

I.

Stellungnahme

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

Pax optima rerum — noch immer

Der Frieden ist das höchste aller Güter — *Pax optima rerum*. Diese Inschrift im historischen Saal des Münsteraner Rathauses erinnert bis heute an die entscheidende Lehre aus dem Dreißigjährigen Krieg. Im letzten Jahr wurde feierlich des 350 Jahre zurückliegenden Friedensschlusses gedacht, der die größte Katastrophe der Neuzeit in Mitteleuropa beendet hatte. *Pax optima rerum*, das zeuge von der "in dreißig Jahren furchtbaren Leidens gewonnenen Erkenntnis, daß weder der Frieden noch die religiöse Wahrheit im Kriege gefunden werden können", führte Bundespräsident Herzog in seiner Festrede aus. Im Dreißigjährigen Krieg wurde die Bevölkerung Mitteleuropas um ein Drittel dezimiert. Als modernen Dreißigjährigen Krieg hat man deshalb die Epoche der Weltkriege in unserem Jahrhundert bezeichnet. Der Kalte Krieg erst hat sie beendet. Heute wird uns schmerzlich bewußt, daß das Ende des Ost-West-Konflikts weder das Tor zum ewigen Frieden aufstieß, noch das Ende der Geschichte einläutete. Drohen neue Dreißigjährige Kriege?

Ethno-politische Konflikte

Gewaltsame innerstaatliche Konflikte und Bürgerkriege, Grenzstreitigkeiten und zwischenstaatliche Kriege nehmen immer häufiger ethno-politische Gestalt an. Entgegen der beliebten Formel vom "ethnischen Konflikt" erzeugt indes ethnische Heterogenität nicht als solche Gewalt und Krieg - doch sind die Mobilisierung, Politisierung und Instrumentalisierung des Ethnischen fraglos zu den häufigsten Ursachen für Kriege geworden. Im Zentrum Afrikas, schon 1994 von dem Völkermord an einer Million Tutsi erschüttert, weiten sich erstmals in der nachkolonialen Ära innergesellschaftliche Machtkämpfe und Bürgerkriege zu einem Regionalkrieg aus. Zusammenbrüche staatlicher Strukturen, Flüchtlingsströme, wirtschaftliche Misere und Bevölkerungszuwachs bergen außerdem eine Fülle von Motiven, um komplizierte ethnische Gemengelagen politisch so aufzuheizen, daß sie sich in neuen Massakern entladen.

In Europa zeigt die Wiederkehr des Ethnischen ihre häßliche Seite an der Peripherie: in den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien und der früheren Sowjetunion, aber auch in Anatolien und in der Virulenz der griechisch-türkischen Erbfeindschaft. Es scheint, als hätten wir während der langen Jahrzehnte der Blockkonfrontation verdrängt, daß in unserem Jahrhundert Nationalitätenkonflikte, Unterdrückung nationaler Minderheiten und massenhafte Vertreibungen weiterhin stattfinden. Von dieser Geschichte werden wir nun eingeholt. Während es Rußland und den GUS-Staaten mit Hilfe von Gewalt - man erinnere sich an den Krieg in Tschetschenien - vorerst mehr schlecht als recht gelungen ist, ethnopolitische Konflikte, Bürgerkriege und Kriege zumindest stillzustellen, eskalierte die Spirale von Haß und Gewalt im ehemaligen Jugoslawien seit den späten achtziger Jahren.

Die NATO führt Krieg

Die NATO führt seit dem 24. März 1999 gegen Jugoslawien Krieg. Sie beruft sich dabei auf das Gebot, jene Kette der Gewalt zu durchbrechen, mit der durch "ethnische Säuberungen" neue, ethnisch homogene Nationen hergestellt werden sollen. So moralisch überzeugend diese Begründung war, so fragwürdig sind die Mittel. Der Bombenkrieg gegen Jugoslawien erreicht offenbar nicht das Ziel, die "ethnischen Säuberungen" zu unterbinden. Sie sind vielmehr im Krieg auf ein unerträgliches Ausmaß gesteigert worden. In die erschütternden Bilder vom endlosen Flüchtlingsstrom und von den Bombenschäden mischen sich düstere

historische Assoziationen. Der Krieg, die Reduktion alles Gesellschaftlichen auf die ethnische Zugehörigkeit und die Flüchtlingsmassen drohen das ohnehin fragile Mazedonien zu destabilisieren, von dem die Balkankriege am Beginn unseres Jahrhunderts ihren Ausgang nahmen. Hinzu kommt, daß dieser NATO-Krieg, der die geschwächte und mit sich selbst beschäftigte Großmacht Rußland aus der europäischen Politik ausschloß, nun auch deren innenpolitische Labilität potenzieren könnte. Und ausgerechnet in dem Moment, als sich eine Perspektive zur Rückkehr in die Politik und vor allem in die UNO - die allein am Ende des 20. Jahrhunderts militärische Gewalt rechtmäßig beschließen kann - abzuzeichnen begann, bombardiert die NATO die Botschaft Chinas, ständiges Mitglied im Sicherheitsrat! Wem wären da nicht jene Schüsse von Sarajevo 'eingefallen, die 1914 das sogenannte Hineinschlittern in den Weltkrieg auslösten?

1. Krieg auf dem Balkan

1.1. Ursachen, Zusammenhänge, Konsequenzen

Konfliktursachen

Die Massenvertreibung der Kosovo-Albaner und der Luftkrieg der NATO sind nicht über Europa hereingebrochen wie ein Unwetter. Vielmehr haben Regional- und Nationalismusexperten, Menschenrechtsorganisationen, Journalisten und Politiker immer wieder gewarnt, der Konflikt im Kosovo könnte sich verschärfen und auf Nachbarländer, gar auf den gesamten südlichen Balkan übergreifen. Auch im Friedensgutachten haben wir seit Jahren darauf beharrt, daß die internationale Staatengemeinschaft keine Ruhe geben dürfe, solange die friedensbedrohenden Spannungen im Kosovo nicht ausgeglichen sind.

Wenige Monate nach Titos Tod 1981 kam es im Kosovo zu heftigen Protesten gegen Wirtschaftsmisere und nationale Unterdrückung. Drei Monate lang wurde der Belagerungszustand verhängt, Hunderte von Kosovo-Albanern wurden getötet. Es war diese blutige Unterdrückung, von der die Desintegration Jugoslawiens ausging. Im Ausland verhallten die Proteste, da der Westen damals noch das blockfreie Jugoslawien unterstützte. Die Repression im Kosovo verschärfte sich aufs neue, als Slobodan Milosevic an die Spitze des Bundes der Kommunisten Serbiens gelangte. Der Rückgang des serbischen Bevölkerungsanteils im Kosovo war ihm Anlaß, mittels gut organisierter Massenkundgebungen den serbischen Ethnonationalismus anzustacheln. 1988 setzte er die kosovo-albanischen Parteiführer ab, ein Jahr später hob er den Autonomiestatus des Kosovo kurzerhand auf und beraubte die Kosovo-Albaner ihrer Rechte.

Noch 1988 hatten zahlreiche Kosovo-Albaner in Prishtina mit Tito-Photos für die Wiedereinsetzung ihrer Parteiführer demonstriert. 1989 proklamierten ihre am Zusammentreten gehinderten Abgeordneten die Trennung von Serbien und eine selbständige Republik Kosovo - noch im Rahmen Jugoslawiens. Darauf errichtete Belgrad ein regelrechtes Okkupationsregime, das jede legale politische Vertretung verbot, Fernsehen, Theater, Schulen und die Universität gleichschaltete und alles Albanische in einer Art Apartheid drangsalierte.

Seit der Auflösung Jugoslawiens verfolgten die Kosovo-Albaner fast zehn Jahre lang ihr Ziel einer unabhängigen Republik Kosova mit allen Mitteln des zivilen Widerstandes, ohne damit im Westen viel Resonanz zu finden. Hier beruhigte man sich mit dem trügerischen Bild, gemessen am Krieg mit Kroatien oder an den "ethnischen Säuberungen" in Bosnien-Herzegowina sei die Lage noch stabil. 1998 erhielt dann im Kosovo die militante Widerstandsorganisation UCK Zulauf. Sie ging offen zum bewaffneten Guerillakampf über, worauf Belgrad mit Repressalien antwortete, deren Systematik im Westen als Wiederkehr des

Vorgehens in Bosnien perzipiert wurde. Im Herbst 1998 waren dem UNHCR zufolge rund 300.000 Kosovo-Albaner auf der Flucht, die meisten noch innerhalb des Kosovo.

Das Dilemma des Westens

Die Protagonisten des Kosovo-Konflikts sind weder willens noch imstande, ihn beizulegen: Während die einen ihren bedingungslosen Anspruch auf das Amselfeld als Wiege der serbischen Nation historisch begründen, berufen sich die anderen auf das nationale Selbstbestimmungsrecht. Beide Ansprüche schließen sich - wie fast immer in solchen nationalen Konfliktkonstellationen - wechselseitig aus. Wenn der Wille zu friedlich-schiedlichen Verfahren fehlt, vermag nur die Gewalt solche Konflikte zu entscheiden. Doch zu einer gewaltsamen Lösung durfte es *partout* nicht kommen — sie barg das Risiko einer weiteren Destabilisierung des gesamten südlichen Balkans, geradezu sprichwörtlich voller virulenter Nationalitätenkonflikte. Auch warfen Teile der Öffentlichkeit dem Westen vor, im Fall Bosniens - wie so oft in unserem Jahrhundert - Kriegsverbrechern nicht in den Arm gefallen zu sein.

Am Ende unseres Jahrhunderts droht sich zu wiederholen, was bereits an seinem Anfang gestanden hatte: Der Zerfall vordemokratisch verfaßter multinationaler Imperien erzeugt die Bildung moderner Nationen, die mit aller Gewalt nach ethnischer Homogenität trachten. Nationale Minderheiten werden dabei zwangsassimiliert, ausgerottet oder vertrieben. Menetekel für die kommenden Schrecken war nicht allein Sarajevo 1914, sondern waren auch die Balkankriege von 1912/13 und der türkische Genozid an den Armeniern. Neben den Weltkriegen bildet entfesselte ethnonationalistische Gewalt, die Menschen einzig und allein deshalb verfolgt, vertreibt oder vernichtet, weil sie anders sind, das Signum unseres Säkulums. Auf den kategorischen Imperativ, daß sich ethnische Vertreibungen und Völkermord nicht ungehindert fortsetzen dürfen, berufen sich die Befürworter einer Intervention im zerfallenden Jugoslawien seit der Belagerung Vukovars, den Artillerieangriffen auf Dubrovnik und erst recht seit dem monatelangen Beschuß Sarajevos.

