

Zivile Konfliktverhütung und menschliche Sicherheit

Die Zusammenarbeit von Vereinte Nationen und Europäischer Union

Detlev Wolter



Die Vereinten Nationen und die Europäische Union sind Hauptakteure des sich herausbildenden globalen Regimes effektiver Konfliktverhütung und zivilen Krisenmanagements. Die wachsende Übereinstimmung bei Zielsetzung und Programmatik der Krisenprävention sowie bei den zivilen und zivilmilitärischen Fähigkeiten von UN und EU eröffnet die Chance auf eine systematische Verstärkung gemeinsamer operativer, struktureller und systematischer Krisenprävention.

Dr. Detlev Wolter, geb. 1957, ist Referatsleiter für Europa-politik in der Staatskanzlei Brandenburg. Von 2003 bis 2005 war er Poli-tischer Botschaftsrat an der Ständigen Vertretung Deutsch-lands bei den Ver-einten Nationen in New York und Kovorsitzender der UN-Freundesgruppe für Konflikt-prävention.

Der vorliegende Beitrag gibt aus-schließlich die per-sönliche Meinung des Autors wieder.

Die UN sind globaler Legitimations-, Standard- und Impulsgeber im Zentrum des sich entwickelnden Re-gimes der Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung.¹ Mit dem Ergebnis des Weltgipfels vom Sep-tember 2005² und dem jüngsten Fortschrittsbericht des UN-Generalsekretärs zur Konfliktverhütung³ un-ternimmt die Weltorganisation weitere Schritte, um den Übergang von einer ›Kultur der Reaktion‹ zu einer ›Kultur der Prävention und Friedenskonsolidie-rung‹ in die Tat umzusetzen.⁴

Beim Ausbau effektiver Mechanismen und Part-nerschaften für Konfliktverhütung und ziviles Kri-senmanagement kommen UN und EU eine führende Rolle zu. Effektive Konfliktverhütung umfasst hier-bei den vollen Konfliktzyklus von Prävention, Kri-senmanagement und Friedenskonsolidierung in der Nachkonfliktphase (Präventionstriade). Die EU kann, sowohl was das Konzeptionelle als auch was das Operative angeht, ein Motor für die Herausbildung einer effektiven globalen Präventionspolitik im Rah-men der UN sein. Sie kann nicht nur die ›soft power‹ bereitstellen, sondern auch zunehmend die für eine effektive Prävention notwendige ›hard power‹. Mit dem Ausbau insbesondere ihrer zivilen Krisenmana-gementfähigkeiten hat sich die EU einen komparati-ven Vorteil erarbeitet, der sie zum bevorzugten Part-ner der UN macht. Im jüngsten ›Human Security Brief 2006‹⁵ wird der erneute Rückgang der Anzahl gewaltsamer Konflikte und der Opfer auch auf eine verbesserte Prävention der internationalen Gemein-schaft zurückgeführt. UN und EU haben mit dem Ausbau ihrer diesbezüglichen Fähigkeiten daran maß-geblichen Anteil.

Konzeptionelle Grundlagen

Konzeptionell haben die UN im Bereich der Kon-fliktprävention eine Führungsrolle bewiesen. Die Vor-schläge zur Stärkung der Fähigkeiten der UN zu ope-rativer und struktureller Prävention aus dem Bericht

der Carnegie-Kommission zur Verhütung tödlicher Konflikte aus dem Jahr 1997⁶, beeinflussten maß-geblich die Reformanstrengungen von Generalse-ekretär Kofi Annan. Die von ihm im September 2003 eingesetzte Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel fügte in ihrem Be-richt als dritte Kategorie die systematische Prävention durch regulative Systeme wie das Zertifizierungssys-tem für Konfliktdiamanten hinzu.⁷

Eine fundamentale Neuorientierung initiierte das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) in ihrem ›Bericht über die menschliche Ent-wicklung‹ aus dem Jahr 1994 mit der Einführung des Konzepts ›menschlicher Sicherheit‹ (human securi-ty).⁸ Dieses neue Sicherheitsparadigma ergänzt zwi-schenstaatliche Sicherheit durch eine Orientierung auf den Schutz der Bevölkerung. Die UN schufen einen Beirat für menschliche Sicherheit (Advisory Board on Human Security) innerhalb des Amtes für die Koor-dinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA). Das von Kanada und der Schweiz errichtete ›Human Security Network‹ und die von Japan eingesetzte unabhängige ›Commission on Human Security‹⁹ ha-ben einen gemeinsamen Hauptansatz: die Stärkung der operativen Präventionsfähigkeiten der UN zur Gewährleistung menschlicher Sicherheit. Parallel da-zu unterstützen die UN die Entwicklung des Konzepts einer präventiven Schutzverantwortung der interna-tionalen Gemeinschaft, das aus einer harten Debatte über die Rechtmäßigkeit ›humanitärer Interventio-nen‹ entstanden war. Die im September 2000 von der kanadischen Regierung initiierte Internationale Kommission zu Intervention und Staatensouveräni-tät änderte in ihrem Bericht ›The Responsibility to Pro-tect‹¹⁰ den Fokus von einem Recht zur Intervention auf eine Schutzverpflichtung des Staates gegenüber seiner Bevölkerung, die im Bedarfsfall auf die inter-nationale Gemeinschaft übergeht. Als ein Hauptele-ment dieser Schutzverantwortung postulierte die Kom-mission eine vorrangige Verantwortung zur Präven-tion (responsibility to prevent).

