



Friedensgutachten 2011

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg (IFSH)
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)
Bonn International Center for Conversion (BICC)
Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)

LIT

**Stellungnahme der Herausgeber und
Herausgeberinnen:**

**Aktuelle Entwicklungen und
Empfehlungen**

1. Der revolutionäre Aufbruch in der arabischen Welt

Eine historische Zäsur

Wer vor einem halben Jahr revolutionäre Aufbrüche in der arabischen Welt vorausgesagt hätte, wäre belächelt worden. Im Rückblick scheint es, als sei die Zeit reif gewesen. Sprengstoff hatte sich zur Genüge angesammelt: Repressive Autokraten, seit Jahrzehnten an der Macht, waren weder fähig noch willens, ihre Länder zu modernisieren. Eine junge Bevölkerung hatte Zugang zu Informationen, dass ein anderes Leben möglich ist, blieb aber trotz Ausbildung ohne Zukunftschancen. Nun forderten Hunderttausende wochenlang lautstark, was der berühmte Platz in Kairo verheißt: Befreiung.

Das Fanal setzte die Selbstverbrennung des jungen Hochschulabsolventen Mohamed Bouazizi aus Sidi Bouzid in Tunesien. Sie löste die Massenproteste aus, die den verhassten Machthaber Ben Ali schließlich in die Flucht trieben. Das beflügelte regimekritische Bewegungen, die bis heute nicht abbrechen, von Marokko bis Bahrein und Syrien. Sie könnten sogar den Nahost-Friedensprozess neu beleben, nachdem Fatah und Hamas die Forderung der Palästinenser nach Überwindung der Spaltung nicht länger ignorieren wollen.

In Tunesien und Ägypten ließ das Militär die Demonstranten gewähren und trug so dazu bei, dass die Machthaber an der Spitze aufgaben. In Tunesien besteht die Chance für eine neue politische Ordnung mit mehr Partizipation und individuellen Freiheiten. Dass der Hohe Rat der Streitkräfte in Ägypten der revolutionären Bewegung nachgab und Mubarak vor Gericht stellte, lässt hoffen, dass er die Öffnung des Landes zu Meinungsfreiheit und Rechtsstaatlichkeit freigibt.

In Syrien und Saudi-Arabien aber erzeugte der Druck der Straße Gegendruck, beide verstärkten die Repression. In Bahrein eilte Saudi-Arabien dem Regime mit Soldaten zu Hilfe. Parallel dazu versuchen die verschreckten Potentaten, mit der Ankündigung sozialer Leistungen, finanzieller Wohltaten und politischer Reformen den Protesten die Spitze zu nehmen. Doch konnten sie bisher die aufbegehrenden Menschen nicht ruhigstellen. Noch

**Ziel:
Befreiung**

**Druck und
Gegendruck**

ist das Ende der arabischen Autokratien ungewiss: Entmachtet sind weder die Sicherheitsapparate noch die alten Eliten. Dennoch bilden die revolutionären Aufbrüche eine Zäsur. „Ein solches Phänomen in der Menschengeschichte vergisst sich nicht mehr“, schrieb Immanuel Kant nach der Französischen Revolution, und selbst bei Rückschlägen werde die Erinnerung daran „zu Wiederholung neuer Versuche dieser Art erweckt“.

**Macht des
Volkes**

Faszination und Breitenwirkung der Freiheitsbewegungen in Tunesien und Ägypten gründen darin, dass sie die reale Macht des Volkes erfahrbar machten. Es gelang ihnen, übermächtig scheinende Autokraten aus dem Amt zu jagen. Diese Erfahrung vermittelte sich – auch dank der neuen Medien – weit über Nordafrika hinaus.

**Wir ent-
scheiden
mit**

Viele von uns hatten den Arabern nicht zugetraut, die Mauern der Angst niederzureißen. Doch die revolutionären Massen strafen die Mär vom Islamismus als der einzig relevanten Opposition in den arabischen Ländern ebenso Lügen wie die Behauptung, der Islam vertrage sich nicht mit individuellen Freiheitsrechten. Sie zwingen Staaten wie gesellschaftliche Akteure im Westen, ihre Politik gegenüber den arabischen Gesellschaften von Grund auf neu zu bestimmen. Stabilität ist *à la longue* nicht durch Kumpanei mit repressiven Autokraten zu erreichen. Gewiss birgt jede Revolution die Gefahr, ihre Kinder zu fressen; doch wir sind mehr als Beobachter, wir entscheiden mit unserer Politik mit darüber, ob es dazu kommt oder nicht. Die Angst vor Destabilisierung und Flüchtlingsströmen ist kein kluger Ratgeber. Die hoffnungsvollen Aufbruchsbewegungen verdienen jede Unterstützung.

Die Intervention in Libyen

**Zivilbevöl-
kerung
schützen**

In Libyen mündete der friedliche Protest in einen blutigen Bürgerkrieg, sein Ausgang ist ungewiss. Militärisch den Bewaffneten Gaddafis dramatisch unterlegen, riefen die Rebellen die UNO zu Hilfe. Weil der libysche Staat seine Bevölkerung nicht schützte, sondern mit Militärgewalt gegen sie vorging, ermächtigte der UN-Sicherheitsrat unter Berufung auf Kapitel VII der UN-Charta mit der Resolution 1973 vom 17. März 2011 die Mitglieder der Weltorganisation, „alle notwendigen Maßnahmen“ zu ergreifen, um die Zivilbevölkerung zu schützen, „unter Aus-

STELLUNGNAHME

schluss ausländischer Besatzungstruppen jeder Art“. Es gab keine Gegenstimme; allerdings enthielten sich Russland, China, Indien, Brasilien – und die Bundesrepublik. Zwei Tage später begann eine „Koalition der Willigen“, angeführt von Frankreich, Großbritannien und den USA, Stellungen der libyschen Armee zu bombardieren. Am 31. März übernahm die NATO die Führung. Schon zuvor hatte der UN-Sicherheitsrat ein Waffenembargo gegen Libyen verhängt und dazu aufgefordert, Vermögenswerte von Muammar al-Gaddafi und seiner Familie einzufrieren; zudem hatte er dem Internationalen Strafgerichtshof aufgetragen, wegen des Verdachts von Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu ermitteln.

Ziel der Intervention war es, Massaker durch Gaddafis brutal vorgehende Sicherheitskräfte und Söldner zu verhindern. Das ist mit dem Schutz der Stadt Benghazi auch gelungen. Doch wirft der nur schwer überschaubare Fortgang der Kämpfe komplizierte Fragen auf. Der angestrebte Regimewechsel überdehnt das Prinzip des Schutzes der Zivilbevölkerung. Was passiert, wenn eine unkalkulierbare Eskalation ihn nicht mehr gewährleisten kann? Wir warnen vor den Risiken einer Entgrenzung des Krieges. Die Resolution verbietet Besatzungstruppen, aber wann werden andere Interventionskräfte, etwa Bodentruppen, zu Besatzungstruppen? Solche besorgten Fragen stellen auch die ansonsten kompromisslos auf die NATO-Unterstützung setzenden libyschen Rebellen; Vertreter des Nationalen Übergangsrats aus Benghazi warnten bei einem Besuch in Dublin Mitte April die EU davor, humanitäre Hilfe mit Bodentruppen abzusichern. Das könnte die Opposition spalten, die arabische Unterstützung gefährden und so Gaddafi in die Hände spielen. Eine militärische Absicherung von Hilfsmaßnahmen bedürfte zudem einer Anfrage durch das UN-Koordinationsbüro für Humanitäre Angelegenheiten (OCHA).

Die Militärintervention zeigt von Woche zu Woche deutlicher, dass sich das Ziel der UN-Resolution und die Absicht der Interventen, das Regime zu stürzen, schwer in Einklang bringen lassen. Resolution 1973 verlangt eine sofortige Waffenruhe. Das ist ernst zu nehmen und die Konfliktparteien müssen dazu bewegt werden, darüber Verhandlungen aufzunehmen, und zwar,

**Keine
Besatzungs-
truppen**

da der Schutz der Zivilbevölkerung Vorrang hat, ohne politische Vorbedingungen.

