



Zusammenfassung

Podiumsdiskussion, 04. Mai 2010

EU und UN im Krisenmanagement – ein Verhältnis mit Zukunft?

Andrea Schmidtberger

Diskussionsteilnehmer:

Dr. Rudolf LOGOTHETTI (Büro für Sicherheitspolitik, BMLVS)

Gesandter Dr. Gerhard JANDL (Abteilungsleiter im BMeiA)

Dr. Henriette RIEGLER (oiip)

Begrüßung:

Dr. Paul LUIF (oiip)

Moderation:

Wieland SCHNEIDER (Die Presse)

Veranstaltungsort: Veranstaltungssaal des oiip, Bergasse 7, 1090 Wien

Teilnehmer/innen: ca. 50

Zu Beginn der Veranstaltung stellte Moderator Wieland SCHNEIDER die der Diskussion zugrunde liegenden Leitfragen: Wie gestaltet sich die Arbeitsteilung der UN und EU in Konfliktsituationen? Gibt es diese überhaupt? Welche Rolle spielt Österreich dabei?

Rudolf LOGOTHETTI betrachtete in seinem Statement das Spannungsfeld von Konkurrenz und Komplementarität. Im österreichischen Regierungsprogramm fänden sich zwei für die Thematik relevante Passagen: erstens werde die EU als „größtes Friedensprojekt“ erwähnt, zu dem sich die österreichische Regierung bekenne, zweitens wies er auf den effektiven Multilateralismus der UN hin, dem Österreich sich ebenfalls verpflichtet fühle. Der unterschiedliche Charakter der Organisationen aber führe quasi zwangsläufig zu einer unterschiedlichen Gestaltung der Missionen. Die ESVP–Missionen (Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik) der EU seien im Vergleich zu den Missionen der UN bereits mit einem wichtigen Distinktionsgewinn verbunden: Der „Comprehensive Approach“ vernetze zivile und militärische Aspekte bei der Bewältigung von Krisen- und Konfliktsituationen. Ein weiteres Alleinstellungsmerkmal sei die wirtschaftliche Kraft der EU, die in der Konfliktprävention eine große Rolle spiele bzw. spielen könne. Die UN hingegen, so LOGOTHETTI, zeichne sich im Vergleich mit den Einsätzen der EU nicht vordergründig durch Präventionsarbeit aus, sondern greife zumeist in bestehende Krisen und Konflikte ein. Die EU verwende weiters die sogenannte konditionierte Vertragsgestaltung, die auf das Verhalten von Staaten/AkteurInnen lenkend einwirken könne. Im Fall dieser Art der Vertragsgestaltung würden eigentlich vertragsfremde Aspekte und Bedingungen aufgenommen, um so die gewünschte Steuerung erzielen zu können. Die UN würden zwar diese Mittel nicht kennen, den Ansatz des sogenannten „Integrated Approach“ und der „Integrated Missions“, das heißt ein Zusammenwirken von Sicherheit, Governance und Entwicklung, gebe es aber auch bei ihnen. Im Gegensatz zur EU stellten die UN jedoch einen globalen Anspruch im Krisenmanagement. LOGOTHETTI schloss aus der Analyse der unterschiedlichen Profile der beiden Organisationen, dass sich eher eine Beziehung der Komplementarität als der Konkurrenz ergebe, in der sowohl UN als auch EU ihre jeweiligen Schwerpunkte setzten. Konkurrenz könne sich im Einzelfall zwar ergeben, vor allem da die EU ein umfassendes Konfliktmanagement anstrebe, sei aber nicht intendiert. Die Position und das Engagement Österreichs beleuchtete LOGOTHETTI anschließend: Österreich sei im Tschad an der EUFOR-Mission beteiligt gewesen und an der daran anschließenden UN-Mission (MINURCAT – United Nations Mission in the Central African Republic and Chad) noch beteiligt. Üblicherweise werde eine Mission der UN, der globalen Akteurin, von der EUFOR übernommen. Im Fall des Tschads sei die Reihenfolge allerdings umgekehrt gewesen und die Mission gelte als nicht überaus erfolgreich. Im Kosovo sei Österreich unter NATO-Führung ebenfalls im Einsatz gewesen. Die UNMIK-Mission davor sei auf Widerstand in der Bevölkerung gestoßen und daher teilweise als ineffektiv beurteilt worden. Die EU habe

nach Einschätzung des Referenten eine im Vergleich zur international besetzten UN-Mission höhere Glaubwürdigkeit und Vorbildfunktion.

