

Arbeitspapiere

zu Problemen
der Internationalen Politik
und der Entwicklungsländerforschung



Michael Bauer

**Peace-building durch 'Strukturelle Stabilität'?
Möglichkeiten und Grenzen des Konfliktpräventi-
onsparadigmas der Europäischen Union**

Nr. 42/2005

FORSCHUNGSSTELLE DRITTE WELT

am Geschwister-Scholl-Institut
für Politische Wissenschaft der
Ludwig-Maximilians-Universität München

Herausgeber: Mir A. Ferdowsi und Peter J. Opitz

Michael Bauer

Peace-building durch 'Strukturelle Stabilität'? Möglichkeiten und Grenzen des Konfliktpräventionsparadigmas der Europäischen Union

Nr. 42/2005

ISSN 1430-6794

Oettingenstraße 67, 80538 München, Telefon (089) 2180-9094/9099

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	S. 5
2.	Historischer Hintergrund	S. 7
2.1.	Neue alte Sicherheitsprobleme nach dem Ende des Ost-West-Konflikts	S. 7
2.2.	Auf der Suche nach Handlungsoptionen: Prävention als <i>Prima Ratio</i>	S. 10
2.3.	Neue Präventionskonzepte in der Friedensforschung	S. 13
2.4.	Europa und die Prävention von Gewaltkonflikten in Drittweltländern	S. 15
2.5.	Zusammenfassung: Vom Atom- zum Bürgerkrieg - neue Aufgaben für die Konfliktprävention	S. 19
3.	Was ist „Strukturelle Stabilität“?	S. 19
3.1.	Konstitutive Bestandteile struktureller Stabilität	S. 21
3.1.1.	Politische Dimensionen struktureller Stabilität	S. 21
3.1.2.	Nachhaltige ökonomische Entwicklung	S. 24
3.1.3.	Soziale Gerechtigkeit und sozialer Frieden	S. 25
3.1.4.	Ökologische Sicherheit	S. 25
3.2.	Konflikt- und Friedensrelevanz der Elemente struktureller Stabilität	S. 26
3.2.1.	Fragile Institutionen, mangelnde Sicherheit und Bad Governance als Entwicklungsproblem und Konfliktursache	S. 26
3.2.2.	Rechtsstaatlichkeit	S. 28
3.2.3.	Menschenrechte	S. 29
3.2.4.	Demokratie und Stabilität	S. 30
3.2.5.	Ökonomische Krisen- und Friedensfaktoren	S. 30
3.2.6.	Ökologische Probleme als Konfliktfaktor	S. 32
3.2.7.	Soziale Ungleichheit und Identität	S. 33
3.3.	Kritik am Konzept „Strukturelle Stabilität“	S. 35
3.3.1.	Konzeptionelle Unschärfen?	S. 35
3.3.2.	Mangelnde Zielvorgaben?	S. 36
3.3.3.	Alter Wein in neuen Schläuchen?	S. 37
3.4.	Zusammenfassung: Konzeptionelle Stärken und Schwächen	S. 37
4.	Die Europäische Union und die Schaffung struktureller Stabilität	S. 39
4.1.	Die Integration von Konfliktprävention in das institutionelle Gefüge und die politische Planung der EU	S. 41
4.2.	Peace-building durch die Europäische Union	S. 44
4.2.1.	Entwicklungszusammenarbeit und Kooperationspolitik als Instrumente strukturorientierter Konfliktprävention	S. 47
4.2.1.1.	Strukturelle Stabilität durch regionale Integration	S. 48

4.2.1.2.	Entwicklungszusammenarbeit und strukturelle Stabilität auf nationalstaatlicher Ebene	S. 53
4.2.2.	Die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte	S. 62
4.2.3.	Europäische Beiträge zu Sicherheitssektor-Reformen	S. 66
4.2.4.	Der schnelle Reaktionsmechanismus	S. 68
4.2.5.	Handelserleichterung als Wachstumsbeitrag: Das Allgemeine Präferenzsystem	S. 68
4.2.6.	Politische Konditionalität und Sanktionen	S. 72
4.3.	Zusammenfassung: Neue Institutionen und neue Instrumente – strukturelle Stabilität?	S. 74
4.3.1.	Veränderungen des institutionellen Rahmens	S. 74
4.3.2.	Veränderte politische Instrumente – sinnvolle Anpassungen?	S. 75
4.3.2.1.	Regionale Sicherheitsstrukturen und strukturelle Stabilität	S. 76
4.3.2.2.	Europäische Beiträge zu Good Governance	S. 77
4.3.2.3.	Kooperation mit der Zivilgesellschaft	S. 79
4.3.2.4.	Nachhaltige Entwicklung durch wirtschaftliche Liberalisierung und exportorientiertes Wachstum?	S. 81
5.	Resümee: Möglichkeiten und Grenzen der „Strukturellen Stabilität“ – Konzept, Institutionen und Umsetzung	S. 83
5.1.	Brauchbare konzeptionelle Grundlagen	S. 84
5.2.	Verbesserte institutionelle Voraussetzungen	S. 85
5.3.	Defizite der praktischen Umsetzung	S. 86
6.	Literaturverzeichnis	S. 88
6.1.	Offizielle Dokumente	S. 88
6.2.	EU Websites und Pressemitteilungen	S. 91
6.3.	Aufsätze, Monographien und Sammelbände	S. 91
6.4.	Artikel aus Zeitungen und Zeitschriften	S. 96
6.5.	CD-Roms	S. 96
6.6.	Internetquellen	S. 97
Anhang		
	Abkürzungsverzeichnis	S. 98
	Tabellen und Schaubilder	S. 99

Die vorliegende Untersuchung ist die überarbeitete Fassung einer im September 2004 bei PD Dr. Mir A. Ferdowsi am GSI eingereichten Magisterarbeit.

1. Einleitung

Innerstaatliche Gewaltkonflikte sind langwierig, werden oft mit äußerster Brutalität geführt, führen bisweilen zum Zerfall von Staaten und können regionale Spill-over-Effekte entwickeln. Externe Interventionen zeigen nur mäßige Wirkung, wenn es um die Beendigung solcher Konflikte geht. Die Restaurierung politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Strukturen im Nachkriegsprozess der Friedenskonsolidierung ist ein teures, langwieriges und oftmals wenig erfolgreiches Unterfangen.

In den 1990er Jahren hat sich daher die Diagnose durchgesetzt, „Vorsorge ist besser als Heilen“. Entsprechend ist die Prävention von Gewaltkonflikten in den Fokus der Außen- und Entwicklungspolitik gerückt. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Zielsetzung „strukturelle Stabilität“, die seit Mitte der 1990er Jahre das Konfliktpräventionsparadigma der Europäischen Union (EU) bildet und in der Folge auch vom Entwicklungshilfekomitee der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) wie auch in Debatten um die deutsche Afrikapolitik aufgegriffen wurde.

Die Grundannahme dieses neuen Ansatzes besagt, dass nachhaltige Prävention zum einen die strukturellen Ursachen von Konflikten, die so genannten „root causes“, bekämpfen muss. Darüber hinaus schließt strukturelle Stabilität auch die Existenz friedensfähiger Strukturen ein, die ökonomische, ökologische, soziale und politische Transformationsprozesse bewältigen und in friedliche Bahnen lenken können. Konfliktprävention in diesem Sinne bedeutet also nicht, dass sämtliche gesellschaftlichen Konflikte verhindert werden sollen, im Gegenteil, Ziel ist es, die friedliche Auseinandersetzung verschiedener und unter Umständen konfligierender Interessen zu ermöglichen. Denn, wie nicht zuletzt Heraklit feststellte, sind in friedlichen Bahnen ausgetragene gesellschaftliche Konflikte – und nicht wie dem Philosophen oft fälschlicherweise in den Mund gelegt der Krieg – eine Voraussetzung für gesellschaftlichen Fortschritt.

Das Erkenntnisziel dieser Arbeit wird dabei stark von der Tatsache beeinflusst, dass „strukturelle Stabilität“ ein aus der Praxis nach einem Prozess von „trial and error“ gewonnenes Konzept für die Praxis ist. Als Ergebnis wird somit kein „wahr“ oder „falsch“ zu erwarten sein, sondern im Sinne aristotelischer phronesis ein „meist so, aber auch anders“, an dem sich praktisches Handeln ausrichten kann. Vor diesem Hintergrund beschränkt sich die vorliegende Arbeit auf die Identifikation von Möglichkeiten und Grenzen der „strukturellen Stabilität“ als Zielvorgabe der Konfliktprävention.

Es gilt in diesem Zusammenhang primär drei grundlegende Fragen zu beantworten:

Zum einen wird zu untersuchen sein, inwieweit in dem Konzept Teilziele formuliert werden, die auf eine Beseitigung struktureller Konfliktursachen hinwirken.

Des Weiteren muss untersucht werden, ob strukturelle Stabilität mit einer Friedensstruktur gleichzusetzen ist.

Da strukturelle Stabilität als Zielvorgabe für politisches Handeln formuliert wurde, stellt sich schließlich als Drittes die Frage nach der praktischen Umsetzung des Konzepts bzw. der Umsetzbarkeit der im Konzept entwickelten Vorgaben.

Bei der Analyse von Konzept wie auch Umsetzung wird der Fokus auf die EU gerichtet sein, da aufgrund der Beschränkung des Volumens der vorliegenden Arbeit eine umfassende Untersuchung der Konfliktpräventionspraxis all jener Staaten und Organisationen, die strukturorientierte Prävention betreiben und somit strukturelle Stabilität schaffen wollen, nicht möglich ist. Aus Gründen der inhaltlichen Stimmigkeit muss daher vermieden werden, verschiedene Definitionen von struktureller Stabilität zu vermischen und dann als Bewertungsmaßstab für die europäische Praxis anzulegen.

Diese Arbeit wird dabei folgendermaßen vorgehen:

Zunächst wird dargelegt, wie sich die Schaffung struktureller Stabilität als Ziel der europäischen Krisenpräventionspolitik entwickelte. Dazu wird im zweiten Kapitel der historische Rahmen dargestellt, in dem sich die Neuausrichtung der Konfliktpräventionspolitik abspielte. Dabei wird auf innerstaatliche Gewaltkonflikte und mit ihnen in Zusammenhang stehende Veränderungen in Theorie und Praxis der internationalen Sicherheitspolitik seit Ende des Ost-West-Konflikts einzugehen sein. Innerhalb dieses Kontexts wird der europäische Ansatz zur Konfliktprävention eingeordnet werden.

Das dritte Kapitel wird dann der Frage auf den Grund gehen, was genau unter struktureller Stabilität zu verstehen ist. Da die Definition, die die EU vom übergeordneten Ziel ihrer Konfliktpräventionspolitik liefert, alles andere als ausführlich ist, werden zunächst die Teilelemente unter Rückgriff auf andere programmatische Papiere der EU ausformuliert werden. Anschließend wird die Plausibilität des Paradigmas überprüft, indem die Konflikt- bzw. Friedensrelevanz der verschiedenen Teilelemente sowie des Gesamtkonzepts untersucht wird. Auf dieser Grundlage wird strukturelle Stabilität einer ersten Kritik unterzogen. Besondere Berücksichtigung werden dabei vor allem Fragen zur praktischen Verwertbarkeit der konzeptionellen Vorgaben finden.

Im vierten Kapitel wird schließlich thematisiert, wie die EU zur Errichtung strukturell stabiler Staaten in Entwicklungsregionen beitragen will. Dazu werden zunächst die verschiedenen Instrumente untersucht, die der EU hier zur Verfügung stehen, samt der inhaltlichen und operativen Anpassungen, die in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre vorgenommen wurden. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit, Kooperationspolitik, Außenhandelspolitik, sowie auf dem Instrument der politischen Konditionalität liegen. Diese Veränderungen der Politik werden hinsichtlich ihrer Eignung bewertet, zu struktureller Stabilität beizutragen.

In einem abschließenden fünften Abschnitt wird schließlich eine Bewertung des Paradigmas insgesamt erfolgen. Dabei werden die eingangs formulierten Fragen sowie die im dritten und im vierten Kapitel herausgearbeiteten Antworten nochmals dezidiert zusammengeführt, um dann eine Zuordnung eventueller Defizite zu den jeweils ausschlaggebenden Ebenen – konzeptionelle Grundlagen, europäische Institutionen oder operative Umsetzung – vornehmen zu können.

2. Historischer Hintergrund

Nach dem Ende der Konfrontation zwischen Ost und West ließ sich in manchem akademischen Zirkel das Diktum vom „Ende der Geschichte“¹ vernehmen. Die Frage, welches sozio-ökonomische System Grundlage von staatlichen Gesellschaften sein sollte, schien zugunsten von liberaler Demokratie und Marktwirtschaft entschieden zu sein. Eine ähnliche Hoffnung wurde bezüglich der Zukunft internationaler Sicherheit gehegt. Nach dem Sturz der UdSSR sollte eine „neue Weltordnung“ Krieg letztlich unmöglich machen: Aggressiven Despoten würde die internationale Staatengemeinschaft geschlossen und entschieden entgegentreten, wie dies 1991 nach der irakischen Invasion in Kuwait geschah.² Nach den Jahrzehnten der Bipolarität erhoffte man sich den Anbruch eines neuen Zeitalters in den internationalen Beziehungen, in dem Konfrontation durch Kooperation abgelöst werden sollte.

2.1. Neue alte Sicherheitsprobleme nach dem Ende des Ost-West-Konflikts

Eines zeigte sich jedoch spätestens mit dem Zerfall Somalias und Jugoslawiens: Krieg war keineswegs aus der Welt verschwunden, wenn er auch oftmals andere Formen angenommen hat als die, die in den letzten Jahrzehnten gemeinhin als „normal“ betrachtet wurden.³ Anstatt zwischenstaatlicher Konfrontationen, in denen Armeen aufeinanderprallen, um sich gegenseitig den entscheidenden Schlag zu versetzen, haben wir es heute vermehrt mit innerstaatlichen Kriegen und Gewaltkonflikten zu tun, die oftmals keinen klaren Beginn, etwa in Form einer Kriegserklärung, haben, in denen keine klaren Fronten zu sehen sind, die nicht von Armeen mit professionellen Soldaten gefochten werden und in denen Kriegsrecht selten Beachtung findet. Nicht immer finden kontinuierlich Kämpfe statt, oftmals schwelen diese

¹ Fukuyama, Francis (1992), „The End of History and the Last Man,“ Hamish Hamilton, London.

² Zur Debatte „New World Order“ und Irakkrieg siehe Vadney, T.E. (1998), „The World since 1945. The Complete History of Global Change From 1945 to the End of the Twentieth Century“ 3rd edition, Penguin Books, London/ New York, S. 545-548.

³ In der Tat ist die Bezeichnung „normal“ in diesem Zusammenhang nicht unbedingt angebracht, da die meisten (rund zwei Drittel) Kriege oder bewaffneten Konflikte seit 1945 *innerhalb* von Staaten und nicht zwischen Staaten stattfanden. Gleichwohl ist das Bild des Krieges immer noch primär mit der Auseinandersetzung zweier oder mehrerer verfeindeter Heere verbunden. Gantzel, Klaus Jürgen/ Torsten Schwinghammer (1995), „Die Kriege nach dem Zweiten Weltkrieg - 1945 bis 1992. Daten und Tendenzen.“ Lit-Verlag, Münster, S.117f, für eine quantitative Übersicht über inner- und zwischenstaatliche Kriege insbesondere Tafel 11/B.

Konflikte einige Zeit dahin, um dann wieder aufzuflammen.⁴ Dabei besteht immer eine Gefahr der horizontalen und vertikalen Eskalation: So können Gewaltkonflikte, die zunächst nur lokaler Natur sind, zum Auslöser für landesweite Auseinandersetzungen werden; oder die Konfliktparteien geraten immer weiter in eine Spirale der Gewalt, in der eine Aktion der Gegenseite mit einer Vergeltungsmaßnahme beantwortet wird, die wiederum den Gegner zu einer Reaktion veranlasst usw. usf..

Im Gegensatz zu zwischenstaatlichen Kriegen wird in Bürgerkriegen das innerstaatliche Gewaltmonopol gleich zu Beginn gebrochen und Gewalt kann sich auf alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens ausdehnen. Bürgerkriege haben die fatale Tendenz „chronisch“⁵ zu werden, da Eigendynamiken entstehen, die eine Beendigung des Konflikts und die Restaurierung staatlicher und gesellschaftlicher Ordnung mit zunehmender Dauer immer schwieriger werden lassen:⁶ Investitionen in die Zukunft unterbleiben, da alle Ressourcen für das Überleben in der Gegenwart verbraucht werden; der Bürgerkrieg regt einen gesamtgesellschaftlichen Lernprozess an, in dem friedliche Kompetenzen, die angesichts der permanenten Bedrohung nutzlos oder sogar schädlich sind, verlernt werden; bei einer Vielzahl von Protagonisten der Gewalt entstehen so genannte „vested interests“, deren Erfüllung unmittelbar mit einer Fortführung des Krieges verbunden ist.⁷

Diese Form des Krieges stellte und stellt die Grundlagen des internationalen Staatensystems, wie es mit dem Westfälischen Frieden 1648 etabliert wurde, insofern in Frage, als dabei letztlich staatliche Strukturen - mithin also die konstitutiven Bestandteile dieses Systems - fraglich, nachhaltig geschwächt oder gar gänzlich aufgelöst werden. Der Prozess staatlichen Zerfalls ist mitunter nicht nur auf einzelne Länder beschränkt, sondern hat unmittelbare Ansteckungseffekte auf umliegende Länder, wie im westlichen Afrika zu beobachten war.⁸ Ganze Regionen laufen somit Gefahr, in eine vor-westfälische Situation zu verfallen, in der Krieg privatisiert und nicht mehr zwischen Staaten geführt wird, sondern nur noch um die Erbmasse zerfallender staatlicher Strukturen. Die innergesellschaftlichen oder eben regionalen Folgen solcher Prozesse ähneln dem „Naturzustand“ à la Thomas Hobbes.

Damit ist implizit bereits gesagt, dass innerstaatliche Gewaltkonflikte an sich nichts Neues sind, genauso wenig wie das Ausmaß, das manche Konflikte der 1990er Jahre annahmen –

⁴ Der Einfachheit wegen werden die Begriffe Krieg, Gewaltkonflikt oder bewaffnete Konflikte in dieser Arbeit weitgehend synonym verwendet, wenngleich definitorische Unterscheidungen bestehen, wie dargestellt bei *Kurtenbach*, Sabine/ Andreas *Mehler* (Hrsg.) (2002), „Die Vielfalt der Gewaltkonflikte. Analysen aus regionalwissenschaftlicher Perspektive“, DÜI, Hamburg, S. 18 f.; sowie: *Ferdowsi*, Mir A. (1996), „Dimensionen und Ursachen der Drittwelt-Kriege – eine Bestandsaufnahme.“ Arbeitspapiere zu Problemen der internationalen Politik und der Entwicklungsländerforschung, Nr. 19/1996, München, S. 4-8.

⁵ *Genschel*, Philipp / *Schlichte*, Klaus (1997), „Wenn Kriege chronisch werden: Der Bürgerkrieg“, in: *Leviathan* Nr. 4, S. 501-517.

⁶ Zur Diskussion darum, wann ein innerstaatlicher Gewaltkonflikt – abgesehen von einem Siegfrieden – „reif“ für eine Lösung ist siehe: *Zartman*, William I. (1989), „Ripe for Resolution. Conflict and Intervention in Africa.“ New York u.a., Oxford University Press, S. 167-173, darüber hinaus: *Genschel/ Schlichte* (1997), a.a.O., S. 508-514.

⁷ *Genschel/ Schlichte* (1997), a.a.O., S. 503-508.

⁸ *The Economist*, „A region in flames. West Africa's civil wars“, 05.07.2003, S. 24-26.

man denke nur an historische Vorreiter wie den Dreißigjährigen Krieg.⁹ Gleichwohl muss man nicht so weit in der Geschichte zurückgehen, um Bürgerkriege zu finden. Auch während des Kalten Krieges waren Anti-Regime- oder Sezessionskriege und sonstige innerstaatliche Gewaltkonflikte keine Seltenheit. Im Rahmen der Ost-West-Konfrontation wurden die komplexen lokalen Ursachen und Interessenlagen, die diesen Konflikten zugrunde lagen, jedoch in unzulässiger Weise reduziert, indem man diese Konflikte oftmals als Stellvertreterkriege und Nebenschauplätze des alles überwölbenden Systemkonflikts interpretierte.¹⁰ Anders als heute beschränkte sich der Bezug der Industrieländer des Nordens zu diesen Konflikten vor allem darauf, die als verbündet wahrgenommene Seite zu unterstützen.¹¹

Solch eine einfache Unterscheidung zwischen Freund und Feind funktioniert angesichts des abhanden gekommenen Systemkonflikts nicht mehr. Aufgrund der enormen Zunahme der globalen Medienpräsenz veränderte sich überdies in den 1990er Jahren der Zugang, den gerade westliche Gesellschaften zu innerstaatlichen Konflikten in der Dritten Welt haben:¹² Die Sympathien sind nicht mehr entlang ideologischer Grenzlinien verteilt, sondern werden nach dem Täter-Opfer Schema vergeben. Hat ein Konflikt erst einmal die Fernsehschirme in westlichen Wohnzimmern erreicht, so drohen westlichen Regierungen bei fortgesetzter Tatenlosigkeit moralische und politische Kosten. Die materiellen Kosten, die der internationalen Gemeinschaft im Zuge humanitärer Nothilfe und langwieriger Wiederaufbauprogramme entstehen, sind ohnehin enorm.¹³ Darüber hinaus erlaubte aber auch das Ende der Bipolarität eine veränderte Handhabung dieser Konflikte. Ein unmittelbares militärisches Eingreifen wäre früher undenkbar gewesen, da die damit verbundene Gefahr einer Eskalation in Zeiten von „Balance of Terror“ und „Mutually Assured Destruction“ in keinerlei Verhältnis zum möglichen humanitären Nutzen einer solchen Operation gestanden hätte.¹⁴

Während also die Kriege in Entwicklungsländern zur Zeit des Kalten Krieges keineswegs weniger schlimm oder weniger häufig waren, so war die Bedeutung, die solchen Kriegen in den 1990er Jahren zuerkannt wurde, genauso wie die Handlungsoptionen, die als verfügbar betrachtet wurden, deutlich andere.

⁹ Hier schließt sich auch wieder der Kreis mit der vorangegangenen Bezugnahme auf das Westfälische System: Schließlich legte der Westfälische Frieden die Grundlage für das internationale Staatensystem der Neuzeit. Vgl.: Münkler, Herfried (2002), „Die neuen Kriege“ Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, S. 75ff.

¹⁰ Ferdowsi (1996), a.a.O., S. 12-24.

¹¹ Damit zeigt sich freilich auch, dass der Ost-West-Konflikt keineswegs ohne Relevanz für diese Kriege in der Dritten Welt gewesen ist. Ost und West dienten ihrem jeweiligen Verbündeten als Lieferant finanzieller Ressourcen, Waffen usw. Gleichwohl können die Kriege in Entwicklungsländern aber nicht ursächlich auf den Ost-West-Konflikt zurückgeführt werden.

¹² Shaw, Martin (1998), „Die Repräsentation ferner Konflikte und die globale Zivilgesellschaft.“ In: Beck, Ulrich (Hrsg.), „Perspektiven der Weltgesellschaft“, Suhrkamp, Frankfurt am Main, S. 221-255 (hier v.a. S. 225-230).

¹³ Rocard, Michel (1998), „Guest Editorial: The Cost of Conflict to the EU.“ In: *European Foreign Affairs Review* 3, S. 169-175.

¹⁴ Vgl.: Shaw (1998), a.a.O., S. 227f.

2.2. Auf der Suche nach Handlungsoptionen: Prävention als Prima Ratio

Zum Management und zur Eindämmung bestehender Konflikte wurde zunächst viel Hoffnung auf militärische Mittel gesetzt. Einen – im doppelten Sinne – geschichtlichen Wendepunkt stellte dabei die Erfahrung der internationalen Gemeinschaft in Somalia dar: Zum einen handelte es sich bei den UN-Interventionen UNSOM I und UNSOM II und der Operation „Restore Hope“ erstmals um Interventionen, die mit einem robusten Mandat entsprechend Kapitel VII Charta der VN versehen und ausschließlich mit humanitären Argumenten begründet wurden. Andererseits war Somalia aber auch insofern historisch, als die Hoffnung auf eine neue Weltordnung, in der die internationale Gemeinschaft kooperieren würde, um ausländische Menschenleben notfalls mit Waffengewalt zu retten, spätestens dort auch ihr Ende fand. Oder wie es Wheeler formuliert: „If Somalia is the site where humanitarian intervention broke new boundaries, it also marked a turning of the tide against such endeavours.“¹⁵ Die Bereitschaft von Demokratien, Opfer in den eigenen Reihen hinzunehmen, bewies sich als äußerst gering, entsprechend ablehnend zeigten sich westliche Hauptstädte¹⁶ wie auch manch sicherheitspolitischer Experte gegenüber Humanitären Interventionen.¹⁷ In Bosnien-Herzegowina und vielmehr noch in Ruanda sollte diese Zögerlichkeit zu Tragödien von zum Teil ungeahntem Ausmaß führen: Obwohl den Mitgliedern des UN-Sicherheitsrats im Falle Ruandas eine ganze Reihe von Warnungen vor einem sich abzeichnenden Blutbad vorlag, konnte sich das Gremium nicht zu einer Ausweitung des Mandats für die im Land stationierte UN-Truppe durchringen oder gar eine Verstärkung dieser Truppe vornehmen. Selbst als das Morden schließlich begonnen hatte, gelang es nicht, ein funktionierendes internationales Krisenmanagement zu initiieren.¹⁸ Doch auch wenn eine Intervention schließlich durchgeführt wurde, wie in Haiti, Bosnien-Herzegowina oder im Kosovo, so zeigte (und zeigt) sich, dass die Restaurierung funktionierender politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Strukturen im Prozess der Friedenskonsolidierung ein teures, langwieriges und oftmals wenig erfolgreiches Unterfangen ist.¹⁹

Es ist also kaum verwunderlich, dass im Zuge dieser Entwicklungen ein anderer Handlungsansatz an Attraktivität gewann, der auf den alten Medizinersatz „Vorbeugen ist besser als Heilen“ rekurrierte: Einerseits war die internationale Staatengemeinschaft nicht willens, in-

¹⁵ Wheeler, Nicolas (2000), „Saving Strangers. Humanitarian Intervention in International Society“, Oxford University Press, Oxford, S. 172.

¹⁶ Krause, Alexandra (2002), „Die EU als internationaler Akteur in Afrika.“ In: *Aus Politik und Zeitgeschehen* B 13-14/ 2002, S. 24-30 (S. 25).

¹⁷ Als Beispiel sei auf Mandelbaums beißende Kritik an der Clinton Administration verwiesen: Mandelbaum, Michael (1996), „Foreign Policy as Social Work.“ In: *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 1, S. 16-33.

¹⁸ Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict (1997), „Preventing Deadly Conflict“, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, Washington D.C., S. 4-7 (insbesondere Box P1).

¹⁹ Vgl.: Schneckener, Ulrich (2003), „Bosnien- Herzegowina: Der aufgezwungene Frieden.“ In: Ferdowsi, Mir A./ Volker Matthies (Hrsg.), „Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften.“ Dietz, Bonn, S. 42-69; Wittkowsky, Andreas (2002), „Modellfall Kosovo? UNMIK und die Architektur künftiger internationaler Mandate.“ In: *Internationale Politik und Gesellschaft* IPG 2/2002, S. 29-42; Annan, Kofi (2004), „Karibische Lektionen. Nur mit dauerhafter Hilfe von außen ist Haiti noch zu retten.“ In: *Süddeutsche Zeitung*, 17.03.2004, S. 11.

nerstaatliche Kriege und Gewaltkonflikte mit militärischen Interventionen zu beenden, bzw. selbst dort, wo solche Interventionen stattfanden, waren sie oft wenig erfolgreich, da die durch die Konflikte entstandenen Wunden oftmals nur unzureichend geheilt werden konnten. Andererseits war jedoch ein Ignorieren dieser Konflikte aufgrund der damit verbundenen sicherheitspolitischen und moralischen Herausforderungen nur begrenzt möglich. Daher sollte versucht werden, der Entstehung gewaltsamer Auseinandersetzungen durch Vorbeugen zuvorzukommen. Matthies stellt dementsprechend fest, dass Prävention „in der ersten Hälfte der 90er Jahre (...) zu einem ‚new concern‘ für nationale Regierungen, internationale Organisationen, Nichtregierungsorganisationen sowie für Friedens- und Konfliktforschung [wurde].“²⁰

Auch im Bereich der Konfliktprävention mussten jedoch in den 1990er Jahren einige konzeptionelle Grundüberlegungen und Neuausrichtungen vorgenommen werden. Während des Ost-West-Konflikts war Prävention in erster Linie auf die Verhinderung einer bewaffneten zwischenstaatlichen Konfrontation, v. a. der Supermächte, ausgerichtet. Krisenmanagement sollte im Falle erhöhter Spannungen den „worst case“ eines nuklearen Schlagabtausches verhindern. Die Mechanismen, auf die dabei zurückgegriffen wurde, waren vor allem klassische Diplomatie, Rüstungskontrolle und Abkommen über Verifikationsmechanismen, Vertrauensbildende Maßnahmen, Entspannungs- bzw. Bündnispolitik usw.²¹

Zunächst versuchte man, Teile dieser Präventionstechniken in einer modifizierten Form auf die ethnisch oder religiös motivierten innerstaatlichen Kriege in den 1990er Jahren anzuwenden. In der politischen Praxis der Friedenssicherung übernahmen die Vereinten Nationen (UN) die Führung. Die „Agenda für den Frieden“, die von UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali 1992 vorgelegt wurde, versuchte, das Problem der Friedenssicherung von zwei Richtungen aus anzugehen:²² Zum einen sollte präventive Diplomatie („Preventive Diplomacy“) in Situationen gestiegener Spannung deeskalierend wirken. Bei der Überwachung von Friedensabkommen wiederum weitete sich das Aufgabenspektrum hin zur Friedenskonsolidierung aus. Anders als bei der Nachsorge nach zwischenstaatlichen Kriegen sollten Peacekeeping-Truppen in Drittweltländern nicht mehr nur als Puffer zwischen den ehemaligen Konfliktparteien stationiert werden, sondern zunehmend auch als Helfer und Begleiter der Transformationsprozesse innerhalb dieser Staaten agieren und die Folgen der Gewaltkonflikte beseitigen helfen.²³

Die „Agenda für den Frieden“ orientiert sich somit in der zeitlichen Verortung von Prävention immer noch sehr nahe am Konflikt: Präventive Diplomatie wird angesichts gestiegener

²⁰ Matthies, Volker (2001a), „Krisenprävention. Vorbeugen ist besser als Heilen.“ Leske+Budrich, Opladen, S. 20.

²¹ Vgl.: Ebd., S. 18ff.

²² Auf die in der Agenda ebenfalls behandelten Aspekte der Friedensschaffung und Friedens erzwingung wird in dieser Arbeit nicht eingegangen.

²³ Gareis, Bernard/ Johannes Varwick (2002), „Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen“, Leske+Budrich, Opladen, S. 132-134.

Spannungen eingeleitet und setzt vor allem auf der Akteursebene an, d. h. bei den sich abzeichnenden Konfliktparteien. Im Bereich der Friedenskonsolidierung sollen zum einen Fragen wie die Rückführung von Flüchtlingen, die Entwaffnung der Konfliktparteien, die gesellschaftliche Reintegration von Kämpfern etc., also der Beseitigung der unmittelbaren Folgen des Konfliktes behandelt werden. Darüber hinaus finden sich hier jedoch auch längerfristig angelegte Maßnahmen wie der Aufbau politischer Institutionen oder die Förderung von Menschenrechten und Demokratie.²⁴

Neben dem Prozess der sicherheitspolitischen Selbstreflexion begann man in der Folge der tragischen Erfahrung in Somalia und dem Genozid in Ruanda, auch den Zusammenhang zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Gewaltkonflikten zu überdenken – schließlich waren beide Länder in der Vergangenheit Empfänger großer Summen Entwicklungshilfe gewesen und dennoch zu Schauplätzen blutiger Konflikte geworden.²⁵ Gerade Ruanda war über Jahre hin als ein Paradebeispiel der gelungenen Staatenbildung gefeiert.²⁶ Im Vergleich zu anderen Ländern aus der Region der Großen Seen galt das Land als Musterbeispiel in Sachen Zivilgesellschaft, ökonomisches Wachstum und Stabilität. Entwicklungszusammenarbeit, die sich grundsätzlich auch als friedensstiftend verstanden hatte, war in diesen beiden Ländern tragisch gescheitert. Auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit setzte fortan ein Umdenken ein, indem die bis dahin oft weitgehend unpolitische Selbstwahrnehmung der Erkenntnis wich, dass externe Hilfe durchaus auch ambivalente Auswirkungen auf das sozioökonomische Gleichgewicht innerhalb des Empfängerlandes zur Folge haben kann. Besonders prekär kann sich diese Veränderung der innerstaatlichen Balance in offenen Konfliktsituationen auswirken.²⁷ Aber auch wenn im Empfängerland ein latenter Konflikt besteht, so existiert die Möglichkeit, dass die Entwicklungshilfe Teil dieses Konfliktes wird. Uvin geht sogar so weit, festzustellen, dass die internationale Gemeinschaft in Ruanda durch un intendierte Nebenfolgen ihrer Entwicklungshilfe und ihrer Demokratisierungspolitik selbst zur Entstehung der Gewaltstrukturen beigetragen habe, die letztlich zum Völkermord dort führten.²⁸ Als Resultat dieser Ergebniskontrolle stellten sich erhebliche Legitimationsprobleme für die herkömmliche Entwicklungspolitik.²⁹ Es wurde deutlich, dass wirtschaftliches Wachstum per se noch kein Indikator für Frieden und Stabilität ist. Zudem zeigte sich ein bidirektionales Verhältnis zwischen Gewalt und Unterentwicklung: Gewaltkonflikte waren zum einen ein

²⁴ *Matthies*, Volker (2001b), „Krisenprävention und Friedenskonsolidierung.“ In: *Ferdowsi*, Mir A. (Hrsg.), „Sicherheit und Frieden zu Beginn des 21. Jahrhunderts“, Bayerische Landeszentrale für Politische Bildung, München, S. 125-148 (hier: S. 134).

²⁵ *Matthies* (2001a), a.a.O., S. 92f.

²⁶ *Uvin*, Peter (1998), „Aiding Violence. The Development Enterprise in Rwanda.“ Kumarian Press, Connecticut, S. 1f.

²⁷ *Anderson*, Mary B. (1999), „Do no Harm. How Aid can support Peace or War.“ Lynne Rienner/ Boulder London; *Klingebiel*, Stephan (1999), „Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen.“ Berichte und Gutachten 6/1999, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin.

²⁸ *Uvin*, (1998) a.a.O., S. 87ff.

²⁹ *Matthies* (2001a), a.a.O., S. 21.

Entwicklungshindernis, zum anderen aber auch die Folge von Entwicklung.³⁰ Nachhaltige Entwicklungspolitik sollte sich daher nicht nur primär an ökonomischen Wachstumszahlen orientieren, sondern auch verstärkt auch Aspekte der sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit sowie der Krisenprävention mit einschließen.

2.3. Neue Präventionskonzepte in der Friedensforschung

Die Debatten der sicherheitspolitischen Praxis sowie die Erfahrungen auf dem Balkan, in Somalia und in Ruanda fanden auch innerhalb der Wissenschaft ihre Entsprechung. In der Friedensforschung kam gar die Frage auf, inwieweit man sich angesichts der neuen Gegebenheiten nicht auch selbst neu fundieren müsse.³¹ Die Anzahl wissenschaftlicher Untersuchungen zu Entstehung, Charakteristika und Präventionsmöglichkeiten innerstaatlicher Gewaltkonflikte nahm und nimmt daher seit dem Ende des Ost-West-Konflikts erheblich zu.³² In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre etwa erschienen diverse wichtige Sammelbände und Monographien zum Thema Krisenprävention.³³ Nach dem Völkermord in Ruanda setzte die Carnegie Cooperation eine hochrangige Expertenkommission ein, die nach mehrjähriger Arbeit ihren vielbeachteten Bericht „Preventing Deadly Conflict“ vorlegte.³⁴

Als Objekt verstärkten wissenschaftlichen Interesses wurden die Präventionskonzepte und Konfliktmodelle in den 1990er Jahren zunehmend ausdifferenziert: Dies hat im Bereich der Prävention zu einer, wie von Matthies zurecht konstatiert wird, geradezu „babylonischen Sprachverwirrung“ geführt.³⁵ Trotz allen begrifflichen Durcheinanders lassen sich dennoch zwei Idealtypen von Prävention identifizieren (Vgl.: Tabelle 1): So ist zwischen prozessorientierter Prävention (auch „operative Prävention“ oder „light prevention“ genannt) und strukturorientierter Prävention (auch „Peace-building“ oder „deep prevention“ genannt) zu unterscheiden.³⁶

Der Idealtypus prozessorientierter Prävention sucht vor allem die Handlungen der potenziellen Protagonisten einer Krise durch Diplomatie, Sanktionsandrohungen oder präventive Zwangsmaßnahmen zu beeinflussen. Hier geht es darum, das Abgleiten einer Situation mit Gewaltpotenzial in einen bewaffneten Konflikt zu verhindern und Verhandlungen zu ermöglichen. Die in der „Agenda für den Frieden“ vorgesehene „Preventive Diplomacy“ ist diesem Präventionstypus zuzurechnen.

³⁰ Kurtenbach/ Mehler (2002), a.a.O., S. 10.

³¹ Siehe beispielsweise: Vogt, Wolfgang (Hrsg.) (1995), „Frieden als Zivilisierungsprojekt – Neue Herausforderungen an die Friedens- und Konfliktforschung“, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

³² Miall, Hugh (1999), „Contemporary Conflict Resolution: the prevention, management and transformation of deadly conflicts.“ Blackwell, Cambridge, S. 106; Matthies (2001a), a.a.O., S. 21f.

³³ Matthies (2001a), a.a.O., S. 22.

³⁴ Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict (1997), a.a.O.

³⁵ Matthies (2001a), a.a.O., S. 29ff.

³⁶ Vgl.: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict (1997), a.a.O., S. XIV-XXXV; Matthies (2001a), a.a.O., S. 38ff.; Miall, (1999), a.a.O., S. 97.

Indes greift der Idealtypus strukturorientierter Prävention an den „root causes“ an, die dafür verantwortlich gemacht werden, dass sich eine Krise erst entwickeln kann. Ziel ist es, latente Krisenpotenziale zu identifizieren und zu beheben, etwa eine ungleiche Ressourcenverteilung zwischen Bevölkerungsgruppen oder Landesregionen, eine anfällige Volkswirtschaft, korrupte und ineffiziente Regierungsführung usw., beziehungsweise Strukturen aufzubauen oder zu unterstützen, die in der Lage sind, Interessenkonflikte zwischen gesellschaftlichen Gruppen friedlich zu lösen. Strukturelle Prävention ist somit langfristiger orientiert und sollte nicht erst angesichts einer drohenden Eskalation, sondern bereits zu Friedenszeiten betrieben werden. Das gesamte Spektrum der Entwicklungszusammenarbeit stellt in diesem Zusammenhang wichtige Instrumente bereit.

Tabelle 1: Präventionsansätze durch externe Akteure im Überblick

Prozessorientierte Prävention, kurz- und mittelfristig ausgerichtet		Strukturorientierte Prävention, mittel- und langfristig ausgerichtet	
Ziele	Instrumente	Ziele	Instrumente
Beeinflussung der potenziellen bzw. tatsächlichen Konfliktparteien • Eskalationsprozess verhindern bzw. umkehren • Kommunikation ermöglichen • Lösungsansätze aufzeigen bzw. unterstützen	• Offizielle Diplomatie: Mediation, Gute Dienste, Friedenskonferenzen • Informelle Diplomatie: Workshops, private Mediation, Unterstützung für lokale Vermittler • Positive und negative Sanktionen (politisch/ökonomisch) • Militärische Maßnahmen (Präventive Truppenstationierung)	Beseitigung konfliktträchtiger Rahmenbedingungen/ Schaffung friedensfähiger Strukturen: • Gewährleistung von Sicherheit/ Aufrechterhaltung des Gewaltmonopols • Ökonomische und soziale Stabilität/ „Wohlfahrt“ • Legitimation, Recht und Gerechtigkeit	• Förderung von Menschenrechten • Sicherheitssektorreformen • Wirtschafts- und Finanzhilfen • Reformen politischer/ justizieller und administrativer Institutionen • Politische und gesellschaftliche Partizipation • Demokratisierungshilfen • Hilfe für die Zivilgesellschaft

Nach: Matthies (2001a), a.a.O., S. 38 ff., 143; Schneckener, Ulrich (2004), „States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem.“ SWP Diskussionspapier, Berlin, S. 8-9, 18; Miall (1999), a.a.O., S. 108-116.

Neben der Kategorisierung von Präventionsmaßnahmen anhand ihrer Orientierung an Personen bzw. Prozessen einerseits oder Strukturen andererseits, lässt sich eine Gliederung durch eine Einteilung entlang des Konfliktverlaufs vornehmen. Dabei ist zwischen „Primär-

prävention“, „Sekundärprävention“ und „Tertiärprävention“ zu unterscheiden.³⁷ Primärprävention zielt darauf ab, bereits der Entstehung von Spannungssituationen vorzubeugen. Hier geht es also vor allem um strukturorientierte Präventionsmaßnahmen. Sekundärprävention setzt ein, wenn sich die Konfliktparteien bereits in der Eskalationsphase befinden, jedoch noch nicht unbedingt mit einer gewaltsamen Austragung ihres Konflikts begonnen haben. Hier wird somit vor allem auf prozessorientierte Präventionsinstrumente recurriert. Tertiärprävention schließlich setzt nach dem Ende des Konfliktes ein und zielt darauf ab, ein Wiederaufflammen der Gewalt zu verhindern. Neben der Beseitigung der unmittelbaren Kriegsfolgen geht es darum, langfristig friedensfähige Rahmenbedingungen zu schaffen.

