

**Stellungnahme der Herausgeber und  
Herausgeberinnen:**

**Aktuelle Entwicklungen und  
Empfehlungen**



## *Schwerpunkt: Deutschlands Verantwortung für den Frieden*

Die Zahl der Kriege weltweit ist, folgt man der Statistik der Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung, seit Jahren relativ konstant. Dennoch gilt 2014 hierzulande als ein besonders konfliktreiches Jahr. Zu diesem Eindruck trägt die beängstigende geografische Nähe des Krieges in der Ukraine ebenso bei wie die Grausamkeiten des Islamischen Staates im Irak und in Syrien. Was folgt daraus für die deutsche Politik? Das Auswärtige Amt hat den im Vorjahr auf der Münchner Sicherheitskonferenz ergangenen Ruf nach „mehr internationaler Verantwortung“ aufgegriffen und eine Debatte über die Rolle Deutschlands in der Welt angestoßen. Die Hauptkontroverse dreht sich um die Frage militärischer Gewalt als Mittel der Politik. Dabei beschreitet Deutschland sehr unterschiedliche Wege: Hat sich die Bundesregierung im Kampf gegen den Islamischen Staat sowohl für Waffenlieferungen an die kurdischen Peschmerga als auch zur Entsendung der Bundeswehr zwecks Ausbildungsunterstützung in den Nordirak entschieden, setzt sie im Ukraine Konflikt auf Sanktionen und diplomatische Mittel.

**Mehr internationale Verantwortung**

### *1. Der Konflikt in der Ukraine*

Seit anderthalb Jahren währt der Konflikt in der Ukraine. Das Verhältnis zwischen EU- und NATO-Staaten auf der einen und Russland auf der anderen Seite ist angespannt. Wladimir Putin hat mit der Annexion der Krim gegen das Völkerrecht verstoßen. Derzeit führen pro-russische Separatisten mit militärischer Unterstützung aus Russland einen Krieg in der Ostukraine, dem bereits über 6.000 Tote und 15.000 Verwundete zum Opfer gefallen sind.

**Verschärfung des Konflikts**

Bisher setzen EU, NATO sowie Australien und Japan auf zielgerichtete Sanktionen einschließlich selektiver Wirtschaftssanktionen und auf Diplomatie, jüngst mit dem Minsk-II-Abkommen vom Februar 2015. Dennoch bleibt die Lage bedrohlich, zumal sich die verhandelte Waffenruhe im Donbass als äußerst fragil erweist. Russland provoziert derweil mit unverhoh-

**Drohungen  
Russlands**

lenen Drohungen gegenüber der NATO. Einen Höhepunkt stellte die Warnung dar, dänische Marineschiffe könnten Ziele russischer Atomraketen werden, falls Dänemark sich am NATO-Raketenabwehrsystem beteilige, das Russland als Bedrohung seiner nuklearen Abschreckungsfähigkeit betrachtet.

**Fatales  
Aufrüsten**

Inzwischen fordern einige Politiker eine härtere Gangart des Westens. Mit verstärkten Manövern und einer neuen schnellen Eingreiftruppe (*Very High Readiness Joint Task Force*) soll die NATO-Ostflanke geschützt werden, wobei sich Deutschland bereit erklärt hat, mit bis zu 2.700 Soldaten fast die Hälfte dieser Truppe zu stellen. Die derzeitige Höhe der Militärhaushalte ist zwar (noch) nicht annähernd mit den Budgets vergleichbar, die für das Wettrüsten während des Kalten Kriegs aufgewandt wurden, aber die Gefahr einer weiteren Eskalation ist nicht zu unterschätzen.

*Politische Fehler reflektieren*

**Diver-  
gierende  
Wahrneh-  
mungen**

Die russische Annexion der Krim hat die Krise ausgelöst. Zu ihrer Vorgeschichte gehören jedoch auch ein grundlegender Wertedissens sowie zahlreiche Irrtümer und politische Fehler auf östlicher wie westlicher Seite. Ein Kerndilemma stellen die divergierenden Selbst- und Fremdwahrnehmungen russischer Herrschaft dar: Während das Land im Selbstverständnis seiner Eliten und weiter Teile der Öffentlichkeit eine Großmacht ist und bleiben soll, entsprechen seine wirtschaftlichen Ressourcen allenfalls denen einer Regionalmacht. Russland medienwirksam als solche zu verspotten, wie es Präsident Barack Obama während der Krimkrise tat, ist kein Ausdruck kluger Politik. Dass Wladimir Putin das in seinen Konsequenzen nicht durchdachte EU-Assoziierungsabkommen mit der Ukraine auch als Öffnung zu einer NATO-Mitgliedschaft der Ukraine sah, mag angesichts seiner jahrelangen Indifferenz gegenüber früheren EU-Offerten an die Ukraine irritieren. Dennoch stellt sich aber auch die Frage nach der Verantwortung westlicher Staaten, um daraus Konsequenzen für eine europäische Stabilisierungsstrategie zu ziehen.

Aus der Blockkonfrontation ging der Westen de facto als Sieger hervor: ideologisch, politisch und wirtschaftlich. Eine Integration Russlands in das Gesamtsystem europäischer Beziehungen in den Kernbereichen Wirtschaft (EU) und Verteidigung

## STELLUNGNAHME

(NATO) unterblieb. Russland ist lediglich Mitglied in der OSZE und im Europarat, die sich beide eher mit *soft issues* wie Menschenrechten und Demokratie befassen als mit den politisch-militärischen Dimensionen von Sicherheit. Zudem erfuhr die OSZE, immerhin die einzige gesamteuropäische Sicherheitsorganisation, gegenüber der NATO und diversen Koalitionen der Willigen eine zunehmende Marginalisierung. Bestand Anfang der 1990er Jahre noch die Hoffnung, sie könnte der Kern einer künftigen europäischen Friedensordnung werden, hat der Westen ihre sicherheitspolitischen Aufgaben weitgehend ausgeblendet und die finanziellen Mittel zurückgefahren. Das entsprach den Interessen wichtiger Mitgliedstaaten der NATO, die in einer gesamteuropäischen Sicherheitsordnung den Verlust eines eingespielten Instruments für militärische Zusammenarbeit fürchteten, nicht aber denen Russlands. Bei aller realpolitischen Begrenztheit ihres Wirkens gewährte die OSZE Russland immerhin einen gleichberechtigten Status in Gesamteuropa. Infolge der neuen Schwerpunktsetzung verlor die OSZE dann aber auch für Russland an Attraktivität.

Parallel erfolgten die EU- und NATO-Erweiterungen bis an die russische Grenze heran. Bei der ersten NATO-Erweiterungsrunde war noch von einer sicherheitspolitischen Kompensation für Russland die Rede, deren wesentliches Element der 1999 unterzeichnete angepasste Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (AKSE-Vertrag) sein sollte. Dieser trat jedoch nie in Kraft, weil die NATO-Staaten seine Ratifizierung vom vollständigen Abzug russischer Streitkräfte aus Georgien und Moldau abhängig machten. Von russischer Seite wurde das Heranrücken der NATO nicht nur als Wortbruch, sondern auch als Bedrohung wahrgenommen. Zwar bemühte sich die NATO mit der Verabschiedung der NATO-Russland-Grundakte und der Gründung des NATO-Russland-Rates um Kompensationsangebote. Doch wenn es darauf ankommt, bewährt sich der Rat nicht. Das zeigte sich bereits beim russisch-georgischen Krieg 2008. Und auch jetzt nutzt die NATO das Gremium nicht für diplomatische Lösungen, sondern suspendierte die Zusammenarbeit mit Russland.

**Marginalisierung der OSZE**

**Heranrücken der NATO an Russland**

**Gespanntes  
Verhältnis  
zwischen  
EU und  
Russland**

Die Beziehungen zwischen Russland und der EU sind nicht minder belastet. 2008 hatte die EU im Rahmen ihrer Nachbarschaftspolitik sechs ehemalige Sowjetrepubliken zur Östlichen Partnerschaft eingeladen. Der Kreml interpretiert diese Partnerschaft als Versuch der EU, die Länder seiner Einflussosphäre zu entziehen. Die Zuspitzung der Spannungen erfordert einen neuen Anlauf in den Beziehungen zwischen Russland und dem Westen.