Mitverantwortung Europas

Verfehlte Mittelmeer- politik

In erster Linie sind die autokratischen Herrscher und ihre Sicherheitsapparate für Unterdrückung, Rechtlosigkeit, Kleptokratie sowie gesellschaftliche und politische Stagnation in den arabischen Ländern verantwortlich. Doch haben sowohl die internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen als auch die europäischen Staaten Anteil an der Misere: Der Internationale Währungsfonds und die Weltbank erzwangen neoliberal inspirierte Wirtschaftsreformen, die traditionelle Subsistenzwirtschaft im Agrarsektor, Kleinhandel und Handwerk zerstörten und Arbeitsplätze vernichteten. Dasselbe bewirkten die Agrar- und Fischereipolitik der EU sowie die Export- und Investitionspraxis europäischer Unternehmen, in den arabischen Ländern eine kleine Wirtschaftselite zu stützen, die sich keinen Deut um die verbreitete Armut kümmerte. Die ausgrenzende Migrationspolitik der EU-Staaten verbaut jungen Menschen, die in der Heimat keine Zukunftschancen sehen, eine Lebensperspektive. Die EU-Staaten haben sich mit politischen Tauschgeschäften, bei denen Autokraten und Diktatoren Erdöl und Erdgas liefern, Flüchtlinge abfangen und dafür günstige Kredite sowie Waffen erhalten, zu Komplizen repressiver Regime gemacht. Es gibt mithin auch moralische Gründe für eine Kehrtwende. Sie gebietet eine neue, am Wohl der Menschen orientierte Mittelmeerpolitik sowie eine der Menschenrechtscharta verpflichtete Asyl- und Einwanderungspolitik.

Europäi- sche Komplizen

2. Europa in der Krise

Euro-Krise

Die Krise des Euro ist weit mehr als eine Währungsfrage. Mit dem Zusammenbruch der *Lehman Brothers Holdings Inc.* stürzte im September 2008 ein entfesselter Finanzmarktkapitalismus die Weltwirtschaft in eine schwere Krise: Plötzlich waren Banken auf massive staatliche Unterstützung angewiesen. Das Vertrauen in die Selbstheilungskräfte des Marktes war ebenso erschüttert wie der Ruf der Finanzbranche. Dass der Steuerzahler

STELLUNGNAHME

zuvor gut verdienende Banken vor dem Bankrott retten musste, beschädigte die Legitimation unseres Gesellschaftssystems. In seine Schranken verwiesen wurde der hochspekulative Finanzsektor aber nicht. Fast alle Bemühungen, seine Deregulierung zu korrigieren, scheiterten.

Krise des Euro stärkt Desintegrationstendenzen

In Europa zeigt die Währungs- und Wirtschaftsunion tiefe Risse. Griechenland, Irland und Portugal mussten mithilfe eines 750 Mrd. Euro starken Rettungsschirms vor dem Staatsbankrott gerettet werden. Der nach viel zu langem Zögern geschaffene Notfallfonds aus Garantien und Bürgschaften ist bis 2013 begrenzt und verpflichtet die „Nehmerländer“ zu drakonischem Sozialabbau, Kürzungen im öffentlichen Dienst und bei staatlichen Investitionen. Die EU nimmt damit eine Rezession in den notleidenden Mitgliedsländern in Kauf.

Die Lasten der Finanzkrise haben nicht ihre Verursacher, Banken und Kreditgeber, zu tragen, sondern die Bevölkerungen; Ohnmachtsgefühle und Entsolidarisierung fördern Skepsis und Ablehnung der europäischen Integration. Nationale Egoismen nehmen Überhand und begünstigen Populisten; augenfällig ist der europaweite Aufschwung der Rechtsextremen. Statt alle Energie auf die Vollendung der Währungsunion durch eine koordinierte Wirtschafts- und Finanzpolitik zu richten, lassen die europäischen Staatschefs zu, dass nationalstaatliche Interessen eine ernsthafte Diskussion über kreative Rettungsinstrumente verhindern, etwa effektive Finanzmarktregulierung, das Verbot bestimmter Finanzmarktprodukte, eine Transaktionssteuer oder Eurobonds. Mit gemeinsamen Anleihen und gemeinsamer Haftung könnten die finanzschwachen Staaten wieder zu erträglichen Konditionen Zugang zum Kapitalmarkt erhalten und für ihre langwierige Gesundung Atem schöpfen, ohne den sozialen Frieden vollends aufs Spiel zu setzen.

Die in der Euro-Krise wiedergekehrten nationalen Ressentiments und Ausstiegsphantasien verführten dazu, auf das Auseinanderbrechen der gemeinsamen Währung zu spekulieren. Politisch steht aber mehr auf dem Spiel: Ein Scheitern des Euro könnte die Europäische Union in ihrer Existenz gefährden; ihre

**Zu langes
Zögern**

**Nationale
Egoismen
verhindern
Lösung**

**Ausstiegs-
phantasien**

Rückabwicklung zu einer Freihandelszone wäre mit unabsehbaren Risiken verknüpft.

Der Geburtsfehler des Euro gründete in dem Ehrgeiz, eine gemeinsame Währung ohne eine gemeinsame Wirtschaftspolitik zu schaffen – ein folgenschweres Versäumnis des Maastrichter Vertrags. Man ging davon aus, dass alle Mitglieder die rote Linie des Stabilitätspakts einhalten würden, der Defizit und Staatsverschuldung begrenzen sollte. Einen wirksamen Mechanismus, das durchzusetzen, schuf man nicht. So geriet die Gemeinschaftswährung in Widerstreit mit nationalen Haushalts-, Finanz- und Sozialpolitiken und höchst unterschiedlicher Wettbewerbsfähigkeit.

**EU in
Gefahr**

Ein Scheitern des Euro würde Ansätze zu einer europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik untergraben, zöge die Wiedereinführung schwankender Wechselkurse und eine Rückkehr zu Protektionismus nach sich und würde nationale Gegensätze und Zentrifugalkräfte verstärken. Eine allgemeine Entsolidarisierung würde das Ringen um Einflussphären wiederbeleben und die ohnehin noch rudimentäre gemeinsame Außenpolitik endgültig begraben. Wir appellieren deshalb an Parteien, aber auch an gesellschaftliche Kräfte, Gewerkschaften und Wissenschaftler, das Engagement für die Integration wieder zu verstärken. Deutschland soll, heißt es nicht ohne Grund an prominenter Stelle im Grundgesetz, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden in der Welt dienen.

Abkehr vom bewährten Multilateralismus

**Regierung
ohne
Europa-
Perspektive**

Monatelang agierten Bundesregierung und Parteien ohne europapolitische Perspektive, obwohl Deutschland und seine Exportindustrie – die zu fast zwei Dritteln EU-Länder beliefert – massiv von Euro und Integration profitieren. Die Kehrseite der Überschuldung und Leistungsbilanzdefizite einiger südlicher Euro-Länder sind die eigenen Export- und Leistungsbilanzüberschüsse. In der Bundesregierung traute sich so gut wie niemand, das auch deutlich zu sagen. Mit Blick auf die nächsten Landtagswahlen suchte sie der Öffentlichkeit weiszumachen, es reiche aus, den hochverschuldeten Ländern der Euro-Zone Wasser statt Wein zu predigen und Deutschland als Vorbild zu empfehlen. Kredithilfen stilisierte man zum nationalen Opfer der Deut-

Wählerfang

schen. Der probate europäische Multilateralismus war nationaler Selbstbezogenheit und Selbsttäuschung gewichen.

Späte Wende: europäische Solidarität gegen Solidität

Erst Ende 2010 kam die Wende. Wer sich lange an die *No-bail-out*-Klausel geklammert und jegliche „Transferunion“ verteuert hatte, musste einsehen, dass das nicht reicht. Die Bundesregierung räumte ein, dass die Gemeinschaftswährung nicht ohne Eingriffe in Souveränitätsrechte zu stabilisieren ist. Berlin und Paris schlugen einen „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“ vor, der dann zum „Pakt für den Euro“ mutierte. Nun erheischt die gemeinsame Währung europäisches Handeln in barer Münze: Die einen haften für die anderen mit, denen man dafür eine rigorose Haushalts- und Sozialpolitik abverlangt. *Contre coeur* verpflichteten sich die einen zur europäischen Solidarität, die anderen zur Solidität.

Das ist weniger als eine gemeinsame Wirtschaftsregierung, läutet aber das Ende jener souveränen Finanz- und Haushaltspolitik ein, die gerade die Bundesregierung zuvor hartnäckig verteidigt hatte. Doch wie sollen Ländern, die kaum den Staatsbankrott abwenden konnten, in nur zwei Jahren die ihnen abverlangten drastischen Reformen gelingen? Auch nach dem EU-Gipfel vom März 2011 fehlen effektive Mechanismen der Bankenkontrolle, Frühwarnsysteme und eine staatliche Investitions-, Zins- und Steuerpolitik, um die Sparzwänge der Schwächeren wirkungsvoll auszubalancieren. Die europäischen Regierungen müssen das notwendige Gleichgewicht zwischen reicheren und ärmeren Ländern offensiv als gemeinsames Interesse begründen und um politische Unterstützung dafür werben. Solidarität ist nicht nur eine Last: Die europäische Integration kommt allen zugute.

