

Tobias Debiel / Martina Fischer

Krisenprävention und
Konzepte, Kapazitäten
zivile Konfliktbearbeitung
und Kohärenzprobleme.
durch die EU.

Berghof Report Nr. 4
August 2000
© Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung
Druck: Universitätsdruckerei Berlin

Bestelladresse:
Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung
Altensteinstraße 48a
D-14195 Berlin

Via Internet:
<http://www.b.shuttle.de/berghof/>

ISSN 0949-6858

Inhaltsverzeichnis

Einführung	1
1 Krisenprävention als Fokus der EU-Entwicklungspolitik: Eine erste Bestandsaufnahme zu Programmatik und institutionellen Änderungen	3
1.1 Leitlinien der EU-Kommission und des Europäischen Rates	3
1.2 Neue Kapazitäten und Netzwerke im Dienste der Krisenprävention	6
1.3 Überwindung von Kriegsstrukturen und Eindämmung der Waffenverbreitung: Beispiele für konkrete Handlungsfelder	8
2 Die EU-Kooperation mit den AKP-Staaten: “Probe aufs Exempel” für die Kohärenz krisenpräventiver Entwicklungspolitik	11
2.1 Problematische Außenwirtschafts- und unzureichende Entschuldungspolitik	12
2.2 Peace-building als Bestandteil des AKP-EU-Kooperationsabkommens	16
2.3 Die strittige Frage der Konditionalität	17
3 Zivile Krisenprävention und die Reform der GASP: Die EU	18
3.1 Zivile Krisenprävention: Mehr als ein Anhängsel des militärischen Ansatzes?	19
3.2 Die Strukturreformen des Amsterdamer Vertrags und die Beschlüsse von Helsinki: Mehr Kohärenz und Effektivität?	22
3.3 Regionale Kooperationen und Gemeinsame Strategien: Ein Rahmen für die Förderung von Stabilität und Friedensstrukturen	25
4 Fazit und Schlußfolgerungen	28
Literaturverzeichnis	30
Autorenhinweise	35

Einführung

Krisenprävention wird seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre zunehmend zum Leitbild für die Gestaltung von Außen- und Entwicklungspolitik erklärt. Auch die Europäische Union (EU) hat in dieser Hinsicht eine Neuorientierung vorgenommen, was sich in zahlreichen Resolutionen niederschlug. Dabei spielte Afrika eine besondere Rolle, wo die EU ihren entwicklungspolitischen Schwerpunkt hatte. Die neuen Ansätze und Strukturen in diesem Politikfeld untersucht das *erste Kapitel*. Dabei skizzieren wir zunächst die Leitlinien der EU-Kommission und des Europäischen Rates, die einen angemessenen Rahmen für die Analyse und frühzeitige Bearbeitung von Konflikten entwickelt haben. Anschließend zeigen wir auf, wie seit Mitte der 90er Jahre erste Kapazitäten herausgebildet und eine zunehmende Vernetzung unterschiedlichster Akteure in dem neuen Politikfeld vorstatten ging. Ob sich ein neuer Ansatz bewährt, kann am besten anhand konkreter Beispiele beurteilt werden. Deshalb werden die Überwindung von Kriegsstrukturen und die Kleinwaffenproblematik exemplarisch als Handlungsfelder ernstgemeinter Konfliktbearbeitung behandelt.

Ein kohärenter Ansatz der Krisenprävention muß sich zum einen auf die bessere Steuerung krisenhafter Prozesse und auf die Stärkung friedensfähiger Kräfte und Institutionen vor Ort richten. Er muß zum anderen berücksichtigen, daß die Folgen der wirtschaftlichen Globalisierung zur Gewaltbereitschaft von Gesellschaften beitragen. Handels- und Außenwirtschaftspolitik sind so zu gestalten, daß sie der Zerrüttung von schwachen Ökonomien entgegenwirken. Genügt die Politik der EU diesem Anspruch? Diese Frage wird im *zweiten Kapitel* am Beispiel der Beziehungen der EU zu den afrikanischen, karibischen und pazifischen Ländern (AKP-Staaten) untersucht. Das Kapitel beginnt mit einer Analyse und Bewertung des neuen EU-AKP-Abkommens, das am 23. Juni 2000 in Cotonou, Benin, unterzeichnet wurde. Das Urteil fällt dabei kritisch aus: Obwohl die AKP-Politik

ausdrücklich Bestandteil einer kohärenten EU-Präventionspolitik sein soll, bietet sie wenig Ansatzpunkte für die Vermeidung oder Abfederung sozio-ökonomischer Krisen und ihrer Gewaltpotentiale. Positiver werden hingegen die Möglichkeiten bewertet, die das neue Abkommen im Bereich des *peace-building* sowie bei der Einforderung von *good goverance* enthält.

Mit der Notwendigkeit effektiver Krisenbewältigung wurde auch die Fortentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU begründet. Die GASP wurde mit der Umsetzung des Amsterdamer Vertrages¹ und nach den Beschlüssen der EU-Gipfel in Köln und Helsinki vom Juni und Dezember 1999 einem institutionellen und inhaltlichen Wandel unterzogen. Sind die neu geschaffenen Strukturen und geplanten Instrumente zur Bewältigung der globalen Friedensgefährdungen angemessen? Eröffnen die Reformen Spielräume für eine wirksame Politik der Krisenprävention gegenüber den Ländern des Südens und Ostens? Das *dritte Kapitel* geht diesen Fragen nach. Die verschiedenen Maßnahmen, die seit dem Helsinki-Gipfel vom Dezember 1999 in die Wege geleitet wurden, werden darauf hin abgeklopft, ob sie mehr als ein Anhängsel des militärischen Ansatzes darstellen. Zweitens werden die Strukturreformen des Amsterdamer Vertrages vorgestellt und bewertet, die im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik zu einer grundlegenden Neuordnung von EU-Kommission und Europäischem Rat geführt haben. Drittens schließlich wird die Politik der regionalen Kooperation behandelt, für die die EU seit dem Amsterdamer Vertrag sog. *Common Strategies* entwickeln kann und die einen wichtigen Rahmen für ein abgestimmtes Handeln von Mitgliedstaaten, Rat und Kommission bilden. Das abschließende Fazit wägt noch einmal zusammenfassend ab, mit welchen Chancen und Problemen die EU in ihrer neuen Entwicklungs- und Sicherheitspolitik konfrontiert ist.

1. Der Amsterdamer Vertrag vom 2. Oktober 1997 trat zum 1. Mai 1999 in Kraft.

1 Krisenprävention als Fokus der EU-Entwicklungspolitik: Eine erste Bestandsaufnahme zu Programmatik und institutionellen Änderungen

In der Entwicklungspolitik der Europäischen Union hat seit 1995 eine konzeptionelle Umorientierung stattgefunden. Generell ist die Aufmerksamkeit für Möglichkeiten ziviler Krisenprävention sowie für die Berücksichtigung sozio-ökonomischer und politischer Konfliktursachen bei der Gestaltung von Entwicklungszusammenarbeit gestiegen. Dies ist auch insofern bedeutsam, als die EU und ihre Mitgliedstaaten im Bereich der Entwicklungshilfe und der humanitären Hilfe bereits heute einen *global player* repräsentieren. Immerhin leisten sie etwa 60 Prozent der weltweit erbrachten bi- und multilateralen Entwicklungshilfe und 50 Prozent in der humanitären Hilfe (Schüssel 1998:1).²

1.1 Leitlinien der EU-Kommission und des Europäischen Rates

Die neue Ausrichtung fand insbesondere Eingang in die Richtlinien des Development Assistance Committee (DAC) der OECD (1997), an denen die EU maßgeblich mitwirkte. Darin wurden fünf Bereiche identifiziert, die Konfliktverläufe mitbestimmen: schnelle gesellschaftliche und politische Transformationsprozesse; wachsende sozio-ökonomische Disparitäten; die Mobilisierung ethnischer und anderer sozio-kultureller Unterschiede; Ressourcenknappheit und historische Erfahrungen politischer Gewalt. Die EU hat ihre Leitlinien im Bereich der

2. 1997 stellten die EU-Kommission und die Mitgliedsländer 31,87 Mrd. US-\$ bereit. Über die EU selbst liefen 5,26 Mrd. US-\$. Die EU war damit nach der Weltbank-Tochter IDA (International Development Association) der zweitgrößte multilaterale Geber (vgl. DAC 1998, 1999).

Krisenprävention in einer Reihe von Dokumenten formuliert, wobei sie sich zunächst auf die afrikanischen Länder konzentrierte. Dabei wurde im Rahmen der GASP eine Stärkung der Frühwarn- und peace-keeping-Kapazitäten der OAU angestrebt. Dies kam in den Schlußfolgerungen des Rates zu *Preventive Diplomacy, Conflict Resolution, and Peace-keeping in Africa* vom 4. Dezember 1995 zum Ausdruck. Außerdem wurde auf subregionaler Ebene der Dialog mit der *Southern African Development Community* (SADC) sowie mit der *Economic Community of West African States* (ECOWAS) und der *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) aufgenommen. Die Generaldirektion für Entwicklungspolitik (DG VIII) stellte 1996 folgende Grundsätze auf:³

1. Die afrikanischen Staaten und Regionalorganisationen werden unterstützt, *effective ownership* bei der Bewältigung ihrer Konflikte zu übernehmen. Dazu gehört auch die Förderung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten, etwa in den Bereichen Mediationstraining oder Versöhnungsarbeit.
2. Die Arbeit der EU-Kommission soll sich auf frühzeitige Prävention gewaltträchtiger Konflikte richten.
3. Die Ursachen gewaltsamer Konflikte sind durch einen kohärenten Gesamtansatz anzugehen, der auch die EU-AKP-Programme einbezieht.
4. Verbesserte Analysekapazitäten sollen zu rechtzeitigem Handeln befähigen.
5. Der Informationsaustausch mit anderen internationalen Akteuren wird intensiviert und der GASP-Informationsverbund COREU (*Correspondance européenne*) für Fragen der Krisenprävention geöffnet (vgl. Landgraf 1998, 2000; Deus Pinheiro 1998, 1999).

