



Friedensgutachten 2007

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

LIT

Stellungnahme der Herausgeber:

**Aktuelle Entwicklungen und
Empfehlungen**

1. Schwerpunkt: Militäreinsätze auf dem Prüfstand

Das vereinigte Deutschland hat in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik einen tiefen Wandel vollzogen. Legte die alte Bundesrepublik in Abgrenzung von der Vergangenheit militärische Zurückhaltung an den Tag, so gehört Deutschland heute zu den größten Truppenstellern der UNO. Die Zahl militärischer Missionen ist seit 1994 sprunghaft gestiegen. Die Bundeswehr wird offiziell zu einer „Armee im Einsatz“ umstrukturiert.

„Armee im Einsatz“

Mit dem Weißbuch 2006 präsentiert die Bundesregierung etwas, was die rot-grüne Koalition in sieben Jahren nicht zustande brachte. In ihm legt die Regierung Rechenschaft ab über Grundsätze, Ziele und Mittel ihrer Sicherheitspolitik – ein überfälliges Unterfangen angesichts vieler klärungsbedürftiger Fragen. Auch Bundespräsident Horst Köhler fragte in seiner Rede zum 50-jährigen Bestehen der Bundeswehr: „Die Bundeswehr wird von einer Selbstverteidigungsarmee umgebaut zu – was eigentlich? Einer Armee im Einsatz? Einer Interventionsarmee?“

Bundeswehr wohin?

Wir monierten im letzten Jahr, „dass die Spanne zwischen dem, was unser Militär schon darf und dem, was wir darüber wissen, zu groß geworden ist“. Leider gilt dieser Befund weiter. Das Weißbuch schließt nicht die Kluft zwischen ständig wechselnden Einsätzen mit rasch variierendem Mandat und den in einer Demokratie gebotenen eindeutigen Vorgaben. Was unter einer „Armee im Einsatz“ zu verstehen ist, was diese soll und darf und was nicht, bleibt vielfach im Ungewissen. Immerhin fordert das Weißbuch, die deutsche Öffentlichkeit müsse über die neue Rolle der Bundeswehr gründlicher als bisher diskutieren. Diese Forderung greifen wir mit unserem Schwerpunkt auf. Es kann nicht angehen, dass Bundeswehrsoldaten in aller Welt ihr Leben riskieren, ohne genau zu wissen, wofür. Allzu oft scheint die Politik sie nach dem alten Motto einzusetzen: „On s’engage et puis on voit.“

zu viele Ungewissheiten

Kritische Diskussion der neuen Bundeswehr unerlässlich

Wir stellen die bisherigen Bundeswehreinsätze – auf dem Balkan, in Afghanistan, im Kongo, Libanon und andere – auf den

**Militär zur
Konfliktbe-
arbeitung?**

Prüfstand. Ihre Evaluierung ist dringend geboten. Die Bundesrepublik hat unter Bundeskanzler Schröder den Irakkrieg entschieden abgelehnt – mit guten Gründen. Gleichwohl zeugt die wachsende Zahl von Bundeswehreinsätzen davon, dass sich auch hierzulande der Glaube breit macht, das Militär könne ein praktikables und Erfolg versprechendes Instrument zur Konfliktbearbeitung sein. Die Entwicklung in Afghanistan belehrt eines Besseren. Gewiss ist Sicherheit vordringlich für den Wiederaufbau, aber *hearts and minds* lassen sich nicht mit Militäreinsätzen gewinnen.

Wir lehnen militärische Mittel nicht *eo ipso* ab. Um zum Erfolg zu führen, müssen sie allerdings Teil eines Gesamtkonzepts der politischen und zivilen Stabilisierung sein. Mit Recht hat die Bundeskanzlerin auf dem NATO-Gipfel in Riga betont, sie wolle den Bündnispartnern klarmachen, dass man in Afghanistan vor allem den zivilen Wiederaufbau stärken müsse. Was folgte daraus?

**Einsatz *ad
hoc* und
reaktiv**

Die bisherigen Bundeswehreinsätze leiden daran, dass sie *ad hoc* und reaktiv entschieden und begründet werden. Externe Faktoren wie das Verhältnis zur Bündnisvormacht, die Solidarität in der NATO oder der sogenannte CNN-Effekt geben dabei häufig den Ausschlag. Weil Entscheidungen über militärisches Eingreifen einem Geflecht innen- und außenpolitischer Einflussfaktoren unterliegen, stimmen Gründe und Begründungen für Interventionen selten überein.

**Prüfstein
für Einsätze**

Wenn die Befriedung von Gewaltkonflikten in den betroffenen Gesellschaften im Zentrum steht, muss der Prüfstein von Bundeswehreinsätzen die nachhaltige Transformation lokaler Gewaltkonflikte sein, besonders der Aufbau von Regeln und Institutionen friedlicher Konfliktbearbeitung. An diesem Ziel ist die Implementierung eigener militärischer und ziviler Maßnahmen fortlaufend zu überprüfen – und gegebenenfalls zu korrigieren.

**über 50
Beschlüsse
im Bundestag**

Aufgaben und Wirkungen internationaler Militäreinsätze

Die Zahl der militärischen oder mit militärischer Beteiligung agierenden internationalen Missionen ist kaum mehr überschaubar. Allein der Deutsche Bundestag hat seit 1994 über 50-mal Auslandseinsätze der Bundeswehr beschlossen bzw. verlängert.

STELLUNGNAHME

Dies reicht von der Abordnung einzelner Soldaten bis zur Entsendung größerer Truppenkontingente in Krisen- und Kriegsgebiete. Umfang, Dauer und Aufgabenprofil weisen dabei eine immense Spannweite auf. Um ihre Wirkungen zu bilanzieren und Erfolge zu bewerten, muss man nach Fallgruppen unterscheiden.

Die meisten Einsätze sind *Beobachtungs-, Überwachungs- und Sicherungsmissionen*. Ihre Hauptfunktion besteht darin, Vereinbarungen zur Konfliktreduktion mit internationaler Militärpräsenz Nachdruck zu verleihen. Meist handelt es sich um Operationen mit Zustimmung der Streitparteien. So sicherten ab 1991 in Kambodscha und ab 1999 in Ost-Timor bewaffnete Kräfte die Arbeit zeitweiliger Übergangsverwaltungen der UNO. Ab Herbst 1998 beaufsichtigte eine zivile, aber von NATO-Truppen flankierte OSZE-Verifikationsmission im Kosovo die Einhaltung der Selbstverpflichtung Jugoslawiens, seine Militär- und Polizeipräsenz zu verringern. In Mazedonien sammelte die NATO im Sommer 2001 Waffen albanischer Aufständischer ein. Nachträglich kann überprüft werden, ob das in den Mandaten bezeichnete Ziel erreicht wurde; für die genannten Beispiele trifft das zu. Schwer zu beurteilen ist, ob der Erfolg auf die ausländischen Soldaten zurückzuführen ist. Das gilt etwa für den ordnungsgemäßen Ablauf der Präsidentschaftswahlen im Kongo im letzten Jahr, von der EU mit ihrer lange umstrittenen ESVP-Mission überwacht. Und nicht immer sind die Einsatzaufträge den realen Problemen angemessen. So könnte die Bundesmarine beispielsweise durch Patrouillen vor der libanesischen Küste Waffennachschub für die *Hisbollah* nur dann unterbinden, wenn Lieferungen tatsächlich den Seeweg nähmen. Davon konnte jedoch schon vor dem Einsatz keine Rede sein. Deshalb erweckt die Operation den Eindruck, ihr Ziel sei eher gefahrloses Dabeisein als praktische Konfliktbearbeitung.