Das Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005¹¹ erkennt erstmals die Schutzverantwortung gegen-über der Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbre-chen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie das Konzept der mensch-lichen Sicherheit an. Falls ein Staat nicht in der Lage oder bereit ist, dieser Pflicht nachzukommen, kann als *ultima ratio* die internationale Gemeinschaft über den Sicherheitsrat intervenieren. Diese Kompetenz des UN-Sicherheitsrats zur präventiven Intervention

macht die Schaffung größerer Legitimität und Repräsentativität durch eine Erweiterung seiner ständigen und nichtständigen Mitglieder sowie einer Beschränkung des Vetorechts umso dringlicher.

Die Schaffung der Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission – PBC) und der Polizeiabteilung in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) ist eine wichtige operative und institutionelle Stärkung der UN-Fähigkeiten zur Konfliktverhütung. Die gleichlautenden Resolutionen von Generalversammlung und Sicherheitsrat vom 20. Dezember 2005 zu den Modalitäten der PBC¹² sehen ein präventives Mandat allerdings nur auf Antrag eines Mitgliedstaats vor. Mit der erstmaligen direkten Einbeziehung der internationalen Finanzinstitutionen und anderer Geber hat die PBC jedoch die Möglichkeit, durch kohärente und nachhaltige Finanzierung zivile Präventions- und Entwicklungspolitik zu integrieren. Das Ergebnisdokument betont außerdem die Notwendigkeit zum Ausbau der UN-Fähigkeiten im Bereich der Vermittlung und der »guten Dienste«, zur stärkeren Einbeziehung von Frauen bei der Konfliktverhütung sowie zum Schutz von Kindern. Es unterstützt ausdrücklich die Rolle des Sonderberaters für die Verhütung von Völkermord. Die UN nehmen damit die neuen präventiven Herausforderungen im Zusammenhang mit Staatsversagen und -zerfall und den transnationalen Auswirkungen von Bürgerkriegen an. Die von Deutschland und der Schweiz im Dezember 2004 gegründete UN-Freundesgruppe für Konfliktprävention will weitere effektive Maßnahmen zur Konfliktverhütung und menschlichen Sicherheit als zentrale Prioritäten der UN im Dialog mit der Zivilgesellschaft voranbringen.

Krisenprävention in den UN

Die UN haben in den vergangenen Jahren wesentliche Kernelemente eines Regimes effektiver Prävention, zivilen Krisenmanagements und Friedenskonsolidierung entwickelt. Neben den genannten konzeptionellen Grundlagen umfasst dies die zentralen Felder präventiver Politik wie Frühwarnung, Stabilisierung fragiler Staaten durch den Aufbau rechtsstaatlicher und demokratischer Institutionen sowie der Polizei, aber auch Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von ehemaligen Kämpfern (DD&R) und Sicherheitssektorreform (SSR), Einbeziehung der Zivilgesellschaft, Bekämpfung von Konfliktökonomien und Ausbau konfliktsensitiver Entwicklungsprogramme.

In seinem ersten grundlegenden Bericht zur Konfliktprävention¹³ entwickelte UN-Generalsekretär Annan zehn Leitprinzipien für eine umfassende Präventionsstrategie der UN. Sie zielt auf effektive Präventionspartnerschaften von UN, Regionalorganisationen (RO), Regierungen und Zivilgesellschaft sowie auf eine sektorübergreifende Integration konflikt-

präventiver Maßnahmen in die wichtigsten Politikbereiche. Die Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (Department of Political Affairs – DPA) als zentrale Anlaufstelle für Konfliktprävention im UN-System richtete Konfliktpräventionsteams und einen Treuhandfonds für vorbeugende Maßnahmen (Trust Fund for Preventive Action) ein. Ein neuer Exekutiv-ausschuss für Frieden und Sicherheit sowie Koordinierungsteams (Framework Teams) von UN-Abteilungen, -Programmen und -Fonds sollen entwicklungs- und sicherheitspolitische Strategien zu einer umfassenden Präventionspolitik zusammenführen. Gemeinsame landesspezifische Bedarfsanalysen (Common Country Assessments) von UNDP mit der Gruppe der Vereinten Nationen für Entwicklungsfragen sollen Konfliktprävention in die Entwicklungsprogramme integrieren. UNDP und DPKO haben als Modell in Haiti und Sudan damit begonnen, gemeinsame Programme in den wichtigsten Sektoren wie DD&R und Aufbau rechtsstaatlicher Institutionen als integrierten sicherheits- und entwicklungspolitischen Ansatz zur Krisenbewältigung durchzuführen.

