jedoch nicht zu sehen (mit einer einzigen signifikanten Ausnahme, die EU-Verwaltung in Mostar von 1994-96), die EU beschränkte sich primär auf humanitäre

Hilfe, auf technische Unterstützung, auf Dialogprogramme, auf ökonomische Aufgaben sowie auf die Finanzierung von Maßnahmen, ohne jedoch eine politische Führungsrolle zu übernehmen. Der Versuch, genau dies mit Blick auf die Krisen auf dem Balkan zu tun, scheiterte ebenso frühzeitig wie kläglich an nationalen Rivalitäten und an mangelnden EU-Strukturen. Europas Stunde war, damals 1991, – allen Ankündigungen zum Trotz – noch nicht gekommen.

Seither hat sich die Situation grundlegend geändert: Dies läßt sich oberflächlich betrachtet an einer Reihe von Aktivitäten ablesen, ohne nun allerdings deren Effektivität im Einzelfall beurteilen zu wollen.⁵ Die EU unterhält heute eine militärische Operation in Bosnien (*Althea*), hat zwei weitere durchgeführt (Operation *Concordia* in Mazedonien und Operation *Artemis* in DR Kongo), sie leitet in eigener Regie zwei Polizeimissionen in Bosnien (EUPM) und Mazedonien (Proxima) sowie eine Mission mit zivilen Experten zur Rechtsstaatshilfe in Georgien (EJUST). Daneben bildet die EU mit ihrer Wiederaufbauagentur einen zentralen Pfeiler in der internationalen Verwaltung für das Kosovo. Darüber hinaus stützt sich die EU auf ein Netz von zur Zeit sieben Sonderbeauftragte, die als Vermittler in Krisenländern bzw. -regionen tätig sind, einer davon leitet den Stabilitätspakt für Südosteuropa, ein anderer ist der mit erheblicher Autorität ausgestattete Hohe Repräsentant in Bosnien, die übrigen kümmern sich um Mazedonien, Afghanistan, den Nahen Osten, den Südkausus und die Region der Großen Seen. Ferner kann die EU auf eigene Beobachterteams zurückgreifen, auf die EU Monitoring Missions, die etwa in Mazedonien bzw. Süd-Serbien den fragilen Frieden zwischen Albanern und Slavo-Mazedoniern bzw. Serben überwachen. Darüber hinaus unterstützt die EU mit eigenem Personal

⁵ Siehe dazu u.a. Rummel, Reinhardt, 2003: Konfliktprävention: Etikett oder Markenzeichen Europäischer Interventionspolitik? Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Studie no. 45, November 2003. Mayer, Sebastian, 2005: Sicherheitspolitische Interventionen der Europäischen Union, TranState Working Papers no. 13, Universität Bremen.

diverse Wahlbeobachtungs- und Menschenrechtsmissionen. Last, but not least – der Hohe Beauftragte für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Solana, hat sich selbst mehrfach in Krisendiplomatie erprobt, teils mehr, teils weniger erfolgreich – der wichtigste Fall war sicherlich die Entschärfung der Krise in Mazedonien im Jahr 2001.

Diese Entwicklung ist die Folge von politischen Entscheidungen und strukturellen Veränderungen innerhalb der EU-Institutionen, die seit 1999 – in Folge des Kosovo-Krieges – getroffen wurden. Die wichtigsten Punkte seien hier nur kurz genannt:

- Besonders wichtig war die Schaffung des Mr. GASP beim Europäischen Rat, Solana hat sein Amt 1999 angetreten und seine Stellung innerhalb der Institutionen sukzessive ausgebaut. Er kann sich mittlerweile auf eine Strategie- und Frühwarnereinheit, auf ein zivil-militärisches Lagezentrum, auf einen Militärstab, auf das EU-Institut für Strategische Studien, auf die Sonderbeauftragten und auf die Generaldirektion E innerhalb der Ratsbürokratie stützen, in der auch die Experten für ziviles Krisenmanagement und für Polizeimissionen angesiedelt sind.
- Daneben wurden neue Entscheidungsstrukturen eingeführt, die im Krisenfall – zumindest der Theorie nach – ein rascheres Vorgehen der EU und ihrer Mitgliedstaaten ermöglichen sollen und gleichzeitig sicherstellen sollen, daß Frühwarnsignale in den Institutionen erkannt werden: Zu nennen sind hier das Politische und Sicherheitspolitische Komitee, der Ausschuß für zivile Aspekte des Krisenmanagements und der Militärausschuß, in denen jeweils Vertreter aller EU-Staaten sitzen. Um die Entscheidungen vorzubereiten, ist ein Routineverfahren für die Erstellung eines Krisenbewältigungskonzept (CMC) beschlossen worden, daß die EU bis 2010 in die Lage versetzen soll, innerhalb von 5 Tagen nach der Verabschiedung des Konzepts eine militärische bzw. zivile Operation beginnen zu können.
- Ferner wurden neue Instrumente und Kapazitäten geschaffen: Im militärischen

