

DIE UNION

2/03

VIERTELJAHRESZEITSCHRIFT FÜR INTEGRATIONSFRAGEN

GASP und ESVP:
Fortschritte und Mängel



EUROPÄISCHE KOMMISSION

VERTRETUNG IN ÖSTERREICH

Wolfgang Petritsch

New World Order Reloaded? Oder: Die neue Rollenverteilung im internationalen Konfliktmanagement

Die transatlantische Ordnung

Wenn wir dem britischen Historiker *Tony Judt* glauben wollen, sind wir gegenwärtig Zeugen von nichts weniger als der Auflösung des internationalen Systems. Die traditionelle Weltordnung steckt in einer Sackgasse. Dabei sprechen wir nicht von irgendeiner internationalen Ordnung, sondern von jener, in deren Zentrum – gleichsam als „spirituelles Herz“ (*Judt*) – die Atlantikcharta von 1941 steht. Sie brachte die nordatlantische Allianz ebenso hervor wie die Vereinten Nationen und mit ihr das Bestreben, die internationalen Beziehungen zu institutionalisieren und die innewohnenden Konflikte mit einem Regelwerk zu versehen, das in den zwischenstaatlichen Beziehungen zwar keine Rechtsverbindlichkeit im klassischen Sinne besitzt, sie aber immerhin in den Rahmen der Berechenbarkeit gerückt hat. Die Staatssouveränität sollte dem internationalen Schutz der Menschenrechte (im Gegensatz zu dem der Gruppenrechte zur Zeit des Völkerbundes) untergeordnet werden. Es wurde nach *Frieden durch Recht* gerufen, wie *Hans Kelsen* seine Kampfschrift gegen die „Theologie des Staates“ nannte, die er ganz im Sinne der Mehrheit der europäischen Nachkriegsintellektuellen ablehnte: „Aus dem Begriff der Souveränität“, so *Kelsen* noch vor Ende des Zweiten Weltkriegs, „können wir nichts weiter ableiten als das, womit wir ihn zuvor absichtlich gefüllt haben.“

Langfristig sollte der – zumindest ideologische – Primat der Menschenrechte in der internationalen Ordnung mit die Grundlage für den Sturz der realsozialistischen Systeme in Ost- und Südosteuropa und den Fall der Sowjetunion selbst legen. Es besteht kein Zweifel, dass die Architekten des Nachkriegssystems mehr ins Auge gefasst hatten als ein strategisches Ziel, dessen Verwirklichung keiner von ihnen erleben sollte, selbst wenn sie daran geglaubt hätten. Ihr intellektuelles Konstrukt war das Resultat ihrer eigenen Erfahrungen aus dreißig Jahren Großmachtpolitik, Krieg, wirtschaftlicher Depression, Tyrannei und internationaler Anarchie auf dem „dunklen Kontinent“ (*Mark Mazower*).



Dr. Wolfgang Petritsch

Österreichischer Botschafter bei den Vereinten Nationen und der WTO in Genf, davor u. a. EU-Sondergesandter für Kosovo und Chefverhandler bei der Kosovo-Konferenz in Rambouillet und Paris

Auf einen kurzen Nenner gebracht: Es wurde eine Ordnung geschaffen, die Fragen war von europäischen Erfahrungen des 20. Jahrhunderts, sie basierte auf den Idealen der Aufklärung des 18. Jahrhunderts, mit ihrem ersten realen Produkt, den Vereinigten Staaten als militärischer Schutzmacht. Das Nachkriegssystem überdauerte den Kalten Krieg und auch sein Ende machte den Jahrhundertwurf nicht obsolet; im Gegenteil. Der Niedergang der Sowjetunion eröffnete Westeuropa und den USA die Chance, die Durchsetzung ihres erfolgreichen Systems aus liberaler Demokratie, (unterschiedlich) sozialer Marktwirtschaft und universellen Menschenrechten zum globalen Ziel zu erklären. Dazu zählte auch die Partizipation in den Institutionen des internationalen Systems, ihre permanente Fortentwicklung und der systematische Ausbau ihres Aktionsradius. Wie sich dieser internationale Reformeifer entwickelt hat, zeigt sich am auffälligsten in der Neuformulierung von Aufgabenstellungen im Rahmen des internationalen Konfliktmanagements, deren Gravitationszentrum zu Beginn der Neunzigerjahre die Vereinten Nationen bildeten. Man stelle sich nur den Quantensprung vor, der zwischen den UN-überwachten Demarkationslinien (etwa Zypern, Golan) und der NATO-geführten bewaffneten Intervention in Bosnien und Herzegowina liegt.