Ein neuer Exekutiv-ausschuss für Frieden und Sicherheit soll entwicklungs- und sicherheitspolitische Strategien zu einer umfassenden Präventionspolitik zusammenführen.

1 Weiterführend Detlev Wolter, A United Nations for the 21st Century. From Reaction to Conflict Prevention. Towards an Effective and Efficient International Regime for Conflict Prevention and Peacebuilding, Baden-Baden 2007.

2 Ergebnis des Weltgipfels 2005, UN-Dok. A/60/RES/1 v. 16.9.2005.

3 Progress Report on the Prevention of Armed Conflict, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/60/891 v. 18.7.2006.

4 Vgl. Kofi Annan, Towards a Culture of Prevention, Carnegie Corporation, New York 1999.

5 Human Security Brief 2006, Human Security Centre, University of British Columbia, <http://www.humansecuritybrief.info>

6 Carnegie Commission on the Prevention of Deadly Conflict 1997: Preventing Deadly Conflict, Final Report, 1997.

7 Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hocharangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, UN-Dok. A/59/565 v. 2.12.2004.

8 Bericht über die menschliche Entwicklung 1994, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, veröffentlicht für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme), Bonn 1994.

9 Commission on Human Security: Human Security Now, New York 2003.

10 International Commission on Intervention and State Sovereignty, The Responsibility to Protect, Ottawa 2001; <http://www.iciss.ca/report-en.asp>

11 Ergebnis des Weltgipfels 2005, a.a.O. (Anm. 2), Abs. 138; 143; Detlev Wolter/Jörn Müller, The United Nations at Sixty: Getting Serious with Conflict Prevention?, Die Friedens-Warte, 80. Jg., 3–4/2005, S. 333–356.

12 UN-Dok. A/RES/60/180 v. 20.12.2005; UN-Dok. S/RES/1645 v. 20.12.2005. Der Bericht der Hocharangigen Gruppe, a.a.O. (Anm. 7) und des Generalsekretärs »In größerer Freiheit«, UN-Dok. A/59/2005 v. 21.3.2005 schlugen ein stärkeres präventives Mandat vor.

13 Prevention of Armed Conflict, Report of the Secretary-General, UN. Doc. A/55/985–5/2001/574 v. 7.6.2001.

Die Zusammenarbeit zwischen UN und Regionalorganisation – insbesondere der EU – zur Konfliktprävention wurde ausgeweitet.¹⁴ Der Sicherheitsrat richtete im Jahr 2002 eine Arbeitsgruppe zu Konfliktprävention und -lösung in Afrika ein, zur engeren Zusammenarbeit zwischen Sicherheitsrat, Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) und der Afrikanischen Union (AU), insbesondere mit dem neuen Friedens- und Sicherheitsrat der AU. Anlässlich des zehnten Jahrestags des Völkermords in Ruanda am 7. April 2004 stellte der Generalsekretär seinen Aktionsplan gegen Genozid vor und ernannte den argentinischen Menschenrechtler Juan Méndez zu seinem Sonderberater für die Verhütung von Völkermord. Bei seinem Treffen auf Gipfebene am 14. September 2005 nahm der Sicherheitsrat auf Initiative der afrikanischen Sicherheitsratsmitglieder eine Resolution an, welche die Fähigkeiten von UN und AU in der Konfliktverhütung stärken soll.¹⁵ Außerdem hielt der Rat erstmals eine Debatte über die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Konfliktverhütung und der friedlichen Streitbeilegung, in der er unter anderem zu häufigerem und gezielterem Meinungs-austausch des Rates mit der Zivilgesellschaft aufrief.¹⁶

Die 60. Generalversammlung setzte durch eine gesonderte Resolution zu Konfliktursachen in Afrika, welche das ehrgeizige Ziel eines konfliktfreien Afrikas bis zum Jahr 2010 unterstützt,¹⁷ und mit der Schaffung eines Zentralen revolvierenden Nothilfefonds (Central Emergency Response Fund) weitere wichtige Marken zur Stärkung der Konfliktverhütung.