Längerfristige *Konsolidierungs- und Stabilisierungsmissionen in Nachkriegsgesellschaften* bilden eine zweite Fallgruppe. Nach Beendigung eines Krieges oder Bürgerkrieges ist nur in einem sicheren Umfeld der Neubau staatlicher Strukturen möglich. Die Kürzel EUFOR, KFOR und ISAF stehen für die Beispiele Bosnien (1995), Kosovo (1999) und Afghanistan (2001). Die beiden Balkanmissionen haben die Minimalerwartung, gewaltsame Auseinandersetzungen zu unterbinden, weitgehend er-

**Beobachtung,
Überwachung,
Sicherung**

**Ziel
erreicht**

**Libanon:
gefährlose
Teilnahme**

**Stabilisierung von
Nachkriegsgesellschaften**

Ziele mit Quasi-Protectoraten nicht erreicht füllt. Dass auch nach zwölf bzw. acht Jahren kein Ende in Sicht ist, ist nicht ihnen anzulasten, sondern den Defiziten bei der politischen Konsolidierung. Die Ziele eines sich selbst tragenden Friedens und eines multiethnischen *nation building* ließen sich mit Quasi-Protectoraten bislang nicht erreichen.

Interventionskriege *Interventionskriege* stellen die dritte und zugleich problematischste Gruppe militärischer Operationen dar. Der Kosovokrieg 1999 verstieß gegen das Völkerrecht, wie sehr vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit Massakern und Massenvertreibungen in Bosnien seither auch über seine Legitimität gestritten wird. Ein eindeutiger Verstoß gegen das Kriegsverbot der UN-Charta war der Irakkrieg von 2003. Und von den zu seiner Rechtfertigung angeführten Gründen, von Anfang an fadenscheinig, ist nichts übrig geblieben.

Responsibility to Protect Ein weiterer Interventionsgrund wäre, *Gewaltexzesse* gegenüber wehrlosen Bevölkerungsgruppen zu unterbinden, deren Regierung dazu nicht willens oder fähig ist. Dies ist das Anliegen der vom UN-Gipfel im September 2005 verabschiedeten internationalen Schutzverantwortung, der *Responsibility to Protect*. Bewaffnete Eingriffe zu diesem Zweck haben bislang nicht stattgefunden, obwohl es an Anlässen nicht mangelte. In Ruanda (1994) und Srebrenica (1995) fehlte es weniger an Kapazitäten denn am politischen Willen der Staatengemeinschaft zu einer Intervention. Ist der Tatbestand des Völkermords, massenhaften Tötens oder ethnischer Vertreibung gegeben und Hilfe für die Opfer mobilisierbar, darf der Schutz nicht unterbleiben.

Militäreinsatz auf dem Prüfstand: Der Fall Afghanistan

Bündnis-solidarität entscheidend Mit der zunehmenden Gewalt in Afghanistan wächst die Beunruhigung über die dortige Entwicklung und damit auch über den Einsatz der Bundeswehr. Als der Bundestag ihn im Herbst 2001 beschloss, bestand weitgehende Einigkeit. Inzwischen ist die Begründung zum Teil vergessen, zum Teil von späteren Aufgabenstellungen abgelöst worden. So formulierte der damalige Bundesaußenminister Joschka Fischer in der Bundestagsdebatte vom 8. November 2001 als „Kernfrage“: „Können wir in dieser Situation, in der die Bevölkerung und die Regierung der Vereinigten Staaten angegriffen wurden, unseren wichtigsten Bündnispartner, der auf diesen Angriff antwortet und sich gegen die-

STELLUNGNAHME

sen Angriff auf klarer völkerrechtlicher Grundlage zur Wehr setzt, allein lassen, ja oder nein? Diese Entscheidung hat dieses Haus zu treffen.“

Wie sehr der Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan primär eine Frage der Bündnisloyalität war, trat abermals während des Irakkriegs zutage, als Berlin eine Beteiligung daran zu vermeiden und zugleich den Konflikt mit Washington über den Irak durch ein demonstratives Engagement in Afghanistan einzugrenzen suchte. In zweiter Linie sollte der Afghanistaneinsatz der Terrorismusbekämpfung dienen. Erst danach kamen Argumente, die sich direkt auf das Land bezogen, etwa Unterstützung der afghanischen Regierung, Stabilisierung, humanitäre Gründe, Demokratieförderung oder Frauenrechte.

Nun sind mehrschichtige Begründungen für Militäreinsätze die Regel und schwer zu vermeiden. Deshalb können sich unterschiedliche Interventionsziele widersprechen oder blockieren. Im Fall Afghanistans ist das zunehmend offenkundig, weshalb nun der Ruf nach einem Gesamtkonzept immer lauter wird. Auch fällt auf, dass der frühere „Kernpunkt“, die Unterstützung der USA, im Konzept der Bundesregierung für Afghanistan vom 12. September 2006 nicht mehr vorkommt. Stattdessen liegt der Fokus nun ganz darauf, eine Destabilisierung des Landes zu verhindern. Der Zielkonflikt ist damit nicht aufgelöst. Noch immer wird die deutsche Afghanistanpolitik vorwiegend von äußeren Faktoren geprägt, insbesondere vom massiven Druck aus der NATO, Deutschland solle zusätzliche Kräfte entsenden und die Bundeswehr im Süden auch bei direkten Kampfhandlungen einsetzen. Hinzu kommt die innenpolitische Scheu, eine einmal eingeschlagene Politik zu ändern und Fehler einzuräumen.

Allerdings wäre es falsch, der Bundesregierung die Schuld für die sich verschlechternde Lage in Afghanistan zuzuweisen. Die deutsche Politik ist nur ein kleiner Bestandteil des internationalen Einsatzes, der militärisch, finanziell und politisch von den USA dominiert wird. Rücksichtslose Praktiken des US-Militärs schwächen das politische Engagement der Afghanen für den Wiederaufbau und dadurch auch das intendierte *nation-building*. Zum anderen ist fraglich, ob für die Demokratisierung Afghanistans die notwendigen Voraussetzungen bestehen. Weder auf die Taliban noch auf die Nordallianz, weder auf die Mi-

**Befriedung
Afghanis-
tans zuletzt**

**Druck aus
der NATO**

**Militär-
schläge
schwächen
Wiederauf-
bau**

**schlechte
Vorausset-
zungen**

lizen und Warlords noch auf traditionelle tribale Strukturen lässt sich ein demokratischer Staat gründen. Eine selbstbewusste Mittelschicht als potenzielle gesellschaftliche Basis ist jedoch ausgesprochen klein und schwach.

**wider-
sprüchliche
Afghanis-
tanpolitik**

Im Wesentlichen kennzeichnen folgende Elemente die deutsche Afghanistanpolitik: a) die Entsendung militärischer Einheiten aus bündnispolitischen und anderen sekundären Gründen, etwa dem Interesse an einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat; b) das Bedürfnis, die militärische Präsenz so zu gestalten, dass sie eigene Verluste möglichst ausschließt, weshalb man Kabul und den Norden als Einsatzgebiete wählte; c) die Übernahme der Hauptverantwortung für den Polizeiaufbau bei zugleich zu geringem personellen und finanziellen Engagement; d) das Widerstreben, mit der Bundeswehr von der Stabilisierungsaufgabe zu Kampfeinsätzen überzugehen; e) ein entwicklungspolitisches Engagement, das sich unter anderem in den *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) niederschlägt. Misslich ist, dass dieses Geflecht es erschwert, eine in sich stimmige Strategie der Konfliktbearbeitung – Stichwort Gesamtkonzept – für Afghanistan zu entwickeln.

**mehr Rück-
schläge als
Fortschritte**

Entgegen kurzlebigen Erfolgsmeldungen sind in Afghanistan mehr Rückschläge als Fortschritte zu verzeichnen. Die Hauptursachen sind politisch. Der Aufbau staatlicher Macht- und Verwaltungsstrukturen kommt nur stockend voran, was die Hoffnungen auf Stabilität, Sicherheit und wirtschaftliche Entwicklung enttäuscht und der bewaffneten Opposition neuen Zulauf beschert. Die ausländischen Truppen, die eigentlich nur die afghanische Regierung unterstützen und den Staatsaufbau absichern sollten, haben sich zunehmend in Kampfsituationen hineinziehen lassen. Ihr häufig hartes Vorgehen hat große Teile der Bevölkerung gegen sie aufgebracht.