Ein solcher Quantensprung konnte nur vor dem Hintergrund eines radikal gewandelten multilateralen Umfelds nach dem Fall des Eisernen Vorhangs vollzogen werden. Gleichzeitig veränderte sich auch der Fokus der internationalen Beziehungen. Ohne das Damoklesschwert einer möglichen gegenseitigen nuklearen Vernichtung rückten kleinere, bis dato entweder international ignorierte oder durch den Systemumbruch aufkommende, „asymmetrische“ Konflikte in den Mittelpunkt des Interesses. Die Aufmerksamkeit gilt seither regionaler Instabilität, internen Konflikten und schweren, systematischen Menschenrechtsverletzungen (und den damit verbundenen Flüchtlingsbewegungen und anderen humanitären Folgen der „neuen Unübersichtlichkeit“). Konfliktmanagement und Konfliktprävention hießen fortan die neuen Aufgaben der nunmehr auch als solche titulierten „Internationalen Gemeinschaft“, die unter dem Dach der Vereinten Nationen, der Wahrheit des globalen Gewaltmonopols, agieren sollte.

Wandel oder Bruch?

Die Fülle an neuen Möglichkeiten des Handelns im internationalen System erhöhte in gleichem Ausmaß die Ambitionen. Europa, konfrontiert mit einer steigenden außenpolitischen Erwartungshaltung angesichts der wirtschaftlichen und politischen Erfolge im Integrationsprozess, begann vor dem Hintergrund der Balkankriege, das internationale System tatsächlich kooperativ zu nutzen

und zu instrumentalisieren. Doch die „Stunde Europas“, der Versuch, die Balkankrise mit politischen wie militärischen Mitteln unter dem Banner der UN zu lösen, führte in der ersten Hälfte der neunziger Jahre auf direktem Wege in ein politisches und militärisches Desaster, von dessen Folgen sich Europa bis heute nicht erholt hat. Der Zerfall Jugoslawiens wurde zum europäischen Trauma. Die Unfähigkeit, eine einheitliche europäische Position zu formulieren und die notwendigen militärischen Kapazitäten bereitzustellen, um diesen Konsens auch umzusetzen, bestimmt die Rollenverteilung in der „Neuen Weltordnung“ bis zum heutigen Tag: Die USA hatten als einzige verbliebene militärische Supermacht den Part des „Weltpolizisten“ zu übernehmen, während der EU jener des Financiers und Organisators des Wiederaufbaus zuteil wurde. Dahinter aber steht die stille Akzeptanz der US-amerikanischen Führungsrolle seitens der Europäer, im Glauben, man könne sich bis auf weiteres auf die multilaterale Agenda des Atlantikpartners verlassen.

Mit dem Amtsantritt der Administration *George W. Bush jun.* ist dieser Konsens ins Wanken geraten, bevor er mit dem Krieg gegen den Irak und der vorausgegangenen Krise im UN-Sicherheitsrat zerschlagen wurde. Um *Tony Judts* Bewertung noch einmal aufzugreifen: Ja, wir blicken auf das Ende einer „alten Ordnung“, aber nicht, weil das System an sich gescheitert ist. Vielmehr finden wir uns konfrontiert mit der Auflösung einer stetig erfolgreicher werdenden internationalen Ordnung, basierend auf den Prinzipien von Konsens und Kooperation, deren Entwicklung sich seit dem Ende des Kalten Krieges mit der Errichtung der Kriegsverbrechertribunale für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda, des Internationalen Strafgerichtshofs, aber auch der erfolgreichen Intervention in Osttimor auf institutioneller Ebene und im Krisenmanagement merklich dynamisiert und an internationaler Legitimität gewonnen hatte. Selbst die unmittelbare Reaktion auf die Attentate des 11. September 2001, die Intervention in Afghanistan, geschah auf der Basis eines UN-Sicherheitsratsbeschlusses.

