

Friedensgutachten 2009

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

Friedensgutachten 2009

Friedensgutachten 2009

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Bonn International Center for Conversion (BICC)

herausgegeben von

Jochen Hippler Christiane Fröhlich Margret Johannsen Bruno Schoch Andreas Heinemann-Grüder

LIT

Gefördert durch die Deutsche Stiftung Friedensforschung

Titelfoto: Kabul High School Ruins Fotograf: Getty Images/Mario Tama

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

ISBN 978-3-643-10087-0

©LIT VERLAG Dr. W. Hopf Berlin 2009

Verlagskontakt:

Fresnostr. 2 D-48159 Münster

Tel. +49 (0) 251-6203222 Fax +49 (0) 251-9226099 e-Mail: lit@lit-verlag.de http://www.lit-verlag.de

Auslieferung:

Deutschland: LIT Verlag Fresnostr. 2, D-48159 Münster

Tel. +49 (0) 251-620 32 22, Fax +49 (0) 251-922 60 99, e-Mail: vertrieb@lit-verlag.de

Österreich: Medienlogistik Pichler-ÖBZ GmbH & Co KG IZ-NÖ, Süd, Straße 1, Objekt 34, A-2355 Wiener Neudorf

Tel. +43 (0) 22 36-63 53 52 90, Fax +43 (0) 22 36-63 53 52 43, e-Mail: mlo@medien-logistik.at

Schweiz: B + M Buch- und Medienvertriebs AG

Hochstr. 357, CH-8200 Schaffhausen

Tel. +41 (0) 52-643 54 85, Fax +41 (0) 52-643 54 35, e-Mail: order@buch-medien.ch

Inhalt

Vo	rwort		V
		nahme der Herausgeberinnen und Herausgeber: Entwicklungen und Empfehlungen	1
Wie	e beend	len wir Kriege?	3
Afg	hanist	an und Pakistan als friedenspolitische Kernaufgaben	6
Ans	sätze ei	iner neuen Irakpolitik	9
Kei	n Fried	len in Sicht: Der israelisch-palästinensische Konflikt	11
Kri	eg in e	inem gescheiterten Staat: Demokratische Republik Kongo	14
Der	Sudar	zwischen Friedensabkommen und neuem Krieg	15
Zw	iespält	ge Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise	17
Die	Chanc	ee der Regierung Obama nutzen	20
Abı	üstung	und Rüstungskontrolle wiederbeleben	22
Das	schwi	erige Verhältnis zu Russland	25
1.	Wie	beenden wir Kriege?	31
	1.1.	"The Decisive Battle is for the People's Minds" – Der Wandel des Krieges: Folgerungen für die Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik Jochen Hippler	32
	1.2.	Wege aus dem Krieg – Historische Perspektiven Jost Dülffer	48
	1.3.	Kriegsbeendigung in Afghanistan? Konsequenzen für das deutsche Engagement Michael Brzoska und Hans-Georg Ehrhart	60
	1.4.	Ende in Sicht? Das sinkende Gewaltniveau im Irakkrieg und die Chancen einer dauerhaften Stabilisierung	73

Inhalt

	1.5.	Frieden durch die normative Kraft militärischer Gewalt? Der Südkaukasus nach dem Augustkrieg Egbert Jahn	85
	1.6.	Der Gaza-Krieg: Jüngstes Kapitel in einem endlosen Konflikt Margret Johannsen	97
	1.7.	Frieden schaffen durch Demokratisierung? Erfahrungen auf dem Westbalkan Thorsten Gromes und Bruno Schoch	110
	1.8.	Die langen Kriege im Sudan – Keine (schnelle) Lösung in Sicht Annette Weber	123
	1.9.	War on Terror – Der entgrenzte Krieg Martin Kahl	137
	1.10.	"Made in the Developed World": Piraterie, Fischfang und Giftmüll in Somalias Gewässern Michael Ashkenazi	149
	1.11.	Der Friedensprozess und die nicht endende Gewalt im Kongo David Fuamba	161
	1.12.	Mit UN-Einsätzen zum Frieden? Andreas Heinemann-Grüder	175
2.	Tran	satlantische Agenda nach Bush	189
	2.1.	Renaissance des Multilateralismus? Neuer Führungs- anspruch der USA und transatlantische Beziehungen Peter Rudolf	190
	2.2.	Nichtverbreitung von Nuklearwaffen: Ist der Vertrag noch zu retten? Oliver Meier	201
	2.3.	Moskauer Botschaften: Ambition und Reaktion eines unbequemen Partners Hans-Joachim Spanger	214
		Times touchum spunger	∠1 ⁻ T

Inhalt

	2.4.	Neue Chancen für konventionelle Rüstungskontrolle in Europa?	
		Hans-Joachim Schmidt und Wolfgang Zellner	226
	2.5.	Die NATO nach Bush: Auslaufmodell oder Neuanfang? Matthias Dembinski	237
	2.6.	Die Krise der internationalen Finanzen – Beginn neuer internationaler Konflikte oder Wendepunkt zu einer besseren Weltfinanzordnung?	
		Hans Diefenbacher	251
3.	Zivi	le Konfliktbearbeitung	267
	3.1.	Prävention – Gründe für die kurze Karriere eines langfristigen Politikansatzes Bernhard Moltmann.	268
	3.2.	Zehn Jahre Ziviler Friedensdienst – Eine Zwischenbilanz Günter Schönegg	280
	3.3.	Die Bearbeitung von zivilen Konflikten zwischen transnationalen Unternehmen und ihren Stakeholdern Volker Teichert, Katarina Weilert und Dorothee Rodenhäuser	293
	3.4.	Sicherheitspolitik mit anderen Mitteln? Interkulturelle Dialoge im Dienste von Konfliktregulierung und Krisenprävention Jan Hanrath	306
Zu	samm	enfassungen der Einzelbeiträge	318
An	hang		327
Abl	kürzun	gsverzeichnis	329
		is der Autorinnen und Autoren	335
Ans	schrifte	en der Institute	337

Vorwort

In Afghanistan herrscht Krieg. Lange haben sich Öffentlichkeit, Regierung und Parlament vor der Einsicht gedrückt, dass Deutschland dort eine Kriegspartei ist. Die Politik hat es versäumt, der Öffentlichkeit reinen Wein einzuschenken. Mit zunehmenden Angriffen Aufständischer auf deutsche Soldaten ist dies kaum noch zu umgehen. Aber auch im benachbarten Pakistan herrscht Krieg: Dort wurden im letzten Jahr bereits mehr Menschen Opfer von Krieg und Terrorismus als in Afghanistan. Ob Afghanistan oder Pakistan: Die Ratlosigkeit wächst und die Durchhalteparolen wirken immer weniger überzeugend.

Das Friedensgutachten 2009 rückt deshalb die Frage ins Zentrum, wie solche Kriege beendet werden können. In der Vergangenheit haben Politik und Friedensforschung intensiv über die *Prävention* und die *Nachsorge* (*postconflict peace building*) von Gewaltkonflikten und Kriegen diskutiert. Nun ist es an der Zeit, auch über Möglichkeiten und Strategien von Kriegs*beendigung* nachzudenken. Diese Diskussion möchten wir anstoßen. Dabei geht es nicht allein um Afghanistan und Pakistan, sondern auch um den Irak, den Sudan, den Kongo, Palästina und andere – die Fragen, die sich in "gescheiterten Staaten" und Aufstandskriegen stellen, sind oft ähnlich und gründen darin, dass sich diese Kriege von denen der Vergangenheit vielfach unterscheiden.

Dieses Friedensgutachten erscheint wenige Monate nach dem Amtsantritt der Regierung Obama und dem Ende der bleiernen Jahre, für die George W. Bush verantwortlich war. Auch wenn die globale Finanz- und Weltwirtschaftskrise alles überschattet, sind die Hoffnungen auf den Politikwechsel groß – groß ist auch die Erleichterung über den neuen und offeneren Politikstil, der nun in Washington gepflegt wird. Der Regierungswechsel in den USA eröffnet friedenspolitische Chancen, die es beherzt zu nutzen gilt. Es ist ermutigend, dass eine Reihe von Forderungen, die wir seit Jahren erheben – etwa die Notwendigkeit nuklearer Abrüstung und die Perspektive einer atomwaffenfreien Welt – nun endlich auf der Tagesordnung der Weltpolitik stehen. Deshalb behandelt das Friedensgutachten 2009 neben seinem Schwerpunkt Kriegsbendigung auch die Herausforderungen für die transatlantische Partnerschaft. Ein dritter Themenbereich präsentiert Erfahrungen mit zivilen – nichtmilitärischen – Formen der Konfliktbearbeitung und Prävention, womit wir frühere Diskussionen weiterführen. Sich der Frage zu stellen, wie sich Kriege beenden

lassen, bedeutet ja keineswegs, dass deren Prävention oder zivile Bearbeitung nach Kriegsende weniger wichtig wären.

Das Friedensgutachten entsteht in einem aufwändigen Prozess, bei dem zuerst institutsintern und dann zwischen den Instituten alle Beiträge kommentiert, diskutiert und danach überarbeitet werden. Einbezogen sind hier auch die externen Autoren, die zum Friedensgutachten beitragen. Diese Form der Begutachtung, die nicht anonym erfolgt, sondern den Dialog zwischen den Kolleginnen und Kollegen der fünf Institute sowie weiteren Autoren als Produktivkraft nutzt, hat damit zu tun, dass wir das Friedensgutachten nicht als einen gewöhnlichen Sammelband, sondern als ein gemeinsames Produkt der Institute verstehen. Wie in der Vergangenheit soll auch das Friedensgutachten 2009 friedenspolitische Vorschläge und Empfehlungen für die politische Praxis bieten. Wir stellen es darum vor der Bundespressekonferenz in Berlin und in den zuständigen Ausschüssen des Deutschen Bundestages vor. Darüber hinaus freuen wir uns, dass es in zunehmendem Maße in der Bildung und Erwachsenenbildung Verbreitung findet.

Unser Dank gilt auch dieses Jahr dem LIT Verlag, insbesondere Frank Weber, für die gute Zusammenarbeit. Die Beiträge wurden Mitte April 2009 abgeschlossen, die Stellungnahme der Herausgeberinnen und Herausgeber am 11. Mai. Das Buch innerhalb von zwei Wochen zu produzieren dient seiner Aktualität zum Erscheinungszeitpunkt, stellt aber eine große Herausforderung dar.

In der Reihe der Herausgeber des Friedensgutachtens fehlt in diesem Jahr der Name Reinhard Mutz. Er war der Doyen und das institutionelle Gedächtnis des Friedensgutachtens. Denn er war von Anfang an dabei, zuerst als rechte Hand von Egon Bahr, dann als der für das IFSH verantwortliche Herausgeber. Wer die Produktionsbedingungen dieser in der Wissenschaftslandschaft nicht üblichen Kooperation mehrerer Institute kennt, die alle ein eigenes Profil haben und mitunter auch konkurrieren, weiß die Bedeutung dieser Kontinuität seit 1987 zu schätzen. Wir danken Reinhard Mutz herzlich für sein Engagement. Darüber hinaus haben wir in diesem Jahr vor allem Elena Heßelmann und Daniel Lambach (beide INEF) für ihre engagierte und kompetente Unterstützung zu danken.

Schließlich danken wir auch der *Deutschen Stiftung Friedensforschung* (DSF) für die weitere Förderung des Projekts.

Duisburg, Heidelberg, Hamburg, Frankfurt/Main, Bonn 11. Mai 2009

Die Herausgeber

Stellungnahme der Herausgeberinnen und Herausgeber:

Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen

Wie beenden wir Kriege?

Seit acht Jahren nimmt Deutschland am Krieg der NATO in Afghanistan teil, der militärisch nicht zu gewinnen ist. Je länger er dauert, desto größer die Ratlosigkeit. Immer "mehr vom Selben" zu fordern, überzeugt selbst seine Fürsprecher nicht mehr. Deshalb befasst sich unser Schwerpunkt mit der Frage: Wie beenden wir Kriege?

Nur wenn unser Bild von den gegenwärtigen Kriegen realistischer wird, lassen sich für "gescheiterte Staaten" oder Aufstände tragfähige Strategien zur Kriegsbeendigung entwickeln. Vordringliche Herausforderungen der Friedens- und Sicherheitspolitik sind heute nicht mehr zwischenstaatliche Kriege, in denen reguläre Streitkräfte um den Sieg ringen. Zwar gibt es diese weiter, doch dominieren schon seit den 1980er Jahren Aufstände oder Kriege zwischen Guerillabewegungen und der bekämpften Staatsmacht. Daneben gibt es Völkermord, Terrorismus oder Piraterie, die in ihren humanitären und wirtschaftlichen Auswirkungen sowie ihrer politischen Bedeutung Kriegen nahe kommen können. Solche Gewaltkonflikte wie konventionelle Kriege zu behandeln, erschwert ihre Beilegung und trägt zur Eskalation bei; erinnert sei an den absurden "Krieg gegen den Terrorismus".

Viele akute Kriege lassen sich nicht auf dem Schlachtfeld entscheiden, das es oft ebenso wenig gibt wie eine identifizierbare Armee, die der Staat oder externe Interventen mit regulären Streitkräften bekämpfen könnten. Überfälle, Attentate, Hinterhalte, Massaker oder Vertreibungen finden innerhalb der betroffenen Gesellschaften und häufig ohne zentrale Führung statt, ihre Urheber sind kaum von der Bevölkerung zu unterscheiden. Gleichwohl glauben viele, mehr Soldaten führten zu mehr Sicherheit und mit mehr kämpfenden Truppen ließen sich auch solche Kriege gewinnen. Das mag für die meisten konventionellen Kriege zutreffen, in denen sich reguläre Streitkräfte gegenüberstehen und der Sieg der überlegenen Seite zufällt; solche Kriege sind heute allerdings selten.

In den innergesellschaftlichen Kriegen steht die Bevölkerung im Zentrum – als Subjekt wie als Objekt. Teile von ihr nehmen als Kämpfer oder Mithelfer an Gefechten, Massakern oder Anschlägen teil. Sie leidet nicht nur unter den Kriegen,

Kriege realistischer analysieren

Militärische Möglichkeiten nicht überschätzen sondern beteiligt sich auch aktiv. Die Bevölkerung wird damit zum strategisch wichtigsten Ziel der Kriegführung. Bei Regimewechseln, etwa dem Versuch, im Irak ein religiöses Regime zu errichten, oder in Afghanistan, wo der Westen ein Regime etablieren will, das dem Terrorismus keinen Nährboden mehr bietet, geht es um widerstreitende politische Ordnungsvorstellungen. Diese lassen sich nur mit Unterstützung der Bevölkerung durchsetzen. Deren Loyalität bestimmt den Ausgang des Krieges, nicht militärische Entscheidungsschlachten. Militäreinsätze können diese Loyalität untergraben, wenn sie hohe zivile Opfer fordern oder eine unpopuläre Regierung stützen. Weitere Truppen zu entsenden, um einen Staat zu verteidigen, der entweder in der Tiefe des Landes nicht präsent ist oder - da repressiv, unfähig oder korrupt - schlichtweg abgelehnt wird, ist ein aussichtloses Unterfangen, das den Krieg nur verlängert. Diese Erfahrung mussten die Sowjetunion in Afghanistan und die USA davor in Südvietnam machen. Militärische Strategien taugen nur dann, wenn die Bevölkerung sie unterstützt. Das wird sie tun, wenn sie die politischen Rahmenbedingungen als legitim akzeptiert, wenn sich ihre Sicherheitslage spürbar verbessert und wenn sich alternative Einkommensquellen auftun.

Allerdings reicht es nicht, der "militärischen Sicherheit" einfach "Entwicklung" zur Seite zu stellen. Gewiss sind eine bessere Versorgung der Bevölkerung und der Aufbau von Infrastruktur ebenso von Vorteil wie humanitäre Hilfe, doch tragen

sie – für sich genommen – nicht viel mehr zur Beendigung von Kriegen bei als die Verstärkung militärischer Kräfte. Militärische und entwicklungspolitische Maßnahmen sind strategisch nicht entscheidend, um einen innergesellschaftlichen Krieg zu beenden. Sie wirken nur, wenn sie Teil der Bildung funktionierender staatlicher, halbstaatlicher und gesellschaftlicher Regelungsmechanismen (*Governance*) sind. Bürgernahe Staatlichkeit muss – wo möglich – mit gesellschaftlichen *Governance*-Strukturen verknüpft werden und von der Hauptstadt bis in die Dörfer reichen, um die Bevölkerung für sich zu gewinnen. Der Ansatz muss also darin bestehen, solche Regelungsmecha-

nismen, besonders Rechtswesen und Polizei, aufzubauen, sowie Entwicklungszusammenarbeit und Sicherheitspolitik in den

Dienst solcherart gelingender Staatlichkeit zu stellen.

Bürgernahe Staatlichkeit stärken

Verhandlungslösungen durch Vereinbarungen zwischen illegitimen Gewaltakteuren können die Lage zeitweilig beruhigen, schaffen aber selten dauerhaften Frieden. Im Sudan, in der Demokratischen Republik Kongo, in Somalia und in Palästina hat es eine Fülle von Verhandlungen, Waffenstillständen und Friedensabkommen gegeben, die scheiterten oder zu scheitern drohen. Frieden durch Verhandlungen setzt Friedenswillen und Kompromissbereitschaft der politischen Führung und der Bevölkerung voraus, zudem die Kontrolle der bewaffneten Einheiten durch die Führung, was oft nicht gegeben ist. Der Erfolg von Verhandlungslösungen im Sudan, im Kongo, in Somalia, in Palästina oder auch in Afghanistan und Pakistan hängt von funktionierender und legitimer Staatlichkeit ab. Kriegsbeendigung ist in fragilen oder kollabierten Staaten besonders schwierig, weil hier autoritative und legitime Akteure fehlen.

Offenbar ist die Bereitschaft in der Staatengemeinschaft, militärisch zu intervenieren, ausgeprägter als die, sich an der mühsamen Rekonstruktion von Staaten zu beteiligen. In den seltenen Fällen, wo die Staatengemeinschaft oder der Westen nach einer Militärintervention zu einer langwierigen Konflikttransformation bereit war, stellt sich zudem die Frage, wann und wie die *Defacto-*Protektorate zu beenden sind. Trotz mancher Fortschritte sind etwa Bosnien und Herzegowina oder das Kosovo nicht befriedet, solange der Widerspruch zwischen Demokratisierung und Fremdbestimmung besteht.

Eine allgemeine Formel für Kriegsbeendigung gibt es nicht. Doch wenn weder ein Frieden durch militärischen Sieg noch die Hegemonie einer Protektoratsmacht durchsetzbar sind, müssen die Kriegsgegner als Partner für Waffenstillstände anerkannt und für Friedensverhandlungen gewonnen werden. Dies schließt Sicherheitsgarantien für alle Konfliktparteien ein, denn wer sich nach einem Waffenstillstand bedrohter fühlt als zuvor, hält sich nicht an einen Verhandlungsfrieden. Bedingungslose Kapitulation oder einseitige Demobilisierung als Vorleistung für den Friedensprozess zu erwarten ist kontraproduktiv, Vertrauen in die Friedensdividende muss erst wachsen. Da das Rückfallrisiko nach Waffenstillständen sehr hoch ist, müssen glaubwürdige und harte Sanktionen der Staatengemeinschaft für die Einhaltung sorgen. Oft können sich Kombattanten nur dank exter-

Kriegsgegnern Sicherheit garantieren

Nachbarstaaten einbeziehen

ner Unterstützung halten, die Rückzugsräume, Versorgungslinien für Waffennachschub und Handel gewährleistet. Kriegsbendigung sollte deshalb alle Nachbarstaaten in die Austrocknung der Kriegsressourcen und die Umsetzung von Waffenstillständen und Friedensabkommen einbeziehen. Diese beseitigen das wechselseitige Misstrauen nicht mit einem Federstrich. Die Aufarbeitung von Kriegsverbrechen sowie Anstrengungen zur Versöhnung, die den Opfern wenigstens moralisch Gerechtigkeit widerfahren lassen, können es nach und nach abtragen.

Meist finden Kriege gleichzeitig auf regionaler, nationaler und lokaler Ebene statt. Auf lokaler Ebene sind, wo immer möglich, traditionelle Konfliktregelungsmechanismen zu nutzen, selbst wenn sie nicht westlichen Standards entsprechen, solange sie ohne Gewalt auskommen. Während ein Friedensschluss alle Kombattanten einbeziehen muss, darf der Friedensprozess nicht zur dauerhaften Machtsicherung und Patronage von Gewalttätern führen. Die Etappen des Übergangs zu demokratisch legitimierter und rechtsstaatlicher Herrschaft sollten deshalb durch Zielkriterien fixiert werden.

Afghanistan und Pakistan als friedenspolitische Kernaufgaben

In Afghanistan hat sich die Sicherheitslage seit 2004 dramatisch verschlechtert. Die Zahl der zivilen Opfer und des getöteten Sicherheitspersonals ist massiv gestiegen. Von 2004 bis 2008 verzehnfachte sich die Zahl der Sprengstoffanschläge, die der Angriffe durch Aufständische stieg von 2007 zu 2008 um mehr als die Hälfte. Inzwischen ist auch der früher ruhige Norden unsicher. Doch ist die Welle der Gewalt mehr ein Symptom als das eigentliche Übel. Schwerer als die Unsicherheit wiegen Rückschläge in der politischen Entwicklung sowie defizitäre Staatsstrukturen.

Die International Security Assistance Force (ISAF) soll die Regierung unterstützen. Doch das funktioniert nicht, weil der Staat auf dem Land vielfach kaum präsent ist und der Bevölkerung zudem wenig anzubieten hat. Er gilt zunehmend weniger als Lösung denn als Problem, da Korruption, Überzentra-

lisierung, Drogenhandel und seine Kooperation mit autokratischen *Warlords* auf Ablehnung stoßen. Weil die internationalen Truppen einen diskreditierten und teilweise fiktiven Staatsapparat stützen, werden sie mit ihm identifiziert – das ist Wasser auf die Mühlen der Aufständischen.

Die externen Akteure sollten darum weniger ihre Truppen verstärken als vielmehr landesweit, nicht nur in den Städten, staatliche und gesellschaftliche *Governance*-Strukturen fördern. Mit legitimer Staatlichkeit an der sozialen Basis steht und fällt jede Afghanistan-Strategie. Dem müssen die Europäer Rechnung tragen, denn der neue Ansatz Washingtons, die Truppen aufzustocken, tut das bisher nicht. Erst wenn der Staat in den Provinzen und Dörfern agiert und die Menschen in ihm ihre Interessen zumindest teilweise aufgehoben sehen, trägt seine Unterstützung durch ausländisches Militär zur Befriedung bei.

In den letzten Monaten verlangten Viele, mit "gemäßigten" oder gar radikalen Taliban zu verhandeln. Solche Verhandlungen sind sinnvoll, um, wo immer möglich, eine Beruhigung in einzelnen Regionen zu erreichen. Doch können sie auch den Taliban in die Hände spielen, da die Regierung ohnehin zu erodieren droht. Die NATO scheint solche Verhandlungen bloß als taktisches Mittel zu begreifen, um die Taliban zu spalten und zu schwächen. Sie weicht damit der dringend gebotenen strategischen Neuorientierung aus. Eine dauerhafte Befriedung lässt sich nicht allein durch einen Kompromiss zwischen heterogenen und unzuverlässigen Konfliktparteien erreichen, da er die staatlichen Defizite nicht überwindet, sondern vertieft. Verhandlungen sind mit der Umgestaltung der politischen Rahmenbedingungen zu verknüpfen: Vordringlich ist der Aufbau lokaler und regionaler staatlicher Institutionen, sonst wächst die Gefahr einer Willkürherrschaft. Dies hat sich auch im pakistanischen Swat-Tal gezeigt, wo Verhandlungen unter Bedingungen einer zusammengebrochenen Staatlichkeit zur Terrorherrschaft von Extremisten führten. Auf der Grundlage gesellschaftlich akzeptierter Regelungsstrukturen hingegen könnten Verhandlungen beide Seiten zumindest teilweise binden. Das wiederum kann und muss durch Kooperation mit Iran und Pakistan, aber auch mit den nördlichen Nachbarländern flankiert werden. Dies setzt voraus, dass die USA endlich wieder diplomatische Beziehungen

Staatliche Basisstrukturen stärken

Verhandlungen mit Umgestaltung verbinden mit Iran aufnehmen; zudem muss der Westen seine Pakistan-Politik ändern.

Pakistan droht zum Kollateralschaden des Afghanistankrieges zu werden. Der hat auf die pakistanischen Stammesgebiete übergegriffen, die ethnisch eng mit Afghanistan verbunden sowie in Pakistan wenig integriert sind und in denen es kaum politische Partizipationsmöglichkeiten gibt. Von dort hat er sich auf weitere Teile der Nordwestprovinz ausgebreitet, in erster Linie, weil das pakistanische Militär als Büttel der USA erscheint. Im letzten Jahr forderte kriegerische Gewalt in Pakistan mehr Todesopfer als in Afghanistan. Nun breiten sich Terroranschläge in weiteren Landesteilen aus. Gelänge es ihnen, das ganze Land zu destabilisieren, so hätte das unabsehbare Folgen weit über die Region hinaus – Pakistan hat 170 Millionen Einwohner, Millionen von Emigranten in Großbritannien und anderen westlichen Ländern, zudem besitzt es Atomwaffen.

Pakistan ins Zentrum rücken Pakistan erfordert deshalb weit mehr Aufmerksamkeit als bisher. Seine Stabilisierung ist mindestens so wichtig wie die Afghanistans. Man darf Pakistan nicht lediglich als Nebenschauplatz des Afghanistankrieges behandeln und die militärische Abriegelung seiner Grenze zum zentralen Politikziel machen. Das ist ohnehin kaum zu erreichen, zumal entsprechende Versuche des pakistanischen Militärs der Hauptgrund dafür sind, dass der Krieg auf Pakistan übergriff. Die Unterstützung des USamerikanischen "Kriegs gegen den Terrorismus" seit 2002 hat die Regierung in den Augen der Bevölkerung diskreditiert, und zwar weitgehend unabhängig von deren religiöser oder säkularer Orientierung. Was als taktisch nützlich in Bezug auf Afghanistan erscheint, destabilisiert Pakistan. Wir fordern, dass dessen Stabilisierung Vorrang vor anderen Politikzielen in der Region erhält.

Rechtsstaat stärken Der Druck, den die USA auf Pakistan ausüben, um die Aufständischen in Afghanistan und in Pakistan militärisch zu bezwingen, hat diese politisch bisher eher gestärkt. Stattdessen muss sich die Entwicklungszusammenarbeit mit Pakistan auf Konfliktbearbeitung und -prävention konzentrieren und Schlüsselbereiche wie Bewässerung und Energieversorgung fördern. Langfristig kommt auch hier alles darauf an, die Staatlichkeit zugleich zu reformieren und zu stärken. In Sachen Rechtsstaat-

lichkeit bestehen, wie die Massenproteste gegen die Absetzung von Richtern bezeugten, gute Anknüpfungspunkte in der Gesellschaft. Hier bietet sich auch Nichtregierungsorganisationen ein breites Betätigungsfeld. Konservative Deutungen der *Scharia* sind nur deshalb so attraktiv, weil das Rechtswesen unterhalb des Verfassungsgerichts korrupt und wirkungslos ist. Das Vakuum an verlässlichen Staatsstrukturen bereitet religiösen Extremisten einen fruchtbaren Boden. Zusammen mit der dringend nötigen Steigerung eines die *Governance*-Strukturen stärkenden entwicklungspolitischen Engagements sollte die Bundesrepublik den Politikdialog mit Pakistan intensivieren.

Politikdialog mit Pakistan intensivieren

Ansätze einer neuen Irakpolitik

Anders als in Afghanistan und Pakistan ist die Gewalt im Irak seit der Jahreswende 2006/2007 spürbar zurückgegangen. Das bewirkten allerdings weniger die amerikanischen Truppenverstärkungen als vielmehr politische Veränderungen: die Selbstisolierung der ausländischen Dschihadisten um Al-Oaida, die partielle Reintegration der sunnitischen Bevölkerung ins politische System sowie die Fragmentierung der schiitischen Milizen des Predigers Muqtada Sadr. Doch bleibt die politische Lage labil und die Sicherheitslage kann sich schnell wieder verschlechtern, wie der jüngste Gewaltanstieg im April zeigt. Noch ist die Beteiligung der arabischen Sunniten an der Macht fragil, Spannungen zwischen den schiitischen Parteien wachsen, die Gefahr von Spaltungen ist real. Auch ist eine Konfrontation zwischen der Regierung Maliki und den beiden kurdischen Parteien nicht auszuschließen. Die wirtschaftliche und soziale Lage bleibt desolat und die Legitimität des neuen politischen Systems gefähr-

Zugleich beginnt sich das Umfeld des Irak zu entspannen, was neue Optionen für Kooperation eröffnet: Die Regierung Obama hat angefangen, die Beziehungen der USA zu Syrien und Iran zu verbessern. Solange diese in Washington als "Schurkenstaaten" galten und man ihnen mit Regimewechsel drohte, haben beide versucht, die Instabilität im Irak zu nutzen, um auf die USA Druck auszuüben. Doch teilen sie wie die anderen Nachbarn des Irak den Wunsch mit den USA und Europa, dort ein

DIE HERAUSGEBERINNEN UND HERAUSGEBER

Chaos zu vermeiden, das sie selbst in Mitleidenschaft zöge. Weder Syrien noch Iran haben ein Interesse an einem *dschihadistischen* sunnitischen Extremismus im Irak oder in der Region.

Ziviles Engagement im Irak rasch ausweiten Die Staatengemeinschaft, die EU und die Bundesrepublik sollten ihr Engagement im Irak in Bereichen ausweiten, in denen die Bevölkerung direkt davon profitiert. Hilfe für das Erziehungs- und Bildungssystem sowie die medizinische Versorgung, Beistand für Flüchtlinge und Binnenvertriebene, die rasche Intensivierung der wirtschaftlichen Kooperation und die massive Unterstützung beim Ausbau der Infrastruktur können den notwendigen Politikdialog erleichtern. Die verbesserte Sicherheitslage erlaubt inzwischen einen solchen Ansatz. Er muss freilich schnell erfolgen, um die Stabilisierung des Landes zu konsolidieren.

Regionen einbeziehen

Diese Anstrengungen dürfen sich nicht darauf beschränken, die Zentralregierung zu unterstützen. Vielmehr gilt es, die kurdische Autonomieregion, die sunnitischen Siedlungsgebiete und den Südirak gleichberechtigt einzubeziehen, will man die Konfliktlinien in der fragmentierten Nachkriegsgesellschaft nicht verstärken. Wir empfehlen, die Wirtschaftsbeziehungen und die Auswärtige Kulturpolitik zu intensivieren, um den Irak aus seiner Isolation zu befreien und der Bevölkerung die Aussicht auf wirtschaftliche Erholung greifbar zu machen.

Nachbarschaftliche Dialoge fördern Die neuen Vorstöße Washingtons, direkte Kontakte mit Syrien und Iran wieder aufzunehmen, verdienen Unterstützung. Syrien und Iran könnten nicht nur für die Stabilisierung des Irak eine bedeutsame Rolle spielen, sondern auch im Libanon und in Afghanistan, ganz abgesehen vom Nahostkonflikt. Deshalb sollten die Bundesrepublik und die EU Präsident Obamas Dialogangebote mit eigenen Initiativen fördern. Die Bundesregierung sollte ihre Zurückhaltung überwinden und den Besuchen des Wirtschafts- und des Außenministers im Irak weitere, weniger zaghafte Schritte folgen lassen.

Kein Frieden in Sicht: Der israelischpalästinensische Konflikt

Wir mahnen seit Langem eine aktivere Politik der EU und der Bundesrepublik im Nahostkonflikt an. Der Gaza-Krieg der Jahreswende 2008/2009 hat unterstrichen, wie weit der israelischpalästinensische Dauerkonflikt von einer Lösung entfernt ist. Dafür trugen die USA und die EU ein gerüttelt Maß an Mitverantwortung. Sie haben nach freien und fairen Wahlen die palästinensische Regierung boykottiert, die von externen Geldzuflüssen abhängige Autonomiebehörde in den Bankrott getrieben und die Rivalität zwischen Fatah und Hamas vertieft, die in der Spaltung zwischen Westbank und Gazastreifen gipfelte. Sie haben die von Israel über den Gazastreifen verhängte Wirtschaftsblockade geduldet und so dazu beigetragen, dass die fragile Waffenruhe zwischen Israel und der in Gaza herrschenden Hamas zerbrach. Nicht willens, die von ihm kontrollierten Grenzübergänge zum Gazastreifen zu öffnen, entschied sich Israel für einen zeitlich begrenzten Krieg, um die Sicherheit seiner südlichen Grenzregion wiederherzustellen.

Es ist Israel gelungen, die Kampfkraft der *Hamas* zu schwächen. Doch hat der Krieg kein einziges Problem gelöst, im Gegenteil. *Hamas* ist aus dem Krieg politisch gestärkt hervorgegangen, während der vom Westen unterstützte, aber glücklose Präsident Abbas weiter demontiert wurde. Nach der von beiden Seiten erklärten Waffenruhe dauern die israelischen Bombardements ebenso an wie der Raketenbeschuss israelischer Gebiete aus dem Gazastreifen.

Militärisch lässt sich der Konflikt nicht entscheiden. Denn Israel ist, wie die Erfahrung zeigt, trotz eindeutiger Überlegenheit außerstande, den Palästinensern seine Konditionen zur Beendigung des Konflikts aufzuzwingen. Aber auch ein stabiler Waffenstillstand ist nicht in Sicht. Er würde voraussetzen, dass die palästinensischen Kräfte, die sich die Option des bewaffneten Kampfs gegen die Besatzung offenhalten, ausreichende Anreize erhalten, nach einer politischen Lösung zu suchen. Um seine Blockade des Gazastreifens zu beenden, benötigt Israel die Gewähr, dass die Paramilitärs offene Grenzen nicht zur Wiederaufrüstung nutzen. Beides ist indes nur möglich, wenn die Pa-

lästinenser ihre Spaltung überwinden und es einer Regierung der nationalen Einheit gelingt, das vor-staatliche Gewaltmonopol im gesamten palästinensischen Autonomiegebiet wiederzuerlangen und mit Neuwahlen ihre Legitimationsbasis wiederherzustellen.

Nur eine Regierung, die sich nicht auf Notverordnungen, sondern auf das gewählte Parlament stützt, kann sich Israel als glaubwürdiger Verhandlungspartner präsentieren. Dass sich seine rechtsnational dominierte Regierung überhaupt einen derart gestärkten palästinensischen Kontrahenten wünscht, der am Ziel eines souveränen Staates mit Ost-Jerusalem als Hauptstadt festhält, lässt sich bisherigen Aussagen des israelischen Ministerpräsidenten und seines Außenministers allerdings nicht entnehmen, eher im Gegenteil. Doch verfügen Israels Partner über Mittel, die Interessenkalküle der Konfliktparteien zu verändern. Der Bush-Regierung fehlte dazu jeder politische Wille.

Druck auf Konfliktparteien ausüben

Hamas integrieren

Unterstützung für Einheitsregierung signalisieren

Wenn der Westen den nächsten Krieg verhindern und die Zweistaatenlösung retten will, muss er sein Konfliktmanagement revidieren und Druck ausüben. Ein klares Signal an die Palästinenser, dass eine Regierung der nationalen Einheit anerkannt und unterstützt würde, wenn sie auf Gewalt gegen Israel verzichtet, bestehende Abkommen respektiert und sich eine Zweistaatenlösung im Sinne der von der Arabischen Liga 2002 vorgebrachten Friedensinitiative zu eigen macht, wäre ein starker Anreiz für die verfeindeten Fraktionen, ihre Rivalität mit zivilen Mitteln auszutragen. Wenn es den Palästinensern gelingt, ihre Spaltung zu überwinden, sollte der Westen den Aufbau staatlicher Institutionen fördern und Arrangements der Machtteilung ermöglichen, einschließlich einer Integration der Hamas-Milizen in den Sicherheitsapparat der Autonomiebehörde. Erst unter dieser Voraussetzung kann die EU ihre beiden Missionen wiederbeleben bzw. konstruktiv neu justieren: zum einen die Überwachung des Grenzübergangs nach Ägypten in Rafah zur Implementierung des Agreement on Movement and Access von 2005, die nur wenige Monate lang funktionierte und von der EU nach der Machtübernahme der Hamas im Gazastreifen im Juni 2007 suspendiert wurde; zum anderen die Unterstützung der Polizeireform, mit der die EU im Rahmen des Konzepts Westbank first wohl oder übel zum Helfershelfer eines zunehmend auto-

ritären Herrschaftssystems wurde, das seine Sicherheitskräfte auch einsetzte, um die Opposition aus dem Weg zu räumen.

Gegenüber Israel sind andere Mittel erforderlich, damit es die anhaltende Unterminierung der Zweistaatenlösung durch den Siedlungsbau in der Westbank aufgibt und die dortigen Abriegelungen mit ihren verheerenden Folgen für die palästinensische Wirtschaft aufhebt. Fraglos verfügen die USA über stärkere Einwirkungsmöglichkeiten auf Israel als die EU. Doch zu erwarten, dass Präsident Obama sie energisch nutzen und die Gunst der pro-israelischen Lobby aufs Spiel setzen wird, wäre vermutlich illusorisch - zu gewaltig sind die Aufgaben, die sich vor ihm auftürmen, als dass er jetzt einen Machtkampf mit ihr riskieren wollte. Wir fordern deshalb, dass die EU ihre Mittel der Einflussnahme beherzt nutzt, um den Partner in Washington zu entlasten. Eine Vertiefung der Beziehungen im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik darf Israel nur erwarten, wenn es den Siedlungs- und Mauerbau in der Westbank beide völkerrechtswidrig - stoppt und die auch nach israelischem Recht illegalen Siedlungsvorposten auflöst. Entsprechende Signale des Europäischen Parlaments sowie der Außenminister Luxemburgs, Portugals und Finnlands verdienen Unterstützung aus Berlin. Darüber hinaus ist die Praxis von EU-Staaten einschließlich Deutschlands, Waffen an Israel zu liefern, die im Krieg zum Einsatz kommen, nach dem Gaza-Krieg noch schwerer erträglich als vorher. Angesichts des Verdachts von Kriegsverbrechen in der "Operation Gegossenes Blei", der nicht ausgeräumt ist, solange Israel keine unabhängige Untersuchung zulässt, muss der EU-Verhaltenskodex gelten, der die Ausfuhr von Waffen untersagt, wenn die Gefahr besteht, dass ihr Einsatz das humanitäre Völkerrecht verletzt.

Diese dringend gebotene Kurskorrektur ist in regionale Initiativen einzubinden. Die EU sollte den Dialog mit Syrien und Iran intensivieren. Das impliziert, Israel vor Militärschlägen wie 2007 gegen einen im Bau befindlichen syrischen Reaktor oder gegen iranische Nukleareinrichtungen zu warnen, für die es 2008 in Washington vergeblich um Unterstützung nachsuchte, sowie Bereitschaft zur Rückgabe der seit 1967 besetzten syrischen Golanhöhen anzumahnen. Zugleich lässt sich dieses Engagement als Pfund einsetzen, um in Damaskus und Te-

Regierung Obama entlasten

Siedlungsbau stoppen

Syrien und Iran einbeziehen

heran darauf hinzuwirken, den militärischen Flügel der *Hamas* nicht weiter zu unterstützen. Gegenüber Syrien verfügt die EU mit dem 2004 auf Eis gelegten Assoziationsabkommen über einen wirkungsvollen Hebel. Wenn den syrisch-libanesischen Absichtserklärungen, ihre Beziehungen zu normalisieren, praktische Schritte wie ein Botschafteraustausch, eine Demarkierung der Grenzen und die Unterbindung des Waffenschmuggels folgen, kann die EU das Assoziationsabkommen mit Syrien ratifizieren.

Krieg in einem gescheiterten Staat: Demokratische Republik Kongo

Kein Land hat seit dem Zweiten Weltkrieg mehr Kriegstote zu beklagen als die Demokratische Republik Kongo, nirgendwo ist eine größere UN-Mission stationiert. 18.430 Blauhelmsoldaten und Polizeikräfte sind bei der MONUC im Einsatz, allein 5.000 in der östlichen Krisenprovinz Nord-Kivu. Doch die Gewalt hält trotz aller Abkommen und der Aufstockung der MONUC an. Diese, seit 2001 aktiv, ist nach Kapitel VII der UN-Charta zu militärischer Gewalt befugt, um das Töten und Vertreiben zu unterbinden. Aber sie steht dem Morden ethnischer Milizen, marodierender Soldaten und vom Ausland unterstützter Truppen weitgehend hilflos gegenüber. Der Krieg im Osten des Landes entbrannte jüngst aufs Neue – in Nord- und Süd-Kivu wurden mehr als eine Viertelmillion Menschen vertrieben. Die MONUC mag im Verhältnis zur Größe des Landes klein sein, ihr fehlt es aber vor allem an einer effektiven Einsatzstrategie.

Doch das ist nicht das einzige Problem. Das Scheitern des Goma-Friedensprozesses für die beiden Kivus nötigt zu einer Neueinschätzung. Die Nachbarländer, vor allem Ruanda und Uganda, müssen auf die Einhaltung ihrer Zusagen verpflichtet werden. Die Machtteilung zwischen allen Gewaltakteuren in einer Übergangsregierung hat Patronage sowie eine weitere Aufblähung und Privatisierung des Staatsapparates bewirkt. Die UNO hat sich im Kongo zum Parteigänger einer zwar gewählten, aber mitnichten rechtsstaatlichen Grundsätzen verpflichteten Regierung gemacht. Die MONUC unterstützt die Kabila-

Regierung, deren Truppen ebenso marodieren wie ihre Widersacher. Sie sollte sich stattdessen unparteisch verhalten und die Bevölkerung schützen und humanitär unterstützen. Die internationale Vermittlergruppe (USA, EU, AU, UNO) und die Geberländer müssen mehr Druck auf die Konfliktparteien ausüben, damit diese ihre Verpflichtungen aus dem Goma-Abkommen umsetzen. Ein Sonderbeauftragter für Menschenrechte im Ost-Kongo könnte die Verantwortlichen aller Seiten für Übergriffe auf die Zivilbevölkerung sowie als Kriegsmittel eingesetzte sexuelle Gewalt und die Rekrutierung von Kindersoldaten anprangern sowie Projekte zur Friedenskonsolidierung und zum Schutz von Zivilisten voranbringen. Sofern die kongolesische Justiz dazu nicht in der Lage ist, muss der Internationale Strafgerichtshof tätig werden. Paradoxerweise haben die zahlreichen Friedensabkommen eine konstruktive Konfliktbearbeitung behindert, weil sie die Feindschaft zwischen den Gemeinschaften verfestigten. Das stand jeder Versöhnung im Wege.

Die EUFOR-Mission, die 2006 im Kongo die Wahlen unterstützt hat, gilt als Erfolg, weil die EU Einsatzfähigkeit bewies und zugleich begrenzte Ziele verfolgte. Sie kostete Deutschland seinerzeit 56 Millionen Euro, die Gesamtkosten betrugen 428 Millionen US-Dollar. Die EUSEC- und EUPOL-Missionen engagieren sich für Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration von Kombattanten und bei der Reform des Sicherheitssektors, was jedoch fehlt, sind verlässliche Partner auf kongolesischer Seite. Die geschätzten acht Milliarden US-Dollar, die externe Geber seit 2001 in den Kongo investierten, hat das Kabila-Regime zum Großteil veruntreut. Internationale Finanzhilfe droht so den Konflikt anzuheizen. Im ressourcenreichen Kongo sind Korruptionsbekämpfung und Mittelkontrolle vordringlich.

Der Sudan zwischen Friedensabkommen und neuem Krieg

Das "Umfassende Friedensabkommen" zwischen dem Norden und Süden Sudans beendete 2005 einen zwanzigjährigen Krieg mit zwei Millionen Toten, indem es eine gemeinsame Regierung MONUC muss unparteilich agieren

Internationalen Strafgerichtshof einschalten beider Kontrahenten vorsah. Jetzt droht es daran zu scheitern, dass es den Status des Südsudan ungeklärt ließ. Es sieht spätestens 2011 ein Referendum vor, in dem voraussichtlich eine Mehrheit für die Unabhängigkeit stimmen wird. Hierauf bereitet sich der Süden systematisch vor, auch militärisch. Die Vorgabe des Friedensabkommens, 180.000 Kombattanten zu demobilisieren, blieb allzu lange bloße Absichtserklärung. Die UNO richtete im März 2005 eine Mission (UNMIS) zur Überwachung und Unterstützung des Friedensabkommens ein, die rund 10.000 Soldaten und Polizisten sowie 3.900 zivile Angestellte umfasst. Gleichwohl könnte sich das "Umfassende Friedensabkommen" als Vorspiel für eine Teilung des Landes erweisen, die erneut zu Gewalt führt. Denn die Grenzen sind nicht markiert, im Norden leben viele Menschen aus dem Süden und innerhalb des Südens könnten Konflikte aufgrund der Dominanz der Dinka-Ethnie aufbrechen.

Der Autoritarismus des Bashir-Regimes, die anhaltend katastrophale Lage in Darfur und der Aufbau sezessionistischer staatlicher Institutionen im Süden untergraben die *raison d'être* eines einheitlichen Sudan. Das Friedensabkommen wirkt unbeabsichtigt auf den Konflikt in Darfur zurück: Dort kommen Friedensverhandlungen nicht voran, solange den Rebellen eine näher rückende Unabhängigkeit des Südens als Modell auch für Darfur vorschwebt. Hier ist seit sechs Jahren die Situation trotz der UN-Mission entsetzlich: Über vier Millionen Menschen – vor allem Frauen und Kinder, die Gewaltopfer wurden – sind auf Schutzmaßnahmen, Lebensmittel, Wasser und psychosoziale Betreuung angewiesen. Die Beendigung des Krieges in Darfur und die Umsetzung des "Umfassenden Friedensabkommens" für den Südsudan bedingen einander.

Friedensabkommen retten

Staatsstrukturen im Süden unterstützen In der knappen verbleibenden Zeit bis zu dem geplanten Referendum ist alles zu versuchen, um das Friedensabkommen doch noch zu retten. Da der Südsüdan derzeit ein *failed state in the making*, ein Binnenstaat mit Öl, aber ohne Pipeline und ohne demarkierte Grenze zum Norden ist, gilt es, dort einerseits die Demobilisierung der südsudanesischen Befreiungsarmee voranzutreiben und andererseits beim Aufbau von Infrastruktur und Verwaltung zu helfen – und zwar ungeachtet dessen, ob der Südsudan im Staatsverband verbleiben wird oder nicht. Die Bevölsudan in Staatsverband verbleiben wird oder nicht.

kerung in allen Teilen des Sudan muss spüren, dass der Friedensprozess ihr Los verbessert. Zugleich gilt es, in Kooperation mit den Nachbarstaaten den Nachschub für den nächsten Krieg zu stoppen. China, Russland, Belarus, Polen, Iran, Saudi-Arabien, Malaysia und Nordkorea, aber auch private Waffenhändler in Großbritannien und Irland liefern Waffen in den Sudan. Das vom UN-Sicherheitsrat verhängte Embargo ist halbherzig und damit wirkungslos – es bezieht sich nur auf direkte Lieferungen an illegale Gruppen in Darfur.

Der Sonderbeauftragte der EU muss im Sudan dezidierter als bisher vermitteln. Wir raten der Bundesregierung, einen Sudan-Beauftragten zu ernennen. Er sollte die deutsche Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik koordinieren und in EU, UNO und NATO entschiedener vertreten. Es gilt das Bewusstsein für die Risiken zu schärfen, den ein Zerfall des Sudan für ganz Afrika hätte.

Das politische Überlebensinteresse Präsident Al-Bashirs und den Unmut gegen sein Regime sollten die USA, EU und China während der 2009 anstehenden Wahlen gemeinsam nutzen, um eine gerechtere Macht- und Ressourcenverteilung zwischen Khartum und den peripheren Regionen zu erwirken. Die südsudanesische Regierungspartei SPLM muss mit Anreizen für eine Wahlbeteiligung, für die Demokratisierung des gesamten Sudan und für nationale Verantwortung anstelle von Sezession gewonnen werden. Denn das Auseinanderfallen eines Staates in Afrika mit dessen fast durchweg prekären Grenzen hätte unabsehbare Folgen. Für den Fall, dass all diese Bemühungen scheitern, muss sich die Staatengemeinschaft darauf vorbereiten, die Zivilbevölkerung vor der dann wahrscheinlichen Gewalt zu schützen.

Zwiespältige Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise

Die aktuelle Weltwirtschaftskrise übertrifft alles, was wir seit 80 Jahren an ökonomischen Einbrüchen erlebten. Sie trifft alle Länder und könnte die Koordinaten der internationalen Politik auf ähnlich einschneidende Weise verrücken, wie es die poli-

Sudan-Beauftragten ernennen tischen Umbrüche des Jahres 1989 taten. Das impliziert auch sicherheitspolitische Auswirkungen. Freilich fallen Prognosen schwer; Instabilität und Gewaltausbrüche gehören zu den denkbaren Folgen.

(Re-) Migration nicht fördern Bereits heute setzen massive (Re-)Migrationsbewegungen ein. Nie waren so viele Menschen unterwegs wie heute, um ihre Familien von ferne zu versorgen: rund 200 Millionen. Viele dieser Arbeitsmigranten sehen sich gezwungen, in ihre Heimatländer zurückzukehren. Niemand sollte das fördern, da ihre massenhafte Rückkehr die Heimatländer destabilisieren könnte. Die ausbleibenden Rücküberweisungen verschlechtern deren wirtschaftliche Situation, oft von hoher Arbeitslosigkeit und Armut geprägt, dramatisch: Im Jahr 2008 haben Arbeitsmigranten geschätzte 283 Milliarden US-Dollar zurücküberwiesen, ein Vielfaches dessen, was die reichen Staaten für Entwicklungshilfe ausgaben. Ohnehin fragile Staaten erschüttert der Wegfall dieser Einnahmen weiter.

Entwicklungshilfe aufstocken

Arbeitsmigranten schützen Darum dürfen die Budgets für Entwicklungshilfe keinesfalls gekürzt, sondern sollten aufgestockt werden; zudem sollten Entwicklungshilfe und Wirtschaftsförderung besser koordiniert und gezielter zur Stärkung der gefährdeten Wirtschaftssektoren eingesetzt werden. Ein umfassendes Migrationsmanagement ist ebenso notwendig wie verstärkte internationale Kooperation, um Migranten zu schützen. Die internationale Gemeinschaft sollte sich bemühen, Arbeitsplätze in Entwicklungs- und Schwellenländern zu schaffen. Das wirkt der Krise und dem Zusammenbruch weiterer Staaten entgegen und schafft die Grundlage für künftige Entwicklung.

Die Krise öffnet die weltweite Schere zwischen Arm und Reich weiter. Bis zu 53 Millionen Menschen könnten laut Vorhersagen der Weltbank schon in diesem Jahr unter die absolute Armutsgrenze von zwei US-Dollar täglich geraten – zusätzlich zu denen, die bereits unter diesem Existenzminimum leben. Allein 2008 ließen steigende Nahrungsmittel- und Treibstoffpreise 130 bis 155 Millionen Menschen in die Armut abrutschen. Die UNO rechnet damit, dass die Zahl der Unterernährten in zwölf Monaten die Milliardengrenze wieder überschreiten wird. Das gefährdet die *Millennium Development Goals*, die bis 2015 die Lebensbedingungen in den ärmsten Regionen der Welt verbes-

sern wollen. Hilfsgelder für die armen Länder und Gelder für die Entwicklungszusammenarbeit werden gekürzt. Dabei würde bereits ein Bruchteil der jetzt zur Bewältigung der Finanzkrise eingesetzten Milliarden ausreichen, um eine signifikante, weltweite landwirtschaftliche Neuorientierung zu erzielen, mit der sich eines der wichtigsten Millenniumsentwicklungsziele verwirklichen ließe: die Halbierung des Hungers in der Welt.

Die Krise unterbindet den Kapitalfluss in junge, sich entwickelnde Ökonomien. Am stärksten betroffen sind davon Osteuropa und Asien, danach Lateinamerika und das subsaharische Afrika. Zahlreiche Staaten sind mitten in einem langwierigen Demokratisierungs- und Stabilisierungsprozess, den die Wirtschaftskrise empfindlich stört. Mühsame politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Fortschritte der letzten Jahre könnten binnen Monaten zunichte gemacht werden. Die Staatengemeinschaft muss den Zusammenbruch von Staaten verhindern helfen, indem sie das Rechtswesen und die Polizei stärkt. Stabile staatliche und soziale Strukturen sind nicht nur zur Kriegsbendigung nötig, sondern auch zur Vermeidung weiterer failed states in wirtschaftlichen Krisenzeiten.

Aushöhlung von Staatlichkeit verhindern

In China und Russland zeigt sich zudem, dass die Krise wirtschaftlich trotz ihrer asymmetrischen Produktionsstrukturen erfolgreiche, autoritäre Staaten auf besondere Weise zu erschüttern droht, indem sie die stillschweigende Übereinkunft zwischen Regime und Mittelschicht – Geld statt Freiheit – ins Wanken bringt. Erste Gewaltausbrüche deuten darauf hin, dass diese empfindliche Balance leidet. Dasselbe gilt erst recht für autoritäre Systeme in wirtschaftlich schwächeren, politisch weniger gefestigten Ländern.

Die Folgen eines wirtschaftlichen Zusammenbruchs autoritärer Staaten für die globale Sicherheit sind nicht absehbar. Die Vermutung, dass wachsende Armut und soziale Ungleichheit zu mehr Konflikten und Gewaltausbrüchen führen, ist plausibel; empirisch belegt ist diese Annahme für die aktuelle Krise allerdings noch nicht. Trotzdem ist sie ernst zu nehmen. Die Friedens- und Konfliktforschung muss schleunigst den Zusammenhang zwischen Weltwirtschaftskrise und potenziellen Gewaltkonflikten untersuchen, um Frühwarnmechanismen und Ge-

Zusammenhang von Krise und Gewalt erforschen genmaßnahmen entwickeln zu können. Entsprechende Projekte bedürfen der Förderung.

Weltwirtschaft reformieren Doch enthält jede Krise die Chance für einen Neuanfang. Zusammen mit dem Machtwechsel in den USA könnte sich die Weltwirtschaftskrise als Ausgangspunkt für die ernsthafte Umsetzung von Global Governance entpuppen – sofern es gelingt, die internationale Kooperation voranzutreiben. Gefragt sind eine grundlegende Reform des Weltwirtschaftssystems sowie die Umsteuerung auf Produkte, die auch langfristig auf dem Weltmarkt bestehen können und kommende Generationen nicht durch die Schädigung des Klimas belasten. Hingegen entfachen Konjunkturprogramme ohne ökologische Komponente lediglich ein wirtschaftliches Strohfeuer. Damit vertut man die Chance zu einem Neuanfang.

Die Chance der Regierung Obama nutzen

Mit der Wahl von Barack Obama ging ein Albtraum zu Ende: die Rückkehr der Regierung Bush zu Krieg und Gewaltpolitik, die Missachtung des Völkerrechts und die Rechtfertigung von Folter im Namen der Sicherheit. Die Bush-Administration setzte auf Überlegenheit und das Recht des Stärkeren, beschädigte die UNO, demolierte die Rüstungskontrolle und trieb die Militärausgaben auf mehr als 700 Milliarden US-Dollar im Jahr 2008 hoch.

Die Wahl Barack Obamas zeugt davon, wie tiefgreifend sich die US-amerikanische Gesellschaft verändert hat, und sie drückt den Wunsch aus, das außen- und sicherheitspolitische Desaster der USA zu überwinden. Obamas Verheißung einer neuen Ära knüpft an die emanzipatorische Dimension der amerikanischen Demokratie an und will die Glaubwürdigkeit der USA wiederherstellen. In seiner Antrittsrede verneigte er sich vor den Soldaten, die "an Orten wie Concord oder Gettysburg, in der Normandie oder Khe Shan" fielen – Stätten des Sieges über den Kolonialismus, die Sklaverei, den Nationalsozialismus und das kommunistische Nordvietnam. Das war gewiss eine Verbeugung vor dem amerikanischen Militär, verweist aber auch darauf, dass die gewaltsame Überwindung ungerechter Herrschaft im historischen Gedächtnis der USA als legitim gilt. Darauf müssen sich

die Europäer einstellen, wenn die transatlantischen Gemeinsamkeiten wiederbelebt werden.

Obama will einen politischen Neuanfang. In seiner Antrittsrede fehlte der "Krieg gegen den Terror" – eine beredte Lücke, die den Schnitt zum Amtsvorgänger markiert. Während der Kaskade von Weltgipfeln Anfang April 2009 in Europa - NATO-Jubiläum, Treffen zwischen EU und USA, G 20, Gespräche mit Chinas Staatspräsidenten Hu Jintao und mit Dmitri Medwedew, dem Präsidenten Russlands sowie Abdullah Gül, dem Präsidenten der Türkischen Republik – umriss der neue amerikanische Präsident die Konturen seiner Außen- und Sicherheitspolitik: Abkehr von Alleingängen, Zuhören statt Kommandieren, internationale Kooperation, Wiederbelebung der Rüstungskontrolle, Abrüstung. Die Signale waren eindeutig: Die weltpolitischen Herausforderungen kann kein Staat der Welt allein bewältigen, auch nicht die mächtigen USA. Die Weltwirtschaftskrise, die Beendigung der Kriege in Afghanistan und im Nahen und Mittleren Osten bis hin zum Klimawandel - sie alle erfordern gemeinsame Anstrengungen. Die Staaten, allen voran die mächtigen und reichen, müssen sich zur viel beschworenen Staatengemeinschaft entwickeln. Insofern birgt die Krise der transatlantischen Beziehungen auch eine Chance für das, was die Wissenschaft Global Governance nennt und Außenminister Frank-Walter Steinmeier mit "globaler Verantwortungspartnerschaft" umschreibt.

Der friedenspolitische Höhepunkt dieser Gipfel war Obamas Rede in Prag am 5. April 2009, in der er sich eine alte Vision der Friedensforschung zu eigen machte: eine atomwaffenfreie Welt. Sie gilt als einzige Möglichkeit, um der Weiterverbreitung nuklearer Massenvernichtungswaffen Einhalt zu gebieten. Dass der Präsident der Weltmacht USA für eine Welt ohne Atomwaffen eintritt, ist ein Paukenschlag. Er verändert manches, was bisher zu angeblich unumstößlichen Gewissheiten der Politik im Atomzeitalter gezählt wurde – z.B. den Glauben an die nukleare Abschreckung –, selbst wenn Obama betonte, wie steinig der Weg zu diesem Ziel wird. Kein Wunder, dass nun selbst ernannte Realisten umgehend seinen "Idealismus" und "Utopismus" schmähen. Wir treten diesen Bedenkenträgern entgegen – auch die Abschaffung der Sklaverei war einst eine Utopie.

Alleingänge beenden Neuen Multilateralismus unterstützen Politiker und Öffentlichkeiten in Europa sind vom neuen Präsidenten fasziniert. Sie starren auf ihn, halb erleichtert über das Ende der Bush-Ära, halb voller Bangen und Zweifel, hinter dem Novum verberge sich doch nur die alte Politik. Wir sind überzeugt, dass die Europäer jetzt keine bequeme Zuschauerloge einnehmen dürfen. Denn es liegt in ihrem vitalen Interesse, dass der neue Multilateralismus und die nukleare Abrüstung tatsächlich gelingen.

Die Lage erinnert an 1986: Unversehens war beim sowjetisch-amerikanischen Gipfel von Reykjavik die Kritik am Irrsinn nuklearen Wettrüstens, zuvor lange als utopisch und idealistisch abgetan, an der Spitze der verfeindeten Supermächte angekommen. Abrüstung schien nicht länger ein Ding der Unmöglichkeit. Zugleich wurde aber schnell deutlich, wie leicht solche Chancen auch wieder verspielt werden können.

Heute stehen manche Vorschläge und Ideen, die wir im Friedensgutachten immer wieder artikuliert haben, auf der Tagesordnung. Jetzt gilt es, diese Vision umzusetzen. Die Europäer haben es mit in ihrer Hand, ob Obamas Neuanfang gelingt oder nicht – durch Rüstungskontrolle, Drosselung der Rüstungsexporte, Sicherheitskooperation und Vertrauensbildung, vor allem aber durch eine aktive Rolle bei der Beendigung von Kriegen in Nahost, Afghanistan, im Sudan und im Kongo. Scheitert der Neuanfang, könnte das Pendel in den USA zurückschwingen. Im Moment indes scheint die weltpolitische Lage so offen, wie es nur selten vorkommt. Die europäische Seite des Westens sollte sich vom neuen Elan anstecken lassen.

Abrüstung und Rüstungskontrolle wiederbeleben

Nichtverbreitung durch Abrüstung fördern Der Regierungswechsel in den USA eröffnet neue Aussichten für die Abrüstung und für die Kontrolle von Kernwaffen. Kernpunkte von Barack Obamas Agenda sind die Wiederbelebung der nuklearen Rüstungskontrolle mit Russland, die Ratifikation des Atomteststopp-Vertrags und der Abschluss eines verifizierbaren Abkommens über ein Verbot der Produktion waffenfähigen Spaltmaterials. Eine internationale Initiative für ein Verifi-

kationssystem zur umfassenden Sicherung aller atomwaffenfähigen Materialien soll zudem die Gefahr eines Terrorangriffs mit Atomwaffen verringern. Diese ambitionierte Agenda beruht unter anderem auf der Überzeugung, dass die Staatengemeinschaft bei der Bewältigung aktueller Nichtverbreitungskrisen nur dann zusammenarbeiten wird, wenn die Atommächte im Gegenzug umfassend nuklear abrüsten.

Ob es gelingt, den im Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) angelegten "Handel" - Abrüstung gegen Atomwaffenverzicht - auf eine neue Grundlage zu stellen, wird sich auf der im Mai 2010 stattfindenden Überprüfungskonferenz zeigen. Der NVV steckt in einer dreifachen Krise: (1) Die nukleare Abrüstung stockt. (2) Das Regime in Teheran weigert sich, vorbehaltlos mit der Internationalen Atomenergiebehörde zusammenzuarbeiten; Nordkorea hat sogar seinen Austritt aus dem Vertrag erklärt, 2006 eine Atomwaffe getestet und internationale Atominspektoren jüngst erneut aus dem Land geworfen. (3) Proliferationsrisiken nehmen in dem Maße zu, in dem das Interesse am Ausbau der zivilen Nutzung der Kernenergie international steigt - auch, weil sich die 188 Mitglieder bisher nicht auf effektivere Kontrollen einigten. Viele Nichtkernwaffenstaaten sind beispielsweise nicht bereit, ein Zusatzprotokoll zu ihren Sicherungsabkommen zu unterzeichnen und der Internationalen Atomenergiebehörde erweiterte Inspektionsrechte zu gewähren, solange die Kernwaffenstaaten keine weitere Abrüstung vereinbaren.

Der US-Präsident will nach einem neuen Abkommen über strategische Atomwaffen zwischen den USA und Russland alle Atommächte in die Rüstungskontrolle einbeziehen. Ob er die nicht zum offiziellen "Club" der fünf Atommächte gehörenden *De-facto*-Nuklearwaffenstaaten dazu zählt, blieb in Prag zunächst offen. Inzwischen hat die neue Staatssekretärin im Außenministerium und Chefunterhändlerin für die atomare Abrüstung klargestellt: Die universelle Einhaltung des Nichtverbreitungsvertrags auch durch Indien, Israel, Pakistan und Nordkorea bleibe ein wichtiges Ziel der Vereinigten Staaten. Die beabsichtigte Multilateralisierung der nuklearen Rüstungskontrolle stellt den Abrüstungswillen der Atommächte Frankreich und Großbritannien auf die Probe. London hat sich jüngst offen für Ab-

NVV retten

Nukleare Abrüstungspolitik der EU erarbeiten

DIE HERAUSGEBERINNEN UND HERAUSGEBER

rüstungsverhandlungen gezeigt, aus Paris fehlen bislang ähnliche Signale. Eine einheitliche Abrüstungsposition, die auch die NVV-Überprüfungskonferenz beflügeln könnte, bleibt eine Herausforderung für die EU.

Atomwaffen aus Deutschland abziehen

Die angekündigte Reduzierung der Rolle von Atomwaffen tangiert auch die deutsche Sicherheitspolitik. Deutschland beteiligt sich wie die anderen NATO-Mitglieder (mit Ausnahme Frankreichs) in der Nuklearen Planungsgruppe an der Ausgestaltung der Nuklearwaffenpolitik der Allianz. Diese wird gegenwärtig im Rahmen der auf dem NATO-Gipfel Anfang April in Auftrag gegebenen Überarbeitung des Strategischen Konzepts überprüft. Deutschland ist einer von fünf Nichtkernwaffenstaaten, auf deren Territorium die USA Atomwaffen stationieren. Im Rahmen der "nuklearen Teilhabe" der NATO stellt Deutschland dafür Tornado-Kampfflugzeuge als Trägermittel bereit. Der von Außenminister Steinmeier am 10. April 2009 unterstützte Abzug aller Atomwaffen aus Deutschland entspräche der neuen Abrüstungsagenda und machte die deutschen Bemühungen um eine Stärkung des Nichtverbreitungsregimes glaubwürdiger. Die Bundesregierung verfolgt in dieser Frage bisher aber keine klare Linie. Wir plädieren dafür, dass Deutschland gemeinsam mit anderen Staaten in der Arbeit am neuen Strategischen Konzept auf ein Ende der nuklearen Teilhabe drängt. Die Allianz sollte auf den Ersteinsatz von Atomwaffen verzichten.

Auf atomaren Ersteinsatz verzichten

Anders als für die USA hat für Europa auch konventionelle Rüstungskontrolle strategische Bedeutung. Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) hat seit 1990 Stabilität und Transparenz geschaffen und den Boden für eine kooperative Sicherheitspolitik bereitet. Doch ist diese Errungenschaft gefährdet. Denn die NATO hat den 1999 unterzeichneten Angepassten KSE-Vertrag (AKSE) nicht ratifiziert, weil Russland seine Truppen aus Georgien und Moldau nicht vollständig abgezogen hat. Russland wiederum hat aus Verärgerung darüber den gültigen KSE-Vertrag im Dezember 2007 suspendiert. Diese Blockade gilt es jetzt zu durchbrechen. Die NATO-Staaten sollten den AKSE-Vertrag ohne Vorbedingungen ratifizieren – den Abzug der russischen Streitkräfte aus Abchasien und Südossetien können sie mit ihrer Verweigerungshaltung nicht durch-

AKSE-Vertrag ratifizieren

setzen, dieses Ziel müssen sie auf anderen Wegen zu erreichen suchen. Russland sollte seine nachgeschobene Forderung, die Flankenregel aufzuheben, zurückstellen, damit AKSE in Kraft treten kann. Unmittelbar danach sollten die Vertragsstaaten beginnen, über ein neues Vertragswerk und Russlands Forderungen zu verhandeln.

Das schwierige Verhältnis zu Russland

Für bessere Beziehungen des Westens zu Russland war die erste Dekade des neuen Jahrtausends verlorene Zeit. Sie war voller Konflikte und Krisen. Das gilt für NATO-Erweiterung und Rüstungskontrolle ebenso wie für Regionalkonflikte, Energiefragen und die Entfremdung in den politischen Werten. Acht Jahre amerikanischer Unilateralismus, der Russland als *quantité négligeable* missachtete, russische Isolierungsängste, aber auch das mitunter von Moskau rüde präsentierte neue Selbstbewusstsein trugen dazu bei. 20 Jahre nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation ist Russland immer noch nicht verlässlich in das institutionelle Geflecht europäischer und globaler Sicherheitspolitik eingebunden.

Die angespannten Beziehungen mit Russland widersprechen den Interessen aller Beteiligten. Die USA brauchen seine Kooperation für ihren außenpolitischen Neuansatz, von der atomaren Abrüstung bis hin zum Engagement mit Blick auf Irans Nuklearpolitik und die Kooperation im UN-Sicherheitsrat. Für Europa ist Russland Nachbar, Hauptenergielieferant, Absatzmarkt und regionaler Sicherheitspartner. Russland schließlich braucht den Westen und speziell die EU-Länder für seine Modernisierung, wenn es seiner Abhängigkeit vom Rohstoffexport entkommen und seine strukturellen Defizite beheben will. Damit sind die Grundbedingungen für einen Grand Bargain zwischen dem Westen und Russland gegeben. Da sich indes die Interessen nur teilweise decken, lässt sich ein Ausgleich zwischen Russland und dem Westen nur als langfristiger Prozess organisieren, getragen von der Vision gemeinsamer und kooperativer Sicherheit, wie sie die KSZE-Charta von Paris 1990 festhielt. Sie harrt mit Blick auf den einstigen Feind Russland, immerhin die zweitgrößte Nuklearmacht, noch immer ihrer Verwirklichung.

Gemeinsame Sicherheit organisieren

OSZE revitalisieren

Als Forum, um die Beziehungen des Westens zu Russland schnell zu verbessern, bietet sich die OSZE an. Sie bleibt die normativ-politische Klammer zwischen EU-Europa, den USA und Russland; und sie hat in den zwei Jahrzehnten seit dem Ende des Ost-West-Konflikts eine "Kultur des Dialogs" aufrechterhalten. Diese wird benötigt, damit sich die immer zahlreicheren Trennlinien zwischen Ost und West nicht vertiefen. Vielmehr lassen sie sich durch Dialog – nicht nur im Bereich Sicherheit – und Kooperation überbrücken oder zumindest abmildern.

Der Georgienkrieg im August 2008 hat die Reformbedürftigkeit von UNO, OSZE und NATO, aber auch die Schwachstellen der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik bloßgelegt. Die Konfliktprävention versagte, der "eingefrorene" Konflikt verwandelte sich unter den Augen der Beobachtermissionen in einen Krieg, ohne dass im Vorfeld ernst zu nehmende Vermittlungsversuche stattgefunden hätten. Es gilt zu verhindern, dass sich ethnische Vertreibungen, die militärische Aufrüstung einer Konfliktregion, der Bruch von Waffenstillständen und einseitige Grenzveränderungen wiederholen – andernfalls sind die OSZE-Prinzipien dauerhaft beschädigt. Dafür sind Krisenreaktionsmechanismen zu entwickeln, die Mandate internationaler Organisationen auszuweiten, einschließlich der Schaffung entmilitarisierter Pufferzonen; außerdem brauchen wir die sanktionsbewehrte Verifikation der Einhaltung von Waffenstillständen, sowie hochrangig besetzte Verhandlungen zur Klärung der Statusfragen.

Neue Kriseninstrumente entwickeln

Anzufangen ist mit vertrauensbildenden Maßnahmen, denn zu groß sind Misstrauen und konträre Sicherheitsperzeptionen. Sowohl die jüngsten NATO-Manöver in Georgien als auch die vertragliche Zusicherung Russlands, die Grenzen der abtrünnigen georgischen Teilrepubliken Abchasien und Südossetien militärisch zu schützen, signalisieren dringenden Handlungsbedarf. Einige NATO-Staaten könnten ohne Vorbedingungen den AKSE-Vertrag ratifizieren. Russland könnte seinerseits unterhalb der Schwelle einer Suspendierung wenigstens einen Teil des KSE-Informationsaustausches einbringen. Parallel dazu sollten der Westen und Russland die rasche Beilegung des Transnistrien-Konflikts in der Republik Moldau anstreben. Sein Gewaltniveau ist seit langem niedrig, doch verleiht ihm seine Verknüpfung mit der KSE-Problematik Gewicht.

STELLUNGNAHME

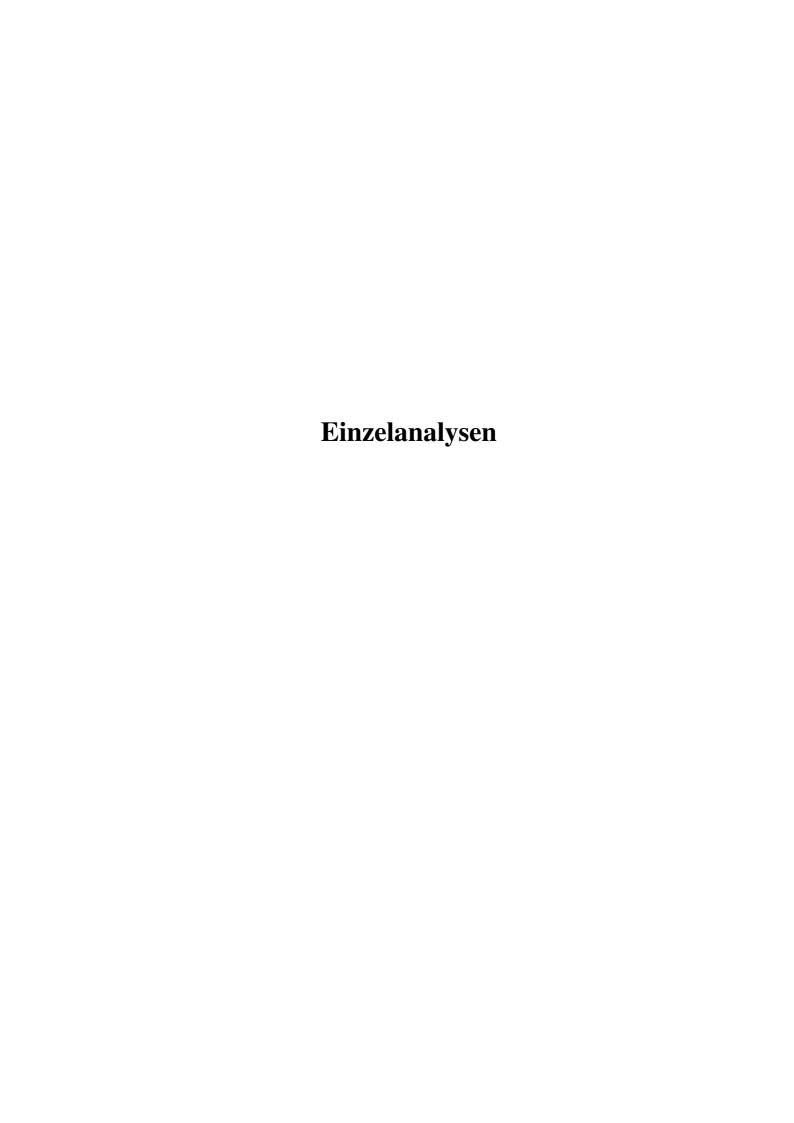
Umgehend sollten die EU, die NATO, ihre Mitgliedstaaten und Russland Verhandlungen über Rüstungskontrolle beginnen. Könnten sich die USA und Russland bis Juli 2009 auf eine Rahmenvereinbarung für den START-Vertrag einigen, wäre das ein Durchbruch. Einen solchen braucht auch die konventionelle Rüstungskontrolle – für die Europäer nicht minder von Belang. Dazu muss freilich die Initiative aus Europa kommen. Dringlich sind schließlich Fortschritte in den Verhandlungen über ein EU-Partnerschaftsabkommen mit Russland und die Entpolitisierung der Energiefragen.

Rüstungskontrolle vorantreiben

Russland muss dauerhaft in die europäischen Sicherheitsstrukturen eingebunden werden – vor allem durch eine Aufwertung des NATO-Russland-Rats. Immerhin tagte der Ende April wieder. Wir plädieren dafür, dass die Relevanz der EU auf Kosten der NATO nach und nach wächst. Das Bündnis sollte eine dritte Erweiterungsrunde zurückstellen, sich auf seine Kernfunktion kollektiver Verteidigung konzentrieren, sich bei der Übernahme neuer Aufgaben zurückhalten und den Vorrang des UN-Sicherheitsrates anerkennen. Kernaufgabe der EU ist es, einen Weg zur gefestigten Kooperation mit Russland zu finden, die längerfristig die Differenzen zwischen "altem" und "neuem" Europa sowie zwischen kleinen und großen EU-Staaten überwinden kann. Nach dem Ende der bleiernen Jahre in Washington haben wir eine zweite Chance, Europa von den alten Spaltungen zu befreien.

Russland einbinden

Jochen Hippler Christiane Fröhlich Margret Johannsen Bruno Schoch Andreas Heinemann-Grüder



Kapitel 1: Wie beenden wir Kriege?

1.1. "The Decisive Battle is for the People's Minds" – Der Wandel des Krieges: Folgerungen für die Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik

Jochen Hippler

Die Kriege in Afghanistan und dem Irak – und einigen anderen Ländern – sind zweifellos *Kriege*, aber sie unterscheiden sich nicht nur graduell, sondern *grundlegend* von denjenigen Kriegsformen, die das politische und militärische Denken weiterhin direkt und indirekt prägen. Die "klassischen" zwischenstaatlichen Kriege folgten völlig anderen Regeln als die heute viel häufigeren Kriege innerhalb von Staaten und Gesellschaften, die vor allem in der Form gewaltsamer Aufstände oder im Kontext zerfallender Staaten geführt werden. Dies führt in der Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik nicht selten zu Verwirrung oder konzeptioneller Richtungslosigkeit, wie etwa in Afghanistan zu beobachten ist.

"Krieg" ist kein einheitliches Phänomen, es ist historisch höchst wandelbar und hat seinen vielfältigen Charakter in den letzten Jahrzehnten und Jahrhunderten immer wieder dramatisch geändert. Die unterschiedlichen Facetten und Wandlungen des Charakters von "Krieg" zu begreifen, ist nicht allein für das Verständnis des Krieges selbst bedeutsam, sondern auch für die Frage, wie Kriege und andere Gewaltkonflikte beendet werden können.

Der "klassische" Krieg

Der Kriegsbegriff weckt noch immer Assoziationen, die aus dem 18. und 19. Jahrhundert stammen. Bei dem Wort "Krieg" denken wir in aller Regel an eine Art erweiterten Zweikampf, bei dem Staaten (oder Koalitionen von Staaten) durch den Einsatz von Gewalt organisierter Verbände den jeweiligen Gegner militärisch zu schlagen trachten, um danach durch Verhandlungen oder Diktat einen neuen "Frieden" zu begründen. Der klassische Krieg zielte auf die gewaltsame Neuregelung zwischenstaatlicher Machtverhältnisse, er wurde (und wird) vor allem durch hierarchisch bzw. bürokratisch organisierte und spezialisierte Kampfverbände geführt, hatte einen leicht erkennbaren Beginn, eine benennbare Dauer und ein Ende. Krieg und Nicht-Krieg ("Frieden") waren deutlich abgegrenzt, was früher durch die Regel einer formellen "Kriegserklärung" und einen anschließenden "Friedensvertrag" noch unterstrichen wurde.

