



FRIEDENSGUTACHTEN 2006

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)

herausgegeben von

Reinhard Mutz, Bruno Schoch,
Corinna Hauswedell, Jochen Hippler und Ulrich Ratsch

LIT

I.

Stellungnahme

**Zur gegenwärtigen Situation: Aktuelle
Entwicklungen und Empfehlungen**

„Noch immer gibt es acht oder neun Länder, die Nuklearwaffen besitzen. Noch immer gibt es 27.000 Atomsprengköpfe. Das sind 27.000 zu viel... Ich bin der Überzeugung, dass drei konkrete Schritte unternommen werden können: Das Material bewachen und die Verifikation verstärken. Den nuklearen Brennstoffkreislauf kontrollieren. Die Abrüstungsanstrengungen beschleunigen. Aber das reicht nicht. Die wirklich harte Nuss, die es zu knacken gilt, ist: Wie schaffen wir eine Umgebung, in der Nuklearwaffen – wie Sklaverei oder Völkermord – als Tabu und historische Anomalie betrachtet werden?“

(Mohamed El Baradei anlässlich der Verleihung des Friedensnobelpreises an die Internationale Atomenergie Agentur IAEA in Oslo, 10. Dezember 2005)

Die Kriegsgefahren auf der Welt und die internationale Politik entwickeln sich überaus widersprüchlich. Vertraut man einer neueren kanadischen Studie, dem *Human Security Report*, so sind die Zahlen bewaffneter Konflikte und deren Opfer seit 1992 signifikant gesunken. Die Autoren schließen daraus, dass entgegen einer verbreiteten Annahme die meisten Menschen derzeit statistisch um ein Vielfaches sicherer leben als in den 1950er Jahren – ein Hoffnungszeichen für eine veränderte internationale Politik?

Anders als früher werden Kriege heute nicht mehr als Naturgesetz akzeptiert. Viele Staaten fühlen sich unter dem Druck ihrer Zivilgesellschaften verpflichtet, etwas gegen Gewaltkonflikte zu unternehmen, wie zahlreiche internationale Friedensmissionen illustrieren. Gleichwohl besteht kein Grund zur Entwarnung. Terrorismus und der „Krieg gegen den Terror“ fordern wachsende Opferzahlen, tragen zur Militarisierung der internationalen Beziehungen bei und schüren die Konfrontation zwischen muslimisch und westlich geprägten Gesellschaften. Und vor allem droht ein schon überwunden geglaubtes Risiko zurückzukehren – die Gefahr atomarer Kriege. Die Weiterverbreitung von Nuklearwaffen scheint kaum noch aufzuhalten:

**Krieg kein
Naturgesetz**

- Dramatisch spitzt sich der Atomstreit mit Iran zu. Teheran beteuert, das im Nichtverbreitungsvertrag (NPT) verbriefte Recht auf Urananreicherung lediglich zur zivilen Nutzung wahrnehmen zu wollen. Doch der verheimlichte Umfang seiner Nuklearprogramme und die martialischen Drohungen von Präsident Ahmadinedschad gegen Israel gebieten zu verhindern, dass Teheran in den Besitz kernwaffenfähigen Materials gelangt.
- Nordkorea ist aus dem NPT ausgetreten. Es verfügt vermutlich schon über einige nukleare Sprengsätze und kann in der Region ballistische Trägermittel einsetzen.
- Im März 2006 hat US-Präsident George W. Bush Indien als Atommacht faktisch anerkannt und die nukleare Zusammenarbeit ver-

4 Stellungnahme

traglich geregelt – ein fataler Kurswechsel, der Indien für seine nukleare Aufrüstungspolitik prämiert.

- Die USA schwächen seit Jahren die internationalen Regime zur Kontrolle und Abrüstung der vorhandenen Massenvernichtungswaffen. Stattdessen setzen sie darauf, die Weiterverbreitung von Nuklearwaffen notfalls mit Gewalt zu unterbinden.
- Mit ihrer im März 2006 überarbeiteten *National Security Strategy* beanspruchen die USA erneut das Recht zum Präventivkrieg einschließlich der Option zum Ersteinsatz von Kernwaffen.

Zurück zur nuklearen Drohpolitik?

Diese neuen Gefahren sind noch kaum ins öffentliche Bewusstsein gedrungen. Gelingt es nicht, der Militarisierung und Renuklearisierung des Sicherheitsdenkens Einhalt zu gebieten, entstehen neue Atomwaffenmächte und neue Rüstungsspiralen. Die apokalyptischen Kriegsszenarien, die uns bis in die 1980er Jahre in Furcht versetzten, drohen zurückzukehren – diesmal mit mehr als zwei und mit weniger berechenbaren Akteuren. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind nachdrücklicher als bisher gefordert, an der Gestaltung einer friedensverträglichen Weltordnung mitzuwirken. Die Konflikte, deren gewaltsamer Eskalation sie nicht entgehen würden, liegen vor ihrer Haustür.

1. Der Mittlere Osten – die zentrale Konfliktregion der Welt

Gordischer Knoten Vorderer Orient

In Palästina und im Irak sowie im eskalierenden Atomstreit mit Iran greifen lokale Konflikt dynamiken und konkurrierende Einflussnahmen externer Akteure ineinander. Soziale Spannungen und wirtschaftliche Stagnation, Autoritarismus und Repression, politische Intervention und militärische Besatzung sowie die Gefahr der Proliferation von Massenvernichtungswaffen schürzen einen Knoten, der den ölreichen Vorderen Orient zur zentralen Konfliktregion der Welt macht. Die Gegensätze werden häufig in kulturellen und religiösen Kategorien artikuliert und teilweise mit massiver Gewalt ausgetragen. Sie verhärten sich dadurch zu Fragen der sozialen Identität und kulturellen Differenz. Das macht sie noch schwerer lösbar, da Fragen der eigenen Identität kaum verhandelbar sind.

Eine aktive Friedenspolitik muss sich kulturalistischen Interpretationen widersetzen, statt reflexhaft *den* Islam oder *die* arabische Kultur als Problemursache auszugeben. Westlich-muslimische Dialoge können dem von Radikalen forcierten „Zusammenstoß der Kulturen“ entgegenwirken, wenn sie sich nicht in gegenseitiger Belehrung erschöpfen, sondern die schmerzhaften Streitfragen in beiderseits kritischer Selbstreflexion erörtern. Eine weitere Voraussetzung konstruktiver Friedenspolitik im Nahen und Mittleren Osten besteht darin, zweierlei Maß zu vermeiden. Solange Akteure je nachdem, ob sie als Freunde oder als Gegner gelten, un-

terschiedlich behandelt werden, erschweren die Doppelstandards politische Lösungen. Von palästinensischen Organisationen zu Recht Gewaltverzicht verlangen, von der israelischen Regierung jedoch nicht, oder nukleare Ambitionen nur einem statt allen Staaten der Region zu verweigern, untergräbt die Glaubwürdigkeit westlicher Politik.

Zweierlei Maß?

Mehr Engagement für eine Lösung des Nahostkonflikts

Der Nahostkonflikt, dessen symbolische Bedeutung weit über Palästina und Israel hinausweist, ist einer der ältesten und kompliziertesten Konflikte der Welt. Ohne eine überzeugende Perspektive für seine Lösung ist auch die friedliche Bearbeitung anderer regionaler Krisen erschwert. Der Schlüsselansatz zur Überwindung des Nahostkonflikts kann nur in einem Handel „Land gegen Frieden“ bestehen, also der dauerhaften Beendigung der Besetzung des Westjordanlandes und des Gazastreifens und der Gründung eines souveränen und gleichberechtigten palästinensischen Staates, der die Existenz und Sicherheit Israels anerkennt.