Die Auflösung der traditionellen internationalen Ordnung vollzieht sich also zu einem Zeitpunkt, zu dem ihr tatsächliches Potential in den Bereichen des Konfliktmanagements und der Konfliktprävention erst langsam – nach schmerzhaften Erfahrungen des Versagens, wie in Bosnien und Herzegowina, Ruanda oder Somalia – zur Entfaltung zu kommen schien.

Wo stehen wir aber seit dem Amtsantritt der Administration *Bush jun.*, die sich einer Strategie gezielter US-Alleingänge verschrieben hat und sich nur im Falle gemeinsamer Interessen dem UN-Konsens verbunden fühlt? Wird aus dem globalen Konfliktmanagement unter UN-Führung eine globale „pax americana“ oder eine „New World Order reloaded“? Und welche Auswirkungen hat diese Erschütterung der globalen Ordnung für die Rolle Europas?

Die USA in der Zwangsjacke des Empire

Die Veränderungen in den strategischen und politischen Interessen der USA sind keineswegs spontan und sie gestalten sich tiefgreifender, als die ideologische Ausrichtung der gegenwärtigen Administration und ihr prononcierter Unilateralismus glauben machen. Bereits unter der Clinton-Administration hatten sich sukzessive Veränderungen in der US-Außenpolitik angekündigt. Sei es, dass sich die außenpolitischen Schwerpunkte in den arabischen und pazifischen Raum verlagerten (das Eingreifen auf dem Balkan kam erst nach massivem Drängen der Öffentlichkeit, der Europäer und der UN zustande) oder dass die faktischen Kompetenzen des Pentagon in der Außenpolitik massiv aufgewertet wurden. Zusätzlich verstärkt sich in den USA das ohnehin ausgeprägte Misstrauen gegenüber den Vereinten Nationen insgesamt und multilateralen Initiativen – von der Klimaschutzkonvention über die Genfer Abrüstungskonferenz bis hin zum Internationalen Strafgerichtshof – im Besonderen.

Die Anschläge vom 11. September 2001 und deren traumatische Folgen für das Selbstverständnis der USA haben eine umfassende Neuorientierung in der Sicherheits- und Außenpolitik gebracht. Die neue US-Sicherheitsdoktrin ist das gleichsam gedruckte Bekenntnis zum präventiven Unilateralismus. Der Verzicht auf die Fortführung einer multilateralen „Allianz gegen den Terror“, die nach 09/11 tatsächlich existierte, gepaart mit der Aufstellung einer „coalition of the willing“ zur Durchsetzung der eigenen politischen und strategischen Ziele im Irak, demonstriert die Tiefe und Breite der neuen, ideologisch geprägten unilateralen Agenda. Dieser Weg erweist sich jedoch nicht nur als äußerst problematisch für die Zukunft des internationalen Systems, er wird vor allem für das sich erst entwickelnde internationale Konfliktmanagement – jene notwendige Antwort auf die „neuen Gefahren“ – nicht folgenlos bleiben.

Die Funktion der UN, breite Legitimität herzustellen, bleibt daher von zentraler Bedeutung für die internationale Ordnung und kann derzeit auch von keinem anderen Akteur übernommen werden. Denn ohne Legitimität riskiert jede Intervention, als Okkupation wahrgenommen zu werden, extern wie intern. Ohne Berechenbarkeit des gesamten internationalen Systems fehlt eine langfristige Perspektive für das komplexe und in Entwicklung befindliche System internationaler Interventionen.