Innerhalb dieses "klassischen" Grundmusters markierten die napoleonischen Kriege bereits einen wichtigen Wendepunkt. "Im achtzehnten Jahrhundert", so stellte Clausewitz zu Recht fest, "war der Krieg noch eine bloße Angelegenheit des Kabinetts, an welchem das Volk nur als blindes Instrument teilnahm". Tatsächlich war in den damaligen Kabinettskriegen "die Behutsamkeit ein vorherrschender Charakterzug"¹, da die Herrscher und Feldherren ihre Gegner nicht vernichten, sondern nur deren Streitkräfte besiegen, und zugleich ihre eigenen, teuren und oft schwer zu ersetzenden Truppen keinen unnötigen Risiken aussetzen wollten. Die Bevölkerung hatte zwar unter diesen Kriegen zu leiden (beispielsweise durch Plünderungen zur Versorgung fremder und "eigener" Heere), befand sich aber primär in einer Zuschauerrolle, da ihrer politischen Entmündigung auch eine militärische Marginalität entsprach.

Die napoleonische Transformation des klassischen Krieges zum Massenkrieg

Die französische Revolution beendete diese Konstellation. Nachdem die Bevölkerung als politisches Subjekt die Bühne betreten hatte, wurde sie im Rahmen von Freiwilligen- oder Wehrpflichtheeren auch zur Trägerin der Kriege: Die Massenheere der napoleonischen Kriege rissen die Scheidewand zwischen Krieg und Gesellschaft ein und machten die Kriegführung zur Sache der ganzen Gesellschaft. Dies ging über die - bald auch von den Gegnern Napoleons übernommene – allgemeine Wehrpflicht weit hinaus und umfasste auch die wirtschaftliche und politische Indienststellung aller gesellschaftlichen Ressourcen für die Kriegführung. Damit konnten und mussten sich die militärische Strategie und ihre Taktiken gründlich ändern, weil etwa Verluste an Soldaten leichter auszugleichen waren oder die Motivation von Freiwilligen weit höher war als die der gepressten Bauernsöhne früherer Zeiten. Gleichzeitig bedeutete aber die neue Rolle der Bevölkerung als wichtigste Ressource der Kriegführung, dass diese zukünftig auch verstärkt zum Ziel militärischer Operationen werden musste. Als die früher tendenziell passive Bevölkerung in den Krieg eintrat und ihn aktiv mittrug, wurde sie stärker zum Ziel und intendierten Opfer von Krieg. So veränderte sich der grundlegende Charakter des Krieges von den Kabinetts- zu den Massenkriegen, die bis zum Korea- und Vietnamkrieg das Bild bestimmen sollten.

Allerdings blieben gewisse Charakteristika noch unverändert, auch wenn sich spätere Änderungen schon andeuteten: Krieg wurde weiterhin zwischen den Soldaten gegnerischer Staaten bzw. Allianzen geführt und in einer Reihe

¹ Carl von Clausewitz: Vom Kriege, Bonn 1972 (ursprünglich 1832), S. 959.

JOCHEN HIPPLER

von Schlachten entschieden, bei denen der militärische Apparat einer der beiden Seiten ge- oder zerschlagen wurde. Clausewitz drückte dies mit den Worten aus, "dass die Entwaffnung oder das Niederwerfen des Feindes, wie man es nennen will, immer das Ziel des kriegerischen Aktes sein muss."² Auch dies würde sich jedoch später ändern.

Prinzipien der konventionellen Kriegführung

Diese "klassische" Art des modernen Krieges beruht seit Napoleon darauf, die eigene militärische Stärke vor dem Ausbruch des Krieges und während seines Verlaufs zu maximieren, sie unter Berücksichtigung spezieller Faktoren (etwa der Beschaffenheit der zu erwartenden Gefechtsfelder, der Charakteristika des Gegners, der politischen Ziele etc.) in eine erfolgversprechende Strategie zu betten, diese Strategie durch taktisches Geschick in den einzelnen Gefechten und Schlachten umzusetzen und auf diese Art einen militärischen Sieg zu erringen. Neben der Motivation und dem Ausbildungsstand der Truppen und Offiziere sind bei einer solchen Form des Krieges die Feuerkraft der Streitkräfte sowie ihre Mobilität entscheidend. Wer die größtmögliche Feuerkraft möglichst flexibel auf taktisch klug ausgewählte Punkte der gegnerischen Streitkräfte lenken kann und wem es zugleich gelingt, der Feuerkraft des Gegners zu widerstehen oder ihr auszuweichen, der wird höchstwahrscheinlich militärisch siegen.

Ein gleich kompetentes militärisches Personal vorausgesetzt, sind also der Umfang und die Mobilität der Feuerkraft (bei gleicher Qualität der Waffensysteme also die Größe und Beweglichkeit der Truppe) in der Regel kriegsentscheidend. Dies bedingt in klassischen Kriegen die hohe Bedeutung solcher Faktoren wie der Größe der Streitkräfte, der Bewaffnung und des technologischen Niveaus der Waffensysteme sowie der Logistik und des Transportwesens und einer entsprechend dimensionierten ökonomischen, industriellen und technologischen Basis. Krieg erforderte in der Zeit der Massenheere notwendigerweise auch eine Massenproduktion und ein modernes Transportsystem – was seit dem amerikanischen Bürgerkrieg und allerspätestens dem Ersten Weltkrieg zu einer sozusagen industriellen Art der Kriegführung führte.

Auch wenn sich die konkreten Kriegsformen deutlich unterscheiden konnten – wie etwa die statischen Stellungskriege und Materialschlachten des Ersten Weltkrieges von manchen "Blitzkriegen" des Zweiten – so änderte sich doch an der Notwendigkeit einer möglichst großen und modernen industriel-

² Ebd., S. 194.

len Basis sowie an den entscheidenden Faktoren Feuerkraft und Mobilität sehr wenig.

Eine weitere, entscheidende Dimension des klassischen Krieges lag in geographischen bzw. räumlichen Faktoren. Dabei handelt es sich nicht allein um entsprechende Kriegsziele (etwa die Eroberung fremden Territoriums, die Annexion fremder Gebiete etc.), sondern auch um die strategische Bedeutung des Raumes. Es galt, Städte oder Festungen zu erobern, zu besetzen und ggf. zu plündern, Landstriche oder Provinzen dem Gegner zu entreißen, die feindlichen Heere zu umgehen, zu verfolgen oder zurückzudrängen und in letzter Konsequenz die feindliche Hauptstadt zu bedrohen oder einzunehmen. Klar abgegrenzte Frontverläufe, deren Extremfall die kaum veränderlichen Schützengräben des Ersten Weltkrieges darstellten, oder raumgreifende Vorstöße unter Durchbrechung oder Umgehung feindlicher Stellungen kennzeichneten den Verlauf klassischer Kriege. Räumliche Eroberungen waren dabei nicht nur Zweck, sondern auch taktisches Mittel (etwa um dem Gegner Rückzugsgebiete, Ressourcen oder Festungen zu nehmen), um die feindlichen Heere zur Schlacht zu zwingen und sie so zu schlagen und den Krieg für sich entscheiden zu können.

Folgerungen für die Beendigung klassischer Kriege

Die Form klassischer Kriege impliziert bestimmte Arten und Wege einer Kriegsbeendigung. Die beiden Grundmuster bestehen offensichtlich (a) in der Kapitulation einer Seite aufgrund des militärischen Siegs des Gegners und (b) im Kompromiss beider Seiten, falls keiner ein Sieg gelingt. Beides wurde früher häufig durch entsprechende vertragliche Regelungen kodifiziert (Friedensverträge), ein Verfahren, das nach dem Ersten Weltkrieg jedoch zunehmend seltener wurde. Klassische Kriege zeichnen sich durch eine klare, polare Trennung der Kriegsparteien aus, die ihre jeweiligen, hierarchisch organisierten Streitkräfte zentral kontrollieren und führen. Diese zentralistische Organisationsform der Gewaltmittel bedeutet einerseits ein besonders hohes Zerstörungspotential, zugleich aber impliziert sie einfach strukturierte Möglichkeiten der Kriegsbeendigung und Konfliktbeilegung: Wegen der geringen Anzahl der Kriegsparteien und deren weitgehender Kontrolle der eigenen Streitkräfte kann eine Beendigung des Krieges erreicht werden, wenn entweder eine Seite militärisch geschwächt ist oder beide eine Fortsetzung des Krieges nicht mehr für sinnvoll erachten.

Die beiden Schlüsselfaktoren sind daher – in unterschiedlichem Mischungsverhältnis – die Kampfkraft und -bereitschaft der Streitkräfte (zu der

JOCHEN HIPPLER

auch innenpolitische und ökonomische Faktoren beitragen können) und die Diplomatie (zu der auch die Interpretation der jeweils eigenen Interessen, die Bewertung ihrer Durchsetzungsfähigkeit und damit der politische Wille gehören). Soweit eine Kriegsbeendigung nicht gewaltsam erfolgt, wird sie durch eine Neuabgrenzung der politischen Interessen beider Seiten im Rahmen von Verhandlungen möglich. Offensichtlich ist die Bedeutung der Diplomatie am größten bei einer Kriegsbeendigung durch Kompromiss zweier noch kriegsfähiger Parteien, am geringsten bei der Kapitulation einer Seite.

Formen und Begriffe unkonventioneller Kriegführung

Inzwischen ist allgemein bekannt, dass zwischenstaatliche, klassische Kriege in den letzten Jahrzehnten ausgesprochen selten geworden sind, während innergesellschaftliche Gewaltkonflikte und Kriege massiv an Bedeutung gewonnen haben. Es ist bemerkenswert, dass es bisher keine überzeugende Sammelbezeichnung für diese nicht-konventionellen Kriegsformen gibt, auch wenn es an begrifflichen Vorschlägen nicht mangelt.

In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts war häufig von *Small Wars* (bzw. "Kleinkriegen") die Rede. Dieser Begriff ist zwar noch präsent, aber etwas aus der Mode gekommen. Seine Schwäche liegt offensichtlich darin, diese Kriegsform als vor allem *quantitativ* anders ("kleiner") als konventionelle, klassische Kriege wahrzunehmen, was deren Charakter grundlegend missversteht. Der in den letzten Jahren häufig gebrauchte Ausdruck "Neue Kriege" ist eingängig, 3 aber wie "neu" sie wirklich sind, lässt sich in Frage stellen, und auch dieser Begriff bezeichnet ihren Charakter nur höchst unzureichend. "Asymmetrische Kriegführung" ist etwas hilfreicher, leidet aber unter einer Konnotation, bei der klassisches, konventionelles Denken durchscheint. Auch "klassisch" geführte Kriege können ja in bestimmten Fällen (etwa eine Groß- oder Supermacht gegen einen Kleinstaat) höchst asymmetrischen Charakter tragen.

Andere Begrifflichkeiten (etwa: Low-Intensity Warfare, Military Operations Other than War, Fourth Generation Warfare) stammen aus der angelsächsischen militärischen Literatur⁴ und leiden – insbesondere in den beiden letzteren Fällen – an beträchtlicher Inhaltsleere, sie sind zugleich oft bürokratisch ausgefüllt und nur mit Einschränkungen für wissenschaftliche Zwecke über-

³ Vgl. Mary Kaldor: Neue und alte Kriege. Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung, Frankfurt 2003 und Herfried Münkler: Die neuen Kriege, Reinbek 2002.

⁴ Jochen Hippler: Counterinsurgency and Political Control – US Military Strategies Regarding Regional Conflict, Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen, INEF-Report Nr. 81, Duisburg 2006.

tragbar. Deshalb bleiben wir hier vorläufig bei dem ebenfalls wenig befriedigenden Begriff des "unkonventionellen Krieges", um so den Unterschied zum "konventionellen" militärischen Zweikampf zwischen staatlichen Streitkräften zu kennzeichnen.

Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass neben den unterschiedlichen Formen innergesellschaftlicher Konflikte auch andere Kriegsformen existieren. Dazu gehören weiterhin "klassisch" ausgetragene, zwischenstaatliche Kriege (etwa Iran-Irak, 1980-1988; Äthiopien-Eritrea, 1998-2000; USA und andere gegen Irak, 1991 und 2003) und zahlreiche Mischformen unterschiedlicher Kriegstypen (z.B. Vietnamkrieg, Balkankriege, Intervention in Somalia). Darüber hinaus sollte nicht übersehen werden, dass Kriege durchaus ihren Charakter und ihre Form ändern können, wie der Afghanistankrieg seit 2001 und der Irakkrieg seit 2003 demonstrieren, die als unterschiedliche, wenn auch beide asymmetrische, konventionelle Kriege begannen, um sich dann zu Aufständen bzw. Aufstandsbekämpfung zu entwickeln.

Die Ergänzung und Schwächung klassischer Kriegsformen hatte sich historisch bereits früh angedeutet - ein Beispiel war der spanische Guerillakrieg gegen die napoleonische Besatzung. Im Kontext der Kolonisierung und Dekolonisierung der Dritten Welt kam es nur sporadisch zu größeren konventionellen Kriegsformen, da die lokalen Herrscher der späteren Kolonien wie auch die Befreiungsbewegungen des 20. Jahrhunderts häufig über keine oder nur rudimentäre konventionelle Truppenverbände verfügten. Aber auch danach kam es zunehmend zu Kriegen, die nicht primär aufgrund militärischer Stärke entschieden wurden: Als nach der Tet-Offensive 1968 in den USA die Entscheidung über den Abzug aus Vietnam fiel, hatte man den Krieg militärisch faktisch gewonnen, was aber bedeutungslos blieb, da er politisch nicht mehr durchzuhalten war. Als die US- (und andere ausländische) Truppen 1983 nach einem verheerenden Selbstmordanschlag auf das US-Hauptquartier fast fluchtartig aus Beirut abgezogen wurden, geschah dies trotz ihrer überwältigenden militärischen Überlegenheit über die verantwortliche Hisbollah. Auch der US-Abzug aus Somalia im Jahr 1993 fand nach geringen Verlusten und trotz einer haushohen Überlegenheit der USA an Truppenstärke, militärtechnischem Niveau und Feuerkraft gegenüber den somalischen Warlords statt.

Alle drei Fälle endeten mit schweren politischen Niederlagen trotz geradezu überwältigender militärischer Überlegenheit. Ähnlich verhielt es sich mit den Niederlagen Frankreichs im Algerienkrieg oder der Sowjetunion in Afghanistan. Hätte es sich bei diesen Kriegen um klassische, konventionelle Auseinandersetzungen gehandelt, bei denen sich die Aufständischen den ausländischen Truppen in offener Feldschlacht entgegengestellt hätten (wie die

JOCHEN HIPPLER

irakischen den internationalen Truppen im Zweiten Golfkrieg 1991), wären Niederlagen der Großmächte undenkbar gewesen. In diesen und anderen Fällen wurden die jeweiligen Kriege allerdings nicht militärisch, sondern politisch entschieden und die entscheidenden "Schlachtfelder" bzw. strategischen Hebel waren die *Gesellschaft und Politik* der beteiligten Länder (Vietnam, Afghanistan und Somalia ebenso wie die USA, Frankreich und die UdSSR) sowie die internationale Öffentlichkeit und nicht die Streitkräfte der Gegenseite.

Was ist neu an den neuen, nicht-klassischen Kriegsformen?

Lösen wir uns hier von historischen Beispielen und wenden uns der analytischen Frage zu, was die unkonventionellen Kriege von ihren klassischen Vorgängern unterscheidet. Idealtypisch lässt sich feststellen, dass die überwältigende Mehrheit der modernen Kriege nicht länger zwischen Staaten stattfindet, sondern innerhalb von Gesellschaften.

Die beiden politisch wichtigsten und häufigsten Formen von Krieg oder größeren Gewaltkonflikten heute sind:

- Aufstandskriege (Aufstände und Aufstandsbekämpfung/Counterinsurgency), bei denen gewaltsam um die Machtverteilung in einem Land gerungen wird. Dabei stehen sich in der Regel eine oder mehrere Aufstandsbewegungen und eine Regierung gegenüber. Nicht selten werden eine oder beide Seiten von auswärtigen Regierungen oder nichtstaatlichen Akteuren unterstützt. Die Kriege in El Salvador und Nicaragua in den 1980er Jahren sind klassische Beispiele. Sonderfälle bestehen bei Aufständen gegen reale oder als solche wahrgenommene Besatzungstruppen (wie etwa in Afghanistan oder dem Irak).
- Daneben gibt es kriegerische Auseinandersetzungen oder größere Gewaltkonflikte im Kontext von failed states, bei denen ein funktionierender Staatsapparat entweder nicht (mehr) existiert, irrelevant geworden oder auf das Niveau von Warlords oder Milizen abgesunken ist und verschiedene Gruppierungen (Warlords, ethnische oder ethno-religiöse Gruppen, "Gewaltunternehmer", etc.) um Macht oder Ressourcen kämpfen. Somalia oder Afghanistan in den 1990er Jahren stellen Beispiele dieses Typs dar.

Die Unterschiede zwischen diesen Kriegstypen sind zwar bedeutsam, werden aber oft überschätzt. Beide werden kaum jemals konventionell geführt, auch wenn in beiden Fällen häufig konventionell bewaffnete militärische Einheiten beteiligt sind. In beiden Fällen sind Kriegsbeendigungen durch militärische "Siege" ausgesprochen selten und meist unmöglich, zumindest bevor nicht eine Seite politisch bereits verloren hat. Darüber hinaus darf nicht überse-

hen werden, dass beide Typen keine Gegensätze darstellen müssen, sondern miteinander verbunden sein können: Aufstandskriege können einerseits zur Schwächung oder Fragmentierung von bereits fragiler Staatlichkeit führen und das Tor zum Staatszerfall öffnen. Auch – falls eine solche Kriegsform bereits im Kontext fragmentierender Staatlichkeit stattfindet – kann ein Aufstandskrieg zum endgültigen Auseinanderbrechen oder Scheitern eines Staatsapparates führen, wenn zum Beispiel Aufständische den Staat massiv schwächen, selbst aber nicht die Macht erringen, sondern sich die Fragmente des Staatsapparates verselbständigen und zu eigenständigen Gewaltakteuren werden. Deshalb sind die Grenzen beider Kriegstypen durchaus fließend.

Bei den Fällen von Aufstandskriegen und Kriegen in failed states fällt auf, dass der Gewinn oder Verlust von Territorium und die Größe und Feuerkraft der Streitkräfte von weitaus geringerer Bedeutung für die Kriegsentscheidung sind. An dieser Stelle muss angemerkt werden, dass die Begriffe "Sieg" oder "Kriegsentscheidung" eine andere Bedeutung tragen als bei konventionellen Kriegen. Da es "Entscheidungsschlachten" oder direkte militärische Siege bei diesen Kriegsformen kaum gibt, muss Erfolg in solchen Auseinandersetzungen anders definiert werden. Das Kriterium für Erfolg oder "Sieg" kann nur darin bestehen, ob einer Konfliktpartei die Durchsetzung ihrer politischen Absichten gelingt, die dem Krieg oder Gewaltkonflikt zugrunde lagen. Dies können sehr unterschiedliche Dinge sein, wie die Übernahme staatlicher Macht, die Bereicherung einer Führungsgruppe oder die Ausbeutung natürlicher Ressourcen, die Etablierung einer Veto-Position über zentrale Entscheidungen, die Vernichtung einer politischen oder ethnischen Gruppe, politische Selbstbestimmung, Autonomie oder Unabhängigkeit oder anderes. Solche Ziele können durch eine Kombination politischer und militärischer Mittel auch dann erreicht werden, wenn ein Krieg nicht militärisch "entschieden" wird – in bestimmten Fällen kann sogar die Verewigung des Krieges eine Strategie zur Zielerreichung sein und würde damit Erfolg bedeuten. Viele Aufständische haben Kriege dadurch "gewonnen", dass sie ihn gegen überwältigende militärische Übermacht schlicht nicht verloren haben.

Der Kern der meisten aktuellen Gewaltkonflikte und "Kriege" liegt deshalb nicht in der Zerschlagung oder Vernichtung der gegnerischen Streitkräfte. Dieses Ziel ist entweder unmöglich zu erreichen oder nur von niederer Priorität, da Aufständische sich kaum jemals in größeren Formationen zur Schlacht stellen, sondern in kleinen Einheiten Überraschungsangriffe aus dem Hinterhalt unternehmen. Solange die Aufständischen dabei von relevanten Teilen der Bevölkerung unterstützt werden, von der sie ohnehin oft nicht zu unterscheiden

JOCHEN HIPPLER

sind, kann ein "militärischer Sieg" über sie meist nur durch ethnische Säuberung oder Völkermord gelingen.

Deshalb hat sich der im Kern immer "politische" Krieg noch weiter politisiert und wird zunehmend um die Loyalität der Bevölkerung oder zumindest um deren stillschweigende Tolerierung der Kriegsparteien geführt. Diese wird zugleich zum Mittel und Ziel der Kriegführung, das hierarchisch organisierte Militär verliert in beider Hinsicht an Bedeutung. Dafür gibt es strategische und taktische Ursachen: Einmal werden solche gewaltsamen Konflikte primär *um die politische Macht in einem Land* geführt, und nur indirekt oder in zweiter Linie um einer fremden Regierung den eigenen Willen aufzuzwingen (etwa eine Provinz abzutreten) oder um eine Neuordnung der zwischenstaatlichen Beziehungen durchzusetzen. Innergesellschaftliche "Macht" mag zwar eine wichtige gewaltsame bzw. militärische Dimension beinhalten, ist aber weit komplexer als der Sieg über eine fremde Armee.

Früher wie heute gilt es im Krieg, den Willen und die Fähigkeit (beides hängt offensichtlich eng zusammen) des Gegners zur Fortsetzung des Konflikts zu brechen - aber während früher beides vor allem von der Funktionsfähigkeit und Stärke der eigenen Streitkräfte abhing, ist dies bei vielen der neuen Kriegsformen nur noch sehr eingeschränkt oder gar nicht mehr der Fall. Bei den beiden oben genannten Kriegstypen wird dies in der Regel vor allem dadurch erreicht, dass dem Gegner die ökonomische, gesellschaftliche und politische Basis für die Führung des Krieges entzogen wird. Das aktuelle Handbuch der US Army und des US Marine Corps zur Aufstandsbekämpfung bringt dies so auf den Punkt: "Es ist leichter, einen Aufstand von seinen Ressourcen zu trennen und ihn so sterben zu lassen als jeden Aufständischen zu töten."⁵ Eine solche Trennung mag physisch oder politisch-psychologisch erfolgen – in beiden Fällen geht es darum, den Gegner von seinen materiellen und politischen Hilfsquellen abzuschneiden. Erst danach kann militärisches Vorgehen gegen einen solchen Gegner Erfolg zeitigen. Militärische Gewalt ist damit nicht bedeutungslos, aber sie wird von einer strategischen zu einer - wenn auch wichtigen – taktischen Variablen.

Governance, State building und Gegenstaatlichkeit

Abgesehen vom nackten Zwang, der bis zum systematischen Staatsterror und ethnischen Säuberungen reichen kann, bleibt als Strategie zur erfolgreichen Beendigung von Aufstands- und unkonventionellen Bürgerkriegssituationen

⁵ US Army/US Marine Corps: Counterinsurgency Field Manual FM 3-24, Chicago 2007, S. 40.

sowohl für Aufständische als auch Regierungen nur das zähe Ringen um die Unterstützung und Loyalität der zentralen gesellschaftlichen Sektoren des betroffenen Landes. In failed states tritt diese Notwendigkeit zum Teil erst verzögert ein, wenn es darum geht, die substaatlichen Machtbereiche auf Dauer zu sichern und in quasi-staatliche Einheiten zu transformieren. Die Herrschaft Ismail Khans im afghanischen Herat stellte ein Beispiel dafür dar, dass auch Warlords dieses Erfordernis erkennen können. Dabei geht es allerdings nicht um oberflächliche Phänomene wie - prinzipiell schnell wandelbare -Zustimmungswerte bei Umfragen, sondern darum, die Akzeptenz der Bevölkerung gesellschaftlich zu verfestigen und zu organisieren. Deshalb wird der Kampf um Governance-Strukturen (also um gesellschaftliche Regelungsstrukturen staatlicher, halbstaatlicher oder nichtstaatlicher Art) zum strategischen Hebel solcher unkonventioneller, gesellschaftlicher Kriege. Letztlich ringen die Kriegsparteien um gesellschaftlich organisierte Legitimität und jede militärische Gewaltanwendung, die diesem Ziel nicht dient oder ihm gar schadet, ist kontraproduktiv, selbst wenn sie im konventionellen Sinn "erfolgreich" sein mag.

Das Counterinsurgency-Handbuch von US Army und US Marine Corps formuliert diese Punkte in großer Klarheit: "In Aufständen und Aufstandsbekämpfung ist politische Macht das zentrale Problem; jede Seite strebt danach, dass die Bevölkerung ihre Herrschaft und Autorität als legitim akzeptiert. [...] Das wichtigste Ziel jeder Aufstandsbekämpfung ist, die Entwicklung effektiver Governance durch eine legitime Regierung voranzutreiben. Dieses Ziel wird durch die ausgewogene Anwendung militärischer und nicht-militärischer Mittel erreicht. [...] (D)er entscheidende Kampf wird um die Köpfe der Bevölkerung geführt."

In Bürgerkriegs- und Aufstandssituationen wird es praktisch immer ein breites Spektrum an Einstellungen und Verhaltensweisen der Bevölkerung geben: Politisch oder ideologisch von der Sache der Aufständischen vollkommen Überzeugte, eher opportunistisch oder halbherzig sie Bevorzugende, Gleichgültige oder Neutrale, opportunistische oder halbherzige Regierungssympathisanten, überzeugte Regierungsanhänger, und darüber hinaus Menschen, die von einer oder beiden Seiten entweder eingeschüchtert, bedroht oder durch materielle oder andere Vorteile begünstigt werden. Ähnliches gilt weitgehend in Kriegen in *failed states*. Keiner Konfliktpartei wird es in der Regel gelingen, die gesamte oder den überwältigenden Teil der Bevölkerung zu ihren überzeugten Parteigängern zu machen, aber dies ist für einen Erfolg auch nicht erforderlich. Um einen solchen Krieg erfolgreich zu beenden, genügt es meist,

⁶ Ebd., S. 2, 37, 49; Hervorhebung JH.

JOCHEN HIPPLER

über einen überzeugten und organisierten Stamm eigener Unterstützer zu verfügen, die allerdings auch aktiv und mobilisierbar sein müssen (z.B. Informationen, Nahrungsmittel und andere Unterstützungsleistungen oder Rekruten bereitstellen), wenn es zugleich gelingt, die soziale Basis der Gegenseite zu demotivieren, zu schwächen, oder politisch zu lähmen, und den größten Teil der Bevölkerung zumindest zu wohlwollender Neutralität zu bewegen.

Um diesem strategischen Ziel nahezukommen, müssen die Bürgerkriegsparteien

- a) den entsprechenden Teilen der Bevölkerung etwas zu bieten haben, das die andere Seite nicht bereitstellen kann oder will (z.B. eine Landreform, politische Partizipation, Befreiung von ausländischer Besatzung, Wirtschaftswachstum, Stabilität, Rechtssicherheit, Überleben),
- b) ihnen als legitimer erscheinen als die Gegenseite, gleich auf welche Weise,
- c) die politische Unterstützung aus Teilen der Bevölkerung organisatorisch verfestigen und verstetigen und für den politischen und militärischen Kampf nutzbar machen, und
- d) soweit möglich die sympathisierenden Bevölkerungsteile vor Repression und Verfolgung der Gegenseite schützen, zugleich die antagonistischen Gesellschaftssegmente verunsichern. Darüber hinaus bietet es sich oft an,
- e) diese politischen Kernelemente programmatisch und ideologisch auf eine für die Bevölkerung plausible Art zusammenzufassen, die die Mobilisierung der eigenen Anhängerschaft fördert.

In *failed states* wird darüber hinaus die ökonomische oder infrastrukturelle Abhängigkeit der Bevölkerung im Rahmen einer Kriegsökonomie eine besondere Rolle spielen, um die Bevölkerung einer Region zum Wohlverhalten zu bewegen, etwa durch Beschäftigungsmöglichkeiten in Milizen oder im Schmuggel.

Das Ziel all dieser Anstrengungen besteht darin, Bedingungen zu schaffen, damit sich die Aufständischen – in den bekannten Worten Mao Tse Tungs – wie "Fische im Wasser" der Bevölkerung bewegen können bzw. die Regierung die *hearts and minds* der Bevölkerung für sich gewinnen kann. Genau darin liegt der strategische, über Sieg und Niederlage entscheidende Schwerpunkt jedes unkonventionellen Bürgerkrieges und jedes Aufstandes. Militärische Mittel sind für die Kriegsbeendigung hierbei nur insoweit relevant, wie sie diesem Ziel dienen oder den Gegner an dessen Erreichung hindern. Es ist offensichtlich, dass die Feuerkraft und Größe der Streitkräfte oder das Erobern oder Halten von Territorium hierbei weniger relevant sind als eine feste und dauerhafte politische Verankerung.

Dabei verfügen existierende staatliche Strukturen in derartigen Konflikten prinzipiell über einen politischen Vorsprung. Real existierende gesellschaftliche und politische Strukturen erscheinen der Bevölkerung zuerst einmal als legitimer und "realistischer" als nur gedachte Alternativen. Das Gegebene empfindet man leicht als "normal" und selbstverständlich, bei bestehenden gesellschaftlichen Strukturen besteht die naheliegende Tendenz, sich zu arrangieren und darin einzurichten, während Aufständische zuerst einmal wenig mehr anzubieten haben als möglicherweise ungedeckte Wechsel auf die Zukunft. Daraus resultiert viererlei, nämlich:

- 1. dass Aufstandsbewegungen bei funktionierenden und erträglichen oder gar akzeptablen staatlichen (oder substaatlichen) Strukturen kaum eine Chance haben:
- 2. dass bei einem sich entwickelnden Aufstand theoretisch die beste staatliche Strategie darin besteht, durch Reformen zu einem funktionierenden und legitimen Staatsapparat zu werden – wobei manche illegitimen Regierungen diesen Weg kaum beschreiten können, ohne sich selbst um die Macht zu bringen;
- 3. dass die Aufständischen häufig darauf zielen werden, einen gering legitimierten und kaum funktionierenden Staatsapparat genau daran zu hindern und ihn weiter zu schwächen, indem sie seine funktionierenden Elemente zum Ziel politischer und militärischer Angriffe machen; und
- 4. dass die Aufständischen selbst sich stark darum bemühen werden, eigene Elemente von Gegenstaatlichkeit aufzubauen, sei es in "befreiten Gebieten" oder parallel zu offiziellen Staatsorganen. Dabei geht es insbesondere um die Schaffung eines eigenen Rechtswesens zur Legitimierung der Herrschaft der Aufständischen (mit entsprechend hohem Legitimationspotential) oder eines Steuerwesens, das der Kriegsfinanzierung dient. Hierin liegt die politische Bedeutung einer Einführung der Sharia in Regionen des Irak, Afghanistans oder Pakistans, die das staatliche Recht ersetzen soll. Auch der Aufbau von Schulen und Krankenhäusern bietet sich immer wieder an, da sie die Kooperationsnotwendigkeit der Bevölkerung mit den staatlichen Instanzen vermindert, ihre direkten Bedürfnisse befriedigen hilft und propagandistisch und legitimatorisch attraktiv ist. In modifizierter Form gilt dies auch für Warlords, die ihre Herrschaft über ein bestimmtes Gebiet auf diese Weise leichter absichern und stabilisieren können. Bei ihnen – aber auch in den meisten anderen Bürgerkriegsformen – hat allerdings die Zerstörung der Governance-Stukturen der Gegenseite Vorrang vor dem Aufbau eigener.

Krieg um Loyalität

Insgesamt hat sich der Trend zum politisch-sozialen – statt primär militärischen – Krieg fortgesetzt. Diese Aussage darf allerdings nicht missverstanden werden: Selbstverständlich waren Kriege auch früher immer "politisch", da sie der Durchsetzung politischer Absichten dienten und auch unbeabsichtigte politische Wirkungen hatten, und ebenso selbstverständlich sind Kriege heute weiterhin "militärisch" – sonst würde es sich ja nicht um Kriege handeln. Der Unterschied besteht vielmehr darin, dass die innergesellschaftlichen Kriege nicht nur wie ihre "klassischen" Verwandten in letzter Instanz politischen Zielen dienen, während sie selbst vor allem ein militärisches Kräftemessen darstellten, sondern dass sie in der Regel bereits auf der taktischen Ebene direkt auf politische Ergebnisse orientiert sind, nämlich auf die Beeinflussung des Verhaltens und der Einstellung der Bevölkerung.

Vor diesem Hintergrund lässt sich feststellen, dass in unkonventionellen Bürgerkriegen, bei Aufständen und Guerillakriegen die strategische Entscheidung in aller Regel auf der politischen Ebene fällt, nämlich wie erwähnt durch das Ringen um die Loyalität der Bevölkerung und die Konkurrenz alternativer *Governance*-Strukturen. Dazu gehört aber auch, die Öffentlichkeit eines intervenierenden Drittlandes von der Legitimität, der Sinnhaftigkeit und dem Erfolg eines Krieges, beziehungsweise von dessen Sinnlosigkeit oder seiner Ungewinnbarkeit zu überzeugen. Militärische Mittel und Gewalt haben auf diesen Ebenen vor allem taktische Bedeutung. Beispielsweise sind Verluste von Regierungstruppen oder intervenierenden Streitkräften aus Drittländern potenziell relevant, um die Aussichtslosigkeit des Krieges für deren Regierung und Öffentlichkeit zu demonstrieren – aber nicht, weil solche eine militärische Niederlage der Regierung einleiten würden. In diesem Sinne spielt militärische Macht eine flankierende, absichernde und taktische Rolle, wird aber kaum jemals eine strategische Entscheidung herbeiführen.

Interessanterweise ist dieser Tatbestand den Strateginnen und Strategen militärischer Aufstandsbekämpfung – insbesondere in der *US Army* und dem *US Marine Corps* – bekannt, wird aber in konkreten Kriegssituationen immer wieder systematisch ignoriert. Konventionell ausgebildete Militärs und viele zivile Politikerinnen und Politiker neigen dazu, sich auf eine konventionelle militärische Übermacht zu verlassen und diese für das wichtigste Instrument für den kriegerischen Erfolg zu halten. Die Zahl getöteter Feinde wird so zu einem zentralen Maß des militärischen Fortschritts – unabhängig davon, ob durch sie die politische Unterstützung des Feindes in der Bevölkerung sinkt oder steigt. So wird der Charakter solcher Kriege grundlegend verkannt. In

den Worten des britischen Ex-Generals Rupert Smith: "Das Wollen der Bevölkerung für sich zu gewinnen ist ein klares und einfaches Konzept, das jedoch von politischen und militärischen Führungen weltweit entweder missverstanden oder ignoriert wird. Um ihre Ziele zu erreichen, setzen Politiker Gewalt ein und erwarten, dass das Militär den gewünschten Zustand herstellt und aufrechterhält. Gleichzeitig wissen die Militärs schon seit Jahren um die Notwendigkeit, die Herzen und Köpfe der Bevölkerung für sich zu gewinnen, betrachten dies jedoch als Unterstützungsleistung für ihren Kampf gegen die Aufständischen anstatt als dessen Hauptziel, so dass es oft zu wenig Ressourcen erhält und auf nachrangige Handlungen zur Verbesserung lokaler Bedingungen reduziert wird."

Schlussfolgerungen für die Beendigung von Kriegen

Insgesamt dürfte deutlich geworden sein, dass die an Zahl und Bedeutung zunehmenden innergesellschaftlichen Kriege - insbesondere unkonventionelle Bürgerkriege und Aufstände - völlig anderen Regeln und Dynamiken unterliegen als die klassischen Kriege zwischen Staaten oder die konventionell geführten Bürgerkriege. Die Kabinettskriege der Vergangenheit entwickelten sich zu den modernen, industriellen Massenkriegen zwischen Staaten, bei denen die Gesellschaften und Ökonomien immer mehr in den Dienst des Krieges gestellt wurden. Aus diesen zwischengesellschaftlichen - wenn auch staatlich organisierten – entwickelten sich die politisch-gesellschaftlichen Kriege, bei denen eine Entscheidung nicht mehr aufgrund militärischer Überlegenheit und einer Kontrolle von Territorium fällt, sondern durch die der Gesellschaft - wobei Vertreibung oder Völkermord in Ausnahmefällen extreme Möglichkeiten darstellen, wenn man deren Loyalität nicht erringen kann oder will. Damit änderte sich die Rolle militärischer Gewalt im Krieg vom strategisch entscheidenden zu einem taktischen Faktor. Aufgrund dieser Entwicklungen liegt nahe, dass auch die Beendigung von Kriegen nicht unverändert geblieben sein kann.

Die in diesem Beitrag behandelten Kriegstypen können *prinzipiell* wie auch konventionelle Kriege durch Verhandlungen und Kompromisse beendet werden – sofern auf allen relevanten Seiten der politische Wille dazu vorhanden ist. Dies impliziert, dass sich während des Krieges die Kosten-Nutzen-Einschätzungen im Unterschied zum Kriegsbeginn verändert haben müssen, was durch sehr unterschiedliche Faktoren bewirkt werden kann: Etwa durch

⁷ Rupert Smith: The Utility of Force – The Art of War in the Modern World, London 2006, S. 277-278.

JOCHEN HIPPLER

Erschöpfung bzw. Kriegsmüdigkeit, die wachsende Einsicht in die Nichterreichbarkeit der ursprünglichen Kriegsziele, veränderte gesellschaftliche oder internationale Rahmenbedingungen, materielle Anreize oder die Vermeidung materieller Nachteile, einen Wechsel des Führungspersonals oder eine Neudefinition der eigenen Interessen. Dabei sind politisch-psychologische Faktoren als fördernd oder hemmend zu berücksichtigen, wie zum Beispiel die emotionale Aufladung ethnischer oder ethno-religiöser Identitäten, Prestigedenken und Bedürfnisse der Gesichtswahrung oder Traumatisierung aufgrund exzessiver Gewalt. Solche Lösungen durch Kompromiss und Verhandlungen sind allerdings nicht zu jedem historischen Zeitpunkt möglich, sondern erst wenn der politische Wille entstanden ist – und dieser darf nicht einfach vorausgesetzt oder unterstellt werden. Außerdem gelingen sie am ehesten bei einer möglichst geringen Zahl an Konfliktparteien, die darüber hinaus die reale Kontrolle über ihre bewaffneten Kräfte ausüben. Bei einer zunehmenden Zahl an Kriegsparteien vermindern sich die Chancen auf eine diplomatische Lösung – alle anderen Voraussetzungen gleichgesetzt – da die Wahrscheinlichkeit steigt, dass einige relevante Gruppen zu "Störenfrieden" (spoilern) werden und sich einer politischen Lösung verweigern. Die Chance auf eine Verhandlungslösung sinkt ebenfalls, wenn politische Führerinnen und Führer unfähig sind, wirksame Kontrolle über ihre Streitkräfte bzw. Anhänger auszuüben. Dann mag zwar ein politischer Kompromiss zwischen den jeweiligen Führungspersonen möglich sein, aber dieser wird innerhalb der verfeindeten Lager eventuell nicht akzeptiert werden.

Diese Erschwernis eines Friedensschlusses hängt offensichtlich damit zusammen, dass die oft heterogenen Bevölkerungen im Krieg nicht länger abseits stehen, nicht länger auch bloße Opfer des Krieges sind, sondern selbst zu Subjekten und teils auch zu Tätern werden. Wenn aber unterschiedliche Teile einer Gesellschaft, teilweise innerhalb einer Nachbarschaft, aneinander Massaker, Vergewaltigungen und Vertreibungen begehen, hinterlässt dies tiefere emotionale Wunden als bei der Gewalt zweier staatlicher Armeen gegeneinander. Damit stellt sich die schwierige Aufgabe, zumindest einen Teil des Friedensprozesses von der diplomatischen Ebene auch in die Gesellschaft hineinzuverlagern, wozu es bisher nur wenige und überwiegend unzureichende Erfahrungen gibt.

Eine Beendigung innergesellschaftlicher unkonventioneller Kriege durch den "Sieg" einer Seite – das idealtypische Ende klassischer Kriege – trägt einen völlig anderen Charakter als bei primär militärischen Auseinandersetzungen. Der Sieg ist notwendigerweise graduell und oft zuerst kaum erkennbar: Da solche Kriege gerade nicht durch Entscheidungsschlachten gewonnen werden,

sondern durch die Stärkung und Festigung von *Governance*-Strukturen und Mobilisierung politischer Loyalität lässt sich häufig erst in der Rückschau angeben, wann genau ein solcher "Sieg" eingetreten ist. Ein bloßes Nachlassen der Gewalt beispielsweise ist nicht unbedingt ein Indiz für ein bevorstehendes Kriegsende, da das Gewaltniveau im Konfliktverlauf häufig schwankt oder zyklisch verläuft.

Der entscheidende Hebel zu einer dauerhaften Beendigung solcher Kriege - im Gegensatz zu einer möglicherweise auch mehrjährigen Kampfpause aus Erschöpfung - liegt in der Schaffung zugleich legitimer und grundlegend funktionsfähiger Governance-Strukturen, die in der Gesellschaft akzeptiert werden, ein grundlegendes Rechts- und Sicherheitswesen bereitstellen und die Hoffnung auf eine bessere Zukunft erlauben. Solche Strukturen dürfen allerdings nicht nur symbolisch – etwa auf die Hauptstadt beschränkt – bleiben, sondern müssen bürgernah möglichst im ganzen Land verankert sein und persönliche und Rechtssicherheit zum Kern haben. Staatliche oder parastaatliche Strukturen, die größeren Teilen der Bevölkerung als willkürlich, "ungerecht", korrupt oder als Fremdherrschaft erscheinen, können die Ziele einer Stabilisierung und der Beendigung von Gewaltkonflikten nicht erreichen, sondern erscheinen als illegitim und sind in der Regel konfliktfördernd. Von Bedeutung sind in erster Linie die Fairness, Berechenbarkeit und Verlässlichkeit dieser Institutionen, in zweiter Linie ihre Wirksamkeit und Effizienz und erst danach folgen Partizipationsmöglichkeiten oder demokratische Elemente. In einem solchen Rahmen von Governance kann auch die Schaffung sozialer Infrastruktur (etwa Schulen, Krankenhäuser etc.) einen Beitrag leisten, während dies ohne eine Einbettung in funktionierende Governance-Strukturen keine nachhaltige Wirkung der Befriedung erzielt.

Innergesellschaftliche Kriege werden also insgesamt durch eine Reintegration fragmentierter gesellschaftlicher Strukturen zu beenden sein, die bestimmte Formen von staatlicher oder substaatlicher politischer Verregelung und Institutionenbildung voraussetzt. Erst auf dieser Basis gewinnt die Anwendung militärischer Gewalt in Kontexten von Aufstandskriegen oder *failed states* eine *mögliche* Relevanz für Kriegsbeendigung, sonst wird sie den Krieg eher in die Länge ziehen und die Opferzahl erhöhen. Deshalb sollte nicht vergessen werden, dass sowohl militärisch gestützte "Sicherheit" als auch Entwicklungspolitik das Ziel einer Kriegsbeendigung oder Befriedung nicht aus sich selbst erreichen können, sondern nur, wenn diese beiden Politikfelder in den Dienst der Schaffung eines Systems legitimer und wirksamer *Governance*-Strukturen gestellt werden.

1.2. Wege aus dem Krieg – Historische Perspektiven

Jost Dülffer

Kriege, zumal länger dauernde, hören selten so auf, wie sie beginnen. Weder bleiben die Akteure konstant – neue Staaten beteiligen sich am Krieg, andere scheiden aus –, noch bleiben die öffentlich verkündeten oder insgeheim erwarteten Kriegsziele bis zum Kriegsende und zum Friedensschluss hin gleich. Auch während der Kämpfe finden politische und kulturelle Aushandlungsprozesse statt, die den Charakter des Krieges im Hinblick auf den erhofften oder befürchteten Frieden beeinflussen: Innenpolitischer Konsens muss durch "lohnende" Friedensziele oder zur Abwehr der "Not", d.h. zur Verteidigung der Existenz, neu gestiftet werden. Das gilt auch für die Erweiterung von Kriegskonstellationen durch neue Partner, für den Einfluss auf die Haltung Neutraler und nicht zuletzt für die Friedenswilligkeit der Kriegsgegner. Vielleicht lässt sich durch einzelne siegreiche oder verlorene Kämpfe ("Schlachten") der gesamte Krieg noch vor einer militärischen Entscheidung beenden. Unterschiedliche Konstellationen der Staatenbeziehungen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen stellen hier wichtige Faktoren dar.

Mit dem historischen Wandel von Kriegen änderte sich auch die Art, wie man zum Frieden gelangen konnte. In der Vormoderne hatten es die Fürsten mit ihren Söldnerheeren leichter, in den Krieg zu ziehen – und aus ihm herauszukommen. Im Idealfall konnten sie Kriege führen, deren Ergebnisse territorial oder materiell relativ nüchtern im Frieden festgeschrieben wurden. Ein "Friede wirkendes Vergessen", wie es in der frühen Neuzeit hieß, machte die rasche Aufnahme normaler, kompetitiver Beziehungen der Fürsten wieder möglich.

Kriegsbeendigung zwischen Monarchen und Nationen

In den Kriegen der napoleonischen Zeit lässt sich ein fundamentaler Wandel feststellen: Revolutionäre kämpften für eine gute Sache, dann auch für die Nation. Damit mussten auch die Kämpfenden, ja die Gesellschaften insgesamt überzeugt werden. "Unentschiedene" Kriege, nach denen die Staaten gleichsam wieder zur Tagesordnung übergehen konnten, wurden schwieriger. Die Tendenz zum Volkskrieg, die sich in den Gewaltzusammenhängen von 1789 bis 1815 gezeigt hatte, führte zu einem mehrgliedrigen Friedensinstrument in den Jahren 1814/15 – der Wiener Ordnung. Es besteht kein Zweifel daran, dass die Niederlage Napoleons I. im Jahre 1814 (eine zweite folgte 1815) dafür die

Voraussetzung darstellte, die Sieger marschierten nach seiner Abdankung demonstrativ in Paris ein. Im Frieden allerdings suchten die Staaten, Frankreich, als Monarchie restauriert, wieder zu integrieren. Gerade die Rückkehr zur alten Staatsform sollte das eroberungs- und unruhesüchtige Frankreich wieder stabilisieren. Die Expansions- und Revolutionsgefahr für Europa wurde nach dem völligen militärischen Sieg durch Restauration der Staatsform gebannt. Die neuen sozialen und nationalen Gefährdungen wurden in dieser neuen Ordnung unterdrückt.

Der Erste Weltkrieg – Schlachtfelder und Revolutionierungsbestreben

Wie sozial reaktionär und fortschrittsfeindlich die Wiener Ordnung auch gewesen sein mag, sie hielt doch hundert Jahre. Koloniale Kriege wurden geführt und zumeist mit der zunehmenden technologischen Überlegenheit von Europäern gewonnen; nur einmal, 1896, musste mit den Italienern eine "wei-Be" Macht in Äthiopien eine Niederlage einstecken. Völkerrecht spielte dabei eine geringe Rolle. Es gab zwar nationale Kriege, doch das Zeitalter des Hochimperialismus erlebte keinen großen, allgemeinen Krieg. Das hatte nicht zuletzt damit zu tun, dass ein industrialisierter Volkskrieg drohte. Er wurde dennoch zur Realität. Der Erste Weltkrieg wurde ein solcher totaler Krieg, der die Aushandlung eines Friedens viel schwieriger machen sollte. Am Anfang hoffte man noch, er werde schnell und siegreich zu Ende gehen. Aber dieser Krieg dauerte letztlich mehr als vier Jahre, 1914 bis 1918. Friedensbewegungen versuchten national und über die Fronten hinweg für ein schnelles Ende zu werben, Friedensvermittlung durch inoffizielle Unterhändler gab es während der ganzen Zeit. Darüber hinaus versuchten die verfestigten Kriegskoalitionen, Einzelstaaten der gegnerischen Kriegskoalition von außen national oder sozial zu revolutionieren und damit aus dem Krieg herauszulösen. Nach den beiden russischen Revolutionen von 1917 strebten Lenin und die Bolschewiki Frieden um fast jeden Preis an. Der vom Deutschen Reich und seinen Partnern diktierte Frieden von Brest-Litowsk im März 1918 war die Folge.

1917 traten auch die USA auf Seiten der *Entente* in den Krieg ein. Sobald dieses Potenzial in Europa voll zum Tragen kam, konnte die *Entente* des Sieges sicher sein. Das bestimmte ihr Verhalten. Aufgrund der großen territorialen und wirtschaftlichen Vorteile durch den Frieden der Mittelmächte im Osten verkannte man im Deutschen Reich und bei seinen Verbündeten die kritische Lage. Erst im September 1918 gaben die Militärs den Krieg intern verloren.

JOST DÜLFFER

Ein Systemwandel hin zur Demokratie wurde nun erforderlich: US-Präsident Wilson hatte dies zur Vorbedingung für Verhandlungen gemacht und so ließen Hindenburg und Ludendorff demokratische Reformen zu, durch die aus der Niederlage doch noch ein Unentschieden erreicht werden sollte. Politische Strukturreform, im Deutschen Reich schon lange gefordert, sollte jetzt taktisch zum Weg aus dem Krieg benutzt werden. Das konnten die *Entente*-Mächte so kaum zur Basis für den Frieden machen. Sie erstrebten stattdessen dauerhafte Garantien gegen eine Wiederholung des Krieges, mussten aber gleichzeitig aus innenpolitischen Gründen den kostspieligen und verlustreichen Krieg "lohnend" machen. Militärische Niederlagen sowie nationale und soziale Zusammenbrüche bei den Mittelmächten im Oktober/November 1918 bildeten die Basis für Friedensforderungen und die dann zwischen 1919 und 1923 geschlossenen Friedensverträge.

Im Ersten Weltkrieg wurde der Sieg also erneut auf den Schlachtfeldern errungen. Aber die Kämpfe waren zum Test für die ökonomische, nationale und soziale Mobilisierung von Gesellschaften im Krieg bzw. für deren Durchhalteund Leistungsvermögen geworden. Die Eroberung von Rohstoffen und Wirtschaftsräumen wurde zu einem neuen Kriegsziel. Gerade die Entente-Mächte versprachen z. B. Italien zum Kriegseintritt 1915 territoriale Erweiterung nach einem späteren gemeinsamen Sieg und förderten die Kriegsbeendigung damit nicht. Nationale Emanzipation durch Krieg erlebten besonders Polen und die Tschechoslowakei, deren Gebiete zuvor zu Österreich-Ungarn, Deutschland und Russland gehört hatten. Im polnischen Fall hatten die Mittelmächte ab 1916 einen neuen Staat versprochen, der Zar äußerte ähnliche Absichten. Ab 1917 war es Lenin, der mit der Propagierung des Selbstbestimmungsrechts der Völker die multinationalen Reiche der Gegner - Österreich-Ungarn und Osmanisches Reich – während des Krieges zu revolutionieren trachtete. Wilson zog in den USA mit seiner Proklamation des Selbstbestimmungsrechts der Völker entsprechend nach.

Auch nach dem Kriegsende im Oktober/November 1918 blieben die im Krieg gemachten Versprechungen an die eigenen Gesellschaften und fremden Nationen zum Teil unerfüllt. Ihre Umsetzung stand angesichts der vorausgegangenen mentalen und materiellen Mobilisierung zum Volkskrieg bzw. "totalen Krieg" noch aus. Oft ist bemerkt worden, die Kunst des Friedenschließens sei abhanden gekommen. Das verkennt jedoch den Charakter des Weltkriegs. "Friede wirkendes Vergessen" konnten die auf politischer, wirtschaftlicher, militärischer und kultureller Ebene mobilisierten Nationen so schnell nicht praktizieren, zumal bei den Unterlegenen die Einsicht in die Niederlage fälschlich durch "Verratsthesen" ersetzt wurde.

Der Zweite Weltkrieg: Vom "totalen Krieg" zur totalen Niederlage?

Der Zweite Weltkrieg bildet zusammen mit dem Ersten einen Gewaltzusammenhang. Auch er wurde als industrialisierter Volkskrieg geführt und wies eine Tendenz zum totalen Krieg auf, die in den einzelnen Staaten unterschiedlich stark ausgeprägt war. Das wirkte sich auch auf Versuche der Kriegsbeendigung aus. Diese Tendenz zum totalen Krieg spiegelt sich auch in Kriegsmotivation und -zielen der beteiligten Mächte wider. Hier war es vor allem der unbedingte deutsche Wille zum Krieg, die rassenideologische Motivation der Nationalsozialisten und die Kumulation expansiver Großmachtziele von Deutschen, Japanern und Italienern samt Verbündeten, welche den Krieg und damit auch sein Ende bestimmten. Es gab zwar ähnlich wie im Ersten Weltkrieg Friedensversuche und -vermittlungen, aber die deutsche und bedingt auch die japanische Führung erwies sich als nicht friedensfähig. Es ging ihr um territoriale Machterweiterung weit über einen angeblich zu erobernden "Lebensraum" hinaus – für das Deutsche Reich speziell "im Osten". Das Ziel war die europäische bzw. ostasiatische Vorherrschaft. Es ging aber auch um eine mörderische Umgestaltung Europas auf rassischer Grundlage. Im Bewusstsein dieser Verbrechen notierte Joseph Goebbels schon im Juni 1941: "Wir haben sowieso soviel auf dem Kerbholz, dass wir siegen müssen."1

Nur die totale Niederlage dieser Mächte konnte die Voraussetzung für einen Frieden schaffen. Gegen sie bildete sich eine Weltkoalition. Die Nationalsozialisten waren ohnehin nicht friedensfähig, aber auch alternative Friedenspläne deutscher Oppositioneller stellten für die Alliierten kaum kalkulierbare Risiken dar. Es blieb die von den USA und Großbritannien in Casablanca verkündete Formel *unconditional surrender* vom Januar 1943, der sich die Sowjetunion anschloss. Das erforderte, wie schon dreißig Jahre zuvor, die politische Strategie eines alternativlosen und nachhaltigen militärischen Sieges. Die Revolutionierung der Kriegsgegner von außen spielte im Zweiten Weltkrieg keine große Rolle, das galt sowohl für nationale als auch für soziale Bezüge – zu gewaltsam waren die Repressionsapparate in den "faschistischen" Staaten, zu abstoßend waren deren Modelle für die demokratischen Staaten. Auch der Herrschaftsanspruch Japans in Asien propagierte einen rassischen Zusammenschluss.

Dennoch sind Unterschiede im Umgang mit den "faschistischen" Mächten feststellbar. Italien hatte seit 1940 einen Parallelkrieg zur deutschen Expansion

¹ Zitiert nach: Elke Fröhlich (Hrsg.): Die Tagebücher von Joseph Goebbels, Teil I, Bd. IX, München 1989, S. 379, Eintragung vom 16.6.1941.

JOST DÜLFFER

im Mittelmeer und in Nordafrika geführt. Der faschistische Staat Mussolinis geriet jedoch immer stärker in Abhängigkeit von den Deutschen. Der *Duce* fand somit keinen Weg aus dem Krieg und wurde deswegen innenpolitisch gestürzt. Die neue Regierung trat aus dem Krieg aus und erhielt, entgegen der Casablanca-Formel, die Möglichkeit zur Kooperation mit den Briten und Amerikanern. Damit funktionierte hier indirekt die Strategie, einzelne Kriegsgegner aus dem Krieg "heraus zu sprengen".

Im deutschen Fall traf die realitätsferne Maxime, die Fronten unbedingt zu halten und der "Endsieg" werde dann irgendwie folgen, auf die alliierte Einschätzung, erst durch einen langwierigen Prozess nach dem Sieg die Grundlagen für eine dauerhafte Niederhaltung der Deutschen und ihre langfristige friedliche Integration in die Weltstaatengemeinschaft schaffen zu können. Vor der militärischen Eroberung durch die Alliierten konnten die besetzten oder verbündeten Staaten den Seitenwechsel demnach nicht wagen, geschweige denn realisieren. Ein markantes Gegenbeispiel ist allerdings der Warschauer Aufstand von August bis Oktober 1944, als "nationale" Polen die Hauptstadt und das ganze Land parallel zum sowjetischen Vormarsch von den Deutschen befreien wollten. Die Sowjetunion tat nichts gegen die Niederschlagung – mit langfristigen Folgen für die polnische Einschätzung dieser Sieger. Nationaler Widerstand mit dem Ziel der Befreiung konnte auch in anderen besetzten europäischen Staaten nur in der allerletzten Phase zusammen mit externer Befreiung wirksam werden, auch wenn nationale Mythen das nach dem Krieg anders konstruierten.

Die alliierte Forderung nach *unconditional surrender* wirkte sich für Japan ähnlich aus, nur die völlige Niederlage war akzeptabel. Die Kontrolle im ostasiatisch-pazifischen Raum gaben die Japaner nur Schritt für Schritt nach militärischen Niederlagen auf. Die Amerikaner fürchteten, der Krieg werde erst durch eine verlustreiche Besetzung der japanischen Hauptinseln siegreich beendet werden. Daher war der sowjetische Kriegseintritt lange Zeit erwünscht und willkommen. Allerdings erfolgte er erst am 8. August 1945, zwei Tage nachdem die erste Atombombe von den USA über Hiroshima abgeworfen worden war. Angesichts dieser neuen Waffe hätten die Amerikaner den Krieg lieber ohne die Teilnahme der Sowjetunion siegreich beendet.

Bis heute ist ungeklärt, ob und unter welchen Umständen die japanische Führung oder einzelne Teile zuvor zum Einlenken bereit gewesen wären. Haben die USA den Japanern in geheimen Friedensgesprächen eine frühere Kapitulation unter Bedingungen angeboten und wären die Japaner bei der Zusicherung des Erhalts der Monarchie dazu bereit gewesen? Einiges spricht dagegen, dass es zuvor ernsthafte Friedenschancen gab. Unbestreitbar ist jedenfalls, dass

die USA die mit großem Aufwand entwickelte Atombombe auf jeden Fall einsetzen wollten, um damit neben der erwünschten militärischen Wirkung allgemein einen politischen Eindruck zu erzielen.

Die Bilanz der Kriegsbeendigung des Zweiten Weltkrieges fällt eindeutig zugunsten des völligen, mit militärischen Mitteln errungenen Sieges der Kriegskoalition aus. Das hatte mit dem Charakter der Kriegführung und -ziele der faschistischen Koalition zu tun, mit der Härte ihres Zugriffs auf die eigene und die eroberte Bevölkerung, aber auch mit Loyalitäten der Deutschen und der Japaner gegenüber ihren Regierungen, deren Zielen und der nationalen Solidarität während des Krieges. Alternative Strategien für ein Kriegsende "kurz vor 12" spielten keine entscheidende Rolle.

Ost-West-Konflikt und Atomzeitalter: Aufladung und Medialisierung von Krieg

Nach 1945 globalisierte sich die Welt nicht nur zunehmend, sie wurde auch bipolar mit der Sowjetunion und den USA als über lange Zeit antagonistischen Gegenspielern. Das wirkte sich auf die meisten Kriege direkt aus. Auch wenn diese Ordnung im Westen durch die Kooperation unterschiedlicher Bündnisse abgemildert und im Osten die Volksrepublik (VR) China seit Ende der 1960er Jahre zum Rivalen der Sowjetunion in der "sozialistischen Weltbewegung" wurde, blieb der Antagonismus bis 1990 entscheidend auch für Kriege und deren Beendigung. Hinzu kamen die Vereinten Nationen, die seit 1945 den Anspruch erhoben, Konflikte zu verhindern und damit auch in Kriegen vermittelnd aufzutreten – mit begrenztem Erfolg.

Mit Hiroshima 1945 begann das nukleare Zeitalter noch nie gekannter Zerstörung. Dies hatte Folgen für das internationale System und die in ihm geführten Kriege. Mit der sowjetischen Atombombe ab 1949, spätestens aber mit der Erlangung der "Zweitschlagsfähigkeit" durch die USA und die Sowjetunion ab Anfang der 1960er Jahre, erhielten die meisten Kriege eine potenzielle Zerstörungskraft, welche die Politiker zur Vorsicht zwang und sich auf die Deeskalation von Krisen und Kriegen auswirken konnte. Angesichts der Fülle von Kriegen ist eine pointierte Auswahl erforderlich – zwischen 1945 und 1992 zählt man 184 zwischenstaatliche Kriege.²

Klaus Jürgen Gantzel: Über Kriege nach dem Zweiten Weltkrieg. Tendenzen, ursächliche Hintergründe, Perspektiven, in: Bernd Wegner (Hrsg.): Wie Kriege entstehen. Zum historischen Hintergrund von Staatenkonflikten, Paderborn 2000, S. 299-318.

JOST DÜLFFER

Korea – Erschöpfung und Atomkriegsdrohung

Der Koreakrieg von 1950 bis 1953 erschien vielen Zeitgenossen als typischer Stellvertreterkrieg: Da die Führungsmächte den großen Krieg untereinander vermeiden wollten, ließen sie andere an ihrer statt kämpfen. Das traf für Korea so nicht zu. Korea war 1945 entsprechend eines US-Vorschlags am 38. Breitengrad in Besatzungszonen geteilt wurden. Zwei unterschiedliche Regime entstanden und versuchten, mit Unterstützung der USA bzw. der Sowjetunion ein einheitliches Korea herzustellen. Es war der Nordkoreaner Kim II-sung, der 1950 nach langem Drängen der Sowjetunion und der im Bürgerkrieg siegreichen VR China abrang, einen militärischen Coup zur Eroberung des Südens starten zu dürfen. Man konnte annehmen, dass sich die USA damit abfinden und sich auf Japan als Kern ihrer Sicherheitszone beschränken würden. Südkorea, unter Syngman Rhee, das ebenfalls auf eine künftige Einheit unter eigenem Vorzeichen ausgerichtet war, war völlig von den USA abhängig.

Der von der UNO sanktionierte Krieg gegen die Aggression Nordkoreas wurde so zu einer US-geführten militärischen Auseinandersetzung gegen den Norden Koreas, der von der Sowjetunion vorwiegend materiell, von der VR China auch personell unterstützt wurde. Die nationalen Ziele beider koreanischer Seiten wurden durch unterschiedliche implizite und explizite Ziele der drei beteiligten Weltmächte ergänzt. Während die Sowjetunion vorsichtig agierte und die Nordkoreaner zu kontrollieren trachtete – Hauptmotiv war vor allem die Konkurrenz gegenüber der VR China in der kommunistischen Weltbewegung -, sahen sich die USA gezwungen, exemplarisch auch gegenüber allen anderen Krisenherden der Welt, in Europa und Asien Festigkeit angesichts der als universal dargestellten kommunistischen Bedrohung zu demonstrieren. Nach dramatisch schnellen nordkoreanischen Vorstößen in den Süden und amerikanisch geführten Gegenangriffen nach Norden bis zur chinesischen Grenze am Yalu-Fluss, welche die Entsendung chinesischer Truppen bewirkten, rückten Chinesen und Nordkoreaner südlich des 38. Breitengrades vor. Von Mitte 1951 bis zum 17. Juli 1953 stagnierte der Krieg weitgehend, zugleich nahm die weltweite Furcht vor einer Ausweitung zum Dritten Weltkrieg ab.

Parallel zu den Kämpfen fanden Friedensgespräche statt, die den Alleinvertretungsanspruch beider koreanischen Seiten ernst zu nehmen suchten. Insbesondere die von den USA geführte Koalition musste zumindest den territorialen *Status quo ante* sichern. Die VR China hatte kein Interesse an einer Ausweitung des Krieges über Korea hinaus, was die USA seinerzeit aber anders sahen. Die Kriegsziele änderten sich also nicht wesentlich, zivilgesellschaftliche

Akteure der Bürgerkriegsparteien spielten ebenso wenig eine bedeutsame Rolle wie die UN-Institutionen als solche. Es bedurfte eines Ansatzes, der einen neuen Anlauf zur Deeskalation wagte; dieser wurde unter Präsident Dwight D. Eisenhower 1953 versucht. Nicht zuletzt die Drohung mit dem Einsatz atomarer Waffen führte zum Einlenken der Gegenseite, so dass ein Waffenstillstand zwischen den beiden koreanischen Seiten – nicht den Unterstützern – geschlossen werden konnte. Die Verhandlungen hatten sich zuvor an der sekundären, symbolisch aufgeladenen Frage festgefahren, ob alle Kriegsgefangenen auch gegen ihren Willen in ihre Heimatländer würden zurückkehren müssen. Hierbei wurden ebenso wie bei der Einrichtung einer entmilitarisierten Zone Kompromisse gefunden, welche beiden Seiten die Gesichtswahrung ermöglichten; ein Frieden steht allerdings bis dato aus.

Suez 1956 – Der Druck der Weltmächte

Einer der ersten Dekolonisierungskriege betraf Ägypten. Sein Staatschef Gamal Abdel Nasser, einer der Führer der Dritte-Welt-Bewegung, suchte nach der 1952 errungenen Unabhängigkeit, sein Land unter anderem durch den Assuan-Staudamm zu modernisieren. Als westliche Finanzierung fehlschlug, ließ er Mitte 1956 den privat betriebenen Suezkanal verstaatlichen. In London und Paris wollte man diese "Enteignung" nicht hinnehmen. Letztlich ging es für die britische Politik um einen Regimewechsel, sah man in Nasser doch einen "neuen Hitler", dem man mit einer Politik des Appeasement nicht würde beikommen können. In Frankreich dominierte die Sorge vor einem Ausgreifen panarabischer Appelle in das zum Mutterland gehörenden Algerien, wo sich ein Unabhängigkeits- und Bürgerkrieg abzeichnete. In einer geheimen Verschwörung in Sèvres wurde Israel am 24. September 1956 als dritter Staat gewonnen. Israel sollte nun durch einen Krieg gegen Ägypten einen Befreiungsschlag gegen die feindliche arabische Umgebung unternehmen. In diesen ägyptischisraelischen Krieg würden Briten und Franzosen mit einem "Vermittlungsvorschlag" intervenieren und in Ägypten einmarschieren. So geschah es: Israel begann den Krieg auf der Sinai-Halbinsel am 29. September 1956, während Großbritannien und Frankreich ein kurzfristiges Ultimatum zum Rückzug beider Seiten auf zehn Meilen Entfernung zum Suezkanal stellten.

Die Weltöffentlichkeit reagierte alarmiert. Hier griffen die USA und die Sowjetunion empört – wenn auch mit unterschiedlichen Motiven – ein; sie brachten die Frage erst vor den UN-Sicherheitsrat, dann die UN-Vollversammlung. Während Briten und Franzosen zur Vorbereitung einer

JOST DÜLFFER

Truppenlandung ägyptische Flugplätze samt dort stationierten sowjetischen Bombern zerstörten, empörten sich große Teile der Weltöffentlichkeit über das spätimperialistische Abenteuer. Am 2. November 1956 votierte die UN-Vollversammlung mit 65 gegen fünf Stimmen für eine sofortige Waffenruhe und die spätere Entsendung einer Friedenstruppe. Der US-amerikanische Druck war entscheidend dafür, dass Briten und Franzosen nach einer am 5. November erfolgten Landung bei Port Said am folgenden Tag einen Waffenstillstand verkündeten und sich später ganz zurückzogen. Im Vorfeld hatte der sowjetische Parteichef Nikita Chruschtschow sogar öffentlich und schriftlich mit Atomschlägen auf Paris und London gedroht, tatsächlich aber erst dann, als sich das Ende der Aggression schon abzeichnete. Ihm ging es vor allem um eine Ablenkung der Weltöffentlichkeit von der gleichzeitig stattfindenden Niederschlagung des ungarischen Volksaufstandes.

Was gab den Ausschlag für den Weg aus dem Krieg? Gerade in Großbritannien aber auch in Frankreich gab es innenpolitische Opposition gegen das Suezabenteuer, aber wichtiger war noch der unerwartete Druck der Eisenhower-Dulles-Administration in Washington, wo man Nasser zwar für einen unerwünschten, aber doch relativ ungefährlichen Diktator hielt. Daher mussten aus US-amerikanischer Sicht die britischen und französischen Kriegsziele aufgegeben werden; auch Israel konnte von dem zwar fortdauernden, aber prekären Waffenstillstand unter UN-Aufsicht kaum profitieren.

Vietnam 1962 bis 1975 – Die Ohnmacht der Weltmacht

Der Vietnamkrieg entzieht sich in Dauer und Komplexität einfacher Formeln, darf aber als längster Krieg dieser Phase in der Analyse nicht fehlen. Das US-Engagement geht zurück auf die frühen Jahre des Kalten Krieges, als die USA die Kolonialmacht Frankreich unterstützten. Während im seit 1954 geteilten Vietnam der kommunistische Norden in Zusammenarbeit mit südvietnamesischen Guerillas das dortige feudale Regime bekämpfte, eskalierte der Konflikt spätestens ab den frühen 1960er Jahren zu einem Paradefall, mit dem ein Land gegen den Kommunismus stabilisiert werden sollte. Was von den USA als zivil-militärische Stabilisierung gedacht war, artete noch unter Präsident Johnson (1963-1968) in einen Landkrieg der USA im Süden und einen Bombenkrieg gegen den Norden aus. Dieser späte Kolonialkrieg wurde zu einem typischen asymmetrischen Krieg, bei dem beide Seiten mit nahezu allen Mitteln, inklusive Terror und Massakern, kämpften. In den USA wuchs bis in Führungskreise hinein die Sorge, mit den getroffenen Maßnahmen die eigenen Ziele nicht erreichen zu können. Doch aus Furcht, durch ein Nach-

geben die Glaubwürdigkeit in Vietnam, in der Region und auch weltweit zu verlieren, verstärkten die Regierungen Johnson und Nixon-Kissinger ihr Engagement und erreichten damit gerade das Gegenteil: Die eingesetzten Mittel, die über weite Strecken auch die Zivilbevölkerung unter Kommunismusverdacht stellten und bekämpften, machten die angestrebte politische Stabilisierung Südvietnams zunehmend unerreichbar.

Als dessen Stabilisierung in immer weitere Ferne rückte, verlor die US-Strategie an Glaubwürdigkeit, auch im eigenen Lande. Um das Gesicht zu wahren, zogen Nixon und Kissinger ab 1969 im Rahmen der propagierten "Vietnamisierung" die meisten Landtruppen aus Südvietnam ab, verstärkten den Aufbau der südvietnamesischen Streitkräfte, ließen US-Truppen in Kambodscha und Laos einmarschieren und bombardierten Nordvietnam. All dies sollte durch letzte Kraftanstrengungen die Gegner, die von der Sowjetunion und der VR China mit Material und moralisch unterstützt wurden, zum Aufgeben oder wenigstens zum Kompromiss zwingen. Die Strategie scheiterte jedoch an den Besonderheiten des asymmetrischen Krieges.

Geheime Verhandlungen zwischen Kissinger und dem nordvietnamesischen Beauftragten Le Duc Tho führten im Januar 1973 in Paris zu einem Friedensabkommen. Darin akzeptierten die USA erstmals den Verbleib von Nordvietnamesen im Süden, verbrieften den eigenen Rückzug und erkannten neben der bisherigen südvietnamesischen Regierung auch die dort gebildete revolutionäre Gegenregierung an; eine nationale Versöhnung sollte vollzogen werden. Nordvietnam gestand die Weiterexistenz des nun vollends diskreditierten südvietnamesischen Regimes zu. Es stellte sich heraus, dass dieser Frieden lediglich einen vom Norden schnell gebrochenen Waffenstillstand bedeutete. Die weiteren Kämpfe führten nach dem Abzug der Amerikaner zu einem vollständigen militärischen Sieg der Revolutionsregierung und der Nordvietnamesen; die südvietnamesische Regierung verschwand. Die sinnfällig im Bild festgehaltene Flucht der letzten Amerikaner im Jahr 1975 und die Vereinigung Vietnams waren die Folgen.

Infolge der asymmetrischen Kriegführung und ihrer Fehlkalküle hatte die Weltmacht USA ihre regionalen wie weltweiten Ziele im Laufe der Zeit immer weiter zurückgesteckt, schließlich konnte sie kaum noch ihre Glaubwürdigkeit wahren. Gerade die mediale Kritik an den Methoden der Kriegführung nahm überall im Westen zu. Dies war ein tiefer Schock, während Nordvietnam sein Kriegsziel der Vereinigung erreichte, wenn auch unter hohen menschlichen und materiellen Verlusten. Zivilgesellschaftliche Akteure in den USA wie im Westen insgesamt trugen wesentlich zu diesem Ergebnis bei. Gleichsam im Windschatten des Krieges in Vietnam gelang den USA dennoch eine Entspan-

JOST DÜLFFER

nung der Beziehungen zur Sowjetunion und eine Normalisierung der Beziehungen zur VR China – es blieb jedoch ein Jahrzehnte anhaltendes Trauma.

Bilanz

Der knappe Überblick über die letzten 200 Jahre führt zu keinem eindeutigen Ergebnis in Bezug auf Faktoren, die zur Kriegsbeendigung beitragen können bzw. beigetragen haben. In vormodernen Zeiten spielte die öffentliche Auseinandersetzung um die Loyalität der Bevölkerung noch eine geringe Rolle. Kriege endeten oft dann, wenn die materiellen Ressourcen einer Seite erschöpft waren und damit nur das Eingeständnis der Niederlage blieb. Gelegentlich reichten auch prestigeträchtige Erfolge aus, um einen Krieg siegreich zu beenden. Jede Phase der Entwicklung des europäischen, dann internationalen Staatensystems schuf andere Rahmenbedingungen auch für die Kriegsbeendigung. Dass die eigene Bevölkerung loyal bleiben musste und die gegnerische zu "revolutionieren" war, galt schon im 19. Jahrhundert, wurde jedoch vor allem im Ersten Weltkrieg bedeutsam. Das Zarenreich stürzte durch Revolution, andere Großmächte brachen mit der Niederlage zusammen. Danach hatte eine solche Revolutionierung von Reichen aber vornehmlich bei kleineren Nationen der jeweiligen Kriegskoalitionen Erfolg. Während des Kalten Krieges allerdings erlangte die Ressource "Zustimmung der Bevölkerung" eine neue Qualität: Im Vietnamkrieg der USA, aber auch im Afghanistankrieg der Sowjetunion in den 1980er Jahren schwand die innenpolitische Basis in der Metropole. Dennoch: In Kriegen wuchs häufig zunächst einmal die Solidarität mit der je eigenen Regierung. Erst bei langen Kriegen löste sie sich gelegentlich auf.

Wege aus dem Krieg basierten im 19. und 20. Jahrhundert bei den mit allen Mitteln der Großmächte geführten Kriegen meist auf einem eindeutigen militärischen Sieg einer Seite. Die Ziele blieben gerade bei langen Kriegen nicht gleich, sondern wandelten sich mit den Kriegskoalitionen und Siegeschancen. In den beiden Weltkriegen des 20. Jahrhunderts verstärkte sich im Krieg die Einsicht, dass der oder die Kriegsgegner nicht nur geschlagen, sondern nach dem Krieg auch strukturell friedensfähig gemacht werden mussten. Das stellte sich stets als schwieriger heraus, als es sich Woodrow Wilson mit seiner Parole von 1917, "die Welt sicher für die Demokratie zu machen", erhofft hatte.

Allerdings zeigte sich in vielen Kriegen aus der Zeit des Ost-West-Konflikts, dass insbesondere militärisch gestützte, offenkundige Sendungsbestrebungen Gegenkräfte hervorriefen, die geradezu das Gegenteil bewirkten, nämlich hartnäckigen Widerstand, der auch mit einem unentschiedenen Aus-

WEGE AUS DEM KRIEG - HISTORISCHE PERSPEKTIVEN

gang oder gar – wie in Vietnam und Afghanistan – in einer Niederlage enden konnte. Weder das amerikanische noch das sowjetische Modell ließ sich bei Wegen aus dem Krieg direkt umsetzen, wohl aber spielte die schnelle militärische Intervention für einen Systemsturz oder Systemerhalt eine Rolle. Nationale Kräfte, seit Ende der siebziger Jahre auch religiöse Motive, verstärkten den mentalen Widerstand der strukturell oder militärisch schwächeren Seite, eine rein militärische Niederlage zu akzeptieren.

Umgekehrt ließen sich vor allem nationale Ansprüche in Kriegen durch westlich-demokratische oder östlich-sozialistische Bekenntnisse aufladen, führten zur Unterstützung von außen und vergrößerten so die Siegeschancen. Das galt zumal für koloniale Unabhängigkeitskriege, mögen sie asymmetrisch oder regulär ausgetragen worden sein. Diese Beobachtung relativiert die oft gestellte Diagnose von den "Stellvertreterkriegen", wie hier für Korea gezeigt wurde. Kriege endeten im 19. und 20. Jahrhundert oft mit militärischen Siegen einer Seite – und beruhten damit auf letztlich überlegenen materiellen und mentalen Ressourcen. Dass gerade die mentale Zustimmung oder das "Durchhalten" im 20. Jahrhundert eine so wichtige Rolle spielte, war neu und unterstreicht nicht nur die Rolle des in den Gesellschaften entwickelten Sendungsbewusstseins, sondern auch die Bedeutung von Fanatismus für die "gute Sache" - bis hin zur Todesbereitschaft. Selbst wenn einige dieser Aufladungen, die die Deeskalation von Kriegen erschweren, seit dem Ende des Kalten Krieges um 1989/90 keine große Rolle mehr spielen (so die kommunistischsozialistische), so sorgen doch religiöse Motivationen, transnationale Vernetzungen sowie Strategien der asymmetrischen Kriegführung häufig für längere Kriege.

1.3. Kriegsbeendigung in Afghanistan? Konsequenzen für das deutsche Engagement

Michael Brzoska und Hans-Georg Ehrhart

In Afghanistan herrscht seit mehr als 30 Jahren Krieg – wenn auch nicht überall im Land und nicht mit immer gleicher Intensität. Nach dem Sieg der von den USA geführten "Koalition der Willigen" (*Operation Enduring Freedom*, OEF) über das *Taliban*-Regime kam es in den Jahren 2002 bis 2004 nur zu einzelnen Gefechten und Bombardierungen. Seitdem aber hat die organisierte Gewaltanwendung ein Maß erreicht, das nach üblichem Sprachgebrauch wie auch nach wissenschaftlichen Kriterien als Krieg zu bezeichnen ist. Die Gewalt eskaliert seit Jahren, gleichwohl sind im Sommer Präsidentschaftswahlen vorgesehen, die durch ein stärkeres militärisches Engagement abgesichert werden sollen. Diese Gewalteskalation betrifft auch die Bundeswehr. Bis März 2009 kamen 31 Soldaten im Einsatz in Afghanistan um. Wie viele Afghanen durch deutsche Soldaten getötet wurden, ist nicht bekannt.

Wie konnte es dazu kommen, dass nach einem Krieg, der bereits gewonnen schien, wieder Gewalt aufflammte? Welche Ziele verfolgen die Interventen? Welche Strategien haben sie zur Beendigung der organisierten Gewaltanwendung? Welche Rolle wird zivilen und militärischen Mitteln für eine Kriegsbeendigung zugedacht? Was soll durch die externen, was durch einheimische Akteure erreicht werden? Wie Erfolg versprechend sind diese Strategien in Bezug auf die gesetzten Ziele?