2.4. Europa und die Prävention von Gewaltkonflikten in Drittweltländern

Die Europäische Gemeinschaft (EG) unterhält seit Mitte der 1950er Jahre zu Staaten, die aus ehemaligen Kolonien der Mitgliedsstaaten hervorgegangen sind, besondere Beziehungen. Mit diesen Staaten, die allesamt im afrikanischen, karibischen und pazifischen Raum angesiedelt sind und daher unter die Abkürzung „AKP-Staaten“ gefasst werden, wurden seit 1975 verschiedene aufeinander aufbauende Entwicklungshilfeabkommen geschlossen, die Lomé Verträge I-IV. Ziel dieser Abkommen war zum einen die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung der AKP-Staaten, unter anderem durch die Gewährung eines bevorzugten Zugangs zum europäischen Markt. Darüber hinaus bestand auch ein europäisches Interesse, die Rohstofflieferungen aus den Entwicklungsländern und den Zugang europäischer Produkte zu den Märkten der AKP-Staaten sicherzustellen. Ab den 1980er Jahren wurde die Zielsetzung wirtschaftlicher Entwicklung dann durch Aspekte wie Demokratie, Menschenrechte und Umweltschutz erweitert, die die EG allesamt ebenfalls in der Entwicklungskooperation mit den AKP-Staaten zu fördern suchte.³⁸

Eine formale Zuständigkeit der EG für entwicklungspolitische Belange wurde gleichwohl erst mit dem Abschluss des Vertrags zur Errichtung der Europäischen Union (EU), dem so genannten Vertrag von Maastricht, festgelegt.³⁹ So wird die Entwicklungspolitik der EU mittlerweile in Titel XX Art. 177-181 EGV behandelt.

Die Initiative zu einem verstärkten Engagement im Bereich der Prävention von innerstaatlichen Gewaltkonflikten in Entwicklungsländern entwickelte sich ab 1993 vor dem Hintergrund des gescheiterten Krisenmanagements in Somalia und unter dem Eindruck einer generellen Zunahme von Gewaltkonflikten in Entwicklungsländern. Es ist dabei kaum verwunderlich,

³⁷ *Matthies* (2001a), a.a.O., S. 33ff., S. 139

³⁸ *Monar*, Jörg (2000), „Entwicklungspolitik“, in: *Weidenfeld*, Werner/ *Wolfgang Wessels*, „Europa von A-Z“, Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, S. 123-125; eine ausführlichere Darstellung der entwicklungspolitischen Komponente der europäischen Integration findet sich bei *Ferdowsi*, Mir A. (1999), „Die europäische Entwicklungspolitik. Eine retrospektive Betrachtung“, in: Ders. (Hrsg.): „Vom Enthusiasmus zur Ernüchterung? Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union“ Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und der Entwicklungsländerforschung, Nr. 27/ 1999, München, S. 3-22.

³⁹ *Monar* (2000), a.a.O., S. 124.

dass die Europäer sich zunächst vor allem mit Afrika beschäftigten, da die meisten der AKP-Staaten auf diesem Kontinent liegen. Darüber hinaus zeigten die afrikanischen Länder mit Gründung eines Konfliktpräventionsmechanismus innerhalb der „Organisation für Afrikanische Einheit“ (OAU) eine gestiegene Bereitschaft, sich des Themas Konfliktprävention anzunehmen.⁴⁰

Der Vorgabe, Konfliktprävention zum bevorzugten Instrument im Umgang mit Drittweltkrisen zu machen, wurde von zwei Entwicklungen innerhalb der EU Rechnung getragen. Zum einen fand unter deutscher EU-Präsidentschaft im Dezember 1994 der erste EU-OAU-Dialog statt, der zu dieser Zeit zwar noch informell gehalten wurde, generell jedoch als der Beginn des politischen Dialogs der EU mit der OAU gilt. Im Fokus waren dabei im Besonderen die Themen Konfliktprävention und Konfliktlösung sowie mögliche Unterstützung seitens der EU für den OAU-Konfliktmechanismus. Zeitnah entwickelten Frankreich und Großbritannien darüber hinaus ein „Non-Paper“, in dem es in erster Linie um eine Stärkung afrikanischer Kapazität zu Früherkennungs- und Konfliktlösungsmechanismen ging. Darüber hinaus sollte der Aufbau einer afrikanischen Peace-keeping-Truppe unterstützt werden.⁴¹

Diese beiden Initiativen sollten das Jahr 1995 über beständiges Thema der politischen Beratungen der EU im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bleiben, bis sich der Rat der Europäischen Union am 04.12.1995 auf die gemeinsame Schlussfolgerung „Preventive diplomacy, conflict resolution and peace-keeping in Africa“⁴² einigen konnte. Es handelte sich dabei um ein Kompromisspapier, das den teils kontroversen Standpunkten aller 15 EU-Mitgliedsstaaten gerecht wurde.⁴³ Darin wird vor allem das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit afrikanischer Länder betont. Die Rolle der EU beschränkt sich folglich auf die Unterstützung afrikanischer Initiativen in den Bereichen Konfliktfrüherkennung, vorbeugende Diplomatie und Friedenssicherung.⁴⁴ Im Fokus befindet sich somit prozessorientierte Prävention. Gleichzeitig wird jedoch festgelegt, dass die EU ihr Engagement in diesem Politikfeld weiter ausbauen wird, da die Schlussfolgerungen als Grundlage für eine spätere Formulierung einer „Gemeinsamen Position“ dienen sollten.⁴⁵

Mit ihrer Mitteilung „The European Union and the issue of conflicts in Africa: Peace-building, conflict prevention and beyond“⁴⁶ vom 06.03.1996 griff die Kommission der Europäischen Gemeinschaften das Themenfeld auf und entwickelte die konzeptionelle Grundlage der zu-

⁴⁰ Landgraf, Martin (1998), „Peace Building and Conflict Prevention in Africa: A view from the European Commission“, in: Engel, Ulf/ Andreas Mehler, (Hrsg.) „Gewaltsame Konflikte und ihre Prävention in Afrika“, Institut für Afrikakunde, Hamburg, S. 103-119 (S. 104 ff.).

⁴¹ Landgraf (1998), a.a.O., S. 104f. Krause (2002), a.a.O., S. 26.

⁴² Rat der Europäischen Union (1995), „Preventive diplomacy, conflict resolution and peace-keeping in Africa“, Brüssel, <http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/prevention/conclusions-1995.htm> (abgerufen am: 15.08.2004).

⁴³ Landgraf (1998), a.a.O. S. 106f.

⁴⁴ Rat der Europäischen Union (1995), a.a.O., Artikel 5 (a)-(c).

⁴⁵ Rat der Europäischen Union (1995), a.a.O. Artikel 5.

⁴⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1996), „The European Union and the issue of conflicts in Africa: Peace-building, conflict prevention and beyond“, SEC (1996) 332, Brüssel <http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/prevention/communication-1996.htm> (abgerufen am: 15.09.2004).

künftigen europäischen Konfliktpräventionsstrategie. Die weitgehend akteurs- bzw. prozessorientierte Konfliktprävention, die als Form des späten Krisenmanagements bis dahin im Zentrum präventiver Politik gestanden hatte, wurde in dem Kommissionspapier durch die Ausrichtung auf strukturelle Stabilität ergänzt. Dieser Ansatz zielt darauf ab, in gefährdeten Ländern Afrikas eine Situation zu schaffen, in der strukturelle Konfliktursachen wie ökonomischer Niedergang, soziale Ausgrenzung, Umweltprobleme oder illegitime Herrschaftsausübung beseitigt werden. Im Sinne eines „Empowerment“⁴⁷ sollen darüber hinaus politische Strukturen geschaffen werden, die in der Lage sind, gesellschaftliche Interessenkonflikte friedlich zu lösen. Diese Zielsetzung erfordert es, Entwicklungszusammenarbeit für langfristige Präventionsprojekte einzusetzen.⁴⁸ So definiert die Kommission zwei Ansatzpunkte für Prävention, die weitgehend der bereits dargestellten Unterscheidung zwischen Prozess- und Strukturorientierung entsprechen: Konfliktprävention im engeren Sinn ist vor allem in Situationen erhöhter Spannungen angebracht und greift auf diplomatische Instrumente, Sanktionsandrohungen etc. zurück. Diesen Aspekt der Konfliktprävention bezeichnet die Kommission als „Conflict prevention“. Dem gegenüber steht strukturorientierte Konfliktprävention, die von der Kommission als „Peace-building“ bezeichnet wird und darauf abzielt, das Entstehen einer Situation erhöhter Spannungen zu verhindern und strukturelle Stabilität herbeizuführen.⁴⁹ Durch die Förderung von Demokratie, Menschenrechten und wirtschaftlicher Entwicklung soll der Fokus europäischer Konfliktpräventionspolitik auf dem Bereich „Peace-building“ liegen.⁵⁰ Trotz der Entscheidung für ein verstärktes europäisches Engagement bestätigt die Kommission aber auch das Prinzip der Eigenverantwortung afrikanischer Länder für Friedenssicherung, Konfliktprävention und -lösung. Auch bei der Beseitigung von strukturellen Schwächen staatlicher Gebilde kommt den Akteuren vor Ort die tragende Rolle zu: „While Africans should have primary responsibility for the solution of the problems of violent conflicts, the EU should stimulate deliberations on the establishment of viable long-term solutions to structural problems in African countries. (...) The EU should also advocate support by African states for the efforts of the OAU and (...) other African sub-regional organisations.“⁵¹ Aufgabe der EU ist es, die Entwicklungsländer bei ihren Bemühungen um Frieden zu unterstützen und die

⁴⁷ Vgl.: Herringer, Norbert (2002), „Empowerment in der sozialen Arbeit.“ Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart

⁴⁸ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1996), a.a.O.

⁴⁹ Die Begrifflichkeiten, die für den jeweiligen Handlungsbereich eingeführt worden sind, sind jedoch auch hier nicht kontinuierlich beibehalten worden, so dass sich die bereits konstatierte „babylonische Sprachverwirrung“ (Matthies (2001a), a.a.O., S. 29) der akademischen Debatten auch in der politischen Praxis seine Fortsetzung gefunden hat: Der Begriff „Peace-building“, der 1996 eingeführt wurde, wurde in der Kommissionsmitteilung zur Konfliktprävention aus dem Jahr 2001 von dem Begriff „Projecting Stability“ abgelöst. Gleiches gilt für den Bereich der kurzfristigen prozess- bzw. akteursorientierten Prävention: „Conflict prevention“ wird 2001 unter dem eher aktionsbezogenen Label „Reacting quickly to nascent conflicts“ gefasst. Vgl.: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a), „Communication from the Commission on Conflict Prevention“, COM (2001), 211final, Brüssel; im Programm der schwedischen EU Präsidentschaft wiederum wird nur zwischen „structural long-term and direct short-term preventive actions“ unterschieden; vgl.: Schwedische Präsidentschaft der EU, (2001), „EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts“ (Göteborger Programm), Juni 2001. <http://www.eu2001.se/static/eng/pdf/violent.PDF> (abgerufen am 15.09.2004); Die Reihe ließe sich fortsetzen.

⁵⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1996) a.a.O.

⁵¹ Ebd.

eigenen Politiken auf ihre Auswirkungen auf ökonomische, soziale und politische Rahmenbedingungen in Entwicklungsländern zu überprüfen.⁵²

Diese Ausweitung des Politikfelds Konfliktprävention wurde vom Rat der EU in der Gemeinsamen Position „Conflict Prevention and Resolution in Africa“⁵³ vom 02.06.1997 sowie in der Resolution über „Kohärenz“⁵⁴, vom 05.06.1997 bestätigt. Dabei wird eine Mischung aus politischen, ökonomischen, entwicklungspolitischen, sozialen und ökologischen Instrumenten angemahnt, deren Leistung vor allem mit Hinblick auf ihre Eignung zur Beseitigung von „root causes“ beurteilt werden soll.⁵⁵ Vor allem Entwicklungspolitik soll eine bedeutende Rolle bei der Prävention von Konflikten spielen: „The Council recognizes that development assistance has an important potential for contributing to the prevention of (...) violent conflicts provided it is designed and implemented to address their root causes, as well as precipitating factors in ways that are relevant to local circumstances.“⁵⁶ Grundsätzlich wird sogar die Möglichkeit der Nutzung militärischer Kapazitäten in Erwägung gezogen, wenngleich die Präferenz immer auf zivilen Mitteln liegt.⁵⁷ Der Kommission wird darüber hinaus der Auftrag erteilt, einen proaktiven, ganzheitlichen und integrierten Ansatz zu formulieren, der dann auch für Maßnahmen der EU-Mitgliedsstaaten als Rahmen genutzt werden soll.⁵⁸ Zudem erinnert der Rat an die potenzielle Konfliktrelevanz einer übermäßigen Proliferation von Waffen⁵⁹ und regt eine Ausweitung der Konzepte zur Konfliktprävention von Afrika auch auf andere Regionen an.⁶⁰

Der Ratsbeschluss vom 30.11.1998 bestätigte die vorherigen Ratsresolutionen und fordert die Etablierung operativer Richtlinien für die Integration von Aspekten der Konfliktprävention (bzw. des Peace-building) in Entwicklung und Implementierung von entwicklungspolitischen Programmen.⁶¹ Darüber hinaus soll ein praktisches Handbuch zu entwicklungspolitischen Beiträgen zu Peace-building, Konfliktprävention und Konfliktlösung entwickelt werden.

Der Vorgabe einer geographischen Ausweitung wird von der EU-Kommission in ihrer Mitteilung zur Konfliktprävention vom 11.04.2001 Rechnung getragen.⁶² Spezielle regionale Erwähnungen finden sich darin nur im Zusammenhang mit den verschiedenen Konfliktpräventionsinstrumenten. Die Politikfelder und Instrumente, die die EU für strukturelle Präventionsmaßnahmen einsetzen will, sind in der Kommunikation wesentlich detaillierter und umfangreicher, als in der ersten Mitteilung zum Thema Konfliktprävention aus dem Jahr 1996, in der vor

⁵² Ebd.

⁵³ Rat der Europäischen Union (1997a), „Conflict Prevention and Resolution in Africa“, 02.06.1997; <http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/prevention/j2-conclusions-1997.htm> (abgerufen am 15.8.04).

⁵⁴ Rat der Europäischen Union (1997b), „Resolution on Coherence“, 05.06.1997, <http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/prevention/resolution-1997.htm> (abgerufen am 30.06.2004)

⁵⁵ Rat der Europäischen Union (1997a), a.a.O., Annex Punkt 5.

⁵⁶ Rat der Europäischen Union (1997b) a.a.O.

⁵⁷ Rat der Europäischen Union (1997a), a.a.O., Annex Punkt 5.

⁵⁸ Ebd. Artikel 1 (4).

⁵⁹ Ebd., Artikel 4; Rat der Europäischen Union (1997b).

⁶⁰ Rat der Europäischen Union (1997b) a.a.O.

⁶¹ Rat der Europäischen Union (1998a), „The role of development cooperation on strengthening peace-building, conflict prevention and resolution“, Brüssel, 30.11.1998, <http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/prevention/conclusions-1998.htm> (abgerufen am 15.09.2004)

⁶² Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a), a.a.O.

allem grundsätzliche Fragen geklärt worden waren. Die Reaktion des Rates auf diesen neuen Vorstoß der Kommission fiel durchweg positiv aus. Im „EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts“ der schwedischen Ratspräsidentschaft, wird die Kommission eingeladen, die Vorschläge, die sie in ihrer Mitteilung zur Konfliktprävention gemacht hat, im Bereich ihrer Kompetenzen umzusetzen.⁶³ Darüber hinaus macht sich die Präsidentschaft eine Reihe von Punkten zueigen, die von der Kommission angerissen wurden, in denen die Kompetenz jedoch in erster Linie beim Rat liegt.

2.5. Zusammenfassung: Vom Atom- zum Bürgerkrieg – neue Aufgaben für die Konfliktprävention

Der Begriff Konfliktprävention durchlief in den 1990er Jahren in den sicherheitspolitischen Debatten also einen erheblichen Bedeutungswandel. Der Fokus war nicht mehr nur auf die Verhinderung zwischenstaatlicher Konflikte gerichtet, vielmehr galt die Aufmerksamkeit vermehrt innerstaatlichen Kriegen und Gewaltkonflikten in Entwicklungsregionen. Hervorzuheben ist dabei vor allem die Unterscheidung zwischen eher kurzfristig angelegter prozess- und akteursorientierter Prävention einerseits und langfristig ausgerichteter strukturorientierter Prävention andererseits. In diesem Kontext wurden die Instrumentarien wie auch die Zielsetzungen von Sicherheitspolitik und Entwicklungszusammenarbeit neu ausjustiert. Während Entwicklungshilfe in Ruanda und Somalia gewissermaßen endgültig ihre (sicherheits-) politische Unschuld verlor, wurden im „high politics“-Bereich der Sicherheitspolitik zunehmend auch weiche Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt. Besonders auf europäischer Ebene griff man diese Entwicklung auf, was angesichts der Tatsache, dass die EU noch kaum über sicherheitspolitische, umso mehr jedoch über entwicklungspolitische Instrumente verfügt, kaum verwunderlich ist.

In der Folge stellt sich nun die Frage, was genau die konzeptionelle Vorgabe „struktureller Stabilität“ beinhaltet und inwieweit die EU ihre Politiken dieser Zielsetzung entsprechend angepasst hat.

3. Was ist „Strukturelle Stabilität“?

Strukturelle Stabilität wird von der Kommission definiert als „a term denoting a dynamic situation, a situation of stability able to cope with the dynamics inherent in (emerging) democratic societies. Structural Stability could thus be defined as a situation involving sustainable economic development, democracy and respect for human rights, viable political structures, and healthy social and environmental conditions, with the capacity to manage change without to resort to violent conflict.“⁶⁴ Befindet sich ein Staat bzw. eine Gesellschaft im Zustand struktu-

⁶³ Schwedische Präsidentschaft der EU (2001), a.a.O., S. 6.

⁶⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1996) a.a.O.

reller Stabilität, so ist dieses Gemeinwesen also aufgrund seiner strukturellen Voraussetzungen in der Lage, selbst potenziell destabilisierende Entwicklungen oder Erschütterungen in gesellschaftlichen Teilbereichen zu verarbeiten, ohne dass dabei das Gemeinwesen insgesamt in seiner Substanz in Frage gestellt wird.⁶⁵

Die EU formulierte diese Zielvorstellung ursprünglich in Bezug auf Afrika. Mittlerweile ist die Schaffung struktureller Stabilität allerdings auch Ziel der EU-Konfliktpräventionspolitik in anderen Drittweltregionen.⁶⁶ Aufgrund dieser außerordentlichen geographischen Breite ist der eigentliche Kern, der Begriff „Strukturelle Stabilität“, pragmatisch knapp gehalten und daher verhältnismäßig vage definiert.

Um eine Auseinandersetzung mit dem Konzept an sich – und in der Folge auch mit den Chancen seiner operativen Umsetzung – dennoch möglich zu machen, müssen daher zunächst die verschiedenen Elemente genauer untersucht werden, die die EU für die Schaffung struktureller Stabilität als konstitutiv erachtet.⁶⁷ Es geht dabei zunächst einmal darum, weit interpretierbare Begriffe wie „democracy“ oder „viable political structures“ im Sinne der EU zu definieren. Vielfach wird in diesem Zusammenhang auf Definitionen dieser Begriffe zurückzugreifen sein, die die EU an anderer Stelle als in ihren Papieren zur Konfliktprävention gegeben hat. Da vor allem die Kommission die Federführung bei der inhaltlichen Entwicklung der europäischen Konzepte zu Peace-building und im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und Kooperationspolitik übernommen hat, werden bei diesem Unterfangen vor allem Kommissionsdokumente zurate gezogen werden. Auf Grundlage dieser Ausformulierung wird dann die weitere Überprüfung des Paradigmas durchgeführt werden.

Hierbei wird zu untersuchen sein, welche Rolle ökonomische, ökologische, politische und soziale Faktoren bei der Genese von Gewaltkonflikten gespielt haben und spielen. Da eine eigene quantitative Überprüfung im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht zu leisten ist, wird dabei in erster Linie auf akademische Quellen, d. h. auf bereits existierende Untersuchungen zu innerstaatlichen Gewaltkonflikten zurückgegriffen.

Strukturelle Stabilität soll jedoch nicht nur Konfliktursachen beseitigen, sondern auch ein sich gegenseitig stützendes („mutually reinforcing“) System von Stabilitätselementen benennen und damit die Voraussetzungen für eine Zivilisierung innergesellschaftlicher Konflikte formu-

⁶⁵ Mehler weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Begriff „Strukturelle Stabilität“ in den Naturwissenschaften schon seit einiger Zeit in Gebrauch ist. Mehler, Andreas (2002), „Structural Stability: meaning, scope and use in an African context.“ In: *Africa spectrum* 37 (2002), 1 S. 5-23 (hier: S. 7).

⁶⁶ Rat der Europäischen Union (1997b), a.a.O.

⁶⁷ Eine solche Diskussion des Konzeptes an sich blieb in Politikwissenschaft wie auch in der Gemeinschaft der entwicklungspolitischen Praktiker bisher weitgehend aus. Eine der wenigen, gleichwohl bedeutenden Ausnahmen ist der Beitrag Mehlers (2002), a.a.O. Darüber hinaus sorgte das Paradigma im Zuge des „Afrika-Memorandums“ für Aufsehen: Engel, Ulf/ Robert Kappell/ Stephan Klingebiel/ Stefan Mair/ Andreas Mehler/ Siegmund Schmidt (2000), „Memorandum zur Neubegründung der deutschen Afrikapolitik. Frieden und Entwicklung durch strukturelle Stabilität.“ Berlin, <http://www.epo.de/specials/afrikamemo.html> (abgerufen am 15.09.2004) Für eine Diskussion siehe: Jakobeit, Cord/ Heribert Weiland (Hrsg.) (2002), „Das ‚Afrika-Memorandum‘ und seine Kritiker. Eine Dokumentation.“ (Arbeiten aus dem Institut für Afrika-Kunde 112), Deutsches Übersee Institut, Hamburg.

lieren.⁶⁸ Ähnlich wie bei der Untersuchung der Konfliktrelevanz werden daher auch hier bereits existierende Konzepte der Friedens- und Staatstheorie für eine Überprüfung der Plausibilität des Paradigmas herangezogen werden.

3.1. Konstitutive Bestandteile struktureller Stabilität

Die Kommission benennt funktionsfähige politische Strukturen, Achtung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, nachhaltiges ökonomisches Wachstum sowie ein gesundes soziales und ökologisches Umfeld als konstitutiv für eine Situation struktureller Stabilität. Um eine Grundlage für die weitere Diskussion zu schaffen, wird es zunächst darum gehen, diese Begriffe unter Rückgriff auf Dokumente der EU soweit auszudefinieren, dass eine Auseinandersetzung mit ihnen möglich wird.

3.1.1. Politische Dimensionen struktureller Stabilität

Politischen Strukturen wird von der EU zweifelsohne eine zentrale Rolle bei der Errichtung struktureller Stabilität beigemessen. Vier Teilelemente struktureller Stabilität sind dem politischen System zuzuordnen: „Funktionsfähige politische Strukturen“ („viable political structures“), „Rechtsstaatlichkeit“, „Achtung der Menschenrechte“ und „Demokratie“.

a) Funktionsfähige politische Strukturen

Einen zentralen, wenn auch zunächst nicht weiter definierten Aspekt struktureller Stabilität stellen „funktionsfähige politische Strukturen“ dar. Lediglich in der Kommissionsmitteilung zur Konfliktprävention aus dem Jahr 2001 findet sich der Begriff nochmals, allerdings auch dort nur als Teil einer stichpunktartigen Aufführung der Elemente struktureller Stabilität.⁶⁹ Abgesehen von einigen Randbemerkungen setzt sich die Kommission vor allem in einer Mitteilung zur verantwortungsvollen Staatsführung in AKP-Staaten aus dem Jahr 1998⁷⁰ sowie in ihrer Mitteilung zum Thema „Governance“ in Entwicklungsländern von 2003⁷¹ mit den Funktionen staatlicher Strukturen auseinander. In letztgenannter Mitteilung wird der Begriff „Governance“ als die „Fähigkeit des Staates, im Dienste seiner Bürger zu handeln“ definiert, der sich dementsprechend „auf die Regeln, Verfahren und das Verhalten, über die in einer Gesellschaft Interessen artikuliert, Ressourcen verwaltet werden und Macht ausgeübt wird,“ bezieht.⁷²

⁶⁸ Mehler sieht in der gegenseitigen Verstärkung der Teilelementen einen besonders wichtigen und innovativen Aspekt des Konzepts, Mehler (2002), S. 8

⁶⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a), a.a.O., S. 10.

⁷⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1998), „Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und verantwortungsvolle Staatsführung: die Herausforderung der Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten“, KOM(1998) 146 endg., Brüssel, 12.03.1998.

⁷¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003a), „Governance in Entwicklungsländern“, KOM (2003), 615 endgültig, Brüssel, 20.10.2003.

⁷² Ebd., S. 3f.

Einer der grundlegenden Dienste, die der Staat gegenüber seinen Bürgern zu erbringen hat, ist die Gewährleistung ihrer Sicherheit.⁷³ Dabei geht es zunächst einmal um die Wahrung der unmittelbaren körperlichen Sicherheit der Bürger und um die Garantie ihres Eigentums. Darüber hinaus schließt Sicherheit aber auch die Wahrung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte mit ein. Somit versteht die Kommission unter dem Begriff Sicherheit nicht nur die staatliche Sicherheit im Sinne territorialer Integrität etc., sondern auch die Sicherheit des Menschen im Sinne der „human security“.⁷⁴ Zur Gewährleistung dieser Sicherheit unterhält der Staat ein Sicherheitssystem, das zum einen aus „staatlichen Einrichtungen [besteht], die über ein förmliches Mandat verfügen, die Sicherheit des Staates und seiner Bürger gegen Akte der Gewalt zu schützen (z.B. Streitkräfte, Polizei, paramilitärische Einheiten, Nachrichtendienste (...))“, sowie „die gewählten und/oder ordnungsgemäß ernannten Zivilbehörden, die für die Kontrolle dieser Einrichtungen zuständig sind (...)“.⁷⁵

Wesentlich ausdifferenzierter ist die Vorstellung, die die Kommission von den administrativ-bürokratischen Aspekten der Funktionsfähigkeit politischer Strukturen entwickelt. So stellt die Kommission fest: „Legitimacy and effectiveness of government are indispensable for structural stability. This presupposes (...) that government services function effectively and are accessible to all.“⁷⁶ Entsprechend eng ist die Funktionsfähigkeit politischer Strukturen also mit „Good Governance“ verbunden.⁷⁷ Dabei definiert die Kommission gute Regierungsführung als „transparente und verantwortungsvolle Verwaltung der Ressourcen eines Landes im Hinblick auf eine gerechte und nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung“.⁷⁸

Die Funktionsfähigkeit politischer Strukturen wird seitens der EU somit eng mit den Anforderungen verbunden, die an den modernen Staat europäischer Prägung gestellt werden: Die Gewährleistung der Sicherheit und die Erbringung staatlicher Dienst- und Verwaltungsleistungen.

Allerdings beschränkt sich die Vorstellung der Kommission von funktionsfähigen politischen Strukturen nicht nur auf die (zentral-) staatliche Ebene. Auch auf regionaler und auf lokaler Ebene bedarf es entsprechender Kapazitäten:

So stellen regionale oder sub-regionale Organisationen ein Forum dar, um Probleme zu behandeln, die mehrere Staaten gemeinsam betreffen, und die nur gemeinsam gelöst werden können, wie beispielsweise im Bereich des Ressourcenmanagements. In sicherheitspolitischer Hinsicht können regionale Kooperation und Integration nicht nur zur Vertrauensbildung und somit zur Minderung der Gefahr zwischenstaatlicher Kriege beitragen, sondern auch Möglichkeiten eröffnen, regionalen Bedrohungen innerstaatlicher Stabilität - etwa durch Waf-

⁷³ Ebd., S. 8

⁷⁴ Ebd., S. 8

⁷⁵ Ebd., S. 9

⁷⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1996), a.a.O.

⁷⁷ Ebd.

⁷⁸ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1998), a.a.O., S. 9.

fen- und/oder Drogenhandel - entgegenzutreten bzw. Konfliktherde in der Region gemeinschaftlich einzudämmen.⁷⁹

Darüber hinaus erkennt die Kommission auch die Bedeutung lokaler politischer Institutionen, gemeinhin unter den Begriff „Dezentralisierung“ gefasst, für die Gesamtstabilität von Staatlichkeit.⁸⁰ Eine Dezentralisierung der Verwaltungsstrukturen beispielsweise stellt aus Sicht der Kommission einen wertvollen Beitrag zur verantwortungsvollen Regierungsführung und zur Verankerung der Demokratie auf lokaler Ebene dar.⁸¹

b) Rechtsstaatlichkeit

Als weiteres wesentliches Element struktureller Stabilität wird Rechtsstaatlichkeit definiert. Ein besonders wichtiger Aspekt von Rechtsstaatlichkeit ist aus Sicht der Kommission die Einschränkung der Möglichkeiten staatlicher Gewalt,⁸² mithin also die rechtliche Einhegung des staatlichen Gewaltmonopols und die Bindung der Verwaltungsbehörden an Recht und Gesetz. Eine nachhaltige Etablierung von Rechtsstaatlichkeit setzt nach Meinung der Kommission eine unabhängige Justiz voraus, wirksame und für alle zugängliche Formen des Rechtsbehelfs, die Gleichbehandlung aller vor dem Gesetz, ein Strafvollzugswesen, in dem die Menschenwürde gewahrt bleibt, sowie eine Polizei, die sich entsprechend den rechtsstaatlichen Vorgaben verhält.⁸³

c) Menschenrechte

Ein weiterer Bestandteil der politischen Dimension struktureller Stabilität wird durch diese rechtliche Bindung des staatlichen Gewaltmonopols also direkt gefördert: Die Achtung der Menschenrechte. Gleichwohl wird die Definition von Menschenrechten von der Kommission mit Blick auf Demokratie als weiteres Element struktureller Stabilität (siehe folgender Abschnitt) weit gefasst und beschränkt sich nicht nur auf die Elemente der körperlichen Unversehrtheit.⁸⁴ So schließen Menschenrechte in der EU-Definition bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte mit ein. Menschenrechte sind darüber hinaus universell, unteilbar und interdependent. Sie sollen von den staatlichen Institutionen gleichermaßen geachtet und gefördert werden.⁸⁵

Für eine genauere inhaltliche Ausformulierung verweist die EU auf verschiedene regionale und internationale Übereinkünfte zur Achtung der Menschenrechte, deren Bindungskraft im

⁷⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1996), a.a.O. Dies. (2001a), a.a.O., S. 8, 16ff.

⁸⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1996), a.a.O.

⁸¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1998), a.a.O., S. 8 und 15.

⁸² Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1998), a.a.O., S. 5.

⁸³ Ebd., S. 5f.

⁸⁴ Ebd., S. 5

⁸⁵ Ebd.

Rahmen der Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 von allen teilnehmenden Nationen bestätigt wurde.⁸⁶

d) Demokratie

Das Verhältnis der EU zur Demokratie als Element der Konfliktprävention ist nicht so undifferenziert, wie es in der oben angeführten Definition von struktureller Stabilität zunächst erscheint. Wenngleich dies in den Dokumenten mit unmittelbarem Bezug zu struktureller Stabilität und Konfliktprävention nur kurz erwähnt wird, so geht es der Kommission vor allem um die Repräsentativität der Regierung.⁸⁷ Eine differenziertere Auseinandersetzung mit den Begrifflichkeiten „Demokratie“ und „demokratische Grundsätze“ findet in der Kommissionsmitteilung zur Beziehung zwischen EU und den AKP Ländern von 1998 statt.⁸⁸ Darin wird eine „demokratische Staatsführung“ dadurch definiert, dass

„die Dialektik zwischen den Bestrebungen der Mehrheit und denjenigen der Minderheit ohne Gewalt durch eine Reihe von Spielregeln formalisiert wird, die von allen akzeptiert werden und die auf Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten basieren.“⁸⁹

Dabei wird also keineswegs auf der Erfüllung formaler demokratischer Vorgaben bestanden. Wahlen werden etwa nur dann für sinnvoll erklärt, wenn sie einen

„logischen Schritt in der Entwicklung, Geschichte und Kultur eines Landes darstellen. Als Selbstzweck verstandene Wahlen können weder eine Garantie für den demokratischen Charakter eines Landes bieten, noch eine für die weitere Entwicklung notwendige Stabilität schaffen. Wahlen müssen somit in einem Kontext stattfinden, in dem auch andere Faktoren zur Einleitung oder Konsolidierung des Demokratieprozesses beitragen.“⁹⁰

Somit wird Demokratie von der Kommission nicht als Wert an sich, sondern als Mittel zur Etablierung von Mechanismen des friedlichen Ausgleichs von Interessen verschiedener Bevölkerungsgruppen gesehen.⁹¹

3.1.2. Nachhaltige ökonomische Entwicklung

In der Identifikation von Konfliktursachen gibt die EU den ökonomischen Fokus auf, der hier lange Zeit vorherrschte. Zwar wird anerkannt, dass ökonomischer Niedergang wie auch Armut potenzielle Konfliktursachen sein können, allerdings stellen sie bei weitem nicht die einzigen Konfliktquellen dar. Ökonomischem Wachstum allein wird daher nicht die automatische

⁸⁶ Ebd.

⁸⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1996) a.a.O.

⁸⁸ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1998), a.a.O., S. 6f.

⁸⁹ Ebd., S. 6.

⁹⁰ Ebd., S. 7.

⁹¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1996), a.a.O.

Fähigkeit zugeschrieben, Konflikte lösen oder verhindern zu können. Darüber hinaus wird dem Begriff der Nachhaltigkeit verstärkt Bedeutung beigemessen, so dass auch nicht-ökonomische, etwa soziale oder ökologische Faktoren bei der wirtschaftlichen Entwicklung mit einbezogen werden. Seitens der Kommission wird diese Neuausrichtung als Lehre aus der Vergangenheit bezeichnet: „...experience shows that lack of development ist not the only source of violent conflict (...) [and] sustained development is often interpreted in a narrow economic sense...“⁹²

Zwar ist die Bedeutung, die eine intakte Wirtschaft bei der Prävention von Konflikten spielt, im vorliegenden Ansatz nicht mehr dominant im Sinne einer hinreichenden Bedingung für Frieden, die nachhaltige ökonomische Entwicklung und makroökonomische Stabilität eines Landes stellen aber dennoch notwendige Bestandteile struktureller Stabilität dar.⁹³

3.1.3. Soziale Gerechtigkeit und sozialer Frieden

„Healthy social conditions“ werden als ein grundlegendes Element struktureller Stabilität definiert. Darunter versteht die Kommission letztlich die Beseitigung nicht rechtfertigbarer sozialer Ungleichheiten, beispielsweise im Zugang zu staatlichen Dienstleistungen, die „accessible to all, including minority groups“ sein müssen.⁹⁴ Dies schließt auch einen „Mindestzugang“ zu Ressourcen sowie die Möglichkeit mit ein, vor einem unabhängigen Gericht gegen Ungleichheiten vorzugehen.⁹⁵ Soziale Gerechtigkeit ist aus Sicht der Kommission somit ein Element verantwortungsvoller Regierungsführung und nachhaltiger wirtschaftlicher Entwicklung.

In ihrem Analyseraster für Konfliktursachen fragt die Kommission dementsprechend auch danach, wie sich Armut und Marginalisierung in einem Staat insgesamt entwickeln und wie die öffentliche Hand mit sozialen Ungleichheiten umgeht.⁹⁶ Im Blickpunkt stehen dabei vor allem die Rechte und Entfaltungsmöglichkeiten von sozial marginalisierten oder besonders schutzbedürftigen Bevölkerungsgruppen wie Frauen, Kinder, nationale Minderheiten und autochthone Völker.⁹⁷

3.1.4. Ökologische Sicherheit

Bei der Herstellung von „healthy environmental conditions“ geht es vor allem darum, dass der Zugang zu natürlichen Ressourcen wie Wasser oder Fischgründe für jedermann weitgehend sichergestellt ist.⁹⁸ Während Konflikte um natürliche Ressourcen durch verschiedene

⁹² Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1996), a.a.O.

⁹³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a), a.a.O., S. 12f.

⁹⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1996), a.a.O.

⁹⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1998), a.a.O., S. 10.

⁹⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, „Checklist“

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/cpcm/cp/list.htm (abgerufen am 15.09.2004).

⁹⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1995a), „Die Menschenrechte in den Außenbeziehungen der Europäischen Union: Von Rom zu Maastricht und danach.“ KOM(1995), 567 endg., Brüssel, 22.11.1995, S. 15.

⁹⁸ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a), a.a.O., S. 17f.

Faktoren bedingt werden können, wirken sich Prozesse der Umweltzerstörung außerordentlich verschärfend aus. Besonders konfliktrelevant sind dabei aus Sicht der Kommission Entwicklungen wie die Erosion bebaubaren Landes, der Anstieg des Meeresspiegels oder das Absterben von Wäldern.⁹⁹ Im Zuge der Nachhaltigkeitsdebatten geht es der EU auch darum sicherzustellen, dass ökonomisches Wachstum in Entwicklungsländern nicht primär auf Kosten der Umwelt vorangetrieben wird.¹⁰⁰

Mangels einer positiven Bestimmung des Begriffs „healthy environmental conditions“ seitens der EU muss dieser Zustand jedoch vor allem ex negativo über die Abwesenheit von Umweltproblemen, die einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung entgegenstehen, definiert werden.

3.2. Konflikt- und Friedensrelevanz der Elemente struktureller Stabilität

Nachdem die verschiedenen Teilelemente nun näher bestimmt wurden, geht es darum, das Konzept auf seine Stichhaltigkeit hinsichtlich Frieden und Konflikt zu überprüfen. Dabei wird die Gliederung des vorherigen Abschnitts beibehalten.

3.2.1. Fragile Institutionen, mangelnde Sicherheit und Bad Governance als Entwicklungsproblem und Konfliktursache

Von zentraler Bedeutung für die Aufrechterhaltung von Frieden ist die Existenz eines gesicherten staatlichen Gewaltmonopols, das in der Lage ist, für öffentliche Sicherheit zu sorgen. Entwicklungsexperten wie auch Friedensforscher stimmen darin überein, dass ökonomische oder soziale Entwicklung und eine friedliche Bearbeitung von Konflikten ohne ein Gewaltmonopol, das gemeinhin beim Staat verortet wird, und ohne ein Mindestmaß an Sicherheit kaum möglich sind.¹⁰¹ So setzt auch ein intaktes Rechtssystem ein funktionierendes Gewaltmonopol voraus, das im Bedarfsfall in der Lage ist, Urteile umzusetzen.

Wie wichtig politische Strukturen sind, die über die Fähigkeiten verfügen, Sicherheit herzustellen, wird gerade in den Regionen der Dritten Welt sichtbar, wo solche Strukturen nicht

⁹⁹ Ebd., S. 18f.

¹⁰⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000a), „Integrating environment and sustainable development into economic and development policy.“ COM (2000) 264 final, Brüssel, 18.05.2000, S. 5.

¹⁰¹ Senghaas, Dieter (1995), „Frieden als Zivilisierungsprojekt“, in: Vogt, Wolfgang (Hrsg.), „Frieden als Zivilisierungsprojekt – Neue Herausforderungen an die Friedens- und Konfliktforschung“, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 37-55 (38); Espen, Eide/ Carsten Ronnfeld (1998), „Development Aid as Conflict Prevention? Reflections on the Possible Use of Development Aid in Comprehensive Conflict Prevention and Peace Building“, in: Cross, Peter (Hrsg.) „Contributing to Preventive Action“, CPN Yearbook, 1997/1998, Nomos, Baden-Baden, S. 151-167 (hier: S. 163).

Zwar macht Mehler (2002) a.a.O., S. 13 zurecht darauf aufmerksam, dass die Kommission darauf verzichtet, ein funktionierendes, legitimes Gewaltmonopol *expressis verbis* als Bestandteil struktureller Stabilität zu benennen, und daher auch legitime „Gewaltoligopole“ als Erbringer öffentlicher Sicherheit in Frage kommen. Es ist allerdings fraglich, inwieweit ein territorial oder funktional differenziertes Gewaltoligopol eine stabile und friedenssichernde Alternative zu einem staatlichen Gewaltmonopol darstellen kann. Gewaltoligopole stellen wohl eher eine Übergangslösung im Prozess des Wiederaufbaus eines kollabierten Staates dar. Für eine weiterführende Diskussion siehe: Mehler, Andreas (2003), „Legitime Gewaltoligopole – eine Antwort auf die strukturelle Instabilität in Westafrika?“ In: Fokus Afrika 22, IAK- Diskussionsbeiträge, DÜI, Hamburg.

(mehr) vorhanden sind: Kollabierte oder vom Zerfall bedrohte Staaten wie Somalia, Liberia, Sierra Leone, DR Kongo, die Elfenbeinküste oder auch Nepal sind Schauplätze blutiger Konflikte. Aber auch ein lokal gebrochenes Gewaltmonopol stellt bereits ein ernsthaftes Stabilitätsproblem für einen Staat dar. Viele Konflikte sind zunächst lokalen Ursprungs und werden erst in ihrem Verlauf zu nationalen Problemen. Daher können auch lokale Strukturen eine wichtige Rolle für die Stabilität eines Staates spielen. Die Chancen zur Lösung von lokalen Konflikten wie dem Streit um Weiderechte, den Bau einer Straße oder ähnliches sind oftmals vor Ort am besten und können mit weniger Zeitaufwand als auf dem Umweg über die zentralstaatliche Ebene sowie mit mehr Expertise hinsichtlich des Konfliktgegenstandes gelöst werden.¹⁰²

Aber auch dort, wo ein Gewaltmonopol des Staates weitgehend besteht, existiert die Gefahr, dass massive Defizite der staatlich-administrativen Strukturen die Beseitigung struktureller Schwächen verhindern und mittelfristig Konfliktpotenzial entstehen lassen.¹⁰³ Dies mag zum einen an mangelnder Expertise und Ausstattung sowie strukturellen Schwächen liegen, anderenorts werden die Defizite durch mangelnden politischen Willen noch verschärft: Anstelle eines „anti-egoistischen Leitungszentrum“ der Gesellschaft¹⁰⁴ ist die öffentliche Verwaltung mancher Entwicklungsländer oftmals treffender durch Begriffe wie neopatrimoniale Herrschaft, Klientismus, Pfründekapitalismus, Patronage und Korruption, – kurz: Bad Governance – charakterisiert.¹⁰⁵ Ein solcher Zustand hat negative ökonomische, ökologische und soziale Auswirkungen: Wirtschaftliche oder ökologische Regulierungsmaßnahmen, die notwendig sind, um die Funktionsfähigkeit jeder Art von Marktwirtschaft sicherzustellen und grundlegende Umweltschutzstandards zu schaffen, unterbleiben, werden nicht umgesetzt oder sind den sich stellenden Aufgaben nicht angemessen.¹⁰⁶ Staatliche Dienstleistungen in Bereichen wie Bildung, Infrastruktur oder Gesundheitsversorgung werden aufgrund mangelnder Ressourcen oder fehlender politischer Prioritäten gar nicht, lediglich mangelhaft und/oder nur selektiv erbracht. Die Legitimation, die derartige Administrationen bei der Bevölkerung ge-

¹⁰² Mehler, Andreas (2002b), „Dezentralisierung, Machtteilung und Krisenprävention. Konzeptionelle Überlegungen mit Bezug auf Afrika.“ In *Debiel*, Tobias (Hrsg.), „Der zerbrechliche Frieden“, Dietz, Bonn, S. 121- 140 (hier: 132-136). Dezentralisierung gilt im Übrigen auch als Option, „Bad Governance“ vorzubeugen.