„State Building“ als zivile Aufgabe

Für die USA bedeutet das Abweichen vom Prinzip der Berechenbarkeit und Legitimität eine kritische Entwicklung in ihrer Rolle als „Weltpolizist“, zumal diese auf der Existenz einer solchen Ordnung basieren müsste. Die USA müssen sich fragen, warum ihre überragende Militärmacht nicht als jene eines Befreiers

wahrgenommen wird, welchen sie etwa in Europa nach 1945 darstellten. Als Folge sieht man sich bereits jetzt im Irak und in Afghanistan, aber auch in anderen Staaten mit US-Präsenz massiven sicherheitspolitischen Konsequenzen gegenüber, die wohl nur mit internationaler Legitimation vermieden werden könnten. Zusätzlich birgt dieser Zustand praktische Gefahren, die den Erfolg gegenwärtiger und künftiger Interventionen nachhaltig beeinträchtigen könnten. So droht sich der Fokus im Management lokaler und regionaler Konflikte noch weiter auf rein militärische Komponenten zu verengen, wobei sich gerade im Postkonfliktmanagement auf dem Balkan, in Osttimor, in Afghanistan und nun auch im Irak gezeigt hat, dass die militärische Befriedung nur die – wichtige – Voraussetzung für eine erfolgreiche Intervention sein kann. Es ist die zivile Komponente des Postkonfliktmanagements – der Aufbau von staatlicher Infrastruktur, von Institutionen, Verwaltung, von Rechtsstaatlichkeit –, die den Ausschlag über Erfolg oder Misserfolg gibt. Eine zentrale Erkenntnis aus den Interventionen auf dem Balkan ist, dass sich diese Arbeit weit komplexer und langwieriger gestaltet als die militärische Sicherung eines Territoriums. Internationales Konfliktmanagement ist damit umso mehr von der allgemeinen gesellschaftlichen und politischen Akzeptanz abhängig. Eine Unterwerfung des notwendigen *state building* unter militärische Erwägungen wird notwendig zu einer Verkürzung oder zu einer drastischen Ressourcenverminderung bei internationalen Engagements führen. Eine Lehre, die aus vergangenen Interventionen zu ziehen wäre, weist jedoch exakt in die entgegengesetzte Richtung: „Don't expect too much too soon.“ Funktionierendes internationales Konfliktmanagement kann nur langfristig angelegt sein, denn Friede kann zwar militärisch eingefroren werden, aber die Präsenz von Truppen garantiert noch lange keinen gesellschaftlichen Frieden.

Es wäre daher möglich, dass wir uns als Folge des US-Unilateralismus keineswegs mit einer gestärkten, sondern eher mit einer geschwächten Rolle der USA im internationalen Konfliktmanagement konfrontiert sehen. Zugleich wird sich der US-Fokus weiter in Richtung eigener strategischer Sicherheitsinteressen verschieben, die nicht notwendig mit den Interessen der Konfliktvermeidung und friedlichen Lösung einhergehen und damit ebenso wenig mit europäischen Interessen in Einklang zu bringen sind. Doch wo liegt der europäische Spielraum?

Kleiner Mann was nun? Oder: Wohin mit Europa?

09/11 und seine Folgen für die US-amerikanische Politik haben Europa in eine neue Rolle gedrängt. Die Systemgleichheit (Demokratie und Marktwirtschaft) auf beiden Seiten des Atlantiks garantiert den Gleichklang in den internationalen Beziehungen nicht mehr (übrigens auch nicht den Gleichklang in den weltwirtschaftlichen Beziehungen). Europa ist dominiert von Skepsis gegenüber dem Paradigmenwechsel in der US-Politik. In Umfragen des Pew Research Center

vom Juni 2003 erklärte eine überwiegende Mehrheit in Frankreich, Spanien, Italien und der Türkei und eine Mehrheit in Deutschland und Großbritannien, die Partnerschaft mit den USA sollte unabhängig werden. Es ist dies eine besorgte Antwort auf eine internationale Ordnung, die sich zu einem komplexen Netzwerk von Beziehungen gewandelt hat – militärisch, ökonomisch und sozial. Während wir uns im militärischen Bereich dem Unilateralismus gegenübersehen, regiert in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen ein zumindest trilaterales System (Europa, USA, Japan). Transnational ist das internationale System nur in seinen Problemen (internationaler Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, ökonomische Ungleichheit, gescheiterte Staaten). Der Versuch, ein internationales System zu schaffen, in welchem auf diese Herausforderungen in adäquater Weise geantwortet wird, scheint vorerst jedenfalls nicht in Sicht.