Im Juni 1997 verständigte sich der Europäische Rat auf eine gemeinsame Position zu *Conflict Prevention and Resolution in Africa* (European Council 1997a). Artikel 4 benennt ausdrücklich die hohe Verfügbarkeit von Waffen in Krisenregionen als zentrales Problem. Der krisenpräventive Ansatz für die Entwicklungspolitik wurde

3. Vgl. "The European Union and the Issue of Conflict in Africa: Peace-building, Conflict Prevention and Beyond", Communication from the Commission to the Council, 6.3.1996 (European Commission 1996).

noch einmal in der Ratsresolution zur "Kohärenz" vom 5. Juni 1997 bestätigt (European Council 1997b). Im November 1998 hat der Europäische Rat seine bisherige Politik in einer EntschlieÙung mit dem Titel *The Role of Development Cooperation in Strengthening Peace-building, Conflict Prevention and Resolution* bekräftigt. Dabei wurde hervorgehoben, daß die bislang mit Bezug auf den afrikanischen Kontinent gefaÙten Beschlüsse auf alle Entwicklungsländer ausgeweitet werden und fortan auch für die Politik der EU-Mitgliedstaaten verbindlich sein sollten. Das Dokument betont auch, daß effektive Prävention die unerwünschten Nebenwirkungen von Entwicklungshilfe (z.B. Stärkung klientelistischer Herrschaftsstrukturen) vermeiden muß.

Die EU hat mit dieser Neuorientierung Konsequenzen aus der selbstkritischen Debatte über die Erfahrungen in Somalia und Rwanda gezogen:⁴ Diese Sensibilisierung für die Folgen eigenen Handelns ist aus unserer Sicht ein entscheidender Punkt. Denn Entwicklungszusammenarbeit ist in Konfliktsituationen nie neutral, sondern stellt stets einen Eingriff in die Strukturen des Ziellandes dar. Sie kann im günstigen Fall zur konstruktiven Konfliktbewältigung beitragen und im ungünstigen Fall die Stabilisierung von ungerechten Herrschaftsstrukturen oder die Verlängerung von Kriegssituationen bzw. die Herausbildung von Bürgerkriegsökonomien fördern (vgl. Uvin 1999). Das gilt auch für die humanitäre Hilfe. Mary B. Anderson (1999) hat eine Reihe von problematischen Nebenwirkungen ausgemacht: Der Ressourcenzufluß kann die politische und ökonomische Situation vor Ort extrem verändern und lokale Märkte durcheinanderbringen. So werden mitunter Gelder für die Versorgung von Truppen und den Waffenkauf abgezweigt oder zur Absicherung politischer Unterstützung in bestimmte Gebiete gelenkt. Subtiler, aber als ebenfalls folgenschwer, erweisen sich implizite Botschaften der verschiedenen Entwicklungsagenturen und das Verhalten von Mitarbeitern: Der Kontakt von Hilfsorganisationen mit Kriegsfürsten kann deren Legitimität erhöhen. Überhebliches Auftreten der Helfer kann Dominanzkulturen

4. Die niederländische Studie "Between Development and Destruction" (1996) sowie die unter Federführung der dänischen Entwicklungsagentur DANIDA durchgeführte "Joint Evaluation of Development Assistance to Rwanda" (1996) spielten hier eine wichtige Rolle.

hervorbringen und dadurch zusätzliche Ungerechtigkeiten erzeugen. In diesem Zusammenhang sollte auch nicht das Problem der Prostitution verschwiegen werden, die immer wieder mit der Präsenz internationaler Institutionen verbunden ist.⁵ Kurzum: Unangemessenes oder undurchdachtes Verhalten externer Akteure kann ungewollt Konflikte schüren, Menschenrechtsverletzungen Vorschub leisten und die Zerrüttung sozialer Strukturen befördern.

1.2 Neue Kapazitäten und Netzwerke im Dienste der Krisenprävention

Die konzeptionelle Debatte und kritische Reflexion von Erfahrungen in den Bereichen präventiver Konfliktbearbeitung ist ein Anzeichen dafür, daß sich in der EU die Programmatik eines neuen Politikfeldes herausbildet. Einen Niederschlag in politischen Entscheidungen wird der Neuansatz aber nur finden, wenn er auch institutionell verankert wird und in die vielfältigen Kommunikationsprozesse eingeht. Hier sind seit 1997 eine Reihe von Entwicklungen zu beobachten, die sich freilich noch weitgehend in einem embryonalen Stadium befinden. Ein erster praktischer Schritt zur Stärkung von außenpolitischen Analysekapazitäten der EU war 1997 insbesondere die Einrichtung des *Conflict Prevention Network* (CPN) auf Initiative des früheren französischen Premierministers und jetzigen Europaparlamentariers Michel Rocard. CPN wurde bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Ebenhausen angesiedelt. Es hat den Auftrag, verschiedene Generaldirektionen der Kommission sowie das Europäische Parlament (EP) durch policy-orientierte Hintergrundanalysen

5. Jüngste Berichte über Zwangsprostitution in Bosnien-Herzegovina haben das Thema auch in Deutschland wieder auf die Agenda gesetzt. Die "Nachfrage" durch Angehörige Missionsmitglieder von NATO, UNO und OSZE, aber auch der Hilfsorganisationen haben diese erschreckenden Phänomene offenkundig begünstigt (vgl. Böhm 2000).

und Workshops bei der Entwicklung politischer Maßnahmen zu unterstützen.⁶ Außerdem wurden in den Ministerien der EU-Staaten Anlaufstellen (*focal points*) für Krisenprävention in Afrika eingerichtet. Schließlich sollten Informationen über Krisenentwicklungen verstärkt über den auf täglicher Basis genutzten GASP-Informationsverbund COREU ausgetauscht werden. (Deus Pinheiro 1998, 1999). Weiterhin wurde mit dem *Electronic Bulletin Board* (EBB) ein elektronisches Netzwerk etabliert, in dessen Rahmen sich die Kommission und die EU-Mitgliedstaaten austauschen können.⁷

Zahlreiche in der Entwicklungszusammenarbeit tätige NGOs haben die Relevanz ziviler Konfliktbearbeitung erkannt und diesen Bereich in ihre Arbeit integriert. Andere NGOs haben sich sogar auf den Bereich der Konfliktbearbeitung (*conflict resolution*) spezialisiert. Sie sind operativ in der Trainingsarbeit und verschiedensten Vermittlungsaktivitäten tätig. Sie setzen sich überdies durch Lobby-Arbeit für die Stärkung dieses neuen Handlungsfeldes ein. Schon im Vorfeld des Gipfels von Amsterdam spielte der Austausch mit einer zunehmend vernetzten Zivilgesellschaft auf EU-Ebene eine entscheidende Rolle. NGOs aus der Menschenrechts-, Friedens- und Entwicklungszusammenarbeit wie auch aus der humanitären Hilfe forderten im Zuge der Regierungskonferenzen immer wieder "Kohärenz" in der Gestaltung der auswärtigen Beziehungen als Voraussetzung für eine krisenpräventive Wirkung.

Auf EU-Ebene haben sich neue Strukturen herausgebildet, die die enge Kooperation sowie den Austausch von Expertise im Sinne eines "policy-Netzwerks" befördert haben. So wurde im Februar 1997 in Amsterdam die *European Platform for Conflict Prevention and Transformation* gegründet.⁸ Anfang 1997 haben sich verschiedene internationale Organisationen, Forschungseinrichtungen und NGOs

6. Vgl. Asseburg/Schümer 1999. Zur Erstellung von Fallanalysen wird auf die Expertise von internationalen Länder- und Regionalspezialisten und von 30 westeuropäischen Institutionen zurückgegriffen. Beteiligte NGOs beklagen allerdings, daß CPN zu sehr als "Einbahnstraße" funktioniere und weder einen Austausch noch einen gemeinsamen Lernprozeß ermögliche.

7. Außerdem wurden Handbücher erarbeitet, um die verschiedenen Instrumente in der Praxis umzusetzen (vgl. Landgraf 1998:115).

8. Ihr gehören nationale Plattformen und Organisationen aus westeuropäischen Ländern sowie einige wenige Initiativen aus Osteuropa an.

zum *Forum for Early Warning and Early Response* (FEWER) zusammengeschlossen.⁹ Bei zahlreichen Fragen der Krisenprävention und des Aufbaus friedensfähiger Gesellschaftsstrukturen (*peace-building*) bestehen gute Kontakte zwischen dem Europäischen Parlament (EP) und NGOs. So gibt es formalisierte Konsultationen über monatliche Treffen der von europäischen NGOs initiierten *Human Rights Contact Group* und der *CFSP Contact Group*¹⁰ sowie der *Arms Transfer Working Group*. Etwa ein Dutzend Organisationen, die im Bereich der Konfliktbearbeitung aktiv sind, haben sich zudem darauf verständigt, ein *European Peacebuilding Liaison Office* (EPLO) als unabhängige Untergruppe der *European Platform* zu gründen, das im Herbst 2000 seine Arbeit aufnehmen wird. Es soll einen besseren Zugang zu den Aktivitäten der EU in diesem Themenbereich gewährleisten und Transparenz und Informationsfluß für NGOs erleichtern. Die Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteuren, die vielfach über ein enormes Wissen und über direkte Kontakte mit der gesellschaftlichen Basis in Krisenregionen verfügen, hat mit dazu beigetragen, daß gesellschaftliche und politische Konfliktursachen in der entwicklungspolitischen Konzeption der EU verstärkt Berücksichtigung fanden.

1.3 Überwindung von Kriegsstrukturen und Eindämmung der Wafferverbreitung: Beispiele für konkrete Handlungsfelder

Krisenpräventive Entwicklungspolitik verfügt über ein breites Spektrum von Instrumenten, um dem möglichen Ausbruch kollektiver Gewalt vorzubeugen. Dieses reicht von der Förderung stabiler Wirtschafts-, Staats- und Gesellschaftsstrukturen bis hin zum Einfluß auf aktuelle politische Prozesse. Präventive Politik sollte

9. Dazu gehören u.a. die europäischen Institutionen International Alert (GB), PIOOM Foundation (NL), Russian Academy of Sciences/Institute of Ethnology (Rußland), aber auch beispielsweise das Council on Foreign Relations (USA), die York University (Kanada) sowie UN-Agenturen. Eng mit FEWER ist u.a. die Schweizerische Friedensstiftung (SFS) in Bern verbunden, die ein Informationssystem zur Früh-Analyse von Spannungen und Tatsachenermittlung (FAST) entwickelt hat.