Während des Mordens in Bosnien-Herzegovina von 1992 bis 1995 mißlingen alle Vermittlungsvorschläge und Friedenspläne. Die internationalen Organisationen von der UNO und der KSZE bis hin zur EU erlitten einen dramatischen Glaubwürdigkeitsverlust, weil ihre Bemühungen am mangelnden Verständigungswillen der Kriegsparteien scheiterten. Diese Erfahrung führte die westlichen Staaten zu dem Schluß, im Kosovo-Konflikt 1998 auf militärische Drohung zu setzen. Dem Vertrag von Dayton, der dem Krieg oder Bürgerkrieg - schon die Terminologie beinhaltet eine Wertung - in Bosnien-Herzegovina Einhalt gebot, waren Drohungen und sogar Luftschläge der USA und der NATO vorausgegangen. Man verließ sich deshalb auch im Blick auf das Kosovo darauf, daß die Drohungen Wirkung zeitigen würden.

Mängel des internationalen Krisenmanagements

Schon im Sommer 1998 hatte die NATO das Heft in die Hand genommen und eine Palette militärischer Optionen ausgearbeitet. Sie gingen von der Voraussetzung aus, daß entweder ein Vertragsschluß zustande käme, der mit Streitkräften zu überwachen gewesen wäre, oder daß Zwangsmittel gegen Belgrad ergriffen werden würden. Die dritte Möglichkeit, auch die aufständischen Kosovo-Albaner zu disziplinieren und ihren Waffennachschub zu unterbinden, wurde zwar erwogen, aber aus politischen Gründen wieder verworfen - man wollte jeden Anschein vermeiden, man komme Milosevic entgegen. Damit war die Richtung der Lösungssuche vorgegeben. Sie schuf außerdem einen Präzedenzfall für die NATO-Strategie robuster Krisenbewältigung. Die NATO verfolgte über Monate einen konsequenten Kurs, beschränkt allerdings auf die kargen Mittel, über die eine Militärallianz verfügt: das Setzen von Ultimaten und das Drohen mit Gewalt. Komplementär zu einer kompetenten politischen

Konfliktdiplomatie mag das Instrumentarium hilfreich sein, als Ersatz für Politik taugt es nicht.

Die letzte Gelegenheit, das Debakel abzuwenden, war die Konferenz von Rambouillet. Sie scheiterte nicht an einer neuen Verfassung für das Kosovo auf der Grundlage von Selbstbestimmung und Selbstregierung, sondern an der Frage der militärischen Umsetzung. Von Anfang an hatte sich die NATO - sei es aufgrund der Arroganz der Macht, sei es aufgrund der Erfahrung von Srebrenica - darauf festgelegt, daß nur sie für die Überwachung und gegebenenfalls Durchsetzung eines Kosovo-Friedens in Frage käme. Dies wäre indes für die serbische Regierung einer Kapitulation gleichgekommen. War es doch die UCK, die seit Beginn ihres Kampfs darauf gesetzt hatte, die NATO ins Land zu holen — als Verbündeten, nicht als unparteiischen Schlichter. Da die Drohungen der NATO über Monate hinweg ausschließlich Belgrad galten, verwundert nicht, daß kein Politiker in Belgrad, weder aus dem Regierungs- noch aus dem Oppositionslager, den militärischen Teil des Rambouillet-Abkommens für eine annehmbare Lösung hielt. In Rambouillet war der mangelhaft vorbereitete und in sich widersprüchliche Versuch des Friedensschließens mit der Brechstange gescheitert.

Vom Völkerrecht zum Faustrecht

Das bloße Einschüchtern hatte die beabsichtigte Wirkung verfehlt. Doch die Drohungen führten in eine Glaubwürdigkeitsfalle: Die NATO schritt von Ultimatum zu Ultimatum, bis sie ohne Gesichtsverlust nicht mehr anders konnte, als zur Gewalt zu greifen. Die Unbedenklichkeit, mit der sich die Atlantische Allianz am 24. März 1999 über geltendes Völkerrecht hinwegsetzte, markiert eine Zäsur. Ihrem Bombenkrieg fehlen das Mandat des UN-Sicherheitsrates und damit die völkerrechtliche Legitimation. Die oberste Entscheidungsinstanz der UNO hat zwar die Lage im Kosovo als Bedrohung des Friedens und der regionalen Sicherheit qualifiziert, doch nicht zu einem militärischen Eingreifen ermächtigt. Der Luftkrieg der NATO erfüllt den Tatbestand des Völkerrechtsbruchs.

Westliche Regierungen haben die von der NATO marginalisierte UNO gerügt. Sie sei handlungsunfähig, weil zwei ständige Mitglieder des Sicherheitsrates, Rußland und China, sich gegen eine Militärintervention sperrten. Doch zum einen gab es aufgrund der Erfahrung mit dem Völkerbund gute Gründe für den Versuch, in die UNO Elemente des Mächtekonzernts aufzunehmen und die Anwendung militärischer Gewalt an deren Konsens zu binden. Zum anderen erscheint zweifelhaft, ob die westlichen Staaten wirklich alles versucht haben, um im Sicherheitsrat Übereinstimmung zu erzielen. Nach Wochen des erfolglosen Luftkrieges bemühen sie sich auf eine Art und Weise um Rußland und China sowie um die Rückkehr der UNO in das Geschehen, die man sich schon vor dem 24. März gewünscht hätte.

Das bisherige Ergebnis: Der Luftkrieg verfehlt sein Ziel

Seit Ende März 1999 übermitteln die Medien Bilder zweier benachbarter Kriege: In den mazedonischen und albanischen Grenzorten stauen sich die Elendstrecks entkräfteter Menschen, im jugoslawischen Luftraum intensivieren die Kampfflugzeuge der NATO ihre Bombardements. Das Urteil darüber steht und fällt mit der Frage, was die beiden Schreckensszenarien miteinander verbindet. Die amtliche Antwort der NATO lautet: Die Schwächung des Belgrader Machtapparates soll der Vertreibungspolitik Einhalt gebieten.

Dieses Ziel wurde verfehlt. Der Beginn des Luftkrieges gegen Jugoslawien hat den Massenexodus aus dem Kosovo nicht verursacht. Doch schwoll er seitdem drastisch an. Unmittelbar vorausgegangen war der Abzug der zivilen OSZE-Mission, der humanitären

Hilfsorganisationen und der diplomatischen Vertretungen. Von einem auf den anderen Tag gab es im Kosovo keine internationale Präsenz mehr. Befohlen oder geduldet, jedenfalls unbeobachtet von einer autorisierten Repräsentanz der Weltöffentlichkeit, kann sich ethnonationalistischer Haß ungezügelt an einer wehrlosen Bevölkerung austoben, die haftbar gemacht wird für das Bombardement, dem man nun selbst wehrlos ausgesetzt ist. Inzwischen wird man nicht mehr zögern, von Genozid zu sprechen.

Der Bombenkrieg hat die Vertreibung der Kosovo-Albaner nicht verhindern können, sie vielmehr potenziert. Der eine des anderen Alibi - mit trotziger Verstocktheit laufen die beiden Vorgänge nebeneinander her. Die Zerstörung von Raffinerien, Kraftwerken, Versorgungseinrichtungen, Fabriken, Verwaltungsgebäuden, Sendeanlagen, Flugplätzen, Bahnhöfen, Straßen und Brücken schädigt Jugoslawien, aber sie hilft bislang keinem einzigen Albaner. Eine humanitäre Intervention ist sie allenfalls der Absicht nach, nicht aber in ihrer Wirkung. Dafür sprechen auch das hohe Ausmaß der Schäden an zivilen Objekten, Folge einer schonungslosen Zielplanung, sowie der Einsatz von Splitterbomben, deren verheerende Wirkung sich nicht auf militärische Opfer beschränkt hat.

Die NATO gibt an, über Erkenntnisse zu verfügen, daß die gezielte Massenvertreibung ziviler Bewohner des Kosovo als Teil eines großangelegten "Operationsplans Hufeisen" schon um die Jahreswende 1998/99 eingesetzt habe. Doch drängt sich der Verdacht auf, die NATO nutze diese Version in propagandistischer Absicht, um eine vom tatsächlichen Ablauf abweichende Reihenfolge der Ereignisse zu suggerieren und die offenkundig drastische Zunahme des Massenexodus seit dem 24. März zu verwischen. Um jedes Mißverständnis auszuschließen: Die Schuld an Verbrechen trägt derjenige, der sie begeht. Nicht die NATO verjagt und mißhandelt die Albaner des Kosovo, sondern die militärischen und paramilitärischen Exekutoren unter Belgrader Kommando. Aber von Mitverantwortung für Untaten läßt sich nicht freisprechen, wer ihre Ausführung de facto begünstigt.

Mutmaßliche Konsequenzen für die europäische Sicherheit

Die Mitte Mai völlig verfahrenere Situation, in der unsere Informationen und Urteilsbildung weitgehend auf die von der Freund-Feind-Reduktion des Krieges bestimmten offiziellen Darstellungen - sei es der NATO, sei es der serbischen Medien - angewiesen sind, gibt Anlaß zu kritischen Fragen. Auf dem Jubiläumsgipfel der NATO-Staats- und Regierungschefs Ende April in Washington - fünf Wochen dauerte der Krieg bereits, die proklamierten Ziele lagen unverändert außer Reichweite - schälte sich als Zweck des Unternehmens eine neue Variante heraus. Deutet die "Sieg über die Diktatur"-Rhetorik des amerikanischen Präsidenten, vom deutschen Bundeskanzler sekundiert, darauf hin, daß es dem Bündnis in Wahrheit um Stärke, Geltungsanspruch und Durchsetzungsvermögen geht? Wer so argumentiert, fällt ein vernichtendes Urteil über die NATO: Mit dem Bündnis *gegen* Krieg wäre es vorbei.

Zumindest scheint die NATO aus einer Verteidigungs- in eine Interventionsallianz zu mutieren. Damit aber drängt sie in eine Rolle hinein, die ihr nicht zusteht. Das Ziel, "*to make Serbia safe for democracy*", und zwar ohne UN-Mandat, verstrickt sich in die Widersprüche des "demokratischen Interventionismus". Wie kann eine Koalition von Staaten, die sich als Wertegemeinschaft und internationale Ordnungsmacht begreift, andere Staaten zum Verzicht auf Gewalt und zur Befolgung der für alle geltenden Regeln der UN-Charta anhalten, wenn sie sich selbst davon freistellt? Im internationalen System markieren die Normen des Völkerrechts den erreichten Grad an Zivilität. Sie bilden kein weniger kostbares Gut als die Prinzipien des Rechtsstaats innerhalb von Gesellschaften, und wo sie Lücken aufweisen, müssen sie verbessert werden. Die Abschaffung oder Mißachtung sind die schlechteste Alternative. Das westliche Bündnis hat aber nicht nur gegen die UN-Charta verstoßen, sondern auch gegen ihr Gründungsdokument selbst, den Nordatlantik-Vertrag, der sich auf diese beruft. Und

schließlich wurden Fundamente eingerissen, auf denen nach dem Ende des Blockkonflikts die neue Sicherheitsordnung Europas gründen sollte: die Charta von Paris, der Zwei-plus-vier-Vertrag, die NATO-Rußland-Akte. Sie alle enthalten das völkerrechtliche Gewaltverbot als konstitutives Element. Die Selbstermächtigung der NATO könnte Nachahmer finden: durch Rußland im Baltikum, China in Taiwan, Indien in Sri-Lanka? Sie habe keinen Präzedenzfall geschaffen, beteuert die NATO. Aber was ein Präzedenzfall ist, entscheiden nicht diejenigen, die ihn bestreiten, sondern diejenigen, die sich später darauf berufen.