¹⁰³ Zur Bedeutung funktionierender Institutionen für ökologische, ökonomische und soziale Entwicklung vgl.: Weltbank (2003), „Nachhaltige Entwicklung in einer dynamischen Welt. Institutionen, Wachstum und Lebensqualität verbessern“ (Weltentwicklungsbericht 2003), Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, S. 165ff.

¹⁰⁴ Gellner, Ernst, zitiert bei Andersen, Uwe / Wichard Woyke (1997), „Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland“, Leske+Budrich, Opladen, S. 529.

¹⁰⁵ Beispiele aus dem afrikanischen Kontext für die hier erwähnten Defizite finden sich bei: Chabal, Patrick/ Jean-Pascal Daloz, (1999), „Africa Works. Disorder as Political Instrument“, The International Africa Institute, Curry Oxford/ Indiana University Press; Hauck, Gerhard (2001), „Pfründenkapitalismus und Reichtumstransfer. Zu den Ursachen von Entwicklung und Unterentwicklung in Afrika.“ In: *E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit*, Nr. 10, Oktober 2001, S. 290-293; Erdmann, Gero (2001), „Neopatrimoniale Herrschaft. Der Übergang zur Demokratie ist nicht gelungen.“ In: *E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit*, Nr. 10, Oktober 2001, S. 294-297; Für eine konzeptionelle Diskussion von Formen der Bad Governance siehe: Thiery, Peter (2002), „Korrupte Regime. Strategien zur Bekämpfung von ‚bad governance‘.“ In: *Internationale Politik*, Nr. 8 August 2002, 57. Jg. S. 27-32.

¹⁰⁶ Für Beispiele inadäquater Regulierungsmaßnahmen für Kleinunternehmer in Entwicklungsländern siehe: The Economist, „The global business environment. Measure first, then cut.“ 11.09.2004, S. 77.

nießen, zumindest bei dem Teil, dem keine staatlichen Dienstleistungen zuteil werden, ist gering.¹⁰⁷ Probleme und Interessenskonflikte, die durch ökonomische oder ökologische Veränderungen oder gesellschaftliche Entwicklungen entstehen, werden nicht oder nicht nachhaltig gelöst, bisweilen sogar noch verschärft. Bei der Genese vieler Gewaltkonflikte stellen die Folgen von Bad Governance daher einen wesentlichen Faktor dar.¹⁰⁸

3.2.2. Rechtsstaatlichkeit

Ein intaktes und respektiertes Rechtssystem ist einer der Mechanismen schlechthin zur gewaltfreien Lösung von Konflikten und ein unabdingbares Element verantwortungsvoller Regierungsführung. Eine unabhängige und für jeden Bürger zugängliche Justiz in Verbindung mit funktionierender Legislative und Exekutive erlaubt es, sich bei Konflikten an den Staat zu wenden, anstatt zur Selbsthilfe zu greifen.¹⁰⁹ Rechtsstaatlichkeit wird gleichzeitig als wesentliche Bedingung für den Zufluss ausländischer Direktinvestitionen (FDI) und das Funktionieren einer Marktwirtschaft insgesamt betrachtet – beides sind wiederum Faktoren, die ihrerseits als Voraussetzungen für ökonomische Entwicklung gelten.¹¹⁰ Ein zuverlässig funktionierendes Rechtssystem ist zudem eine Voraussetzung dafür, dass auch Standards im Bereich des Umweltschutzes eingehalten werden. Die Gewährleistung von Rechtssicherheit gehört darüber hinaus zum Katalog staatlicher Dienstleistungen und ist von Bedeutung für die Legitimation einer Administration.

Die Bindung an die Gesetze eines Landes und die Zuständigkeit der justiziellen Institutionen gilt jedoch nicht nur für die Bürger bzw. die Konflikte zwischen Bürgern, vielmehr muss auch die Exekutive bei ihrem Handeln, vor allem bei der Ausübung des Gewaltmonopols, an die Gesetze gebunden sein. Ebenso sind Konflikte zwischen Bürger und Staat der Gerichtsbarkeit unterworfen. Um zu verhindern, dass Sicherheitskräfte selbst zu Gesetzesbrechern werden und - beispielsweise durch Menschenrechtsverletzungen - Eskalationsdynamiken in Gang setzen, bedarf es einer konsequenten Verfolgung von Missständen, um die Entstehung eines Klimas vermeintlicher Straffreiheit zu verhindern bzw. rückgängig zu machen. Der Staatsapparat wird also selbst durch Gesetze beschränkt und unterscheidet sich somit wesentlich vom potenziell zügellosen Leviathan Hobbes'scher Prägung.

Auch hier entspricht die Grundannahme der EU der Friedensforschung wie auch der Staatstheorie: Ein Gewaltmonopol ohne rechtsstaatliche Kontrolle wäre – in Senghaas' Worten – lediglich „eine beschönigende Umschreibung von Diktatur“.¹¹¹ Bei Grimm wird eine funktio-

¹⁰⁷ Schneckener (2004), a.a.O., S. 10.

¹⁰⁸ Mehler, Andreas (2002a), „Mehr Wissen, bessere Interpretation, schlüssigere Strategien. Afrikawissenschaftliche Beiträge zur Krisenprävention.“ In: *Kurtenbach/ Mehler*, a.a.O., S. 23-56 (hier: S. 41).

¹⁰⁹ Vgl.: *Schmieg*, Evita (1997), „Entwicklungszusammenarbeit als Krisenprävention.“ In: *Calließ*, Jörg (Hrsg.), „Wodurch und Wie konstituiert sich Frieden? Das zivilisatorische Hexagon auf dem Prüfstand“, Evangelische Akademie Loccum, S. 280-298 (hier: S. 288f.).

¹¹⁰ *Carothers*, Thomas (2003), „Promoting the Rule of Law Abroad. The Problem of Knowledge.“ Rule of Law Series Working Papers, Number 34, Carnegie Endowment for International Peace, S. 6f.

¹¹¹ *Senghaas* (1995), a.a.O., S. 39.

nierende rechtliche Kontrolle staatlichen Handelns aus Perspektive des Bürgers als eine Form des „Rechtsschutz gegen den Staat“¹¹² bezeichnet. Rechtsstaatlichkeit ist ein wichtiger Faktor, um die Achtung von Menschenrechten sicherzustellen.¹¹³

Darüber hinaus gilt Rechtsstaatlichkeit als eine wesentliche Voraussetzung für die Etablierung von Demokratie und die Ablösung traditioneller Formen von Herrschaft.¹¹⁴ Sollen Gesetze nicht mehr auf traditionellen Normen basieren, sondern demokratisch gefasst werden, so muss die Legitimation der Gesetze auf Verfahrensnormen gründen, ebenso wie Verfahren existieren müssen, durch die bestehende Gesetze wieder verändert werden können.¹¹⁵ Auch Senghaas geht davon aus, dass Gesetze nur dann friedensstiftend wirken können, wenn sie „unter prozeduralen und substantiellen Gesichtspunkten als legitim akzeptiert, bzw. als prinzipiell revisionsfähig empfunden werden.“¹¹⁶ Nicht nur die Exekutive, sondern auch die Legislative wird somit rechtlich gebunden.

3.2.3. Menschenrechte

Im Falle gewaltsamer innerstaatlicher Konflikte stellen Menschenrechtsverletzungen sowohl eine mögliche Ursache als auch eine potenzielle Folge dar.¹¹⁷ Macht sich die Regierung fortgesetzter Menschenrechtsverletzungen schuldig, so eröffnet sie damit einer etwaigen Radikalisierung und Bewaffnung der Opposition Legitimationsmöglichkeiten.¹¹⁸ Im Laufe der Eskalation geht es dann oftmals nicht mehr nur um etwaige Menschenrechtsverletzungen durch die staatlichen Sicherheitsorgane, sondern auch um innergesellschaftliche Täterschaft und um Menschenrechtsverstöße, die von Regierungsgegnern verübt wurden.¹¹⁹

Darüber hinaus bedürfen aber auch der Aufbau und die Aufrechterhaltung demokratischer Strukturen Bürgerrechte und einer Zivilgesellschaft. Gewerkschaftsaktivitäten, eine unabhängige Medienlandschaft oder Bürgerinitiativen können jedoch nur entstehen, wenn auch politische Rechte wie das auf freie Meinungsäußerung, Versammlungsfreiheit etc. Beachtung finden. Die Möglichkeit gesellschaftlicher Interessen, sich Gehör zu verschaffen, ist zudem eine Voraussetzung für ein Arrangement divergierender Interessen.¹²⁰

¹¹² Grimm, Dieter (1991), „Wandel der Staatsaufgaben und die Krise des Rechtsstaats.“ In: Ders., „Die Zukunft der Verfassung“, Suhrkamp, Frankfurt a.M. S. 159-176 (162).

¹¹³ Mehler (2002), a.a.O., S. 14f.

¹¹⁴ Carothers (2003), a.a.O., S. 7.

¹¹⁵ Luhmann, Niklas (1983), „Legitimation durch Verfahren.“ Suhrkamp, Frankfurt a. M.

¹¹⁶ Senghaas (1995), a.a.O., S. 39.

¹¹⁷ Mehler (2002), a.a.O., S. 9.

¹¹⁸ Wolf, Jörg (2002), „Staatszerfall: Die riskante Stabilisierungsstrategie der Europäischen Union für den südlichen Mittelmeerraum.“ In: Daase, Christopher / Susanne Feske/ Ingo Peters (Hrsgs.), „Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den Internationalen Beziehungen“ Baden-Baden, Nomos, S. 243-266 (hier: S. 252f.).

¹¹⁹ Im Übrigen gilt freilich, dass nicht nur die Regierungsseite Auslöser einer Radikalisierung der Auseinandersetzung sein kann, sondern auch die Opposition.

¹²⁰ Vgl.: Schmieg (1997), a.a.O., S. 286ff.

3.2.4. Demokratie und Stabilität

Die Argumente, die sich für ein demokratisch verfasstes Regierungssystem vorbringen lassen, sind umfangreich: Die Legitimation des politischen Systems und politischer Entscheidungen wird erhöht, da die Partizipation der Bevölkerung sichergestellt und die Beziehung zwischen Bevölkerung und Staat enger wird. Gesellschaftliche Konflikte können in das politische System hineingeleitet und dort in geregelter und vor allem friedlicher Art und Weise bearbeitet und beigelegt werden.¹²¹ Anders als in einem Patronagesystem hängt die Legitimation von Regierung und Staat nicht von der Fähigkeit ab, sich die Unterstützung der Bevölkerung bzw. wichtiger Bevölkerungsgruppen durch materielle Leistungen zu erkaufen, sondern wird idealerweise durch freie und faire Wahlen sichergestellt. Politisches Versagen wird mit Abwahl der Regierung bestraft und hat in der Regel höchstens vorübergehende destabilisierende Auswirkung auf das politische System. Darüber hinaus wird die Rechenschaftspflicht von Exekutive und Legislative gegenüber der Bevölkerung, aber auch die Überwachung der Exekutive durch die Legislative gestärkt, wodurch Formen der Vetternwirtschaft, Korruption etc. wesentlich erschwert werden.¹²²

Sind auf nationaler und kommunaler Ebene also demokratische Prinzipien und Prozesse erst einmal institutionell integriert und inhaltlich umgesetzt, so stellen sie einen wertvollen Beitrag zur friedlichen Bearbeitung von gesellschaftlichen Konflikten und zur Gewährleistung der Legitimation des politischen Systems insgesamt dar.¹²³

Andererseits lässt sich am Beispiel Somaliland jedoch zeigen, dass die Vorstellung von stabilen politischen Strukturen und Legitimation nicht immer mit Demokratie verbunden sein muss.¹²⁴ Zumindest für Gemeinschaften, die nur einen geringen Grad an innerer Differenzierung aufweisen, wie etwa primär landwirtschaftlich geprägte Gesellschaften, ist eine auf traditionellen Organisations- und Legitimationsprinzipien basierende politische Ordnung eine mögliche Alternative. Der politische Führer müsste dort nicht durch Wahl in seine Position berufen werden, sondern würde sich durch andere Rollen, etwa der des Stammesältesten, des religiösen Würdenträgers oder aufgrund seiner Abstammung vom vormaligen Herrscher, für die Rolle des Herrschers qualifizieren.¹²⁵ Im Sinne Max Webers hätte man es hier also mit einer Legitimation von Herrschaft durch Tradition zu tun.

3.2.5. Ökonomische Krisen- und Friedensfaktoren

Armut an sich stellt keine unmittelbare Konfliktursache dar. Absolute Ressourcenknappheit, die Abhängigkeit von nur wenigen Exportartikeln, vor allem wenn es sich dabei um agrari-

¹²¹ Luhmann (1983), a.a.O., S. 155ff.

¹²² Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1998), a.a.O., S. 7.

¹²³ Ebd., S. 6f., Schmiege (1997), a.a.O., S. 286f.

¹²⁴ Klein, Axel (2002), „Turbulentes Horn von Afrika: Politische Regime im Übergang“, in: Debiel, Tobias (Hrsg.), „Der Zerbrechliche Friede. Krisenregionen zwischen Staatsversagen, Gewalt und Entwicklung.“ Dietz, Bonn, S. 240-262, (S. 259).

¹²⁵ Vgl.: Luhmann (1983), a.a.O., S. 158.

sche Produkte und Bergbauerzeugnisse handelt, oder ähnliche Schwächen einer Volkswirtschaft schaffen gleichwohl strukturelles Krisenpotenzial. Wirtschaftliche oder ökologische Krisen sowie demographische Entwicklungen können die Ressourcenknappheit entscheidend verschärfen. Die negative Entwicklung des Weltmarktpreises für bestimmte Produkte kann eine wenig diversifizierte Exportwirtschaft in massive Probleme stürzen. Die latenten Schwächen können sich dann in einer akuten Krise manifestieren.

Aber nicht nur eine Zunahme der Ressourcenknappheit, auch wirtschaftliche Veränderungen, die langfristig sinnvoll sein mögen, führen unter Umständen zu Konflikten. Beispielsweise können im Rahmen ökonomischer Transformationsprozesse, wie etwa dem Übergang von einer primär agrarisch geprägten Wirtschaft hin zu einer Volkswirtschaft, in der Industrie- und Dienstleistungssektor an Bedeutung gewinnen, enttäuschte Hoffnungen zur Entstehung von Krisen beitragen.¹²⁶ Ein solcher Transformationsprozess geht zwar oftmals mit einer Verbesserung der ökonomischen Kennziffern eines Landes einher und könnte langfristig die strukturellen Schwächen abbauen helfen, kurzfristig besteht jedoch die Gefahr, dass sich die Verteilung dieser Gewinne nicht gleichmäßig über die ganze Bevölkerung erstreckt, sondern dass es zu Gewinnern und Verlierern kommt. Im Zuge der marktwirtschaftlichen Reformen waren jedoch Hoffnungen auf soziale Sicherheit und eine deutliche Verbesserung der Lebensverhältnisse bei allen Teilen der Bevölkerung geweckt worden, denen nun eine Enttäuschung droht. Darüber hinaus besteht auch hier die Möglichkeit, dass die existierende politische Balance im Land gestört wird. Existieren keine Mechanismen, um eine neue Balance zwischen den alten Machthabern und den Akteuren zu errichten, die durch die ökonomischen Veränderungen am meisten profitieren, so besteht die Gefahr, dass die ökonomische Veränderung zu politischen Machtkämpfen führt.¹²⁷ Deutlicher als bei der EU wird diese ambivalente Wirkung wirtschaftlichen Wachstums vom Entwicklungshilfe Komitee der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) thematisiert: „We know that prolonged economic decline can be a source of conflict. On the other hand, economic growth alone does not prevent or resolve conflict, and can sometimes even intensify tensions in society.“¹²⁸

Aus soziologischer Sicht lässt sich das Konfliktpotenzial, das sich aus Veränderungsprozessen ergibt, besonders mittels des Konzepts der „relativen Deprivation“ erklären.¹²⁹ Unzufriedenheit und Gewaltbereitschaft stellen sich vor allem dann ein, wenn Personen oder Bevölkerungsgruppen eine steigende Differenz zwischen ihren tatsächlichen Lebensverhältnissen

¹²⁶ Ferdowsi (1996), a.a.O., S. 54.

¹²⁷ In diesem Zusammenhang bahnt sich mitunter nicht nur ein Macht-, sondern auch ein Systemkonflikt an. Erdmann etwa stellt fest, dass wirtschaftliche Liberalisierungsmaßnahmen mitunter Unternehmer stärken, die eher dem demokratischen Lager zugeneigt sind. Erdmann (2001), a.a.O., S. 297.

¹²⁸ Development Assistance Committee der OECD (1997), „Conflict, Peace, and Development Co-operation on the Threshold of the 21st Century“, Policy Statement, Paris, Mai 1997, S. 2 <http://www.oecd.org/dataoecd/15/54/1886146.pdf> (abgerufen am 15.09.2004).

¹²⁹ Gurr, Ted R. (1972), „Rebellion. Eine Motivationsanalyse von Aufruhr, Konspiration und innerem Krieg.“ Econ Verlag, Düsseldorf/Wien, S. 33; Espen/ Ronnfeld (1998), a.a.O., S. 154f.

und den Lebensverhältnissen wahrnehmen, die sie für sich für angebracht halten bzw. erwarten. Drei mögliche, unter Umständen in Verbindung auftretende Bezugspunkte sind dabei denkbar: (1) die frühere Situation der betroffenen Bevölkerungsgruppe; (2) die Situation anderer Bevölkerungsgruppen, die als Maßstab dienen; (3) eine imaginäre bessere Situation, die nicht in Übereinstimmung mit der Gegenwart steht, die zu erreichen in der Vergangenheit erwartet wurde.

Die Abwesenheit von nachhaltigem Wirtschaftswachstum und ökonomischer Stabilität ist nicht nur Ursache von Krisen, ihr Vorhandensein ist auch friedensrelevant.¹³⁰ Ökonomisches Wachstum ist von Bedeutung, um die Funktionsfähigkeit von politischen Strukturen aufrecht zu erhalten und deren Legitimation zu sichern. Durch Steueraufkommen erhält der Staat die finanziellen Ressourcen, die benötigt werden, um die öffentliche Ordnung zu gewährleisten und Dienstleistungen beispielsweise in Form von Infrastrukturleistungen (Straßen, medizinische Versorgung, Bildungseinrichtungen etc.) zu erbringen, die ihrerseits wiederum von Bedeutung für die gesellschaftliche Entwicklung sind. Finanzielle Ressourcen sind aber auch zur Darstellung wenigstens rudimentärer wohlfahrtsstaatlicher Leistungen nötig, z.B. um sektorale Krisen innerhalb der Volkswirtschaft oder ökologische Probleme aufzufangen.

3.2.6. Ökologische Probleme als Konfliktfaktor

Ähnlich wie mit der Knappheit ökonomischer Ressourcen haben viele Entwicklungsländer auch mit ökologischen Problemen zu kämpfen. Dabei ist eine Unterscheidung zwischen ökonomischen und ökologischen Ressourcen besonders in einer primär auf Agrarwirtschaft ausgerichteten Volkswirtschaft oftmals kaum möglich. Die Erosion von bebaubaren Böden oder Weideland, Abholzung und Waldsterben, Trinkwassermangel, Überfischung und ähnliche Entwicklungen stellen gleichermaßen ökologische wie ökonomische Probleme dar.¹³¹ Umweltdegradation ist dabei zum Teil bedingt durch Armut, wie beispielsweise die flächendeckende Abholzung in der Sahelzone, die zu einer verstärkten Wüstenbildung bzw. -ausbreitung, verbunden mit dem Verlust von bebaubarem Land und einem Absinken des Grundwasserspiegels führt.¹³² Andernorts wiederum werden massive Umweltverschmutzungen durch unverantwortliches Handeln seitens der Wirtschaft hervorgerufen, etwa bei der Förderung von Erdöl oder beim Bergbau.¹³³ Einen weiteren Problemherd stellen die Folgen des Klimawandels dar, von dem Entwicklungsländer oftmals wesentlich stärker betroffen

¹³⁰ Vgl.: Mehler (2002), a.a.O., S. 8

¹³¹ Vgl.: *Homer-Dixon*, Thomas (1994), „Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases“ In: *International Security*, Vol. 19, No. 1. (Summer, 1994), S. 5-40.

¹³² *Krings*, Thomas (2002), „Desertifikation“, In: *Mabe*, Jakob E. (Hrsg.), „Das kleine Afrika-Lexikon“, Sonderausgabe für die Zentrale für politische Bildung, Peter Hammer Verlag/ Verlag J.B. Metzler, Wuppertal/ Weimar, S. 36-39.

¹³³ Süddeutsche Zeitung, „Schädliche Hilfe: Das Öl hat die Mächtigen noch reicher gemacht.“ 17.08.2004, S. 17.

bzw. denen sie schutzloser ausgeliefert sind als die eigentlichen Verursacher, die Industriestaaten.¹³⁴

Ähnlich wie im Fall ökonomischer Ressourcen hängt die Konfliktrelevanz der Verknappung ökologischer Ressourcen vom politisch-gesellschaftlichen Umgang mit dem Problem ab. Sind keine Ausgleichmechanismen vorhanden, so droht der Ressourcenzugang zu einer reinen Machtfrage zu werden.¹³⁵

Eine Reihe empirischer Untersuchungen kommt zwar zu dem Schluss, dass ökologische Probleme in der Regel nicht alleine für Gewaltkonflikte verantwortlich gemacht werden können, allerdings spielten sie bei einer Reihe solcher Konflikte eine verschärfende Rolle.¹³⁶ Angesichts der anhaltenden Verschlechterung der ökologischen Bedingungen in vielen Entwicklungsländern ist zudem davon auszugehen, dass das Thema ökologische Sicherheit noch an Relevanz für Konflikte gewinnen wird.¹³⁷

3.2.7. Soziale Ungleichheit und Identität

Ein Klima gesellschaftlicher Inklusion und sozialer Gerechtigkeit, in dem Minderheitenrechte geachtet, keine Bevölkerungsgruppe nachhaltig marginalisiert wird und grundlegende wohlfahrtsstaatliche Mechanismen existieren, ist von großer Bedeutung für das dauerhafte Funktionieren und die Legitimation eines demokratischen Systems und die Aufrechterhaltung des gesellschaftlichen Friedens.¹³⁸ Die Einforderung von „healthy social conditions“ ist gleichwohl nicht mit einer egalitären Gesellschaft gleichzusetzen. Es geht vielmehr im Sinne der Gewährleistung der Nachhaltigkeit ökonomischen Wachstums darum, Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit zu berücksichtigen, sowie um die Schaffung eines Zustands des „Empowerment“, in dem Minderheiten wie auch sozial Benachteiligte in die rechtliche und materielle Lage versetzt sind, für ihre Interessen einzutreten.

¹³⁴ Chojnacki, Sven / Wolfgang Eberwein (2001), „Umweltkonflikte und Umweltsicherheit.“ In: Hauchler, Ingomar et al. (Hrsg.), „Globale Trends 2002“ Stiftung Entwicklung und Frieden, Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, S. 357-375 (hier: S. 362ff.).

¹³⁵ Ebd., S. 369f.

¹³⁶ Dies ist zumindest die Schlussfolgerung, die eine Reihe von Fallstudien unter der Ägide von *Homer-Dixon* nahe legt. Vgl.: Gitzewski, Peter/ Thomas *Homer-Dixon* (1996), „Environmental Scarcity and Violent Conflict: The Case of Pakistan“, Occasional Paper, Project on Environment, Population and Security, University of Toronto; <http://www.library.utoronto.ca/pes/eps/pakistan/pak1.htm> (abgerufen am 15.09.2004) Percival, Valerie/ Thomas *Homer-Dixon* (1995), „Environmental Scarcity and Violent Conflict: The Case of Rwanda“, Occasional Paper, Project on Environment, Population and Security, University of Toronto; <http://www.library.utoronto.ca/pes/eps/rwanda/rwanda1.htm> (abgerufen am 15.09.2004) Howard, Philip/ Thomas *Homer-Dixon* (1996), „Environmental Scarcity and Violent Conflict: The Case of Chiapas, Mexico“ Occasional Paper, Project on Environment, Population and Security, University of Toronto <http://www.library.utoronto.ca/pes/eps/chiapas/chiapas1.htm> (abgerufen am 15.09.2004)

¹³⁷ Vgl.: Mehler (2002), a.a.O., S. 8.

¹³⁸ Aus friedentheoretischer Sicht dazu: Senghaas (1995), a.a.O., S. 41; Im senghaas'schen Kontext wird an dieser Stelle auch deutlich, dass Luhmanns Diktum von „Legitimation durch Verfahren“ einer Ergänzung unterzogen werden muss. Grundlegende Aspekte der sozialen Gerechtigkeit sind Senghaas zufolge keine Fragen der politischen Orientierung, über die durch geregelte Verfahren innerhalb des politischen Systems entschieden werden kann, sondern Grundbedingungen für die Legitimation und somit das Funktionieren des Systems insgesamt.

Andererseits finden sich Probleme wie die dauerhafte Benachteiligung einer oder mehrerer Bevölkerungsgruppen, Fragen der religiösen oder ethnischen Identität oder der regionalen Abstammung häufig als Faktor in innerstaatlichen Gewaltkonflikten.¹³⁹ Prozesse sozialer Ausschließung zeigen sich dabei in vielen verschiedenen Bereichen des gesellschaftlichen oder politischen Lebens: Denkbar ist etwa eine Beschneidung kultureller Entfaltungsmöglichkeiten, beispielsweise indem der Gebrauch bestimmter Sprachen verboten wird, eine Benachteiligung bei der Allokation staatlicher Ressourcen, z.B. durch die Vorenthaltung von Infrastrukturprojekten oder die Diskriminierung im Zugang zum Bildungssystem oder aber eine diskriminierende Behandlung von Minderheiten durch die Justizbehörden.

Abgesehen von Aspekten der horizontalen Diskriminierung ist ebenfalls denkbar, dass die soziale Gerechtigkeit durch eine ungleiche Verteilung des Zugangs und Zugriffs auf Ressourcen zwischen verschiedenen Bevölkerungsschichten gestört wird.¹⁴⁰ Steht einer Masse der Armen eine kleine Minderheit von „Superreichen“ gegenüber, so kann sich auch hier ein erhebliches Konfliktpotenzial aufbauen und die Legitimation des politischen Systems schwinden.

Die Konfliktrelevanz sozialer Ungleichheit hängt dabei von deren absoluten Ausmaßen ab, davon ob es sich um legitime oder diskriminierende Ungleichheiten handelt und von den Möglichkeiten der Ausgegrenzten, sich zur Wehr zu setzen.

Darüber hinaus führt ethnische und religiöse Vielfalt alleine keineswegs automatisch zu Konflikten. Viele Konflikte entwickeln sich ursächlich um den Zugang zu Ressourcen wie Weide- oder Ackerland und werden erst in ihrem Verlauf mit Fragen der religiösen oder ethnischen Identität aufgeladen.¹⁴¹ Eine gesellschaftliche Marginalisierung bestimmter Bevölkerungsgruppen, denen soziale, politische, aber auch kulturelle Rechte und Entfaltungsmöglichkeiten vorenthalten werden, schafft allerdings ein Klima sozialer Spaltung, das sich gegebenenfalls leicht von so genannten „politischen Unternehmern“ instrumentalisieren lässt. Darüber hinaus kann die Benachteiligung bestimmter ethnischer Gruppen unter Umständen Nachbarstaaten auf den Plan rufen, in denen die Ethnie, die in dem anderen Staat marginalisiert ist, Regierungsgewalt innehaben mag. Die Diskriminierung einer Bevölkerungsgruppe kann damit grenzübergreifende Spannungen zur Folge haben, wie dies beispielsweise beim Umgang mit der russischen Bevölkerungsminderheit in den baltischen Staaten der Fall war.¹⁴²

¹³⁹ Vgl.: Weltbank (2003), a.a.O., S. 173; für das Beispiel Lateinamerika siehe: *Kurtenbach*, Sabine/ Astrid *Nissen* (2002), „Der Beitrag der Lateinamerikaforschung zur Analyse gewaltsamer Konflikte.“ In *Kurtenbach/ Mehler* (Hrsg.) a.a.O., S. 57-86 (hier S. 75), sowie: *Faust*, Jörg (2002), „Staatsversagen in Lateinamerika. Der verweiger-te Leviathan.“ In: *Internationale Politik* Nr. 8, August 2002, 57. Jg., S. 17-24.

¹⁴⁰ *Kurtenbach/ Nissen* (2002), a.a.O., S. 74.

¹⁴¹ *Mehler* (2002a), a.a.O., S. 38f.; New York Times-Süddeutsche Zeitung, „Africa Conflicts Center Over Struggle for Land“, 05.07.2004, S. 7.

¹⁴² Vgl.: *Miall*, Hugh (2000), „Preventing Potential Conflicts: Assessing the Impact of ‚Light‘ and ‚Deep‘ Conflict Prevention in Central and Eastern Europe and the Balkans.“ In: *Lund*, Michael/ *Guenola*, *Rasamoelina* (Hrsg.), „The Impact of Conflict Prevention Policy. Cases, Measures, Assessments“ SWP-CPN Yearbook 1999/2000, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 23-45 (hier: S. 31-34).

3.3. Kritik am Konzept „Strukturelle Stabilität“

Hinsichtlich einer grundsätzlichen theoretischen Auseinandersetzung mit dem Konzept an sich stellt sich zunächst einmal ein schwerwiegendes Problem: Strukturelle Stabilität entzieht sich aufgrund der Art, wie die EU diesen Zustand definiert, letztlich dem Versuch einer Falsifizierung: Strukturelle Stabilität ist schließlich nur dann erreicht, wenn eine Situation existiert, in der Strukturen vorhanden sind, die in der Lage sind, Konflikte friedlich zu lösen. Die Aussage, dass Gewaltkonflikte durch strukturelle Stabilität verhindert werden ist per definitionem wahr, da Gewaltkonflikte und strukturelle Stabilität sich gegenseitig ausschließen.

Eine andere Möglichkeit der Falsifizierung müsste auf die Empirie zurückgreifen, indem Fallstudien durchgeführt würden, in denen zu überprüfen wäre, in welchen Staaten eine Situation struktureller Stabilität entsprechend der Definition der EU erreicht ist und inwieweit diese Staaten in der Lage sind, gesellschaftlichen, ökonomischen, ökologischen oder politischen Erschütterungen standzuhalten. Da das Paradigma „strukturelle Stabilität“ erst Mitte der 1990er Jahre entwickelt wurde, verfügt es jedoch noch nicht über eine Wirkungsgeschichte, die umfangreich genug wäre, um auf diese Weise Erfolg oder Misserfolg des Konzepts feststellen zu können.

Die Kritik wird also wesentlich behutsamer ansetzen müssen, beispielsweise indem untersucht wird, inwieweit konzeptionelle Unklarheiten existieren oder schwammige Zielvorgaben formuliert werden, aus denen sich Probleme für die Verwendung des Konzepts in der politischen Praxis ergeben können.

Kritik an den inhaltlichen Vorgaben struktureller Stabilität wurde vor allem im Kontext der Diskussionen um das so genannte „Afrika-Memorandum“ geäußert.¹⁴³ Zwar bezieht sich diese Kritik nicht primär auf die EU und ihre Dokumente zur Krisenprävention, sondern auf die Forderung einer „Neubegründung der deutschen Afrikapolitik“ unter dem Leitsatz „Frieden und Entwicklung durch strukturelle Stabilität“, allerdings sind die jeweiligen Definitionen, die die EU und die Autoren des Memorandums von struktureller Stabilität geben, inhaltlich sehr ähnlich. Kritik am Konzept „Strukturelle Stabilität“, wie es im Afrika-Memorandum verwandt wird, sollte daher als Anregung in der Diskussion dieses Begriffes im Zusammenhang mit der europäischen Konfliktpräventionspolitik aufgegriffen werden. In der Folge werden die verschiedenen Kritikpunkte zunächst vorgestellt und dann auf ihre Validität hin überprüft.

3.3.1. Konzeptionelle Unschärfen?

Ein grundsätzlicher Vorwurf, der seitens der Kritiker des Memorandums gemacht wird¹⁴⁴ und der ja auch hier bereits mehrfach angeklungen ist, lautet, dass strukturelle Stabilität ein mangelhaft definierter Zustand ist.

¹⁴³ Vgl. die Dokumentation von *Jakobeit / Weiland* (Hrsg.), (2002), a.a.O.

¹⁴⁴ Vgl.: *Öhm, Manfred / Heribert Weiland* (2002), „Afrika – ein chancenloser Kontinent? Ein Memorandum erregt Aufsehen.“ In: *Aus Politik und Zeitgeschehen* (B13-14 / 2002), S. 7-14 (insbesondere S. 11)

Da sich der Begriff als Reaktion auf das Versagen der vorhandenen politischen Mittel der Konfliktprävention (im Falle der EU) bzw. der Entwicklungszusammenarbeit (im Falle des Afrika-Memorandums) entwickelt hat, muss bei der Beurteilung der definitorischen Qualitäten weniger die wissenschaftliche Ausführlichkeit als viel mehr das paradigmatisch Neue im Vordergrund stehen. Trotz des begrenzten Umfangs – die wesentlichen Unterscheidungspunkte zu Elementen der sekundären Konfliktprävention werden auch in der nur wenige Zeilen umfassenden Definition deutlich: Konfliktprävention im Sinne struktureller Stabilität ist wesentlich ehrgeiziger und will nicht einfach Gewalt verhindern, sondern die Voraussetzung für Frieden schaffen. Neben ökonomischen werden auch politische, soziale, ökologische Faktoren als Konflikt- bzw. Friedensfaktoren berücksichtigt. Die bis dahin weitgehend unumstrittene Annahme, dass Entwicklung und Frieden positiv korrelieren, musste zugunsten eines ausdifferenzierteren Schemas von Frieden aufgegeben werden.

Wenngleich die Ausführlichkeit zu wünschen übrig lässt, kommt das paradigmatisch Neue eines Ansatzes im Sinne struktureller Stabilität also durchaus zum Ausdruck.

3.3.2. Mangelnde Zielvorgaben?

Eng verbunden mit der zuvor diskutierten Kritik mangelnder definitorischer Klarheit und besonders schwerwiegend für ein anwendungsorientiertes Konzept wie das der strukturellen Stabilität, ist der Vorwurf, es sei für die politische Praxis wertlos, weil sich aus ihm keine inhaltlichen Ziele für die operative Umsetzung ableiten ließen.¹⁴⁵

In der Tat musste sich ja auch die vorliegende Arbeit mit dem Problem auseinandersetzen, dass die strukturelle Stabilität konstituierenden Inhalte von der EU nur stichpunktartig aufgeführt werden. Die Abschnitte 3.1.1. bis 3.1.4. waren ja primär damit beschäftigt, die verschiedenen Teilelemente struktureller Stabilität unter Rückgriff auf andere Dokumente der EU auszudefinieren. Dabei ist deutlich geworden, dass die EU zwar nicht alle von ihr benutzten Begriffe in eine positive politische Zielvorgabe übersetzt hat, gleichwohl ließen sich zu jedem der aufgezählten Teilelemente mehr oder minder ausführliche Definitionen und Handlungskonzepte der EU finden. Während der Vorwurf mangelnder Genauigkeit gegenüber der konzeptionellen Vorgabe also grundsätzlich berechtigt ist, bleibt für eine abschließende Beurteilung abzuwarten, welche Auswirkungen die unklaren politischen Zielvorgaben letztendlich auf die praktische Umsetzung haben.

In eine ähnliche Kerbe schlägt der Vorwurf, dass sich aus der von struktureller Stabilität gegebenen Definition keine Prioritätenliste für die praktische Umsetzung ergebe – kommt etwa den politischen oder den ökonomischen Elementen die größere Bedeutung zu?¹⁴⁶

¹⁴⁵ *Öhm / Weiland* (2002), a.a.O., S. 11

¹⁴⁶ *Hartmann*, Christof (2000), „Kommentar zum Afrika Memorandum.“ In: *Jakobeit / Weiland* (Hrsg.), a.a.O., S. 259-261 (hier: S. 259);

Mehler merkt in diesem Zusammenhang an, dass die fehlende Prioritätensetzung ein generelles Problem entwicklungspolitischer Zielkataloge ist. *Mehler*, (2002), a.a.O., S. 18.

Auch dieser Kritikpunkt ist grundsätzlich gerechtfertigt, da keine explizite Prioritätenordnung in der Definition struktureller Stabilität vorgenommen worden ist. Allerdings spricht einiges dafür, dass den politischen Strukturen eine äußerst hohe Priorität eingeräumt wird, da sie ja die entscheidende Neuerung gegenüber dem herkömmlichen unpolitischen und in erster Linie wirtschaftlichen Charakter von Entwicklungszusammenarbeit sind. In ihrer Mitteilung zur Konfliktprävention von 1996 verweist die Kommission auf die Debatten um Good Governance und die entsprechenden Papiere der OECD zu diesem Thema.¹⁴⁷ Der Fokus auf politische Faktoren erhält somit innerhalb der EU den Charakter einer Richtschnur, wenngleich die Entscheidung über die einzelne Länderstrategie erst auf Grundlage einer länderspezifischen Analyse erfolgt.

3.3.3. Alter Wein in neuen Schläuchen?

Durch den politischen Fokus wiederum drängt sich ein weiterer Kritikpunkt geradezu auf: Der Vorwurf lautet, dass die inhaltlichen Vorgaben struktureller Stabilität kaum über die altbekannten Good Governance Kriterien hinausgingen und daher an sich nichts Neues, beziehungsweise lediglich eine Neuauflage alter neoliberaler Forderungen an Entwicklungsländer seien.¹⁴⁸

Diese Feststellung ist hinsichtlich der politischen Elemente struktureller Stabilität, also der Funktionsfähigkeit politischer Strukturen, Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte und Demokratie, durchaus berechtigt. Da jedoch in der von der EU gegebenen Definition sozialen Aspekten, „healthy social conditions“, eine wichtige Rolle eingeräumt wird,¹⁴⁹ trifft der Vorwurf, es handle sich lediglich um einen neoliberalen Wolf im Schafspelz der Krisenprävention bzw. Entwicklungszusammenarbeit, zumindest hinsichtlich der politischen Zielvorgabe, wie sie von der EU definiert worden ist, nicht zu.¹⁵⁰ Gleichwohl gilt es, auch diese Frage bei der Beurteilung der tatsächlichen politischen Praxis der EU erneut zu beantworten.

3.4. Zusammenfassung: Konzeptionelle Stärken und Schwächen

Das Konzept „Strukturelle Stabilität“ ist praxisorientiert und verzichtet daher zugunsten einer klaren Fokussierung auf Details. Zunächst einmal mussten daher im vorangegangenen Kapi-

¹⁴⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1996) a.a.O., III 1.; darüber hinaus: Development Assistance Committee der OECD (1995), „Participatory Development and Good Governance“ Development Co-operation Guidelines Series, Paris. Die verstärkte Fokussierung auf die politischen Voraussetzungen für Entwicklung und Stabilität sind auch in den Diskussionen über strukturelle Stabilität im Kontext des „Afrika-Memorandums“ deutlich geworden, vgl.: Waller, Peter (2000), „Stellungnahme zum Afrika-Memorandum.“ In: *Jakobeit/ Weiland* (Hrsg.), (2002), a.a.O., S. 262-264 (hier: S. 263) sowie: Erdmann, Gero (2000), „Stellungnahme zum Memorandum.“ In: *Jakobeit/ Weiland* (Hrsg.), (2002), a.a.O., S. 265-267 (hier S. 265).

¹⁴⁸ Melchers, Konrad, (2000), „Afrika Memorandum: Strukturelle Stabilität gegen patrimoniale Rentenökonomien?“ In: *Jakobeit / Weiland* (Hrsg.), (2002), a.a.O., S. 52-54 (hier S. 53); auch Mehler macht darauf aufmerksam, dass sich einige Elemente der Good Governance Formel als Bestandteile Struktureller Stabilität wiederfinden, Mehler (2002), a.a.O., S. 9.

¹⁴⁹ Soziale Aspekte finden sich weit weniger ausgeprägt in der Definition, die im „Afrika-Memorandum“ gegeben wird. Vgl.: Engel et al (2000), a.a.O.

¹⁵⁰ Mehler (2002), a.a.O., S. 9.

tel strukturelle Stabilität sowie deren konstitutive Elemente definiert werden. Dieses Unterfangen konnte unter Bezugnahme auf eine Vielzahl programmatischer Papiere der EU weitgehend erfolgreich bestritten werden. Es zeigte sich jedoch, dass die EU eine genauere Benennung der inhaltlichen Bestandteile vielfach erst einige Zeit, nachdem sie strukturelle Stabilität als Ziel ihrer Konfliktpräventionspolitik formuliert hatte, vornahm. Dies lässt erwarten, dass eine Umstellung der politischen Praxis auch erst mit einer Verzögerung erfolgen konnte.