„Pakt für Euro“

Integration nützt allen

Der Integrationsschub verlangt mehr Demokratie

Der „Pakt für den Euro“ stellt insofern einen von den Finanzmärkten erzwungenen Integrationsschub dar, als künftig staatliche Haushalts-, Finanz- und Sozialpolitiken europäischer Steuerung unterliegen. Allerdings wird diese als „offene Koordination“ vom Europäischen Rat, sprich: von den Staats- und Regierungschefs, vorgenommen. Eine derart weitreichende Neue-

**Demokra-
tiedefizit
verschärft**

rung zu beschließen, ohne das vorgesehene Prozedere der doppelten Legitimation indirekt durch den Rat *und* direkt durch das Europäische Parlament einzuhalten, verschärft das Demokratiedefizit in der EU. Dass den nationalen Parlamenten kein Handlungsspielraum gegenüber andernorts gefassten Entscheidungen bleibt, „muss jede demokratische Glaubwürdigkeit zerfressen“ (Jürgen Habermas) und ohnehin vorhandene Vorbehalte gegen die Brüsseler „Bürokratie“ stärken.

**Europäi-
schen
Willen
stärken**

Während man in Brüssel an jeder Ecke Lobbyisten aus 27 Mitgliedstaaten begegnet, sind umgekehrt auf der Ebene der Nationalstaaten pro-europäische Einrichtungen, Assoziationen und *Pressure Groups* schwach. Interessenverbände, Parteien, Gewerkschaften, Bürgerinitiativen, Umwelt-, Frauen- und Friedensgruppen sollten dem europapolitischen Versagen der Regierenden mit eigenen Initiativen begegnen, um den gemeinsamen europäischen Willen wieder zu stärken.

Das alte Elitenprojekt der EU ist gescheitert. Damit die Bürgerinnen und Bürger die EU nicht länger als einen lästigen oder gar bedrohlichen Moloch wahrnehmen, müssen sich künftige Europawahlen mit den Themen befassen, die tatsächlich gemeinsam zur Entscheidung anstehen: Arbeitsmarkt-, Sozial-, Gesundheits- und Rentenpolitik, Energiewende, Zuwanderung und internationale Zusammenarbeit.

Das Friedensprojekt Europa braucht einen glaubwürdigen neuen Einsatz

**Deutsch-
lands
Verantwor-
tung**

Berlin scheint einen Grundsatz bundesdeutscher Außenpolitik vergessen zu haben, der zuvor parteienübergreifend galt: das nach 1945 aus Verantwortung für die Vergangenheit begründete Engagement für die europäische Integration. Es bildete jahrzehntelang eine unverrückbare Leitplanke – von den Kanzlern Konrad Adenauer, Willy Brandt, Helmut Schmidt und Helmut Kohl bis hin zu Gerhard Schröders Außenminister Joschka Fischer. Deutsche Europapolitik muss für die Nachbarn verlässlich sein, das war *die* Lehre aus der historischen Katastrophe, in die deutsches Großmachtstreben im 20. Jahrhundert geführt hatte. Wir erwarten von Parteien und Regierung, populistischen Versuchen zu widerstehen und das europäische Projekt in der Öff-

STELLUNGNAHME

fentlichkeit offensiv zu vertreten. Deutschland muss zur Schrittmacherrolle für ein geeintes Europa zurückfinden.

Die europäischen Einwanderungsgesellschaften

Parallel zur Euro-Krise schwappte eine Welle von Fremdenfeindlichkeit durch Europa. In vielen europäischen Gesellschaften erzielten rassistisch, oft anti-muslimisch argumentierende Populisten Wahlerfolge mit der Stigmatisierung von Einwanderern. In Deutschland erklärte Thilo Sarrazin mit seinem Verschnitt aus biologistischen und kulturalistischen Behauptungen den Islam zum Integrationshindernis schlechthin; das diskriminierende Etikett „bildungsunwillige und gewaltbereite junge Türken“ blieb mit seiner giftigen Wirkung haften. Die pseudo-wissenschaftlich verbrämten Ressentiments vereisen das soziale Klima und lassen gesellschaftliche Normen wie Toleranz, Gerechtigkeit und Solidarität erodieren. Während Brüssel kluge Papiere über die Notwendigkeit von Einwanderung verabschiedet und der Lissabon-Vertrag die Vergemeinschaftung der Migration vollendete, hinken die europäischen Staaten mit deren kreativer Umsetzung hinterher.

Für viele EU-Staaten ist Einwanderung nicht zuletzt eine wirtschaftliche Notwendigkeit gegen die Überalterung ihrer Gesellschaften. Doch die Realität, dass Deutschland seit 2006 eine negative Wanderungsbilanz vor allem qualifizierter Menschen (*brain drain*) aufweist und seit 1994 über eine halbe Million Bürger und Bürgerinnen mehr aus- als eingewandert sind, ist weithin unbekannt. Der vielfach reibungslose Alltag in den Einwanderungsgesellschaften macht ebenfalls keine Schlagzeilen; stattdessen dominiert das Bild eines vermeintlichen Ansturms von „Fremden“. Wenn der neue Bundesinnenminister als erste Amtshandlung dem Bundespräsidenten mit der Bemerkung widerspricht, der Islam sei kein Bestandteil Deutschlands, und wenn Regierungschefs in Berlin, Paris und London gleichzeitig kundtun, „Multikulti“ sei gescheitert, fragen wir uns, wie es um ihren Kontakt zur Wirklichkeit bestellt ist. Der Islam *ist* ein Teil Deutschlands, „Multikulti“ ist gesellschaftliche Realität. Ganze Wirtschaftszweige brächen ohne die Leistungen von Immigranten zusammen, ganz davon abgesehen, dass ohne sie Kultur, Gastronomie, Sport und Unterhaltung ärmer wären.

**Einwanderung
erforderlich**

**Multikulti
ist Realität**

**Diversität
ist Gewinn**

Zur europäischen Identität gehören nationale und gesellschaftliche Vielfalt. Wir müssen uns dafür einsetzen, dass kulturelle Diversität und Recht auf Differenz als Normalität, ja Gewinn gelten. Wir schlagen vor, eine *Brain-gain-für-alle*-Strategie, die sowohl Benachteiligte mit und ohne Migrationshintergrund fördert als auch Immigranten mit qualifizierten Abschlüssen Arbeitsmarktchancen bei uns *und* in ihrer Heimat eröffnet, politisch offensiv zu begründen und mit geeigneten Instrumenten voranzutreiben. Bildungs- und Ausbildungspolitik sind hierfür die zentralen Adressaten. Dazu gehören die verstärkte Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund im Bildungssystem, angefangen mit dem energischen Ausbau von Kitas und der Weiterqualifizierung sowie besseren Bezahlung von Erzieherinnen und Erziehern, und eine vereinfachte Anerkennung von im Ausland erworbenen Studien- und Berufsabschlüssen. Neue Anwerbestrategien und Bemühungen, ausländische Studienabsolventen zum Bleiben zu veranlassen, sind mit entwicklungspolitischen Impulsen zu verbinden, um die beruflichen Chancen in den Herkunftsländern nachhaltig zu verbessern. Wir fordern eine Reform des Einbürgerungsrechts bzw. der Gewährung von Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen. Gegen ausländerfeindlichen Populismus und Wählerfang am rechten Rand brauchen wir entschieden mehr aufklärerische Stimmen aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Kirchen, Gewerkschaften und Regierung, aber auch eine entschlossene Politik zur Umsetzung der in der EU gemeinsam beschlossenen Ziele.

***brain gain*
für alle**

**Aufklärung
gegen
Populismus**

EU-Dissonanzen vis-à-vis Libyen

**Nationale
Alleingänge**

In der Kakophonie der EU-Staaten angesichts der libyschen Krise wurden die Defizite europäischer Außenpolitik überdeutlich. Innenpolitische Parameter bestimmten das außenpolitische Handeln der EU-Staaten, noch immer dominieren nationale Alleingänge. Renationalisierung und Populismus, die schon die Euro-Krise prägten, setzen sich fort: Nicolas Sarkozy träumt von neuer *Grandeur*, Angela Merkel und Guido Westerwelle bedienen die Abneigung der meisten Deutschen gegen Militäreinsätze.

**Deutsche
Enthaltung**

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich im UN-Sicherheitsrat bei der Abstimmung über die Resolution 1973 enthalten. Wir kritisieren das Verhalten der Regierung als schweren au-

STELLUNGNAHME

ßenpolitischen Fehler, begründen dies aber unterschiedlich: Die einen monieren, dass Berlin damit die UNO nicht gestärkt hat und namentlich dem Schutz der Zivilbevölkerung nicht das gebührende Gewicht beimaß; außerdem stellte sich Deutschland gegen seine Verbündeten im Westen und nährte den Irrglauben, es könne jenseits der europäischen eine nationale Außen- und Sicherheitspolitik verfolgen. So stärkt man weder europäische Geschlossenheit noch kollektive Sicherheit, was den Eindruck unterstreicht, deutsche Außenpolitik sei derzeit beratungsresistent und breche mit jahrzehntelangen Kontinuitäten. Andere von uns teilen die Warnung, die Libyen-Intervention könnte auf die „schiefe Ebene“ geraten, eine unkalkulierbare militärische Eskalation nach sich ziehen und den Schutz von Zivilisten, das Hauptziel der Intervention, verfehlen. So gesehen erscheint weniger die Enthaltung Deutschlands als Fehler, als vielmehr das Fehlen jeder proaktiven Diplomatie, sei es für einen raschen Waffenstillstand in Libyen oder sei es für das hohe Ziel europäischer Geschlossenheit.