Wenn die NATO vorhat, sich in eine Interventionsallianz zu verwandeln, kann man das Vorgehen in der Kosovo-Krise als Probelauf für ihr neues strategisches Konzept deuten. Zumindest bisher ist der Test mißlungen. Das wirft im Nordatlantischen Bündnis eine Fülle von Fragen nach der eigenen Glaubwürdigkeit auf. Insbesondere müssen sich die Europäer fragen, ob der Umbau der NATO zu einer Interventionsallianz, von der UNO und OSZE an den Rand gedrängt werden, ihren Sicherheitsinteressen entspricht.

Die Antwort auf die Frage, ob humanitäre Interventionen überhaupt legitimierbar sind, hängt davon ab, ob der zwischenstaatliche Frieden oder grundlegende Menschenrechte das höhere, folglich schutzwürdigere Rechtsgut darstellen. Um zu entscheiden, ob im Einzelfall der Einsatz militärischer Mittel vertretbar ist, muß sehr genau geprüft werden, ob diese Mittel geeignet und andere nicht verfügbar sind. Im Kosovo ist die internationale Gemeinschaft - eingeschlossen die auch in der UNO maßgeblichen NATO- Staaten - den Beweis schuldig geblieben, das ihr Mögliche und Zumutbare unternommen zu haben, um den Vertreibungsexzeß ohne Militärintervention abzuwenden.

Die Hilflosigkeit der internationalen Kosovopolitik hat einen tieferen Grund: Es fehlt an vereinbarten Maßstäben zur Bewertung innerstaatlicher Konflikte. Nationale Interessen und diffuse Freund-Feind-Bilder bestimmen, ob bewaffnete Auflehnung gegen repressive Herrschaft als Freiheitskampf oder als Terrorismus gilt. Politische Doppelzüngigkeit ist die notwendige Folge. Was unterscheidet die Rechte der Albaner im Kosovo von denen der Kurden in Ostanatolien? Oder die UCK von der PICK? Gibt es guten und bösen Separatismus? Der Regierung in Ankara wird nachgesehen, wenn sie innenpolitische Gegner auch über die Landesgrenzen hinaus verfolgt. Gewohnheitsmäßig operiert sie mit regulären Streitkräften auf dem Territorium eines Nachbarstaates, des Irak, ohne Sanktionen oder militärische Drohungen befürchten zu müssen. Muß ein Unterdrückerstaat nur der NATO angehören, um straflos davonzukommen?

1.2. Zurück zur Politik!

1. Man muß kein Clausewitz-Experte sein, um zu wissen, daß ein Konflikt in dem Augenblick, wo er die Gewaltschwelle überschreitet, eigenen Gesetzmäßigkeiten folgt: der Logik des Krieges. Und je weniger klar die von der Politik vorgegebenen Ziele sind, desto größer ist das Risiko, von einer Stufe des Krieges in die nächste getrieben zu werden. Will man sich dieser Eskalationslogik nicht blind ausliefern, kommt es darauf an, der Politik wieder zu ihrem Recht zu verhelfen. Hier setzt die deutsche Politik mit dem sogenannten Fischer-Plan richtigerweise an. Um so mehr, als es ihm nicht nur um die Restitution des Politischen geht, sondern auch und sogar in erster Linie darum, zwei Akteure wieder ins Spiel zu bringen, die von den NATO-Staaten zuvor leichtfertig als *quantite negligeeable* ausgeschlossen worden waren: Erstens die Vereinten Nationen, die einzige Instanz, die bewaffnetes Vorgehen heute noch zu legitimieren vermag, zweitens Rußland, ohne das nun einmal keine europäische Sicherheit zu haben ist.

2. Als Mitglied der Nordatlantischen Allianz schuldet die Bundesrepublik ihren Partnern Solidarität. Doch endet die Solidarität dort, wo das Bündnis seine im Nordatlantikvertrag eindeutig festgehaltene Bindung an die Charta der UNO außer Kraft setzt. Im Artikel 5, dem

Kern des Vertrages, der die NATO als Verteidigungsallianz kennzeichnet, versprechen sich die Parteien Beistand zur Abwehr eines bewaffneten Angriffs, nicht Beihilfe zur Führung eines Angriffs. Dabei entscheidet jeder Staat in eigener Souveränität über die Maßnahmen, "die er für erforderlich erachtet". Wenn das schon im Beistandsfall gilt, um wieviel mehr muß es dann für eine militärische Intervention *out of area* gelten. Gibt es keinen Beistandsautomatismus, kann es erst recht keinen Automatismus der Bündnissolidarität geben.

3. Europa kann nicht hinnehmen, in seiner Mitte Menschen massenhaft entrechtet, ermordet, mißhandelt und vertrieben zu sehen, denen nichts anderes vorgeworfen wird, als daß sie *anders* sind. Die "ethnischen Säuberungen" im Kosovo stehen in der Kontinuität der Verbrechen, die zwischen 1991 und 1995 in den Zerfallskriegen des ehemaligen Jugoslawien begangen wurden. Heute wie damals hat die internationale Politik dagegen kein angemessenes und wirksames Konzept. Der mit humanitären Motiven begründete Krieg der NATO radikalisiert den Konsequenzzwang: Wo immer künftig der Westen über staatlichen Terror gegen Minderheiten, und sei es auch aus einsichtigen Interessen, hinwegsieht, wird man ihn mit erhobenem Finger der Doppelmoral zeihen können. Wenn es zutrifft, daß in Europa das Prinzip der staatlichen Souveränität weiter als anderswo durch menschenrechtliche Normen relativiert ist, muß das auch praktische Folgen zeitigen und müssen diese nachdrücklicher als bisher angemahnt werden. Genannt sei nur die Kurdenpolitik der Türkei.

4. Zehn Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts besteht der in jedem Friedensgutachten aufs neue beklagte Strukturangel fort: Europa hat keine homogene Sicherheitsordnung, die den von Grund auf gewandelten Herausforderungen gewachsen wäre. Statt dessen konkurrieren verschiedene Organisationen und Institutionen mit ungeklärten Zuständigkeiten und sich behindernden Ambitionen um dieselbe Rolle. Die NATO ist außerstande, dieses Defizit zu beheben. Ihr Anspruch, die maßgebliche europäische Sicherheitsorganisation zu sein, wurde nachhaltig erschüttert. Sie ist ein Militärbündnis, sie denkt und handelt wie ein Militärbündnis: Am Anfang steht die Identifizierung des Gegners, danach folgt die Planung seiner Bekämpfung. Für die Eindämmung komplexer zwischen- oder innerstaatlicher Konflikte ist das zu wenig.

Zudem bleibt Rußland ungenügend integriert. Es ist mit seinen inneren Problemen beschäftigt und neigt zur Selbstausgrenzung. Doch die von der NATO geschaffenen Mechanismen zur Überbrückung der Kluft - der NATO-Rußland-Rat, der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat, die Partnerschaft für den Frieden - dienen zwar der vertrauensbildenden Kommunikation, leisten aber gerade das Unmögliche nicht, die ausgeschlossene Macht einzubinden. Nach wie vor gibt es in Europa Zonen abgestufter Sicherheit.

Ein leistungsfähiges System europäischer Sicherheit benötigt Vorkehrungen zur Frühwarnung und Krisenvorbeugung ebenso wie zur zivilen Streitbeilegung, Schlichtung und Vermittlung. Die vom ehemaligen UN-Generalsekretär Boutros-Ghali 1992 vorgelegte "Agenda für den Frieden" enthält viele wegweisende Vorschläge, die jedoch ihrer praktischen Umsetzung harren. Desgleichen verfügt die OSZE über Instrumente, deren frühzeitiger Einsatz in heraufziehenden Krisen dramatische Zuspitzungen verhindern kann. Exemplarisch genannt sei der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten. Sein Wirkungsradius ließe sich beträchtlich erweitern. Einer aktiveren Rolle der OSZE bei Aufgaben der Krisenprävention in Minoritätenkonflikten steht aber nicht zuletzt die Weigerung einiger westlicher Staaten entgegen, Regelungen zu akzeptieren, die auf sie selbst Anwendung finden könnten. Für den gesamten Komplex ziviler Konfliktvorbeugung haben die deutschen Regierungsparteien in ihrer Koalitionsvereinbarung wichtige Akzente gesetzt und politische Initiativen angekündigt. Mit dem Krieg in Jugoslawien ist die Umsetzung noch dringlicher geworden.

Natürlich gehört zu einem leistungsfähigen System regionaler Sicherheit auch die Verfügung über militärische Mittel. Erfahrungsgemäß schaffen jedoch in internationalen Krisen

Waffenmacht oder deren Androhung nur kurzzeitige Erfolge - wie etwa die Holbrooke-Milosevic-Übereinkunft vom Oktober 1998 zeigte. Kommt die Politik ihrer Aufgabe nicht nach, bleibt das Sicherheitsproblem ungelöst. Wer nur an der Schraube der Drohungen dreht, gerät in eine Glaubwürdigkeitsfalle und provoziert das Desaster. Ausschlaggebend ist, daß eine breite Skala an Optionen und Mitteln entwickelt wird und greifen kann, wenn sie benötigt wird. Das setzt voraus, daß die Beliebigkeit von Interventionsentscheidungen *weniger* durch die Pflicht zum Handeln *aller* abgelöst wird. Die Grundprinzipien, auf denen die UNO und die OSZE beruhen, müssen wieder zur Geltung kommen. Auf unserem kleinräumigen Kontinent lassen Fragen von Krieg und Frieden die Sicherheitsbelange keines einzigen Staates unberührt. Wir stellen deshalb den Vorschlag, einen europäischen Sicherheitsvertrag zu schließen und einen europäischen Sicherheitsrat zu bilden, erneut zur Diskussion.

5. Je länger die Luftschläge der NATO dauern und gleichzeitig der erzwungene Exodus der Bevölkerung aus dem Kosovo anhält, desto bedrohlicher wächst die Gefahr einer horizontalen Eskalation. Es kommt deshalb darauf an, den ökonomisch und politisch fragilen Nachbarstaaten tatkräftig zu helfen, an erster Stelle Albanien und Mazedonien. Der diskutierte Vorschlag eines Marshall-Plans für die gesamte Region erscheint uns dazu der richtige Ansatz. Auch wenn das zweifellos enorme Summen kosten wird und nur langfristig Erfolg verspricht, gibt es keine Alternative. Und billiger als ein Krieg, der jeden Tag über hundert Millionen Dollar verschlingt, ist es allemal.