Mit der Räumung des Gazastreifens im Sommer 2005 hat Israel bewiesen, dass es staatliche Entscheidungen gegen den Widerstand radikaler Siedler durchsetzen kann. Zur Rückkehr an den Verhandlungstisch führte der Abzug jedoch nicht. Mit dem Ausbau von Siedlungen, dem Weiterbau der Sperranlage und der Abriegelung von Straßen treibt Israel die Kolonisierung der besetzten Gebiete in der Absicht voran, Teile der Westbank endgültig zu annektieren. Palästinensern ist der Zutritt zu einem Drittel der Westbank versperrt. Israel begründet sein Vorgehen mit dem Fehlen eines Verhandlungspartners auf der Gegenseite. Dass die islamistische *Hamas* bei demokratischen Wahlen die absolute Mehrheit gewann, die Regierungsverantwortung in den palästinensischen Autonomiegebieten übernahm und auf der Option bewaffneten Widerstands beharrt, erleichtert der israelischen Regierung diese Haltung. Die einseitige Festlegung der endgültigen Grenzen durch Israel auf der Basis des territorialen *Status quo* würde einen dauerhaften Frieden ausschließen. Frieden kann nicht auf völkerrechtswidriger Annexion gründen, er kann nur durch Verhandlungen zwischen den beteiligten Seiten gelingen.

Gaza – ein erster Schritt

Das Nahostquartett muss handeln, sollen nicht vollendete Tatsachen einer tragfähigen Zwei-Staaten-Lösung die Grundlage entziehen. Der Druck auf die beiden ungleich starken Streitparteien muss verstärkt werden, offensichtlich können oder wollen sie ihren Konflikt nicht aus eigener Kraft beilegen. Beide hängen von externer Unterstützung ab. Wirtschaftliche Hilfe für die Palästinenser an deren Gewaltverzicht zu knüpfen ist dann aussichtsreich, wenn sie ihr legitimes Ziel der Staatsgründung mit friedlichen Mitteln erreichen können und Israel mit dem gleichen Nachdruck zum Gewaltverzicht angehalten wird. Israel könnte es ohne Einverständnis und massive Finanzhilfe der USA zu kostspielig werden, die Landnahme fortzusetzen. Europa darf sich nicht mit der Rolle eines Juniorpartners zufrieden geben, der die palästinensische Autonomie finan-

Externer Druck nötig

6 Stellungnahme

Eine Chance für Hamas

ziert, aber hilflos zusieht, wie das ehrgeizige Projekt eines demokratischen Staatsaufbaus unter der Besatzung scheitert. Die EU sollte der neuen palästinensischen Regierung die Chance geben, ein Gemeinwesen aufzubauen, das den elementaren Bedürfnissen der Bevölkerung nach gesicherten Lebensbedingungen Rechnung trägt und Israel nicht länger den Vorwand liefert, Verhandlungen auszuschlagen.

Zur Lösung praktischer Fragen sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten den Dialog mit der von *Hamas* getragenen Regierung nicht verweigern und einen Weg zur finanziellen Unterstützung der Autonomiebehörde finden. Sonst wäre eine weitere Destabilisierung und Radikalisierung der Situation unvermeidbar. Es war der Westen, der in den palästinensischen Autonomiegebieten auf freien Wahlen bestand. Wer mittels Demokratisierung den gesamten Mittleren Osten befrieden und entwickeln will, darf die Ergebnisse demokratischer Wahlen nicht ignorieren. Für den Versuch, gewählte Islamisten durch politische Partizipation und Kooperation nach und nach zu mäßigen, gibt es keine Erfolgsgarantie, aber auch keine Alternative. Als die algerischen Militärs 1991 nach dem Wahlsieg der Islamisten den zweiten Wahlgang mit westlicher Billigung kurzerhand absagten und die Opposition unterdrückten, lösten sie einen blutigen Bürgerkrieg aus. Nicht zuletzt die Verantwortung für Israels Sicherheit gebietet mehr friedenspolitisches Engagement Europas im Nahostkonflikt.

Israel braucht Frieden

Konzentration auf den Staatsaufbau in Afghanistan

In Afghanistan stehen seit 2001 ausländische Truppen. Dabei existieren zwei sich widersprechende Einsätze nebeneinander, die sich zum Teil behindern. In Kabul und Umgebung sowie im relativ ruhigen Westen und Norden des Landes betreibt die von der UNO mandatierte und von der NATO geführte *International Security Assistance Force (ISAF)* eine *peace-support-mission*. Sie bemüht sich um Stabilisierung durch Sicherung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus und unterstützt die Regierung von Präsident Karzai. Im übrigen Afghanistan führen die USA mit der Operation *Enduring Freedom* Krieg gegen reorganisierte *Taliban* und *Al-Qaida*-Kräfte. In der Vergangenheit wurde zu Recht darauf geachtet, Kriegführung und *peace-keeping* nicht zu vermischen. Washington stellt diese Trennung zunehmend in Frage. Die Verschmelzung beider Operationen wäre politisch verfehlt, da sie die friedenssichernde ISAF zum Bestandteil eines Krieges machte. Die ersten Schritte dazu wurden bereits eingeleitet. Die Bundesregierung und die anderen EU-Länder sind aufgerufen, sich der schleichenden Transformation von ISAF zu einem Kriegseinsatz zu widersetzen.

Fusion ISAF – OEF kontraproduktiv

Der Erfolg der internationalen Afghanistanpolitik hängt davon ab, ob es gelingt, stabile politische Verhältnisse herbeizuführen. Ein Schlüssel dafür ist der Aufbau eines integrierenden und rechtsstaatlich verfassten Staatsapparates als Teil des demokratischen politischen Prozesses. Grundsätzlich besteht Einigkeit über die Bedeutung des *state-building*,

tatsächlich verhält sich die Staatengemeinschaft widersprüchlich. Die US-Truppen haben in ihrem Krieg gegen die *Taliban* immer wieder die Zentralregierung geschwächt, indem sie lokale *Warlords* materiell unterstützten und als Hilfstruppen einsetzten. Auch untergräbt die Bevorzugung von Nichtregierungsorganisationen und internationaler Organisationen bei der Finanzierung von Wiederaufbau- und sozialpolitischen Projekten sowie im Mediensektor den Staatsbildungsprozess. Nur im Dienste eines Gesamtkonzepts von *state-building* kann aber der Einsatz externer militärischer Kräfte in Afghanistan überhaupt sinnvoll sein. Die allzu langsamen Fortschritte in den meisten Bereichen der Staatsbildung und politische Gegensätze innerhalb der Anti-*Taliban*-Kräfte haben dazu beigetragen, dass sich trotz internationaler Militärpräsenz die Sicherheitslage wieder verschlechtert hat und die *Taliban* erneut an Stärke gewinnen. Die Staatengemeinschaft sollte deshalb weit größeres Gewicht auf die Konsolidierung des afghanischen Staates legen, alles unterlassen, was dieses strategische Ziel unterläuft, und die Militär- und Sicherheitspolitik nicht abkoppeln. Die Bundesrepublik kann diesem Ziel mit der Verstärkung des von ihr verantworteten Polizeiaufbaus besser dienen als mit der Ausweitung der Aufgaben von ISAF.