Gerhard JANDL führte in seinem Statement die sicherheitspolitische Strategie Österreichs in diesem Kontext näher aus. Die seinem Referat zugrunde liegenden Fragen beschäftigten sich mit den Entscheidungsgrundlagen für einen Einsatz Österreichs in einer Mission sowie mit den ausschlaggebenden Gründen, wer sich auf globaler Ebene eines Einsatzes annehmen würde, also EU, UN oder NATO. Der Vorschlag eines Kriterienkataloges für die EU, nach dem entschieden würde, ob sich die EU in einer Krisensituation engagieren werde, wurde mehrheitlich abgelehnt, um eine tagespolitische Option offenhalten zu können. Für Österreich werde allerdings zur Zeit ein entsprechendes gesamtstaatliches Auslandseinsatzkonzept mit entsprechenden Kriterien erarbeitet, anhand derer entschieden werden könne, an welchen Missionen Österreich teilnehmen solle. Ein voraussichtliches Kriterium in dem Katalog sei die geographische Nähe des Konfliktes, ein weiteres die führende Organisation einer Mission, wobei die EU an erster, die UN an zweiter, die NATO an dritter Stelle gereiht wäre. Dieser Kriterienkatalog stieß sowohl auf Ablehnung als auch auf Zustimmung. Argumentiert werde, dass ein Kriterienkatalog die Optionen der Tagespolitik einschränke. Derzeit sei dieser Katalog noch nicht in Kraft, da er noch den Ministerrat passieren müsse.

Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU beinhalte nicht nur klassisches Peacekeeping – ein Aufgabengebiet, das nach JANDL besser der UN überlassen werden sollte – sondern stelle sich auch den neuen Herausforderungen wie etwa Terrorismus, Waffenverbreitung, Failed States, organisierte Kriminalität, Cyber Attacks, Auswirkungen der finanzpolitischen Lage u.a. Nach Ausführungen über die Zahl und Stärke der Truppen der EU-Missionen sowie deren vergangener, aktueller und geplanter Einsatzorte besprach JANDL auch die Situation und das Engagement Österreichs. An den Missionen der EU beteilige sich Österreich in unterschiedlichem Ausmaß, bei den UN-Missionen sei Österreich vor allem im Einsatz am Golan vertreten. Sofern es ein UN-Mandat gebe, nehme Österreich auch an NATO-Missionen teil, wie zum Beispiel im Kosovo. Eine österreichische Beteiligung an einer Mission in Afghanistan sei bei ExpertInnen wie auch in der Bevölkerung umstritten. Gewarnt werde einerseits vor der Gefährlichkeit eines solchen Einsatzes, andererseits jedoch werde auch auf die internationale Erwartungshaltung an Österreich hingewiesen, wonach das Land sein internationales Gewicht bewahren und stärken könne, so JANDL.

In ihrem Statement glich Henriette RIEGLER die theoretischen und globalen Überlegungen mit einem Fall aus der Praxis, und zwar dem Kosovo, ab. Dort seien bzw. waren sowohl die UN als auch die EU vor Ort. Die EU solle, so RIEGLER, eine präventivere Rolle anstatt eines