Über die ökonomische Hilfe hinaus verlangt das Ziel der Stabilisierung der Region aber auch einen neuen politischen Gesamtrahmen. Eine Gipfelkonferenz aller interessierten Staaten und internationalen Organisationen könnte einen permanenten multinationalen Dialogprozeß nach dem KSZE-Vorbild initiieren, in dem sich alle Fragen der wirtschaftlichen und politischen Kooperation, aber auch der regionalen Rüstungskontrolle erörtern ließen. Ein solcher Prozeß könnte einmünden in einen südosteuropäischen Pakt für Stabilität und Entwicklung, der in die OSZE zu überführen wäre, sobald alle Beteiligten - auch die Bundesrepublik Jugoslawien - die politischen Voraussetzungen dafür erfüllen.

6. Die Perzeption des Balkankrieges in der übrigen Welt kann uns nicht gleichgültig sein. Vor allem in Rußland und in China ist die Selbstmandatierung der NATO nicht geeignet, das Vertrauen in das Völkerrecht zu stärken. Die tief im westlich-demokratischen Kontraktualismus wurzelnde Zielvorstellung einer Verrechtlichung der internationalen Politik wird von jedem Verstoß in Frage gestellt. Die Beteuerung, der Präzedenzfall dürfe keiner sein, reicht nicht aus. Es muß alles getan werden, die richtige Hierarchie zwischen UNO und NATO wiederherzustellen. Nur dann gewinnt das Pochen auf die Stärke des Rechts statt auf das Recht des Stärkeren wieder an Glaubwürdigkeit. Es wäre fatal, wenn uns für die Weiterentwicklung des Völkerrechts - sei es in Richtung auf eine Konstitutionalisierung der Menschenrechte, sei es in Richtung eines Rechts auf humanitäre Intervention - kein anderer Weg einfiele, als bestehendes Völkerrecht zu brechen.

7. Die Unterbringung der Massen an Vertriebenen aus dem Kosovo in überfüllten Zeltlagern in Albanien und Mazedonien kann nur ein vorübergehender Notbehelf sein. Dort haben die Hilfsbedürftigen lebensrettende Zucht und erste Versorgung gefunden, aber für einen längerfristigen Aufenthalt fehlen alle Voraussetzungen. Es ist politisch sinnvoll, möglichst viele Vertriebene in der Nähe ihrer Heimat zu lassen, um das Beharren auf einer raschen Rückkehr zu unterstreichen. Völlig unklar ist jedoch, wann die Möglichkeit der Rückkehr in ein sicheres Lebensumfeld tatsächlich besteht. Sollte diese Situation bis zum Ende des Sommers nicht eintreten, ist es ein Gebot der Humanität, nach anderen, menschenwürdigeren Zwischenlösungen zu suchen. Die Bundesrepublik wird dann ebenso wie ihre Verbündeten nicht umhin können, die bisher sehr geringen Aufnahmekontingente für Kosovo-Flüchtlinge um ein Vielfaches zu erhöhen.

2. Jenseits des Balkans

Der Krieg auf dem Balkan überschattet zur Zeit in Europa alle anderen Konfliktherde. Da der Anspruch des Friedensgutachtens nicht der einer Enzyklopädie sämtlicher gewaltsamer Konflikte und Kriege ist, haben wir jeweils eine Auswahl zu treffen. Manche seit langer Zeit virulente Brandherde thematisieren wir nicht jährlich neu, weder in den Einzelanalysen noch in der Stellungnahme. Dafür seien drei Beispiele genannt: 1998 behandelten wir den Zypernkonflikt, der dieses Jahr fehlt. Durch den Verzicht Nikosias, russische Boden-Luft-Raketen zu stationieren, geriet er zwar aus den Schlagzeilen, ist aber nach wie vor weit von einer Lösung entfernt. Ähnlich verhält es sich mit dem Bürgerkrieg in Algerien, im Friedensgutachten 1998 eingehend analysiert. Den anhaltenden Bürgerkrieg in Afghanistan haben wir wieder nicht untersucht, eine empfindliche Lücke.

2.1. Positive Entwicklungen

Die Intention, die internationale Politik zu verrechtlichen, bleibt richtig

Die Berliner Republik ist für die internationale Ordnung mit verantwortlich. In dem Maße, wie man sich dessen gewahr wurde, ist der frühere bundesdeutsche Konsens, das Grundgesetz gestatte den Einsatz der Bundeswehr nur im Verteidigungsfall, nach und nach einem neuen gewichen. Er stellt völkerrechtlich legitimierte Gewaltmaßnahmen nicht mehr in Frage. Auch die rot-grüne Koalitionsvereinbarung zeugt von dieser Entwicklung. Sie enthält manches, was aus Sicht der Friedensforschung ausdrücklich zu begrüßen ist. So die Intention, die internationalen Beziehungen weiter zu verrechtlichen, wobei der UNO Vorrang zukomme: Sie sei "die wichtigste Ebene zur Lösung globaler Probleme. Deshalb sieht es die neue Bundesregierung als besondere Aufgabe an, sie politisch und finanziell zu stärken, sie zu reformieren und zu einer handlungsfähigen Instanz für die Lösung internationaler Probleme auszubauen". Positiv ist auch die Absicht, statt des vor allem dem eigenen Prestige dienenden Anspruchs auf einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat der Weltorganisation praktisch unter die Arme greifen zu wollen: mit Bundeswehrsoldaten als eigenständigen Einheiten für *peace keeping* und durch die Stärkung der Rolle des Generalsekretärs. Dieser Impuls der neuen Regierung steht in der besten westlichen Tradition: Die UN-Charta stärkt bekanntlich das internationale Recht, um dem Machtmißbrauch der Stärkeren Herr zu werden.

Der neue Internationale Strafgerichtshof

Als konkreten Schritt der Verrechtlichung nennen wir den neuen Internationalen Strafgerichtshof, dessen auf Beschluß der UNO ausgearbeitetes Statut im letzten Jahr in Rom angenommen wurde. Er verwirklicht in allgemeiner Form erstmals die Idee, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Verbrechen gegen den Frieden juristisch zu ahnden und dabei vom Prinzip der persönlichen strafrechtlichen Verantwortlichkeit der Täter auszugehen. Dieser neue Internationale Strafgerichtshof kann - auf ähnliche Weise wie die in letzter Zeit häufig gebildeten Wahrheitskommissionen, die den Gedanken der Versöhnung voranbringen sollen - zur Wiederherstellung des Friedens dienen.

Kernwaffenfreie Zonen

Das globale Nichtverbreitungs-Regime, das auf der Basis des Atomwaffensperrvertrages von 1968 errichtet wurde, wird durch eine Reihe regionaler Vereinbarungen über nuklear- waffenfreie

Zonen ergänzt. Zusammengenommen bedecken diese Zonen 99 Prozent der südlichen Hemisphäre. Die internationale Sicherheit könnte deutlich gesteigert werden, wenn es gelänge, nuklearwaffenfreie Zonen für Südasien (Indien, Pakistan), den Mittleren Osten (Israel, die arabischen Staaten und Iran) und für Mittel-, Ost- und Nordeuropa zu vereinbaren. Wirkungsvoll sind nuklearwaffenfreie Zonen jedoch nur, wenn sie von Protokollen begleitet werden, in denen die fünf Kernwaffenstaaten "negative Sicherheitsgarantien" geben, also Zusagen, in diesen Zonen keine nuklearen Waffen einzusetzen. Wenn die Bundesregierung dem selbst gesetzten Anspruch gerecht werden will, Friedenspolitik zu betreiben, sollte sie auf internationaler Ebene die Vorschläge für weitere kernwaffenfreie Zonen unterstützen. Durch einen Verzicht der NATO auf den Ersteinsatz von Nuklearwaffen, wie von Außenminister Fischer vorgeschlagen, könnte das Feld für weitere nuklearwaffenfreie Zonen und die sie begleitenden negativen Sicherheitsgarantien vorbereitet werden.

Durchbruch bei den KSE-Verhandlungen

Es stimmt optimistisch, daß trotz des Kosovokrieges bei den Wiener Verhandlungen zur Anpassung des KSE-Vertrags am 30. März 1999 ein Durchbruch gelang. Der Unterzeichnung des angepaßten Vertrags auf dem OSZE-Gipfel in Istanbul steht nun nichts mehr im Weg. Das neue Begrenzungskonzept wird die militärische Stabilität in Europa deutlich verbessern, die NATO-Erweiterung wird rüstungskontrollpolitisch eingehegt, weitere Staaten können dem Vertrag auf freiwilliger Basis beitreten. Die Freude über diesen Durchbruch wird freilich dadurch getrübt, daß das Inkrafttreten des Vertrags nicht gesichert ist, da die Ratifizierung in einigen Parlamenten - vor allem in der russischen Duma und im amerikanischen Kongreß - auf Hindernisse stößt.

2.2. Negative Entwicklungen

Neuer Militarismus in Zentralafrika

Drei Jahrzehnte lang hielt die Gründergeneration der unabhängigen Staaten Afrikas an den von den Kolonialherren geschaffenen Territorialstaaten eisern fest und betrachtete deren Bevölkerung als Staatsnationen. Das von der OAU 1961 festgeschriebene Prinzip, die Staatsgrenzen wechselseitig zu respektieren, trug viel dazu bei, daß Sezessions- und Irredentabewegungen zum Scheitern verurteilt waren; außerdem ersparte es dem Kontinent für lange Zeit zwischenstaatliche Kriege. Diese Friedensordnung ist im Zentrum Afrikas seit 1990 brüchig geworden. Im Gewande eines "neuen Afrikanismus" stütze neue Herrscher ihre Macht zunehmend auf das Militär und schrecken nicht mehr davor zurück, mit Truppenkontingenten grenzüberschreitend zu agieren. Ein regelrechter Afro-Militarismus ist in der Demokratischen Republik Kongo dabei, ein sich aus dem Land ernährendes anhaltendes Kriegssystem zu schaffen.

Die internationale Staatengemeinschaft verhielt sich zum Kongo-Konflikt wie zuvor zu dem in Ruanda: Sie definierte ihn als innerstaatliche Angelegenheit und ließ den Plan eine Friedenstruppe in den Kivu zu entsenden, wieder fallen. Als dann die Flüchtlinge verfolgt wurden und der ganze Kongo im Krieg versank, war die westliche Welt nur Zu schauer. Längst kämpfen dort indes auch Truppen der Nachbarstaaten für ihre eigenen Interessen. Der schnelle Sturz Kabilas schlug zwar fehl, doch sind seine Verbündeten nicht imstande, das gesamte Land zurückzuerobern. Während die zwischenstaatlichen Beziehungen sich militarisieren, plündern die Soldaten Kabilas ebenso wie die Rebellen die Zivilbevölkerung aus. In einem Jahr ist im Kongo eine Kriegsökonomie entstanden. Wie zuvor Angola könnte nun auch der Kongo in einem Dreißigjährigen Krieg versinken. Da Land zerfällt nicht, sondern ist in Gefahr, durch auswärtige Kräfte geteilt zu werden.