10. An deren Treffen nehmen neben NGOs und Europaparlamentariern auch Angehörige der EU-Kommission sowie Vertreter von Mitglieds- und Assoziationsstaaten teil.

kriegsökonomischen Strukturen entgegenwirken anstatt sie (ungewollt) zu unterfüttern. Die Minimierung von Nebenwirkungen der humanitären Hilfe wurde bereits angesprochen. Doch eine kohärente europäische Politik muß weiter gehen. So haben die im Netzwerk *Eurostep (European Solidarity Towards Equal Participation)* zusammengeschlossenen NGOs von der EU gefordert, bei der Konzeption ihrer Afrika-Politik sowohl den Bereich der Waffenexporte als auch den Handel mit Tropenhölzern, Diamanten oder Öl kritisch zu überprüfen, weil diese zur Förderung von Kriegsökonomien beitragen können.¹¹ Wirkungsvoll wäre insbesondere ein Verbot des Handels mit Diamanten, wenn damit nachweislich Kriege finanziert werden. Die EU könnte mit Hilfe von Ursprungszertifikaten Überprüfungsmechanismen durchsetzen und Verstöße mit strafrechtlicher Verfolgung und dem Entzug von Konzessionen ahnden.

Auch an der Eindämmung der Waffenverbreitung sollte die EU sich noch aktiver beteiligen. 1999 wurde beschlossen, daß die EU und die Mitgliedstaaten die Frage von Kleinwaffen in den Dialog mit den AKP-Staaten und anderen Entwicklungsländern aufnehmen und Programme zur Beseitigung von Kleinwaffen sowie zur Stärkung lokaler Gemeinschaften bei der Überwindung der *cultures of violence* auflegen sollen. Daß die EU dieses Thema in den politischen Dialog aufnahm, ist unter anderem auch dem Druck der NGO-Netzwerke zu verdanken.¹² Dieser Druck wird auch erforderlich sein, um die EU und die Mitgliedstaaten zur restriktiven Gestaltung ihrer eigenen Waffenexportrichtlinien zu bewegen und eine Politik der Selbstbeschränkung einzufordern. Der am 8. Juni 1998 von der EU

11. Die im Oktober 1999 entstandene *International Diamond Campaign* will den Druck auf Politik und Unternehmen erhöhen, keine Diamanten aus Angola zu kaufen, die den Krieg der Rebellenorganisation UNITA finanzieren. Zugleich fordert die NGO *Global Witness* Ölkonzerne und internationale Finanzinstitutionen dazu auf, die Verwendung der Erdölerlöse und Kredite zu überprüfen, da es sich hier um wesentliche Finanzierungsquellen für die Kriegsführung der angolanischen Regierung handelt. Weitere Informationen zum Thema liefert u.a. medico international: <http://www.medico.de/angola.fatal.htm>.

12. Mittlerweile sind im Umfeld der EU zahlreiche Initiativen, Konferenzen, Planungs- und Arbeitsgruppen entstanden, die entsprechenden Druck ausüben. Im Herbst 1998 schlossen sich auf Konferenzen in Kanada und Belgien Vertreter von mehr als 100 NGOs zu einem *International Action Network on Small Arms (IANSA)* zusammen, mit dem Ziel, die Verbreitung von Kleinwaffen sowohl auf der Angebots- als auch auf der

verabschiedete *Code of Conduct on Arms Exports*, der einheitliche Kriterien für die Rüstungsexportpolitik entwickelt, weist immer noch zahlreiche Lücken im Hinblick auf Transparenz und politische Kontrolle auf. Auch die *Joint Action on Small Arms* vom 12. Dezember 1998 bedarf der Nachbesserung, um tatsächlich der Anhäufung und Verbreitung von Kleinwaffen entgegenzuwirken.¹³

Zahlreiche Kleinwaffen, die derzeit nach Afrika exportiert werden, stammen aus Mittel- und Osteuropa.¹⁴ Bei den Assoziierungs- und Beitrittsverhandlungen mit diesen Staaten könnte die EU deshalb gezielt den Hebel ansetzen, um eine restriktivere Rüstungsexportpolitik durchzusetzen, zumal sich ein Teil der Staaten bereits dem *Code of Conduct* und der *Joint Action* angeschlossen hat. Voraussetzung dafür wäre, daß die drei zuständigen Generaldirektionen für Außenbeziehungen, Erweiterungsfragen und Entwicklung hier einen koordinierten Ansatz verfolgen, der über bisherige politische Absichtserklärungen hinausgeht. Ein grundlegendes Problem besteht weiterhin darin, daß ein zentrales Defizit des Maastrichter Vertrags auch mit der Amsterdamer Übereinkunft nicht überwunden werden konnte: Rüstungspolitik wurde weiterhin außerhalb des Vertragswerkes gestellt. Die bedeutenden Veränderungen in der Rüstungszusammenarbeit mit ihren Implikationen für die Industriestruktur und Rüstungsexportentwicklung, die sich zur Zeit auf europäischer Ebene vollziehen, erfolgen in intergouvernementaler Abstimmung und nicht in Form vergemeinschafteter Politik.

Nachfrageseite so weit als möglich einzuschränken und den illegalen Handel zu unterbinden. Nähere Informationen finden sich unter <http://www.iansa.org>.

13. Vgl. zur Kleinwaffenthematik auch jüngst: Faltas 2000, Wisotzki 2000.

14. Insbesondere Bulgarien hat sich zu einem der Hauptversorger für Krisen- und Kriegsregionen entwickelt (Gebrewold 1999).

2 Die EU-Kooperation mit den AKP-Staaten: “Probe aufs Exempel” für die Kohärenz krisenpräventiver Entwicklungspolitik

Gewaltsame Konfliktaustragung in Entwicklungs- und Transformationsländern hat mannigfaltige Ursachen. Gering ausgebildete Staatlichkeit, fehlende Rechtsgarantien und sozio-ökonomische Entwicklungsblockaden zählen ebenso dazu wie die Destabilisierung durch regionale und globale Entwicklungen. Gerade in fragilen polit-ökonomischen Systemen wird der Ausbruch von Kriegen oftmals durch externe “Schocks” mit ausgelöst. Schwach diversifizierte Ökonomien, die über begrenzte Zugänge zu fremden Märkten verfügen und vom Export weniger Rohstoffe abhängen, sind dafür besonders anfällig. Einbrüche bei den Rohstoffpreisen können Krisen bedingen, die die Stabilität politischer Systeme gefährden und weite Teile der Bevölkerung in Existenznöte stürzen. Der Verfall der Kaffeepreise hat beispielsweise in Rwanda Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre die ohnehin angespannte soziale Situation verschärft, die dann von extremistischen Führern für Krieg und Völkermord instrumentalisiert wurde.

Die durch Wirtschaftskrisen ausgelösten Ängste werden häufig von Politikern aufgegriffen, die sich dabei der Mobilisierung und Politisierung ethnischer, kultureller und religiöser Loyalitäten bedienen und soziale Unzufriedenheit in Freund-Feind-Schemata umleiten. Damit solche Spannungen nicht in gewaltsame Inter-Gruppenkonflikte eskalieren, bedarf es der sozialen Gestaltung wirtschaftlicher Modernisierungs- und Liberalisierungsprozesse. Eine Politik der strukturellen Krisenprävention sollte deshalb die Negativfolgen der wirtschaftlichen Globalisierung abfedern und den peripheren Ländern faire Entwicklungs- und Integrationschancen eröffnen.

Im folgenden soll untersucht werden, inwieweit die EU-Politik gegenüber den AKP-Staaten der Anforderung an einen integrierten Ansatz der Krisenprävention gerecht wird. Ein wichtiges Kriterium ist dabei die Verpflichtung des Maastrichter Vertrages, eine "nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung (...) insbesondere der am meisten benachteiligten Entwicklungsländer" zu fördern. Ausgehend von den vier Lomé-Abkommen und dem neuen AKP-EU-Partnerschaftsabkommen vom 23. Juni 2000 untersuchen wir zunächst, ob die Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik der EU die Verwundbarkeit und Krisenanfälligkeit afrikanischer Ökonomien tendenziell erhöht oder vermindert hat. Außerdem sprechen wir die Frage der Entschuldung an. Das zweite Augenmerk gilt den Teilen des AKP-EU-Kooperationsabkommen, die ausdrücklich Fragen der Krisenprävention und zivilen Konfliktbearbeitung in den Politikdialog und mögliche Fördermaßnahmen aufnehmen. Schließlich gehen wir auf die strittige Frage der Konditionalität ein, die seit Anfang der neunziger Jahre den wohl wirksamsten Hebel politischer Einflußnahme darstellt und zugleich die Gefahr einer bevormundenden Einmischung beinhaltet.

2.1 Problematische Außenwirtschafts- und unzureichende Entschuldungspolitik

In den vier Lomé-Abkommen, die die Zusammenarbeit der EU mit den AKP-Staaten regelten, gab es einige vorwärtsweisende Elemente. So wurden den AKP-Ländern Handelspräferenzen eingeräumt. Ein Stabilisierungsfonds sollte verlässliche Exporterlöse für Mineralien garantieren (Sysmin) und ein weiterer Fonds Einnahmeschwankungen bei sonstigen Rohstoffausfuhren (Stabex) ausgleichen. Zudem wurden beträchtliche Entwicklungshilfegelder bereitgestellt. Fraglich ist, inwiefern diese Instrumente tatsächlich gegriffen und insbesondere die Lebenssituation der verarmten Bevölkerungsschichten verbessert haben. Außerdem wurden diese Maßnahmen gleichzeitig durch das Vorgehen der EU in anderen Politikbereichen konterkariert: Die Gemeinsame Agrarpolitik von EG bzw. EU erschwert bis heute den Marktzugang für landwirtschaftliche Produkte aus dem

Süden. Exportsubventionen für EU-Produkte ermöglichten die Eroberung internationaler Märkte und Verdrängung anderer Anbieter. Schließlich lief die Zollprogression bei industriellen Produkten dem Bemühen um Exportdiversifizierung in den Entwicklungsländern entgegen.