**Staat
effizienter
und
gerechter**

Das Schicksal Afghanistans wird sich daran entscheiden, ob der Aufbau stabiler staatlicher Strukturen vom Gros der Bevölkerung und der politisch organisierten Gruppen als vorteilhaft erfahren wird. Dem Staatsapparat müsste es gelingen, seine Vorzüge gegenüber lokalen Machtstrukturen praktisch geltend zu machen. Diesen Prozess können ausländische Truppen unterstützen, vor allem indem sie ihm Zeitgewinn verschaffen. Wenn es nicht gelingt, gegenüber partikularistischen Akteuren

STELLUNGNAHME

die staatlichen Strukturen durch soziale, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Erfolge als effizientere und gerechtere Option zu etablieren, verliert ausländische Militärpräsenz ihre Akzeptanz. Eine Entwicklung, in der ausländische Truppen oder Organisationen staatliche Aufgaben übernehmen würden, wäre ein Zeichen des Scheiterns.

Bundestag und Bundesregierung sind aufgerufen, regelmäßig zu prüfen, ob die Bundeswehrpräsenz in diesem Sinne noch über eine Grundlage verfügt. Darüber hinaus sollten sie sich dem Drängen Dritter widersetzen, die Einsatzorte und -arten der Bundeswehr weiter einem Kampfeinsatz anzupassen. Die mittelbare Beteiligung an der aktiven Bekämpfung Aufständischer durch deutsche Fernmeldesoldaten und Aufklärungsflugzeuge halten wir für kontraproduktiv, weil die wachsende Opferzahl unter den Afghanen ihren Rückhalt für die Intervention und ihr Engagement für den Staatsaufbau weiter schwinden lässt.

Sofern sich in den nächsten Monaten keine politischen Fortschritte abzeichnen und die gesellschaftliche Basis für den Staatsaufbau nicht auch in den umstrittenen Provinzen wächst, bliebe nichts anderes übrig, als die Truppen auf die relativ sicheren Gebiete zurückzuziehen und sich auf deren Schutz zu konzentrieren. Und für den Fall einer weiteren Verschlechterung muss eine politische *Exit*-Strategie erarbeitet werden.

Wider den Irrglauben von der Allzuständigkeit des Militärs

Der Unmut über neue Entsendungen von Streitkräften ins Ausland wächst. Die Bundeswehr darf und kann kein abrufbereites Dienstleistungsunternehmen für weltweite Krisenbewältigung sein.

Nicht erst die Große Koalition nutzt Streitkräfte als Instrument außenpolitischer Interessenvertretung, das Weißbuch bekräftigt dies ausdrücklich. Darüber wird die Frage, was Soldaten leisten können und worauf sie vorbereitet sind, vernachlässigt. Die Fiktion einer Allzuständigkeit des Militärs nimmt stattdessen überhand, es droht die Umkehr von Regel und Ausnahme. Die Armee muss jedoch das staatliche Instrument für den Notfall, nicht für den politischen Alltagsgebrauch bleiben. Völker-

**Kampf-
einsätze
kontra-
produktiv**

***Exit*-
Strategie
erarbeiten**

**Regel und
Ausnahme
verkehrt**

Gewaltverbot muss Norm bleiben recht und Grundgesetz machen – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte – das Gewaltverbot als zentrale Norm geltend, von der abzuweichen nur außergewöhnliche Bedingungen zulassen. Wir fordern daher klare Kriterien für die Zulässigkeit und Ziele künftiger Bundeswehreinmärsche. Sie können dazu beitragen, die dringende Diskussion über Angemessenheit und Notwendigkeit, Chancen und Risiken, Wirkungen und Erfolge von Auslandseinsätzen der Bundeswehr zu versachlichen.

Einsatzkriterien für Militäreinsätze

Bundeswehr überfordert Dass Militärinterventionen allein die beabsichtigte Stabilisierung, geschweige denn Staatsaufbau und *nation-building*, nicht bewirken können, hat Skepsis und Zweifel wachsen lassen. In den meisten Fällen wird von der Bundeswehr etwas verlangt, worauf sie kaum vorbereitet ist und was jede Truppe überfordern muss: eine robuste Bundespolizei stellen, Aufstände bekämpfen, illegale Kombattanten entwaffnen, Hilfskonvois begleiten, Kriminelle festsetzen, Drogenkuriere aufhalten, ethnische oder konfessionelle Konfliktparteien versöhnen oder einen neuen Staatsapparat aufbauen. Militärische Präsenz kann Zeitgewinn verschaffen, doch muss dieser dann *politisch* genutzt werden. Sonst tendieren UN-Einsätze dazu, Konflikte einzufrieren, bloß zu verwalten und damit letztlich zu verlängern. Die Soldaten werden dabei mit uneinlösbaren Erwartungen überfrachtet. Ihre Präsenz schafft die Illusion von Konflikteinheit, wird zum Politikersatz und verleitet Politiker zur Untätigkeit oder zum Sprung von einer unvollendeten Intervention zur nächsten.

Militäreinsätze als Politikersatz

UN-Missionen haben in manchen Fällen dazu beigetragen, Friedensabkommen zu schließen, die Rückkehr von Flüchtlingen zu ermöglichen, Übergangsverwaltungen zu unterstützen und Wahlen durchzuführen. Diese Erfolge hängen indes von Faktoren ab, die nur zum Teil durch die Interventionsmächte kontrolliert werden können – Ausmaß der Gewalt, gesellschaftliche Fragmentierung und Interessen lokaler Akteure, örtliche Eigenkapazitäten, Umfang internationaler Hilfe sowie Organisationen, in deren Händen der Oberbefehl liegt. UN-Missionen können den Übergang zum Frieden fördern, sofern die örtlichen

STELLUNGNAHME

Bedingungen dies zulassen. Sie bewirken jedoch nicht viel, solange ein gewaltsamer Konflikt auf breiter Front anhält oder sie gar – wie im Kosovo, in Mazedonien und im Sudan geschehen – von der Gewaltanwendung lokaler Akteure in die Auseinandersetzungen hineingezogen werden. Auch mit militärischen Mitteln ist es nur begrenzt möglich, gegen den Willen der Konfliktparteien die Gewalt zu beenden.

Militärinterventionen müssen mit dem Völkerrecht übereinstimmen. Legitime Gründe sind nach Kapitel VII der UN-Charta nur eine Angriffshandlung, der Bruch oder eine Bedrohung des Friedens. Hinzu kommt, dass die Vertragsstaaten der Völkermord-Konvention von 1948 vereinbart haben, „dass Völkermord, ob im Frieden oder im Krieg begangen, ein Verbrechen gemäss internationalem Recht ist, zu dessen Verhütung oder Bestrafung sie sich verpflichten.“ (Art. 1) Kann die UNO diese Verantwortung nicht mehr anders als mit militärischen Maßnahmen durchsetzen, bedarf es dafür geregelter und institutionalisierter Verfahren – für die Feststellung und Beurteilung des Sachverhalts ebenso wie für die Anwendung von Zwangsgewalt.

Auch bei militärischen Interventionen sind Völkerrecht, Kriegsvölkerrecht und andere internationale Standards streng einzuhalten. Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Verstöße gegen die Genfer Konventionen, insbesondere Übergriffe und Gewalt gegen Zivilisten sind strafrechtlich und militärrechtlich zu ahnden, und zwar ohne Ansehen der Person oder Bündnispartner. Denn sie sind Verbrechen und keine „Kollateralschäden“ im Kampf gegen Terroristen oder Aufständische, denen sie vielmehr zusätzlichen Zulauf bescheren.