*Gesamteuropäische Friedensordnung*

**Friedens-  
politische  
Neuorien-  
tierung**

Die Frage, wie deutsche und europäische Politik mit der dramatischen Verschlechterung der Beziehungen des Westens zu Russland umgehen sollen, wird kontrovers diskutiert. Wir warnen davor, den Provokationen und Aggressionen Russlands mit einer massiven Aufrüstung der NATO und einem Abbau vertrauensbildender Maßnahmen begegnen zu wollen. Eine auf militärische Abschreckung ausgerichtete Politik kann den Konflikt weiter eskalieren lassen. Die wahrscheinliche Folge ist eine gefährliche Spirale des Wettrüstens, welche die Unsicherheit auf allen Seiten erhöht und unabsehbare Konsequenzen nach sich zieht. Aus einem Krieg in der Ukraine könnte ein sehr viel größerer Krieg um die Ukraine werden. Innen- und außenpolitisch in die Enge getriebene Akteure könnten – so die stete Gefahr – sogar zu ihren Nuklearwaffen greifen. Wir schlagen eine friedenspolitische Neuorientierung der EU gegenüber ihren östlichen Nachbarn einschließlich Russlands vor, die einerseits auf kooperative Strukturen setzt, zugleich aber auch die russische Annexion der Krim, die eine klare Verletzung internationaler Verträge darstellt, nicht anerkennt.

**Sicherheit  
nur  
gemeinsam  
möglich**

Notwendig ist ein Umdenken: Sicherheit ist gemeinsam und nicht gegeneinander zu konzipieren; die eigene Sicherheit muss auf die Sicherheit des Anderen bezogen sein. Gemeinsame Sicherheit basiert auf der Akzeptanz gegenseitiger ökonomischer und politischer Abhängigkeiten und auf der gemeinsamen Verantwortung für den Frieden, auch wenn zwischen den beteiligten Staaten gesellschaftspolitische Differenzen existieren. Eine neue europäische Friedenspolitik sollte auf kooperative und gesamteuropäische Strukturen setzen, die die Sicherheitsinteressen und Bedrohungswahrnehmungen aller Beteiligten – auch Russlands und der osteuropäischen Staaten – einschließt. Russland ist bei

## STELLUNGNAHME

der Lösung globaler Probleme und zur Eindämmung von Krisen unerlässlich: nicht nur in der Ukraine, auch im Nahen Osten, in Syrien und in Afghanistan und bei den Nuklearverhandlungen zwischen Iran und dem Westen.

**Logik des Konflikts aufbrechen**

Als wesentlichen Schritt zu einer neuen europäischen Friedenspolitik gilt es zunächst, auf eine Deeskalation des Ukraine-Konflikts hinzuwirken. Nach dem gescheiterten ersten Versuch stellt das Minsk II-Abkommen einen wichtigen Baustein dar, so schwierig die Überwachung und Umsetzung der Waffenruhe angesichts der unverändert divergierenden Interessen der beteiligten Akteure und der begrenzten Möglichkeiten der zivilen Sonderbeobachtungsmission der OSZE auch sind.

Ebenso kann eine veränderte Kommunikation wie das Herunterfahren der (Kriegs-)Rhetorik und die Überwindung eines Denkens in Freund-Feind-Schemata zu einem Abbau von Spannungen beitragen. Kooperationsbereitschaft und Zusammenarbeit gedeihen eher in einem Klima des Respekts als in einem der Missachtung. Beide, Respekt und Missachtung, unterliegen der Wahrnehmung und Interpretation. Wie jüngere Forschungen zeigen, zählen in einem Konfliktverhältnis nicht nur sogenannte *hard facts*. Auch subjektive Faktoren können dessen Dynamik verändern – zum Positiven wie zum Negativen. Wir empfehlen, „das konstruktive Potenzial menschlicher Anerkennungsbedürfnisse“ (Reinhard Wolf) nicht zu vernachlässigen, sondern für eine europäische Friedenspolitik fruchtbar zu machen. Das bedeutet hingegen nicht, Brüche des Völkerrechts kritiklos hinzunehmen oder gar zu akzeptieren.

**Respekt statt Missachtung**

Ein weiterer Schritt liegt in der Wiederaufnahme des Dialogs zwischen Russland und den westlichen Staaten, um Vertrauen zurückzugewinnen und Grundlagen für neue kooperative Beziehungen zu schaffen. Erst wenn ein dialogischer Kurs einen konfrontativen ersetzt, bieten sich reale Chancen, Frieden zu schaffen und zu konsolidieren. Das setzt voraus, den Akteuren ihre Reform- und Friedensfähigkeit nicht grundsätzlich abzuspüren. Der Übergang zu einem System des Gewaltverzichts ist nicht einfach, gilt es doch, gerade das zu überwinden, was durch militärische Potenziale konstituiert wurde.

**Dialog statt Konfrontation**

Das unter dem Schweizer OSZE-Vorsitz gebildete *Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project*

**Stärkung  
der OSZE**

ist ein sichtbares Zeichen für ein derartiges Bemühen um Dialog und Vertrauensbildung in schwierigen Zeiten. Solche Initiativen sind weiter zu fördern. Bereits im bisherigen Verlauf des Ukraine Konflikts hat sich die OSZE bei aller Begrenztheit ihrer Möglichkeiten und Mittel als handlungsfähigste Organisation erwiesen. Sie ist finanziell zu stärken und institutionell auszubauen. Ein neuer Konsultationsprozess, in dem die Akteure ihre Positionen darlegen, die Sicherheitsbedürfnisse der Anderen anerkennen und auch eigene Fehler eingestehen, wäre ein guter Beginn. Das realistische Ziel sollten Beziehungen sein, bei denen ein Wertekonsens vielleicht nicht erreicht, ein gegenseitiger Interessenabgleich aber möglich wird. In Zeiten zunehmender Kosmopolitisierung gehören zivilgesellschaftliche Akteure in den Konsultationsprozess eingebunden.

**Deutscher  
OSZE-  
Vorsitz**

Deutschland wird 2016 den OSZE-Vorsitz antreten. Er bietet die Chance, konkrete Schritte zu unternehmen, die der Entwicklung kooperativer Sicherheitsbeziehungen dienlich sind. Die weitere Bearbeitung des Ukraine Konflikts bedarf eines konstruktiven Dialogs auf verschiedenen Ebenen. Die Perspektive offizieller Beziehungen zwischen Europäischer Union und Eurasischer Wirtschaftsunion könnte Teil eines solchen Dialogs sein, den Deutschland befördern könnte, gehören doch alle OSZE-Teilnehmerstaaten zu dem einen oder dem anderen Zusammenschluss.

**Neubeginn  
in den  
NATO-  
Russland-  
Beziehungen**

Darüber hinaus muss der Dialog zwischen der NATO und Russland reaktiviert werden. Wir empfehlen eine deutsche Initiative zur Wiederbelebung des NATO-Russland-Rates. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, gerade jetzt Verhandlungen über ein neues Abkommen über konventionelle Rüstungskontrolle in Europa zu beginnen. Diese sollten alle ursprünglichen KSE-Vertragsstaaten sowie alle noch nicht beigetretenen neuen NATO-Staaten umfassen, aber auch für alle anderen OSZE-Staaten in Europa offen sein. Die Verhandlungen sollten die fünf vertraglich begrenzten Waffenkategorien, aber auch zusätzliche Kategorien (z.B. Drohnen) betreffen und durch ausreichende Maßnahmen von Transparenz und Verifikation begleitet sein. Zudem wäre ein ausdrücklicher Verzicht auf die Stationierung eines Raketenabwehrsystems der NATO in Polen und Tschechien ein



## STELLUNGNAHME

wichtiges Zeichen an Russland und würde die Chancen erhöhen, dass es sich auf einen erneuten Rüstungskontrollprozess einlässt.

Deutschland leistet einen weiteren kleinen, aber besonderen Beitrag dazu, Gräben zu überwinden, wenn es 70 Jahre nach Kriegsende die letzten noch lebenden sowjetischen Kriegsgefangenen entschädigt – nicht um einen Schlussstrich zu ziehen, sondern um den oft Bedürftigen finanziell unter die Arme zu greifen. Unter ihnen sind nicht nur Russen, sondern auch Ukrainer, Weißrussen und Bürger der baltischen Staaten, die heute zur NATO gehören. Eine solche symbolische Geste der Anerkennung des NS-Unrechts, dem oft weiteres Unrecht in den stalinistischen Straflagern folgte, fügt sich ein in die Perspektive, die Spaltung Europas dauerhaft zu überwinden.