Das neue Partnerschaftsabkommen, das am 4. Februar 2000 verabschiedet worden ist und am 23. Juni 2000 in Cotonou, Benin, Fidschi unterzeichnet wurde, soll für die kommenden zwanzig Jahre eine veränderte Grundlage der AKP-EU-Beziehungen schaffen. In der neuen Vereinbarung werden die beiden Stabilisierungsfonds aufgegeben. Nur auf länderspezifischer Ebene ist eine Kompensation bei den Mineralexporten vorgesehen. Im Bereich des Handels hat die EU mit Bezug auf die WTO-Rahmenbedingungen auf eine weitgehende Liberalisierung gedrängt. Die weitere Entwicklung wird stark davon abhängen, wie die Regionalen Wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen (*Regional Economic Partnership Agreements/ REPAs*) ausgestaltet werden, die bis spätestens 2008 in Kraft treten sollen. Während die EU hier auf regionale Freihandelsabkommen drängt, fordern die NGOs und die AKP-Staaten faire Übereinkünfte, die das ungleiche wirtschaftliche Entwicklungsniveau berücksichtigen. Um in einer Übergangsphase einen gewissen Schutz für die AKP-Staaten zu garantieren, soll bei der Gewährung von Handelspräferenzen für die kommenden acht Jahre bei der WTO eine Ausnahmegenehmigung beantragt werden. Außerdem sollen in Zwischenüberprüfungen die Auswirkungen der Liberalisierung auf die Wettbewerbsfähigkeit der AKP-Ökonomien überprüft werden.¹⁵

Noch ist nicht absehbar, wie weit die Öffnung des EU-Binnenmarktes für die übrigen AKP-Staaten gehen wird und ob die EU zum Abbau der Agrarsubventionen bereit ist. Für den vollständigen Marktzugang der ärmsten Länder wurde eine fünfjährige Frist herausgehandelt. Entwicklungsmöglichkeiten für die AKP-Staaten hängen jedoch entscheidend davon ab, ob die EU zur Marktöffnung bereit ist und den AKP-Staaten neue Exportmöglichkeiten verschafft. Sollte die EU sich gegen den Abbau der Agrarsubventionen und die Öffnung ihrer Märkte sperren, so wird, wie Rainer Falk (2000) treffend vermerkte, ihre Freihandelsposition zur

15. Vgl. zur Einschätzung des neuen Kooperationsabkommens u.a. Holtz 2000, Schilder/Martens 2000.

“Freihandelspose”. Sie würde dann kein “globaler player”, sondern ein “globaler Blockierer” sein und zur Zementierung unfairer weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen beitragen.

In den vergangenen 25 Jahren sind die AKP-Staaten noch weiter an die Peripherie des Weltwirtschaftssystems geraten, während andere Staatengruppen – insbesondere in Ost- und Südostasien – aufholen konnten. Bedenklich ist, daß die Entwicklungshilfe-Etats der EU-Mitgliedstaaten insgesamt zurückgefahren wurden und daß der relative Anteil der AKP-Staaten an den von der EU für Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellten Mitteln deutlich zurückgegangen ist zugunsten der Länder des Mittelmeerraumes, Mittelosteuropas und der GUS.¹⁶

Es ist absehbar, daß die Verwundbarkeit der afrikanischen Ökonomien im Globalisierungsprozeß weiter steigen wird. Bislang wurde kein schlüssiges Konzept für die Schaffung diversifizierter Strukturen der Industrialisierung entwickelt. Die Unterstützung bei der Herausbildung entsprechenden Know-hows wie auch bei der Einrichtung der entsprechenden technischen Kapazitäten, damit diese Länder Anschluß an das Internet-Zeitalter finden und Marktnischen erobern können, ist dabei eine neue Herausforderung. Die Hauptaufgabe besteht aber nach wie vor im Aufbau einer regional eingebundenen Ökonomie, die über eine breitenwirksame Modernisierung zur Grundbedürfnisbefriedigung weiter Bevölkerungsschichten beiträgt.

Eine krisenpräventive Außenwirtschaftspolitik muß im Sinne von *Good Global Governance* zudem das befördern, was im nationalen Bereich *enabling environment* genannt wird und sich an der Reform der internationalen Handels- und Finanzinstitutionen beteiligen. Es geht nicht allein darum, die ärmeren Länder “WTO-konform” zu machen, sondern auch darum, die Welthandelsorganisation selbst entwicklungsverträglich umzugestalten (Falk 2000:25). An diesem Prozeß müßte sich die EU beteiligen. Und sie sollte ökonomische Interventionsinstrumente

16. Zwischen 1992 und 1997 ist der Anteil der AKP-Staaten an den Haushalts- und Mittelzusagen von 45 auf 14 Prozent gefallen. Der Anteil der Länder des südlichen Mittelmeerraums hat sich von 9 auf 25 Prozent erhöht. Der Großteil der Gelder fließt mittlerweile nach Mittelosteuropa und in die Staaten der GUS, deren Anteil sich von 33 auf 46 Prozent steigerte. Der Anteil der Länder Asiens und Lateinamerikas entspricht mit 15 Prozent etwa dem der AKP-Staaten (van Reisen 1999: 13).

entwickeln, mit denen sie – ähnlich wie der IWF beim Zusammenbruch von Finanzmärkten – auf extern verursachte Wirtschaftskrisen mit gezielten Maßnahmen zur Stabilisierung reagieren kann. Dies würde freilich ein Umdenken erfordern: Die EU müßte als Akteur in akuten Krisenprozessen geschlossen auftreten und handlungsfähig werden. Das setzt voraus, daß Krisenverhütung als Querschnittsaufgabe verstanden wird und daß das mit zivilen Aspekten der Prävention und Konfliktbearbeitung zuständige EU-Kommissariat mit ausreichenden Kompetenzen ausgestattet wird.

Angesichts rückläufiger Hilfsleistungen ist eine konsequente Entschuldungspolitik für die ärmsten Entwicklungsländer umso erforderlicher. Eine 1996 von den öffentlichen Gläubigern gestartete Initiative bietet für die Gruppe der 41 hochverschuldeten armen Länder (*Heavily Indebted Poor Countries*, HIPC), die mit etwa 210 Mrd. US-\$ bei den westlichen Gläubigern verschuldet sind, Entlastung. Auf dem Kölner Weltwirtschaftsgipfel im Juni 1999 und bei der gemeinsamen Jahrestagung von Weltbank und IWF im Herbst 1999 wurden Schuldenerleichterungen von bis zu 70 Mrd. US-\$ zugesagt. Positiv ist zu bewerten, daß die Entschuldung an Strategien zur Armutsbekämpfung gekoppelt werden soll. Doch dies erfordert eine tiefgreifende Veränderung der bestehenden Strukturanpassungsprogramme des IWF. Zudem muß die derzeitige Erlaßinitiative deutlich weiterentwickelt werden, um Schuldenstand und -tilgung in ein vertretbares Verhältnis zu den Exporterlösen zu bringen.¹⁷ Ansonsten werden die armen Länder kein nachhaltiges Wachstum erzielen und in einer Krisenspirale gefangen bleiben.

17. Der Zielwert von 150 Prozent für das Verhältnis Schuldenstand zu Exporterlösen ist zu hoch angesetzt. Prozesse "nachhaltiger Entwicklung" werden erst dann in Gang gesetzt werden können, wenn die bilateralen Schulden zu 100 Prozent abgeschrieben werden, wenn die internationalen Finanzinstitutionen weitere Maßnahmen beschließen und neue Finanzierungsquellen jenseits einer Umschichtung der Entwicklungsetats erschließen (Unmüßig/Walther 2000: 3-5).

2.2 Peace-building als Bestandteil des AKP-EU-Kooperationsabkommens

Das neue AKP-EU-Partnerschaftsabkommen bietet Spielräume für effektive Maßnahmen der Krisenprävention und des *peace-building*, also im Bereich der Förderung friedensfähiger Gesellschaftsstrukturen. Es eröffnet die Möglichkeit, NGOs in krisenpräventive Maßnahmen einzubeziehen und am Politikdialog (etwa über den Waffenhandel, über Möglichkeiten der Überwindung von Kriegsstrukturen oder der Konkurrenz um knappe Ressourcen) zu beteiligen. Zusätzlich sollen spezifische Programme beispielsweise zum Mediationstraining lokaler Autoritäten sowie zur Stärkung von Zivilgesellschaft und zum Aufbau demokratischer Institutionen aufgenommen werden. Im Sinne einer "pluralistischen Partnerschaft" werden zunehmend auch lokale Verwaltungen, Privatunternehmen und NGOs einbezogen. Das stellt einen entscheidenden Fortschritt in den Beziehungen zwischen den EU- und den AKP-Ländern dar. Dieser partizipative Ansatz ermöglicht einen umfangreicheren Informations- und Konsultationsprozeß bei der Formulierung von Entwicklungsstrategien und erleichtert die Förderung nichtstaatlicher Träger. Außerdem kann ein vielfältigeres Akteursspektrum bei der Implementierung von Projekten und Programmen einbezogen und durch *capacity-building* unterstützt werden (Holtz 2000). Der Stärkung regionaler Initiativen und lokaler Kapazitäten wird eine besondere Bedeutung zugemessen¹⁸. Allerdings wird dabei die Auswahl der zivilgesellschaftlichen Akteure eine zentrale Rolle spielen. Denn in undemokratischen Ländern ist es gängige Praxis, daß Politiker über "Strohmannen" quasi-gouvernementale Organisationen ins Leben rufen, um über diesen Umweg in den Genuß von Entwicklungsgeldern zu kommen. Außerdem können zusätzliche Finanzen zur Kooptation zivilgesellschaftlicher Führungspersonlichkeiten mißbraucht werden. So werden gut gemeinte Ansätze zur Stärkung nicht-staatlicher Strukturen leicht in ihr Gegenteil verkehrt. Sorgfältige

18. Ob die neuen Konzepte freilich auch die realen politischen Prioritäten widerspiegeln, wird erst eine detaillierte Analyse der Mittelverteilung und der genaueren Auswirkungen zivilgesellschaftlicher Unterstützung zeigen können.

Antragsprüfung und laufende Kontrolle derartiger Maßnahmen sind dementsprechend wichtiger als ein rascher Mittelabfluß.

2.3 Die strittige Frage der Konditionalität

Die Konditionierung der Entwicklungshilfe ist für die EU der wohl wirksamste Hebel, unmittelbaren Einfluß auf die Regierungsführung in den AKP-Staaten zu nehmen. Entwicklungshilfe wurde stets an Bedingungen geknüpft.¹⁹ Anfang der 90er Jahre beschlossen die Geberstaaten, die Hilfsleistungen an “gute Regierungsführung” (*good governance*) zu binden (“politische Konditionalität”). So wurden bereits unter Lomé IV von der EU die Zahlungen an den Sudan, Somalia, Zaire und Liberia ausgesetzt. Am 28. November 1991 koppelte der Europäische Rat Hilfszahlungen an die AKP-Staaten ausdrücklich an Demokratisierung, Menschenrechte und eine Kürzung der Rüstungsausgaben. Für die Förderung von *civil society* und *good governance* wurde zudem eine eigene Budgetlinie (B7-522) eingerichtet. Um den Druck zu erhöhen, umriß die EU schließlich einen Sanktionskatalog, der von diplomatischem Protest über die Kürzung von Geldern bis hin zur Aussetzung der Entwicklungsarbeit reicht.