Für Europa bedeutet dies mehr als nur eine einfache Veränderung seines Rollenverständnisses, vielmehr einen Paradigmenwechsel innerhalb einer Ordnung, die den europäischen Erfahrungen entsprechend als weithin akzeptiert gegolten hat. Der Wandel führt in ein Zeitalter mit neuen Regeln, die der jüngeren europäischen Tradition von Kooperation und Verrechtlichung entgegenlaufen. Allein, die Veränderung des Systems verändert noch nicht den historischen Rahmen und die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Der von den USA intendierte Paradigmenwechsel beseitigt nicht die Notwendigkeit eines funktionierenden internationalen Konfliktmanagements, denn er macht die bereits vor 09/11 erkennbaren globalen Probleme des 21. Jahrhunderts nicht obsolet. Im Gegenteil, die neuen Herausforderungen werden wohl noch eine Weile die internationale Politik bestimmen, denn:

- Sicherheitspolitisch dominieren, wie bereits nach der Auflösung der Sowjetunion, innerstaatliche und regionale Konflikte, die vielfach vom Zusammenbruch der Strukturen in schwachen oder gescheiterten Staaten (Afghanistan, Kongo, Liberia, u. a.) geprägt sind.
- Die globale Ökonomie negiert weitgehend die bestehende Verteilungsungerechtigkeit. (So blieben auch die letzten G8-Treffen in Sachen Verbesserung der Entwicklungsmöglichkeiten durch eine faire Liberalisierung der internationalen Märkte, insbesondere im Agrarsektor, erfolglos.)
- Auf gesellschaftlicher Ebene sehen wir uns korrupten Systemen, massiven Menschenrechtsverletzungen und Armut gegenüber. Die globalen Folgen von Krankheiten wie HIV-Aids, Malaria oder Tuberkulose werden noch vielfach unterschätzt.

Konfliktprävention und Konfliktmanagement werden daher mehr als bisher im Zentrum der internationalen Agenda stehen müssen, zumal globale ökonomische Prosperität, welche die Voraussetzung für die Lösung dieser Probleme darstellt, politische Stabilität und internationale Berechenbarkeit benötigt. Hier

muss Europa akzeptieren, dass es sich einerseits in manchen Problemwahrnehmungen und Interessen von den USA unterscheidet, andererseits aber mit innovativen Vorschlägen eine Anpassung der transatlantischen Partnerschaft an die neuen Herausforderungen anstreben soll.

Als ökonomischer „global player“, dem – noch immer – der entsprechende politische und militärische Arm fehlt, kann Europa schon aus Eigeninteresse den Weg wechselnder Machtgleichgewichte nicht beschreiten, sondern muss sich breiter internationaler Kooperation zuwenden. Alles andere widerspricht der historischen Erfahrung und damit dem europäischen Integrationsprozess, der – und das kann nicht deutlich genug betont werden – den tragfähigsten politischen Konsens auf dem Kontinent darstellt. Die Europäische Union ist die Antithese zur Politik des Mächtigleichgewichts. Als „kooperativer Multilateralist“ kann sie nicht nur eine neue Rolle auf dem internationalen Parkett spielen, sondern diese Rolle wird ihr auch abgefordert. Europa sieht sich als ökonomischer Machtfaktor und „role model“ in eine globale Rolle gedrängt und es muss diese auch annehmen. Ebenso werden die USA andere bisher wahrgenommene Aufgaben im Bereich des internationalen Konfliktmanagements nicht mehr erfüllen wollen oder können. So wird die Friedenssicherung auf dem Balkan in absehbarer Zeit zur Gänze von den Europäern abhängen, und Regionen, die keine strategischen Interessen für die USA bergen, werden auf europäische Initiativen angewiesen sein, wie etwa das – nicht unproblematische – Engagement im Kongo verdeutlicht.

Neubewertung der Rolle Europas

Die äußeren Umstände und der Druck des Notwendigen verlangen daher von den Europäern nichts weniger als eine umfassende Neubewertung ihrer eigenen Rolle im internationalen System. Im Zusammenhang mit unserem Thema bedeutet dies die Formulierung einer globalen Außenpolitik – fußend auf einem breiten Sicherheitsbegriff, der Prävention und den „weichen“ Sektoren der „menschlichen Sicherheit“ den entsprechenden Stellenwert gibt sowie die Reform und Stärkung der internationalen Ordnung in den Bereichen Handel, Entwicklung, Soziales und Gesundheit zur europäischen Sache macht.