Vertrauen auf die eigene Stärke statt Multilateralismus in den USA

In den USA verstärkt sich die Tendenz, internationale Organisationen und Institutionen zu ignorieren, wenn sie der eigenen Politik der Stärke im Weg stehen. Die einzig verbliebene Supermacht scheint zusehends versucht, die Fesseln jener völkerrechtlichen Organisationen und Institutionen abzustreifen, die sie doch selbst einst geschaffen hatte, um nach dem schwer errungenen Sieg über die Achsenmächte die Welt neu zu ordnen. Wieder einmal schwingt das Pendel der amerikanischen Außenpolitik deutlich aus: weg vom Internationalismus und Institutionalismus und hin zum Unilateralismus. Völkerrecht, UNO und zögernde Verbündete werden von Teilen der politischen Klasse zunehmend als lästige Hemmnisse empfunden, die verhindern, daß man im Vertrauen auf die eigene Macht gegen internationale Terroristen, "Schurkenstaaten" und antiwestliche Bösewichte mit der gebotenen Härte vorgehen kann. Das von der neuen Bundesregierung verfolgte Ziel, die UNO und das Völkerrecht auszubauen, kollidiert damit zwangsläufig.

Freilich beherrscht die unilaterale Ideologie die Debatte in den USA nicht unangefochten. Völkerrecht und internationale Organisationen sind in Teilen der politischen Elite, Publizistik und in den Universitäten nach wie vor tief verankert. Hier gibt es Ansatzpunkte, um von außen auf den Pendelschwung der amerikanischen Politik einzuwirken. Und auch das lange Zaudern der USA, sich auf dem Balkan militärisch einzumischen, paßt nicht zum Klischee des Weltpolizisten. Daß die Vereinigten Staaten als einzige Macht, die unilateral handeln *kann*, zu Überreaktionen neigen, hat auch mit der Schwäche der Europäer zu tun, international wirkungsvoll zu agieren.

Tiefgreifende Veränderungen im internationalen Selbstverständnis der USA manifestieren sich vor allem im republikanisch kontrollierten Kongreß, der vor Brüskierungen der internationalen Staatengemeinschaft nicht zurückschreckt. Diese Tendenz birgt die Gefahr einer wachsenden Entfremdung zwischen den USA und Europa. Verschärft sie sich, entzieht sie der engen Bonner Anlehnung an die USA den Boden. Damit drohen die beiden wichtigsten Prinzipien bundesdeutscher Außenpolitik in Widerstreit zu geraten: Die Tradition des erfolgreichen Multilateralismus beißt sich mit der transatlantischen Solidarität.

Nicht erklärter Zermübungskrieg gegen den Irak

Am Persischen Golf machten die USA ihre Drohung vom Februar 1998 wahr und bombardierten im Dezember 1998 mit britischer Unterstützung den Irak, nachdem dieser die Zusammenarbeit mit der Sonderkommission UNSCOM aufgekündigt hatte. Für die vier Nächte währende Strafaktion *Desert Fox* lag kein Mandat der UNO vor — Präsident Clinton gab den Befehl zum Angriff, während der Sicherheitsrat in einer nächtlichen Sondersitzung über die Krise beriet. Wenige Tage nach Beendigung der Operation begann ein Zermübungskrieg gegen den Irak, in dem amerikanische und britische Kampfflugzeuge seither fast täglich militärische Ziele im Irak bombardieren und systematisch das irakische Luftverteidigungssystem zerstören. Die Angriffe werden mit der Verletzung der nördlichen und südlichen Flugverbotszonen, die der Irak nicht anerkennt, begründet. Die Zerstörung der Restbestände der irakischen konventionellen Militärmacht soll, ebenso wie das seit fast neun Jahren andauernde Wirtschaftsembargo, die Machtbasis des Diktators Saddam Hussein aushöhlen. Daneben unterstützen die USA eine Reihe von irakischen Oppositionsgruppen. Ziel ist die Beseitigung Saddam Husseins von innen, in der Hoffnung, ein Auseinanderbrechen des Irak vermeiden zu können.

Der Herrscher von Bagdad scheint jedoch fest im Sattel zu sitzen. Sein Herrschaftsapparat ist offenbar nach wie vor intakt, so daß Unruhen im schiitischen Süden des Irak rasch niedergeschlagen sowie Verschwörungen und Putschversuche aufgedeckt und vereitelt werden

konnten. Das Verhältnis des Irak zum UN-Sicherheitsrat ist seit Dezember 1998 nachhaltig gestört, der UN-Sicherheitsrat selbst ist in der Frage seiner künftigen Irak-Politik gespalten. Sämtliche Versuche, das UN-Inspektionsregime in modifizierter Form wiederaufzunehmen und damit den Irak daran zu hindern, seine Kapazität zum Bau von Massenvernichtungswaffen wiederherzustellen, sind bisher gescheitert. Solange der Irak die Wiederaufnahme der Inspektionen verweigert, ist auch eine Lockerung oder gar Aufhebung des verheerenden Wirtschaftsembargos kaum vorstellbar. Die Bilanz der Irak-Politik des vergangenen Jahres könnte daher kaum negativer ausfallen: Während eine Lösung des Irak-Konflikts nicht in Sicht ist, wurde die UNO durch die unilaterale Entscheidung der USA und ihres britischen Partners, den Irak unter fortgesetztem Bruch des Völkerrechts in die Knie zu zwingen, erneut schwer beschädigt.

Die Demontage des ABM-Vertrags gefährdet die gesamte Rüstungskontrolle

Die Clinton-Administration beschleunigt ihren Fahrplan für einen landesweiten Abwehrgürtel gegen feindliche Raketen beträchtlich. Der rüstungskontrollpolitische Preis hierfür ist außerordentlich hoch. Verteidigungsminister Cohen scheint bereit, für ein solches Programm den nach wie vor wichtigen Raketenabwehr-Vertrag (ABM-Treaty) aus dem Jahre 1972 zu opfern. Senator Jesse Helms will das Abkommen sogar "auf den Müllhaufen der Geschichte" werfen. Wird das Abkommen weiter ausgehöhlt oder gar gekündigt, wächst die Gefahr, daß Raketenabwehrwaffen die Nuklearprogramme Chinas und anderer Staaten vorantreiben. Gleichzeitig entwertet die amerikanische Abwehrpolitik die nicht-militärischen Maßnahmen gegen die Verbreitung von Massenvernichtungsmitteln.

Nordkorea im Abgrund: regionaler Konfliktherd und Proliferation

Nordkorea ist Schauplatz unvorstellbaren menschlichen Elends. Trotz der Hungerkatastrophe halten die Herrschenden an der Abschottungspolitik fest und verweigern sich gebotenen Reformen aus Sorge, die politische Kontrolle über die Gesellschaft zu verlieren. Die ausweglos erscheinende innere Lage birgt auch Sprengstoff für die internationale Sicherheit, der durch die jahrzehntelange Teilung der koreanischen Nation und konkurrierende Interessen der vier Großmächte in Nordostasien noch vermehrt wird. Gegen den Trend zeigt die Region alle Anzeichen eines sich beschleunigenden Wettrüstens unter Einschluß nuklearer und Raketentechnologien. Anlaß zu besonderer Besorgnis geben jüngste Raketentests Nordkoreas und Pläne zur Stationierung von neuen Raketenabwehrsystemen unter anderem in Südkorea, Japan und Taiwan. Die militärischen Entwicklungen erweisen sich als zusätzliche Belastung für den mühsam wieder in Gang gekommenen Verhandlungsprozeß über einen Friedensvertrag für die koreanische Halbinsel. Ohne eine Überwindung des Elends und eine Minderung der militärischen Spannungen besitzt die Idee einer tragfähigen Sicherheitsstruktur in Nordostasien wenig Aussicht auf Erfolg.

Der Öcalan-Prozeß und die Kurdenfrage in der Türkei

Abdullah Öcalan hat sich vor einem türkischen Staatssicherheitsgericht wegen Hochverrats zu verantworten; dem Vorsitzenden der Arbeiterpartei Kurdistans (PKK) droht die Todesstrafe. Seine Anhänger protestierten auf Großkundgebungen in mehreren europäischen Staaten wütend gegen seine Verhaftung und deren Begleitumstände. Bei einem Sturm auf die israelische Botschaft in Berlin wurden vier Kurden von israelischen Sicherheitskräften erschossen.

Die dramatischen Vorgänge um die Ergreifung Öcalans werfen ein grelles Licht auf das komplizierte Verhältnis zwischen der Europäischen Union und dem NATO-Mitglied Türkei. Die

massiven Menschenrechtsverletzungen, die den Krieg zwischen den türkischen Militärs und der kurdischen Guerilla begleiten, werden von der EU unter anderem gegen das Aufnahmebegehren Ankaras geltend gemacht. Die Türkei ihrerseits legt die Opfer des seit 1984 geführten Krieges in Südostanatolien dem Terror der PKK zur Last. Den europäischen Staaten, insbesondere Italien und der Bundesrepublik Deutschland, wirft Ankara nunmehr vor, bei der Ergreifung des Gesuchten nicht kooperiert zu haben. Rom hatte sich geweigert, Öcalan an die Türkei auszuliefern, da ihm dort die Todesstrafe drohe. Bonn hatte aus Furcht vor gewaltsamen Auseinandersetzungen auf deutschen Straßen darauf verzichtet, den bestehenden Haftbefehl gegen Öcalan zu vollstrecken.

Der türkische Coup in Kenia, um Öcalan dingfest zu machen, mag in den europäischen Hauptstädten mit Erleichterung aufgenommen worden sein. Doch einer politischen Lösung hat er den Kurdenkonflikt nicht näher gebracht. Im Gegenteil hat die Verhaftung Öcalans einen nationalen Enthusiasmus entfacht, der nicht unwesentlich zum Erfolg der rechtsnationalistischen "Partei der Nationalen Aktion" (MHP) in den türkischen Parlamentswahlen vom 18. April 1999 beigetragen hat. Nach dem Rechtsruck ist zu erwarten, daß Ankara vorerst an der militärischen Option zur "Lösung" des Kurdenkonflikts festhält. Darüber hinaus scheinen sich die Aussichten für einen rechtsstaatlichen Prozeß gegen den "Staatsfeind Nummer Eins" verschlechtert zu haben. Die Absicht des Europarates, zu dem Prozeß Beobachter zu entsenden, verdient Unterstützung. Die Absage Ankaras an offizielle Prozeßbeobachter macht jedoch deutlich, daß seit der Zurückweisung der Türkei auf dem Luxemburger EU-Gipfel zur Osterweiterung im Dezember 1997 das Verhältnis zwischen der Europäischen Union und dem strategisch wichtigen NATO-Staat empfindlich gestört ist.