In den Verhandlungen um das neue AKP-EU-Kooperationsabkommen war gerade der Begriff *good governance* strittig. Er wurde als politischer und institutioneller Rahmen definiert, in dem Menschenrechte, demokratische Grundprinzipien, Rechtsstaatlichkeit sowie die transparente und verantwortungsvolle Verwaltung öffentlicher Mittel garantiert sind. Die EU hat diese Klausel gegen den Widerstand vieler AKP-Staaten durchgesetzt. Das Beharren auf *good governance*

19. Bereits in den 50er Jahren war die Kreditvergabe durch die Weltbank und den Internationalen Währungsfond (IWF) davon abhängig, daß der Empfänger für das westliche Lager akzeptabel war. Seit 1973 wurden “Armutsorientierung”, “Umweltverträglichkeit” und “Frauenförderung” bei der Vergabe von Weltbankkrediten zusätzlich zum Kriterium erhoben. Eine “ökonomische Konditionalität” führten IWF und Weltbank zu Beginn der 80er Jahre ein: Länder, die sich angesichts von Verschuldung und Zahlungsbilanzdefiziten an die internationalen Finanzagenturen wandten, mußten sich der Strukturanpassung unterwerfen. In abgemilderter Form wurden Strukturanpassungsprogramme seit 1987 auch von der EU angewandt.

beinhaltet zwar die Gefahr einer Bevormundung. Aber eine an Krisenprävention, demokratischer Entwicklung und Nachhaltigkeit orientierte Mittelvergabe kann nicht ohne politische Kriterien erfolgen. Ansonsten läuft sie Gefahr, repressive Machtstrukturen zu fördern. Daher sind die Regelungen zu *good governance* als Fortschritt zu bezeichnen (vgl. Holtz 2000). Es entsteht ein Zielkonflikt, denn Konditionalität gerät in Widerspruch zu dem im neuen EU-AKP-Abkommen ebenfalls enthaltenen Prinzip, daß die afrikanischen Länder primär selbst für die Lösung ihrer Konflikte verantwortlich sein sollen. Dieser Widerspruch kann nicht gelöst, sondern es kann nur im Rahmen von sorgfältigen länderbezogenen Strategien verantwortungsbewußt damit umgegangen werden.

3 Zivile Krisenprävention und die Reform der GASP: Die EU

Mit der Notwendigkeit, "Verantwortung über die gesamte Bandbreite von Aufgaben zur Konfliktprävention und zum Krisenmanagement zu übernehmen" (Solana 2000:2) wurden auch die konzeptionellen und institutionellen Neuerungen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU begründet. Der Amsterdamer Vertrag eröffnete den Weg, die Westeuropäische Union (WEU), also ein Militärbündnis, in die EU einzubeziehen. Beim Gipfel am 10./11. Dezember 1999 in Helsinki beschloß der Europäische Rat im Rahmen einer neuen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) den Aufbau einer *Rapid Reaction Force* zur militärischen Krisenintervention, die in Abstimmung mit der NATO tätig werden soll.²⁰ Bis zum Jahr 2003 sollen 50-60.000 Soldaten innerhalb von 60 Tagen disloziert werden können. Gleichzeitig wurde der Ausbau ziviler Instrumente der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung angekündigt.

Im folgenden sollen zunächst die Tätigkeitsfelder skizziert werden, in denen die Generaldirektion für Auswärtige Angelegenheiten Kapazitäten für Maßnahmen ziviler Konfliktbearbeitung stärken möchte. Kritisch erörtern wir, ob diesem Bereich wirklich eine eigenständige Bedeutung beigemessen wird. Wir stellen in diesem Kontext auch eine Initiative vor, die Abgeordnete des Europäischen Parlaments (EP) zur Errichtung eines *European Civilian Peace Corps* unternommen haben; eine derartige Institution könnte das EU-Engagement für zivile Konfliktbearbeitung besonders sichtbar machen. Mit dem Amsterdamer Vertrag vom Oktober 1997 sind erhebliche Strukturreformen im Europäischen Rat und in der Europäischen Kommission verbunden. Einen Überblick über die Veränderungen bietet das zweite

20. Konkret enthält die Erklärung auch Verpflichtungen "[to] improve national and multi-national military capabilities, develop common collective capability goals and establish new decision-making bodies and principles for co-operation with non-EU European NATO Members". Vgl. hierzu ausführlicher Dembinski 2000.

Unterkapitel, das auch nach den Auswirkungen für die Effektivität und Kohärenz der Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik fragt. Das konkrete Engagement der EU spiegelt sich schließlich in den regionalen Kooperationen wieder, die abschließend dargestellt werden.

3.1 Zivile Krisenprävention: Mehr als ein Anhängsel des militärischen Ansatzes?

Durch die Beschlüsse des Gipfels von Helsinki wurde festgelegt, die Instrumente im Bereich des nicht-militärischen Krisenmanagements zu verbessern und effektiver zu nutzen. Der damit beauftragte EU-Kommissar Patten (2000b:14) kündigte an, daß die EU Initiativen in einer Vielzahl von Bereichen ergreifen müsse: humanitäre Hilfe und Rettungsdienste, Minenräumung und Entwaffnung, Entsendung von Polizeikräften, administrative und rechtliche Unterstützung bei der Demokratisierung, Wahl- und Menschenrechtsbeobachtung, Konfliktvermittlung in Krisenregionen. Um diese Aufgaben zu bewältigen, soll eine *Rapid Reaction Capability* entwickelt werden und eine Bestandsaufnahme der nationalen und gemeinsamen Ressourcen in diesem Bereich erfolgen.

Massive Ungleichgewichte zeichnen sich schon jetzt in der Ressourcenverteilung für den militärischen und zivilen Bereich der Krisenintervention ab: Für den zivilen Bereich wird derzeit in der EU-Kommission ein Haushaltsansatz von 15 Mio. Euro diskutiert. Das entspricht in etwa dem Betrag, der für das Jahr 2000 vom bundesdeutschen Außenministerium für Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung bereitgestellt wurde. Es ist kaum vorstellbar, daß die von Patten genannten Maßnahmen mit einer derart geringfügigen Summe auch nur ansatzweise koordiniert und initiiert werden könnten. Damit ist offenkundig: Während die Planungen im militärischen Bereich rasant vonstatten gehen, bereits detailliert ausgearbeitet sind und ein Vielfaches der für zivile Maßnahmen anvisierten Ressourcen absorbieren werden, bleiben die Beschlüsse im zivilen Bereich bislang auf die Verbesserung von Information und Koordination beschränkt.

Überraschend ist dies nicht. Patten selbst hatte erklärt, daß die Instrumente

für nicht-militärische Aktionen nötig seien, um “jene im militärischen Bereich zu komplettieren” (Patten 2000b:13). Damit wird die zivile Dimension quasi zum Anhängsel des militärischen Bereichs. Eine solche Sichtweise steht allerdings in Widerspruch zu dem von Patten gleichzeitig formulierten Anspruch, von einer Politik der Reaktion zu einer Politik der langfristigen und strukturellen Prävention zu gelangen und den rechtzeitigen Einsatz präventiver Diplomatie zur Gewaltvermeidung zu garantieren.

Präventive Politik, die sich auf langfristige Prozesse der Friedensförderung orientiert, ist grundsätzlich mit der Schwierigkeit konfrontiert, nicht mit eindeutig nachweisbaren Erfolgen aufwarten zu können und institutionell nicht genügend sichtbar zu sein. Um dem entgegenzuwirken, könnte ein Projekt hilfreich sein, das Mitte der 90er Jahre von EP-Abgeordneten angeregt wurde: die Etablierung eines *European Civilian Peace Corps* (ECPC), das eine Scharnierfunktion zwischen der EU-Bürokratie und gesellschaftlichen Akteuren in Krisenregionen wahrnehmen und der Unterstützung friedensorientierter Kräfte vor Ort dienen soll. Das Projekt zieht die Konsequenz aus der Erfahrung, daß das Eingreifen in schon eskalierte Konflikte mit militärischen Mitteln eher zur Verschärfung der Verfeindung führt. Außerdem folgt es der Einsicht, daß militärisches *peace-keeping* allein in Krisen und Nachkriegsregionen keine dauerhaften Friedensordnungen hervorbringt.

Als rein ziviles Kontingent, das sich aus Fachkräften der Friedens-, Menschenrechts- und Entwicklungszusammenarbeit sowie aus der humanitären Hilfe, aus Verwaltung, Justiz und Polizei zusammensetzt, soll es vor allem in der Vor- und Nachsorge tätig werden und unter dem Mandat der UNO oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zum Einsatz kommen. Es soll als offizielles Gremium auf EU-Ebene verankert und aus dem Gemeinschaftshaushalt und durch die Mitgliedstaaten finanziert werden. Der Aufgabenkatalog reicht von der Tatsachenermittlung und dem Menschenrechts-Monitoring über das lokale Konfliktmanagement bis hin zur Konfliktfolgenbewältigung und zur Unterstützung zivilgesellschaftlicher Strukturen. Das EP verabschiedete Anfang 1999 eine Empfehlung an den Rat, ein ECPC einzurichten, nachdem der Ausschuß

für auswärtige Angelegenheiten einen entsprechenden Bericht vorgelegt hatte.²¹ Schließlich wurde die Kommission mit der Erstellung einer Pilotstudie beauftragt. Die rasche Einrichtung eines ECPC böte eine interessante Möglichkeit, den Nutzen ziviler Ansätze der Konfliktbearbeitung konkret sichtbar zu machen und ins öffentliche Bewußtsein zu rücken. Es wird allerdings außerparlamentarischer Druck erforderlich sein, wenn diese Idee nicht im neu entstandenen EU-Kompetenzgewirr wieder untergehen soll.

Die EU-Überlegungen im Bereich ziviler Krisenprävention sind noch unzureichend mit ähnlichen Initiativen im nationalen und multilateralen Bereich verbunden. Im nationalen Bereich haben zahlreiche Mitgliedstaaten, so auch die deutsche Regierung, Anstrengungen zum Aufbau von Qualifizierungsmaßnahmen, Expertenpools und Krisenindikatoren unternommen (vgl. Debiel et al. 1999). Auf multilateraler Ebene hat beispielsweise die OSZE auf ihrem Istanbul-Gipfel im November 1999 den Aufbau von *Rapid Expert Assistance and Cooperation Teams* (REACT) beschlossen. Die EU könnte sich als Bindeglied und Scharnier verstehen, das die Beiträge ihrer Mitgliedstaaten koordiniert und auch für Einsätze im Rahmen von OSZE und Vereinten Nationen nutzbar macht. Überhaupt sollte die EU die Weiterentwicklung ihrer Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik stärker als Beitrag zu einer Stärkung multilateraler Ansätze der Konfliktbearbeitung konzipieren.

