Europäisches Parlament
2019-2024

Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten

2023/2050(INI)

5.10.2023

ENTWURF EINES BERICHTS

über die Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat, die Kommission und den Vizepräsidenten der Kommission/Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik über die Rolle der präventiven Diplomatie bei der Bewältigung festgefahrener Konflikte in der ganzen Welt – verpasste Chancen oder Veränderungen für die Zukunft?
(2023/2050(INI))

Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten

Berichterstatterin Željana Zovko

INHALT

Seite

ENTWURF EINER EMPFEHLUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS.....3

BEGRÜNDUNG.....9

ENTWURF EINER EMPFEHLUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

an den Rat, die Kommission und den Vizepräsidenten der Kommission/Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik über die Rolle der präventiven Diplomatie bei der Bewältigung festgefahrener Konflikte in der ganzen Welt – verpasste Chancen oder Veränderungen für die Zukunft?
(2023/2050(INI))

Das Europäische Parlament,

– unter Hinweis auf den Vertrag über die Europäische Union und den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

– unter Hinweis auf die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union vom 28. Juni 2016,

– unter Hinweis auf den Aktionsplan „Ein Strategischer Kompass für Sicherheit und Verteidigung – Für eine Europäische Union, die ihre Bürgerinnen und Bürger, Werte und Interessen schützt und zu Weltfrieden und internationaler Sicherheit beiträgt“, der am 21. März 2022 vom Rat genehmigt und am 25. März 2022 vom Europäischen Rat gebilligt wurde,

– unter Hinweis auf das Konzept des Rates zur Friedensmediation der EU vom 7. Dezember 2020,

– unter Hinweis auf die Neue Agenda für den Frieden der Vereinten Nationen vom 20. Juli 2023,

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 12. März 2019 zum Aufbau von EU-Kapazitäten für Konfliktverhütung und Mediation[1],

– gestützt auf Artikel 118 seiner Geschäftsordnung,

– unter Hinweis auf den Bericht des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten (XXXXX),

A. in der Erwägung, dass ein sich verändernder geopolitischer Kontext, der sich aus der Konfrontation zwischen aufstrebenden Mächten und traditionellen Akteuren ergibt, wobei Angriffe auf das multilaterale System, neue Technologien, der Klimawandel sowie Fragen der Ernährungssicherheit und Migration zu den Faktoren gehört, die zur weltweiten Ausbreitung von Konflikten beitragen;

B. in der Erwägung, dass die multilaterale, regelbasierte Ordnung umgestaltet wird und einige ehemalige Bündnisse allmählich wiederaufleben;

C. in der Erwägung, dass die EU zwar der größte internationale Geber von Hilfe ist, aber im Bereich der öffentlichen Diplomatie nicht die gleiche Wirkung erzielt hat und daher

[1] ABl. C 23 vom 21.1.2021, S. 16.

ihre Sichtbarkeit im Bereich der präventiven Diplomatie weltweit verbessern sollte;

D. in der Erwägung, dass der Rat neun Sonderbeauftragte der EU für verschiedene Konfliktregionen ernannt hat, die als Vermittler und Friedensvermittler fungieren, ihre Initiativen und die Auswirkungen ihres Handelns jedoch nicht sichtbar sind;

E. in der Erwägung, dass die EU nach wie vor nicht über das notwendige Vertrauen verfügt, um in Bereichen von strategischer Bedeutung Mediationen einzuleiten;

F. in der Erwägung, dass durch den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine das Erfordernis eines stärkeren und ehrgeizigeren, glaubwürdigen, strategischen und geeinten Handelns der EU auf der internationalen Bühne verdeutlicht wird, sowie die Notwendigkeit hervorgehoben wird, dass die EU ihre eigenen strategischen Ziele autonom festlegen und die Fähigkeiten entwickeln und einsetzen muss, um diese Ziele zu verfolgen;

G. in der Erwägung, dass die Sicherheit in der östlichen Nachbarschaft und auf dem Westbalkan durch die Invasion Russlands in die Ukraine und die Möglichkeit eines Übergreifens dieser Aggression auf die Nachbarländer stark gefährdet ist; in der Erwägung, dass die Destabilisierung unserer unmittelbaren Nachbarschaft die Stabilität, den Frieden und die Sicherheit der EU bedroht;