So macht man keine friedensgerichtete Außenpolitik. Wir teilen nicht die Befürchtung, dass Deutschland durch militärische Zurückhaltung, für die es durchaus gute Gründe hat, an „politischer Größe“ oder Einfluss einbüßt. Es sollte nicht versuchen, Frankreich und Großbritannien nachzueifern. Deutschland kann und soll sich durch aktive Diplomatie, wirtschaftliche Kooperationsanreize und militärische Zurückhaltung hervortun, zu der auch die strikte Einhaltung des rechtsverbindlichen, aber leider nur zu oft unterlaufenen Verbots gehört, Waffen in Spannungsgebiete zu exportieren oder an Staaten zu liefern, die Menschenrechte verletzen.

**Gute
Gründe für
militärische
Zurückhal-
tung**

Diplomatischer Dilettantismus

Brüssel zeigte sich im Falle Libyens unfähig, an den diplomatischen Erfolg von 2003/04 anzuknüpfen, der zu einer Reintegration des teilgeläuterten Despoten Gaddafi – Ausscheiden aus dem Terrorgeschäft und Verzicht auf Atomwaffen – in die Staatengemeinschaft geführt hatte. Die Vermittlungsinitiativen der Türkei etwa hätten mehr Unterstützung verdient. Das von der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, mit Libyen im Oktober 2010 eingefädelte Kooperati-

**Kumpanei
mit
Despoten**

onsabkommen über 50 Mio. Euro, mit dem sich die EU von Gaddafi den Grenzschutz und das „Management“ von Migrationsströmen organisieren lassen wollte, ist kaum weniger skandalös als das Angebot der inzwischen zurückgetretenen französischen Außenministerin Michèle Alliot-Marie, dem tunesischen Diktator mit Know-how französischer Sicherheitskräfte gegen die Protestierenden zu Hilfe zu eilen. Das Abkommen spricht Bände über die falschen Prioritäten der europäischen Mittelmeerpolitik.

Während die UNO in Libyen auf die militärische Karte setzte, herrscht nun in allen westlichen Hauptstädten Ratlosigkeit, wie der Gewalteskalation in Syrien zu begegnen ist. Die von der EU verhängten Sanktionen sind ein richtiger Schritt. Deutschland könnte und sollte seine guten Kontakte zu Damaskus, dessen Wirtschafts- und Verwaltungsreformen es unterstützte, nutzen, um das Regime davon abzubringen, auf friedliche Demonstranten zu schießen. Es wäre klug, dafür die Türkei als Partner zu gewinnen. Echte Reformbereitschaft ist vom syrischen Regime und seinem Repressionsapparat, dessen Stärke sich auch dem eingefrorenen Nahost-Konflikt verdankt, kaum zu erwarten. Aber eine Deeskalation wäre bereits ein Erfolg.

Für eine neue Mittelmeerpolitik

**Lampedusa:
Skandal
und
Schande**

„Die EU macht Sicherheitspolitik und betrachtet das Meer als Verbündeten. Das Meer ist das „ex“ der Grenzschutzagentur FRONTEX ...“ Heribert Prantls sarkastischer Kommentar brachte es auf den Punkt: Der in Lissabon beschworene europäische „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ schließt die Menschen draußen aus – der *European Dream* ist nicht für alle da. Das auf Abschottung ausgerichtete Grenzschutzsystem bricht zusammen, wenn die Vertragspartner auf der anderen Seite des Mittelmeers nicht mehr zur Zusammenarbeit bereit oder in der Lage sind. Der Jubel Europas über das Freiheitsstreben und den Mut der Aufständischen kontrastiert auf beschämende Weise mit der Panikmache, die 26.000 Flüchtlinge – einer auf 20.000 EU-Bürger! – auf Lampedusa auslösten. Allein Tunesien nahm 160.000 Flüchtlinge aus Libyen auf.

Bisher bleiben die Frontex-Praktiken weitgehend unkontrolliert. Wir fordern, die Grenzschutzbehörde, die mit einem Budget von 88 Millionen Euro und 265 Mitarbeitern in allen EU-Staaten

STELLUNGNAHME

vertreten ist, endlich unter die Kontrolle des Europäischen Parlaments zu stellen. Ihm räumt der Vertrag von Lissabon mehr Mitspracherecht ein; das gilt es jetzt im Interesse der Flüchtlinge zu nutzen. Die Abgeordneten müssen Einblick in die Arbeit der Grenzschutzagentur bekommen. Gleichzeitig ist die EU-Migrationspolitik im Konsens mit den künftigen nordafrikanischen Regierungen neu zu gestalten. Jedem Asylsuchenden steht die ernsthafte Prüfung seines Antrags zu. Die Praxis, Schutzsuchende mithilfe bilateraler Abkommen in ihre Heimatländer abzuschicken, unterläuft die EU-Grundrechte- und die Menschenrechtscharta.

Wenn Silvio Berlusconi sich dazu versteigt, Flüchtlinge mit Tsunamis zu vergleichen oder Nicolas Sarkozy zu ihrer Abwehr das Schengen-Abkommen außer Kraft setzen will, ist dringend die Rückkehr zu Vernunft und Humanität geboten: Visa-Erleichterungen und eine Umverteilung von Einwanderung innerhalb der EU, wie es die Rats-Verordnung von 2001 für Notsituationen vorsieht. Wir appellieren an den deutschen Innenminister, dies in Brüssel zu vertreten und sich der Revision von Schengen zu widersetzen. Politische Moral endet weder an den nationalen noch an den europäischen Außengrenzen.

Solidarität der Tat

Nicht Abschottung, sondern Solidarität ist das Gebot der Stunde. Der angekündigten Unterstützung für die arabischen Freiheitsbewegungen müssen rasch Taten folgen. Europa kann den arabischen Gesellschaften eigene Transitionserfahrungen zur Verfügung stellen: Beratung bei der Ausarbeitung neuer Verfassungen, der Gestaltung staatlicher Schlüsselinstitutionen und bei der Reform des Sicherheitssektors, gezielte Unterstützung im Bereich ökonomischer Infrastruktur und beim Aufbau freier Gewerkschaften, bei der Reform des Bildungswesens, von der Alphabetisierung bis zur Errichtung freier Universitäten, und bei der Frauenförderung. Mit seinen politischen Stiftungen und zahlreichen Nichtregierungsorganisationen verfügen Deutschland und andere europäische Staaten über probate Instrumente und erfahrene Leute in den betroffenen Ländern.

Es gilt, mit verzerrten Bedrohungsszenarien aufzuräumen. Die jahrelange Fixierung auf den transnationalen Terrorismus

**Frontex
kontrollieren**

**Revision
von
Schengen
verhindern**

**Arabische
Gesellschaften
unterstützen**

**Wirt-
schaftsbe-
ziehungen
neu
gestalten**

bewirkte, dass man auf die prekäre Stabilität bestehender Autokratien setzte. Doch gerade deren brutale Unterdrückung aller Emanzipationsbestrebungen bildete für militant-islamistische Tendenzen und Terrororganisationen wie *al-Qaida* den idealen Nährboden. Die arabischen Umbrüche können neue internationale Wirtschaftsbeziehungen einläuten und sind eine Chance für gemeinsame Entwicklung menschlicher Sicherheit. So sind die europäischen Rohstoffstrategien so anzupassen, dass Stabilität und Entwicklung in den Staaten gestärkt werden, die extrem abhängig von Rohstoffexporten sind, statt eigene wirtschaftliche Interessen über alles zu stellen. Die EU sollte eine Vorreiterrolle bei der Einführung und Einhaltung von Unternehmensstandards anstreben, die den Rohstoffexportländern und ihren Bevölkerungen zugute kommen. Auch sind endlich die EU-Agrarsubventionen zurückzufahren: Die EU muss ihre Agrarmärkte öffnen, damit in den südlichen Mittelmeeranrainerstaaten dringend erforderliche Arbeitsplätze entstehen. Wir wiederholen zudem die alte Forderung: Keine Waffenlieferungen an autokratische Regime!

*Krisenmanagement à la GSVP: Kein Mangel an
Strukturen, aber an gemeinsamer Politik*

**EU als Frie-
densmacht?**

Der Versuch der EU, mit ihrer Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GASP/GSVP) Instrumente für ziviles und militärisches Krisenmanagement zu schaffen, hat seit 1999 Konturen gewonnen. Das Labyrinth von Strukturen, Stäben und Zellen wurde im Dezember 2010 im Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) gebündelt. Hat diese Entwicklung die EU auch als „Friedensmacht“ profiliert? Unsere Bilanz fällt gemischt aus.