21. Per Gahrton, Bericht über die Einrichtung eines Europäischen Zivilen Friedenscorps mit dem Vorschlag für eine Empfehlung des EP an den Rat, 28.1.1999, DOC_DE/RR/371/371338, A4-0047/99.

3.2 Die Strukturreformen des Amsterdamer Vertrags und die Beschlüsse von Helsinki: Mehr Kohärenz und Effektivität?

Mit dem Amsterdamer Vertrag erhält die EU im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik neue Strukturen und Entscheidungsmechanismen. Die Aufwertung dieses Bereiches ist grundsätzlich begrüßenswert. Zurückhaltend bewerten wir aber die Möglichkeit, ein konzertiertes Handeln mit klaren Zuständigkeiten zu erreichen. Denn bei der Implementierung der GASP sind die Kompetenzverteilungen äußerst vielschichtig (und zum Teil auch undurchsichtig), was Koordinationsprobleme geradezu vorprogrammiert: Nach außen hin ist die EU nun durch eine neue Troika vertreten, die neben der amtierenden Präsidentschaft den Hohen Vertreter und die künftige Präsidentschaft umfaßt. Die GASP fällt in die Verantwortung des Ministerrats und ist damit der Kontrolle des Parlaments weitestgehend entzogen. Die EU-Kommission hat bei der Gestaltung der Handels- und Entwicklungspolitik die Federführung. Auch innerhalb der Kommission gibt es Kompetenzgerangel und Ressortivalitäten. Für Krisenprävention und Entwicklungszusammenarbeit sind das Generaldirektorat für Außenbeziehungen, das Generaldirektorat für Entwicklung und zum Teil auch das Generaldirektorat für die EU-Erweiterung zuständig. Hinzu kommt, daß einzelne Agenturen wie insbesondere das *European Community Humanitarian Office* (ECHO)²² aufgrund ihrer Finanzausstattung ein erhebliches Eigengewicht haben. Sie können dadurch oftmals nicht hinreichend in eine politische Gesamtstrategie eingebunden werden (vgl. Cottey 2000:32-33).

Christopher Patten soll als Kommissar für Außenbeziehungen ein Team anführen, dem drei weitere EU-Kommissare angehören: Pascal Lamy (Handel), Paul Nielson (Entwicklungspolitik) und Günter Verheugen (EU-Erweiterung). Durch den Amsterdamer Vertrag wird zwar dem Kommissar für Außenbeziehungen eine koordinierende Funktion zugedacht. Doch erscheint zweifelhaft, ob sich diese Vorgabe in der Praxis umsetzen läßt. Christopher Patten könnte zudem durch die

22. ECHO ist für humanitäre Hilfe in Naturkatastrophen und kriegerischen Konflikten sowie für die langfristige Flüchtlingshilfe zuständig.

Besetzung der Position des Hohen Repräsentanten für die GASP mit dem früheren NATO-Generalsekretär Javier Solana in die zweite Reihe abgedrängt werden. Denn die für die Krisenprävention erforderliche Infrastruktur steht in erster Linie dem für den militärischen Bereich zuständigen “Mr. GASP” zur Verfügung. Dazu gehört die neue Strategieplanungs- und Frühwarninheit (*Policy Planning and Early Warning Unit*, PPEWU)²³ mit einem *Situation Centre*. Dieses soll rund um die Uhr internationale Entwicklungen auf ihre Krisenrelevanz hin überprüfen, für den Europäischen Rat Policy-Optionen entwerfen und in Zusammenarbeit mit der EU-Kommission auch die Verbindung mit der Handels- und Entwicklungspolitik herstellen.

Am 22. Mai 2000 wurde zudem auf dem allgemeinen Rat der Außenminister in Brüssel die Einrichtung eines Ausschusses für ziviles Krisenmanagement beschlossen, der die mit Fragen des Krisenmanagements befaßten Gremien der ersten und zweiten Säule der GASP (der Wirtschafts- bzw. Handelspolitik sowie der Außenpolitik) beraten, Koordinierungsaufgaben wahrnehmen und die Zielvorgaben für das zivile Krisenmanagement weiterentwickeln soll. Der Ausschuss wird als eine Arbeitsgruppe innerhalb des Rates agieren. Er soll dem *Interim Political and Security Committee* und anderen Einrichtungen des Rates Empfehlungen im Bereich der zivilen Aspekte der Krisenprävention vorlegen. Schließlich wurde innerhalb des Sekretariats des Europäischen Rates ein Koordinationsmechanismus etabliert, der in enger Verbindung mit dem *Situation Centre* des “Mr. GASP” steht. Mit erster Priorität wird in diesem Rahmen eine Datenbank über zivile Polizeikapazitäten in den Mitgliedstaaten aufgebaut (Council of the European Union, DG E VIII, 9149/00). Der Europäische Rat ging am 19./20. Juni 2000 in Santa Maria noch einen Schritt weiter: Die Mitgliedstaaten erklärten sich bereit, bis zum Jahre 2003 ein Kontingent von 5.000 Polizisten für Prävention und Krisenmanagement im Rahmen internationaler Missionen bereitzustellen. Um schnell auf Krisen reagieren zu können, sollen 1.000 Polizisten innerhalb von 30 Tagen in Einsatzbereitschaft

23. Die *Policy Planning and Early Warning Unit* umfaßt folgende sechs Task Forces: European Security and Defence Policy, Western Balkans/ Central Europe, Mediterranean/ Barcelona Process/ Middle East/Africa, Russia/Ukraine/Transatlantic/Baltics/Asia, Situation Centre Crisis Cell sowie Administration.

versetzt werden können.²⁴

Die zahlreichen institutionellen Neuerungen und die offenkundige Dynamik beim Aufbau von Konsultationsmechanismen, Frühwarn- und Zivilpolizeikapazitäten sprechen einerseits dafür, daß die EU ihre mangelnde Handlungsfähigkeit in diesen Bereichen überwinden möchte. Zugleich garantieren die hier skizzierten Maßnahmen nicht, daß der Bereich der Krisenprävention mit mehr Effektivität und Kohärenz betrieben wird. Der komplizierte Umbau der bestehenden Arbeitszusammenhänge wie auch das nur noch schwer durchschaubare Gewirr von Zuständigkeiten birgt erhebliche Reibungsflächen, die in der Praxis ein konzertiertes Handeln lähmen können. Sorge bereiten dabei vor allem zwei mögliche Folgen der derzeitigen Umstrukturierungen: die Rückkehr zu einer "ent-politisierten" Entwicklungshilfe sowie die Marginalisierung der EU-Kommission im Bereich der Außenbeziehungen.

Zum ersten Punkt: Mit der Mitte 1999 begonnenen Strukturreform der EU-Kommission deutet sich an, daß die Politikfelder Außen- und Entwicklungspolitik auch inhaltlich wieder stärker getrennt werden. Durch die Umstrukturierung im Sekretariat der Kommission wurde die *Foreign Policy Unit* der früheren Generaldirektion für Entwicklungspolitik (DG VIII) aufgelöst. Dies ist insofern bedauerlich, als diese Einheit die Frage der Krisenprävention mit Elan vorangetrieben hatte. Der Bereich der Krisenprävention wird dabei zum einen in die Strategie- und Frühwarnereinheit des Hohen Repräsentanten der GASP verlagert, zum anderen der neuen Generaldirektion für Außenbeziehungen zugeordnet. Die Schwerpunktsetzungen liegen hier stark auf der Ukraine, Rußland, dem Balkan und dem Kaukasus. Die Auslagerung aus der Generaldirektion für Entwicklung wird vermutlich die Tendenz verstärken, daß nicht-europäische Regionen aus dem Blickfeld geraten, daß die Aufmerksamkeit für die Krisenländer Subsahara-Afrikas nachläßt und daß die Rückkehr zu einer "ent-politisierten" Entwicklungshilfe befördert wird. Die hohen Anforderungen, die die Erweiterungspolitik an die EU stellt, dürften ebenfalls eine Konzentration auf Europa und die unmittelbar angrenzenden Regionen begünstigen. Die weitere Marginalisierung Afrikas wird

24. Vgl. hierzu den Abschlußbericht der Präsidentschaft (*Presidency Conclusions SN 200/00*).

auch durch die bereits erwähnten Verschiebungen entwicklungspolitischer Finanzleistungen in den 90er Jahren erhärtet.

Zweitens haben sich im außen- und sicherheitspolitischen Bereich die Spannungen zwischen der intergouvernementalen Ebene und der EU-Kommission deutlich verschärft. So monierte EU-Kommissar Patten am 15. Juni 2000 in einer Rede im Pariser Institut Francais des Relations Internationales (IFRI), die Schaffung eines "Hohen Vertreters der GASP" habe "die Beziehungen noch komplizierter gemacht". Er beklagte einen Bedeutungsverlust der EU-Kommission. Die Regierungen würden der GASP Aufgaben zuweisen, die eigentlich in die Verantwortung der Kommission fallen müßten, und der EU-Kommission blieben nur noch die "Aufräumarbeiten" übrig, etwa wenn es um die Finanzierung von "hehren politischen Erklärungen" der Regierungschefs gehe (zit. nach Frankfurter Rundschau 15.6.2000). Patten forderte eine bedeutendere Rolle für die Kommission ein. Nach dem Vertrag von Amsterdam werde die EU-Kommission "in vollem Umfang an der GASP" beteiligt (Patten 2000c). Ihre Rolle dürfe nicht darauf beschränkt werden, "die weißen Flecken in einem Muster auszufüllen, das andere entworfen haben". Die Zielperspektive, die Patten skizzierte, läßt sich nur unterstützen: die bessere Verbindung der drei Säulen des EU-Vertrags, die stärkere Vergemeinschaftung der außenpolitischen Entscheidungen (anstelle einer weiteren Stärkung der intergouvernementalen Ebene) sowie eine effektivere Verwaltung einzelner Mittelzuweisungen, etwa im Bereich der Auslandshilfe bzw. Entwicklungszusammenarbeit. Zur Zeit gibt es freilich wenig Anzeichen, daß die EU-Kommission und das Europäische Parlament in der Lage sind, einen derart kohärenten Ansatz durchzusetzen.