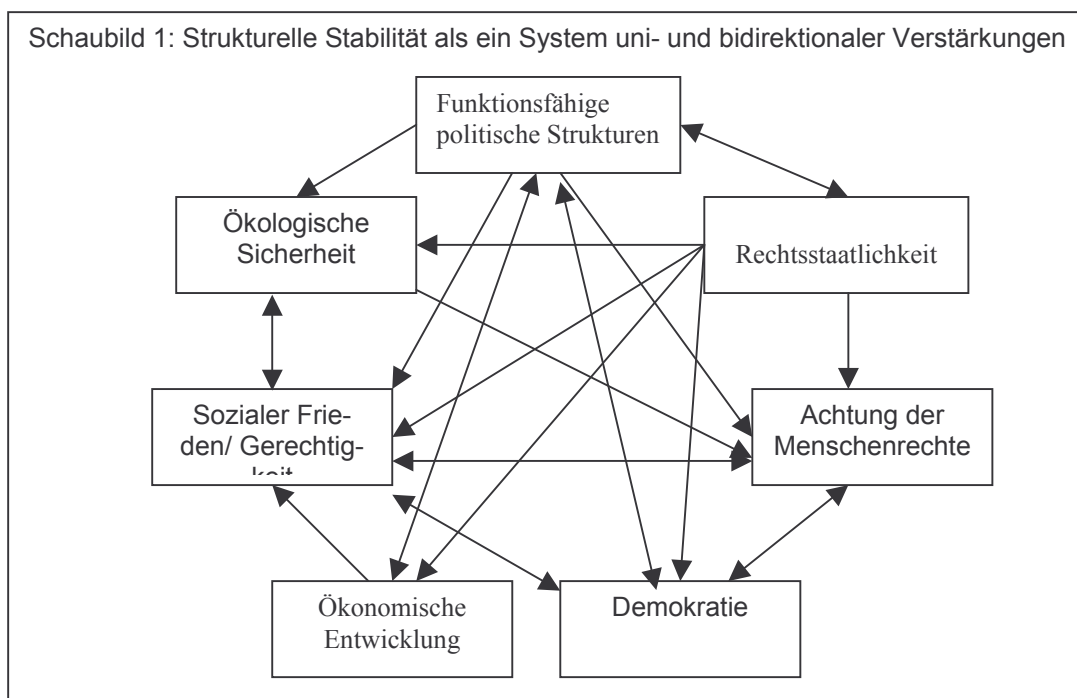
Das paradigmatisch Neue wird durch die klare Fokussierung allerdings umso deutlicher: Innerstaatliche Gewaltkonflikte sollen durch strukturorientierte Primärprävention verhindert werden. Präventionsziel ist es, die Instabilität politischer, ökonomischer, sozialer und ökologischer Strukturen in Entwicklungsländern zu beheben und einen stabilen Frieden zu schaffen.

Bei der Untersuchung der genannten Teilelemente konnte festgestellt werden, dass diese allesamt entweder konflikt- oder friedensrelevant sind: So konnte die Konfliktrelevanz durch Vergleiche mit Ergebnissen der Kriegsursachenforschung und unter Zuhilfenahme von Erkenntnissen regionalwissenschaftlicher Untersuchungen von Gewaltkonflikten aufgezeigt werden. Zudem ließen sich viele Parallelen feststellen zwischen dem EU-Konzept von Frieden und Konzepten gesellschaftlicher Ordnung, Staatlichkeit und Frieden, wie sie in der Friedensforschung und der Soziologie zu finden sind. Im Zuge zweitgenannter Untersuchung zeigte sich darüber hinaus, dass strukturelle Stabilität in der Tat ein System sich gegenseitig verstärkender Teilelemente bezeichnet. Die grundsätzliche Plausibilität des EU-Ansatzes konnte somit erwiesen werden.

Bei differenzierter Betrachtung wurde aber auch deutlich, dass nicht alle Elemente von gleicher Relevanz für die Gesamtstabilität sind: Funktionsfähige politische Strukturen ließen sich in Verbindung mit Rechtsstaatlichkeit beispielsweise als Grundlage für die meisten anderen Bestandteile struktureller Stabilität identifizieren. Andererseits wurde deutlich, dass Demokratie ein höchst voraussetzungsreiches Teilelement ist, das jedoch, sobald es ausreichend institutionalisiert worden ist, seinerseits zu einem wichtigen Stützpfeiler für das Gesamtsystem wird. Das Verhältnis der verschiedenen Bestandteile zueinander wird - in Anlehnung an das Modell des „Zivilisatorische Hexagons“ von Senghaas¹⁵¹ und mit Rückgriff auf die Untersuchungen Mehlers¹⁵² - im Schaubild 1 nachvollzogen. (Zur Erläuterung: Pfeile, die von einem Teilelement ausgehen, zeigen, welches andere Teilelement dadurch unterstützt wird. Sich gegenseitig stützende Teile sind mit einem Doppelpfeil verbunden).

¹⁵¹ Vgl.: Senghaas (1995) a.a.O., S. 42.

¹⁵² Mehler (2002), diskutiert die Interdependenzen in Bezug auf Afrika, a.a.O., S. 13-15



Hinsichtlich verwertbarer Zielvorgaben für die politische Praxis zeigte sich zwar, dass die Bilanz der konzeptionellen Grundlagen etwas ambivalent ausfällt. Andererseits wurde jedoch auch deutlich, dass bei der strukturellen Stabilität ein ganzheitlicher Ansatz zugrunde liegt, der sowohl die komplexen Konfliktursachen berücksichtigt wie auch die Komplexität von Gesellschaften insgesamt. Zumindest in den konzeptionellen Grundlagen findet sich somit eine Sensibilität für die verzweigten Ursache- und Wirkungsbeziehungen bei der Entstehung von Konflikten, was eine ebensolche Sensibilität für etwaige un intendierte Nebenfolgen europäischer Politik gegenüber Entwicklungsländern erhoffen lässt.

4. Die Europäische Union und die Schaffung struktureller Stabilität

Ein Konzept zur Prävention von Konflikten muss sich letztendlich immer an seinen Erfolgen in der Praxis messen lassen. Daher gilt es nun, die dritte der eingangs formulierten Fragen zu behandeln, die nämlich nach den Maßnahmen und Instrumenten, mit denen die EU strukturelle Stabilität fördern will.

Strukturelle Stabilität wurde von der Kommission 1996 als Zielvorgabe formuliert und vom Rat 1997 bestätigt. Das Hauptaugenmerk wird dementsprechend auf Initiativen der EU liegen, die nach diesem Datum entwickelt wurden. Dabei geht es vor allem darum festzustellen, inwieweit die EU vorhandene Politikinstrumente zum Zweck einer strukturellen Konflikt-

prävention angepasst hat bzw. welche neuen Instrumente auf europäischer Ebene ins Leben gerufen wurden. Bei der Bewertung sind zwei Aspekte von besonderer Bedeutung:

Zum einen wird zu untersuchen sein, inwieweit die Summe dieser Instrumente zur Schaffung struktureller Stabilität beiträgt, indem entweder Konfliktursachen beseitigt oder Kapazitäten geschaffen werden, die eine friedliche Bearbeitung von Konflikten erlauben. Hier stellt sich also die Frage nach der grundsätzlichen Ausstattung und der strategischen Ausrichtung europäischer Politik mit Blick auf die Einzelelemente struktureller Stabilität.

Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass die EU ihre Politik am Grundprinzip des so genannten „Ownership“ ausrichtet und die Akteure und Eliten vor Ort somit die Träger der Reformprozesse sein sollen, an deren Ende eine Situation struktureller Stabilität geschaffen worden ist. Die EU ist somit grundsätzlich auf Reformwilligkeit, Reformfähigkeit und „entwicklungsorientiertes Handeln“¹⁵³ der lokalen Akteure angewiesen. Sind diese drei Vorgaben vorhanden, so ist zu erwarten, dass die europäische Hilfe zur Selbsthilfe effektiv genutzt wird. Die Frage, die letztlich mit einem Konzept einhergeht, dessen Umsetzung auf diesen Prämissen basiert, ist jedoch die nach den Möglichkeiten gezielter externer Beeinflussung innerstaatlicher sozialer, wirtschaftlicher und vor allem politischer Prozesse auch für den Fall, dass die Entwicklungsorientierung der lokalen Eliten nicht oder nicht in vollem Umfang gegeben ist. Grundsätzlich haben sich hier zwei verschiedene Vorgehensweisen herauskristallisiert: Zum einen kann mangelnde Reformbereitschaft durch Sanktionen bestraft werden; andererseits können Anreize geschaffen werden, indem positives Verhalten belohnt wird. In der Politik der EU finden sich diese beiden Grundsätze in Form negativer und positiver Konditionalität.

Um den Gesamtrahmen dieser Diskussion abzustecken, werden zunächst die institutionellen Entwicklungen dargestellt werden, durch die die EU auf die Anforderungen reagierte, die die Planungsarbeit struktureller Konfliktprävention stellt. Diese institutionellen Anpassungen sind die Grundlage für die praktische Umsetzung europäischen Peace-buildings. In der Diskussion des Paradigmas „strukturelle Stabilität“ spielen solche institutionellen Fragen insofern eine Rolle, als sie eine Ursache für Defizite der praktischen Umsetzung sein können. Vor allem in Hinblick auf die Diskussion von Stärken und Schwächen des Paradigmas ist es wichtig, Defizite der Umsetzung, die auf Probleme der Infrastruktur zurückgehen, von Defiziten des Konzepts zu unterscheiden.¹⁵⁴

Der Hauptteil dieses Kapitels wird sich dann mit der politischen Praxis europäischen Peace-buildings beschäftigen. Um zunächst einen grundlegenden Überblick zu vermitteln, wird die

¹⁵³ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1996), „Entwicklungspolitische Leitlinien“ (Presse und Öffentlichkeitsarbeit) Oktober 1996, Bonn, S. 8f.

¹⁵⁴ Dieses Problem stellt sich umso mehr bei einem politischen Gebilde wie der EU, der vielfach vorgeworfen wurde, bei ihr bestimmten nicht die Strategien die Instrumente, sondern die Instrumente die Strategien. Vgl.: Santiso, Carlos (2002), „The Reform of EU Development Policy. Improving Strategies for Conflict Prevention, Democracy Promotion & Governance Conditionality.“ Centre for European Policy Studies, Working Document No. 182, Brüssel, S. 5-7.

Analyse der regionalen Ansätze zunächst die Akzente darstellen, die die EU in verschiedenen Regionen gesetzt hat. Bei der wesentlich ausführlicheren Untersuchung der national-staatlichen Programme wird sich die Systematik der Darstellung konkreter Initiativen und Instrumente dann an den Programmlinien der EU orientieren.

4.1. Die Integration von Konfliktprävention in das institutionelle Gefüge und die politische Planung der EU

Im Laufe der europäischen Integration wurden verschiedene Politikfelder unterschiedlich weit „vergemeinschaftet“. Die Entscheidungs- und Exekutivkompetenzen sind daher je nach Politikfeld recht unterschiedlich zwischen Brüssel und den nationalen Hauptstädten bzw. in Brüssel zwischen Kommission und Rat verteilt. Während dem pragmatisch-funktionalistischen Integrationsansatz, auf den dieser Umstand zurückzuführen ist, sicherlich zu einem guten Teil die politische Machbarkeit des europäischen Projekts zu verdanken ist, stellt er oftmals Koordinationsprobleme für die politische Praxis dar. Besonders deutlich wird dies bei Politikfeld und –ebenen übergreifenden Aufgaben, zu denen auch die Konfliktprävention zu zählen ist.

Herausforderungen für Koordinationsvermögen und Kohärenz stellen sich hier sowohl auf horizontaler Ebene, d.h. zwischen den verschiedenen Politikfeldern, die Beiträge zur strukturorientierten Konfliktprävention leisten, als auch auf vertikaler Ebene, d.h. zwischen Kommission und Mitgliedsstaaten sowie anderen internationalen Akteuren wie den USA oder der UNO.

Im Bereich strukturorientierte Konfliktprävention sind vor allem drei Politikfelder der EU relevant. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die Außenwirtschaftspolitik (insbesondere die Außenhandelspolitik) sowie die Entwicklungs- bzw. Kooperationspolitik.

In der GASP wird der grundsätzliche Rahmen der europäischen Außenbeziehungen festgelegt. Die Zuständigkeit für die Entwicklung der strategischen Leitlinien liegt beim Europäischen Rat. Auf Basis dieser Vorgaben obliegt die operative Durchführung der GASP dem Rat der EU in der Zusammensetzung der Außenminister.¹⁵⁵ Das Politikfeld GASP ist somit intergovernmental organisiert. Geht es um die Formulierung Gemeinsamer Standpunkte oder die Verhängung von Sanktionen gegenüber Drittstaaten, so liegt die Entscheidungsgewalt bei den Mitgliedsstaaten. Die Kompetenzen der Kommission sind im Bereich der GASP wesentlich eingeschränkter als innerhalb des Aufgabenspektrums des Gemeinschaftspfeilers. Allerdings hat die Kommission im Bereich des zivilen Krisenmanagements, mithin auch Bestandteil der GASP, mittlerweile eine zentrale Rolle inne: Im Falle einer schwerwiegenden

¹⁵⁵ Artikel 13 EUV.

Krise in Drittstaaten hält sie die Verfügungsgewalt über einen schnellen Reaktionsmechanismus („Rapid Reaction Mechanism“, RRM).¹⁵⁶

Im Gegensatz zur GASP sind die Handels-, die Kooperations- und die Entwicklungspolitik der EU Politikfelder, die dem Gemeinschaftspfeiler der EU angehören und somit supranational organisiert sind. Hier wurden der Kommission politische Planungs- und Exekutivbefugnisse komplett übertragen. Für die inhaltliche Weiterentwicklung dieser Bereiche werden von der Kommission Vorgaben entwickelt – die Formulierung solcher Eingaben ist Kommissionsprivileg – die dem Rat der Europäischen Union zum Beschluss vorgelegt werden.¹⁵⁷ Im Zuge der Reform der Außenhilfeprogramme wurde 1998 zudem das European Aid Cooperation Office gegründet, das seit Januar 2001 seine Arbeit aufgenommen hat und für die koordinierte Durchführung der Außenhilfeprogramme der EU zuständig ist.¹⁵⁸

Die Kompetenzen, die für die Durchführung strukturorientierter Konfliktprävention besonders relevant sind, liegen also vornehmlich in Händen der Kommission. Damit besteht eine günstige Ausgangsposition, um die politisch wie auch vertraglich¹⁵⁹ gebotene Kohärenz auch im Bereich europäischen Peace-buildings sicherzustellen.

Von Kommission und Rat wurden zudem verschiedene Mechanismen und institutionelle Neuerungen eingeführt, die die Abstimmungsmöglichkeiten verbessern sollen: Um die Koordination zwischen Kommission und EU-Mitgliedsstaaten sicherzustellen, sollen die Strategiepapiere, die zu jedem Land erstellt werden, zu dem die EU Beziehungen unterhält, und ihre auf nationaler Ebene angefertigten Pendants systematisch ausgetauscht werden.¹⁶⁰ Darüber hinaus soll auch der Informationsaustausch zwischen den für das jeweilige Land/die Region zuständigen Abteilungen bzw. Beamten verbessert werden.¹⁶¹ Entsprechend den vom Rat Allgemeine Angelegenheiten festgelegten Richtlinien soll zudem die operative Kooperation zwischen EU und Mitgliedsstaaten vor Ort gestärkt werden.¹⁶²

Hinsichtlich der Entwicklung von Kriterien zur Ergebniskontrolle und praktischer Umsetzungsmaßnahmen wird im Zuge des Vertrages von Amsterdam die EU-interne Analysekapazität gestärkt, indem im Rahmen des Ausbaus der GASP-Infrastruktur beim Rat eine „Policy Planning and Early Warning Unit“ (PPEWU) eingerichtet wird. Darüber hinaus versucht die EU aber auch auf externe Expertisen zurückzugreifen, indem sie ein „Conflict Prevention Network“ (CPN) gründete, das von Januar 1997 bis Dezember 2001 bei der Stiftung Wissen-

¹⁵⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Website „Overview GASP“: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/intro/index.htm (abgerufen am 15.09.2004).

¹⁵⁷ Artikel 131-134; 177-181; 182; 183-187 EGV sowie als Grundlage für den Abschluss von Assoziierungs- und Kooperationsabkommen, Artikel 310 EGV.

¹⁵⁸ Santiso (2002), a.a.O., S. 9.

¹⁵⁹ Artikel 3 EUV gebietet auf die Kohärenz des politischen Handels insgesamt, insbesondere jedoch der Außenpolitik. Kommission und Rat sind verpflichtet für diese Kohärenz Sorge zu tragen.

¹⁶⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a), a.a.O., S. 11.

¹⁶¹ Ebd.

¹⁶² Rat der Europäischen Union/ Schlussfolgerungen des Rats Allgemeine Angelegenheiten, 2327. Sitzung, Brüssel, 21.-22.01.2001.

schaft und Politik, zunächst in Ebenhausen und dann in Berlin, eingerichtet wurde.¹⁶³ Dort wurde auch das vom Rat 1998 geforderte¹⁶⁴ Handbuch entwickelt, das die praktische Umsetzung von Konfliktpräventionsmaßnahmen erleichtern soll.¹⁶⁵ Überdies wurden im Rahmen des CPN diverse Konferenzen und Workshops zum Thema abgehalten, Briefing Papers für politische Entscheidungsträger verfasst sowie regelmäßig ein Jahrbuch herausgegeben mit einer Auswahl von Aufsätzen, die vom CPN an die EU gegeben wurden.¹⁶⁶ Ebenfalls 1997 wurde eine „European Platform for Conflict Prevention and Transformation“ eingerichtet, die als Forum für den Austausch von Informationen und Daten über Konflikte dienen soll. Darüber hinaus beschlossen die Außenminister der EU-Mitgliedstaaten in einer Ratstagung am 22.03.2000, einen speziellen Ausschuss einzurichten, der sich mit nicht-militärischen Aspekten des Krisenmanagements beschäftigen soll. Im Speziellen geht es dabei um Beratungsaufgaben bei der Koordination zwischen erster und zweiter Säule der EU, also EG und GASP.¹⁶⁷

Die schwedische EU-Ratspräsidentschaft machte zudem den Vorschlag, dass sowohl die EU-Mitgliedsstaaten als auch alle der GASP zugerechneten Institutionen wie der Militärische Stab der EU (EUMS) oder die PPEWU sowie die Kommission und ihre Delegationen vor Ort ein standardisiertes Format und eine einheitliche Methodik bei der Erstellung von Berichten über potenzielle Konfliktherde entwickeln und nutzen sollen.¹⁶⁸ Darüber hinaus mahnt die Kommission zu einer verbesserten Kooperation und Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren, die im Bereich der Prävention tätig sind. Partner sind, neben den betroffenen Ländern und Internationalen Organisationen aus der Region auch die Vereinten Nationen, die OSZE, der Europarat, die Vereinigten Staaten, Nichtregierungsorganisationen und politische Stiftungen.¹⁶⁹ Kommission und Rat haben es sich gleichermaßen zur Aufgabe gemacht, zu einer „globalen Kultur der Prävention“ beizutragen.¹⁷⁰

Auf der horizontalen Koordinationsebene der politischen Praxis spielen die Strategiedokumente, die für alle Länder bzw. Regionen, die EU-Hilfen empfangen, von der Kommission gemeinsam mit den jeweiligen Ländern entworfen werden, eine wichtige Rolle bei der Sicherstellung von Kohärenz.¹⁷¹ Die EU verfügt dabei seit Mai 2000 über drei verschieden betitelte Dokumente, in denen sie ihre landesspezifischen Strategien festlegt: Für die AKP-

¹⁶³ Landgraf (1998), a.a.O., S. 115.

¹⁶⁴ Rat der Europäischen Union (1998a), a.a.O.

¹⁶⁵ Mehler, Andreas/ Michael Lund (1999) „Conflict Prevention and Peace-building. A Practical Guide.“ SWP-CPN, Berlin, CD-Rom Version vom Dezember 2001 (Kopie beim Autor).

¹⁶⁶ Siehe beispielsweise: Cross, Peter (Hrsg.) „Contributing to Preventive Action“, CPN Yearbook, 1997/1998, Nomos, Baden-Baden; Lund, Michael/ Guenola, Rasamoelina (Hrsg.), „The Impact of Conflict Prevention Policy. Cases, Measures, Assessments“ SWP-CPN Yearbook 1999/2000, Nomos, Baden-Baden

¹⁶⁷ Fahrenhorst, Brigitte/ Stefan Musto (2002), „Krisenprävention als entwicklungspolitische Querschnittsaufgabe.“ In: Mutz, Reinhard (Hrsg.), „Krisenprävention als politische Querschnittsaufgabe.“ Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 167-223, (hier: S. 196).

¹⁶⁸ Schwedische Präsidentschaft der EU (2001), a.a.O., S. 3.

¹⁶⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1996), a.a.O., Dies. (2001a), a.a.O., S. 26-28.

¹⁷⁰ Schwedische Präsidentschaft der EU (2001) a.a.O.

¹⁷¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a), a.a.O., S. 11.

Staaten handelt es sich um die „Country Support Strategy“ (CSS), für alle übrigen Staaten heißen diese Papiere „Country Strategy Papers“ (CSP), im Falle von Regionalprogrammen werden sie als „Regional Strategy Papers“ (RSP) bezeichnet.

CSPs wie auch die CSSs werden in standardisierten Dokumenten erarbeitet, in denen eine Beurteilung der sozialen, politischen und wirtschaftlichen Situation, vorgenommen wird.¹⁷² Eine standardisierte Überprüfung potenzieller Auswirkungen von EU-Programmen auf Konflikte, ein so genanntes „Conflict Impact Assessment“ (CIAS), sowie eine Analyse struktureller Defizite sind grundsätzlich Bestandteile aller landesspezifischen Planungen der EU geworden.¹⁷³ Durch einen Ratsbeschluss vom 10.11.1998 wurde der Auftrag erteilt, Kriterien herauszuarbeiten, mittels derer die Auswirkungen von entwicklungspolitischen Maßnahmen der EU bzw. ihrer Mitgliedsstaaten auf Frieden und Konflikt in Entwicklungsländern beurteilt werden können.¹⁷⁴ Um eine Einschätzung des strukturellen Konfliktpotenzials in den jeweiligen Ländern abgeben zu können, wurde von der Kommission darüber hinaus in Zusammenarbeit mit dem Hohen Repräsentanten für die Außen- und Sicherheitspolitik und dem CPN eine Check-Liste für strukturelle Konfliktursachen zusammengestellt, die halbjährlich überarbeitet wird.¹⁷⁵ Diese beiden Kriterienkataloge sind fester Bestandteil bei der Erstellung der Länderstrategiepapiere durch das European Aid Cooperation Office (AidCo). Untersuchungsbereiche stellen dabei unter anderem die Legitimation dar, die der Staat bei seinen Bürgern genießt, die Achtung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten, zivilgesellschaftliche Strukturen, die Medienlandschaft, das Verhältnis zwischen den Bevölkerungsgruppen, die existierenden Mechanismen zur Lösung von Konflikten, die wirtschaftliche Situation und das Management von natürlichen Ressourcen, soziale und regionale Ungleichheiten innerhalb des Landes sowie dessen geopolitische Situation. Diesen potenziellen Konfliktursachen wird jeweils eine ganze Reihe von Indikatoren zugeordnet, die es ermöglichen soll festzustellen, inwieweit in einem Land Konfliktpotenzial besteht und wie dieses Potenzial abgebaut werden kann.

4.2. Peace-building durch die Europäische Union

Die EU will zwar in der Lage sein, im gesamten Konfliktzyklus aktiv zu werden, die besten Erfolgsaussichten werden jedoch vor allem bei einem möglichst zeitigen Eingreifen gesehen. Gerade die Behebung von strukturellen Konfliktursachen macht einen frühzeitigen und langfristigen Ansatz notwendig. Um eine generelle Orientierung für die Politik zu ermöglichen,

¹⁷² Vgl.: Commission Staff Working-Paper (2001) „Community Co-Operation. Framework for Country Strategy Papers.“ Brüssel. S. 6

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/reform/document/framecsp_06_01.pdf (abgerufen am 15.09.2004).

¹⁷³ Rat der Europäischen Union (1998a) a.a.O., Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a), a.a.O., S. 11.

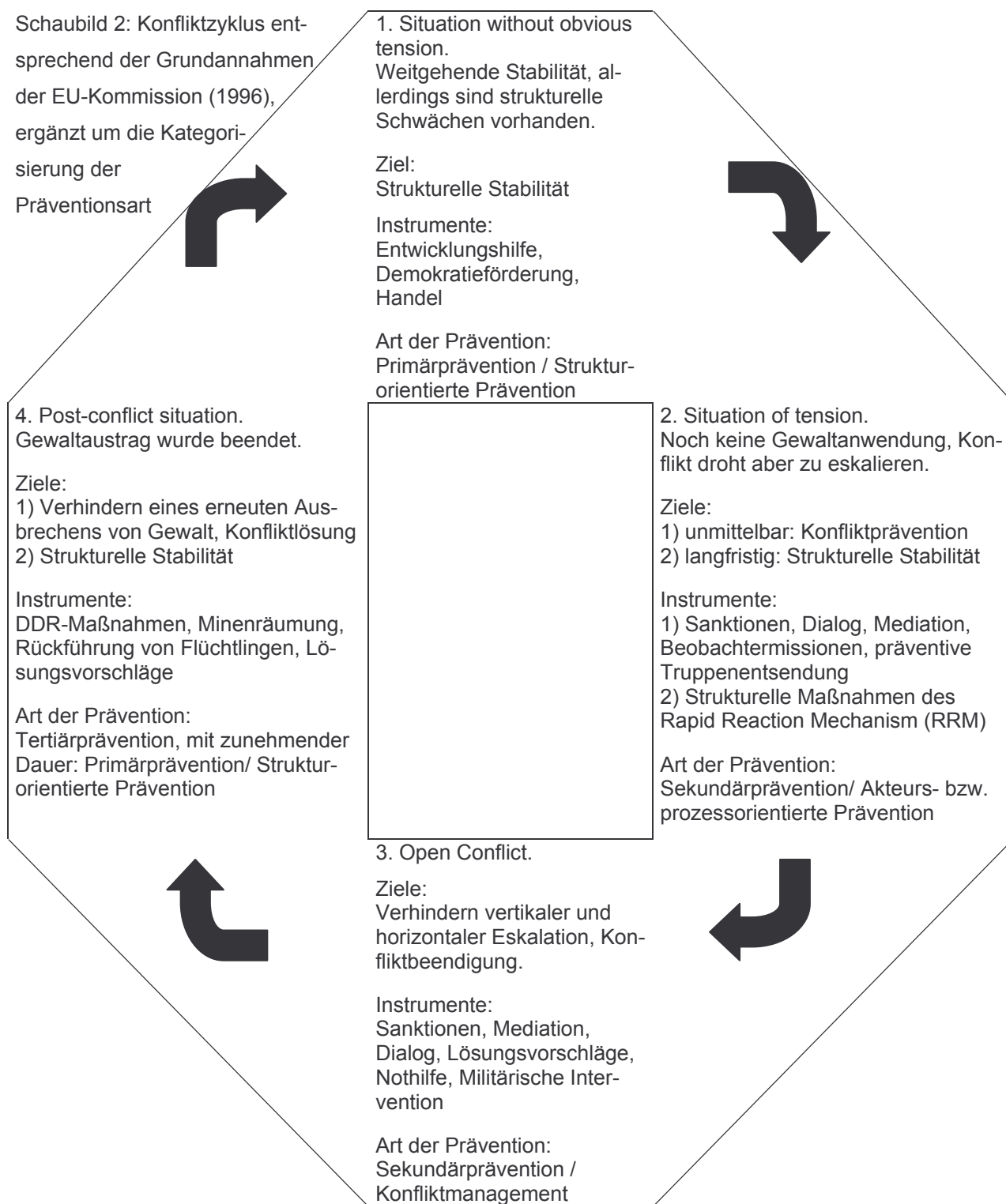
¹⁷⁴ Rat der Europäischen Union (1998a) a.a.O.

¹⁷⁵ Mehler /Lund (1999) a.a.O., sowie: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, „Checklist“.

entwickelt die EU ein zyklisches Phasenmodell von innerstaatlichen Konflikten.¹⁷⁶ Darin wird unterschieden zwischen: (a) einer Situation scheinbar stabilen Friedens („situation without obvious tension“); (b) einer Spannungssituation, in der es aber noch nicht zum Ausbruch von Gewalt kommt („situation of tension“); (c) offenem gewaltsamen Konfliktaustrag („open conflict“); (d) einer Nachkriegssituation, in der zwar die Kämpfe weitgehend eingestellt sind, der Friedensprozess jedoch erst am Anfang steht („Post-conflict situation“); Den verschiedenen Phasen werden dabei verschiedene Ziele europäischer Politik und verschiedene Handlungsoptionen beigeordnet: So soll „Peace-building“, mithin also die Schaffung struktureller Stabilität, vor allem in Situationen ohne offene Auseinandersetzungen angesiedelt werden. Zu diesem Zeitpunkt ist es Ziel der Präventionspolitik, potenzielle „root causes“ von Konflikten zu beseitigen und funktionstüchtige, auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte basierende politische und sozioökonomische Strukturen zu schaffen. Gleichwohl können strukturorientierte Maßnahmen in Zeiten erhöhter Spannungen sinnvoll sein, wenn sie auf die Ursache des Konfliktes abzielen und helfen, die Spannungen abzubauen. Vor allem der Krisenreaktionsmechanismus wird in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle spielen. In einer Nachkriegssituation können Maßnahmen zur Schaffung struktureller Stabilität parallel zu den klassischen Instrumenten der Friedenskonsolidierung wie der Demilitarisierung, Demobilisierung, Reintegration von Kämpfern (DDR-Maßnahmen) stattfinden, bzw. den damit begonnenen Prozess der Friedenskonsolidierung fortführen. (Vgl. Schaubild 2)

¹⁷⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1996) a.a.O.

Schaubild 2: Konfliktzyklus entsprechend der Grundannahmen der EU-Kommission (1996), ergänzt um die Kategorisierung der Präventionsart



Bei der Benennung konkreter Programme zur Förderung struktureller Stabilität sind sich Rat und Kommission einig, dass es weniger neuer als vielmehr einer Anpassung existierender Instrumente bedarf.¹⁷⁷ Durch Überarbeitung vorhandener Instrumente und Politiken („Mainstreaming“) in Hinblick auf ihren potenziellen Beitrag zur strukturorientierten Konfliktprävention ist vorgesehen, diese in den Dienst europäischen Peace-buildings zu stellen.

¹⁷⁷ Schwedische Präsidentschaft der EU (2001), a.a.O., S. 2, Rat der Europäischen Union (1997a), a.a.O., Art. 3; Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1996), a.a.O.

Vor allem Entwicklungszusammenarbeit und andere Kooperationsprogramme sollen zur Beseitigung der „root causes“ von Gewaltkonflikten und für den Aufbau friedensfähiger Strukturen genutzt werden.¹⁷⁸ Ins Blickfeld rücken somit die diversen Unterstützungsprogramme, die mit unterschiedlicher finanzieller Ausstattung und regional angepasster inhaltlicher Zielsetzung in verschiedenen Ländern und Regionen tätig sind. Darüber hinaus soll wirtschaftliches Wachstum durch die Gewährung von Handelsprivilegien und die Sicherstellung makroökonomischer Stabilität angeregt werden.¹⁷⁹

4.2.1. Entwicklungszusammenarbeit und Kooperationspolitik als Instrumente strukturorientierter Konfliktprävention

Die Kommissionsmitteilung vom April 2001 unterscheidet zwei inhaltlich eng verknüpfte, in ihrer vertikalen Ebene jedoch unterschiedliche Ansätze, auf denen durch Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit und Kooperationsprogramme strukturorientierte Konfliktprävention betrieben werden soll.

Zum einen sollen regionale Integrationsbewegungen unterstützt werden. Dabei wird eine weite geographische Perspektive entwickelt, die von der unmittelbaren Nachbarschaft der EU bis nach Afrika, Lateinamerika und Asien reicht.¹⁸⁰ Geschehen soll dies unter Nutzung der Kooperationsprogramme PHARE (Mittel- und Osteuropa), TACIS (ehemalige UdSSR, Mongolei), MEDA (Mittelmeerraum), ALA (Asien und Lateinamerika), CARDS (Westbalkan) sowie durch den Cotonou-Vertrag, den Nachfolger der Lomé-Abkommen, für die AKP-Staaten. Im Sinne struktureller Stabilität geht es hier um die Schaffung von Strukturen auf regionaler Ebene, die zum einen unmittelbar im Bereich der Konfliktprävention tätig werden sollen. Zum anderen bietet regionale Kooperation aber vor allem einen Ansatz, um gemeinsame ökologische oder soziale Probleme, z.B. im Bereich Ressourcenmanagement oder Migration, zu lösen bzw. gemeinsame ökonomische Potenziale beispielsweise durch Freihandel und regionale Marktintegration zu nutzen.

Neben der regionalen Perspektive setzt die Kommission jedoch vor allem auf der Ebene des Nationalstaates an.¹⁸¹ Dabei ergibt sich in mehrfacher Hinsicht eine unmittelbare Entsprechung von Zielen der Entwicklungspolitik und der Krisenprävention.¹⁸² So zielen beide Politiken auf die Entstehung nachhaltigen wirtschaftlichen Wachstums ab. Der Begriff der Nachhaltigkeit impliziert dabei, dass im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung keine unverhältnismäßigen ökologischen und/oder sozialen Kosten entstehen, die eine dauerhafte Aufrechter-

¹⁷⁸ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a), a.a.O., S. 9.

¹⁷⁹ Ebd., S. 8f, 12.

¹⁸⁰ Ebd., S. 7f.

¹⁸¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a), a.a.O., S. 9-14

¹⁸² Kommission der Europäischen Gemeinschaften / Rat der Europäischen Union (2000), „The European Community's Development Policy – Statement by the Council and the Commission“, Brüssel, 10.11.2000 http://europa.eu.int/comm/development/body/legislation/docs/council_statement.pdf#zoom=100 (abgerufen am 15.09.2004)

haltung der wirtschaftlichen Entwicklung unmöglich machen. Zudem wird von der EU im Zuge aller entwicklungspolitischen Programme mittlerweile das Prinzip der Good Governance – also der Achtung der Menschenrechte, demokratischer Prinzipien und Rechtsstaatlichkeit sowie verantwortungsvoller Regierungsführung – nicht nur als Ziel von entwicklungspolitischen Maßnahmen definiert, sondern gleichzeitig auch als *conditio sine qua non* für entwicklungspolitische Erfolge gesehen.¹⁸³ Eng verbunden mit diesen Aspekten sind die beiden weiteren politischen Elemente struktureller Stabilität, ein funktionierendes und ausreichend legitimes Gewaltmonopol und eine effiziente und effektive Administration.

Da die EU Frieden als eine Voraussetzung für Entwicklung definiert hat, wird Konfliktverhinderung zwar immer als Ziel der Entwicklungszusammenarbeit angesehen,¹⁸⁴ gleichwohl muss sie sich in der Regel dem übergeordneten Ziel der Reduzierung von Armut finanziell unterordnen. So sind die 5 Mrd. €, die von der EG jährlich für die Programme PHARE, TACIS, ALA, MEDA und CARDS bereitgestellt werden, vor allem dem Primärziel der Armutsbekämpfung gewidmet. Gleiches gilt für die Zusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Staaten, für die im Rahmen des neunten EEF Unterstützung in Höhe von 13,5 Mrd. € vorgesehen ist.¹⁸⁵ Um einen effektiven Einsatz der vorhandenen Instrumente zu gewährleisten, findet jedoch – wie in Abschnitt 4.1. erläutert – im Zuge der Erstellung und Überarbeitung der Länder- bzw. Regionalstrategien zu jedem Land / jeder Region eine Analyse potenzieller Konfliktursachen statt, auf deren Grundlage gegebenenfalls gezielte Maßnahmen zum Abbau struktureller Defizite entwickelt werden.

4.2.1.1. Strukturelle Stabilität durch regionale Integration

Das Regionen übergreifende Vorbild, das die EU bei der Förderung regionaler Integrationsprojekte als Ideal vor Augen hat, ist sie selbst. Die Kooperation und Integration Europas zur Verwirklichung gemeinsamer ökonomischer und politischer Interessen hat den europäischen Staaten Frieden und Wohlstand beschert – vom Export dieses Integrationsmodells in andere Regionen erhofft man sich daher auch dort entsprechend positive Auswirkungen.¹⁸⁶ So werden Integrationsbewegungen auf regionaler und sub-regionaler Ebene von der EU per se

¹⁸³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften/ Rat der Europäischen Union (2000), a.a.O., S. 2; darüber hinaus: *Grimm*, Sven (2003), „Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Europas außenpolitische Rolle in einer randständigen Region“ Institut für Afrika Kunde, Hamburg, S. 163.

¹⁸⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften/ Rat der Europäischen Union (2000), a.a.O., S. 2

¹⁸⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001b), „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Die Rolle der Europäischen Union bei der Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung in Drittländern.“, KOM (2001) 252 endg., Brüssel, 08.05.2001, S. 13; hinzu kommen nochmals weitere € 9,9 Mrd., die aus dem vorherigen EDF noch übrig sind und innerhalb der kommenden sieben Jahre verteilt werden sollen, vgl.: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000b), „The new ACP-EC Agreement. General Overview“ http://www.europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/overview_en.htm (abgerufen am 15.09.2004).

¹⁸⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a), a.a.O., S. 7f. Unter Hinweis auf den Mercosur versucht die Kommission zu zeigen, dass sich ökonomische Integration auch in anderen Regionen verstetigt und mittels sektoraler Spill-over Effekte auch Menschenrechte, Demokratie und sozialer Ausgleich gefördert werden. Eine ähnliche Erwartung würde sich im Übrigen auch aus der Theorie des „Funktionalismus“ ergeben.

eine konfliktverhindernde Wirkung zugeschrieben.¹⁸⁷ Regionale wirtschaftliche Integration, vor allem in Form von Freihandelsabkommen, soll Entwicklungsländern wirtschaftliches Wachstum beschern, ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit erhöhen sowie ihre Integration in die Weltwirtschaft erleichtern.¹⁸⁸ Besondere Unterstützung soll darüber hinaus regionalen Strukturen zuteil werden, die explizit eine Agenda zur Konfliktprävention verfolgen und entsprechende Verhaltensnormen und Prozeduren institutionalisieren.¹⁸⁹

In der unmittelbaren innereuropäischen Nachbarschaft der Union hat die Perspektive auf eine Mitgliedschaft in der EU nach Beobachtung der Kommission eine enorm stabilisierende und friedensstiftende Wirkung entfaltet:

„In offering the prospect of European integration, the EU has already helped the countries of Central and Eastern Europe in their struggle to become stable democracies and functioning market economies. (...) It has drastically reduced border disputes and nationalist tensions as well as allowing integrating minorities in society.“¹⁹⁰

Die Entwicklung, die die acht mittel- und osteuropäischen Staaten durchlaufen haben, die am 01.05.2004 zusammen mit Zypern und Malta der EU beigetreten sind, wird von der Kommission also unmittelbar auf die regionale Perspektive der Teilhabe am europäischen Integrationsprozess zurückgeführt. Aufgrund der Beitrittsperspektive wurde dieser Region von der EU im Rahmen der Europa-Abkommen, durch die die Kandidatenländer Mittel- und Osteuropas politisch und wirtschaftlich an die EU-Mitgliedschaft herangeführt wurden, allerdings auch umfangreiche Fördermittel zugeleitet.

Eine ähnliche Entwicklung wie in Mittel- und Osteuropa meint die EU mit Blick auf die fünf Länder des Westbalkans feststellen zu können.¹⁹¹ In der Folge des Kosovokriegs initiierte die EU 1999 einen Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, in dessen Verlauf Abkommen mit den Staaten der Region geschlossen wurden, die mit den Europa-Abkommen zu vergleichen sind. Im Jahr 2000 wurde den Balkanländern schließlich die Chance eines Beitritts zur EU eröffnet.¹⁹²

¹⁸⁷ Solana, Javier/ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000), „Improving the Coherence and Effectiveness of the European Union in the Field of Conflict Prevention“ Nizza 7.-9.12.2000, Kapitel III. 12. <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/00/st14/14088en0.pdf> (abgerufen am 15.09.2004).

¹⁸⁸ Kommission der Europäischen Gemeinschaften/ Rat der Europäischen Union (2000), a.a.O., S. 3, Schmidt, Siegmund (2002), „Aktuelle Aspekte der EU Entwicklungspolitik.“ In: *Aus Politik und Zeitgeschehen*, B19-20/ 2002, S. 29-38 (hier: S. 34); Mair macht zudem darauf aufmerksam, dass das Paradigma der Weltmarktintegration auch im Zentrum des afrikanischen Regionalismus der 1990er Jahre steht. Mair, Stefan (2002), „Die regionale Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara.“ In: *Aus Politik und Zeitgeschehen*, B13-14/2002, S. 15-23 (hier: 15).

¹⁸⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a), a.a.O., S. 8.

¹⁹⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a), a.a.O., S. 7.

¹⁹¹ Ebd., S. 7.

¹⁹² Pippin, Christian (2004), „The Rocky Road to Europe: The Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality“ In: *European Foreign Affairs Review* Vol. 9, S. 219-245 (hier: S. 227f.).

Darüber hinaus hat sich die Kommission aber auch die Unterstützung regionaler Kooperation in einem weiteren geographischen Rahmen zum Ziel gesetzt. Empfänger von Gemeinschaftshilfen sind regionale und subregionale Kooperations- und Integrationsprojekte im Mittelmeerraum, in Lateinamerika, Asien und vor allem in Afrika.