2.3. Ambivalente Entwicklungen

Die Asienkrise und ihre internationalen Auswirkungen

Die Asienkrise ist eine der gravierendsten Finanzkrisen der letzten 50 Jahre. Sie begann im Juni 1997 in Thailand, weitete sich schnell auf Malaysia, Indonesien, Südkorea und die Philippinen aus und stürzte diese Länder in eine tiefe Rezession — in Indonesien steht sogar die Existenz des Staates in seiner jetzigen Gestalt auf dem Spiel. Mit einiger Zeitverzögerung mußten auch China, Hongkong und Taiwan deutliche Wachstumseinbußen hinnehmen. Die Währungen der südost- und ostasiatischen "Tiger" verfielen dramatisch, die Preise vieler Aktien gingen auf einen Bruchteil ihrer Höchstwerte zurück, selbst Taiwan mußte abwerten. Nur China und Hongkong konnten die de facto- Bindung ihrer Währungen an den US-Dollar aufrechterhalten. Obgleich es bislang dem euro-atlantischen Raum gelang, sich weitgehend abzuschirmen, besteht kein Grund zur Entwarnung. Denn auch andere Länder sind von Finanzkrisen betroffen. Im August 1998 mußte auch Rußland den Rubel freigeben und ein Zahlungsmoratorium verkünden, im Januar 1999 erfaßte die Krise Brasilien als vorerst letztes Glied in der Kette.

Die sich rapide verschlechternden Leistungsbilanzen der einst auch im Westen ungeachtet aller Demokratiedefizite vielfach als Modell gepriesenen asiatischen "Tiger" brachten deren Wirtschaft zum Stillstand. Inzwischen erscheinen diese Staaten in einem ganz anderen Licht: als Inbegriff eines *crony capitalism* mit einer geradezu symbiotischen Verfilzung von Staat und Privatwirtschaft. Für die Fehlentwicklungen wurden von westlicher Seite insbesondere die Politisierung ökonomischer Entscheidungen, die staatliche Beeinflussung des Marktgeschehens und die fehlende Bankenkontrolle verantwortlich gemacht. Als Rezepte dagegen empfahlen die westlichen Länder eine noch weitergehende Liberalisierung der Finanzmärkte, den Aufbau einer funktionierenden Bankenkontrolle sowie die Demokratisierung der politischen Systeme. All diese Rezepte kranken jedoch an der Einseitigkeit, mit der sie die Schuld den ökonomischen und politischen Eliten zuweisen. Sie erklären nicht, warum die VR China, die

in Sachen Korruption und Vetternwirtschaft den südostasiatischen Staaten in nichts nachsteht, eine bemerkenswerte ökonomische Stabilität aufrechterhalten konnte. Daß nicht primär die autoritären Strukturen einzelner asiatischer Länder die Krise verursacht haben, verdeutlicht auch das relativ erfolgreiche Krisenmanagement in Singapur und Malaysia, während das vergleichsweise offene, demokratische Thailand sowie Südkorea bedeutend schwerer getroffen wurden.

Gerade der ökonomische Erfolg Chinas illustriert, daß die Asienkrise nicht ausschließlich und vielleicht nicht einmal primär in politischen Strukturen wurzelt, sondern daß die Liberalisierung des Kapitalverkehrs und die Volatilität der internationalen Kapitalströme als verursachende Faktoren an erster Stelle standen. Immerhin setzte die enorme private Verschuldung erst ein, nachdem die Regierungen vieler Tigerstaaten ihre nationalen Finanzmärkte liberalisiert hatten und die unkontrollierte Aufnahme von Krediten in US-Dollar für die privaten Unternehmer möglich wurde.

Wenn die Signale der internationalen Finanzmärkte nicht trügen, beginnen die "asiatischen Tiger" wieder, Investitionskapital anzuziehen; Südkorea schreibt bereits wieder Wachstumswahlen. Doch selbst wenn die Finanzkrise tatsächlich ausgestanden sein sollte - die soziale Krise fängt erst richtig an.

Die Volksrepublik China scheint dank ihrer Devisenreserven, geschlossener Finanzmärkte und enormer staatlicher Investitionsprogramme die Asienkrise glimpflich überstanden zu haben, auch wenn wichtige Reformvorhaben wie die Privatisierung der riesigen Staatsbetriebe wieder einmal verschoben und die Banken von der Politik auf eine Ausweitung der Kreditvergabe an diesen teilweise insolventen Bereich der Wirtschaft verpflichtet wurden. Im Moment wird damit ein Mindestmaß an sozialer Stabilität erkaufte, doch zum Preis beständig steigender Kosten. Die gekaufte Zeit sollte von der chinesischen Führung genutzt werden, auf nationaler Ebene soziale Sicherungssysteme aufzubauen, so daß die wachsenden sozialen Spannungen vielleicht doch abgefedert werden können.

Indonesien am Abgrund?

In Indonesien ist der die Asienkrise kennzeichnende Zusammenhang zwischen den weltwirtschaftlichen Einflüssen der Globalisierung und der Verschärfung innerstaatlicher Konflikte noch deutlicher als in Malaysia, Südkorea und Thailand zutage getreten. Das Problem der Armutsmigration, das bisher noch weitgehend kontrollierbar erschien, könnte im Falle des Scheiterns der wirtschaftlichen Stabilisierungsanstrengungen zu einer erheblichen Belastung für die regionale Sicherheit werden. Damit verbundene ethnische Fragen sind in verschiedenen Ländern - Indonesien, Malaysia, Singapur, aber auch in der VR China - prekärer, als immer wieder behauptet wird.

Indonesien, das größte Land Südostasiens, hat im vergangenen Jahr eine extrem gewaltförmige Zuspitzung latenter innergesellschaftlicher Konflikte erlebt, die sich durch den Zusammenbruch des autoritären Regimes Suhartos und die Verelendung großer Bevölkerungsteile Bahn brachen. Weit über tausend Menschen kamen dabei ums Leben. Daß das Land am Abgrund von Bürgerkriegen steht, ist nicht auszuschließen. Gleichzeitig steht es vor den ersten demokratischen Wahlen seit Jahrzehnten, wird eine Rückführung des militärischen Einflusses auf die Innenpolitik angestrebt und steuert der Osttimor-Konflikt auf eine Lösung zu. Die am 5. Mai 1999 zwischen den Regierungen Indonesiens und Portugals unter Vermittlung der UNO getroffene Vereinbarung, eine "Volkskonsultation" über ein Autonomiestatut für die Insel durchzuführen, ist ein großer Schritt in diese Richtung. Gleichzeitig haben sich die Parteien auf eine UN-Überwachung der Abstimmung und der Zeit

danach geeinigt, in der für den Fall einer Ablehnung des Statuts Osttimor zunächst erneut unter UN-Verwaltung gestellt und schließlich in die Unabhängigkeit entlassen werden soll.

Rußlands prekäre Stabilität; konfrontative Rhetorik und praktische Kooperation

Seit der schweren Finanzkrise vom August 1998 sackte Rußland in seinem chronischen Schwächezustand immer tiefer. Dementsprechend gering war seine Gestaltungsenergie in den internationalen Beziehungen. Nicht erst das demonstrative Fernbleiben Rußlands beim 50. Jubiläum der NATO in Washington ließ die Gefahren einer potentiellen Isolierung - ein Stück weit auch Selbstisolierung - Rußlands in Fragen europäischer Sicherheit am Horizont aufscheinen. Waffenlieferungen in Krisenregionen, die Stagnation im Abrüstungsprozeß (START-II), Beratungen im russischen Sicherheitsrat über eine Anpassung der Nuklearstrategie und die geplante Verabschiedung einer neuen außenpolitischen Konzeption sowie einer revidierten Militärdoktrin - all das sind Anzeichen wiederkehrender Perzeptions- und Handlungsmuster aus dem Kalten Krieg.

Mit der Ernennung des ehemaligen Ministerpräsidenten Wiktor Tschernomyrdin zum Jugoslawien-Sonderbeauftragten gelang Präsident Jelzin gleichwohl ein geschickter Schachzug, der ihm die Gratwanderung zwischen den antiwestlichen Strömungen im Lande und dem Bestreben, die Beziehungen zum Westen nicht vollends abreißen zu lassen, erleichterte. Die diplomatischen Vermittlungsaktivitäten Tschernomyrdins machen allen Seiten die Möglichkeiten und Grenzen einer Sicherheitskooperation unter konstruktiver Einbeziehung Rußlands deutlich. Zusammenarbeit zwischen den NATO-Mitgliedern und Rußland könnte nicht nur den Weg zu einem Waffenstillstand und zu einem Friedensabkommen ebnen. Der Konflikt könnte auch den Keim zu einer Reform der UNO und damit größerer internationaler Sicherheit in sich bergen. Mittel- und langfristig hat diese Option freilich nur eine Chance, wenn im Westen nicht länger bezweifelt wird, daß Rußland, unabhängig von seiner jeweiligen Stärke oder Schwäche, eine konstitutive Rolle in der europäischen Sicherheit gebührt. Eine solche Einsicht erfordert dann aber auch die Bereitschaft, den Abbau ökonomischer Asymmetrien auf dem europäischen Kontinent tatkräftig anzupacken. Das hieße z.B., potentielle Verhandlungen über einen Stabilitätspakt für den Balkan in den Kontext einer von der EU und Rußland initiierten umfassenden OSZE-Sicherheitskonferenz zu stellen.

Der Berliner Gipfel: Europapolitische Kontinuitäten

Der Berliner EU-Gipfel, von der deutschen Ratspräsidentschaft unter dem Eindruck des beginnenden Luftkrieges auf dem Balkan durchgeführt, machte eines klar: Die von Gerhard Schröder betriebene "Normalisierung" der deutschen Europapolitik zielt nicht darauf, mit der Berliner Republik aus der Bonner Tradition des Multilateralismus auszubrechen. Vielmehr hat sich der Stellenwert der EU-Integration gewandelt. War diese für Helmut Kohl noch eine geradezu existentielle Frage, bei der es um nicht weniger als um Krieg und Frieden ging, ist sie für seinen Nachfolger inzwischen eine so stabile Selbstverständlichkeit, daß man auch einen Konflikt riskieren kann, um die deutschen Nettozahlungen zu reduzieren.

Die beschlossene Osterweiterung der EU erfordert, ihre Agrar-, Struktur- und Finanzpolitik von Grund auf zu reformieren. Der Berliner Gipfel vom März 1999 brachte einen vertretbaren Kompromiß der auseinander strebenden Interessen der EU-Mitglieder. Die Ausgaben für die Agrar- und Strukturpolitik wurden eingefroren, die Gemeinsame Agrarpolitik ist sogar ein relativer Erfolg. Der Schönheitsfehler: Die deutsche Forderung nach größerer Beitragsgerechtigkeit ließ sich nicht durchsetzen. Und eine wirklich durchschlagende, nationale Sonderinteressen überwindende Reform gelang nicht. Vielmehr steht die EU-Politik in der Kontinuität dessen, was sie immer war: Stückwerk, kleine Reformschritte.