Hinsichtlich der Wirksamkeit von Sanktionen bestehen durchaus kontroverse Auffassungen. Die derzeit von der EU gegen Russland verhängten Sanktionen haben vor allem Signalwirkung. Sie bezwecken in erster Linie, das Gewaltverbot der UN-Charta zu bekräftigen und damit das Völkerrecht zu stärken. Ob sie geeignet sind, Russlands Verhalten zu ändern, ist zweifelhaft. Es gäbe darum gute Gründe, eine Aufhebung solcher Sanktionen zu fordern, die bei der empfindlich getroffenen Bevölkerung eine Wagenburgmentalität erzeugen und zumindest kurzfristig vor allem der Popularität Putins zugutekommen. Weitere Aggressionen Russlands können jedoch nicht ausgeschlossen werden. Im Interesse der Glaubwürdigkeit der EU und ihrer Partner scheint es uns deshalb klüger, positive Anreize zu setzen und Russland den Abbau von Sanktionen in dem Maße in Aussicht zu stellen, wie der Konflikt durch russisches Entgegenkommen entschärft und einer Lösung zugeführt wird. Bei allen künftigen Maßnahmen muss die Perspektive einer kooperativen europäischen Friedensordnung – gemeinsame Sicherheit als Weg und Ziel – oberste Handlungsmaxime sein. Das schließt das Denken in Einflusszonen aus.

### *Die Ukraine unterstützen*

Im Oligarchenstaat Ukraine hat sich die wirtschaftliche Dauerkrise durch den Krieg verschärft. Das Land steht kurz vor dem wirtschaftlichen Kollaps und ist dringend auf Unterstützung aus der EU angewiesen. Diese Hilfe gilt es zu gewähren, gleichzei-

**Kriegs-  
gefangene  
entschädigen**

**Positive  
Anreize  
setzen**

**Keine  
Waffen-  
lieferungen  
an die  
Ukraine**

tig sollte sie daran gebunden sein, dass die Ukraine ihrerseits die Vereinbarungen von Minsk II einhält. Die Lieferung von Waffen an die ukrainischen Streitkräfte halten wir hingegen nicht für zielführend. Sie wären weder eine wirksame Abschreckung gegenüber Russland, noch ließe sich sicherstellen, dass die Waffen nicht in die Hände von Privatarmeen fallen.

**Humani-  
täre Hilfe  
sicherstel-  
len**

Was hingegen sofort geschehen muss, ist eine deutliche Aufstockung der humanitären Hilfe für die Zivilbevölkerung in der Ostukraine. Sie ist so zu organisieren, dass sie von den Konfliktparteien nicht instrumentalisiert werden kann. Auch eine Stärkung der staatlichen Institutionen ist nötig, um die Ukraine langfristig zu stabilisieren. Schon die Proteste im Herbst 2013 auf dem Maidan richteten sich gegen Klientelismus und Kleptokratie. Gegenwärtig belegt die Ukraine den 142. Platz im Index von Transparency International über die Einschätzung von Korruption im öffentlichen Sektor. Bereits seit Jahren liegt die Ukraine auf den unteren Plätzen. Die humanitäre Hilfe darf nicht im Korruptionssumpf versickern.

**2. *Das Phänomen IS: eine Gruppe, die sich selbst als Staat bezeichnet*****Folgen des  
Anti-  
Terrorkriegs**

Die Verantwortung deutscher Außenpolitik reicht indes über Europa hinaus. Der Nahe und Mittlere Osten lässt sich von der europäischen Sicherheit nicht abkoppeln. Vor vier Jahren hatte der Arabische Frühling in einer Kettenreaktion etliche Staaten erfasst. In Syrien herrscht seit 2011 ein Bürgerkrieg, der bis heute anhält. In der gesamten Region hat sich der nach dem 11. September 2001 ausgerufene *War on Terror* als fatal erwiesen. Er hat den Terror, den er bekämpfen will, zu großen Teilen erst hervorgerufen. Zu den erschreckendsten Auswüchsen dieses Terrors gehört der sogenannte „Islamische Staat“ (IS).

Der Eroberungswille und die Regierungsform des IS gehen auf die Lehren seines Gründers Abu Mus'ab al-Zarqawi aus den späten 1990er Jahren zurück. Jedoch verschafften erst das Bürgerkriegschaos in Syrien, die Schwäche des irakischen Staatsapparats und der anti-sunnitische Kurs von Ministerpräsident Nuri al-Maliki dem IS die Gelegenheit, Territorium zu erobern. Der

## STELLUNGNAHME

IS erhebt weltweiten Führungsanspruch gegenüber allen dschihadistischen Gruppen – ja allen Muslimen – und behauptet, das untergegangene Kalifat wiedererrichtet zu haben. Mit der territorialen Kontrolle über weite Teile Syriens und Iraks umfasst er ein Gebiet von der Größe Großbritanniens. Das heißt freilich nicht, dass er in seinen Grenzen saturiert wäre. Das Kalifat wähnt sich in einem immerwährenden Krieg mit dem Ziel, sich weltweit auszubreiten. Neben seinen beträchtlichen territorialen Eroberungen ist der IS inzwischen zu einem Komplex geworden, dem sich weit über Syrien und Irak hinaus andere dschihadistische Akteure anschließen. Diese Anziehungskraft des IS ist bereits in Libyen und im Sinai erkennbar.

**Machtanspruch des selbsternannten Kalifen**

Wir zahlen heute den Preis zahlreicher politischer Fehler vergangener Jahrzehnte. Darunter fallen die fast totale Wirtschaftsblockade des Irak nach dessen Überfall auf Kuwait, der Irak-Krieg 2003 zum Sturz Saddam Husseins und die anschließende jahrelange Besetzung des Landes. Aber als hätten sie mit diesen Fehlern nichts zu tun, wetteifern westliche Entscheidungsträger darum, das vom IS ausgehende Bedrohungspotenzial für die Stabilität des Nahen Ostens und Nordafrikas, Europas und des ganzen Erdballs hochzuspielen und mit der Bekämpfung des IS ihre „unerledigten politischen Hausaufgaben“ (Hajo Schmidt) vergessen zu machen.

**Eigene Fehler eingestehen**

### *Nicht noch so ein Sieg!*

„Noch so ein Sieg, und ich bin verloren!“ soll der schockierte Pyrrhus nach seinem Sieg über die Römer in der Schlacht bei Asculum gesagt haben. Anders als der König von Epirus haben die westlichen Staaten im Nahen und Mittleren Osten sowie in Nordafrika militärische Siege zwar schnell errungen, die Kriege aber ebenfalls nicht gewonnen. Es gelang den westlichen Interventionen nicht, stabile Nachkriegsordnungen zu errichten. In Afghanistan und im Irak misslang der Wiederaufbau eines funktionierenden Staatswesens. In Libyen führte der Luftkrieg der NATO nach einem *Regime Change* zum Zerfall des Staates und der Gesellschaft.

**Kein Frieden trotz militärischer Siege**

Waffenlieferungen an vermeintliche „Stabilitätsanker“ wie zum Beispiel Saudi-Arabien tragen ebenso wenig zu einer friedlichen Entwicklung der Region bei. Ein Treibsatz der bewaffne-

**Keine  
Waffenlie-  
ferungen in  
die Region**

ten Konflikte in der Region ist die Politik der „Unterstützung des Feindes meines Feindes“ mit der Folge von Stellvertreterkriegen – gegenwärtig im Jemen, in Syrien und im Irak. Sie gründen in der seit Jahrzehnten währenden Konkurrenz um regionale Hegemonie zwischen Saudi-Arabien und Iran. Beide bedienen sich des Schismas zwischen Sunniten und Schiiten, das sie mit (geo)politischen Inhalten aufladen und für ihr Regionalmachtstreben instrumentalisieren. Die Aufrüstung Saudi-Arabiens und anderer Golfmonarchien durch den Westen verschärft diese Auseinandersetzungen. Die Bundesregierung sollte deutsche Rüstungsexporte an diese autoritären Staaten unverzüglich und ausnahmslos einstellen. Eine gute, an der Entschärfung der saudisch-iranischen Rivalität orientierte Begründung für derartige Waffengeschäfte gibt es nicht.

**Mitverant-  
wortung  
einräumen**

Anstelle von Einmischung und Parteinahme mit dem hohen Risiko, sich in den kaum überschaubaren regionalen Verstrickungen zu verfangen, sollten die westlichen Staaten zunächst zu ihrer Mitverantwortung für die heutigen Konflikte in der Region stehen. Diese versöhnliche Geste wäre eine Gelegenheit, außen- und sicherheitspolitische Verantwortung zu übernehmen. Wir setzen die Bereitschaft zur Selbstkritik ganz bewusst einer Haltung entgegen, die Verantwortung nennt, was zutreffender Bevormundung heißen sollte.