Im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), im letzten Jahr in die GSVP überführt, engagierte sich die EU seit 2003 in 24 Zivil-, Polizei- und Militärmissionen: auf dem Balkan, im südlichen Kaukasus, im Nahen und Mittleren Osten, in Afrika und Asien. Die meisten Einsätze dienten der Polizeiausbildung, der Reform des Sicherheitssektors und der Justiz. Hinzu kam die Überwachung von Grenzen und Waffenstillständen. Originär militärische Aufgaben nahmen

STELLUNGNAHME

Missionen in der DR Kongo, im Tschad, am Horn von Afrika sowie in Bosnien-Herzegowina wahr; am umfangreichsten war die Operation EUFOR Althea in Bosnien mit zeitweise bis zu 7.000 Einsatzkräften.

Die EU hat sich mit ihren Missionen als ernstzunehmender sicherheitspolitischer Akteur etabliert. Einsätze auf dem westlichen Balkan, aber auch die *Aceh Monitoring Mission* (2005/2006) sowie die Präsenz in Georgien nach dem Krieg von 2008 haben zu Stabilisierung und Vertrauensbildung beigetragen. Im Kosovo vermochten die EU-Missionen zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit gegen die verbreitete organisierte Kriminalität jedoch wenig auszurichten.

Leider finden diese Aktivitäten weniger politische Aufmerksamkeit als Militäroperationen, die in der Regel die Lage nur kurzfristig beruhigen konnten, so etwa im Osten des Kongo (Artemis, 2003) oder zur Absicherung der Wahlen in Kinshasa (EUFOR, 2006). Im Tschad (EUFOR, 2008/9) trat die ESVP primär als Agentin Frankreichs auf. Bedenken, ob die Operation Atalanta vor den Küsten Somalias (seit Dezember 2008) zum Schutz von Handelsschiffen durch Bundeswehrsoldaten vom Grundgesetz gedeckt ist, sind nicht ausgeräumt. Wir kritisieren, dass die militärische Bekämpfung der Piraterie nichts zur Beseitigung ihrer Ursachen beiträgt.

Vorrang für eine zivile Außenpolitik

Die mit dem rapiden Aufstieg neuer Großmächte verbundenen Verschiebungen in der internationalen Machtkonstellation haben auch in Europa den Ruf lauter werden lassen, die EU müsse sich zum eigenständigen Machtfaktor fortentwickeln, um mithalten zu können. Doch gibt es strukturelle Gründe, warum sie keine europäische Supermacht werden kann. Auf militärischem Gebiet setzen ihr die fehlende Staatlichkeit und der Zwang zum Kompromiss enge Grenzen. Zudem gibt es gute normative Gründe dafür, diese Zielsetzung abzulehnen. Sie würde, statt die von der UN-Charta vorgesehene Friedensordnung voranzubringen, zurück in das Mächtekonkurrenz vergangener Zeiten führen.

Die EU sollte sich auf das konzentrieren, was sie am besten kann: *soft power* mit Entwicklungspolitik, wirtschaftlicher Integration, Diplomatie, Krisenprävention und Konfliktnachsorge.

**Missionen
evaluieren**

**Keine
Supermacht,
sondern
*soft power***

Ihre Strategie, Frieden nicht durch Stärke, Gleichgewichtspolitik und Streben nach Überlegenheit, sondern durch zwischenstaatliche Kooperation und Übertragung nationaler Souveränität zu sichern, ist eine Erfolgsgeschichte. Sie gilt auch über die EU-Grenzen hinaus. Deutschland sollte sein ganzes europapolitisches Gewicht in diesem Sinne nutzen.

Die EU und die Türkei – Partner oder Konkurrenten?

Ein besonders trauriges Kapitel ist die seit 2005 praktisch stornierte Beitrittsperspektive der Türkei. Angela Merkel und Nicolas Sarkozy misstrauen der Demokratisierung und beargwöhnen die dynamische Wirtschaftsentwicklung unter Ministerpräsident Recep Tayyip Erdoğan, zudem spielen beide mit innenpolitischen Ressentiments gegenüber Türken. Die Türkei ihrerseits wendet sich selbstbewusst anderen Partnern in der Region zu.

Pacta sunt servanda

Will die EU mehr Einfluss im Nahen und Mittleren Osten gewinnen, muss sie zur vertrauensvollen Zusammenarbeit mit der Türkei zurückkehren. Das verlangt, an deren Beitrittskandidatur festzuhalten. Die in Berlin propagierte Formel von der „privilegierten Partnerschaft“ tut das nicht. Diese Abfuhr verstößt nicht nur gegen bestehende Verträge und Beschlüsse der EU, sondern ist Kirchturmpolitik.

Die Perspektive eines EU-Beitritts hat in Ankara nachweislich die Demokratisierung befördert. Mit ihrer geopolitischen Lage, ihrer multidimensionalen Diplomatie und als stärkste regionale Macht mit islamischer Tradition kann die Türkei als Brücke zwischen Europa und dem Nahen und Mittleren Osten fungieren. Für manche arabischen Freiheitsbewegungen ist die Verbindung von Islam und Demokratie in der Türkei ein Vorbild. Deshalb erscheint uns ein Kurswechsel in der EU-Türkeipolitik dringend geboten: zurück auf den vertraglich vereinbarten Pfad und vorwärts in Richtung auf eine neue Mittelmeerpolitik.

3. Interventionen ohne Ende?

Konkrete Abzugsperspektive für Afghanistan

Die Kriege in Afghanistan und im Irak bestimmten die friedens- und sicherheitspolitische Debatte auch im zurückliegenden Jahr. Die *International Security Assistance Force* (ISAF) hat inzwischen die Strategie der *Counterinsurgency* (COIN) übernommen, die in die Bekämpfung der Aufständischen auch politische, diplomatische und Entwicklungsaspekte integriert.

Diese Strategie fordert einen hohen Preis. 2009 sprach die UN-Mission in Afghanistan (UNAMA) angesichts von 2.412 Toten bereits vom „schlimmsten Jahr für die Zivilisten“, doch stieg 2010 die Zahl auf 2.777 Todesopfer. COIN ordnet zivile und gesellschaftliche Handlungsoptionen militärischen Zielen unter. Obwohl viele Afghanen fürchten, der Abzug der ISAF könnte manche Fortschritte vor allem in den Städten zunichtemachen, lehnt inzwischen die Mehrheit die fremden Truppen als Besatzer ab. Auch Ansehen und Legitimität der Regierung Karzai verbesserten sich nicht, im Gegenteil. Bei den Parlamentswahlen vom Oktober 2010 erklärte die Wahlkommission fast ein Viertel aller abgegebenen Stimmen für gefälscht. Bisherige Verhandlungsinitiativen binden Gewaltakteure ein, nicht aber Kräfte, die sich durch ziviles Engagement oder ihren Beitrag zur Entwicklung auszeichnen.

Die USA haben ihre hoch gesteckten normativen Ansprüche in Afghanistan aufgegeben. Barack Obama hat den Beginn des Abzugs der US-Truppen für Juni 2011 angekündigt; die USA konzentrieren sich nun darauf, die afghanische Regierung mit Geld und Militär zu stärken und lokale Machthaber zu marginalisieren oder zu kooptieren. Gleichzeitig führen sie in den pakistanischen Grenzregionen, dem Rückzugsgebiet der Aufständischen in Afghanistan, einen völkerrechtlich kaum zu rechtfertigenden Krieg mittels Drohnen. Die Machthaber in Islamabad kritisieren das öffentlich, signalisieren aber unter der Hand ihr Einverständnis.

Die politische Instabilität in Pakistan ist, worauf wir schon vor zwei Jahren eindringlich aufmerksam machten, noch gefährlicher als die in Afghanistan. Seitdem hat Pakistans explosive Unberechenbarkeit noch zugenommen. Das bezeugte die Ermor-

**Mehr Tote
in Afgha-
nistan**

**Explosive
Lage in
Pakistan**

derung des Gouverneurs des Punjab im Februar sowie des Minderheitenministers Shahbaz Bhatti im März 2011 durch islamistische Gewalttäter. Beide hatten sich gegen das Blasphemiegesetz gewandt, das für Verunglimpfung des Propheten oder des Koran die Todesstrafe vorsieht. Noch erschreckender als die beiden Morde selbst ist, dass sie kaum auf Kritik stießen, sondern weit hin Jubel auslösten, Zeugnis der fortgeschrittenen Islamisierung. Obwohl Pakistan – eine Nuklearmacht, mit Indien verfeindet und von Konflikten im Punjab und in Belutschistan, aber auch von der massiv zunehmenden Gewalt der Taliban erschüttert – auf der internationalen Prioritätenliste ganz nach oben gehört, steht eine überzeugende Strategie in den Sternen. Unsummen amerikanischer Militärhilfe können diese Lücke nicht stopfen, sie verstärken vielmehr die Instabilität. Wir erwarten, dass nach dem Tod Bin Ladens die Chance zu einer diplomatischen Offensive gegenüber den Taliban genutzt wird, um den Krieg in Afghanistan zu beenden.