Seit der Einführung des Euro, zumindest ökonomisch ein Weltmachtfaktor, vertieft sich der Widerspruch zu der nur im Schneckentempo vorankommenden Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) — der Widerspruch zwischen gemeinsamer Währung und fehlender politischer Union. Der neue deutsche Außenminister versucht mit Recht, die Diskussion über das Ziel der Integration mittels einer neuen Debatte über eine europäische Verfassung voranzubringen. Seine Vorschläge formulierte er im Januar 1999 vor der französischen Nationalversammlung so: "Den vom Euro ausgehenden *choc federateur*, wie man in Frankreich sagt, müssen wir gemeinsam und energisch nutzen, um die politische Aktionsfähigkeit der Europäischen Union zu stärken und ihre innere Verfassung auf die neuen Aufgaben auszurichten."

In diese Richtung eines EU-Konstitutionalismus läßt sich auch der vom Europäischen Parlament im Januar 1999 erzwungene Rücktritt der Kommission interpretieren. Ein vom Parlament eingesetzter Untersuchungsbericht hatte ihr Korruption und Vetternwirtschaft vorgeworfen. Damit hat es sich ein weiteres Stückchen an parlamentarischer Kompetenz errungen.

Israel und Palästina: Bewegung im Friedensprozeß?

In den israelisch-palästinensischen Friedensprozeß kam nach eineinhalb Jahren Stagnation Bewegung. Im Oktober 1998 unterzeichneten Israel und die palästinensische Autonomiebehörde in Wye im amerikanischen Bundesstaat Maryland ein Abkommen, das Israel zu einem schrittweisen Teilrückzug von der Westbank verpflichtet. Das Wye-Abkommen wird, wenn es einmal umgesetzt ist, den Palästinensern in einem Fünftel der Westbank die vollständige zivile und polizeiliche Kontrolle und in einem weiteren Fünftel die Zivilverwaltung überlassen. Die Implementierung des Abkommens war allerdings gegen den anhaltenden Widerstand der nationalistischen und ultraorthodoxen Kräfte in der Regierungskoalition nicht durchsetzbar. Zwei Monate nach Vertragsschluß stürzte die Regierung. Am 17. Mai 1999 fanden in Israel Neuwahlen statt, bei denen der Vorsitzende der Arbeitspartei, Ehud Barak, mit einer klaren Mehrheit zum Ministerpräsidenten gewählt wurde. Eine Koalition, die den Regierungschef unabhängig von den extremen Kräften auf der Rechten macht, wäre in der Lage, die Blockade des Friedensprozesses zu überwinden und in die Schlußphase der Verhandlungen mit den Palästinensern einzutreten.

Die Gründung eines souveränen Staates Palästina ist eines der Themen, das auf die neue israelische Regierung zukommt. Das Recht der Palästinenser auf Selbstbestimmung ist in der Staatengemeinschaft inzwischen weithin anerkannt. Ein palästinensischer Staat wird heute zudem auch von der Mehrheit der Israelis akzeptiert. Die Zweistaatenlösung, die bereits 1947 von der UNO ins Auge gefaßt wurde, ist nunmehr in greifbare Nähe gerückt. Sowohl die USA als auch die EU haben ihre Unterstützung zugesagt. Um einen lebensfähigen Staat aufbauen zu können, wird die palästinensische Autonomiebehörde vor allem die extreme Zerstückelung der Westbank durch israelische Siedlungen und das ihnen vorbehaltenen Straßennetz überwinden müssen. In Anbetracht des asymmetrischen Kräfteverhältnisses zwischen den beiden Parteien sind die Palästinenser auch hierbei auf die energische Unterstützung durch Dritte, durch die arabische Welt, die USA und die Europäische Union, angewiesen.

Neue Bonner Entwicklungspolitik

Heidemarie Wieczorek-Zeul konnte erreichen, daß die Kompetenzen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) erweitert wurden: Federführung bei den Lome-Verhandlungen, Zuständigkeit für Weltsozialgipfel und Habitat-Konferenzen sowie für die Transformationsprogramme in den Staaten Mittel- und Osteuropas. Besonders hervorzuheben ist, daß dem BMZ ein Sitz im Bundessicherheitsrat zuteil wurde. Der

Haushaltsansatz des BMZ ist nicht, wie in den Vorjahren, weiter gesunken, sondern sogar leicht gestiegen. Allerdings ist noch nicht zu sehen, wie die neugewonnenen Aufgaben aus dem gestiegenen Haushalt finanziert werden können, ohne daß es Einschnitte bei den traditionellen Aufgaben der Entwicklungspolitik gibt. Für die Entwicklungszusammenarbeit sind mit den Leitideen globaler Strukturpolitik und nachhaltiger Entwicklung die richtigen Zielsetzungen formuliert. Es bleibt abzuwarten, wie diese Zielvorgaben realisiert werden. Für die bislang einzige konkrete Planung, die "Kölner Schuldeninitiative", läßt sich jedenfalls sagen, daß sie nur einen kleinen Schritt in die richtige Richtung darstellt, indem sie den hochverschuldeten armen Ländern umfassendere und schneller wirkende Schuldenerleichterungen ermöglicht, als bisher in internationalen Vereinbarungen vorgesehen. Jedoch bleibt der Ansatz weit hinter den Forderungen zurück, die von Experten der Entwicklungspolitik seit vielen Jahren erhoben werden.

3. Empfehlungen

Alles tun, um die Kriege in Zentralafrika nicht zu verschärfen

Die westliche Welt überließ die Bemühungen um eine Konfliktregelung in Zaire/Kongo der afrikanischen Staatengemeinschaft. Solange das Kosovo die NATO-Staaten vom Kosovo in Atem hält, werden sie sich kaum in einer Region engagieren, in der sie keine vitalen Interessen haben. Realistische Empfehlungen können sich daher nur darauf richten, alles zu vermeiden, was die zentralafrikanischen Konflikte weiter verschärfen oder ihre Regelung behindern könnte.

Irrige Perzeptionen können die Konfliktregelung in Zentralafrika erschweren. Kabila, die Rebellen und auch die demokratischen Kräfte im Kongo halten an der staatlichen Einheit fest. Teilung ist ein zur Konfliktregelung im Kongo untaugliches Konzept, jeder Teilstaat wäre ethnisch genau so heterogen wie der Gesamtstaat. Irrig ist auch die Meinung, Krisenursache sei die koloniale Grenzziehung. Der Kongo hat nur eine umstrittene Grenze, nämlich seine östliche. Gerade diese aber ist eine der wenigen in Afrika, welche die Siedlungsgebiete verschiedener ethnischer Gruppen berücksichtigt. Die heutigen Probleme haben ihren Ursprung in Migrationen, wie sie über jede Grenze hinweg erfolgen können - und Probleme mit Migranten können nicht durch Grenzkorrekturen geregelt werden. Gefährlich ist auch die Auffassung, der Kivu sei für Ruanda ein wichtiger Lebensraum. Wir empfehlen umgekehrt, am OAU-Prinzip der Unverletzlichkeit der bestehenden Grenzen nicht zu rütteln und an der territorialen Einheit des Kongo festzuhalten.

Westliche Staaten beeinflussen mit ihrer Wirtschaftshilfe die Durchsetzungschancen der verschiedenen Konfliktparteien. Auch nachdem Uganda und Ruanda eingeräumt haben, am Krieg beteiligt zu sein, erfreuen sich beide des Wohlwollens internationaler Finanzinstitutionen und verschiedener Geberländer, darunter Deutschland. Indirekt und ungewollt ermöglicht die Auslandshilfe den Empfängerländern, Krieg zu führen. Hier wird deshalb empfohlen, bei den nächsten Regierungsverhandlungen mit kriegführenden Staaten die finanzielle und technische Zusammenarbeit von einer Einstellung der Kriegshandlungen abhängig zu machen.

Der internationale Gerichtshof in Arusha wurde beauftragt, nach den Tätern des ruandischen Völkermords von 1994 zu fahnden und überführte Verbrecher zu bestrafen. Seither sind in unzähligen Fällen weiter Menschenrechte verletzt worden. In Zentralafrika ist eine Unkultur der Straflosigkeit entstanden. Sie wirkt konfliktverschärfend. Deshalb sollten die Kompetenzen des Arusha-Gerichtshof auf alle Kriegsverbrechen in Zentralafrika ausgedehnt werden.

Mochte es vor der Asienkrise scheinen, als hätten jene Politiker recht behalten, die freiwillig auf politische Handlungsspielräume zugunsten eines unregulierten Marktgeschehens verzichteten, so werden nun jene Stimmen wieder lauter, die eine neue internationale Finanzarchitektur, Kapitalverkehrskontrollen und weitergehende Regulierungsmaßnahmen fordern. Das neoliberale Modell ist durch die Asienkrise in Frage gestellt worden. Offenbar muß der "globale Kapitalismus" durch neue regionale Arrangements der Krisenvorbeugung und -bearbeitung gebändigt werden; offenbar war es auch voreilig und fahrlässig, den Staat abzuschreiben. Nur mit nationaler wie internationaler staatlicher Ordnungspolitik kann die Stabilität des Weltfinanzsystems erhöht werden. Hierzu gehört auch die Schaffung bzw. Stärkung regionaler und subregionaler Wirtschafts- und Finanzorganisationen.

Das vorläufige Scheitern des vielbeschworenen asiatischen Modells hat die Berufung auf die "asiatischen Werte" und den Streit um die Universalität der Menschenrechte, an dem 1993 die Wiener Menschenrechtskonferenz fast zerbrochen wäre, relativiert, doch nicht erledigt. Die "asiatischen Werte" bündeln das Bedürfnis nach sozialer Integration und Emanzipation von westlicher Fremdbestimmung; gleichzeitig werden sie von Menschenrechtsorganisationen beargwöhnt, weil sie - vor allem von Singapur und Malaysia - zur Legitimation autoritärer Regime instrumentalisiert werden. Wenig spricht dafür, daß die fortschreitende Globalisierung spezifische Kulturtraditionen nivellieren wird. Deshalb scheint es an der Zeit, daß sich die westlichen Länder auf einen interkulturellen oder internationalen Dialog über sozio-kulturelle Aspekte der Globalisierung einlassen. Dabei sind die bereits gut organisierten, im europäisch-asiatischen Umfeld arbeitenden Nichtregierungsorganisationen von erheblicher Bedeutung. Sie sollten — wie von ihnen selbst gefordert - verstärkt in den offiziellen Europäisch-Asiatischen Dialog (ASEM) einbezogen werden.

Für eine neue Debatte über die Finalität Europas und die Demokratisierung der EU

Wir begrüßen die Vorschläge des deutschen Außenministers zu einer neuen Debatte über das Ziel der europäischen Einigung - deren sogenannte Finalität - und über eine europäische Verfassung. Sie ist umso dringender, als die Einführung einer gemeinsamen Währung nach einem gemeinsamen politischen Willen verlangt. Diese Diskussion kann zum demokratischen Ziel eines Europas der Bürger beitragen; sie müßte europaweit geführt werden, um zugleich die noch immer bescheidenen Ansätze zu einer europäischen Öffentlichkeit zu stärken.