In seinem Fortschrittsbericht zur Konfliktprävention vom 18. Juli 2006¹⁸ machte Generalsekretär Annan weitere Empfehlungen zur Operationalisierung der Konfliktprävention, um die internationale Gemeinschaft in die Lage zu versetzen, die »responsibility to prevent« als Element der »responsibility to protect« zu erfüllen. Zur Umsetzung der Gipfelergebnisse richtete das UN-Sekretariat eine neue Einheit ein, entwickelte Richtlinien für die Vermittlung und organisierte regionale Konferenzen für Mediatoren. Außerdem richtete das UN-Sekretariat eine Einheit für Rechtsstaatsunterstützung im neuen Büro zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Support Office) ein. Der Leiter des DPKO, Untergeneralsekretär Jean-Marie Guéhenno, forderte den Aufbau eines Kontingents von 2500 zivilen Friedenskräften.¹⁹ Die UN (wie auch EU) unterstützen die Zivilgesellschaft als wichtigen Partner für Prävention und Friedensarbeit, zum Beispiel die »Global Partnership to Prevent Armed Conflict« (GPPAC), welche im Vorfeld des Weltgipfels 2005 auf der Grundlage regionaler Agenden einen Globalen Aktionsplan zur Verhütung bewaffneter Konflikte²⁰ mit Empfehlungen zur Einbeziehung lokaler nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) in robuste Partnerschaften für Konfliktprävention verabschiedete.

Die EU hat die zivile Präventionstrios mit denselben Schwerpunktbereichen wie die UN entwickelt.

Die Europäische Kommission sieht Konfliktprävention als Querschnittsaufgabe für alle Bereiche der EU-Außenbeziehungen.

Präventionsdoktrin der EU

Die EU hat, indem sie ein Präventionsprogramm auf dem Europäischen Rat in Göteborg im Juni 2001 verabschiedete und der Prävention in ihrer Europäischen Sicherheitsstrategie vom Dezember 2003 Priorität einräumt, die zivile Präventionstrios mit denselben Schwerpunktbereichen wie die UN entwickelt. Bereits der Europäische Rat in Feira vom Juni 2000 benannte die vier Bereiche Polizei, Rechtsstaat, Zivilverwaltung und Zivilschutz als Prioritäten für eine engere Zusammenarbeit von EU und UN und anderen RO beim zivilen Krisenmanagement. Er richtete dazu den Ausschuss für die zivilen Aspekte des Krisenmanagements (CIVCOM) und einen Stabilitätsfonds mit einem Jahresbudget von einer Milliarde Euro zur Finanzierung von Maßnahmen der Frühwarnung und Konfliktprävention ein. Die EU ist auch wegen ihres hohen Anteils an weltweiter Entwicklungs- und humanitären Hilfe zu einem gewichtigen Präventionsakteur geworden.²¹

Ebenso wie die UN erkannte die EU den Nexus Sicherheit–Menschenrechte/Rechtsstaatlichkeit–Entwicklung als Ausgangspunkt einer umfassenden Präventionsstrategie.²² Die Europäische Kommission sieht Konfliktprävention als Querschnittsaufgabe für alle Bereiche der EU-Außenbeziehungen.²³

Zum Aufbau ziviler Krisenreaktionsfähigkeiten haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet:

1. **5000 Polizeikräfte, davon 1000 innerhalb von 30 Tagen einsetzbar;**
2. **bis zu 200 Rechtsexperten (Staatsanwälte, Richter und Strafverfolgungsbeamte) einschließlich einer schnell einsetzbaren Gruppe von Experten für Rechtsstaatlichkeit;**
3. **einen Expertenpool für allgemeine Zivilverwaltung, soziale Dienste und Infrastruktur; und**
4. **bis zu 2000 Zivilschutzkräfte in Katastrophenfällen bereitzustellen.²⁴**

Das präventive Instrumentarium soll in enger Zusammenarbeit mit den UN und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) sowie anderen RO und der Zivilgesellschaft gestärkt werden. Nachhaltige Partnerschaften für Prävention sollen gemeinsame Ausbildungsprogramme sowie integrierte Beiträge für die Stärkung der präventiven Fähigkeiten regionaler und subregionaler Akteure umfassen. Die Entwicklungsprogramme und Länderstrategie-papiere der Europäischen Kommission sollen auf die Bekämpfung der Konfliktursachen ausgerichtet werden. Der politische Dialog soll zur Förderung von Konfliktprävention genutzt und die diplomatischen Instrumente gestärkt werden. In den Bereichen Menschenrechte und Demokratie, Tatsachenermittlung, DD&R und Minenräumung sollen präventive Instrumente entwickelt werden. Die EU soll den Kampf gegen illegalen Handel mit Konflikt-

ressourcen stärken und aktiv den Kimberley-Prozess gegen Konfliktdiamanten unterstützen. Ebenso wie die UN ruft das EU-Programm die Mitgliedstaaten auf, nationale Aktionspläne zur Stärkung ihrer präventiven Fähigkeiten zu entwickeln. Ein Hauptziel der EU ist die Stärkung der afrikanischen Fähigkeiten für Konfliktprävention und Friedenssicherung.²⁵ Die AU machte dank enger Zusammenarbeit mit den UN und der EU wichtige Fortschritte beim Aufbau eigener präventiver Fähigkeiten. Die EU stellte mit der ›Peace Facility for Africa‹ der AU zwischen 2004 und 2006 250 Millionen Euro für die Schaffung regionaler Fähigkeiten für Friedenssicherung und Konfliktprävention zur Verfügung.²⁶ Das im November 2006 beschlossene EU-Gesamtkonzept zur Stärkung der afrikanischen Fähigkeiten für Konfliktprävention, -management und -lösung sieht unter anderem die Unterstützung für eine Afrikanische ›Stand-by Force‹ (ASF) vor.²⁷