Die Etablierung eines „neuen“ Multilateralismus würde freilich nichts weniger als die Neubestimmung der Partnerrolle mit den USA bedeuten. Diese Aufgabe ist gewiss nicht leicht. Aber die USA sind trotz der gegenwärtigen Dominanz einer unilateralen Agenda im politischen Establishment kein monolithischer Akteur, Präferenzen für multilaterale Agenden finden sich in zahlreichen Bereichen des stets beweglichen politischen Systems. Eine Einbindung der USA in neue multilaterale Lösungsansätze setzt jedoch voraus, dass berechnete Punkte der US-Agenda von Europa ernst genommen werden.

Von ebenso zentraler Bedeutung wird die Formulierung von europäischen Sicherheitsinteressen und regionalen Schwerpunkten sein. Die Aktivitäten auf dem Balkan im Rahmen von EU und NATO, das heißt der Versuch, umfassende regionale Sicherheit zu verankern, gepaart mit dem konkreten Angebot der Mitgliedschaft in der Europäischen Union, können hier als Vorbild für zukünftige Arbeit im Bereich regionaler Stabilisierung dienen. In weitere Folge wird die Aufmerksamkeit Europas dabei dem arabisch-israelischen Konflikt gelten müssen, zumal dessen schrittweise Lösung für eine politische Kooperation im Mittleren Osten zentral sein wird. Ähnliches gilt für den Mittelmeerraum, der auf absehbare Zeit von wirtschaftlichen und sozialen Problemen gekennzeichnet sein wird.

Der Konvent als vergebene Chance?

Der EU-Verfassungskonvent hätte die notwendigen Grundlagen für eine umfassende außenpolitische Reformagenda – das erhoffte „grand design“ – formulieren können. Aber während die Einsetzung eines europäischen Außenministers und die Zusammenfassung von bisher aufgeteilten Kompetenzen auf mehr Initiativen und aktives Handeln hoffen lassen, kam das Gerüst für eine kohärente Außenpolitik eher auf schwachen Fundamenten zu stehen – einerseits aufgrund der Aufrechterhaltung des Einstimmigkeitsprinzips im EU-Rat, andererseits aufgrund der rechtlichen Formulierung der Prinzipien der Gemeinsamen Außenpolitik, in denen mit Begriffen wie Loyalität und Solidarität operiert wird.¹ Es wird also mehr auf die persönliche Stärke und das Geschick des ersten europäischen Außenministers ankommen, wie sehr sich eine solche schwache Basis aktiv in Handlungsspielraum umsetzen lässt.

Geht es nach dem Gipfel von Thessaloniki vom 20./21. Juni 2003, wird sich der Außenminister in seiner Arbeit immerhin auf gemeinsam formulierte Grundlagen stützen können. Die Verabschiedung des Grundsatzpapiers „A Secure Europe in a Better World“ zur Außenpolitik, ausgearbeitet durch den Hohen Beauftragten für die Außenpolitik, *Javier Solana*, könnte tatsächlich der Nukleus einer außenpolitischen Doktrin der EU werden. Im Dezember soll eine endgültige, detaillierte Fassung des Papiers verabschiedet werden. *Solanas* Entwurf setzt auf einer „effektiven“ multilateralen Rahmen einer europäischen Außenpolitik, schließt aber robustes Handeln seitens der EU nicht mehr aus, darunter ein präventives Einschreiten bei schwellenden Konflikten.