Die Debatte muß freilich über Bereiche wie Geld-, Steuer- und Sozialpolitik hinausgehen, auch kann sie sich nicht mit dem gewiß wichtigen Ziel eines europäischen Konstitutionalismus - Stichwort Europa der Bürger - zufrieden geben. Zur Diskussion steht vielmehr auch zunehmend dringlich die Frage, ob die Europäische Union nach den Erfahrungen ihrer Ohnmacht in Bosnien-Herzegovina und im Kosovokonflikt ihre eigene Sicherheit und ihre internationale Ordnungspolitik weiterhin in erster Linie den USA und der NATO anvertraut oder ob sie anfängt, ihr Ziel einer "europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität" in die Tat umzusetzen. So lange, wie die Europäer nicht bereit oder imstande sind, die Ideale der UNO wirksam als ihre eigenen zu verteidigen, wird sich am Mechanismus der amerikanischen Außenpolitik, zwischen Unilateralismus und Völkerrecht zu pendeln, wenig ändern. So lange werden die Europäer den Multilateralismus, auf den sie anders als die USA angewiesen sind, immer nur anmahnen können.

Anerkennung Palästinas, Wirtschafts- und Demokratisierungshilfe

Die EU hat seit Beginn des Oslo-Prozesses den Aufbau der palästinensischen Autonomie finanziell und technisch gefördert und so dazu beigetragen, daß ein künftiger unabhängiger Staat Palästina über die erforderlichen administrativen Strukturen verfügt. Auf ihrem Berliner

Gipfeltreffen im März 1999 hat sie darüber hinaus ein klares Bekenntnis zur Gründung eines palästinensischen Staates abgegeben. Die Europäische Union sollte darum den Staat Palästina, wenn er ausgerufen werden sollte, anerkennen. Sie sollte sich jedoch dafür einsetzen, daß eine Staatsproklamation als einvernehmliches Ergebnis von Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien zustande kommt.

Mit der Staatsgründung ist jedoch noch nicht sichergestellt, daß in Palästina ein ökonomisch lebensfähiger Staat entsteht, dessen Institutionen demokratisch und rechtsstaatlich legitimiert sind. Die EU und insbesondere die Bundesregierung sollten darum zum einen ihren Einfluß auf Israel geltend machen, um zu verhindern, daß ihre Leistungen für den Aufbau der palästinensischen Wirtschaft und Infrastruktur durch die israelische Abriegelungspolitik und die Behinderung des palästinensischen Handels mit den EU- Staaten wirkungslos verpuffen. Sie sollten zum anderen die palästinensische Autonomiebehörde dazu anhalten, den Aufbau demokratischer Strukturen voranzutreiben, anstatt ihn zu blockieren. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Ausfertigung der palästinensischen Verfassung durch Jassir Arafat sowie die Durchführung von Kommunalwahlen. Beides ist geeignet und erforderlich, um die Verantwortlichkeit der staatlichen Institutionen und die politische Partizipation der Bürger zu stärken. Die EU verfügt mit den Geldern, die zur Unterstützung der Autonomie Palästinas fließen, über beträchtliche Einflußmöglichkeiten, die sie nutzen sollte, indem sie die Gelder konditioniert vergibt. Darüber hinaus sollte sie anbieten, bei der Durchführung von Kommunalwahlen finanziell und technisch Hilfe zu leisten. Die erfolgreich verlaufenen palästinensischen Wahlen 1996 zeigen, daß eine solche Hilfe die Legitimität und Stabilität der palästinensischen Autonomie und gewiß auch eines Staates Palästina erheblich stützen kann.

Für eine neue transatlantische Kultur — wider den wachsenden Unilateralismus

Die Entwicklung der Weltpolitik und die Entfaltungschancen einer auf Recht basierenden Ordnung hängen in hohem Maße von den USA ab. Das systematische Einwirken auf die Vereinigten Staaten, und zwar im Verbund mit den europäischen Partnern, ist daher weit über die Kommunikation in der Atlantischen Allianz hinaus von Bedeutung. Dabei geht es um den Wiederaufbau und -ausbau der Kommunikation zwischen Parlamenten, Regionen, Städten und gesellschaftlichen Gruppen, aber auch um persönliche Begegnungen. Die wohlfeile Kritik an der Reiselust der Parlamentarier ist in dieser Hinsicht unangebracht, denn die Kontakte zwischen Bundestag und Kongreß sind auf ein bestürzendes Niveau geschrumpft. Die Aufwertung des Regierungsbeauftragten für transatlantische Beziehungen und seine Einbindung in das Auswärtige Amt sind richtige Schritte. Dessen Amt ist allerdings so auszustatten, daß es zu einem wirksamen Instrument für den erforderlichen intensiven transatlantischen Dialog werden kann.

Bei all dem muß sich die Politik um ein differenziertes Amerikabild bemühen. Nibelungentreue wirkt kontraproduktiv, da sie Ressentiments erzeugt. Dasselbe gilt auf der anderen Seite für einen diffusen Antiamerikanismus, der die in den Vietnam- und Nachrüstungs-Generationen vorhandenen Vorbehalte mobilisiert und die bei vielen Menschen in der ehemaligen DDR noch existierenden Vorurteile bekräftigt. Die USA sind als Partner und Ordnungsmacht unerlässlich — wenn auch nicht wenig an ihrer Politik kritikwürdig ist. Die Bundesregierung muß sich selbst überzeugend als kritischer Partner bewähren.

Gegen die Demontage des ABM-Vertrags

Die Europäische Union - und mit ihr die Bonner Koalition - sollte der amerikanischen Demontage des ABM-Vertrages entgegenwirken. Gelingt es nicht, den ABM-Vertrag zu erhalten, könnten

alle anderen Rüstungskontrollregime ins Schlingern geraten. Das ABM- Abkommen ist zu wichtig, um es allein den beiden Vertragspartnern USA und Rußland zu überlassen. Vielmehr sollte das im Abkommen enthaltene Verbot, Raketenabwehrwaffen aufzustellen, auf möglichst viele Länder ausgedehnt werden — und zwar kombiniert mit einem globalisierten Verbot von Mittelstreckenraketen. Hierfür bietet sich die UN-Abrüstungskonferenz als Forum an. Gleichzeitig kommt es darauf an, dem Proliferations- problem primär mit rüstungskontroll- und exportpolitischen Maßnahmen zu begegnen — und nicht vorrangig mit militärischen Mitteln, wie dies die Politik der USA mehr und mehr vorsieht.

Konventionelle Rüstungskontrolle in Europa fortsetzen

Mit dem Kosovokrieg wird das Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen von 1994 einem ernsthaften Test unterzogen. Wir empfehlen dringend, daß die NATO-Staaten, die Rußland im Tschetschenienkrieg 1994/95 die Verletzung des Wiener Dokuments vorgeworfen haben, ihren Verpflichtungen zur Notifikation ihrer militärischen Aktivitäten sowie der Zulassung von Beobachtungen und Inspektionen nachkommen und dies nicht mit dem Argument der "operativen Sicherheit" verweigern. Andernfalls gerät die Glaubwürdigkeit europäischer Rüstungskontrolle ernsthaft in Zweifel.

Weiterhin empfehlen wir, die Verhandlungen zur Weiterentwicklung des Wiener Dokuments bis zum nächsten OSZE-Gipfel abzuschließen. Dabei sind substantielle Fortschritte im Bereich des Krisenmanagements sowie der Erarbeitung eines umfassenden Katalogs regionaler Rüstungskontrollmaßnahmen von besonderer Bedeutung. Im Zusammenhang mit dem von Deutschland initiierten Stabilitätspakt für Südosteuropa sollte der künftige Friedensprozeß durch regionale Maßnahmen der Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle unterstützt werden. Dafür bieten sich besonders die regionalen Rüstungskontrollgespräche nach Artikel V, Annex Ib des Dayton-Friedensabkommens an.

Europäische Rüstungsindustrie und die Problematik der Rüstungsexporte

Solange Staaten und Staatengemeinschaften auf Streitkräfte als ein Instrument der Bewahrung internationaler Sicherheit setzen, müssen Waffen produziert werden. Im Rahmen der GASP stimmen die europäischen Staaten ihre Sicherheitspolitik aufeinander ab. Eine überstaatliche Koordination der Rüstungsproduktion ist in diesem Zusammenhang nicht nur wegen der gemeinsamen strategischen Planung sinnvoll, sondern auch, um die Waffenproduktion möglichst effizient und billig zu organisieren. Durch arbeitsteilige Industriestrukturen und Harmonisierung der Beschaffung auf westeuropäischer Ebene könnte eine kostengünstige Herstellung auch dann erreicht werden, wenn die gesamte Waffenproduktion tendenziell sinkt. Keinesfalls aber darf der Waffenexport gesteigert werden, um die Produktionsserien zu erhöhen und dadurch die Stückkosten zu senken. Die EU hat sich im Mai 1998 auf einen Verhaltenskodex für Rüstungsexporte geeinigt, den es jetzt strikt umzusetzen gilt.

Die Notwendigkeit ziviler Konfliktbearbeitung

Das Konzept der zivilen Konfliktbearbeitung hat durch den Regierungswechsel und durch die militärische Eskalation auf dem Balkan in der friedenspolitischen Diskussion hierzulande Auftrieb erhalten. Im März 1998 wurde die *Plattform Zivile Konfliktbearbeitung* gegründet, der mittlerweile 25 deutsche Nichtregierungsorganisationen angehören. Die Plattform verfolgt das Ziel, die in Deutschland vorhandenen Ressourcen bei der zivilen Konfliktbearbeitung zu bündeln und sie der Bundesregierung, die sich ihrerseits auf den Aufbau einer Infrastruktur zur Krisenprävention und zivilen Konfliktbearbeitung festgelegt hat, zur Verfügung zu stellen.

Darüber hinaus geht es der Plattform um eine systematische Zusammenarbeit mit anderen europäischen Initiativen, um ein EU-weites Netz der zivilen Konfliktbearbeitung aufzubauen. Dies ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund bedeutsam, daß der Amsterdamer Vertrag eine Erklärung zur Planung und Einrichtung einer Frühwarnereinheit der EU zur Krisenprävention enthält. Die Bundesregierung besitzt mit der deutschen Plattform nunmehr einen Ansprechpartner, um mit ihrem Versprechen einer stärkeren zivilen Konfliktbearbeitung ernstzumachen. Dabei geht es sowohl um eine langfristig angelegte konzeptionelle Kooperation als natürlich auch um die Sicherstellung der notwendigen finanziellen Ausstattung der einzelnen Organisationen.

Bruno Schoch
Ulrich Ratsch
Reinhard Mutz