Der Vertrag über die Europäische Verfassung von 2004 plädiert für den Ausbau ziviler und militärischer Kapazitäten ›für Friedenssicherung und Konfliktprävention zur Stärkung internationaler Sicherheit im Einklang mit den Prinzipien der Vereinten Nationen‹. Kritiker bemängeln die Gleichstellung ziviler und militärischer Präventionsmittel. Zu einem deutlicheren Primat des Zivilen trüge eine ausdrückliche Prioritätensetzung zugunsten menschlicher Sicherheit bei.²⁸ Die im Auftrag des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik Javier Solana dazu von einer Expertengruppe erarbeiteten Vorschläge für die Entwicklung einer Europäischen Strategie menschlicher Sicherheit²⁹ waren Gegenstand informeller Beratungen des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK) unter finnischer EU-Ratspräsidentschaft.³⁰ Die EU-Kommissarin für Außenbeziehungen und Nachbarschaftspolitik, Benita Ferrero-Waldner, unterstützte ein Präsidenschaftsprogramm zugunsten menschlicher Sicherheit.³¹

Mit den EU-Ministerkonferenzen über zivile Fähigkeiten, der Verabschiedung des Zivilen Planungsziels 2008 und dem Aktionsplan für zivile Aspekte des Krisenmanagements vom Juni 2004 hat die EU ihre Ziele auf weitere Fähigkeiten für multifunktionales ziviles Krisenmanagement mit integriertem Format in den Bereichen Menschenrechte, politischer Dialog, SSR, Mediation, Grenzkontrolle, DD&R und Medienpolitik ausgeweitet.³² Außerdem wurde die Einrichtung schnell einsetzbarer integrierter Krisenreaktionsteams (Civilian Response Teams – CRTs) beschlossen.³³ Zur Stärkung der Krisenreaktionsfähigkeit schlägt der ehemalige EU-Kommissar für Regionalpolitik Michel Barnier vor, bis 2010 eine europäische zivile Schutztruppe zu schaffen, die bei Katastrophen zusammen mit den UN schnell helfen können soll.³⁴ Über den Einsatz soll ein ›ziviler Sicherheitsrat‹ der EU (Civil Security Council) entscheiden. Die Erreichung der Ziele wird durch jährliche

Berichte der Ratspräsidentschaft über die Umsetzung des Göteborger Programms zur Konfliktverhütung sowie im jeweiligen Bericht zur Europäischen Sicher-

14 Ebd.

15 UN-Dok. S/RES/1625(2005) v. 14.9.2005.

16 UN-Dok. S/PRST/2005/42 v. 20.9.2005.

17 UN-Dok. A/RES/60/223 v. 23.12.2005.

18 Progress Report, a.a.O. (Anm. 3).

19 Siehe Press Release GA/SPD/352 v. 19.10.2006

20 Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict, People Building Peace: A Global Agenda for the Prevention of Violent Conflict, 2005.

21 Louis Michel, Development Cooperation as a European Tool of Conflict Prevention, in: Anders Mellbourn (Ed.), Development, Security and Conflict Prevention, Stockholm 2005, S. 59–75; Javier Solana, Prevention Must Be Concrete, ebd., S. 9–13.

22 Tobias Debiel/Marina Fischer, Crisis Prevention and Conflict Management by the European Union. Concepts, Capacities and Problems of Coherence, Berghof Report No. 4, Berlin 2002, S. 3.

23 Europäische Kommission, Mitteilung über Konfliktprävention v. 11.4.2001.

24 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, Göteborg, 16.6.2001.

25 European Union, Common Position Concerning Conflict Prevention, Management and Resolution in Africa, 14.5.2001.

26 European Commission, Security, Peace and Stability for Africa. The EU-funded African Peace Facility, Directorate-General for Development, DE 125, Juli 2004.