Der Beitrag diskutiert diese Fragen vor dem Hintergrund des Machtwechsels in den USA, einer sich verschlechternden Lage in Afghanistan und der Fokussierung der US-Strategie auf *Counterinsurgency*. Nach einem knappen Rückblick auf die Bilanz der bisherigen westlichen Ziele in Afghanistan und Strategien zu deren Umsetzung werden mögliche Zukunftsoptionen entwickelt, die zur Beendigung des Krieges führen könnten. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf Schlussfolgerungen für die deutsche Afghanistan-Politik.

Westliche Ziele

Der Krieg der afghanischen Nordallianz, der USA und ihrer Verbündeten im Spätherbst und Frühwinter 2001/2002 hatte zwei klare Ziele: Die Vernichtung von *al-Qaida* und die Etablierung einer pro-westlichen Regierung ohne Beteiligung der *Taliban* in Afghanistan. Um diese Ziele zu erreichen wurde ei-

KRIEGSBEENDIGUNG IN AFGHANISTAN?

ne Doppelstrategie entwickelt: Einerseits sollten *al-Qaida* und *Taliban* militärisch besiegt, andererseits sollte die afghanische Gesellschaft umfassend modernisiert werden, um auch langfristig zu verhindern, dass terroristische und islamistische Gruppen in Afghanistan wieder einen Nährboden für ihre Aktivitäten finden.

Die USA hatten bei der Formulierung von Zielen und Strategie eine herausgehobene Rolle. Sie fokussierten auf die militärischen Aspekte der Strategie. Diese setzten sie in der OEF als Teil des militärischen "Krieges gegen den Terrorismus" (vgl. Beitrag 1.9.) weitgehend allein um. Die Modernisierung der afghanischen Gesellschaft hingegen sollte gemeinsam mit anderen, meist westlichen Staaten erfolgen. Deutschland übernahm unter anderem die Aufgabe, sich um den politischen Prozess und den Polizeiaufbau zu bemühen. Außerdem beteiligte sich Deutschland, anders als die USA, an der im Bonn-Abkommen von Dezember 2001 beschlossenen Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe (International Security Assistance Force, ISAF). Die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in Resolution 1386 vom Dezember 2001 autorisierte ISAF hatte zunächst die Aufgabe, "die Afghanische Interimsverwaltung bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit in Kabul und seiner Umgebung zu unterstützen"¹. Erst nach und nach wurde das Betätigungsfeld der ISAF ausgedehnt. Auch ihr Mandat änderte sich stückweise. Resolution 1510 vom September 2003 autorisiert ISAF, "bei der Erfüllung anderer Aufgaben in Unterstützung des Übereinkommens von Bonn [über vorläufige Regelungen in Afghanistan bis zur Wiederherstellung dauerhafter staatlicher Institutionen] sicherheitsbezogene Hilfe zu leisten"2.

Die Ziele des internationalen Engagements wurden im ersten Afghanistan-Konzept der Bundesregierung vom September 2003 so umrissen: "Die internationale Gemeinschaft hat sich deshalb nach dem Ende des *Taliban*-Regimes im Jahr 2001 die Aufgabe gestellt, dazu beizutragen, dass Afghanistan nicht erneut zu einem "sicheren Hafen" für Terroristen werden kann. Deshalb unterstützt auch die Bundesregierung Afghanistan in seiner Anstrengung, wieder zu einem funktionierenden Staat zu werden, der für Sicherheit, wirtschaftliches Wachstum und das Wohl seiner Bürger sorgen kann."³ Damit ist eine Doppelstrategie aus Stabilisierung und Modernisierung umrissen, die auf der Annahme beruht, dass Stabilität und gesellschaftliche Modernisierung sich gegenseitig befördern. Diese wird auch im *Afghanistan Compact* (AC) von 2006

¹ UN Security Council Resolution 1386 (S/RES/1386) vom 20.12.2001, S. 2, Ziff. 1.

² UN Security Council Resolution 1510 (S/RES/1510) vom 13.10.2003, S. 2, Ziff. 1.

³ Auswärtiges Amt/Bundesministerium der Verteidigung/Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit/Bundesministerium des Inneren: Afghanistan-Konzept der Bundesregierung, 1.9.2003, S. 1.

MICHAEL BRZOSKA UND HANS-GEORG EHRHART

deutlich. Der AC ist eine bis Ende 2010 angelegte komplexe Strategie der afghanischen Regierung und ihrer ausländischen Unterstützer, die sich auf die drei Säulen Sicherheit, gute Regierungsführung sowie wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung stützt.

Vom fragilen Frieden zur Rückkehr des Krieges

Die beschriebenen Ziele der internationalen Gemeinschaft wurden von der sich ab 2004 kontinuierlich verschlechternden Sicherheitslage konterkariert.⁴ Die Zahl der "sicherheitsrelevanten Ereignisse" hat sich von Jahr zu Jahr erhöht, von ca. 5.100 (2006) auf ca. 7.000 (2008). Die Gegner der Zentralregierung in Kabul – eine Gemengelage aus islamistischen oder nationalistischen Paschtunen, Drogenhändlern, lokalen Kommandeuren, *warlords*, *al-Qaida-*Terroristen, ausländischen Dschihadisten, religiösen Fundamentalisten und autonomen Kräften – kontrollieren oder infiltrieren immer weitere Gebiete.

Einer der zahlreichen Gründe für die Rückkehr der Gewalt ist, dass die Erwartungen vieler Afghanen an einen schnellen Demokratisierungs- und Wiederaufbauprozess enttäuscht wurden. Das rapide sinkende Ansehen von Präsident Karzai ist eine Folge dieser Entwicklung, zu der die internationale Gebergemeinschaft mit ihren überzogenen Zielen und ihrem unkoordinierten Vorgehen nicht unerheblich beigetragen hat. Afghanistan gehört weiterhin zu den ärmsten und am wenigsten entwickelten Ländern der Welt.

Neben den geringen Erfolgen der Modernisierungsstrategie haben auch Widersprüche innerhalb und zwischen den Elementen der Doppelstrategie zu ihrem Scheitern beigetragen. Das Vorgehen der OEF, oftmals rüde und lokale Sitten missachtend, häufig ohne Rücksicht auf zivile Opfer und gelegentlich auf falscher Lageanalyse fußend, hat zu einer Delegitimierung der ausländischen Militärpräsenz beigetragen, die den Gegnern der Zentralregierung Zulauf und vielerorts lokale Unterstützung gebracht hat. Ein weiterer Grund des Scheiterns ist das widersprüchliche Vorgehen gegen die Drogenbarone, deren Loyalität im Kampf gegen *al-Qaida* und *Taliban* oft als wichtiger eingeschätzt wurde als die Bekämpfung dieser florierenden, aber den politischen und gesellschaftlichen Wandel verhindernden Wirtschaftsbranche. Weiterhin haben sich die staatlichen Institutionen als die zentralen politischen Akteure zur Umsetzung der Strategie in vielem anders verhalten als auf dem Papier vorgesehen.

⁴ Vgl. dazu Hans-Georg Ehrhart/Charles Pentland (Hrsg.): The Afghanistan Challenge. Hard Realities and Strategic Choices, Montreal/Kingston 2009.

KRIEGSBEENDIGUNG IN AFGHANISTAN?

Afghanistan ist eines der korruptesten Länder der Welt. Daran hat auch die internationale Präsenz nichts geändert, ja sie hat das Problem durch das reichlich fließende Geld der Geberländer sogar verschärft. Schließlich ist auch die Annahme, dass die Mehrheit der Bevölkerung Afghanistans eine westlich bestimmte Modernisierungsstrategie will, zunehmend fragwürdig geworden. Die Aussage "Die internationale Gebergemeinschaft trägt dazu bei, das umzusetzen, was die große Mehrheit der afghanischen Bevölkerung selbst für ihr Land will"⁵, die sich noch im Afghanistan-Konzept der Bundesregierung von 2008 findet, ist mit den Berichten über die Lage in weiten Teilen Afghanistans nicht vereinbar. Große Teile der afghanischen Gesellschaft scheinen etwas anderes zu wollen als das, was die internationale Gemeinschaft gegenwärtig in Afghanistan vorantreibt.

Insgesamt deutet das Scheitern der Doppelstrategie auf eine unzureichende Lageanalyse hin. Die Zerklüftungen der afghanischen Gesellschaft – regional, ethnisch, ideologisch, normativ, Stadt-Land -, ihre Organisation und historische Entwicklung wurden als Ausdruck mangelnder Modernisierung interpretiert, die rasch überwindbar seien. Doch diese Annahme hat sich als falsch erwiesen. Es gibt keine moderne afghanische Gesellschaft, sondern allenfalls kleine Inseln von Modernität in einigen Städten. Für die meisten Menschen dürften Familie, Stamm, Clan und lokale Gemeinschaften auch in der nächsten Zukunft die zuverlässigsten Strukturen bleiben. Durch den laufenden Krieg werden diese Tendenzen eher gestärkt als geschwächt. Auch die Differenzen innerhalb der Paschtunen, der größten ethnischen Gruppe (ca. 40 Prozent), und zwischen den Volksgruppen wurden unterschätzt. Sie sollten durch einen Demokratisierungsprozess überwunden werden, zu dem jedoch die De-facto-Allianz des Westens mit einigen paschtunischen Gruppen und der von Usbeken und Tadschiken dominierten Nordallianz in Widerspruch geriet. Schließlich wurden die engen Verbindungen afghanischer Gruppen in Nachbarländer, vor allem nach Pakistan, ebenso unterschätzt wie die Abneigung der Paschtunen gegen fremde "Eindringlinge".

Der Versuch, in Kabul eine Zentralmacht zu etablieren, widerspricht den Interessen regionaler afghanischer Gewaltakteure, die wechselnde Koalitionen bevorzugen mit dem Ziel, die Macht der Regierung in Kabul zu beschränken und die lokalen Herrschaftsansprüche zu erhalten. Die politische Haltung in den regierungsfeindlichen Regionen ist geprägt durch anti-zentralistische, anti-moderne und anti-westliche Einstellungen und verbindet häufig lokale mit

⁵ Die Bundesregierung: Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung, September 2008, S. 14, http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Broschueren/ AFGHKonzeptBuREG.pdf.

militant-islamistischen Vorstellungen. Der Kampf zwischen dem Autonomieanspruch der Stämme und dem Herrschaftsanspruch des Staates durchzieht im Übrigen den gesamten Prozess der Staatsentwicklung in Afghanistan. Bislang führte jeder Versuch, staatlichen Zentralismus zu etablieren, zum Krieg.

Anders als angestrebt hat die internationale Intervention die Zerklüftung der afghanischen Gesellschaft nicht aufgehoben, sondern verschärft. Dazu haben alle Elemente der Strategie beigetragen – die gegen viele traditionelle Strukturen gerichtete Modernisierung, die viele zivile Opfer fordernde Bekämpfung von *al-Qaida* und *Taliban* durch die OEF und auch das zunehmend offensive Vorgehen der ISAF.

Unzureichende Strategieveränderungen

Die Verschärfung der Sicherheitslage hat nicht zu einer grundlegenden Veränderung der Ziele der westlichen Akteure geführt. Der Vergleich der Afghanistan-Konzepte der Bundesregierung (2003, 2006, 2007, 2008) zeigt einen hohen Grad an Kontinuität. Zu den Zielen heißt es im Afghanistan-Konzept von 2008: "Der Einsatz der internationalen Gemeinschaft für Afghanistan und – darin eingebettet – das Engagement Deutschlands beruht unverändert auf der Entschlossenheit, Afghanistan in einem schwierigen regionalen Umfeld zu stabilisieren und aufzubauen. Es geht darum, der afghanischen Bevölkerung zu helfen, ihre Lebensbedingungen zu verbessern und den staatlichen und gesellschaftlichen Wiederaufbau fortzusetzen und abzusichern, damit die Taliban ihre Schreckensherrschaft nicht erneut in Afghanistan aufbauen können. Der internationale Terrorismus darf Afghanistan nicht wieder als Ruhe-, Rückzugs- und Regenerationsraum nutzen können. Insofern dient unser Afghanistan-Engagement unmittelbar deutschen Interessen."

Die Gewichtung der Elemente zur Umsetzung dieser Zielvorgaben hat sich allerdings mit der Verschlechterung der Sicherheitslage verlagert. Wesentliche Stichpunkte sind der Wandel der Rolle der ISAF, die wachsende Bedeutung von *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) sowie die zunehmende Relevanz des Aufbaus afghanischer Sicherheitskräfte.

Die Ausweitung von regionaler Zuständigkeit und Aufgabenbereich der ISAF einerseits und die Zunahme organisierter Gewalt andererseits führten zu einer Verschiebung von der Doppel- zu einer Triplestrategie. Die Schaffung eines "sicheren Umfelds" durch die ISAF wurde zunehmend zu einem eigenständigen Ziel – neben der Kriegführung durch die OEF und der gesell-

⁶ Die Bundesregierung, a.a.O., S. 9.

KRIEGSBEENDIGUNG IN AFGHANISTAN?

schaftlichen Modernisierung. Anders als für die sich OEF war zwar das Ziel des ISAF-Einsatzes nicht der militärische Sieg über die Gegner, sondern die Sicherung von Territorium. Aber dort, wo die Kampfhandlungen intensiver wurden, setzte man zunehmend offensive Aktionen für das defensive Ziel ein. Folglich nahm die Unterscheidbarkeit von ISAF und OEF ab.

PRTs waren zunächst eingerichtet worden, um die Ausweitung der ISAF in die Regionen hinein zu legitimieren. Stabilisierung, die primäre Aufgabe der ISAF, sollte nicht losgelöst von gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Aufbauarbeit erscheinen. Viele zivile humanitäre und entwicklungspolitische Organisationen standen den PRTs, in denen Soldaten und Zivilisten mehr oder weniger eng zusammenarbeiten sollen, von Anfang an skeptisch gegenüber. Sie sahen in der Anwesenheit der Soldaten keinen Schutz. Die Vermischung von zivilen und militärischen Akteuren und Aktionen galt im Gegenteil als Problem für die Umsetzung entwicklungspolitischer Ziele. Mit der Zunahme der Kampfhandlungen hat dieses Problem an Gewicht gewonnen - die Soldaten sind vor allem daran interessiert, durch humanitäre und entwicklungspolitische Maßnahmen den eigenen Schutz zu verbessern und es den Aufständischen schwerer zu machen, lokale Unterstützung zu finden. Andererseits sind entwicklungspolitische und zum Teil auch humanitäre Maßnahmen in vielen Regionen Afghanistans ohne militärischen Schutz nicht mehr durchführbar. Dieser parallele Prozess – Fokussierung der PRTs auf militärische Ziele und Verschlechterung der Arbeitsbedingungen ziviler Helfer – ist nicht überall in Afghanistan in gleichem Maße zu verzeichnen. Am stärksten ausgeprägt ist er in den Regionen, in denen auch die heftigsten Kämpfe stattfinden, während der Norden, in dem die deutschen Soldaten stationiert sind, bisher am wenigstens davon betroffen war.

Der Aufbau afghanischer Sicherheitskräfte sowie die Reform anderer sicherheitsrelevanter Institutionen war schon 2002 eines der vorrangigen Ziele der internationalen Gemeinschaft. Bis 2005 allerdings wurde die Reform des Sicherheitssektors (SSR) nur mit geringem Einsatz vorangetrieben. Entsprechend desaströs sind die Ergebnisse, was die Entwaffnung und Auflösung der Milizen, den Aufbau afghanischer Streitkräfte, die Justizreform oder die Schaffung einer modernen Polizei, für die sich Deutschland verantwortlich zeichnete, angeht. Nur als Beispiel: Die Bundesregierung investierte zwischen 2002 und 2007, als sie die Verantwortung für das Polizeiprogramm an die EU abgab, insgesamt knapp 80 Millionen Euro in den Aufbau der afghanischen Polizei. Die Einstellung zur SSR änderte sich mit der Zunahme der Gewalt. Insbesondere in den USA wurde der Aufbau der Streitkräfte und der Polizei zunehmend als zentrales Instrument der eigenen Strategie angesehen. Die Verant-

MICHAEL BRZOSKA UND HANS-GEORG EHRHART

wortung für die Aufgabe der Stabilisierung innerhalb der Triplestrategie sollte hingegen möglichst rasch an afghanische Institutionen abgegeben werden. Der gewaltige Aufwuchs der von den USA hierfür zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel – zwischen 2005 und 2008 nahezu 15 Milliarden US-Dollar⁷ – zeigte aber nicht die erwarteten Erfolge. Der Aufbau der afghanischen Armee kann noch als vergleichsweise positives Beispiel angeführt werden, obwohl sie mit bislang ca. 79.300 Soldaten die bis 2011 ursprünglich vorgesehene Stärke von 134.000 Einsatzkräften nur schwer⁸, die von der Obama-Administration angestrebte Verdoppelung dieser Zahl bis 2015 hingegen wahrscheinlich nicht erreichen wird.⁹ Der Aufbau einer afghanischen Polizei muss weithin als Fehlschlag eingestuft werden. Die Justizreform, die ohnehin bei der Ausweitung der SSR kaum Beachtung fand, ist ebenfalls wenig vorangekommen.

Das Ziel der Aufstandsbekämpfung mit militärischen Mitteln ist zwar (noch) nicht zum vorrangigen Ziel der internationalen Akteure in Afghanistan geworden, aber die Bedeutung der militärischen Elemente in der Strategie hat stark zugenommen. Den Trend zu mehr Gewalt in Afghanistan konnte die Militarisierung der Strategie jedoch nicht stoppen. Erforderlich ist also ein grundlegender Strategiewandel.

"Irakisierung" der Afghanistanstrategie?

Im Wahlkampf übte US-Präsident Obama heftige Kritik an der erfolgsarmen Afghanistan-Strategie des Westens. Er kündigte für den Fall seiner Wahl an, dass die USA das "falsche Schlachtfeld"– den Irak – im Kampf gegen den Terrorismus verlassen und den "Kampf gegen die Terroristen nach Afghanistan und Pakistan tragen" würden. Als wesentliche Maßnahmen kündigte er die Erhöhung der Zahl der US-amerikanischen Truppen um mindestens zwei Brigaden, stärkeren Druck auf NATO-Partner, ihren Einsatz zu verstärken, die Ausweitung der Ausbildungsprogramme für Militär und Polizei, eine Aufstockung der zivilen Hilfe auf eine Milliarde US-Dollar pro Jahr sowie die Einforderung eines stärkeren Beitrags Pakistans an. Ausdrücklich wurde Deutschland ge-

⁷ Anthony H. Cordesman/David Kasten/Adam Mausner: Winning in Afghanistan. Creating Effective Afghan Security Forces, 9.12.2008, S. 19, 29, http://www.csis.org/media/csis/ pubs/081211_ansfreport.pdf.

⁸ Nach Nato-Angaben, Stand 13.2.2009, http://www.nato.int/ISAF/docu/epub/pdf/isaf_placemat.pdf.

^{9 &}quot;Amerika will Afghanistans Armee massiv verstärken", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.3.2009.

KRIEGSBEENDIGUNG IN AFGHANISTAN?

drängt, seine regionalen Einsatzbeschränkungen aufzugeben. ¹⁰ Mehr als vier Monate nach seiner Wahl verkündete Präsident Obama am 27. März 2009 seine neue Strategie für Afghanistan, die mit Maßnahmen in Pakistan verkoppelt wurde. Die Verstärkung der US-Truppen in Afghanistan um zwei Brigaden im Sommer 2009 war schon vorher beschlossen worden.

Die Außendarstellung und Rechtfertigung der neuen Afghanistanpolitik der USA ist, trotz oder vielleicht gerade wegen der intensiven und langwierigen Beratungen in der neuen Administration, voller Widersprüche. ¹¹ Einerseits soll stärker als bisher auf politisch-diplomatische Instrumente gesetzt werden. Andererseits will die US-Regierung den militärischen Einsatz verstärken. Wie unter General Petraeus im Irak will sie die Zahl der Gegner verringern, indem alle Gewaltakteure, die nicht offenkundig al-Qaida und Taliban unterstützen, zu Verbündeten gemacht werden. Allerdings soll parallel auch der Kampf gegen die Drogenwirtschaft, die als Grundlage für die wachsende Gewalt in Afghanistan gesehen wird, verstärkt werden. Das wird eher zu einer Zunahme als zur Verminderung der Zahl der Gegner führen. Dieses Resultat dürfte auch die Intensivierung der militärischen Aktivitäten gegen al-Qaida und Taliban haben - in Afghanistan wie in Pakistan. Einerseits wird - vernünftigerweise – Pakistan in die Afghanistanpolitik einbezogen. Aber das geschieht in einer Weise, die die Regierung in Islamabad weiter diskreditieren dürfte. Al-Qaida und Taliban sollen Rückzugsräume mit militärischer Gewalt genommen werden – notfalls durch US-amerikanische Militäraktionen, wenn pakistanische Kräfte dazu nicht willens oder in der Lage sind. Einerseits sollen die zivilen Anstrengungen deutlich verstärkt werden, andererseits werden die entwicklungspolitischen Maßnahmen noch stärker dem Ziel untergeordnet, al-Qaida und Taliban zu vernichten.

Bei genauerer Analyse der Aussagen wichtiger Akteure zeigt sich, dass der neue US-amerikanische Plan noch stärker als die bisherige Politik auf eine klassische *Counterinsurgency*-Strategie (COIN) setzt. Verteidigungsminister Gates kündigte in der Anhörung vor seiner Ernennung im Senat an, dass "alle Kampftruppen, internationale wie amerikanische, einen hohen Grad an *Counterinsurgency*-Training haben werden, was nicht immer der Fall war."¹²

^{10 &}quot;Barack Obama: The War We Need to Win", 2008, http://www.barackobama.com/pdf/ CounterterrorismFactSheet.pdf.

¹¹ White Paper of the Interagency Policy Group's Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan, März 2009, http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Afghanistan-Pakistan_White_Paper.pdf.

¹² Secretary of Defense Robert M. Gates: Submitted Statement, Senate Armed Services Committee, 27.1.2009, http://armed-services.senate.gov/statemnt/2009/January/Gates01-27-09.pdf.

MICHAEL BRZOSKA UND HANS-GEORG EHRHART

COIN ist eine "andere Art" der Kriegführung, sie zielt auf den Sieg über einen zahlenmäßig immer schwächer werdenden Gegner, der mit traditionellen militärischen Mitteln nicht niedergerungen werden kann. Den Erfolg soll eine Kombination von "Zuckerbrot" – politische Einbindung, entwicklungspolitische Unterstützung etc. – für die politischen Akteure und die Teile der Bevölkerung, die mit dem Interventen kooperieren, und "Peitsche", also hartes militärisches Vorgehen gegen diejenigen, die dazu nicht bereit sind, erbringen. Nach gängiger Lesart war die Adaption einer COIN-Strategie für den Irak zentral für die relative Verbesserung der dortigen Sicherheitslage. Sowohl bei schiitischen als auch vor allem bei sunnitischen Gruppen konnten durch Kooptation aus Feinden Verbündete gemacht werden (vgl. Beitrag 1.4.).

Kann eine COIN-Strategie in Afghanistan zur Kriegsbeendigung führen? Kann sie die Widersprüche in der neuen US-Politik auflösen? Ist sie mit den im Afghanistan-Konzept von der Bundesregierung vertretenen Zielen vereinbar? Erhebliche Zweifel sind angebracht.

- Die Gegner der Zentralregierung sind sehr heterogen. Die meisten Gruppen sind lokal verankert, die Bedeutung von übergreifenden Identitäten, wie die der Sunni und Schia im Irak, die von den USA genutzt werden könnten, ist deutlich schwächer ausgeprägt.
- Große Teile der irakischen Gesellschaft haben in den letzten Jahrzehnten einen zentralstaatlich gelenkten Modernisierungsprozess durchlaufen. In Afghanistan war dies nie der Fall.
- COIN-Kampagnen der Vergangenheit waren militärisch "schmutzig". Gegen einen Gegner, der sich nicht an Regeln des humanitären Völkerrechts hielt, glaubte man ebenfalls am Rande oder sogar außerhalb des gängigen Völkerrechts kämpfen zu dürfen. Eine solche COIN-Strategie für Afghanistan würde insbesondere für die Bundeswehr eine qualitative Änderung ihres bisherigen Vorgehens mit sich bringen.
- Der US-amerikanische Plan zielt auf eine Erhöhung des Gewalteinsatzes –
 um danach zur Verminderung der Gewalt zu kommen. Der vorgesehene
 Aufwuchs an Soldaten führt vermutlich zu mehr Opfern auf beiden Seiten. In der Geschichte Afghanistans haben solche bewussten Eskalationen
 häufiger zu verstärkter Gegenwehr als zur Befriedung geführt.
- Eine COIN-Strategie macht Entwicklungszusammenarbeit zum Instrument für den Sieg über einen anders nicht bezwingbaren Gegner. Die Entwicklungszusammenarbeit läuft damit Gefahr, endgültig ihre Legitimität zu verlieren.

Die neue US-amerikanische Politik enthält wichtige positive Elemente. Die zivilen Anstrengungen sollen verstärkt werden. Die Reduzierung überambitio-

KRIEGSBEENDIGUNG IN AFGHANISTAN?

nierter Ziele wird als notwendig erkannt. Die Einbeziehung Pakistans in eine Strategie für Afghanistan ist wichtig. Allerdings: Die Wahrscheinlichkeit einer Intensivierung und geographischen Ausdehnung des Krieges, im Norden Afghanistans wie in Pakistan, wächst. Die neue US-Strategie hat nur noch ein dominierendes Ziel – den Sieg über *al-Qaida* und *Taliban*. Ziviler Wiederaufbau und regionale Stabilisierung gelten nicht weiter als komplementäre Maßnahmen zum Erreichen des langfristigen Ziels einer gegen gewaltradikale Kräfte resistenten afghanischen Gesellschaft, sondern als Instrumente einer möglichst raschen, erfolgreichen Beendigung der militärischen Aktionen.

Konsequenzen für das deutsche Engagement in Afghanistan

Die neue Afghanistanpolitik der USA bricht im Kern mit der bisherigen Afghanistanstrategie – aber in anderer Weise als überwiegend im politischen Berlin wahrgenommen. Das von der Bundesregierung immer wieder als strategisch herausgestellte Ziel der Verbesserung der Lage der Bevölkerung wird de facto zu einem taktischen Instrument des Sieges über die aufständischen Kräfte herabgestuft. Die Ausweitung des Krieges gegen alle Aufständischen, die nicht zur Kooperation mit den westlichen Kräften bereit sind, konterkariert das Ziel, Afghanistan zu stabilisieren und aufzubauen. Der Bundesregierung kann nur abgeraten werden, diese Strategie zu übernehmen, weil sie die Legitimationsbasis des deutschen Engagements in Afghanistan unterminiert und überdies wenig erfolgversprechend ist. Ihr kann aber auch nicht geraten werden, darauf zu beharren, die bisherige Triplestrategie beizubehalten. Dafür ist die Erfolgsbilanz zu dünn. Die Bundesregierung sollte, dem kanadischen Beispiel der Manley-Kommission folgend, möglichst rasch eine unabhängige Strategiekommission mit dem Auftrag einsetzen, realistische Optionen für das deutsche Afghanistanengagement zu erarbeiten.

Angesichts der vorstehenden Lageanalyse ergeben sich drei Handlungsoptionen. Die erste Möglichkeit ist eine schnelle Beendigung des deutschen militärischen Engagements bei gleichzeitiger langfristiger Fortsetzung der entwicklungspolitischen Unterstützung Afghanistans. Hauptprobleme dieser Option: Ein kurzfristiger militärischer Rückzug der internationalen Gemeinschaft könnte zu einer Erstarkung von *al-Qaida* und einer Neuauflage der Kämpfe afghanischer bewaffneter Gruppen wie nach dem Ende der Regierung Nadschibullah 1992 führen. Er würde wohl von den meisten NATO-Partnern, insbesondere den USA, nicht akzeptiert. Die politischen Kosten wären also hoch.

Eine bloße Fortführung des entwicklungspolitischen Ansatzes im Sinne eines "Weiter so" wäre vermutlich weder möglich noch zielführend.

Die zweite Möglichkeit, die Übernahme des US-amerikanischen Konzepts einschließlich der Ausweitung des deutschen militärischen Engagements, ist ebenfalls nicht empfehlenswert. Das käme der weitgehenden Aufgabe des deutschen Ansatzes einer vorrangigen Förderung entwicklungspolitischer Ziele bei gleichzeitiger militärischer Stabilisierung gleich. Statt einer grundsätzlich zivilen hätte die Afghanistan-Politik eine dezidiert militärische Ausrichtung. Eine COIN-Strategie gefährdet aber nicht nur die Legitimation des deutschen Einsatzes in Afghanistan, sie hätte auch erhebliche Auswirkungen auf die beteiligten deutschen Akteure. Die Bundeswehr ist nicht für COIN ausgebildet, für entwicklungspolitische Akteure ist eine Unterordnung unter militärisches Kalkül kaum mit ihren Grundsätzen vereinbar. COIN kompromittiert deutsche Truppen. Schließlich spricht die geringe Erfolgswahrscheinlichkeit der US-Strategie gegen deren Übernahme.

Die dritte Möglichkeit ist der Versuch, eine primär und zunehmend auf Stabilisierung mit zivilen Mitteln setzende Strategie zu implementieren, die folgende Elemente enthält:

Bescheidenere Ziele: Die westlichen Interventen nehmen zumindest kurzfristig davon Abstand, Afghanistan umfassend zu modernisieren. Es wird akzeptiert, dass angesichts der Geschichte und des Entwicklungsstands Afghanistans, aber auch infolge begrenzter Mittel und Fähigkeiten der internationalen Geber, nur pragmatische Ziele angestrebt werden können, solange in Afghanistan Krieg herrscht.

Afghanisierung der Sicherheit: Da der Krieg in Afghanistan militärisch mittelfristig nicht und langfristig – wenn überhaupt – nur zu einem unakzeptablen Preis zu gewinnen ist, fährt die internationale Gemeinschaft ihre Kampfeinsätze und ihre Präsenz in der Fläche zurück. Die afghanische Armee, Polizei und lokale Kräfte übernehmen schrittweise die Verantwortung für die Sicherheit strategisch wichtiger Städte, Gebiete und Verbindungslinien. Der angestrebte drastische Ausbau der afghanischen Sicherheitskräfte wird von der Bundesregierung politisch, finanziell und durch mehr Ausbildungshilfe unterstützt. Das verstärkte Engagement richtet sich vor allem auf die Reform der Polizei und der sie führenden lokalen, regionalen und nationalen Institutionen. Durch die Festlegung eines end date für den Abzug des größten Teils der NATO-Truppen wird der souveränen Regierung Afghanistans ein klarer Übergangszeitraum kommuniziert und zugleich ihre Eigenverantwortlichkeit gestärkt, um zu tragfähigen Arrangements mit der lokalen Ebene zu kommen.

KRIEGSBEENDIGUNG IN AFGHANISTAN?

Dezentraler Governance-Ansatz: Der bislang verfolgte Versuch, zentralstaatliche Regierungsstrukturen aufzubauen, wird ergänzt durch die nachhaltige Förderung lokaler Strukturen. Dies trägt der historisch-kulturellen Tatsache Rechnung, dass lokale Akteure zentralistische Ansätze als Bedrohung ansehen. Man akzeptiert, dass es sich dabei um fluide Machtarrangements handelt, die primär lokalen Interessen dienen und deren Loyalität gegenüber der Zentralregierung zunächst relativ schwach bleiben kann. Das Risiko einer größeren Zerklüftung versucht die internationale Gemeinschaft einzuhegen, indem sie gleichzeitig die Zentralregierung in die Lage versetzt, ein Minimum an Kollektivgütern bereitzustellen und strategisch wichtige Zentren zu kontrollieren.

Angepasste Entwicklungsstrategie: Das Ziel der umfassenden Modernisierung Afghanistans wird relativiert, die entwicklungspolitische Rolle des Staates auf allen Ebenen gefördert. Lokale Akteure werden gestärkt, lokale Bedürfnisse erhalten Priorität. Der Drogenanbau wird durch die Ausweitung des Angebots alternativer Produktions- und Absatzmöglichkeiten eingeschränkt. Infrastrukturmaßnahmen, Bildung und Ausbildung werden insbesondere im ländlichen Raum gefördert. Gleichzeitig werden die entwicklungspolitischen Anstrengungen zur Verbesserung der Lage der afghanischen Bevölkerung ausgebaut. Für Deutschland heißt das, mehr als die bisher für die Jahre 2008 bis 2010 vorgesehenen 420 Millionen Euro (etwa ein Viertel der Kosten des militärischen Einsatzes) zur Verfügung zu stellen und diese Mittel effektiv, d.h. korruptionssensibel einzusetzen. Dieser Mehraufwand wäre der deutsche Beitrag zum von den USA neben dem militärischen ebenfalls geforderten größeren Engagement im zivilen Bereich (civilian surge). 13

Regionale Einbettung: Der Konflikt in Afghanistan ist nur im regionalen Rahmen zu lösen. Folglich werden alle Nachbarstaaten, insbesondere Pakistan und Iran, und strategisch relevante Staaten wie Indien und Russland sowie andere interessierte Akteure bei seiner Bewältigung eingebunden. Die Ende März 2009 durchgeführte Konferenz der Anrainer- und Truppenstellerstaaten war ein erster richtiger Schritt. Er sollte den Auftakt für einen politischen Prozess bilden, der zu einem alle Bereiche abdeckenden Grundlagenabkommen, zu Aktionsplänen und anschließenden Überprüfungskonferenzen führt. Kernelemente dieses Vertrags wären ein Gewaltverzicht und die internationale Garantie für eine immerwährende Neutralität Afghanistans.

Auch die Probleme einer primär zivilen Strategie, die militärische Mittel auf defensive Maßnahmen begrenzt, zentralstaatliche Aufgaben schrittweise afghanischen Akteuren unterstellt, lokale Verantwortlichkeiten stärkt, mehr

¹³ Valentina Pop: Biden asks Europeans for help in Afghanistan, euobserver.com, 10.3.2009, http://euobserver.com/9/27747?print=1.

MICHAEL BRZOSKA UND HANS-GEORG EHRHART

Ressourcen für die ländliche Entwicklung sowie die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung aufbringt und diese Anstrengungen mit relevanten Akteuren in der Region koordiniert, sind gewaltig. Aber sie böte eine höhere Gewähr für eine Beendigung des Krieges in Afghanistan. Ist es realistisch anzunehmen, dass die verbündeten ausländischen und afghanischen Partner eine solche Strategie akzeptieren? Ein Vorteil der neuen US-amerikanischen Politik ist, dass die Widersprüchlichkeiten in ihrer Rechtfertigung Flexibilität andeuten – möglicherweise sogar so weitgehend, sich mit den Verbündeten auf eine grundlegende Diskussion über das gemeinsame Vorgehen in Afghanistan einzulassen. Aber diese Diskussion muss eingefordert werden.

Die Bundesregierung sollte nicht unkritisch aus der neuen US-Politik herauslesen, was ihr ins eigene Konzept passt, sondern die Lage in Afghanistan und die US-amerikanischen Vorschläge illusionslos prüfen. Daraus wird sich die Notwendigkeit der Erarbeitung fundierter eigener Vorschläge ergeben. Diese sollten mit den Verbündeten möglichst rasch und intensiv diskutiert werden. Für den Fall, dass eine gemeinsame Strategie nicht vereinbart werden kann, sollte die Bundesregierung versuchen, ein eigenständiges, nicht nur taktisch, sondern auch strategisch zivil ausgerichtetes Vorgehen dort umzusetzen, wo sie primäre Zuständigkeit hat. Dies ist nicht die beste Option. Im Hinblick auf Geschichte und Gegenwart Afghanistans ist sie aber auch nicht die schlechteste. Möglicherweise ist der Wettbewerb von Regionen in Afghanistan untereinander, einschließlich der Unterstützung durch unterschiedliche ausländische Akteure, ein besserer Weg als der Versuch der Zentralisierung und Vereinheitlichung.

1.4. Ende in Sicht? Das sinkende Gewaltniveau im Irakkrieg und die Chancen einer dauerhaften Stabilisierung

Jochen Hippler

Die Zahl der militärischen Angriffe, terroristischen Anschläge und der zivilen wie militärischen Opfer der Gewalt im Irak ist in letzter Zeit deutlich gesunken. Auf dem Höhepunkt der Welle der Gewalt starben monatlich etwa siebenmal so viele Zivilistinnen und Zivilisten wie heute. Zwar sind die Opferzahlen weiterhin hoch, aber ein deutlicher Trend zur Verminderung der Gewalt ist unverkennbar. Die Bush-Administration begründete diese Tendenz mit dem Erfolg ihrer Politik, insbesondere dem surge, also der Aufstockung der US-Truppenpräsenz im Irak im Verlauf des Jahres 2007, eine Perspektive, die vielfach übernommen wurde. Implizit stimmt auch die Regierung Obama dieser Sichtweise zu, indem sie nach der teilweisen Beruhigung der Sicherheitslage im Irak zunehmend Truppen von dort nach Afghanistan verlegt. Die dahinterstehende Annahme, dass mehr Soldatinnen und Soldaten zu mehr Sicherheit und damit schließlich zu einer Dämpfung und Beendigung des Krieges führen, scheint durch die Irak-Erfahrung belegt zu werden. Diese Annahme wird hier einer Überprüfung unterzogen. Daneben stellt sich die Frage, ob andere, politische Entwicklungen (etwa die erfolgreiche Wahl zu den Provinzparlamenten) die Tür zu einem Ende des Krieges geöffnet haben.

Das Gewaltniveau sinkt

In der Tat ist der Gewaltpegel im Irak deutlich gesunken. Während im Herbst 2006 monatlich bis zu 3700 Zivilistinnen und Zivilisten im Irak getötet wurden, lagen die Opferzahlen zur Jahreswende 2008/2009 bei unter 500. Damit liegen sie noch unter dem Niveau vom Herbst/Winter 2003, als die Eskalation noch bevorstand. Auch die Todesopfer bei den irakischen Sicherheitskräften gingen von monatlich zwischen 150 bis 300 (in den Jahren von 2003 bis 2007) auf nur noch 20 bis 80 zur Jahreswende 2008/2009 zurück. Die Zahl der im Irak getöteten US-Soldatinnen und Soldaten ging von monatlich mehr als 100 (Spitzenwert: 137) auf unter 20 zurück (Minimalwert: 8 im Februar 2009). Die Zahl der getöteten Journalisten fiel von 32 im Jahr 2007 auf 11 im Jahr 2008. Ähnliches gilt für die Zahl der Anschläge auf wirtschaftliche Ziele: Fanden

JOCHEN HIPPLER

lange Zeit monatlich zwischen 10 und 20 (Spitzenwert: 30) Anschläge auf den Erdölsektor statt, liegt diese Zahl inzwischen bei 1 oder 2.1

Auch wenn diese Zahlen direkt oder indirekt alle von einer Kriegspartei stammen – nämlich den US-Behörden – kann doch kein Zweifel daran bestehen, dass der Umfang der Gewalt im Irak dramatisch zurückgegangen ist. Damit stellt sich die Frage nach den Ursachen dieses Tatbestandes in besonderer Schärfe – nicht allein im Hinblick auf den Irak selbst, sondern auch dahingehend, inwiefern die dort angewandten Lösungen auf andere Kriegssituationen übertragen werden können.

Der surge

Die als *surge* bezeichnete Truppenverstärkung der USA im Irak – die mit einigen Änderungen der Einsatztaktiken verbunden war – erfolgte vom Frühjahr bis Herbst 2007. Zwischen Januar und März wurde die Truppenanzahl (damals 132.000) um 10.000 erhöht, bis zum Oktober 2007 um weitere 29.000. In diesem Monat wurde mit 171.000 Soldatinnen und Soldaten der Höchststand an US-Militärpräsenz erreicht. Danach sank die Zahl wieder – ein halbes Jahr später lag sie noch bei 153.000, im Januar 2009 bei 142.000. Zur Einordnung dieser Zahlen ist darauf hinzuweisen, dass die US-Truppenpräsenz bereits zuvor schon in ähnlichen Größenordnungen gelegen hatte: Zum Jahresbeginn 2005 waren schon bis zu 155.000 US-Truppen im Einsatz gewesen, Ende 2005 sogar 160.000.² Die damals hohen Truppenstände hatten allerdings keinerlei Auswirkungen auf das Gewaltniveau – sie fielen sogar in Phasen einer deutlichen Gewaltzunahme.

Der *surge* bedeutete keine dramatische Verstärkung der US-Militärpräsenz. Und so wenig überzeugend es wäre, die hohen Truppenstände früherer Perioden als zentralen Grund für eine *Zunahme* der Gewalt im Irak zu identifizieren, so wenig tragfähig wäre es, eine erneute Truppenverstärkung nun für die *Abnahme* der Gewalt verantwortlich zu machen. Als geringfügig plausibler mag erscheinen, diese auf eine Veränderung der militärischen Taktik als Ursache zurückzuführen (vor allem eine aktivere und sichtbarere Präsenz der US-Truppen in Bagdad). Aber auch dieser Faktor kann die Gewaltabnahme nicht wirklich erklären: So erfolgte die Verbesserung der Sicherheitslage häufig zuerst in Gebieten, in denen diese neue Taktik noch nicht angewandt wurde.

Brookings Institution: Iraq Index – Tracking Variables of Reconstruction & Security in Post-Saddam Iraq, Washington, 19.2.2009, http://www.brookings.edu/saban/\$\sim\$/ media/Files/Centers/Saban/IraqIndex/index.pdf, S. 4, 6, 14, 19.

² Ebd., S. 24.

Darüber hinaus hatte die Verminderung der Gewalt insgesamt bereits *vor* dem *surge* begonnen – so dass dieser als Ursache kaum in Betracht kommt.

Der Höhepunkt der Gewaltwelle im Irak wurde im Herbst 2006 und Winter 2006/2007 erreicht, also deutlich *vor* dem Beginn und noch deutlicher vor der möglichen Wirkung des *surge*, die kaum vor April/Mai 2007 eingetreten sein dürfte. Erst im Juni überschritt die Zahl der US-Truppen die Grenze von 150.000, die ja vor dem *surge* bereits früher zweimal übertroffen worden war, ohne Wirkung zu erzielen. Noch im April 2007 standen erst 146.000 US-Soldatinnen und Soldaten im Irak, also kaum mehr als im Winter 2006, als die Gewalt bereits zurückzugehen begann.

Es ist wenig überraschend, dass die damalige US-Regierung die Verbesserung der Sicherheitslage auf ihre Politik im Allgemeinen und die Verstärkung der Truppen im Besonderen zurückführte, tatsächlich spricht jedoch nichts für, aber viel gegen eine solche Annahme. Ein direkter, kausaler Zusammenhang zwischen der mäßigen Erhöhung der Truppenstärke und dem Rückgang der Gewalt im Irak kann aufgrund der Faktenlage ausgeschlossen werden. Damit ist nicht gesagt, dass die Erhöhung der Truppenstärke wirkungslos war. Denn bei aus anderen Gründen sinkendem Gewaltniveau waren die Aufgaben des US-Militärs leichter zu bewältigen – und in einem solchen Kontext sind bei fast 40.000 zusätzlichen Soldatinnen und Soldaten und einer wirksameren Einsatzweise durchaus Effekte denkbar. Trotzdem kann der Truppenerhöhung keine *ursächliche* Rolle für die Gewaltverminderung zugeschrieben werden.

Gründe für den Rückgang der Gewalt

In den Jahren 2006 bis 2008 wirkten sich im Irak drei politische Faktoren positiv auf die Sicherheitslage aus. Zu deren Einschätzung ist allerdings kurz an die Struktur des Krieges im Irak zu erinnern. Dieser erfolgt nämlich nicht entlang einer einzigen Konfliktlinie, sondern stellt eine Verschränkung unterschiedlicher Gewaltkonflikte dar. Betrachten wir als Bezugszeitraum die Jahre 2004 bis 2006, lassen sich folgende Kriegsdimensionen identifizieren: Zum einen führten sunnitische, dann auch schiitische Gruppen Krieg gegen ausländische Besatzungstruppen und die mit ihnen kooperierende Regierung. Zweitens gab es einen Bürgerkrieg zwischen sunnitischen und schiitischen Gruppen und Milizen, der sich auch gegen die Zivilbevölkerung der jeweils anderen Seite richtete. Drittens führten aus dem Ausland eingesickerte religiöse extremistische Gruppen einen *Jihad* mit regionaler Perspektive. Viertens und fünftens schließlich wurden innerhalb der sunnitischen und innerhalb der schiitischen Bevölkerungsgruppen gewaltsame Machtkämpfe ausgetragen. Diese unterschiedli-

JOCHEN HIPPLER

chen Kriegsdimensionen waren eng miteinander verknüpft, da viele Beteiligte in mehrere dieser Gewaltkonflikte involviert waren. So beteiligten sich einige sunnitische Gruppen am *Jihad*, bekämpften die US-Truppen und schiitische wie konkurrierende sunnitische Gruppen. Der Krieg war deshalb in den Jahren 2005 und 2006 besonders blutig und kaum zu beenden (weder gewaltsam noch politisch), da er eben nicht allein zwischen zwei disziplinierten Kriegsparteien ausgetragen wurde, sondern eigentlich eine Verknüpfung fünf unterschiedlicher Kriege darstellte. In einem so komplexen Umfeld war die bloße Steigerung der Zahl ausländischer Truppen wenig erfolgversprechend.

In den Jahren 2006 und 2007 kam es zu politischen Entwicklungen, die die komplexe Grundstruktur des Krieges grundlegend änderten.

Erstens: Die ausländischen Jihadisten um die Kämpfer von al-Qaida hatten sich in einigen Regionen nicht auf den Kampf gegen die Regierung und ausländische Truppen beschränkt, sondern mit lokalen Verbündeten eigene quasi-staatliche Strukturen aufgebaut, die schließlich zu einem jihadistischen "Emirat" zusammengeführt werden sollten. Im Zuge der Bildung solcher Gegenstaatlichkeit begingen die Extremisten eine Reihe von Fehlern, die ihre Unterstützung in den sunnitischen Siedlungsgebieten untergruben: Zum einen wurden terroristische Anschläge und Massaker an schiitischen Zivilistinnen und Zivilisten von dem Großteil der sunnitischen Bevölkerung ebenso abgelehnt wie die Enthauptungen von entführten Irakern und Ausländern, die teilweise gefilmt und im Internet präsentiert wurden. Solche und ähnliche Praktiken beschädigten die Legitimität des jihadistischen Kampfes. Zugleich neigten die ausländischen Extremisten und ihre irakischen Partner dazu, in den von ihnen dominierten Gebieten mit großer Brutalität auch gegen die einheimische Bevölkerung vorzugehen, wenn diese sie nicht unterstützte.

Auch viele Sunnitinnen und Sunniten empfanden die Präsenz der *Jihadisten* zunehmend als Fremdherrschaft, die ihre Interessen ignorierte, ihre Autonomie bedrohte und die Sicherheitslage so verschärfte, dass ein normales Leben kaum noch möglich war. Immer öfter kam es zu gewaltsamen Zusammenstößen zwischen sunnitischen Stämmen und den ausländischen *Jihadisten*, bei denen sich auch regierungs- und US-feindliche Teile der Bevölkerung gegen die Extremisten stellten und diese zunehmend für das größere Übel hielten. Vor diesem Hintergrund gerieten die eingesickerten *Jihadisten* in eine politische und gesellschaftliche Isolation, die den Druck auf die Regierung und die US-Truppen verminderte und diesen zugleich die Möglichkeit bot, Kooperationspartner in der sunnitischen Bevölkerung zu finden. Ein interner Bericht der US-Regierung berichtete: "In der Provinz Anbar war eine politische Neuorientierung der sunnitischen Stämme im Gange und ihre zukünftige Loyalität

unklar. Botschafter Khalilzad führte mit ihnen seit Monaten diskrete Gespräche, wie dies Offiziere des *Marine Corps* schon seit Jahren getan hatten. Nun sah es so aus, als ob ihre allgemeine Unzufriedenheit mit den brutalen Taktiken *al-Qaidas* und der Einschränkung traditioneller Stammesrechte sie der Koalition in die Arme treiben würde."³

Die US-Truppen verhielten sich in dieser Situation pragmatisch, indem sie sunnitische Stämme und Freiwillige finanziell und anderweitig beim Kampf gegen die *Jihadisten* unterstützten, zum Teil sogar monatliche Gehälter bezahlten. Diese anti-*jihadistischen* Milizen operieren unter sehr unterschiedlichen Namen, zusammengenommen werden sie oft als "Söhne Iraks" oder "Erweckungsbewegung", "Räte des Erwachens" oder "Besorgte lokale Bürger" genannt. Zur Jahresmitte 2008 waren rund 103.000 dieser Milizionäre offiziell bei den US-Streitkräften registriert. Ihr monatliches Gehalt variierte regional, lag aber im Durchschnitt bei knapp 300 US-Dollar. Inzwischen werden viele dieser Kräfte von der irakischen Regierung bezahlt, in Bagdad bereits 95 Prozent – und künftig soll ein Fünftel von ihnen ins irakische Militär integriert werden.

Zweitens: Diese Politik der Kooptierung sunnitischer Stämme und Frei-williger (insbesondere in der Problemprovinz Anbar und in Bagdad) erfolgte im Rahmen einer breiteren Politik der "Versöhnung" mit den sunnitischen Bevölkerungssektoren, die nach dem Sturz Saddam Husseins politisch marginalisiert worden waren. Hier erfolgte eine schrittweise Trendwende, die einige der radikalsten Ent-Baathisierungsmaßnahmen rückgängig machte oder milderte. Das "Gesetz zu Recht und Verantwortlichkeit" beispielsweise gestattete es früheren Mitgliedern mittlerer und niedriger Ränge der Baath-Partei, Pensionen zu beantragen oder in den Staatsdienst zurückzukehren. Bereits zuvor hatte man begonnen, frühere Polizisten, Soldaten und Offiziere aus der sunnitischarabischen Bevölkerung in die neuen Sicherheits- und Militärkräfte zu reintegrieren. Auch diese Politik trug dazu bei, die Entfremdung der sunnitischen Bevölkerung von der neuen, schiitisch-kurdisch dominierten Regierung und den politischen Spielraum der Aufständischen zu reduzieren.

Drittens: Parallel zu diesen Entwicklungen geriet die extremistische schiitische Bewegung des Predigers Muqtada Sadr, die in den Jahren zuvor immer mehr an Gewicht gewonnen hatte, politisch in die Defensive. Dazu trug bei, dass die von ihm kontrollierte *Mahdi*-Miliz zunehmend disziplinlos und repressiv operierte und in konkurrierende Gruppen zerfiel, die von Sadr oft nicht

³ Office of the Special Inspector General for Iraq Reconstruction: Hard Lessons. The Iraq Reconstruction Experience, Draft Report, Arlington 2008, S. 532.

⁴ Brookings Institution, a.a.O., S. 11.

JOCHEN HIPPLER

mehr kontrolliert werden konnten. In den Worten eines Miliz-Kommandanten: "Nach unseren Zusammenstößen mit den Besatzungsmächten in Najaf, Karbala und Bagdad 2004 stellte Sayyid Muqtada al-Sadr fest, dass unsere Streitkräfte trotz steigender Mitgliedszahlen schwach waren. Deshalb überlegte er, wie die Miliz besser kontrolliert werden könnte. Er gründete Gerichte und besondere Einheiten zur Bestrafung von Gesetzesbrechern. Im Laufe der Zeit fielen immer mehr Kämpfer von unserer Führung ab, und wir stellten fest, wie schwierig es geworden war, sie zu kontrollieren. Dies wurde im Jahr 2006 besonders offensichtlich. Nach den Angriffen auf die Moschee in Samarra erhielten wir klare Befehle, keine sunnitischen Moscheen anzugreifen. Wir sollten nur die schiitischen Bezirke vor den Angriffen von *takfiriyin* [abwertend für sunnitische Extremisten; JH] schützen. Wir schickten viele Berichte darüber an unser Büro in Najaf, dass sich zahlreiche Gruppen von uns abgespalten hatten, die nun in brutale Vergeltungsanschläge verwickelt waren. Viele ihrer Kämpfer waren völlig außer Kontrolle."⁵

Auf diese Weise wurde die Popularität der Bewegung in den ärmeren Stadtteilen von Bagdad und anderen Regionen stark beschädigt. Als Mugtada Sadr von Februar bis April 2007 nicht mehr in der Öffentlichkeit auftauchte, erodierte seine Macht weiter. Auch der bis 2006 gestiegene Einfluss seiner Bewegung in Regierung und Staatsapparat verminderte sich, unter anderem wegen zunehmender Konflikte zwischen ihr und den schiitischen Parteien Dawa und SCIRI (Supreme Council for the Islamic Revolution in Iraq). Im April 2007 zog Muqtada Sadr seine Minister aus der Regierung zurück. Die Schwächung und teilweise Diskreditierung der Sadr-Bewegung im Winter 2006 und Frühjahr 2007 sowie ihre weitere Fragmentierung trugen dazu bei, dass Muqtada Sadr im folgenden August einen einseitigen Waffenstillstand verkündete. In seiner in Najaf publizierten, entsprechenden Erklärung erklärte er unter anderem: "Ich weise die Mahdi Armee an, ihre gesamten Aktivitäten für sechs Monate auszusetzen, bis sie so umstrukturiert ist, dass sie die Prinzipien respektiert, für die sie gegründet wurde. [...] Wir rufen alle Sadristen auf, Selbstbeherrschung zu üben, den Sicherheitskräften zu helfen, die Situation unter Kontrolle zu bekommen und Straftäter sowie Aufruhrstifter festzunehmen. Wir appellieren an sie, alle Formen der Bewaffnung in der heiligen Stadt [Najaf; JH] zu beenden. [...] Wir rufen die Sadristen auf, die Büros der politischen Parteien im ganzen Irak und besonders die Büros des ISCI [Islamic Supreme Council of Iraq, bis 2007 SCIRI; JH] in Sadr City [nördlicher Stadt-

⁵ Zitiert nach: International Crisis Group: Iraq's Civil War, the Sadrists and the Surge, Crisis Group Middle East Report Nr. 72, Brüssel 2008, S. 8.

teil von Bagdad, unter dem Einfluss des Schiitenführers Muqtada Sadr; JH] nicht mehr anzugreifen."

Die Ursache dieses später mehrfach verlängerten Gewaltverzichts eines der zentralen nichtstaatlichen Gewaltakteure dürfte insbesondere im – nur mäßig erfolgreichen – Versuch gelegen haben, seine teilweise außer Kontrolle geratene Miliz zu disziplinieren. Der Effekt lag aber in einer direkten Reduzierung des Gewaltniveaus gegen die sunnitische Bevölkerung, konkurrierende schiitische Organisationen und die US-Truppen.

Insgesamt dürften die wichtigsten Gründe für eine Verminderung der Gewalt also in politischen, nicht militärischen Faktoren liegen, insbesondere in der Isolierung der ausländischen *Jihadisten* von ihrem bisherigen Umfeld und der Bekämpfung dieser Gruppen durch sunnitische Stämme, ehemalige Aufständische und Freiwillige. Dazu kam der Waffenstillstand der sadristischen Milizen, die das US-Militär noch 2006 als gefährlichste gewaltsame Gruppe betrachtet hatte. Weitere politische Faktoren trugen zu einer Beruhigung bei, so die Politik der nationalen Versöhnung mit der arabisch-sunnitischen Bevölkerung, aber auch die erkennbare Stärkung und das wachsende Selbstbewusstsein des neuen irakischen Staatsapparates und der Regierung Maliki. Auf diesen Faktor wird zurückzukommen sein.

Erst vor dem Hintergrund dieser politischen Entwicklungen konnten sicherheitspolitische Maßnahmen den ihnen zugedachten Zweck erfüllen. Hier wäre zuerst einmal der Auf- und Ausbau des irakischen Sicherheitsapparates zu nennen, der nach dem Sturz Saddam Husseins durch die US-Besatzungsbehörden lange vernachlässigt worden war. Die Größe des irakischen Sicherheitsapparates (Polizei, Nationalgarde, Militär, Grenzpolizei) nahm dramatisch zu: Sein Umfang stieg von Januar 2007 bis Dezember 2008 von 323.000 auf 589.000 (bei einer Gesamtbevölkerung von 28 Millionen) – worin die erwähnten sunnitischen Milizen ebenso wenig enthalten sind wie die bewaffneten Arme der regierungsnahen Parteien. Zugleich stieg der Anteil militärischer Einheiten, die tatsächlich für die Aufstandsbekämpfung einsatzfähig waren – in den ersten Jahren bestanden viele Truppenteile nur auf dem Papier oder waren von geringem Wert. Von April 2006 bis Januar 2009 stieg die Anzahl der allein oder mit Unterstützung ausländischer Truppen einsatzfähigen Bataillone von 52 auf etwa 140.7

⁶ Zitiert nach: Damien McElroy: Moqtada al-Sadr announces ceasefire in Iraq, in: The Telegraph (London), 30. August 2007, http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/1561731/Moqtada-al-Sadr-announces-ceasefire-in-Iraq.html.

⁷ Brookings Institution, a.a.O., S. 33.

JOCHEN HIPPLER

Betrachten wir diese Faktoren im Zusammenhang, relativiert sich die Bedeutung des US-amerikanischen surge. Aber dennoch bedeutet dies nicht, dass er wirkungslos gewesen wäre, im Gegenteil: Es ist offensichtlich, dass die Wirksamkeit US-amerikanischer Truppen angesichts ihrer besseren strategischen Position gewachsen sein dürfte. Eine mäßig vergrößerte US-Truppe mit effektiveren Einsatztaktiken wird bei sinkender Bedrohung, einem günstigeren politischen Umfeld und deutlich geschwächten Aufständischen und einem massiv gewachsenen irakischen Sicherheitsapparat weit bessere Rahmenbedingungen und Einsatzmöglichkeiten vorfinden und deshalb auch wirksamer operieren können. Diese Veränderung war nicht so sehr der Aufstockung der US-Militärpräsenz geschuldet, sondern ist auf die erwähnten politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen zurückzuführen, in deren Rahmen sie stattfand. Dies ist sicher eine wichtige Lehre für Afghanistan und andere Aufstandssituationen. Eine bloße Verstärkung fremder Truppen ohne die nötigen politischen Voraussetzungen für ihren Erfolg wird wirkungslos bleiben oder Konflikte gar verschärfen, wie dies bei US-Truppenverstärkungen im Irak vor Jahresbeginn 2007 der Fall war.

Ausblick auf die Chancen zukünftiger Stabilisierung

Die Stabilisierung und Befriedung des Irak hängen mittel- und langfristig vor allem davon ab, ob die fragmentierte Gesellschaft wieder reintegriert wird und ob die Bevölkerung das Gefühl entwickeln kann, über eine befriedigende Zukunftsperspektive zu verfügen. Daher spielen die sozioökonomische Situation und die Entwicklung von politischen Mechanismen eine wichtige Rolle für die Zusammenführung der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen.

Die sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen

Die langfristige Stabilisierung des Landes hängt mittelfristig maßgeblich davon ab, dass nicht nur die Gewalt weiter abnimmt, sondern sich auch das Leben der Bevölkerung insgesamt normalisiert. In dieser Hinsicht sind teilweise Fortschritte zu verzeichnen, während in manchen Bereichen die Lage weiterhin dramatisch bleibt. Insgesamt ist die Lebenssituation der Bevölkerung noch immer ausgesprochen schwierig, die Fortschritte sind fragil. Positiv entwickelte sich 2008 die Energieversorgung. Von Mai 2008 bis Februar 2009 stieg die Dauer der täglichen Stromversorgung von 7,2 auf 15,1 Stunden – ein Hinweis auf eine immer noch ausgesprochen schlechte Lage, aber doch eine deutliche Verbesserung gegenüber den letzten Jahren, auch wenn das Niveau der Vor-

kriegszeit damit immer noch nicht erreicht ist. Die Arbeitslosigkeit hat sich in den letzten Jahren kaum verändert, sie liegt seit 2004 bei geschätzten 25 bis 40 Prozent. Das Wirtschaftswachstum beträgt seit 2005 zwischen 3,7 und 7 Prozent - ausgehend von einem verheerend niedrigen Ausgangsniveau nach zwölf Jahren internationaler Sanktionen und dem Krieg von 2003. Gegenwärtig gibt es nur rund 16.000 Ärztinnen und Ärzte im Land - deutlich weniger als seit dem Sturz Saddams das Land verlassen haben. Die Ölproduktion schwankt seit Anfang 2007 zwischen 2 und 2,5 Millionen Fass pro Tag, wobei aufgrund des eingebrochenen Ölpreises die Einnahmen aus dem Ölexport von 7 Milliarden Dollar (Jahresmitte 2008) auf nur noch 1,8 Milliarden (Januar 2009) fielen. Insgesamt ergibt sich ein widersprüchliches Bild, in dem einige Fortschritte fortwährenden Problemen gegenüberstehen. Ein Indikator dieser Situation ist die Zahl der innerhalb des Iraks Vertriebenen und ins Ausland Abgewanderten bzw. Geflüchteten. Die Zahl der im Land neu Vertriebenen sank von Anfang 2007 bis Mai 2008 von monatlich 90.000 auf nur noch 10.000 – sicher ein Hinweis auf eine Entspannung der Lage. Andererseits darf nicht vergessen werden, dass weiterhin (Jahresdurchschnitt 2008) fast 2,7 Millionen Menschen innerhalb des Iraks vertrieben bleiben, dazu kommen 2,2 bis 2,4 Millionen, die inzwischen im Ausland leben (August 2008). Damit haben insgesamt fünf der 28 Millionen Irakerinnen und Iraker ihren Wohnsitz verloren.

Insgesamt bleibt die sozio-ökonomische Lage der Bevölkerung also höchst schwierig. Sollten diese Probleme nicht in absehbarer Zeit gelöst werden, besteht die Gefahr, die Geduld der Bevölkerung zu überfordern und die Verstetigung der politischen Verbesserungen seit 2007/2008 aufs Spiel zu setzen.

Die Provinzwahlen vom Januar 2009

Die Provinzwahlen des Jahres 2005 hatten unter schwierigen Bedingungen stattgefunden: Einerseits hatte sich die Sicherheitslage in großen Teilen des Landes – insbesondere in überwiegend sunnitischen Siedlungsgebieten – als höchst schwierig dargestellt, darüber hinaus hatten die meisten Sunnitinnen und Sunniten die Wahlen boykottiert. Deshalb übernahmen in gemischt besiedelten Provinzen, zum Teil selbst in überwiegend sunnitischen, die kurdischen und schiitischen Parteien die Macht, so dass teilweise Provinzregierungen zustande kamen, die der ethno-religiösen Zusammensetzung der Provinzen kaum entsprachen. In den Jahren danach wurde außerdem deutlich, dass sich die meisten Provinzregierungen durch geringe Effizienz und hohe Korruption auszeichneten.

JOCHEN HIPPLER

Die Wahlen im Januar 2009 verliefen demgegenüber unter relativ entspannten Sicherheitsbedingungen. Auch die sunnitischen Parteien nahmen diesmal teil. Die Wahlbeteiligung war trotzdem mit 51 Prozent relativ niedrig. Im Vorfeld der Wahlen hatte es lange Auseinandersetzungen um das Wahlgesetz gegeben, insbesondere bezüglich der ölreichen Provinz Kirkuk, die zwischen den kurdischen, arabischen und turkmenischen Bevölkerungsteilen umstritten ist. Die Provinzwahlen fanden schließlich nur in 14 der 18 irakischen Provinzen statt – in Kirkuk und den drei kurdischen Provinzen sollen sie nach Lösung der Streitfragen nachgeholt werden.

Das Wahlergebnis markierte einen Wendepunkt in der irakischen Politik. Die Partei des Ministerpräsidenten Maliki setzte sich deutlich durch, ohne allerdings klare eigene Mehrheiten zu erreichen. Die Partei des extremistischen Predigers Muqtada Sadr war an der Wahlteilnahme gehindert worden, da sie über eine Miliz verfügt (was bei regierungsnahen Parteien diskret übersehen worden war) - konnte aber trotzdem durch ihr nahestehende Kandidaten eine Anzahl von Mandaten gewinnen. Klarer Verlierer der Wahl war der Iran-nahe, schiitisch-islamistische ISCI, der nach dem Sturz Saddam Husseins die wichtigste Partei des Landes gewesen war und zusammen mit den säkularen kurdischen Parteien die Politik des Landes dominiert hatte. In einem gewissen Sinn stellt der Wahlsieg Malikis ein ermutigendes Zeichen dar: Auch wenn seine Dawa-Partei wie der ISCI dem schiitisch-islamistischen Lager zuzurechnen ist, hatte er sich in den letzten Jahren vor allem als national argumentierender und handelnder Politiker profiliert, der öffentlich für Rechtsstaatlichkeit und die nationale Einheit über die Grenzen der religiösen und sprachlichen Unterschiede hinweg eintrat. Seine Konfrontation mit der Mahdi-Armee Muqtada Sadrs hatte ihm durchaus auch bei säkularen Gruppen schiitischer und sunnitischer Bevölkerungsteile Ansehen verschafft. Darüber hinaus hatte sich sein Image von einem eher schwachen Kompromisskandidaten zu einem "starken Mann" gewandelt. So wurde die Verbesserung der Sicherheitslage zum großen Teil ihm zugeschrieben.

Die Stärkung Malikis war deshalb überwiegend darauf zurückzuführen, dass er als Gegenkraft zur ethno-religiösen Spaltung des Landes wahrgenommen wurde und zunehmend die Einheit des Iraks verkörperte. Insofern könnte die Provinzwahl ein Indiz dafür sein, dass die Fragmentierung der irakischen Gesellschaft zum Stillstand kommt. Ein weiterer positiver Aspekt der Wahl dürfte darin bestehen, dass durch sie eine ganze Reihe unfähiger und korrupter Provinzregierungen abgelöst wurde und in Provinzen mit signifikantem sunnitischem Bevölkerungsanteil nun repräsentativere Regierungen ins Amt gelang-

ten. Auch die Integration der sunnitischen Bevölkerung ins politische System dürfte so einen Schritt weitergetrieben werden.

Neue Probleme und die Möglichkeit einer Beendigung des Krieges

Die weitere Senkung des Gewaltniveaus und die Chance, dass der Krieg schließlich endet, hängen primär von politischen Faktoren ab, insbesondere der Entwicklung des Verhältnisses der wichtigsten ethno-religiösen Gruppen zueinander und davon, ob die machtpolitische Konkurrenz innerhalb dieser Gruppen im Rahmen staatlicher Institutionen geregelt werden kann. Nur wenn diese politischen und gesellschaftlichen Fragen konstruktiv bearbeitet werden, können sicherheitspolitische Maßnahmen flankierend zur Stabilisierung beitragen und schließlich die nicht-integrierbaren politischen Restgruppen repressiv marginalisieren. In dieser Hinsicht haben die beiden letzten Jahre Fortschritte gebracht, aber zugleich möglicherweise neue Konfliktlinien eröffnet.

Die Integration der arabisch-sunnitischen Bevölkerungsgruppen ins politische System hat sich positiv entwickelt, ist aber noch nicht abschließend vollzogen und wird immer wieder verzögert oder unterbrochen. Die Schwierigkeiten und wiederholten Rückschläge bei der Reintegration nicht oder gering belasteter ehemaliger Baath-Parteimitglieder und die bisher unbefriedigende Umsetzung der entsprechenden Gesetze unterstreichen dies. Zudem darf nicht übersehen werden, dass die Stärkung des national auftretenden Ministerpräsidenten Maliki und der Ausbau des Staatsapparates (insbesondere der Sicherheitskräfte) zur kurz- und mittelfristigen Stabilisierung des Landes beigetragen haben, dass aber die Gefahr besteht, dass gerade dieser Erfolg neue Konflikte im arabisch-schiitischen Lager auslösen könnte: Sowohl der ISCI als auch die Sadr-Bewegung sind deutlich geschwächt – und es ist nicht auszuschließen, dass dies bei ihnen zu einer Politik der Konfrontation führen könnte. Ob beide schiitischen Strömungen ihrer weiteren Schwächung ohne Gegenwehr zusehen werden, ist durchaus zweifelhaft – und beide sind trotz ihres Verlustes an Einfluss durchaus noch relevante Machtfaktoren.

Ähnliches gilt für das Verhältnis der Zentralregierung zu den kurdischen Parteien und der kurdischen Regionalregierung: Die nationale Einheitsrhetorik Malikis und sein Vorgehen gegen kurdische Interessen in der Provinz Diyala und in Kirkuk sowie seine zunehmend kritischen Äußerungen zur Politik der kurdischen Regionalregierung könnten eine Konfrontation zwischen der Zentralregierung und den kurdischen Parteien in Gang setzen, deren Ausgang offen ist. Die kurdischen Parteien haben kein Interesse an einem starken irakischen Nationalstaat, der als eine Bedrohung der eigenen Autonomie aufgefasst

JOCHEN HIPPLER

wird. Deshalb wird die Stärkung der irakischen Regierung und des zentralen Staatsapparates Gegenkräfte auf den Plan rufen, nicht allein im kurdischen Norden, sondern möglicherweise auch im Südirak.

Darüber hinaus könnten sich auch die Erfolge bei der Aufstandsbekämpfung in den sunnitischen Siedlungsgebieten längerfristig als zwiespältig erweisen: Sie beruhen zum großen Teil auf einer Mobilisierung der Stämme gegen die ausländischen *Jihadisten* – und gehen damit das Risiko ein, die Bedrohungen durch religiösen Extremismus und eine ethno-konfessionelle Spaltung des Landes durch eine Stärkung der Stammesstrukturen zu bekämpfen. Dies allerdings kann mittel- und längerfristig mit dem Ziel des Aufbaus eines funktionierenden Staates kollidieren, da die Stämme dazu neigen könnten, ihre Autonomieansprüche nicht nur gegen die religiösen Extremisten, sondern auch gegen staatliche Stellen zu verteidigen.

Sollte es gelingen, diese vier politischen Kernaufgaben (Integration der Sunniten, Organisation einer friedlichen Machtkonkurrenz unter den Schiiten, Vermeidung eines ernsten Konfliktes mit den kurdischen Parteien, Vermeidung einer "Tribalisierung" der Politik) zu lösen, dürfte sich die Sicherheitslage im Irak schrittweise weiter verbessern, wobei kurzzeitige Rückschläge nicht ausbleiben werden. Es wird sicher nicht zu einem plötzlichen und formellen Friedensschluss kommen, aber der Krieg dürfte sich auf Dauer erschöpfen. In einem solchen Szenario können irakische und internationale Sicherheitskräfte flankierend zu einer Stabilisierung beitragen. Eine Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation könnte dies unterstützen.

Falls diese politischen Schlüsselaufgaben allerdings nicht bewältigt werden sollten, könnte sich die Lage im Irak erneut zuspitzen – und die Folgen würden davon abhängen, wie viele und ggf. welche dieser politischen Aufgaben ungelöst bleiben sollten. Im worst case-Szenario eines Scheiterns aller vier Kernaufgaben wäre eine deutliche Zunahme der Gewalt und eine Verlängerung des Krieges – wenn auch mit veränderten Konfliktlinien – nicht auszuschließen. Und in einem solchen Fall sollte man sich keine Hoffnungen machen, durch ausländische Truppen den Irak stabilisieren zu können. Sie würden nur die Zahl der Konfliktparteien und der Bewaffneten vergrößern und im günstigsten Fall einen unhaltbaren Zustand zeitweilig einfrieren, gleichwohl aber den Krieg in die Länge ziehen und so die Opferzahl steigern. Im Irak hängt die Chance zu einem Austrocknen des Krieges an der Lösung der politischen Grundprobleme nicht am Umfang der inländischen und noch weniger der ausländischen Militäreinheiten. Es wäre zu wünschen, dass diese Lehre aus dem Irakkrieg auch in Bezug auf Afghanistan gezogen würde.

1.5. Frieden durch die normative Kraft militärischer Gewalt? Der Südkaukasus nach dem Augustkrieg

Egbert Jahn

Die Auflösung der kommunistischen Staatenwelt 1990 bis 1993 führte in Europa nicht nur zur internationalen Anerkennung der 18 ehemaligen föderativen Gliedstaaten der Sowjetunion, Jugoslawiens und der Tschechoslowakei, darunter schließlich im Jahre 2006 auch Serbiens und Montenegros. Zudem entstanden auch zehn *de facto-*Staaten in mehreren Bürgerkriegen, darunter auch Südossetien und Abchasien. In einem *de facto-*Staat wird eine Staatsgewalt effektiv und andauernd über ein Staatsgebiet und ein Staatsvolk ausge- übt; er wird jedoch von keinem anderen oder nur von wenigen Staaten völkerrechtlich anerkannt. Mit Ausnahme Tschetscheniens gelang die faktische Separation und die Schaffung einer einigermaßen funktionierenden Staatsgewalt auf den abgetrennten Territorien nur durch die massive militärische und ökonomische Unterstützung konnationaler Nachbarstaaten (Bundesrepublik Jugoslawien, Kroatien, Armenien, Russland) oder einer Großmacht (Russland), die eigene Hegemonialinteressen mit der Unterstützung nichtrussischer, separatistischer Nationalbewegungen verband.

Während die Republik Westbosnien und die Republik Herceg Bosna noch während des Bürgerkriegs in Bosnien-Herzegowina militärisch bzw. durch massiven politischen Druck von außen wieder untergingen, beendete in allen anderen Fällen ein Waffenstillstand den Bürgerkrieg und die faktische Staatsbildung im abgetrennten Gebiet. Aber alle diese *de facto-*Staaten wurden, anders als die etwa im Kalten Krieg abgeteilten Staaten wie die DDR, völkerrechtlich nicht als unabhängige Staaten anerkannt, selbst von ihren tatkräftigen Unterstützerstaaten nicht. Dennoch ermöglichte der militärisch erzwungene Waffenstillstand einen jahre- oder gar jahrzehntelangen Frieden, wenn auch einen prekären und zerbrechlichen, wie sich im Südkaukasus zeigte. Nach dem Fünftagekrieg im August 2008 hat Russland nun den Schritt der völkerrechtlichen Anerkennung Südossetiens und Abchasiens vollzogen und ist damit dem Beispiel der Türkei mit ihrer Anerkennung der Türkischen Republik Nordzypern gefolgt.

Zwischen den *de facto*-Staaten des Kalten Krieges und den postkommunistischen gibt es zwei fundamentale Unterschiede. Erstens spielten im Falle letzterer gesellschaftspolitische Gegensätze im Bürgerkrieg und bei der separaten Staatsbildung nur eine geringe Rolle. Zweitens war der nationale Gegen-

EGBERT JAHN

satz der jeweiligen separatistischen Bewegung zur Mehrheitsbevölkerung des Staates, von dem sie sich zu lösen trachteten, ausschlaggebend für den Konflikt, den Bürgerkrieg und die faktische staatliche Separation. Demgegenüber handelte es sich bei den *de facto-*Staaten des Kalten Krieges nicht nur um abgetrennte Staaten, sondern um geteilte Nationen, also Völker, die an sich einen gemeinsamen Staat wollten und mehrheitlich von der politischen Perspektive einer Wiedervereinigung ihrer Staaten nicht abließen.

Brüchiger Frieden bei "eingefrorenen Konflikten"

Ein Waffenstillstand beendet keinen Konflikt. Auch ein aufgezwungener Friedensvertrag wie der von Dayton verschleiert oft nur einen fortdauernden Konflikt. Dieser ist nur "eingefroren" und wird dadurch charakterisiert, dass kaum politische und nur noch wenige gesellschaftliche Beziehungen zwischen den Konfliktparteien mit unvereinbaren Rechtsvorstellungen (territoriale Integrität der international anerkannten Staaten versus Selbstbestimmung der Völker) existieren. Ein "eingefrorener Konflikt" bleibt kriegsträchtig; er kann nach Jahren oder gar Jahrzehnten des äußerlichen Friedens wieder auftauen und entweder in friedlicher oder in kriegerischer Form erneut ausgetragen werden. In Deutschland ermöglichten der nationale Einheitswille der großen Mehrheit der Bevölkerung beider deutscher Staaten und günstige internationale Konstellationen eine friedliche Beendigung der "deutschen Frage". In Vietnam hingegen wurde die Teilung des Landes in einem Bürgerkrieg beendet, nachdem die Stützung des nichtkommunistischen Regimes im Süden durch den militärischen Beistand der USA und ihrer Verbündeten misslungen war. Auch die durch militärische Gewalt erzwungene und bis heute gewährleistete Spaltung Chinas und Koreas scheint nur eine geringe normative Kraft zu besitzen und den nationalen Willen der Chinesen und Koreaner zur staatlichen Einheit nicht entscheidend gemindert zu haben - allerdings ist der Wille zur dauerhaften staatlichen Separation bei den alteingesessenen Taiwanesen im Laufe der Jahrzehnte recht stark geworden, mehr als bei den 1949 vom Festland geflüchteten Chinesen.

Von den über längere Zeit existierenden postkommunistischen *de facto*-Staaten wurden die Republiken Krajina und die Republik Itschkerija (Tschetschenien) durch einen erneuten Krieg wieder von den international anerkannten Staaten Kroatien und Russland in ihr Staatsgebiet einverleibt. In diesen beiden Fällen ist mit einer dauerhaften oder zumindest lang anhaltenden "Lösung" der nationalen Separationsfrage durch militärische Gewalt, Flucht und Vertreibung auszugehen. Damit ist tatsächlich durch militärische Gewalt wohl

DER SÜDKAUKASUS NACH DEM AUGUSTKRIEG

dauerhafter Frieden hergestellt (Kroatien) oder zumindest der Krieg auf wenige bewaffnete Kampfaktionen und Attentate reduziert worden (Tschetschenien). Demgegenüber wird die Dauerhaftigkeit der durch Krieg erzwungenen Einverleibung der Republika Srpska in den Staatsverband von Bosnien und Herzegowina ebenso wie die Dauerhaftigkeit des Friedens wohl noch lange Zeit zweifelhaft bleiben. Die georgische Aggression gegen Südossetien und die im Rahmen der internationalen Waffenstillstandsvereinbarungen dort stationierten russländischen¹ Friedenstruppen endete mit einer harschen Niederlage Georgiens. Hat militärische Gewalt nun den Frieden in der Südkaukasus-Region nachhaltiger gemacht, indem die territoriale Einheit Südossetiens und Abchasiens wieder hergestellt und die meisten Georgier aus diesen *de facto*-Staaten wohl auf Dauer vertrieben bleiben? Und wird die Gewaltlösung auf Dauer normative Kraft erlangen und damit nach der russländischen auch zur georgischen und internationale Anerkennung der staatlichen Separation der beiden Gebiete führen?