So wurde im Jahr 1995 von der EU im Zuge des sogenannten „Barcelona-Prozess“ die Euro-Med-Partnership (EMP) begründet und das MEDA-Programm aufgelegt, durch das die Stabilität im Mittelmeerraum gefördert werden soll. Zwischen 1995 und 2000 wurden Integration und Kooperation zwischen den Mittelmeeranrainern mit 557 Mio. € unterstützt. Innerhalb des „Regional Indicative Programme“ für den Zeitraum 2002 bis 2004 wurden weitere rund 50 Mio. € für diesen Zweck bereitgestellt.¹⁹³ Primäre Ziele der Regionalstrategie sind die Errichtung einer Freihandelszone zwischen den Mittelmeerstaaten selbst sowie zwischen ihnen und der EG („Euro-Med Free Trade Zone“). Darüber hinaus werden regionale Infrastrukturmaßnahmen in den Bereichen Energie, Telekommunikation und Verkehr sowie regionale Ansätze zu Ressourcenmanagement und Wasserschutz gefördert.¹⁹⁴ Sicherheitspolitisch unterstützt die EG im Rahmen des MEDA-Programmes die Ausarbeitung einer Charta für Sicherheit und Stabilität, die auch Elemente zu Konfliktprävention, Krisenmanagement und Friedenskonsolidierung enthalten soll.¹⁹⁵

Das TACIS-Programm richtet sich an die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) und die Mongolei und reicht damit von Osteuropa bis weit nach Zentralasien hinein. Ungefähr ein Drittel des Gesamtfördervolumens des Indikativprogramms 2004 bis 2006 wird für regionale Projekte zur Verfügung gestellt.¹⁹⁶ Somit ist die Bedeutung, die die EG regionaler Kooperation im TACIS-Programm beimisst, deutlich gestiegen: Von ca. 5,2 Mrd. € Gesamthilfe, die im Zeitraum 1992 bis 2002 verteilt wurden, waren mit ca. 485 Mio. € nur etwas mehr als 9% für regionale Projekte bereitgestellt worden.¹⁹⁷ Die EG unterstützte und unterstützt vor allem regionale bzw. zwischenstaatliche Kooperationsprojekte zum Umweltschutz und zur Verbesserung des Ressourcenmanagement (v. a. Wasser), Projekte zur Justiz- und Innenpolitik, bei denen es um Grenzkontrollen und Bekämpfung von Organisierter Kriminalität geht, sowie den Auf- und Ausbau regionaler Energie- und Verkehrsnetzwerke.¹⁹⁸

In Lateinamerika fokussiert die europäische Integrationsförderung auf dem Mercosur und der Andengemeinschaft („Community of Andean Nations“, CAN). Im Mercosur haben sich Argentinien, Brasilien, Uruguay und Paraguay zusammengeschlossen, um regionalen Handel zu fördern und einen gemeinsamen Markt aufzubauen. Die EG will hier vor allem die institutio-

¹⁹³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001c), „Euro-Med Partnership. Regional Strategy Paper 2002-2006. Regional Indicative Programme 2002-2004“, Brüssel, S. 16 (Tab.1), Annex 4 http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/rsp/rsp02_06.pdf (abgerufen am 15.09.2004).

¹⁹⁴ Ebd., S. 19-20.

¹⁹⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001c), S. 8f.

¹⁹⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003b), „TACIS Regional Cooperation. Regional Strategy and Indicative Programme 2004-2006“, Brüssel, 11.04.2003, S. 5f.

¹⁹⁷ Ebd., S. 10ff.

¹⁹⁸ Ebd., S. 10f.; 18ff.

nelle Struktur festigen, die ökonomische Integration, v.a. die Vollendung des Binnenmarktes, vorantreiben sowie die Zivilgesellschaft innerhalb des Mercosur stärken. In ihrem „Regional Indicative Programme“ für den Mercosur hat die EG für den Zeitraum von 2002 bis 2006 48 Mio. € bereitgestellt.¹⁹⁹ Mit ihrer Hilfe für die Andengemeinschaft unterstützt die EG einen subregionalen Verbund der Andenstaaten Bolivien, Ecuador, Kolumbien, Peru und Venezuela, der sich mit dem Aufbau einer Zollunion vor allem ökonomische Ziele gesetzt hat. Die CAN beabsichtigt darüber hinaus aber auch die Errichtung einer „Andean Zone of Peace“, hat einen Konfliktpräventionsmechanismus institutionalisiert und kooperiert bei der Bekämpfung grenzübergreifender Sicherheitsprobleme etwa im Bereich des Drogenanbaus und – handels.²⁰⁰

In Asien werden von der EG vor allem die „Association of South East Asian Nations“ (ASEAN) und die „South Asia Association for Regional Cooperation“ (SAARC) unterstützt. Im Rahmen der Kooperation zwischen EG und ASEAN wurden Programme im Bereich der Handelsintegration, Energie- und Umweltpolitik sowie der Bildung von institutionellen Kapazitäten gefördert. Für die Jahre 2005 bis 2006 sind hierfür 10 bis 15 Mio. € vorgesehen.²⁰¹ Darüber hinaus unterhält die EU im Rahmen der ASEM einen kontinuierlichen politischen Dialog mit der Regionalorganisation. In der SAARC förderte die EG vor allem die regionale Handelsintegration und will dafür von 2005 bis 2006 zwischen 2 und 5 Mio. € bereitstellen.²⁰² Der Fokus hinsichtlich der Förderung von regionalen Projekten der Konfliktprävention bzw. des Konfliktmanagements ist vor allem auf den afrikanischen Kontinent gerichtet: Kooperationspartner der EU waren bzw. sind dabei im Besonderen die Organisation Afrikanischer Einheit (OAU) bzw. die aus dieser hervorgegangene Afrikanische Union (AU).²⁰³ Die AU hat es sich zum Ziel gesetzt, subregionale Organisationen sowie zivilgesellschaftliche Akteure bei ihren Beiträgen zur Konfliktprävention zu unterstützen. Dabei gibt die AU das Prinzip der Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten, auf dem noch die OAU basiert hatte, zugunsten eines wesentlich proaktiveren Ansatzes in puncto Konfliktprävention auf.²⁰⁴ Diesem neuen Selbstverständnis wird auch auf institutioneller Ebene Rechnung getragen, wo der „Peace

¹⁹⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002a), „Mercosur – European Community. Regional Strategy Paper 2002-2006“ Brüssel, 10.09.2002, http://europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/rsp/02_06en.pdf (abgerufen am 15.09.2004).

²⁰⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002b), „Regional Strategy Andean Community of Nations. 2002-2006.“ Brüssel, S. 24f http://europa.eu.int/comm/external_relations/andean/rsp/02_06_en.pdf (abgerufen am 15.09.2004).

²⁰¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, „Strategy Paper and Indicative Programme for Multicountry Programmes in Asia, 2005-2006“ (RSP Asia), Brüssel, S. 15f, 27, (undatiert) http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/asia/rsp/rsp_asia.pdf (abgerufen am 15.09.2004)

²⁰² Ebd., S.16, 28.

²⁰³ Landgraf (1998), a.a.O., S. 112f.; Sekretariat des Rats der Europäischen Union (2004), „Entwurf eines Berichts an den Europäischen Rat über die Maßnahmen der Europäischen Union im Bereich der Konfliktverhütung, einschließlich der Umsetzung des EU-Programms zur Verhütung gewaltsamer Konflikte“, 10327/04, Brüssel, S. 4; http://ue.eu.int/cms3_applications/Applications/newsRoom/LoadDocument.asp?directory=en/misc/&filename=81344.pdf (abgerufen am 15.09.2004); Chalmers, Malcom (2000), „External Actors and Security Sector Reform in the Perspective of ACP-EU Relations.“ In: Lund / Rasamoelina (Hrsg.), a.a.O., S. 129-156, (hier: S. 145f.).

²⁰⁴ Alexander, Lindsey et al. (2003), „Regional Approaches to Conflict Prevention in Africa. European Support to African Processes“, InBrief No. 4, Oct. 2003, S. 3.

and Security Council“ der AU verantwortlich ist für ein kohärentes und abgestimmtes Vorgehen zur Konfliktprävention sowie die Sanktionierung von Regierungen, die Konflikte anheizen bzw. auslösen. Zur Implementierung seiner Vorgaben verfügt der AU-Council über ein „Peace and Security Directorate“, dem Abteilungen zum Konfliktmanagement und zur Friedenserhaltung beigeordnet sind. Darüber hinaus ist mit der geplanten „African Standby Force“ die Gründung eigenständiger militärischer Kapazitäten der AU vorgesehen.²⁰⁵

Wie die OAU wird auch die AU seitens der EU unterstützt. Unmittelbar nach Gründung der AU im Juli 2002 wurden ihr 16 Mio. € von der EU zur Verhütung von Konflikten im östlichen und südlichen Afrika zur Verfügung gestellt. Im November 2003 folgten weitere 250 Mio. € zum Auf- bzw. Ausbau von Kapazitäten zur Friedenserhaltung und Friedenssicherung.²⁰⁶

Im Cotonou-Vertrag zwischen EG und AKP-Staaten wird ebenfalls ausdrücklich die Förderung sub-regionaler Integrationsprojekte mit aufgenommen. So sind 1,3 Mrd. € des neunten EEF speziell für die Förderung regionaler Integration reserviert.²⁰⁷ Ein Engagement, das durch verschiedene Initiativen der EU-Mitgliedsstaaten noch ergänzt wird.²⁰⁸ Entsprechend dem Cotonou-Vertrag folgt die Kommission sogar bei der Bestimmung ihrer Kooperationspartner dem Ownership-Prinzip: Die regionalen Zusammenschlüsse von AKP-Staaten, die von der EG unterstützt werden, wurden von den AKP-Ländern der jeweiligen Regionen als Partner der EG ausgewählt. Die Programme der Regionalforen werden in Zusammenarbeit mit der Generaldirektion Entwicklung und dem Europe Aid Cooperation Office entwickelt.

In den Regionalprogrammen wird Konfliktprävention allerdings nicht als „focal area“ der Kooperation eingestuft und erhält daher weniger finanzielle Zuwendungen als Fokus-Kooperationsgebiete.²⁰⁹ Im neunten EEF wurden für die Region des östlichen und südlichen Afrika und des Indischen Ozeans zwischen 5 und 10% der 223 Mio. € Gesamtbudget des „Regional Indicative Programme“ (RIP) bereitgestellt.²¹⁰ Federführend hier sind der „Common Market of Eastern and Southern Africa“ (COMESA) und die „Intergovernmental Authority on Development“ (IGAD). Im gleichen Zeitraum soll die „South African Development Community“ (SADC) mit 101 Mio. € unterstützt werden, von denen 15 bis 25% für den Bereich Konfliktprävention und -lösung vorgesehen sind.²¹¹ Bei der Kooperation zwischen EG und den zentralafrikanischen Regionalorganisationen „Economic Community of Central Afri-

²⁰⁵ Adisa, Jinmi (2003), „The African Union: The vision, programmes, policies and challenges“ In: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), „SIPRI Yearbook“, Stockholm, Appendix 1A, S. 79-85; Alexander et al. (2003), a.a.O., S. 3f.

²⁰⁶ Sekretariat des Rats der Europäischen Union (2004), a.a.O., S. 5.

²⁰⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000b), a.a.O.

²⁰⁸ Chalmers (2000) a.a.O., S. 146.

²⁰⁹ Alexander, et al. (2003), a.a.O., S. 5.

²¹⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002c), „Region of Eastern and Southern Africa and Indian Ocean. Regional Strategy Paper and Indicative Programme. 2002-2007“, Brüssel, Juni 2002, Annex 3.

²¹¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, „Southern African Development Community and European Community Regional Strategy Paper and Regional Indicative Programme, 2002-2007.“ (RSP SADC) (undatiert) Brüssel Annex 3

http://www.europa.eu.int/comm/development/body/csp_rsp/print/r7_rsp_en.pdf#zoom=100 (abgerufen am 15.09.2004).

can States“ (CEEAC/ CEMAC) sind zwischen 5 und 10% des Gesamtbudgets von 55 Mio. € für „non-focal areas“ vorgesehen.²¹² Für die „Economic Community of West African States“ (ECOWAS) schließlich will die EG 35 Mio. € für Konfliktprävention und –lösung aus dem neunten EEF bereitstellen.²¹³

4.2.1.2. Entwicklungszusammenarbeit und strukturelle Stabilität auf nationalstaatlicher Ebene

Über regionale Maßnahmen hinaus versucht die EU, auf der Ebene des Nationalstaats auch unmittelbar zur Entstehung struktureller Stabilität beizutragen. Die verschiedenen Kooperationsprogramme haben dabei in der Regel einen primär ökonomischen Fokus, der vor allem auf die Reduzierung von Armut abzielt. Es geht darüber hinaus jedoch auch um die Schaffung eines positiven Umfelds für demokratische Reformen wie um Aufbauhilfe für zivilgesellschaftliche Strukturen, Reformen der Sicherheitsinstitutionen oder Programme, die der Erhaltung der ökologischen Lebensgrundlagen dienen.²¹⁴

a) Kooperationsprogramme und die politische Dimension struktureller Stabilität

Bei der Konstitution struktureller Stabilität war der Funktionsfähigkeit politischer Strukturen, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und Demokratie – kurz: Good Governance – eine wichtige Rolle eingeräumt worden. Auch in den Kooperationsprogrammen der EG finden sich diverse Aspekte, durch die staatliche Handlungsfähigkeit erhöht und die Einhaltung rechtsstaatlicher und demokratischer Prinzipien sowie die Achtung von Menschenrechten sichergestellt werden sollen.

Entsprechend den Artikeln 177 (2), 181a (1) des EG-Vertrags, sowie seit Inkrafttreten des EU-Vertrages in den Artikeln 6 und 11 EUV nehmen die Achtung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie als Grundprinzipien europäischer Politik eine prominente Rolle in den Beziehungen zu Drittstaaten ein. Eine Umsetzung dieser Vorgaben wurde jedoch erst seit Ende der 1980er Jahre unter verstärktem Einsatz betrieben. Davor war vor allem das Europäische Parlament die treibende Kraft, wenn es um die Förderung von Menschenrechten und Demokratie in Drittstaaten ging. Seitens der Mitgliedsstaaten und der Kommission waren jedoch kaum spezifische Maßnahmen erfolgt.²¹⁵ Erst mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und im Zuge des Zusammenbruchs der kommunistischen Herrschaft in Mittel- und Osteuropa begann die EG ein verstärktes Augenmerk auf die interne Konstitution von Drittländern zu richten.²¹⁶

²¹² Die Zahlenangaben finden sich bei *Alexander et al.* (2003), a.a.O., S. 6, Table 1.

²¹³ Ebd.

²¹⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a), a.a.O., S. 12f., 13f., 18.

²¹⁵ *Smith, Karen* (1998), „The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?“ in: *European Foreign Affairs Review* 3: S. 253-274 (S. 259f.).

²¹⁶ Ebd., S. 260f.

Ein relativ leicht einzusetzendes Instrument zur Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit stellen dabei politische Konditionalitätsklauseln dar, in denen sich die Empfänger von EG-Hilfen zur Einhaltung bestimmter politischer Standards verpflichten. Das 1989 unterzeichnete Lomé IV Abkommen zwischen EG und AKP-Staaten etwa war das erste Abkommen der Gemeinschaft, in dem im Vertragstext und nicht nur in der Präambel ein solcher Bezug zu Menschenrechten enthalten war.²¹⁷ 1991 einigte sich der Rat der Entwicklungsminister darauf, dass Demokratie und Menschenrechte von Bedeutung hinsichtlich der inhaltlichen Gestaltung der Beziehungen der EG zu Drittstaaten sind.²¹⁸ Entsprechend diesen Vorgaben und in Anbetracht der weltpolitischen Veränderungen integrierten Deutschland, Frankreich und Großbritannien ebenfalls Fragen der Menschenrechte und Demokratie in die politische Planung und die operative Umsetzung ihrer nationalen Entwicklungspolitiken.²¹⁹ Seit 1992 gelten Demokratie und die Achtung der Menschenrechte als innen- und außenpolitische Grundprinzipien der Vertragsparteien und stellen einen „wesentlichen Bestandteil“ aller Abkommen zwischen der EU und Drittländern dar.²²⁰ Zeitweise sollte sogar die Anerkennung von neuen Ländern, die nach dem Auseinanderfallen der Sowjetunion und Jugoslawiens zahlreich in Osteuropa und Zentralasien entstanden, an deren Verhalten in den Bereichen Menschenrechte und Demokratie geknüpft werden.²²¹ Um die Integration von Konditionalitätsklauseln in Verträge zu vereinfachen, entwickelte die Kommission 1995 eine standardisierte Formel für das Bekenntnis zur Achtung von Menschenrechten und demokratischen Prinzipien als obligatorischen Bestandteil aller Abkommen zwischen der EU und Drittstaaten. Im Falle einer Missachtung dieses Bekenntnisses können die Vertragsparteien Maßnahmen einleiten, die ihnen entsprechend dem Verstoß angemessen scheinen.²²² In Annex 1 von COM (95) 216 werden verschiedene Standardformulierungen für zukünftige Verträge vorgegeben. In Annex 2 werden Maßnahmen benannt, die in Reaktion auf schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen oder eine schwerwiegende Unterbrechung des demokratischen Prozesses getroffen werden können. Dementsprechend finden sich Konditionalitätsklauseln in den meisten Kooperations- und Assoziierungsabkommen, sowie in allen entwicklungspolitischen Abkommen.²²³ Die Assoziierungsabkommen, die die Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE) an eine Mitgliedschaft in der EU heranführten, wurden nur mit Ländern geschlossen, die die Kriterien Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Mehrparteiensys-

²¹⁷ *Ferdowsi* (1999) a.a.O., S. 18, *Smith* (1998) a.a.O., S. 262.

²¹⁸ *Grohs*, Gerhard (1999), „Die Europäische Union und die Menschenrechte in Afrika.“ In: *Ferdowsi* (Hrsg.) a.a.O., S. 48-66 (hier S. 49).

²¹⁹ *Grimm* (2003), a.a.O. S. 161, *Smith* (1998), a.a.O. S. 262f., *Grohs* (1999), a.a.O., S. 50f.

²²⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001b), a.a.O., S. 4.

²²¹ *Smith* (1998), a.a.O. S. 262.

²²² Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1995b), „Communication on the Inclusion of Respect for Democratic Principles and Human Rights in Agreements Between the Community and Third Countries“, COM (95) 216, Brüssel, 23.05.1995.

²²³ European Parliament (2001), „Instruments of Conflict Prevention and Civilian Crisis Management Available to the European Union“, Briefing Note No.1/2001, PE nr. 296707, S. 11.

tem, freie und faire Wahlen sowie Marktwirtschaftlichkeit erfüllen.²²⁴ In den Kriterien für einen Beitritt zur EU, den so genannten „Kopenhagener Kriterien“, wurden diese Bedingungen bestätigt und um die Anforderung effizient und effektiv arbeitender administrativer Strukturen ergänzt.²²⁵ Abkommen zur Kooperation der EG mit asiatischen und lateinamerikanischen Ländern enthalten seit 1992 Konditionalitätsklauseln, Abkommen mit Ländern des Mittelmeerraums seit 1996.²²⁶ Im Nachfolgeabkommen der Lomé-Verträge, dem Cotonou-Vertrag, werden die Achtung der Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sogar noch durch das Prinzip der „verantwortungsvollen Regierungsführung“ ergänzt, das in die Präambel aufgenommen wurde. Die Nichteinhaltung dieses Prinzips ist jedoch nur für schwere Fälle staatlicher Korruption mit Sanktionsdrohungen belegt.²²⁷ Die Einführung dieser ausgeweiteten Konditionalitätsklausel war einer der Hauptstreitpunkte zwischen AKP-Staaten und Kommission bei den Verhandlungen über den Cotonou-Vertrag. Was die Entwicklungsländer als Einmischung in ihre Souveränität ablehnten, wurde seitens der Europäer als wesentlicher Verhandlungspunkt erachtet.²²⁸ Schließlich lenkten die AKP-Staaten ein - wie Molt vermutet in der Hoffnung, dass die europäischen Empfindlichkeiten mit einem Lippenbekenntnis befriedigt sein würden und eine Sanktionierung von Verstößen im Falle des Falles an der Uneinigkeit des EU-Ministerrates scheitern werde.²²⁹

Neben solchen indirekten Fördermaßnahmen, die Bewusstsein für und Bereitschaft zu verantwortungsvoller Regierungsführung stärken sollen, leistet die EG jedoch auch direkte materielle Beiträge zum „Empowerment“ politischer Strukturen:

Für eine Sicherung staatlicher Handlungsfähigkeit sollen dabei Budgethilfen und Stabilisierungsfonds für Exporterlöse sorgen. Diese Unterstützungsleistungen der EG für Entwicklungsländer sind an keine im Vorhinein festgelegten Projekte gebunden.²³⁰ So unterstützt die EG Strukturanpassungsprogramme in Drittweltländern durch direkte Budgethilfen für die jeweilige Regierung. Es werden etwa Beihilfen gezahlt, um Verwaltungs- und Infrastrukturkosten aufzufangen, die in Entwicklungsländern durch die Strukturanpassungsmaßnahmen verursacht wurden. Darüber hinaus will man den Regierungen die notwendigen Mittel an die Hand geben, um die negativen Folgen einzudämmen, die durch Strukturanpassungsprogramme vor allem für die armen Teile der Bevölkerung entstanden.²³¹ Zunächst beschränkten sich die Budgethilfen auf die AKP-Staaten, seit 1992 wurden die Hilfen nach und nach

²²⁴ Entsprechend verweigerte die EU der Slowakei unter der Herrschaft Meciar den Abschluss eines Europaabkommens.

²²⁵ Lippert, Barbara (1999), „Erweiterung“, in *Weidenfeld/ Wessels* (Hrsg.) a.a.O., S. 126-134.

²²⁶ Smith (1998), a.a.O., S. 264f.

²²⁷ Grimm (2003), a.a.O., S. 167.

²²⁸ Molt, Peter (2002), „Africa – a political Challenge for Europe.“ In: *Engel, Ulf/ Robert Kappel*, „Germany's Africa Policy Revisited. Interests, images and incrementalism“, LIT-Verlag, Münster, S. 63-79 (69f.).

²²⁹ Ebd., S. 70.

²³⁰ Cox, Aidan/ Jenny Chapman (1999), „The European Community External Cooperation Programmes. Policies, Management, Distribution.“ Overseas Development Institute, London, herausgegeben von der Europäischen Kommission, Brüssel, S. 32f.

²³¹ Kappel, Robert (1999), „Die Entwicklungskooperation zwischen Europa und den AKP-Staaten – Eine Bewertung der entwicklungspolitischen Folgen des Lomé-Modells.“ In: *Ferdowsi* (Hrsg.) a.a.O., S. 23-47 (hier: S. 39f.).

auch Ländern zugänglich gemacht, die nicht dieser Staatengruppe angehören.²³² Auch im Vertrag von Cotonou stellt die EU finanzielle Hilfen zur Unterstützung von strukturellen Reformen und die Umsetzung von „Poverty Reduction Strategy Papers“ (PRSP), die von Entwicklungsländern mit Unterstützung von Weltbank und Internationalem Währungsfond (IWF) entwickelt werden.²³³ Darüber hinaus beteiligt sich die EG auch an den HIPC-Schuldenerlassprogrammen, die von Weltbank, IWF sowie im Rahmen der G 8 initiiert wurden.²³⁴ Diese Programme richten sich an 41 hoch verschuldete arme Länder (Highly indebted poor countries – HIPC), denen unter der Auflage politische Reformen durchzuführen ihre Auslandsschulden teilweise erlassen werden.²³⁵ Neben den Beiträgen, die die EU-Mitgliedsstaaten zum HIPC-Programm leisten, stellte die Kommission im neunten EEF eine Milliarde Euro für die Entschuldung von AKP-Staaten und 54 Millionen Euro für Staaten in Lateinamerika und Südostasien zur Verfügung.

Dazu hielt die EG bis zur Unterzeichnung des Vertrags von Cotonou speziell für die AKP-Länder zwei Fonds bereit, die deren Erlöse aus Rohstoffexporten gegen Schwankungen der Weltmarktpreise absichern sollte. Das Stabex-System erfasste eine Reihe von agrarischen Rohstoffen (in Lomé IV 51 Produkte).²³⁶ Mit dem Sysmin-System wurde ein ähnliches Instrument für Bergbauerzeugnisse entwickelt. Während die Stabex-Mittel von den Regierungen der Empfängerländer weitgehend ohne Kontrolle durch die EG ausgegeben wurden und deshalb einen „Einkommenstransfer an die Regierung“ darstellten, war die Verwendung der Zuwendungen aus dem Sysmin-Fond an Auflagen und Kontrollen durch die Kommission gebunden.²³⁷ Obgleich ihre Wirkung in der Praxis oftmals äußerst ambivalent war, wurden Stabex und Sysmin lange Zeit als Kernstücke der Kooperation zwischen EU und AKP-Staaten betrachtet.²³⁸ So wurde erst im Vertrag von Cotonou vereinbart, Stabex und Sysmin nach auf einige Jahre angelegte Übergangsfristen aufzugeben zugunsten von mit dem Welt handelsregime kompatiblen Exporthilferegelungen.²³⁹

²³² Vgl.: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a), a.a.O., S. 12; Cox/ Chapman (1999), a.a.O., S. 32; Darüber hinaus vergibt die EG auch makroökonomische Hilfsprogramme in Form von Krediten, die nicht als offizielle Entwicklungshilfe gezählt werden.

²³³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a), a.a.O., S. 12f.; Schmidt (2002), a.a.O., S. 34.

²³⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a), a.a.O., S. 12.

²³⁵ Fahrenhorst/ Musto (2002), a.a.O., S. 220ff.

²³⁶ Kappel (1999), a.a.O., S. 36f.

²³⁷ Ebd., S. 36-38 (Zitat: S. 37).

²³⁸ Ebd., S. 38.

²³⁹ Schmidt (2002), a.a.O., S. 30.

Tabelle 2: Budgethilfen der EG für die AKP-Staaten und MEDA (1991-1998 in Mio. €/ % Anteil an der regionalen Gesamthilfe)								
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
AKP-Staaten (gesamt = Strukturanpassung+Stabex+Sysmin)	715/ 33,7	892/ 32,3	487/ 17,6	988/ 28,1	492/ 18,9	331/ 17,0	291/ 25,8	872/ 30,6
AKP- Strukturanpassung	183/ 8,6	403/ 14,6	419/ 15,1	316/ 9,0	277/ 10,6	142/ 7,3	123/ 10,9	720/ 25,2
AKP-Stabex	515/ 24,3	397/ 14,4	4/ 0,2	615/ 17,5	131/ 5,0	155/ 8,0	-/ -	152/ 5,3
AKP-Sysmin	18/ 0,8	92/ 3,3	64/ 2,3	57/ 1,6	84/ 3,3	34/ 1,7	168/ 14,9	1/ -
Mittelmeer/ Mittlerer Osten (nur Strukturanpassung)	-/-	205/ 31,3	25/ 3,5	60/ 7,9	20/ 2,3	292/ 24,6	153/ 9,9	12/ 0,8

Quelle: Cox/ Chapman (1999), a.a.O.; Asien, Lateinamerika, Mittel- und Osteuropa sowie die Nachfolgestaaten der UdSSR sind kaum in den Genuss von Budgethilfen gekommen und deshalb nicht in Tabelle 1 aufgeführt.

Darüber hinaus werden bzw. wurden in den verschiedenen bilateralen Kooperationsprogrammen im Rahmen der PHARE, TACIS, ALA, MEDA und des EEF aber auch Beiträge zur Unterstützung politischer Strukturen geleistet, die in keinem Zusammenhang zu Strukturanpassungsmaßnahmen, Schuldenerleichterungen oder Exporterlösen stehen. Es geht dabei also um die Unterstützung bei rechtsstaatlichen Reformen, die Etablierung menschenrechtlicher Normen sowie den Aufbau bzw. die Förderung funktionierender Administrationen und Zivilgesellschaften.²⁴⁰ Zwischen 1986 und 1998 stellte die EG insgesamt über 2,4 Mrd. € für diese Zwecke bereit. Dies entspricht 3,3 % des Gesamtbudgets der Gemeinschaft für auswärtige Kooperationsprogramme. Wie in Tabelle 2 deutlich wird, spiegelt sich eine verstärkte Fokussierung der EG auf politische Strukturen – staatliche wie zivilgesellschaftliche – ab der ersten Hälfte der 1990er Jahre auch in einem gestiegenen Anteil dieses Sektors am Gesamtbudget wider. Dabei zeigt sich, dass vor allem in den mittel- und osteuropäischen Ländern Fördermaßnahmen im Bereich der Regierungsführung und Zivilgesellschaft durchgeführt wurden, was angesichts der Vorbereitung des EU-Beitritts dieser Länder kaum verwunderlich ist. In den anderen Ländergruppen wurde der Fokus der Kooperation oftmals anders gesetzt, wenngleich auch dort kontinuierlich finanzielle Unterstützung für Regierungsführung und Zivilgesellschaft geleistet wurden.

²⁴⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1998), a.a.O., S. 6-9.

Tabelle 3: Regionale Verteilung von Beihilfen für den Sektor „Governance and Civil Society“, (1991-1999, absolute Beträge bereitgestellter finanzieller Ressourcen in Mio. €/ % Anteil am Gesamtbudget)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
AKP-Staaten	19/ 0,9	41/ 1,5	22/ 0,8	10/ 0,3	31/ 1,2	78/ 4,0	175/ 15,5	86/ 3,0	279/ 8,5
Mittelmeer/ Mittlerer Osten	-/-	1/ 0,1	32/ 4,4	14/ 1,9	8/ 0,9	52/ 4,4	78/ 5,0	25/ 1,8	58/ 5,6
Asien	0/ 0	0/ 0	4/ 0,7	4/ 0,8	3/ 0,4	13/ 2,5	14/ 2,2	23/ 3,7	40/ 9,5
Lateinamerika	10/ 3,5	10/ 3,0	15/ 3,8	14/ 3,5	21/ 4,3	32/ 6,3	27/ 5,3	16/ 3,2	27/ 6,3
Mittel- und Ost- europa	27/ 3,1	26/ 2,1	66/ 4,3	82/ 6,4	26/ 1,8	212/ 13,1	221/ 14,4	271/ 17,0	k.A.
Gemeinschaft Unabhängiger Staaten	-/-	38/ 5,6	8/ 1,4	51/ 8,6	10/ 1,2	17/ 2,5	28/ 4,7	8/ 0,8	61/ 7,4
Gesamtsumme	56/ 1,0	116/ 1,8	147/ 2,4	175/ 2,8	99/ 1,6	404/ 7,0	543/ 9,4	429/ 6,1	465/ 7,7

Quelle: Cox /Chapman (1999) a.a.O. / Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001e) „Info-Finance 1999“, DE 107, Brüssel

Auch hier findet sich im Cotonou-Vertrag eine wesentliche Neuerung, durch die versucht wird, eine stärkere Bindung der Budgethilfen an die tatsächlichen Umsetzungen von Reformen zu erreichen. So haben sich Kommission und AKP-Staaten durch die Einführung flexibler Finanzposten, die in einem Verfahren namens „rolling programming“ vergeben werden, auf eine wesentlich stärkere Performance-Orientierung geeinigt.²⁴¹ Es ist vorgesehen, alle zweieinhalb Jahre die CSS einer Überprüfung zu unterziehen, um Anpassungen entsprechend der Performance und der Bedürfnisse machen zu können. Der Teil der Hilfgelder, der für „rolling programming“ zur Verfügung steht, wird in Abhängigkeit von den Resultaten einer jährlichen Ergebniskontrolle vergeben. Staaten, die auf positive Veränderungen verweisen können, werden mit zusätzlichen Mitteln bedacht. Die Verteilung der Strukturhilfen ist davon jedoch nicht betroffen. Eine mögliche Ergänzung europäischer Ansätze zur stärkeren Performance-Orientierung bietet der im September 2003 im Rahmen der „New African Partnership for Development“ (NEPAD) initiierte „African Peer Review Mechanism“ (APRM). Durch APRM soll in einem mehrstufigen, freiwilligen Prozess untersucht werden, inwieweit sich die

²⁴¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, „The New ACP-EC Agreement“ a.a.O., Punkt 8.3. Programming Reform. Darüber hinaus siehe: Schmidt (2002), a.a.O., S. 34; Santiso (2002), a.a.O., S. 33f.

Mitglieder der NEPAD an ihre Verpflichtungen aus der „Declaration on Democracy, Political, Economic and Corporate Governance“ halten.²⁴²

b) Wachstum durch Entwicklungshilfe für den Produktivsektor

Als wesentlicher Bestandteil struktureller Stabilität war von der EU eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung identifiziert worden. In diesem Bereich fällt somit das Primärziel von Entwicklungspolitik, die Reduzierung von Armut, mit einem Teilaspekt der strukturorientierten Konfliktprävention zusammen.

Neben finanziellen Hilfen für Regierungen, um diesen die Schaffung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen zu gestatten, stellt die EU auch Mittel zur Unterstützung des Produktivsektors bereit, die unmittelbar auf die Entfaltung ökonomischer Aktivität abzielen. Auch hier durchlief die europäische Politik einen Lernprozess. Während in den 1980er Jahren im agrarischen Produktivsektor versucht wurde, in einem letztlich wenig erfolgreichen Ansatz ländliche Entwicklung durch eine Vielzahl von gleichzeitigen Projekten zu fördern, ging man in den 1990er Jahren vermehrt zum Paradigma der nachhaltigen Entwicklung über.²⁴³ Seitdem liegt die Aufmerksamkeit in Bereichen Land- und Forstwirtschaft sowie der Fischerei vor allem darauf, dass es zu keinem Raubbau an den natürlichen Lebensgrundlagen kommt. Neben diesen Maßnahmen im Agrarsektor unterstützt die EG auch wirtschaftliche Aktivitäten im industriellen und im Dienstleistungssektor sowie den Aufbau ökonomischer Infrastrukturen insgesamt.²⁴⁴ Während bis in die frühen 1990er Jahre der Schwerpunkt in erster Linie bei der industriellen Kooperation lag,²⁴⁵ wird seitdem vor allem in den AKP-Staaten vermehrt versucht, Transport- und Kommunikationsinfrastrukturen zu errichten.²⁴⁶

c) Die ökologische Dimension europäischer Entwicklungspolitik

Umweltpolitische Aspekte waren in der europäischen Entwicklungszusammenarbeit und Kooperationspolitik lange Zeit weitgehend unterrepräsentiert und dies, obwohl ökologische Fragen im Zusammenhang mit den Debatten um nachhaltige Entwicklung eine wichtige Rolle spielen müssten.

Seit dem Vertrag von Maastricht ist eine Integration von umweltpolitischen Aspekten in die diversen Politikfelder der EG in jedem Fall obligatorisch.²⁴⁷ Lediglich im Lomé IV-Vertrag zwischen EG und den AKP Staaten wurden ökologische Aspekte bereits zuvor als strategische Kooperationsziele mit aufgenommen.²⁴⁸ Seit 1992 gelten Umweltschutz und die Erhal-

²⁴² New Partnership for African Development, The African Peer Review Mechanism, APRM, 16.09.2003. (abrufbar über www.nepad.org) (abgerufen am 15.09.2004).

²⁴³ Cox/ Chapman (1999), a.a.O., S. 40ff.

²⁴⁴ Ebd., S. 42.

²⁴⁵ Kappel (1999), a.a.O., S. 38.

²⁴⁶ Cox /Chapman (1999), S. 43.

²⁴⁷ Cox/ Chapman (1999), a.a.O., S. 47.

²⁴⁸ Siehe: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000a), a.a.O., Annex I.

tung natürlicher Ressourcen auch als langfristige Prioritäten der Kooperation der EG mit den Staaten Lateinamerikas und Asiens (ALA).²⁴⁹ 1996 schließlich wurden vom Rat der EU auch entsprechende Vorgaben für das europäische Kooperationsprogramm mit dem Mittelmeerraum (MEDA) und die Nachfolgestaaten der UdSSR (TACIS) verabschiedet.²⁵⁰ Cox und Chapman stellen allerdings bei einer Untersuchung der auswärtigen Kooperationspolitik der EG fest, dass die Kommission bis 1999 über keine konsistente Definition verfügte für Projekte mit „Umwelt“ als primärem Kooperationsziel. Lediglich zwei Budgetlinien hatten ein eindeutig ökologisches Mandat.²⁵¹ Es finden sich darüber hinaus jedoch verschiedene umweltpolitisch relevante Aspekte über unterschiedliche Politikfelder verteilt: Kooperation in Bereichen wie Forstwirtschaft, Fischerei oder ländliche Entwicklung behandeln oft auch ökologische Aspekte, sind in ihrer Zielsetzung jedoch keineswegs ausschließlich umweltpolitisch orientiert, wenngleich sie sich zumindest in ihrer jüngeren Geschichte am Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung orientieren.²⁵² Zudem stellte die Kommission selbst fest, dass die für Umweltschutz verwendeten Mittel im Vergleich zum Gesamtvolumen der EG-Hilfen sehr moderat sind.²⁵³ Dies spiegelt sich auch in Tabelle 3 wider. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre überstieg der Anteil umweltpolitischer Projekte in den AKP-Staaten nur einmal die Einprozenthürde. In den anderen regionalen Kooperationsprogrammen fällt die Bilanz nur geringfügig besser aus. Ab 1992 sollte Umweltschutz zwar ein Kooperationsziel der EG im ALA-Programm sein, in Asien wird der Anteil, den Umweltprojekte 1991 am Gesamtbudget hatten, in den gesamten 1990er Jahren jedoch nur drei Mal übertroffen. Deutlich besser sieht die Bilanz allerdings in Lateinamerika aus. Darüber hinaus ist bis auf die AKP-Staaten für alle Regionen, für die Förderzahlen vorliegen, wenigstens bei Betrachtung der absoluten Zahlen eine gestiegene Bedeutung für Umweltschutz festzustellen.

²⁴⁹ Ebd.

²⁵⁰ Ebd.

²⁵¹ Cox /Chapman, (1999), a.a.O., S. 41

²⁵² Ebd., S. 40-42

²⁵³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000a), a.a.O., S. 4;

Tabelle 4: Finanzielle Hilfen der EG für den Sektor Umwelt nach Regionen geordnet (1991-2002 in Mio. €/ für 1991-1999 inkl. % Anteil an der regionalen Gesamthilfe)												
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
AKP-Staaten	13/ 0,6	20/ 0,7	66/ 2,4	14/ 0,4	19/ 0,7	2/ 0,1	5/ 0,5	7/ 0,2	83/ 2,5	36,5	81,1	64,4
Mittelmeer/ Mittlerer Osten	5/ 0,5	42/ 6,4	46/ 6,5	4/ 0,5	41/ 4,7	108/ 9,1	37/ 2,4	4/ 0,3	24/ 2,3	k.A.	k.A.	25
Asien	4/ 1,1	33/ 7,1	17/ 3,4	1/ 0,2	65/ 9,3	20/ 3,9	4/ 0,5	3/ 0,4	0/ 0	k.A.	45,4	17
Lateinamerika	4/ 1,2	3/ 0,6	6/ 1,4	16/ 4,1	14/ 2,9	4/ 0,8	6/ 1,2	3/ 0,6	13/ 3,0	k.A.	58,7	47,8
GUS/ Mongolei	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	24/ 3,4	31/ 5,3	35/ 3,4	14/ 1,7	k.A.	k.A.	24

Quellen: Cox/ Chapman (1999), a.a.O. / Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001e), a.a.O., Dies. (2003c), „Jahresbericht über die Entwicklungspolitik und Außenhilfe im Jahr 2002“, KOM (2003) 527, Brüssel, 03.09.2003

Diese Entwicklung wird von der strategischen Neupositionierung unterstützt und verstärkt, die die Kommission im Jahr 2000 für ihre auswärtige Umweltpolitik vorgenommen hat. Neben der beschränkten Mittelausstattung mangelte es der umweltpolitischen Strategie europäischer Außenhilfe bis zu diesem Zeitpunkt auch an Geschlossenheit: Trotz der Bekenntnisse zur ökologischen Nachhaltigkeit entwickelte die Kommission erst im Jahr 2000 eine offizielle Strategie zur umfassenden Integration umweltpolitischer Ziele in die europäische Entwicklungszusammenarbeit.²⁵⁴ Ziel ist es, die Kohärenz europäischer Politik in diesem Bereich zu erhöhen, beispielsweise indem umweltpolitische Überlegungen in den Projektplanungs- und Projektumsetzungszyklus integriert werden.²⁵⁵ Im Jahr 2001 identifizierte die Kommission sechs unterschiedliche Kernbereiche europäischer Umweltpolitik.²⁵⁶ Unter dem Stichpunkt „Handel und Entwicklung“ sollen umweltpolitische Aspekte verstärkt bei der Förderung des Außenhandels und der Weltmarktintegration von Entwicklungsländern berücksichtigt werden. Darüber hinaus will die Kommission dafür sorgen, dass Aspekte des Umweltschutzes stärker bei Strukturanpassungsprogrammen und anderen makroökonomischen Reformprojekten berücksichtigt werden. Ein weiterer Bereich europäischer Entwicklungshilfe ist die Förderung von Verkehrsinfrastrukturprojekten. Hier will die Kommission vermehrt ökologische Nebenfolgen von Straßenbauprojekten und erhöhtem Verkehrsaufkommen thematisieren. Zudem und von wesentlich größerer Brisanz hinsichtlich der Prävention von Konflikten sind Projekte zur nachhaltigen ländlichen Entwicklung und Ernährungssicherung. Gerade in ländlichen Regionen spielen ökologische Faktoren oftmals nicht nur als Aspekte der Lebensqualität eine Rolle, sondern sind wirtschaftliche Ressourcen und Lebensgrundlage gleichermaßen.

²⁵⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000a), a.a.O.

²⁵⁵ Ebd., S. 17.

²⁵⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001d), „Einbeziehung von Umweltbelangen in die wirtschaftliche und entwicklungspolitische Zusammenarbeit der EG“, SEK (2001) 609, Brüssel, 18.04.2001, S. 13-21.

Dabei will die Kommission ein besonderes Augenmerk auf die Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung von Wasserressourcen und die nachhaltige Deckung des Energiebedarfs legen.²⁵⁷ Ein weiterer Schwerpunktbereich schließlich entspricht weitgehend dem Grundsatz der Förderung verantwortungsvoller Regierungsführung. So konstatiert die Kommission, dass in vielen Entwicklungsländern bereits umfangreiche Gesetze zum Umweltschutz existieren, diese jedoch nicht ausreichend umgesetzt werden.²⁵⁸ Entsprechend setzt die Kommission auf die Förderung von Good Governance und den Ausbau institutioneller Kapazitäten, um eine konsequentere Umsetzung der vorhandenen Gesetze zu ermöglichen. Ein weiterer Kernbereich ist die bereits in Punkt 4.2.1.1. dieser Arbeit erwähnte Unterstützung für regionale Kooperations- und Integrationsprojekte im Bereich des Ressourcenmanagements und des Umweltschutzes.