**Mehr  
Zurückhal-  
tung**

Sich mit gewaltbewehrten Eingriffen zurückzuhalten und der Region die Chance selbstbestimmter Entwicklung und Ordnung einzuräumen, ist nicht gleichbedeutend mit einem Konzept der *splendid isolation*. Aber die außenpolitischen Initiativen des Westens sollten sich auf diplomatische Vermittlungsbemühungen zwischen den regionalen Kontrahenten und Konfliktparteien beschränken. Tabus sind solchen Bemühungen nicht förderlich. Auch die Anbahnung von Kontakten zum IS sollte nicht von vornherein aus den Möglichkeiten des Konfliktmanagements ausgeschlossen werden. Hingegen wäre der Mobilisierungseffekt, den westliche Truppen in Syrien oder Irak auslösen würden, nicht kontrollierbar. Sie würden dem IS enormen Zulauf ausländischer Kämpfer aus allen Teilen der Erde bescheren. Denn die militärische Präsenz des Westens auf „muslimischem Boden“ bestärkt die Überzeugung der Dschihadisten, sie müssten ihre als bedroht empfundene Kultur verteidigen.

## STELLUNGNAHME

### *Die Stärke des IS ist die Schwäche von Staatlichkeit*

Im Phänomen Islamischer Staat kulminiert der seit Jahrzehnten stetig wachsende Erfolg des politischen Islams. Er resultiert aus den Misserfolgen bei der Entwicklung der Regionalstaaten nach der Dekolonisierung. Weite Teile der Bevölkerung in Nahost nahmen die wirtschaftliche, politische und militärische Abhängigkeit von externen Großmächten als Fremdbestimmung wahr. Dass westliche Regierungen bereitwillig mit ihren eigenen Herrschern und Diktatoren zusammenarbeiteten, nährte das Unbehagen an einer Moderne, deren Errungenschaften zugleich nie wirklich in den Gesellschaften des Nahen Ostens ankamen. Der Versuch des IS, einen Staat zu etablieren, wird zeigen, ob er in der Lage ist, nach Jahren der Marginalisierung den Menschen eine neue Perspektive zu geben – oder ob seine Anhänger ihn bald als das erkennen, was er ist: arm an politischer Vision, sozialpolitisch nicht überzeugend, rückwärtsgewandt und menschenverachtend.

Organisationen wie der IS können nur deshalb so erfolgreich sein, weil sie sich die bestehende Schwäche legitimer und funktionierender Staatlichkeit zunutze machen. Deshalb sind Luftangriffe oder Waffenlieferungen an die Gegner des IS zwar geeignet, dessen Vordringen zu verlangsamen, aufzuhalten oder zurückzudrängen. Sie beseitigen aber nicht die Ursachen für den Aufstieg gewaltsamer Extremistengruppen. Eine langfristige Lösung des Problems dschihadistischer gewalttätiger Gruppen wird nur dann gelingen, wenn sich in der Region als legitim anerkannte, politische Verbände mit funktionierendem Gewaltmonopol selbstbestimmt entwickeln können. Auch ohne Intervention von außen werden diese Prozesse nicht konfliktfrei oder gewaltfrei verlaufen – das lehrt nicht zuletzt die europäische Geschichte. Das gewaltsame Überstülpen politischer Modelle über andere Gesellschaften kann das Legitimationsproblem nicht lösen, sondern wird es oft noch verschärfen.

Stattdessen ist es sinnvoll, jene internen Reformprozesse zu unterstützen, die auf die Schaffung partizipativer Strukturen, auf Verteilungsgerechtigkeit und Entwicklungsrechte wie Bildung und Gesundheit setzen. Dies gelingt am besten durch die Stärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen in der Region. Zahlreiche westliche Staaten haben hier in den letzten Jahren Netzwerke und Strukturen durch Stiftungsarbeit aufgebaut. Sie soll-

**Erfolg des  
politischen  
Islams**

**IS nicht  
militärisch  
besiegbar**

**Reform-  
prozesse  
unter-  
stützen**

ten sie weiter fördern und ausbauen, wo das angesichts repressiver Strukturen in diesen Ländern möglich ist, ohne die zivilgesellschaftlichen Akteure zu gefährden. Letztlich lassen sich nur durch partizipative Foren der Zivilgesellschaft Formen der politischen Beteiligung erlernen und individuelle und soziale Orientierungen entwickeln, die langfristig die Chance bieten, die Gräben in den fragmentierten Gesellschaften zu überbrücken.

*Dschihadisten in Deutschland: Überwachen? Bestrafen? Vorbeugen?*

**Risiko  
Dschihad-  
Rückkehrer**

Bei den Dschihadisten kämpfen viele Ausländer, auch aus Deutschland. Die *foreign fighters* gelten als Sicherheitsrisiko, weil sie nach ihrer Rückkehr Anschläge verüben könnten. Über geeignete Gegenmaßnahmen sind sich Politiker und Sicherheitsbehörden uneinig. Die Skala reicht von höheren Strafen, Beschränkungen der Reisefreiheit und einem restriktiveren Aufenthaltsrecht sowie dem Ruf nach mehr Überwachung bis zur individuellen Präventionsarbeit. Die Forschung liefert bisher keine eindeutigen und verallgemeinerbaren Erkenntnisse über die Motive junger Europäer, in den bewaffneten Dschihad zu ziehen. Allerdings lässt sich vorliegenden Studien entnehmen, dass Maßnahmen von Strafverfolgungsbehörden, die auf Verdächtigungen bestimmter Bevölkerungsgruppen beruhen und von den Betroffenen als diskriminierend empfunden werden, erheblich zur Radikalisierung beitragen.

**Auf Drama-  
tisierung  
verzichten**

Politiker mögen versucht sein, öffentlich striktere Sicherheitsmaßnahmen zu fordern und sie gut sichtbar umzusetzen. Sie müssen sich dann im Falle eines Falles nicht vorwerfen lassen, nicht gewarnt oder nichts getan zu haben. Wir raten jedoch von Rezepten ab, die mehr Schaden anrichten als Nutzen bringen. Greift Kriminalisierung früh, und ist das Feld durch Bedrohungsrhetorik hoch politisiert, scheuen sich Eltern und Freunde Behörden auf Problemfälle hinzuweisen oder sich Rat zu holen. Es ist darum klüger, auf Dramatisierungen des *foreign-fighter*-Problems zu verzichten. Wir empfehlen den Ausbau von niedrigschwelligen Angeboten zu Prävention, Ausstieg und Reintegration. Beratungsstellen mit Aussteigerprogrammen brauchen eine gesicherte Finanzierung. Im Bildungsbereich empfiehlt sich ein

## STELLUNGNAHME

differenzierter Unterricht über den Nahen Osten, zumal viele der Gefährdeten familiäre Bezüge in der Region haben. Die Anforderungen sind hoch: Ein für die Identitätsfindung Jugendlicher sensibilisierter inklusiver Unterricht, der Ausgrenzungserfahrungen thematisiert, Gewaltfaszination in Rechnung stellt, Lagerbildung und Dämonisierung vermeidet und glaubwürdig für Demokratie und Menschenrechte eintritt. Die Mittel für die Aus- und Weiterbildung von Pädagogen und Sozialarbeitern sind im Sinne einer auf liberalen Werten beruhenden Gesellschaft und ihrer berechtigten Bedürfnisse nach Sicherheit im Alltag gut angelegt.

### **Prävention in Schulen**

#### *Nicht Krieg führen, sondern Menschen retten*

Der Islamische Staat wird von außen nicht ohne hohen militärischen Einsatz zu besiegen sein. Die dazu fähigen Staaten scheuen die Kosten und fürchten die Risiken unkalkulierbarer Folgen in der Region und darüber hinaus. Gleichzeitig dürfen wir den Grausamkeiten des IS nicht tatenlos zusehen. Die militärische Unterstützung der kurdischen Peschmerga-Milizen ist zwar nachvollziehbar, insofern sie das Leben unmittelbar bedrohter Zivilisten zu retten versucht. Der Preis dafür ist jedoch das Risiko einer unkontrollierten Weiterverbreitung der gelieferten Waffen. Eine humanitäre Intervention nach den Grundsätzen der *Responsibility to Protect* (R2P) könnte Schutzzonen zur Rettung der Zivilbevölkerung einrichten, soweit irgend möglich in Absprache mit den Regierungen im Irak und in Syrien. Beide teilen mutmaßlich das Ziel des Kampfes gegen den IS, weil er auch ihre Herrschaft bedroht. Der Preis, den man für eine faktische Kooperation mit der Regierung in Damaskus zu zahlen hätte, wäre eine Stärkung des Assad-Regimes. Bagdad und Damaskus beide einzubinden, würde womöglich auch die Kalküle Russlands und Chinas verändern. Wenn zudem das Mandat für die Einrichtung von Schutzzonen eng begrenzt ist und keine freie Interpretation wie 2011 nach dem Muster von SR-Resolution 1973 zum militärischen Eingreifen in Libyen zulässt, bestünde die Chance, beide mit ins Boot zu holen. Es ist allerdings fraglich, ob in umkämpften Gebieten ein effektiver militärischer Schutz tatsächlich leistbar ist. Oft ist die Sicherheit, die Schutzzonen gewähren, nur vorübergehend.