Brüchiger Frieden durch "ungerechtes" Völkerrecht

Nicht nur bloße militärische Gewalt kann keinen dauerhaften Frieden erzwingen, auch als ungerecht wahrgenommene, völkerrechtlich gültige Friedensverträge können oftmals keinen dauerhaften Frieden gewährleisten. Wird ein Friedensvertrag unter dem geheimen Vorbehalt des kriegerischen Vertragsbruches in veränderten internationalen Machtkonstellationen gebilligt, wie schon Immanuel Kant 1795 bemerkte, so kann man nicht wirklich von einem Frieden sprechen, sondern nur von einem Waffenstillstand. Manche international allgemein anerkannten Friedensverträge veranlassen zwar die Staaten zeitweise zu friedlichem Verhalten, werden mitunter aber von wesentlichen Bevölkerungsteilen einer Konfliktpartei als ungerecht und als revisionsbedürftig - unter Umständen auch mit militärischer Gewalt – angesehen. Dauerhafter Frieden ist nur dann möglich, wenn eine durch Vertrag geschaffene, internationale Rechtsordnung letztlich auch von den ehemaligen Konfliktparteien gesellschaftlich akzeptiert oder zumindest geduldet und keines neuen Versuchs zur kriegerischen Revision mehr für wert gehalten wird. So gibt es heutzutage Waffenstillstände ohne nachfolgenden Friedensvertrag, die faktisch in dauerhaften Frieden münden, weil der neue territoriale Zustand gesellschaftlich akzeptiert wird oder

Im Russischen und zunehmend auch im Deutschen unterscheidet man zwischen Russländern als Staatsangehörigen Russlands und den (ethnischen) Russen neben den Tataren, Osseten, Tschetschenen usw., die auch Russländer sind, aber keine Russen.

EGBERT JAHN

aufgrund der militärischen Situation niemand einen neuen Krieg zu seiner Revision führen will.

Staaten sind Völkerrechtssubjekte allein durch ihre Existenz, also durch die effektive Ausübung einer staatlichen Gewalt über ein Staatsvolk und ein Staatsgebiet. Sie haben deshalb einen Anspruch auf Schutz vor kriegerischer Aggression. Die Bundesrepublik Deutschland hatte kein Recht auf Eroberung der DDR, die Volksrepublik China hat keins auf Rückeroberung der Republik China (Taiwan) usw. Die internationale Anerkennung eines Staates durch andere Staaten oder womöglich durch alle anderen Staaten und heute auch durch die Organisation der Vereinten Nationen, ist zwar kein wesentliches Kriterium für die Existenz eines Staates als Völkerrechtssubjekt, aber ein wichtiges Element faktischer Sicherheit und damit dauerhaften Friedens.

Allgemein gilt wohl, dass Völker eher den Verlust von Teilen ihres Staatsgebiets und auch ihrer Bevölkerung an andere Staaten widerwillig hinnehmen und keinen neuen Krieg riskieren, um sie wiederzugewinnen, als den Verlust ihrer nationalstaatlichen Unabhängigkeit. Seit der Französischen Revolution hat kein einziger Nationalstaat dauerhaft seine staatliche Unabhängigkeit verloren; diejenigen Nationen, die sie zeitweise verloren, haben sie ausnahmslos wiedergewonnen, wenn auch manchmal erst nach Jahrzehnten wie die Polen, die baltischen Völker oder die Montenegriner.

Dieses Faktum ist bei der Beurteilung der Aussichten auf einen freiwilligen, friedlichen und dauerhaften Verzicht auf nationalstaatliche Unabhängigkeit im Falle von nationalen de facto-Staaten zu berücksichtigen. Kann es eine Aussicht auf dauerhaften Frieden durch eine freiwillige oder militärischkriegerische Unterwerfung der albanischen Kosovaren unter serbische Staatsgewalt, der Abchasen und Südosseten unter georgische, der armenischen Bergkarabacher unter aserbaidschanische, der türkisch-zypriotischen unter griechisch-zypriotische, der Transnistrier unter moldauische, der bosnischen Serben unter bosniakisch-(kroatische) Staatsgewalt geben? Und umgekehrt gefragt, kann die militärisch erzwungene de facto-Staatlichkeit auf Dauer zur Akzeptanz durch andere Staaten und letztlich auch durch den Staat führen, von dem sich eine nationale Minderheit mit einem Teil des Staatsgebietes abgespalten hat? Oder muss mit der Rückeroberung des separierten de facto-Staates unter gewandelten internationalen Konstellationen durch den Staat gerechnet werden, der in seiner territorialen Integrität von allen Staaten oder von ihrer Mehrheit anerkannt wird, so wie heute Georgien oder Serbien? Sind internationale Konstellationen und Bedingungen vorstellbar, in denen ein de facto-Staat und die seine Unabhängigkeit anerkennenden Staaten freiwillig und friedlich mit einer Rückgliederung des de facto-Staates in den Staat einverstanden sind, von dem er sich abgespalten hat? Könnte eine Rückkehr der Türkischen Republik Nordzypern in den zyprischen Gesamtstaat in einer neuen Rechtsform zum Präzedenzfall für andere *de facto*-Staaten werden?

Alle allgemeinen Überlegungen zu internationaler Konfliktregulierung bedürfen der Berücksichtigung der jeweiligen besonderen Konfliktlage. In Georgien und den beiden *de facto-*Staaten Südossetien und Abchasien hat sich die Konfliktlage im August 2008 drastisch geändert. Dennoch handelt es sich weiterhin um "eingefrorene Konflikte", wenn auch mit wesentlich veränderter Konfliktkonstellation nach einem kurzen Auftauen des Konflikts in einem heftigen Krieg und einem erneuten Einfrieren mittels eines weiteren international vermittelten und vereinbarten Waffenstillstandes.

Der brüchige Frieden in Georgien von 1991 bis 2008

Nachdem sich die drei baltischen Staaten bereits im August 1991 von der UdSSR getrennt hatten, versuchte sich Georgien als einzige Republik aus der bei der Auflösung der Rest-UdSSR im Dezember 1991 gegründeten Nachfolgeorganisation GUS (Gemeinschaft Unabhängiger Staaten) herauszuhalten und gleichzeitig die Autonomie seines Autonomen Gebietes Südossetien und seiner Autonomen Republik Abchasien zu beseitigen. Südossetien hat eine Fläche von 3.900 km², ist also größer als das Saarland. Seine Einwohnerzahl betrug 1989 noch 164.000, verringerte sich aber nach dem ersten Südossetienkrieg auf ca. 70.000. Darunter waren bis August 2008 noch 20.000 ethnische Georgier. Abchasien hat eine Fläche von 8.700 km², auf der im Jahre 1989 500.000 Einwohner lebten, darunter ca. 18 Prozent Abchasen und 46 Prozent Georgier sowie zahlreiche Armenier, Russen, Griechen und andere. Nach der Flucht und Vertreibung der meisten Georgier beträgt die Einwohnerzahl heute nur noch ca. 230.000.

Der Versuch einer militärischen Besetzung der beiden Territorien durch die neuen georgischen Streitkräfte endete mit Kriegen in Südossetien (1990-1992) und Abchasien (1992-1994). In ihnen leistete Russland den separatistischen nationalen Bewegungen der Abchasen und der mit ihnen verbündeten Minderheiten (Armenier, Russen, Griechen usw.) sowie der Südosseten durch Waffenlieferungen und auch durch eigene Streitkräfte ausschlaggebenden Beistand. Russland war es auch, das nach dem militärischen Erfolg der beiden Unabhängigkeitsbewegungen auf einen Waffenstillstand in Südossetien (24. Juni 1992) und Abchasien (14. Mai 1994) drängte. Das ermöglichte einerseits die Bildung der *de facto-*Staaten Abchasien und Südossetien und erzeugte andererseits politischen Druck auf Georgien, indem Russland eine Anerkennung

EGBERT JAHN

der beiden Staaten vermied, deren zukünftigen Status offenhielt und sich zu Verhandlungen über eine dauerhafte Konfliktlösung bereit erklärte. In der Tat konnte Russland auf diese Weise den nachträglichen Beitritt Georgiens zur GUS im März 1994 bewirken.

Für beide Territorien wurde eine unterschiedliche Waffenstillstandsregelung getroffen. In Südossetien sollte der Waffenstillstand durch eine Friedenstruppe aus russländischen, südossetischen und georgischen Soldaten gesichert werden, was faktisch zur Aufteilung in russländisch/ossetisch und georgisch kontrollierte Landstriche führte, zum Teil ohne Rücksicht auf die ethnische Siedlungsstruktur. Zusätzlich wurde der Waffenstillstand durch acht Beobachter der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) überwacht.

Der Waffenstillstand in Abchasien wurde durch eine Friedenstruppe der GUS gesichert, die ausschließlich aus russländischen Truppen bestand. Eine Zone beiderseits der Waffenstillstandslinie wurde zusätzlich durch eine Beobachtermission der UNO (*United Nations Observer Mission in Georgia*, UNO-MIG) mit ca. 130 Militärs und zwölf Polizisten überwacht, an der auch Deutsche beteiligt waren. Die jahrelangen Bemühungen um eine Verhandlungslösung der beiden Konflikte blieben erfolglos.

Weder Abchasien noch Südossetien konnten freie und normale Wirtschaftsbeziehungen zu Kerngeorgien und auch zu Russland pflegen, so dass informelle Wirtschaftsbeziehungen und Schmuggel eine erhebliche Rolle für die Aufrechterhaltung ihrer wirtschaftlichen Existenz spielten. Allerdings intensivierten sich im Laufe der Zeit die Wirtschaftsbeziehungen zu Russland. Vor allem aber wurden schon vor Beginn des Jahres 2008 neue rechtliche Verhältnisse dadurch geschaffen, dass rund 90 Prozent der Abchasen und Südosseten die russländische Staatsangehörigkeit zusätzlich zu der ihrer Republiken erwerben durften, was sie aus ihrer territorialen Isolation in vieler Hinsicht befreite, aber Russland vor allem einen Vorwand lieferte, sich für die Sicherheit und die Interessen "seiner" Staatsbürger jenseits der Grenzen Russlands zu engagieren.

Der Augustkrieg 2008 und die Kriegsschulddebatte

Nach einem Jahrzehnt der schleichenden Angliederung der beiden *de facto*-Staaten an Russland änderten drei Ereignisse die Konfliktkonstellation einschneidend. Das erste war die "Rosenrevolution" im November 2003, die Micheil Saakaschwili ins Präsidentenamt brachte. Er trat nicht nur mit einem (kaum eingelösten) Programm der Demokratisierung und der (massiv forcier-

ten) bündnispolitischen West- und vor allem USA-Orientierungen, sondern auch mit dem Ziel an, die territoriale Integrität und Einheitlichkeit herzustellen. Wiederholt drohte Saakaschwili, Abchasien und Südossetien notfalls auch militärisch wieder in das georgische Staatsgebiet einzugliedern. Im September 2006 bildete Georgien in Tschchalta in dem von ihm kontrollierten oberen Kodorital in Abchasien eine abchasische Gegenregierung. Im südossetischen Dorf Kurta wurde ebenfalls eine südossetische Gegenregierung unter Dmitri Sanakojew etabliert. Durch massiven politischen Druck beseitigte Saakaschwili bereits am 1. Juli 2004 weitgehend die Autonomie der Republik Adscharien, in der vornehmlich muslimische Adscharen leben, die als Teil des georgischen Volkes gelten und sich wohl auch überwiegend als Georgier empfinden.

Das zweite Ereignis war die vom Westen gegen den Widerstand Russlands geduldete Erklärung der Unabhängigkeit Kosovos am 17. Februar 2008 und vor allem die Anerkennung Kosovos als unabhängiger Staat durch die USA, die meisten EU-Staaten sowie durch manche UN-Mitglieder, bisher insgesamt 56 Staaten. Russland hatte schon zuvor damit gedroht, unter Umständen mit einer Anerkennung Südossetiens und Abchasiens, ² auffälligerweise jedoch nicht Bergkarabachs und Transnistriens, zu reagieren, zögerte jedoch, die angedrohte Anerkennung tatsächlich zu vollziehen.

Viel bedeutsamer als die Anerkennung Kosovos dürfte für die Konflikteskalation die Bereitschaft der USA und halbherzig auch der NATO gewesen sein, dem Begehren Georgiens und der Ukraine nach Aufnahme in die NATO Folge zu leisten. Einige einflussreiche NATO-Staaten verhinderten zwar am 3. April 2008 in Bukarest eine unmittelbare Aufnahme Georgiens und der Ukraine in den *Membership Action Plan*, der die Aufnahme konkret vorbereiten sollte, dennoch stellte die NATO beiden Staaten die Aufnahme in die NATO längerfristig in Aussicht. Damit droht nach der frühen NATO-Mitgliedschaft der Türkei (seit 1952) und der bereits 2004 erfolgten Aufnahme Bulgariens und Rumäniens das Schwarze Meer fast vollständig ein NATO-Binnenmeer zu werden. Denn die russländische Schwarzmeerflotte besitzt nur noch ein befristetes Heimatrecht in Sewastopol und kann kaum einen adäquaten Ersatz im schmalen Küstenstreifen Russlands am Schwarzen Meer finden.

Nach der Anerkennung der Unabhängigkeit Kosovos durch den Westen eskalierte der Konflikt um Südossetien und Abchasien in mehrfacher Hinsicht. Bewaffnete Aktionen mit Todesopfern, die zwar über die Jahre immer wieder stattgefunden hatten, eskalierten auffällig. Die UNO konstatierte im Juli 2008, dass sowohl Georgien mit der Entsendung von Aufklärungsdrohnen als auch Russland mit dem Abschuss von mindestens dreien derselben gegen das Waf-

^{2 &}quot;Angriff in den Bergen", in: Der Spiegel, Nr. 33, 11.8.2008, S. 99.

EGBERT JAHN

fenstillstandsabkommen verstoßen hatten.³ Nach der NATO-Tagung in Bukarest hob Russland die Handelsschranken zu Abchasien auf und im Mai stellten unbewaffnete russische Pioniertruppen die ehemalige Eisenbahnlinie entlang der Küste bis nahe an die georgische Grenze wieder her. Schließlich bereiteten beide Seiten sich auf einen Krieg vor, Russland durch das Manöver "Kaukasus 2008" nördlich des Kaukasuskammes, Georgien durch seine Truppenmassierung im Norden und, vielleicht zumindest moralisch, auch durch sein Manöver "Schnelle Reaktion 2008", an dem 1.000 US-amerikanische Soldaten teilnahmen. Bereits seit einiger Zeit waren US-Militärs zur Beratung und Ausbildung in Georgien anwesend. Die russländischen Truppen kehrten nicht sogleich an ihre Standorte zurück, die georgischen waren im Norden massiert. Im Juli und Anfang August nahmen bewaffnete Zwischenfälle in Südossetien und Abchasien zu.

Mittlerweile ist es unstrittig, dass Georgien durch massiven Beschuss Zchinwalis, der Hauptstadt Südossetiens, einschließlich der Standorte russländischer Friedenstruppen und durch das Vorrücken seiner Panzer zur Besetzung der Stadt am späten Abend des 7. August den eigentlichen Krieg begonnen hat. Georgien erklärte auch offiziell, dass es "die Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung in Südossetien" betreiben wolle.⁴ Russland konnte jedoch die georgischen Truppen vernichtend schlagen und darüber hinaus auch große Teile Kerngeorgiens durch seine von Norden und Westen vorrückenden Truppen besetzen. In deren Schutz verübten südossetische bewaffnete Verbände Massaker an georgischen Zivilisten und vertrieben die restliche georgische Bevölkerung aus Südossetien, auch russländische Truppen beteiligten sich an Plünderungen und Gewalttaten. Abchasien nutzte den Krieg in Südossetien, um ohne Kampf das obere Kodorital zu besetzen. Auf Druck des Westens und durch Vermittlung der EU-Präsidentschaft Frankreichs gelang es nicht nur, schon nach fünf Tagen Krieg einen Waffenstillstand zu erwirken, sondern auch eine EU-Beobachtergruppe mit 225 Personen in Georgien zu etablieren. Dieser wird allerdings der Zugang zu Südossetien und Abchasien verweigert. Russland weigert sich außerdem, den militärischen Stand und die ethnische Siedlungsstruktur vor dem Augustkrieg oder gar vor den Unabhängigkeitskriegen der beiden Republiken wiederherzustellen, sondern betont stattdessen die territoriale Integrität der beiden kleinen Staaten in ihren Grenzen aus der Sowjetzeit. Gleichzeitig stellte Russland zunächst nicht die OSZE- und UN-

Vgl. Report of the Secretary-General on the situation in Abkhazia, Georgia, 23.11.2008, UN-Dokument S/2008/631, Punkt 16, http://www.unomig.org/data/other/080723_sg_report_en.pdf.

^{4 &}quot;Chronik einer Tragödie. Wer trägt Schuld am Krieg in Georgien?", in: Der Spiegel, Nr. 35, 25.8.2008, S. 130; vgl. auch "Kalter Frieden", in: Der Spiegel, Nr. 36, 1.9.2008, S. 21, 23.

Missionen in Südossetien und Abchasien in Frage, nutzte aber das Auslaufen des OSZE-Mandats in Südossetien am 1. Januar 2009, um sich dessen zuvor routinemäßigen Verlängerung zu widersetzen. Damit hat sich innerhalb weniger Wochen nicht nur die internationale militärische und politische, sondern auch die rechtliche Lage in der Konfliktregion erheblich verändert.

Nachträglich rechtfertigte Georgien sein Vorgehen mit dem angeblichen Vorrücken russländischer Panzer durch den Roki-Tunnel nach Südossetien, was aber offenbar erst nach der georgischen Aggression gegen Südossetien geschah. Umgekehrt legitimierte Russland sein Vorgehen mit dem georgischen Angriff auf seine Friedenstruppen in Südossetien und mit dem angeblichen Völkermord an 2.000 seiner zivilen Staatsangehörigen in diesem Gebiet. Nach der Aggression und dem Völkermord Georgiens sei eine Rückkehr Abchasiens und Südossetiens in den georgischen Staatsverband unzumutbar, weshalb Russland nunmehr deren staatliche Unabhängigkeit anerkenne und militärische Beistandspakte mit ihnen abschließe. Später gaben russländische Institutionen zu, dass wesentlich weniger Opfer zu beklagen waren, nämlich 134.

Die Anerkennung der beiden de facto-Staaten erfolgte am 26. August und die darauf folgenden Beistandspakte ließen Russland jeweils 3.600 Mann in den beiden Staaten stationieren. Allerdings scheiterte Russlands Versuch, auch Staaten der Shanghaier Organisation sowie insbesondere auch der militärischen Kernorganisation der GUS, der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS), zur Anerkennung der beiden Staaten zu bewegen. Letzterer gehören außer Russland Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan an. Armenien wollte dies nicht tun, um erstens seine wirtschaftlichen Verbindungswege über Georgien nicht zu gefährden und zweitens sich nicht unter Zwang zu setzen, dann auch Bergkarabach anerkennen zu müssen, und damit Aserbaidschan und die Türkei zu unberechenbaren Gegenreaktionen zu veranlassen. Stattdessen knüpfte Armenien demonstrativ neue Beziehungen zur Türkei, indem es erfolgreich den türkischen Staatspräsidenten zu einem Fußballspiel beider Länder für die Weltmeisterschaftsqualifikation nach Jerewan einlud. Selbst Belarus verweigerte sich dem Wunsch Moskaus und gab deutliche Signale zur Verbesserung seiner Beziehungen zur EU. Aserbaidschan kritisierte hingegen Russland nicht für seine Anerkennung der beiden de facto-Staaten und honorierte damit die Zurückhaltung Russlands in der Bergkarabachfrage.

Der Westen verurteilte scharf die "Aggression" und die "imperiale Politik" Russlands und vermied es, öffentlich die Rolle des georgischen Präsidenten in der Konflikteskalation zu kritisieren, auch wenn sich in den westlichen Institutionen allmählich die Erkenntnis verbreitete, dass Saakaschwili den entschei-

EGBERT JAHN

denden Schritt der Eskalation zum Krieg gemacht hatte. Vor allem die nordöstlichen neuen Mitglieder der NATO und der EU, aber auch Schweden und Großbritannien, sahen im Vorgehen Russlands gefährliche Präzedenzfälle für denkbare militärische Interventionen in Estland, Lettland und der Ukraine, vor allem auf der Krim, unter dem Vorwand, russische "Landsleute" (otetschestvenniki), gleichgültig ob sie russländische Staatsangehörige sind oder nicht, in diesen Ländern schützen zu wollen. In der Tat nutzten rechtextreme russländische Politiker das starke militärische Auftreten Russlands in Georgien zu Interventionsdrohungen gegenüber der Ukraine und den baltischen Staaten, obwohl sowohl die rechtliche als auch die politische Lage in diesen Ländern eine völlig andere ist als in Georgien und seinen faktisch abgetrennten Gebieten vor dem August 2008.

Auf die Dauer wird die innenpolitische Auseinandersetzung in Georgien um den Fünftagekrieg von Bedeutung werden. Die Besetzung großer Teile Kerngeorgiens und die vermutete Gefahr, auch Tiflis und der Rest Georgiens könne von Russland erobert und annektiert werden, veranlasste die Georgier zunächst, sich um Präsident Saakaschwili zu scharen. Schon bald wurde jedoch Kritik an der dilettantischen Kriegführung laut, z.B. an der Unterlassung, den Roki-Tunnel bei Kriegsbeginn zu zerstören, und an der mangelhaften Kriegsvorbereitung. Saakaschwili wurde vorgeworfen, sich auf einen Krieg eingelassen zu haben, der nur zu einer vernichtenden Niederlage führen konnte.

Rätselhaft bleibt bis heute die Rolle der USA im Kriegsgeschehen. Offiziell behaupten die USA, dass Außenministerin Rice noch am 7. Juli Saakaschwili von einem Krieg abriet, obwohl dieser einen anderen Eindruck von dem Gespräch vermittelte. Andererseits hielten sich engste Berater des Vizepräsidenten Cheney und des republikanischen Präsidentschaftskandidaten John McCain vor dem Krieg in Tiflis auf und waren die amerikanischen Militärberater sicher genauestens mit den georgischen Truppenbewegungen vertraut. Wollten Saakaschwili und Teile der Bush-Regierung die letzten Amtsmonate des Präsidenten Bush für einen Angriffskrieg nutzen und glaubten sie an einen siegreichen Blitzkrieg Georgiens gegen Russland, den Beginn der Olympischen Spiele in China ausnutzend? Oder rechneten sie mit einer Niederlage Georgiens und einer Überreaktion Russlands, um dem aktuellen (Georgien) und dem potenziellen Opfer (Ukraine) des vermeintlich imperialen Ausgreifens Russlands eine moralische Grundlage für einen raschen NATO-Beitritt zu verleihen? Eine militärische Unterstützung Georgiens durch die NATO war weder im Bereich des militärisch Möglichen noch entsprach es der politischen Risikobereitschaft der Bush-Regierung. Welches Interesse konnte Saakaschwili an der absehbaren militärischen Niederlage haben? Glaubte er wirklich an

DER SÜDKAUKASUS NACH DEM AUGUSTKRIEG

einen erfolgreichen Blitzkrieg? Und was waren die Motive Russlands für sein konfliktverschärfendes Verhalten vor dem Augustkrieg? Wollte Russland Georgien zu einem Krieg provozieren und suchte nur nach einem Vorwand für die Schaffung neuer militärischer, politischer und rechtlicher Verhältnisse südlich des Kaukasuskammes und für die Demonstration eines neuen Großmachtselbstbewusstseins zur Einschüchterung seiner Nachbarn und des Westens? Alles Rätseln um die Motive der Konflikt- und Kriegsparteien muss Spekulation bleiben, bis die Öffentlichkeit glaubwürdige Dokumente und Informationen aus dem Kreis der Entscheidungsträger erhalten wird.

Optionen für einen dauerhaften Frieden in Georgien, Abchasien und Südossetien

Die Sanktionen des Westens gegen das Verhalten Russlands im Fünftagekrieg und danach blieben bescheiden. Die Sitzungen des NATO-Russland-Rates und die Verhandlungen mit Russland über ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen wurden ausgesetzt. Die Interessen des Westens an guten wirtschaftlichen und diplomatischen Beziehungen mit Russland in zahlreichen Politikfeldern (Energieversorgung Europas, Atompolitik Irans, Afghanistan, Terrorismusbekämpfung allgemein usw.) sind viel gewichtiger als Sanktionen gegen die wohl nicht mehr revidierbare Verletzung der territorialen Integrität Georgiens nach dessen versuchtem Rückeroberungskrieg. Die Verhandlungen über das Partnerschaftsabkommen wurden bereits am 2. Dezember 2008 wieder aufgenommen. Die USA versuchten zwar einen beschleunigten Beitritt Georgiens und der Ukraine zur NATO ohne den vorbereitenden Schritt eines Membership Action Plans durchzusetzen, scheiterten damit aber am Widerstand Deutschlands und anderer europäischer Mitgliedstaaten. Der Fünftagekrieg erleichterte den reibungslosen Abschluss des Vertrags mit Polen und Tschechien über den Aufbau eines US-amerikanischen Raketenabwehrsystems in Europa, worauf Russland prompt mit der Ankündigung reagierte, seinerseits Kurzstreckenraketen im Gebiet Kaliningrad zu stationieren. Nach der Amtseinführung Barack Obamas hat Russland diesen Schritt aber wieder revidiert, offenbar, um auch der neuen US-amerikanischen Regierung einen Anreiz zur Revision ihrer Raketenpläne und ihrer Iranpolitik zu bieten.

Auf die Dauer wird eine Mitgliedschaft Georgiens in der NATO wohl unvermeidlich sein, nachdem alle NATO-Mitglieder dies Georgien bereits im Grundsatz in Aussicht gestellt haben. Die Frage ist allerdings, ob die NATO vorher auf eine endgültige Klärung der Statusfrage Südossetiens und Abcha-

EGBERT JAHN

siens dringen wird und dazu eine realisierbare eigene Friedenskonzeption für den Südkaukasus entwickelt. Beharren Georgien und die NATO-Mitglieder auf der territorialen Integrität Georgiens, dann würde eine NATO-Mitgliedschaft des Landes bedeuten, dass russländische Truppen nach westlicher Ansicht widerrechtlich NATO-Gebiet besetzt halten. Das wäre eine weltpolitisch gefährliche Situation, es sei denn, die NATO würde vertraglich mit Russland vereinbaren, in keinem Falle eine militärische Rückgliederung Abchasiens und Südossetiens zu betreiben oder durch Georgien zu dulden.

Russland hat im August 2008 einen Pyrrhussieg errungen. Es hat zwar seine Großmachtambitionen demonstriert und seine militärische und politische Position in zwei kleinen Gebieten im Süden des Kaukasuskammes ausgebaut, aber es hat seinen Einfluss in Georgien endgültig verloren und vor allem in Armenien geschwächt, das keine Landverbindung zu Russland hat und nunmehr verstärkt einen Ausgleich mit dem Westen und Aserbaidschan anstreben muss.

Da es im Grunde unvorstellbar ist, dass Russland die einseitige Anerkennung der beiden de facto-Staaten in irgendeiner denkbaren innenpolitischen oder internationalen Konstellation revidiert oder dass die westlichen Staaten die Anerkennung Kosovos zurücknehmen, bleibt nur die längerfristige Perspektive, dass Russland eines Tages die Unabhängigkeit Kosovos anerkennt und der Westen diejenigen von Abchasien und Südossetien. Eine solche wechselseitige Anerkennung der einseitigen Anerkennungen der drei neuen Staaten ist allerdings kurzfristig kaum möglich und würde nur dann keinen Präzedenzfall für andere Separationsversuche in Europa und der Welt darstellen, wenn Russland und der Westen gemeinsam versuchen würden, mit den jeweiligen Parteien in den Transnistrien- und Bergkarabachkonflikten Kompromisse zu finden, und wenn es gelänge, eine friedliche Vereinigung von Nord- und Südzypern zu erwirken. Nur dann wäre eines Tages auch mit einer Anerkennung der drei einseitig anerkannten de facto-Staaten durch die Volksrepublik China und die Mehrheit der UN-Mitglieder zu rechnen. Der Generationswechsel in Serbien und Georgien sowie attraktive Aussichten auf eine EU- und NATO-Mitgliedschaft werden auch diese am meisten betroffenen Staaten bewegen können, den Verlust des Teils ihres Staatsgebietes zu verkraften, dessen Bewohner nicht Bürger ihrer Länder sein wollen. Dann können auch die Gesellschaften und schließlich auch die Regierungen dieser beiden Staaten die militärisch erzwungene Unabhängigkeit Südossetiens, Abchasiens und Kosovos anerkennen.

1.6. Der Gaza-Krieg: Jüngstes Kapitel in einem endlosen Konflikt

Margret Johannsen

Jeder intelligente Araber und Jude ist gezwungen zu fragen: "Wer wird schließlich in Palästina regieren?" (Aus dem Peel-Bericht, 1937)

Der Krieg um Gaza

Mit israelischen Luftangriffen auf den Gazastreifen begann am 27. Dezember 2008 der jüngste Krieg in der schier endlosen Folge von Gewaltausbrüchen im israelisch-palästinensischen Konflikt. Er forderte das Leben von etwa 1.400 Palästinensern und 14 Israelis. Am 18. Januar 2009 endete er mit einer brüchigen Waffenruhe. Die Bemühungen um einen stabilen Waffenstillstand gestalteten sich schwierig, weil es um mehr als nur ein Ende der Kampfhandlungen ging. Die vor der Kulisse einer emotionalisierten Öffentlichkeit geführten Verhandlungen über die Freilassung des im Sommer 2006 verschleppten israelischen Soldaten Gilad Shalit einerseits und palästinensischer Häftlinge "mit Blut an den Händen" andererseits standen einer Einigung über Fragen von strategischer Bedeutung im Wege: Israel verlangte Sicherheit vor dem Raketenund Mörsergranatenbeschuss aus dem Gazastreifen, die dort regierende *Hamas* eine Öffnung der Grenzübergänge und ein Ende der wirtschaftlichen Blockade.

Kann man hoffen, dass nach dem Gaza-Krieg die Chancen gestiegen sind, den Grundkonflikt dauerhaft zu beenden? Oder war dieser Krieg nur ein weiterer Höhepunkt im jahrzehntelangen Ringen um Palästina, der den Glauben an die Regulierbarkeit des Konflikts weiter unterminiert hat? Um in dieser Frage zu einem begründeten Urteil zu gelangen, ist zunächst Bilanz zu ziehen: Welche Ziele verfolgten die Kriegsparteien, welche Mittel setzten sie ein, welche Ergebnisse erzielten sie? Sodann ist der Krieg in den Kontext des israelischpalästinensischen Grundkonflikts zu stellen, um zu klären, ob sich dessen Parameter durch den jüngsten Waffengang insoweit verändert haben, dass eine Lösung aussichtsreicher erscheint als vorher – oder eben nicht. Und schließlich ist die Rolle externer Akteure in den Blick zu nehmen, da sich die ungebroche-

MARGRET JOHANNSEN

ne Gewaltdynamik des lokalen Konflikts um Palästina ohne Berücksichtigung seiner regionalen und internationalen Dimensionen nicht erschließt.

Ziele – Mittel – Ergebnisse oder: Die Sieger feiern sich selbst

Über die Ziele, die Israel mit der Militäroperation verfolgte, lassen sich keine eindeutigen Aussagen treffen, da sich führende Politiker im Laufe der Militäroperation unterschiedlich äußerten. Laut Ministerpräsident Ehud Olmert sollte sie "die sicherheitspolitische Realität im Süden Israels grundlegend verbessern"¹. Das Militär, das die Vorgabe des Regierungschefs und Oberbefehlshabers der Streitkräfte umzusetzen hatte, bombardierte in einem Überraschungsangriff alles, was sich mit den politischen Institutionen und militärischen Fähigkeiten von Hamas in Verbindung bringen ließ. Die Schockwirkung der Luftangriffe genügte jedoch nicht, um Hamas kapitulieren zu lassen. Als der Luftwaffe die Ziele ausgingen, folgte eine Woche nach Kriegsbeginn eine Bodenoffensive, bei der die Soldaten bis nach Gaza-Stadt vordrangen. Auch hier waren die Zielvorgaben unscharf. Sollten die Truppen die größte Stadt des Gazastreifens nur belagern und fortfahren, möglichst viele Hamas-Angehörige zu töten, oder sollten sie bis in die Innenstadt und die Flüchtlingslager vordringen und bei der Jagd auf die Hamas-Führung, die augenscheinlich ständig ihren Aufenthaltsort wechselte, einen Häuserkampf riskieren? Es geschah beides, aber die Bodenoffensive wurde schließlich abgebrochen, ohne dass man auch nur eines Angehörigen der Hamas-Spitze habhaft werden konnte.

Im Verlauf der Militäroperation veränderten sich die mit ihr verbundenen Erwartungen. Während ranghohe Regierungsmitglieder zunächst einem gewaltsamen Regimewechsel das Wort redeten, wurden der Operation später weitere, zum Teil präzisere, zum Teil bescheidenere Ziele gesetzt, so die Verhinderung des Beschusses aus dem Gazastreifen und die Unterbindung des Schmuggels von militärischem Gerät durch Tunnel im Grenzgebiet zwischen Ägypten und dem Gazastreifen. Beides gelang nicht. Bis zum letzten Kriegstag feuerten palästinensische Freischärler etwa 800 Raketen und Mörsergranaten auf israelisches Territorium ab, ihre Waffenvorräte sind nicht erschöpft, wie der andauernde Raketenbeschuss demonstriert, eine nicht bekannte Zahl von Tunneln, durch die so gut wie alles transportiert wird, was man zum Leben und Kriegführen braucht, blieb intakt und mit der Reparatur beschädigter Tunnel wurde sofort nach dem Krieg begonnen. Ein weiteres Ziel war die Wiederherstellung von Israels Abschreckungsfähigkeit. Angesichts der auch nach dem

¹ Roni Sofer: Olmert: Patience needed on Gaza op, in: ynetnews.com, 27.12.2008, http://www.ynet.co.il/english/articles/0,7340,L-3645232,00.html.

Krieg fortgesetzten Tit-for-tat-Angriffe sind Zweifel angebracht, dass dies gelungen ist. Allerdings dringt Hamas gegenüber den konkurrierenden paramilitärischen Gruppen darauf, den Raketenbeschuss einzustellen. Und schließlich sollte die Offensive die operativen Fähigkeiten der Streitkräfte demonstrieren und damit verbunden ihr Ansehen wiederherstellen, das im Libanonkrieg des Sommers 2006 schweren Schaden genommen hatte. Die Demonstration scheint gelungen. Anders als der Feldzug gegen die libanesische Hisbollah war diese Militäroperation von langer Hand geplant und mit großer Umsicht sowie unter strikter Geheimhaltung vorbereitet. Dies schließt den provokativen israelischen Militäreinsatz im Gazastreifen am 4. November 2008 ein, der sechs Wochen vor Ablauf der am 19. Juni 2008 zwischen Israel und der Hamas vereinbarten Waffenruhe die Eskalation in Gang setzte, die in den Gaza-Krieg mündete. Generalstabschef Gabi Ashkenasi wertete die Militäroperation denn auch als vollen Erfolg.² Die öffentliche Meinung hingegen war ambivalent. Die jüdische Bevölkerung Israels bejubelte die Streitkräfte, aber zwei Drittel von ihnen kritisierten, dass die Militäroperation zu früh beendet und das Militär um den erwarteten Sieg gebracht worden sei.³

Israels kollektive Identität mag es gestärkt haben, dass die Bürger den Glauben an die Schlagkraft ihrer Armee wiedergewonnen haben. Die Kehrseite dessen ist, dass der Glaube an militärische Konfliktlösungen bestätigt wurde. Der Jubel über die Leistungen der israelischen Streitkräfte scheint zudem eher Wunschdenken als einer realistischen Bewertung der Kräfteverhältnisse zu entspringen: Denn gegen Gaza operierte die Luftwaffe in einem Umfeld ohne Luftabwehr, so dass ihre Einsätze kaum schwieriger als Schießübungen waren. Die Milizen vermieden weitgehend die direkte Konfrontation. Sie versuchten nicht, die israelischen Truppen auf ihrem Vormarsch in Richtung Gaza-Stadt aufzuhalten, sondern zogen sich meist kampflos zurück. Statt mit opferbereiten Kämpfern sahen sich die Soldaten vereinzelt mit Scharfschützen, vor allem aber mit Sprengfallen und Minen konfrontiert. Um das eigene Risiko zu minimieren, begegneten die Bodentruppen dieser Gefahr mit dem vollen Einsatz ihrer hohen Feuerkraft. Aufgrund der Bevölkerungsdichte im Gazastreifen forderte diese Angriffsdoktrin der Bodenoffensive ebenso wie das den Luftangriffen zugrunde liegende Shock-and-Awe-Konzept zwangsläufig viele Opfer unter der Zivilbevölkerung und hatte enorme Zerstörungen der zivilen Infrastruktur zur Folge. Ob es hierbei auch zu Kriegsverbrechen kam, wie von

² Zitiert nach "IDF chief: Operation's objectives met in full", in: ynetnews.com, 18.1.2009, http://www.ynet.co.il/english/articles/0,7340,L-3658273,00.html.

³ Efraim Yaar/Tamar Hermann: War and Peace Index, Februar 2009, http://www.spirit.tau.ac.il/xeddexcms008/download.asp?did=peaceindex2009_2_3, S. 2.

MARGRET JOHANNSEN

Menschenrechtsorganisationen vermutet, bedarf unabhängiger Untersuchungen, die Israel allerdings bisher nicht zuließ. Die mittel- und langfristigen strategischen Kosten dieser von Israel "Kollateralschäden" genannten Kriegsfolgen, insbesondere die Belastung der israelisch-arabischen Beziehungen sowie der beträchtliche Imageschaden, sind gewiss schwer einzuschätzen, könnten aber die taktischen Erfolge mehr als aufwiegen.

Wer darauf spekuliert hatte, dass *Hamas* einen politischen Preis für den Krieg würde entrichten müssen, irrte. Ihre Fähigkeit weiter zu regieren ist ungebrochen. Zwar hat die Bombardierung von Waffenlagern und -werkstätten ihre militärischen Kapazitäten reduziert. Doch nur wenige ihrer Kämpfer und Führungsfiguren bezahlten den Krieg mit dem Leben, ihre Organisationsstruktur blieb weitgehend intakt und ihre Aktivisten demonstrierten nach Beginn der Waffenruhe überall in der Öffentlichkeit Präsenz. Der militärische Arm wie die politische Organisation feierten ihr Überleben und Weiterregieren als Sieg. Sie hatten allen Grund dazu. Denn der Krieg schlug sich in einem deutlichen Anstieg der Popularität von *Hamas* nieder.⁴

Ein "Kleiner Krieg"

Der Gaza-Krieg wies eine Reihe von Merkmalen des unkonventionellen "Kleinen Krieges" auf, wie Daase solche bewaffneten Konflikte nennt, deren asymmetrischer Austragungsmodus durch den Mix von staatlicher und substaatlicher Kriegführung bestimmt ist. Der Beginn solcher Kriege lässt sich selten präzise datieren, ihr Ende ist schwer absehbar, Begriffe wie Front, Hinterland oder Entscheidungsschlacht sind so gut wie bedeutungslos. Es treffen keine gleichartigen Gegner aufeinander, zwischen Kombattanten und Nicht-Kombattanten wird kaum mehr unterschieden, die Mehrzahl der Toten und Verletzten sind fast immer Zivilisten.

Auslöser des Gaza-Kriegs war, je nach Perspektive, der Beschuss Israels mit Raketen und Mörsergranaten durch palästinensische Milizen bzw. die Blockade des Gazastreifens in Verbindung mit wiederkehrenden Militäroperationen Israels, die seit Ausbruch der zweiten *Intifada* bis zum Beginn des Gaza-Krieges 3.000 Tote forderten. 2001 war die erste *Qassam*-Rakete auf israelischem Territorium eingeschlagen. Die ersten Todesopfer gab es 2004. Der

⁴ Siehe die Meinungsumfrage des Jerusalem Media and Communication Centre (JMCC): Poll 67_January 2009, http://www.jmcc.org/publicpoll/results/2009/67_jan_english.pdf.

⁵ Christopher Daase: Kleine Kriege – Große Wirkung. Wie unkonventionelle Kriegführung die internationale Politik verändert, Baden-Baden 1999, S. 94.

⁶ Siehe die Statistik der israelischen Menschenrechtsorganisation B'Tselem, http://www.btselem.org/English/Statistics/Casualties.asp.

Beschuss erhöhte sich signifikant, als deutlich wurde, dass der Abzug der israelischen Siedler und Soldaten 2005 die Besatzung des Gazastreifens nicht beendet, sondern die absolute Kontrolle von außen ihr nur eine neue Form verliehen hatte. Bis zum Beginn der Operation "Gegossenes Blei" am 27. Dezember 2008 wurden über 8.000 Raketen und Mörsergranaten auf Israel abgefeuert, 14 Israelis kamen dabei ums Leben, Tausende wurden traumatisiert. Durch den Einschlag einer Rakete in der 18 Kilometer entfernten israelischen Hafenstadt Ashkalon am 3. Januar 2008 hatte der Raketenbeschuss überdies eine neue Dimension erhalten, mehrere Hunderttausend Menschen im Süden Israels leben inzwischen mit dieser Bedrohung.

Die Blockade des Gazastreifens, die einen Verstoß gegen das am 15. November 2005 von Israel und der Palästinensischen Selbstverwaltung (*Palestinian Authority*, PA) unterzeichnete *Agreement on Movement and Access*⁷ darstellte, lässt sich als vorläufigen Höhepunkt eines lange währenden Abschnürungsprozesses beschreiben, als dessen Etappen die häufige Schließung der Grenzübergänge nach Israel seit Beginn des Friedensprozesses 1993, die Einzäunung und Abriegelung des Gazastreifens 1996 bzw. 2001, die andauernde Kontrolle des Gazastreifens nach dem Abzug 2005, die Blockade nach der Gefangennahme des israelischen Soldaten Gilat Shalit im Juni 2006 sowie deren Verschärfung nach der gewaltsamen Machtübernahme der *Hamas* im Juni 2007 und die Erklärung des Gazastreifens zum feindlichen Gebiet im September 2007 durch das israelische Sicherheitskabinett gelten können.

Die Asymmetrie zwischen den Gegnern spiegelte sich in der Kriegführung wider. Da Israel *Hamas* in Gänze als Terrororganisation ansieht, richteten sich die israelischen Angriffe sowohl gegen die paramilitärischen Gruppen und ihre Infrastruktur als auch gegen politische Funktionsträger einschließlich der *Hamas*-Führungsspitze. Mit der Begründung, dass alle Institutionen unter der Kontrolle der *Hamas* legitime Ziele darstellten, wurden Regierungsgebäude und andere öffentliche Einrichtungen aus der Luft bombardiert und von der Artillerie beschossen; Angriffe auf Moscheen und Wohnhäuser wurden damit gerechtfertigt, dass sich die militärische Infrastruktur der *Hamas* überwiegend in Wohngebieten befinde. Bei der Bodenoffensive hatte die Sicherheit der eigenen Truppen absolute Priorität, Rücksichtnahme auf die Zivilbevölkerung war demgegenüber zweitrangig. Im Zweifelsfall schossen sich die Soldaten den Weg frei, wobei sie zwischen Männern, Frauen, Kindern, Alten oder Jungen nicht unterschieden.

⁷ Israeli Ministry of Foreign Affairs: Agreed documents on movement and access from and to Gaza, http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Reference+Documents/Agreed+documents+on+movement+and+access+from+and+to+Gaza+15-Nov-2005.htm.

MARGRET JOHANNSEN

Angesichts der asymmetrischen Kräfteverhältnisse gaben sich die militanten Organisationen der Palästinenser nie der Illusion hin, Israel militärisch besiegen zu können. Die Milizen, die israelische Ortschaften in Grenznähe beschossen, unterschieden nicht zwischen militärischen und zivilen Zielen. Ob sie dies hätten tun sollen, war für sie allerdings eine eher theoretische Frage. Da die Kämpfer nicht über Lenkwaffen verfügen, ist es reiner Zufall, ob ihre Geschosse auf freiem Feld landen, einen Armeeposten treffen oder in einem Wohnhaus einschlagen. Aus den technischen Unzulänglichkeiten ihres Waffenarsenals machten die Protagonisten des bewaffneten Kampfes eine Strategie: Der Beschuss diente dazu, die Wirkungslosigkeit des Gaza-Grenzzauns zu demonstrieren, der Schutz vor Selbstmordattentätern bieten soll. Im Vergleich mit den Terroranschlägen in Israel, die 2002, auf dem Höhepunkt der zweiten Intifada, 222 Menschen das Leben kosteten, könnte der Beschuss fast unerheblich erscheinen. Doch es zählen nicht allein die Toten. Die in Grenznähe lebende Bevölkerung soll durch die ständige Bedrohung zermürbt werden. Sie wird gewissermaßen in Geiselhaft genommen und von den paramilitärischen Organisationen dazu benutzt, Israels überlegene Militärmacht zu unterlaufen bzw. auszugleichen.

Auf beiden Seiten, in der israelischen wie der palästinensischen Gesellschaft, hat der Krieg zu einem deutlichen Popularitätsanstieg von Parteien geführt, die als Gegner eines Verhandlungsfriedens gelten oder Gewalt zur Durchsetzung von Interessen favorisieren. Ber Krieg hat die Bedingungen für eine Regelung des Grundkonflikts also nicht verbessert, sondern verschlechtert. Dies ist kein isoliertes Phänomen. Die Schwächung kompromissbereiter Kräfte als Folge von Gewaltexzessen in Verbindung mit Rückschlägen im Friedensprozess hat die israelisch-palästinensischen Verhandlungen von Beginn an belastet.

Der Gewaltkonflikt um das ganze Palästina

Der Gaza-Krieg war die vorerst letzte große Gewalteruption in dem jahrzehntealten jüdisch-arabischen Konflikt um das Territorium zwischen Jordan und Mittelmeerküste, dessen Anfänge bis in das späte 19. Jahrhundert zurückreichen. Das Knäuel von Motiven demographischer, ethno-nationaler und reli-

⁸ PSR – Survey Research Unit: Joint Israeli-Palestinian Poll, März 2009, http://www.pcpsr. org/survey/polls/2009/p31ejoint.html.

⁹ Ghassan Khatib: A dangerous lurch to the right, 9.2.2009, http://www.bitterlemons.org/previous/bl090209ed6.html{\\#}pal1.

giöser Natur ist bis heute nicht entwirrt; sein Gewaltpotenzial bricht sich periodisch immer wieder Bahn.

Ethnische Säuberung – Kolonisierung – Widerstand – Repression

Bisher ist es keiner Seite gelungen, den Konflikt für sich zu entscheiden. Im Zuge des israelischen Unabhängigkeitskriegs 1948 waren neun Zehntel der arabischen Bevölkerung, die dort lebte, wo Israel entstand, vor den jüdischen Truppen und Terrorkommandos geflohen. Der junge jüdische Staat hatte die Menschen, die er als seine geborenen Gegner betrachtete, in ihrer Mehrzahl nicht umgebracht, sondern vertrieben; das Problem seiner fehlenden Akzeptanz blieb ungelöst. Es verschärfte sich noch einmal nach dem Sechstagekrieg 1967, als Israel für 850.000 Palästinenser zum Besatzer wurde – heute sind es vier Millionen.

Unter dem Dach der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) verschrieben sich die verschiedenen palästinensischen Widerstandsbewegungen dem bewaffneten Kampf gegen Israel und griffen dabei zu den Methoden des auf Aktionen kleiner Partisanenverbände gestützten Guerillakrieges ebenso wie zu Terroranschlägen gegen israelische und jüdische Einrichtungen in Israel und weltweit. Sie konkurrierten dabei auch um Popularität unter der Bevölkerung der besetzten Gebiete. Parallel dazu bildeten sich in den besetzten Gebieten breite gewaltlose Bewegungen, die mit Methoden des zivilen Ungehorsams Widerstand gegen die Besatzung leisteten. Sie fanden international kaum Beachtung. Gewaltfreie Aktionsformen prägten auch die erste Intifada und bestimmen heute noch den Protest von Dorfbewohnern gegen Landenteignungen in der Westbank, z.B. die seit Februar 2005 andauernden wöchentlichen Demonstrationen in Bil'in, das über die Hälfte seiner Felder und Olivenhaine durch den Bau der Sperranlage und die Ausweitung der israelischen Siedlung Modi'in Illit verloren hat. Die zweite Intifada wurde hingegen von den militanten Flügeln der Widerstandsbewegungen dominiert, deren Aktivisten sowohl in den besetzten Gebieten operierten als auch im israelischen Kernland Attentate verübten.

Den gewaltfreien Widerstand beantwortete die israelische Zivilverwaltung in den besetzten Gebieten mit der Deportation der Führungskräfte der Bewegung. Gegen Demonstranten und Steine werfende Jugendliche ging das Militär mit Tränengas und gelegentlichem Schusswaffeneinsatz vor. Dem bewaffneten Kampf begegnete Israel mit Kollektivstrafen und überlegener militärischer Gewalt, gepaart mit geheimdienstlicher Zusammenarbeit mit Informanten, die sich unter anderem aus den vielen Tausend palästinensischen Insassen seiner

MARGRET JOHANNSEN

Haftanstalten rekrutieren ließen. Der Absicherung des mittlerweile fast eine halbe Million jüdische Siedler umfassenden Kolonisierungsprojekts, ziviles Pendant zu militärischer Landnahme, dienen die vielen Hundert vom Militär errichteten Straßensperren. Die israelische Infrastruktur in der Westbank und die dazugehörigen Sicherheitskorridore und *Checkpoints* belasten den Alltag der palästinensischen Bevölkerung schwer und lähmen die Wirtschaft.

Der gefesselte Goliath

Die Demonstrationen seiner Machtfülle stehen im krassen Gegensatz zur Unfähigkeit Israels, die Palästinenser zur Aufgabe ihres nationalen Projekts zu zwingen. Diese Unfähigkeit ist nicht militärisch, sondern nur politisch zu erklären. Eine ethnische Säuberung wie sie 1948 unter besonderen Umständen möglich war, zu denen der Genozid an den europäischen Juden ebenso gehörte wie die Staatsbildung der ihm Entronnenen im Kontext der Dekolonisierungsprozesse nach dem Zweiten Weltkrieg, ist ausgeschlossen, seit Israel sich als Mitglied der westlichen Wertegemeinschaft definiert. Zwar wächst die Zustimmung zu einem "Transfer" der Palästinenser in die arabischen Staaten, doch noch hat sich keine israelische Regierung diese von einigen Parteien am rechten Rand propagierte "Lösung des Palästinenserproblems" zu eigen gemacht. Diese selbstauferlegte "Zurückhaltung", die sich mit Israels strategischen Interessen ebenso wie mit seinem Selbstbild erklären lässt, ermöglicht den Palästinensern, auszuharren und im Vertrauen auf die eigene Leidensfähigkeit der Besatzungsmacht Widerstand entgegenzusetzen, in der Erwartung, sie langfristig zu zermürben. Für beide Seiten war der bisher zu entrichtende Preis für den jahrzehntelangen Konflikt tragbar. Israel musste ihn nicht gewinnen und die Palästinenser konnten ihn unter diesen Umständen nicht verlieren.

Erst in den 1990er Jahren entstand ein Verhandlungsansatz, der zeitweise die konfrontativen Formen der Auseinandersetzung überlagerte. Mit dem Slogan "Land für Frieden" verband sich ein Lösungsmodell, das auf eine Aufteilung des vormals britischen Mandatsgebiets zwischen Jordan und Mittelmeer zielte. Unter dem Etikett "Zweistaatenlösung" wurde dieses Modell zu einer Zauberformel, mit der die internationale Diplomatie den Konflikt beizulegen hofft. Es hat die "Vernunft" auf seiner Seite. Indes setzt diese Vernunft die Bereitschaft auf beiden Seiten voraus, den Konflikt um Palästina als einen Interessenkonflikt zu begreifen, der insofern zu teilen erlaubt, als einem Teilverzicht ein Teilgewinn gegenübersteht. Eine Zweistaatenlösung wird zwar seit Jahren von einer Mehrheit in beiden Gesellschaften grundsätzlich befürwortet, doch ließ sich das Modell bisher aus zwei Gründen nicht realisieren: Erstens sinkt

die Kompromissbereitschaft in beiden Gesellschaften deutlich, wenn es um die wichtigen Einzelfragen, namentlich den künftigen Status Jerusalems und eine Rückkehr der palästinensischen Flüchtlinge geht. ¹⁰ Zweitens gelingt es politischen Vetogruppen auf beiden Seiten, die sich von dem bei Wertekonflikten vorherrschenden "Ganz-oder-gar-nicht-Prinzip" leiten lassen, den Prozess zur Aushandlung der Parameter einer Zweistaatenlösung zu blockieren. Die innere Unentschiedenheit auf beiden Seiten führt dazu, dass, wie Diner feststellt, "zwischen den zum Konsens unfähigen Kontrahenten alternierend Gespräche und Gewalt sich ablösen". ¹¹

In Israel ist die Blockadefähigkeit dieser Akteure im Wesentlichen auf die Fragmentierung des politischen Systems bzw. den permanenten Zwang der großen Parteien zurückzuführen, mit Vertretern intransigenter Positionen Regierungskoalitionen einzugehen, was allerdings nicht den Umkehrschluss erlaubt, dass die großen Parteien zu einer für die andere Seite zumutbaren, weil intern vermittel- und durchsetzbaren politischen Lösung bereit wären. Die Selbsteinstufung der jüdischen Bevölkerung – 43 Prozent fühlen sich der Rechten, 26 Prozent der Mitte und 20 Prozent der Linken zugehörig¹² – legt es den gemäßigten rechten Parteien nahe, auf die ideologischen Positionen von säkularen oder religiösen Ultranationalisten Rücksicht zu nehmen. Diese erleichtern es Likud am Traum von einem Großisrael festzuhalten, und Kadima das aus der Furcht vor der demographischen Entwicklung geborene Konzept einer "Trennung" von den Palästinensern mit einer Zementierung des Siedlungsprojekts zu verbinden, was die von Kadima befürwortete "Zweistaatenlösung" in die Nähe der Ghettolösung rückt, die der frühere Ministerpräsident Ariel Scharon für die Palästinenser vorsah.

Auf palästinensischer Seite ist die Vetomacht dieser Akteure in erster Linie darauf zurückzuführen, dass das sich unter Besatzungsbedingungen selbst verwaltende Gemeinwesen in der Westbank und im Gazastreifen nicht über hinreichend stabile Institutionen verfügt, mit deren Hilfe sich legitime Entscheidungen durchsetzen ließen. Die Ambivalenz, welche die Politik Yasser Arafats an der Spitze der PLO und der PA kennzeichnete, war Ausdruck dieses Problems und der Entschlossenheit, wenigstens äußerlich die nationale Einheit der Widerstandsgesellschaft zu wahren. Auch sein Nachfolger Mahmud Abbas war lange darum bemüht, den offenen Bruch mit der bewaffneten Opposition zu vermeiden. In den palästinensischen "Bruderkrieg" wurde er 2006/2007

¹⁰ PSR – Survey Research Unit: Joint Israeli Palestinian Poll, Dezember 2008, http://www.pcpsr.org/survey/polls/2008/p30ejoint.html.

¹¹ Dan Diner: Dialektik der Nichtanerkennung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 54 (2009): 2, S. 78-80 (hier: S. 80).

¹² Efraim Yaar/Tamar Hermann, a.a.O., S. 1.

MARGRET JOHANNSEN

nicht nur von denen in seiner Partei getrieben, die ein Monopol der *Fatah* als Staatspartei beanspruchten. Auch Israel, die USA und die EU ermutigten ihn, das offene Kräftemessen mit *Hamas* zu wagen – mit dem Ergebnis einer Spaltung zwischen der Westbank und dem Gazastreifen und einer weiteren Demontage seiner Statur als palästinensischer Präsident, dem seine Landsleute kaum mehr zutrauen, ihre Interessen wirksam zu vertreten.

Der Konflikt erwies sich bis heute als resistent gegenüber allen politischen Regelungsversuchen. Solange die Zweistaatenlösung nicht durchsetzbar ist, sei es durch Zwang von außen, sei es durch Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien, wird der Konflikt weiterhin auch gewaltsam ausgetragen, ohne dass er militärisch entschieden werden wird. Denn dafür, dass dies nicht geschieht, dürften wie in der Vergangenheit mehr oder weniger mächtige Dritte sorgen.

Interventionen von außen

In den Konflikt um Palästina, dessen Entstehung auf den europäischen Nationalismus und Antisemitismus zurückzuführen ist, waren schon früh äußere Mächte und internationale Organisationen involviert.

Unterstützung des zionistischen Staatsprojekts

Das Projekt der jüdischen Staatsgründung fand bereits während des Ersten Weltkriegs und in der nachfolgenden Neuordnung des Vorderen Orients mächtige Unterstützer in der Staatengemeinschaft. Nach dem Zweiten Weltkrieg hatte es das vorstaatliche zionistische Gemeinwesen in Palästina vor allem europäischer, amerikanischer und sowjetischer Fürsprache zu verdanken, dass sein Staatsprojekt in der UNO reüssierte. Unter den Motiven hierfür sind das Schuldgefühl Europas gegenüber dem jüdischen Volk, die Sympathie der USA für die nach Selbstbestimmung verlangende zionistische Pioniergesellschaft und eine antikoloniale Agenda der Sowjetunion hervorzuheben. Dennoch fanden auch die Belange der arabischen Bevölkerung Palästinas Berücksichtigung und in der Teilungsresolution 1947 demonstrierte die UNO, dass sie neben dem jüdischen Staat auch einen arabischen Staat entstehen sehen wollte. Die Teilungsresolution gab der israelischen Staatsproklamation einerseits internationale Legitimität, legte dem Staat andererseits aber Beschränkungen auf. Denn auf ihrer Basis konnte Israel seine Grenzen nicht bis zum Jordan ausdehnen, wodurch es militärstrategisch günstigere Grenzen erhalten hätte.

Zwischen Empowerment und Passivität

Seit Jahrzehnten oszilliert das Engagement äußerer Mächte und internationaler Organisationen im Palästinakonflikt zwischen zwei Polen. Auf der einen Seite erhalten die Konfliktparteien zwar nicht die gleiche, aber immerhin so viel Unterstützung, dass sie ihre Existenz behaupten können. Auf der anderen Seite werden sie trotz ständiger Einmischung von außen, die aber keine Konfliktregelung bewerkstelligt, letztlich der destruktiven Dynamik des Konflikts überlassen, den sie aus eigener Kraft nicht lösen können.

Von den USA erhält Israel neben großzügigen Kreditbürgschaften zu gleichfalls günstigsten Bedingungen Waffen, die seinen Status als militärische Supermacht in der Region garantieren. Andere Staaten, unter anderem die Bundesrepublik Deutschland, exportieren ebenfalls Rüstungsgüter nach Israel, die in dessen kriegerischen Auseinandersetzungen auch zum Einsatz kommen oder wie die deutschen U-Boot-Lieferungen dazu dienen, Israels strategische Überlegenheit in der Region zu erhalten und auszubauen. Der jüdische Staat muss darum wegen der Palästinafrage keine seine Existenz bedrohenden Konflikte mit den Nachbarn fürchten.

Die Palästinenser konnten an ihrem Ziel nationaler Selbstbestimmung vor allem mit Hilfe der Vereinten Nationen festhalten. Kein Regionalkonflikt dürfte die Weltorganisation seit ihrem Bestehen so beschäftigt haben wie der um Palästina. Im Sicherheitsrat durch Vetomächte blockiert und folglich realpolitisch machtlos, konzentrierte sich die UNO einerseits auf humanitäre Aufgaben. Andererseits bestand sie in den internationalen Einrichtungen, deren Agenda nicht von den großen Mächten bestimmt wird (z.B. der UN-Vollversammlung, den UN-Menschenrechtsorganen und dem Internationalen Gerichtshof), hartnäckig auf der Beachtung völkerrechtlicher Normen. Auf diese Weise erhielten die Palästinenser die Chance, ihre militärische Unterlegenheit durch internationale Legitimität zu kompensieren. Das war das Maximum dessen, was die UNO unter den bestehenden Mächtekonstellationen leisten konnte. Die Aufgabe, den Konflikt zu lösen, hätte sie hingegen überfordert und tut dies noch immer. Aber sie trug mit ihrer Versorgung der Flüchtlinge, deren Zahl in 60 Jahren von 700.000 auf 4,5 Millionen angewachsen ist, dazu bei, dass der Konflikt um Palästina sich nicht "von selbst" erledigte und nach wie vor auf der Agenda der internationalen Politik steht.

In den Kalkülen der Staaten außerhalb der Region waren die Palästinenser lange Zeit kaum relevant. Zwar erinnerten das Geiseldrama während der Olympischen Spiele in München 1972 und die Ölpreiskrise nach dem Oktoberkrieg 1973 an den ungelösten Konflikt, die internationale Aufmerksamkeit war jedoch von kurzer Dauer. Während des Ost-West-Konflikts war der Paläs-

MARGRET JOHANNSEN

tinakonflikt in die globale Bipolarität eingebunden und zum Medium für die Rivalität der Supermächte geworden. Unter diesen Umständen war seine Lösung weder mit Gewalt noch durch Verhandlungen möglich. Doch nach Auflösung der Bipolarität, als die Konfliktparteien ihren jeweiligen Patron nicht länger für wirtschaftliche und militärische Unterstützungsleistungen manipulieren konnten und der Weg international frei schien für kooperative Lösungen, erwies er sich weiter als langlebig.

Seit Ende des Ost-West-Konflikts bzw. seit der israelisch-palästinensischen Grundsatzerklärung von Oslo 1993 unterstützten insbesondere die USA und die EU die Palästinenser beim Aufbau eines Gemeinwesens, das sich mit Billigung Israels zu einem souveränen Staat entwickeln sollte. Nach dem Rückfall in den gewaltförmigen Konfliktaustrag im Herbst 2000 wurden die finanziellen Mittel, die zuvor in den Aufbau staatlicher Institutionen und der Infrastruktur geflossen waren, in Budgethilfe und humanitäre Leistungen umgelenkt. Mit internationaler Unterstützung können die Palästinenser ihre Katastrophen überleben und sich die Chance bewahren, zwischen verschiedenen Wegen im Konfliktaustrag zu entscheiden. Zur Wahl stehen zwei Befreiungsbewegungen: Fatah, die trotz ihres Gewaltverzichts das palästinensische Ziel nationaler Selbstbestimmung verfehlt hat, und Hamas, die sich die Gewaltoption für den Fall vorbehält, dass Verhandlungen nicht zum Ziel führen. Ob eine Regierung der nationalen Einheit die Kluft zwischen den Lagern rasch überwinden könnte, scheint fraglich. Sie wäre aber die Voraussetzung dafür, dass die politische Führung der Palästinenser handlungs- und verhandlungsfähig wird. Deren Legitimität anzuerkennen, anstatt wie bisher durch den Boykott der Hamas die Spaltung zu vertiefen, frühzeitig entsprechende Signale an die Teilnehmer des palästinensischen nationalen Dialogs zu senden und damit einen der Ideologie des War on Terror geschuldeten Fehler zu korrigieren, der den Gaza-Krieg mit verursacht hat, ist den USA und der EU darum dringend anzuraten.

Die Konfliktparteien zu ihrem Glück zwingen

Für eine "Dreistaatenlösung", entweder eine kleine (Israel, Westbank, Gazastreifen) oder eine große (Israel, Jordanien plus Westbank und Ägypten plus Gazastreifen) gibt es keine hinreichende Unterstützung der davon betroffenen Gesellschaften bzw. Staaten. Sollte die schleichende Annexion von Teilen der Westbank und Jerusalems und die Ghettoisierung der palästinensischen Bevölkerungszentren die Zustimmung einer palästinensischen Regierung finden, so ist mit einer Fortsetzung des bewaffneten Widerstands seitens der Opposition zu rechnen. Verzichtet hingegen die palästinensische Führung auf einen sol-

chen Rumpfstaat, so wird es zu einem Kampf um gleiche Bürgerrechte kommen, in dem sich aller Erfahrung nach ziviler Ungehorsam und Gewaltmittel mischen. Die Parameter einer einvernehmlichen Lösung hingegen sind seit Langem bekannt. Aber die Fakten, die Israel in der Westbank und in Jerusalem schafft, sind ebenso wie die Träume der palästinensischen Flüchtlinge von einer Rückkehr ins heutige Israel unvereinbar mit einer Zweistaatenlösung, die diesen Namen verdient. Angesichts der internen Blockaden auf beiden Seiten ist eine Einigung am Verhandlungstisch über die reale Umsetzung dieser Formel ohne energische Hilfe von außen nicht zu erwarten.

Nach Lage der Dinge sind die USA die Einzigen, die auf die Konfliktparteien und insbesondere auf Israel, das Verzicht auf territoriale Expansion zu leisten hätte, so viel Druck ausüben könnten, dass der einzige erfolgversprechende Lösungsweg eine Chance erhält und der Jahrhundertkonflikt um Palästina ein Ende findet. Zwang, verbunden mit Sicherheitsgarantien, und nicht Engagement sind hier die Schlüsselworte. Ob die USA allerdings aus höherer Einsicht und innenpolitischen Rücksichtnahmen zum Trotz den erforderlichen Zwang ausüben werden, ist zweifelhaft. Die politischen Kosten für einen Präsidenten, der nur zwei Amtsperioden zur Verfügung hat, in denen er obendrein die schwerste Wirtschaftskrise seit 1929 bewältigen will, wären vermutlich zu hoch. Eine erste Schlacht hat das Weiße Haus bereits verloren. Washingtons Israel-Lobby verhinderte die Ernennung von Charles Freemann, der zuvor öffentlich Kritik an Israels Besatzungspolitik geübt hatte, zum Vorsitzenden des einflussreichen National Intelligence Council. Dass der Palästina-Konflikt in absehbarer Zeit zu einem beliebigen Grenzkonflikt von der Art mutieren wird, wie es viele in der Dritten Welt gibt, ist allerdings unwahrscheinlich. Und so wird seine Symbolkraft wohl ein Energiespender für andere Konflikte im Vorderen Orient bzw. transnationale Risiken und Bedrohungen bis hin zum homegrown terrorism bleiben.

1.7. Frieden schaffen durch Demokratisierung? Erfahrungen auf dem Westbalkan

Thorsten Gromes und Bruno Schoch

Spätestens seit dem der damalige UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali 1992 seine "Agenda für den Frieden" veröffentlicht hat, gilt Demokratisierung in internationalen Organisationen, bei westlichen Regierungen und auch bei Nichtregierungsorganisationen als die richtige Strategie zum Frieden. Fast alle Friedensabkommen, die seither Bürgerkriege beenden sollten, nehmen sich den Aufbau einer Demokratie vor. Es fügt sich ins Bild, dass Boutros-Ghali 1996 die "Agenda für Demokratisierung" vorlegte.¹ Demokratisierung wurde von der UNO, aber auch von ausschlaggebenden westlichen Staaten betrieben. In Nachbürgerkriegsgesellschaften wie Bosnien und Herzegowina und Kosovo, aber auch in neuen Staaten wie Ost-Timor und Kriegsgebieten wie Afghanistan und Irak sollten Demokratien entstehen. Die Wissenschaft teilt diese Euphorie für weltweite Demokratieförderung keineswegs, vielmehr überwiegen hier Skepsis und Kritik: Demokratisierung sei "auf wenig mehr als auf einer hoffnungsvollen Annahme begründet,"² oder sie sei "bemerkenswert wenig erforscht und es klafft eine erschreckend breite Lücke zwischen dem, was wir erreichen wollen, und dem, was wir wirklich darüber wissen."³

Der Westbalkan stellt für die Demokratisierung von Nachbürgerkriegsgesellschaften ein regelrechtes Laboratorium dar. Trauriges Kennzeichen der Kriege im zerfallenden Jugoslawien wurde die "ethnische Säuberung" – ein Euphemismus für Massaker und Vertreibungen. Freilich ist der Wahn ethnonationaler Homogenität keine Besonderheit des Balkans, sondern gehört zum modernen Europa. Michael Mann nannte sie die verdrängte "dunkle Seite der Demokratie", meinte aber den historischen Prozess ihrer Herausbildung, also die Demokratisierung.⁴

In Jugoslawien setzten exorbitante Verschuldung und Wirtschaftskrise sowie der rasche Legitimationsverfall des Realsozialismus nach Ende des Ost-West-Konflikts zentrifugale Kräfte frei. Beim Versuch, die Einparteienherr-

Boutros Boutros-Ghali: Agenda for Democratization. Supplement to Reports A/50/332 and A/51/512, 17.12.1996, S. 4, http://www.library.yale.edu/un/un3d3.htm.

² Roland Paris: At War's End. Building Peace After Civil Conflict, Cambridge 2004, S. 42.

³ Thomas Carothers: Critical Mission. Essays on Democracy Promotion, Washington 2004, S. 3.

⁴ Michael Mann: Die dunkle Seite der Demokratie. Eine Theorie der ethnischen Säuberung, Hamburg 2007.

schaft zu überwinden und das Gesellschaftssystem zu transformieren, prallten nicht nur Reformer und Systemkonservative aufeinander, vielmehr amalgamierte sich dieser Streit mit nationalen Konflikten und wurde von einer Renaissance des Ethno-Nationalismus aufgeladen. Reformkräfte und Systembewahrer nutzten diesen gleichermaßen als Mobilisierungsressource. In Belgrad und Zagreb ersetzten Slobodan Milošević und Franjo Tudman die titoistische Integrationsparole "Brüderlichkeit und Einheit" durch großserbische und großkroatische Macht- und Revanchephantasien. In den ersten Wahlkämpfen rekurrierten die meisten Parteien auf den Nationalismus, der die verblichene Überzeugungskraft des Sozialismus ebenso wie die fehlende demokratische und liberale Tradition substituierte. Wahlen verhalfen meist ethno-nationalistischen Parteien zum Durchbruch.

Fünfmal eskalierten die politischen Konflikte zu kriegerischen Auseinandersetzungen. In Slowenien (1991), in Kroatien (1991/1995), in Bosnien-Herzegowina (1992-1995) und im Kosovo (1998-1999) bildeten Sezessionsbestrebungen den Kern der Konflikte. In Makedonien (2001) dagegen beteuerte die "Nationale Befreiungsarmee" der Albaner, sie kämpfe für deren bessere Position im bestehenden Staat und verfolge keine Abspaltungsziele. In diesen jugoslawischen Erbfolgekriegen kamen mindestens 120.000 Menschen ums Leben, fast 100.000 allein in Bosnien-Herzegowina,⁵ Millionen wurden vertrieben.

Es liegt auf der Hand, dass die Beendigung derartiger Kriege umso schwerer fällt, je weniger in ihnen ausschließlich Staaten mit ihren militärischhierarchischen Machtapparaten agieren (vgl. Beitrag 1.1.). Nationalistisch aufgehetzte, von Nachbarrepubliken materiell und ideell munitionierte Milizen sowie Gewaltunternehmer zerstören gesellschaftliche Strukturen bis in ihren Kern. Selbst wenn erschöpfte Kriegsparteien oder Interventionen einen Waffenstillstand herbeiführen, geht damit nur der Krieg zu Ende – bis zu einem stabilen Frieden dagegen bleibt noch ein langer Weg. Davon zeugen die mühsamen Anstrengungen, von Kriegen und Vertreibungen versehrte, fragmentierte Nachkriegsgesellschaften auf dem Westbalkan mittels extern induzierter und teils überwachter Demokratisierung zu befrieden.

Zehn Jahre nach dem von der NATO geführten Kosovo-Krieg und beinahe 20 Jahre nach dem Zerfall Jugoslawiens scheint es an der Zeit, die auf einer "hoffnungsvollen Annahme" beruhende Politik der Demokratisierung auf dem Westbalkan zu bilanzieren. Da diese nach aller geschichtlichen Erfahrung ein

⁵ Für Bosnien und Herzegowina vgl. die Angaben des Forschungs- und Dokumentationszentrums Sarajewo, http://www.idc.org.ba/presentation/index.htm.

THORSTEN GROMES UND BRUNO SCHOCH

langwieriger politischer und gesellschaftlicher Prozess ist, kann es sich nur um eine Zwischenbilanz handeln.

Eine riskante Friedensstrategie

Die Friedensstrategie Demokratisierung unterstellt den Bürgern einen Friedenswillen, der zum Tragen kommt, wenn Wahlen die Regierenden von der Zustimmung der Regierten abhängig machen. Sie geht zudem davon aus, dass eine gewählte Regierung Probleme nicht ignorieren kann, die vielen Bürgern unter den Nägeln brennen. Schließlich gilt ihr die Demokratie als probates Mittel, um innerstaatliche Konflikte in gewaltloser Form auszutragen: Sie hegt den Konflikt um die Regierungsmacht ein, indem sie politische Macht zeitlich begrenzt sowie durch Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung einschränkt. Aus diesen Leistungen etablierter Demokratie für den innerstaatlichen Frieden wird der Imperativ der Demokratisierung abgeleitet: Wer Frieden stiften will, muss dazu beitragen, autoritäre Regime zu demokratisieren.

Gewiss gelang nach dem Zerbröckeln des Warschauer Paktes in Mittelund Osteuropa die politische und gesellschaftliche Transformation in halbwegs liberale Demokratien und kapitalistische Marktwirtschaften binnen weniger Jahre und ohne größere Gewaltausbrüche. Doch ist dies nicht die Regel, sondern die Ausnahme: Demokratisierung erwies sich oftmals als gewaltsamer Prozess; Demokratien sind nicht selten durch Revolutionen und nach Anstößen von außen durch Kriege, Eroberungen und Niederlagen entstanden. Somit gilt es, strikt zu unterscheiden zwischen der Friedensleistung etablierter Demokratien und dem Prozess der Demokratisierung. Dass dieser in Jugoslawien zunächst in einer Reihe von Kriegen scheiterte, ist kein Einzelfall. Empirische Studien weisen den Übergang von Autokratie zur Demokratie als besonders kriegsträchtig nach.

Genau diese gefährliche Übergangszone sollten die Nachkriegsgesellschaften des Westbalkans betreten. Die Friedensschlüsse für Bosnien und Herzegowina (1995) sowie für das Kosovo (1999) verordneten Demokratisierung, während das Abkommen für Makedonien (2001) auf die stärkere Einbeziehung

⁶ Umfassend dazu Rolf E. Reichardt: Das Blut der Freiheit. Französische Revolution und demokratische Kultur, Frankfurt a.M. 1999; Charles Tilly: Contention and Democracy in Europe 1650-2000, New York 2005.

⁷ Edward D. Mansfield/Jack Snyder: Electing to Fight. Why Emerging Democracies Go to War, Cambridge/London 2005; Håvard Hegre/Tanja Ellingsen/Scott Gates/Nils Petter Gleditsch: Toward a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change, and Civil War, 1816–1992, in: American Political Science Review, 95 (2001): 1, S. 33-48.

der Albaner in die bestehende Demokratie pochte. In Slowenien und Kroatien gab es nach den Kriegen keine massiven Interventionen des Westens, doch wirkte auch hier der Druck zu demokratisieren, nicht zuletzt durch die an Auflagen geknüpfte Beitrittsverheißung der Europäischen Union.

Mindestens fünf Gefahren birgt die Demokratisierung: Erstens fordert sie diejenigen heraus, deren Macht, Status und Wohlstand sie gefährdet. Gerade zu Beginn der politischen Öffnung verfügen solche Verlierer der Demokratisierung noch über genug Einfluss, um diese torpedieren zu können, indem sie etwa innerstaatliche Konflikte schüren. Zweitens eröffnen demokratische Freiheiten viele Freiräume, genau diese zu bekämpfen und eine aggressive und nationalistische Politik zu verfolgen. Drittens verleiten Wahlen dazu, mit Hetze und Appellen an Ängste und Ressentiments um Stimmen zu werben. Viertens erscheint der Staat während der Demokratisierung als schwächer, zielt diese doch darauf ab, die politische Macht einzuschränken. Die nachlassende Bereitschaft zur Repression kann antidemokratische Kräfte ermutigen, ihre Ziele mit Gewalt zu verfolgen. Fünftens wirft jede Demokratisierung die Frage auf, wer überhaupt zum Volk gehört, das herrschen soll. Das ist dort nicht problematisch, wo alle Bürger eines Staatsgebiets selbstverständlich zum Demos zählen. Doch lauert Gefahr, sobald sich ein Teil als separater Ethnos versteht, einen eigenen Staat fordert oder sich an einen Nachbarstaat anschließen will. Noch gefährlicher wird es, wenn eine Gruppe einer anderen abspricht, gleichberechtigter Teil des Volkes zu sein. Nach ethno-nationalistischen Bürgerkriegen bestehen alle diese Gefahren in gesteigerter Form.⁸

Zwar kann die Demokratisierung, sofern sie gelingt, auf lange Sicht zur Befriedung fragmentierter Nachbürgerkriegsgesellschaften beitragen. Doch kurzfristig kann sie ungewollte Ergebnisse zeitigen: radikalen Nationalismus, Gewalt und antidemokratische Praktiken. Dieser Befund führt uns nicht zu dem Schluss, am besten verzichte man auf Demokratisierung. Doch gilt es, sich ihre Risiken zu vergegenwärtigen, um mögliche pathologische Effekte zu vermeiden.

Interventionen wider Willen

Die westlichen Mächte haben ihre Militärinterventionen auf dem Balkan nicht gesucht, sondern wollten sie lange vermeiden. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und der "deutschen Frage" beschäftigt, waren sie vom Ausbruch der

⁸ Ausführlich dazu Thorsten Gromes: Demokratisierung nach Bürgerkriegen. Das Beispiel Bosnien und Herzegowina, Frankfurt/New York 2007, S. 70-94.

THORSTEN GROMES UND BRUNO SCHOCH

Gewalt in Jugoslawien überrascht. Zudem schreckten sie aus guten Gründen davor zurück, Sezessionen zu unterstützen, ganz abgesehen davon, dass sie die immensen Kosten eines langfristigen Engagements scheuten.⁹ Erst als die Wiederkehr von extremem Nationalismus die öffentliche Meinung in den westlichen Demokratien immer stärker aufwühlte, entschlossen sie sich, geführt von den USA, militärisch zu intervenieren, um dem Morden und Vertreiben Einhalt zu gebieten. Dem Westen dabei ein neokoloniales Kalkül zu unterstellen, leugnet leicht die Schrecken der Kriege gegen die Zivilbevölkerung, zu deren Chiffren Vukovar, Sarajewo und Srebrenica wurden. Mehrfach hat der Sicherheitsrat der UNO diese Kriege als Bedrohung des Weltfriedens eingestuft. Erst nach dem Fall der "UN-Schutzzonen" Srebrenica und Žepa griff die NATO 1995 serbische Stellungen in Bosnien-Herzegowina an. Vor dem Hintergrund der bitteren Erfahrungen in Kroatien und Bosnien-Herzegowina begann die NATO Ende März 1999 einen wochenlangen Luftkrieg gegen Rest-Jugoslawien – fraglos ohne völkerrechtliche Legitimation. Doch wer deshalb die militärischen Interventionen auf dem Balkan lediglich als mutwillige Verletzung staatlicher Souveränität und Rehabilitierung militärischer Gewalt brandmarkt, leugnet die genozidalen Momente der Kriege im zerfallenen Jugoslawien. Auch trifft der Einwand zu, der Westen lege bei seinen humanitären Interventionen zweierlei Maß an. Doch ist er nicht stichhaltig, es sei denn, man meinte im Ernst, wer dem Völkermord in Ruanda untätig zugesehen habe, hätte deshalb auch auf dem Balkan nicht eingreifen dürfen.