Um Verlängerungsautomatismen zu verhindern, bedarf es kontinuierlicher Analysen sowie Evaluierungen der militärischen und zivilen Operationen. Die Erreichbarkeit der friedenspolitischen Ziele muss nicht nur vor der Militärintervention, sondern auch in deren Verlauf geprüft werden. Für erforderlich halten wir deshalb begleitende Überprüfungen, ob ein Militäreinsatz seinen Zielen näher kommt und ob eine Annäherung an das Ende der Mission (*Exit-Strategie*) stattfindet. Und nach dem Ende von Militäreinsätzen ist systematisch auszuwerten, was sie bewirkt haben, und zwar durch unabhängige Organisationen, die damit in öffentlicher Ausschreibung beauftragt werden. Nur so

**legitime
Gründe für
Gewalt-
anwendung**

**Verfahren
für Verhin-
derung von
Völkermord**

**Militärein-
sätze ans
Völkerrecht
gebunden**

**Evaluie-
rungen**

**erfolglose
Einsätze
rechtzeitig
beenden**

lassen sich Konzeptionen und Strategien realistisch an veränderte Bedingungen anpassen und Einsätze bei drohender Erfolglosigkeit rechtzeitig beenden.

**eigene
Sicherheits-
kräfte
qualifi-
zieren**

Im Verhältnis zu Armutsbekämpfung und örtlichen Sicherheitsdienstleistungen sind Militäreinsätze ungemein teuer. Kosten und Nutzen sind deshalb zu evaluieren und im Vergleich mit Alternativen zu beurteilen. Der öffentlichen Sicherheit und der staatlichen Institutionenbildung in Afghanistan, in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo wäre am meisten gedient, wenn örtliche Sicherheitskräfte qualifiziert sowie technisch und finanziell abgesichert würden. Zum Aufbau eigenstaatlicher Sicherheitskapazitäten in den Konfliktregionen können Bundesrepublik, EU und UNO entschieden mehr tun und damit effektiver zum Frieden beitragen als durch manchen Militäreinsatz.

Zusammenfassend erscheint uns unabdingbar, an künftige Militäreinsätze mindestens die folgenden sechs Kriterien anzulegen:

**Mindest-
kriterien
für Militär-
einsätze**

1. *Rechtmäßigkeit*: Sie müssen mit der UN-Charta und dem Grundgesetz übereinstimmen;
2. *Unterscheidung von friedenspolitischen und funktionalen Gründen*: macht-, einfluss- und bündnispolitische Ziele dürfen nicht den Ausschlag geben;
3. *Vorrang ziviler Alternativen*: Sind alle nichtmilitärischen Alternativen ausgeschöpft oder erkennbar aussichtslos?
4. *Politisches Gesamtkonzept*, einschließlich einer Klärung der Erfolgsbedingungen im Zielland;
5. *Evaluierung*: Kein Auslandseinsatz ohne begleitende Evaluierung und nachträgliche Bilanzierung seiner Kosten und Nutzen;
6. *Exit-Strategie*: Wann und wie ist ein Einsatz zu beenden?

2. *Ein neues Kernwaffenzeitalter zieht auf*

NATO bestreitet mehr als 70 Prozent der weltweiten Militärausgaben

Die Bundesregierung beklagt im Sicherheitsweißbuch 2006 die „übermäßige Akkumulation von Rüstungsgütern“ und fürchtet negative Auswirkungen für die Stabilität in kritischen Weltre-

STELLUNGNAHME

gionen und mittelbar auch für Deutschland. Die Sorge ist begründet. Aufhorchen lassen hat die Ankündigung Chinas, sein Verteidigungsbudget in diesem Jahr um fast 18 Prozent zu steigern. Das stieß vor allem in den USA auf heftige Kritik und wird als Gefährdung der eigenen Vorherrschaft wahrgenommen. Freilich verzeichnet der amerikanische Militärhaushalt seit Beginn der Präsidentschaft Bush Steigerungsraten von durchschnittlich 14 Prozent pro Jahr. Weltweit haben die Aufwendungen für Streitkräfte und Rüstungen die eine Billion Dollar-Grenze überschritten. Fast die Hälfte davon, 48 Prozent, entfallen auf die USA, mehr als 70 Prozent auf das westliche Bündnis insgesamt. Wird der Begriff des Westens politisch gefasst, also unter Einschluss Japans, Südkoreas, Australiens und Neuseelands, steigt sein Anteil auf über 77 Prozent. Die verbleibenden 166 Staaten der Erde teilen sich das restliche Viertel. Diese Tendenz, zum Wettrüsten der Vergangenheit nicht nur zurückzukehren, sondern es in seiner Dynamik – ohne adäquaten Anlass – gar noch zu überbieten, ist viel gefährlicher, als den westlichen Öffentlichkeiten bewusst ist.

**neues
Wettrüsten
gefährdet
Stabilität**

**Gefahren
zu wenig
bewusst**

Appell gegen das nukleare Wettrüsten

Im Januar 2007 richteten vier namhafte Veteranen der amerikanischen Politikszene – Henry Kissinger, George Shultz, William Perry und Sam Nunn – einen dramatischen Appell an ihre Nation: Amerika stehe vor einem neuen Nuklearzeitalter, gefährlicher und kostspieliger als der Kalte Krieg. Sie empfahlen entschiedene Anstrengungen der Rüstungskontrolle als den einzigen Weg, um der Fehlentwicklung entgegenzuwirken. Alle fünf offiziellen Kernwaffenmächte missachten ihre Abrüstungsverpflichtungen, modernisieren ihre Arsenale an Gefechtsköpfen und Trägermitteln und untergraben so die Geschäftsgrundlage des globalen Nichtverbreitungsregimes (*Non-Proliferation Treaty*). Somit tragen sie dazu bei, dass sich die Führung exponierter kernwaffenfreier Staaten die Frage stellen, ob der Erwerb eigener Atomwaffen nicht erst jenen zuverlässigen Schutz vor militärischer Bedrohung verschaffe, den die Nuklearmächte wie selbstverständlich für sich selbst in Anspruch nehmen. Der Irakkrieg hat solchen Ambitionen zusätzliche Nahrung geliefert. Der nukleare Ehrgeiz von Iran und Nordkorea, den verbliebenen

**dramati-
scher
Appell**

**Nuklear-
mächte
untergra-
ben NPT**

- nukleares
Wettrüsten
droht im
Mittleren
Osten**
- Mitgliedern der „Achse des Bösen“, beunruhigt die Welt. Doch auch aus Japan, Südkorea, Brasilien, Saudi-Arabien, Ägypten und den Vereinigten Arabischen Emiraten sind entsprechende Überlegungen laut geworden. Ein atomares Wettrüsten vor allem im ohnehin instabilen Mittleren Osten wäre ein Albtraum.
- Chinas Antisatellitentest im Januar 2007 und Russlands vehementes Aufbegehren gegen die Raketenabwehrpläne der USA rücken Rüstungskonflikte auch zwischen den Nuklearmächten wieder in greifbare Nähe. Die Bereitschaft in Warschau und Prag, bis zu zehn amerikanische Abfangraketen und das zugehörige Großradar zu stationieren, gefährdet für sich genommen nicht Russlands Sicherheit. Die vorgesehene Anlage verspricht nur Schutz gegen eine begrenzte Anzahl einfliegender Raketen aus Ländern mit gering entwickelter Trägerkapazität – gemeint ist namentlich Iran. Gleichwohl ist sie Teil eines weiter gespannten Vorhabens. Vergleichbare Einrichtungen bestehen bereits in Alaska und Kalifornien, weitere sind geplant. Zusammen sollen sie das gesamte amerikanische Staatsgebiet abschirmen. Den ABM-Vertrag (*Anti-Ballistic Missile Treaty*) von 1972, der die landesweite Raketenverteidigung verbot, hat Washington 2002 vorsorglich gekündigt. Was wäre, wenn aus technologischer Weiterentwicklung die Fähigkeit entstünde, auch eine Großoffensive mit Langstreckenwaffen abzuwehren?
- Der hermetische Raketenschirm – Ronald Reagans Vision von einst – nimmt der Macht, die über ihn verfügt, die eigene Angriffsrüstung nicht aus der Hand. Doch verändert sie deren strategische Funktion. Nunmehr „risikolos“ einsetzbar, würde eben dieser Umstand den tatsächlichen Einsatz erübrigen. Die Nutzung als diplomatisches Druckmittel bietet die vorteilhaftere Option: Der Staat, der das Abschreckungsgleichgewicht umstößt und das Drohmonopol an sich bringt, könnte fortan seinen politischen Willen diktieren. Aus Frieden auf Gegenseitigkeit würde Frieden zu den Bedingungen des Stärkeren.
- Raketenabwehr in Osteuropa**
- Frieden als Diktat des Stärkeren**
- Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung*
- Verzicht auf „nukleare Teilhabe“**
- Die Bundesrepublik hat sich durch den Vertrag über die Nichtweiterverbreitung (NPT) und andere Bindungen zur atomaren Enthaltensamkeit verpflichtet. Mehr als andere Länder ist sie dadurch berechtigt und interessiert, die Sicherheitsanliegen der

STELLUNGNAHME

atomwaffenfreien Staaten zu vertreten. Der Verzicht auf die rund 150 noch in Deutschland lagernden taktischen Kernwaffen wäre ein deutliches Signal gegen die grassierende Renuklearisierung.