Mängel beim Staatsaufbau

Lehrstück Irak

Im Irak ist die Bilanz der ausländischen Truppen ebenfalls alles andere als überzeugend. Selbst gemessen an den ursprünglichen Kriegszielen sind die Ergebnisse der Invasion ausgesprochen ernüchternd: Sie hat das Land nicht zu einem „Schaufenster der Demokratie“ gemacht, sondern an den Rand eines Bürgerkriegs treiben lassen, der die gesamte Region ins Chaos stürzen könnte. War der Irak früher eine brutale Diktatur, so ist er heute eine Brutstätte nicht abreißender Gewalt und des internationalen Terrorismus.

Auch im Irak besteht das Kernproblem der Stabilisierung darin, ein neues Staatswesen zu errichten und einen integrativen politischen Prozess in Gang zu bringen. Nach dem Sturz der Diktatur, unter der sich keine Zivilgesellschaft und keine eigenständigen politischen Strukturen entwickeln konnten, verließen sich die USA, bar jeden Konzepts für den staatlichen Wiederaufbau, auf bestehende ethnische und religiöse Netzwerke und Strukturen. Das verschärfte die Tendenz zur Ethnisierung und Konfessionalisierung. Auf den Krieg folgte eine ratlose und inkompetente Besatzungspolitik, die den Irak in eine verzweifelte Situation gebracht hat: Der Verbleib amerikanischer Truppen heizt Widerstand und Terror an, ihr Abzug würde das Land und die Region weiter destabilisieren – das Dilemma könnte größer nicht sein.

Krieg und Besatzung – wie weiter?

Der Atomstreit mit Iran – Eskalation ohne Ausweg?

Die Islamische Republik Iran steht im Verdacht, trotz gegenteiliger Versicherungen nach Atomwaffen zu streben. Die Internationale Atomener-

**Atomkraft
Iran
verhindern**

Die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEA) sah sich nach Jahren intensiver Inspektionen außerstande, ihn mit Gewissheit auszuräumen. Zu verhindern, dass Iran in den Besitz von Nuklearwaffen gelangt, ist das erklärte Ziel der ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats. Sowohl die Nachbarn Irans als auch die europäischen Staaten teilen dieses Interesse, zumal Präsident Ahmadinedschad Israel zu vernichten droht und eine offen konfrontative Politik betreibt.

Der Westen konnte sich bisher nicht auf eine kohärente Strategie verständigen. Während Washington zwischen Bekenntnissen zur Diplomatie und der Androhung des gewaltsamen Regimewechsels einen Zickzackkurs verfolgt, bemühten sich Großbritannien, Frankreich und die Bundesrepublik für die EU zwei Jahre lang um eine Verhandlungslösung. Während dieser Zeit setzte Teheran die Aktivitäten zur Urananreicherung aus und räumte der IAEA weitgehende Inspektionsrechte ein. Die Bemühungen scheiterten im August 2005 am ausgeschöpften Verhandlungsspielraum der EU-3. Seither schottet die iranische Regierung ihre Nuklearanlagen wieder ab und ergeht sich in herausfordernden Gesten, indem sie etwa das Land trotzig zur „Atomkraft“ erklärte.

**Abrüsten
müssen alle**

Folgende Faktoren komplizieren die Beilegung des iranischen Atomstreits: Erstens billigt der NPT allen Vertragsstaaten die zivile Nutzung der Kernenergie zu und stellt ihnen auch den ungehinderten Zugang zu den dafür nötigen Informationen und Materialien in Aussicht. Zweitens verknüpft der NPT die Nichtverbreitung von Nuklearwaffen mit der Auflage an die Kernwaffenstaaten, ihre eigenen Arsenale abzurüsten – diese Selbstverpflichtung haben die fünf offiziellen Atomkräfte notorisch missachtet. Drittens kann Teheran seine Bedrohungs- und Einkreisungsfurcht mit der feindseligen Rhetorik Washingtons sowie mit der amerikanischen Militärpräsenz in fast allen Nachbarländern, darunter Irak, Afghanistan und Türkei begründen. Viertens ist der seit 1991 vom VN-Sicherheitsrat proklamierte Vorsatz, im Mittleren Osten eine von Massenvernichtungswaffen freie Zone zu errichten, bisher ein leeres Versprechen geblieben; Israel verfügt über Atomwaffen und mit den amerikanischen Flottenverbänden am Persischen Golf ist ein weiterer nuklearer Akteur in der Region aufgetaucht. Und fünftens kommt dem iranischen Atomprogramm innenpolitische Bedeutung zu: Dem Westen damit demonstrativ die Stirn zu bieten, hat den Rückhalt des Mullah-Regimes in der eigenen Bevölkerung nicht geschwächt, sondern gestärkt.

**NPT steht
auf dem
Spiel**

Iran vom Zugang zu Nuklearwaffen fernzuhalten, hat gleichermaßen hohe Priorität für die Sicherheit und Stabilität der Mittelost-Region wie für die Verhinderung der Weiterverbreitung von Nuklearwaffen schlechthin. Um Teheran zur Einschränkung seines Rechts auf zivile Kernenergienutzung zu bewegen, haben die von der EU, aber auch von Russland angebotenen Gegenleistungen nicht ausgereicht. Offenbar liegt der Schlüssel zur Lösung des Problems nicht nur in Teheran, sondern auch in Washington. Die umfassende Sicherheitsgarantie, die Iran erwartet – den Verzicht

auf die Drohung, das Regime gewaltsam von außen zu stürzen – können die Europäer allenfalls im eigenen Namen abgeben. Das reicht nicht. Denn nicht von ihnen sehen sich die politische Führung und wohl auch große Teile der Bevölkerung Irans bedroht. An der Rückkehr zum Dialog zwischen den seit bald drei Jahrzehnten erbittert verfeindeten Hauptkontrahenten führt kein vernünftiger Weg vorbei, auch im Blick auf die Stabilisierung im Irak. Europa muss alles unternehmen, dass Washington und Teheran ins Gespräch kommen. Als Lösungsperspektive wiederholen wir unseren Vorschlag vom Vorjahr, über einen rüstungskontrollpolitischen Regelungsansatz für die gesamte Mittelostregion endlich Verhandlungen aufzunehmen.

**Teheran und
Washington
an einen
Tisch**

Die Alternative wäre eine Konfliktbeendigung durch Zwang. Militärschläge zögen unverantwortbare Risiken nach sich. Mit hoher Wahrscheinlichkeit würde ein Krieg gegen Iran das Irak-Debakel an politischer Sprengkraft noch in den Schatten stellen. Die europäische und deutsche Politik darf einer solchen Option keinen Vorschub leisten. Schon von eskalierenden Schritten in diese Richtung sollte sie abraten. Da es zur Fortsetzung der Lösungssuche durch Verständigung und Interessenausgleich keine vertretbare Alternative gibt, muss sich die EU klar und deutlich gegen ein gewaltsames Vorgehen aussprechen.

**Menetekel
Irak**

2. Prekäre Einheit: Frieden und Entwicklung

VN-Reform: bescheidene Ergebnisse

Die Ergebnisse des VN-Gipfels im September 2005 aus Anlass der 60. Generalversammlung blieben deutlich hinter den Erwartungen zurück. Generalsekretär Kofi Annan hatte gehofft, internationale Friedenssicherung und Entwicklung zusammenführen und dafür neue Strategien und Instrumente bereitstellen zu können. Zu vielstimmig war der Chor der Nationalstaaten, die mangels Gewicht überhört werden oder deren Machtfülle alle anderen zu übertönen droht; zu wenig ernst genommen bleiben auch die zahlreichen Nichtregierungsorganisationen, die seit Jahren zivilgesellschaftliche Impulse in die internationale Politik zu tragen suchen. Dass Berlins Streben nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat vor allem vom Wunsch nach Prestige bestimmt war, hat hierzulande die gesamte Diskussion über die VN-Reformen verzerrt. Der Wunsch erfüllte sich ebenso wenig wie die Forderung von Entwicklungsländern nach einer Aufwertung des Wirtschafts- und Sozialrates (*Economic and Social Council*, ECOSOC). Die Koalitionsvereinbarung hat gut daran getan, das Streben nach Weltgeltung wieder dem Erfordernis nachzuordnen, die Vereinten Nationen zu stärken. Dazu gehört auch die Rückkehr zum Ziel, der EU gemeinsam einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat zu verschaffen.