Neben diesen inhaltlichen Zielvorgaben hat die EU unter griechischer Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2003 ein Netzwerk mit Teilnehmern aus den Außenministerien der EU-Mitgliedsstaaten sowie der Kommission errichtet, das so genannte „Green Diplomacy Network“.²⁵⁹ Dieses Netzwerk soll sich unter anderem mit den Zusammenhängen zwischen Umwelt und Sicherheit beschäftigen, die von grundsätzlicher Relevanz für Fragen der Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung sind. Darüber hinaus sollen in diesem Forum die verschiedenen Regionalanalysen der EU-Mitglieder zu Umwelt- und Sicherheitsproblemen zusammenfließen.²⁶⁰

4.2.2. Die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte

Im Bereich der Menschenrechts- und Demokratieförderung verfügt die EU neben ihren bereits dargestellten Programmen der Außenhilfe noch über ein weiteres Instrumentarium: Auf Initiative des Europäischen Parlaments wurde 1994 die „European Initiative for Democracy and Human Rights“ (EIDHR) ins Leben gerufen, in deren Rahmen die verschiedenen Menschenrechtsprojekte der EU unter einem Budget-Kapitel (B7-70) zusammengefasst wurden.²⁶¹ Die EIDHR wird vom Kommissar für auswärtige Beziehungen verwaltet und ist im Besonderen darauf ausgerichtet, die Achtung von Menschenrechten und Grundfreiheiten sowie Demokratisierungsprozesse zu unterstützen, Maßnahmen der Konfliktprävention bzw. Wiederherstellung des Friedens durchzuführen sowie gesellschaftlich besonders benachtei-

²⁵⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001d), S. 19f.

²⁵⁸ Ebd., S. 20.

²⁵⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, „Green Diplomacy. Overview“ http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/env/index.htm (abgerufen am 15.09.2004).

²⁶⁰ Griechische Präsidentschaft der EU (2003), „Network of Diplomats and Experts on European Diplomacy on Environment and Sustainable Development. Action Plan“, Athen, 15.07.2003.

²⁶¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, „The European Initiative for Democracy and Human Rights“ (EIDHR), http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/ddh/ddh_en.htm (abgerufen am 15.09.2004); Cox/Chapman(1999), a.a.O., S. 45

lichten Personengruppen zu helfen.²⁶² 1999 wurden vom Rat der EU mit den Regulierungen Nr. 975/1999 sowie Nr. 976/1999 die rechtlichen Grundlagen für Maßnahmen und Finanzierung der EIDHR für den Zeitraum von 1999 bis 2004 geschaffen.²⁶³

Die Durchführung der EIDHR findet mittels dreier unterschiedlicher Verfahren statt: Zum einen wird die Kommission aktiv, indem sie selbst mit gezielten Projekten („targeted projects“) auf bestimmte Entwicklungen eingeht. Planung und Umsetzung setzen hierbei eine Handlungsstrategie seitens der EG sowie Partner vor Ort voraus. In der Regel findet die Umsetzung von „targeted projects“ daher in Kooperation mit regionalen oder internationalen Organisationen statt. Zum anderen veröffentlicht die Kommission Aufforderungen zum Einreichen von Projektvorschlägen („Call for Proposals“, CfP). Die Adressaten eines CfP sind in der Regel internationale und lokale NROs. Die dritte Kategorie von Projekten stellen Kleinstprojekte („Microprojects“) dar, die auf Delegationsebene vergeben und verwaltet werden. Dabei handelt es sich um Projekte, deren finanzielles Volumen 50.000 € nicht überschreitet und deren Dauer auf 12 Monate begrenzt ist. Implementierungspartner sind hier vor allem lokale NROs, die auf grass-roots Ebene aktiv sind. Seit 2002 werden solche Kleinstprojekte auch in Afrika, Lateinamerika und Asien durchgeführt. Zuvor war ihr Einsatz auf ost- und südosteuropäische Staaten sowie die GUS-Länder beschränkt. Im Gegensatz zu den anderen EG-Kooperationsprogrammen (PHARE; CARDS, TACIS, MEDA, ALA und EEF) werden Maßnahmen der EIDHR in der Regel also nicht über Regierungsstellen, sondern durch internationale Organisationen oder NGOs durchgeführt.²⁶⁴ Allein durch die Auswahl der Implementierungspartner fördert die EIDHR daher schon zivilgesellschaftliche Strukturen. Wie in Tabelle 4 deutlich wird, werden Aufbau und Stärkung der Zivilgesellschaft überdies auch überproportional in der Mittelverteilung bedacht.

Tabelle 5: Finanzielle Mittel der EU für die EIDHR nach Sektoren (1996-2000 in Mio. €)					
	1996	1997	1998	1999	2000
Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit	14,94	19,31	12,03	15,33	18,25
Pluralistische Zivilgesellschaft	23,55	24,97	17,28	47,64	42,56
Vertrauensbildung und Konfliktprävention	14,80	10,60	7,59	9,15	3,44
Initiativen für Zielgruppen	15,72	14,15	19,92	12,37	28,16
Diverses	7,01	7,01	7,01	7,01	4,89
Gesamtbudget	76,02	76,04	63,83	91,50	97,30

Quelle: Santiso (2002), a.a.O., S. 13

²⁶² Kommission der Europäischen Gemeinschaften „EIDHR“; Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000b), „Bericht der Kommission über die Durchführung von Maßnahmen zur Förderung der Achtung der Menschenrechte und der Einhaltung demokratischer Grundsätze im Zeitraum 1996-1999“, KOM (2000) 726 endg., Brüssel, S. 43-66.

²⁶³ Rat der Europäischen Union (1999), Regulierung Nr. 975/1999 sowie Regulierung Nr. 976/1999, jeweils vom 29.04.1999.

²⁶⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001b), S. 16.

Als Resultat einer Evaluierung der EIDHR sowie der Weiterentwicklung der europäischen Positionen zu Konfliktprävention und Demokratieförderung wurde im Jahr 2001 eine Überarbeitung der Strategie vorgenommen, die der EIDHR zugrunde liegt.²⁶⁵ Bei genauer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass sich die Programme, die für den Zeitraum 2002-2004 initiiert wurden, nur geringfügig von den bisherigen inhaltlichen Schwerpunkten unterscheiden.²⁶⁶ Unter der Kategorie (1) „Unterstützung der Stärkung der Demokratisierung, der guten Regierungsführung und der Rechtsstaatlichkeit“ finden sich die vom Rat als Kernbereiche identifizierten Themen Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit, Zivilgesellschaft und Konfliktprävention. Ergänzend wurden noch die weiteren Bereiche (2) „Maßnahmen zur Unterstützung der Abschaffung der Todesstrafe“, (3) „Unterstützung der Bekämpfung von Folter und Straffreiheit sowie die Unterstützung für internationale Gerichte wie eines internationalen Strafgerichtshofs“ und (4) „Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung von Minderheiten und indigenen Völkern“ eingeführt. Inhaltlich hat sich somit kaum etwas Neues für die EIDHR ergeben: Der zweite und dritte Sektor ließen sich weitestgehend unter die erste Kategorie subsumieren und sind wohl primär als Explizierung des politischen Bekenntnisses der EU gegen die Todesstrafe und für einen internationalen Strafgerichtshof zu werten. Währenddessen stellt der vierte Maßnahmenbereich letztlich eine spezifizierte Fortführung der bis dahin praktizierten „Initiative für Zielgruppen“ dar. Für die Beibehaltung der inhaltlichen Schwerpunkte spricht auch, dass die geplante Ressourcenallokation für die Jahre 2002 bis 2004 weitestgehend der der Jahre 1996 bis 2000 entspricht.

Tabelle 6: Finanzielle Mittel der EU für die EIDHR laut Indikativ Programm 2002-2004 (in Mio. €)		
	2002	2003-2004
Demokratisierung, verantwortungsvolle Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit	60	120
Abschaffung der Todesstrafe	4	8
Folter, Straffreiheit und internationale Gerichtsbarkeit	13	26
Rassismus, Minderheiten und autochthone Bevölkerung	17	34
Notfallfonds	6	12
Gesamtbudget	100	200

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001f), „European Initiative for Democracy and Human Rights Programming Document 2002-2004“, REV1 (final), Brüssel, 20.12.2001. http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/eidhr02_04.htm (abgerufen am 15.09.2004) (Für 2003 u. 2004 lagen die tatsächlichen Ausgaben über den geplanten, vgl. Tabelle 6)

Eine wesentlich substanziellere Veränderung ist die Erweiterung des Planungszeitraums auf drei Jahre sowie die Fokussierung auf eine begrenzte Zahl von Schwerpunktländern. Die Auswahlkriterien der Europäischen Kommission zogen dabei in Erwägung: (1) die Er-

²⁶⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001b), S. 15-22.

²⁶⁶ Vgl.: Kommission der Europäische Gemeinschaften (2001f), S. 6-11.

folgsaussichten, die EIDHR-Maßnahmen in dem betreffenden Land haben. Diese Aussichten orientieren sich vor allem an der Reformbereitschaft und –fähigkeit der jeweiligen Regierung²⁶⁷, den Kapazitäten der im Land bzw. der Region aktiven NROs sowie den Kapazitäten der EG-Delegation vor Ort, den Zusatzaufwand zu bewältigen. Neben diesen Absorptionskriterien spielen eine Rolle: (2) die Kohärenz und gegenseitige Ergänzung verschiedener EIDHR-Maßnahmen mit anderen Programmen der EU bzw. der EU-Mitgliedsstaaten in dem betreffenden Land; (3) die politische Bedeutung, die die EU dem Land beimisst; sowie (4) ein geographischer Schlüssel, durch den eine gewisse regionale Ausgewogenheit sichergestellt werden soll.²⁶⁸ Die „Fokusländer“ der EIDHR in 2003 und 2004 waren Burundi, DR Kongo, Ruanda, Angola, Simbabwe, Mozambique, Eritrea, Äthiopien, Sudan, Elfenbeinküste, Sierra Leone, Nigeria, Algerien, Israel/ Westbank/ Gaza, Tunesien, Kambodscha, China, Indonesien, Nepal, Pakistan, Kolumbien, Guatemala, Mexiko, Russland, Georgien, Ukraine, Haiti, Fidschi-Inseln, Türkei, Bosnien und Jugoslawien sowie seit 2004 der Irak.²⁶⁹

Tabelle 7: Aufteilung der finanziellen Mittel der EU für die EIDHR (2002-2004 in Mio. €)

	2002	2003	2004
Fokusländer	60	68	58
Regionale Programme	19	16	25
Wahlen	15	15	14
Flexibler Notfallfond/ Technische Unterstützung	6	2	9
Gesamtbudget	100	101	106

Quellen: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001f), (2003e), (2003f), a.a.O.

Durch die in Tabelle 6 deutliche Fokussierung der Mittel auf eine Auswahl von Ländern und die Planung über einen Zeitraum von drei Jahren soll die EIDHR nicht mehr nur als reaktives Instrument genutzt werden, sondern zu einem pro-aktiven, strategischen Instrument europäischer Menschenrechts- und Demokratisierungspolitik aufgebaut werden. Eine Ausweitung der finanziellen Ressourcen, die für die EIDHR zur Verfügung stehen, ist gleichwohl nicht vorgesehen.

²⁶⁷ Gleichwohl sind die Partner, die EIDHR-Initiativen vor Ort durchführen, in der Regel NROs oder internationale Organisation und keine Regierungsbehörden. Die Kommission will EIDHR-Maßnahmen auch ohne Genehmigung der jeweiligen Regierung initiieren. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001b), S. 17.

²⁶⁸ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001b), a.a.O. S. 21-23.

²⁶⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003e) „Staff Working Document. European Initiative for Democracy and Human Rights Programming Update 2003“, 20.01.2003“, Brüssel, http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/prog03_en.pdf (abgerufen am 15.09.2004) Dies. (2003f), „Staff Working Document. European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR). Programming Update 2004“, Brüssel, 01.12.2003.

4.2.3. Europäische Beiträge zu Sicherheitssektor-Reformen

Einen wesentlichen Bestandteil struktureller Präventionspolitik stellen oftmals Sicherheitssektor-Reformen (SSR) dar. Sicherheit ist eine Grundvoraussetzung für ökonomische, politische und soziale Entwicklung. Zugleich ist die Gewährleistung von körperlicher Sicherheit die zentrale Aufgabe und Legitimationsgrundlage des Staates gegenüber seinen Bürgern.²⁷⁰ Darüber hinaus können Menschenrechtsverletzungen, die durch staatliche Sicherheitskräfte begangen werden, oftmals den Beginn einer Eskalationsdynamik darstellen, die in anhaltende innerstaatliche Gewaltkonflikte mündet.

Dieser von der Kommission in einem gesonderten Abschnitt thematisierte Aspekt von Konfliktprävention²⁷¹ stellt somit innerhalb der politischen Querschnittsaufgabe Konfliktprävention eine weitere politische Querschnittsaufgabe dar: Zum einen geht es um den Aufbau von Kapazitäten, die dem Sicherheitssektor erlauben, das Gewaltmonopol zu behaupten. Gleichzeitig müssen auch auf parlamentarischer, ziviler und justizieller Ebene Kapazitäten geschaffen werden, um die Kontrolle des Sicherheitssektors zu gewährleisten. Zudem müssen innerhalb des Sicherheitssektors selbst Maßnahmen getroffen werden, um die Achtung der Menschenrechte und der Demokratie sowie den Schutz von Minderheiten zu einem verbindlichen Handlungsprinzip zu machen.²⁷²

Der erstgenannte Bereich, der Aufbau von polizeilichen und militärischen Kapazitäten, ist kein traditionelles Element der Kooperation zwischen Europäischer Gemeinschaft und Entwicklungsländern. Erst in jüngerer Zeit ist die Kommission auch hier aktiv geworden.²⁷³ Obwohl auch das Göteborger Programm die Kommission zu Beiträgen zur SSR aufruft,²⁷⁴ obliegen derartige außenpolitische Aufgaben in der Regel eher der Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten oder werden im Rahmen der GASP durchgeführt. Dabei lassen sich verschiedene Ebenen identifizieren, auf denen die EU zu Reformen des Sicherheitssektors beitragen kann: Hinsichtlich des Teilelements „viable political structures“ geht es zunächst einmal um den Aufbau eines legitimen Gewaltmonopols, das zur Wahrnehmung der Sicherheitsaufgaben in der Lage ist. Dabei handelt es sich im Prinzip um Militär, Polizeikräfte sowie ein Gerichts- und Gefängnisssystem. Während die Kompetenzen im militärischen Bereich innerhalb der EU größtenteils noch nationalstaatlich organisiert sind, ist die EU bei der Ausbildung von Polizeikräften und der Stärkung von Gerichten und Gefängnissen aktiv.²⁷⁵ So beschlossen die Regierungschefs der EU auf dem Europäischen Rat im Juni 2000 in Feira, eine 5000 Mann umfassende europäische Polizeitruppe aufzubauen, die dem schnellen Krisenreaktionsmechanismus (siehe folgender Abschnitt) zugeordnet wird und im Rahmen von Friedensmissio-

²⁷⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003a), a.a.O., S. 22; OECD Observer (2004), „Security Sector Reform and Good Practice.“ In: OECD Policy Brief May 2004.

²⁷¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a), a.a.O., S. 14.

²⁷² Chalmers (2000), a.a.O.

²⁷³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a), a.a.O. S. 14.

²⁷⁴ Schwedische Präsidentschaft der EU (2001), a.a.O. S. 4.

²⁷⁵ Vgl.: Chalmers (2000), a.a.O., S. 235-241.

nen polizeiliche Aufgaben übernehmen sowie im Bereich Ausbildung und Beratung tätig werden soll.²⁷⁶ Derzeit ist die EU hier vor allem auf dem Balkan aktiv. In Bosnien-Herzegowina und in der ehemaligen jugoslawischen Teilrepublik Makedonien sind europäische Polizeikräfte im Einsatz.²⁷⁷ Darüber hinaus unterstützt die EG auch Programme anderer internationaler Organisationen beim Aufbau von Sicherheitskräften. Beispielsweise stellte die Kommission für ein derartiges Programm der OSZE in Zentralasien 1 Mio. € an finanzieller und technischer Hilfe bereit.²⁷⁸ Neben diesen Maßnahmen auf gesamteuropäischer Ebene unterhält eine Reihe europäischer Staaten - allen voran die beiden ehemaligen Kolonialmächte Großbritannien und Frankreich – umfangreiche Programme zur Ausbildung von Armee und Polizei in verschiedenen AKP-Staaten.²⁷⁹ Überdies stellen der europäische Verhaltenskodex für Waffenexporte („Code of Conduct on Arms Exports“)²⁸⁰ und die ebenfalls vom Rat der EU beschlossene „Joint Action on Small Arms“²⁸¹ Beiträge zu einer Einschränkung von Waffenexporten in Krisenregionen bzw. zur Verhinderung einer unkontrollierten Verbreitung von Kleinwaffen dar. Beide stärken somit indirekt das staatliche Gewaltmonopol. Einen Aufgabenbereich, in dem EU-Institutionen seit langem aktiv sind und einen eigenständigen Beitrag leisten können, sind die zivilen Aspekte von SSR. Dabei geht es um den Aufbau von politischen, juristischen und zivilgesellschaftlichen Strukturen, die im Zusammenspiel mit den Sicherheitskräften eine unterstützende, vor allen Dingen jedoch kontrollierende Rolle ausüben. Als Instrumente kommen dabei vor allem die bilateralen und regionalen Kooperationsprogramme zum Einsatz. Außerdem unterstützt die Kommission im Rahmen der EIDHR, v.a. durch Budget Linie B7-702, in beinahe allen Fokus-Ländern Maßnahmen zur Verbesserung von Infrastruktur und Zugang zum Justizsystem, Menschenrechtsausbildung für Sicherheitsbehörden oder Maßnahmen gegen die Straffreiheit von Menschenrechtsverletzungen (insbesondere Folter).²⁸² Überdies verbietet der Waffenexportkodex die Lieferung von Waffen an Länder, die sich Menschenrechtsverletzungen zuschulden kommen lassen oder internationales Recht missachten.

²⁷⁶ Portugisische Präsidentschaft der EU (2000), Santa Maria de Feira, European Council, Presidency Conclusion, 19./20.06.2000, Appendix 4.

²⁷⁷ Sekretariat des Rats der Europäischen Union (2004), a.a.O., S. 11.

²⁷⁸ „European Commission to support Border Management and Police Reform in Central Asia“, Pressemitteilung, Brüssel, 15.07.2003.

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/news/ip03_1017.htm (abgerufen am 15.09.2004).

²⁷⁹ Vgl.: Chalmers (2000), a.a.O., S. 135-140.

²⁸⁰ Rat der Europäischen Union (1998b), „Code of Conduct for conventional Arms Exports“ (8675/2/98), Brüssel, 05.06.1998 http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/8675_2_98_en.pdf (abgerufen am 15.09.2004).

²⁸¹ Rat der Europäischen Union (1998c), „Joint Action on Small Arms“ (1999/34/ CFSP), Brüssel, 17.12.1998.

²⁸² Vgl.: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003e), a.a.O., Annex II, S. 16-21; (2003f), a.a.O., S. 9-16; Commission Staff Working Paper (2001a), „Programming Human Rights and Democracy Exercise 2001“, SEC (2001) 891, Tabelle 2, insbesondere Sub-table 2.2.;

http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/sec01_891.pdf (abgerufen am 15.09.2004) Vgl. darüber hinaus: Chalmers (2000) a.a.O., S. 143.

4.2.4. Der schnelle Reaktionsmechanismus

Unter finnischer Ratspräsidentschaft beschlossen die EU-Mitgliedsstaaten, einen schnellen Reaktionsmechanismus („Rapid Reaction Mechanism“, RRM) zu entwickeln, in dem zivile Krisenmanagementmaßnahmen für akute Probleme zusammengefasst werden.²⁸³ Der RRM ist daher kein Instrument aus dem Bereich Gemeinschaftspfeiler, sondern wird der GASP zugeordnet. Von besonderer Bedeutung für den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit ist dabei, dass im Rahmen des RRM nicht nur Maßnahmen des Krisenmanagements eingeleitet werden können, sondern auch strukturorientierte Maßnahmen, die in ihrer kurzfristigen Wirkung zu einer Entspannung der Situation beitragen, deren langfristige Wirkung jedoch auf Beseitigung grundlegender Defizite, v.a. in den Bereichen administrative und polizeiliche Strukturen, Rechtsstaatlichkeit und Katastrophenschutz abzielt.²⁸⁴ Anders als bei vielen anderen Instrumenten der GASP liegt die Entscheidungskompetenz über den RRM aber bei der Kommission. Maßnahmen im Rahmen des RRM werden nach Information des Rates und unter Berücksichtigung dessen jeweiliger politischer Position sowie unter Abstimmung mit etwaigen Aktionen der EU-Mitgliedsstaaten oder anderer internationaler Organisationen in Krisenländern initiiert.²⁸⁵ So hat die Kommission im Rahmen des RRM verschiedene Male ohne langen zeitlichen Vorlauf Projekte eingeleitet, die zunächst im Sinne der kurzfristigen Konfliktprävention bzw. Friedenskonsolidierung wirken sollten, in ihrer Substanz jedoch langfristig/strukturell orientiert und somit Elemente des Peace-building waren. Funktional gesehen entspricht der RRM also einem entwicklungspolitischen Instrument. Aus dem RRM wurden beispielsweise 8 Mio. € für UN- und Weltbank-Projekte im Irak bereitgestellt, die dort dem Aufbau von zivilen und politischen Infrastrukturen dienen sollen.²⁸⁶ In Georgien unterstützt die Kommission mit 4,65 Mio. € aus Mitteln des RRM den Gefängnissektor, das Justizministerium, Parlaments- und Wahlreformen sowie vertrauensbildende Maßnahmen.²⁸⁷

4.2.5. Handelserleichterung als Wachstumsbeitrag: Das Allgemeine Präferenzsystem

Der Rat der EU und die Kommission sehen in der Integration von Entwicklungsländern in die Weltwirtschaft eine Voraussetzung für nachhaltige ökonomische und soziale Entwicklung.²⁸⁸ Diesen Integrationsprozess will die EU unterstützen, indem sie Produkten aus Drittweltländern einen bevorzugten Zugang zum EG-Binnenmarkt ermöglicht. Besondere Aufmerksamkeit soll in diesem Zusammenhang den am wenigsten entwickelten Ländern („Least develo-

²⁸³ European Parliament (2001), a.a.O., S. 4.

²⁸⁴ European Parliament (2001), a.a.O., S. 5-7

²⁸⁵ Ebd., S. 5

²⁸⁶ „Iraq: Commission announces further EUR 11 million for reconstruction & makes first contribution to the International Reconstruction Fund Facility“, Press Release, IP/03/1809, Brüssel, 23.12.2003; http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/iraq/news/ip03_1809.htm (abgerufen am 15.09.2004)

²⁸⁷ „Georgia: €4.65 million to reinforce the rule of law and democratic processes“, Press Release, IP/04/846, Brüssel, 02.06.2004;

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/georgia/intro/ip04_846.htm (abgerufen am 15.09.2004).

²⁸⁸ Kommission der Europäischen Gemeinschaften /Rat der Europäischen Union (2000), a.a.O., S. 3; Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a), a.a.O., S. 8f.

ped countries“, LDC) gewidmet werden.²⁸⁹ Ein bevorzugtes Instrument stellt das Allgemeine Präferenzsystem (APS) der EG dar.²⁹⁰ Das APS der EG wird immer für einen Zeitraum von zehn Jahren eingeführt, der derzeit gültige Zyklus wurde 1995 initiiert und läuft bis 2005. Innerhalb dieses Zeitraumes wurde das APS mehrmals überarbeitet. Die letzte Anpassung fand für den Zeitraum Januar 2002 bis Dezember 2005 statt.²⁹¹ Danach wird eine weitere grundlegende Überarbeitung des APS durchgeführt.²⁹²

Zur Zeit der Lomé-Verträge richtete sich das APS in erster Linie an die Staaten, die nicht der AKP-Gruppe angehörten. Den AKP-Ländern wurden durch die Lomé-Verträge ohnehin weitergehende Präferenzen eingeräumt als im APS der EG vorgesehen.²⁹³ Dieser Umstand änderte sich mit dem Vertrag von Cotonou, in dem der Übergang zu einem Handelssystem beschlossen wurde, das mit den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) vereinbar sein sollte.²⁹⁴ Eine differenzierte Behandlung von AKP-Staaten und Nicht-AKP-Staaten wird somit nach Ablauf einer Übergangsperiode nicht mehr stattfinden. Zwar sind auch weiterhin verschiedene Präferenzsysteme vorgesehen, allerdings richten sich diese nach anderen Kriterien als der Zugehörigkeit zu einer aus historischen Gründen bevorzugten Staatengruppe. So sind innerhalb des aktuellen APS der EG fünf Privilegiensysteme zu unterscheiden: Zum einen gibt es das Allgemeine Abkommen („General Arrangement“), das allen Ländern zuteil wird, die von den Vereinten Nationen als Entwicklungsländer eingestuft werden. Dazu existieren zwei spezifische Abkommen („Special Arrangements“), die besondere Privilegien für die Länder bereitstellen, die sich an Sozial- bzw. Umweltstandards bei der Herstellung ihrer Exportartikel halten. Außerdem werden Ländern, die Drogenanbau und -handel bekämpfen, weiterreichende Vorteile eingeräumt. Am umfassendsten sind die Handelserleichterungen für die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs).²⁹⁵

Neben diesen länderspezifischen Kategorien hat die EU seit 1995 anstelle quantitativer Beschränkungen innerhalb des APS qualitative Kriterien eingeführt, nach denen die Zugangserleichterungen nicht für alle Produkte gleichermaßen gelten. So wird der Marktzugang für Produkte, die die Kommission als „empfindlich“ einstuft, nur wenig oder gar nicht erleichtert. „Empfindlichkeit“ in diesem Zusammenhang leitet sich aus der Konkurrenzfähigkeit der europäischen Produzenten ab. Produkte werden dann in den Katalog nicht-empfindlicher Waren aufgenommen, wenn die europäischen Hersteller in der Lage sind, ohne den Schutz einer

²⁸⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften/ Rat der Europäischen Union (2000), a.a.O., S. 2.

²⁹⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, „General System of Preferences“, www.europa.eu.int/comm/trade/issues/global/gsp/gspguide.htm (abgerufen am 15.09.2004).

²⁹¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001g), „Vorschlag für eine Verordnung des Rats über ein Schema Allgemeiner Zollpräferenzen für den Zeitraum 01. Januar 2002 bis 31. Dezember 2004“ KOM (2001) 293 endg., Brüssel, 12.06.2001.

²⁹² Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004), „Mitteilung der Kommission. Entwicklungsländer, internationaler Handel und nachhaltige Entwicklung: Die Rolle des Allgemeinen Präferenzsystems (APS der Gemeinschaft im Jahrzehnt 2006/2015“, KOM (2004) 461 endg. Brüssel, 7.7.2004.

²⁹³ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2003), „Trade Preferences For LDCs: An Early Assessment Of Benefits And Possible Improvements“ UNCTAD/ITCD/TSB/2003/8, Genf/ NY, S. 33.

²⁹⁴ Schmidt (2002), a.a.O., 33f.

²⁹⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, „General System of Preferences“ a.a.O.

Zollbarriere mit den internationalen Wettbewerbern zu konkurrieren. Ist dies nach Meinung der Kommission nicht der Fall, so erfolgt eine wesentlich begrenztere Senkung der Zölle. Als empfindlich werden derzeit fast alle landwirtschaftlichen Erzeugnisse eingestuft.²⁹⁶

Diese Unterscheidung zwischen empfindlichen und nicht-empfindlichen Produkten ist von Bedeutung für die Privilegien, die innerhalb der verschiedenen APS-Arrangements gewährt werden. Alle nicht-empfindlichen Produkte werden grundsätzlich in das Allgemeine Abkommen integriert und können zollfrei eingeführt werden. Für empfindliche Produkte werden lediglich Zollermäßigungen gewährt. Gesonderte Privilegien werden eingeräumt, wenn ein Land sich verpflichtet, bestimmte Umweltstandards bei der Produktion von Tropenhölzern bzw. so genannte „core labour standards“, also Sozialstandards, die von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in verschiedenen Konventionen festgelegt wurden, einzuhalten.²⁹⁷

Bei letztgenannten handelt es sich im Besonderen um das Verbot von Zwangsarbeit, das Recht auf kollektive Verhandlungsführung, das Verbot von Diskriminierung bei Einstellung und Berufsausübung sowie das Verbot von Kinderarbeit.²⁹⁸ Besonders privilegiert in den Marktzugangsmöglichkeiten sind überdies die LDCs, denen im Zuge der so genannten „Everything but Arms“- Initiative (EBA) seit 2001 für alle Produkte bis auf Waffen und Munition freier Zugang zum Markt der EG gewährt wird. Einschränkungen gelten jedoch auch hier für Bananen, Reis und Zucker. Anbietern dieser Agrarprodukte will die EU erst nach mehrjährigen Übergangsfristen freien Marktzugang gestatten.²⁹⁹ Nutznießer des Präferenzprogramms für die am wenigsten entwickelten Länder sind derzeit 48 Staaten, von denen 39 gleichzeitig zur Gruppe der AKP-Staaten gehören. 32 der Teilnehmerstaaten liegen zudem in Afrika südlich der Sahara.³⁰⁰ Ein weiteres gesondertes Präferenzschema, das der EBA-Initiative in vielen Punkten ähnelt, bietet die EU Ländern, die sich im Kampf gegen Drogenproduktion und Drogenhandel engagieren. Neben einem Vorgehen gegen Drogen müssen sich diese Staaten auch an Umweltstandards und arbeitsrechtliche Normen halten.³⁰¹ Unter dem Präferenzschema gegen Drogen werden derzeit die Länder der Andengemeinschaft, des Zentralamerikanischen Gemeinsamen Markts sowie Panama und Pakistan gefördert.³⁰²

Die EG hat jedoch auch verschiedene Abstufungen eingeführt, mittels derer Privilegien gewährt oder entzogen werden können: Wird ein Land seitens Weltbank oder durch einen von der EG erarbeiteten Entwicklungsindex³⁰³ nicht mehr als Entwicklungsland eingestuft, so kann es vom APS der EG ausgeschlossen werden. Besonders umstritten ist darüber hinaus,

²⁹⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001g), a.a.O. Anhang IV. Wenn die Zölle für ein Produkt im Rahmen des Welthandelsregimes ohnehin bereits auf Null gesenkt wurden, so gilt dies auch für das APS, egal ob die EG das Produkt als empfindlich einstuft oder nicht.

²⁹⁷ Ebd., Artikel 14-24.

²⁹⁸ Kommission der Europäischen Gemeinschaften „General System of Preferences“ a.a.O.

²⁹⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001g), a.a.O., Artikel 9.

³⁰⁰ Vgl.: Ebd., Anhang I.

³⁰¹ Ebd., Artikel 10.

³⁰² Kommission Europäischen Gemeinschaften, „General System of Preferences“ a.a.O.

³⁰³ Für eine genaue Darstellung dieses Indexes siehe: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001g), a.a.O., Anhang II.

dass es sich die Kommission vorbehält, produktspezifische Vergünstigungen zu entziehen im Falle eines übermäßigen Zustroms bestimmter Güter auf den europäischen Markt sowie für den Fall, dass bestimmte Produkte in Nutznießerländern des APS zu Bedingungen wie in der EG hergestellt werden können („Graduation“).³⁰⁴

Vergleicht man die Handelsprivilegien, die die EG Entwicklungsländern vor Einführung des aktuellen APS einräumte, mit denen, die jetzt verfügbar sind, so zeigt sich, dass der zollfreie Marktzugang vor allem für die am wenigsten entwickelten Länder wie auch die Länder, die bei der Drogenbekämpfung unterstützt werden, im Rahmen EBA-Initiative erheblich ausgeweitet wurde und jetzt auch agrarische Produkte beinhaltet, bei denen zuvor nur ein erleichterter Marktzugang gewährt worden ist.³⁰⁵ Es bleibt allerdings abzuwarten, inwieweit die betroffenen Länder über entsprechende Angebotskapazitäten verfügen bzw. diese aufbauen können, um die neuen Exportmöglichkeiten zu nutzen. Darüber hinaus wurden Zucker, Reis und frische Bananen durch Übergangsregimes geschützt, die den Marktzugang quantitativ bis 2009 bzw. 2006 beschränken. Durch diese Schutzmaßnahmen der EG bleiben Entwicklungsländern auch weiterhin bei besonders konkurrenzfähigen Produkten Exportmöglichkeiten verwehrt.³⁰⁶ Ein weiterer positiver Aspekt indes ist in der Planungssicherheit zu sehen, die für die LDCs entsteht, da die Gültigkeit der EBA-Initiative nicht mehr alle 10 Jahre einer Überprüfung unterzogen wird.³⁰⁷ Problematisch ist in diesem Zusammenhang jedoch, dass die Aussetzung der Zugangserleichterungen im Falle eines Überangebotes oder Graduation eines Produktes auch – wenngleich nur eingeschränkt – im Falle der EBA-Initiative möglich ist. Entwicklungsländer, die nicht der LDC-Kategorie angehören, sind davon ohnehin betroffen. Zudem zeigt sich laut UNCTAD, dass vor allem die LDCs, die nicht der AKP-Gruppe angehören, von der EBA-Initiative Gebrauch machen. Die Nutzungsrate („utilization rate“) lag bei diesen Ländern im Jahr 2002 bei 57 %, die der AKP-Staaten hingegen nur bei 2,6 %. Dies ist unter Umständen dadurch zu erklären, dass die komplizierten Herkunftsregelungen („rules of origin“) des APS auch in dessen neuester Version beibehalten wurden, die AKP-Staaten jedoch nur im Umgang mit den Herkunftsregelungen, der Lomé-Verträge und des Cotonou-Abkommens vertraut sind. Die Mehrheit der AKP-Staaten, die von den verbesserten Bedingungen der EBA profitieren könnte, scheint daher weiterhin seine Exporte in die EG entsprechend den Regelungen des Cotonou-Vertrages abzuwickeln.³⁰⁸ Ebenfalls problema-

³⁰⁴ Süddeutsche Zeitung (2004), „EU will Zölle nur für die ärmsten Länder erleichtern“, 08.07.2004, S. 18; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, „General System of Preferences“ a.a.O.

³⁰⁵ UNCTAD (2003), a.a.O., S. 39f.

³⁰⁶ Süddeutsche Zeitung, „Rübe gegen Rohr“, 14.07.2004, S.21; Gleichwohl finden sich auch in den AKP-Staaten, die nicht zu den LDCs gehören, eine Reihe von Ländern, die derzeit durch ein Zusatzprotokoll zum Cotonou-Vertrag, das spezielle Einfuhrquoten für Zucker gewährt, bevorzugten Zugang zum europäischen Markt erhalten. Nicht nur europäische Bauern, sondern auch einige Drittweltzuckerproduzenten profitieren also vom Status Quo, vgl.: Schilder, Klaus (2001), „Alles außer Waffen, Zucker, Bananen und Reis?“ In: NORD-SÜD aktuell 2. Quartal 2001, S. 344-348 (hier: S. 345f).

³⁰⁷ UNCTAD (2003), a.a.O., S. 40.

³⁰⁸ UNCTAD (2003), a.a.O., S. 45-49.

tisch ist, dass der UNCTAD zufolge einige LDCs aus der Gruppe der AKP-Staaten aufgrund der veränderten Kumulierungsregeln des neuen APS schlechter gestellt sein könnten.³⁰⁹

Für die zukünftige Entwicklung des APS sind daher verschiedene Veränderungen vorgesehen: Die Pläne der Kommission für das Präferenzschema 2005 bis 2016 beinhalten eine Vereinheitlichung der verschiedenen Präferenzschemata für Umweltschutz, Sozialstandards und Drogenbekämpfung, die alle in ein einziges Schema gefasst werden sollen, in dem ökologische und soziale Nachhaltigkeit und verantwortungsvolle Regierungsführung mit Handelsprivilegien belohnt werden.³¹⁰ Aspekte der Ökologie und Good Governance sollen so erheblich stärker berücksichtigt werden. Als Maßstab sollen die entsprechenden Vereinbarungen in internationalen Abkommen genutzt werden, deren Umsetzung in den begünstigten Ländern kontinuierlich von den zuständigen internationalen Organisationen überprüft werden soll.³¹¹ Darüber hinaus sollen die derzeit – wie selbst von der Kommission eingeräumt wird – komplizierten Regelungen der Herkunftsbestimmung vereinfacht werden, um die Entwicklungsländer nicht zu überfordern. Ursprungs- und Kumulierungsregeln sollen zudem den weltwirtschaftlichen Gegebenheiten angepasst werden. In diesem Zusammenhang wurde vorgeschlagen, vermehrt regionale Ursprungszertifikate zu verwenden, wodurch auch eine Förderung regionaler Integration erfolgen würde.³¹²

4.2.6. Politische Konditionalität und Sanktionen

Aufgrund des Ownership-Prinzips stellt sich die Frage, auf welche Weise die EU Akteure vor Ort zur Trägerschaft struktureller Reformen in den Bereichen Politik, Wirtschaft etc. bewegen will. Die EU versucht die hierfür notwendige Steuerung durch ein vielfältiges System von Konditionalitätsklauseln in Verbindung mit negativen und positiven Sanktionen auszuüben, das sich mittlerweile in praktisch allen Abkommen findet, die die EU mit Drittstaaten schließt. Standardisiert finden sich dabei Klauseln zu Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, im APS werden zudem auch ökologische Aspekte und arbeitsrechtliche Standards berücksichtigt, gegenüber den AKP-Staaten und mehr noch Kandidaten auf eine EU-Mitgliedschaft werden auch Fragen der verantwortungsvollen Regierungsführung thematisiert.

Grundsätzlich stellen Sanktionen eine Art Zwitterwesen dar hinsichtlich ihrer Kategorisierung als Instrument langfristiger bzw. kurzfristiger Prävention. Klassischerweise werden Sanktionen seitens der EU als kurzfristig orientierte Maßnahmen der Konfliktverhinderung eingeordnet.³¹³ Andererseits müssen Sanktionen in Verbindung mit politischer Konditionalität jedoch

³⁰⁹ Ebd., S. 40.

³¹⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004), a.a.O., S. 10f.

³¹¹ Ebd., S. 11.

³¹² Ebd., S. 11f.

³¹³ So führt die Kommission Sanktionen unter Kapitel 2, „Reacting quickly to nascent conflict“ auf, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a), S. 23f.; darüber hinaus: European Parliament (2001), a.a.O., S. 11f.

auch als Element struktureller Prävention angesehen werden. Durch die Einführung einer Konditionalitätsklausel soll ja gerade die Aussicht auf negative oder positive Sanktionen, also Entzug oder Zugewinn von finanziellen Ressourcen, Empfänger europäischer Hilfen dazu bewegen, bestimmte Handlungsstandards einzuhalten bzw. politische Reformen voranzubringen.

Politische Konditionalität in Verbindung mit negativen Sanktionen, die bei Vertragsbrüchen eingeleitet werden können, findet sich in der Regel in Abkommen, in denen die Vertragsparteien sich auf bestimmte Ziele ihrer Kooperation einigen, um deretwillen die eine Vertragspartei (also die EU) der anderen Vertragspartei (dem Empfängerland) finanzielle Ressourcen zur Verfügung stellt. Verstößt die Empfängerseite gegen die festgelegten Ziele bzw. Handlungsprinzipien, so kann die gebende Seite Hilfszahlungen zurückhalten.³¹⁴ Entsprechend den 1995 eingeführten Standards ist für Verträge der EU mit Drittstaaten eine ganze Reihe von Sanktionen möglich.³¹⁵ So können die Inhalte des Kooperationsprogramms oder die Kanäle, über die die Kooperation abläuft, verändert werden. Kulturelle, wissenschaftliche und technische Kooperationsprogramme können reduziert, Treffen gemeinsamer Komitees verschoben, Kontakte auf hoher politischer Ebene komplett unterbrochen werden. Darüber hinaus können gegebenenfalls Handelsembargos verhängt und Waffenlieferungen bzw. militärische Kooperationsprogramme ausgesetzt werden. Im Extremfall kann die gesamte Kooperation beendet werden.

Grundsätzlich setzt die Kommission aber bei der Umsetzung von Konditionalität eher auf die Wirkung positiver Anreize und Belohnungen für Fortschritte im Bereich Demokratie und Menschenrechte als auf Bestrafung im Fall von Fehlverhalten.³¹⁶ Bei der Nutzung politischer Konditionalität in Verbindung mit positiven Sanktionen handelt es sich um ein System der Belohnung von Wohlverhalten, d. h. die Unterstützung wird erst in dem Moment gewährt, in dem der Empfänger durch sein Handeln nachgewiesen hat, dass er sich an die gemeinsamen Spielregeln hält und reformwillig ist.³¹⁷ Dieser Ansatz entspricht auch der Handlungsvorgabe des Kommissionskonzepts zur Konfliktprävention: „[I]t is (...) necessary to consider that the fruits of democratisation are must be felt among the population at large if a democratic government is to gain legitimacy through the democratic process. Therefore, a consistent policy of rewarding democratic governance needs to be pursued.“³¹⁸

Am ausgeprägtesten sind die Anreize, die die EU durch Inaussichtstellung einer Mitgliedschaft ihren unmittelbaren Nachbarstaaten in Mittel- und Osteuropa sowie auf dem Balkan bietet. Aber auch gegenüber Entwicklungsländern versucht die EU mittlerweile auf Anreize zu setzen: Im Rahmen des Cotonou-Vertrages wurde mit dem Prozess des „rolling pro-

³¹⁴ Santiso, (2002), a.a.O., S. 25.

³¹⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1995b), a.a.O., Annex 2.

³¹⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001b), S. 9.

³¹⁷ Santiso (2002), a.a.O., S. 26.

³¹⁸ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1996), a.a.O., (Hervorhebungen MB).

gramming“ die Möglichkeit einer zusätzlichen Belohnung für die Durchführung von Reformen eingeführt.³¹⁹ Aspekte positiver Konditionalität finden sich überdies in den Spezialarrangements der europäischen APS. Die Sozial- und Umweltklauseln, wie auch die Sonderregeln für Länder, die gegen Drogen vorgehen, setzen Anreize für ein sozial und ökologisch nachhaltiges Wirtschaften.

4.3. Zusammenfassung: Neue Institutionen und neue Instrumente – strukturelle Stabilität?

Die EU verfügt nicht erst seitdem strukturelle Stabilität als europäisches Konfliktpräventionsparadigma firmiert über Instrumente, die zum Abbau struktureller Gewaltursachen sowie zur Stärkung von Instanzen gesellschaftlichen Friedens beitragen. Allerdings setzte Mitte der 1990er Jahre ein Überarbeitungsprozess ein, der darauf abzielte, die potenziellen Instrumentarien konsequent im Sinne einer europäischen Peace-building-Politik zu nutzen. Die EU hat dabei eine Reihe von Veränderungen ihrer institutionellen Strukturen vorgenommen, die eine verbesserte Berücksichtigung strukturorientierter Konfliktpräventionsmaßnahmen erlauben soll. In der politischen Praxis zeigen sich ebenfalls einige entsprechende Anpassungen. Gleichwohl ist deutlich geworden, dass die EU gerade bei der praktischen Politik noch am Beginn eines Prozesses der strategischen Neuausrichtung steht, dessen Abschluss noch weit entfernt ist.