3.3 Regionale Kooperationen und Gemeinsame Strategien: Ein Rahmen für die Förderung von Stabilität und Friedensstrukturen

Die EU hat mit den unterschiedlichen Weltregionen vielfältige Formen der Zusammenarbeit entwickelt. Die Programme und Dialogprozesse umfassen die Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft, die

Unterstützung von Stabilität, Sicherheit und Zusammenarbeit in der Region, den politischen Dialog sowie die außenwirtschaftliche und entwicklungspolitische Kooperation. Die regionale Zusammenarbeit bildet letztlich den geeignetsten Rahmen, um einen konzertierten Ansatz der Krisenprävention zu verfolgen. Bislang hat die EU folgendes Spektrum von Prozessen, Programmen und Instrumenten für die verschiedenen Weltregionen entwickelt: 1. die Erweiterung in Mittel- und Osteuropa, die durch PHARE²⁵ unterstützt wird; 2. die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit den Nachfolgestaaten der Sowjetunion, deren Transformationsprozeß durch TACIS begleitet werden soll; 3. den Stabilitätspakt für Südosteuropa; 4. den Barcelona-Prozeß im Mittelmeerraum (vgl. zum MEDA-Programm Fischer/Statz 1998); 5. die Unterstützung des Nahost-Friedensprozesses; 6. die seit 1996 stattfindenden Asia-Europe Meetings (ASEM-Prozeß) mit den ASEAN-Staaten; 7. die verstärkte Kooperation mit den Staaten Südamerikas sowie 8. die bereits ausführlich diskutierte Kooperation für die AKP-Staaten (Cottey 2000:32).

Der Amsterdamer Vertrag eröffnet weitere Handlungsspielräume, um integrative Politikkonzepte für bestimmte Länder, Regionen oder Themenstellungen zu entwickeln. Den Rahmen bilden dabei die *Common Strategies*, d.h. die Entwicklung gemeinsamer Politikrichtlinien, die eine Kohärenz der EU-Außenbeziehungen gewährleisten sollen. Diese Gemeinsamen Strategien werden dann durch Gemeinsame Aktionen (*Joint Actions*) und Stellungnahmen (*Common Positions*) in die Praxis umgesetzt. Gemeinsame Strategien wurden bereits zu Rußland und der Ukraine ausgearbeitet, mit denen auch Partnerschaftsabkommen bestehen. In Vorbereitung sind Konzepte für den Nahen und Mittleren Osten, den Mittelmeerraum (wobei auf den Barcelona-Prozeß Bezug genommen werden soll) sowie für den westlichen Balkan. Daneben gibt es Programme für die unmittelbaren EU-Beitrittskandidaten sowie den Stabilitätspakt für Südosteuropa. Einige der in den vergangenen Jahren aufgelegten regionalen Kooperationsprogramme bieten

25. PHARE = Pologne, Hongrie, Assistance à la R construction Economique; TACIS = Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States; ASEM = Asia-Europe Meetings; ASEAN = Association of East Asian Nations; MEDA = Mediterranean Assistance.

ausbaufähige Ansätze im Hinblick auf die Förderung zivilgesellschaftlicher Strukturen. Die im Rahmen der *Common Strategies* vereinbarte Politik der regionalen Kooperation bildet letztlich das Dach, unter dem die EU demokratische und friedensfähige Strukturen fördern und eine kohärente Politik der Krisenprävention verfolgen kann. Neben den bereits beschriebenen Instrumenten der Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik kann die EU als “Zivilmacht” dabei ein besonderes Potential einbringen, indem sie Angebote zur Wirtschaftskooperation unterbreitet und regionale Integrationsprojekte unterstützt. Damit könnten die Prinzipien ihrer eigenen Erfolgsgeschichte im Binnenbereich – nämlich Frieden durch wirtschaftliche und politische Verflechtung der Mitgliedstaaten zu garantieren – auch in den Außenbeziehungen der EU zur Entfaltung kommen.

4 Fazit und Schlußfolgerungen

Seit Mitte der 90er Jahre hat die EU eine Reihe von neuen Konzepten zur Krisenprävention formuliert. Am Beispiel der Politik gegenüber den AKP-Staaten konnte verdeutlicht werden, daß sie Fragen der Rechtsstaatlichkeit, der guten Regierungsführung und Instrumente der Krisenprävention in die Entwicklungspolitik aufgenommen und dabei zivilgesellschaftliche Organisationen einbezogen hat. Dies ist als Fortschritt zu werten. Wenig Konstruktives hat dagegen die Handels- und Außenwirtschaftspolitik vorzuweisen. Der einst im Maastrichter Vertrag bekundeten Verpflichtung, eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung insbesondere der am meisten benachteiligten Entwicklungsländer zu fördern, wird die EU immer weniger gerecht. Ansätze zur Abfederung der negativen Folgen der Globalisierung wurden nicht entwickelt und ein fairer Austausch mit den Ländern des Südens ist nach wie vor nicht gewährleistet. Auch in Zukunft ist hier kein kohärenter Politikansatz zu erwarten.

Daß die institutionellen Umstrukturierungen für die Außenpolitik ein abgestimmtes Handeln erleichtern, kann bezweifelt werden. Zunächst deutet alles darauf hin, daß im Zuge der Neubesetzung der Kommission und der Einrichtung des Amtes des Hohen Repräsentanten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ("Mr. GASP") zusätzliche Kompetenz- und Koordinationsprobleme entstanden sind. Mit der Auflösung bewährter Arbeitszusammenhänge und der Verlagerung von Kompetenzen in dessen Verantwortung wächst die Gefahr, daß bisher erreichte Fortschritte im Bereich der Krisenprävention und des *peace-building* in einer institutionellen Reform zerrieben werden. Die im Amsterdamer Vertrag beschlossenen Strukturreformen bergen ein Bündel von Kohärenzproblemen, die nicht einmal ansatzweise gelöst sind. Insbesondere könnte die Verbindung von Außen- und Entwicklungspolitik gelockert und die Potenz der für Entwicklungspolitik zuständigen Strukturen geschwächt werden. Überdies steht zu

befürchten, daß nicht-europäische Regionen aus dem Blickfeld geraten.

Außerdem haben die Reformen bislang nicht dazu geführt, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU einer demokratischen Kontrolle zu unterwerfen und größere Transparenz zu gewährleisten. Die GASP ist dem Einfluß der europäischen Bürgerinnen und Bürger weitgehend entzogen. Der Bereich der Sicherheits- und Militärpolitik ist bislang nur in sehr begrenztem Maße, nämlich ausschließlich im Bereich der Haushaltsansätze, einer Rechenschaftspflicht unterworfen. Dieses Demokratiedefizit gilt es zu beheben.

Die Spielräume, die sich mit der Einrichtung eines Zuständigkeitsbereichs der zivilen Krisenbearbeitung bei der EU-Kommission ergeben, werden eher bescheiden ausfallen. Die durch den Kosovo-Krieg bewirkte Konzentration auf militärische Kapazitäten und auf den Ausbau der intergouvernementalen GASP haben Signale gesetzt, die in eine andere Richtung weisen. Zivile Krisenprävention droht zum Anhängsel eines militärisch ausgerichteten Ansatzes des reaktiven Krisenmanagements zu werden. Dennoch sollte man den zivilen Bereich nicht verloren geben, sondern die vorhandenen Handlungsmöglichkeiten konsequent nutzen und sich für ihre Erweiterung einsetzen. Eine verstärkte Lobbyarbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen in den EU-Mitgliedstaaten wie auch der Druck zunehmend professionell arbeitender NGO-Netzwerke und kritischer Europa-ParlamentarierInnen in Brüssel und Straßburg spielen dabei eine wichtige Rolle. Kernziele aus friedenspolitischer Sicht sind, 1. den Primat der zivilen Ansätze und deren angemessene Ausstattung zu sichern, 2. eine effektive Politik der Prävention an die Stelle der Krisenreaktion zu setzen und 3. zu verhindern, daß "Krisenprävention" von Vertretern der Staatenwelt zunehmend in militärischen Kategorien definiert wird. Die vielfältigen Deklarationen der EU können jedoch nur Glaubwürdigkeit beanspruchen, wenn der Ausbau der zivilen Instrumente im Rahmen der GASP mit einem angemessenen Budget ausgestattet wird. Das würde jedoch die Bereitschaft der Mitgliedstaaten voraussetzen, das eklatante Mißverhältnis zwischen den beträchtlichen Ausgaben für militärische Krisenintervention und der mageren Ausstattung der zivilen Ansätze zu überwinden.

Literaturverzeichnis

- ANDERSON, MARY B., 1999: Do No Harm: How Aid can Support Peace – or War. London.
- ASSEBURG, MURIEL/TANJA SCHÜMER, 1999: Conflict Prevention Network. Fortschritte bei der Konfliktprävention durch die EU? Das Instrument des Conflict Prevention Network, in: ÖSFK/SFS (Hg.) Friedensbericht 1999, Chur/Zürich 1999, S.291-302.
- BÖHM, ANDREA, 2000: Freier für den Frieden, in: Die Zeit vom 13.1.2000.
- COTTEY, ANDREW, 1998: The European Union and Conflict Prevention: The Role of the High Representative and the Policy Planning and Early Warning Unit (Executive Summary). London: Saferworld & International Alert.
- COTTEY, ANDREW, 2000: The European Union's Contribution to Conflict Prevention and Resolution, in: ISIS Europe, 2000: EU Restructuring for Conflict Prevention and Crisis Management. Conference Report and Comment. 22 November 1999 – Brussels, S. 32-34.
- DAC (DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE), 1998: Aid Review of the European Community - Summary and Conclusions, OECD: Paris.
- DAC, 1999: 1998 Development Co-operation Report. Highlights, OECD: Paris.
- DEBIEL, TOBIAS/MARTINA FISCHER/VOLKER MATTHIES/NORBERT ROPERS: Effektive Krisenprävention. Herausforderungen für die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden (Policy Paper 12, Juni 1999).
- DEBIEL, TOBIAS/MARTINA FISCHER, 2000: Zivile Krisenprävention durch die EU: Zur Programmatik und Institutionalisierung eines Politikfeldes, in: Ulrich Ratsch/Reinhard Mutz/Bruno Schoch (Hg.) 2000, Friedensgutachten 2000. Münster; Hamburg: Lit, S.130-138.