27 European Council, Presidency Report on ESDP, Doc. 16443/06 v. 8.12.2006, S. 25.

28 Corinna Hauswedell/Herbert Wulf, Die EU als Friedensmacht? Neue Sicherheitsstrategie und Rüstungskontrolle, in: Christoph Weller et al. (Hrsg.), Friedensgutachten 2004, Münster 2004, S. 122; Sven Biscop/Edith Drieskens, Effective Multilateralism and Collective Security: Empowering the UN, in: Katie Verlin Laatikainen/Karen E. Smith (Eds.), The European Union at the United Nations. Intersecting Multilateralisms, Houndmills und New York 2006, S. 131.

29 Study Group on Europe's Security Capabilities, A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities, Barcelona 2004; Marlies Glasius/Mary Kaldor, Individuals First: A Human Security Strategy for the European Union, International Politics and Society, 1/2005, S. 62.

30 European Council, Presidency Report, a.a.O. (Anm. 27), S. 19.

31 Benita Ferrero-Waldner, Conflict Prevention: Looking to the Future, Speech by the Commissioner for External Relations and European Neighbourhood Policy, Conflict Prevention Partnership, Brüssel, 12.9.2006.

32 European Union, Action Plan for Civilian Aspects of ESDP, 17–18 Juni 2004; European Council, Civilian Capabilities Improvement Conference, Ministerial Declaration, 13.11.2006.

33 European Union, Presidency Report to the European Council on EU Activities in the Framework of Prevention, including Implementation of the EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts, Doc. 10158/06 v. 13.6.2006.

34 European Union, Report ›For a European Civil Protection Force: Europe Aid‹, 9.5.2006, S. 12; http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/rapport_barnier_en.pdf

heits- und Verteidigungspolitik (ESVP) überprüft.³⁵ Die finnische Ratspräsidentschaft des zweiten Halbjahrs 2006 hat in enger Anlehnung an UN-Standards einheitliche Richtlinien für DD&R- und SSR-Programme entwickelt und die Themen Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten, EU-Engagement für den Kimberley-Prozess und den Ausbau der konfliktpräventiven und friedenskonsolidierenden Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft vorangebracht.³⁶ Um die Übereinstimmung der operativen EU-Fähigkeiten mit den UN-Erfordernissen zu erhöhen, sollte die EU eine Vereinbarung über Mechanismen für Abruf und Einsatz ihre Kräfte durch die UN anstreben. Diese sollte auch Verfahren zur integrierten Planung des zivilen Elements bereits zu Beginn einer zivil-militärischen UN-Mission enthalten. Die guten Erfahrungen mit dem deutschen Förderprogramm für krisenpräventive oder friedenskonsolidierende Einzelprojekte deutscher und internationaler NGOs (ZIVIK)³⁷ und der Entsendung von qualifiziertem Friedenspersonal über das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) sind Ansporn, vergleichbare Verfahren EU-weit einzuführen.

EU-UN-Zusammenarbeit

Die Entwicklung der EU-Präventionstrisias spiegelt die Annäherung an die Präventionsziele und -instrumente der UN wider. Sie beruht auf einer Grundübereinstimmung und gezielter Zusammenarbeit hinsichtlich der zentralen Komponenten des Staatsaufbaus.³⁸ Im Jahr 2003 verabredeten UN und EU in einer ›Gemeinsamen Erklärung über die UN-EU-Zusammenarbeit im Bereich des Krisenmanagements‹, ihre Kooperation auf den Gebieten Prävention, Friedenssicherung und -konsolidierung zu verstärken.³⁹ Ihr war eine Mitteilung der Europäischen Kommission über eine Neue Strategie für die EU-UN-Beziehungen vom 10. September 2003 vorausgegangen, in der die Kommission die EU-UN-Zusammenarbeit beim Krisenmanagement in den breiteren Zusammenhang des EU-Beitrags für eine Stärkung des multilateralen Systems stellt.⁴⁰ Die EU zahlt etwa 300 Millionen Euro pro Jahr an die UN, vor allem für Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe. Zusammen mit den Beiträgen der Mitgliedstaaten ist die EU der größte Beitragszahler für UN-Operationen. Seit April 2002 tagt jährlich ein EU-UN-Lenkungsausschuss.

Die Gemeinsame Erklärung sieht stärkere Zusammenarbeit in den Bereichen Planung, Schulung, Kommunikation, Frühwarnung und bewährte Praktiken vor. Dazu sollen unter anderem entwickelt werden:

- **einheitliche Methoden und Kriterien der Frühwarnung einschließlich vertraulichen Informationsaustauschs;**
- **gleiche Standards und Verfahren für die Zusammenarbeit mit anderen Regionalorganisationen und NGOs;**

- **verstärkter Personalaustausch im Feld und Einrichtung gegenseitiger Liaisonstellen für Polizei und zivile Prävention sowie**
- **gemeinsame Ansätze bei der Unterstützung von Staatsaufbau und lokaler Fähigkeiten für Prävention, Konfliktregelung und Friedenskonsolidierung.**