4.3.1. Veränderungen des institutionellen Rahmens

Institutionell sind die Kompetenzen der Bereiche auswärtiger Politik, die von größter Relevanz in puncto struktureller Konfliktprävention sind, weitestgehend bei der Kommission angesiedelt. Im Generaldirektorat (GD) Außenbeziehungen werden die EU-Kooperationsprogramme ALA, MEDA, TACIS und CARDS, sowie die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) und der schnelle Krisenreaktionsmechanismus (RRM) verwaltet. Die GD Entwicklung ist zuständig für die Beziehungen der EU zu Entwicklungsländern, im Speziellen für die AKP-Staaten. Seit Januar 2001 ist zudem das „European Aid Cooperation Office“ (EuropeAid/ AidCo) für die koordinierte Durchführung der Außenhilfeprogramme der EU zuständig. Auch innerhalb der Kommission sollen damit Reibungsverluste gemindert werden. Die DG Außenhandel, in der alle bi- und multilateralen Handelsangelegenheiten der EU bearbeitet werden (unter anderem die verschiedenen Formen des Allgemeinen Präferenzsystems), wurden mit diesem Koordinationsbüro allerdings noch nicht institutionell verbunden.

Die Planungskapazitäten der EU im Feld der Konfliktprävention sind ebenfalls gestärkt worden. Kommission wie auch Rat erhielten in Form des Conflict-Revention Networks externe

³¹⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, „Cotonou Overview“ a.a.O., 8.3 „Programming Reform“.

Beratung, die internen Kapazitäten wurden durch Gremien wie die Policy Planning and Early Warning Unit gestärkt. Die Koordination der verschiedenen Politikfelder wurde durch die Einführung regelmäßig überarbeiteter Strategiepapiere zu Ländern und Regionen (CSP, CSS, RSP) verbessert. In 75 % dieser Strategiepapiere wird mittlerweile eine Analyse potenzieller Konfliktfaktoren für das jeweilige Land vorgenommen, wodurch eine entsprechende Anpassung der europäischen Politik erheblich vereinfacht wird.³²⁰

Insgesamt wurden die institutionellen Voraussetzungen, um ein „Mainstreaming“ von Elementen strukturorientierter Konfliktprävention in den verschiedenen Politikbereichen der EU zu betreiben, also verbessert. Dennoch wäre es möglich, Kohärenz und Koordinationskapazitäten durch weitere Reformschritte zu erhöhen: Als nach wie vor problematisch erweist sich beispielsweise, dass in der Praxis europäischer Landwirtschaftspolitik nur sehr bedingt Aspekte der Entwicklungspolitik berücksichtigt werden, wodurch positive Entwicklungen in der EZ zunichte gemacht werden.³²¹ Eine institutionelle Verbindung im Bereich der Politikplanung täte hier Not. Santiso kritisiert überdies, dass das EuropeAid entlang geographischer Linien organisiert ist, wodurch eine ganzheitliche Planung und Konditionalisierung europäischer Politik und in der Außenhilfe weiterhin erschwert wird.³²² Eine Zentralisierung der Strategieplanung wäre durchaus möglich, da negative Folgen für die Berücksichtigung landesspezifischer Besonderheiten durch Verlagerung der operativen Planungen auf die Delegationen vor Ort ausgeglichen werden könnten.³²³

4.3.2. Veränderte politische Instrumente – sinnvolle Anpassungen?

Die kurze Wirkungsgeschichte struktureller Stabilität stellt eine gewisse Einschränkung hinsichtlich der Möglichkeiten einer umfassenden Beurteilung der Praxis strukturorientierter europäischer Konfliktpräventionspolitik dar. Die Frage wird aus diesen Gründen nicht lauten können, ob und wie die EU es geschafft hat, in den Staaten X, Y oder Z strukturelle Stabilität zu schaffen. Wir werden uns vielmehr darauf beschränken müssen zu überprüfen, inwieweit die EU ihre Politik in den relevanten Bereichen den neuen Zielen angepasst hat, wie das ja von Kommission und Rat angekündigt wurde,³²⁴ bzw. welche neuen Instrumentarien entwickelt wurden und wie die vorhandenen Mittel dazu beitragen, Prozesse in Richtung strukturelle Stabilität in Drittstaaten und Entwicklungsregionen voranzubringen.

³²⁰ Gourlay, Catriona, (2002), „Implementing the EU Programme on Conflict Prevention.“ In: *European Security Review*, Nr. 32, Juli 2002, S. 6-8 (hier: S. 7).

³²¹ Vgl.: Schilder (2001), a.a.O., S. 345f.

³²² Santiso (2002), a.a.O., S. 9.

³²³ Womit freilich die Anforderungen an die Planungskapazitäten der EU-Delegationen steigen. Ebd., S. 8

³²⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1996) a.a.O., Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a), a.a.O., Rat der Europäischen Union (1997a), a.a.O., Rat der Europäischen Union (1998a), a.a.O., Schwedische Präsidentschaft der EU (2001), a.a.O.

4.3.2.1. Regionale Sicherheitsstrukturen und strukturelle Stabilität

Während die EU gegenüber Asien, Lateinamerika und dem Mittelmeerraum eine primär auf wirtschaftliche Liberalisierung ausgelegte Politik verfolgt, beinhaltet die europäische Politik gegenüber Afrika deutliche sicherheitspolitische Aspekte, vor allem in Form von Unterstützung dortiger Konfliktpräventionsmechanismen. Da das Ownership-Prinzip auch auf regionaler Ebene gilt, sind die Beiträge, die die EU zu leisten im Stande ist, auch hier abhängig von der Absorptionskapazität und Konstitution der Empfängerorganisationen. Die im Jahr 2002 aus der OAU hervorgegangene AU stellt die Institutionalisierung eines Sicherheitsregimes auf kontinentaler Ebene dar und scheint dabei durchaus geeignet, Ownership erfolgreich auszuüben. Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die AU das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten zugunsten eines pro-aktiveren Ansatzes der Konfliktprävention eingeschränkt hat. Darüber hinaus ist sie bereits mit ersten operativen Maßnahmen im Bereich Krisenmanagement im Sudan aktiv.³²⁵

Auf regionaler Ebene zeigt sich, dass Institutionalisierung und Ownership von Konfliktprävention recht unterschiedlich weit fortgeschritten sind. Der COMESA und die IGAD sowie die CEEAC waren im Jahr 2002/03 erst dabei, Studien über Implementierungsmöglichkeiten von Konfliktpräventionsmechanismen zu erstellen, und hatten somit die Planungsphase noch nicht verlassen.³²⁶ Demgegenüber ist die ECOWAS bereits ein bedeutender sicherheitspolitischer Akteur in Westafrika. In der Organisation sind Konfliktpräventions- und Konfliktmanagementmechanismen installiert und die Organisation spielt eine tragende Rolle im Bereich der Friedenssicherung und –konsolidierung. Mit militärischen Interventionen hat sie dazu beigetragen, die Bürgerkriege in Liberia, Sierra Leone und Guinea-Bissau zu beenden, die entschiedene Position der ECOWAS trug darüber hinaus zum Zusammenbruch des Putsches in der Elfenbeinküste bei.³²⁷ 1998 verabschiedeten die ECOWAS-Mitglieder einen Import- und Produktionsbann für Kleinwaffen.³²⁸ In den Gebieten der ECOWAS und der SADC finden darüber hinaus regionale Kooperationsprogramme Anwendung bei der Ausbildung von Polizeikräften und der Schulung von Grenz- und Zollpersonal.³²⁹

AU, ECOWAS und mit Abstrichen SADC sind somit die Organisationen, die am ehesten geeignet sind, der Hoffnung der EU zu entsprechen, und das sicherheitspolitische Schicksal ihres Kontinents bzw. ihrer Region selbst in die Hand zu nehmen. Gleichwohl werden sich die Beiträge dieser Organisationen im Bereich der Konfliktprävention überwiegend auf Sekundär- und Tertiärprävention beschränken und weniger in der Lage sein, strukturelle Konfliktursachen zu bearbeiten.

³²⁵ Süddeutsche Zeitung, „Erste Soldaten in den Sudan“ 14/15.08.2004, S. 8.

³²⁶ Alexander et al (2003), a.a.O., S. 6 Tabelle 1.

³²⁷ Mair (2002), a.a.O., S. 20.

³²⁸ Chalmers (2000), a.a.O., S. 148f.

³²⁹ Ebd., S. 138f, 148f.

4.3.2.2. Europäische Beiträge zu Good Governance

Die Konfrontation mit staatlichen Zerfallsprozessen samt all ihren Folgen für die betroffenen Menschen und die regionale Stabilität hat dazu geführt, dass die Mittel, die seitens der EU für die Erhöhung staatlicher Handlungsfähigkeit zur Verfügung gestellt werden, wieder gestiegen sind.³³⁰ Gerade in Bezug auf die AKP-Staaten wird dies aus der Entwicklung der Verteilung von Fördermitteln deutlich.³³¹ Zudem stellen Entschuldungsinitiativen wie die HIPC eine zusätzliche Entlastung dar, da sie die Perspektivlosigkeit heilloser Überschuldung mildern. Durch die Senkung des Anteils der Schuldendienste an den Exporterlösen wurden zudem erhebliche Mittel für soziale Programme freigesetzt.

Sollten diese Mittel entsprechend verwendet werden, mögen unmittelbar drängende Probleme zunächst einmal in den Griff zu bekommen sein und die Robustheit staatlicher Institutionen gestärkt werden. Mittel- und langfristig für die Schaffung struktureller Stabilität von größerer Bedeutung ist jedoch die Frage, ob die EU auch zur Verbreitung von Good Governance beiträgt.

In diesem Zusammenhang ist die Aufnahme von Klauseln zu Menschenrechten, demokratischen Prinzipien und verantwortungsvoller Regierungsführung in die Verträge mit Drittstaaten an sich bereits zu würdigen, da damit Politikfelder, die klassischerweise als Domäne der nationalen Souveränität gelten und somit für andere Staaten tabu sind, zum Thema zwischenstaatlichen Dialoges gemacht werden. Konstatiert man, dass Verstöße gegen die Menschenrechte, Verletzungen demokratischer Prinzipien und ineffiziente Regierungsführung Entwicklung hemmen und Konflikte generieren, so ist diese Internationalisierung an sich bereits ein Gewinn für die Konfliktverhütung. Wie Molt jedoch mit Blick auf Afrika feststellt, hat sich die EU mit der Einführung verstärkter Konditionalitätsklauseln nicht weniger vorgenommen, als auf eine Transformation der dortigen politischen Kultur hinzuwirken.³³² Es ist also kaum zu erwarten, dass eine lediglich deklaratorische Politik für diesen Veränderungsprozess ausreichend sein wird.

Politische Konditionalität in Verbindung mit negativen Sanktionen scheint dabei aus mehreren Gründen wenig zielführend bei der Weckung von Reformbereitschaft zu sein: Das Drohpotenzial, das von einem Entzug von Hilfen ausgeht, hängt davon ab, wie angewiesen das Land auf externe Hilfen ist, und inwieweit sich der Wegfall europäischer Hilfen substituieren lassen würde. Darüber hinaus werden Plutokratien oder andere auf Selbstbereicherung ausgerichtete Herrschaftsformen die politischen und wirtschaftlichen Kosten, die für die Machthaber durch Reformen entstehen würden, in Relation zu den im Falle einer tatsächlichen Sanktionierung entstehenden Verluste setzen, wodurch der Hebel politischer Konditionalität unter Umständen wesentlich verkürzt wird. Grundsätzlich ist überdies zu bedenken, dass

³³⁰ Santiso (2002), a.a.O., S. 30

³³¹ Vgl.: Tabelle 1 und Tabelle 2 dieser Arbeit

³³² Molt (2002), a.a.O., S. 67f.

finanzielle Hilfen für Regimes, die sich durch Bad Governance auszeichnen, bisweilen anstelle erhoffter bzw. vereinbarter Reformen eher zu einer Verstetigung der politischen Praxis führen, da zunächst einmal Reformdruck von der Regierung genommen und unter Umständen weiterhin unseriöses Wirtschaften erlaubt wird.³³³ Vor diesem Hintergrund kann es kaum verwundern, dass eine ganze Reihe von Studien zu dem Schluss kam, dass der Zufluss von Entwicklungshilfe in keinem positiven Zusammenhang mit der Umsetzung von politischen Reformen steht.³³⁴ Dass sich die politische und ökonomische Situation gerade in den Entwicklungsländern am problematischsten darstellt, denen in der Vergangenheit die umfangreichsten Unterstützungsprogramme zuteil wurden, lässt unter Umständen sogar auf einen gegenteiligen Effekt schließen.³³⁵

Grundsätzlich besser eingeschätzt werden daher in der Regel die Chancen von positiver vertraglicher Konditionalität. Im Sinne der Armutsreduzierung gilt schließlich die Annahme, dass gute Regierungsführung eine wesentliche Voraussetzung für die effektive Nutzung von Entwicklungshilfeleistungen aus dem Ausland ist.³³⁶ Darüber hinaus geht die EU selbst davon aus, dass die Setzung von Anreizen effektiver ist als die Drohung mit negativen Sanktionen, um Reformen in Gang zu bringen und mit einer gewissen Nachhaltigkeit zu versehen.³³⁷

Vor allem in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft hat es die EU verstanden, sehr effektive Anreize für eine Initiierung von politischen Reformen zu setzen.³³⁸ Verbessertes wirtschaftliches Management, eine gesetzliche Verankerung von Minderheitenrechten, rechtsstaatliche und administrative Reformen in den Ländern Mittel-, Osteuropas sind durch die Perspektive auf einen Beitritt zur EU im Falle einer Erfüllung der „Kopenhagener Kriterien“ erheblich vorangebracht worden.

Probleme stellen sich gleichwohl noch auf Teilen des Balkans, namentlich in Bosnien-Herzegowina, im Kosovo bzw. in Serbien, in Makedonien und Albanien, wo immer noch Nachwirkungen des Zerfalls der Bundesrepublik Jugoslawien und der nachfolgenden Bürgerkriege und ethnischen Teilungen zu spüren sind. Staaten wie die Ukraine oder Weißrussland haben auch langfristig keinerlei Aussicht auf eine Mitgliedschaft in der EU, wodurch die Anreize, mit denen die EU dort Einfluss ausüben kann, geringer sind,³³⁹ während die Reformanforderungen in diesen Ländern ungleich höher sind als sie in den Kandidatenländern Mittel- und Osteuropas waren beziehungsweise sind. Gegenüber den Staaten aus diesen Regionen wurde zudem auch keine konsequente Umsetzung von Performance-Orientierung

³³³ Santiso (2002), a.a.O., S. 25

³³⁴ Vgl: Ebd.

³³⁵ Langerbein, Heinrich (2004), „Je mehr Hilfe, desto größer die Armut“ In: Süddeutsche Zeitung, 23.03.04, S. 21

³³⁶ Development Assistance Committee der OECD (1995), a.a.O.

³³⁷ Europäische Kommission/ Rat der Europäischen Union (2000), a.a.O.

³³⁸ Hill, Christopher (2001) „The EU's Capacity for Conflict Prevention.“ In: *European Foreign Affairs Review* 6, S. 315-333, (hier: S. 323).

³³⁹ Hill, a.a.O., S. 323.

und positiven Sanktionen verfolgt: So lassen sich zwar in der Tat Beispiele finden, in denen die EU Staaten unterstützt hat, die demokratische Reformen durchgeführt und die Menschenrechtssituation verbessert haben, allerdings ist dabei keine Systematik zu beobachten, Menschenrechte und Demokratie scheinen eher vorgeschobene Argumente für eine in Wirklichkeit auf anderen politischen Interessen fußende Politik gegenüber diesen Staaten zu sein.³⁴⁰

Je weiter man sich geographisch von der EU entfernt, umso weniger zeigt sich eine systematische Orientierung an Menschenrechten und Demokratie. Eine Untersuchung von Fördermaßen der Gemeinschaft für AKP-Staaten brachte beispielsweise zum Vorschein, dass die Performance eines Staates im Bereich politischer Rechte und bürgerlicher Freiheiten im Allgemeinen nur eine sehr geringe Rolle bei der Zuteilung von Hilfgeldern spielt.³⁴¹ Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Kommission unter Zuhilfenahme der CSS-Papiere den Vorgaben des Vertrags von Cotonou folgen und stärker die Performance eines Landes bei der Zuteilung von Hilfgeldern berücksichtigen wird. Von Bedeutung wird dabei auch sein, ob die Bereitschaft zu einer stärkeren Reformorientierung in Afrika – etwa im Rahmen der NEPAP – mehr als nur ein Lippenbekenntnis ist. Sollte dies der Fall sein und die Bereitschaft zu einer verstärkten Selbstevaluierung steigen, so stehen auch die Chancen gut, dass Performance-Aspekte in der zukünftigen Handhabung von Partnerschaftsverträgen stärker als bisher berücksichtigt werden.

Insgesamt muss jedoch konstatiert werden, dass die Bedeutung, die die EU Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Good Governance bei der Zuteilung von finanziellen Mitteln beimisst, bei weitem noch nicht der zentralen Rolle gerecht wird, die diesen Normen und Verhaltensregeln entsprechend den Vorgaben struktureller Stabilität zukommen müsste. Überdies muss bedacht werden, dass die Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten nicht nur Zielvorgabe europäischer Konfliktprävention ist, sondern auch Bestandteil des Grundwertekanons, auf den sich die Mitgliedsstaaten der EU in Artikel 6 EUV geeinigt haben und somit konstitutives Element europäischer Identität sowie gemäß Artikel 11 EUV außenpolitische Handlungsmaxime der EU sein soll.

4.3.2.3. Kooperation mit der Zivilgesellschaft

Zivilgesellschaftliche Akteure sind in den Außenbeziehungen der EU insgesamt wenig präsent. Die bilateralen Kooperationsprogramme der EG etwa werden in erster Linie über die Regierung des jeweiligen Partnerlandes abgewickelt. Lediglich der Cotonou-Vertrag sieht als zwischenstaatliches Abkommen die Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteuren aus den

³⁴⁰ *Smith* (1998), a.a.O., S. 265, 268; deutlicher wird dieser Umstand noch bei der Verhängung von Sanktionen.

³⁴¹ Vgl.: *Santiso* (2002), a.a.O., S. 27.

AKP-Staaten bei Planung und Durchführung von Programmen und Projekten vor.³⁴² Eine wichtige weitere Ausnahme in diesem Zusammenhang bietet die EIDHR, bei der die EG vor allem mit internationalen, regionalen oder lokalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen zusammenarbeitet.³⁴³ Die EIDHR entzieht sich überdies der Kontrolle durch die Regierung des jeweiligen Landes, worin sich der Versuch erkennen lässt, die Fokussierung auf Regierungsbehörden als Partner europäischer Kooperation durch Hilfe für grass-roots Bewegungen und substaatliche Strukturen auszutarieren.³⁴⁴

Akteure der Zivilgesellschaft spielen eine wesentliche und oft unterschätzte Rolle bei der Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie bei der friedlichen Lösung von Konflikten auf lokaler und unter Umständen auch auf nationaler Ebene, weshalb die EIDHR und die Integration von substaatlichen Akteuren in den Cotonou-Vertrag grundsätzlich als positiver Beitrag zur Schaffung einer Friedensstruktur auf grass-roots und mittlerer Gesellschaftsebene einzustufen ist.³⁴⁵ Wenngleich der Anteil, der innerhalb des EIDHR-Budgets für explizite Maßnahmen der Konfliktprävention ausgegeben wird, im Vergleich zu den anderen Bereichen relativ gering ist (im Durchschnitt bei 11 % des Gesamtbudgets), so leistet die Initiative auch über ihre anderen Handlungsfelder (Ausbildung von Rechtsbeiständen, Frauenrechtsprojekte, Menschenrechtstraining für Sicherheitskräfte, Unterstützung von Wahlen etc.) wichtige Beiträge zur Verbesserung der politischen Kultur und trägt so zu einer teilhabenden Entwicklung und zur Schaffung struktureller Stabilität bei. Anhand der Auswahl der Länder wird zudem deutlich, dass die EIDHR vor allem in Entwicklungsländern aktiv ist, die von Bad Governance, chronischer Instabilität, akuten Konflikten oder instabilen Friedensprozessen geprägt sind. Gerade dort ist es wichtig, die gesellschaftlichen Selbstorganisationskräfte zu stärken.

Gleichwohl müssen auch bei Fördermaßnahmen für die Zivilgesellschaft eventuelle Zielkonflikte oder nichtintendierte Nebenfolgen bedacht werden: So besteht zum einen die Gefahr, dass eine Stärkung von NGOs und zivilgesellschaftlichen Akteuren gerade in ohnehin schwachen Staaten zu einem weiteren Verlust von staatlicher Lenkungs-kraft führt, bzw. dass es auf Seiten des Staates zu einem relativen Legitimationsverlust kommt. Eine zu starke Fokussierung auf NGOs kann also unter Umständen die Unterminierung staatlicher Strukturen insgesamt verstärken.³⁴⁶ Darüber hinaus erwiesen sich Legitimation, Repräsentativität

³⁴² Schmidt (2002), a.a.O., S. 33; Molt merkt in diesem Zusammenhang an, dass im Cotonou-Vertrag zwar den NGOs aus den AKP-Staaten eine wichtigere Rolle eingeräumt wird, zur gleichen Zeit jedoch NGOs aus der EU zunehmend von den Planungen ausgeschlossen werden. Molt (2002), a.a.O., S. 71f.

³⁴³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, „EIDHR“ a.a.O.

³⁴⁴ Santiso (2002) stellt indes generell eine Präferenz der EG für „bottom up“-Ansätze fest, S. 12.

³⁴⁵ Für eine detaillierte Diskussion über die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure bei der Errichtung und Aufrechterhaltung einer Friedensstruktur siehe Lederach, John P. (1997), „Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies.“ US Institute of Peace Press, Washington, D.C., S. 41-43, 46-55.

³⁴⁶ Vgl.: Wolf (2002), a.a.O., S. 259f.

und Rechtschaffenheit einer Reihe von NGOs als zweifelhaft.³⁴⁷ Wolf verweist in diesem Zusammenhang auf das Beispiel der "Islamisierung" zivilgesellschaftlicher Strukturen in Ägypten.³⁴⁸ Die EU ist also aufgerufen, sehr genau zu prüfen, wem sie ihre Unterstützung zuteil werden lässt, um nicht unter Umständen vom Regen in die Traufe zu kommen und anstelle korrupter Regimes politisch höchst zweifelhafte Akteure der Zivilgesellschaft zu unterstützen.

Auffällig ist indes auch im Falle der EIDHR, dass die Rolle, die Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte in der EU-Außenhilfe zu spielen scheinen, nicht im Verhältnis zu der zentralen Bedeutung steht, die ihnen im Vertrag von Maastricht sowie innerhalb der strukturellen Stabilität eingeräumt wird. So wird von 1996 bis 2004 mit jährlichen Beträgen zwischen knapp 64 (1998) und maximal 106 Millionen € (geplant für 2004) nur ein verschwindend geringer Teil des Budgets der EU-Außenhilfe für die EIDHR bereitgestellt, die ja immerhin der Budgetpunkt ist, unter dem vom Europäischen Parlament die wichtigsten Demokratie- und Menschenrechtsprogramme zusammengefasst wurden.

4.3.2.4. Nachhaltige Entwicklung durch wirtschaftliche Liberalisierung und exportorientiertes Wachstum?

Untersuchungen der Auswirkungen der Lomé-Verträge kommen im Allgemeinen zu dem Schluss, dass die Ziele einer nachhaltigen ökonomischen Entwicklung der AKP-Staaten weitgehend verfehlt wurden.³⁴⁹ Als besonders problematisch erwies sich, dass durch Stabex und Sysmin Anreize geschaffen worden waren, nur Produkte herzustellen, die in die Förderung dieser beiden Fonds fielen. Obwohl die finanziellen Hilfen aus dem Stabex-Fond eigentlich für eine Diversifizierung genutzt werden sollten, geschah daher oftmals genau das Gegenteil, wodurch die Abhängigkeit von einzelnen Exportprodukten noch weiter anstieg. Zudem waren die Stabex-Mittel nicht immer ausreichend, um die Veränderungen der Weltmarktpreise auszugleichen und unterlagen oftmals nur unzureichenden Kontrollen, wodurch Missbrauch Tür und Tor geöffnet wurden.³⁵⁰ Die meisten landwirtschaftlichen Produkte, bei denen die Entwicklungsländer besonders wettbewerbsfähig waren, wurden überdies in den früheren – und in der Tat für viele Länder auch im aktuellen – APS der EG vom bevorzugten Marktzugang ausgeschlossen.³⁵¹

Bedenkt man also, dass die entwicklungspolitische Praxis vergangener Jahrzehnte bisweilen strukturelle Defizite verstärkt und gefestigt hat, anstatt sie zu beseitigen und komparative Kostenvorteile der Entwicklungsländer überdies ungenutzt blieben, so stellen die Neuerungen, die mit dem Cotonou-Vertrag und dem neuen APS der EG eingeführt wurden, wesentliche Fortschritte dar. Der Marktzugang für LDCs wurde vor allem in der EBA-Initiative erheb-

³⁴⁷ Santosio, (2002), a.a.O., S. 30.

³⁴⁸ Wolf (2002), a.a.O., S. 260.

³⁴⁹ Kappel (1999) a.a.O., Schmidt (2002), a.a.O. S. 30f.

³⁵⁰ Kappel (1999), a.a.O., S. 37.

³⁵¹ Schmidt (2002) a.a.O., S. 30, UNCTAD (2003), a.a.O., S. 39f.

lich ausgeweitet und umfasst jetzt auch alle zuvor weitestgehend ausgeschlossenen Agrarprodukte.

Weniger gut fällt die Bilanz der europäischen Programme aus, die sich auf ein weiteres geographisches Spektrum sowie Entwicklungsländer beziehen, die nicht zur Gruppe der LDCs gehören. Im Falle der Kooperation zwischen Mercosur und EG etwa stellte die Evaluierungskommission von EuropeAid für den Untersuchungszeitraum 1992 bis 2002 fest, dass viele der EG-Programme lediglich auf kurzfristige Probleme der Länder reagierten, jedoch in keinem Zusammenhang mit den langfristigen Zielen des Integrationsprozesses standen.³⁵² Es mangelte zudem an einer konsequenten Umsetzung der strategischen Prioritäten der EG, beispielsweise im Bereich Umweltschutz, sowie bei der Koordination der Hilfen für den Mercosur mit anderen Kooperationsprogrammen zwischen EG und lateinamerikanischen Staaten.³⁵³ Noch schlechter fällt die Bilanz europäischer Stabilisierungsbemühungen für den südlichen Mittelmeerraum aus.³⁵⁴ Die erhofften langfristigen Gewinne in Sachen gesellschaftlicher Stabilität, Wirtschaftswachstum und politischer Liberalisierung drohen dort von unintendierten Nebenfolgen aufgezehrt zu werden. So geht die Schaffung einer Freihandelszone zwischen EG und Mittelmeerstaaten mit hohen politischen und sozialen Kosten für die südlichen Nachbarn der Union einher. Die finanzielle Handlungsfähigkeit der Staaten wird erheblich eingeschränkt, da die Zolleinnahmen durch Importe aus der EG - in Tunesien 15,9 % des gesamten Staatshaushaltes, in Marokko 10,3, in Ägypten 7,9 und in Algerien zwischen 1994 und 1996 beinahe 20 % - wegfallen.³⁵⁵ Darüber hinaus herrschen Zweifel, inwieweit es den nordafrikanischen Industrien gelingen wird, einem gesteigerten Konkurrenzdruck standzuhalten. Studien gehen davon aus, dass bis zu 40 % der industriellen Arbeitsplätze verloren gehen könnten.³⁵⁶ Ebenso ernüchternd fällt die Bilanz hinsichtlich eines erhofften Anstiegs ausländischer Direktinvestitionen (FDI) aus. Trotz aller wirtschaftlichen Liberalisierungsmaßnahmen ist der Mittelmeerraum im Vergleich zu anderen Weltregionen ein wenig attraktiver Investmentstandort, weshalb das FDI-Volumen nach wie vor gering ist.³⁵⁷

Vergleicht man die prinzipielle Zielsetzung nachhaltiger und somit umwelt- und sozialverträglicher ökonomischer Entwicklung mit den tatsächlichen Ergebnissen der Kooperations- und Außenhandelspolitik, so fällt die Bilanz insgesamt also negativ aus. Zwar werden durch Sozial- und Umweltklauseln Anreize für eine ökologisch und sozial nachhaltige Erstellung von Exportartikeln geschaffen. Eine verstärkte Förderung von „Fair Trade“ Programmen und ähnlichen Initiativen könnte hier noch weitere Fortschritte erbringen. Die in der bevorstehenden Neuauflage des APS vorgesehene ausgeweitete Berücksichtigung sozialer und ökologischer

³⁵² EuropeAid (2004), „Evaluation of the EC Support to Mercosur –951650. Executive Summary“, Brüssel, Mai 2004. http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/evinfo/ala/951650_ev.htm (abgerufen am 15.09.2004).

³⁵³ Ebd.

³⁵⁴ Wolf (2002), a.a.O.

³⁵⁵ Wolf (2002), a.a.O., S. 248.

³⁵⁶ Ebd., S. 249.

³⁵⁷ Ebd., S. 261.

Kriterien ist ebenfalls positiv. Vor allem aber die wirtschaftlichen Liberalisierungs- und die Strukturanpassungsmaßnahmen verursachen für die Entwicklungs- und Schwellenländer in der Gegenwart soziale und ökologische Kosten, die es unter Umständen unmöglich machen werden, die langfristig erhofften gesamtwirtschaftlichen Vorteile zu erzielen.

Marktöffnungsinitiativen der EU allein können daher nur einen Bestandteil einer Strategie darstellen, die breiter angelegt sein muss, wenn sie den Vorgaben struktureller Stabilität folgen will. Massive Defizite bestehen beispielsweise weiterhin bei der europäischen Landwirtschaftspolitik. Die geltende Subventionspraxis wirkt den positiven Ergebnissen der jüngsten Veränderungen europäischer Entwicklungszusammenarbeit entgegen.³⁵⁸ Nicht nur, dass die EG damit gegen die Regeln der Welthandelsorganisation verstößt,³⁵⁹ die europäische Praxis dient auch anderen Industrieländern als Vorwand, ihre Landwirtschaften durch massive Subventionen zu stützen. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die jüngste Initiative der Kommission für einen Subventionsabbau innerhalb der EU und der WTO erfolgreich sein wird.³⁶⁰ Allein durch eine Umstellung auf produktionsunabhängige Subventionen wäre bereits viel gewonnen, da dadurch die Verzerrung von Weltmarktpreisen gemindert würde. Derartige Umstellungen, verbunden mit gezielten, auf soziale und ökologische Auswirkungen geprüfte Fördermaßnahmen für eine Produktivitätssteigerung des Agrarsektors in den am wenigsten entwickelten Ländern, könnten nach Meinung des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik die Basis für nachhaltiges armutsminderndes Wachstum legen.³⁶¹ Positiv ist insofern zu vermerken, dass in den letzten Jahren ein Anstieg der EG-Außenhilfe festzustellen ist, die für ökologische Programme bestimmt ist.

In diesem Zusammenhang genauso begrüßenswerte Entwicklungen sind die verstärkte Ausrichtung auf nachhaltiges Wirtschaften bei Fördermaßnahmen im Produktivsektor.

5. Resümee: Möglichkeiten und Grenzen der „Strukturellen Stabilität“ – Konzept, Institutionen und Umsetzung

Für die Beurteilung des Paradigmas „strukturelle Stabilität“ in Hinblick auf die Prävention von Konflikten sind eingangs drei Fragen formuliert worden, die im dritten und vierten Kapitel abgearbeitet wurden und jetzt nochmals aufgegriffen werden sollen: (1) Ist das Paradigma geeignet die „root causes“ von Gewaltkonflikten zu beseitigen? (2) Sind die Strukturen, die in Hinblick auf strukturelle Stabilität aufgebaut werden sollen, friedensrelevant? (3) Wie will die EU in der Praxis zur Schaffung struktureller Stabilität beitragen?

³⁵⁸ Schilder (2001), a.a.O., S. 346f.; EuropeAid (2004), a.a.O.

³⁵⁹ Süddeutsche Zeitung, „Europas Zuckermarkt widerspricht WTO-Regeln“, 09.08.2004, S. 19.

³⁶⁰ Süddeutsche Zeitung, „Die EU vollzieht die Agrarwenden“, 26.06.2004, <http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/525/13512/> (abgerufen am 15.09.2004).

³⁶¹ Vgl. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (2001), „Herausforderungen und Ansätze für eine strategische Entwicklungspolitik in Subsahara-Afrika.“ In Jakobeit/ Weiland (Hrsg.), a.a.O., S: 268-287 (hier S. 276ff.).

5.1. Brauchbare konzeptionelle Grundlagen

Im dritten Kapitel der vorliegenden Arbeit wurden die verschiedenen Bestandteile des Konzepts zunächst genauer definiert. Auf dieser Grundlage wurde anschließend eine Argumentation für das Konzept insgesamt durchgeführt, indem – unter Nutzung von Ergebnissen der Kriegsursachenforschung sowie regionalwissenschaftlicher Perspektiven auf bewaffnete Konflikte – die Plausibilität der dem EU-Konzept zugrundeliegenden Annahmen über Konfliktursachen und Konfliktlösungsmöglichkeiten ausgeführt wurde. Darüber hinaus wurde ein Vergleich mit verschiedenen Konzepten der Friedensforschung und der Soziologie durchgeführt, der eine Reihe von Parallelen zutage brachte. Das Konzept ist somit grundsätzlich im Sinne des eingangs formulierten Anspruchs aristotelischer *phronesis* als brauchbar einzustufen. Damit war jedoch erst der halbe Weg zur Überprüfung der konzeptionellen Grundlagen zurückgelegt. Im nächsten Schritt wurden die Kritikpunkte diskutiert, die gegen das Konzept vorgebracht wurden. Hintergrund dieser Diskussion war nicht die Falsifizierung des Konzepts insgesamt. Einmal davon abgesehen, dass dies aufgrund der Definition von struktureller Stabilität nicht möglich ist – strukturelle Stabilität und gewaltsamer Konflikt schließen sich gegenseitig *per definitionem* aus –, stellt sich auch die Frage, inwieweit eine Falsifizierung, etwa indem Sonderfälle aufgezeigt werden, in denen die genannten Teilelemente struktureller Stabilität nicht konflikt- bzw. friedensrelevant waren, sinnvoll ist, wenn die Plausibilität und Praxisrelevanz des Konzeptes insgesamt, das „meist so aber auch anders“ um nochmals mit Aristoteles zu sprechen, bereits erwiesen sind.

Da das Paradigma strukturelle Stabilität von einem Akteur der Konfliktprävention für die Konfliktprävention entwickelt wurde, muss das Konzept eher um Praxisorientierung denn um theoretische Geschlossenheit bemüht sein. Die Untersuchung zielte daher darauf ab, eventuelle Schwachstellen des Konzepts festzustellen, die einer erfolgreichen Anwendung in der Praxis entgegenstehen.

Im Zuge der Diskussion der Kritikpunkte ergab sich, dass die grundlegenden konzeptionellen Neuerungen, die strukturelle Stabilität von anderen Konfliktpräventionskonzepten unterscheiden, trotz der knappen Definition durchaus zum Tragen kommen. Die implizite entwicklungspolitische Annahme, dass Entwicklung Frieden schafft, wird zugunsten eines komplexeren Konzepts von Frieden verworfen.

Hinsichtlich der politischen Praxis leitet sich aus dieser Feststellung ab, dass bei der Planung und Durchführung entwicklungspolitischer Programme nicht nur die unmittelbaren wirtschaftlichen Folgen zu berücksichtigen sind, sondern wesentlich stärker eventuelle negative Nebenfolgen für die gesellschaftliche Balance in den entsprechenden Ländern in Betracht gezogen werden müssen.

Die politischen Inhalte struktureller Stabilität, namentlich die Festlegung auf Good Governance, konnten gleichwohl keine Originalität beanspruchen, da die EU hier auf bereits existie-

rende Konzepte der OECD und der Weltbank zurückgriff. Neu war in diesem Zusammenhang allerdings, dass die EU verstärkt soziale Anforderungen mit diesem Begriff verbindet. Zwar ist zu konstatieren, dass sich unmittelbar aus den Vorgaben der EU keine Prioritätenliste für die Erstellung einer Handlungsagenda ergab. Im Rahmen der Diskussion der Konflikt- und Friedensrelevanz der einzelnen Teilelemente stellte sich gleichwohl heraus, dass politische Strukturen und Rechtsstaatlichkeit, Kernelemente von Good Governance also, zentrale Stützen struktureller Stabilität sind.

Die Überprüfung der grundsätzlichen Relevanz des Paradigmas hat also ergeben, dass sich die Fragen (1) und (2) durchweg positiv beantworten lassen. Hinsichtlich der dritten Frage ist ebenfalls zu konstatieren, dass die Feststellung gesteigerter Komplexität hinsichtlich der Kausalitäten, die zu Konflikten führen bzw. Frieden konstituieren, die in dem Konzept zum Vorschein kommt, auch eine brauchbare Ausgangsposition für die politische Praxis bietet. So bieten sich zum einen Analyseraster für die europäischen Planungskapazitäten, andererseits lassen sich auch Ansatzpunkte für die Formulierung von Handlungsprioritäten identifizieren.

5.2. Verbesserte institutionelle Voraussetzungen

Um den gestiegenen Anforderungen an die inhaltlichen und operativen Planungskapazitäten gerecht zu werden, die aus der Festlegung auf strukturorientierte Konfliktprävention – wie auch die Aufwertung der außenpolitischen Komponenten der EU insgesamt – resultieren, wurde in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ein Prozess institutioneller Anpassungen eingeleitet. In diesem Zusammenhang wurden interne wie externe Planungs- und Expertisekapazitäten entwickelt und ausgebaut. Hinsichtlich der Berücksichtigung von Aspekten der Konfliktprävention in Entwicklungs- und Kooperationsabkommen ist dabei die Zusammenfassung der Verwaltung der Außenhilfe bei EuropeAid besonders positiv hervorzuheben. Gleichwohl sind noch weitere institutionelle Anpassungen möglich, durch die sich unter Umständen die strategische Stringenz der Planung noch erhöhen ließe. Die Entwicklung landesspezifischer Strategiepapiere erlaubt darüber hinaus eine kohärentere Planung europäischer Politik, eine bessere Berücksichtigung potenzieller Nebenfolgen und erleichtert überdies die Ergebniskontrolle.

Problematisch ist indes, dass Planungsaktivitäten in Bereichen, die entwicklungspolitisch bedeutend und somit unter Umständen auch konfliktrelevant sind, weitgehend ohne eine institutionalisierte Berücksichtigung entwicklungspolitischer Fragen ablaufen. Besonders im Fall der Landwirtschaft, aber auch im Bereich des Außenhandels führt dies bisweilen zu einer Unterminierung entwicklungspolitischer Bemühungen.

Auf eventuelle Probleme institutionellen Ursprungs für die politische Praxis deutet zudem ein Umstand hin, der bei der Untersuchung der verschiedenen Teilelemente struktureller Stabilität im dritten Kapitel deutlich geworden ist. Zwar verfügt die EU über ausreichende Definitio-

nen der Einzelbestandteile struktureller Stabilität, allerdings war eine Reihe der programmatischen Papiere, die diese Definitionen lieferten, erst einige Zeit nachdem strukturelle Stabilität als Ziel von Konfliktprävention festgelegt wurde verfasst worden. Am ausgeprägtesten war dies im Bereich der Umweltpolitik, wo erst seit 2003 eine Expertengruppe den Zusammenhang zwischen Ökologie und Konflikt untersucht. Es ist daher davon auszugehen, dass die Anpassung der entwicklungs- oder kooperationspolitischen Instrumente ebenfalls einer Verzögerung unterliegen, die jedoch nicht weniger auf mangelnden politischen Willen oder konzeptionelle Mängel, sondern wohl eher auf planerische Defizite und bürokratische Trägheit seitens der europäischen Institutionen zurückzuführen ist.

5.3. Defizite der praktischen Umsetzung

Die Untersuchung der Anpassungen und Veränderungen der verschiedenen Politikinstrumente, mit denen die EU strukturorientierte Konfliktprävention betreiben will, hat eine eher gemischte Bilanz ergeben.

Positiv steht zu Buche, dass die EU stärker als zuvor auf politische Aspekte wie Good Governance Wert legt: Dies wird sowohl durch ausgeweitete Konditionalitätsklauseln im Cotonou-Vertrag, wie auch in einer erstmaligen Performance-Orientierung bei der Bereitstellung von Fördermitteln deutlich. Auch durch die im APS vorgesehene Belohnung von Maßnahmen gegen Drogenanbau und Drogenhandel mit Handelsprivilegien wird ein positiver Anreiz zur verantwortungsvollen Regierungsführung gesetzt.

Durch diese Ansätze werden Regierungen belohnt, die Reformbereitschaft an den Tag legen, wodurch die Effektivität der Hilfeleistungen zunimmt. Hier sind somit Lerneffekte seitens der EU bezüglich der Möglichkeiten externer Steuerung festzustellen. Da Good Governance ebenfalls ein zentraler Aspekt struktureller Stabilität ist, sind diese Anpassungen Schritte in die richtige Richtung, die es fortzusetzen gilt. Der Weg zu einer konsequent an Reformwillen und Reformfähigkeit orientierten Konditionierung ist für die EU noch lang.

Die kontinuierliche Thematisierung von Menschenrechtsfragen im politischen Dialog mit Drittstaaten sowie die Fortführung und teilweise strategische Neuausrichtung der EIDHR sind angesichts des Beitrages, den Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zur strukturellen Stabilität leisten, ebenfalls wichtige Aspekte strukturorientierter Konfliktprävention.

Als äußerst problematisch haben sich hingegen die Programme zu Freihandel und wirtschaftlicher Liberalisierung in Schwellen- und Entwicklungsregionen erwiesen. Bisweilen scheinen die sozialen und ökologischen Nebenfolgen, die dabei entstehen, sowie die Auswirkungen auf die politische Handlungsfähigkeit der betroffenen Staaten, der Schaffung eines Zustandes struktureller Stabilität diametral zuwiderzulaufen.