**New York:
Hoffnung
enttäuscht**

Der VN-Gipfel hat Instrumente zur Friedenskonsolidierung für die vielen kriegsgeschüttelten Staaten und Regionen aufgewertet. Die neue

**Neue
Kommission
ohne
Handlungs-
vollmacht**

Peacebuilding Commission formuliert für den Sicherheitsrat Empfehlungen, sie hat keine eigene operative Kompetenz; ihre politische Mandatierung und finanzielle Ausstattung sind bisher eng begrenzt. Deutschland als großer Beitragszahler sollte sich dafür stark machen, dass diese neue VN-Einrichtung ihre Arbeit bald aufnimmt.

Viele Reformhoffnungen enttäuschte auch der im April 2006 gegen die Stimmen der USA und Israels eingesetzte Menschenrechtsrat, der als Organ der Generalversammlung über die internationale Einhaltung der Menschenrechtsstandards wachen soll. Es war richtig, die alte Menschenrechtskommission aufzulösen, in der die repressivsten Staaten gleichberechtigt vertreten waren, doch blieben im Tauziehen um die Besetzung des neuen Gremiums Reformziele auf der Strecke. Auch zu der Frage, wie der Schutz vor rechtloser Gewalt implementiert werden soll, kam keine Einigung zustande. Schwerer als diese Mängel wiegt, dass im Sicherheitsrat mit China und Russland Staaten vertreten sind, die notorisch Menschenrechte verletzen, und dass auch die USA militärische Gewalt nach eigenem Gutdünken einsetzen – alle mit Vetorecht ausgestattet.

Responsibility to protect

Die Dilemmata im zähen Ringen um Kompromisse traten dort zutage, wo Friedenssicherung ausdrücklich mit dem Schutz der Menschenrechte verbunden werden soll: Der VN-Gipfel folgte einer Empfehlung der *International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)* von 2001 und hat die Verpflichtung der Staaten, die eigene Bevölkerung vor Genozid, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen, in Form einer allgemeinen *responsibility to protect* festgeschrieben. Kommt ein Staat dieser Verpflichtung nicht nach, ist die Staatengemeinschaft in Gestalt des Sicherheitsrats aufgerufen, geeignete zivile und/oder militärische Maßnahmen zu ergreifen, um die Bevölkerung zu schützen. Diese Verpflichtung verschiebt die in der VN-Charta angelegte Balance zwischen der Souveränität der Staaten und der universellen Geltung der Menschenrechte zu Gunsten letzterer. Zwar bleiben Maßnahmen kollektiver Friedenssicherung nach Kapitel VII der VN-Charta an die Verhältnismäßigkeit der Mittel und an die Prüfung der Erfolgsaussichten gebunden. Doch droht die vage Formulierung des Begriffs der Selbstverteidigung, das Gewaltverbot nach Art. 2(4) der Charta zu verwässern – ein gefährliches Zugeständnis an die stärkste Militärmacht USA, die ein Recht auf präventives Handeln als einseitiges nationales Vorrecht zu etablieren sucht.

**Pflicht zum
Schutz –
durch wen?**

Vorsicht vor zuviel „erweiterter Sicherheit“

Wir warnen vor überzogenen Erwartungen im Blick auf Konzepte „erweiterter Sicherheit“. Diese Formel begründet die Aufwertung der Menschenrechte in Krisen und Katastrophen gegenüber – häufig schwacher – staatlicher Souveränität, muss aber auch dazu herhalten, Forderungen nach

mehr militärischer Interventionskapazität zu rechtfertigen. Beides ist unvereinbar, wenn militärische Mittel unter dem Vorwand, Menschenrechte zu schützen, für partikulare staatliche Ziele eingesetzt werden und wenn es nicht gelingt, widerstreitende Interessen zu einer neuen kollektiven Schutzverantwortung in den Vereinten Nationen zusammenzuführen. Entscheidend wird sein, ob der Sicherheitsrat den militärischen Missbrauch des erweiterten Spielraums unterbinden wird.

In vielen Krisen- und Konfliktregionen sind die Menschen ähnlichen Gefährdungen durch Gewalt ausgesetzt und oft scheint das Militär *ad hoc* über bessere Ressourcen zu verfügen, um sie zu bekämpfen. In den zunehmend gemischten, zivil-militärischen Missionen des *peace-keeping* und des *post-conflict peace-building*, etwa in Afghanistan oder im Kosovo, obliegt die Operationalisierung gegensätzlicher Anforderungen an Sicherheit zumeist dem Militär. Es ist damit überfordert und geht gefährliche Partnerschaften ein. Die Dominanz militärischer Sicherheitsvorsorge gegenüber zivilen Konzepten ist in den meisten Krisengebieten die Regel. Mit zahlreichen Entwicklungspolitikern warnen wir vor dieser Tendenz und wollen deshalb eine kritische Bilanz der Erfahrungen mit Kombinationen ziviler und militärischer Krisenintervention anstoßen. Für unerlässlich halten wir, höchst unterschiedliche Risiken und Bedrohungen menschlicher Sicherheit auseinander zu halten, den Präventionsgedanken zu stärken und den normativ begründeten Vorrang ziviler Friedensstrategien vor militärisch dominierten Ambitionen wiederherzustellen.

**Vorrang
ziviler
Strategien**

EU zwischen Selbstbescheidung und globalem Handeln

In ihrem Spagat zwischen der internen Krise der Union und dem Wunsch nach außenpolitischer Handlungsfähigkeit haben sich die EU-Staaten wieder verstärkt an die transatlantische Vormacht angelehnt. Wir sehen nicht ein, warum die EU mit politisch-diplomatischer Entschlossenheit weniger als die Vetomächte China oder Russland in der Lage sein soll, Gewaltmaßnahmen, z.B. im Falle Irans, entgegenzutreten. Wer auf zivile Krisenintervention setzt oder in gewaltträchtigen Konflikten vermitteln will, braucht eigenständige Vorschläge. Bereits zugespitzte Machtkonflikte kann man militärisch entscheiden – zu lösen sind sie nur politisch. In weniger brisanten Szenarien bieten Konzepte der Demokratieförderung, wie sie die OSZE und die EU verfolgen, oder der Armutsbekämpfung, wie sie u.a. die deutsche und britische Entwicklungspolitik erprobt, Sanktionsregime und die Etablierung von Verhaltenskodizes für Wirtschaftsunternehmen Orientierungshilfen für ein europäisches Politikprofil. Ansätze ziviler humanitärer Intervention wie der Zivile Friedensdienst sind auszubauen. Der Aktionsplan Zivile Krisenprävention der Bundesregierung stellt einen positiven Ansatz dar, der aber noch mit Leben erfüllt und zu einem wirksamen Politikinstrument entwickelt werden muss.