H. in der Erwägung, dass der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine ein Weckruf für die EU ist, da er eine unmittelbare Bedrohung für die europäische und globale Sicherheitsordnung sowie für die Sicherheit der EU und ihrer Mitgliedstaaten darstellt; in der Erwägung, dass die Invasion Russlands in die Ukraine die Dynamik auf dem Weg zu einer geopolitischen Neudefinition der Außenpolitik der EU angekurbelt hat, einschließlich einer Überprüfung ihres Instrumentariums der präventiven Diplomatie;

I. in der Erwägung, dass das Haupthindernis für die weltweite Führungsrolle der EU im Bereich der präventiven Diplomatie darin besteht, dass die Mitgliedstaaten nicht bereit sind, von ihren individuellen Interessen in den Außenbeziehungen Abstand zu nehmen, um zusammen gemeinsame Kapazitäten aufzubauen;

J. in der Erwägung, dass die Koordinierung zwischen dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD), dem Parlament und den Mitgliedstaaten neu bewertet werden muss, um Ergebnisse zu erzielen und sinnvolle Initiativen im Bereich der präventiven Diplomatie auf den Weg zu bringen;

1. empfiehlt dem Rat, der Kommission und dem Vizepräsidenten der Kommission und Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik,

   a) die enge Verbindung zwischen der inneren und äußeren Sicherheit der EU anzuerkennen und dies bei der Konfliktverhütung zu berücksichtigen;

   b) die Instrumente der EU zur Konfliktverhütung an den sich wandelnden Charakter der Konflikte, auch infolge des Klimawandels, des Aufkommens neuer Technologien und der Nahrungsmittelknappheit, anzupassen;

   c) die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel in vollem Umfang zu nutzen, um

Konflikte zu verhüten, die Präventionsinstrumente der EU mit ihrer politischen Agenda in Einklang zu bringen und bei globalen Tragödien als Vermittler aufzutreten;

d) die Mitgliedstaaten aufzufordern, von ihren individuellen Interessen in den Außenbeziehungen Abstand zu nehmen und gemeinsam gemeinsame Kapazitäten in den Bereichen Konfliktverhütung und Mediation aufzubauen;

e) die Komplementarität der Maßnahmen des Parlaments im Bereich der präventiven Diplomatie sicherzustellen;

Verständnis des lokalen und kulturellen Kontexts

f) das Verständnis der EU für die lokalen, historischen, politischen, sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen zu verbessern und in die Entwicklung der erforderlichen Kompetenzen der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des EAD, die sich mit der Konfliktverhütung befassen, zu investieren;

g) die Hilfe für den Staatsaufbau auf den kulturellen, historischen und politischen Kontext des jeweiligen Empfängerlandes zuzuschneiden und sie als Reaktion auf die Bedingungen vor Ort durch eine gründliche und detaillierte politische Analyse für eine gemeinsame strategische Reaktion fortlaufend zu aktualisieren;

Konfliktfrühwarnsystem der EU

h) sicherzustellen, dass das Konfliktfrühwarnsystem der EU ausreichend proaktiv ist und auf einer vorausschauenden und soliden Analyse von Risikofaktoren beruht;

i) die EU-Delegationen in von Konflikt bedrohten Ländern und Regionen oder, die sich mit festgefahrenen Konflikten befassen, eng in die Beobachtung der Lage vor Ort einzubeziehen und sie zum Konfliktfrühwarnsystem der EU beitragen zu lassen;

j) die Ergebnisse des EU-Frühwarnsystems für Konflikte zu bewerten und Anpassungen vorzuschlagen, um es wirksamer zu gestalten;

Rolle der Sonderbeauftragten und Sondergesandten bei der präventiven Diplomatie, Rechenschaftspflicht und Überblick über ihre Ergebnisse

k) den kulturellen und historischen Hintergrund bei der Ernennung von Sonderbeauftragten und Sondergesandten zu berücksichtigen, um Kontroversen in Konfliktregionen zu vermeiden, wenn die Ernennung aus einem Mitgliedstaat mit historischen Verbindungen zu der betreffenden Region stammt;

l) sorgfältig zu prüfen, welche Initiativen Sonderbeauftragte und Sondergesandte der EU ergriffen haben und wie sie zur präventiven Diplomatie beitragen;

m) Die Rechenschaftspflicht der Sonderbeauftragten und Sondergesandten der EU regelmäßige und gründliche zu bewerten sowie über die von ihnen ergriffenen Initiativen im Bilde zu sein;

n) die Transparenz und parlamentarische Kontrolle der Arbeit der Sonderbeauftragten und Sondergesandten der EU zu verbessern, indem dem Parlament regelmäßig detaillierte Berichte über ihre Tätigkeiten und Erfolge vorgelegt werden;

o) sicherzustellen, dass die Ernennung von Sonderbeauftragten, Sondergesandten und Botschaftern der EU erst nach einer positiven Bewertung durch den Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten des Parlaments bestätigt werden kann;