### **Schutzzone einrichten**

Eine Alternative wäre darum, bei einer akuten Notlage wie der Belagerung eines Flüchtlingslagers und dem Aushungern sei-

**Evakuierung durch Luftbrücke**

ner Bewohner bedrohte Menschen zu evakuieren. Dass es technisch möglich ist, in wenigen Tagen mit einer Luftbrücke viele tausend Menschen in Sicherheit zu bringen, hat Israel mit der Rettung äthiopischer Juden vor Krieg, Hunger und Seuchen in der „Operation Moses“ (1984/85) und der „Operation Salomon“ (1991) unter Beweis gestellt. Gewiss wären die Bedingungen und Dimensionen für solche Rettungsaktionen in Syrien und im Irak andere als in den sudanesischen Hungerlagern oder auf dem Gelände der israelischen Botschaft in Addis Abeba. Auch dürfte es nicht zu einer Selektion der zu rettenden Menschen aufgrund von Religion, Herkunft oder Geschlecht kommen. Andererseits ist nicht unbedingt mit militärischen Gegenmaßnahmen zu rechnen. Dem IS geht es wie Präsident Baschar al-Assad um territoriale Kontrolle; sie sind nicht daran interessiert, eine ihnen feindlich gesinnte Bevölkerung gewaltsam im Lande zu halten.

*Die Geretteten aufnehmen***Herausforderung Flüchtlingspolitik**

Natürlich kann man die geretteten Menschen nicht auf dem Flughafen in Beirut absetzen. Humanitäre Hilfe hat in der Praxis viele Gesichter. Jahrzehnte später zeigen die Proteste der vor dreißig Jahren von Israel Geretteten und ihrer Nachkommen gegen die fehlende Anerkennung äthiopischer Juden als gleichberechtigte israelische Bürger, vor welchen Herausforderungen Flüchtlingspolitik in einer humanen Gesellschaft steht. Das war bei der Bewältigung der Folgen des Zweiten Weltkriegs nicht anders. Europa braucht ohnehin dringend eine Flüchtlingspolitik, die mit seinen eigenen Werten vereinbar ist. Zwar ist es nur für einen sehr geringen Teil der Schutzsuchenden das Ziel ihrer Flucht; die meisten werden von den Nachbarländern der Krisenregionen aufgenommen. Faktisch ist es gegenwärtig dennoch die Politik der EU, Migranten ertrinken zu lassen, um andere abzuschrecken. Aber der Flüchtlingsstrom hält an, allen Gefahren zum Trotz, weil den Schutzsuchenden legale und sichere Einreisewege verwehrt bleiben. Sollten EU-Mitglieder mit militärischen Mitteln Schiffe in Nordafrika zerstören, die von Flüchtlingen genutzt werden könnten, wäre das ein Skandal.

Notwendig ist es vielmehr, Verantwortung dafür zu übernehmen, Menschen eine sichere Einreise nach Europa zu ermöglichen. Ebenso braucht es eine gerechte und solidarische Verant-



## STELLUNGNAHME

wortung bei der Aufnahme von Flüchtlingen innerhalb der EU. Dazu müsste die in der Dublin-III-Verordnung verankerte Regelung abgeschafft werden, wonach das EU-Land, das der Flüchtling als erstes betreten hat, für das Asylverfahren zuständig ist. Flüchtlinge sollten Zugang zu Bildung und Arbeit erhalten und in einem Umfeld leben können, das ihnen Integration und Teilhabe ermöglicht. Gelänge es der Bundesregierung, auf eine menschenwürdige Flüchtlingspolitik an Europas Außengrenzen hinzuwirken und für bessere Aufnahmebedingungen im eigenen Land zu sorgen, hätte sie außenpolitische Verantwortung tatsächlich ernst genommen.

**Menschenwürdige Flüchtlingspolitik**

### *3. Fast vergessen: der ungelöste Nahostkonflikt*

Die Europäer helfen beim Wiederaufbau im Gazastreifen und beabsichtigen, dessen Öffnung durch Hilfe bei Grenzkontrollen zu unterstützen. Aber über den finanziellen und technischen Input hinaus war in Berlin und Brüssel lange kein Wille zu aktiver Vermittlung oder gar zu friedenspolitischer Gestaltung erkennbar. Der Posten eines EU-Sonderbeauftragten für den Nahost-Friedensprozess, der vor Ort mit den Konfliktparteien Kontakt halten könnte, war seit Jahresbeginn 2014, also auch während des Gazakrieges, vakant. Umso höher sind nun die Erwartungen an den Mitte April 2015 ernannten Fernando Gentilini, vormals EU-Sonderbeauftragter im Kosovo.

**Fehlender Vermittlungswille**

### *Der Kernkonflikt des Nahen Ostens gehört wieder auf die Tagesordnung*

Die Gefahr eines erneuten Rückfalls in den bewaffneten Konfliktaustrag ist groß; um ihr zu begegnen ist neues Denken auch in Brüssel geraten. Das Festhalten an Verhandlungen als einzig legitimen Weg zu palästinensischer Staatlichkeit ist angesichts der Entschlossenheit des israelischen Regierungschefs, einen palästinensischen Staat zu verhindern, ein unproduktives Dogma. Deutschland hat die Möglichkeit, das palästinensische Streben nach vollwertiger Staatlichkeit zu unterstützen, indem es Palästina bilateral als Staat anerkennt.

**Palästina anerkennen**

Die Kritik an Israels völkerrechtswidriger Siedlungspolitik ist bisher folgenlos geblieben. Offenbar glaubt die israelische Regierung nicht, dass die EU ihre eigenen Rechtspositionen ernst nimmt. Die Kennzeichnung von Siedlungsprodukten war eine richtige Maßnahme, aber unzureichend. Wir empfehlen der Bundesregierung darum, einen EU-Stopp des Imports von Waren aus den völkerrechtswidrig errichteten Siedlungen mitzutragen. Für beide Maßnahmen sollten die historisch bedingten Sonderbeziehungen zu Israel kein Hindernis darstellen. Denn die Anerkennung Palästinas wäre kein Ersatz für eine Zweistaatenregelung, aber sie kann einen Schritt in diese Richtung darstellen. Damit wäre der Sicherheit Israels am besten gedient.

**Kontakt-  
verbote  
sind kontra-  
produktiv**

Mehr Mut wäre erforderlich, wenn die EU ihre Terrorliste revidieren wollte, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass eine Konfliktlösung nicht gegen den Widerstand der palästinensischen *Hamas* erreichbar ist. Ohne Kontakte ist Einflussnahme schwerlich möglich. Seit sich die ägyptische Regierung mit der Einstufung von *Hamas* als terroristische Organisation aus ihrer Vermittlerrolle zwischen Israel und der *Hamas* verabschiedet hat, sind andere Staaten, auch solche außerhalb der Region, gefordert, in die Bresche zu springen.

**Hamas von  
der  
Terrorliste  
streichen**

Wir empfehlen, analog zur Behandlung der libanesischen *Hisbollah* zwischen den *Qassam*-Brigaden der *Hamas* und ihrem politischen Flügel zu unterscheiden und *Hamas* als politische Organisation von der Terrorliste zu streichen. Ihre Teilnahme an den Wahlen 2005/2006 und ihr Versuch, unter den Bedingungen der politischen Spaltung staatliche Leistungen im Gazastreifen zu erbringen, lassen sich als ein Schritt auf dem Weg der Transformation zu einem Akteur verstehen, der anstelle der Gewalt zunehmend den Weg der politischen Auseinandersetzung wählt. Ob das unter den Bedingungen von Besatzung oder Blockade gelingt, ist nicht vorauszusehen. Um aber *Hamas* zu einem Normenwandel zu ermutigen, der Stärke allein an der Fähigkeit bemisst, dem eigenen Volk eine Zukunftsperspektive zu bieten, ist nicht Ausgrenzung, sondern Kommunikation geboten. Das hat nicht zuletzt der nordirische Friedensprozess gelehrt. Mit militärischen Mitteln lässt sich *Hamas* nicht aus dem israelisch-palästinensischen Kräfteverhältnis eliminieren.