¹ Art. I-39 (5): „Die Mitgliedsstaaten stimmen einander im Rat und im Europäischen Rat zu jeder außen- und sicherheitspolitischen Frage von allgemeiner Bedeutung ab, um ein gemeinsames Vorgehen festzulegen. Bevor ein Mitgliedsstaat in einer Weise, die die Interessen der Union berühren könnte, auf internationaler Ebene tätig wird oder eine Verpflichtung einght, konsultiert er die anderen Mitgliedsstaaten im Rat oder im Europäischen Rat. Die Mitgliedsstaaten gewährleisten durch konvergentes Handeln, dass die Union ihre Interessen und Werte auf internationaler Ebene geltend machen kann. Die Mitgliedsstaaten sind untereinander solidarisch.“

Konfliktprävention und -management – Europäische Kompetenz und Praxis

Eine Stärkung der Kompetenzen im Bereich der Konfliktprävention und des Konfliktmanagements bietet dabei eine große Chance für den Beweis einer kohärenten europäischen Rolle im internationalen Gefüge. Mit den Interventionen auf dem Balkan – vom Scheitern des Konfliktmanagements in Jugoslawien in den frühen Neunzigerjahren bis zum Erfolg der Konfliktprävention in Mazedonien im Jahr 2000 – sind die Europäer einen langen Weg gegangen und haben ihre Expertise in der Umsetzung von zivilem Frieden unter Beweis gestellt. Internationale Interventionen werden sich vorrangig dem Aufbau von funktionierenden Staatswesen widmen müssen, um eine nachhaltige und vor allem selbsttragende Stabilisierung herbeizuführen. Dies bedeutet über den klassischen Begriff des „Wiederaufbaus“ hinaus, zu langfristigen strukturellen Reformen überzugehen und als Grundlage neben einem robusten militärischen auch ein solides internationales Mandat für die zivile Stabilisierung mit folgenden Zielen einzusetzen:

- Schaffung einer Basis für politische Konfliktbeilegung durch die Einrichtung von Institutionen staatlicher (Verfassung, Ombudspersonen, Grenzschutz, usw.) und zivilgesellschaftlicher Natur (NGOs, das immer stärker werdende Feld der „issue groups“, usw.),
- Etablierung von Rechtsstaatlichkeit,
- Einrichtung einer funktionierenden Wirtschaftsordnung,
- mittelfristige Übergabe der staatlichen Verantwortung an die lokalen politischen und zivilgesellschaftlichen Kräfte,
- Einbindung der Staaten der umliegenden Region in den Stabilisierungsprozess durch übergreifende Integrationsprojekte,
- enge Zusammenarbeit mit regionalen und globalen Akteuren, wie OSZE und subregionalen Zusammenschlüssen.

Das Leben in einem modernen Staat gestaltet sich komplex und umfasst weit mehr als die Schaffung eines kriegsfreien Zustands oder den Wiederaufbau zerstörter Infrastruktur, um die grundlegenden Lebensbedürfnisse garantieren zu können. In der Vergangenheit, aber auch in der Gegenwart zeigt sich eine Tendenz, dass auf militärische Interventionen ziviles Chaos folgt. Die Erfahrungen bei der Umsetzung des Friedensvertrags von Dayton in Bosnien und Herzegowina haben gezeigt, dass eine nachhaltige Intervention möglich ist und auch unter europäischer Ägide erfolgreich sein kann. Genau hier liegt die Chance für die EU, auf diesen Erfahrungen aufzubauen und abrufbare Ressourcen in der Umsetzung von humanitären Interventionen weiterzuentwickeln und auch zum Einsatz zu bringen.

Dies gilt erstens für den Bereich der Politikformulierung, der Entwicklung von spezifischer Kompetenz, und zweitens für ein effizientes Management der dazu notwendigen Ressourcen:

Politikformulierung im Krisenmanagement

Im Bereich der Formulierung politischer Zielsetzungen stellt sich die Frage nach der *Entwicklung eines spezifischen Profils der Beteiligung innerhalb des internationalen Gefüges*.

Die *Setzung politischer und regionaler Schwerpunkte* ermöglicht es auch, mit geringeren finanziellen Mitteln Kompetenz aufzubauen und international zur Verfügung zu stellen.

Gleichzeitig bedarf es einer konsolidierten *politischen Beteiligung in den multilateralen Institutionen der Krisenprävention und des Krisenmanagements*, wie UNO, OSZE, und internationaler und regionaler humanitärer Organisationen wie UNHCR, UNHCHR.

Dies gilt ebenso für ein *Engagement in der Schaffung neuer und den Ausbau bestehender internationaler Institutionen*. Ein Beispiel dafür wäre die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts (Internationaler Strafgerichtshof).