In diesem Zusammenhang sollte unter Umständen grundsätzlich die Frage gestellt werden, ob Freihandel und Integration in die Weltwirtschaft so uneingeschränkt positiv zu bewerten sind, wie dies seitens der EU, aber auch vieler Entwicklungsländer, getan wird. Zwar ist durchaus zutreffend, dass eine Reihe von Staaten, etwa in Südostasien, durch exportorientiertes Wachstum einige Zeit wirtschaftliche Erfolge feiern konnte, in Anbetracht der ungleichen Verteilung von ökologischen und sozialen Kosten und wirtschaftlichen Gewinnen innerhalb vieler dieser Staaten stellt sich gleichwohl die Frage, ob die seitens der EU gewünschte Nachhaltigkeit der Entwicklung unter diesen Voraussetzungen gegeben ist. Von der Anfälligkeit, die Entwicklungs- und Schwellenländer gegenüber wirtschaftlichen Erschütterungen wie etwa Währungskrisen an den Tag legen, einmal ganz abgesehen. Gerade für primär landwirtschaftlich geprägte Länder, wie es die meisten Entwicklungsländer sind, stellt sich die Frage, inwieweit nicht eine bescheidenere, weniger auf Wachstum und mehr auf soziale und ökologische Nachhaltigkeit ausgerichtete Politik sinnvoller wäre.

Überdies ist zu kritisieren, dass die EU mit ihrer Subventions- und Protektionspraxis im Bereich der Landwirtschaft das Freihandelsprinzip auf Kosten der Entwicklungs- und Schwellenländer unterläuft und ihnen nicht nur Märkte in Europa vorenthält, sondern auch noch in anderen Regionen Exportanteile streitig macht. Der verbesserte Marktzugang, der im Rahmen der EBA den am wenigsten entwickelten Ländern gewährt wird, ist zwar ein positives Signal, kann jedoch die sonstige Praxis der EU in diesem Bereich nicht wettmachen.

Auch das Paradigma „strukturelle Stabilität“ hat offenbar mit den klassischen Schwierigkeiten der Konfliktprävention zu kämpfen. Wissen und Instrumente sind vorhanden, es mangelt jedoch an der praktischen Umsetzung. Mehr Aufmerksamkeit bekommen immer die aktuellen Krisen. Gerade im Bereich der langfristigen Prävention tritt zudem der Mangel an internationaler Koordination besonders deutlich zutage. Im Zuge des „Kriegs gegen den Terrorismus“ setzen die westlichen Geberländer, allen voran die USA, ohnehin wieder verstärkt auf starken Staat und weniger auf Good Governance.

Indes, allein aufgrund der ganzheitlichen Perspektive, die struktureller Stabilität zugrunde liegt, ist das Konfliktpräventionsparadigma der EU schon als ein wichtiger Beitrag für die Praxis der Konfliktprävention zu werten. Allen Unkenrufen von der zwergenhaften Gestalt europäischer Außenpolitik zum Trotz, im Bereich der strukturorientierten Konfliktprävention verfügt die EU über die Mittel und größtenteils auch über die Kompetenzen, um zum Global Player zu werden. Sie müsste sich nur an ihren eigenen Konzepten orientieren.

6. Literaturverzeichnis

6.1. Offizielle Dokumente

- Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), (1996), „Entwicklungspolitische Konzeption.“ Bonn
- Commission Staff Working Paper (2001a), „Programming Human Rights and Democracy Exercise 2001“, SEC (2001) 891
http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/sec01_891.pdf
 (abgerufen am 15.09.2004)
- Commission Staff Working-Paper (2001) „Community Co-Operation. Framework for County Strategy Papers.“ Brüssel.
http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/reform/document/framecsp_06_01.pdf
 (abgerufen am 15.09.2004)
- Development Assistance Committee der OECD (1997), „Conflict, Peace, and Development Co-operation on the Threshold of the 21st Century“, Policy Statement, Paris, Mai 1997
<http://www.oecd.org/dataoecd/15/54/1886146.pdf> (abgerufen am 15.09.2004)
- Development Assistance Committee der OECD (1995), „Participatory Development and Good Governance“ Development Co-operation Guidelines Series, Paris
- Development Assistance Committee der OECD (2001), „Helping prevent violent Conflict“, Paris, <http://www.oecd.org/dataoecd/15/54/1886146.pdf> (abgerufen am 15.09.2004)
- EuropeAid (2004), „Evaluation of the EC Support to Mercosur –951650. Executive Summary“, Brüssel, Mai 2004,
http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/evinfo/ala/951650_ev.htm
 (abgerufen am 15.09.2004)
- Griechische Präsidentschaft der EU (2003), „Network of Diplomats and Experts on European Diplomacy on Environment and Sustainable Development. Action Plan“, Athen, 15.07.2003, http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/env/gd_action_plan.pdf
 (abgerufen am 15.09.2004)
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004), „Mitteilung der Kommission. Entwicklungsländer, internationaler Handel und nachhaltige Entwicklung: Die Rolle des Allgemeinen Präferenzsystems (APS der Gemeinschaft im Jahrzehnt 2006/2015“, KOM (2004) 461 endg. Brüssel, 7.7.2004
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003a), „Governance in Entwicklungsländern“, KOM (2003), 615 endgültig, Brüssel, 20.10.2003
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003b), „TACIS Regional Cooperation. Regional Strategy and Indicative Programme 2004-2006“, Brüssel, 11.04.2003
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003c), „Jahresbericht über die Entwicklungspolitik und Außenhilfe im Jahr 2002“, KOM (2003) 527, Brüssel, 03.09.2003
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003e) „Staff Working Document. European Initiative for Democracy and Human Rights Programming Update 2003“, 20.01.2003“ Brüssel,
http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/prog03_en.pdf (abgerufen am 15.09.2004)
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003f), „Staff Working Document. European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR). Programming Update 2004“, Brüssel, 01.12.2003
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, „Strategy Paper and Indicative Programme for Multicountry Programmes in Asia, 2005-2006“, Brüssel (undatiert)
http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/asia/rsp/rsp_asia.pdf
 (abgerufen am 15.09.2004)
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002a), „Mercosur – European Community. Regional Strategy Paper 2002-2006“ Brüssel, 10.09.2002
http://europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/rsp/02_06en.pdf

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002b), „Regional Strategy Andean Community of Nations. 2002-2006.“ Brüssel
http://europa.eu.int/comm/external_relations/andean/rsp/02_06_en.pdf
 (abgerufen am 15.09.2004)
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002c), „Region of Eastern and Southern Africa and Indian Ocean. Regional Strategy Paper and Indicative Programme. 2002-2007“, Brüssel, Juni 2002
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a), „Communication from the Commission on Conflict Prevention“, COM (2001), 211final, Brüssel
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001b), „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Die Rolle der Europäischen Union bei der Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung in Drittländern.“, KOM (2001) 252 endg., Brüssel, 08.05.2001
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001c), „Euro-Med Partnership. Regional Strategy Paper 2002-2006. Regional Indicative Programme 2002-2004“, Brüssel
http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/rsp/rsp02_06.pdf
 (abgerufen am 15.09.2004)
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001d), „Einbeziehung von Umweltbelangen in die wirtschaftliche und entwicklungspolitische Zusammenarbeit der EG“, SEK (2001) 609, Brüssel, 18.04.2001
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001e) „InfoFinance 1999“, DE 107, Brüssel
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001f), „European Initiative for Democracy and Human Rights Programming Document 2002-2004“, REV1 (final), Brüssel, 20.12.2001
http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/eidhr02_04.htm (abgerufen am 15.09.2004)
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001g), „Vorschlag für eine Verordnung des Rats über ein Schema Allgemeiner Zollpräferenzen für den Zeitraum 01.Januar 2002 bis 31. Dezember 2004“ KOM (2001) 293 endg., Brüssel, 12.06.2001
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, „Southern African Development Community and European Community Regional Strategy Paper and Regional Indicative Programme, 2002-2007.“ (undatiert) Brüssel,
http://www.europa.eu.int/comm/development/body/csp_rsp/print/r7_rsp_en.pdf#zoom=100 (abgerufen am 15.09.2004)
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften / Rat der Europäischen Union (2000), „The European Community's Development Policy – Statement by the Council and the Commission“, Brüssel, 10.11.2000
http://europa.eu.int/comm/development/body/legislation/docs/council_statement.pdf#zoom=100 (abgerufen am: 15.09.2004)
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000a), „Integrating environment and sustainable development into economic and development policy.“ COM (2000) 264 final, Brüssel, 18.05.2000
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000b), „Bericht der Kommission über die Durchführung von Maßnahmen zur Förderung der Achtung der Menschenrechte und der Einhaltung demokratischer Grundsätze im Zeitraum 1996-1999“, KOM (2000) 726 endg., Brüssel
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1998), „Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und verantwortungsvolle Staatsführung: die Herausforderung der Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten“, KOM(1998) 146 endg., Brüssel, 12.03.1998
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1996), „The European Union and the issue of conflicts in Africa: Peace-building, conflict prevention and beyond“, SEC (1996) 332, Brüssel
<http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/prevention/communication-1996.htm>
 (abgerufen am: 15.08.2004)

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1995a), „Die Menschenrechte in den Außenbeziehungen der Europäischen Union: Von Rom zu Maastricht und danach.“ KOM(1995), 567 endg., Brüssel, 22.11.1995
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1995b), „Communication on the Inclusion of Respect for Democratic Principles and Human Rights in Agreements Between the Community and Third Countries“, COM (95) 216, Brüssel, 23.05.1995
- Portugisische Präsidentschaft der EU (2000), Santa Maria de Feira, European Council, Presidency Conclusion, 19./20.06.2000
- Rat der Europäischen Union (2003), „EU Human Rights Report 2003.“ Brüssel
- Rat der Europäischen Union/ Schlussfolgerungen des Rats Allgemeine Angelegenheiten, 2327. Sitzung, Brüssel, 21.-22.01.2001
- Rat der Europäischen Union (1999), Regulierung Nr. 975/1999 29.04.1999
http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/1999/l_120/l_12019990508en00010007.pdf
 (abgerufen am 15.09.2004)
- Rat der Europäischen Union (1999), Regulierung Nr. 976/1999, 29.04.1999
http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/1999/l_120/l_12019990508en00080014.pdf
 (abgerufen am 15.09.2004)
- Rat der Europäischen Union (1998a), „The role of development cooperation on strengthening peace-building, conflict prevention and resolution“, Brüssel, 30.11.1998,
<http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/prevention/conclusions-1998.htm>
- Rat der Europäischen Union (1998b), „Code of Conduct for conventional Arms Exports“ (8675/2/98), Brüssel, 05.06.1998 http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/8675_2_98_en.pdf
 (abgerufen am 15.09.2004)
- Rat der Europäischen Union (1998c), „Joint Action on Small Arms“ (1999/34/ CFSP), Brüssel, 17.12.1998
- Rat der Europäischen Union (1997a), „Conflict Prevention and Resolution in Africa“, 02.06.1997;
<http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/prevention/j2-conclusions-1997.htm>
 (abgerufen am 15.08.2004)
- Rat der Europäischen Union (1997b), „Resolution on Coherence“, 05.06.1997,
<http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/prevention/resolution-1997.htm> (abgerufen am 30.06.2004)
- Rat der Europäischen Union (1995), „Preventive diplomacy, conflict resolution and peace-keeping in Africa“, Brüssel,
<http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/prevention/conclusions-1995.htm>
 (abgerufen am: 15.08.2004)
- Schwedische Präsidentschaft der EU, (2001), „EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts“ (Göteborger Programm), Juni 2001
<http://www.eu2001.se/static/eng/pdf/violent.PDF> (abgerufen am 15.09.2004)
- Sekretariat des Rats der Europäischen Union (2004), „Entwurf eines Berichts an den Europäischen Rat über die Maßnahmen der Europäischen Union im Bereich der Konfliktverhütung, einschließlich der Umsetzung des EU-Programms zur Verhütung gewalt-samer Konflikte“, 10327/04, Brüssel
http://ue.eu.int/cms3_applications/Applications/newsRoom/LoadDocument.asp?directory=en/misc/&filename=81344.pdf (abgerufen am 15.09.2004)
- Solana, Javier/ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000), „Improving the Coherence and Effectiveness of the European Union in the Field of Conflict Prevention“ Nizza 7.-9.12.2000, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/00/st14/14088en0.pdf> (abgerufen am 15.09.2004)
- The New Partnership for African Development, „The African Peer Review Mechanism“, APRM, 16.09.2003 (www.nepad.org) (abgerufen am 15.08.2004)
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2003), „Trade Preferences For LDCs: An Early Assessment Of Benefits And Possible Improvements“ UNCTAD/ITCD/TSB/2003/8, Genf/ New York

Weltbank (2003), „Nachhaltige Entwicklung in einer dynamischen Welt. Institutionen, Wachstum und Lebensqualität verbessern“ (Weltentwicklungsbericht 2003), Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn

6.2. EU Websites und Pressemitteilungen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, „Checklist“ http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/cpcm/cp/list.htm (abgerufen am 15.09.2004)

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Website „Overview GASP“: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/intro/index.htm (abgerufen am 15.09.2004)

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000b), „The new ACP-EC Agreement. General Overview“ http://www.europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/overview_en.htm (abgerufen am 15.09.2004)

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, „Green Diplomacy. Overview“ http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/env/index.htm (abgerufen am 15.09.2004)

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, „The European Initiative for Democracy and Human Rights“, http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/ddh/ddh_en.htm (abgerufen am 15.09.2004)

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, „General System of Preferences“, www.europa.eu.int/comm/trade/issues/global/gsp/gspguide.htm (abgerufen am 15.09.2004)

Kommission der Europäischen Gemeinschaften „Sanctions and Restrictive Measures in Force.“, http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/sanctions/measures.htm (15.08.2004)

„European Commission to support Border Management and Police Reform in Central Asia“, Pressemitteilung, Brüssel, 15.07.2003
http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/news/ip03_1017.htm (abgerufen am 15.09.2004)

„Iraq: Commission announces further EUR 11 million for reconstruction & makes first contribution to the International Reconstruction Fund Facility“, Press Release, IP/03/1809, Brüssel, 23.12.2003; http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/iraq/news/ip03_1809.htm (abgerufen am 15.09.2004)

„Georgia: €4.65 million to reinforce the rule of law and democratic processes“, Press Release, IP/04/846, Brüssel, 02.06.2004 http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/georgia/intro/ip04_846.htm (abgerufen am 15.09.2004)

Pressemitteilung des Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), „Fair ins Neue Jahr“ Dezember 2003 (Kopie beim Autor)

6.3. Aufsätze, Monographien und Sammelbände

Adisa, Jinmi (2003), „The African Union: The vision, programmes, policies and challenges“ In: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), „SIPRI Yearbook“, Stockholm, Appendix 1A, S. 79-85

Alexander, Lindsey et al. (2003), „Regional Approaches to Conflict Prevention in Africa. European Support to African Processes“, InBrief No. 4, Oct. 2003

Andersen, Uwe / Wichard Woyke (1997), „Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland“, Leske+Budrich, Opladen

Anderson, Mary B. (1999), „Do no Harm. How Aid can support Peace or War.“ Lynne Rienner/ Boulder London;

- Annan, Kofi (2004), „Karibische Lektionen. Nur mit dauerhafter Hilfe von außen ist Haiti noch zu retten.“ In: Süddeutsche Zeitung, 17.03.2004, S. 11
- Aristoteles (1997), „Nikomachische Ethik“, Philipp Reclam, Stuttgart (1969)
- Badgley, John (Hrsg.) (2004), „Reconciling Burma/ Myanmar: Essays on the U.S. Relations with Burma. Executive Summary“ NBR-Analysis, Volume 15, Number 1, März 2004
- Beck, Ulrich (Hrsg.) (1998), „Perspektiven der Weltgesellschaft“, Suhrkamp, Frankfurt am Main
- Calließ, Jörg (Hrsg.) (1997), „Wodurch und Wie konstituiert sich Frieden? Das zivilisatorische Hexagon auf dem Prüfstand“, Evangelische Akademie Loccum
- Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict (1997), „Preventing Deadly Conflict“, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, Washington D.C.
- Carothers, Thomas (2003), „Promoting the Rule of Law Abroad. The Problem of Knowledge.“ Rule of Law Series Working Papers, Number 34, Carnegie Endowment for International Peace
- Chabal, Patrick/ Jean-Pascal Daloz, (1999), „Africa Works. Disorder as Political Instrument“, The International Africa Institute, Curry Oxford/ Indiana University Press
- Chalmers, Malcom (2000), „External Actors and Security Sector Reform in the Perspective of ACP-EU Relations.“ In: Lund, Michael/ Guenola, Rasamoelina (Hrsg.), „The Impact of Conflict Prevention Policy. Cases, Measures, Assessments“ SWP-CPN Yearbook 1999/2000, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 129-156
- Chojnacki, Sven / Wolfgang Eberwein (2001), „Umweltkonflikte und Umweltsicherheit.“ In: Hauchler, Ingomar et al. (Hrsg.), „Globale Trends 2002“ Stiftung Entwicklung und Frieden, Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, S. 357-375
- Cox, Aidan/ Jenny Chapman (1999), „The European Community External Cooperation Programmes. Policies, Management, Distribution.“ Overseas Development Institute, London, herausgegeben von der Europäischen Kommission, Brüssel
- Cross, Peter (Hrsg.) „Contributing to Preventive Action“, CPN Yearbook, 1997/1998, Nomos, Baden-Baden
- Daase, Christopher / Susanne Feske/ Ingo Peters (Hrsg.), „Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den Internationalen Beziehungen“ Baden-Baden, Nomos
- Debiel, Tobias (Hrsg.) (2002), „Der Zerbrechliche Friede. Krisenregionen zwischen Staatsversagen, Gewalt und Entwicklung.“ Dietz, Bonn
- Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (2001), „Herausforderungen und Ansätze für eine strategische Entwicklungspolitik in Subsahara-Afrika.“ In: Jakobeit, Cord/ Heribert Weiland (Hrsg.) (2002), „Das ‚Afrika-Memorandum‘ und seine Kritiker. Eine Dokumentation.“ (Arbeiten aus dem Institut für Afrika-Kunde 112), Deutsches Übersee Institut, Hamburg, S: 268-287
- Engel, Ulf/ Robert Kappel/ Stephan Klingebiel/ Stefan Mair/ Andreas Mehler/ Siegmarschmidt (2000), „Memorandum zur Neubegründung der deutschen Afrikapolitik. Frieden und Entwicklung durch strukturelle Stabilität.“ Berlin,
<http://www.epo.de/specials/afrikamemo.html> (abgerufen am 15.09.2004)
- Engel, Ulf/ Andreas Mehler, (Hrsg.) „Gewaltsame Konflikte und ihre Prävention in Afrika“, Institut für Afrikakunde, Hamburg
- Erdmann, Gero (2001), „Neopatrimoniale Herrschaft. Der Übergang zur Demokratie ist nicht gelungen.“ In: E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit, Nr. 10, Oktober 2001, S. 294-297
- Erdmann, Gero (2000), „Stellungnahme zum Memorandum.“ In: Jakobeit, Cord/ Heribert Weiland (Hrsg.) (2002), „Das ‚Afrika-Memorandum‘ und seine Kritiker. Eine Dokumentation.“ (Arbeiten aus dem Institut für Afrika-Kunde 112), Deutsches Übersee Institut, Hamburg, S. 265-267
- Espen, Eide/ Carsten Ronnfeld (1998), „Development Aid as Conflict Prevention? Reflections on the Possible Use of Development Aid in Comprehensive Conflict Prevention and Peace Building“, in: Cross, Peter (Hrsg.) „Contributing to Preventive Action“, CPN Yearbook, 1997/1998, Nomos, Baden-Baden, S. 151-167
- European Parliament (2001), „Instruments of Conflict Prevention and Civilian Crisis Management Available to the European Union“, Briefing Note No.1/2001, PE nr. 296707

- Faust, Jörg (2002), „Staatsversagen in Lateinamerika. Der verweigerte Leviathan.“ In: Internationale Politik Nr. 8, August 2002, 57. Jg., S. 17-24
- Fahrenhorst, Brigitte/ Stefan Musto (2002), „Krisenprävention als entwicklungspolitische Querschnittsaufgabe.“ In: Mutz, Reinhard (Hrsg.), „Krisenprävention als politische Querschnittsaufgabe.“ Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 167-223
- Ferdowsi, Mir A. (1996), „Dimensionen und Ursachen der Drittwelt-Kriege – eine Bestandsaufnahme.“ Arbeitspapiere zu Problemen der internationalen Politik und der Entwicklungsländerforschung, Nr. 19/1996, München
- Ferdowsi, Mir A. (Hrsg.) (1999), „Vom Enthusiasmus zur Ernüchterung? Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union“ Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und der Entwicklungsländerforschung, Nr. 27/ 1999, München
- Ferdowsi, Mir A. (1999), „Die europäische Entwicklungspolitik. Eine retrospektive Betrachtung“, in: Ders. (Hrsg.): „Vom Enthusiasmus zur Ernüchterung? Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union“ Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und der Entwicklungsländerforschung, Nr. 27/ 1999, München, S. 3-22
- Ferdowsi, Mir A./ Volker Matthies (Hrsg.) (2003), „Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften.“ (Eine Welt. Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden) Dietz, Bonn
- Fukuyama, Francis (1992), „The End of History and the Last Man,“ Hamish Hamilton, London
- Gantzel, Klaus Jürgen/ Torsten Schwinghammer (1995), „Die Kriege nach dem Zweiten Weltkrieg - 1945 bis 1992. Daten und Tendenzen.“ Lit-Verlag, Münster
- Gareis, Bernard/ Johannes Varwick (2002), „Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen“, Leske+Budrich, Opladen
- Genschel, Philipp / Schlichte, Klaus (1997), „Wenn Kriege chronisch werden: Der Bürgerkrieg“, in: Leviathan Nr. 4, S. 501-517
- Gourlay, Catriona, (2002), „Implementing the EU Programme on Conflict Prevention.“ In: European Security Review, Nr. 32, Juli 2002, S. 6-8
- Grimm, Dieter (1991), „Wandel der Staatsaufgaben und die Krise des Rechtsstaats.“ In: Ders., „Die Zukunft der Verfassung“, Suhrkamp, Frankfurt a.M. S. 159-176
- Grimm, Sven (2003), „Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Europas außenpolitische Rolle in einer randständigen Region“ Institut für Afrika Kunde, Hamburg
- Grohs, Gerhard (1999), „Die Europäische Union und die Menschenrechte in Afrika.“ In: Ferdowsi, Mir A. (Hrsg.) (1999), „Vom Enthusiasmus zur Ernüchterung? Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union“ Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und der Entwicklungsländerforschung, Nr. 27/ 1999, München, S. 48-66
- Gurr, Ted R. (1972), „Rebellion. Eine Motivationsanalyse von Aufruhr, Konspiration und innerem Krieg.“ Econ Verlag, Düsseldorf/Wien
- Hartmann, Christof (2000), „Kommentar zum Afrika Memorandum.“ In: Jakobeit, Cord/ Heribert Weiland (Hrsg.) (2002), „Das ‚Afrika-Memorandum‘ und seine Kritiker. Eine Dokumentation.“ (Arbeiten aus dem Institut für Afrika-Kunde 112), Deutsches Übersee Institut, Hamburg, S. 259-261
- Hatakoy, Arzu (2002), „Konfliktprävention und Krisenmanagement der Europäischen Union“, Stiftung Wissenschaft und Politik, Reihe D, Nr. 27, Berlin, Juli 2002
- Hauchler, Ingomar et al. (Hrsg.), „Globale Trends 2002“ Stiftung Entwicklung und Frieden, Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn
- Hauck, Gerhard (2001), „Pfründenkapitalismus und Reichtumstransfer. Zu den Ursachen von Entwicklung und Unterentwicklung in Afrika.“ In: E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit, Nr. 10, Oktober 2001, S. 290-293
- Herringer, Norbert (2002), „Empowerment in der sozialen Arbeit.“ Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart
- Hill, Christopher (2001) „The EU's Capacity for Conflict Prevention.“ In: European Foreign Affairs Review 6, S. 315-333
- Hobbes, Thomas (1996), „Leviathan. Erster und zweiter Teil.“ Philipp Reclam, Stuttgart (1970)

- Homer-Dixon, Thomas (1994), „Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases“ In: International Security, Vol. 19, No. 1. (Summer, 1994), S. 5-40
- Jakobeit, Cord/ Heribert Weiland (Hrsg.) (2002), „Das ‚Afrika-Memorandum‘ und seine Kritiker. Eine Dokumentation.“ (Arbeiten aus dem Institut für Afrika-Kunde 112), Deutsches Übersee Institut, Hamburg
- Kappel, Robert (1999), „Die Entwicklungskooperation zwischen Europa und den AKP-Staaten – Eine Bewertung der entwicklungspolitischen Folgen des Lomé-Modells.“ In: Ferdowsi, Mir A. (Hrsg.): „Vom Enthusiasmus zur Ernüchterung? Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union“ Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und der Entwicklungsländerforschung, Nr. 27/ 1999, München, S. 23-47
- Klein, Axel (2002), „Turbulentes Horn von Afrika: Politische Regime im Übergang“, in: Debiel, Tobias (Hrsg.), „Der Zerbrechliche Friede. Krisenregionen zwischen Staatsversagen, Gewalt und Entwicklung.“ Dietz, Bonn, S. 240-262
- Klingebiel, Stephan (1999), „Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen.“ Berichte und Gutachten 6/1999, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin
- Krause, Alexandra (2002), „Die EU als internationaler Akteur in Afrika.“ In: Aus Politik und Zeitgeschehen B 13-14/ 2002, S. 24-30
- Krings, Thomas (2002), „Desertifikation“, In: Mabe, Jakob E. (Hrsg.), „Das kleine Afrika-Lexikon“, Sonderausgabe für die Zentrale für politische Bildung, Peter Hammer Verlag/ Verlag J.B. Metzler, Wuppertal/ Weimar, S. 36-39
- Kurtenbach, Sabine/ Andreas Mehler (Hrsg.) (2002), „Die Vielfalt der Gewaltkonflikte. Analysen aus regionalwissenschaftlicher Perspektive“, DÜI, Hamburg
- Kurtenbach, Sabine / Astrid Nissen(2002), „Der Beitrag der Lateinamerikaforschung zur Analyse gewaltsamer Konflikte.“ In: Kurtenbach, Sabine/ Andreas Mehler (Hrsg.) (2002), „Die Vielfalt der Gewaltkonflikte. Analysen aus regionalwissenschaftlicher Perspektive“, DÜI, Hamburg, S. 57-86
- Landgraf, Martin (1998), „Peace Building and Conflict Prevention in Africa: A view from the European Commission“, in: Engel, Ulf/ Andreas Mehler, (Hrsg.) „Gewaltsame Konflikte und ihre Prävention in Afrika“, Institut für Afrikakunde, Hamburg, S. 103-119
- Langerbein, Heinrich (2004), „Je mehr Hilfe, desto größer die Armut“ In: Süddeutsche Zeitung , 23.03.04, S. 21
- Lederach, John P. (1997), „Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies.“ US Institute of Peace Press, Washington, D.C.
- Lippert, Barbara (1999), „Erweiterung.“ In: Weidenfeld, Werner/ Wolfgang Wessels, „Europa von A-Z“, Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn., S. 126-134
- Luhmann, Niklas (1983), „Legitimation durch Verfahren.“ Suhrkamp, Frankfurt a. M.
- Lund, Michael/ Guenola, Rasamoelina (Hrsg.) (2000), „The Impact of Conflict Prevention Policy. Cases, Measures, Assessments“ SWP-CPN Yearbook 1999/2000, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
- Mabe, Jakob E. (Hrsg.), „Das kleine Afrika-Lexikon“, Sonderausgabe für die Zentrale für politische Bildung, Peter Hammer Verlag/ Verlag J.B. Metzler, Wuppertal/ Weimar
- Mair, Stefan (2002), „Die regionale Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara.“ In: Aus Politik und Zeitgeschehen, B13-14/2002, S. 15-23
- Mandelbaum, Michael (1996), „Foreign Policy as Social Work.“ In: Foreign Affairs, Vol. 75, No. 1, S. 16-33
- Matthies, Volker (2001a), „Krisenprävention. Vorbeugen ist besser als Heilen.“ Leske+Budrich, Opladen
- Matthies, Volker (2001b), „Krisenprävention und Friedenskonsolidierung.“ In: Ferdowsi, Mir A. (Hrsg.), „Sicherheit und Frieden zu Beginn des 21. Jahrhunderts“, Bayerische Landeszentrale für Politische Bildung, München, S. 125-148
- Mehler, Andreas (2002), „Structural Stability: meaning, scope and use in an African context.“ In: Africa spectrum 37 (2002), 1 S. 5-23
- Mehler, Andreas (2002a), „Mehr Wissen, bessere Interpretation, schlüssigere Strategien. Afrikawissenschaftliche Beiträge zur Krisenprävention.“ In: Kurtenbach, Sabine/ Andreas Mehler (Hrsg.) (2002), „Die Vielfalt der Gewaltkonflikte. Analysen aus regionalwissenschaftlicher Perspektive“, DÜI, Hamburg, S. 23-56

- Mehler, Andreas (2002b), „Dezentralisierung, Machtteilung und Krisenprävention. Konzeptionelle Überlegungen mit Bezug auf Afrika.“ In Debiel, Tobias (Hrsg.), „Der zerbrechliche Frieden“, Dietz, Bonn, S. 121- 140
- Mehler, Andres (2003), „Legitime Gewaltoligopole – eine Antwort auf die strukturelle Instabilität in Westafrika?“ In: Fokus Afrika 22, IAK- Diskussionsbeiträge, DÜI, Hamburg
- Melchers, Konrad, (2000), „Afrika Memorandum: Strukturelle Stabilität gegen patrimoniale Rentenökonomien?“ In: Jakobeit, Cord/ Heribert Weiland (Hrsg.) (2002), „Das ‚Afrika-Memorandum‘ und seine Kritiker. Eine Dokumentation.“ (Arbeiten aus dem Institut für Afrika-Kunde 112), Deutsches Übersee Institut, Hamburg, S. 52-54
- Miall, Hugh (1999), „Contemporary Conflict Resolution: the prevention, management and transformation of deadly conflicts.“ Blackwell, Cambridge
- Miall, Hugh (2000), „Preventing Potential Conflicts: Assessing the Impact of ‚Light‘ and ‚Deep‘ Conflict Prevention in Central and Eastern Europe and the Balkans.“ In: Lund, Michael/ Guenola, Rasamoelina (Hrsg.), „The Impact of Conflict Prevention Policy. Cases, Measures, Assessments“ SWP-CPN Yearbook 1999/2000, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 23-45
- Molt, Peter (2002), „Africa – a political Challenge for Europe.“ In: Engel, Ulf/ Robert Kappel, „Germany’s Africa Policy Revisited. Interests, images and incrementalism“, LIT-Verlag, Münster, S. 63-79
- Monar, Jörg (2000), „Entwicklungspolitik“, in: Weidenfeld, Werner/ Wolfgang Wessels, „Europa von A-Z“, Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, S. 123-125
- Münkler, Herfried (2002), „Die neuen Kriege“ Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn
- OECD Observer (2004), „Security Sector Reform and Good Practice.“ In: OECD Policy Brief May 2004
- Öhm, Manfred/ Heribert Weiland (2002), „Afrika – ein chancenloser Kontinent? Ein Memorandum erregt Aufsehen.“ In: Aus Politik und Zeitgeschehen (B13-14 / 2002), S. 7-14
- Pippan, Christian (2004), „The Rocky Road to Europe: The Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality“ In: European Foreign Affairs Review Vol. 9, S. 219-245
- Rocard, Michel (1998), „Guest Editorial: The Cost of Conflict to the EU.“ In: European Foreign Affairs Review 3, S. 169-175
- Santiso, Carlos (2002), „The Reform of EU Development Policy. Improving Strategies for Conflict Prevention, Democracy Promotion & Governance Conditionality.“ Centre for European Policy Studies, Working Document No. 182, Brüssel
- Schilder, Klaus (2001), „Alles außer Waffen, Zucker, Bananen und Reis?“ In: NORD-SÜD aktuell 2. Quartal 2001, S. 344-348
- Schmidt, Siegmard (2002), „Aktuelle Aspekte der EU Entwicklungspolitik.“ In: Aus Politik und Zeitgeschehen, B19-20/ 2002, S. 29-38
- Schmieg, Evita (1997), „Entwicklungszusammenarbeit als Krisenprävention.“ In: Calließ, Jörg (Hrsg.), „Wodurch und Wie konstituiert sich Frieden? Das zivilisatorische Hexagon auf dem Prüfstand“, Evangelische Akademie Loccum, S. 280-298
- Schneckener, Ulrich (2003), „Bosnien.Herzegowina: Der aufgezwungene Frieden.“ In: Ferdowsi, Mir A./ Volker Matthies (Hrsg.), „Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften.“ Dietz, Bonn, S. 42-69;
- Schneckener, Ulrich (2004), „States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem.“ SWP Diskussionspapier, Berlin
- Senghaas, Dieter (1995), „Frieden als Zivilisierungsprojekt“, in: Vogt, Wolfgang (Hrsg.), „Frieden als Zivilisierungsprojekt – Neue Herausforderungen an die Friedens- und Konfliktforschung“, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 37-55
- Shaw, Martin (1998), „Die Repräsentation ferner Konflikte und die globale Zivilgesellschaft.“ In: Beck, Ulrich (Hrsg.), „Perspektiven der Weltgesellschaft“, Suhrkamp, Frankfurt am Main, S. 221-255

- Smith, Karen (1998), „The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?“ in: European Foreign Affairs Review 3: S. 253-274
- Thiery, Peter (2002), „Korrumpierte Regime. Strategien zur Bekämpfung von ‚bad governance‘.“ In: Internationale Politik, Nr. 8 August 2002, 57. Jg. S. 27-32
- Uvin, Peter (1998), „Aiding Violence. The Development Enterprise in Rwanda.“ Kumarian Press, Connecticut
- Vadney, T.E. (1998), „The World since 1945. The Complete History of Global Change From 1945 to the End of the Twentieth Century“ 3rd edition, Penguin Books, London/ New York
- Vogt, Wolfgang (Hrsg.) (1995), „Frieden als Zivilisierungsprojekt – Neue Herausforderungen an die Friedens- und Konfliktforschung“, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
- Waller, Peter (2000), „Stellungnahme zum Afrika-Memorandum.“ In: Jakobeit, Cord/ Heribert Weiland (Hrsg.) (2002), „Das ‚Afrika-Memorandum‘ und seine Kritiker. Eine Dokumentation.“ (Arbeiten aus dem Institut für Afrika-Kunde 112), Deutsches Übersee Institut, Hamburg, S. 262-264
- Ward, Angela (1998), „Frameworks for Cooperation between the European Union and Third States: a Viable Matrix for Uniform Human Rights Standards?“ In: European Foreign Affairs Review 3: S. 505-536
- Weidenfeld, Werner/ Wolfgang Wessels (2000), „Europa von A-Z“, Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn
- Wolf, Jörg (2002), „Staatszerfall: Die riskante Stabilisierungsstrategie der Europäischen Union für den südlichen Mittelmeerraum.“ In: Daase, Christopher / Susanne Feske/ Ingo Peters (Hrsg.), „Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den Internationalen Beziehungen“ Baden-Baden, Nomos, S. 243-266
- Wheeler, Nicolas (2000), „Saving Strangers. Humanitarian Intervention in International Society.“ Oxford University Press, Oxford
- Wittkowsky, Andreas (2002), „Modellfall Kosovo? UNMIK und die Architektur künftiger internationaler Mandate.“ In: Internationale Politik und Gesellschaft IPG 2/2002, S. 29-42;
- Zartman, William I. (1989), „Ripe for Resolution. Conflict and Intervention in Africa.“ New York u.a., Oxford University Press

6.4. Artikel aus Zeitungen und Zeitschriften

- The Economist, „A region in flames. West Africa's civil wars“, 05.07.2003, S. 24-26
- The Economist, „The global business environment. Measure first, then cut.“ 11.09.2004, S. 77
- New York Times-Süddeutsche Zeitung, „Africa Conflicts Center Over Struggle for Land“, 05.07.2004, S. 7
- Süddeutsche Zeitung, „EU will Zölle nur für die ärmsten Länder erleichtern“, 08.07.2004, S. 18
- Süddeutsche Zeitung, „Rübe gegen Rohr.“, 14.07.2004, S.21
- Süddeutsche Zeitung, „Europas Zuckermarkt widerspricht WTO-Regeln“, 09.08.2004, S. 19
- Süddeutsche Zeitung, „Erste Soldaten in den Sudan“ 14/15.08.2004, S. 8
- Süddeutsche Zeitung, „Schädliche Hilfe: Das Öl hat die Mächtigen noch reicher gemacht.“ 17.08.2004, S. 17

6.5 CD-Roms

- Mehler, Andreas/ Michael Lund (1999) „Conflict Prevention and Peace-building. A Practical Guide.“ SWP-CPN, Berlin, CD-Rom Version von Dezember 2001 (Kopie beim Autor)

6.6. Internetquellen

- Gitzewski, Peter/ Thomas Homer-Dixon (1996), „Environmental Scarcity and Violent Conflict: The Case of Pakistan“, Occasional Paper, Project on Environment, Population and Security, University of Toronto; <http://www.library.utoronto.ca/pcs/eps/pakistan/pak1.htm> (abgerufen am 15.09.2004)
- Howard, Philip/ Thomas Homer-Dixon (1996), „Environmental Scarcity and Violent Conflict: The Case of Chiapas, Mexico“ Occasional Paper, Project on Environment, Population and Security, University of Toronto; <http://www.library.utoronto.ca/pcs/eps/chiapas/chiapas1.htm> (abgerufen am 15.09.2004)
- Percival, Valerie/ Thomas Homer-Dixon (1995), „Environmental Scarcity and Violent Conflict: The Case of Rwanda“, Occasional Paper, Project on Environment, Population and Security, University of Toronto; <http://www.library.utoronto.ca/pcs/eps/rwanda/rwanda1.htm> (abgerufen am 15.09.2004)
- Süddeutsche Zeitung, „Die EU vollzieht die Agrarwenden“, 26.06.2004, <http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/525/13512/> (abgerufen am 15.09.2004)

Abkürzungsverzeichnis

AidCo	European Aid Cooperation Office	FDI	Ausländische Direktinvestitionen
AKP	Länder im Raum Afrika-Pazifik-Karibik, mit denen die EU durch den Cotonou-Vertrag besonders verbunden ist.	GD	Generaldirektorat
ALA	Gruppe der asiatischen und lateinamerikanischen Länder	GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
APRM	African Peer Review Mechanism	GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
APS	Allgemeines Präferenz System	GUS	Gemeinschaft unabhängiger Staaten
ASEAN	Association of South East Asian Nations	HIPC	Highly Indebted Poor Countries
AU	Afrikanische Union	IGAD	Intergovernmental Authority on Development
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	ILO	International Labour Organisation
CAN	Community of Andean Nations	IWF	Internationaler Währungsfond
CARDS	Community Assistance for Reconstruction Development and Stabilisation	LDC	Least Developed Countries
CfP	Call for Proposals	MEDA	Finanzielles und technisches Hilfsprogramm im Zuge der Europäischen Mittelmeer Partnerschaft
CIAS	Conflict Impact Assessment	Mercosur	Mercado Comun del Sur
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa	MOE	Mittel- und Osteuropas
CPN	Conflict Prevention Network	NEPAD	New Economic Partnership for African Development
CSP	Country Strategy Paper	NGO	Non-governmental Organisation/
CSS	Country Support Strategy	NRO	Nichtregierungsorganisation
DAC	Development Assistance Committee	OAU	Organisation African Unity
DDR	Demilitarisierung, Demobilisierung, Reintegration von Kämpfern	OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
DG	General Direktorat	OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
EBA	“Everything but Arms” Initiative	PCASED	Programme for Coordination and Assistance for Security and Development
ECCAS/CEEAC	Economic Community of Central African States	PHARE	Hilfsprogramm für die Umgestaltung der Wirtschaft der osteuropäischen Länder
ECOWAS	Economic Community of West African States	PPEWU	Policy Planning and Early Warning Unit
EEF	Europäischer Entwicklungsfond	PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
EG	Europäische Gemeinschaft	RIP	Regional Indicative Programme
EGV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft	RRM	Rapid Reaction Mechanism
EIDHR	European Initiative for Democracy and Human Rights	RSP	Regional Strategy Paper
EMP	Europäische Mittelmeer Partnerschaft	SAARC	South Asia Association for Regional Cooperation
EU	Europäische Union	SADC	South African Development Community
EUMS	Militärischer Stab der Europäischen Union	SSR	Sicherheitssektor-Reform
EuropeAid	European Aid Cooperation Office	Stabex	System zur Stabilisierung von Ausfuhrerlösen
EUV	Vertrag über die Europäische Union	Sysmin	System zur Stabilisierung von Ausfuhrerlösen aus dem Bergbau
EZ	Entwicklungszusammenarbeit		

TACIS	Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States	UNOSOM	United Nations Operation in Somalia
UdSSR	Union der sozialistischen Sowjetrepubliken	USA	United States of America
UN	United Nations	WTO	Welthandelsorganisation
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development	€	Euro
UNO	United Nations Organisation		

Tabellen und Schaubilder

Tabelle 1: Präventionsansätze durch externe Akteure im Überblick S. 12

Schaubild 1: Strukturelle Stabilität als ein System uni- und bidirektionaler Verstärkungen S. 41

Schaubild 2: Konfliktzyklus entsprechend der Grundannahmen der EU-Kommission (1996), ergänzt um die Kategorisierung der Präventionsart S. 48

Tabelle 2: Budgethilfen der EG für die AKP-Staaten und MEDA (1991-1998 in Mio. €/ % Anteil an der regionalen Gesamthilfe) S. 60

Tabelle 3: Regionale Verteilung von Beihilfen für den Sektor „Governance and Civil Society“, (1991-1999, absolute Beträge bereitgestellter finanzieller Ressourcen in Mio. €/ % Anteil am Gesamtbudget) S. 61

Tabelle 4: Finanzielle Hilfen der EG für den Sektor Umwelt nach Regionen geordnet (1991-2002 in Mio. €/ für 1991-1999 inkl. % Anteil an der regionalen Gesamthilfe) S. 64

Tabelle 5: Finanzielle Mittel der EU für die EIDHR nach Sektoren (1996-2000 in Mio. €) S. 67

Tabelle 6: Finanzielle Mittel der EU für die EIDHR laut Indikativ Programm (2002-2004 in Mio. €) S. 68

Tabelle 7: Aufteilung der finanziellen Mittel der EU für die EIDHR (2002-2004 in Mio. €) S. 69