Der Westen intervenierte auf dem Balkan immer dort, wo es am meisten brannte. So blieb das Kosovo 1995 im Dayton-Abkommen ausgespart, weil man die Zustimmung Serbiens benötigte. Das aber hat Ibrahim Rugovas Strategie der Gewaltfreiheit desavouiert und den Verfechtern des bewaffneten Unabhängigkeitskampfes Zulauf beschert. Das Stückwerk änderte sich erst mit dem mitten im Kosovo-Krieg auf Vorschlag Berlins verabschiedeten Stabilitätspakt für Südosteuropa, den man mit bitterem Beigeschmack "nachholende Prävention" (vgl. Friedensgutachten 2000, Beitrag 1.10.) genannt hat. Seither verfolgt der Westen das Ziel, alle Staaten des Westbalkans bei ihrer Demokratisierung zu unterstützen und sie an die Europäische Union und die transatlantischen Institutionen heranzuführen.

⁹ Das hat Rafael Biermann minutiös rekonstruiert: Lehrjahre im Kosovo. Das Scheitern der internationalen Krisenprävention vor Kriegsausbruch, Paderborn u.a. 2006.

Ungleiche Einmischung

Der Konflikt um die Unabhängigkeit *Sloweniens* ging mit dem Rückzug der Jugoslawischen Volksarmee so schnell zu Ende, dass sich für externe Akteure die Frage eines militärischen Einschreitens nicht stellte. Nach *Kroatien* hingegen entsandte die UNO Blauhelme, um 1991 nach der ersten Kriegsrunde den Waffenstillstand zu sichern. Doch 1995 eroberten kroatische Regierungstruppen die meisten der von serbischen Verbänden kontrollierten Gebiete zurück, und zwar mit Billigung der USA. Zuvor waren die Streitkräfte Kroatiens modernisiert und von der US-Firma *Military Professional Resources Incorporated* trainiert worden.

Während des Krieges in *Bosnien-Herzegowina* sollten zunächst Tausende Blauhelme humanitäre Hilfe leisten und einen Frieden erhalten, den es nicht mehr gab. Erst im August 1995 griff die NATO mit Luftangriffen und um Sarajewo auch mit Bodentruppen in die Kämpfe ein, um einen Waffenstillstand zu erzwingen, der schließlich zum Friedensabkommen von Dayton führte (vgl. Friedensgutachten 1996, Beiträge 1.5. und 1.6.).

Als 1998 die Auseinandersetzung um das *Kosovo* eskalierte, drohte die NATO früh mit einer militärischen Intervention. Von Ende März bis Anfang Juni 1999 führte die NATO ihren Luftkrieg (vgl. Friedensgutachten 2000, Beitrag 1.2.). Dass ihm das völkerrechtliche Mandat fehlte, war mehr als ein Schönheitsfehler, auch wenn eine von der schwedischen Regierung eingesetzte internationale Kommission zum Ergebnis gelangte, die Intervention sei "illegal, aber legitim" gewesen. ¹⁰

Makedonien konnte sich 1991 friedlich von Jugoslawien lösen. Eine Blauhelmtruppe sicherte bis 1999 die westlichen und nördlichen Grenzen des neuen Staates – ein seltenes Beispiel von Gewaltverhütung durch präventive Stationierung von UN-Truppen. Auch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) entsandte eine Mission nach Makedonien. Als 2001 eine "Nationale Befreiungsarmee" der albanischen Minderheit den bewaffneten Kampf aufnahm, erklärten Vertreter von UNO, NATO und EU nur zu Beginn, die Politik Skopjes mitzutragen. Schnell drängten sie energisch auf Verhandlungen zwischen der Regierung und den Aufständischen, was zum Friedensabkommen von Ohrid führte, auf das sich auch die "Nationale Befreiungsarmee" einließ. Nach dem Friedensschluss überwachte zunächst eine Mission der NATO die Entwaffnung der "Nationalen Befreiungsarmee". Darauf folgten Einsätze der NATO und EU mit unterschiedlichen Mandaten.

¹⁰ The Independent International Commission on Kosovo: The Kosovo Report, Oxford 2000, S. 4.

Ungleiche Nachkriegsordnungen

Slowenien musste die Jugoslawische Volksarmee nicht besiegen, um seine Unabhängigkeit durchzusetzen. Serbien nahm sie wohl oder übel in Kauf und konzentrierte sich auf Kroatien und Bosnien-Herzegowina, wo Serben, anders als in Slowenien, einen großen Teil der Bevölkerung ausmachten. Nachdem sich die anderen Teilrepubliken rasch mit der Sezession Sloweniens abgefunden hatten, war der neue Staat nicht nur frei von jeder gewaltsamen Einmischung seiner Nachbarn, sondern auch aller ethnischer Konflikte um seinen Bestand, seine Grenzen und seinen inneren Aufbau enthoben. Daher überrascht es nicht, dass Slowenien bei der Demokratisierung und inneren Stabilisierung die anderen Nachfolgestaaten Jugoslawiens rasch hinter sich ließ und als bisher einziger Staat den Weg in die EU fand. Das besagt indes nicht, diese Erfolgsgeschichte gründe letztlich in der ethnischen Homogenität.

Die Regierung *Kroatiens* gewann den Krieg gegen die serbischen Sezessionisten, die lange ein Drittel des Territoriums hielten. 1995 nahm das kroatische Militär West-Slawonien und die Krajina ein und vertrieb dabei die serbische Bevölkerung. In Dayton vereinbarten die Präsidenten Kroatiens und Rest-Jugoslawiens, Franjo Tudman und Slobodan Milošević, das noch serbisch gehaltene Ost-Slawonien unter eine Übergangsverwaltung der UNO zu stellen und anschließend an Kroatien zurückzugeben. Dessen Verfassung definiert die Serben als nationale Minderheit und garantiert ihnen drei Sitze im Parlament, aber keinen Platz in der Regierung.

Den Krieg in Bosnien-Herzegowina beendete das Dayton-Abkommen mit einem Kompromiss. *Bosnien und Herzegowina*, wie der Staat fortan heißen sollte, blieb zwar in den international anerkannten Grenzen erhalten, seine Verfassungsordnung lässt aber nicht zu, dass die Bosniaken als größte Ethnie ohne die Zustimmung der Serben und Kroaten entscheiden können. Die Serben verfehlten ihr Ziel einer Sezession oder eines Anschlusses an Serbien. Doch wurde ihre *Republika Srpska* ebenso wie die Föderation von Bosnien und Herzegowina als eine von zwei Entitäten anerkannt, aus denen sich der gemeinsame Staat seitdem zusammensetzt. Die Entitäten sind für die meisten Politikbereiche zuständig, selbst für die Verteidigungspolitik, während die Bundesebene nur spärliche Befugnisse erhielt.

Nach dem Krieg der NATO gegen Rest-Jugoslawien 1999 mussten die serbischen Sicherheitskräfte das *Kosovo* verlassen. Allerdings gewährte die maßgebliche Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrats ausdrücklich nicht die Unabhängigkeit, nach der die Albaner strebten. Stattdessen sollte eine UN-Mission für substanzielle Autonomie innerhalb Jugoslawiens sorgen und demokrati-

sche Institutionen schaffen. Der Status des Kosovos blieb in der Schwebe, womit beide Konfliktparteien ihr Maximalziel nicht erreicht hatten. Deshalb erschien die Friedensregelung den Kosovo-Albanern seinerzeit weit weniger als Triumph, als es sich von heute aus gesehen, nach der Unabhängigkeitserklärung des Kosovos vom 17. Februar 2008, ausnimmt.

Das Ohrid-Abkommen für *Makedonien* verlangte, die "Nationale Befreiungsarmee" zu entwaffnen und forderte im Gegenzug Verfassungsänderungen, um die Position der Albaner zu verbessern. Seither benötigen Gesetze zum Sprachgebrauch, zur Bildung und lokalen Selbstverwaltung u.ä. eine Mehrheit sowohl der makedonischen als auch der nicht-makedonischen Abgeordneten. Den Kommunen übertrug man mehr Kompetenzen. Darüber hinaus sollten die Ethnien künftig in der Polizei, im Militär, in der Verwaltung und in Staatsunternehmen proportional vertreten sein.

Nicht nur die Nachkriegsordnungen, sondern auch die internationalen Missionen gestalteten sich auf dem Westbalkan unterschiedlich. Nun ist es eine Binsenweisheit, dass die Erfolgschancen für Demokratisierung nicht allein vom Willen der externen Akteure abhängen, sondern auch von den gegebenen sozialen und politischen Bedingungen. Meist werden drei Voraussetzungen genannt: Modernisierung einschließlich Urbanisierung und Alphabetisierung, demokratische Werte sowie eine ausgeglichene Sozialstruktur mit einer starken Mittelschicht. Freilich sind das nicht mehr als günstige Bedingungen, und es gibt durchaus Fälle, in denen Demokratisierung ohne alle diese Voraussetzungen gelang. 11 Ein kleines Land, ideell und kulturell von der k.u.k.-Monarchie geprägt wie Slowenien, dessen Pro-Kopf-Einkommen mehr als sechsmal so hoch lag wie das im Kosovo, hatte offenkundig bessere Startbedingungen. Im Kosovo kam erschwerend ein traditionell niedriges Bildungsniveau hinzu, dadurch verschärft, dass das Milošević-Regime die Kosovo-Albaner ihrer elementarsten Rechte auf Schulbildung beraubte. Doch stellen namhafte Autoren wie Amartya Sen Theorien, die den Übergang zur Demokratie an ein bestimmtes Entwicklungsniveau knüpfen, radikal in Frage. Demokratie hängt ihm zufolge nicht von sozio-ökonomischer Entwicklung ab, sondern sie ist umgekehrt die Voraussetzung einer solchen Entwicklung: Man müsse aufhören zu fragen, wann ein Land fit for democracy sei und begreifen, dass es vielmehr fit through democracy werde. 12 Das mag es rechtfertigen, dass hier die extrem ungleichen sozio-ökonomischen Bedingungen zu kurz kommen.

¹¹ Georg Sørensen: Democracy and Democratization. Processes and Prospects in a Changing World, Boulder/San Francisco 1993, S. 27f.

¹² Amartya Sen: Democracy as a Universal Value, in: Journal of Democracy, 10 (1999): 3, S. 3-17.

Die Demokratisierungspolitik der externen Akteure

Slowenien gelang seine Demokratisierung aus freien Stücken, mochte dabei auch die Aussicht auf einen raschen Beitritt zur EU eine Rolle gespielt haben. Ähnlich verhielt es sich in Kroatien, wo sich die internationale Übergangsverwaltung nur über einen kleinen Teil des Staatsgebiets erstreckte und nach zwei Jahren beendet war. Ganz anders in Bosnien und Herzegowina: Das Dayton-Abkommen beauftragt die OSZE damit, demokratische Wahlen durchzuführen. Darüber hinaus mandatierte es den Hohen Repräsentanten, die zivilen Bemühungen um Frieden und Demokratisierung zu koordinieren. Zwei Jahre nach Ende des Krieges erhielt er die Befugnis, Gesetze zu erlassen sowie Politiker und Beamte ihres Amtes zu entheben. Diese Fremdbestimmung läuft auf eine Demokratie ohne Volkssouveränität hinaus, ein Widerspruch in sich. Dasselbe gilt auch für die UN-Mission im Kosovo (UNMIK), die für sich die gesamte exekutive und legislative Macht beanspruchte, um den Weg zur Demokratie zu ebnen. In beiden Ländern flankiert bis heute eine Friedenstruppe die zivile Präsenz externer Mächte. Insgesamt wurden in Bosnien und Herzegowina ebenso wie im Kosovo pro Einwohner weit mehr internationale Ressourcen eingesetzt als in allen vergleichbaren Nachkriegsgesellschaften. In Makedonien luden die Vertragsparteien die Staatengemeinschaft dazu ein, bei der Umsetzung des Abkommens von Ohrid zu helfen. Das führte aber nicht zu einem so hohen Maß an Fremdbestimmung wie in Bosnien und Herzegowina oder im Kosovo. Auch blieb die internationale Militärpräsenz in Makedonien deutlich kleiner und besaß ein viel enger gefasstes Mandat.

Internationale Organisationen und Einzelstaaten machten ihre Wiederaufbauhilfe und andere Leistungen davon abhängig, dass die hier betrachteten Nachkriegsgesellschaften demokratische Mindestkriterien erfüllten. Die mit Abstand wirkungsmächtigste Konditionierung ging von der EU aus. Sie eröffnete mit dem Stabilitätspakt für Südosteuropa 1999 allen Nachfolgestaaten Jugoslawiens die Aussicht auf einen Beitritt. Die einzelnen Etappen der Annäherung knüpfte die EU an Fortschritte der Demokratisierung. Damit erhielt der gesamte Westbalkan die Perspektive, einer Zone des Friedens und Wohlstands beizutreten.

Eine vorläufige Bilanz

Slowenien, seit 2004 EU-Mitglied, gilt als etablierte Demokratie. Kroatien, das 2011 der EU beitreten könnte, schneidet etwas schlechter ab, aber deutlich besser als Makedonien sowie Bosnien und Herzegowina, die zwar beide

demokratische Institutionen besitzen, aber noch ein gutes Stück auf dem Weg zur Demokratie zurücklegen müssen. In Makedonien prägten Gewalt und Unregelmäßigkeiten vor allem in mehrheitlich von Albanern bewohnten Gebieten die Parlamentswahlen 2006 und 2008. In Bosnien und Herzegowina hingegen besteht der größte Mangel an Demokratie darin, dass der Hohe Repräsentant noch immer umfassende Vollmachten besitzt. Sowohl in Makedonien als auch in Bosnien und Herzegowina besteht erst ein rudimentärer Rechtsstaat. Was die Annäherung an die EU angeht, liegt der Beitrittskandidat Makedonien vor dem "Kandidatenkandidat" Bosnien und Herzegowina. Den weitesten Weg muss das Kosovo bewältigen. Hier konnten mit Hilfe der UNMIK zwar demokratische Institutionen errichtet werden, doch entwickelten die Antagonisten des Krieges in den letzten zehn Jahren so gut wie keine praktisch-politische Kooperation. Hinzu kommen ein kaum vorhandener Rechtsstaat und mächtige mafiöse Strukturen. Am meisten bremst die Demokratisierung im Kosovo indes, dass der Status trotz der "überwachten Unabhängigkeit" – inzwischen von 56 Staaten anerkannt - ungeklärt bleibt und die UN-Resolution 1244 weiter gilt.

Nach den Eskalationen der 1990er Jahre konnten Slowenien und Kroatien die gefährliche Übergangszone zwischen Autokratie und Demokratie hinter sich lassen, ohne dass es zu neuen Gewaltausbrüchen kam. Bosnien und Herzegowina, das Kosovo und Makedonien dagegen gehören trotz mancher Fortschritte noch zur Kategorie teil-demokratischer Systeme. Allerdings hat das internationale Engagement in diesen drei Fällen die Risiken der Transition verringert. Zwar kam es im März 2004 im Kosovo zu Pogromen, doch brach nirgends ein neuer Krieg aus. Auch gingen Zahl und Heftigkeit politisch motivierter Gewalt zwischen den Ethnien signifikant zurück.

In allen Fällen bekennen sich die relevanten Parteien zur Demokratie, zum Teil gewiss auch, um überhaupt an Wahlen teilnehmen zu dürfen. Sie missbrauchen die demokratischen Freiheiten nicht, um ein autokratisches System zu propagieren. Doch sind die meisten Parteien noch immer stark ethnonationalistisch ausgerichtet. So trägt der demokratische Wettbewerb nicht dazu bei, die Gräben zu überwinden. Vielmehr nutzen in Bosnien und Herzegowina sowie im Kosovo Parteien die Wahlkämpfe immer wieder, um den gemeinsamen Staat infrage zu stellen oder abzulehnen.

Demokratische Institutionen stellen eine Arena bereit, um politische Konflikte gewaltlos auszutragen. In *Bosnien und Herzegowina* gelang es, den Konflikt um den gemeinsamen Staat weitgehend in die demokratischen Institutionen desselben Staates zu verlagern. Ähnlich wie in *Makedonien* leiden hier allerdings Parlamente und Regierungen immer wieder darunter, dass maßgeb-

THORSTEN GROMES UND BRUNO SCHOCH

liche Repräsentanten sie boykottieren. Doch sind diese Boykotte nicht derart umfassend wie im *Kosovo*, wo die Serben die neu geschaffenen demokratischen Institutionen weitgehend mieden und es nicht gelang, den ethnischen Antagonismus in gemeinsamen Institutionen auszutragen.

Wahlen sollen Entscheidungsträger anhalten, im Interesse der Bürger zu regieren. Sie drücken aber zugleich die gegensätzlichen Positionen der ethnisch polarisierten Konfliktparteien zur Frage eines gemeinsamen Staates aus. Diese Polarisierung wird dadurch gemildert, dass die Bürger in allen Fällen mehrheitlich in die EU streben. Politiker riskierten ein schlechtes Wahlergebnis, wenn sie offen gegen diese Perspektive agitieren würden.

Demokratisierung ohne Alternative

Demokratisierung kann Konflikte um Sezession und Selbstbestimmung nicht aufheben. Doch wo individuelle Freiheiten garantiert sind, Rechtsstaat und Gewaltenteilung die Regierung einschränken, erträgt eine ethnische Minderheit den von der Mehrheit dominierten demokratischen Staat leichter als einen autokratischen. Aber selbst in Fällen, in denen das politische System alle ethnischen Gruppen als gleichberechtigt sieht, verfechten diese nicht selten einen eigenen Staat oder den Anschluss an ein "Mutterland". Demokratisierung allein kann Konflikte um einen gemeinsamen Staat nicht auflösen, denn sie setzt die Regelung dieses Konflikts bereits voraus. Es gilt weithin als notwendige Bedingung für eine gelingende Demokratisierung, dass alle wesentlichen Gruppen den gemeinsamen Staat akzeptieren. 13 Dies ist aber in ethnisch gespaltenen Nachbürgerkriegsgesellschaften gerade nicht gegeben, weshalb Demokratiesierung hier auf vorübergehende, wohlwollende Fremdherrschaft angewiesen ist.

Slowenien, Kroatien und mit Abstrichen Makedonien konnten Bosnien und Herzegowina sowie das Kosovo in Sachen Demokratisierung und EU-Annäherung hinter sich lassen, weil hier der bestehende Staat nie ernsthaft infrage stand. In Slowenien und Kroatien war dies seit Ende der Kämpfe der Fall, in Makedonien erreichten Sezessionsbestrebungen nie die Schärfe wie in Kroatien, Bosnien und Herzegowina oder im Kosovo.

Obschon es in *Bosnien und Herzegowina* auch nach Kriegsende mit der Akzeptanz des gemeinsamen Staates nicht zum Besten stand, gelangen spürbare Fortschritte bei der Durchsetzung individueller Freiheitsrechte und der

¹³ Dirk Berg-Schlosser: Introduction, in: Dirk Berg-Schlosser (Hrsg.): Democratization. The State of the Art, Wiesbaden 2004, S. 14.

Konsolidierung des Friedens. Das lag vor allem an der massiven internationalen militärischen und zivilen Präsenz, die Alternativen zum gemeinsamen Staat versperrte und die mangelnde Akzeptanz des gemeinsamen Staates zumindest teilweise kompensierte. Die Aussicht auf europäische Integration schuf einen starken Anreiz, sich mit dem gemeinsamen Staat abzufinden und förderte die Demokratisierung. ¹⁴

Im *Kosovo* fiel es der UN-Mission sehr schwer, Alternativen zu den gemeinsamen demokratischen Strukturen zu blockieren, weil der Endstatus offen blieb. Der Kosovo-Konflikt zeigt auch die Grenzen des konstruktiven Einflusses der EU: Für das Ziel einer Mitgliedschaft verzichteten weder die Albaner auf ihre Unabhängigkeit, noch akzeptierten die Serben die Sezession. Diese Grenzen zeigt auch *Makedonien*, liefen doch bereits Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen mit der EU, als 2001 der Konflikt eskalierte. Freilich wären möglicherweise die Kämpfe ohne die Option auf eine Mitgliedschaft nicht so schnell zu beenden gewesen.

Der relative Erfolg *Kroatiens* scheint auf den ersten Blick denen Recht zu geben, die – nach dem Motto "give war a chance"¹⁵ – verlangen, Kriege nicht durch Kompromisse zu beenden, sondern auf den Sieg einer Seite zu setzen. Kroatien konnte durch seinen Sieg die Mühen der Demokratisierung in einem strittigen Staat vermeiden, wie sie etwa Bosnien und Herzegowina plagten – allerdings um den Preis von weiteren 200.000 Flüchtlingen und Vertriebenen. Wer dafür plädiert, diesen Preis in Kauf zu nehmen, sollte sich nicht der Illusion hingeben, die meisten Kriege ließen sich binnen weniger Tage gewinnen, wie es in Kroatien der Fall war, wo die serbischen Separatisten keine große Gegenwehr mehr leisteten, um ihr lang gestrecktes, schmales Gebiet zu verteidigen. Viele Kriege dauern Jahre, ohne dass die Kriegsparteien den Glauben an ihren Sieg verlieren. "Frieden durch Sieg" halten wir deshalb für keine akzeptable Alternative.

Anders als vielfach befürchtet, bewirkte die Unabhängigkeitserklärung des *Kosovos* bislang weder dort noch in Makedonien oder Bosnien und Herzegowina eine Rückkehr zur Gewalt. Das beweist aber noch keineswegs, dass die Strategien "Frieden durch Teilung" oder "Frieden durch ethnische Homogenität" bessere Alternativen zur mühsamen Demokratisierung umstrittener Staaten wären. An der Notwendigkeit, die Serben im Kosovo politisch zu reinte-

¹⁴ Thorsten Gromes: Gemeinsame Demokratie, geteilte Gesellschaft. Die Un-Möglichkeit einer Friedensstrategie in Bosnien und Herzegowina, HSFK-Report 9/2008, Frankfurt a.M. 2008.

¹⁵ Edward N. Luttwak: Give War a Chance, in: Foreign Affairs 78 (1999): 4, S. 36-44.

THORSTEN GROMES UND BRUNO SCHOCH

grieren, hat die Unabhängigkeit nichts geändert. Sie bleibt international "überwacht", bis diese Herkulesarbeit geleistet ist.

Die Demokratisierung fragmentierter Nachbürgerkriegsgesellschaften erfordert von externen Akteuren Sensibilität für deren Gefahren sowie Entschlossenheit, viel Geduld, Durchhaltewillen und Geld. Damit sind auch in so extrem schwierigen Fällen wie Bosnien und Herzegowina zumindest Teilerfolge der Demokratisierung und Stabilisierung möglich. Ob so indes ein Frieden entsteht, der nicht mehr von außen gesichert werden muss, lässt sich bislang nicht abschließend beantworten. Doch alles in allem scheint uns der Westbalkan zu zeigen, dass Demokratisierung trotz all ihrer Mängel und immenser Kosten im Vergleich zu den Alternativen, Kriege ausbluten zu lassen oder ethnisch homogene Staaten zu schaffen, die aussichtsreichere und humanere Option darstellt.

1.8. Die langen Kriege im Sudan – Keine (schnelle) Lösung in Sicht

Annette Weber

Seit der Ausstellung des Haftbefehls gegen den amtierenden Präsidenten Omar Hassan al Bashir durch den Internationalen Strafgerichtshof (International Criminal Court, ICC) am 4. März 2009 steht die Souveränität des Präsidenten im Mittelpunkt der medialen Öffentlichkeit. Priorität in der Berichterstattung scheint nicht mehr der Konflikt in Darfur - von dem knapp fünf der sieben Millionen Einwohner Darfurs betroffen und auf Hilfe von außen angewiesen sind – zu haben, sondern der Streit darüber, ob der Haftbefehl legitim sei oder nicht. Menschenrechtsgruppen feiern den Schritt des ICC als Meilenstein auf dem Weg zur Durchsetzung der Menschenrechte, ohne die Frieden nicht nachhaltig wäre. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen hingegen fürchtet, dass die Intervention des Strafgerichtshofs den fragilen Friedensschluss zwischen Nord- und Südsudan gefährden könnte. In dieser Kontroverse wird übersehen, dass Frieden in Darfur nicht allein von der Person des Präsidenten abhängt und die Grundlage einer Konfliktbeendigung in der Anerkennung der Rechte der Zivilbevölkerung liegt. Vom Schutz der staatlichen Souveränität zum Schutz der Souveränität des Individuums ist es noch ein weiter Weg.

Seit seiner Unabhängigkeit 1956 ist der Sudan von innerstaatlichen Konflikten zerrüttet. Militärische Aufstandsbekämpfung ist von jeher das Mittel, mit dem die zentrale Elite im Sudan versucht, die Peripherie zu dominieren. Auch der Umgang externer Akteure mit den innerstaatlichen sudanesischen Konflikten hat sich kaum verändert. Während des Kalten Krieges galt die direkte - auch militärische - Unterstützung des einen oder anderen Lagers als legitime Interessenpolitik der Machtblöcke, und auch heute folgen externe Akteure einer Freund/Feind-Logik. Allerdings ist die Lage seit Auflösung der Blockkonfrontation komplexer geworden: Die Möglichkeiten zur Einflussnahme und Intervention haben sich diversifiziert und das Spektrum der Akteure hat sich erweitert – zugleich ist es heute fragmentierter als je zuvor. Weitere zwischenstaatliche Achsen sind entstanden, weitere Regionalstaaten und internationale staatliche Akteure sind hinzugekommen. Darüber hinaus gewinnen zivilgesellschaftliche Kampagnen großen Einfluss auf die Politik der westlichen Hauptstädte – darunter die Save Darfur Coalition, die u.a. die Diskussion um den "Völkermord" und die Forderung nach sofortiger humanitärer Intervention auf die internationale Agenda setzte. Ob sich dadurch das Verhältnis

ANNETTE WEBER

westlicher Regierungen zur Regierung in Khartum tatsächlich geändert hat und ob zivilgesellschaftliche Gruppierungen Einfluss auf das Konfliktmanagement nehmen können, ist noch nicht entscheidbar.

Die folgenden Ausführungen gehen von der Feststellung aus, dass die Regierung des Sudan der Verantwortung ihre Bevölkerung zu schützen nicht nachkommt, deren humanitäre Grundversorgung behindert und jegliche Kritik an dieser Politik als Bedrohung der staatlichen Souveränität wertet. Aber auch die Rebellen in Darfur, die bisweilen die Verlautbarungspolitik der internationalen Gemeinschaft nutzen, um ihre Position gegenüber der Regierung zu stärken, sehen sich nicht in der Pflicht, ihrerseits Verantwortung für die Bevölkerung in den von ihnen kontrollierten und umkämpften Gebieten zu übernehmen. Hiervon ausgehend geht der Beitrag der Frage nach, welche Möglichkeiten sich der internationalen Gemeinschaft bieten, auf den Konflikt problemadäquat einzuwirken und ihrer Verantwortung gegenüber den Menschen gerecht zu werden, deren Leben und Wohlergehen in den Augen der sudanesischen politischen Kräfte offenkundig von untergeordneter Bedeutung sind.

Dem Konflikt im Sudan liegt ursächlich eine ungerechte Macht- und Ressourcenverteilung zugrunde. Sogenannte Lösungsansätze konzentrieren sich aber meist auf einen durch eine internationale Militärmission abgesicherten humanitären Zugang und damit statt auf die Beseitigung der Konfliktursachen auf die vermeintliche Linderung von Symptomen. Es zeigt sich, dass das militarisierte Denken, mit dem politische Probleme bearbeitet werden, nur Scheinlösungen anbieten kann. Auch die Erwartung, dass mit Hilfe des Konzepts der "Schutzverantwortung" (*Responsibility to Protect*, R2P) den ärgsten Folgen des gewaltsamen Konfliktaustrags für die Menschen beizukommen sei, erfüllte sich nicht.

Dabei gab der Grundgedanke des Konzepts, das nach dem dramatischen Scheitern der internationalen Gemeinschaft beim Völkermord in Ruanda 1994 von einer auf Betreiben Kanadas eingesetzten internationalen Kommission erarbeitet und 2005 beim Weltgipfel der Vereinten Nationen beschlossen wurde, durchaus Anlass zur Hoffnung.¹ R2P besagt, dass die Staatengemeinschaft zum Schutz der Zivilbevölkerung in einen Staat eingreifen kann, wenn dessen Regierung nicht in der Lage oder nicht willens ist, diese elementare Staatsaufgabe selbst zu erfüllen: "Jeder einzelne Staat hat die Verantwortung für

International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect, Dezember 2001, http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf; UN General Assembly: 2005 World Summit Outcome, 20. September 2005, http://stdev.unctad.org/docs/a6011.pdf.

den Schutz seiner Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. [...] Wir akzeptieren diese Verantwortung und werden im Einklang damit handeln."² Die Afrikanische Union (AU) hat sich bereits in ihrer Gründungsakte im Jahr 2002 zu ähnlichen Prinzipien bekannt. Der revolutionäre Gedanke, der hinter dieser Programmatik steht, signalisierte einen Paradigmenwechsel in den internationalen Beziehungen. Zum ersten Mal sollte der Schutz des Individuums der Souveränität des Staates übergeordnet werden. Umgesetzt wurde die Schutzverantwortung bislang allerdings nicht. Der Paradigmenwechsel steckt auf der Verlautbarungsebene fest und selbst dort verläuft die Diskussion eindimensional. Denn obwohl das umfassende Konzept eine Präventions-, eine Reaktions-, und eine Wiederaufbaukomponente vorsieht, bleibt seine Implementierung auf militärische Intervention zum Schutz der Zivilbevölkerung beschränkt.

Wie sehr das Recht des Individuums auf Schutz in einer Konfliktsituation zur politischen Manövriermasse der lokalen, nationalen und internationalen Akteure werden kann, zeigt sich deutlich in Darfur. Die Diskrepanz zwischen dem Bekenntnis der Staatengemeinschaft, einen aktiven Beitrag zur Konfliktbearbeitung leisten zu wollen, und ihrer Ignoranz gegenüber der zentralen Bedeutung eines politischen Prozesses soll im Folgenden gezeigt werden.

Konfliktcluster im Sudan: Der Nord-Süd-Konflikt und Darfur

Konflikte begleiteten die Geschichte des Sudan bereits vor seiner Unabhängigkeit und die großen Aufstände des Mahdi gegen die britischen Besatzer (1881-1899) sind zu nationalen Gründungsmythen geworden. Auch seit 1956 bestimmen innerstaatliche Konflikte weiterhin die Außenwirkung des größten afrikanischen Landes. Gleichwohl hat sich im Lande einiges gewandelt.

Im sudanesischen Nord-Süd-Konflikt gelang es 2005 nach jahrzehntenlangem Krieg zwischen den Rebellen der Sudanesischen Volksbefreiungsarmee (*Sudan People's Liberation Army*, SPLA) und der Regierung in Khartum, durch den wirtschaftlichen Anreiz der Ölprofite zu einem Friedensschluss zu kommen (vgl. Friedensgutachten 2007, Beitrag 4.1.). Im Umfassenden Friedensabkommen (*Comprehensive Peace Agreement*, CPA)³ wurden Waffenstill-

² Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, http://www.bmz.de/de/themen/MDG/Downloads/Abschlusserklaerung_dt.pdf.

³ United Nations Mission in Sudan (UNMIS): Comprehensive Peace Agreement, http://www.unmis.org/english/cpa.htm.

ANNETTE WEBER

stand, Macht- und Ressourcenteilung vereinbart sowie ein Fahrplan für Wahlen 2009 und ein Referendum 2011 festgelegt. Im Referendum können sich die Südsudanesen für einen Verbleib im geeinten Sudan oder für eine Abspaltung aussprechen. Eine wesentliche Voraussetzung für den Friedensschluss war die ökonomische Interessenverflechtung. Dass diese einzige Basis für die Übereinkunft nicht ausreichen würde, um einen stabilen Frieden zwischen dem Zentrum und der südsudanesischen Peripherie herzustellen, ist seither deutlich geworden. Zu tief sind die strukturellen Ungleichheiten und zu deutlich ist die strategische Ausgrenzung des Juniorpartners, der Sudanesischen Volksbefreiungsbewegung (*Sudan People's Liberation Movement*, SPLM – der politische Flügel der SPLA), durch den Hegemon, die regierende Kongresspartei *National Congress Party* (NCP) unter Präsident Hassan Omar al Bashir.

Durch die exklusiven Verhandlungen der Zentralregierung mit der SPLA, ohne Einbeziehung anderer Oppositionsgruppen oder der Zivilgesellschaft, setzte die Regierung in Khartum ein Zeichen, dass der Griff zu den Waffen eine valide Möglichkeit darstellt, Macht und Ressourcen von der Zentralmacht einzufordern. Die Rebellen in Darfur zogen 2003 daraus die Lehre und griffen militärische Einrichtungen der Zentralregierung an. Den Unterhändlern für das Friedensabkommen zwischen Nord- und Südsudan galt der im April 2003 erfolgte Angriff der aus der Darfur-Befreiungsfront (Darfur Liberation Front, DLF) entstandenen Sudanesischen Befreiungsarmee (Sudan Liberation Army, SLA) auf den Militärflughafen in der Provinzhauptstadt Al Fasher in Darfur als unglückliches Störmanöver. Obgleich die SLA ursprünglich von der SPLA unterstützt worden war, um den Druck der Peripherie auf das Zentrum zu erhöhen, war dieses Motiv nach der Unterzeichnung des CPA vorerst hinfällig geworden. Man wollte einen 20-jährigen Krieg beenden und die Macht im Land zwischen der Regierung und der SPLA aufteilen. Die neuen Aspiranten der SLA, die von Darfur aus ihren Anteil an Macht und Wohlstand mit Waffengewalt einforderten, störten hier nur.

Der Konflikt eskalierte und binnen weniger Monate waren mehr als 1,5 Millionen der Bewohner Darfurs vertrieben, Hunderttausende retteten sich in den benachbarten Tschad, Zehntausende kamen bei den Angriffen um. Die Konfliktkonstellationen im Sudan waren damit dramatisch verändert.

Während die SPLM durch Darfur geschwächt ist, scheint das Gegenteil für die Kongresspartei zu gelten. Der Konflikt in Darfur degradiert das Friedensabkommen zur Regelung des sudanesischen Nord-Süd-Konflikts zum Nebenschauplatz. Das ermöglicht es der Kongresspartei, für ein mögliches Scheitern des CPA das Konfliktgeschehen in Darfur oder die Ausstellung des Haftbefehls gegen den amtierenden Präsidenten verantwortlich zu machen. Für den

Südsudan bedeutet dies reduzierte Handlungsspielräume und eine erzwungene Loyalität gegenüber dem Präsidenten, da dessen Souveränität im innersudanesischen Diskurs allen internen Auseinandersetzungen und Konfliktlösungsversuchen übergeordnet ist. Es ist zu fürchten, dass die Kongresspartei als Reaktion auf den Haftbefehl die Umsetzung des CPA weiter blockiert. Damit werden die notwendigen Entscheidungen für ein konstruktives Miteinander in einem geeinten Sudan oder aber ein friedliches Nebeneinander in zwei Ländern verhindert. Ungeklärte Grenzziehungsfragen in ressourcenreichen Gebieten wie Abyei werden dadurch zum Auslöser für erneute bewaffnete Auseinandersetzungen.

Akteure

Die Konflikte im Sudan sind durch ein hohes Maß an Fragmentierung unter den Gewaltakteuren und vornehmlich territorial eingegrenzte Machtinteressen gekennzeichnet. An der Peripherie bekämpfen sich nichtstaatliche Gruppierungen. Die Funktion der staatlichen Sicherheitskräfte wird an ethnisch bestimmte Akteure ausgelagert. Eine feste Größe in der sudanesischen Politik ist lediglich die Zentralregierung in Khartum. Sie hat die Verantwortung für die Sicherheit ihrer Bevölkerung und die Befehlsgewalt über die regulären sudanesischen Streitkräfte. Sie ist mitverantwortlich für die Handlungen der Dschandschawid und anderer paramilitärischer Gruppierungen, die sie ausstattet und unterstützt und deren Einsätze mit den Befehlshabern der Streitkräfte abgestimmt werden. Die SPLM als Juniorpartner in der Regierung der Nationalen Einheit (Government of National Unity, GoNU) ist in ihren Gestaltungsspielräumen hinsichtlich einer Konfliktbeendigung in Darfur durch das CPA eingeschränkt. Sie ist vorwiegend mit der Sicherung des CPA und der Konsolidierung ihrer Macht im Südsudan beschäftigt. Nur eine Minderheit der südsudanesischen Eliten folgt der Linie des verstorbenen Rebellenführers John Garang, der einen Sudan der nationalen Einheit propagierte.

Auf einer zweiten Akteursebene befinden sich die nichtstaatlichen Gewaltakteure und ihre jeweiligen Abspaltungen sowie ihre regionalen und internationalen Partner. Als dritte Akteursebene schließlich sind die internationale Gemeinschaft, der UN-Sicherheitsrat, supranationale Organisationen wie die Afrikanische Union und die Arabische Liga (AL), einzelne Staaten, aber auch zivilgesellschaftliche Kampagnen und Lobbygruppen in den Blick zu nehmen. Die Blauhelmtruppen und die humanitären Organisationen, die als staatliche Ersatzdienstleister für die Regierung oder als Nachschublager für die Rebellen benutzt bzw. missbraucht werden, sind ebenfalls konfliktrelevant.

ANNETTE WEBER

Zur Fragmentierung der Gewaltakteure kommt die Regionalisierung der Konflikte. Insgesamt ist die Politik am Horn von Afrika häufig von einer Destabilisierung eines Nachbarlandes durch die Hilfe für bewaffnete Oppositionsgruppen bestimmt. So verzahnt sich der Konflikt in Darfur mit dem Konflikt im Tschad. Beide Regierungen unterstützen die bewaffnete Opposition im Nachbarland und werden umgekehrt bisweilen auch von ihr unterstützt. Beispielsweise gewährt die sudanesische Rebellengruppe Bewegung für Gerechtigkeit und Gleichheit (Justice and Equality Movement, JEM), die die Regierung in Khartum bekämpft, dem tschadischen Präsidenten Déby militärische Hilfeleistungen. Damit rückt der Konflikt direkt in das libysche Einflussgebiet, zu dem Tripolis den Tschad zählt. Mit seiner neuen Position als Präsident der AU erweitert der libysche Staatschef Gaddafi seine nationale Agenda, nämlich Herrschaftsfestigung seines Regimes und Einflussgewinnung in der Region, auf die subregionale Agenda. Seine Friedensbemühungen stehen im Wettstreit mit denen der AL. Lange Zeit wurde die ugandische Befreiungsarmee des Herrn (Lord's Resistance Army, LRA) von Joseph Kony durch Khartum unterstützt. Auch nach dem Friedensschluss zwischen Nord- und Südsudan stellt die LRA eines der größten Sicherheitsprobleme im Südsudan dar und sorgt dafür, dass die Ausläufer des nur notdürftig stillgestellten Konflikts zwischen Nord- und Südsudan die Nachbarstaaten Uganda, die Demokratische Republik Kongo und die Zentralafrikanische Republik erreichen.

Der Staat und die Macht im Sudan

Die Zentralregierung in Khartum reagiert ausschließlich militärisch auf Unzufriedenheiten oder Aufstände an der Peripherie. Eine Analyse der Unfähigkeit bzw. des fehlenden Willens, Konflikte politisch zu lösen, muss die Rolle von Staatlichkeit im Sudan berücksichtigen. Das Monopol der politischen und ökonomischen Macht wird im Sudan durch ein kleines Klientelsystem im Zentrum kontrolliert. Die neopatrimoniale Handhabe der Macht- und Ressourcenverteilung prägt die politische Geschichte des Sudan seit seiner Unabhängigkeit. Der Klientelismus, von dem vorwiegend die Nilanrainer im Nordsudan profitieren, hat seinen Vorläufer in der kolonialen Administration: Um effiziente Kontrolle auszuüben ohne viele Kapazitäten einzusetzen, organisierten die Briten ihre Kontrolle über Land, Menschen und Ressourcen durch eine zentrale Administration mit schwachen Satelliten an der Peripherie. Seit seiner Unabhängigkeit wird der Sudan – bis auf kurze demokratische Unterbrechungen – durchgehend

von Militärdiktaturen beherrscht. Auch für die nachkolonialen Regierungen hatte die Sicherung des Zentrums Vorrang vor der Befriedung der Peripherie.⁴

Der Sudan gilt als ein Land, in dem politische Rechte und bürgerliche Freiheiten kaum ausgeübt werden können. Auf dem Freedom House Index, der die politische Freiheit oder Unfreiheit eines Landes misst, wird der Sudan als absolut unfrei eingestuft. Die derzeitige, 1989 durch einen Putsch an die Macht gekommene Regierung unter Präsident Bashir ist nicht demokratisch durch die Bevölkerung legitimiert. Wahlen fanden bislang meist unter dem Verbot oppositioneller Parteien und mit einer eingeschränkten Wählerschaft statt, da in einem oder mehreren Teilen des Landes Krieg geführt wurde. Obgleich der Sudan in den Rankings schwacher und fragiler Staaten ganz vorn liegt,5 bleibt das Zentrum relativ stabil. Weder territoriale Kontrolle noch die Versorgung der Bevölkerung mit staatlichen Dienstleistungen ist von Bedeutung für die Macht in der Hauptstadt. Obgleich Khartum in den letzten Jahrzehnten enorme Finanzmittel zur Kriegführung aufbringen musste, hat dies den Eliten wirtschaftlich nicht so sehr geschadet, dass sie einen ausreichenden Anreiz zur Konfliktbeilegung sahen. Die Entwicklung des Landes insgesamt ist aufgrund der Kriegsausgaben nie wirklich vorangekommen, doch auch die Profite aus dem Ölgeschäft trugen nicht zu einem nachhaltigen Fortschritt bei. Die nichtstaatlichen Akteure haben die Vernachlässigung der Verantwortung für die Bevölkerung übernommen. Die Prekarisierung der Staatlichkeit ist in den Bereichen Wohlfahrt und teilweise auch Sicherheit eher auf die Abgefeimtheit (cunning state) als auf die Schwäche des Staates zurückzuführen. Weder der Zentralstaat noch die Rebellen sehen sich in der Verantwortung, die Zivilbevölkerung zu schützen und zu versorgen.

Außenpolitisch gelingt es der sudanesischen Regierung, stabile Allianzen aufzubauen und sich ihrer zu bedienen, um so mitunter kritische Interventionen durch andere Staaten in ihrer Wirkung zu konterkarieren oder zumindest zu relativieren. Die klare Ablehnung und Kritik der AL und der AU, Chinas und Russlands gegen den Haftbefehl des ICC und die Solidaritätsbekundungen für Präsident Bashir aus arabischen und afrikanischen Ländern, aber auch die Wahl des Sudan zum Vorsitzenden der G77 im September 2008 sind deutliche Zeichen dafür, dass der Sudan keineswegs ein handlungsunfähiger Pariastaat ist.

⁴ Ausführlicher Annette Weber: Kriege ohne Grenzen und das "erfolgreiche Scheitern" der Staaten am Horn von Afrika, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie S 26, Berlin. 2008.

⁵ Brookings Institution: Index of State Weakness in the Developing World, http://www.brookings.edu/reports/2008/02_weak_states_index.aspx.

Strategien des Machterhalts

Um die Macht zu behalten oder auszubauen, setzen die verschiedenen Akteure im Sudan eine Vielzahl politischer Instrumente ein; Kooptation einbindungswilliger nichtstaatlicher Akteure und Teile-und-herrsche-Politik sind dabei die wichtigsten.

Kooptation: Die Ernennung ehemaliger Aufständischer, aber auch streitbarer Milizenführer in den Sonderstatus von Präsidentschaftsberatern ist ein lange erprobtes Mittel der Konflikttransformation der Regierung in Khartum. Den einzigen Unterzeichner des Darfur-Friedensabkommens (Darfur Peace Agreement, DPA) auf Seiten der SLA, Minni Minnawi, hat die Kooptation durch Khartum in die Bedeutungslosigkeit getrieben. Minnawi wurde nach der DPA-Unterzeichnung zum Präsidentenberater für Darfur ernannt, ohne allerdings ein Portfolio, Mitspracherechte oder Macht zu erhalten. Das lässt ihn jetzt sowohl in Khartum als auch in Darfur als Marionette erscheinen. Um diesem Eindruck entgegenzuwirken, versucht Minnawi nun durch erneute militärische Aktionen in Darfur seinen Ruf als Anführer einer bewaffneten Gruppe zu retten.

Teile und Herrsche: Benachbarte loyale Gruppierungen werden bewaffnet, unterstützt und dann zur Aufstandsbekämpfung eingesetzt. Allerdings kann dieses bislang erfolgreiche Prinzip der Zentralregierung auch gegen deren Interessen wirken, wie sich an einem aktuellen Beispiel zeigt: Anders als im Konflikt im Südsudan wurden die von Khartum begangenen Menschenrechtsverletzungen in Darfur nahezu lückenlos von Menschenrechtsorganisationen dokumentiert. Hier können staatlich unterstützte Milizen zunehmend das Drohpotenzial gegen das Regime nutzen, um sich weitere Ansprüche zu sichern. Zwar wurden in Darfur vereinzelt arabischstämmige Gruppierungen als Dschandschawid bewaffnet und bezahlt, ihnen wurde auch versprochen, Beute behalten und Land besetzen zu dürfen. Ein offizieller Status in der Regierung blieb ihnen aber ebenso versagt wie die Einbindung in das Patronagenetz des Regimes. Khartum geriet unter Druck, als ein Dschandschawid-Führer an den ICC ausgeliefert werden sollte. Die Dschandschawid drohten damit, gegen höhere Kader der Regierung auszusagen, sollten sie nicht direkten Zugang zur politischen Führung erhalten. Mit der Einsetzung des Dschandschawid-Führers Musa Hilals als Regierungsberater im Januar 2008 sollte dieser Unmut gezähmt werden. Die Drohung eines Dschandschawid-Milizionärs, gegen die Regierung in Khartum auszusagen, kann also Loyalitätsverhandlungen neu ausrichten.

Nichtstaatliche Gewaltakteure

In Darfur haben sich die SLA-Rebellen seit dem Scheitern des Darfur-Friedensabkommens von ihren Forderungen nach gesellschaftspolitischen Veränderungen weitgehend verabschiedet. Vorrang hat vielmehr die Mobilisierung der ethnisch-tribalen Einheit, zumeist gegen andere ethnisch definierte Gruppen. Die "neuen Krieger" aus Darfur opponieren zwar gegen das Herrschaftsmonopol einer kleinen Elite in Khartum, stellen aber das sozio-politische Gefüge der nordsudanesischen Dominanzgesellschaft nicht generell in Frage. Das mag vornehmlich daran liegen, dass ihre Anführer – anders als die der SPLA/M – in dieser Gesellschaft sozialisiert wurden und teilweise selbst aus dem Establishment in Khartum stammen. Die Funktionäre der SPLA/M hingegen sichern sich ihre Zukunft im Establishment des Südsudan.

Das widersprüchliche Verhalten externer Akteure

Der normative Blick auf den Konflikt in Darfur hat dazu geführt, dass die Beendigung der Gewalt das erklärte Ziel der Konfliktbearbeitung durch externe Akteure darstellt. Das entspricht den Grundsätzen der Vereinten Nationen in ihren Bemühungen um Frieden und Sicherheit. Allerdings wird unter den gegebenen internen Akteurskonstellationen jegliche erfolgversprechende Arbeit an einer Verhandlungslösung blockiert. Eine Vielzahl von Akteuren ist nicht an einem langfristigen Frieden interessiert. Auch hat die Regierung durch den Bruch von Abkommen ihre Glaubwürdigkeit eingebüßt.

Die Bilanz der externen Akteure ist keinesfalls positiver. Eine medial inszenierte Verlautbarungspolitik führte zu einem Darfur-Aktionismus, der keine kohärente politische Strategie erkennen lässt. Das Drängen auf militärische Lösungen für politische Probleme überdeckt dabei mitunter den fehlenden politischen Willen. Die aktionsgeleiteten Kampagnen und die von Wählerstimmen abhängigen westlichen Demokratien stehen dabei einem notwendig langfristigen und nachhaltigen Engagement häufig entgegen.

In Darfur wird die Kontrolle über die Versorgung der Bevölkerung zunehmend zur Kriegstaktik. Die Politik der externen Akteure ist aber weiterhin nach dem Freund-Feind-Prinzip geregelt: Zentralregierung und Rebellen werden mit unterschiedlichen Maßstäben gemessen. Die Mittel der zwischenstaatlichen Diplomatie allein greifen hier nicht. Hier sind situations- und konfliktspezifische Strategien gefragt. Das ist ein voraussetzungsreicher und zeitintensiver Prozess, für den ein langfristiges politisches Engagement und Einwirken der internationalen Gemeinschaft auf die Konfliktparteien notwendig wäre –

ANNETTE WEBER

umso mehr, wenn die Regierung selbst die Verantwortung für Verbrechen gegen ihre Bevölkerung trägt.

Strategie und Kalkül in Darfur

Ob die Eskalation des Konflikts in Darfur eine Konsequenz von Fehlkalkulationen beider Seiten ist, oder ob es sich dabei um eine bewusste Eskalationsstrategie zur Verbesserung der eigenen Verhandlungsposition handelt, soll im Folgenden näher beleuchtet werden. Möglicherweise haben die Rebellen der SLA bei ihrem Angriff auf den Flughafen in Al Fasher 2003 nicht damit gerechnet, dass Khartum militärisch zurückschlagen würde, da die Zentralregierung anderweitig engagiert war. Sie befand sich im April 2003 gerade in der entscheidenden Phase der Friedensverhandlungen mit der SPLA. Diese Verhandlung erfolgreich abzuschließen, war das Hauptinteresse beider Verhandlungsparteien. Ein weiterer Eskalationsgrund könnte in der Kalkulation der Rebellen bestanden haben, eine robuste internationale Reaktion herauszufordern. Doch obgleich sowohl die USA als auch der Tschad Unterstützung für einen Regimewechsel in Khartum signalisierten, galt für die regionalen und internationalen Mächte im April 2003 das Umfassende Friedensabkommen als sakrosankt. Keiner von ihnen war an einer Aussetzung der Verhandlungen und Öffnung des Verfahrens interessiert, um weitere Parteien in die Verhandlungen einzubeziehen.

Eine militärische Ursache der raschen Gewalteskalation lag in der erfolgreichen Auslagerung der Aufstandsbekämpfung durch die Regierung an loyale Gruppierungen in Darfur. Die Ausbreitung der Aktivitäten der *Dschandschawid*, die sich durch die physische Präsenz der sudanesischen Armee, die logistische Hilfe und die politische Unterstützung von der Regierung geschützt sahen, kam für Rebellen und Beobachter gleichermaßen überraschend. Die explosive Gewalteskalation, die in wenigen Monaten mehr als zwei der sieben Millionen Darfuri zu Vertriebenen und Flüchtlingen machte, verband sich mit den Exekutionen und gezielten Vertreibungen zu dem Bild einer ethnischen Säuberung.⁶

Weder in den mehrfach vereinbarten Waffenstillstandsabkommen, die den Einsatz der AU-Mission AMIS (*African Union Mission in Sudan*) mit 120 Militärbeobachtern und 320 begleitenden Schutztruppen zur Folge hatten, noch in den von der AU organisierten Verhandlungen in Abuja, die zum *Darfur*

⁶ Vgl. dazu die zahlreichen Berichte von Amnesty International, International Crisis Group, Human Rights Watch und des UN High Commissioner for Human Rights aus dem Jahre 2004 sowie die beiden Anklageschriften des Internationalen Strafgerichtshofs von 2007.

Peace Agreement führen sollten, war eine einheitliche Position der Rebellen erkennbar und es gelang ihnen nicht, gemeinsam und proaktiv politische Forderungen gegenüber der Regierung in Khartum zu formulieren. Ein wesentlicher Grund für das Scheitern der zahlreichen Verhandlungen liegt in der an Patronage statt an demokratischer, partizipativer Repräsentation orientierten politischen Struktur der Rebellengruppen. Sie führte zu einer Fragmentierung der Rebellenbewegung in Darfur, die sich bei jedem externen Verhandlungsangebot aufs Neue zu spalten droht.

Die Bevölkerung ist über die Unzulänglichkeit der angewandten Instrumentarien zur Veränderung politischer Ungerechtigkeit zunehmend frustriert. Eine Konsequenz aus der Unfähigkeit zur politischen Konfliktbeilegung ist die wachsende Zahl bewaffneter Gruppen, die immer mehr Zulauf erhalten. Diese "neuen Krieger" stellen zumeist den Schutz und die Patronage ihrer eigenen ethnischen Bezugsgruppe über die Veränderung von politischen Strukturen.

Nachdem Rebellen aus Darfur bei den Verhandlungen in Abuja über das DPA nicht das erreichen konnten, was ihnen als politische Machtteilung und Neuverhandlung der Mittelverteilung aus dem *Comprehensive Peace Agreement* vorschwebte, gilt das DPA als verbrannt. Seitdem ist es keiner anderen Friedensinitiative gelungen – und davon gab es seit 2004 mehrere Dutzend – die Gewaltakteure an einen Tisch zu bringen. Dabei spielt die Vorstellung eine wichtige Rolle, dass durch Verhandlungen nicht genug erreicht werden könne oder dass durch erhöhten Druck noch mehr zu gewinnen sei. Die Gefahr, dass die Zahl von totalen *Spoilern* in Darfur zunimmt, wächst. Eine Verhandlungslösung ist mit solchen Akteuren kaum möglich, da sie das Ganz-odergar-nicht-Prinzip einem ausgehandelten Kompromiss vorziehen.⁷

Hinzu kommt, dass sich die Strategie beider Seiten durch den Konfliktverlauf verändert. Die wachsende Präsenz der Blauhelme der Hybridmission UNAMID (*African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur*) galt den Rebellen zunächst als Sicherheit. Für die Zentralregierung war die Mission hingegen ein Symbol der Missachtung staatlicher Souveränität. UNAMID sollte als weltweit größte Blauhelmmission mit mehr als 27.000 Kräften dem Schutz der Zivilbevölkerung dienen. Die Mission drohte allerdings schon vor ihrem Einsatz zu scheitern. Die Regierung in Khartum verhinderte ein robustes Mandat und erzwang die Ausstattung der Mission durch vornehmlich afrikanische Truppen. Die Geber zögern, ihre Zusagen zur Finanzausstattung und

⁷ Vgl. Stephen Stedman: Spoiler Problems in Peace Processes, in: International Security 22 (1997): 2, S. 5-53; ferner Kelly M. Greenhill/Solomon Major: The perils of profiling. Civil war spoilers and the collapse of intrastate peace accords, in: International Security 31 (2006/7): 3, S. 7-40.

ANNETTE WEBER

Lieferung militärischer *Hardware* einzuhalten und die truppenstellenden Länder sind in ihren Kapazitäten überfordert und können nur schlecht oder unzureichend ausgebildete Soldaten für die Mission einsetzen. UNAMID hat ein Jahr nach Mandatierung durch die UNO noch nicht einmal die Hälfte des vorgesehenen Personals vor Ort. In den letzten Monaten ist sie darüber hinaus selbst vermehrt Angriffen und Überfällen durch Banditen, Rebellen und die sudanesische Armee ausgesetzt: Seit 2004 sind 52 Mitarbeiter der AMIS⁸ und 25 Mitarbeiter der UNAMID⁹ während ihres Einsatzes in Darfur ums Leben gekommen.

Derzeit stellt der manifeste Konflikt in Darfur alle anderen Streitfragen mit Eskalationsrisiko in den Schatten. Allerdings zeigt sich an den gewalttätigen Auseinandersetzungen in den Grenzregionen zwischen Nord- und Südsudan (Abyei, Malakal), aber auch an der fortschreitenden Mobilisierung neuer Rebellengruppen in Kordofan, dass der Frieden außerhalb Darfurs keineswegs gesichert ist. Die Frustration über die schleppende Umsetzung des Friedensabkommens im Ostsudan, aber auch Warnungen von Gruppen aus Nubien und den Gebieten um den neuen Merowe-Staudamm, sie würden sich bewaffnen, deuten darauf hin, dass die Sicherheitssituation weiterhin unberechenbar ist.

Partielle Konfliktbearbeitung, die einen Teil des Landes unabhängig vom Rest betrachtet, ist im Sudan nicht zielführend, denn die Konflikte im Sudan sind auf die eine oder andere Weise sämtlich miteinander verquickt. Sie sollten fall- und situationsspezifisch analysiert und bearbeitet werden. Isolierte Lösungen sind nur dann sinnvoll, wenn sie als Elemente eines umfassenden Lösungsansatzes gesehen werden. Die Regierungspartei NCP ist im Süd-, Ostund Westsudan Konfliktpartei. Da sie ihren Einflussraum auch militärisch abgesichert sehen will, ist eben gerade nicht davon auszugehen, dass der Friedensprozess zwischen Norden und Süden ungeachtet der Konfliktdynamik in Darfur umgesetzt werden kann. Es ist auch davor zu warnen, den Südsudan als einen de facto unabhängigen Staat zu begreifen, auch wenn das der Wunsch vieler Südsudanesen und externer Akteure ist. Der Süden ist derzeit eher ein failed state in the making, ein Binnenstaat mit Öl, aber ohne Pipeline und ohne demarkierte Grenze zum Norden. Hier wird eine Politik der Schutzverantwortung benötigt, die präventiv dem Scheitern schon erreichter Friedensabkommen entgegenwirkt und gleichzeitig den Staatsaufbau im Südsudan unterstützt.

⁸ African Peace Support Trainers' Association: AMIS Fatalities. The Cost of Peacekeeping or Symptoms of Weakness?, 19.10.2007, http://www.apsta-africa.org/news/article19102007.php.

⁹ Vereinte Nationen: Darfur – UNAMID – Facts and Figures, http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unamid/facts.html.

Begrenzung oder Transformation? Handlungsempfehlungen für externe Akteure

Die Grundlage für eine nachhaltige Politik externer Akteure sollte eine kohärente Regionalpolitik am Horn von Afrika sein, die auf der Schutzverantwortung gegenüber der Zivilbevölkerung, wie sie im R2P-Konzept angelegt ist, aufbaut. Ziel dieser Politik sollte die dauerhafte Stabilisierung der Region sein. Dieser Ansatz setzt eine direkte Zusammenarbeit auch mit nicht- oder quasistaatlichen Akteuren voraus. Wichtig dabei ist, die Regierung des Südsudan, aber auch die Rebellen an denselben Maßstäben zu messen wie die Zentralregierung.

In den Beziehungen zur sudanesischen Zentralregierung muss deutlich werden, dass ein Unterschied zwischen der Souveränität des Landes und seines derzeitigen Präsidenten besteht. Daraus folgt, dass ungeachtet des Haftbefehls gegen Präsident Bashir bestehende zwischenstaatliche und internationale Zusagen, insbesondere im Zusammenhang mit der Umsetzung des CPA, weiterhin Bestand haben müssen.

Die Unterzeichner des Rom-Statuts sollten sich klar zu ihrer Verantwortung als Unterstützer des Internationalen Strafgerichtshofs bekennen. Die westliche Welt muss dabei den Versuchen der sudanesischen Regierung, eine Konkurrenz zwischen Wertvorstellungen der arabischen, der afrikanischen und der westlichen Welt herzustellen, durch eine Intensivierung des diplomatischen Austauschs vor allem mit der Afrikanischen Union, der Arabischen Liga, aber auch mit China und Russland aktiv entgegentreten.

Die Europäische Union und Deutschland haben Gestaltungsmöglichkeiten, die präventiv eingesetzt werden könnten. Noch ist die Möglichkeit gegeben, einer Eskalation ethnischer Gewaltkonflikte im Südsudan und in den Grenzregionen zwischen Nord- und Südsudan entgegenzuwirken. Sowohl in einem geeinten als auch in einem geteilten Sudan gilt es, die Peripherie zu stärken, ihre politischen Institutionen zu stützen und konfliktpräventiv zu agieren.

Vorrangig sind die Fragen der Grenzziehung und der Grenzverwaltung zu klären. In den Grenzgebieten ist das Problem der Grenzziehung unter Berücksichtigung der damit verbundenen Ressourcen- und Machtverteilung forciert zu bearbeiten. Diese Maßnahmen werden jedoch nicht den manifesten Konflikt in Darfur beenden. Um eine neue Konfliktwelle zu verhindern, die von Darfur aus das gesamte Land in Mitleidenschaft zieht, ist der präventive Katalog der Schutzverantwortung gefragt.

Ein baldiges Ende des Konflikts in Darfur ist – trotz der Unterzeichnung von Absichtserklärungen in Doha am 17. Februar 2009 – nicht in Sicht. An-

ANNETTE WEBER

gesichts der hochgradigen Fragmentierung der Akteure im Sudan und der zunehmend regionalen Verstrickung muss sich der Westen von der Hoffnung auf einen *quick fix* verabschieden und sich stattdessen auf ein langfristiges diplomatisches Engagement in der Region einstellen.

1.9. War on Terror – Der entgrenzte Krieg

Martin Kahl

Nach dem 11. September 2001 hat die Regierung Bush einen globalen War on Terror erklärt und die ambitionierteste Neuordnung der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik seit dem Beginn des Kalten Krieges auf den Weg gebracht. Die Bezeichnung der Anschläge auf die USA als kriegerischer Akt und im Gegenzug auch die Etikettierung der Bekämpfung des Terrorismus als "Krieg" waren in diesem Kontext ein "entgrenzendes" rhetorisches Instrument. Durch dieses Instrument sollten weitgesteckte Zielsetzungen – letztendlich der "Sieg" über den Terrorismus - sowie eine Entgrenzung der Art und des Umfangs der von den Vereinigten Staaten eingesetzten Mittel legitimiert werden. Dies schloss die Überschreitung völkerrechtlicher Regelungen in Bezug auf staatliche Souveränität und die Einhaltung von Menschenrechten ein. Darüber hinaus sollte die amerikanische Bevölkerung auf eine lange Dauer der globalen Auseinandersetzung mit dem Terrorismus eingestimmt werden. Bereits am 20. September 2001 hatte Präsident Bush vor dem Kongress erklärt, der War on Terror beginne zwar mit al-Qaida, ende dort aber nicht. Er ende vielmehr erst, wenn jede terroristische Gruppe mit globaler Ausrichtung gefunden, gestoppt und besiegt worden sei.1

Al-Qaida im Fadenkreuz

Jede Ressource unter amerikanischer Verfügung, alle materiellen und diplomatischen Mittel der USA, jedes Instrument der Strafverfolgung und -durchsetzung, jeglicher finanzieller Einfluss und jede notwendige Kriegswaffe sollten auf die Zerschlagung des globalen Terrornetzwerks *al-Qaida* ausgerichtet werden.² In der Hauptsache ging es mithin um eine Legitimierung der Entgrenzung der Mittel zur Terrorismusbekämpfung, wobei auch die Inanspruchnahme außergesetzlicher Mittel nicht ausgeschlossen wurde. Sie wurde den USA, so legte diese Rhetorik nahe, durch den kriegerischen Akt des 11. September 2001 auferlegt. Die Gleichsetzung von Terrorismus und Krieg war also im Kern ein rhetorisches Instrument, eine spezifische Form der poli-

^{1 &}quot;President Bush's address to a joint session of Congress and the nation", in: Washington Post, 20.9.2001, http://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/specials/attacked/transcripts/bushaddress_092001.html.

² Ebd.

MARTIN KAHL

tischen Kommunikation, die darauf angelegt war, zu vereinfachen und griffige Legitimationsmuster zu schaffen.

Der Zweck dieses rhetorischen Instruments wurde im Nachhinein durch die britische Distanzierung vom *War on Terror* noch einmal sehr deutlich. Der britische Außenminister David Miliband erklärte im Januar 2009, die vereinfachende und damit letztlich unangemessene Idee eines Krieges gegen den Terror habe den Eindruck erzeugen und festigen sollen, dass die richtige Antwort auf Terrorismus vor allem militärischer Art sei. Der Ruf nach einem Krieg gegen den Terror sei ein Ruf zu den Waffen gewesen und ein Versuch, Solidarität im Kampf gegen einen einzigen gemeinsamen Feind herzustellen.³

Nicht jeder Schritt im Krieg gegen den Terror musste freilich in einer militärischen Intervention bestehen. Zu ihm zählten auch umfassende diplomatische, ökonomische, geheimdienstliche und polizeiliche Maßnahmen. Allerdings ist die amerikanische Terrorismusbekämpfung während der Regierungszeit Bushs deutlich militärisch orientiert geblieben, bis zuletzt mit erheblichem Vertrauen in die Effektivität militärischer Mittel. In dieses Legitimationsmuster ließ sich selbst ein Bruch des Völkerrechts durch Präventivkriege einweben. Aber auch außergesetzliche Tötungen, die Missachtung von Menschenrechten bis hin zur Anwendung von Folter und Überwachungsmaßnahmen am Rande der Legalität sowie weitreichende Gesetzesänderungen nach innen (Patriot Act), durch die die Befugnisse der Sicherheitsbehörden erheblich ausgeweitet wurden, gehörten dazu. Entschlossenheit bestand nicht nur darin, den von al-Qaida aufgezwungenen "Krieg" anzunehmen, sondern selbst auch – wenn notwendig – zu außerordentlichen Mitteln zu greifen. Über die Konstruktion der Auseinandersetzung als ein War on Terror die Akzeptanz für diese Mittel innerhalb der Vereinigten Staaten sicherzustellen, schien jedenfalls leichter zu sein als durch eine Erklärung, dass die USA einem ideologisch motivierten Feind gegenüberstanden, der in vielen Teilen der Welt auf Sympathie zählen konnte.

Wandlungen im War on Terror

Es war bei aller Einfachheit der Argumentation nicht zu übersehen, dass der Krieg gegen den Terror erhebliche dynamische Elemente enthielt und die Bedrohungen sowie die Antworten auf sie von der Regierung Bush stetig neu bewertet wurden. Drei "Entwicklungsstufen" kennzeichnen ihre Strategie seit

³ David Miliband: "War on terror" was wrong. The phrase gives a false idea of a unified global enemy, and encourages a primarily military reply, in: The Guardian, 15.1.2009, http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/jan/15/david-miliband-war-terror.

dem September 2001. Unmittelbar nach den Anschlägen hat sie die amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik rasch und nahezu ausschließlich auf die Bekämpfung der für die Anschläge verantwortlich gemachten al-Qaida und der dieses Terrornetzwerk direkt unterstützenden Staaten ausgerichtet. Es ging der Bush-Regierung hier noch nicht primär um die Durchsetzung eines ordnungspolitischen Konzepts als vielmehr um die entschlossene Beseitigung terroristischer Akteure und ihrer Unterstützer, die in naher Zukunft eine unmittelbare Bedrohung für die USA darstellen könnten. Die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und die Wiederherstellung amerikanischer Sicherheit sollte aber nicht nur eine Forderung des Augenblicks bleiben, sondern erforderte eine langfristig angelegte Neuausrichtung der gesamten amerikanischen Grand Strategy. In den folgenden Monaten dehnte die Bush-Regierung in einer zweiten Stufe ihre Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus auf solche (autoritär regierten) Staaten aus, die mutmaßlich über Massenvernichtungswaffen verfügten und diese in der Zukunft möglicherweise an Terroristen weitergeben könnten. Ihre Souveränität war immer dann in Frage zu stellen, wenn sie sich nicht "verantwortlich" verhielten.

Im September 2002 ist mit der Nationalen Sicherheitsstrategie (NSS) von der Bush-Regierung schließlich in einer dritten Stufe eine umfassende Weltordnungskonzeption vorgelegt worden, die insbesondere die Präventivoption ("Bush-Doktrin") noch einmal argumentativ absicherte und eine mit politischen, ökonomischen und militärischen Mitteln herzustellende, auf liberalen Werten basierende Weltordnung deklarierte. Sie ging ihrem Anspruch nach weit über eine reine Anti-Terrorismusstrategie hinaus. Zum Ausdruck kam in der NSS ein sehr weit gefasstes Ordnungsverständnis, das die Interessen der USA und der Welt als deckungsgleich ausgab und demzufolge die Vereinigten Staaten ihre ganze Macht einsetzen mussten, um weltweit die Bedingungen zu schaffen und zu verteidigen, unter denen die Welt nicht nur sicherer, sondern auch besser werden würde.

Zwar ist es der Bush-Administration gleich nach den Anschlägen gelungen, eine weltweite Allianz gegen den Terrorismus zu schmieden. Auch wurden von ihr die Vorteile multilateralen Handelns, sei es zur Ausweitung der Wirkungsreichweite vor allem politischer, diplomatischer, ökonomischer und polizeilicher Maßnahmen oder zur Senkung von Kosten, durchaus gesehen, doch blieb das ausschlaggebende Kriterium für die Kooperationsbereitschaft mit anderen Staaten, dass die Vereinigten Staaten die Bedingungen der Zusammenarbeit selbst bestimmen konnten und sich durch sie auf Dauer keine Fesseln anlegen lassen mussten. Den USA ging es angesichts der von ihnen wahrgenommen Bedrohung in erster Linie um Effizienz, um Zuarbeit auf der

MARTIN KAHL

Basis von Wunschlisten für den von ihnen orchestrierten und dirigierten Krieg gegen den Terror, weniger um Konsultationen, gleichberechtigte Teilhabe an Informationen, das gemeinsame Beschließen von Aktionen, Leistung und Gegenleistung.

Nuklearwaffen im War on Terror

Der Bush-Regierung ging es beim Krieg gegen den Terror nicht nur um die Option auf die Führung von präventiven Kriegen, sondern darüber hinaus auch um präventive Militäraktionen in vielen unterschiedlichen Formen. Sie konnte sich dabei auf den allen denkbaren Gegnern weit überlegenen, rasch und flexibel einsetzbaren amerikanischen Militärapparat stützen. Aufgrund seiner technischen Ausstattung, internen Differenzierung und Adaptionsfähigkeit gab er der politischen Führung der USA eine breite Palette von Einsatzoptionen an die Hand, darunter die Führung konventioneller Kriege gegen "Schurkenstaaten", begrenzte Entwaffnungsschläge und militärische Operationen gegen einzelne terroristische Gruppen. Trotz der bereits vorhandenen militärischen Überlegenheit strebte die Bush-Regierung eine Aufrüstung nahezu aller Waffensysteme an. Ziel war es, eine zusätzliche Sicherheitsmarge zu schaffen. Ausdifferenzierungen, die das Pentagon bei den Streitkräften vornehmen wollte, zielten am unteren Ende der Gewaltskala insbesondere auf die Verbesserung der Fähigkeiten von Spezialeinsatztruppen und der Fähigkeit zu verdeckten Operationen und am oberen Ende auf die Entwicklung einsatzfähiger verkleinerter Nuklearwaffen (Mini-Nukes).

Bereits zu Beginn des Jahres 2002 war im *Nuclear Posture Review* (NPR) des amerikanischen Verteidigungsministeriums eine bedeutsame Änderung der amerikanischen strategischen Planung verkündet worden. ⁴ Sie bestand darin, die hergebrachte strategische "Triade" aus nuklear bestückten Bombern, Raketen und Unterseebooten durch eine neue, flexiblere Triade aus nuklearen, nicht-nuklearen und defensiven Systemen, einschließlich der zugehörigen Kommando- und Kontrollsysteme, abzulösen. Nukleare Waffen, wenn auch in ihrer Bedeutung herabgestuft, sollten nun nicht länger als isolierter Teil des Waffenarsenals angesehen werden, sondern als integriertes Element anderer militärischer Fähigkeiten. Die Kombination des Einsatzes konventioneller und nuklearer Waffen bedeutete eine deutliche Senkung der Nuklearschwelle. Mit der Entwicklung von *Mini-Nukes* sollte sie noch einmal weiter gesenkt werden. Vorrang besaß hier offenbar das Bestreben der Strategieplaner, ein

⁴ Teile des geheimen NPR sind zugänglich unter GlobalSecurity.org: Nuclear Posture Review [Excerpts], 8.1.2002, http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm.

WAR ON TERROR - DER ENTGRENZTE KRIEG

lückenloses Spektrum von Optionen zu entwickeln. Die neue Triade sollte die Fähigkeit der Vereinigten Staaten verbessern, Kriege in unterschiedlichen und wenig vorhersehbaren Szenarien zu führen. Darüber hinaus sollten mögliche Gegner sogar davon abgeschreckt werden, sich überhaupt erst Waffensysteme zu beschaffen, mit denen sie die Vereinigten Staaten bedrohen oder die sie an Terroristen weitergeben konnten.

Bei präventiven Militäraktionen sollten konventionelle Waffen zwar die Instrumente erster Wahl bleiben, dennoch wurden nun auch nukleare Erstschläge gegen Staaten, die Massenvernichtungswaffen besaßen oder sich beschaffen wollten, nicht ausgeschlossen. Nukleare Vergeltungsschläge gegen Nichtkernwaffenstaaten waren in den Planungsdokumenten zwar bereits enthalten gewesen, der NPR suchte als Antwort auf die Terrorangriffe vom 11. September 2001 aber nun neue Optionen für Angriffe mit Nuklearwaffen gegen "unzuverlässige" Staaten. Nuklearwaffen sollten insbesondere gezielt gegen Einrichtungen eingesetzt werden können, in denen Massenvernichtungswaffen vermutet wurden und die konventionellen Angriffen standhalten konnten (etwa in Bergmassive eingegrabene Bunkeranlagen), sowie als Vergeltung für Angriffe mit chemischen oder biologischen Waffen und generell bei überraschenden militärischen Entwicklungen.

Gegen die "Achse des Bösen"

Die geänderte Nukleardoktrin eröffnete den amerikanischen Streitkräften somit nicht nur die Möglichkeit, Atomwaffen gegen Nichtnuklearwaffenstaaten in einem Vergeltungsschlag einzusetzen, sondern sah eine ganze Reihe von Fällen vor, in denen die USA nukleare Angriffe gegen Gegner führen könnten, selbst wenn diese die Vereinigten Staaten noch gar nicht angegriffen hatten. Auffällig war auch hier die Vermengung unterschiedlicher Kategorien von Akteuren: "Schurkenstaaten" wurden aufgrund ihrer "Unzuverlässigkeit" und ihrer schlechten Beziehungen zu den USA zu möglichen Unterstützern von Terroristen gezählt und vor allem dann als besondere Sicherheitsgefährdung interpretiert, wenn sie im Verdacht standen, sich Massenvernichtungswaffen zu beschaffen. Sie könnten diese Waffen bzw. Substanzen zu ihrer Herstellung an Terroristen weitergeben. Hinter der Vermengung unterschiedlicher Bedrohungen und der damit einhergehenden Ambiguität stand das Streben der Bush-Regierung nach größtmöglicher Handlungsfreiheit. Die Einbeziehung von "Schurkenstaaten", deren Führungen wie in den Fällen Afghanistan und Irak militärisch "enthauptet" werden konnten, erlaubte es der Bush-Regierung, den ganzen Umfang des amerikanischen Sicherheitsapparats wie im Krieg zu

MARTIN KAHL

nutzen. Dies alles belegte die Bereitschaft der USA, offensiv gegen Terrorgruppen und "Schurkenstaaten" vorzugehen und hierbei die Überlegenheit des amerikanischen Militärapparats ohne Rücksichtnahme auf das völkerrechtliche Verbot von Präventivkriegen und das "nukleare Tabu" auszuspielen. Auch hier kann von einer "Entgrenzung" gesprochen werden.

Parallel dazu entwickelte das Pentagon das Konzept der "irregulären Kriegführung" gegen Aufständische und Terroristen weiter, da sich die Erkenntnis durchgesetzt hatte, dass traditionelle Kriegführung nicht ausreiche. Es sollte den gleichen Rang erhalten wie die traditionelle Kriegführung und es sollten entsprechende weitere Einsatzkapazitäten entwickelt bzw. beschafft werden.⁵

Das Scheitern des War on Terror

Die in der NSS enthaltene Sicherheitskonzeption vermochte nicht, den politischen Ansatz zur Bekämpfung des Terrorismus an nachvollziehbare Ziele zu knüpfen und mit der militärischen Komponente in einen kohärenten Strategieansatz zusammenzubinden. Die Verbindung zwischen dem Krieg gegen den Terror, politischen Reformen und ökonomischer Hilfe blieb allzu vage. Aber auch die militärische Seite der Terrorismusbekämpfung ist zu einem beträchtlichen Grad ambivalent geblieben. So wurden auch in der NSS keine klar unterscheidbaren Kategorien von Bedrohungen aufgestellt, gegen die die Vereinigten Staaten militärisch vorgehen würden. Terrororganisationen, autoritäre Staaten, die Terroristen unterstützten, Zugang zu Massenvernichtungswaffen besaßen oder sich solche erst zu beschaffen versuchten: Sie alle wurden als Sicherheitsbedrohungen dargestellt und konnten nach Belieben Ziel amerikanischer Militäraktionen werden.

Dabei war nicht so sehr von Belang, ob bestimmten Schurkenstaaten konkret Beziehungen zu terroristischen Organisationen nachgewiesen werden konnten – was zählte, war der Verdacht, dass sie den Vereinigten Staaten schaden wollten. Die Staaten der "Achse des Bösen" – Iran, Irak und Nordkorea – wurden zur Bedrohung für den Weltfrieden erklärt: Schließlich hatten sie nach amerikanischem Dafürhalten in der jüngeren Vergangenheit Terroristen unterstützt und Programme zum Bau von Massenvernichtungswaffen und geeigneten Trägermitteln auf den Weg gebracht.

⁵ Department of Defense Directive Number 3000.07, 1.12.2008, S. 2, http://www.dtic.mil/ whs/directives/corres/pdf/300007p.pdf.

Insofern war die amerikanische Militärintervention im Irak im Jahr 2003 ein klarer "Anwendungsfall" der Bush-Doktrin. Saddam Hussein war ein unkalkulierbarer, den USA feindlich gesonnener Akteur, von dem bekannt war, dass er sich in der Vergangenheit bereits Massenvernichtungswaffen beschafft hatte. Die Bush-Regierung glaubte 2002 zudem offenbar, der Irak sei das schwächste Glied in einer Kette feindlich gesonnener Staaten und ein Regimewechsel dort am leichtesten zu bewerkstelligen. Das "Ärgernis" Saddam hatte die wichtigsten Mitarbeiter um Präsident Bush bereits vor dem 11. September 2001 beschäftigt; die Anschläge eröffneten nun die Möglichkeit, an ihm ein Exempel zu statuieren und zugleich andere "Schurkenstaaten" einzuschüchtern. Die Entmachtung Saddam Husseins und die Errichtung einer liberalen Demokratie im Irak sollten so offenbar lediglich den ersten Schritt hin zu einer Welt ohne feindliche Diktaturen bilden. Ein demokratischer Irak konnte nach Ansicht von Präsident Bush als Beispiel für die Freiheit in der gesamten Region fungieren. Dies würde "Ruhe" in die Region bringen und dazu beitragen, dem Terrorismus den Nährboden zu entziehen. Die beschriebenen konzeptionellen Unstimmigkeiten der NSS deuteten die "praktischen" Schwierigkeiten, die sich bei der Führung dieses "Krieges" in den folgenden Jahren einstellen sollten, in gewisser Weise schon an.