Um den umfassenden Abrüstungsfahrplan zu initiieren, den die vier amerikanischen Politiker fordern, fehlt es der Bundesregierung an politischem Gewicht. Hier sind die Atomkräfte in der Pflicht, die deutsche Politik kann nur werben, mahnen und drängen. Deutlicher Gehör verschaffen muss sie sich hingegen gemeinsam mit Nachbarn und Verbündeten, wo die eigene Sicherheit auf dem Spiel steht. Das Raketenabwehrprojekt ist kein bilaterales Thema zwischen den USA und stationierungswilligen europäischen Alliierten, sondern gehört durchaus in die NATO und mehr noch in die EU.

Ebenfalls geht die militärische Nutzung des Weltraums alle Europäer an. Die Raketenabwehr hat eine inhärente Anti-Satellitenkapazität und der chinesische ASAT-Test hat demonstriert, dass immer mehr Staaten in der Lage sind, Satelliten zu treffen. Nicht nur die militärische, auch die zivile Infrastruktur entwickelter Gesellschaften ist zunehmend auf Kommunikationstechnologien im All angewiesen. Nur ein vollständiges Verbot von Anti-Satellitenwaffen kann im Konfliktfall das Risiko der Zerstörung bannen. Verhandlungen darüber sind aber noch nicht einmal in Sicht. Sie sollten unverzüglich beginnen.

Raketenabwehr kein bilaterales Projekt

Verbot von Anti-Satellitenwaffen

3. Brennpunkt Mittlerer Osten

Der Nahe und Mittlere Osten bleibt eine Region mit besonderer Konfliktdichte und -intensität. Der Libanonkrieg im Sommer 2006, bewaffnete Auseinandersetzungen unter den Palästinensern und der weit von einer Regelung entfernte Palästinakonflikt, Besetzung, Bürgerkrieg und Terrorismus im Irak sowie der internationale Konflikt um das iranische Atomprogramm, die Eskalation in Afghanistan und verheerende Terroranschläge in Marokko und Algerien bestimmen das Bild. Der Weg zum Frieden ist so schwierig, weil sich bei den meisten Konfliktursachen regionale und länderspezifische Faktoren vermischen und neben staatlichen und nichtstaatlichen auch zahlreiche internationale Akteure involviert sind.

regionale und internationale Konfliktursachen verzahnt

*Desaster im Irak***Lage im
Irak
verfahren**

Der Irak liefert das anschaulichste Beispiel für diesen Zusammenhang. Der Staatsapparat ist geschwächt und unterwandert von Milizen und ethnisch-konfessionellen Gruppen. Gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen Sunniten und Schiiten sowie innerhalb beider Gruppen, regionale Disparitäten und Machtkämpfe zwischen politischen, ethnischen und religiösen Organisationen kennzeichnen die Verschärfung der Konflikte. Dem fügen Besatzung, eingesickerte arabische Dschihadisten und die regionale Konkurrenz um die Hegemonie – vor allem zwischen Iran, Saudi-Arabien, der Türkei, aber auch Syrien und anderen Ländern – zusätzliche Konfliktdimensionen hinzu. Die Situation im Irak ist inzwischen so verfahren, wie selbst die Baker-Hamilton-Kommission diagnostiziert, dass für eine externe Konfliktlösung in den nächsten Jahren wenig Erfolgsaussicht besteht. Die USA als mächtigster Akteur im Irak haben die Möglichkeit zu einer konstruktiven Konfliktlösung verspielt. Sie können die Entwicklungen im Irak zwar behindern oder blockieren, aber kaum noch gestalten. Weder ein Abzug noch eine Verstärkung der US-Truppen würde die Gewalt im Irak beenden. Auch die an sich sinnvollen Versuche regionaler Kooperation, z.B. Irak-Konferenzen unter Einbeziehung aller Nachbarländer, sind jetzt kein Ausweg mehr aus dem Debakel. Es rächt sich, dass Washington allzu lange wähnte, auf direkte Gespräche mit Syrien und Iran verzichten zu können.

*Nahostkonflikt: Ecksteine bekannt, Regelung nicht in Sicht***Besetzte
Gebiete und
Siedlungen
Schlüssel**

Die Krisen in Palästina und im Libanon bleiben durch die regionale Dominanz Israels miteinander verknüpft. Im Nahostkonflikt sind die seit 1967 besetzten Gebiete und der ständige Ausbau israelischer Siedlungen das Schlüsselproblem. Zudem haben die politischen Auseinandersetzungen zwischen *Fatah* und *Hamas* nach deren Wahlsieg die palästinensischen Gebiete an den Rand eines Bürgerkrieges gebracht. Die Ecksteine für die Lösung des israelisch-palästinensischen Konfliktes sind seit langem bekannt und international weithin anerkannt: Die Gründung eines unabhängigen Palästinenserstaates, die auf der Formel „Land für Frieden“ beruht. Die Beendigung der Besatzung

STELLUNGNAHME

bei wechselseitiger Anerkennung der beiden Staaten und ihrer Sicherheitsbedürfnisse wäre der entscheidende Schritt. Doch fehlt es auf israelischer Seite an Mut und politischem Willen; auf palästinensischer Seite verhindert der Kampf um den Führungsanspruch eine Lösung, die Disziplin und Verlässlichkeit voraussetzt.

Da die *Roadmap*, die den Ausweg aus der Gewalt weist, bekannt ist, käme es im Nahostkonflikt vor allem darauf an, seine Protagonisten mit internationalem Druck dazu zu bringen, ihn endlich zu beschreiten. Zwar gibt es auf beiden Seiten starke Gegner eines Friedensprozesses. Doch hängen sowohl Israel als auch die palästinensische Autonomiebehörde in hohem Maße von internationaler Unterstützung ab, die einen von den USA und den EU-Ländern, die anderen außerdem auch von Saudi-Arabien und weiteren arabischen Staaten. Nachdem diese Israel jetzt volle diplomatische Anerkennung zugesagt haben, sofern es sich aus den besetzten Gebieten zurückzieht, böte diese Abhängigkeit einen wirksamen Hebel, um den nötigen Druck auszuüben. Der politische Wille dazu müsste freilich international erst organisiert werden. Das wiederum setzte voraus, von *beiden* Seiten mit demselben Nachdruck den Verzicht auf Gewalt zu verlangen. Darüber hinaus müssten alle externen Akteure aufhören, *Fatah* und *Hamas* gegeneinander auszuspielen, was deren Gewaltneigung erhöht und den Frieden mit Israel zusätzlich blockiert.