Lehren aus von der EU vermittelten Konfliktlösungen und festgefahrenen Konflikten

p) die Lehren aus den von der EU verpassten Gelegenheiten für präventive Diplomatie und ihren Erfolgen in Afrika, auf dem westlichen Balkan, in Berg-Karabach, Zypern, Nordirland, Afghanistan und der Ukraine zu ziehen;

q) in Zukunft zu verhindern, dass EU-Missionen in Konfliktregionen wie der in Mali verfrüht ausgesetzt werden, wo ein Vakuum in der Sicherheit des Landes entstanden ist, das von der Wagner-Gruppe gefüllt wurde;

r) einen koordinierten Ansatz zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten im Bereich der Konfliktverhütung im Gegensatz zu dem Vorgehen in Afghanistan, wo sie in verschiedenen Regionen parallel tätig waren, sicherzustellen;

s) die Fähigkeit der EU zu verbessern, die politische Lage und die Sicherheitslage in Krisenregionen gründlich und kontinuierlich zu analysieren, und die Reaktion der EU auf sich verändernde Realitäten vor Ort anzupassen;

t) zu prüfen, was den Bemühungen der EU im Bereich der präventiven Diplomatie in Bosnien und Herzegowina fehlte, um die zunehmenden Spannungen aufgrund von Fragen des Wahlrechts, wiederholter hetzerischer Rhetorik und sezessionistischer Handlungen, die das Friedensabkommen von Dayton untergraben, abzuwenden;

u) einen Mechanismus einzurichten, um die Umsetzung aller bisher zwischen Serbien und dem Kosovo getroffenen Vereinbarungen zu überprüfen und dem Parlament regelmäßig Bericht zu erstatten, um sicherzustellen, dass weitere Spannungen vermieden werden, und um eine wirksamere Vermittlung zwischen den Parteien zu ermöglichen, um den derzeitigen Stillstand zu überwinden;

v) Lehren aus den gescheiterten Bemühungen im Bereich der präventiven Diplomatie in Bergkarabach zu ziehen, um künftige Eskalationen wie die am 19. September 2023 und ähnliche Situationen wie während und nach dem Krieg 2020 zu vermeiden, als die passive Haltung der EU anderen regionalen Akteuren wie Russland, Iran und der Türkei die Möglichkeit bot, ihren Einfluss in der Region weiterhin geltend zu machen;

Stärkung der Partnerschaften und der internationalen Koordinierung

w) Partnerschaften und die Koordinierung mit internationalen, regionalen und subregionalen Akteuren wie den Vereinten Nationen, der Organisation für

Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der Afrikanischen Union und dem Verband südostasiatischer Nationen zu stärken;

x) einen koordinierten und dynamischen Ansatz für Frühwarnung, Konfliktverhütung und Vermittlung zwischen der EU und anderen internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen und der OSZE sicherzustellen;

y) einen strukturierten Informationsaustausch, gemeinsame Horizont-Scanning, strategische Vorausschauen und geschlechtsspezifische Konfliktanalysen fortzusetzen, um eine Abstimmung zwischen der EU und ihren Partnern sicherzustellen;

z) nationale Akteure in die Lage zu versetzen, als Schlüsselakteure für eine wirksame Prävention zu fungieren;

aa) diplomatische Mittel und multilaterale Friedensplattformen einzusetzen, um die antizipatorischen Beziehungen zu stärken, bevor Konflikte entstehen;

ab) sicherzustellen, dass die EU im Verhältnis zum Umfang ihrer Beiträge zu der Organisation, die 30 % der Kosten und 33 % der Ausgaben für VN-Friedensmissionen deckt, eine Führungsrolle bei den Vereinten Nationen einnimmt;