Die *Beteiligung im zivilen Bereich* eröffnet eine weite Bandbreite an möglichem Engagement, das jedoch weitestgehend von einer nachhaltigen Schwerpunktbildung und Kompetenzentwicklung abhängig ist, vor allem im Bereich der Schaffung von Rechtsstaatlichkeit durch den Aufbau von öffentlichen Institutionen und Strukturen (Verwaltung, Gerichtsbarkeit, Polizei, u. a.).

Kompetenzentwicklung und Ressourcenmanagement

Eine *effiziente Nutzung und Zusammenführung vorhandener Ressourcen*. Dies gilt für Europäische Hilfsprogramme, militärische und zivile Kapazitäten, den Europäischen Entwicklungsfonds ebenso wie für EU-interne Expertisen, akademische Ressourcen und NGO-Ressourcen.

Die *Förderung von spezifischer Forschung* mit internationaler Ausrichtung ist von zentraler Bedeutung, um qualifiziertes Personal im internationalen Bereich zur Verfügung stellen zu können.

Eine *Förderung von Personal- und Expertiseentwicklung* verlangt neben Poolbildung und der gezielten Weiterbildung von Fachkräften auch nach institutioneller Durchlässigkeit zwischen Privatwirtschaft, Forschung, NGOs und den internationalen Organisationen.

Ausblick

Europas Aufgabe in den nächsten Jahren wird es sein, sich nicht nur über seine Schwerpunkte als Gemeinschaft der 25 klar zu werden, sondern das internationale Konfliktmanagement als Chance zu erkennen und seine in den dunklen Krisenjahren am Balkan erworbene Kompetenz auch anderswo zum Einsatz zu bringen. Angesichts einer unberechenbar werdenden Weltordnung muss sich die EU global positionieren. Denn während die Menschen des ausgehenden 20. Jahrhunderts wussten, wovor sie Angst haben sollten, nämlich vor der Konfrontation zweier Nuklearmächte mit weltweitem Vernichtungspotential, sehen sich die Menschen des 21. Jahrhunderts einer noch nie gekannten Fülle von Angstszenarien gegenüber, und noch nie schien *F. D. Roosevelts* Mahnung vor der „Furcht vor der Furcht selbst“ so universelle Gültigkeit zuzukommen. Eben hier gilt es für vorausschauende Außen- und Sicherheitspolitik das Potential zu suchen, der Furcht die Möglichkeit des Handelns entgegenzusetzen und ihr ein berechenbares und nachvollziehbares europäisches Referenzsystem jenseits machtpolitischer Phantasien des längst vergangenen 19. Jahrhunderts zu verleihen.

Dass die einzige Alternative der Angst der Menschen vor sich selbst ein Rahmen von Recht und Berechenbarkeit ist, ist eine Grunderfahrung der europäischen Geschichte, ihrer blutigen Vergangenheit und ihrer erfolgreichen Gegenwart. Warum sollte sie also nicht die Grundlage unseres außenpolitischen Handelns sein?

Literaturhinweise

- Glennon, Michael, *The UN vs. U.S. Power, Foreign Affairs*, May/June 2003
Hobsbawm, Eric J., *Das Zeitalter der Extreme - Das kurze 21. Jahrhundert*, Frankfurt/Main, 1995
Hobsbawm, Eric J., USA, *Diva der Weltpolitik, Le Monde diplomatique*, Juni 2003
Judt, Tony, *America and the World*, New York
Review of Books, Vol. 50/6, 10 April 2003
Kelsen, Hans, *Peace through Law*, Chapel Hill, 1944
Mazower, Mark, *Der dunkle Kontinent - Europa im 20. Jahrhundert*, Frankfurt/Main, 1999

- Mazower, Mark, *Do not mourn the end of the West*, *Financial Times*, 28 May 2003
Petritsch, Wolfgang, *Bosnien und Herzegowina fünf Jahre nach Dayton - Hat der Friede eine Chance?*, Klagenfurt/Celovec, 2001
Ripstein, Kumar, *Civil Wars, Civil Peace - An Introduction to Conflict Resolution*, London, 1998
Wolf, Martin, *A partnership heading for a destructive separation*, *Financial Times*, 21 May 2003