Die Bundeskanzlerin hat erklärt, die *Roadmap* neu beleben zu wollen. Diese setzt auf Interimsregelungen, doch fehlen ihr klare Zielvorgaben für eine dauerhafte Lösung der Streitfragen. Das Nahost-Quartett muss mit Israel und den palästinensischen Autoritäten konkrete Vorschläge für den Endstatus – Grenzverlauf, Jerusalem, Siedlungen und Flüchtlinge – verhandeln. Und es sollte nicht länger nur zusehen, ob die Konfliktparteien ihre Verpflichtungen erfüllen, sondern Störmanöver beider Seiten deutlicher als solche anprangern und sanktionieren. Schließlich wäre die Europäische Union gut beraten, den politischen Flügel der *Hamas* von ihrer Liste terroristischer Organisationen zu streichen. Das gäbe den erforderlichen Spielraum, die Gesprächskontakte wieder aufzunehmen, die Pragmatiker in der *Hamas* zu stärken und die seit dem Boykott unterbrochene Un-

Palästinenserstaat

internationaler Druck nötig

Abhängigkeit nutzen

Bürgerkrieg nicht schüren

Gespräche mit Hamas wiederaufnehmen

terstützung der Reformen in der Palästinensischen Autonomiebehörde fortzusetzen.

Brisante Pattsituation im Libanon

**gesamt-
staatliche
Strukturen
schwach**

Anders als im Nahostkonflikt ist im Libanon eine Möglichkeit, die seit langem bestehende innenpolitische Krise zu lösen, schwer erkennbar. Das Grundproblem besteht darin, dass die gesamtstaatlichen Strukturen schwach sind und ein Großteil der politischen Macht bei den politisch-konfessionellen Gemeinschaften, ihren *warlords* und anderen Eliten liegt. Direkte Möglichkeiten, das innenpolitische Machtgefüge von außen zu beeinflussen und den Staat auf Kosten der Konfessionsgemeinschaften zu stärken, sind gering. Das Patt zwischen dem schiitisch-christlichen und dem sunnitisch-christlichen Machtblock lähmt die Politik im Libanon. Verstärkt wird dies durch die Unterstützung beider Lager durch Iran und Syrien auf der einen, Frankreich und die USA auf der anderen Seite.

**Einfluss der
Hisbollah
zurück-
drängen**

Eine Verringerung der externen Einmischung schüfe Anreize zu einer politischen Verständigung im Libanon, die einen Ausweg aus der Blockade öffnen könnte. Die UN-Truppen wären imstande ihn zu unterstützen, wenn sie nicht allein Israel vor Angriffen der *Hisbollah* aus dem Libanon, sondern auch den Libanon vor Militärschlägen aus Israel und vor dem Einfluss Syriens schützen würden. So ließe sich möglicherweise die innenpolitische Bedeutung der *Hisbollah* zurückdrängen, die maßgeblich darauf basiert, dass sie das Land gegen Israel verteidigen kann. Dagegen erscheint eine gewaltsame Entwaffnung der *Hisbollah* wenig aussichtsreich und ist gegenwärtig auch mit der Gefahr verbunden, im Libanon einen neuen Bürgerkrieg auszulösen.

Der Atomkonflikt mit Iran

**Krieg gegen
Iran wäre
fatal**

Jeder Versuch, den Atomkonflikt mit Iran einseitig militärisch entscheiden zu wollen, verstieße gegen das völkerrechtliche Kriegsverbot, würde zudem den Großteil der iranischen Bevölkerung um Präsident Ahmadinejad scharen und die gesamte Region vollends destabilisieren; von der Frage ganz abgesehen, ob sich die iranischen Atomanlagen auf diese Weise ausschalten

STELLUNGNAHME

lassen. Vor dem Hintergrund der amerikanisch-iranischen Geschichte seit 1953 sowie der Einkreisung Irans durch US-Militär und durch Atomwaffen Dritter in der Region – US-Kriegsschiffe im Persischen Golf, Israel, Pakistan, aber auch Indien, Russland und China in mittelbarer Nachbarschaft – führen militärische Drohungen gegen Teheran dazu, dass sich seine Position weiter verhärtet. Die Vorstellung der Neokonservativen in den USA, missliebige autoritäre Regime mit Gewalt abzulösen und dadurch eine Demokratisierung von außen initiieren zu können, hat sich bereits im Irak als kontraproduktiv erwiesen.

Iran besteht auf seinem nach dem *Atomwaffensperrvertrag* verbrieften Recht auf friedliche Nutzung der Atomenergie. Zweifel, dass Teheran nicht doch militärische Ziele verfolgt und nach erfolgreichem Ausbau der Urananreicherung den Atomwaffensperrvertrag kündigt, gründen auf einer Reihe iranischer Vertragsverletzungen in der Vergangenheit. Die Hoffnung, durch politischen Druck, wirtschaftliche Anreize, Sanktionen oder militärische Drohungen Iran zu bewegen, die Urananreicherung auszusetzen, hat sich als trügerisch erwiesen. Deshalb sollte der Verhandlungsrahmen in mehrere Richtungen erweitert werden. Zum einen sollte mit der Regierung in Teheran über Sicherheitsgarantien für Iran verhandelt werden. Zum anderen sollten konkrete Schritte in Richtung einer nuklearwaffenfreien Zone angeboten werden. Schließlich sollten Möglichkeiten einer Multilateralisierung der iranischen Urananreicherung ausgelotet werden. Diese Vorschläge setzen darauf, dass die innenpolitische Stellung Präsident Ahmadinejads im Lande nicht unangefochten ist und Teile der Elite die weitere Isolierung des Landes verhindern möchten. Es ist nicht auszuschließen, dass auch mit diesen Schritten ein Verhandlungsprozess, ob offiziell oder über *backchannels* geführt, scheitert. Aber nur auf der bisherigen Position zu beharren und die internationale Isolierung des Landes zu verschärfen, ohne die legitimen Interessen Irans zu berücksichtigen, das wird die Aussichten, seine atomare Ausrüstung zu verhindern, eher verschlechtern als befördern.

**Recht auf
friedliche
Nutzung**

**Sicherheits-
garantien**

**Multilate-
ralisierung
der Anrei-
cherung**

4. *Machtverschiebung in den asiatisch-pazifischen Raum*

Aufstieg Chinas und Indiens

Zahlreiche Länder in der asiatisch-pazifischen Region schreiben Wachstumsraten, von denen Europa nur träumen kann. Der rapide wirtschaftliche Aufstieg Chinas und Indiens mit ihren rund 40 Prozent der Weltbevölkerung bewirkt eine tektonische Verschiebung der Weltordnung. China war 2006 der größte Exporteur in die EU. Mit seinem präzedenzlosen Modernisierungstempo gilt es als künftiger Machtrivale der USA. Langsam tritt ins europäische Bewusstsein, dass die Zeiten kaum angefochtener Hegemonie des Westens zu Ende sind.

Wirtschaftswachstum überboten vom Wettrüsten

Japan hebt Rüstungsbeschränkungen auf

Die beeindruckenden Zahlen des Wirtschaftsaufschwungs in der asiatisch-pazifischen Region werden nur übertroffen vom Wachstum im Rüstungsbereich. Chinas Verteidigungsetat für 2007 liegt offiziellen Angaben zufolge bei knapp 45 Mrd. USD, westliche Experten schätzen ihn auf mindestens das Doppelte. Japan blieb 2006 mit einem Militärbudget von gut 41 Mrd. USD knapp unter dem von der Verfassung vorgeschriebenen Maximum von einem Prozent seines Bruttonominalprodukts, beabsichtigt aber, die nach dem Zweiten Weltkrieg festgelegten Rüstungs- und Militärbeschränkungen weitgehend aufzuheben. Indiens Verteidigungsbudget betrug 2005 23 Mrd. USD. Zu berücksichtigen sind indes auch der amerikanisch-indische Militärpakt vom Juni 2005 und das im Juli 2006 geschlossene, vom Kongress noch nicht ratifizierte Abkommen mit den USA, das Indiens Status als Nuklearmacht besiegelt. Das könnte die ohnehin konfliktreichen Beziehungen mit Pakistan, ebenfalls Nuklearmacht, verschärfen. Angeheizt wurde das nukleare Wettrüsten zudem durch die Atomtests Nordkoreas im letzten Jahr, die in Südkorea und Japan Diskussionen über eine eigene atomare Bewaffnung entfacht haben.