Von strategischer Autonomie zur präventiven Diplomatie

ac) die strategische Autonomie der EU zu verbessern, um ihren ständigen und geopolitischen Einfluss auf die Konfliktverhütung zu erhöhen;

ad) die Fähigkeit der EU, mit einer Stimme zu sprechen und als wahrhaft globaler Akteur bei der Reaktion auf Krisen aufzutreten, zu stärken;

ae) darauf hinzuwirken, dass die EU weltweit eine herausragende Führungsrolle bei der Friedenskonsolidierung und Vermittlung einnimmt;

af) einen integrierten Ansatz für die Konfliktverhütung zu verfolgen, bei dem humanitäre Hilfe, Entwicklungshilfe, Friedenskonsolidierung und Sicherheitshilfe und diplomatisches Engagement kombiniert werden, wobei alle Aspekte des Konflikts umfassend zu berücksichtigen sind, erforderlichenfalls auch in Partnerschaft mit lokalen und internationalen Partnern;

ag) die Kommunikationsbemühungen zu verstärken, um sicherzustellen, dass die EU als wichtiger Akteur der präventiven Diplomatie betrachtet wird und dass ihre Maßnahmen und Erfolgsgeschichten nicht durch falsche Narrative untergraben werden, die von anderen in Konfliktregionen präsenten globalen Mächten verbreitet oder behauptet werden;

ah) auf bestehenden gut funktionierenden Kooperationsmechanismen in der EU, wie dem Katastrophenschutzverfahren, aufzubauen, um das Fachwissen der Mitgliedstaaten zu nutzen und Doppelarbeit und Doppelarbeit zu vermeiden;

2. beauftragt seine Präsidentin, diese Empfehlung dem Rat, der Kommission und dem Vizepräsidenten der Kommission und Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik zu übermitteln.

BEGRÜNDUNG

Die globale Ordnung verändert sich rasch, aufstrebende Mächte stehen den traditionellen Akteuren gegenüber, neue Technologien stellen neue Herausforderungen an die Weltordnungspolitik, die Machtdynamik wird immer fragmentierter und die regelbasierte internationale Ordnung wird immer häufiger infrage gestellt. Mit dem rechtswidrigen Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine bedroht ein Krieg unmittelbar die Sicherheit Europas und der Welt. Wir erleben außerdem das höchste Maß an geopolitischen Spannungen und einen starken Machtkampf seit der Ära des Kalten Krieges.

Diese geopolitische Instabilität, die zunehmende Zahl von Konflikten und die enge Verbindung zwischen äußerer und innerer Sicherheit erfordern von der EU, dass sie ihre Bemühungen im Bereich der präventiven Diplomatie verstärkt und ihr Instrumentarium an die sich verändernde Natur der Konflikte anpasst. Dank neuer Technologien werden Konflikte immer komplexer, tödlicher und schwieriger zu lösen. Daher müssen wir Konflikte verhindern, bevor sie entstehen, und uns darauf konzentrieren, in Gebieten, in denen es zuvor Konflikte gab, schwer errungene Friedenslösungen zu sichern.

Auf der Grundlage der verpassten Chancen und Erfolgsgeschichten der EU legt der Berichterstatter dem Rat, der Kommission und der HR/VP eine Reihe von Empfehlungen vor, die das Instrumentarium der präventiven Diplomatie der EU stärken und es zum globalen Akteur bei der präventiven Diplomatie machen würden, die es sein kann und sollte.

Die Empfehlungen konzentrieren sich auf sechs Hauptbereiche, in denen Verbesserungen bei der präventiven Diplomatie der EU erzielt werden sollten:

1. Verständnis des lokalen und kulturellen Kontexts,
2. Konfliktfrühwarnsystem der EU,
3. die Rolle der Sonderbeauftragten und Sondergesandten der EU bei der präventiven Diplomatie, ihre Rechenschaftspflicht und einen Überblick über ihre Ergebnisse,
4. Lehren aus den von der EU vermittelten Konfliktlösungen und festgefahrenen Konflikten,
5. Stärkung der Partnerschaften und der internationalen Koordinierung,
6. von strategischer Autonomie zur präventiven Diplomatie.

Was den lokalen und kulturellen Kontext anbelangt, so sollte die EU Instrumente der präventiven Diplomatie und Unterstützung beim Staatsaufbau entwickeln, die auf den kulturellen, historischen und politischen Kontext des Landes zugeschnitten sind. Sie sollte ihre Beauftragten und Gesandte in Konflikt- und Postkonfliktregionen sorgfältig auswählen, um Kontroversen im Zusammenhang mit Ernennungen aus Mitgliedstaaten mit historischer Vergangenheit in diesen Ländern oder Regionen zu vermeiden.