**Mehr
europäisches
Profil**

Kongo: zweifelhafter Militäreinsatz

Wenig überzeugend muten die Pläne für militärische Präsenz auf dem afrikanischen Kontinent an. In der Demokratischen Republik Kongo werden in diesem Sommer allgemeine Wahlen stattfinden. Damit ist die Hoffnung verbunden, die Übergangsregierung zu beenden, eine zerrissene Gesellschaft zu befrieden und einen entscheidenden Schritt zu einem stabilen demokratischen Gemeinwesen zu gehen. Die VN wollen diesen Prozess mit einer militärischen Beobachtermission absichern und haben die EU um Unterstützung der seit 1999 im Kongo tätigen VN-Mission MONUC gebeten. Dabei geht es um 1.500 Soldaten aus der EU, darunter 500 Deutsche. In der schleppenden Debatte zeigten sich ungewohnte Fronten: Das BMZ sprach sich für den Einsatz aus, die Bundeswehr hielt sich zunächst bedeckt. Die Unentschlossenheit auch anderer EU-Staaten hat verschiedene Gründe.

Nur Symbolismus?

Human Rights Watch gelangt in einer Analyse zu dem Ergebnis, dass ein solcher Einsatz die langfristigen Probleme Kongos nicht lösen wird: „Die neue kongolesische Armee ist aus mehreren ehemaligen Rebellenarmeen zusammengewürfelt und begeht schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen ... Der Osten Kongos ist weiterhin eine Bürgerkriegszone, in der Armee und Rebellen tagtäglich Kriegsverbrechen an Zivilisten begehen und dafür nicht zur Rechenschaft gezogen werden.“ Weite Gebiete des riesigen Staates entziehen sich der Kontrolle der Regierung in Kinshasa. Menschen werden aus ihren Dörfern vertrieben und suchen Schutz am Rande von MONUC-Lagern. Der Aufbau des Staates lässt noch viel zu wünschen übrig. Der Weg des Landes zur Demokratisierung setzt u.a. voraus, dass das Justizsystem schnell wieder aufgebaut und reformiert wird. Doch Pläne für eine Justizreform blieben liegen, weil sich die Regierung auf die Eindämmung des Bürgerkriegs konzentrierte. In einer solchen Situation können die hohen Erwartungen, mit denen viele Kongolesen auf die Wahlen blicken, nur enttäuscht werden.

Wir bezweifeln, ob MONUC mit Unterstützung der EU-Soldaten auch in den Krisenregionen des Landes eine geordnete Wahl sichern kann. Ungeklärt sind nach wie vor das politische Mandat und das Einsatzgebiet der Mission. Auch lässt sich ihre Dauer nicht vorhersehen, ist doch schwer abzuschätzen, wie viel Widerspruch sich gegen das Wahlergebnis regen wird und von welcher Seite. Nicht auszuschließen ist, dass der Wahlausgang neue Unruhen provoziert und damit – unbeabsichtigt – eine militärische Eigendynamik in Gang setzt. Im Falle einer Verwicklung in Kampfhandlungen wird die EU-Mission hoffnungslos unterausgestattet sein.

Hilfe für Kongo

Es gibt gute ordnungspolitische Gründe, dieses große und wichtige Land zu stabilisieren, um zu verhindern, dass es in den bisher fürchterlichsten afrikanischen Krieg zurückfällt, in den die Nachbarstaaten involviert waren und der schätzungsweise drei bis vier Millionen Tote gefordert hat. Dazu braucht es aber einen klaren politischen Willen und ausreichen-

de Mittel. Daran hat es bisher gemangelt. Einsatzgebiet und Auftrag müssen für alle denkbaren Szenarien präzise definiert sein, bevor über die Entsendung deutscher Soldaten in einem EU-Kontingents entschieden wird. Die bisherige deutsche Debatte war intransparent und dilettantisch. Sollten die hohen Erwartungen, die viele Kongolesen auf diesen Einsatz richten, enttäuscht werden und die EU-Soldaten am Ende nur Ausländer vor Gewalt schützen, könnte er das sinnvolle Instrument der Beobachtung und des Schutzes von Wahlen unter VN-Mandat desavouieren. Zur Stabilisierung des Landes ist der *International Crisis Group* zufolge ein deutlich größeres Kontingents nötig. Deshalb drängt sich der Verdacht auf, dass die EU mit der unausgerekten Aktion in Kinshasa auch darüber hinwegtäuschen will, dass sie an anderer Stelle dringend notwendige Hilfsaktionen vernachlässigt.

Sudan: Schutzverantwortung auf dem Prüfstand

Im Westen des Sudans findet ein schleichender Genozid statt, von der Regierung in Khartum zumindest geduldet. Reitermilizen (*Janjaweed*) verfolgen und töten die Zivilbevölkerung unter dem Vorwand, zwei Rebellenbewegungen zu bekämpfen, die *Sudanese Liberation Army* (SLA) und das *Justice and Equality Movement* (JEM). Während die Übergriffe der von der Regierung bewaffneten *Janjaweed* häufiger und brutaler wurden, formierten sich vor drei Jahren jene Rebellenbewegungen als Teil der Opposition, die seit dem Staatsstreich von 1989 die Regierung bekämpft. AMIS, die im letzten Jahr begonnene militärische Intervention der Afrikanischen Union, ist gescheitert. Die Schutztruppe ist mit rund 7.000 Soldaten und Polizeikräften zu klein und zu mangelhaft ausgerüstet. Ihre Operationen litten Beobachtern zufolge auch an Planungsschwäche, unzulänglicher Kommandostruktur und mangelnder Erfahrung.

**Afrikanische
Schutz-
truppe
gescheitert**

Nur eine erheblich verstärkte Friedenstruppe könnte Schutzzonen kontrollieren, der Bevölkerung in Darfur Sicherheit vor täglicher Lebensgefahr gewährleisten und den in den Tschad Geflohenen die Rückkehr ermöglichen. Die Defizite von AMIS lassen zwei Maßnahmen geboten erscheinen: Zum einen muss die Friedensmission durch internationale Verstärkung durchsetzungsfähig werden. Zum zweiten müssen die afrikanischen *Peace-keeping*-Kapazitäten durch internationale Ausbildungs- und Ausrüstungshilfe so verbessert werden, dass eine nach Regionen gegliederte effektive afrikanische Friedenstruppe (*African Standby Force*) zustande kommt.

Die Befriedung Darfurs und der Nachbarregionen kann nur gelingen, wenn eine derart verstärkte Friedenstruppe von massivem internationalen Druck auf die beteiligten Regierungen begleitet wird. Die sudanesischen Regierung muss genötigt werden, ihre Unterstützung für die *Janjaweed* einzustellen und die Bevölkerung zu schützen. Diplomatische Bemühungen müssen auch die Regierungen in N'Djamena und Kampala einbezie-

**Druck auf
Khartum**

hen, damit die Spannungen zwischen Sudan, Tschad und Uganda nicht weiter eskalieren.

Das Zögern der EU und der Bundesregierung, dem Verlangen der VN nach Unterstützung in Darfur nachzukommen, mag auch damit zusammenhängen, dass die im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik 2004 beschlossenen *battle groups* der EU bisher für Einsätze dieser Art nicht taugen. Dies kann kein Grund sein, die *responsibility to protect* nicht wahrzunehmen, sondern muss vielmehr Anlass sein, Ausbildung und Ausrüstung der *battle groups* den Erfordernissen internationaler Schutzmissionen anzupassen.