globalen Mandats einnehmen und letzteres der UN überlassen. Im Fall des Kosovo bzw. Südosteuropas sei die Beitrittsoption ein Instrument der EU zur Konfliktvermeidung bzw. – lösung. RIEGLER zeichnete das vorherrschende Bild der Entwicklungen des Kosovos nach, um es später differenzierter zu betrachten: Der Konflikt im Kosovo sei durch einen militärischen Einsatz gelöst worden, danach habe die UNMIK-Mission (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo) begonnen und sowohl die EU und als auch andere internationale Organisationen seien in die Entwicklungen nach dem Kriege involviert gewesen. Nicht geklärt worden sei lange Zeit die Statusfrage. Diese sei erst 2008 mit der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo gelöst und der Kosovo von vielen Staaten anerkannt worden. Die EULEX-Mission habe dann zur Durchsetzung des Status und Sicherung des Friedens vor Ort bleiben sollen. RIEGLER stellte dieser gängigen Narration der Ereignisse eine kritische Analyse der Entwicklungen gegenüber. Sie wies darauf hin, dass viele Staaten – auch die EU-Staaten Spanien, Griechenland u.a. sowie Global Player wie Russland – den Kosovo nicht anerkannt hätten und es auch kaum Aussicht auf baldige Entwicklungen in dieser Problematik gebe. RIEGLER ortete zwei Konkurrenzverhältnisse: einerseits das spannungsgeladene Verhältnis zwischen Kosovo und Serbien, andererseits eine gewisse Machtauseinandersetzung zwischen EU und UN. Die EU-Mission im Kosovo hätte ein Paradebeispiel der europäischen Sicherheitspolitik werden sollen, wurde aber ihren Ansprüchen nicht gerecht. Weder die UNMIK noch die EULEX-Mission seien wie geplant gelaufen und die Europäisierung der Mission sei nicht in erhofftem Ausmaß geschehen. Die EU habe ursprünglich die Intention gehabt, in das Vakuum, das die Krise und die Mission der UN hervorriefen, vorzustoßen und als Konfliktlöser aufzutreten. Da dies nicht in erwünschtem Ausmaß gelungen sei, herrsche nun eine Situation der „cohabitation“, der gleichzeitigen Präsenz. Die EU habe nicht geschafft, ihre Position durchzusetzen und ihre eigenen Ansprüche zu erfüllen, was die EULEX-Mission als Ganzes in Frage stelle. Möglicherweise könnten Einsätze in geographisch weiter entfernten Regionen erfolgreicher verlaufen, da der Druck einer Beitrittsperspektive wegfiel, gab RIEGLER zu bedenken. Die realpolitischen Ergebnisse stimmten nicht mit den idealpolitischen Vorstellungen überein, so das abschließende Fazit.

Der Moderator Wieland SCHNEIDER stellte nach Abschluss der Statements die Frage nach den Grenzen ziviler Einsätze und sprach zusätzlich die Problematik der Beitrittsoption als Instrument zur Konfliktlösung – dieses jedoch ausschließlich durch europäische Staaten anwendbar – an. Die DiskussionsteilnehmerInnen stimmten darin überein, dass die Aussicht eines Beitritts zur Europäischen Union zwar einen konditionierenden Effekt auf die Staaten haben könne, allerdings geographisch begrenzt sei. Das Engagement der EU in Südosteuropa war (und sei) daher mehr als klassische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Denn in der Region werde die EU als ausschlaggebend in wirtschaftlichen Angelegenheiten

eingestuft, in sicherheitspolitischen Fragen erschienen allerdings nur die USA als verlässlicher Partner. Uneinigkeit herrschte bei den DiskutantInnen, als die Kohärenz in der Haltung gegenüber dem Kosovo angesprochen wurde. Denn während LOGOTHETTI hervorhob, dass EU-Staaten geschlossen für den Einsatz der EULEX-Mission gestimmt hätten, wies JANDL darauf hin, dass die EU unglaublich wirke, wenn gemeinsam eine Mission geführt werde, jedoch über die Rechtmäßigkeit der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo konträre Ansichten bestünden. Auch der Einsatz eines Hohen Repräsentanten in Bosnien und Herzegowina durch die internationale Gemeinschaft werde von vielen – nicht nur der Bevölkerung vor Ort – als in demokratiepolitischer Hinsicht wenig vorbildlich empfunden. Die gemeinsame Empfehlung der DiskutantInnen lautete schließlich, dass mehr Kooperation und Kohärenz erforderlich sei: Militärischer und ziviler Bereich müssten besser aufeinander abgestimmt, die Zusammenarbeit mit der UN koordiniert und die Vergemeinschaftung innerhalb der EU vorangetrieben sowie eine eigene EU-Linie im internationalen Krisenmanagement forciert werden.