**Krieg ohne
klares Ziel**

Die Bundesregierung hat ihre Ziele in Afghanistan nie klar definiert und die Situation der Afghaninnen und Afghanen nie zum Fokus der Debatte gemacht. Längst ist der Einsatz der Bundeswehr von Friedensperspektiven für Afghanistan entkoppelt – wenn er denn je mit ihnen verbunden war. Diente er anfangs der uneingeschränkten Solidarität mit den USA, kompensierte er nach 2003 die Ablehnung des Irak-Kriegs durch Deutschland. Dieses Muster setzt sich nach dem Libyen-Einsatz fort: Als die Enthaltung zur UN-Resolution 1973 auf heftige Kritik im Westen stieß, stellte die Bundesregierung der NATO AWACS-Flugzeuge in Afghanistan in Aussicht. Opportunismus statt Strategie! Wir kritisieren dies als dilettantisch und inkonsequent, denn den militärischen Sinn des Einsatzes in Afghanistan kann die Bundesregierung nach wie vor nicht schlüssig erklären.

**Abzug kon-
kretisieren**

Auch Deutschland teilt inzwischen das Ziel eines Abzugs aller internationalen Kampftruppen. Dass die Bundesregierung im Dezember 2010 erstmals einen umfangreichen „Fortschrittsbericht Afghanistan“ vorlegte, begrüßen wir. Damit kam sie einer seit Langem erhobenen Forderung nach – fast zehn Jahre nach Beginn des Einsatzes! Es bleibt freilich ihr Geheimnis, was den Titel rechtfertigte. Zudem bleibt der Bericht ein konkretes Datum für den Abzug schuldig. Wir fordern eine öffentlich zugängliche

STELLUNGNAHME

Evaluation des Afghanistan-Einsatzes sowie seiner Teilkomponenten durch unabhängige Fachleute und halten einen raschen Abzug der Bundeswehr für unausweichlich.

Zugleich sollte Deutschland neue diplomatische Initiativen zur Befriedung Afghanistans ergreifen. Da der Krieg in Afghanistan nicht ohne Einbindung der Nachbarländer zu beenden sein wird, wiederholen wir unseren Vorschlag einer internationalen Konferenzdiplomatie. Diese muss ernsthafte Initiativen für regionale Waffenstillstandsvereinbarungen einschließen, um eine Abzugsperspektive mit dem Ziel der Beendigung militärischer Gewalt glaubhaft zu verbinden. Die Erfahrung der KSZE in Europa lehrt, dass es trotz gegensätzlicher Interessen möglich ist, sich für gemeinsame Sicherheit auf Regeln und Verfahren zu verständigen.

**Regionale
Waffenstill-
stände
initiiieren**

Nachlassende Gewalt im Irak, aber anhaltende Fragmentierung

Die „imperiale Intervention“ im Irak hat das Regime gestürzt, alle anderen Ziele aber verfehlt. Sie hat politische Instabilität, ethno-regionale und religiöse Konflikte sowie den islamistischen Terrorismus in der Region angeheizt. Der Krieg forderte einen hohen Tribut. Schätzungen der Opfer schwanken zwischen hunderttausend und mehreren hunderttausend Menschen. Von Anfang 2007 bis Anfang 2011 verringerte sich aber die Gewalt im Irak um mehr als 90 Prozent. Diese Trendwende gelang, weil sich Dschihadisten und *al-Qaida* isolierten, nachdem sich gewalttätige Milizen aufgelöst und in politische Akteure verwandelt hatten. Es war gelungen, den Aufständischen ihre soziale Basis zu nehmen. Ministerpräsident Maliki stärkte vorübergehend nationale Elemente auf Kosten ethno-konfessioneller Positionen. Doch nach den Parlamentswahlen von 2010 intensivierte er die Kooperation mit schiitischen Parteien wieder, um an der Macht zu bleiben, was zu einer Re-Ethnisierung führte. Die Hypothek der ethno-religiösen Fragmentierung des Landes konnte weder der Abzug der US-Kampftruppen bis August 2010 noch die darauf folgende Umbenennung der Intervention in *Operation New Dawn* abtragen.

**Hypotheken des
Krieges**

Stabilisierung durch die UNO und Responsibility to Protect

**Schutzver-
antwortung
der UNO**

Im Schatten der Aufmerksamkeit dieser beiden von den USA geführten Militärinterventionen stehen zahlreiche Stabilisierungseinsätze der UNO. Sie markieren ein Comeback der UN-Friedenssicherung, die nach dem spektakulären Scheitern der Missionen in Somalia, Ruanda und Bosnien in den 1990er Jahren bedeutungslos zu werden schien. Die UNO war aber unter ihrem Generalsekretär Kofi Annan nicht willens, Bürgerkriege und innerstaatliche Gewaltkonflikte sich selbst zu überlassen. Ein maßgeblicher Faktor dafür war der Konsens, der sich 2005 unter dem Namen *Responsibility to Protect* (R2P) herausgebildet hat – als Reaktion auf das Versagen der Staatengemeinschaft beim Genozid in Ruanda und in Srebrenica. Begeht ein Staat Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, ist die Staatengemeinschaft aufgerufen, die Verantwortung zu übernehmen und seine Bürger zu schützen. Das Novum ist, dass in einem solchen Fall der Schutz der Menschenrechte über dem Schutz der staatlichen Souveränität steht. Deutschland kann im UN-Sicherheitsrat dazu beitragen, diese im Werden begriffene Norm der Schutzverantwortung zu stärken, die neben Diplomatie und humanitärer Hilfe auch Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII UN-Charta, einschließlich Militärinterventionen, zulässt. Es ist ein zivilisatorischer Fortschritt, wenn blutige Unterdrückungspraktiken von Diktatoren nicht mehr durch die Immunität staatlicher Souveränität geschützt sind. Wird diese Norm indes willkürlich angewendet, büßt sie ihre Glaubwürdigkeit ein. Wir fordern deshalb die Bundesregierung auf, Kriterien für ihr Abstimmungsverhalten in der UNO über Militärinterventionen sowie für eine Beteiligung Deutschlands zu entwickeln.

**Norm nicht
willkürlich
anwenden**

Mehr als 100.000 Blauhelme – doch eine ernüchternde Bilanz

Die Zahl der weltweit eingesetzten Blauhelme hat sich im Zuge der *Responsibility to Protect*, aber auch der Debatte um *failed states*, von 38.000 im Jahr 2000 auf nahezu 100.000 im Jahr 2011 erhöht. Gegenwärtig sind drei Viertel der weltweit einge-

STELLUNGNAHME

setzten UN-Soldaten im Sudan (Darfur und Südsudan), in der Côte d'Ivoire, in der DR Kongo sowie in Haiti stationiert. Alle fünf Einsätze sind mit einem robusten Mandat ausgestattet; die europäischen Staaten sind an diesen UN-Missionen nur marginal beteiligt.

Die *United Nations Mission in Sudan* (UNMIS) überwachte die Umsetzung des Friedensabkommens von 2005 und besonders das Referendum vom Januar 2011. Obgleich sie nur mühevoll in Gang kam und nicht als besonders effektiv gilt, konnte sie die Lage beruhigen. Dagegen hat die *African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur* (UNAMID, seit 2007) wenig zum Schutz der Menschenrechte und zur Eindämmung von Gewalt beigetragen. Auch die *Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo* (MONUC, seit 1999) hat die Menschenrechtslage im Osten des Landes nicht merklich verbessert.

Der Einsatz der *United Nations Operation in Côte d'Ivoire* (UNOCI, seit 2004) bleibt umstritten. Sie verhinderte nicht, dass es nach den von ihr zertifizierten Wahlen zu Krieg und Massakern kam. Als die Truppen mit Unterstützung französischer Kampfeinheiten in den Machtkampf zwischen Amtsinhaber Gbagbo und dem gewählten Präsidenten Ouattara eingriffen, taten sie dies in extensiver Auslegung ihres Auftrags, Zivilisten zu schützen. In der Karibik wiederum konnte die *United Nations Stabilization Mission in Haiti* (MINUSTAH, seit 2004) nach schwachem Start die Sicherheitslage verbessern, sah sich jedoch wegen ihrer Übergriffe und Überforderung nach dem Erdbeben vom Januar 2010 harscher Kritik aus der Bevölkerung ausgesetzt.