Bereich sollen der EU bis zu 60 000 Soldaten für Friedenseinsätze zur Verfügung stehen, darunter auch die neugebildeten EU Battle Groups, die als schnelle Eingreiftruppen im Krisenfall eingesetzt werden. In diesem Kontext steht auch die neue Europäische Verteidigungsagentur, die sich um Harmonisierung nationaler Standards und Kapazitäten bemühen muß. Im zivilen Bereich kann die EU auf etwa 5000 Polizeibeamte der Mitgliedstaaten für internationale Missionen zurückgreifen, hinzu kommen mehrere hundert Rechts- und Verwaltungsexperten sowie rund 2000 Experten für den Zivil- und Katastrophenschutz, die für EU-eigene oder auch für OSZE- bzw. VN-Missionen zur Verfügung stehen. Die EU-Kommission hat zudem 2001 einen Rapid Reaction Mechanism eingeführt, um rasch vor Ort erste Projekte zum Wiederaufbau oder zur Stabilisierung finanzieren zu können (Jahresbudget: rd. 25 Mio. €). Darüber hinaus verfügt die EU-Kommission über diverse Kooperationsprogramme, seit 2001 zusammengeführt unter EuropeAid, die mittel- und langfristige Ziele verfolgen.

Der nunmehr fraglich gewordene Verfassungsvertrag sieht weitere Innovationen vor. Die wichtigste ist die Aufwertung des Mr. GASP zum Europäischen Außenminister, der einen "Doppelhut" tragen soll, da er sowohl beim Rat als bei der EU-Kommission angesiedelt wird. Solana soll diesen Job übernehmen. Dies soll die Kohärenz der verschiedenen Bereiche der Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs- und Außenwirtschaftspolitik der EU verbessern und stärker eine Politik aus einem Guß befördern – dies wird insbesondere mit Blick auf Konflikt- und Krisenregionen von entscheidender Bedeutung sein. Dazu soll auch ein einheitlicher Europäischer Auswärtiger Dienst beitragen, auf den der Außenminister Zugriff hat (Art. III-296) und der aus EU-Beamten und entsandten nationalen Diplomaten bestehen soll. Diese Neuerungen werden bereits administrativ vorbereitet, sie werden wohl zumindest teilweise umgesetzt werden, unabhängig davon, ob der Verfassungsvertrag in Kraft tritt oder nicht – im Zweifel

genügt hier auch ein Beschluß des Europäischen Rates.

Die EU ist damit auf dem Weg zur "robusten Zivilmacht", die den Anspruch erhebt, das gesamte Spektrum an Interventionsformen abdecken zu können. Dazu gehören: der politische Dialog (im Rahmen von Kooperationsprogrammen), die umfangreichen Hilfs- und Unterstützungsmaßnahmen (humanitäre Hilfe, EZ, Finanz- und Wirtschaftshilfe, technische Beratung, Förderung von good governance, local capacity building, Ausbildungsprogramme etc), Vermittlungs- und Monitoringaktivitäten (z.B. durch die Sonderbeauftragten oder durch Beobachtermissionen), Sanktionsmaßnahmen (z.B. Wirtschaftsboykott, Waffenembargo, Reiseverbote), die Beteiligung an internationalen Übergangsverwaltungen (siehe BOS, KOS) sowie polizeiliche und militärische Maßnahmen.

Bei letzterem handelt es sich aus meiner Sicht nicht um eine "Militarisierung" der EU, wie manche fürchten, sondern um die notwendige Ergänzung um militärische Fähigkeiten, die die EU mittelfristig in die Lage versetzen soll, im Rahmen eines internationalen Mandates in Konflikt- und Krisenregionen Waffenstillstände zu überwachen, zuvor ausgehandelte Friedensabkommen sicherheitspolitisch zu garantieren, private Gewaltakteure abzuschrecken und zu entwaffnen sowie, bei Bedarf, auch robuste Maßnahmen zu ergreifen, um einen Rückfall der Konfliktparteien in Kampfhandlungen zu verhindern. All dies ist leider notwendig. Denn insbesondere in zugespitzten Situationen gilt oftmals, daß derjenige Vermittler das größte Gewicht besitzt, dem die Konfliktparteien, die sich wechselseitig mißtrauen, zutrauen ein Abkommen zu garantieren und im Zweifelsfall die jeweils andere Seite zur Raison zu bringen.

Ob die EU damit ausreichend präpariert ist, um der oben beschriebenen prä-westfälischen Herausforderung zu begegnen, kann indes getrost bezweifelt werden. Dies liegt vor allem am kaum lösbaren Mißverhältnis von *demand* und *supply*.