Die rasche Vertreibung der Taliban-Regierung bei sehr geringen eigenen Verlusten hatte zunächst großes Vertrauen in die Effizienz des amerikanischen Militärapparats geschaffen. Dies hat sicherlich den Ausschlag für weitere Operationen gegen terroristische Gruppen oder die Führungen von "Terrorstaaten" bewirkt. Verteidigungsminister Rumsfeld hatte das "afghanische Modell" 2003 jedenfalls als Beispiel auch für den Irak bezeichnet. Was zunächst wie ein schneller militärischer Sieg über die Taliban aussah, sollte sich – nicht zuletzt in Verbindung mit der Eröffnung eines zweiten Kriegsschauplatzes im Irak – als bleibendes Problem herausstellen. Grundlegende Fehler in diesem "Krieg", wie die bloße Versprengung der Taliban ohne konzeptionelle Überlegungen dazu, wie langfristig das Milieu geändert werden könnte, aus dem heraus in Afghanistan der Terrorismus entstanden war, und das mangelnde Interesse an State building und Demokratisierung waren 2003 noch nicht in aller Deutlichkeit hervorgetreten. Bei der Bush-Regierung herrschte hier - wie später auch im Irak – das Verständnis vor, nach der militärisch forcierten Absetzung unterdrückerischer Regierungen müsste angesichts der Eigendynamik in einer befreiten Gesellschaft nur maßvoll Demokratisierungsunterstützung geleistet werden, um eine Besserung der Verhältnisse zu erreichen.

Zu dieser Fehleinschätzung kamen die herabwürdigende Behandlung der in Afghanistan festgenommenen *enemy combatants* und die Geschehnisse im

MARTIN KAHL

Gefängnis von Abu Ghraib im Irak. Hier hatte die Kriegsrhetorik mit stiller Duldung der höchsten politischen Führungsschicht in den USA die Dinge aus dem Ruder laufen lassen. Hinzu kamen immer höhere Opfer unter der Zivilbevölkerung durch Anschläge und amerikanische Militäroperationen. Der *War on Terror* konnte zwar noch mittelbar als Legitimation herangezogen werden, es zeigte sich aber schließlich, dass die USA trotz der Anwendung auch "schmutziger" Mittel nicht in der Lage waren, im Krieg gegen den Terror wirkliche Fortschritte zu machen. Als zunächst im Irak und dann in Afghanistan eine Niederlage drohte, veranlasste dies die Bush-Regierung schließlich, die Rede vom Krieg fallen zu lassen. Das gesamte Konzept der NSS mit ihrer ausgreifenden Weltordnungskonzeption, die bei unliebsamen Diktaturen auf Machtwechsel durch Präventivkriege und auf die anschließende Demokratisierung setzte, drohte jedenfalls zu scheitern.

Stiller Abschied von Weltordnungsplänen

Nun müssen ein militärisches Vorgehen gegen feindliche Staaten und ihre Demokratisierung nicht zwingend miteinander verbunden sein. Ein solcher strategischer Zugriff im Sinne einer Bedrohungsreduktion durch begrenzte Präventivschläge deutete sich eine Zeitlang gegenüber dem Iran an. Auch die Führung in Teheran galt der Bush-Regierung als wenig berechenbar und feindlich gesinnt, unterstützte Gruppierungen, die die USA als "terroristisch" kategorisierten (*Hamas*, *Hisbollah*) und hatte sich der Waffenlieferung in den Irak verdächtig gemacht. Die *al-Quds*-Einheit der Revolutionären Garden wurde von den USA zudem als Terrororganisation eingestuft. Die Bush-Regierung plante offenbar auch Angriffe auf die iranischen Revolutionswächter, denen sie die Unterstützung von Aufständischen im Irak vorwarf. Zudem wurde offenbar befürchtet, dass ein nuklear bewaffneter Iran den Aktivitäten von Terroristen und Dschihadisten Auftrieb geben könnte. Von einem "Demokratisierungskrieg" ist allerdings nicht mehr die Rede gewesen, sondern nur noch von Bedrohungsreduktion.

Angesichts der Erfahrungen in Afghanistan und im Irak war die Versuchung für die USA groß, nur noch Entwaffnungsschläge zu führen, ohne die

⁶ Seymour M. Hersh: The Iran Plans. Would President Bush Go to War to Stop Tehran from Getting the Bomb?, in: The New Yorker, 17.4.2006, http://www.newyorker.com/archive/2006/04/17/060417fa_fact; Seymour M. Hersh: The Redirection. Is the Administration's New Policy Benefitting Our Enemies in the War on Terrorism?, in: The New Yorker, 5.3.2007, http://www.newyorker.com/reporting/2007/03/05/070305fa_fact_hersh; David Hastings Dunn: Real Men Want to Go to Tehran. Bush, Pre-emption and the Iranian Nuclear Challenge, in: International Affairs 83 (2007): 1, S. 19-38.

WAR ON TERROR - DER ENTGRENZTE KRIEG

Mühen einer anschließenden Demokratisierung auf sich zu nehmen. Auch Präventivschläge gegen einzelne Terroristen oder terroristische Zellen waren eine stets verfügbare Option. Sie stellten eine relativ einfach zu treffende politische Entscheidung dar. Beide Vorgehensweisen konnten zwar keine endgültige Sicherheit schaffen, bei Erfolg jedoch eine unmittelbar wahrgenommene Bedrohung zunächst mit einiger Wahrscheinlichkeit zumindest reduzieren. Auch begrenzte Militäroperationen gegen einzelne Terrorismusverdächtige oder Terrorzellen standen prinzipiell im Einklang mit der Bush-Doktrin, überall auf der Welt militärisch präventiv zu intervenieren und Angriffe auf Ziele in souveränen Staaten zu führen, ohne deren Regierungen vorher über die bevorstehenden Operationen zu informieren.

Seit 2001 haben die USA im Rahmen der Terrorismusbekämpfung etwa 20 gezielte Tötungen in verschiedenen Ländern vorgenommen. Bereits im November 2001 wurde in Afghanistan eine *Predator*-Drohne (ein ferngesteuertes, unbemanntes Luftfahrzeug) gegen eine Fahrzeugkolonne eingesetzt, dabei soll ein militärischer Kommandeur von *al-Qaida* getötet worden sein. Ende 2002 wurde im Jemen eine weitere *Predator* eingesetzt, um eine Gruppe von Verdächtigen, die sich in einem Jeep befanden, zu töten. Solche Einsätze amerikanischer Spezialeinheiten sind durch eine von Verteidigungsminister Rumsfeld im Frühjahr 2004 erlassene und von Präsident Bush gebilligte Geheimanweisung legalisiert worden. Sie erlaubte dem amerikanischen Militär, das *al-Qaida*-Netzwerk an jedem Ort der Welt anzugreifen. Im Januar 2007 haben die Vereinigten Staaten zwei Schläge im südlichen Somalia gegen eine vermeintliche *al-Qaida-*Zelle geführt.

Gegen Ende der Amtszeit der Regierung Bush ist es wiederum zu Angriffen auf Ziele in Pakistan und auch in Syrien gekommen. Rumsfelds Nachfolger im Amt des Verteidigungsministers, Robert M. Gates, hatte zuvor eine zusätzliche Anweisung unterzeichnet, die das Militär anwies, in Kooperation mit der CIA (*Central Intelligence Agency*) eine Reihe von militärischen Operationen gegen *al-Qaida* und andere militante Gruppen in Pakistan zu planen. Solche Operationen sind im Laufe der Zeit mithin zum Mittel der Wahl auch außerhalb der Einsatzorte Afghanistan und Irak geworden.

Begrenzung der Terrorismusbekämpfung unter Obama?

Auch Präsident Obama hält offensichtlich an der Praxis fest, Ziele in Pakistan auch ohne die Einwilligung der dortigen Regierung anzugreifen, wenn Hin-

MARTIN KAHL

weise auf die Aufenthaltsorte von Terrorverdächtigen vorliegen. ⁷ Obama hatte bereits während des Wahlkampfs erkennen lassen, dass er solche Angriffe weiterführen werde. Wenige Tage nach seinem Amtsantritt bezeichnete er Afghanistan und Pakistan als zentrale Front im Kampf gegen Terrorismus und Extremismus und ordnete Angriffe mit Drohnen auf Wasiristan, eine Bergregion im nordwestlichen Pakistan an der Grenze zu Afghanistan, an. Es müsse sichergestellt werden, so der neue Präsident, dass in der Region keine Terroristen ausgebildet würden, die die USA angreifen könnten. ⁸ Im Februar 2009 erklärte er, dass zusätzliche 17.000 Soldaten nach Afghanistan geschickt würden, um die Situation dort im Rahmen einer regionalisierten *Counterinsurgency*-Strategie zu stabilisieren. ⁹

Auf der anderen Seite hat Obama eine Reihe von Maßnahmen, die die Bush-Regierung im Krieg gegen den Terror eingeführt hatte, zurückgenommen. So hat er angeordnet, das Gefangenenlager in Guantánamo binnen eines Jahres aufzulösen. Überdies wurde die CIA angewiesen, ihre Geheimgefängnisse in Übersee zu schließen und sich bei Verhören an die Richtlinien des Handbuchs für die amerikanische Armee zu halten.

Hatte Bush bereits die Entgrenzung der Rhetorik durch einen Verzicht auf den Begriff *War on Terror* zurückgenommen und auch bei den verwendeten Mitteln zumindest in Ansätzen Beschränkungen wieder eingeführt – der CIA war etwa bereits untersagt worden, simuliertes Ertränken (*waterboarding*) anzuwenden – so ist Obama hier noch einige wichtige Schritte weitergegangen. Dennoch kann nicht behauptet werden, dass die im Krieg gegen den Terror eingesetzten extralegalen Maßnahmen allesamt aufgegeben würden. Es handelt sich – bisher – um einen begrenzten Formenwandel.

Die globale Bekämpfung des Terrorismus unter Verwendung militärischer Mittel wird ein Anliegen auch der neuen amerikanischen Regierung bleiben. Dies schließt wahrscheinlich keinen großangelegten Interventionskrieg mehr ein, wohl aber die Ausführung einer Vielzahl militärgestützter operativer Einzelmaßnahmen. Beibehalten werden möglicherweise auch die unter Bush eingeführten Verschleppungen (*extraordinary renditions*): Terrorismusverdächtige werden außerhalb der USA inhaftiert und an Sicherheitskräfte solcher Staa-

^{7 &}quot;Obama's National Security Team Announcement", in: New York Times, 1.12.2008, http://www.nytimes.com/2008/12/01/us/politics/01text-obama.html.

⁸ Katie Couric: Obama: "Capture Or Kill" Bin Laden, CBS Evening News, 14.1.2009, http://www.cbsnews.com/stories/2009/01/14/eveningnews/main4722185.shtml?tag=top Home; topStories.

⁹ Helene Cooper: Putting Stamp on Afghan War. Obama Will Send 17,000 Troops, in: New York Times, 18.1.2009, http://www.nytimes.com/2009/02/18/washington/18web-troops. html.

ten übergeben, deren Vorschriften für die Behandlung von Gefangenen weniger streng sind als in den USA. Dies ermöglicht die Anwendung auch von Folter oder folterähnlicher Methoden, um an Informationen von Terrorverdächtigen zu gelangen. Solche Verschleppungen werden offenbar auch von der Regierung Obama als unverzichtbares Mittel betrachtet, um Terrorismusverdächtige aus dem Verkehr ziehen zu können. Das amerikanische Justizministerium hat im Februar 2009 zudem die Auffassung vertreten, dass die 600 Gefangenen, die nahe Kabul auf der amerikanischen Luftwaffenbasis Bagram gefangen gehalten werden, nicht das Recht haben, die Inhaftierung vor einem amerikanischen Zivilgericht anzufechten. 11

"Wir werden euch besiegen" hat Obama in seiner Antrittrede den "Feinden der Freiheit" angekündigt. ¹² Noch hat sich nicht die Erkenntnis durchgesetzt, dass die vollständige Beseitigung einer Taktik militanter islamistischer Gruppen, die nicht durch eine Organisation zusammengebunden sind, sondern sich als Teil einer "Bewegung" verstehen, aussichtslos ist.

Terrorismus wie Kriminalität bekämpfen

Da der *War on Terror* eine rhetorische Figur darstellte, konnte er auf sprachlicher Ebene einfach "beendet" werden, indem diese Figur nicht länger verwendet wurde. Das stark vereinfachende rhetorische Instrument hatte seine Legitimationskraft angesichts der Entwicklungen im Irak und in Afghanistan weitgehend verloren. Ein "Sieg" über den Terrorismus ist nicht errungen worden und tatsächlich haben die Vereinigten Staaten auch nach dem Verzicht auf die Verwendung des Begriffs *War on Terror* nicht aufgehört, militärische Mittel bei der Bekämpfung des Terrorismus einzusetzen.

Faktisch kann der Krieg gegen den Terror erst dann als "beendet" gelten, wenn Terrorismus als Kriminalität verstanden und auf den Einsatz militärischer und außergesetzlicher Maßnahmen verzichtet wird. Dies würde es er-

¹⁰ Greg Miller: Obama preserves renditions as counter-terrorism tool. The role of the CIA's controversial prisoner-transfer program may expand, intelligence experts say, in: Los Angeles Times, 1.1.2009, http://www.latimes.com/news/nationworld/nation/la-na-rendition1-2009feb01,0,7876017.story; siehe auch Barack Obama: Executive Order – Review of Detention Policy Options, Washington, 22.1.2009, http://www.whitehouse.gov/the press_office/ReviewofDetentionPolicyOptions/.

¹¹ Charlie Savage: Obama Upholds Detainee Policy in Afghanistan, in: New York Times, 21.2.2009, http://www.nytimes.com/2009/02/22/washington/22bagram.html?_r=1\ &fta=v.

¹² President Barack Obama's Inaugural Address, Washington, 21.1.2009, http://www.whitehouse.gov/blog/inaugural-address/.

MARTIN KAHL

leichtern, den Blick stärker auf nichtmilitärische, langfristig wirksame Maßnahmen zu richten und sich intensiver als bisher auf die Ursachen des Terrorismus zu konzentrieren. Ob die neue amerikanische Regierung eine solche Umorientierung vornehmen wird, ist angesichts ihrer bisherigen Verlautbarungen nicht sicher. Sie will aber mehr auf ihre europäischen Partner hören. Selbstverständlich sind nicht alle Maßnahmen, die die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten im Rahmen der Terrorismusbekämpfung ergriffen haben, unproblematisch. Dies gilt insbesondere für die Einschränkung von Bürgerrechten durch auf europäischer Ebene beschlossene Maßnahmen. In der Europäischen Union herrscht jedoch grundsätzlich die Überzeugung vor, dass Terrorismus als Form von Kriminalität zu betrachten ist, auf die am besten durch Strafverfolgung geantwortet werden kann. Die Europäische Union ist zudem im Bereich langfristig vorbeugender Maßnahmen seit einigen Jahren aktiver und konsequenter tätig geworden als die Vereinigten Staaten. Die Programme zielen hier vor allem auf die Verhinderung von Anwerbung und Radikalisierung. 13 Die Europäer sollten den Machtwechsel in den USA als Gelegenheit sehen, sich unmissverständlich von allen außergesetzlichen Maßnahmen bei der Bekämpfung des Terrorismus zu distanzieren und gegenüber der amerikanischen Regierung wesentlich deutlicher als bisher auf die Notwendigkeit langfristig wirksamer Vorbeugemaßnahmen gegen den Terrorismus verweisen.

¹³ Rat der Europäischen Union: Strategie der Europäischen Union zur Bekämpfung von Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus, Brüssel, 24.11.2005, EU-Dokument Nr. 14781/1/05 REV 1, S. 3-5.

1.10. "Made in the Developed World": Piraterie, Fischfang und Giftmüll in Somalias Gewässern

Michael Ashkenazi*

Piraterie ist seit Jahrtausenden ein Phänomen der Meere, insbesondere in den Meerengen. Die heutigen Piraten im Golf von Aden und entlang der somalischen Küste sind die jüngsten in einer langen Reihe – in den 1980er und 1990er Jahren in der Straße von Malakka und in den 1990er Jahren bis Anfang dieses Jahrhunderts an der Küste von Nigeria. Obwohl das Phänomen der Seeräuberei nicht neu ist, haben verbesserte Taktiken und der Zugang zu moderner Technik es wieder zu einer Bedrohung werden lassen. Erstmals nach zweihundert Jahren sind die Piraten des 21. Jahrhunderts ein Thema für reichere Länder, da diese von ihnen bedroht werden. Piraten reagieren auf politische, wirtschaftliche sowie sicherheits- und entwicklungspolitische Probleme, von denen viele ihren Ursprung in der entwickelten Welt haben. Darüber hinaus hat eine fast als kriminell zu bezeichnende Untätigkeit entwickelter Länder dazu beigetragen, dass sich ein zunächst unbedeutendes lokales Ärgernis zu einer internationalen wirtschaftlichen Bedrohung entwickeln konnte.

Die Ursprünge der Piraterie vor der somalischen Küste

Seit dem Niedergang des Barre-Regimes im Jahr 1991, also seit fast 20 Jahren, gibt es in Somalia keinen funktionierenden Regierungsapparat mehr. Das Fehlen einer stabilen Regierung hat dazu geführt, dass sich Somalia zu einem Nährboden für Piraterie entwickelt hat. Die Gesetzlosigkeit trägt in hohem Maße dazu bei, dass Raub zur Norm wird. Konflikte sind allgegenwärtig – sie reichen vom Schwarzmarkt für Kohle und Bananen bis zur Niederlage der derzeitigen Rumpfregierung, die sich sogar weigerte, ihren Amtssitz in Mogadischu einzunehmen, weil sie sich dort nicht sicher fühlte. Die rechtslose Situation ist hauptsächlich hausgemacht – ein Produkt aus Raffgier und der Unfähigkeit zum friedlichen Miteinander. Andere Nationen haben aber kräftig dazu beigetragen, so zum Beispiel die zahlreichen vergeblichen Anstrengungen der USA (und ihrer Stellvertreter) das Regime zu stützen, das sie bevorzugen. Wiederholte Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, der UNO

^{*} Der Autor dankt Edward Ceska für die Recherche-Unterstützung.

MICHAEL ASHKENAZI

und später auch der Afrikanischen Union (AU) zur Stützung einer legitimen Regierung sind ebenfalls gescheitert.

Der somalische Nicht-Staat

Somalia ist kein Staat mit funktionierenden staatlichen Institutionen. Unterschiedliche Gruppierungen mit verschiedenen politischen, militärischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten haben sich widerrechtlich der konventionellen Aufgaben des Staates bemächtigt. In Somalia spielt das Clansystem gerade in der Politik eine große Rolle – Somalis sind im Allgemeinen Mitglieder von Clans und innerhalb dieser Clans Mitglieder so genannter "Gruppen wechselseitiger Verantwortung". Eine solche Gruppe stellt eine soziale Organisation dar, die im Nahen und Mittleren Osten (von Marokko bis Afghanistan, wo es viele ähnliche Institutionen gibt) durchaus üblich ist. Miteinander verwandte Männer, ihre Söhne und deren Söhne übernehmen die Verantwortung für die Handlungen der Gruppenmitglieder und schützen sie vor Angriffen anderer Gruppen. Traditionell besteht kaum Loyalität oder Vertrauen gegenüber anderen Gruppen oder den staatlichen Organen.

Wer sind die wichtigsten Akteure, die Piraterie begünstigen oder betreiben? Zunächst ist die international anerkannte Rumpfregierung zu nennen, das Transitional Federal Government (TFG), die weder über Macht noch Einfluss in Somalia verfügt. Ihre Mitglieder bestehen aus selbst gewählten Vertretern verschiedener Clangruppen, Warlords und Vertriebenen, die von einer Handvoll ugandischer Blauhelme der Friedensmission der AU sowie einer äthiopischen Mission unterstützt werden, wobei letztere ab Januar 2009 abgezogen wurde. Darüber hinaus haben Warlords unterschiedlicher Herkunft in den vergangenen zwei Jahrzehnten darum gerungen, die Kontrolle über "ihre" Bereiche, d.h. lukrative Einkommensquellen, durchzusetzen, namentlich den Handel mit Kohle und Bananen sowie den Fischfang. Ihre Kämpfer sind unzuverlässig und kaum effektiv. Die Beziehungen der Warlords zu den verschiedenen Clans sind mit militärischen und wirtschaftlichen Strukturen verwoben. Ein Warlord kann einen Clan anführen und somit seine Legitimität geltend machen oder er kann aus dem Clansystem aussteigen, um sich von den Beschränkungen und Treuepflichten der traditionellen Konfliktlösungsmechanismen zu lösen. Ferner ist die Islamic Courts Union (ICU) zu erwähnen. Sie war einige Jahre die effektivste politische und militärische Kraft in Somalia. Bis zu ihrer gewaltsamen Absetzung durch äthiopische Truppen im Jahr 2006, die von den USA aufgrund der Verbindungen der ICU zu radikalen Islamisten unterstützt wurde, kontrollierte die ICU einen Großteil des Landes. Sie hatte immerhin so

PIRATERIE IN SOMALIAS GEWÄSSERN

viel Sicherheit und Recht durchgesetzt, wie sie der Süden Somalias lange nicht erlebt hatte. Binnen 18 Monaten kehrte die ICU in radikalerer Form zurück – die moderaten Kräfte wurden durch eine Gruppierung, die sich *Al Shabab* (die Jungen) nannte und strikten islamischen Lehren anhing, abgelöst. In den 18 Monaten ohne ICU wurde die somalische Bevölkerung abermals Opfer von Rechtlosigkeit und Banditentum.

Vereinbarungen zwischen eng miteinander verwandten Clans ermöglichten es, dass zwei Regionen im Norden Somalias, nämlich Puntland und Somaliland, ihre Unabhängigkeit erklärten. Die Vorgeschichte dieser Erklärungen liegt in den unterschiedlichen kolonialen Erfahrungen der verschiedenen Teile Somalias. Somaliland hat, wie es scheint, eine funktionierende örtliche Regierung. Puntland wird hingegen von Clan-Strukturen beherrscht, insbesondere dort gibt es viele Piraten. Gleichwohl gibt es in beiden Regionen Küstenstädte, von denen aus die Piraten in somalischen Gewässern und darüber hinaus agieren. Als Zufluchtsorte für Piraten gelten Städte wie Caluula, Eyl, Hobyo und Harardera. Dies könnte ein Anzeichen dafür sein, dass alle Clans dort Piraterie unterstützen oder aber auch, dass sich Personen, die sich der Piraterie verschrieben haben, in gewissem Maße von den Clan- und gegenseitigen Verantwortlichkeiten abgewandt haben. Viel spricht dafür, dass einige mächtige lokale Clans die Piraten mit Infrastruktur und Zufluchtsmöglichkeiten unterstützen.

Der maritime Aspekt: Überfischung und die Verklappung von Giftmüll

Somalis, die an der Küste wohnen, sind selbst während des Bürgerkriegs wohlhabend geworden, weil die Fanggründe zu den besten der Welt zählen. Fischfang ist die Lebensgrundlage vieler Familien, die am Strand ihr Fischereihandwerk ausüben oder mit kleinen Fischerbooten auf Fang gehen. Anfang 1991, mit Beginn der Anarchie in Somalia, entstand ein neues Problem: Somalische Gewässer wurden von entwickelten Nationen für kommerziellen Fischfang ausgenutzt. Die somalischen Fischer blieben ohne den minimalen Schutz des

¹ Jutta Bakonyi/Ahmed Abdullahi: Somalia: No Central Government, But Still Functioning, in: Agriculture & Rural Development 13 (2006): 2, S. 36-38.

^{2 &}quot;The Pirates Of Puntland Make Sailors Rich", in: The Somaliland Times, 14.10.08, http://www.somalilandtimes.net/sl/2008/352/22.shtml.

³ Ebd

⁴ Ahmed Abbas: Transformation Towards a Regulated Economy, WSP Transition Programme, Nairobi 2000, S. 14-20.

MICHAEL ASHKENAZI

Barre-Regimes, das wenigstens formelle und restriktive Fanglizenzen ausgab. Das Fehlen jeglicher Autorität im Lande, aber auch der Mangel an konstruktiven Bemühungen entwickelter Nationen, Somalia bei der Bekämpfung seines Problems zu unterstützen, öffnete Tür und Tor für die doppelte Ausbeutung der Gewässer Somalias, nämlich Überfischung durch internationale Fischereiflotten und das Verklappen von Giftmüll. Zwei Artikelüberschriften illustrieren das Ausmaß des Problems: "Bewaffnete Piraten in Schnellbooten und Motorkanonenbooten eröffnen das Feuer auf Schiffe und Yachten und rauben sie aus oder entführen sie" und "800 Fischerboote unter ausländischer Flagge fischen illegal vor den Gewässern Somalias". Die Überschriften verdeutlichen das Nebeneinander der Ereignisse vor Ort. Die fehlende rechtliche Kontrolle der illegalen Fischerei (durch Somalier einerseits und kenianische Behörden andererseits) steht sichtlich im Zusammenhang mit Piraterie vor der somalischen Küste.

Berichte über illegale Fischerei sind naturgemäß rar. Die Küstenregionen Somalias gehören zu den reichsten Fanggründen der Welt, insbesondere für Fischarten wie Tunfisch und Bonito. Somalische Fischer können durchaus die Bedürfnisse des Landes decken und sogar noch einen Teil ihres Fangs exportieren. Es gibt jedoch Belege dafür, dass unbegrenztes und unkontrolliertes Fischen durch Fabrikschiffe aus verschiedenen entwickelten Ländern üblich ist. Gewiss haben kenianische Boote ein kleines Vermögen mit Fischdiebstahl verdient, betrachtet man alleine die Anzahl an Fischerbooten, die von somalischen Piraten gekapert und gegen Lösegeld freigelassen wurden. Selbst größere Schiffe von Industrienationen könnten von Raubfischerei profitiert haben. Möglicherweise war das thailändische Fischerboot, das von der indischen Marine als "Piratenmutterschiff" versenkt wurde, nur zuvor von Piraten besetzt worden, weil es in der Vergangenheit innerhalb der somalischen Ausschließlichen Wirtschaftszone ("200-Meilen Zone") gefischt hatte und somit sowohl Täter als auch Opfer war.

⁵ Andrew Mwangura: Indian Ocean Piracy: Somalia, Update vom 17.10.2005, http://www.ecop.info/english/ind-oce-pir-somalia.htm.

Gabobe Hassan Musse/Mahamud Hassan Tako: Illegal Fishing and Dumping Hazardous Wastes Threaten the Development of Somali Fisheries and the Marine Environments, Vortrag für die Konferenz "Tropical Aquaculture and Fisheries", Terengganu (Malaysia), 7.-9.9.1999, http://www.geocities.com/gabobe/illegalfishing.html.

⁷ Scott Coffen-Smout: Pirates: Warlords and Rogue Fishing Vessels in Somalia's Unruly Seas, 1999, http://www.chebucto.ns.ca/~ar120/somalia.html, erwähnt unter den Schuldigen französische, spanische, japanische, koreanische, pakistanische, saudi-arabische, taiwanesische und italienische Fangschiffe.

PIRATERIE IN SOMALIAS GEWÄSSERN

Die Verklappung von Giftmüll vor der Küste Somalias ist seit spätestens 1999 ein fortwährendes Problem.⁸ Die Mengen lassen sich schwer schätzen, und auch die Zusammensetzung ist unklar. Manche Berichte sprechen davon, dass mit dem Giftmüll auch Atommüll und Chemikalien entsorgt werden.⁹ Die Belege – massives Fischsterben vor der somalischen Küste – sind jedoch nicht schlüssig. Obwohl das Abladen von Giftmüll explizit im Internationalen Übereinkommen über die Hohe See (*UN Convention on the High Seas*) von 1958 (der rechtlichen Grundlage für die Verfolgung von Piraten vor der Küste Somalias) verboten ist, wird nur die Seeräuberei mit aller Macht bekämpft.¹⁰

Kurzum, drei Arten von krimineller Aktivität finden regelmäßig vor der somalischen Küste statt: Piraterie (Kapern eines Schiffes und Aussetzen der Passagiere oder der Ladung unter Anwendung von Gewalt), Fischdiebstahl durch industrielle Fischerei innerhalb der Ausschließlichen Wirtschaftszone Somalias sowie die Verklappung von Giftmüll. Alle drei Aktivitäten sind eng miteinander verbunden, jedoch hat nur eine öffentliche Entrüstung ausgelöst, nämlich Angriffe gegen Schiffe, die meist unter der Flagge von Ländern der industrialisierten Welt fahren. Dass die entwickelten Nationen nur einen der Faktoren – nämlich die Piraterie – bekämpfen, trägt zweifellos zum Missmut der Somalis bei.

Die Entwicklung der Piraterie an der somalischen Küste

Europäische Erfahrungen mit Piraterie vom 15. bis zum 19. Jahrhundert haben das moderne Seerecht beeinflusst. Die Begriffe Piraterie und Seeräuberei sind emotional aufgeladene Begriffe. Piraten in Südostasien verfolgten traditionell andere Ziele als die rein wirtschaftlich motivierten europäischen Freibeuter in der Karibik im 17. und 18. Jahrhundert oder die Kaperer, die vor und während

⁸ Alisha Ryu: Waste Dumping off Somali Coast May Have Links to Mafia, Somali Warlords, in: Voice of America News, 15.3.2005, http://www.voanews.com/english/archive/2005-03/2005-03-15-voa34.cfm?CFID=148280744&CFTOKEN=34977326.

⁹ Najad Abdullahi: Toxic Waste Behind Somali Piracy, in: Aljazeera.Net News Africa, 1.10.2008, http://english.aljazeera.net/news/africa/2008/10/2008109174223218644. html; Jonathan Clayton: Somalia's Secret Dumps of Toxic Waste Washed Ashore by Tsunami, in: The Times (London), 04.03.2005, http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/article418665.ece; Bob Ewing: Is Toxic Waste Behind Somali Piracy?, in: Digital Journal, 14.10.2008, http://www.digitaljournal.com/article/261147; "UN Probe Team Finds No Toxic Waste Along Coastal Somalia", Xinhua News Agency – CEIS, 08.10.2005, http://www.redorbit.com/news/science/264998/un_probe_team_finds_no_toxic_waste_along_coastal_somalia/.

¹⁰ Internationales Übereinkommen über die Hohe See, abgeschlossen in Genf, 29.4.1958, http://www.transportrecht.de/transportrecht_content/1024919361.pdf.

MICHAEL ASHKENAZI

der Napoleonischen Kriege ihr Unwesen trieben. Piratenflotten in Südostasien waren häufig der militärische Arm lokaler Regierungen, seien es Königreiche, Prinzenstaaten oder ethnische Bevölkerungen. Andere Piraten waren opportunistische Räuber, d.h. Bewohner armer Küstenorte, die sich je nach Gelegenheit als Fischer, Händler oder Räuber betätigten. Besonders wichtig ist, dass ihre Aktivitäten, wie in Somalia, nur in kleinem Umfang stattfanden, d.h. Fischer wurden aus politischen oder wirtschaftlichen Gründen zu Gelegenheitspiraten. Verbesserte wirtschaftliche Bedingungen und die Überwachung der Küsten sorgten dafür, dass Überfälle durch Piraten meist schlagartig abnahmen. Ein ähnliches Bild bietet sich in Somalia, wo eine Kombination aus fehlender staatlicher Führung und wirtschaftlicher Not, die durch die industrialisierte Welt noch verstärkt wird, die Anzahl an Piratenüberfällen steigen lässt.

Das Internationale Abkommen über die Hohe See definiert Seeräuberei als "jede rechtswidrige Gewalttat, Freiheitsberaubung oder Plünderung, die von der Besatzung oder den Passagieren eines privaten Schiffes oder Luftfahrzeuges zu persönlichen Zwecken begangen wird" (Art. 15). Eine große Anzahl solcher Gewalttaten wurde in den vergangenen Jahren vor der Küste Somalias begangen, obschon näher betrachtet eine "große Anzahl" ungenau ist, da nur die Vorfälle registriert werden, die die Interessen der entwickelten Welt betreffen. Von Januar bis Juli 2007 wurden 15 Angriffe registriert und 23 von Januar bis Juni 2008. Seit Juni 2008 gab es eine Reihe von Angriffen, die in der Kaperung des ukrainischen Frachters Faina ihren Höhepunkt fanden. Dazu müssen noch die vielen kleinen Fischerboote gezählt werden, die oft unter kenianischer Flagge fuhren und beschlagnahmt wurden, weil sie in somalischen Hoheitsgewässern fischten, es aber nie in die Schlagzeilen der internationalen Presse schafften. Ungefähr 30 solcher Boote wurden bis 2004 angegriffen. Die Zahl der bis heute gekaperten kleinen Fischerboote mag wohl noch viel höher sein, aber da sich die internationale Presse wenig dafür interessiert, ist es schwierig, Details zu erhalten.

Piraterie entlang der somalischen Küste ist ein Prozess. In ihrer Entwicklung lassen sich grob drei aufeinander folgende Phasen unterscheiden: Im ersten Stadium, das wahrscheinlich in den letzten Tagen des Barre-Regimes begann, als die Fischereigesetze und die Überwachung der Küstengewässer Somalias zusammenbrachen und der somalische Staat kollabierte, haben verzweifelte Fischer auf kleinere Fischerboote Jagd gemacht. Das zweite Stadium begann in den späten 1990er Jahren, als sich die Zerstörung der Küstengewässer um Somalia noch verschlimmerte und mehr und mehr Männer die Piraterie zu einem organisierten Geschäft machten. Die Globalisierung kennzeichnet

PIRATERIE IN SOMALIAS GEWÄSSERN

das dritte Stadium somalischer Raubzüge auf dem Meer. ¹¹ Nach ca. 15 Jahren organisierter Piraterie hatten somalische Piraten genug Erfahrung mit Raubzügen auf dem Meer gemacht und waren wohlhabend geworden. ¹² Größere Gruppen suchten nach lukrativer Beute, indem sie differenziertere Methoden anwendeten. Die globale Finanzkrise mag der Piraterie auch Vorschub zu leisten, da aufgrund fehlender Mittel die Kontrollen auf dem Meer nicht mehr so streng durchgeführt werden und die Auslandsüberweisungen somalischer Emigranten nur noch spärlich fließen. ¹³ Piraten argumentieren oft, dass sie ihre Lebensgrundlage und die Souveränität der somalischen Ausschließlichen Wirtschaftszone schützen. Gleich ob diese Behauptungen berechtigt sind oder nicht, wichtig scheint, dass einige somalische Piraten glauben, dass sie ihnen Legitimität verleihen, und zwar sowohl im Lande als auch international.

Das "Unternehmen Piraterie" steht auf drei Pfeilern: ausgebildete und erfahrene Besatzungen, Schiffe, die für Aktionen auf hoher See tauglich sind (im Gegensatz zu Aktionen vor der Küste), und Waffen. Durch das Anheuern von Clan-Mitgliedern steigern manche somalische Piratenschiffe nicht nur ihre Expertise, sondern auch die Stärke ihrer Crews. Größere Schiffe werden, so scheint es, gekauft oder geliehen. In Somalia wimmelt es von Kleinwaffen, obwohl Aufzeichnungen und Fotos von Piratenangriffen zeigen, dass sie keine besonders hoch entwickelten Waffen verwenden. Kalaschnikows und Panzerfäuste machen einen Großteil des Waffenarsenals aus. Die stete Verbesserung ihres Materials ermöglicht es jedoch, weit weg von den ursprünglichen Küstengebieten anzugreifen.

Die Globalisierung beeinflusst wiederum den wirtschaftlichen Ertrag der Seeräuberei. Viele Schiffe und Fischerboote werden gekapert und warten darauf, ausgelöst zu werden. Andere werden ihrer Ladung entledigt, die dann weiterverkauft wird. Möglicherweise werden sogar, wie in Südostasien, Schiffsrümpfe verkauft. Daraus kann man schließen, dass die Piraten international nicht isoliert sind, sondern Zugang zu Märkten für ihre gestohlenen Waren sowie Möglichkeiten erhalten, das Geld zu waschen. Die Erlöse mancher Raubzüge werden sofort bar unter der Besatzung verteilt. Die Konsumgesellschaft, die sich in somalischen Piratenstädten entwickelt hat, deutet darauf hin, dass das Geld der Piraten außerhalb Somalias gewaschen oder zum Kauf von modernen Gütern verwendet wird.

¹¹ Jason R. Zalasky: Somalia: Pirates' Continuing Evolution, in: The Somaliland Times, 16.10.2008, http://www.somalilandtimes.net/sl/2008/352/16.shtml.

^{12 &}quot;The Pirates Of Puntland Make Sailors Rich", in: The Somaliland Times, 14.10.08, http://www.somalilandtimes.net/sl/2008/352/22.shtml.

¹³ Joakim Gundel: The Migration-Development Nexus. Somalia Case Study, in: International Migration 40 (2002): 5, Special Issue 2, S. 255-281.

Gruppen

Manche Piratengruppen sind der militärische Arm des einen oder anderen *Warlords*, andere sind spontan zusammengestellte Gruppen von Fischern und externen Geldgebern. Während somalische Piraten in der Vergangenheit primär vor der Küste Südsomalias ihr Unwesen trieben, sind sie nun vermehrt auch vor der nördlichen Küste aktiv, d.h. dort, wo internationale Handelsschiffe die Gewässer kreuzen. Die nationale freiwillige Küstenwache (*National Volunteer Coast Guard*, NVCG) agiert im Süden Somalias. Wenn man ihre wichtigste Tätigkeit betrachtet – die Raubfischerei auf kleinen Booten nahe der kenianischen Grenze – kann man behaupten, dass sie als Reaktion auf den illegalen Fischfang kenianischer Fischer innerhalb somalischer Gewässer entstanden ist, d.h. als eine Art Selbstschutz durch ansässige Fischer. Ausgangspunkt einer zweiten Gruppe von Piraten ist der Hafen von Marka. Der Export von Holzkohle war eine wichtige Einkommensquelle für diese Stadt, die südlich von Mogadischu liegt. Als in den 1990er Jahren der Konflikt um Holzkohle entbrannte, lag sie genau im Zentrum.

Puntland, insbesondere die Stadt Eyl, ist Zuflucht einer dritten Piratengruppe, die aus ehemaligen Fischern besteht. Eyl scheint sich zu einem wahren El Dorado für Piraten entwickelt zu haben, wo Dienstleistungen wie die Reparatur von Booten, Bankgeschäfte, der Handel und Beauftragte, die sich um Geiseln kümmern, ganz auf die Bedürfnisse der Piraten angepasst sind. In Puntland ansässige Clans scheinen die örtliche Sicherheit fest im Griff zu haben und sich an den boomenden Aktivitäten der Piraten als Dienstleister zu beteiligen. Die machtvollste Gruppe der Piraten sind die somalischen *Marines* – auch bekannt als "Verteidiger der somalischen Hoheitsgewässer". Sie sitzen nördlich von Mogadischu in der Gegend um Harardera und Hobyo, sind quasi militärisch organisiert und kämpfen spätestens seit 1996 als Piraten gegen ausländische Fischer.

Bedeutsam ist, dass viele dieser Gruppen, insbesondere die somalischen *Marines* und die NVCG, ihre Piraterie damit rechtfertigen, dass sie Somalias Fanggründe schützen müssen. Zwar erhalten die Fischer, wenn überhaupt, nur wenig vom Geld der Piraten als Entschädigung für die Entbehrungen, die sie durch industrielles Fischen oder die Verklappung von Giftmüll erleiden müssen, dennoch ist die Argumentation ein Beleg dafür, dass das Überfischen den Piraten eine gewisse Unterstützung zuteil werden lässt und sie eher als Banditen oder Räuber gelten, die die Sympathie der ansässigen Bevölkerung genießen. Eine solche Unterstützung an der Basis motiviert die Piraten, hinauszufahren und Lösegeld zu fordern, um wiederum ihre Anhänger zu befriedigen.

PIRATERIE IN SOMALIAS GEWÄSSERN

Anhänger sind meist die Familien der Piraten und Clanmitglieder, deren Lebensunterhalt und Geschäfte von dem Einkommen der Piraten profitieren.

Die Techniken der Seeräuberei und ihrer Bekämpfung

Die Seeräuberei ist eine relativ wenig technisierte Angelegenheit. Kleine Boote mit Außenbordmotoren patrouillieren die Schifffahrtsstraßen und Fanggründe. Wenn möglich kreisen mehrere Schiffe das Opfer ein, um es entern zu können. Dies ist relativ einfach, wenn niedrige Freibordboote als Küstenschiffe oder Fischerboote genutzt werden, jedoch schwieriger bei größeren Containeroder Frachtschiffen. Die Piraten, bewaffnet mit Kleinwaffen, um die Besatzung einzuschüchtern, kapern das Schiff und nehmen meist auch die Besatzung als Geiseln, um beide später gegen Lösegeld wieder freizugeben. Die Taktiken der somalischen Piraten unterscheiden sich von denen der Piraten in der Straße von Malakka, die sich auf schnelle Überfälle spezialisiert haben. Piraten in Somalia scheinen eine Mutterschiff-Strategie zu nutzen, d.h. ein großes, seetüchtiges Mutterschiff zieht mehrere kleine Schnellboote oder ist mit solchen beladen, die dann die Opfer umkreisen. Somit können die Piraten weiter hinausfahren und sind effektiver. Allerdings stellte sich der einzige nachprüfbare Fall der Nutzung eines Mutterschiffs als ein thailändischer Kutter heraus, der zuvor von Piraten besetzt worden war. Eine massive Präsenz von Schiffen, hauptsächlich der Task Force 151, die Schiffe aus 20 Nationen anführt, wurde ausgesandt, um die Piraten aus dem Golf von Aden und anliegenden Gebieten zu vertreiben. Obschon die Piraterie durchaus militärisch eingedämmt wird, sind die Schiffe, die von der Task Force 151 eingesetzt werden, generell langsamer als die Boote der Piraten.

Zusammenfassung

Piraterie ist ein Ergebnis der politischen Lage in Somalia und der wirtschaftlichen Faktoren im Golf von Aden, die stark von den entwickelten Ländern beeinflusst werden. Aufgrund der Vernachlässigung der politischen, entwicklungspolitischen und sicherheitspolitischen Probleme Somalias hat sich die Situation zusehends verschlechtert. Die entwickelten Staaten haben zum Entstehen von Piraterie in Somalia beigetragen. Wenn entwickelte Länder die Piraterie stoppen wollen, müssen sie Verantwortung übernehmen – auf der Basis der Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*, R2P) –, indem sie gegen alle Verbrechen vorgehen, die im Meer vor Somalia geschehen, d.h. nicht nur ge-

MICHAEL ASHKENAZI

gen solche, die von Somaliern, sondern auch gegen sie begangen werden. Die Anarchie und ihr Ableger Piraterie belasten die entwickelte Welt nicht nur finanziell, sondern rufen auch große Imageprobleme hervor, wie das Beispiel der gekaperten ukrainischen Faina mit ihrer Panzerfracht belegt. Nicht nur muss die Piraterie bekämpft, sondern vor allem die kaum vorhandene Staatlichkeit in Somalia behoben werden. Freilich kann sich die entwickelte Welt bisher keiner herausragenden Leistungen in Somalia rühmen. Sie wendet Einschüchterungstaktiken an, unterstützt unpopuläre Regierungen und verkennt dabei die Zersplitterung des somalischen Staates. So gibt es Gebiete wie Somaliland, die angemessen regiert und kontrolliert werden, und Regionen wie den Süden, die es nicht sind. Im maritimen Bereich haben die entwickelten Staaten kaum etwas getan, um das Leiden der Somalis - durch illegalen Fischfang und das Abladen von Giftmüll - zu mindern. Aufgrund des Niedergangs des somalischen Staates und mangelnder Alternativen, ihren Lebensunterhalt als Fischer zu verdienen, ist es nicht verwunderlich, dass viele somalische Seeleute sich opportunistisch dem Raub zuwenden. Denkbar ist, dass sie sich, wenn ihnen selbst dieser Lebensunterhalt verwehrt wird, noch bedrohlicheren Methoden des Lebensunterhalts wie dem Terrorismus zuwenden. 14

So abscheulich aus der Perspektive der Menschenrechte das Regime der ICU war, so bot es doch dem Süden Somalias erstmals nach Jahrzehnten Sicherheit, viele Somalis waren damit generell zufrieden. Die Behauptung, dass die ICU internationalen Terroristen Unterschlupf gewährte, ist bisher nicht bewiesen. Dass es falsch war, das ICU-Regime zu beseitigen, sieht man an der darauf folgenden Anarchie und den Nachfolgern, nämlich *Al Shabab*, deren Ideologie und Verhalten die vormalige ICU im Rückblick geradezu liberal erscheinen lassen. Wahrscheinlich ist, dass nunmehr *Al Shabab* Terroristen unterstützt.

Bis jetzt beschränkte sich die internationale Staatengemeinschaft auf die Unterstützung einer unfähigen Rumpfregierung, deren Macht nicht über ihren Versammlungsort reichte, und die Zerstörung des Regimes der ICU. Die internationale Gemeinschaft muss sich jedoch mit allen Delikten vor der somalischen Küste befassen, nicht nur jenen, die die entwickelte Welt stören. Würden die Gewässer Somalias vor Raubfischerei und Giftmüllverklappung geschützt, wäre dies ein Zeichen für die somalische Bevölkerung. Deshalb sollte die *Task Force 151* ein umfangreicheres Mandat erhalten als nur die Bekämpfung der Piraten; sie sollte als Stellvertreter der somalischen Marine bzw. der Küsten-

¹⁴ Peter Lehr: Violence at Sea. Piracy in the Age of Global Terrorism, London 2006; Martin N. Murphy: Contemporary Piracy and Maritime Terrorism. The Threat to International Security, Adelphi Paper 388, International Institute for Strategic Studies, London 1997.

PIRATERIE IN SOMALIAS GEWÄSSERN

wache im Interesse des somalischen Volkes handeln bis der Staat wieder aufgebaut ist. Piraterie nutzt stets Meerengen und greift ungeschützte, meist kleine Küstenschiffe an, sie reagiert aber vor allem auf fehlende Regierungsführung, extreme Einkommensunterschiede zwischen Küstengemeinschaften und auf politische Missstände. Solche Umstände können sich wiederholen. So ist vorstellbar, dass das Verschwinden von Fischbeständen, Wasserknappheit und Dürre in der Sahel-Zone und entsprechende Flüchtlingsbewegungen den Piraten weiteren Zulauf bescheren. Die Anzahl an Piraten im Atlantik zwischen Marokko und den Kanarischen Inseln könnte zunehmen, Flüchtlings- und Küstenschiffe wären potentielle Opfer.

Deutschland ist an der Piratenbekämpfung mit Kriegsschiffen zur Unterstützung der Task Force 151 beteiligt. Dies ermöglicht der deutschen Marine, Manöver mit ihren Alliierten durchzuführen, guten Willen zu zeigen, und es bietet die Gelegenheit, das Feuer gegen einen Gegner zu eröffnen, der nur mit geringer Wahrscheinlichkeit zurückschießt. Die Gefahr von Verwundeten und Toten auf deutscher Seite ist minimal. Während sich die meisten einig sind, dass Seeräuberei bekämpft werden muss, wäre es angezeigt, dass sich die Bundesregierung auch mit der Verklappung von Giftmüll und illegaler Fischerei befasst. Selbst wenn die Sicherung der Integrität Somalias und der Lebensgrundlagen somalischer Fischer und Küstenbewohner den inneren Frieden nicht schafft – das können nur die Somalier selbst tun –, so ist dies doch die Grundlage für künftigen Frieden. Es würde Europa größere Glaubwürdigkeit verleihen, wenn es sich für das Wohl dieser unterentwickelten Nation einsetzt – und nicht nur für seine eigenen wirtschaftlichen Interessen. Die rechtlichen Grundlagen dafür existieren, nämlich das UN-Seerechtsabkommen. Die Schutzverantwortung sollte auf die somalische Bevölkerung ausgeweitet werden, die durch die Interessen mächtiger Industriezweige zum Opfer wurde.

In der Praxis hieße das, dass die deutsche Regierung ihre Schiffe anweisen muss, internationale Frachter anzuhalten, zu durchsuchen und wenn nötig in Gewahrsam zu nehmen, bei denen der Verdacht besteht, dass sie Giftmüll durch die somalische Ausschließliche Wirtschaftszone transportieren, aber auch Fischereischiffe und Fisch verarbeitende Schiffe, die innerhalb dieser Zone illegal fischen. Darüber hinaus sollte die Bundesregierung Aktivitäten ermutigen, die alternative Arten des Lebensunterhaltes für die somalische Küstenbevölkerung aufzeigen. Dazu gehört die Weiterbildung an Land und zu Wasser, wodurch somalische Fischer für nachhaltige Fangmethoden und die Bestandserhaltung der Fische gewonnen werden könnten – im Bereich Meerespolitik gehört dies in entwickelten Ländern zum Standard. Nötig sind Entwicklungsprogramme mit dem Ziel, die Bildungsmöglichkeiten und die physische

MICHAEL ASHKENAZI

Infrastruktur zu verbessern, um die wirtschaftliche Entwicklung und somit den Lebensunterhalt der Küstenbewohner Somalias zu unterstützen. Darüber hinaus sollte man auf andere Länder innerhalb der EU (besonders Spanien, Italien und Frankreich) und außerhalb (besonders Kenia, Japan, Korea, Taiwan und Thailand) einwirken, um ihren Fischern zu verbieten, in somalischen Gewässern zu wildern. Ein Anfang wäre die Einrichtung einer Arbeitsgruppe innerhalb der EU, deren Auftrag es wäre, Mechanismen zur Kontrolle der Fischerei durch die EU in somalischen Gewässern zu entwickeln. Schließlich sollte man ein Überwachungssystem erarbeiten und einsetzen, mit dem sichergestellt wird, dass Schiffe, die durch somalische Hoheitsgewässer fahren, keinen Giftmüll abladen. Alle Verstöße gegen das Seerecht in Hinblick auf illegale Fischerei und die Verklappung von Giftmüll sollten öffentlich verfolgt und bestraft werden.

1.11. Der Friedensprozess und die nicht endende Gewalt im Kongo

David Fuamba

Trotz zehnjähriger Friedensbemühungen geht der Krieg in der Demokratischen Republik Kongo (DR) weiter und gibt Anlass zu immer größerer Sorge. Seit Ausbruch des Krieges sind bereits 5,4 Millionen Todesopfer zu beklagen mehr als in jedem anderen Konflikt seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Ausgangspunkt des ersten Kongokrieges (1996-97) waren die nach dem Völkermord an den Tutsi in Ruanda 1994 entstandenen Flüchtlingslager im Osten des Kongo (früher Zaire). Viele der für den Völkermord verantwortlichen Hutu-Täter und Angehörige der früheren ruandischen Armee FAR (Forces Armées Rwandaise) hatten dort Zuflucht gesucht und verübten vom Kongo aus Angriffe auf Ruanda, um die neue ruandische Tutsi-Regierung zu stürzen. Der kongolesische Diktator Mobutu stellte sich auf die Seite der Hutus, seitdem misstraut Ruanda den zahlreichen Abkommen zur Entwaffnung der Hutu-Milizen. Die Unterstützung Mobutus für Hutu-Milizen führte zum Einmarsch der militärisch weit überlegenen Ruandischen Patriotischen Front (RPF), um die Hutu-Lager aufzulösen und die Beteiligten am Völkermord zur Rechenschaft zu ziehen. Die RPF-Anhänger halfen zudem der oppositionellen Koalition um Laurent-Désiré Kabila, die auch von den USA und Uganda unterstützt wurde, um Mobutu 1997 erfolgreich zu stürzen.

Seit 1998 dauert der zweite Kongokrieg in der östlichen Region Kivu an. Tutsi-Rebellen des Nationalkongresses zur Verteidigung des Volkes (*Congrès national pour la défense du peuple*, CNDP) um Laurent Nkunda, die von Ruanda unterstützt werden, kämpfen gegen die kongolesischen Regierungstruppen und mit ihnen verbündete *Maj-Maj-Milizen*; sie legitimieren sich mit dem Schutz der im Kongo lebenden Tutsi vor gewalttätigen Hutu-Milizen. Nach dem gewaltsamen Sturz Mobutus brachen unter dessen Nachfolger Laurent Kabila zahlreiche neue Konflikte in den Kivu-Provinzen aus. Die ehemaligen Verbündeten Ruanda, Uganda und Kongo begannen nun gegeneinander zu kämpfen und unterstützten weitere, sich teilweise bekämpfende Rebellengruppen, weshalb von einem "Krieg im Krieg" gesprochen wird. Seit 2007 sind laut UN-Angaben etwa zwei Millionen Menschen gezwungen worden, ihren Wohnort zu verlassen. Allein im August 2008 vertrieb der CNDP in einer großangelegten Offensive mehr als eine Viertelmillion Menschen. Anfang Januar 2009 wurde CNDP-Führer Laurent Nkunda von seinem Militärchef Bos-

DAVID FUAMBA

co Ntaganda gestürzt, der sich mit der kongolesischen Regierung verbündet hat und nun gemeinsam mit ihr gegen die Hutu-Miliz FDLR (*Forces Démocratiques de Liberation du Rwanda*) kämpft. Die Soldaten der CNDP sollen nunmehr in die reguläre kongolesische Armee integriert werden.

Das Andauern der Gewalt im Kongo ist ein dringender Grund, den Friedensprozess grundlegend neu zu ordnen und dem Konfliktkontext anzupassen. Es kann nur mit einer raschen und sachkundigen Anpassung des Friedensprozesses an das Konfliktumfeld gelingen, die Gewalt zu beenden, das Entstehen neuer aufständischer Bewegungen zu verhindern und in der Folge eine stärkere Basis für die Wiederherstellung von Frieden und Stabilität im Kongo zu schaffen.

Der Friedensprozess wird dem Krieg nicht gerecht

Die Konfliktparteien im Kongo wie auch betroffene internationale Akteure zweifeln zunehmend daran, dass in der DR Kongo jemals wieder Frieden und Stabilität einkehren werden. Faktisch ist der Kongo nach zwei größeren Invasionen aus seinen östlichen Nachbarländern 1996 und 1998 zum Schauplatz von Kriegen und von "Kriegen innerhalb von Kriegen" geworden. Im Lauf der Kämpfe standen sich verschiedene aufständische Bewegungen und die jeweilige Regierung des Kongo gegenüber, kräftig unterstützt durch die Streitkräfte mehrerer Staaten in der Region und andere externe Akteure. Dabei kam es in manchen Phasen auch zu Auseinandersetzungen zwischen zivilgesellschaftlichen Gruppen. Die Beteiligten kämpfen aus unterschiedlichen Gründen, doch als Hauptmotive nennen sie einen "Feldzug zum Schutz der jeweiligen Gemeinschaft und zur Wiederherstellung ihrer Rechte", "die Etablierung oder Wahrung demokratischer Verfahren", "die Sicherung der Grenzen und die Bekämpfung der im Kongo angesiedelten negativen Kräfte", "das sofortige Ende der ausländischen Invasion" oder auch "die Unterstützung der Regierung". 1

Die zehnjährigen Friedensbemühungen mit fortgesetzter internationaler Unterstützung brachten zwar die wichtigsten kriegführenden Parteien mit unbewaffneten oppositionellen Gruppen und Vertretern der Zivilgesellschaft an einen Tisch und schufen letztlich Raum für ein gewähltes politisches System, die Gewalt aber konnten sie nicht stoppen. Im Gegenteil, die Welt wird Zeuge, wie immer neue Rebellengruppen auftauchen, die aus fast den gleichen

¹ Herbert Weiss/Tatiana Carayannis: Reconstructing the Congo, in: Journal of International Affairs 58 (2004): 1, S. 105-142 und Herbert Weiss: Civil War in the Congo, in: Society 38 (2001): 3, S. 67-71.

Beweggründen kämpfen wie die alten. Als unmittelbare Folge der anhaltenden Gewalt im Kongo sterben nach wie vor Hunderttausende von Menschen oder müssen fliehen, vor allem in den am schwersten betroffenen Provinzen im Osten des Landes.

Noch immer ist nicht zweifelsfrei geklärt, warum die Gewalt im Kongo nicht endet. Der Charakter der kriegführenden Parteien hat sich kaum verändert und manche von ihnen waren in wichtigen Abschnitten der Friedensbemühungen auch wertvolle Verhandlungspartner. Doch die Art des Friedensprozesses selbst ist zum Hindernis geworden, weil sie der Situation nicht gerecht wird und so das Entstehen neuer aufständischer Gruppen begünstigt.

Kriege innerhalb von Kriegen

Allein für die Zeit von 1998 bis 2002 gehen Beobachter von schätzungsweise 3,8 Millionen Todesopfern aus. Die verfeindeten Gruppen unterzeichneten zwar 2003 im südafrikanischen Sun City ein Abkommen, das den Abzug der ausländischen Truppen, die Wiedervereinigung des Landes und eine zweijährige Übergangsperiode vorsah, die – später um ein Jahr verlängert – am 30. Juni 2006 enden sollte. Gegen Ende der Übergangsperiode im Jahr 2006 gab es jedoch Berichte über eine große Zahl neuer Todesopfer im Kongo, schwere Zerstörungen mit Folgeschäden für die Wirtschaft und massenhafte Vertreibungen. Sicher tragen die rasche Ausbreitung der Gewalt und die starke externe Einflussnahme zur Undurchsichtigkeit bei. Doch die Grundbedingungen dieser Kriege – insbesondere der Prozess, durch den die aufständischen Gruppen und die Kernstruktur der kriegführenden Parteien entstehen– sind während des gesamten Verlaufs der Kämpfe weitgehend unverändert geblieben.

Der Krieg von 1996: Vielschichtigkeit, Akteure und Kampfstrategien

Wie vielfach dokumentiert wurde, war die militärische Kampagne der *Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo* (AFDL) gegen das seit 32 Jahren herrschende Mobutu-Regime von relativ kurzer Dauer.² Die Allianz benötigte nur sieben Monate, um Mobutu zu besiegen. Die Hauptgegner

² David Shearer: Africa's Great War, in: Survival 41 (1999): 2, S. 89-106; Yusuf Bangura: Comments on Regional Security and the War in Congo, in: Ibbo Mandaza (Hrsg.): Reflections on the Crisis in the Democratic Republic of Congo, Harare 1999, S. 25-33.

DAVID FUAMBA

waren das Mobutu-Regime, das seine Macht verteidigte, und die aufständische AFDL, die auf ihrem Feldzug zur Hauptstadt Kinshasa immer weitere Gebiete oder "befreite Zonen" eroberte. Außer den Söldnern und Streitkräften der Nachbarstaaten, die auf beiden Seiten kämpften, beeinflussten auch Zivilisten den Ausgang des Krieges. Zivilisten waren nicht nur Opfer des Krieges, sondern unterstützten oder kollaborierten auch mit den kriegführenden Seiten. Die innenpolitische Lage im Kongo (damals Zaire), insbesondere die Korruption des Mobutu-Regimes, die Anwendung von Gewalt, die systematische Auflösung oppositioneller politischer Parteien und die Behinderung des demokratischen Prozesses unterminierten die Basis des Diktators. Die AFDL konzentrierte ihre Strategie darauf, Unterstützung in der Zivilbevölkerung zu gewinnen, was sich als entscheidend für ihren Erfolg erwies. Um sich ein nationales Image zu geben, holte die AFDL Mobutu-Gegner aus dem Exil in ihre Reihen. Laurent Kabila wurde zum Sprecher der Bewegung. Auch der Einsatz der militärischen Eliteeinheit des Präsidenten für groß angelegte "Säuberungsoperationen" gegen die Aufständischen konnte die Unterstützung für die oppositionelle AFDL nicht eindämmen. Zivilisten versorgten die Rebellen mit Nahrungsmitteln, boten Unterschlupf, transportierten Kriegsmaterial und lieferten Informationen über militärische Stellungen der Regierungstruppen. Im Allgemeinen vermieden die AFDL-Kämpfer die direkte Konfrontation und nutzten stattdessen Hinterhalte und Überfälle auf abseits gelegene Stellungen, um Gebiete zu "befreien" und neue Stützpunkte zu gewinnen.

Wenngleich die Kämpfe auf dem Gebiet des Kongo ausgetragen wurden, hatte der Krieg eine ausgeprägte externe Dimension. Die Krieg führenden Parteien setzten bei ihren Militäroperationen in hohem Maße auf ausländische Truppen. So war die AFDL eine von Ruanda geführte militärische Koalition vorwiegend ausländischer Streitkräfte, die sich dem Kampf gegen das Mobutu-Regime angeschlossen hatten. Offiziell verfolgten sie das gemeinsame Ziel, gegen eine sie alle betreffende Sicherheitsbedrohung vorzugehen – nämlich die Angriffe militanter Hutu-Gruppen, die von Stützpunkten im Kongo aus operierten.³ Die AFDL-Truppen setzten sich zunächst aus Kräften der ruandischen Armee und einigen wenigen Tutsi-Kongolesen zusammen, mit denen sich dann eine Gruppe geschwächter Mobutu-Gegner (die als "Katanga-Tiger" bekannt waren) und andere Akteure wie etwa Uganda, Angola, Burundi und Sudan verbündeten. Fakt ist, dass es im Oktober 1996 mit den militärischen Siegen der AFDL in den Kivu-Provinzen im Osten des Kongo zu einer Es-

³ Mel McNulty: The Collapse of Zaïre: Implosion, Revolution or Sabotage?, in: The Journal of Modern African Studies 37 (1999): 1, S. 53-82; Filip Reyntjens: La Guerre des Grands Lacs. Alliances Mouvantes et Conflits Extraterritoriaux en Afrique Centrale, Paris 1999.

kalation der Gewalt kam, die sich dann auf das ganze Land ausdehnte, und dass dieser Feldzug diskret von Ruanda organisiert und initiiert wurde. Das Mobutu-Regime setzte schließlich auf private Söldnerdienste und militärische Unterstützung durch die angolanische Rebellenarmee UNITA (*União Nacional para a Independência Total de Angola*) und die aus dem Osten des Kongo heraus operierenden ex-*Forces-Armées Rwandaises* (ex-FAR/*Interahamwe* – Milizen aus Angehörigen der ehemaligen ruandischen Hutu-Armee und der *Interahamwe*).

Der Marsch der AFDL auf die Hauptstadt Kinshasa – die gut 1.800 km von den Kivu-Provinzen entfernt liegt – endete mit deren Einnahme im Mai 1997. Präsident Mobutu wurde gestürzt und floh aus dem Land. Während der selbsternannte Präsident Laurent Kabila als neues Staatsoberhaupt eingesetzt wurde, gingen die gewaltsamen Auseinandersetzungen im Osten des Landes weiter, wo externe Streitkräfte (v.a. Ruandas) gegen die von Stützpunkten im Kongo aus agierenden Rebellengruppen (v.a. Hutus) und oppositionelle kongolesische Gruppen kämpften. Das Bündnis der AFDL erwies sich selbst als instabil, was 1998 zum erneuten Ausbruch von Kampfhandlungen im großen Maßstab führte.

Der Krieg von 1998: Eine Neuauflage des Krieges von 1996

Was zunächst wie eine interne Auseinandersetzung in der AFDL aussah, wurde schnell zu einer Krise, die binnen weniger Monate zu einem regionalen Krieg anwuchs. Auf beiden Seiten waren dieselben ausländischen Streitkräfte wie im Krieg von 1996 beteiligt. Auch diesmal unterstützten sie entweder Rebellengruppen oder das neue Kabila-Regime in Kinshasa. Die mächtigen Verbündeten der AFDL nahmen immer heftigeren Anstoß an Kabilas Führungsstil und seinem mangelnden Interesse für die drängenden Probleme der regionalen Verbündeten, die ihre Grenzen mit dem Kongo gefährdet sahen. Als Ergebnis entstand eine neue Rebellenbewegung, die *Rassemblement Congolais pour la Démocratie* (RCD), die kongolesische Tutsi und Vertreter Ruandas im Bündnis mit Uganda vereinte.

Abgesehen von einem fehlgeschlagenen Staatsstreich gegen Kabila, unmittelbar nachdem er seine ehemaligen militärischen Verbündeten des Landes verwiesen hatte, und den gleichzeitig stattfindenden Friedensbemühungen ähnelte das Kriegsgeschehen 1998 gegen die neuen Machthaber in Kinshasa in vielerlei Hinsicht dem des Krieges von 1996 gegen das Mobutu-Regime.

DAVID FUAMBA

Auch diesmal trat die ruandische Regierung mit Rückendeckung Ugandas als Unterstützerin der von Kivu aus agierenden RCD-Bewegung auf, deren Führung vorwiegend aus kongolesischen Tutsi bestand. Vorrangiges Ziel der neuen RCD-Bewegung war auch diesmal der Sturz des Regimes in der kongolesischen Hauptstadt Kinshasa. Wieder mussten sich die Zivilisten zwischen den verschiedenen bewaffneten Parteien entscheiden, die mit allen Mitteln versuchten, sie auf ihre Seite zu ziehen. In seinem Gegenangriff nutzte Präsident Laurent Kabila dieselbe Strategie wie das Mobutu-Regime – er stellte den Aufstand als Aggression Ruandas und Ugandas dar. Kabila gelang es damit, im ganzen Land Stimmung gegen die Tutsi zu machen.⁴

Beide Konfliktparteien, die Regierung ebenso wie die Aufständischen, setzten auf ausländische Streitkräfte und internationale Finanzierung, um ihren Krieg gegeneinander zu führen. Der RCD gelang es, eine relativ disziplinierte Streitkraft aus den Kivu-Provinzen zu organisieren, die Rückendeckung von Ruanda und Uganda erhielt. Unter Ausnutzung der Konflikte innerhalb der AFDL, aber auch aufgrund unmittelbarer Eigeninteressen hielt Angola das Bündnis mit dem Kabila-Regime aufrecht. Namibia, Tschad, Libyen, Sudan und insbesondere Simbabwe schlossen sich der Allianz auf Seiten des Kabila-Regimes an. Der Einfluss der externen Akteure erwies sich als entscheidend. So entstand z.B. das von Uganda unterstützte Mouvement pour la Libération du Congo (MLC) aus dem Zerwürfnis zwischen den Regierungen Ruandas und Ugandas, wobei sich die MLC zunutze machte, dass es der RCD nicht gelang, in der kongolesischen Zivilbevölkerung breite Unterstützung zu mobilisieren. Zahlreiche andere bewaffnete Gruppen kontrollierten relativ kleine Gebiete, wie z.B. den Distrikt Ituri. Alle diese bewaffneten Gruppierungen und auch die Streitkräfte der Staaten der Region wechselten im Verlauf des Krieges ihre Allianzen. Aufgrund des Entstehens immer neuer bewaffneter Gruppen und der daraus resultierenden vielfachen Kampffronten befand sich Ende 1998 mehr als ein Drittel des Landes außerhalb der Kontrolle der Regierung Kabilas.⁵ Wegen des relativ leichten Zugangs zu den reichen kongolesischen Rohstoffvorkommen rief der Krieg auch mehrere multinationale Konzerne auf den Plan.

⁴ Etienne Rusamira: La Dynamique des Conflits Ethniques au Nord-Kivu. Une "Réflexion Prospective", in: Afrique Contemporaine (Herbst 2003), S. 147-163; Denis M. Tull: The Reconfiguration of Political Order in Africa. A Case Study of North Kivu (DR Congo), Hamburg 2005, S. 105-111.

⁵ Herbert Weiss, a.a.O., S. 67-71.

Gleicher Kreislauf der Gewalt

Das Friedensabkommen, das 2002 bei den Verhandlungen im südafrikanischen Sun City von den mehr als 362 Delegierten, die alle bedeutenden kongolesischen Gruppen "umfassend" repräsentierten, ausgehandelt wurde, ging zwar auf die Kernprobleme des Konflikts ein, konnte aber dennoch nicht verhindern, dass es weiter in großem Maßstab zur Gewaltanwendung kam. In den Kivu-Provinzen etablierten sich mehrere neue Rebellenbewegungen, die weiter von den Streitkräften der Nachbarländer bzw. der Regierung in Kinshasa unterstützt wurden, wobei insbesondere Kinshasa behauptete, seine östlichen Nachbarn setzten ihre Aggression und die Plünderung der kongolesischen Ressourcen fort. Trotz des "endgültigen" Friedensabkommens kam es 2004 erneut zu schweren Kampfhandlungen, in deren Folge ein großer Teil der Kivu-Provinzen einschließlich Bukavus, der Hauptstadt von Süd-Kivu, unter die Kontrolle einer neu gebildeten bewaffneten Gruppe geriet, die von kongolesischen Tutsi-Dissidenten angeführt wurde.

Auch das Geschehen nach den nationalen Wahlen 2006 zeigte, dass der Zyklus der Gewalt und der Weg, auf dem sie immer weiter eskalierte, sich nicht wesentlich verändert hatten. Bis heute wird die gewählte Regierung in Kinshasa immer wieder von neuen oder neu organisierten alten Rebellenbewegungen militärisch angegriffen, völlig ungeachtet der laufenden Friedensbemühungen. Die Initiativen reichen von Friedenskonferenzen und Gesprächen mit den östlichen Nachbarländern bis hin zu militärischen Aktionen der Regierung gegen die "negativen Kräfte", die die Sicherheit insbesondere der kongolesischen Tutsi-Gemeinschaften gefährden. Und wann immer es gelingt, die Beteiligung externer Akteure aufzudecken, verweisen diese auf Sicherheitsprobleme an ihren Grenzen.

Erklärungen für die Gewalt

Für die anhaltende Gewalt im Kongo werden im Wesentlichen drei Erklärungen herangezogen: "Ressourcenkrieg", "Kontrolle der politischen Macht" und "unzureichende militärische Schlagkraft". Das Paradigma des "Ressourcenkriegs" ist zweifellos die häufigste Erklärung. Die Argumentation lautet, die Gewalt im Kongo beruhe auf einem Kampf zwischen verschiedenen Warlords um die Kontrolle und Aneignung der reichen Rohstoffvorkommen des Kongo. Es gehe hauptsächlich um Netzwerke, die geschaffen wurden, um Bodenschätze auszubeuten und zu exportieren. An diesen Netzwerken seien einflussreiche Einzelpersonen beteiligt, vor allem aber Regierungspolitiker und -truppen so-

DAVID FUAMBA

wie multinationale Konzerne. Die These stützt sich weitgehend auf die Berichte von UN-Experten über die illegale Ausbeutung der kongolesischen Bodenschätze. Hierin werden die Regierungen Ruandas und Ugandas, bewaffnete Gruppen und Regierungen, die mit den kongolesischen Regierungstruppen verbündet sind, der Plünderung des Kongo bezichtigt. 6 Die Schwäche des Ressourcenkrieg-Paradigmas besteht jedoch darin, dass es den Wunsch nach Kontrolle über die wirtschaftlichen Ressourcen gewissermaßen als neues Phänomen darstellt. Ein Blick auf die Geschichte des Kongo in den letzten hundert Jahren macht jedoch deutlich, dass der Reichtum des Landes schon immer im Zentrum internationaler und in gewisser Weise auch nationaler Begehrlichkeiten stand. Dennoch hat dies zu keinem Zeitpunkt vor 1996 zu Gewalttätigkeiten in einem derartigen Ausmaß mit direkter Beteiligung ausländischer Streitkräfte geführt. Außerdem lässt das Argument des Ressourcenkriegs die sozialen Konflikte zwischen den verschiedenen Gemeinschaften (etwa denen in den beiden Kivu-Provinzen) außer Acht, die diese dazu bewegen, aufständischen Gruppen Unterstützung zu gewähren. Weitgehend unberücksichtigt bleibt bei dieser Erklärung auch die Verflechtung der verschiedenen Regierungsarmeen und multinationaler Konzerne in die verschiedenen Machtsphären im Kongo. Und schließlich wird auch die Tatsache ignoriert, dass etwa die Regierung bzw. das Staatsgebiet von Ruanda durch feindliche bewaffnete Gruppen im Kongo bedroht wird – zum Beispiel durch die ex-FAR/Interahamwe-Milizen, die von den reichen kongolesischen Bergbaugebieten und der Unterstützung der örtlichen Zivilbevölkerung profitieren.

Das Paradigma der Kontrolle der politischen Macht sieht die Gewalt im Kongo in der Regel als bloßen Machtkampf. Die Schwäche der Regierungen im Kongo liefere Anreize dafür, dass sich bewaffnete Gruppen bildeten. So zum Beispiel haben die ruandischstämmigen Kongolesen (v.a. Tutsi) erfahren müssen, dass weder die Regierung noch das Friedensabkommen eine wirksame Garantie für ihre Sicherheit, ihre Bürgerrechte und ihr Eigentum bieten. Sie rechtfertigen die anhaltende Gewalt mit der Tatsache, dass keiner der frü-

⁶ United Nations: The Report of the UN Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and other Forms of Wealth of the Democratic Republic of Congo (I, II & final), UN Security Council (2002-2003), http://www.weltpolitik.net/Regionen/Afrika/DR%20Kongo/Dokumente/index.html; United Nations: Letter dated 10 December 2008 from the Chairman of the Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 1533 (2004) Concerning the Democratic Republic of the Congo Addressed to the President of the Security Council, UN-Dokument S/2008/773, 12.12.2008, http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2008.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/MUMA-7MA88X-full_report.pdf/\$File/full_report.pdf; vgl. auch Stephen Jackson: Borderlands and the Transformation of War Economies: Lessons from the DR Congo, in: Conflict, Security and Development 6 (2006): 3, S. 425-447.

heren Versuche – weder durch die Regierung noch durch Übereinkünfte oder Gesetze – ihnen diese Garantie geboten hat. In gewisser Weise verschafft ihnen der Krieg mehr Sicherheit und mehr Vorteile als der Frieden. Er gibt ihnen überdies die Chance, sich staatliche Macht anzueignen oder zumindest dafür zu sorgen, dass ihre Anliegen angemessen berücksichtigt werden.

Diese Erklärung weist zwar einige Stärken auf, aber sie greift dennoch zu kurz. Erstens tendiert sie dazu, nur die Gewalt der verfeindeten Gruppen des Kongo zu sehen. Der beträchtliche Einfluss externer Akteure wird vernachlässigt. Zweitens impliziert das Argument, dass die Friedensbemühungen zu einem Ende der Gewalt geführt hätten, wenn die Dissidentengruppen oder "Störer" ihre Zusagen eingehalten hätten. Dissidenten oder Störaktionen sind aber bei allen Bemühungen um die Beendigung von Gewalt anzutreffen. Im Grunde genommen sind "Störer" und "Dissidenten" subjektive Bezeichnungen, zumal es oft schwierig ist, zwischen Störern und Gruppen, die legitime, wenn auch wenig verstandene Anliegen vertreten, zu unterscheiden. Was der einen Seite als berechtigte Forderung erscheint, ist für die andere Seite vielleicht wenig mehr als ein bloßer Störversuch.⁷

Beim Paradigma "Mangel an militärischer Schlagkraft" wird das Hauptproblem darin gesehen, dass der kongolesische Staat nicht über ausreichende militärische Macht verfügt, um ein Gewaltmonopol durchzusetzen, und dass die militärische Unterstützung durch die UN-Mission im Kongo (*Mission de l'Organisation des Nations Unies en RD Congo*, MONUC) ineffektiv ist. Die Argumentation lautet, es sei dem Kongo nie gelungen, aus den vielen verschiedenen bewaffneten Gruppen eine Armee zu bilden, die eine friedliche Lösung zur Beendigung der Gewalt unterstützen und abtrünnige bzw. neu entstehende bewaffnete Gruppen in Schach halten könnte. In der Tat bot das MONUC-Mandat zunächst keine Grundlage, um gegen illegale bewaffnete Gruppen vorzugehen, und selbst als es entsprechend geändert wurde, blieben die Erfolge aus.

Die Erklärung macht jedoch nicht deutlich, welche Art von militärischer Macht im Kongo nötig wäre. Die MONUC-Friedenstruppen sind schon jetzt der weltweit größte Einsatz, der zudem mit einem Mandat nach Kapitel VII der UN-Charta ausgestattet ist. Zudem werden die militärischen Fähigkeiten des Kongo und der MONUC allein im Vergleich zu den feindlichen Kräften gemessen. Außer Acht bleibt ferner die Mitwirkung großer Teile der zivilen Bevölkerung auf Seiten der verschiedenen bewaffneten Akteure. Wie bereits

Stephen Stedman: Spoiler Problems in Peace Process, in: International Security 22 (1997):
 S. 5-53 und Edward Newman/Oliver Richmond: The Impact of Spoilers on Peace Processes and Peacebuilding, in: Policy Brief, United Nations University, 2.11.2006, S. 1-8.

DAVID FUAMBA

dargelegt, wird die Gewalt nicht im Stil konventioneller Kriege ausgetragen (vgl. Beitrag 1.1.). Nicht alle bewaffneten Rebellen operieren von militärischen Stützpunkten aus. Der Krieg ist vielmehr in hohem Maße eine Sache der Zivilbevölkerung (besonders in den Kivu-Provinzen). Selbst eine höhere Schlagkraft würde nicht ausreichen, um eine dauerhafte Lösung durchzusetzen.

Das Problem: Die Struktur des Friedensprozesses

Obgleich sich in diesen Paradigmen nur einige Aspekte der Gewalt wiederfinden, liefern sie doch wertvolle Parameter für das Verständnis der Situation. Der Friedensprozess selbst bietet eine zusätzliche Erklärung. Er war als Forum für einen umfassenden Dialog zwischen einem breiten Spektrum bewaffneter Gruppen konzipiert, doch anstatt Wege auszuhandeln, wie die Waffen niedergelegt und Frieden und Stabilität wiederhergestellt werden könnten, wurde der Prozess selbst zum Hindernis. Bei einer Analyse der zahlreichen Vereinbarungen (Waffenstillstand von Lusaka 1999, Vereinbarung 2002 in Pretoria und Abkommen von Sun City 2003), der seit den Wahlen geführten Verhandlungen (in Nairobi und Goma) und der jüngsten bilateralen militärischen Operationen (Ruanda und Kongo sowie Uganda und Kongo) wird deutlich, dass der Friedensprozess dem Charakter des Konflikts nicht in vollem Maße gerecht wird. 8 Die zentralen Beschlüsse und ihre defizitäre Umsetzung lassen darauf schließen, dass die Mikromechanismen des Konflikts vernachlässigt wurden. Die Bemühungen bleiben in den traditionellen Paradigmen verhaftet und schlie-Ben lediglich die Kombattanten und ausländischen Kräfte ein. Von daher fehlt dem Prozess ein Verständnis des gesellschaftlichen Umfeldes, in dem Gewalt ausbricht und sich im Land ausbreitet.