Die EU kann durch ihre aktive Teilnahme (Ratssekretariat und Kommission) in der PBC ihre Erfahrungen beim Aufbau ziviler Polizei in Bosnien und Afghanistan sowie mit der Integration konfliktpräventiver Ansätze in Entwicklungsprogramme einbringen und somit wichtige Impulse zur Stärkung des Nexus Sicherheit, Entwicklung und Konfliktprävention geben. Die EU sollte ressort-, das heißt Pfeilerübergreifende Finanzierungspools schaffen, um sich an dem neuen UN-Fonds für Friedenskonsolidierung ebenso wie am UN-Fonds für Konfliktprävention und an zivilen UN-Präventionsmaßnahmen im Feld effizienter beteiligen zu können.⁴¹

Bei konkreten Einsätzen des zivilen Krisenmanagements lassen sich ähnlich wie bei der militärischen Unterstützung der UN durch die EU ›Stand-by- und ›Stand-alone‹-Operationen unter UN-Mandat unterscheiden. Dass die erste zivile ESVP-Maßnahme zur Übernahme einer UN-Mission stattfand, zeigt exemplarisch die Kongruenz des Krisenmanagementansatzes. Die EU-Polizeimission in Bosnien-Herzegowina (EUPM BiH) übernahm im Januar 2003 die Aufgaben der Internationalen Polizeieinsatztruppe der UN. Sie markierte zugleich die Schwerpunktsetzung des zivilen EU-Krisenmanagements im Bereich der Polizeireform. Deren Evaluierungen heben die Bedeutung integrierter Planung und einer zielgerichteten Einbettung in den Gesamtkontext der Friedenskonsolidierung hervor. Entsprechend bereitet die EU ihren künftigen Einsatz für das zivile Krisenmanagement in Kosovo langfristig durch ein ›EU Planning Team for Kosovo‹ (EUPAT Kosovo) vor.

Ein beispielhafter Präventionserfolg der EU unter UN-Mandat war die Entsendung der EU-Friedenstruppe ›Concordia‹ nach Mazedonien, die später durch die Polizeimission EUPOL ›Proxima‹ ersetzt wurde. Mazedonien hatte im Jahr 2001 am Rande eines gewaltsamen Konflikts zwischen der slawischen und albanischen Bevölkerung gestanden. Das jetzige EU ›Police Advisory Team in the former Yugoslav Republic of Macedonia‹ (EUPAT) berät bei der Reform des Sicherheitssektors.

In Kongo zeigen der Einsatz von EUFOR RD Congo in enger Abstimmung mit der UN-Mission MONUC zur Sicherung der Wahlen in der zweiten Jahreshälfte 2006 sowie die Operationen der EU zur Unterstützung des Polizeiaufbaus (EUPOL Kinshasa) sowie der Sicherheitssektorreform (EUSEC RD Congo) im größeren Kontext des UN-Wiederaufbauprogramms erfolgreiches zivil-militärisches Zusammenwirken von EU und UN. EUPOL Kinshasa ist auch

die erste zivile ESVP-Maßnahme, die in Zusammenarbeit mit afrikanischen Staaten stattfindet.⁴²

In Sudan arbeiten UN und EU eng bei der Unterstützung des Nord-Süd-Abkommens sowie der AU-Mission AMIS und ihrer Einbettung in eine größere UN-Mission zusammen. Künftig sollten stärker auch gemischte EU-UN-Operationen angegangen werden, nicht nur in Form des so genannten ›Bridging-Modells‹ (Überbrückungsmissionen), sondern auch als echte gemeinsame Operationen, wobei insbesondere bei Einsatz zivil-militärischer Kräfte im Einzelfall die Kommandostruktur zu klären ist.

Herausforderungen

EU und UN sind aufgerufen, die Präventionsziele durch systematische Operationalisierung der Präventionstriade Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechte umzusetzen. Dazu müssen sie stärker auf die Übereinstimmung, die Komplementarität und Synergien des Präventionsarsenals achten. Finanzierung und personelle Ausstattung der zivilen Fähigkeiten sind im Vergleich zu den militärischen Aufwendungen nach wie vor zu niedrig.⁴³ Zur Operationalisierung der Krisenprävention sollte die EU ein Aktionsprogramm zur Unterstützung des systematischen Ausbaus der UN-Fähigkeiten zur Konfliktverhütung, zivilem Krisenmanagement und Friedenskonsolidierung einschließlich eigener unabhängiger UN-Frühwarnfähigkeiten verabschieden. Es sollte insbesondere den notwendigen zivil-militärischen integrierten Ansatz für Friedenseinsätze (Ausbau Gendarmerie/Carabinieri) und die UN-Forderung nach Schaffung eines Pools von 2500 zivilen Friedenskräften sowie den Ausbau der stehenden Polizeieinheit unterstützen. Die EU sollte zusammen mit den UN noch stärker den Kapazitätsaufbau anderer RO, insbesondere der AU, im Bereich der Präventionstrios fördern.