Einerseits: Der Bedarf an *state-* und *peace-building* ist enorm und wird wachsen. Bisher unterhält die internationale Gemeinschaft ihre umfangreichsten Operationen in Bosnien, Kosovo, Afghanistan, DR Kongo, Liberia, Sierra Leone, Haiti und künftig im Sudan. Weitere Fälle werden folgen. Doch die eigentliche Herausforderung besteht in der großen Zahl von schwachen, versagenden und ineffizienten Staaten, die "auf der Kippe" stehen, wo lokale Konflikte schwelen, wo der Staat mehr und mehr unter Druck gerät, wo staatliche Funktionen nur schlecht oder leidlich erfüllt werden, insbesondere im Gesundheits- und Bildungswesen, wo sich die herrschenden Eliten wachsenden Legitimitätsproblemen ausgesetzt sehen. Prototypisch für solche Fälle fragiler Staatlichkeit stehen Länder wie Pakistan, Jemen, Bolivien, Nigeria, Uganda, Nepal oder Usbekistan.

Andererseits sind sowohl die Ressourcen als auch der politische Wille zum Engagement begrenzt. Kein Akteur kann die Probleme im Alleingang bewältigen, allerdings hat die EU ihr Potential noch längst nicht ausgeschöpft. Experten fordern vor allem den Ausbau von personellen Ressourcen: Mary Kaldor u.a. schlagen z.B. eine EU "Human Security Response Force" mit 15 000 Männern und Frauen vor, die vor Ort eingesetzt werden sollen. Andere Ideen sind die Schaffung eines European Peace Corps, die Abschaffung nationaler EZ-Budgets zugunsten der EU-Entwicklungspolitik sowie die Zusammenlegung militärischer Kapazitäten (z.B. EU-Marine). Die Handlungsfähigkeit der EU wird jedoch stärker eingeschränkt durch den Mangel an Konzeptionen und Strategien im Bereich von state- und peace-building, durch die unterschiedlichen Interessen und Prioritäten der Mitgliedstaaten sowie vor allem durch die Kohärenzprobleme auf diversen Ebenen, die Entscheidungsprozesse und die Implementation von Beschlüssen erschweren: zwischen Kommission und Rat, zwischen den drei Säulen der EU, zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten, zwischen unterschiedlichen Politikzielen. Hier würde der Verfassungsvertrag einige, wenn auch nicht alle Probleme lösen.

4. Fazit und Ausblick

Der Friede und die internationale Sicherheit werden in den nächsten Jahrzehnten davon bestimmt sein, ob und wie die internationale Gemeinschaft mit der prä-westfälischen Herausforderung umgeht. Dies wird wiederum nicht zuletzt davon abhängen, inwiefern sich post-westfälische Institutionen und Regime entwickeln, da unilaterale, eher westfälisch geprägte Interventionen im Stile der jetzigen US-Regierung keine Option darstellen, sondern wie im Falle des Irak am Ende mehr Probleme schaffen als sie lösen.

Ohne das Engagement post-westfälischer Akteure wie der EU, ohne den damit verbundenen (sukzessiven) Transfer von Souveränität und Ressourcen von der mitgliedstaatlichen auf die europäische Ebene, ohne die Herausbildung eines gemeinsamen politischen Willens dürften sich die genannten Sicherheitsprobleme weiter verschärfen. Wenn sich die in der EU erkennbaren nationalen Egoismen auf Dauer durchsetzen, dann treten mittelfristig an die Stelle von Engagement in fragilen Staaten sowie in Krisen- und Konfliktregionen Strategien der Abschottung und Ausgrenzung, um die eigenen „Zonen von Frieden und Wohlstand“ zu sichern. Dies ist aber eine gefährlich illusionäre Alternative und das sollten verantwortliche Politiker ihren Bürgern auch sagen. Statt dessen gilt es das positive Image der EU in der Welt zu erhalten. Denn: Ein Europa, das sich selbst nicht ernst nimmt, sich selbst wenig zutraut, wird in der Welt an Gewicht und Einfluß verlieren.

Die Friedens- und Konfliktforschung muß daher erstens einen Beitrag zum besseren Verständnis der prä-westfälischen Herausforderung leisten, d.h. u.a. die Dynamiken und Ursachen von Staatszerfallsprozessen, den Charakter von nicht-staatlichen Gewaltakteuren und Netzwerken, die Mechanismen von Bürgerkriegs- und Gewaltökonomie sowie der "Schattenglobalisierung" untersuchen, und ihre Erkenntnisse nachdrücklich der eigenen Öffentlichkeit vor Augen führen. Zweitens sollte sie möglichst praxisnah daran mitwirken,

geeignete Konzepte, Strategien und Instrumente zu entwickeln bzw. weiterzuentwickeln, damit Akteure wie die EU mittel- und langfristig dieser Herausforderung einigermaßen angemessen und mit Augenmaß begegnen können.