## STELLUNGNAHME

Die Gewalt der Besatzungsmacht Israel gegen Zivilisten bei Protesten in der Westbank und die wiederkehrenden Drohungen, militärisch gegen das iranische Atomprogramm vorzugehen, erlauben kein *Business as usual* bei deutschen Waffenlieferungen und bei der Rüstungskooperation mit Israel. Anlässlich der Auslieferung des fünften U-Boots, das sich mit Atomwaffen bestücken lässt, fordern wir die Bundesregierung auf, den gesamten deutsch-israelischen Austausch im Bereich von Rüstungsgütern auf den Prüfstand stellen. Ihre eigenen Richtlinien schließen eine Lieferung von Waffen in Staaten außerhalb der NATO und EU aus, es sei denn, es sprächen besondere außen- und sicherheitspolitische Interessen für eine Ausnahme. Wir können solche Interessen aber nicht erkennen. Deutschland trägt eine historisch begründete Verantwortung für den Schutz des Existenzrechts Israels. Seine besondere Verantwortung liegt darin, sich für einen dauerhaften Frieden einzusetzen und die Kräfte in Israel zu stärken, die dies gleichfalls tun – auch wenn dies bedeutet, eine kritische Distanz zur israelischen Regierungspolitik zu wahren. Israel isoliert sich sichtlich durch seine Besatzungspolitik und Kriegführung sowie die Störmanöver bei den diplomatischen Bemühungen, den Konflikt über das iranische Atomprogramm beizulegen. Ein Beitrag zu Israels nuklearer Abschreckung, der diese auf See unverwundbar macht und auf Jahrzehnte aufrechterhält, dient nicht dem Abbau regionaler Spannungen und entspricht darum weder deutschen Interessen noch den wohlverstandenen Interessen Israels. Darauf weisen auch israelische Experten hin, die sich an der Debatte über einen Nahen und Mittleren Osten ohne Massenvernichtungswaffen beteiligen. Obendrein ist zweifelhaft, ob dieser Beitrag mit den Verpflichtungen als nicht-nuklearem Mitglied des Nichtverbreitungsvertrags vereinbar ist.

### **Waffenlieferungen**

#### *4. Wenn aus Epidemien Sicherheitsbedrohungen werden*

Längst ist der Einsatz von Soldaten und Soldatinnen nicht mehr auf bewaffnete Konflikte beschränkt. Als die Ebola-Epidemie in Westafrika die Gesundheitssysteme in den hauptsächlich betroffenen Ländern Guinea, Liberia und Sierra Leone heillos über-

### **Versagen globaler Gesundheitspolitik**

**Soldaten in Ebola-Gebieten**

forderte, ertönte erneut der Ruf nach Entsendung militärischen Personals zu zivilen Zwecken. Monatelang waren die Ärzte ohne Grenzen die einzigen auswärtigen Helfer vor Ort. Angesichts des Versagens der globalen Gesundheitspolitik schien die Ankündigung von US-Präsident Barack Obama, Militärpersonal zur Bekämpfung von Ebola nach Westafrika zu entsenden, ebenso wie der Appell von Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen an Bundeswehrangehörige, sich freiwillig für einen Einsatz in den Ebola-Gebieten zu melden, nur folgerichtig. Als der UN-Sicherheitsrat die Epidemie zu einer Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit erklärte und eine UN-Mission zur Ebola-Bekämpfung einsetzte, kamen endlich konzertierte internationale Hilfsmaßnahmen in Gang.

In der Tat mangelte es in der akuten Ebola-Krise auch an fachkundigem Personal. Allerdings ist militärisches medizinisches Personal nicht vorrangig für den Einsatz in humanitären Krisen ausgebildet und seine Entsendung bedarf rechtlicher und administrativer Vorbereitung. Die teilweise mit Hilfe des einheimischen Militärs durchgesetzten, mitunter rigiden, aber nicht unbedingt effektiven Maßnahmen untergruben das Vertrauen in die jeweiligen Regierungen, insbesondere wenn parallele Aufklärungskampagnen fehlten.

**Effektivität der WHO stärken**

Vermeintliche Patentrezepte wie die Entsendung von Soldaten verstellen den Blick auf die Erfordernisse einer nachhaltigen Verbesserung der Gesundheitssysteme in den betroffenen Ländern und grundlegender Reformen globaler Gesundheitspolitik. Hierfür muss die Weltgesundheitsorganisation (WHO) zu einer effizienteren Organisation werden: mittels einer langfristigen finanziellen Sicherung ihrer Kernaufgaben, besserer Koordination zwischen ihrem Hauptquartier, ihren Büros und ihrem Personal und der nachhaltigen Einbindung nichtstaatlicher Akteure, deren enorme Finanzkraft sich an Regeln der Transparenz und Verantwortlichkeit orientieren muss.

**Notfallfonds und Weißhelmtuppe**

Diese Reformen benötigen Zeit. Darum plädieren wir dafür, einen Notfallfonds zur Bekämpfung von globalen Gesundheitskrisen einzurichten und Gesundheitspersonal für Krisenfälle auf Abruf bereitzuhalten. Was für die Bekämpfung von Feuer oder Kriminalität selbstverständlich ist, sollte auch für die Gesundheit gelten. Sie ist nicht nur ein Entwicklungsziel, sondern auch ein

## STELLUNGNAHME

Menschenrecht. Wir begrüßen darum ausdrücklich den Plan der Bundesregierung, für Einsätze in schweren Gesundheitskrisen eine Weißhelmtuppe aus Ärzten, Technikern und Spezialisten aufzubauen. Allerdings halten wir es für geboten, den Aufbau und etwaige Einsätze eines solchen Kontingents mit der WHO zu koordinieren.

### 5. Herausforderungen der militärischen und zivilen Konfliktbearbeitung

Im Frühjahr 2015 begannen die Krisen und Kriege am Rande Europas, die Ausrichtung deutscher Rüstungspolitik zu beeinflussen. Die Bundesrepublik liegt mit derzeit knapp 1,3 Prozent des Bruttoinlandprodukts (etwa 33 Milliarden Euro) deutlich unter den von der NATO geforderten Investitionen ins Militär von mindestens zwei Prozent. Obwohl die Mittel für die Bundeswehr seit 2007 moderat ansteigen, sind die Beschaffungsausgaben seit einigen Jahren rückläufig. Der Wehrbeauftragte Hellmut Königshaus stellte der militärischen Einsatzbereitschaft Deutschlands in seinem Jahresbericht Ende 2014 ein schlechtes Zeugnis aus. Die Forderung nach Aufrüstung erfuhr daraufhin vor allem aus Kreisen der CSU breite Unterstützung. Einige Abgeordnete verknüpfen die Vorstellung, Deutschland müsse „mehr Verantwortung“ in der Welt übernehmen, explizit mit einer vermeintlich nötigen Aufstockung der Rüstungsausgaben bzw. Steigerung der militärischen Leistungsfähigkeit. Die Anzeichen mehren sich, dass die Große Koalition diesen Ruf erhört. Der Wehretat soll bis 2019 schrittweise anwachsen, insgesamt um acht Milliarden Euro gegenüber der derzeitigen Summe.

Überdies kündigte die Bundesregierung an, gemeinsam mit Frankreich und Italien eine europäische Kampfdrohne zu entwickeln. Vermutlich will sie bis zur Fertigstellung „bewaffnungsfähige“ Drohnen aus den USA oder Israel beschaffen. Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen hat ihr erstes großes Rüstungsgeschäft auf den Weg gebracht. Ein Rahmenvertrag mit *Airbus Helicopters* sieht vor, die Bundeswehr mit 168 neuen Kampf- und Transporthubschraubern im Wert von fast neun Milliarden Euro auszustatten. Schließlich will das Verteidigungsministeri-

**Ruf nach  
militäri-  
scher  
Aufsto-  
ckung**

**Waffen-  
fähige  
Drohnen**

um den Bestand an Kampfpanzern nicht weiter reduzieren und ihn über die nächsten Jahre modernisieren.

*Absage an Vorrang militarisierter Konfliktbearbeitung*

**Stellenwert  
des Militärs  
in Krisen**

Die Kritik an diesen Entwicklungen verweist üblicherweise auf Beschaffungsprobleme, explodierende Kosten und technische Defizite wie zuletzt beim Sturmgewehr G36 oder beim Transportflugzeug A400M. Die Beurteilung von Militärausgaben und Beschaffungsvorhaben allein nach Effizienzgesichtspunkten ist gleichwohl eine verkürzte Perspektive. Viel wichtiger ist die Frage, ob eine Verbesserung der Einsatzbereitschaft der Bundeswehr eine sinnvolle politische Antwort auf die aktuellen Krisen darstellt.