Die EU sollte außerdem einen Kriterienkatalog vorschlagen um die Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft und die menschliche Sicherheit zu operationalisieren. Dies wäre eine konkrete Umsetzung von Art. 19 Abs. 2 Unterabschnitt 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) zur Einbindung der europäischen ständigen Sicherheitsratsmitglieder. Zur menschlichen Sicherheit könnte sich die EU im ›Human Security Network‹ einbringen und in den Treuhandfonds der Vereinten Nationen für menschliche Sicherheit (UN Trust Fund for Human Security) einzahlen.

Die EU sollte zudem eine Führungsrolle bei der Umsetzung der Empfehlungen des UN-Präventionsberichts vom 18. Juli 2006⁴⁴ übernehmen und beispielsweise den dort vorgeschlagenen Ausbau der UN-Freundesgruppe für Konfliktprävention zu einem alle UN-Mitgliedstaaten umfassenden Beratungsgremium unterstützen. Entsprechend der Berichtsempfehlung beabsichtigt die deutsche EU-Ratspräsident-

schaft, die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Präventionspolitiken der EU – zusätzlich zu ESVP auch bei den Gemeinschaftsinstrumenten – mit besonderem Schwerpunkt auf fragile beziehungsweise vom Zerfall bedrohte Staaten auszubauen.⁴⁵

Die EU sollte einen UN-Sondergipfel zu Konfliktverhütung und menschlicher Sicherheit im Jahr 2010 vorschlagen, mit dem Ziel,⁴⁶ einen sektorübergreifenden Dialog zwischen den UN-Organisationen, RO, den Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft einzuleiten sowie einen globalen Aktionsplan für Konfliktverhütung und menschliche Sicherheit zu verabschieden. Damit würde die EU eine Führungsrolle übernehmen, um die Weltorganisation in die Lage zu versetzen, auch effektiv die Präventionsverantwortung wahrzunehmen. Das Erreichte in der UN-EU-Zusammenarbeit könnte dabei als Modell für die Zusammenarbeit der UN mit anderen RO und als Motor der Zusammenarbeit für effektive globale Konfliktverhütung und Friedenskonsolidierung in dem sich herausbildenden internationalen Präventionsregime dienen.

Die EU sollte einen UN-Sondergipfel zu Konfliktverhütung und menschlicher Sicherheit im Jahr 2010 vorschlagen, mit dem Ziel, einen globalen Aktionsplan zu verabschieden.

35 European Union, Presidency Report on the EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts, a.a.O. (Anm. 33); European Council, Presidency Report on ESDP, a.a.O. (Anm. 27).

36 European Union, Recommendations for Enhancing Co-operation with Non-Governmental Organisations (NGOs) and Civil Society Organisations (CSOs) in the Framework of EU Civilian Crisis Management and Conflict Prevention, Doc. 15574/06 v. 20.11.2006.

37 Rainer Nolte, Eindeutig mehrdeutig. Vom Programm zur zivik-Praxis, in: Institut für Auslandsbeziehungen e.V. (Hrsg.), Frieden und Zivilgesellschaft: Programm, Praxis, Partner. Fünf Jahre Förderprogramm Zivile Konfliktbearbeitung, S. 19–23.

38 Jean-Marie Guéhenno, Konfliktverhütung und Friedenssicherung. Für eine Bündelung der Interessen von EU und UN, Internationale Politik, 57. Jg., 12/2002, S. 11–18.

39 Joint UN-EU Declaration on Crisis Management, signed by UN Secretary-General Kofi Annan and the President of the European Union, Silvio Berlusconi, 24.9.2003.

40 European Commission, Communication on a New Strategy for EU-UN Relations, COM (2003) 526 final, 10.9.2003.

41 Der UN-Generalsekretär lädt die Mitgliedstaaten ein, zwei Prozent ihres jährlichen Friedenssicherungshaushalts für die Verhütung bewaffneter Konflikte aufzubringen; Progress Report, a.a.O. (Anm. 3), Abs. 118.]

42 European Council, Presidency Report on ESDP, a.a.O. (Anm. 27), S. 3.

43 International Crisis Group, EU Crisis Response Capability Revisited, Europe Report No 160, 2005.

44 Progress Report UN-Secretary-General, a.a.O. (Anm. 3).

45 Margret Uebber, The Debate on the Way for Implementation, in: Report of the Conference on Enhancing Cooperation between Civil Society and EU Civilian Crisis Management, Helsinki 27.–28. September 2006, 17.10.2006, S. 13.

46 Plattform Zivile Konfliktbearbeitung, Frieden braucht Gesellschaft! Gesellschaftliche Ansätze in der Zivilen Konfliktbearbeitung. Eine Bestandsaufnahme, Bonn 2003.