- DEMBINSKI, MATTHIAS, 2000: Die EU mit eigener Verteidigungsidentität – ein Beitrag zum Frieden?, in: Ulrich Ratsch/Reinhard Mutz/Bruno Schoch (Hg.) 2000, Friedensgutachten 2000. Münster; Hamburg: Lit, S. 109-118.
- DEUS PINHEIRO, JOAO DE, 1998: Can EU Development Assistance Contribute to Peace and Security? CESD/ISIS Conference on “The Future of EU's Common Foreign and Security Policy”, Brussels, 24 September 1998 (<http://www.europa.eu.int/comm/development/speeches/en/980924.htm>).
- DEUS PINHEIRO, JOAO DE, 1999: Peace-building and Conflict Prevention in Africa. March 1999. (<http://www.europa.eu.int/comm/development/article-pinheiro1999.htm>)
- EU PROGRAMME FOR PREVENTING AND COMBATING ILLICIT TRAFFICKING IN CONVENTIONAL ARMS. Second Annual Report (2000/C15/01), in: Office Journal of the European Communities, 19.1.2000 (Acts adopted pursuant to Title V of the Treaty on European Union).
- EU REFORMS - MILITARISATION OR PEACE BUILDING?, in: Conflict Prevention Newsletter, Utrecht, Vol. 3 (February 2001) No. 1, S. 7-8 (Outlook on Brussels).
- EUROPEAN COMMISSION, 1996: The European Union and the Issue of Conflict in Africa: Peace-building, Conflict Prevention and Beyond. Communication from the Commission to the Council, 6.3.1996.
- EUROPEAN COMMISSION (external relations), 2000a: CFSP – Common Foreign & Security Policy. (http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/intro/index.htm, 04.03.00)
- EUROPEAN COMMISSION, 2000b: The new ACP-EU Agreement. General Overview. (http://europa.eu.int/development/document/acp_eu_agreement_en.htm, 01.04.00)
- EUROPEAN COUNCIL, 1997A: Conflict Prevention and Resolution in Africa. Common Position of 2 June 1997 defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union, concerning conflict prevention and resolution in Africa. (Official journal NO. L 153, 11/06/1997, P. 0001-0002).

(<http://www.europa.eu.int/comm/development/prevention/f2-conclusions-1997.htm>, 04.03.00)

EUROPEAN COUNCIL, 1997B: Coherence. Council Resolution of 5 June 1997. Brussels (Mimeo).

EUROSTEP (EUROPEAN SOLIDARITY TOWARDS EQUAL PARTICIPATION), 2000: Eurostep Statement on a new EU-Africa Partnership. Proposed by Oxfam and Action Aid. Brussels (January 2000).

(<http://oneworld.org/eurostep/eafrsta.htm>, 01.04.00)

FALK, RAINER, 2000 (I.E.): Die Rolle Europas in den Nord-Süd-Beziehungen. Auf dem Weg zu einer globalen Struktur- und Friedenspolitik im 21. Jahrhundert? in: Elmar Altvater/Birgit Mahnkopf (Hg.), Die Ökonomie eines friedlichen Europa. Münster: agenda Verlag (im Rahmen des Projekts "Friedensmacht Europa" am Österreichischen Zentrum für Frieden und Konfliktlösung in Stadtschlaining).

FALTAS, SAMI, 2000: Kleinwaffen als Herausforderung für Rüstungskontrolle und Entwicklungspolitik, in: Ulrich Ratsch/Reinhard Mutz/Bruno Schoch (Hg.) 2000, Friedensgutachten 2000. Münster; Hamburg: Lit, S. 279-382.

FISCHER, MARTINA/ALBERT STATZ, 1998: Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union – Chance oder Hindernis für die Schaffung einer Europäischen Friedensordnung? In: Wilfried Graf/Lutz Unterseher, Europäische Friedensordnung: Konturen einer Sicherheitsarchitektur, Bd. 3, Studien zur Europäischen Sicherheitspolitik, Münster, S. 21-47.

GAHRTON, PER, 1999: Bericht über die Einrichtung eines Europäischen Zivilen Friedenscorps mit dem Vorschlag für eine Empfehlung des EP an den Rat, 28.1.1999, DOC_DE/RR/371/371338, A4-0047/99.

GEBREWOLD, KIFLEMARIAM, 1999: Kleinwaffen – Tötungsinstrument der neuen Kriege. Frankfurt/M.: epd-Dritte Welt-Information (7-8/99, Mai/Juni 1999).

HOLTZ, UWE, 2000: Partnership for the 21st Century. A Preliminary Assessment of the EU-ACP Agreement, in: D+C – Development and Cooperation, (March 2000) No. 2, S. 8-12.

(<http://www.dse.de/zeitschr/de200-3.htm>, 01.04.00)

- JOINT EVALUATION OF EMERGENCY ASSISTANCE TO RWANDA, 1996: The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience. Copenhagen: DANIDA 1996 (<http://www-jha.sps.cam.ac.uk/jpb.htm>).
- LANDGRAF, MARTIN, 1998: Peace-building and Conflict Prevention in Africa: A View from the European Commission, in: Ulf Engel/Andreas Mehler (Hg.) 1998, Gewaltsame Konflikte und ihre Prävention in Afrika. Hintergründe, Analysen und Strategien für die entwicklungspolitische Praxis. Hamburg: Institut für Afrika-Kunde (Arbeiten aus dem Institut für Afrika-Kunde; 100), S. 103-118.
- LANDGRAF, MARTIN, 2000: How Can the EU Make More of its Conflict Prevention Instruments?, in: ISIS Europe, 2000: EU Restructuring for Conflict Prevention and Crisis Management. Conference Report and Comment. 22 November 1999 – Brussels, S. 14-15.
- MEHLER, ANDREAS, 2000: Krisenprävention in der europäischen EZ. Eine frühe Bilanz und offene Fragen, in: E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit, Frankfurt/M., 41. Jg. (März 2000) H. 3, S. 67-69.
- OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT), 1997: Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21st Century (“DAC Guidelines” from 5 May 1997). Paris: Development Co-operation Guidelines Series.
- PATTEN, CHRISTOPHER, 2000A: The EU's Evolving Foreign Policy Dimension – the CFSP after Helsinki. Joint meeting European Parliament Foreign Affairs Committee with Members of the NATO Parliamentary Assembly. Brussels, 22 February 2000 (SPEECH/00/51).
- PATTEN, CHRISTOPHER, 2000B: Die Zukunft der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Rolle der Europäischen Kommission (Vortrag anlässlich der Konferenz des Instituts für Europäische Politik und der Vertretung der Europäischen Kommission am 16./17.12.1999 in Berlin), in: Integration, 23. Jg. 1/2000, S. 7-17.
- PATTEN, CHRISTOPHER, 2000c: Eine europäische Außenpolitik: Anspruch und Wirklichkeit (Speech/00/219).
(http://www.europa.eu.int/comm/exte...s/news/patten/speech_oo_219_de.htm).

-
- SCHÜSSEL, WOLFGANG, 1998: Piktuationen der Erklärung des Vorsitzenden des Rates der Europäischen Union, Vizekanzler Dr. Wolfgang Schüssel, anlässlich des informellen Treffens der Staats- und Regierungschefs, Pörtschach, am 24. Oktober 1998.
- SMITH, JULIANNE, 2000: Introductory Remarks to the Comments by Independent Experts, in: ISIS Europe, 2000: EU Restructuring for Conflict Prevention and Crisis Management. Conference Report and Comment. 22 November 1999 – Brussels, S. 20-21.
- SOLANA, JAVIER, 2000: Die gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Das Integrationsprojekt der nächsten Dekade (Vortrag anlässlich der Konferenz des Instituts für Europäische Politik und der deutschen Vertretung der Europäischen Kommission am 16./17.12.1999 in Berlin), in: Integration, 23. Jg. 1/2000, S. 1-6.
- SPELTEN, ANGELIKA, 2000: Wie erkennt man Krisenpotential? Entwurf eines Indikatorenkatalogs, in: E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit, Frankfurt/M., 41. Jg. (März 2000) H. 3, S. 70-72.
- SCHILDER, KLAUS/JENS MARTENS, 2000: Die “Konvention von Cotonou”. Das neue “Partnerschaftsabkommen” zwischen den AKP-Staaten und der EU. Bewertung und Empfehlungen. Bonn; Osnabrück: Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung e.V. (WEED); terre des hommes (tdh).
- UNMÜSSIG, BARBARA/MIRIAM WALTHER, 2000: Armutsbekämpfung mit dem IWF. Eine kritische Einschätzung der Kölner Schuldeninitiative. Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung e.V., Bonn, Februar.
- UVIN, PETER, 1999: The Influence of Aid in Situations of violent Conflict (DAC Informal Task Force on Conflict, Peace and Development Co-operation), Paris.
- VAN REISEN, MIRJAM, 1999: Global Player EU. Die Nord-Süd-Politik der Europäischen Union. Analyse – Kritik – Reformansätze, Hg. v. WEED, Bonn.
- WISOTZKI, SIMONE, 2000: Die “vergessenen” Waffen – Das Kleinwaffenproblem als weltweite Bedrohung, in: Die Friedens-Warte, Bd. 75 (2000) H. 2, S. 221-238.

Autorenhinweise:

TOBIAS DEBIEL, M.A., ist wissenschaftlicher Referent der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF) in Bonn. Außerdem arbeitet er in der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung deutscher NRO, in der European Platform for Conflict Prevention and Transformation und bei Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung e. V (WEED) mit.

Veröffentlichungen u.a.: (zus. mit Martina Fischer, Volker Matthies und Norbert Ropers) Effektive Krisenprävention. Herausforderungen für die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden (Policy Paper 12, Juni 1999); “Strengthening the UN as an Effective World Authority: Cooperative Security Versus Hegemonic Crisis Management”, in: Global Governance, 6 (2000), S. 25-41.

Adresse: Tobias Debiel, Stiftung Entwicklung und Frieden, Gotenstr. 152, 53175 Bonn, Tel. (0228) 959525-13, Fax (0228) 959525-99

E-Mail: debiel@sef-bonn.org, <http://sef-bonn.org>

MARTINA FISCHER, Dr. phil., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung in Berlin mit den Schwerpunkten europäische Sicherheitspolitik, Konfliktbearbeitung in Südosteuropa und Evaluation von Trainings für Friedensfachkräfte.

Veröffentlichungen u.a.: (zus. mit Tobias Debiel, Volker Matthies und Norbert Ropers) Effektive Krisenprävention. Herausforderungen für die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden (Policy Paper 12, Juni 1999); mit Albert Statz, 1998: Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union – Chance oder Hindernis für die Schaffung einer Europäischen Friedensordnung? In: Graf, Wilfried / Lutz Unterseher, Europäische Friedensordnung: Konturen einer Sicherheits-

architektur, Bd. 3, Studien zur Europäischen Sicherheitspolitik, Münster, S. 21-47.

Adresse: Dr. Martina Fischer, Berghof Forschungszentrum, Altensteinstr. 48a, 14195 Berlin, Tel: (030) 8318090, Fax (030) 8315985,

E-Mail: *martina.fischer@berghof.b.shuttle.de*;

<http://www.b.shuttle.de/berghof/>