**Absage an  
Kampf-  
drohnen**

Im Vorlauf zur Veröffentlichung des „Weißbuchs 2016“ begrüßen wir die Absicht des Verteidigungsministeriums, über die Grundlagen deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik öffentlich und unter Einbeziehung von Stimmen aus der Wissenschaft zu diskutieren. Wir fordern darüber hinaus, den künftigen Stellenwert militärischer Mittel in der deutschen Außenpolitik grundsätzlich zu debattieren. Kommerzielle Rüstungsexporte an sogenannte „Drittstaaten“ außerhalb der NATO und der EU sind zu verbieten. Ebenso bedarf der Export sicherheits- und militärrelevanter Dienstleistungen deutscher Firmen endlich einer strengen staatlichen Regulierung. Schließlich fordern wir erneut, dass die Bundeswehr auf die Entwicklung und Beschaffung von Kampfdrohnen verzichtet. Bevor über militärische Beschaffungen diskutiert wird, muss zunächst die Rolle und Aufgabe der Bundeswehr bestimmt und in den Kontext der bevorstehenden Neufassung der Europäischen Sicherheitsstrategie gestellt werden.

**Schutz-  
verantwortung  
nicht durch  
Waffenlie-  
ferungen**

Terrorismusbekämpfung darf in Zukunft weder eine vor-schnelle Begründung für Bundeswehreinsätze noch für die „Ertüchtigung“ ausländischer Autokraten oder die Bewaffnung nichtstaatlicher Gewaltakteure sein. Zur Verhinderung von Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit sind Waffenlieferungen an Konfliktparteien ein ungeeignetes Mittel. Der sich entwickelnden Norm der internationalen Schutzverantwortung hat die missbräuchliche Berufung auf dieses Prinzip im Kontext der Libyen-Resolution 2011 schweren Schaden zugefügt. Hohe

## STELLUNGNAHME

völkerrechtliche Hürden und ein streng begrenztes Mandat sind keine Garantie für die strikte Orientierung an dem einzig legitimen Zweck eines Militäreinsatzes: der Rettung von Menschenleben.

### *Nicht nur Licht, auch Schatten: zivile Komponenten der Krisen- und Konfliktprävention*

Vor allem muss es darum gehen, im Sinne einer präventiven Außenpolitik mit zivilen Maßnahmen den Ausbruch von Gewaltkonflikten zu verhindern (*responsibility to prevent*). Gerade hier bietet sich Deutschland die Gelegenheit, mehr internationale Verantwortung zu übernehmen. Zivile Krisenprävention, Demokratieförderung, Entwicklungszusammenarbeit: diese Trias erscheint als Königsweg einer verantwortungsvollen Friedenspolitik. Die Ziele sind nobel, die Mittel gewaltlos, die Wirkung nachhaltig – so zumindest die Idealvorstellung. Genaueres Hinsehen offenbart jedoch, dass auch in diesen Politikfeldern die Bilanz der vergangenen Jahre eher gemischt ausfällt. Daraus ist keinesfalls der Schluss zu ziehen, nicht weiter in diese Ansätze und Instrumente zu investieren. Aber es gilt, sie nüchtern zu prüfen und, wo nötig, zu verbessern und an die geänderte Weltlage anzupassen.

In allen drei Feldern wird immer deutlicher, dass die Standardrezepte der 1990er Jahre nicht mehr greifen. Seinerzeit wurden Krisenprävention, Demokratieförderung und Entwicklungszusammenarbeit als erfolgversprechende Konzepte weiterentwickelt, um nach dem Ende des Ost-West-Konflikts die Chance zu nutzen, eine bessere Welt zu gestalten. Heute haben die westlichen Demokratien diese Komponenten fest in ihre Außenpolitik integriert, und kaum ein Land auf der Welt bleibt von ihnen unberührt. Doch noch immer krankt die Konzepte daran, dass die westlichen Staaten viel zu häufig ihre eigenen Modelle von Entwicklung, Demokratie und Konfliktbewältigung als Blaupause für die Unterstützung anderer benutzen, ohne die politischen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten vor Ort genauer in den Blick zu nehmen.

Die Diskrepanz zwischen dem Anspruch der Helfer und der Wirksamkeit ihrer Hilfe zeigt sich umso mehr, als die Welt heu-

**Verantwortungs-  
bewusste  
Vorbeugung**

**Schwächen  
präventiver  
Konzepte**

te eine andere als vor 25 Jahren ist: Keine neue Demokratisierungswelle hat die Staaten des Arabischen Frühlings erfasst wie Osteuropa oder Lateinamerika in den 1970er und 1980er Jahren. Länder wie China oder Saudi-Arabien werben mit konkurrierenden Entwicklungsmodellen weltweit selbstbewusst um Einfluss. Krisen und Konflikte eskalieren schneller und kaum voraussagbar, auch weil soziale Medien zur Selbstorganisation und über Landesgrenzen hinweg genutzt werden. Globale Probleme wie Gewalt, Zerstörung von Ökosystemen und Lebensgrundlagen, Ausbeutung von Ressourcen, Naturkatastrophen, wachsende wirtschaftliche Ungleichheit und Bevölkerungswachstum überfordern nationale und internationale Organisationen.

**Liberaler  
Demokratie  
kein All-  
heilmittel**

Nicht zuletzt hat das europäisch-amerikanische Modell der liberalen Demokratie erheblich an Strahlkraft eingebüßt: Wirtschafts- und Schuldenkrisen, das Aufkommen neuer nationalistischer Kräfte, die Missachtung der Menschenrechte von Gefangenen in Guantánamo oder von Flüchtlingen an den Grenzen Europas, die systematische Überwachung der eigenen Bevölkerung durch Geheimdienste wie die NSA oder den BND – angesichts dieser Fehlentwicklungen erodiert die Vorbildfunktion westlicher Demokratien, das wichtigste Pfund, mit dem die externen Helfer wuchern könnten. Hinzu kommt, dass zivile Krisenprävention, Demokratieförderung und Entwicklungszusammenarbeit auf lange Sicht angelegt sind – kurzfristig wird man kaum Erfolge erzielen können. Ihre Konzepte und Instrumente müssen also kritisch überprüft werden, um aus Fehlern zu lernen und neue Herausforderungen anzugehen.

*Krisenprävention und Frühwarnung: keine Allheilmittel,  
aber ausbaufähig*

**Zu hohe Er-  
wartungen**

Zwar hat die Bundesregierung 2004 den Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ beschlossen, zu einer vorrangigen Komponente deutscher Politik wurde Prävention dadurch aber nicht, weil es ihr an Instrumenten und Strukturen zur Verhinderung von Kriseneskalation mangelte. Das könnte sich mit der Einrichtung einer neuen Abteilung im Auswärtigen Amt für „Krisenprävention, Stabilisierung und Nachsorge“ ändern. Mit ihrer gewachsenen Bedeutung werden



## STELLUNGNAHME

wohl auch die Erwartungen an Krisenprävention und Frühwarnung steigen. Anhand gut ausgewählter Indikatoren wird angenommen, dass sich Krisen frühzeitig erkennen und vermeiden lassen. Doch die bisherigen Erfahrungen mit diesen Instrumenten zeigen, dass die hohen Erwartungen illusorisch waren. Gewalt lässt sich nicht in jedem Fall verhindern. Zu unvorhersehbar und schnell verlaufen Eskalationsdynamiken, zu unbeherrschbar sind die Risiken, die zum Beispiel aus dem Klimawandel und immer größeren sozio-ökonomischen Ungleichheiten erwachsen. Umso wichtiger wird es sein, sich mit diesen Hürden für Krisenprävention und Frühwarnung auseinanderzusetzen. Dazu bedarf es tiefgehender Länderexpertise in den beteiligten Abteilungen der Ministerien, die nicht nur miteinander, sondern auch mit Experten und zivilgesellschaftlichen Kräften in den betroffenen Ländern gut vernetzt sein müssen. Und man muss wissen, dass ein externer Akteur schnell selbst zum Beteiligten wird. Auch die gut gemeinte Unterstützung für Reformen, die beispielsweise auf Rechtsstaatlichkeit und freie und faire Wahlen zielen, kann unter Umständen neue Gewalt produzieren. Konfliktursachen und Machtstrukturen hängen oft eng zusammen. Standards wie freie Wahlen brauchen die Verankerung in gesellschaftlichen und politischen Strukturen; sie sind Ziele, die nur langfristig zu erreichen sind. Pocht man kurzfristig auf ihre Umsetzung, können sie das Risiko einer gewaltsamen Eskalation sogar noch erhöhen, weil sich vormalige Konfliktgegner nun im politischen Wettbewerb gegenüberstehen, ohne dass etablierte demokratische Verfahren und Institutionen die Konfrontation abfedern könnten. Nicht zuletzt müssen externe Demokratieförderer damit rechnen, dass Regierungen gewählt werden, die ihnen nicht passen – so geschehen mit der *Hamas* in den palästinensischen Gebieten. Werden solche Wahlgewinner von den Externen abgelehnt, schwächt das ihre Legitimität, blockiert den Prozess der Mäßigung durch Regierungsbeteiligung und schadet generell der Glaubwürdigkeit demokratischer Verfahren.