3. Immigration und Integration: Prüfstein für die Friedensfähigkeit der EU

**Unter
Migrations-
druck**

Jahrhundertlang haben die Staaten Europas die Welt mit ihren Kriegen in Atem gehalten. Ist diese Gefahr durch das Friedensprojekt „europäische Integration“ inzwischen gebannt, so besteht kein Grund, sich auf dem Erreichten auszuruhen. Die EU muss zum international handlungsfähigen Akteur werden, stellt doch die Globalisierung die herkömmlichen Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik in Frage. Diese Dynamik macht Europa auch im Bereich der Migration zu schaffen. Die EU ist bisher außerstande, Einwanderung gemeinschaftlich und menschenwürdig zu regeln und konzentriert sich auf den Ausbau der Außengrenzen. Und ob ihr die Integration der Immigranten gelingt, ist auch vor dem Hintergrund wachsender Spannungen zwischen der islamischen Welt und dem Westen unmittelbar friedensrelevant. Daran unter anderem wird sich entscheiden, ob die Behauptungen vom unvermeidlichen *clash of civilisations* und von der Unverträglichkeit von Demokratie und Islam *in praxi* widerlegt werden können.

Das Einwandererdrama in Marokko

Trotz ihrer politischen Identitätskrise nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags übt die EU auf politische Flüchtlinge und ökonomisch Perspektivlose in ihrer Nachbarschaft ungebrochene Anziehungskraft aus. Immer wieder zahlen Einzelne für den Versuch, die EU-Außengrenze zu überwinden, mit ihrem Leben. Im Herbst 2005 eskalierte die Lage in den spanischen Exklaven in Marokko. Unter dem Eindruck eines Ansturms von Afrikanern auf Ceuta und Melilla schoss die *Guardia Civil* scharf. Zugleich begann Spanien unter Berufung auf ein Abkommen zur Abschiebung von Drittstaatsangehörigen, illegale Einwanderer nach Marokko auszuweisen – weltweite Proteste waren die Folge.

**Festung
Europa?**

Das Drama nötigte zum Handeln. Wenige Tage nach den Ereignissen unterstrichen die 25 EU-Innenminister abermals die Notwendigkeit einer gemeinsamen Immigrationsstrategie. Doch stehen nationale Souveränitätsvorbehalte und Spezialregelungen einer Europäisierung entgegen.

Irreguläre Einwanderung zu bekämpfen und Ausweisung illegal Eingereister zu vereinfachen, diene bisher dem Ausbau der Festung Europa.

Hinwendung zu den Ursachen

Die Eskalation in Nordafrika könnte dazu beigetragen haben, diese Abschottungspolitik aufzubrechen. Mit ihrer „Strategie für die Außendimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ nimmt die EU den Immigrationsdruck an ihren Außengrenzen als Anstoß, entschiedener die Ursachen für die Flucht anzugehen und mehr Verantwortung für eine Weltfriedensordnung zu übernehmen. Im Blick auf den Millenniumsgipfel der VN erklärte die EU im Oktober 2005 die beschleunigte Entwicklung Afrikas zu ihrer außenpolitischen Aufgabe. Ziel ist, die Armut bis 2015 zu halbieren. Zusammen mit der Afrikanischen Union will die EU-Kommission einen „Europa-Afrika-Pakt“ initiieren. Dieses Pilotprojekt soll die wirtschaftliche und Entwicklungszusammenarbeit, die Sicherheitspolitik, Migrationskontrolle und die internationale Rechtsberatung zu einem kohärenten Konzept verknüpfen, um den Druck zur Auswanderung aus afrikanischen Staaten nachhaltig zu senken.

**Pakt mit
Afrika**

Dieses Umsteuern und das ambitionierte Ziel, Armutsbekämpfung und Förderung von *good governance* zu verbinden, bleibt freilich bisher Programm. Einer veränderten Praxis stehen mächtige Interessen im Weg. Ein genauer Blick auf das beschlossene Maßnahmenbündel zeigt die Schiefelage. So sollen die Weichen noch schneller und entschiedener auf eine wirtschaftliche Liberalisierung und Öffnung Afrikas umgestellt werden. Bisherige Freihandels- und Strukturanpassungsprogramme haben die Verelendung in den ärmsten Ländern aber nicht behoben, sondern eher verschärft. Auch verdeckt die euro-afrikanische Partnerschaftsrhetorik, dass die EU den Interessen afrikanischer Länder mit ihrer Agrar-, Zoll- und Handelspolitik schadet.

Das im Herbst 2005 beschlossene EU-Konzept krankt ferner daran, dass sein Ziel die lückenlose Einreisekontrolle und die Ausweisung illegal Eingereister bleibt. Beides soll mit weiterem Ausbau des Grenzregimes und durch Rücknahmeabkommen mit Anrainer- und Transitstaaten erreicht werden. Rings um die EU entstünde so eine Pufferzone von angeblich sicheren Staaten, die zur Rücknahme illegal eingereister Personen verpflichtet sind. Das *outsourcing* hieße praktisch, dass die EU Flüchtlinge auslagert oder bereits in Ländern abfangen lässt, deren Regierungen keine glaubwürdigen Vertragspartner für eine menschenrechtskonforme Behandlung von Migranten sind. Diese Staaten müssten in Kooperation mit dem Hohen Flüchtlingskommissariat der VN dazu bewogen werden, funktionierende Schutzsysteme einzurichten. Neben sozialer und wirtschaftlicher Not sind auch in Afrika fehlende demokratische Freiheiten eine Ursache für Emigration, die zusehends an Bedeutung gewinnt. Eine langfristige EU-Strategie muss deshalb die Förderung von Menschenrechten und Demokratie stärker akzentuieren.

**Auslagern ist
inhuman**

**Die Opfer
nicht krimi-
nalisieren**

Für eine europäische Migrations- und Integrationspolitik

Die vollständige Unterbindung illegaler Einwanderung ist nicht realistisch. Abschottung geht aber in erster Linie auf Kosten der Menschen, die gefährvolle Routen beschreiten müssen. Daraus kann nicht folgen, offene Grenzen für alle Einwanderungswilligen und generelle Aufenthaltslegalisierungen zu verlangen – dies würde die gesellschaftliche Aufnahmekapazität überfordern und den inneren Frieden in den EU-Ländern gefährden. Doch ist es dringend geboten, die vorherrschende kriminalisierende Herangehensweise zu überwinden, die etwa Menschenhändler und ihre Opfer gleichermaßen bestraft. Der bisherige Primat repressiver Instrumente verkennt die vielschichtige Realität heutiger Wanderungsprozesse und blockiert den gebotenen Einstellungswandel. Alle seriösen Analysen und Prognosen fordern eine europäische Einwanderungspolitik, die humanitäre Normen mit dem gemeinsamen Interesse verbesserter legaler Einreisemöglichkeiten verbindet. Dazu zählt beispielsweise die Zulassung zeitlich befristeter Arbeitsmigration, der weitere Abbau von Hürden bei der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen oder auch die Förderung entwicklungspolitischer Stimulationseffekte durch legale Pendelmigration.

Integration als Schnittstelle von äußerem und innerem Frieden

Nach Berichten über die Missstände an Schulen ertönte in Deutschland umgehend der hilflose Ruf nach Ausweisung. Er zielt an der Realität vorbei: Viele Probleme perspektivloser Jugendlicher „mit Migrationshintergrund“ sind nicht importiert, sondern entstammen sozialen Verwerfungen unserer Gesellschaft; Ethnisierung leugnet diesen Tatbestand, schürt Ängste und Ausgrenzung. Die Anforderungen der Integration dürfen nicht allein den Migranten aufgebürdet werden. Anders als die derzeit diskutierten Einbürgerungstests glauben machen, verlangt Integration auch von der Mehrheitsgesellschaft, den eingewanderten Minderheiten Teilhabechancen zu gewähren. Zentrale Bedeutung haben dabei differenzierte, Defizite kompensierende Lehr- und Bildungsangebote.