Um die wichtigsten Rebellenbewegungen im Kongo wie die AFDL, die RCD oder General Nkundas CNDP zu verstehen, sollte man sich die früheren gesellschaftlichen Erfahrungen der kongolesischen Tutsi, die diese Bewegungen immer angeführt und von ziviler Seite unterstützt haben, in Erinnerung rufen. Der Konflikt geht bereits auf die Zeit vor 1885 zurück, als die ersten Ruander in die heute zum Kongo gehörenden östlichen Kivu-Provinzen einwanderten. Als sich im Lauf der Jahrzehnte mehr und mehr ruandische Migranten im Kongo niederließen, kam es zu Zusammenstößen mit der örtlichen

⁸ Ausführlich bei David Fuamba: The Complex Nature of the War Matters! Failures and Problems of the Congolese Peace Process, in: Heinz-Gerhard Justenhoven/Hans-Georg Ehrhart (Hrsg.): Intervention im Kongo. Eine Kritische Analyse der Befriedungspolitik von UN und EU, Stuttgart 2008, S. 44-64.

Bevölkerung, die Ressentiments gegen die wachsende Präsenz der Ruander entwickelte und sie in diesen Gegenden diskriminierte. Nach Erlangung der Unabhängigkeit 1960 wurden im Kongo immer wieder lokale und nationale Kampagnen gegen eine Anerkennung der bürgerlichen Rechte dieser Zuwanderer geführt. Diese Konflikte dauerten an und führten zu einer Serie gewalttätiger Übergriffe, vor allem, als nach dem Völkermord 1994 in Ruanda noch mehr Migranten ins Land kamen. Nach Auffassung der Menschen vor Ort ist diese soziale Konstellation für die Gewalt und das Engagement der Gemeinschaften für oder gegen bestimmte bewaffnete Gruppen mitverantwortlich. Vor allem die kongolesischen Tutsi fühlen sich durch die anhaltende Bedrohung bestärkt, bewaffnete Gruppen zu bilden und ihre Ansprüche auf bürgerliche Rechte durchzusetzen. Anders als bei vielen anderen innerstaatlichen Konflikten sind diese bewaffneten Gruppen hauptsächlich aus der Erfahrung der Ausgrenzung entstanden – und genau das hält sie am Leben.

Der Friedensprozess im Kongo wurde seit seinem Beginn 1998 zu einem großen Teil von Einzelpersonen (z.B. Nelson Mandela, Thabo Mbeki und Sir Ketumile Masire), Organisationen (die UN, die EU und die Southern African Development Community, SADC) und Staaten finanziert und gefördert, die über ein beträchtliches Wissen in Sachen Beendigung von Konflikten durch friedliche Verhandlungen verfügen. Dennoch wurde die gesellschaftliche Situation auf Mikroebene nicht angemessen berücksichtigt und der überfälligen gesellschaftlichen Aussöhnung keine ausreichende Beachtung geschenkt. Außerdem sind Bemühungen um gesellschaftliche Aussöhnung zwangsläufig zum Scheitern verurteilt, wenn die Kämpfe ausschließlich als Bürgerkrieg gesehen werden. Der kongolesische Konflikt weist ohne Zweifel starke Elemente eines Bürgerkriegs auf. Ihn jedoch lediglich aus dieser Perspektive zu betrachten, vernachlässigt den äußeren Kontext, der zur Bildung der aufständischen Gruppen und zur Eskalation der Gewalt geführt hat. Wie der Verlauf des Konflikts zeigt, ist die Gewalt in Kongo eine Folge sowohl des Geschehens innerhalb der beteiligten Staaten wie auch der sozialen, politischen und wirtschaftlichen Interaktionen zwischen diesen Staaten und dem Kongo. Ein Beispiel hierfür ist Ruanda aufgrund seiner Rolle bei der Gründung und Unterstützung wichtiger kongolesischer Rebellenbewegungen wie der AFDL, der RCD und des CNDP. Die offizielle Rechtfertigung für die ruandischen Interventionen im Kongo ist die Verfolgung und Entwaffnung ruandischer Hutu-Rebellen oder ex-FAR/Interahamwe-Milizen, die eine Gefahr für die nationale Sicherheit Ruandas darstellen und in denen auch immer noch Beteiligte des Genozids

⁹ Barbara Walter: Critical Barrier to Civil War Settlement, in: International Organization 51 (1997): 3, S. 335-364.

DAVID FUAMBA

von 1994 aktiv sind. Aber dieses mehr als 13 Jahre andauernde militärische Engagement Ruandas ist gescheitert. Wegen des mörderischen Konflikts zwischen den beiden großen ruandischen Gruppen (Hutu und Tutsi) müssen die Friedensbemühungen auch einen ruandischen Dialog einschließen. Stattdessen hat der Friedensprozess nur auf militärische Lösungen bzw. Waffenstillstände gesetzt. Die lange erwartete Annäherung zwischen den Regierungen von Ruanda und Kongo baut ebenfalls auf militärische Lösungen, obwohl damit seit 1996 keine substanziellen Fortschritte erzielt wurden. Der militärische Ansatz lässt außer Acht, dass die bewaffneten Gruppen jeweils bestimmten Gemeinschaften angehören, insofern bewirkt er eine Verschärfung der gesellschaftlichen Konflikte. Die kongolesischen Hutu verbünden sich mit anderen Gruppen gegen die kongolesischen Tutsi, denen vorgeworfen wird, die Interessen der Tutsi-geführten ruandischen Regierung zu vertreten, wodurch der Teufelskreis dieses Konflikts in Gang gehalten wird. Obwohl viele der Täter des Genozids in Ruanda eine Bloßstellung fürchten, kann nur ein gemeinschaftsübergreifender Dialog günstige Voraussetzungen für eine Entspannung und eine Rückkehr der Mehrheit der Rebellen aus dem Kongo nach Ruanda schaffen.

Schutz der Bürgerrechte nötig

Während der Friedensprozess durchaus Positives bewirkt hat, verkennt er die strategische Bedeutung der östlichen Provinzen. Er bietet nur einen Lösungsansatz auf nationaler Ebene: die Forderung nach nationalen Wahlen und einer Machtteilung im Zentrum sowie das Bemühen um eine regionale Annäherung zwischen dem Kongo und seinen östlichen Nachbarn. Den kausalen Zusammenhängen der immer wieder aufflammenden Gewalt trägt der Friedensprozess hingegen nicht angemessen Rechnung. Eine Neuordnung des Prozesses sollte auf einer Analyse des integralen gesellschaftlichen, politischen und historischen Kontextes basieren und die Abhängigkeiten zwischen der lokalen, nationalen und regionalen Ebene berücksichtigen.

Die Anerkennung der Bürgerrechte und Schutzgarantien für die kongolesischen Tutsi, wie sie alle drei großen Rebellenbewegungen fordern, werden gewöhnlich als kongolesische Angelegenheit betrachtet, die nichts mit der Bedrohung der Grenzsicherheit Ruandas durch die ex-FAR/*Interahamwe*-Milizen zu tun hat. Jeder Versuch, die beiden Probleme getrennt voneinander lösen zu wollen, hat aber verheerende Folgen. Beide gehören zusammen.

Das Engagement der ruandischen Regierung in der Region lässt darauf schließen, dass zumindest sie eine unmittelbare Lösung beider Probleme anstrebt. Die RPF, die in Ruanda seit 1994 an der Macht ist, wurde als Re-

aktion auf die Unterdrückung gebildet, die Tutsi-Exilanten und -Migranten in den Nachbarstaaten (hauptsächlich in Uganda, Burundi, dem Kongo und Tansania) erfahren hatten. Die kongolesischen Tutsi unterstützten die RPF-Bewegung in ihren Anfängen aktiv und verhalfen ihr 1994 mit zum Sieg über das Habyarimana-Regime. Deshalb fühlt sich die ruandische Regierung, deren Armee zu mehr als 40 Prozent aus kongolesischen Tutsi besteht, für die Sicherheit der kongolesischen Tutsi-Bevölkerung mitverantwortlich. Folglich hat sie deren Ansprüche auf Rechte im Kongo politisch unterstützt, sie bewaffnet und für den Kampf ausgebildet. Insofern ist es angesichts der ruandischen Anerkennung der doppelten Staatsbürgerschaft nicht überraschend, dass militärisch ausgebildete kongolesische Tutsi nach ihrer Entlassung aus der ruandischen Armee über die Grenze gehen, um sich neu gebildeten Rebellenbewegungen anzuschließen, die ihre kongolesischen Angehörigen zu schützen versprechen. Die Tutsi-Gemeinschaften im Kongo haben kein Vertrauen in die staatliche Gewährung bürgerlicher Rechte, weil derartige Schritte in der Vergangenheit wieder zurückgenommen wurden. Es würde dem Frieden allerdings mehr nützen, wenn Ruanda sich für den Schutz der Rechte der Tutsi im Kongo einsetzen würde, anstatt Rebellenbewegungen mit Waffen zu versorgen.

Nationaler Dialog und Versöhnung

Seit 1996 Schauplatz von Gewalt in großem Maßstab, ist der Kongo heute von einem vielschichtigen Netz unterschiedlicher, sich gegenseitig beeinflussender Faktoren geprägt. Verschärft wurde der Konflikt im Kongo durch das Fehlen einer ausreichend legitimierten und starken staatlichen Autorität. Angesichts der anhaltenden Gewalt im Kongo ist es dringend erforderlich, den Friedensprozess so umzugestalten, dass er dem Konfliktumfeld gerecht wird. Nur eine grundlegende Neuorientierung stellt eine echte Chance dar, die Gewalt zu beenden, das Entstehen neuer Rebellengruppen zu verhindern und eine Basis für die Wiederherstellung von Frieden und Stabilität im Kongo zu bieten.

Ein Blick auf den Verlauf der beiden großen Kriege macht deutlich, dass die Probleme, die sowohl die kongolesischen Tutsi wie auch Ruanda betreffen, auf der lokalen, nationalen und regionalen Ebene behandelt werden müssen. Für einen funktionierenden Friedensprozess wäre eine gesellschaftliche Aussöhnung zwischen den verschiedenen Gemeinschaften innerhalb des Kongo und in Verbindung mit Ruanda erforderlich. Anstatt sich allein auf militärische Lösungen zu konzentrieren, könnte eine Annäherung zwischen Ruanda und dem Kongo zu einem baldigen Ende der Gewalt führen, wenn Ruanda die Versöhnung innerhalb des Kongo fördern würde, zumal die ruandischen Hutu

DAVID FUAMBA

und Tutsi enge Beziehungen zu den Hutu und Tutsi im Kongo unterhalten. Ein nationaler Dialog in Ruanda, wenngleich er die Schuldigen des Völkermords von 1994 möglicherweise bloßstellen oder isolieren würde, könnte die nötigen Voraussetzungen für eine Rückkehr der Mehrheit der im Kongo lebenden Hutu-Rebellen schaffen.

1.12. Mit UN-Einsätzen zum Frieden?

Andreas Heinemann-Grüder

UN-mandatierte friedenserhaltende Missionen stehen am Rande des Scheiterns, ein Ausweg ist nicht in Sicht – so das drastische Fazit einer vom UN Department for Peacekeeping Operations (DPKO) in Auftrag gegebenen Studie. 1 Das Jahr 2008 war demnach das schlimmste für UN-Friedensoperationen seit einem Jahrzehnt, und dies trotz eines Zuwachses auf über 113.000 Militärs, Polizisten und Zivilisten in insgesamt 18 UN-geführten Operationen. Was sind die tieferen Ursachen für das Missverhältnis von Erwartungen und tatsächlicher Leistung? Was kann die UNO und was nicht? 1997 stellte Kofi Annan fest: "UN-Peacekeeper werden aufgefordert, neue Aufgaben zu übernehmen, wobei sie in Situationen geraten, wo es keinen Frieden zu halten gibt."² Frieden schaffen kann die UNO aber nur, wenn sie über entsprechende Kapazitäten verfügt und die Operationen in eine Konfliktregelung eingebettet sind. Da sich das Verständnis von Konfliktregelung von der Trennung der Gegner hin zu guter Regierungsführung, ökonomischen und politischen Reformen und Demokratisierung ausgeweitet hat, stößt die UNO gegenwärtig an die Grenzen dessen, was sie leisten kann.

Friedensmissionen der UNO sollten sich auf die Rettung von Menschenleben, die Beendigung von Kampfhandlungen und die unmittelbare Nachkriegsstabilisierung konzentrieren und beim Wiederaufbau lokaler Institutionen mithelfen. Eine langfristige Konflikttransformation ist nur erfolgreich, wenn Konflikte in ihre Bestandteile zerlegt werden und Kooperation zwischen gegnerischen Gruppen gefördert wird und sich das neue Regime auch materiell rechnet. Die internationale Gemeinschaft kann und soll politische Optionen, Implikationen und Konditionalitäten aufzeigen. Allerdings kann die UNO die Souveränität der lokalen Bevölkerung bzw. ihrer Repräsentanten nicht ersetzen. Über die Sequenzen der Demokratisierung und die Form des Regierungssystems bzw. der Demokratie muss die örtliche Bevölkerung letztlich selbst entscheiden, andernfalls entbehrt das Nachkriegssystem der Legitimität und nötigen Akzeptanz.

¹ Center on International Cooperation: Annual Review of Global Peace Operations 2009, Boulder 2009, S. 7f.

² Zitiert in: UN Security Council Press Release SC/6398, New York, 22.7.1997, http://www.un.org/News/Press/docs/1997/19970722.SC6398.html.

Handlungsbedingungen der Vereinten Nationen

Will man den Beitrag der UNO zur Kriegsbeendigung umreißen, dann gilt es zunächst, ihre Handlungsbedingungen nüchtern zu erfassen – sie liegen auf struktureller, kontextueller und operativer Ebene. Formal genießt der UN-Sicherheitsrat die größte Autorität, selbst wenn seine fünf Ständigen Mitglieder weder repräsentativ für die Weltgemeinschaft noch demokratisch oder moralisch legitimiert sind. Im Vergleich zur NATO, der EU oder der Afrikanischen Union (AU) ist nur die Zustimmung von wenigen Akteuren nötig, womit potentiell mehr Handlungsfähigkeit gegeben ist. Die UNO verfügen über ein integriertes Kommando mit zivilem Primat, eine hierarchische Kommandostruktur und formelle Kontrollmechanismen. Darüber hinaus sind Einsätze, die von der UNO selbst durchgeführt werden (also nicht nur mandatiert), vergleichsweise billiger, da überwiegend Staaten aus dem Süden die Truppen stellen.³

Eine fundamentale Restriktion der UNO gründet jedoch in ihrer Konstruktion. Die UNO ist nur handlungsfähig, wenn die sie tragenden Großmachtinteressen bzw. deren kleinster gemeinsamer Nenner es erlauben. Die Interpretation und Anwendung des Völkerrechtes besteht darin, auf welche Begründungen sich die Ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates einigen. Ihr Interpretationsspielraum – Nichteinmischung oder Intervention – ist fast unbegrenzt. Das vom Sicherheitsrat gesprochene Recht folgt keinem Gesetz - es ist das Recht der Richter. Die Zwiespältigkeit ist bereits der UN-Charta eigen. Einerseits besagt die Charta, dass in innere Zuständigkeiten eines Staates nicht eingegriffen werden soll, andererseits ist der Sicherheitsrat jedoch zur Entscheidung befugt, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder Angriffshandlungen vorliegen, und ob er deshalb auch selbst militärisch intervenieren will. Der Begriff Friedensbedrohung ist derweil vage, denn er kann sich sowohl auf den zwischen- wie auf den innerstaatlichen Frieden beziehen. An einem Konsens über das Verhältnis von Friedenssicherung zur Wahrung staatlicher Souveränität mangelt es bis heute sowohl unter Völkerrechtlern als auch im Sicherheitsrat. 4 Völkerrecht ist damit eine Verhandlungssache, was wieder-

³ James Dobbins: A Comparative Evaluation of UN Peacekeeping, Statement Before the Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives, 13.6.2007, http://www.globalsecurity.org/military/library/congress/2007_hr/070613-dobbins.pdf.

⁴ Stefan Oeter: Humanitäre Intervention und die Grenzen des völkerrechtlichen Gewaltverbotes. Wen oder was schützt das Völkerrecht: Staatliche Souveränität, kollektive Selbstbestimmung oder individuelle Autonomie?, in: Herfried Münkler/Karsten Malowitz (Hrsg.): Humanitäre Intervention, Wiesbaden 2008, S. 36.

MIT UN-EINSÄTZEN ZUM FRIEDEN?

um Friedensoperationen oder humanitäre Interventionen vom instrumentellen Willen einer oder weniger Führungsmächte abhängig macht.

Der zwischenstaatliche Frieden als ursprünglich oberstes Ziel der UN-Charta steht in Spannung zu humanitären Zielen, die besonders seit den 1990er Jahren zur Agenda der UNO hinzugetreten sind. Der Sicherheitsrat hat die Mandatierung von militärischen Zwangsmaßnahmen unter Kapitel VII der Charta sukzessive auch auf die Menschenrechte, die Demokratie und den Kampf gegen verbrecherische Gewaltregime ausgeweitet und damit das Gewaltverbot relativiert. Das Gewaltverbot steht in Widerspruch zu diesen Vorstellungen vom "gerechten Krieg", die Interventionen zur Abwendung massenhafter und gravierender Menschenrechtsverletzungen oder humanitärer Katastrophen auch unter Gewalteinsatz billigen. Mit der Ausdehnung von Friedenspolitik auf "erweiterte Sicherheit" und dieser auf die "menschliche Sicherheit" wandelte sich der normative Diskurs vom Verbot zwischenstaatlicher Gewalt sukzessive zu einem auch militärisch gestützten Interventionsgebot zur Beseitigung von systematischen Menschrechtsverletzungen, zum Kampf gegen die Förderung oder Billigung illegaler Gewaltakteure sowie zur Beseitigung von Demokratiedefiziten oder humanitären Katastrophen.

Die Ständigen Mitglieder sind freilich selbst sakrosankt, weil sie sich einer Beurteilung des Sicherheitsrates kraft Veto entziehen können. Die USA und Großbritannien werden nie für den Irakkrieg, Russland nicht für die Ermöglichung der Sezession Südossetiens und Abchasiens und China nicht wegen seiner Tibetpolitik mit Zwangsmaßnahmen zu rechnen haben, während Mittelund Kleinstaaten für vergleichbares Verhalten wahrscheinlich vor den Sicherheitsrat gezogen würden. Darüber hinaus verschafft die UNO selbst völkerrechtswidrigen Kriegen nachträglich Legitimation, sofern diese von Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates geführt werden - so im Falle der UNMIK-Mission im Kosovo (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo). Der Sicherheitsrat hat auch den US-geführten Soldaten im Irak nach dem völkerrechtswidrigen Krieg ein Mandat erteilt. Die Botschaft: Widersetzen sich Ständige Mitglieder dem zwischenstaatlichen Gewaltverbot, so können sie doch mit einer UN-Mandatierung von Kriegsfolgehandlungen rechnen. Die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates können nicht zur Rechenschaft gezogen werden, wenn sie ihrer Verantwortung nicht nachkommen.

Strukturell ist die Durchsetzung des Gewaltverbotes durch die UNO somit begrenzt durch Doppelstandards bei der Rechtsanwendung, durch inhärente Zielkonflikte und Pflichtenkollisionen und durch opportunistische Bewertungen. Ohne die seit Jahren blockierte Reform des Sicherheitsrates wird die UNO somit ihr entscheidendes Manko nicht überwinden, nämlich die Abhängigkeit

ANDREAS HEINEMANN-GRÜDER

von den Eigeninteressen der Ständigen Mitglieder. Die UNO kann nur insofern und insoweit internationale Sicherheit und Solidarität anbieten, wie es von den Großmächten gewünscht wird.

Grenzen des humanitären Interventionismus

Die über das Konzept der humanitären Intervention weit hinausgehende Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*, R2P) steht in Spannung zum wachsenden Bewusstsein der Interventen, dass Gewalt durch tief gespaltene Gesellschaften, fehlende Staatlichkeit, Kriegsökonomien, poröse Grenzen und die Wahrnehmung von Interventen als Besatzer befördert wird. Die Bereitschaft, aus humanitären Gründen zu intervenieren, nimmt deshalb trotz der Wende im Sicherheitsdiskurs wieder ab. Die Beschwörung internationaler Verantwortung, Solidarität und globaler Wohlfahrtsnormen bricht sich an strategischen und sicherheitspolitischen Interessen und den erwarteten Kosten und Risiken. "Gerechte Gründe" und aufrichtige Motive werden durch geringe Erfolgsaussichten und einen unverhältnismäßigen Mitteleinsatz konterkariert.

Dilemmata von UN-Einsätzen

UN-Militäreinsätze stehen vor strukturellen Dilemmata – einerseits sollen sie multilateral und möglichst breit legitimiert sein, andererseits hängt ihre Durchführung von Führungsnationen und der Bereitschaft zur Übernahme von disproportionaler Verantwortung ab. UN-Operationen setzten ursprünglich die Zustimmung der Konfliktbeteiligten voraus, mittlerweile handelt es sich vermehrt um Mandate und Operationen, die ohne vorherige Zustimmung aller Konfliktbeteiligten in Kraft gesetzt werden, besonders wenn nicht-staatliche Akteure die primären Konfliktparteien sind. UN-Einsätze sollen mithin Frieden schaffen bzw. erzwingen, womit die UNO militärische Konfliktpartei wird. Als begrenzt geplante Kampfoperationen oder Unterstützungseinsätze wandeln sie sich in langfristige Einsätze, inklusive der Übernahme von elementaren Staatsfunktionen. Ein "wohlwollender" Hegemonialfrieden bindet jedoch nicht nur enorme Ressourcen, sondern unterminiert das demokratische Versprechen und ruft auf Dauer anti-koloniale Impulse hervor.

Aufgrund der Zunahme innerstaatlicher Kriege bzw. von Regimewechselkriegen ist eine Kriegsbeendigung zudem erheblich erschwert, weil für eine Kriegsbeendigung autoritative, kohärente, legitimierte und durchsetzungsfähige Akteure und eine minimale Staatlichkeit fehlen. Ein Krieg mag "beendet"

MIT UN-EINSÄTZEN ZUM FRIEDEN?

werden, indem die vormalige gesamtstaatliche Souveränität und territoriale Integrität beendet wird oder indem ein Regime gestürzt wird, doch eine neue Autorität ist damit mitnichten etabliert. Die Ablösung einer staatlichen Ordnung schafft zunächst nur Gelegenheiten für extremistisches Verhalten, mit dem geklärt werden soll, wer den neuen Staat in Besitz nehmen kann. Irreguläre Konfliktparteien fügen sich jedoch nicht in Hierarchien ein, sondern ziehen ihre Gewinne gerade aus der Abwesenheit einer hierarchischen Ordnung. Gewichtige örtliche Akteure profitieren von Unsicherheit und Schattenwirtschaft, namentlich jene Kriegsfürsten, die mit der Regierung, die man stützen will, häufig eng verbandelt sind. Selbst nach einem Waffenstillstand, nach Friedensabkommen oder Wahlen können traditionelle Seilschaften, illegitime Gewaltakteure oder kriminelle Netzwerke an Einfluss gewinnen, denn eine Sicherheitssektorreform widerspricht den Eigeninteressen machtvoller Akteure.

Eine externe Sicherheitsübernahme durch UN-Kräfte droht ferner zu Lasten der lokalen Eigenverantwortung zu gehen. Verletzungen öffentlicher Sicherheit können den Interventionsmächten angelastet werden. Die Professionalisierung von Sicherheitsorganen kann auch dazu führen, dass autoritäre bzw. repressive Herrschaft konsolidiert wird. Schließlich kann Sicherheit von der Bearbeitung der eigentlichen Konfliktursachen entkoppelt werden — Militär- und Polizeipräsenz an sich ändern noch nichts an den Gewaltursachen.

Die Sicherheitsvorsorge durch externe Kräfte läuft zudem fundamentalen Demokratie- und Rechtsstaatsprinzipien zuwider, denn die in Demokratien übliche demokratische Kontrolle über die Sicherheitsapparate ist in den Einsatzgebieten außer Kraft gesetzt. Schließlich können internationale Interventionen Gewalt auch fördern, indem jede Möglichkeit zur Moderation durch pauschale Verteufelung einer Konfliktpartei zunichte gemacht wird, nur die Sicherheit einer betroffenen Gruppe geschützt wird, Sicherheitsgarantien nicht eingehalten oder inkonsistente Ziele verfolgt werden.

Konflikttransformation

Im Vergleich zu Friedensoperationen, die unter der Regie von Regionalorganisationen oder Einzelstaaten stehen, werden der UNO durchaus Erfolge bei der Konflikttransformation attestiert. Ihr Maßnahmenbündel besteht meist aus der Kombination von Nothilfe und Wiederaufbau, der Herstellung öffentlicher und regionaler Sicherheit, der Unterstützung von Rechtsstaatlichkeit, der Klärung von Eigentumsrechten, der Demokratieförderung sowie der Übergangsjustiz und Versöhnung. Gelingt die Transformation nicht, ist das Rückfallrisiko freilich hoch.

ANDREAS HEINEMANN-GRÜDER

Konflikttransformation muss sich daran messen lassen, ob sie extremistische Mobilisierung abzuwehren oder umzukehren vermag. Strategien der Konflikttransformation heben dabei entweder auf strukturelle Kriegsursachen oder auf die Ressourcen und Antriebe der Gewaltakteure ab. Theoretisch können Gefahren verringert werden, indem der Zugang zu Gewaltressourcen eingeschränkt wird – durch die Trennung von Gruppen, Waffenkontrolle, die Eindämmung der Kriegsökonomie, die Demobilisierung und die Reform des Sicherheitssektors. Eine physische Trennung bis hin zur Landesteilung ist allerdings nur dann vertretbar, wenn die Parteien bereits getrennt sind, andernfalls wird "ethnische Säuberung" zur Voraussetzung für Frieden. Politisch kann das Sicherheitsdilemma durch "Zivilisierung" der Akteure oder Institutionenbildung eingehegt werden. Durch strafrechtliche Verfolgung von Kriegsverbrechen versuchen die Sieger wiederum Normen zu etablieren, die eine Wiederholung abschrecken, Vertrauen in das Recht nähren und Barrieren für künftiges Verhalten errichten. Gewaltakteuren müssen jedoch Anreize geboten werden, um sie zu einer Mitarbeit bei politischen Reformen zu gewinnen. Der Preis für die Zustimmung kann in Straffreiheit, im Angebot von Posten in der Politik oder den Sicherheitsapparaten oder in attraktiven Kompensationen bestehen. Kommunikative Konfliktbearbeitung zielt schließlich darauf ab, die Abschließung der Selbst- und Fremdbilder zu überwinden. Ein Einstellungswandel ist aber vor allem von der Lösung des Sicherheitsdilemmas und veränderten Vorteilserwartungen zu erwarten. Gruppenidentitäten verhärten sich nämlich infolge des Solidarisierungseffektes von Überlebensängsten. Ein Einstellungswandel ist somit erst wahrscheinlich, wenn auch die Sicherheit der unterlegenen Gruppe gewährleistet ist.

Politisch-institutionelle Arrangements

Politisch stehen für Nachkriegsländer mehrere Optionen zur Verfügung: die Unterwerfung unter ein Protektorat, die Errichtung einer autoritären Regierung, die Machtbeteiligung (power-sharing) und die Aufteilung der Regierungssphären durch Föderalismus. Vermeintlich am "saubersten" wäre ein Siegfrieden, infolge dessen eine Hegemonialmacht rigoros Autorität etabliert – allerdings zum Preis der Selbstbestimmung. Hegemonialmächte sind, sofern ihr eigenes Überleben nicht unmittelbar bedroht ist, ohnehin nur in Extremfällen zur dauerhaften Übernahme einer hegemonialen Ordnungsfunktion bereit oder fähig. Meistens sind die von Großmächten angeführten internationalen Akteure Bundesgenossen der einen oder anderen originären Konfliktpartei und darauf bedacht, die Verantwortung für die Sicherheit so schnell wie möglich

zu übertragen und selbst so wohlfeil als möglich aus der Situation herauszukommen.

Im Unterschied zum Siegfrieden basiert ein Friedensschluss auf der Annahme, dass beide Kriegsparteien *de jure*, wenn auch nicht *de facto*, gleichberechtigt sind. Kriege mit begrenzten Zwecken scheinen leichter zu beenden, weil der Gegner in seinem Verhalten beeinflusst, aber nicht zerstört werden soll. Wird der Gegner nicht als fundamentalistischer oder terroristischer Erzfeind porträtiert, so muss das Ziel auch nicht in der Vernichtung oder bedingungslosen Kapitulation bestehen. Der Verlierer mag weitaus mehr Zugeständnisse machen, er bleibt jedoch souverän, die Frage der Kriegsschuld wird nicht zum Gegenstand des Friedensschlusses. Seit dem Zweiten Weltkrieg sind vertragliche Friedensschlüsse ohne Klärung der Kriegsschuld jedoch schwieriger, weil Frieden nicht nur als Einstellung von Kriegshandlungen, sondern als moralisch-rechtlicher Vorgang betrachtet wird, der eine strafrechtliche und moralische Aufarbeitung des Krieges nach sich zieht. Verlierer von Kriegen können so nicht auf das Angebot einer "Stunde Null" hoffen.

Extremistische Mobilisierung ist meist erfolgreich, wenn politische, ökonomische und kulturelle Ansprüche in einer Fundamentalideologie gebündelt werden, das politische System systematisch diskriminiert wird, eine hohe Gruppenkohäsion vorliegt und Ressourcen für Gewalt mobilisiert werden können. Politisch-institutionelle Rezepte streben meist danach, die Konfliktparteien in Institutionen einzubinden, die Machtteilhabe als Kompensation für die Niederlegung der Waffen attraktiv machen und den Akteuren Selbstbindungen auferlegen, um nicht wieder zu den Waffen zu greifen. Seit den 1960er Jahren werden Konkordanzkonzepte vorgeschlagen, die der Hegemonie der siegreichen Partei entgegenwirken sollen. Insbesondere in fragmentierten Gesellschaften wird einer umfassenden Machtbeteiligung aller Konfliktbeteiligten das Wort geredet. Im Kern handelt es sich um eine Art Superkoalition, in die alle Akteure eingebunden sind. Die Voraussetzungen für Konkordanz sind jedoch extrem unrealistisch: ein relatives Gleichgewicht der Gruppen, keine bedeutsamen sozio-ökonomischen Diskrepanzen, getrennte Siedlungsmuster, eine übergreifende Loyalität, die Segmentierung der Konflikte, ein moderater Pluralismus, dominante Eliten, die glaubwürdig die Nicht-Eliten repräsentieren, die Anerkennung des Status quo, Traditionen des Kompromisses und die umfassende Teilnahme aller relevanten Gruppen.⁵ Wie diese Voraussetzungen zustande kommen sollen, gehört zu den Geheimnissen des Konzeptes. Eine Machtbeteiligung, die alle relevanten Konfliktparteien einbezieht, tendiert

⁵ Ulrich Schneckener: Making Power-Sharing Work. Lessons from Successes and Failures in Ethnic Conflict Regulation, in: Journal of Peace Research 39 (2002): 2, S. 203-228.

Andreas Heinemann-Grüder

vielmehr dazu, die militärischen Kräfteverhältnisse, einschließlich der Resultate "ethnischer Säuberungen", zu verfestigen und damit dem demokratischen Prozess zu entziehen. Die Machtteilhabe aller Konfliktbeteiligten mag deshalb einen Waffenstillstand erleichtern, sie fördert jedoch – je länger, desto mehr – die Verfestigung von Gruppen- und Klangrenzen.

In jüngster Zeit mehren sich die Fürsprecher einer Entkopplung von staatlicher Institutionenbildung auf der einen und Liberalisierung bzw. Demokratisierung auf der anderen Seite, da letztere die Konflikte nur verschärften.⁶ Zwar kann Demokratisierung dazu beitragen, dass sich ethnische, religiöse oder ideologische Konflikte verhärten, doch tritt dieser Effekt nicht unabhängig von der Art der Demokratisierung ein. Ob Konfliktlinien aufgebrochen werden können, wird wesentlich vom Wahl- und Parteienrecht und den Repräsentationsmodi beeinflusst. Jedenfalls lässt sich eine allgemeine Konfliktverschärfung infolge der Demokratisierung weder für die postsozialistischen Staaten noch zahlreiche Entwicklungsländer behaupten (vgl. Beitrag 1.7.). Die Wahrscheinlichkeit, dass die Managementkapazitäten und die Rechtsstaatlichkeit mit dem Grad an Demokratisierung zunehmen, ist hingegen hoch. Wie die postsozialistischen Erfahrungen belegen, fördert die Entkopplung einer Marktliberalisierung von der Demokratisierung erst recht Korruption, Patronage, eine Verengung der sozialen Regimebasis und die Privatisierung des Staates. Die Entkopplung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie basiert auf einem Fehlschluss: Autoritäre Herrscher profitieren nämlich von der Willkür ihres Verhaltens weitaus mehr als von Rechtstaatlichkeit. Eine korrupte Statthalter-Regierung vor einer vollständigen Niederlage zu bewahren, ist - wie Afghanistan zeigt – keine tragfähige Option. Die internationale Gemeinschaft sollte deshalb Menschenrechte und Demokratie nach wie vor fordern und fördern, zumal es gerade Demokratiedefizite sind, die Frustration, Missmanagement und Gewalt begünstigen.

Entscheidend für die Verhinderung von Extremismus und Fundamentalismus scheinen die politische Fragmentierung radikaler Gruppen und die Zerlegung strittiger Politikbereiche zu sein – dies gelingt am ehesten durch demokratischen Wettbewerb innerhalb der verfeindeten Gruppen und durch territoriale Machtteilung. Darüber hinaus gilt es, Barrieren gegen Zentralismus und die (befürchtete oder tatsächliche) Hegemonie einer siegreichen oder dominanten Gruppe zu errichten. Eine Stabilisierung ist schließlich wahrscheinlicher,

⁶ Roland Paris: Wenn die Waffen schweigen. Friedenskonsolidierung nach Gewaltkonflikten, Hamburg 2007, S. 311; Tobias Debiel: Kosten des Krieges, Chancen des Wiederaufbaus – Überlegungen zum Nutzen der Friedenskonsolidierung, in: Herfried Münkler/Karsten Malowitz (Hrsg.), a.a.O., S. 269.

MIT UN-EINSÄTZEN ZUM FRIEDEN?

wenn wirksame, entscheidungsfähige und akzeptierte Verhandlungsarenen geschaffen werden und Diskriminierung bzw. Ausschluss vom politischen System von daher nicht als unabwendbar wahrgenommen wird.

Gründe für Erfolg oder Scheitern

Das DPKO hat seit dem Zweiten Weltkrieg 63 eigene *Peacekeeping*-Operationen durchgeführt. Seit den 1990er Jahren haben sich die Missionen zu multidimensionalen Unternehmen ausgeweitet, um umfassende Friedensabkommen zu implementieren und die politischen, institutionellen und sozio-ökonomischen Grundlagen für einen dauerhaften Frieden zu gewährleisten. Gegenwärtig unterhält die UNO sieben friedenserhaltende Missionen in Afrika, eine in Lateinamerika, zwei in Asien und jeweils drei in Europa und im Nahen Osten. Einige sind Hybridmissionen, die in Kooperation mit der EU oder der AU durchgeführt werden. Truppensteller sind vor allem Entwicklungsländer, nur 4,5 Prozent der UN-Truppen werden von EU-Ländern gestellt, weniger als ein Prozent von den USA.

Möglicherweise hat der Rückgang von Kriegen und bewaffneten Konflikten in den 1990er Jahren mit militärisch gestützten UN-Interventionen zu tun. Eine Studie der RAND Corporation zählt Namibia, Mozambik, El Salvador, Ost-Timor, Ost-Slawonien und Sierra Leone zu den erfolgreichen UN-Missionen. Man könnte pauschal einen Erfolg annehmen, da in diesen Fällen keine erneuten bewaffneten Konflikte ausbrachen. Doch wurde tatsächlich vor neuer Gewalt abgeschreckt oder nur in lang anhaltende oder schon weitgehend erschöpfte Konflikte erfolgreich interveniert, als das Konfliktpotential ohnehin zurückgegangen war? Eine Studie von Howard führt die vorherige Zustimmung der Gegner als entscheidende Erfolgsbedingung an – neben besserer Organisation, einem Konsens im Sicherheitsrat und einem nur moderaten Interesse von dessen Ständigen Mitgliedern am Konflikt. Die Bilanz aktueller Missionen mahnt deshalb zur Vorsicht. Wo die Gegner nicht schon friedenswillig sind, drohen UN-Missionen zu scheitern. Die im Auftrag der UNO seit 2007 im sudanesischen Darfur tätige AU-Mission konnte die

Human Security Centre/Liu Institute for Global Issues/University of British Columbia: Human Security Report 2005. The Changing Face of Global Violence, Vancouver 2005, http://www.humansecurityreport.org/HSR2005{_}HTML/Part1/index.htm.

⁸ James Dobbins/Seth G. Jones/Keith Crane/Andrew Rathmell/Brett Steele/Richard Telt-schik/Anga Timilsina: The UN's Role in Nation-building. From the Congo to Iraq, 2005, http://www.rand.org/pubs/monographs/2005/RAND_MG304.pdf.

⁹ Lise Morje Howard: UN Peacekeeping in Civil Wars, Cambridge 2008.

Andreas Heinemann-Grüder

bereits seit 2003 katastrophale Sicherheitslage und humanitäre Katastrophe nicht nennenswert mildern. Sechs Monate nach Missionsbeginn standen anstatt der geplanten 26.000 Soldaten nur 9.000 zur Verfügung. Ob die UNMIS-Mission (United Nations Mission in Sudan) im Sudan zur Implementierung des "Umfassenden Friedensabkommens" die Sezession des Südsudans verhindern kann, ist fraglich. In der Demokratischen Republik Kongo hat die UN-Mission es nicht vermocht, die Gewalt zwischen Rebellen und Regierungstruppen in den umkämpften Ostregionen einzudämmen. Trotz der Präsenz von 17.000 UN-Soldaten griffen General Nkundas Truppen Regierungsposten und Zivilisten an. 10 Die UN-Mission an der eritreisch-äthiopischen Grenze wurde im Juli 2008 nach acht Jahren mit einem Fiasko beendet. In Somalia war die UN-mandatierte AU nicht in der Lage, auch nur ein Drittel der zugesagten Truppen zu entsenden. Im Tschad griffen Rebellen die Hauptstadt trotz der EU-"Überbrückungsmission" an. Mehr als 250.000 Menschen flüchteten aus dem sudanesischen Darfur in den Tschad und die Zentralafrikanische Republik, hinzu kommen 185.000 Binnenflüchtlinge in Tschad und 50.000 in der Zentralafrikanischen Republik. Allenfalls im unmittelbaren Umfeld ihrer Stützpunkte konnten die EU-Truppen ein wenig Sicherheit für die Flüchtlinge garantieren.

Der UN-Sicherheitsrat diskutierte zwar 2008 mehrmals den Georgienkonflikt, war jedoch nicht in der Lage, eine Resolution zu verabschieden. Die seit 1993 in Georgien präsente Beobachter-Mission beschränkte sich auf die Beobachtung der Gewalteskalation. In Afghanistan hat sich die Sicherheitssituation trotz Zunahme UN-mandatierter NATO-Truppen um 20 Prozent gegenüber 2007 verschlechtert. Im Libanon konnte die *Hisbollah* die Regierung in Beirut trotz UN-Mission angreifen, da das unscharfe Mandat der UNIFIL-Mission (*United Nations Interim Force in Lebanon*) deren Entwaffnung gar nicht vorgesehen hatte.

Ein Beitrag zur Gewalteindämmung kann am ehesten den Missionen UN-MOGIP (United Nations Military Observer Group in India and Pakistan, seit 1949 an der pakistanisch-indischen Grenze), UNFICYP (United Nations Peacekeeping Force in Cyprus, seit 1964 auf Zypern), der UNMIK im Kosovo (seit 1999) und der Ost-Timor-Mission (seit 2006) attestiert werden. Die seit 2004 tätige UNOCI-Mission (UN Operation in Côte d'Ivoire) implementiert das Friedensabkommen von 2003 in Côte d'Ivoire ohne gravierende Rückschläge. Ähnliches gilt für die seit 2003 tätige UNMIL-Mission in Liberia (United Nations Mission in Liberia). Die seit 1991 aktive MINURSO-Mission (Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara

¹⁰ Center on International Cooperation, a.a.O., S. 2 f.

MIT UN-EINSÄTZEN ZUM FRIEDEN?

occidental) trägt in der West-Sahara ebenfalls zum modus vivendi zwischen der aufständischen POLISARIO (Frente Popular para la Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro) und der marokkanischen Regierung bei. Erfolge weisen besonders Missionen auf, die nach der Erschöpfung der Kriegsparteien und der Unterzeichnung eines Friedensabkommens zwischen den Konfliktparteien eingerichtet wurden.

Doyle und Sambanis haben den Erfolg von 121 internationalen Friedensmissionen zwischen 1945 und 1999 zu messen versucht, darunter auch von solchen, die nicht unter Eigenregie der UNO standen. Nimmt man als Erfolgskriterium das Fehlen organisierter Kollektivgewalt, dann waren 53 Fälle erfolgreich (43,8 Prozent) und 68 (56,2 Prozent) scheiterten. Wird Erfolg als Konflikttransformation definiert, dann lag die Erfolgsquote noch darunter: 37 Erfolge (30,6 Prozent) gegenüber 84 Misserfolgen (69,4 Prozent). 11 Der Erfolg hängt vom Kontext und der Art der Intervention ab: dem Ausmaß der Gewalt, der Art des Konfliktes, den Konfliktressourcen, der Größe des Gebietes, der Anzahl der Konfliktparteien und deren externer Unterstützung, der Anzahl der Opfer, der Erschöpfung der Parteien, der Klarheit des Mandates, der Mandatsimplementierung, der Dauer, Macht und Führungskraft in der UN-Mission, der Koordination der externen Akteure, lokalen und internationalen Kapazitäten und den Anreizen für Konfliktparteien, sich in politische Parteien zu transformieren.

Doyle und Sambanis kommen zu dem Schluss, dass internationale Friedensmissionen insgesamt bei der Konfliktbeendigung erfolgreich auf folgenden Gebieten waren: der Hilfe beim Abschluss eines Friedensabkommens, der Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration von Kombattanten sowie der Flüchtlingsrückkehr und Supervision von Übergangsverwaltungen, dem *Monitoring* sowie in manchen Fällen auch der Implementierung von Menschenrechten, der Durchführung von Wahlen und beim wirtschaftlichen Wiederaufbau und schließlich – sehr begrenzt – bei der militärischen Durchsetzung von Frieden (*peace enforcement*), wenn Abkommen nicht eingehalten wurden. ¹² Deutlich wird, dass internationale Missionen beim Übergang zum Frieden helfen können, aber kaum wirksam sind, solange ein gewaltsamer Konflikt auf breiter Front anhält, während sich frühe Intervention in einem massiven Gewaltkonflikt auszahlt.

¹¹ Michael W. Doyle/Nicholas Sambanis: Making War and Building Peace. United Nations Peace Operations, Princeton 2006, S. 31.

¹² Michael W. Doyle/Nicholas Sambanis: Peacekeeping Operations, in: Thomas Weiss/Sam Daws (Hrsg.): The Oxford Handbook on the United Nations, Oxford 2007, S. 323-348.

Operative Mängel

Die Ursachen für die gemischte Bilanz sind unter anderem in Kooperationsund Koordinationsproblemen begründet. Dazu gehören lange Krisenreaktionszeiten, die Inkohärenz der beteiligten UN-Abteilungen, die defizitären Kapazitäten von Regionalorganisationen, individuelle Truppenstationierungsstatute und die geringe Fähigkeit von Militärs, Polizeiaufgaben wahrzunehmen. Die Mandate sind in der Regel vage und ohne Konfliktanalyse formuliert, während zwischen militärischen und nicht-militärischen Missionsteilen meist ein krasses Missverhältnis besteht. Zunehmend muss die UNO auf Regionalorganisationen zurückgreifen, doch nicht nur der AU, sondern auch der EU fehlen ausreichende Kapazitäten. Schließlich wird den UN-mandatierten Truppen immer wieder vorgehalten, primär auf die eigene Sicherheit bedacht zu sein, Zivilisten nur ungenügend zu schützen oder gar mit Gewaltverbrechern zu kollaborieren. Aus dem Umfeld von UN-Missionen - namentlich in Bosnien-Herzegowina, Côte d'Ivoire, Haiti, im Kosovo, im Kongo, in Eritrea und Äthiopien - sind Prostitution, Kinderprostitution, Menschenhandel, Drogenmissbrauch und Handel mit Kleinwaffen berichtet worden, bisweilen mussten ganze Truppenkontingente abgezogen werden.

Die UNO ist jedoch lernfähig. Die Empfehlungen des Brahimi-Berichtes (2000) zu UN-Friedensoperationen sind wenigstens zum Teil umgesetzt worden. Die Informationsbeschaffung, die Planung und Unterstützung von Feldmissionen und die Wahrnehmung von Leitungsaufgaben haben sich verbessert, Personal wird heute insgesamt schneller entsandt. Geringe Fortschritte sind jedoch bei den Doktrinen, der Strategie und den Entscheidungsprozessen für Friedensoperationen zu verzeichnen. Verfestigt hat sich die Zurückhaltung von EU- und NATO-Staaten, eigene Truppen zu stellen. Auf dem Weltgipfel 2005 hatte die UNO zwar eine Kommission für Friedenskonsolidierung eingerichtet, die das internationale Engagement und die UN-Unterabteilungen koordinieren sollte, bisher wird sie jedoch nur von einem kleinen Sekretariat unterstützt, zu einer operativ wirksamen Einheit hat sich die Kommission nicht entwickelt.

Schlussfolgerungen

Vor dem Hintergrund der bisherigen Praxis friedenserhaltender Missionen können mehrere Empfehlungen gegeben werden. ¹⁴ Friedensoperationen müs-

¹³ Report of the Panel on UN Peace Operations, New York 2000, http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/.

¹⁴ Gareth Evans: Peacebuilding: Six Golden Rules for Policy Makers, Keynote Address at the Geneva Centre for Democratic Control of Armed forces, Genf, 27.10.2005, http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3771&1=1.

MIT UN-EINSÄTZEN ZUM FRIEDEN?

sen sich realistische, auf identifizierbare Etappen verteilte, an örtliche Veränderungen angepasste Ziele setzen und von einem parallelen Friedensprozess begleitet werden. Sie sollten eine für die landesspezifische Geschichte und Kultur sensitive politische und rechtsstaatliche Ordnung fördern. Die UNO kann dabei jedoch nur assistieren und weder politische Selbstbestimmung noch den nötigen Verfassungskonsens aufzwingen. Gleichwohl kann die UNO korrigierenden Einfluss geltend machen, wenn ihr die Kosten einer nicht-tragfähigen Verfassungsordnung aufgebürdet werden.

Vorrangiges Ziel sollte die Stabilisierung öffentlicher Sicherheit und die Rettung von Menschenleben sein. Missionen mit dem Ziel, Zivilisten gegen lebensbedrohliche Gefahren zu schützen, bedürfen eines Konzeptes zum Primat des Zivilschutzes und der Bereitschaft, humanitäre Zonen auch mit Zwang gegen Gewalttäter zu schützen. Erstrebenswert ist, dass der Sicherheitsrat an die Beurteilung von Tatbeständen im Falle von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen sowie eines Angriffskrieges durch den Internationalen Strafgerichtshof gebunden wird.

Es bedarf hochrangiger Koordination zwischen den UN-Abteilungen, den Gebern und den Truppenstellern durch einen Sondergesandten, der Verantwortung für die Missionsplanung und deren Implementierung trägt und unmittelbare Autorität gegenüber allen zivilen, polizeilichen, militärischen und unterstützenden Komponenten einer Mission ausübt. Die Synchronisierung und Planung von Einsätzen ist absehbar von einer Führungsnation abhängig, besonders in Fällen, in denen die UNO nur ein Mandat erteilt, aber nicht selbst die Operation führt. Darüber hinaus müssen nötige Ressourcen und Kapazitäten auf Dauer bereitgestellt werden. Die UNO sollte ständige Einsatzkräfte vorhalten und ihre Frühwarnkapazitäten besonders für humanitäre Katastrophen ausbauen.

Oberstes Ziel der Mittelallokation muss die Verantwortungsübernahme durch lokale Akteure, Subsidiarität und eine Präferenz des Mittelabflusses an bedürftige Empfänger statt ein Mittelrückfluss an Geberländer sein. Alle relevanten Nachbarstaaten sollten in die Grenzsicherung, die Kontrolle illegaler Transaktionen und von grenzüberschreitenden bewaffneten Formationen, d.h. den politischen Regelungsprozess, einbezogen werden. Schließlich sollten UN-Missionen auf der Basis einer kontinuierlichen Wirkungsanalyse beendet werden. Kriterien für ein Missionsende wären: Kriegerische Gewalt und massive Menschenrechtsverletzungen sind in den letzten zwölf Monaten nicht mehr belegt; illegale Kombattanten sind überwiegend entwaffnet, demobilisiert und reintegriert; die öffentliche Sicherheit wird weitgehend durch örtliche Kräfte gewährleistet. Rechtsstaatlichkeit, ein landesweit durchgesetztes staatli-

Andreas Heinemann-Grüder

ches Gewaltmonopol, umfassende Flüchtlingsrückkehr und das Funktionieren demokratischer und effektiver Institutionen sind jedoch Erfolgsmaßstäbe, für deren Erreichung vor allem lokale Akteure die entscheidende Verantwortung tragen müssen.

Kapitel 2:

Transatlantische Agenda nach Bush

2.1. Renaissance des Multilateralismus? Neuer Führungsanspruch der USA und transatlantische Beziehungen

Peter Rudolf

Nimmt man die Programmatik im Wahlkampf und danach als Anhaltspunkt, dann ist die Außenpolitik unter Barack Obama von folgender Annahme geleitet: Die USA müssen und können trotz eines Machtzuwachses anderer Staaten die Führungsmacht bleiben. Eine veränderte, eine positive Wahrnehmung der USA, so die Erwartung, wird es leichter machen, internationale Unterstützung für die amerikanischen Ziele zu mobilisieren. Dabei klingt etwas Nostalgie an, wenn an die Zeit erinnert wird, als Truman, Eisenhower, Kennedy und andere Präsidenten europäische Unterstützung angeblich deshalb mobilisieren konnten, weil sie in Europa respektiert und bewundert wurden. Die Probleme in den europäisch-amerikanischen Beziehungen werden der unilateralen und arroganten Politik der Bush-Administration angelastet. In einer solchen Sicht gerät die tiefer liegende Konfliktkonstellation in den transatlantischen Beziehungen allzu leicht aus dem Blick, insbesondere die sich aus dem (militärischen) Machtgefälle zwischen USA und EU ergebende strukturelle Asymmetrie und die institutionell-ideologisch tief verwurzelte strategische Differenz bei der Wahrnehmung von Sicherheitsproblemen und der Reaktion auf Bedrohungen. Etwas plakativ ausgedrückt: Die Außenpolitik der USA ist global in der Orientierung, Multilateralismus wird instrumentell verstanden und keineswegs als Fessel unilateralen Vorgehens, militärische Macht ist reichlich vorhanden und wird immer wieder genutzt. Die europäische Außenpolitik ist dagegen nach wie vor eher auf die europäische Peripherie orientiert, mit einer Präferenz für multilaterales Vorgehen und politisch-ökonomische Mittel.

Auch unter Barack Obama wird der in der amerikanischen Außenpolitik immer wieder zum Vorschein kommende unilaterale Impuls nicht verschwinden, wenn die USA als Führungsmacht für ihre Ziele keine Gefolgschaft finden. Doch leitend ist unter Barack Obama die Präferenz für einen multilateralen Ansatz, den Vizepräsident Joseph Biden so auf den Punkt brachte: "Wir werden in Partnerschaft arbeiten, wann immer wir können, allein nur dann, wenn wir müssen." Kooperation ist aus Sicht der neuen Administration not-

¹ Joseph R. Biden: Rede auf der 45. Münchner Sicherheitskonferenz, München, 7.2.2009, http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2009=&menu_konferenzen=&sprache=de&id=238.

wendig, da kein Staat allein mit den Bedrohungen fertig werden könne, vor denen die transatlantische Gemeinschaft stehe. Mit der Renaissance der multilateralen Handlungslogik eröffnet Obamas Projekt der Rekonstruktion der amerikanischen Führungsrolle neue Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten für die europäischen Verbündeten – und stellt sie zugleich vor konzeptionelle und politische Herausforderungen im Umgang mit den USA unter Barack Obama.

Rekonstruktion der Führungsrolle

Aus Sicht von Barack Obama und seinen Beratern ist amerikanische Führung in der internationalen Politik gegenwärtig dringend erforderlich. Die Bedrohungen im 21. Jahrhundert sind ihrer Auffassung nach "genauso gefährlich und in mancher Hinsicht komplexer als jene, denen wir uns in der Vergangenheit gegenübersahen."² Diese Bedrohungen gehen von Massenvernichtungswaffen und weltweit operierenden Terroristen aus, von schwachen Staaten, von extremer Armut und repressiven Regierungen als Ursachen für Instabilität sowie vom Klimawandel. Die Verflechtung, die Interdependenz amerikanischer Sicherheit und amerikanischen Wohlstandes mit der Sicherheit und dem Wohlergehen in anderen Staaten ist die Prämisse, die der Betonung der Notwendigkeit amerikanischer Führung zugrunde liegt: "Die USA sollten globale Führung bereitstellen, die im Verständnis verankert ist, dass die Welt eine gemeinsame Sicherheit und eine gemeinsame Humanität teilt. Wir müssen führen – nicht im Geist eines Patrons, sondern im Geist eines Partners."³

In der außenpolitischen Programmatik Barack Obamas zeigt sich eine deutliche Präferenz für eine liberal-multilaterale Konzeption der internationalen Führungsrolle. Aus der Sicht, die dieser Annahme zugrunde liegt, ist es notwendig, die Wahrnehmung der USA als "arrogante" Macht zu verändern und mit beispielhaftem Verhalten das Potenzial "weicher Macht" zu nutzen. Die Institutionen globalen Regierens sollen gestärkt und genutzt werden, um aufstrebende Mächte zu integrieren.

Im Grunde geht es darum, die dem Entwurf amerikanischer Weltpolitik nach 1945 zugrunde liegende Rolle eines liberalen oder "wohlwollenden" Hegemons wiederzubeleben, der in seiner Außenpolitik die Interessen anderer Staaten in die Bestimmung der eigenen Interessen aufnimmt und als interna-

² Barack Obama/Joseph R. Biden: Strengthening Our Common Security By Investing in Our Common Humanity, S.1, http://www.barackobama.com/pdf/issues/Fact_Sheet_Foreign_Policy_Democratization_and_Development_FINAL.pdf.

³ Ebd., S. 1.

PETER RUDOLF

tionale Ordnungsmacht handelt. ⁴ Charakteristisch für die amerikanische Führungsrolle nach 1945 war die Einbindung anderer (westlicher) Staaten in eigene ordnungspolitische Vorstellungen und normative Ideen. ⁵ Amerikanische Hegemonie war in diesem Sinne von vornherein nicht territorial und imperial ausgerichtet, sondern institutionell. Insofern lässt sich mit Blick auf die wichtigen internationalen Organisationen von einer "institutionalisierten Hegemonie" liberaler Ideen sprechen; den USA kam in diesem Gebilde eine konstitutive und durchsetzende Funktion zu. ⁶

Die amerikanische Außenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg war von der Vorstellung einer multilateralen Ordnung geleitet. Folglich betrieben die USA den Aufbau von Institutionen, deren Regeln für alle gelten sollten. Durch die Bereitschaft zur Zusammenarbeit in internationalen Organisationen unterschied sich die amerikanische Hegemonie von allen sonstigen Formen hegemonialer Machtausübung.⁷ Die Vision einer multilateralen Ordnung beruhte daher nicht nur, wie es die realistische Kritik sieht, auf naivem Idealismus, und sie lieferte auch nicht nur rhetorische Mittel zur Verbrämung von Machtpolitik. Beim Multilateralismus nach 1945 handelte es sich vielmehr um die kalkulierte Politik einer Führungsmacht, die aus Interesse an einer multilateralen Ordnung ihrem unilateralen Handeln Schranken setzte und anderen Staaten die Chance gab, ihre Interessen ebenfalls zur Geltung zu bringen. Es war der Multilateralismus einer im westlichen System eindeutig vorherrschenden Macht, der ihr weiten Handlungsspielraum ließ und über die Entscheidungsverfahren der bevorzugten Institutionen - sei es über das Vetorecht, sei es über die Stimmengewichtung – bestimmenden Einfluss gewährleistete.8

An die Rolle einer solchen Führungsmacht sind bestimmte Erwartungen geknüpft. ⁹ Andere Staaten gestehen ihr einen größeren Einfluss zu, erwarten aber gleichzeitig von ihr, dass sie kollektive Güter bereitstellt. Eine Führungsmacht hat einerseits besondere Verpflichtungen, kann andererseits als Weltmacht aber aufgrund ihrer materiellen Fähigkeiten die eigenen Interessen ein-

⁴ G. John Ikenberry: After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars, Princeton/Oxford 2001.

⁵ John Agnew: Hegemony: The New Shape of Global Power, Philadelphia 2005, S. 1f.

⁶ Donald J. Puchala: World Hegemony and the United Nations, in: International Studies Review 7 (2005): 4, S. 571ff.

⁷ John Gerard Ruggie: Winning the Peace. America and World Order in the New Era, New York 1996, S. 20ff.

⁸ Robert W. Tucker: The Future of a Contradiction, in: The National Interest 43 (1996): 1, S. 20ff.

⁹ Zum Folgenden vgl. Bruce Cronin: The Paradox of Hegemony. America's Ambiguous Relationship with the United Nations, in: European Journal of International Relations 7 (2001): 1, S. 103ff.

seitig verfolgen. Handelt sie in dieser Weise, wie unter Präsident George W. Bush geschehen, untergräbt sie die Grundlagen der Führungsrolle und jene Organisationen, in denen sich diese Rolle zustimmungsfähig manifestiert.

Präsident Barack Obama steht vor der Aufgabe, den Führungsanspruch der USA neu zu legitimieren - und das zu einer Zeit, in der die internationalen Bedingungen für die Wahrnehmung der Führungsrolle der USA sich durch Machtverschiebungen im internationalen System geändert haben und die amerikanische Form des Kapitalismus ihre Ausstrahlungskraft eingebüßt hat. 10 Die (Re-)Legitimierung des Führungsanspruchs hat drei Dimensionen: erstens die Wiederherstellung einer gemeinsamen Wertebasis zwischen der Führungsmacht USA und den Staaten, die ihr Gefolgschaft leisten sollen, zweitens die Nutzung multilateraler Verfahren, in die sich die USA einbinden und die es anderen Staaten erlauben, Einfluss auf die Entscheidungsfindung der Führungsmacht zu nehmen, und drittens schließlich die Bereitstellung kollektiver Güter. 11 Alle drei Dimensionen lassen sich in der außenpolitischen Konzeption der Obama-Administration erkennen: Die Abkehr vom "Krieg gegen den Terror" und seinen Exzessen, insbesondere die Absage an Folterpraktiken, nimmt den transatlantischen Wertekonflikten die Schärfe; die Rückbesinnung auf die Handlungslogik liberaler Hegemonie ("multilateral, soweit möglich, unilateral, wo notwendig") eröffnet neue Chancen auf Mitsprache der Verbündeten; die Bereitschaft zur Übernahme einer Führungsrolle in der Klima- und in der Abrüstungspolitik signalisiert, dass die USA ihren Führungsanspruch wieder durch eine glaubwürdige Rolle bei der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter untermauern wollen.

Multilateralismus und Lastenteilung

Vor dem Hintergrund langfristiger Machtverschiebungen im internationalen System und neuer globaler Herausforderungen stehen die USA als Führungsmacht seit einiger Zeit vor der Herausforderung, die von ihnen geschaffenen multilateralen Strukturen einer gewandelten internationalen Umwelt anzupassen, um so die eigene Führungsrolle zu bewahren. Barack Obama will die bestehenden Institutionen globalen Regierens wieder beleben, aber auch neue Institutionen schaffen, um sie für die Integration aufstrebender Mächte zu nutzen. So betont er die Notwendigkeit, Staaten wie Indien, Brasilien,

Bruce W. Jentleson/Steven Weber: America's Hard Sell, in: Foreign Policy (2008): 169, S. 42-49.

¹¹ David P. Rapkin/Dan Braaten: Conceptualising hegemonic legitimacy, in: Review of International Studies 35 (2009): 1, S. 113-149.

PETER RUDOLF

Nigeria und Südafrika "eine Rolle bei der Aufrechterhaltung der internationalen Ordnung" ¹² zu geben. Nach Obamas Ansicht sollten die USA innerhalb der Vereinten Nationen eine Führungsrolle übernehmen, auch bei der Durchsetzung von Reformen. Um diese Rolle spielen zu können, müssten die USA ihren finanziellen Verpflichtungen gegenüber der UNO nachkommen. Zum Internationalen Strafgerichtshof nimmt Obama eine vorsichtig zurückhaltende Position ein, in der sich Rücksichtnahme auf Bedenken des amerikanischen Militärs spiegelt. Es sei verfrüht, sich zur Unterzeichnung des Statuts von Rom zu verpflichten. Die Aktivitäten des noch jungen Gerichts müssten erst noch weiter beobachtet werden.

Mit Blick auf den Aufstieg Chinas und die Rolle der USA in Ostasien steht die Obama-Administration vor der Frage, ob neue multilaterale Sicherheitsstrukturen in der Region geschaffen werden sollten, in die China integriert werden könnte – im Austausch gegen die chinesische Bereitschaft, die sicherheitspolitische Rolle der USA als Garant der Stabilität in der Region anzuerkennen, wie sie sich in den bilateralen Bündnissen konkretisiert. Barack Obama hat angekündigt, einen "effektiven regionalen Rahmen" in Asien schaffen zu wollen, aufbauend auf den diversen bilateralen Beziehungen und den Sechs-Parteien-Gesprächen zu Nordkorea. Damit würde er an bereits in der Bush-Administration angestellte Überlegungen anknüpfen, dieses Gesprächsforum zu einem permanenten Sicherheitsforum weiterzuentwickeln.

Von amerikanischer Seite wird Multilateralismus traditionell sehr instrumentell gesehen: als Mittel effektiven globalen Regierens, aber auch als Weg, Kosten auf andere Staaten abzuwälzen. Das zeigt sich deutlich in der Programmatik Barack Obamas. Die Einbindung anderer Staaten in multilaterale Institutionen dient auch dazu, einen Teil der mit der amerikanischen Führungsrolle verbundenen Kosten auf andere Staaten zu verlagern. Stärkere multilaterale Orientierung heißt, die Verbündeten stärker in die Pflicht zu nehmen, etwa wenn die Rede ist von einer neuen Koalition zur Unterstützung des Iraks. Darin sollen alle – also auch die EU – zusammenkommen, die Interesse an einem stabilen Irak haben. Die Partnerschaft mit Europa – eine Partnerschaft im Dienste eines sichereren Amerikas – wird in den programmatischen Äußerungen Obamas sehr stark betont. Die Verbündeten sollen mit Respekt behandelt, aber gleichzeitig soll mehr von ihnen gefordert werden. So heißt es: "Ein verantwortungsvolleres und kooperatives Amerika wird darauf schauen, dass Europa

¹² Barack Obama: Renewing American Leadership, in: Foreign Affairs 86 (2007): 4, S. 2.

RENAISSANCE DES MULTILATERALISMUS?

seinen Verantwortlichkeiten bei Themen wie Afghanistan, Iran, Terrorismus, Afrika und der Umwelt nachkommt."¹³

Noch hat sich die Obama-Administration nicht dazu geäußert, ob und wie andere Staaten in die Verantwortung und in die Teilung der Lasten bei der Sicherung der Stabilität am Persischen Golf einbezogen werden sollen. Vor dem Hintergrund des absehbaren Truppenabbaus im Irak und der Sorge vor einem atombewaffneten Iran könnte die Frage der künftigen regionalen Sicherheitsordnung in der Region des Persischen Golfes unter Präsident Obama ein Thema der transatlantischen Beziehungen werden; entsprechende Vorschläge aus Denkfabriken, die den Demokraten nahestehen, gibt es bereits. Dass eine amerikanische Militärpräsenz in der Region notwendig ist, um den freien Fluss des Öls und regionale Stabilität zu gewährleisten, wird in den USA selten in Frage gestellt. Wie aber können die finanziellen Kosten für diese sicherheitspolitische Rolle der USA verringert und die mit einer starken amerikanischen Präsenz einhergehenden politischen Belastungen in der Region abgebaut werden? Eine Antwort in der amerikanischen Debatte lautet: Die Schaffung einer regionalen kollektiven Sicherheitsstruktur, die eine Lastenteilung ermöglichen würde, das heißt regionale Staaten, aber auch europäischen Staaten sowie China und Indien sollten einen Teil der Kosten übernehmen und militärisch präsent sein; den USA sollte es so möglich werden, ihre Militärpräsenz auf ein Mindestmaß zu reduzieren, faktisch auf ein Niveau wie vor 1990. Alle Staaten der Region, also auch Iran, sollten zur Mitgliedschaft in einem solchen regionalen Sicherheitssystem eingeladen werden. 14

Kooperationsfelder in den transatlantischen Sicherheitsbeziehungen

Wie wirkt sich das partnerschaftlich verstandene, aber gleichzeitig an Lastenverlagerung interessierte Führungsverständnis auf akute Problemfelder der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen aus und was heißt dies für deutsche Außenpolitik?

¹³ Barack Obama: A New Strategy for a New World, Washington, 15.7.2008, http://www.realclearpolitics.com/articles/2008/07/a_new_strategy_for_a_new_world.html.

¹⁴ Lawrence Korb/Ian Moss: Moving Beyond the Carter Doctrine. Rethinking the U.S. Military Presence in the Persian Gulf, New York/Washington 2008.

PETER RUDOLF

Integration Russlands

Gegenüber Russland kann Präsident Obama an eine Politik selektiver Kooperation vor allem bei der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und bei der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus anknüpfen. Sein Vorgänger hatte dabei jedoch keine umfassende Russland-Strategie mit klaren Prioritäten, die Obama nun angekündigt hat. Doch wie diese aussehen soll, bleibt noch im Vagen (vgl. auch Beitrag 2.3.). Obama hat betont, dass die transatlantische Allianz gestärkt werden solle, um Russland mit "einer einheitlichen Stimme" gegenüberzutreten.

Gerade weil die Russlandpolitik in der Schwebe ist und die Notwendigkeit eines koordinierten transatlantischen Ansatzes in den USA gesehen wird, käme es darauf an, von deutscher Seite Eckpfeiler einer abgestimmten Politik in die Diskussion einzubringen und offensiv für den eigenen integrativen Ansatz zu werben, der auf amerikanischer Seite oft als Folge der Energieabhängigkeit abgetan wird. Die weitere politische und wirtschaftliche Integration Russlands als responsible stakeholder in das internationale System – um einen im Hinblick auf China geprägten Begriff aus der amerikanischen Diskussion aufzugreifen – könnte die griffige Leitlinie einer koordinierten Politik sein. Der Antritt der neuen Administration bietet zudem die Chance, den Fortgang und die strategische Logik der NATO-Erweiterung noch einmal von Grund auf zu überprüfen. Dabei gilt es vor allem offen zu diskutieren, welchen grundlegenden Interessen eine Mitgliedschaft Georgiens und der Ukraine dienen würde und ob nicht die Heranführung dieser Staaten an die EU und die Verschiebung ihrer NATO-Mitgliedschaft auf unbestimmte Zeit ein weniger kostspieliger Ansatz wäre.

Neue Politik gegenüber Afghanistan und Pakistan

Der Prozess der Überprüfung der Afghanistanpolitik ist in den USA im Gange. Er findet vor dem Hintergrund pessimistischer Geheimdiensteinschätzungen statt, die eine "Abwärtsspirale" in Afghanistan ausmachen. Die Option, Gespräche zwischen Segmenten der *Taliban* und der afghanischen Regierung unter amerikanischer Beteiligung zu führen, findet die Zustimmung Obamas. In den USA wird mittlerweile erkannt, dass ein Ansatz notwendig ist, der den Krieg in Afghanistan in seiner regionalen Dimension versteht und die beteiligten und interessierten externen Akteure, allen voran die angrenzenden Staaten, in eine diplomatische Strategie einbindet. Auch hier bieten sich für die europäische Seite Ansatzpunkte, eigene Vorstellungen in der Diskussion geltend zu machen und der Verengung der transatlantischen Afghanistanpolitik auf die

RENAISSANCE DES MULTILATERALISMUS?

Frage der militärischen Lastenteilung entgegenzuwirken. Das würde jedoch die Bereitschaft erfordern, Lasten in anderen Bereichen zu übernehmen, etwa indem sich die Europäer stärker entwicklungspolitisch und wirtschaftlich in Pakistan engagieren oder einen beträchtlichen Teil der Kosten für den Ausbau der afghanischen Sicherheitskräfte übernehmen. Zudem käme es darauf an, die strategische Debatte mit kritischen Fragen zur *exit-*Strategie und alternativen Vorstellungen zu begleiten (vgl. Beitrag 1.3.). Denn die Afghanistan-Debatte in den USA dreht sich sehr stark um die Verbesserung (mehr Truppen, mehr Geld, bessere Koordination, weniger Korruption) und Ergänzung (regionale Diplomatie, Druck auf Pakistan, Verhandlungen mit Teilen der Aufständischen, stärkerer Druck auf Präsident Karsai) der bestehenden Politiken. Mehr Druck auf Pakistan und Ausweitung der Militärschläge auf das pakistanische Grenzgebiet können kontraproduktiv sein, sofern sie zur Destabilisierung Pakistans beitragen. 15

Iran: Gesprächsangebote und Druck

Auch in der amerikanischen Iranpolitik ist manches im Wandel. Was sich abzeichnet, ist eine zweigleisige amerikanische Iranpolitik, die Entspannungsund Kooperationsangebot und Eindämmung miteinander verbindet. Folgt die Politik den Vorstellungen, die Dennis Ross, jetzt als Sonderberater von Außenministerin Clinton für die Entwicklung einer Strategie gegenüber Iran zuständig, in einem Papier vom September 2008 dargelegt hat, dann wird das Angebot des Engagements ohne Vorbedingungen mit der Verstärkung wirtschaftlichen Drucks verbunden. 16 Konkret: Die USA sollten ohne Vorbedingung, also unter Aufgabe der Bedingung, dass zuerst die Urananreicherung ausgesetzt wird, zu Gesprächen mit Iran bereit sein. Doch zugleich soll der Eindruck von Schwäche vermieden und deshalb der Druck auf Iran aufrechterhalten werden. Der iranischen Führung sollen also die Kosten vor Augen geführt werden, die eine Fortsetzung ihrer Atompolitik mit sich bringt. Gleichzeitig soll deutlich gemacht werden, was Iran an Positivem erwarten kann. Eine solche Strategie, wie sie sich abzuzeichnen scheint, ist notwendigerweise multilateral angelegt, denn andere Staaten müssen einbezogen werden, um den Druck zu erhöhen. Den Europäern soll die Bereitschaft der USA zu vorbedingungslosen Gesprächen mit Iran angeboten werden - im Austausch gegen die Verhängung schär-

¹⁵ Gilles Dorronsoro: Focus and Exit. An Alternative Strategy for the Afghan War, Washington 2009

Dennis Ross: Diplomatic Strategies For Dealing With Iran, in: James N. Miller/Christine Parthemore/Kurt M. Campbell (Hrsg.): Iran. Assessing U.S. Strategic Options, Washington 2008, S. 35ff.

PETER RUDOLF

ferer europäischer Wirtschaftssanktionen gegen Iran. Die europäischen Staaten stehen vor der Frage, in welchem Maße sie einen solchen Neuansatz unterstützen und die westliche Verhandlungsmacht mit schärferen und damit auch wirtschaftlich kostspieligen eigenen Sanktionen erhöhen. Gleichzeitig eröffnet sich vielleicht die Chance, die auf die Atomfrage verengte transatlantische Iranpolitik auf die Frage einer regionalen Sicherheitsordnung zu weiten.

US-Führungsrolle und deutsche Amerikapolitik

Gelingt den USA die Rekonstruktion einer legitimen Führungsrolle nicht, so könnte sich eine internationale Konstellation ohne eine globale Führungsmacht entwickeln: eine Welt zwar mit Großmächten, aber ohne eine wirkliche globale Führungsmacht. Denn eine Alternative zur globalen Führungsrolle der USA ist auf längere Zeit nicht in Sicht. Im Hinblick auf ihre materiellen Machtressourcen wären Europa und China vielleicht in der Lage, eine solche Rolle zu spielen. Doch unwahrscheinlich ist, dass Europa die politische Fähigkeit und den Willen aufbringt, eine globale Führungsrolle zu übernehmen. China dürfte es an Legitimität dafür fehlen. Im Falle der USA sind trotz Finanz- und Wirtschaftskrise weniger die materiellen Ressourcen und der Gestaltungswille das Problem, als vielmehr die Legitimität der amerikanischen Führungsrolle. ¹⁷ Nach wie vor zeichnet sich die Position der USA im internationalen System durch das volle Profil überlegener harter Machtressourcen aus, seien sie militärischer, wirtschaftlicher oder technologischer Art.

Wie die mögliche Entwicklung einer pluralistischen und regionalisierten Weltordnung ohne globale Führungsrolle der USA zu bewerten wäre, darüber lässt sich gewiss streiten. Das grundlegende Problem einer solchen Ordnung dürfte das Management globaler kollektiver Probleme (gerade auch im Umweltbereich) sein. Problematisch dürfte auch die Bewahrung der Stabilität in jenen Regionen sein, in denen keine starken Regionalmächte in positivem Sinne ordnungsstiftend wirken, was im Mittleren Osten und in Teilen Afrikas ein Problem darstellen würde. Insofern spricht einiges dafür, dass auf absehbare Zeit die globale Führungsrolle der USA in mancher Hinsicht tatsächlich unverzichtbar bleiben wird.

Teilt man diese Prämisse, dann stellt sich die Frage: In welchem Maße soll die sich abzeichnende Rekonstruktion der amerikanischen Führungsrolle un-

¹⁷ Barry Buzan: A Leader Without Followers? The United States in World Politics after Bush, in: International Politics 45 (2008): 5, S. 554ff.

RENAISSANCE DES MULTILATERALISMUS?

terstützt werden?¹⁸ Drei Argumente sprechen für eine flankierende Unterstützung in jenen Fällen, in denen eigene Interessen und Werte nicht kompromittiert werden. Erstens liegt der Verzicht auf Trittbrettfahren im eigenen nationalen Interesse, wenn die Führungsmacht zur Bereitstellung kollektiver Güter auf die Unterstützung anderer Staaten angewiesen ist. Zweitens kann eine Zusammenarbeit als Juniorpartner in einem Politikbereich Verhandlungsmasse in anderen Bereichen schaffen und so für die Durchsetzung eigener Interessen und Positionen genutzt werden. Drittens schließlich kann eine Unterstützung auch der eigenen Glaubwürdigkeit dienen: Will Europa zu einem internationalen Akteur werden, der seine Vorstellungen von globaler Ordnungspolitik in manchen Bereichen auch gegen den Widerstand der USA durchsetzen will, muss die Ernsthaftigkeit dieser Ambition auch dann unter Beweis gestellt werden, wenn eine von der Sache gebotene Unterstützung der USA kostspielig ist.

Modularer Multilateralismus

Wird die NATO unter Barack Obama der zentrale multilaterale Rahmen werden, in dem die transatlantische Konsultation und Kooperation in wichtigen sicherheitspolitischen Fragen erfolgt, wie das von deutscher Seite in den letzten Jahren immer wieder gefordert wurde, etwa im Koalitionsvertrag vom November 2005? Gewiss: Auch die Obama-Administration wird die NATO zur Mitsprache in Angelegenheiten der europäischen Sicherheit und als Werkzeugkasten für ihre Globalpolitik nutzen (vgl. auch Beitrag 2.5.). Konzeptionell ist bislang aber aus den Reihen der neuen Administration wenig zur Rolle der NATO zu hören. Zwar hat der designierte NATO-Botschafter Ivo Daalder in der Vergangenheit eine Globalisierung der NATO befürwortet, sprich: ihre Öffnung für alle demokratischen Staaten auf der Welt, welche die NATO-Verpflichtungen als verbindlich ansehen – und zwar als Interimslösung auf dem Weg zu einem "Bund der Demokratien". Doch aus Personalentscheidungen sollte nicht vorschnell auf programmatische Weichenstellungen geschlossen werden.

Selbst wenn die neue Administration an einer politischen Aufwertung der NATO interessiert sein sollte, so ist fraglich, ob eine in vieler Hinsicht nützliche Sicherheitsorganisation wie die NATO, die auf der Konstellation eines Seniorpartners und bald 27 Juniorpartnern beruht, zum primären Ort trans-

¹⁸ Ausführlich dazu Peter Rudolf: Amerikapolitik. Konzeptionelle Überlegungen zum Umgang mit dem Hegemon, Berlin 2006, S. 18f.

PETER RUDOLF

atlantischer politischer Konsultationen transformiert werden kann. Der klassische NATO-zentrierte "atlantische Multilateralismus" ¹⁹ ließe sich wohl nur bei einem Verzicht auf eine eigenständige europäische Rolle in der alten institutionellen Form wiederherstellen.

Allen Bekundungen der wichtigen politischen Rolle der NATO zum Trotz hat sich in den transatlantischen Beziehungen faktisch längst ein modularer Multilateralismus herausgebildet. 20 Die konkrete Abstimmung der Politik in wichtigen Fragen findet, wie es scheint, zunehmend innerhalb kleinerer informeller Gruppen statt: im Konzert der wichtigsten Mächte und Organisationen. In der Balkanpolitik ist dies die "Kontaktgruppe", die sich aus den USA, Frankreich, Großbritannien, Deutschland und Russland zusammensetzt; in der Nahostpolitik das "Quartett", bestehend aus den USA, Russland, der EU und den Vereinten Nationen; in der Iranpolitik die EU-3 (Deutschland, Frankreich und Großbritannien) in enger Absprache mit den USA und mittlerweile im Rahmen der P5+1 (das sind die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates plus Deutschland). Sollen politische Strategien transatlantisch koordiniert und eine Abstimmung über den Einsatz politischer und wirtschaftlicher Ressourcen erreicht werden, dann sind funktionsspezifische Kontaktgruppen, in denen die EU vertreten ist, vermutlich der am besten geeignete Rahmen.²¹ Diese neuen multilateralen Formen sind institutionell zwar schwach ausgebildet, sie ermöglichen jedoch eine gewisse Abstimmung der Politik und erlegen den beteiligten Parteien eine gegenseitige Rechenschaftsverpflichtung auf. Diese mag vielleicht nicht nennenswert über die Aufgaben hinausgehen, sich informiert zu halten, und keine wechselseitige Zustimmungspflicht umfassen. Gleichwohl bewahren diese informellen Foren die Essenz des Multilateralismus. Ein solcher modularer Multilateralismus aus sich ergänzenden, überlappenden, auch konkurrierenden, zum Teil sehr lockeren Institutionen wird mehr und mehr zum Handlungsrahmen werden, in dem Deutschland den Umgang mit der vielfach notwendigen, aber auch unter Barack Obama sicher manchmal unbequemen Führungsmacht USA gestalten muss.