So stehen dem Comeback von UN-Friedensmissionen nur bescheidene Erfolge gegenüber, eine ernüchternde Bilanz. Vier Faktoren sind dafür ausschlaggebend. Erstens waren die Konfliktparteien nicht willens, sich an politische und militärische Vereinbarungen zu halten. Zweitens erfolgt die Entsendung von Blauhelmen meist mit erheblicher Verzögerung: Der Mandatierungsprozess zieht sich hin, Truppen stellende Regierungen scheuen hohe Risiken für das Leben ihrer Soldaten, zum Teil fehlt ihnen die Logistik. Die UN-Truppen sind ohnehin insgesamt schlecht ausgestattet. So wartete z.B. UNAMID in Darfur

Bescheidener Erfolg von UN-Missionen

Fehlverhalten von UN-Soldaten

zwei Jahre auf 18 Hubschrauber. Drittens sind die Mandate häufig unscharf oder unangemessen. In Haiti vermochte ein konventioneller Ansatz zu Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration nicht viel auszurichten gegen die eigentlichen Gewaltakteure: bewaffnete kriminelle Gruppen. Schließlich haben UN-Blauhelme durch unverhältnismäßige Gewalt und Fehlverhalten wie sexuellen Missbrauch, Zwangsprostitution und Menschenhandel die Autorität der Weltorganisation beschädigt.

NATO kann UNO nicht ersetzen

Wir fordern die Bundesregierung auf, dazu beizutragen, dass die Kapazitäten der UN-Friedensmissionen ihren Anforderungen besser entsprechen. Trotz aller UN-freundlichen Rhetorik kommen weniger als 300 Bundeswehrsoldaten in den Stabilisierungsmissionen der UNO zum Einsatz; der Großteil der etwa 6.900 deutschen Soldaten im Ausland agiert unter dem Kommando der NATO. Die nordatlantische Militärallianz aber ist von Auftrag und Fähigkeiten her kein Ersatz für die UN-Friedenssicherung. Das gilt insbesondere für Subsahara-Afrika. Eine „Weltpolizei NATO“, in der frühere Kolonialmächte vertreten sind, stößt hier auf viel Misstrauen. Bei der *United Nations Interim Force in Lebanon* stellte die EU europäische Truppenkontingente auf. Auch sind bei der *Maritime Task Force* unter italienischer Führung seit 2008 unter anderem Kontingente der *European Maritime Force* (EUROMARFOR) einbezogen. Die Bundesregierung sollte dafür eintreten, dass solche EU-Kontingente verstärkt im UN-Rahmen eingesetzt werden. Deutschland kann sich im UN-Sicherheitsrat dafür einsetzen, Defizite gerade bei den mit einem Mandat nach Kapitel VII ausgestatteten Missionen abzubauen. Es gilt, auf unzweideutigen Mandaten zu bestehen und Verfahren bei ihrer Umsetzung zu beschleunigen. Der „Entsendelücke“, d.h. der mühevollen Suche nach Blauhelmkontingenten in ausreichender Zahl, ließe sich durch ein zweistufiges Mandatierungsverfahren begegnen: In einer ersten Stufe würde auf Basis eines vorläufigen Mandats geprüft, welche Ressourcen zur Verfügung stehen; die zweite Stufe bildete dann die herkömmliche Mandatierung durch den UN-Sicherheitsrat.

Zweistufige Mandatierung

Zivile Krisenprävention, smart sanctions und Friedenskonsolidierung

Die notwendigen Diskussionen über militärische UN-Einsätze dürfen die Instrumente der zivilen Krisenprävention, Sanktionen und Friedenskonsolidierung nicht in den Hintergrund drängen. Hier kann die Bundesregierung an frühere Initiativen anknüpfen. Ende der 1990er Jahre etwa stießen Deutschland, die Schweiz und Schweden eine internationale Debatte über *smart sanctions* an. Das Signal, das sie senden, wirkt oft, wenn auch nicht sehr stark sowie eher mittel- und langfristig. Sie werfen zudem eine Reihe völker- und europarechtlicher Probleme auf. Negativerfahrungen müssen ausgewertet werden. Zudem sind die Möglichkeiten von Betroffenen, sich vor internationalen und nationalen Gerichten Rechtsschutz zu verschaffen, auszuweiten.

Deutschland hat maßgeblich die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs vorangetrieben. Dass der UN-Sicherheitsrat den sudanesischen Präsidenten Al-Bashir an ihn überwies, bezeugt, dass die Staatengemeinschaft heute Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord nicht mehr toleriert. Der Fall zeigt freilich auch, dass die politische Wirkung kurzfristig ausbleibt. Wir fordern die Bundesregierung auf, den Internationalen Strafgerichtshof gegen Kritik zu verteidigen und ihn ideell, materiell sowie personell tatkräftig zu unterstützen. Er ist eine historische Errungenschaft auf dem Weg, in der internationalen Politik das Recht des Stärkeren durch die Stärkung des Rechts zu ersetzen. Dieses zivilisatorische Ziel muss die maßgebliche Richtschnur deutscher Außenpolitik bleiben.

Bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus konnten die USA einen wichtigen Erfolg erzielen, als sie Osama bin Laden in seinem Versteck ausfindig machten. Allerdings wurde die Chance verpasst, den Anführer von *al-Qaida* gefangen zu nehmen und vor ein Gericht zu stellen. Das hätte dem rechtsstaatlichen Prinzip Genüge getan und zivilisatorisch gewirkt, nachdem der Kampf gegen den Terrorismus über eine Dekade lang mit „Krieg“ konnotiert und von den Folterpraktiken von Abu-Ghraib und Guantanamo überschattet war.

Überprüfbarkeit von Sanktionen verbessern

Strafgerichtshof unterstützen

Recht statt Gewalt

4. *Militär Macht Rüstung*

Die NATO nach Lissabon: alter Wein in neuen Schläuchen?

**NATO
übernimmt
sich**

In der neuen multipolaren Welt stößt die NATO an ihre Grenzen. Die will sie erweitern. Aber ihr neues Strategisches Konzept zeugt von Orientierungslosigkeit und fehlender Zukunftsfähigkeit. Im Kernbereich Verteidigung und Abschreckung führt das Dokument neben klassischer Territorialverteidigung auch den internationalen Terrorismus, Cyberkrieg und Energiesicherheit auf. Damit übernimmt sich das Bündnis. Als Krisenmanagement versteht es ohne zu differenzieren Stabilisierungseinsätze wie auch Interventionen. Unter dem Begriff „umfassende Sicherheit“ beansprucht die NATO Zuständigkeit für Bereiche, die in die Entwicklungspolitik und Diplomatie gehören.

**Kapazitäten zur
Stärkung
der UNO
einsetzen**

Wir kritisieren, dass die UNO für die NATO neben der EU, Russland und anderen als einer von vielen „Partnern“ figuriert. Diese Beliebigkeit wird der Weltorganisation nicht gerecht. Sie ist die übergeordnete Instanz und allein befugt, militärische Einsätze der NATO, die über Selbstverteidigung hinausgehen, zu autorisieren. Zwar bekennt sich die Atlantische Allianz zu den Zielen der UN-Charta und zur Zuständigkeit des UN-Sicherheitsrats für den Weltfrieden. Doch fehlen konkrete Vorschläge, wie sie ihre Kapazitäten einsetzen kann, um die UNO zu stärken. Das neue NATO-Konzept rückt die kollektive Verteidigung in den Mittelpunkt, entgrenzt aber gleichzeitig deren Bedeutung. Den möglichen Sicherheitsgewinn, den die Allianz mit einer europäischen Raketenabwehr zu erreichen hofft, machen neue Gefahren zunichte: Das immerhin rhetorisch umworbene Moskau könnte die Raketenabwehr der NATO mit eigenen neuen Raketen kompensieren wollen – eine Neuauflage des alten Paradoxons der strategischen Verteidigung aus den 1980er Jahren. Dass die russische Führung dieses Thema zur innenpolitischen Profilierung nutzt, entlastet die NATO nicht von *ihrer* Verantwortung.

**Raketen-
abwehr
falsches
Signal**

Wir halten die vorgesehene Stationierung der Raketenabwehrsysteme für ein falsches Signal, weil es die Vertrauensbildung mit den Nachbarregionen Europas konterkariert. Russland gehört zum „gemeinsamen Haus Europa“; obsolete Sicherheitsdilemmata dürfen nicht wiederkehren. Die Raketenabwehr bleibt

STELLUNGNAHME

darum ein überflüssiger Stolperstein auf dem Weg zu mehr Sicherheit, die sich nur *gemeinsam* erreichen lässt.