**Streit um
Karikaturen**

Wie eng in der Integrationsfrage äußere und innere Dimension des Friedens zusammenhängen, hat exemplarisch der Streit über die Mohammed-Karikaturen gezeigt, der von zwei Seiten gezielt angeheizt wurde. Bedienten hier rechte Populisten anti-islamische Ressentiments, was sich an rassistischen Stereotypen zeigte, so instrumentalisierten dort islamistische und säkulare Gruppen die Karikaturen für eigene Mobilisierungszwecke. Übergriffe auf ausländische Vertretungen und Ausschreitungen, die mehr als hundert Todesopfer kosteten, nahmen *den* Westen gleichsam in Kollektivhaft – Ausdruck eines von politischen und religiösen Minderheiten betriebenen *clash of civilizations*.

Wer den Streit als Konflikt Meinungsfreiheit versus Islam deutet, tappt in die von den Radikalen aufgestellte Falle. Über deeskalierende Interventionen muslimischer Geistlicher wurde wenig berichtet. In westeuro-

päischen Ländern, aber auch in der Türkei haben Tausende von Muslimen friedlich gegen die Karikaturen protestiert; in Deutschland verbanden die muslimischen Dachverbände ihre Kritik ausdrücklich mit dem Aufruf zum Gewaltverzicht. Das widerlegt die These vom Kulturkampf. Und es weist auf Integrationspotenziale hin, die es zu verstärken gilt.

**Kein
Kulturkampf**

4. Deutsche Sicherheitspolitik vor neuen Weichenstellungen?

Was die rot-grüne Koalition in zwei Legislaturperioden nicht zustande brachte, hat sich die neue Bundesregierung für ihr erstes Amtsjahr vorgenommen: die Vorlage eines Weißbuchs zur Sicherheitspolitik. Die Publikationsform gehörte zur politischen Kultur der Bonner Republik. Sie hält die Regierung an, über Grundsätze, Ziele und Mittel ihrer Sicherheitspolitik Rechenschaft zu geben – ein überfälliges Unterfangen angesichts vieler grundsätzlich klärungsbedürftiger Fragen: Wer oder was gefährdet die Sicherheit der Bundesrepublik? Was können Streitkräfte und Rüstungen dagegen ausrichten? Welcher militärischen Abstützung bedarf möglicherweise zivile Krisenprävention? Worin besteht der Auftrag der Bundeswehr? Ohne Kenntnis der amtlichen Problemsicht keine qualifizierte öffentliche Debatte wie auch umgekehrt keine belastbare Neubestimmung der Aufgaben der Bundeswehr ohne gesellschaftliche Urteilsbildung – schon deshalb begrüßen wir das Vorhaben. Nicht nur der Verteidigungsminister hält die Spanne zwischen dem, was unser Militär schon darf und dem, was wir darüber wissen, für zu groß.

**Weißbuch
muss Öffentlich-
lichkeit
schaffen**

Schwieriger Bündniskonsens

In ihrem Bestreben, die Blessuren im deutsch-amerikanischen Verhältnis zu heilen, findet die neue Bundesregierung noch wenig substanzielles Entgegenkommen. Demonstrativ bekräftigt die im Frühjahr 2006 reformulierte Nationale Sicherheitsstrategie der USA Positionen, die der Irakkrieg hinlänglich diskreditiert hat: „Wenn notwendig schließen wir zur Wahrung unseres gegebenen Rechts auf Selbstverteidigung nicht aus, Gewalt einzusetzen ehe ein Angriff erfolgt, selbst wenn Zeit und Ort des feindlichen Angriffs ungewiss bleiben.“ Ist aber ungewiss, wann und wo ein Feind angreift, ist nicht weniger ungewiss, ob er überhaupt angreift. Mit ihrer Präventivdoktrin erteilt sich die Regierung in Washington den Blankoscheck, militärisch vorzugehen, wo immer sie es für notwendig befindet und tarnt Faustrecht als Verteidigungspolitik. Diese Haltung erschwert das Bemühen, amerikanisches und europäisches Sicherheitsdenken wieder anzunähern.

**Freibrief für
Faustrecht?**

Hinzu kommt die neue amerikanische Nukleardoktrin. Sie ordnet Kernwaffen in ein strategisches Gesamtdispositiv ein, das militärische Präemption mit der politischen Option des erzwungenen Regimewechsels verbindet. Das tangiert die Bundesrepublik doppelt: wegen ihres Verzichts

Atomwaffen abziehen

auf Kernwaffen und als NATO-Mitglied. Sie sollte gemeinsam mit europäischen Bündnispartnern eine Diskussion in der nuklearen Planungsgruppe verlangen, um den Ausschluss eines Kernwaffeneinsatzes bei militärischen Operationen der NATO außerhalb des Bündnisgebiets und den Abzug der noch in Europa gelagerten taktischen Atomsprengköpfe zu erreichen. Die Weigerung der Regierung Kohl, sich 1989 auf eine „zweite Nachrüstung“ mit neuen Kurzstreckenraketen einzulassen, hat gezeigt, dass eine nukleare Kontroverse mit Washington durchgehalten und bestanden werden kann, ohne dass die transatlantische Welt untergeht.

Rüstungsexporte einschränken

Weniger Waffen in die Welt

Der Export von Rüstungsgütern aus Deutschland wächst. Dieser Trend spiegelt zum einen den weltweiten Anstieg der Nachfrage nach Rüstung. Zum anderen ist er aber auch Ausdruck einer Lockerung der deutschen Rüstungsexportpraxis in den letzten Jahren – trotz wiederholter Ankündigung der rot-grünen Regierungen zu restriktiverer Rüstungsexportpraxis. So wurden in den letzten Monaten rot-grüner Regierung noch einige besonders problematische Exporte genehmigt, darunter der Verkauf von zwei U-Booten an Israel, die als Atomwaffenträger genutzt werden können. Die Ankündigung im Koalitionsvertrag vom November 2005, an den „derzeit geltenden Rüstungsexportbestimmungen festzuhalten“, lässt befürchten, dass die Tendenz zur Lockerung der Exportpraxis fortgeschrieben wird. Denn bezeichnenderweise fehlt das seit Jahrzehnten in Regierungsprogrammen übliche Bekenntnis zur Restriktivität. Es hapert auch bei einer zweiten Vereinbarung im Koalitionsvertrag, nämlich der „Harmonisierung der Rüstungsexportrichtlinien innerhalb der EU“ – harmonisieren auf welchem Niveau? Aus Gründen der Glaubwürdigkeit, aber auch der Effektivität deutscher und internationaler Aktivitäten im Bereich der Krisenprävention und Kriegsnachsorge halten wir eine restriktive Rüstungsexportpraxis für unverzichtbar.

Kontrolle der Sicherheitsindustrie

Aus denselben Gründen, die eine Beschränkung der Ausfuhr von Waffen und Rüstungen in Konflikt- und Krisengebiete nahe legen, sollten auch die Aktivitäten in der Bundesrepublik ansässiger Anbieter militärischer Dienstleistungen der kritischen Beobachtung unterliegen. Die private Sicherheitsindustrie ist eine Wachstumsbranche, an der zunehmend deutsche Firmen partizipieren. Ihrer Tätigkeit auf ausländischen Gewaltmärkten fehlt bisher jegliche Transparenz. Zu klären ist, inwieweit ein Lizenzierungssystem oder andere Kontrollmechanismen politischen Missbrauch eindämmen könnten. Der Bundestag sollte die Problematik erneut aufgreifen.