Atomabkommen mit Indien

Militärische Modernisierung Chinas

Im Westen stößt die militärische Modernisierung Chinas auf Argwohn. Das chinesische Antisezessionsgesetz vom März 2006 war begleitet von Säbelrasseln gegen taiwanesischen Unabhängigkeitsbestrebungen. Hinzu kommt die Ankündigung,

STELLUNGNAHME

moderne russische Kampfflugzeuge einzuführen und ein eigenes Kampfflugzeug, neue Landungsschiffe, Atom-U-Boote und Flugzeugträger zu bauen. Nachdem sein jahrelanges Drängen auf ein Verbot von Weltraumwaffen von Washington ignoriert wurde, testete China im Januar 2007 ohne Ankündigung eine Anti-Satellitenwaffe. Das wird von vielen als militärische Provokation betrachtet. Provozieren sollte dies unserer Auffassung nach jedoch rasche Verhandlungen über ein Verbot von Weltraumrüstung.

Anti-Satellitenwaffe mahnt zu Verbot von Weltraumrüstung

Nicht nur Gefahren, auch Chancen

Mit dem Bedeutungszuwachs der asiatisch-pazifischen Region gehen auch Risiken kaum gehemmter Macht- und Großmachtkonflikte, der Allianzenbildung und des klassischen Sicherheitsdilemmas einher. Gleichwohl halten wir Prognosen, die im Aufstieg Chinas einen unausweichlichen Hegemoniekonflikt, gar einen programmierten Krieg sehen wollen, für Panikmache. Das Bild Chinas, das seinen Machtzuwachs rücksichtslos in militärische Macht ummünzt, um die bestehende Mächteordnung umzukrempeln, ist ein Zerrbild. Die neue Führung in Beijing strengt sich sichtlich an, Ängste der Nachbarn durch bessere Beziehungen zu beschwichtigen. Selbst in Japan, dessen uneinsichtige Haltung zur Vergangenheit in China immer wieder Stein des Anstoßes ist, schlug Ministerpräsident Wen Jiaobao neue Töne an, als er Japan für seine technologische Hilfe bei Chinas Modernisierung dankte. Hinsichtlich Taiwans, fraglos eine Sollbruchstelle der sicherheitspolitischen Architektur in Ostasien, spricht alles dafür, dass Beijing zwar mit martialischer Rhetorik von Sezessionsbestrebungen abschrecken will, doch den *Status quo* akzeptiert, solange keine akute Abspaltungsfahr besteht. Immerhin ist Taiwan der größte Investor auf dem chinesischen Festland.

programmierter Krieg?

chinesisch-japanische Beziehungen verbessert

Das aufstrebende China nutzt aktiv neue Foren und Organisationen zum Multilateralismus und zur regionalen Kooperation. Zwar reicht die internationale Institutionenbildung im asiatisch-pazifischen Raum längst nicht an die europäische Integration heran, auch fehlt ihm bisher jene rüstungskontrollpolitische Komponente, die nötig wäre, um Vertrauen zu schaffen und die Rüstungsdynamik zu zähmen. Gleichwohl wächst die

internationale Kooperation wächst

**Atom-
konflikt mit
Nordkorea**

internationale Kooperation schneller, als man in Europa meist wahrnimmt. Auf Initiative der ASEAN wurde 2004 der *East Asian Summit* eingerichtet, der konkrete Schritte zu einer Freihandelszone und Prinzipien für eine regionale Sicherheitsgemeinschaft vereinbart hat. Die von China, Russland und den mittelasiatischen Republiken gebildete *Shanghai Cooperation Organisation* intendiert, Sicherheitsinteressen und Grenzfragen ebenso wie Terrorismusbekämpfung und Energieversorgung gemeinsam zu gestalten. Schließlich gingen die Sechs-Mächte-Gespräche aus einer Initiative Chinas hervor. Ihr Ziel, die Beilegung des Atomkonflikts mit Pjöngjang, könnte die Lage im geteilten Korea entspannen, die Proliferation eindämmen und eine Ursache für das regionale Wettrüsten beseitigen. Kurzum: Uralte Ängste vor der „gelben Gefahr“ dürfen nicht verdecken, dass China neuerdings auch auf *soft power* setzt. Diplomatie, Handel und internationale Kooperation sind die Mittel, mit denen es seinen Einfluss zu mehren sucht, nicht primär militärische Stärke.

**China als
Kooperations-
partner für
Global
Governance**

Angesichts des Aufstiegs der asiatisch-pazifischen Region wird Europa nur mit großen Anstrengungen seinen Rang behaupten können. Diese Entwicklung birgt aber auch Chancen. Neben der einzig verbliebenen Supermacht entstehen neue gewichtige Kooperationspartner für multilaterale Ordnungskonzepte, was es zu nutzen gilt. Die EU sollte aktiver als bisher versuchen, China in die multilateralen Regelwerke von *Global Governance* einzubeziehen. Und sie sollte ihre Dialogstrategie für Demokratie und Menschenrechte beharrlich fortsetzen. Das einzige Druckmittel, das die EU gegenüber China hat, ist die Verweigerung internationaler Legitimität. Auch muss sie klar machen, dass ihre Ein-China-Politik nicht als Rechtfertigung für Gewalt gegen die Demokratie in Taiwan missbraucht werden darf.

**Demokratie
und Men-
schenrechte**

Konfliktpotenziale der Umweltzerstörung

**Asienboom
verschärft
Klimawandel**

Der Asienboom wird die weltweite Konkurrenz um Rohstoffe, Energieträger und andere knappe Ressourcen vorantreiben. Umso wichtiger werden internationale Regelwerke. Dasselbe gilt auch für Schattenseiten des Asienbooms: seine immensen ökologischen Schäden in diesen Ländern, den globalen Ausstoß an Treibhausgasen sowie den weltweiten Temperaturan-

STELLUNGNAHME

stieg. Ein umweltpolitisches Umsteuern in China und Indien ist überaus dringlich. Doch „schmutzige“ Produktionsabläufe aus den USA und Europa nach Asien zu verlagern und so die eigenen Umweltstandards zu verbessern, um dann mit dem Finger auf Asien zu zeigen, ist wohlfeil. Dass sich die reichen Industrieländer auf ambitionierte Emissionsreduktionen verständigen, ist Voraussetzung dafür, dass auch Schwellenländer schrittweise Reduktionen festschreiben. Erhebliche Schäden wird durch den Klimawandel das klimatisch ohnehin benachteiligte Afrika erleiden. Gewaltsame Verteilungskonflikte und umweltbedingte Emigration in die reichen Länder werden zunehmen, wenn er nicht rasch verlangsamt wird.

**Afrika als
Verlierer**

5. *Krisenherde in Afrika*

Unter den vielfältigen Konflikten in Afrika beschäftigen vor allem der Krieg in Sudan/Darfur und die Situation im Kongo die deutsche Politik und Öffentlichkeit. Die äthiopische Militärintervention Ende 2006 lenkte auch Aufmerksamkeit auf das Horn von Afrika.

Das Morden in Darfur muss beendet werden

In Darfur sterben noch immer Tausende von Zivilisten durch die von der sudanesischen Regierung unterstützten *Dschand-schawid* (Reitermilizen). Geschürt wird die Eskalation aber auch von Rebellengruppen, die aus dem Tschad Hilfe erhalten. Schätzungsweise 200.000 Tote und 2,5 Millionen Flüchtlinge sind bisher zu beklagen. Die nur 7.000 Mann starke *Peacekeeping*-Truppe der Afrikanischen Union (*African Union Mission in Sudan*, AMIS) ist mit der Aufgabe überfordert, die Bevölkerung zu schützen. Zudem erschwert China mit seiner Veto-Politik im Sicherheitsrat ein effizienteres Eingreifen der UNO. Es will seine wirtschaftlichen und strategischen Interessen in der Region nicht gefährden. Den Darfur-Konflikt betrachtet es trotz grenzüberschreitender Kämpfe und verheerender Auswirkungen für die Bevölkerung als innersudanesisches Angelegenheit und pocht auf die Respektierung der staatlichen Souveränität.