Auch bei der nuklearen und konventionellen Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie bei der Nichtverbreitung fehlen dem Bündnis Einigkeit und Willen, politische Impulse zu setzen. Die japanische Atomkatastrophe mahnt uns, alles zu tun, um die Risiken jedweder Nutzung von Kernenergie von der Erde zu verbannen. Viel mehr noch als für deren zivile Nutzung gilt das für Nuklearwaffen, denen die Absicht zur Massenvernichtung eingeschrieben ist. Wir fordern die Politiker der NATO und besonders der EU-Staaten auf, die Vision von *Global Zero* mit ernsthaften Schritten der atomaren Abrüstung umzusetzen. Den wirksamsten Beitrag zur Abrüstung könnte die NATO leisten, indem sie ihre eigenen militärischen Fähigkeiten begrenzt; angesichts ihrer militärischen Überlegenheit wäre eine solche Selbstbeschränkung ohnehin geboten. Die EU-Staaten Frankreich und Großbritannien sollten, statt sich in überholten Machtprojektionen zu gefallen, mit gutem Beispiel vorangehen und ihre nuklearen Potenziale zur Disposition stellen.

**Global Zero
umsetzen**

Bundeswehrreform: unzureichend

Die Abschaffung der Wehrpflicht, für die wir im Friedensgutachten seit Langem plädiert haben, ist für die Bundesrepublik Deutschland ein historischer Schritt. Die geplanten Strukturveränderungen, die den Anpassungsprozess an laufende NATO-Planungen und militärische Aufgaben im Rahmen der EU vollenden sollen, sind es hingegen nicht.

Wehrpflicht

Den von der Strukturkommission vorgelegten Bericht „Vom Einsatz her denken. Konzentration, Flexibilität und Effizienz“ kritisieren wir als zu technokratisch und ungenügend für eine Neuausrichtung der Bundeswehr. Die Diagnose – Überdimensionierung und Fehlstrukturierung der Bundeswehr – trifft zwar im Kern zu. Wir mahnen seit Langem Kürzungen im Rüstungs-etat sowie eine öffentliche und parlamentarische Verständigung über militärische Aufgaben an. Dass jetzt der Truppenbestand auf 180.000 Soldaten reduziert werden soll, von denen bis zu 15.000 gleichzeitig eingesetzt werden können, behebt freilich das gegenwärtige Missverhältnis zwischen einer Mannschaftsstärke von 250.000, von denen höchstens 7.000 Soldaten gleich-

zeitig für Missionen im Ausland einsatzbereit sind, nur kosmetisch.

Wider den Tabubruch

**Kein
Militär für
Handels-
interessen**

Zur Begleitmusik der Bundeswehrreform gehört, nationale Interessen wie Energie- und Ressourcensicherung zur Begründung militärischer Handlungsfähigkeit geltend zu machen. Gestützt auf Vorschläge aus Wirtschaftskreisen, die Bundeswehr künftig auch zum Wohl deutscher Unternehmen einzusetzen, plädierte der ehemalige Verteidigungsminister zu Guttenberg dafür, „offen“ und „ohne Verklemmung“ den Zusammenhang von Handelsinteressen und Militäreinsätzen zu thematisieren. Wir fordern eine klare Distanzierung der Bundesregierung von diesem Tabubruch. Mit einer Parlamentsarmee, die Ziele und Mandate militärischer Einsätze dem Bundestag unterstellt, ist das nicht vereinbar.

**Keine Bundeswehr-
werbung in
Schulen**

Für inakzeptabel halten wir die Praxis, Jugendoffiziere systematisch im politischen Unterricht an Schulen und in der Ausbildung der Referendare einzusetzen. Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen haben entsprechende Kooperationen vertraglich vereinbart. Diese neue Praxis zielt darauf, die öffentliche Akzeptanz für Auslandseinsätze und Streitkräfte insgesamt zu erhöhen – ein Erfordernis, das sich bei der Rekrutierung einer Freiwilligenarmee unweigerlich stellt. Doch die Bundeswehr gehört zwar als Thema von Friedenserziehung, keinesfalls aber als Akteur in den Unterricht.

**Erprobte
Konzepte
erhalten**

Die Bundesrepublik ist mit dem Grundsatz der „Inneren Führung“, dem Konzept des „Staatsbürgers in Uniform“ sowie mit ihrer Tradition der militärischen Zurückhaltung gut gefahren. Alle drei haben Anteil an der gesellschaftlichen Akzeptanz der Bundeswehr. Wir bezweifeln, dass sie sich mit den neuen Ambitionen der Reform vereinbaren lassen, solange die sich vor allem von Bündnisanforderungen ableiten, die aus den Interventionen der letzten Jahre erwachsen sind.

Sicherheit – militärisch vernetzt, aber unsicher

Die Entgrenzung militärischer Aufgaben hat viel mit einem erweiterten Sicherheitsverständnis zu tun, das zwischen Risiken, Gefahren und Bedrohungen nicht präzise unterscheidet. Die Erweiterung des Sicherheitsbegriffs hatte ursprünglich eine ganz andere Absicht: Sie rückte den Schutz vor physischer und sozialer Verletzung – eben die menschliche Sicherheit – ins Zentrum, statt Unsicherheit nur im Kontext von Krieg und Gewaltkonflikten zu sehen. Diese Begriffserweiterung hat indes eine nicht intendierte Kehrseite: Da das Militär oft über mehr und bessere Ressourcen verfügt, scheint sein Einsatz auch dort vernünftig, ja mitunter unabwendbar, wo zivile Aufgaben zu bewältigen sind, z.B. bei der Absicherung humanitärer Aufgaben in Krisen und Konflikten.

So schärfte die Debatte über die Bandbreite von Sicherheit das Verständnis für die begrenzte Eignung und Wirksamkeit militärischer Maßnahmen, dynamisierte aber auch die militärische Sicherheitspolitik. Aus der erweiterten Sicherheit wurde im deutschen Weißbuch von 2006 „vernetzte Sicherheit“, im NATO-Jargon der *comprehensive approach*. Die Komplementarität militärischer und ziviler Rollen ist aber nicht unschuldig: Es ist außerordentlich schwierig, militärische und zivile Ansätze zur Krisenbearbeitung und Friedenskonsolidierung – Streitkräfte, Diplomatie und Entwicklungshilfe – auf einen Nenner zu bringen und zugleich die nötige Trennschärfe zu behalten. Das zeigt die Aufstandsbekämpfung in Afghanistan exemplarisch, wo die behauptete Komplementarität die Tür öffnete zur Instrumentalisierung ziviler Aufgaben und Tätigkeiten für militärische Ziele. Wir kritisieren deshalb die seit 2010 im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung beobachtbare Politik, in Afghanistan die Förderung von Projekten verstärkt auf Einsatzgebiete der Bundeswehr auszurichten und an die Bereitschaft zu zivil-militärischer Kooperation zu binden.

Das Konzept des *comprehensive approach* gehört auf den Prüfstand. Wir fordern dazu auf, im Rahmen der vielbeschworenen Kohärenz unterschiedlicher Ansätze und Politikressorts zivile und militärische Aufgaben und Mandate bei der Krisen- und Konfliktbearbeitung wieder klar zu trennen, im Interesse von *local ownership* in Krisenregionen Überdehnungen externer

Militär für zivile Aufgaben?

Vernetzte Sicherheit auf den Prüfstand

Intervention zurückzufahren und auch beim Wiederaufbau von Nachkriegs- und Nachbürgerkriegsgesellschaften die lokalen zivilgesellschaftlichen Kapazitäten mit Nachdruck zu stärken. Der Export des westlichen Demokratiemodells mithilfe militärischer Interventionen kann nicht gelingen, wie die Erfahrungen in Afghanistan zeigen.

**Keine
Interventi-
onsarmee**

Wir lehnen die seit dem Bundesverfassungsgerichtsurteil von 1994 schleichend begonnene Umformung der Bundeswehr in eine Interventionsarmee, die jetzt institutionalisiert werden soll, ab. Wir beharren darauf, dass Einsätze der Bundeswehr über die Aufgabe der Landes- und Bündnisverteidigung hinaus ein Mandat des UN-Sicherheitsrates voraussetzen. Die Entgrenzung der „erweiterten Landes- und Bündnisverteidigung“ darf nicht die Tür zur Selbstermächtigung von Militäreinsätzen öffnen. Der Einsatz der Bundeswehr hat sich am Völkerrecht zu orientieren; bündnispolitische Loyalität darf das Monopol der UNO, militärische Gewaltanwendung zu autorisieren, nicht unterminieren. Nachdem die öffentliche Diskussion über den Krieg in Afghanistan endlich Fahrt aufgenommen hat, muss diese Debatte ausgeweitet werden auf die künftige Rolle, auf Aufgaben und Gestalt der Bundeswehr. Diese Debatte ist überfällig. Sie ist die Voraussetzung dafür, über Personalumfang, Ausrüstung und Finanzrahmen der Bundeswehr seriös und demokratisch entscheiden zu können.

**Debatte
über Bun-
deswehr
führen**

Margret Johannsen

Bruno Schoch

Corinna Hauswedell

Tobias Debiel

Christiane Fröhlich