Verfassungsänderung – überflüssig und verfehlt

Schlüsselressorts der neuen Bundesregierung betreiben die Änderung des Grundgesetzes, um die Aufgaben der Bundeswehr auszuweiten. Verteidigungsminister Franz-Josef Jung begründet das Vorhaben mit der Notwen-

digkeit, gegen terroristische Anschläge aus der Luft oder von See militärisch vorzugehen. Das Bundesverfassungsgericht hatte am 15. Februar 2006 die Bestimmung des Luftsicherheitsgesetzes der Vorgängerregierung über den möglichen Abschuss eines von Terroristen entführten Passagierflugzeugs für verfassungswidrig erklärt. In ihrer Urteilsbegründung machten die Karlsruher Richter deutlich, dass auch keine Verfassungsänderung die vorsätzliche Tötung Unschuldiger legalisieren würde. Der Eingriff in das Grundgesetz zu dem genannten Zweck ist folglich überflüssig.

**Karlsruhe
zieht Bremse**

Weitergehende Ziele verfolgt Innenminister Wolfgang Schäuble. Er und Teile der Unionsparteien möchten noch in der laufenden Legislaturperiode die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen schaffen, die Bundeswehr zur Terrorismusbekämpfung generell auch im Inneren einzusetzen. Den konkreten Bedarfsnachweis bleibt der Vorschlag schuldig. Über welche besseren oder zusätzlichen Fähigkeiten Streitkräfte im Vergleich zu Polizei, Justiz und Nachrichtendiensten verfügen sollen, um politisch motivierte Schwermriminalität zu verhindern und zu verfolgen, wird nicht erläutert. In Frage kommen allenfalls Hilfstätigkeiten ohne hoheitliche Befugnisse, die personelle Engpässe ziviler Institutionen kurzzeitig kompensieren. Dies erlaubt die Amtshilfe nach geltender Rechtslage ohnehin, wie die 7.000 Soldaten zeigen, die während der Fußballweltmeisterschaft in Bereitschaft gehalten werden. Ältere Forderungen der CDU, eine nationale Sicherheitsbehörde und regionale Einsatzzentren für Aufgaben der Bundeswehr im Inland zu errichten, konturieren die Intention der angestrebten Verfassungsänderung schärfer. Offenbar sollen neue Etikette wie „Gesamtverteidigung“ und „Heimatschutz“ die Begründungslücke zum grundgesetzlichen Auftrag der Landesverteidigung semantisch überbrücken, dem schwindenden Rückhalt für die Wehrpflicht entgegenwirken und diese tendenziell in eine allgemeine Dienstpflicht überleiten.

**Soldaten
gegen
Terroristen?**

Die Revision des Grundgesetzes „in einem möglichst großen Schritt“ (Schäuble) zu vollziehen, gibt Spekulationen Raum, welche weiteren Regelungen gleich mit verändert werden sollen. Der größere Koalitionspartner stößt sich am Umfang der Mitspracherechte des Parlaments bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr und hat den Prüfauftrag zur „Weiterentwicklung“ des Beteiligungsverfahrens in den Koalitionsvertrag geschrieben. Bisher sorgt die Plenardebatte vor jedem Entsendebeschluss dafür, dass die Abgeordneten sich dem Für und Wider deutscher Militäreinsätze stellen müssen und die Entscheidung unter den Augen der Öffentlichkeit fällt. Vor dem im März 2005 verabschiedeten Parlamentsbeteiligungsgesetz reichten die Vorschläge der damaligen Opposition von der Einsetzung eines Bundestagsausschusses, der geheim tagen kann und an Stelle des Plenums beschließt, bis zur Ermächtigung des Parlaments, zu Beginn jeder Legislaturperiode einen Vorratsbeschluss zu fassen, der Entscheidungen über den Einsatz der Bundeswehr an den NATO-Rat abtritt. Beide

**Parlaments-
rechte nicht
antasten**

Optionen würden die Festlegung des Bundesverfassungsgericht, die Bundeswehr sei eine Parlamentsarmee, aufheben.

Was soll, was darf die Bundeswehr?

Auslands- einsätze nehmen zu

Die Zahl der Krisenregionen, in die deutsche Soldaten noch nicht entsandt wurden, nimmt beständig ab. Mehr als dreißig Mal war der Bundestag mit Regierungsanträgen zur Beteiligung der Bundeswehr an Einsätzen der NATO, der EU oder einer Militärkoalition unter amerikanischer Führung befasst. Er hat sie ausnahmslos passieren lassen. Ganz überwiegend bestand der Bundeswehrauftrag in moderaten Sicherungs-, Überwachungs- und Transportaufgaben, aber fallweise auch in massiven Kriegshandlungen. Den gravierendsten Eingriff in das Grundgesetz würde eine Aushöhung des Artikels 24 darstellen. Denn das Bundesverfassungsgericht schreibt lediglich die vorherige konstitutive Zustimmung des Bundestags als Verfahrensregel vor, nicht aber die materiellen Zwecke von Auslandseinsätzen. Die Generalnorm der Friedenswahrung bzw. der Herbeiführung und Sicherung einer friedlichen Ordnung setzt Artikel 24. Fiele diese Vorschrift, wäre jedem beliebigen Streitkräfteeinsatz, den der Bundestag billigt, Tür und Tor geöffnet.

Bundeswehr: unklarer Auftrag

Die aktuelle Sicherheitsdebatte zieht den Kreis möglicher Gründe, die einen Waffengebrauch legitimieren, bereits deutlich weiter. Der Koalitionsvertrag nennt noch vor der Landesverteidigung die Unterstützung von Bündnispartnern – nicht zu verwechseln mit Bündnisverteidigung – als eine Aufgabe der Bundeswehr, ohne zu qualifizieren, für welche Art Vorhaben Bündnispartner künftig auf deutsche Unterstützung zählen können. Bei der Monate währenden quälenden Auseinandersetzung über die Kongo-Mission der EU wurden wie bei keinem vergleichbaren Anlass zuvor deutsche Interessen als Begründung für die Beteiligung ins Feld geführt. Auch wenn das EU-Kontingent in Kinshasa keinen scharfen Schuss abgeben sollte, drängt sich die Sorge auf, ob das nationale Interesse nun zum ausschlaggebenden Kriterium für Auslandseinsätze der Bundeswehr avanciert. Sollten ökonomische und interessenpolitische Argumente normative und ordnungspolitische Maßstäbe als Richtschnur der Entscheidungsbildung ablösen, wäre es konzeptionell nur noch ein Schritt bis zur Rehabilitierung des Krieges als Mittel der Politik.

Bundesregierung und Bundestag tun gut daran, sich die Antwort, wann und wo militärisches Engagement geboten ist, schwer zu machen. Nationales Prestigedenken gehört ebenso wenig in diese Abwägung wie die Scheu vor der eigenen Verantwortung, wenn ein grundsätzlicher Dissens den Gleichschritt mit Verbündeten verbietet. Die Bundesrepublik ist an das Friedensgebot ihrer Verfassung gebunden. Das schließt den Waffengebrauch nicht aus, erlaubt ihn aber nur unter völkerrechtlich zweifelsfreien Voraussetzungen und wo militärische Mittel gesetzzurecht Gewalt wirklich unterbinden und Frieden wirksam sichern. Der Bundestag, die Vertretung des politischen Souveräns, darf sich Entscheidungen über den

Einsatz deutscher Streitkräfte – letztlich die Entscheidung über Krieg und Frieden – nicht aus der Hand nehmen lassen. Das gilt auch für die Mitwirkung der Bundeswehr in multinational integrierten schnellen Eingreiftruppen.

Reinhard Mutz
Bruno Schoch
Corinna Hauswedell
Jochen Hippler
Ulrich Ratsch