**200.000
Tote,
2,5 Millionen
Vertriebene**

**AMIS
überfordert**

Schutztruppe aufstocken

Ein Stopp des schleichenden Völkermords in Darfur ist dringend geboten. UN-Enthüllungen im April 2007, dass die sudanesisch-Ägyptische Armee in Militärmaschinen, die als Flugzeuge der UNO getarnt waren, Waffen und schweres Gerät nach Darfur transportiert hatte, ließen keinen Zweifel mehr an der Verstrickung der Zentralregierung in das Morden der *Dschandschawid*. Kurz darauf stimmte Khartum dem Vorschlag der UNO zu, die AMIS-Truppe mit rund 3.000 Soldaten zu verstärken. Doch selbst wenn die sudanesisch-Ägyptische Regierung dieses Mal ihre Zusage einhalten sollte, ist auf wirksame Hilfe nur zu hoffen, wenn die Schutztruppe rasch weiter aufgestockt wird – im November 2006 war bereits eine Gesamtstärke von 20.000 Mann beschlossen worden – und wenn Khartum seiner Verpflichtung nachkommt, die ungehinderte Versorgung der Flüchtlingslager mit Nahrungsmitteln und Medikamenten sicherzustellen. Solange die Hilfsmaßnahmen in Darfur halbherzig ausfallen, bleibt die Warnung, nie wieder dürfe sich so etwas wie in Ruanda wiederholen, ein Lippenbekenntnis.

Schutz der Bevölkerung sicherstellen

Doch kann der Schutz der Bevölkerung nur ein Minimalziel sein. Daneben gilt es, ein Konzept für die Zukunft der Region und der Flüchtlinge zu entwickeln. Nur bei dauerhafter Beendigung der Gewalt können strukturelle Hilfen zur Sicherung der Lebensgrundlagen der Bevölkerung greifen. Bundespräsident Horst Köhler engagiert sich besonders für Afrika; die Bundesregierung hat es zu einem Schwerpunkt ihres G 8-Vorsitzes erklärt. Sie kann in dieser Funktion darauf hinwirken, den Druck auf Sudan und Tschad zu erhöhen und das internationale Engagement für Darfur zu intensivieren. Sie sollte versuchen, China davon zu überzeugen, in der UNO seine Blockade-Politik zu revidieren.

mehr deutsches Engagement in Afrika

Kongo: die Sicherung von Wahlen reicht nicht aus

Wahlüberwachung erfolgreich, Kongo unbefriedet

Erstmals seit 1965 fanden 2006 in der *Demokratischen Republik Kongo* freie Wahlen statt. Über 17.000 UN- und 2.000 EUFOR-Soldaten überwachten die Wahlen, die im Großen und Ganzen friedlich verliefen. Die Bundesrepublik war mit 780 Soldaten beteiligt, deren Mandat sich darauf beschränkte, bewaffnete Auseinandersetzungen in der Hauptstadt Kinshasa während der Wahlen zu verhindern, also inhaltlich, geographisch und zeit-

STELLUNGNAHME

lich äußerst begrenzt war. Gemessen an diesem Auftrag war der Bundeswehreinsatz erfolgreich. Zu einer dauerhaften Stabilisierung und Befriedung des Kongo leistete er keinen Beitrag.

Der Machtkampf zwischen Wahlsieger Kabila und seinem Widersacher Bemba ist aber keineswegs ausgestanden, und im Osten des Landes ist die Lage nach wie vor unsicher und gewaltträchtig. Die Regierung Kabila muss zu einem entschlossenen Kampf gegen Korruption und zur Etablierung transparenter politischer, justizieller und ökonomischer Strukturen gedrängt und dabei unterstützt werden. Die illegale und unkontrollierte Ausbeutung wertvoller Rohstoffe fördert Korruption und Patronage, nährt die Fortführung lokaler Gewaltkonflikte und bringt den Staat um Einnahmen, die er dringend benötigt, etwa zur Entlohnung der unterbezahlten und daher unzuverlässigen Sicherheitskräfte. Doch greift es zu kurz, nur die Kriegsökonomie im Kongo anzuprangern. Solange westliche Unternehmen problemlos und ungestraft vom illegalen Bergbau im Kongo profitieren, bleiben Forderungen nach *Good Governance* und letztlich auch Bundeswehreinsätze zur Wahlbeobachtung im Symbolischen stecken.

**Kriegs-
ökonomie
eindämmen,
Profiteure
belangen**

Horn von Afrika

Trotz Hunderttausenden von Flüchtlingen und Tausenden von Toten wurden die Konflikte am *Horn von Afrika* hierzulande ebenso wenig wahrgenommen wie der dortige Einsatz der Deutschen Marine seit 2001. Nach der gescheiterten UN-Mission in Somalia blieb das Land nach 1995 weitgehend sich selbst überlassen; frühzeitige konstruktive Einflussnahme und Unterstützung moderater Kräfte – eine Präventionspolitik also – wurde versäumt. Äthiopien übernahm es, von den USA unterstützt, mit massivem Druck und militärischem Eingreifen eine Übergangsregierung zu etablieren, die von ihm abhängig ist und kaum Rückhalt in der Bevölkerung hat. Die Schwäche dieser Übergangsregierung stärkte die oppositionelle Union islamischer Gerichte (UIC). Obschon sie auch gemäßigte, kooperationsbereite Gruppierungen umfasst, wurde die Organisation leichtfertig über den undifferenzierten Kamm des Islamismus geschoben, dem erweiterten Umfeld von *al-Qaida* zugerechnet und in den „Kampf gegen den internationalen Terrorismus“ einbezo-

**im Wind-
schatten
der
Aufmerk-
samkeit**

**Vermittlung
in Somalia**

gen. Statt eine Verständigung der politischen Kräfte in Somalia zu fördern, leistete diese Politik des Westens, allen voran der USA, der Polarisierung und Gewalteskalation Vorschub und verschlechterte die Voraussetzungen für konstruktive Verhandlungen. Umso konsequenter muss sich die Staatengemeinschaft in Somalia und in der ganzen Region um Vermittlung bemühen. Ohne die Bildung einer repräsentativen und starken Regierung und ohne die Etablierung verlässlicher staatlich-administrativer Strukturen wird es weder eine Befriedung in Somalia geben, noch sich der Konflikt mit Äthiopien lösen lassen. Und ohne ein weiterreichendes Konzept und rasche Umsetzungserfolge wird auch die afrikanische Friedenstruppe AMISOM (*African Union Mission in Somalia*) in Somalia keinen Frieden schaffen können. Statt das gesamte Land des Terrorismus zu verdächtigen, gilt es, gemäßigte religiöse Kräfte zu unterstützen, beispielsweise die in der UIC stark vertretenen Clangruppen der *Hawiye*. Humanitäre Hilfe muss mit der Unterbindung von Waffenlieferungen einhergehen. In der „Somalia-Kontaktgruppe“ sind alle wichtigen internationalen Akteure vereint. Deutschland könnte hier dank seiner guten Beziehungen zu den Staaten am Horn von Afrika einen fruchtbaren Beitrag leisten.

**Gesamt-
konzept für
Befriedung
erforderlich****Kriterien
für „Armee
im Einsatz“**

Allzu lange hat sich der Westen wenig um das nachkoloniale Afrika geschert. Seit sich dort das vom Rohstoffhunger getriebene China einmischt, beginnt sich das zu ändern. Auf dem verkommenen Kontinent finden sich nicht nur zahlreiche *failed states*, sondern auch viele mit Gewalt ausgetragene Konflikte. Es ist deshalb abzusehen, dass mit weiteren Anfragen von UNO und EU zu rechnen ist, sich an Friedensmissionen zu beteiligen. Die deutsche Politik muss sich genau überlegen, ob, wie und wozu es die „Armee im Einsatz“ nach Afrika schicken will. Die skizzierten Kriterien dürften hier schon bald auf die Probe gestellt werden.

Bruno Schoch
Andreas Heinemann-Grüder
Jochen Hippler
Markus Weingardt
Reinhard Mutz