In Bezug auf das Konfliktfrühwarnsystem der EU empfiehlt es sich, dafür zu sorgen, dass es ausreichend proaktiv ist und auf einer kontinuierlichen, vorausschauenden und soliden Analyse der Risikofaktoren beruht. Außerdem wird eine regelmäßige Bewertung der Ergebnisse dieses Systems gefordert, um es künftig wirksamer zu gestalten.

Sonderbeauftragte und Sondergesandten der EU sollten eine Schlüsselrolle bei den Bemühungen der EU im Bereich der präventiven Diplomatie spielen. Sie werden zwar ernannt, um die Politik und die Interessen der EU zu fördern und als Vermittler in beunruhigten Regionen und Ländern zu fungieren, doch sind die Auswirkungen ihrer Arbeit und ihrer Initiativen nicht sichtbar und unterliegen keiner parlamentarischen Kontrolle. Im Hinblick auf ihre Ernennung sollten der Rat und der EAD über die Möglichkeit nachdenken, für diese Ämter bekanntere Politiker zu ernennen, die den schwergewichtigen Persönlichkeiten zu entsprechen, die häufig von anderen globalen Akteuren für ähnlich beunruhigte Regionen ernannt werden.

In Anbetracht der Lehren aus den von der EU vermittelten Konfliktlösungen und den festgefahrenen Konflikten, insbesondere in Afrika, dem westlichen Balkan, Bergkarabach, Zypern, Nordirland, Afghanistan und der Ukraine, empfiehlt der Berichterstatter, bei künftigen präventiven diplomatischen Maßnahmen der EU die verpassten Chancen zu berücksichtigen und ähnliche Situationen in Zukunft zu vermeiden. Insbesondere sollte die EU die Risikofaktoren sorgfältig und kontinuierlich bewerten und analysieren und ihre Maßnahmen in Konfliktregionen anpassen, um die Entstehung eines politischen Vakuums zu verhindern, das von Akteuren geschlossen werden könnte, die möglicherweise nicht im besten Interesse des betreffenden Landes oder der betreffenden Region handeln, oder die Verbreitung falscher Narrative.

Partnerschaften und internationale Koordinierung sind für eine erfolgreiche präventive Diplomatie von entscheidender Bedeutung, und die EU sollte ihre Partnerschaften mit internationalen, regionalen und subregionalen Akteuren wie den Vereinten Nationen, der OSZE, der Afrikanischen Union und dem ASEAN weiter ausbauen, auch was Frühwarnung, Konfliktverhütung und Vermittlung betrifft. Ein integrierter Ansatz, der in Abstimmung mit den Partnern humanitäre Hilfe, Entwicklung, Friedenskonsolidierung, Sicherheitshilfe und diplomatisches Engagement kombiniert, wäre umfassender und würde in der präventiven Diplomatie zu günstigeren Ergebnissen führen.

Nicht zuletzt sollte die EU ihre strategische Autonomie stärken, um als starker Akteur der präventiven Diplomatie angesehen zu werden. Dies kann erreicht werden, wenn die EU mit einer Stimme spricht und die Maßnahmen vor Ort zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten aufeinander abgestimmt sind und sich von individuellen Interessen abwenden. Aufbauend auf den Erfahrungen mit gemeinsamen EU-Mechanismen wie dem EU-Katastrophenschutzverfahren oder den EU-Friedensmissionen kann die EU bei der Entwicklung eines integrierten und gesamteuropäischen Ansatzes für präventive diplomatische Missionen einen ähnlichen Ansatz verfolgen. Außerdem ist es nach wie vor wichtig, die Errungenschaften und Erfolgsgeschichten der EU besser zu vermitteln. Obwohl die EU der weltweit größte Geber von Entwicklungshilfe ist, sind die Ergebnisse dieser beträchtlichen Investitionen in die öffentliche Diplomatie unbedeutend und werden oft sogar von falschen Darstellungen anderer Großmächte in den Entwicklungsländern überlagert.

All diese Empfehlungen sollten die EU einem Schritt näherbringen, um zu einem weltweit führenden Akteur bei der Konfliktverhütung und -beilegung zu werden. Mit vereinten Kräften wären die EU und ihre Mitgliedstaaten in der Lage, die Fallstricke zu überwinden, auf die sie bei einigen der früheren Vermittlungsaktionen der EU gestoßen sind, und würden einen erfolgreicheren Interventionsansatz entwickeln.