**Tief-  
greifende  
Länder-  
expertise  
nötig**

**Gut  
gemeint  
reicht nicht  
aus**

*Demokratieförderung: Transformationsprozesse unterstützen, Handlungsspielräume weiten*

**Demokratie  
nicht von  
außen  
verordnen**

Forschungsergebnisse bestätigen, dass Demokratie nicht von außen verordnet und schon gar nicht per militärischer Intervention durchgesetzt werden kann. Vielmehr münden meist diejenigen Umstürze am ehesten in dauerhafte und stabile demokratische Strukturen, die aus friedlichem Widerstand hervorgehen. Gewaltloser Protest, der weite Teile der Bevölkerung aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Segmenten mobilisiert und verbindet, bildet den Nährboden, auf dem später die Pflanze Demokratie gedeihen kann.

**Friedlichen  
Protest un-  
terstützen**

Externe Demokratieförderung ist also dort hilfreich, wo innergesellschaftliche Transformationsprozesse ohnehin in Richtung Demokratie wirken. Oft sind Demokratisierungsbewegungen jedoch diffus und verfügen nicht über zentralisierte Organisationsstrukturen. Statt also immer nur die etablierten Nichtregierungsorganisationen zu fördern, zu denen ohnehin schon Kontakte bestehen, sollte die deutsche Förderpolitik flexibler werden und auch kleinere Gruppen und schwächer organisierte Bewegungen unterstützen. Das neue *European Endowment for Democracy* der EU weist den Weg in die richtige Richtung: Gefördert werden in der europäischen Nachbarschaft kleinere Gruppen, aber auch einzelne Aktivisten, Medienschaffende und junge politische Führungsfiguren, die sich demokratischen Werten und Menschenrechten verschrieben haben. Ist aber die Demokratisierung noch sehr schwach ausgeprägt, dann müssen externe Förderer die Grenzen ihrer Handlungsmöglichkeiten anerkennen – denn autoritäre Regime werden die Einmischung von außen verhindern wollen und Oppositionelle als Agenten fremder Mächte brandmarken.

**Weniger am  
westlichen  
Modell  
orientieren**

Generell sind die Programme der Demokratieförderung noch immer zu eng auf das westliche Modell der liberalen Demokratie und marktliberale Wirtschaftsreformen zugeschnitten. Die Existenz unterschiedlicher Formen von Demokratie und Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit werden ignoriert. Wir empfehlen stattdessen, offene und inklusive Veränderungsprozesse und Mechanismen des sozialen Ausgleichs zu unterstützen. Dazu gehört auch, den Handlungsspielraum der Länder im globalen Süden zu erhöhen: Deutschland und Europa sollten ihre Außenhandelspo-

## STELLUNGNAHME

litiken verändern, die unmittelbar negative soziale und politische Folgen für den globalen Süden haben, und darauf drängen, dass die Finanzmärkte und internationalen Kapitalströme stärker reguliert werden.

*Entwicklungszusammenarbeit: Kurs beibehalten,  
Binnenstruktur reformieren*

Wie die zivile Krisenprävention und die Demokratieförderung war auch die Entwicklungszusammenarbeit lange von der Vorstellung des schlichten Modelltransfers von Nord nach Süd geprägt; nicht von ungefähr hat sich die Rede von den Geber- und den Nehmerländern eingebürgert. Doch im globalen Süden ist der Widerstand gegen diese Art der Nord-Süd-Kommunikation stetig gewachsen, nicht zuletzt, weil die „Geber“ immer auch die „Nehmer“ waren und weiterhin sind. Stichworte sind eine immer noch entwicklungshemmende Handelspolitik, ein kaum gebremster Umweltverbrauch und die Ausbeutung natürlicher Ressourcen. Die *Sustainable Development Goals* (SDGs) lösen als neue Entwicklungsziele der UN die auslaufenden *Millennium Development Goals* (MDGs) ab und sollen ein neues Verständnis globaler Verantwortung aller Staaten für Umwelt und Entwicklung etablieren. Die Arbeit an der neuen Agenda ist mühsam, nicht zuletzt, weil verschiedene Staatengruppen wie die BRICS-Länder (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) oder die Gruppe der 77 (Zusammenschluss von Entwicklungsländern), aber natürlich auch die OECD-Länder ihre je eigenen Interessen in der neuen Post-2015-Agenda verwirklicht sehen wollen. Die Kontroversen zwischen den Lagern entzündeten sich vor allem an der Frage, ob und wie sich die Ziele der guten Regierungsführung und des innerstaatlichen Friedens in die neue Agenda integrieren lassen. Viele Regierungen des Südens fürchten, dass die Verknüpfung von Entwicklungszielen, guter Regierungsführung und Frieden eine politische Einmischung in die inneren Angelegenheiten der von ihnen vertretenen Staaten nach sich zieht – eine Aussicht, die sie aufgrund entsprechender Erfahrungen mit derartigen Interventionen, aber auch aus Angst, eigene Privilegien zu verlieren, ablehnen.

**Widerstand  
gegen  
Dominanz  
des  
Nordens**

**Politische  
Einmischung  
unerwünscht**

**Nachhaltige  
Entwick-  
lungsziele**

Die SDGs und ihre Umsetzung sind nötig, um einer Verengung der Politik auf überwiegend militärische Gefahrenabwehr entgegenzuwirken. Wir begrüßen, dass Deutschland sich für die Revision der Entwicklungsziele engagiert. Die Regierung unterstützt die Rechenschaftspflicht für alle Staaten, das Zusammendenken von Umwelt und Entwicklung und auch das Anliegen, innerstaatlichen Frieden und gute Regierungsführung als eigenständige Ziele innerhalb der SDGs zu verankern. Die Zukunftscharta des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, die Aufwertung der Krisenprävention durch die Umorganisation des Auswärtigen Amts und die Einrichtung eines Unterausschusses für zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln im Bundestag können als Anzeichen dafür gewertet werden, dass das Bekenntnis zu globaler Verantwortung keineswegs nur eigenen wirtschaftlichen Interessen, neuen machtpolitischen Ambitionen und geopolitischen Kalkulationen Deutschlands geschuldet ist. Wir erwarten, dass Deutschland auch seinen Vorsitz der G7 im laufenden Jahr nutzen wird, um die Ziele der neuen Umwelt- und Entwicklungsagenda voranzubringen.

**Übergrei-  
fender  
Ressour-  
cenpool**

Programmatisch hat sich die Bundesregierung ein ganzes Stück bewegt. Organisatorisch ist vieles beim Alten geblieben. Weil die Grenzen zwischen Krisenprävention, Entwicklungszusammenarbeit sowie Umwelt- und Wirtschaftspolitik zunehmend verschwimmen, ist die Zuordnung von Zuständigkeiten nach dem Ressortprinzip nicht mehr zeitgemäß. Zwar ist die Krisenprävention aufgewertet worden, aber der Ressortkreis, der dieses Politikfeld koordinieren soll, ist hinter der Entwicklung zurückgeblieben. Nötig wäre die Etablierung eines ressortübergreifenden Politikfeldes für Außenbeziehungen, das alle einschlägigen Ressorts umfasst und dazu dient, sich fortlaufend darüber zu verständigen, was globale Verantwortung in spezifischen Situationen und Problemzusammenhängen bedeutet und wie mit Zielkonflikten bei der Gestaltung der deutschen Außenbeziehungen umzugehen ist. Mit einer solchen Aufgabenstellung wäre der bestehende Ressortkreis zur Krisenprävention vollkommen überfordert. Was die Krisenprävention selbst betrifft, so wäre erneut zu prüfen, ob die Einrichtung eines Ressourcenpools nach bri-

## STELLUNGNAHME

tischem Vorbild machbar und erfolgversprechend wäre. Hierfür wären im Bundeshaushalt besondere Mittel bereitzustellen.

Die ressortübergreifende Auseinandersetzung mit diesen Fragestellungen könnte schließlich als Grundlage dienen, um erstmals bindende friedenspolitische Leitlinien für das gesamte Regierungshandeln zu formulieren. Das wäre die Gelegenheit, die unzeitgemäße Debatte über eine „nationale Sicherheitsstrategie“ endlich zu beenden und ein wichtiger Beitrag für die begonnene Diskussion um eine neue europäische Sicherheitsstrategie.

**Friedens-  
politische  
Leitlinien  
formulieren**

*Janet Kursawe*

*Margret Johannsen*

*Claudia Baumgart-Ochse*

*Marc von Boemcken*

*Ines-Jacqueline Werkner*