¹⁹ John Van Oudenaren: Transatlantic Bipolarity and the End of Multilateralism, in: Political Science Quarterly 120 (2005): 1, S. 1ff.

²⁰ Seyom Brown: Multilateral Constraints on the Use of Force. A Reassessment, Carlisle 2006. Francis Fukuyama (America at the Crossroads. Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy, New Haven 2006) spricht vom "Multi-Multilateralismus" und meint Ähnliches.

²¹ Siehe die Überlegungen von Ivo Daalder/Nicole Gnesotto/Philip Gordon: A Common U.S.-European Strategy on the Crescent of Crisis, in: Ivo Daalder/Nicole Gnesotto/Philip Gordon (Hrsg.): Crescent of Crisis. U.S.-European Strategy for the Greater Middle East, Washington/Paris 2006, S. 219ff.

2.2. Nichtverbreitung von Nuklearwaffen: Ist der Vertrag noch zu retten?

Oliver Meier

Die im Mai 2010 stattfindende Überprüfungskonferenz des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrages (NVV) wird zeigen, welche Zukunft multilaterale, vertragsgestützte Bemühungen um Abrüstung und Nichtverbreitung von Nuklearwaffen haben. Fünfzehn Jahre nach der unbegrenzten Verlängerung des Vertrags bietet sich die Gelegenheit, den Abrüstungswillen der anerkannten Atomwaffenstaaten zu überprüfen. Die Konferenz stellt auch einen Test für die Fähigkeit und den Willen der Vertragsmitglieder dar, neue Proliferationsherausforderungen auf der Grundlage multilateral vereinbarter Normen zu bewältigen und Maßnahmen zur Stärkung des Regimes zu vereinbaren.

Die 188 Mitgliedstaaten des NVV stehen vor einer dreifachen Herausforderung. Wenn sie die Nichtverbreitung retten wollen, müssen sie

- einen neuen Konsens in der Abrüstung finden,
- bei der Lösung aktueller Nichtverbreitungskrisen Fortschritte erzielen und
- Einigkeit über eine Verschärfung von Nuklearkontrollen herstellen.

Die Überprüfungskonferenz findet vor dem Hintergrund einer mehrfachen Vertrauenskrise statt. Viele Nichtkernwaffenstaaten sind skeptisch, ob die fünf im Vertrag anerkannten Atomwaffenstaaten China, Frankreich, Großbritannien, Russland und USA bereit sind, das vor 40 Jahren bei Vertragsabschluss gegebene Versprechen zur nuklearen Abrüstung tatsächlich umzusetzen. Die Krise im westlich-russischen Verhältnis lässt Zweifel aufkommen, ob der nukleare Konflikt zwischen den USA und Russland wirklich beendet ist. Viele Vertragsmitglieder glauben nicht, dass die im Vertrag angelegten Mechanismen ausreichen, um den militärischen Missbrauch der Kernenergie langfristig zu verhindern und konkrete Proliferationskrisen wie das iranische Atomprogramm zu bewältigen. Hinter Bemühungen der etablierten Technologiehalter, die Verbreitung von Kerntechnologie besser zu kontrollieren, vermuten einige wichtige Entwicklungsländer den Versuch, die eigene Vormachtstellung bei der Nutzung der Kernenergie zu sichern.

Die Bewältigung dieser Vertrauenskrise erfordert einseitige Vorleistungen aller Vertragsstaaten. Vor allem aber sind die Atomwaffenstaaten in der Pflicht. Sie haben ihre Zusagen, Atomwaffenarsenale abzurüsten und Verhandlungen über eine atomwaffenfreie Welt aufzunehmen, nicht eingehalten. Verbündete von Kernwaffenstaaten wie Deutschland müssen verstehen und deutlich ma-

OLIVER MEIER

chen, dass die Teilhabe an der nuklearen Abschreckung keinen Sicherheitsgewinn darstellt. Nur so können Nuklearwaffen stigmatisiert werden. Im Gegenzug sollten Nichtatomwaffenstaaten an der Verschärfung gemeinsamer Regeln zur Verhinderung des Missbrauchs der Kernenergie mitwirken, um so das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des Regimes zu stärken.

Dieser Beitrag beschreibt die Chancen und Herausforderungen für das Nichtverbreitungsregime in den drei Problemfeldern Abrüstung, Nichtverbreitung und Kontrolle der friedlichen Nutzung der Kernenergie und skizziert einige Möglichkeiten zur Wiederbelebung der für eine erfolgreiche Überprüfungskonferenz so wichtigen transatlantischen Zusammenarbeit.

Der neue Kontext

Unter der Bush-Administration haben die USA ihre Atomwaffen aufgewertet und die nukleare Rüstungskontrolle geschwächt (vgl. Friedensgutachten 2007, Beitrag 1.9.). Aber schon während der Amtszeit von George W. Bush waren Gegenbewegungen erkennbar. So verweigerte sich der US-Kongress standhaft dem Drängen der Regierung, neue, leistungsfähigere Atomwaffen, z.B. sogenannte *Mini-Nukes* zu entwickeln. Gegen Ende der Bush-Administration wurde in den Vereinigten Staaten sogar die Vision einer atomwaffenfreien Welt wiederbelebt. Der Impuls kam von unerwarteter Seite. Die Veröffentlichung des Aufrufs von George P. Schultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger und Sam Nunn für eine atomwaffenfreie Welt im *Wall Street Journal* im Januar 2007 war der Startschuss für eine internationale Kampagne, die die Abschaffung aller Atomwaffen wieder zu einer ernst zu nehmenden politischen Forderung gemacht hat. Einige jüngere Beispiele aus der Reihe internationaler Initiativen, Aufrufe und Studien belegen die neue Dimension dieser Debatte. ¹

Am 9. Juni 2008 gab der australische Premierminister die Gründung einer japanisch-australischen Nichtverbreitungs- und Abrüstungskommission bekannt, die sich vor allem aus hochrangigen ehemaligen Regierungsvertretern zusammensetzt.²

¹ George P. Schultz/William J. Perry/Henry A. Kissinger/Sam Nunn: A World Free of Nuclear Weapons, in: Wall Street Journal, 4.1.2007. Eine Übersicht über ähnliche Aufrufe aus anderen Staaten findet sich unter http://www.nuclearsecurityproject.org.

² International Commission on Nuclear Non-proliferation and Disarmament, http://www.icnnd.org.

- Im August 2008 veröffentlichte das konservative britische *International Institute for Strategic Studies* eine Studie, die Wege zur Abschaffung aller Atomwaffen beschreibt.³
- Am 24. Oktober 2008 bezeichnete UNO-Generalsekretär Ban-Ki Moon eine atomwaffenfreie Welt als ein "öffentliches Gut höchster Ordnung" und schlug einen Fünf-Punkte-Plan zur nuklearen Abrüstung vor.
- Im Dezember 2008 startete die internationale Kampagne Global Zero mit den Unterschriften von mehr als 100 politischen Persönlichkeiten unter einem Aufruf für die Abschaffung aller Atomwaffen.⁵

US-Präsident Barack Obama erklärt, er will den Wandel der amerikanischen Atomwaffenpolitik. Das Ziel der Abschaffung aller Atomwaffen ist ein Kernstück seiner außenpolitischen Agenda. Fundamentale Änderungen gegenüber der Doktrin der Bush-Administration sind

- die Bereitschaft zu echten Einschnitten in das eigene Atomwaffenarsenal,
- die Forderung nach Herabsetzung des Alarmzustands von Kernwaffen,
- die angestrebte Beschränkung der Rolle von Atomwaffen auf die Abschreckung anderer Atomwaffenstaaten,
- der rechtsverbindliche Verzicht auf Atomwaffentests,
- die Ablehnung von Maßnahmen zur Entwicklung neuer Atomwaffen sowie
- die Bereitschaft, Proliferationskrisen durch den Dialog mit Problemstaaten zu lösen.⁶

Bei Kernthemen der Nichtverbreitungsagenda befinden sich Europa und die USA nun wieder weitgehend im Einklang. Allerdings wird sich die Rolle der EU im Nichtverbreitungs-(NV)-Regime verändern. In der Vergangenheit war die EU oft Mittler zwischen der neokonservativen Bush-Administration und abrüstungsorientierten Staaten (vgl. Friedensgutachten 2006, Beitrag 4.2.). Je mehr sich die US-Politik an europäische Positionen angleicht, desto weniger Alleinstellungsmerkmale wird die EU als rüstungskontrollpolitischer Akteur haben. Angesichts interner Widersprüche dürfte es der EU auch weiterhin schwer fallen, eine angemessene Agenda für die NVV-Überprüfungskonferenz zu formulieren. Dafür bleiben die Gegensätze zwischen den europäischen

³ George Perkovich/James M. Acton: Abolishing Nuclear Weapons, London 2008.

⁴ Ban Ki-Moon: The United Nations and security in a nuclear-weapon-free world. Secretary-General's address to the East-West Institute, New York, 24.10.2008, http://www.un.org/apps/sg/printsgstats.asp?nid=3493.

⁵ Global Zero: Eine Welt ohne Atomwaffen, http://www.globalzero.org.

⁶ Eine Beschreibung der Rüstungskontrollagenda von Barack Obama ist zu finden in Arms Control Association: Arms Control Today 2008 Presidential Q&A: President-elect Barack Obama, http://www.armscontrol.org/system/files/20080924_ACT_PresidentialQA_Obama_Sept08.pdf.

OLIVER MEIER

Atomwaffenstaaten Frankreich und Großbritannien und den europäischen Abrüstungsbefürwortern zu groß (vgl. Friedensgutachten 2008, Beitrag 1.12.).

In Europa zeigt sich allerdings die britische Regierung offener für eine Diskussion über weitere Abrüstungsschritte. Am 4. Februar 2008 präsentierte der britische Außenminister David Miliband einen Sechs-Punkte-Plan zur nuklearen Abrüstung, der Schritte auf dem Weg zu einer atomwaffenfreien Welt beschreibt. Der britische Premierminister Gordon Brown kündigte in einer Rede am 17. März 2008 zudem einen konkreten Abrüstungsplan zur NVV-Überprüfungskonferenz an und erklärte die Bereitschaft Londons, sein Nuklearwaffenarsenal in multilaterale Abrüstungsgespräche einzubringen, sobald dies "nützlich" sei. London unterstützt insbesondere Forschungen auf dem Gebiet der Verifikation weiterer nuklearer Abrüstungsschritte und wird 2009 eine Konferenz der fünf NVV-Kernwaffenstaaten zu diesem Thema durchführen. Allerdings beabsichtigt Großbritannien gleichzeitig mehr als 20 Milliarden Pfund in die Modernisierung der Trident-Atom-U-Boote zu investieren und signalisiert damit, dass man bis weit in dieses Jahrhundert an eigenen Atomwaffen festhalten will.

Die französische Atomwaffenpolitik bleibt hinter der britischen Position zurück. Paris sieht die eigenen Atomwaffen auch als Instrumente zur Verteidigung nationaler Interessen und modernisiert die *Force de Frappe* umfassend. Frankreich verweigert sich einer Diskussion über die Abschaffung aller Atomwaffen und hat sich zu einem *Hardliner* in der nuklearen Rüstungskontrolle entwickelt. Gravierend ist zudem, dass Paris die Verbindlichkeit von im Rahmen des NVV eingegangenen Abrüstungsverpflichtungen anzweifelt. Aus europäischer Sicht bleibt die Einbindung Frankreichs in einen neuen nuklearen Abrüstungskonsens daher eine große Herausforderung.

Immerhin versucht die französische Regierung das eigene rüstungskontrollpolitische Image aufzupolieren. Im März 2008 stellte Präsident Nicolas Sarkozy einen Sieben-Punkte-Plan zur nuklearen Rüstungskontrolle vor, der unter anderem mehr Offenheit in der französischen Atomwaffenpolitik ankündigte. Und am 5. Dezember 2008 übermittelte er in seiner Funktion als amtierender EU-Ratspräsident dem UNO-Generalsekretär in einem Brief die euro-

⁷ Foreign & Commonwealth Office: Lifting the nuclear shadow. Creating the conditions for abolishing nuclear weapons, http://www.fco.gov.uk/en/fco-in-action/counter-terrorism/ weapons/nuclear-weapons/nuclear-paper.

⁸ Gordon Brown: Speech on nuclear energy and proliferation, 17.3.2008, http://www.number10.gov.uk/Page18631.

⁹ Présidence de la République: The French White Paper on defence and national security, Paris 2008, S. 2, http://www.ambafrance-ca.org/IMG/pdf/Livre_blanc_Press_kit_english_ version.pdf.

NICHTVERBREITUNG VON NUKLEARWAFFEN

päische Position zur nuklearen Abrüstung, der allerdings wenig neue Substanz enthielt.

Beunruhigend ist, dass Russland seine Atomwaffen wieder stärker als Instrumente der Außen- und Sicherheitspolitik einsetzt. Auch Russland modernisiert umfassend Trägersysteme für weitreichende strategische Waffen und drohte unverhohlen im Februar 2007, mögliche Basen amerikanischer Raketenabwehrsysteme in Polen und Tschechien in den Zielkatalog russischer Nuklearwaffen aufzunehmen. Auch die (später revidierte) Drohung vom November 2008, nuklearwaffenfähige Kurzstreckenraketen des Typs *Iskander* in Kaliningrad zu stationieren, ist ein Indiz für die Aufwertung russischer Atomwaffen. Am 17. März 2008 schließlich verkündete der russische Präsident Dmitri Medwedew eine Erhöhung der "Kampfbereitschaft" der strategischen russischen Atomwaffen und begründete dies unter anderem mit vermeintlichen Plänen der NATO, die Erweiterung des Bündnisses an den Grenzen Russlands voranzutreiben. ¹⁰

Mögliche Fortschritte in der nuklearen Abrüstung

Eine der wichtigsten Änderungen in der amerikanischen Rüstungskontrollpolitik ist die Ankündigung des neuen US-Präsidenten, sich für eine baldige Ratifikation des Atomteststopp-Abkommens (*Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty*, CTBT) einzusetzen. Eine Wiederaufnahme des Ratifikationsverfahrens wäre ein deutliches Zeichen dafür, dass Washington seine Abrüstungsverpflichtungen ernst nimmt. So ist der CTBT der wichtigste der "13 Schritte", deren Umsetzung die fünf Atomwaffenstaaten auf der NVV-Überprüfungskonferenz 2000 versprochen haben.

Aber noch ist die Diskussion in Washington um die Zukunft des Teststopp-Vertrags keineswegs gewonnen. Die US-Atomwaffenlobby, insbesondere die mächtigen Atomwaffenlaboratorien und das Pentagon verbinden eine Zustimmung zum CTBT mit der fortgesetzten Modernisierung von US-Atomwaffen. So sprach sich US-Verteidigungsminister Robert Gates dafür aus, den sogenannten *Reliable Replacement Warhead* zu entwickeln. Dieser neue Sprengkopf, behauptete Gates, würde es den USA erst ermöglichen, dauerhaft und

Dmitri Medwedew: Speech at an Extended Session of the Defence Ministry board, Moskau, 17.3.2008, http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2009/03/17/2037type82_913type84779_214073.shtml.

OLIVER MEIER

sicher die eigene Abschreckungsfähigkeit auch ohne Atomtests aufrechtzuerhalten. 11

Aus europäischer Sicht wird es wichtig sein, unvermindert auf eine schnelle Ratifikation des CTBT durch den US-Senat zu drängen und deutlich zu machen, dass die Modernisierung von Atomwaffen nicht der Preis für einen Beitritt der USA sein darf. Eine solche Verknüpfung würde den CTBT, dessen zentraler Zweck ja genau die Beendigung des qualitativen Wettrüstens ist, ad absurdum führen. Dann sänken die Chancen, andere Staaten (darunter die Atomwaffenbesitzer China, Israel, Indien, Nordkorea und Pakistan) zu einem Beitritt zu bewegen, damit das Verbot aller Atomwaffentests endlich rechtsverbindlich werden kann.

Weltweit existierten 2008 ungefähr 1.700 Tonnen hochangereichertes Uran und ca. 500 Tonnen Plutonium. Von beiden Stoffen reichen wenige Kilogramm für den Bau einer Atomwaffe. Ein Vertrag über das Verbot der Produktion weiteren waffenfähigen Spaltmaterials (*Fissile Material Cut-Off Treaty*, FMCT) ist daher lange überfällig und wichtig, weil er langfristig Abrüstungsschritte der Atommächte unumkehrbar machen würde. Nachdem Barack Obama versprochen hat, für einen überprüfbaren FMCT einzutreten, dürfte auch hier wieder transatlantischer Einklang herrschen. Allerdings bleibt die Aufnahme von Verhandlungen in der Genfer Abrüstungskonferenz mindestens so lange unwahrscheinlich, wie Pakistan befürchtet, durch ein solches Abkommen gegenüber Indien benachteiligt zu werden.

Weltweit gibt es auch zwanzig Jahre nach dem Fall des Eisernen Vorhangs mehr als 25.000 Atomwaffen. Die USA und Russland verfügen über mehr als 95 Prozent der vorhandenen Sprengköpfe. Ein weiterer Abbau der Arsenale dieser beiden Staaten ist daher nicht nur notwendig, um Abrüstungswillen zu demonstrieren, sondern auch um den Weg für die Einbeziehung der anderen Atomwaffenbesitzer, die über wenige Hundert Atomwaffen verfügen, in Rüstungskontrollgespräche frei zu machen.

Die Verbesserung des amerikanisch-russischen Verhältnisses wird der Schlüssel für weitere Fortschritte sein. Barack Obama erbt von der Vorgängerregierung das offene Problem einer Verlängerung des START-Vertrags über eine Begrenzung strategischer Atomwaffen, der Ende 2009 ausläuft. Wichtig ist vor allem, die Laufzeit des Verifikationssystems zu verlängern oder es in ein Folgeabkommen zu integrieren, damit der Prozess der Vertrauensbildung zwischen den beiden nuklearen Supermächten nicht abreißt. Die Zeit drängt, aber die Chancen für weitreichende Abrüstungsschritte beider Seiten stehen gut und

¹¹ Robert M. Gates: A Balanced Strategy. Reprogramming the Pentagon for a New Age, in: Foreign Affairs 88 (2009): 1, S. 28-40.

NICHTVERBREITUNG VON NUKLEARWAFFEN

Washington und Russland haben sich bereits gemeinsam dazu bekannt, Verhandlungen über ein Nachfolgeabkommen rechtzeitig zum Abschluss bringen zu wollen.

Die neue US-Regierung möchte mit Russland weitere überprüfbare Reduzierungen der Atomwaffen vereinbaren. Auch Moskau hat Interesse an einem rechtsverbindlichen Übereinkommen signalisiert, das eine Obergrenze von möglicherweise weniger als 1.500 Sprengköpfen vorsieht. Ivo Daalder und Jan Lodal, zwei der Obama-Administration nahestehende Experten, haben zudem vorgeschlagen, dass die USA die Gesamtzahl der eigenen Waffen auf 1.000 Sprengköpfe abbauen – und zwar unabhängig davon, ob Russland bereit ist, ähnliche Reduzierungen vorzunehmen. Auf jeden Fall scheint es möglich, dass beide Seiten die Vorgaben des Moskauer Vertrags von 2002, die stationierten Nuklearwaffen bis 2012 auf 1.700 bis 2.200 aktive Sprengköpfe zu begrenzen, weit unterschreiten werden.

Aus europäischer Perspektive wird es darauf ankommen, den Dialog zwischen Moskau und Washington über weitere nukleare Abrüstungsschritte durch eine Reform der europäischen Sicherheitsarchitektur zu unterstützen, wie dies Medwedew im Oktober 2008 gefordert hatte. ¹³ Denn aus Russlands Sicht verschlechtern die NATO-Erweiterung und insbesondere die geplante Stationierung von Teilen des US-Raketenabwehrsystems in Tschechien und Polen die eigene strategische Lage. Moskau glaubt, dass Atomwaffen die eklatante konventionelle Schwäche der russischen Streitkräfte kompensieren. Die Ankündigung der neuen US-Administration, mit einer Entscheidung über den Aufbau von Raketenabwehrbasen in Osteuropa zu warten, bis die technische Machbarkeit und Finanzierbarkeit eines Abwehrschildes demonstriert worden sind, eröffnet die Chance, ein solches Vorhaben grundsätzlich zu überdenken und Russland in die Entscheidungsfindung einzubeziehen.

Bemühungen um die Nichtverbreitung von Atomwaffen

Nukleare Abrüstung und Nichtverbreitung sind zwei Seiten derselben Medaille (vgl. Friedensgutachten 2008, Beitrag 1.6.). Viele Staaten des Südens machen Abrüstungsfortschritte besonders der nuklearen Großmächte zur Voraussetzung für ihre Zustimmung zu einer Verschärfung von Nichtverbreitungsregeln. Umgekehrt werden die Atomwaffenbesitzer erst bereit sein, ihre Ar-

¹² Ivo Daalder/Jan Lodal: The Logic of Zero. Toward a World Without Nuclear Weapons, in: Foreign Affairs 8 (2008): 6, S. 80-95.

¹³ Dmitri Medwedew: Speech at World Policy Conference, Evian, 8.10.2008, http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2008/10/08/2159_type82912type82914_207457.shtml.

OLIVER MEIER

senale abzurüsten, wenn es wirksame Kontrollen zur Aufdeckung geheimer Atomprogramme gibt. Während zwischen den USA und Europa weitgehende Einigkeit hinsichtlich notwendiger Reformmaßnahmen der *Safeguards* und anderer Nichtverbreitungsmaßnahmen besteht, gibt es zwischen westlichen und nichtpaktgebundenen Staaten erhebliche Meinungsunterschiede.

Die Weigerung Irans, mehreren UNO-Resolutionen und Beschlüssen des Gouverneursrats der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO) Folge zu leisten, kritische Atomaktivitäten auszusetzen und vorbehaltlos mit der IAEO zusammenzuarbeiten, wirft die Frage nach dem Umgang mit hartnäckigen NVV-Regelverletzern auf. Die internationale Gemeinschaft hat mit der Verhängung von Sanktionen die vertraglichen Druckmittel im Wesentlichen ausgeschöpft. Da nicht absehbar ist, dass eine weitere Verschärfung von Zwangsmaßnahmen den Iran dazu bewegen würde, den Forderungen des UN-Sicherheitsrats nach einer Suspendierung kritischer Aktivitäten nachzukommen, verschärft sich die Frage nach politischen Alternativen zur Lösung der Krise. Die Hoffnungen ruhen auch hier auf einem Strategiewechsel Washingtons. Mit dem Angebot an Teheran, ohne Vorbedingungen in direkte Verhandlungen einzutreten, hat der neue amerikanische Präsident nun jene Position übernommen, die Europäer seit Jahren gefordert hatten. Unabhängig vom Ergebnis solcher Gespräche dürfte der Wandel in der US-Politik einen positiven Einfluss auf Diskussionen zwischen den NVV-Mitgliedern haben. Eine Einigung über die Zukunft des iranischen Atomprogramms, die letztendlich auch der Sicherheitsrat durch eine Aufhebung der Sanktionen billigen müsste, würde demonstrieren, dass selbst komplizierte Proliferationsfälle auf der Basis vereinbarter Regeln friedlich gelöst werden können.

Ein Kompromiss wäre vor allem deshalb wichtig, weil im Hintergrund die israelische Drohung eines Militärschlags gegen iranische Atomeinrichtungen weiter besteht. Nach Medienberichten hatte die israelische Regierung Anfang 2008 die amerikanische Regierung um Waffenhilfe und Überflugrechte gebeten, um einen solchen Angriff auszuführen. Dieses Ersuchen wurde von Washington abgelehnt. Aber Israel hatte den Willen und die Fähigkeit, militärisch gegen vermutete Atomwaffenprogramme in der Region vorzugehen, bereits demonstriert, als es am 6. September 2007 einen angeblich im Bau befindlichen syrischen Atomreaktor durch einen Luftangriff zerstörte.

Syrien erschwert die Bemühungen um die Schaffung einer atomwaffenfreien Zone im Mittleren Osten, weil es nicht vorbehaltlos mit der IAEO koope-

¹⁴ David Sanger: U.S. Rejected Aid for Israeli Raid on Iranian Nuclear Site, in: New York Times, 10.1.2009, http://www.nytimes.com/2009/01/11/washington/11iran.html?pagewanted=2&_r=1.

NICHTVERBREITUNG VON NUKLEARWAFFEN

riert. So bleiben Zweifel, ob Damaskus trotz gegenteiliger Beteuerungen nicht doch Atomwaffenambitionen hegt. Der Angriff des NVV-Außenseiters Israel auf das Vertragsmitglied Syrien fordert die Gemeinschaft der NVV-Mitglieder zusätzlich heraus. Im Frühjahr 2008, während der Sitzung des Vorbereitungskomitees für die NVV-Überprüfungskonferenz schwiegen die meisten westlichen Staaten zum Angriff Israels. Aus Sicht einiger Nahoststaaten war dies ein weiterer Beleg für die Bevorzugung Israels durch den Westen. Manche Beobachter leiteten aus dem fehlenden Protest der Vertragsmitglieder zudem die faktische Legitimität präventiver Militärschläge gegen vermutete Atomanlagen ab. 15

Nordkoreas Atomwaffenprogramm belastet den NVV auf andere Weise. Im Januar 2003 erklärte Nordkorea als bisher einziger Staat seinen Austritt aus dem NVV. Pjöngjang war bisher nicht bereit, sein Atomprogramm aufzugeben und zündete am 9. Oktober 2006 einen nuklearen Sprengkopf. Im Rahmen des NVV konnte diese Entwicklung nicht verhindert werden und die Verhandlungen über eine Lösung wurden weitgehend an die sogenannten Sechs-Parteien-Gespräche zwischen China, Japan, Russland, Südkorea, den USA und Nordkorea delegiert. Die EU unterstützt diese Gespräche, spielt selbst aber keine aktive Rolle (vgl. Friedensgutachten 2007, Beitrag 4.1.). Eine Reihe von Staaten, darunter auch Deutschland, hat den Fall Nordkorea zum Anlass genommen, Vorschläge auszuarbeiten, wie die Hürden für einen Vertragsaustritt erhöht werden können. Die nichtpaktgebundenen Staaten misstrauen dem Westen auch hier und sehen hinter solchen Reformbestrebungen den Versuch, ihnen weitere "Zügel" anzulegen. Sie beharren auf einer engen Interpretation des Artikels X, die jedem Vertragspartner das Recht auf Ausstieg zugesteht.

Am 6. September 2008 änderten die 45 Teilnehmer der Gruppe der Nuklearen Lieferländer (*Nuclear Suppliers Group*, NSG) auf Betreiben der USA ihre Exportrichtlinien für Atomtechnologie und stellten Indien von bestehenden Beschränkungen frei, obwohl das Land weder dem NVV angehört noch andere nukleare Rüstungskontrollinstrumente unterzeichnet hat. Der US-Indien-*Deal* verletzt eine Reihe von NVV-Normen und Prinzipien. Auf der Überprüfungskonferenz 1995 hatten die Vertragsstaaten beispielsweise vereinbart, dass Nukleartechnologie nur an solche Staaten geliefert werden darf, die ihre gesamten Atomanlagen unter die Kontrolle der IAEO stellen. Indien erfüllt diese Bedingung auch weiterhin nicht. Es weigert sich, die mit dem Atomwaffenprogramm assoziierten Einrichtungen kontrollieren zu lassen. Das Argument der Befürworter des *Deals*, Indien werde durch das Abkommen an das nukleare Nicht-

¹⁵ Leonard S. Spector/Avner Cohen: Israel's Airstrike on Syria's Reactor. Implications for the Nonproliferation Regime, in: Arms Control Today 38 (2008): 6, S. 15-21.

OLIVER MEIER

verbreitungsregime "herangeführt", trägt auch deshalb nicht, weil Indien sich hartnäckig weigerte, als Gegenleistung für die Gewährung nuklearer Privilegien den CTBT zu unterzeichnen oder die Produktion waffenfähigen Spaltmaterials zu beschränken. So zementiert das Abkommen Indiens Sonderstellung außerhalb des NVV und erkennt faktisch dessen Atomwaffenstatus an. Immerhin hat das Atomabkommen mit Indien erneut die Frage in den Vordergrund geschoben, wie mit den außerhalb des Regimes stehenden Atomwaffenbesitzern Indien, Israel und Pakistan insgesamt umgegangen werden soll.

Die Aufhebung der seit dem indischen Atomtest von 1974 bestehenden Atomsanktionen ist aus Sicht vieler NVV-Staaten ein deutlicher Beleg dafür, dass die entwickelten Staaten (und wichtige Schwellenländer) im Zweifel ihre wirtschaftlichen oder geostrategischen Interessen über die nichtverbreitungspolitischen Prinzipien stellen. Belastend für das NV-Regime ist dabei insbesondere, dass innerhalb der NSG nur eine Gruppe kleinerer Staaten (unter anderem Irland, Neuseeland, Österreich und die Schweiz) Widerstand gegen den Atomdeal leistete, wichtige Rüstungskontrollbefürworter wie Deutschland aber die Bush-Administration unterstützten. Die Bundesregierung hatte im Sommer 2008 den Vorsitz in der NSG inne und erleichterte durch ihre Verhandlungsführung letztendlich die Aufhebung der Sanktionen.

Der Überprüfungskonferenz bleibt hier nur der Versuch einer Schadensbegrenzung. Hilfreich wäre eine Verschärfung der Lieferrichtlinien durch die NSG, die zumindest den Export sensitiver Nukleartechnologien an Staaten außerhalb des NVV verhindert. Die NVV-Mitglieder insgesamt sollten dazu beitragen, einen nuklearen Dammbruch zu verhindern, indem sie klarmachen, dass es keine Gleichheit im Unrecht geben darf und dass der Atomdeal mit Indien nicht als Modell für eine ähnliche Privilegierung Pakistans und Israels dienen darf.

Die Multilateralisierung von Brennstoffkreislaufaktivitäten

Die im Indien-*Deal* deutlich gewordene Doppelmoral der Technologiehalter dürfte das Vertrauen vieler Staaten in die Belastbarkeit des im Vertrag angelegten Gegengeschäfts – überprüfbarer Atomwaffenverzicht gegen freien Zugang zu Atomtechnologie und nukleare Abrüstung – weiter erschüttert haben. Damit sinken auch die Chancen für eine – angesichts des prognostizierten weltweiten Ausbaus der zivilen Kernenergie – dringliche Einigung auf striktere Kontrollen zur Verhinderung des militärischen Missbrauchs der Nuklearenergie. Mehr als zwei Dutzend Staaten haben in den vergangenen Jahren Interesse daran geäußert, in die zivile Nutzung der Kernenergie einzusteigen, darunter einige Staa-

NICHTVERBREITUNG VON NUKLEARWAFFEN

ten des Mittleren Ostens. Auch Argentinien, Australien, Kanada, Südafrika und die Ukraine wollen eigene Urananreicherungskapazitäten aufbauen. Solche Brennstoffkreislaufaktivitäten sind besonders proliferationsrelevant, denn die Fähigkeit zur Urananreicherung oder zur Plutoniumaufbereitung ist sowohl zivil als auch zur Produktion atomwaffenfähigen Spaltmaterials nutzbar. Dabei ist die Urananreicherung unter anderem deswegen ein dringenderes Problem, weil geheime Anlagen im Vergleich zur Plutoniumabtrennung schwerer zu entdecken sind.

Eine Einigung der NVV-Mitglieder auf multilaterale, verlässliche Lieferarrangements wäre ein bedeutender Schritt zur Verminderung der Proliferationsgefahr. Denn der Aufbau weiterer nationaler Anreicherungs- oder Wiederaufbereitungskapazitäten würde dann überflüssig. Aber viele Länder des Südens sehen in solchen Multilateralisierungsbestrebungen vor allem den Versuch, das in Artikel IV des NVV vertraglich verbriefte Recht auf die friedliche Nutzung der Kernenergie zu beschneiden. Sie vermuten, dass die bisherigen Technologiehalter neue Kartelle bilden und so den Nuklearmarkt unter sich aufteilen wollen.

Jenseits dieser Debatte haben zwei konkrete Projekte in den letzten Jahren Fortschritte gemacht. Zum einen hat Russland begonnen, seine Anreicherungsanlage im sibirischen Angarsk in ein internationales Anreicherungszentrum umzuwandeln, an dem Moskau aber weiterhin 51 Prozent der Anteile halten wird. Bisher sind Armenien, Kasachstan und die Ukraine als Partner beigetreten und es ist anzunehmen, dass vor allem Nachfolgestaaten der Sowjetunion Rechte zum Bezug von Kernbrennstoff erwerben werden und so auf den Aufbau eigener Anreicherungskapazitäten verzichten können.

Kurz vor der Realisierung steht der Aufbau einer Kernstoffbank auf der Grundlage eines Angebots der amerikanischen *Nuclear Threat Initiative* (NTI) aus dem Jahr 2006. Diese Nichtregierungsorganisation hatte im September 2006 angekündigt, 50 Millionen US-Dollar für den Ankauf von nuklearem Brennstoff bereitzustellen, wenn IAEO-Mitglieder das Projekt mit 100 Millionen US-Dolllar gegenfinanzieren. Nachdem die EU im Dezember 2008 ankündigte, 25 Millionen Euro für das Vorhaben bereitzustellen, beginnt die IAEO mit der Ausarbeitung der praktischen und legalen Modalitäten. Allerdings bietet dieses Projekt den potenziellen Empfängerstaaten nur eine Versicherung gegen kurzfristige Lieferunterbrechungen. Die internationale Akzeptanz dürfte zudem darunter leidern, dass die USA und NTI die Bereitstellung von Mitteln an die Bedingung knüpfen, dass die Empfängerstaaten keinerlei Brennstoffkreislaufaktivitäten betreiben.

OLIVER MEIER

Im Gegensatz dazu verzichtet der deutsche Vorschlag eines *Multilateral Enrichment Sanctuary Project* ausdrücklich auf Vorbedingungen für eine Beteiligung von Empfängerstaaten. Die Bundesregierung hat angeregt, unter der Kontrolle der IAEO ein neues multilaterales Anreicherungszentrum einzurichten. ¹⁶ Die Möglichkeiten der politischen Einflussnahme durch klassische Technologiehalter wären in diesem Modell gering. Auch wenn dies die Akzeptanz in den Reihen der nichtpaktgebundenen Staaten erhöhen könnte, birgt der Aufbau einer solchen Anlage so große legale, praktische und wirtschaftliche Probleme, dass eine Umsetzung zumindest kurzfristig unwahrscheinlich erscheint.

Der Beitrag Deutschlands

Nach acht Jahren Bush-Administration ist der Entwurf einer Nichtverbreitungspolitik, der auf Ausgrenzung von Problemstaaten und Zwang beruht, völlig gescheitert. Die internationale Gemeinschaft ist im Kampf gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen fragmentiert wie nie zuvor. Die Proliferationsfälle Iran und Nordkorea bleiben ungelöst und die gefährlichsten Massenvernichtungswaffen haben in vielen Regionen einen Bedeutungszuwachs erfahren. Von dem Ziel der Atomwaffenfreiheit hat sich die Welt seit 2001 weit entfernt.

Es gibt aber keine Alternative zu einem multilateralen, auf Verständigung und Ausgleich basierenden Herangehen an die Atomwaffenkontrolle. Der NVV bietet dafür nach wie vor die beste Grundlage, weil er ein Paket von Rechten und Pflichten schnürt, das die Grundlage für ein international koordiniertes Handeln darstellen kann. Eine Wiederbelebung des NVV setzt jedoch voraus, dass die Mitglieder Vorleistungen erbringen, um so glaubwürdig Interesse an einer Stärkung des Regimes zu demonstrieren.

Deutschland kann in seiner Rolle als Verbündeter von drei Kernwaffenstaaten entscheidend zur globalen Stigmatisierung von Kernwaffen und damit zum Erfolg der Überprüfungskonferenz 2010 beitragen. Die Bundesregierung und vor allem das Auswärtige Amt haben die Abrüstung als eines der wichtigsten Themen der künftigen transatlantischen Zusammenarbeit entdeckt.

Das ist aus friedenspolitischer Perspektive zu begrüßen. Allerdings bleiben die Berliner Forderungen nach einer atomwaffenfreien Welt so lange inkonsequent, wie Deutschland als NATO-Mitglied die Doktrin der nuklearen Abschreckung mitträgt und im Rahmen der nuklearen Teilhabe deutsche Bun-

Zu den Details siehe "Multilateralisierung des Brennstoffkreislaufes", Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jürgen Trittin, Kerstin Müller (Köln), Marieluise Beck (Bremen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Deutscher Bundestag, Drs. 16/11514, 14.1.2009.

deswehrpiloten den Abwurf der vermutlich noch ca. 20 auf dem Luftwaffenstützpunkt Büchel verbleibenden US-Atomwaffen üben (vgl. Beitrag 2.5. und Friedensgutachten 2007, Beitrag 1.5.).

Im Zuge der anstehenden Überarbeitung des Strategischen Konzepts der NATO wird auch die Rolle von Nuklearwaffen in der Allianz bis Ende 2010 neu festgelegt. Deutschland sollte darauf drängen, die noch in Belgien, Deutschland, Italien, den Niederlanden und der Türkei stationierten US-Atomwaffen abzuziehen und die nukleare Teilhabe zu beenden. Zudem sollte die Rolle der Atomwaffen Frankreichs, Großbritanniens und der USA auf die Abschreckung anderer Atomwaffenstaaten beschränkt werden. Dies wäre ein wichtiges Signal, dass die 26 NATO-Mitglieder zur Delegitimierung von Atomwaffen beitragen wollen.

Die Bundesregierung scheint bereit zu sein, einen offenen Dialog in der NATO über die Rolle von Atomwaffen zu fördern. Außenminister Steinmeier plädierte auf der Münchener Sicherheitskonferenz im Februar 2009 dafür, anlässlich des 60. Jahrestags der NATO-Gründung mit der Arbeit an einer "grundsätzlichen Wegweisung" für die Allianz zu beginnen. 17 Und der Staatsminister im Auswärtigen Amt, Gernot Erler, erklärte am 13. November 2008, dass nach Vorstellungen der Bundesregierung auch die Frage der "nuklearen Teilhabe" Gegenstand der Beratungen über ein neues Strategisches Konzept der NATO sein solle. 18 Schließlich hat Deutschland zusammen mit Norwegen bereits 2007 eine Initiative gestartet, um das rüstungskontrollpolitische Profil der Allianz zu verbessern.

Für einen Vorstoß zur Beendigung der nuklearen Teilhabe hätte die Bundesregierung prominente Unterstützung: Vier ehemalige deutsche Staatsmänner, Helmut Schmidt, Richard von Weizsäcker, Egon Bahr und Hans-Dietrich Genscher, erhoben in einem am 9. Januar 2009 in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* veröffentlichten Kommentar die Forderung nach einen Abzug der noch in Deutschland verbliebenen US-Atomwaffen. ¹⁹ "Relikte aus der Zeit der Konfrontation passen nicht mehr in unser Jahrhundert", schreiben sie. Die Zeit bis zur Überprüfungskonferenz sollte dazu genutzt werden, diese Worte in Taten umzusetzen.

¹⁷ Frank-Walter Steinmeier: Rede auf der 45. Münchner Sicherheitskonferenz, München, 6.2.2009, http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2009=&menu_konferenzen=&sprache=de&id=223.

¹⁸ Gernot Erler: Voraussetzungen und Perspektiven für weitere Abrüstung, Rede bei der Veranstaltung "Creating the conditions for further disarmament – What role for NATO?", Berlin, 12.11.2008, http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2008/081113-ErlerFES.html.

¹⁹ Helmut Schmidt/Richard von Weizsäcker/Egon Bahr/Hans-Dietrich Genscher: Für eine atomwaffenfreie Welt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9.1.2009, S. 10.

2.3. Moskauer Botschaften: Ambition und Reaktion eines unbequemen Partners

Hans-Joachim Spanger

Ein neues Kriegsgespenst geht um in Europa. Gleich ob im jüngsten "Gaskrieg" mit der Ukraine oder dem eher konventionell geführten im Kaukasus, es ist "das Wiedererstarken der imperialen Triebe" in Russland, das Europa den Schlaf raubt. 1 Dabei ist es völlig "gleich unter welchem Namen sein Staat eben firmierte", wer immer in Konflikt mit dem Kreml geriet, hat "dieselbe Erfahrung gemacht".² Und völlig gleich ist auch, wer diese Kriege jeweils begonnen hat, denn "klar" ist, dass es für die Ukraine "ähnlich wie für Georgien im August um nichts weniger geht als um die Unabhängigkeit": "In Georgien hat Putin schon einmal bewiesen, dass er Gelegenheiten zu nutzen versteht. Jetzt packt er die Ukraine an der Kehle."³ Ganz und gar nicht gleichgültig sind hingegen die westlichen Interessen, weder im georgischen Fall ("Soll ein Land wie Georgien, das als Transitland für Gas und Öl strategische Bedeutung für den Westen hat, Russland überlassen werden?"4) noch im ukrainischen, wo ebenfalls die Gefahr eines "Zurücksinkens" in den "Hegemonialbereich der russischen Vormacht" droht.⁵ Man darf sich also aussuchen, um was es eigentlich geht – die Verpflichtung auf universale demokratische Prinzipien oder das Ringen um Einflusssphären, das Unbehagen über das Regime des Putinismus oder über die Großmacht Russland.

Aber auch in weniger journalistisch-impressionistischer, sprich elaborierter Form lässt sich die Komplexität eindimensional paradigmatisch reduzieren. Politisch am prominentesten sind hier die Bannerträger des demokratischen Friedens – seien sie am Beispiel der USA neokonservativer Provenienz wie Robert Kagan oder liberal-internationalistischer wie Stephen Sestanovich und Michael McFaul. Für sie folgt die russische Politik einem Muster, das ausschließlich von den autoritären Anwandlungen des Putinismus bestimmt wird. Er begründe das imperiale Ausgreifen Moskaus in die Nachbarschaft sowie die konfrontative Attitüde darüber hinaus und habe den "moralischen Konsens"

Berthold Kohler: Überrollt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.8.2008, S. 1.

² Georg Paul Hefty: Großkonflikt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.8.2008, S. 1.

³ Konrad Schuller: An der Kehle, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.1.2009, S. 1.

⁴ Berthold Kohler, a.a.O., S. 1.

⁵ Konrad Schuller, a.a.O., S. 1.

MOSKAUER BOTSCHAFTEN

beseitigt, der einst Hoffnungen auf eine strategische Partnerschaft weckte.⁶ Für sie lässt Russland dem Westen kaum eine Wahl. Im Gewande des Realismus wiederum – stellvertretend sei hier das Nixon Center genannt – verfolge Russland dagegen Interessen, wie sie einer Großmacht von Natur aus eigen sind. Und im Übrigen sei dies ohnehin nicht von Belang, denn ihnen geht es prinzipiell um die Einbindung Russlands zur kooperativen Wahrnehmung jener vitalen Interessen, in denen der russische Beitrag unverzichtbar sei.

Russland bietet hinreichend Anschauungsmaterial für beides. Dies unterstreicht die Komplexität und Widersprüchlichkeit der russischen Realität ebenso wie die Grenzen einer solchen eindimensional verengten Perspektive. So blenden die Realisten die autoritäre Dynamik im Inneren aus und verzichten ganz bewusst darauf, Moskau mit den eigenen moralischen Maßstäben zu messen. Die liberalen Universalisten hingegen sind von diesen so gefangen, dass ihnen vielfach nicht nur die für jedes innenpolitische Transformationsprogramm notwendige Empathie abgeht, sondern auch die Bereitschaft zu strategischen Kompromissen. Wie also stellt sich Russland heute dar?

Der außenpolitische Thermidor

Aus russischer Perspektive hatte der Krieg mit Georgien eine nachgerade kathartische Wirkung, "nahezu" die gleiche wie der 11. September 2001 für die USA: Er raubte Russland die letzten "Illusionen" über den Charakter und die Funktionsweise des gegenwärtigen internationalen Systems. Die Konsequenzen hat der russische Präsident in Gestalt der "fünf Prinzipien" niedergelegt, die er am 31. August 2008 gleichsam als "Medwedjew-Doktrin" verkündete. Darin bekannte er sich nicht nur wie in der Vergangenheit zu den grundlegenden Prinzipien des Völkerrechts, zu einer multipolaren Ordnung und dazu, keinerlei Konfrontation mit anderen Ländern anzustreben. Deutlicher auch als bisher bekräftigte Medwedjew, dass der Schutz der russischen Bürger, "wo immer sie sich aufhalten mögen", und die Interessen seiner Wirtschaft "eine unzweifelhafte Priorität" darstellten. Und er bekannte sich dazu, dass Russland in bestimmten Regionen "privilegierte Interessen" habe, wozu er ausdrücklich nicht nur die Nachbarstaaten und die einstigen Sowjetrepubliken rechnete.

⁶ Stephen Sestanovich: What Has Moscow Done? Rebuilding U.S.-Russian Relations, in: Foreign Affairs, 87 (2008): 6, S. 17.

⁷ Transcript of the Meeting with the Participants in the International Club Valdai, GUM Exhibition Centre, Moskau, 12.9.2008, http://www.kremlin.ru.

⁸ Interview given by Dmitry Medvedev to Television Channels Channel One, Rossiya, NTV, 31.8.2008, http://www.kremlin.ru.

HANS-JOACHIM SPANGER

Im Westen als offenes Bekenntnis zu einer imperial angehauchten Politik der Einflusszone gewertet, ist allerdings auch diese Aussage Medwedjews so neu nicht – sieht man einmal davon ab, dass auch andere, dem universalen Recht auf Selbstbestimmung verpflichtete Mächte ihre Hinterhöfe pflegen. So hatte schon 1994 Boris Jelzins romantisch-liberaler Außenminister Andrej Kosyrew unverhohlen die Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) zur Zone "vitalster russischer Interessen" erklärt, ohne dass dies im Westen besondere Unruhe ausgelöst hätte. Es macht halt einen Unterschied, ob solche Bekenntnisse aus einem Land kommen, das im Chaos der Transformation an der Nabelschnur westlicher Finanzhilfen hängt und sich pflichtschuldigst demokratischer Bekenntnisse befleißigt, oder aus einem Land, das sich dezidiert gegen solche vorgeblich "neokolonialen" Avancen verwahrt und zudem über hinlänglich Ressourcen verfügt, dem auch materiell Glaubwürdigkeit zu verleihen.

So groß ist die Diskrepanz folglich gar nicht, als dass sie den neuerlich kultivierten Manichäismus rechtfertigen könnte. Und auch die Kluft zwischen hochfliegenden Moskauer Ansprüchen und der russischen Wirklichkeit lässt genauer besehen die Klarheit schnell verschwimmen. Klare Elemente finden sich lediglich in einigen außenpolitischen Grundsätzen, wo sich nach dem innenpolitischen des Putinismus nunmehr auch nach außen so etwas wie ein Moskauer Thermidor vollzogen hat. So dürfte jetzt klar sein, dass die allenthalben gehegte Vision von Russland als einem Bestandteil des Westens obsolet ist. Diese Vorstellung des liberalen Internationalismus war von Anbeginn ebenso illusionär wie Francis Fukuyamas Postulat, mit dem Sieg über die sozialistische Systemalternative sei die Geschichte zu Ende – ganz abgesehen davon, dass diese Erwartung zu keinem Zeitpunkt die Russlandpolitik des Westens bestimmt hat. Zwar begreift sich Russland als eigenständiges Gravitationszentrum im multipolaren Kosmos, doch ist seine Gravitationskraft selbst im engen Orbit der GUS noch immer so gering, dass sich daraus keine gestaltende Rolle in der internationalen Politik ableiten lässt. Der einzige Charme besteht denn auch darin, dass Moskau sich auf diese Weise das Privileg sichern kann, zwischen den anderen Machtzentren China, USA und EU zu pendeln, wobei die Präferenzen alles andere als homogen sind. So unentschieden Bereitschaft und Fähigkeit zur Koalitionsbildung sind, so unklar sind seine Vorstellungen zur internationalen Architektur – jenseits des prinzipiellen Revisionismus, mit dem Russland den unipolar wahrgenommenen Status quo überwinden will. Soweit sie in Ansätzen substanziiert worden sind – etwa in Gestalt der europäischen Sicherheitskonferenz, der Verpflichtung auf das UN-System und der Forde-

⁹ Andrei Kozyrev: Russian Interests in the CIS, in: International Affairs (Moskau) 40 (1994): 11, S. 11.

MOSKAUER BOTSCHAFTEN

rung nach einer neuen internationalen Finanzarchitektur –, scheint lediglich das lebhafte Bemühen durch, die inferiore Position abzustreifen, in der sich Russland gefangen sieht.

Multipolarismus als Statusgewinn

Grundprämisse der aktuellen Außenpolitik Russlands ist, dass es sich neben den USA und China als einziges Land begreift, das zu einer "wirklich unabhängigen Außenpolitik" in der Lage sei. Diese Einschätzung klingt zwar, als ob sie sich aus der Größe des Landes, seinem Reichtum an Naturressourcen und seinen Nuklearwaffen ableite. Tatsächlich aber ist sie eher konjunktureller Natur, denn sie fußt auf dem "wachsenden ökonomischen und militärischen Potenzial", das es Russland erlaube, seine nationalen Interessen "fester" als in der Vergangenheit zu vertreten, wie sich Putin Anfang 2008 äußerte. ¹⁰

Moskau lässt denn auch keinen Zweifel aufkommen, dass – und wie sehr – seit 2006 sein Selbstbewusstsein angewachsen ist. Dieses speist sich allerdings weniger aus militärischer Stärke, die auch unter Putin eher ab- als zugenommen hat, bei den konventionellen Streitkräften lediglich die GUS-Armeen überragt und bei der Nuklearbewaffnung kaum mehr als eine Minimalabschreckung zustande bringt. Vielmehr resultiert es aus "dem kontinuierlichen Fortschritt auf dem Weg, einer der globalen Wirtschaftsführer zu werden", wie sich Putin brüstete. 11 Dies verdanke sich einem singulären Wachstum, das in der Vergangenheit nur Länder wie Taiwan, Malaysia oder Singapur erreicht hätten. Das breit propagierte Ergebnis: Bereits 2007 seien bei der Wirtschaftsleistung Italien und Frankreich überholt worden. 12 Nach der permanenten Bittstellerei bei IWF und Weltbank und der demütigenden Behandlung durch Entwicklungshelfer wie Larry Summers oder Jeffrey Sachs wird dieser wirtschaftliche Aufstieg als Triumph empfunden, nicht nur in der politischen Klasse mit ihren daraus gespeisten Großmachtphantasien, sondern auch beim russischen Bürger.

Der ökonomische Erfolg wird flankiert von der politischen Stabilität. Sie gilt in Putins Bilanz seiner Präsidentschaft als "größte Errungenschaft" und

Transcript of Annual Big Press Conference, Moskau, 14.2.2008, http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2008/02/14/1011_type82915_160266.shtml.

¹¹ Ebd

¹² Dies berechnet sich allerdings nach Kaufkraftparitäten, die ärmere Länder privilegieren. Würde der Wechselkurs des US-Dollar zugrunde gelegt, befände sich Russland immer noch auf dem Niveau Spaniens, vom gravierenden Abstand beim Pro-Kopf-Einkommen ganz zu schweigen.

HANS-JOACHIM SPANGER

umschreibt, dass der Staat nach seiner Privatisierung durch die um Jelzins "Familie" gescharten Oligarchen wieder handlungsfähig geworden sei. In westlichen Augen konnte dieser Erfolg jedoch nur um den Preis demokratischer Freiheiten errungen werden – der Kern der antagonistischen Deutungen, die seither Ost und West in der Bewertung von Putins Entwicklungsweg spalten. Während dieser im Westen zur Erklärung einer zusehends konfrontativen Politik herangezogen wird, unterstreicht in der Moskauer Wahrnehmung die Frontstellung gegen den Putinismus nur, dass der Westen entgegen der offiziellen Rhetorik kein Interesse an einem starken russischen Partner, sondern nur an einem schwachen Vasallen habe.

Spätestens seit Putins legendärer Rede auf der Münchener Sicherheitskonferenz im Februar 2007 gehört "die Rückkehr Russlands als eines aktiven und vollwertigen Akteurs in Weltpolitik, Weltwirtschaft und Finanzwelt" zum Standardrepertoire offiziell verkündeter Selbstbestätigung. ¹³ Da dies nach Auffassung der Moskauer politischen Klasse andernorts jedoch nicht ausreichend wahrgenommen und geschätzt wird, verknüpft sie ihre Forderungen nach Gehör, gleichberechtigter Mitwirkung und Berücksichtigung ihrer Interessen mit der prinzipiellen Ablehnung jeglicher "Lehrmeisterei" und der aus den 1990er Jahren überkommenen "kolonialistischen Bedingungen". ¹⁴ Daraus leitet sich die Forderung nach einer multipolaren Weltordnung ab. Zwar registriert Moskau bisweilen auch, dass sich die Gewichte durch die militärischen Verstrickungen der USA, die Erschütterungen der westlichen Finanzmärkte und durch den Aufstieg der BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China) so verschoben hätten, dass sich eine multipolare Ordnung gleichsam naturwüchsig herausbilde. Vor allem aber ist man mit der gegenwärtigen Ordnung unzufrieden, weil Russland darin keinen angemessenen Platz finde. Entsprechend militant artikulierte sich die Kritik an den USA. Ihre unipolare Vermessenheit habe die Welt unsicherer gemacht und praktisch alle Institutionen der bisherigen Ordnung in die Krise gestürzt.

Nun entsteht eine multipolare Ordnung nicht per Moskauer Dekret, sondern durch die Bildung gegnerischer Allianzen. Dazu mag sich Moskau nicht bekennen, wohl auch, weil seine bisherigen Allianzkreationen nicht übermäßig beeindruckend ausgefallen sind. Sowohl die "Organisation des Vertrags für Kollektive Sicherheit" im Teilrahmen der GUS als auch die "Schanghaier Vertragsorganisation" zeichnen sich durch begrenzte Wirkung und nahezu unbegrenzte Widersprüche aus, geeint allein durch den kleinsten gemeinsamen

¹³ Sergei Lavrov: Russia and the World in the 21st century, in: Russia in Global Affairs, 6 (2008): 3, S. 10.

¹⁴ Vladimir V. Putin, in: Transcript of Annual Big Press Conference, a.a.O.

MOSKAUER BOTSCHAFTEN

Nenner, die USA aus den eigenen Angelegenheiten heraushalten zu wollen. Außenminister Lawrow schwebt daher eine "kollektive Führung" vor, die individuelle Führerschaft nicht ausschließe, doch nur "unter Gleichen". Partnerschaftliche Gleichberechtigung ist das entscheidende Kriterium, Respekt die angemahnte Verkehrsform: "Jede andere Form der Beziehung ist für uns heute inakzeptabel". Diese Bedingung sei – ein "tragisches Paradox" – zur Zeit des Kalten Kriegs erfüllt gewesen. ¹⁵ Institutionell ist sie am ehesten im UN-System mit dem russischen Veto sowie in Gestalt der G8 erfüllt. Sehr viel mehr ist dazu in Moskau nicht zu vernehmen. Da bloß *ex negativo* begründet, bleiben alternative Ordnungsziele jenseits des *Petitums*, durch kollektive Entscheidungen "gerecht und demokratisch" sein zu sollen, im Dunkeln. ¹⁶

Kein neuer Systemkonflikt

Die Kombination aus revisionistischem Selbstverständnis und omnipotentem Selbstbewusstsein hat Russland ermutigt, den vielen Worten erstmals militärische Taten folgen zu lassen, als Saakaschwili im August 2008 ein window of opportunity öffnete. Der gewünschte Eindruck wurde nicht verfehlt. Zwar schieben sich der Westen und Russland einstweilen noch gegenseitig den Schwarzen Peter des Kalten Kriegs zu und dementieren zugleich mit dem Verweis auf die gemeinsamen Interessen und den fehlenden ideologischen Antagonismus. Doch je öfter die Beziehungen rhetorisch in den Rahmen des Kalten Kriegs gepresst werden, umso selbstverständlicher wird der konfrontative Umgang. Umso nachdrücklicher aber wird auch das Bemühen, der wechselseitigen Abgrenzung eine sinnstiftende Räson zu verschaffen.

Eigentlich gilt in Moskau in Abgrenzung von der "Ideologisierung der Welt", derer sich der Westen mit seinem Demokratieexport befleißige, noch die Prämisse, dass man selbst ganz pragmatisch nur seine Interessen verfolge. Und tatsächlich nimmt die politische Klasse in Moskau die Welt nach klassisch realistischen Prämissen wahr. Allerdings regen sich zunehmend sinnstiftende

¹⁵ Rede von Außenminister Sergej Lavrov beim Moskauer Carnegie Center, Moskau, 21.6.2007, http://www.carnegie.ru. Ausführlich finden sich die Leitlinien in einem 2007 veröffentlichten Dokument des Außenministeriums "Obzor Vnešnej Politiki Rossijskoj Federacii", Moskau, 27.3.2007, http://www.mid.ru.

¹⁶ The Foreign Policy Concept of the Russian Federation, Approved by Dmitry A. Medvedev, President of the Russian Federation, Unofficial Translation, 12.7.2008, http://www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/0e9272befa34209743256c630042d1aa/cef955606 54d4ca5c32574960036cddb?OpenDocument.

HANS-JOACHIM SPANGER

Ideologieformeln, habe der Westen doch sein Monopol auf die Globalisierung verloren und sei ein "Markt der Ideen" und Entwicklungsmodelle entstanden.¹⁷

Mit welchem Modell Russland diesen globalen Wettbewerb bereichern will, ist damit allerdings nicht gesagt. Vielmehr will es den Wettbewerb "im Rahmen der universalen demokratischen und marktwirtschaftlichen Prinzipien" 18 austragen und sich damit den Antagonismen entziehen, die – in Russland aufmerksam registriert – etwa Robert Kagan in Gestalt eines "autoritären Kapitalismus" mit Anklängen an das Wilhelminische Deutschland oder das Japan des Tenno als gefährlichste Herausforderung beschwört. 19 Soweit sich Moskau auf solche Debatten überhaupt einlässt, stellt es dem angelsächsischen *laissez faire* ein kontinentaleuropäisches Sozialstaatsmodell gegenüber, das sich trefflich in die antihegemoniale Abgrenzungsrhetorik fügt – die gesellschaftliche Praxis im Wilden Osten sieht freilich ganz anders aus.

Es geht bei diesem entideologisierten Wettbewerb der Ordnungskonzepte denn auch wie beim Multipolarismus vorab um die russische Emanzipation von den Phantomschmerzen der Unterordnung. In Anlehnung an die chinesische "Harmonische Welt" plädiert auch Moskau für die Anerkennung der "nationalen und historischen Eigenarten jedes Staates", ohne "geborgte Wertesysteme" zu oktroyieren. Moskaus Antwort auf die westlichen Klagen über die wachsende Wertelücke konzentriert sich folglich ganz auf die geostrategische Komponente des Demokratieexports. Tatsächlich hat zumindest die Bush-Administration bei der Auswahl ihrer Verbündeten Doppelstandards angelegt, die sich in demonstrativen Akten außenpolitischer Folgsamkeit erschöpften, wobei Irak-Engagements den Ritterschlag garantierten. Für Putin ist dies Beweis genug, dass in der "immer komplizierteren und härteren Welt Slogans der Freiheit und offenen Gesellschaft" dazu missbraucht werden, "die Souveränität eines Landes oder einer ganzen Region zu zerstören". Russland gilt dabei wegen seiner "von Gott geschenkten" Ressourcen als besonders wichtiges Ziel.²⁰

¹⁷ Vystuplenie Ministra inostrannych del Rossii S. V. Lavrova na XV Assamblee Soveta po vnešnej i oboronnoj politike, 17.3.2007, http://www.mid.ru.

¹⁸ The Foreign Policy Concept of the Russian Federation, a.a.O.

¹⁹ Robert Kagan: The End of the End of History. Why the twenty-first century will look like the nineteenth, in: The New Republic, 23.4.2008, http://www.tnr.com/story.html?id=ee167382-bd16-4b13-beb7-08effe1a6844.

Vladimir V. Putin: Speech at the Expanded Meeting of the State Council on Russia's Development Strategy through to 2020, Moskau, 8.2.2008, http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2008/02/08/1137_type82912type82913_159643.shtml.

MOSKAUER BOTSCHAFTEN

Die globale Finanzkrise und ihre systemkonforme Lösung

Allerdings sieht sich die russische Außenpolitik in der letzten Zeit an einer gänzlich unerwarteten Front herausgefordert – und dies hat seine Wirkung nicht verfehlt. Entgegen der ursprünglichen Erwartung, der globalen Finanzund Wirtschaftskrise entgehen zu können, hat diese in nur wenigen Monaten tiefe Spuren in Moskaus Bilanzen hinterlassen. Das Versiegen der internationalen Finanzströme und der Verfall der Rohstoffpreise haben nicht nur den Boom der letzten Jahre abrupt beendet, sondern auch die fortbestehenden strukturellen Schwächen der russischen Wirtschaft offenbart, mit der akuten Gefahr, dass die unter hohen Transformationskosten errungenen Fortschritte der letzten Jahre eine Episode bleiben. So befindet sich die russische Wirtschaft mittlerweile in einer Rezession, offiziell soll sie 2009 um zwei Prozent schrumpfen, der Rubel büßte 25 Prozent seines Werts ein, und an den Moskauer Börsen haben die gelisteten Unternehmen seit dem Amtsantritt Medwedjews im Mai 70 Prozent ihres Kapitals verloren.

Ähnliches gilt für die Energiepreise: Als Ende der 1990er Jahre das Barrel Öl zehn US-Dollar kostete, klagte Moskau darüber, lediglich ein "Rohstoffappendix" des Westens zu sein und herablassend behandelt zu werden. Als es im Sommer 2008 auf 140 US-Dollar gestiegen war, sah Russland sich als "Energiesupermacht" und reklamierte gebührenden Respekt. Mittlerweile ist auch dieser Preis auf 40 US-Dollar und damit weit unter die Grenze gefallen, die bei der Leistungsbilanz und dem Haushalt ausgeglichene Werte versprach. So wird für das russische Budget 2009 ein Defizit von 7,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts kalkuliert. Und auch die Währungsreserven haben sich in wenigen Monaten nahezu halbiert.

Zwar ist das Selbstbewusstsein der politischen Klasse in Moskau nicht so schnell geschrumpft wie es die Kurse an der Börse sind, zumal das Schicksal anderer die Illusion bekräftigt, in deren Schatten nach der Krise eine auch ökonomisch globale Führungsposition erringen zu können. Gleichwohl hat die Finanzkrise die Verwundbarkeit der russischen Wirtschaft offenbart. Russland ist wie alle anderen global engagierten Volkswirtschaften den Schockwellen ausgesetzt, die durch die internationalen Finanzbeziehungen schwappen. Die ursprünglich gehegte Hoffnung, die Krise als Hebel seiner multipolaren Geltungsansprüche gegen die Dominanz "einer Ökonomie und einer Währung" einsetzen zu können, ist verflogen. ²¹ Nicht nur in den Rettungsbemühungen für das fragile Bankensystem und die überschuldete Großindustrie daheim folgt

²¹ Dmitry Medvedev: Speech at the Russian-German public forum, the Petersburg Dialogue, St. Petersburg, 2.10.2008, http://www.kremlin.ru.

HANS-JOACHIM SPANGER

Moskau weithin den westlichen Vorbildern, mit Rettungspaketen in einer Größenordnung von bislang 200 Milliarden US-Dollar. Kaum anders verhält es sich bei den pragmatischen Vorschlägen, mit denen sich Russland in die Bemühungen der G20 für eine Reform des internationalen Finanzsystems eingebracht hat und dabei ausdrücklich von Markenzeichen des Putinismus wie Protektionismus, dem "blinden Glauben an die Omnipotenz des Staates" und "Finanzpopulismus" Abstand nimmt.²²

Für einen Grand Bargain mit Russland

Die wirtschaftlichen Erschütterungen dieses Winters haben auf beiden Seiten weitgehend die politischen des Sommers neutralisiert. Gleichwohl hat der Krieg um Ossetien im Verein mit der Neuauflage des Energiekonflikts mit der Ukraine auf beängstigende Weise alte Reflexe mobilisiert. Sie demonstrieren, wie tief der Graben zwischen Russland und dem Westen in den letzten Jahren geworden ist. Die Rufe nach Bestrafung und einer Isolierung Russlands klingen ebenso vertraut, wie sie sich schnell als haltlos erwiesen. So hat zuletzt die Finanzkrise offenbart, dass im Gegenteil die Einbeziehung Russlands in das globale Krisenmanagement angezeigt ist. Das gilt nicht minder für die anderen, in den Schatten der finanzwirtschaftlichen Systemkrise gedrängten Themen, sei es die Versorgung Westeuropas mit russischem Erdgas und Öl oder die Verhinderung einer atomaren Aufrüstung Irans und Nordkoreas, ganz zu schweigen von globalen Herausforderungen wie Klimaerwärmung oder transnationalem Terrorismus. Die Liste ist bekannt und vielfach bemüht, wenngleich oft ohne erkennbare Konsequenzen.

Es hat deshalb wenig Sinn, Russlands Rückfall in das vermeintlich antiquierte Mächtekonzert des 19. Jahrhunderts zu denunzieren und den Westen im postmodernen Glanz universaler Werte erstrahlen zu lassen oder in Moskau die modrigen Instinkte der Sowjetmacht zu wittern, denen der Westen die hehre Selbstbestimmung freier Völker entgegenhält. Das gilt umso mehr, als auch der Westen keineswegs frei von Widersprüchen ist. Einerseits besteht sein erklärtes Ziel darin, im Sinne seiner universal gewendeten demokratischen Grundüberzeugungen auch Russland "verwestlichen" zu wollen. Andererseits beharrt er darauf, Russland aus der NATO und der EU herauszuhalten, mithin aus jenen Organisationen, die Europa seine "westliche" Gestalt verleihen und in anderen postsozialistischen Fällen zu Garanten der demokratischen Wahl

²² Vladimir Putin: Speech at the opening ceremony of the World Economic Forum, Davos, 28.1.2009, http://www.weforum.org/pdf/AM_2009/OpeningAddress_VladimirPutin.pdf.

MOSKAUER BOTSCHAFTEN

stilisiert wurden. Das hat durchaus Rückwirkungen. So stellte das Verhalten Georgiens für Russland den ultimativen Beweis dar, dass die amerikanischen Versprechungen über den Sicherheitsgewinn, der mit der NATO-Erweiterung für Russland einhergehe, nichts anderes verkörperten als den Rauchvorhang, hinter dem das westliche Bündnis und seine Vormacht ungeniert seine Einflusszone bis an die russischen Grenzen auszudehnen trachtete. Und die Kritik an der waffenschmiedenden russischen Energiepreispolitik ist an Bigotterie kaum zu überbieten, waren es doch gerade die subventionierten Preise, mit denen Moskau seinen Einfluss zu sichern trachtete, und nicht die jetzt geschmähten "exorbitant hohen Moskauer Strafpreise". ²³

Der Vorwurf, eine Politik der Einflusssphäre zu betreiben, prägte das russische Verhältnis zur NATO fast seit Gründung der Russischen Föderation. Es war eine nur sehr kurze – später als "romantisch" diskreditierte – Periode, in der sich so etwas wie ein entspanntes Verhältnis zwischen Russland und der westlichen Allianz anbahnte. Sie währte kaum länger als ein Jahr. Bereits 1994, als sich der Westen offiziell zur Öffnung des Bündnisses bekannte, bildeten sich alle Argumentationsmuster heraus, die das offizielle Moskau bis heute der NATO und ihren Erweiterungsabsichten entgegenhält. Das beginnt mit der Klage, dass der Westen sich geweigert habe, am Ende des Kalten Kriegs und im Unterschied zum Warschauer Pakt seine Militärallianz aufzulösen. Dieser arroganten Haltung entsprächen die gebrochenen Versprechen des Westens, und sie finde ihre Fortsetzung in den kaum verhüllten Anstrengungen, Russland eindämmen zu wollen. Ähnlich vertraut klingen die schon 1994/95 erhobenen Drohungen, mit denen Russland seinem Ansinnen Geltung zu verschaffen suchte. Sie reichen von der angedrohten Kündigung des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) und des INF (Intermediate Range Nuclear Forces)-Vertrags sowie Ratifikationsvorbehalten bei START II (Strategic Arms Reduction Treaty) bis hin zur angekündigten Stationierung nuklearer Kurzstreckenraketen an der polnischen Grenze. Putins Suspendierung des KSE-Vertrags und die Erklärung des amtierenden russischen Präsidenten Medwedjew, in der Oblast Kaliningrad Iskander-Raketen stationieren zu wollen, wirken vor diesem Hintergrund so ungewöhnlich nicht.

Diese Übereinstimmung lässt die retrospektive Idealisierung der Jelzin-Periode als eines Aufbruchs zu neuen demokratischen Ufern im breiten Strom westlich definierter universaler Werte nun doch in einem etwas anderen Licht erscheinen. Russlands Vorbehalte sind denn auch weniger Ausfluss des Putinismus und sinister russischer Absichten, die sich unter Putin vermeintlich aggressiv geändert haben, vielmehr deuten sie auf das strukturelle Dilemma der

²³ Konrad Schuller, a.a.O., S. 1.

HANS-JOACHIM SPANGER

russischen Sicherheitspolitik. Es ist dies das Dilemma einer Macht, die einerseits mitbestimmen, aber andererseits ihre Handlungsfreiheit bewahren will. Vor diesem Hintergrund klagt Moskau zwar beständig über das Vordringen der NATO sowie deren Konstituierung als paneuropäischer Sicherheitsorganisation und fühlt sich ausgeschlossen, will sich andererseits aber der NATO weder unterwerfen noch ihr beitreten, sondern bemüht sich darum, das Bündnis von außen zu beeinflussen und in seiner Reichweite zu begrenzen. Zur Lösung dieses Dilemmas kursierten schon Mitte der 1990er Jahre in Moskau mancherlei Modelle, die etwa die Schaffung eines Europäischen Sicherheitsrats im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und als Filiale der UN vorsahen. In diesen Rahmen fügt sich auch Medwedjews Forderung nach einem europäischen Sicherheitsvertrag. Er stellt nichts anderes dar als einen neuen diplomatischen Anlauf, um dem seit 1992 verfochtenen Ziel einer gesamteuropäischen Sicherheitsordnung unter Einschluss Russlands näher zu kommen, der das Bedürfnis nach einer Mitwirkung bei der Organisation der europäischen Sicherheit ebenso signalisiert wie das Bemühen, Einflusssphären abzugrenzen.

Das Signal war damit nicht, dass Russland sein Interesse an einer kooperativen Sicherheitspolitik mit dem Westen verloren habe. Nur sind die bislang sehr einseitig fixierten Bedingungen neu zu bestimmen. Das wiederum setzt voraus, dass der Westen seine Politik, Russland als quantité négligeable zu marginalisieren, als gescheitert begräbt. Das allein wird indes ebenso wenig ausreichen wie eine einmalige Kraftanstrengung. Vielmehr muss ein Prozess der Annäherung organisiert werden, in dem die paneuropäischen Widersprüche so moderiert werden, dass sie sich sukzessive überwinden lassen. Das ist die aktuelle Kernaufgabe der Sicherheitspolitik, denn in ihr hat sich die zentrifugale Dynamik entfaltet, die es umzukehren gilt. Dabei ist der Spielraum groß: Selbst die Risikovorsorge, von der NATO einst schamhaft an die Stelle der Bedrohungsanalyse bugsiert, widmet sich heute ganz anderen Themen als Russland. Die Bereitschaft zum Dialog scheint angesichts der verhärteten Widersprüche allerdings begrenzt. Das macht die Identifizierung geeigneter Bausteine umso wichtiger, zu denen neben dem Ausbau der europäischen Institutionen und der Konfliktlösung im engeren Sinn auch die Rüstungskontrolle gehört, die nicht nur Vertrauen und Stabilität schaffen kann, sondern auch geeignet ist, Baustein eines assoziativen Prozesses zu sein. Und nicht zuletzt geht es um eine klare Priorität im Sinne eines Grand Bargains zwischen dem Westen und Russland.

Die deutsche Politik hat solchen Bemühungen entgegen mancherlei Widerständen unter seinen Verbündeten und gegen publizistische Attacken auf

MOSKAUER BOTSCHAFTEN

die "Kurzsichtigkeit russophiler Naivität"²⁴ bisher dezidiert Rechnung getragen. Hier Kurs zu halten, bleibt umso wichtiger, als ein solcher in der Obama-Administration bislang nur erhofft werden kann (vgl. Beiträge 2.1. und 2.5.). Einstweilen sind die Stimmen jenseits des Atlantiks dissonant – das Russland-Desk im Nationalen Sicherheitsrat etwa, besetzt mit Michael McFaul, einer der profilierten demokratischen Russia Basher. Und Vizepräsident Joseph Biden rechnete noch im Frühjahr 2007 Russland neben Nordkorea und Iran zu den drei Hauptbedrohungen der USA. ²⁵ Sein auf der Münchener Sicherheitskonferenz in diesem Jahr betätigter Reset-Knopf erlaubt folglich trotz der Rüstungskontrollvorschläge unterschiedliche Deutungen. Und das Vertrauen, dass mit der Obama-Administration in Washington die Einsicht in die Grenzen unipolarer Macht eingekehrt ist, muss keineswegs in ein Bekenntnis zu den Chancen multipolarer Herrschaft münden – von der Bereitschaft, Russland hier einzubeziehen ganz zu schweigen.

²⁴ Jasper von Altenbockum: Demontage, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.8.2008, S. 1.

²⁵ Nikolas Gvosdev: Parting with Illusions. Developing a Realistic Approach to Relations with Russia, in: Policy Analysis (Cato Institute): 611, 29.2.2008, S. 3, http://www.cato.org/pubs/pas/pa-611.pdf.

2.4. Neue Chancen für konventionelle Rüstungskontrolle in Europa?

Hans-Joachim Schmidt und Wolfgang Zellner

Atmosphärisch hat sich mit dem Amtsantritt von US-Präsident Barack Obama Grundlegendes geändert. Obama und Vizepräsident Joseph Biden haben sich für das Ziel einer Welt ohne Nuklearwaffen ausgesprochen und wollen erreichen, dass die Zahl amerikanischer und russischer Atomwaffen signifikant reduziert wird. Auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2009 sagte Biden, dass die Vereinigten Staaten und Russland eine besondere Verpflichtung hätten, die Zahl der Nuklearwaffen auf der Welt zu verringern. In den Beziehungen zu Russland wollen die USA, so Biden, den *Reset*-Knopf drücken und künftig besser zusammenarbeiten, auch wenn man nicht in allen Punkten übereinstimme.

Rückenwind für europäische Rüstungskontrolle?

Aber noch fehlt der politische Rahmen, um solche hochgesteckten Ziele zu erreichen, auch wesentliche Inhalte sind noch unklar. Zum einen braucht die neue US-Regierung Zeit, um ihre Positionen zu formulieren, zumal sie Partner und Verbündete wesentlich intensiver konsultieren will als dies unter Bush der Fall war. So rechnet kaum jemand mit der neuen amerikanischen Position zur Ratifizierung des Angepassten Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa (AKSE-Vertrag) vor dem Sommer dieses Jahres. Zum anderen aber wird sich erst dann zeigen, für wie viel Wandel Obama wirklich steht bzw. wie viel Kontinuität mit der außen- und sicherheitspolitischen Linie der Bush-Administration erhalten bleibt. So sind die Einlassungen der neuen amerikanischen Regierung zum Thema Raketenabwehr noch auffallend vage. Die neue US-Regierung will an der technischen Entwicklung der Raketenabwehr festhalten und ist bereit, ihre Stationierung in Europa zurückzustellen, solange von iranischen Raketen keine Bedrohung ausgeht. Weiterhin sollen erst die Verbündeten und Russland konsultiert werden. US-Präsident Obama scheint bemüht zu sein, den politischen Druck aus der Raketenabwehrfrage herauszu-

Vieles spricht dafür, dass die USA und Russland die Arbeit an der Verlängerung und Neufassung des START-I-Vertrags (*Strategic Arms Reduction Treaty*) über strategische Nuklearwaffen zügig in Angriff nehmen werden.

Politisch-atmosphärisch bedeutet dies Rückenwind auch für europäische Rüstungskontrolle im Allgemeinen und die Ratifizierung des AKSE-Vertrags im Besonderen. In der Substanz gibt es jedoch wesentliche Unterschiede zwischen nuklearstrategischer und europäischer konventioneller Rüstungskontrolle sowohl hinsichtlich der Teilnehmerkreise als auch der Interessenlagen. Da der Teilnehmerkreis bei KSE wesentlich breiter ist und die Interessenlage dementsprechend heterogen, ist es keineswegs ausgemacht, dass Erfolge auf der nuklearstrategischen Ebene ohne Weiteres für die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa nutzbar gemacht werden können. Hinzu kommt, dass aus amerikanischer, aber auch aus russischer Sicht die Verlängerung des START-Vertrags Vorrang hat vor dem Thema AKSE – bis März 2009 hat noch kein Vertreter der neuen US-Regierung AKSE angesprochen. Wie verständlich dies aus globaler Sicht auch sein mag, aus europäischer Perspektive kommt der konventionellen Rüstungskontrolle strategische Bedeutung zu. Dies in den Dialog der Welt- und Atommächte einzuführen, ist deshalb Aufgabe der (EU-)Europäer. Als einer von wenigen hat Bundesaußenminister Steinmeier dies seit Monaten bei jeder sich bietenden Gelegenheit getan. Ziel dieses Beitrags ist es zu zeigen, dass eine Wiederbelebung konventioneller Rüstungskontrolle in Europa möglich ist, und zu skizzieren, welche Schritte dazu erforderlich sind.

Rückblick: Ein verlorenes Jahrzehnt für die Rüstungskontrolle

Nach acht Jahren Bush-Regierung und fast zehn Jahre nach der Nichtratifizierung des 1999 auf dem Istanbuler Gipfeltreffen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) unterzeichneten AKSE-Vertrages wird deutlich, welche Anstrengungen es kosten wird, die in dieser Zeit aufgehäuften Probleme wieder abzutragen. Von einer kooperativen Sicherheitspolitik, wie sie 1990 die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in der Charta von Paris proklamiert hatte, war in diesen Jahren nicht mehr viel zu spüren. Stattdessen dominierten auf US-Seite, zunehmend aber auch bei Russland, konfrontativ-unilaterale Vorgehensweisen. Dieser Zustand ist trotz jetzt wesentlich besserer Rahmenbedingungen noch nicht überwunden, und vor allem ist das verspielte Vertrauenskapital kurzfristig nicht wieder zurückzugewinnen.

Beide Seiten, führend waren dabei allerdings die USA, haben im vergangenen Jahrzehnt in wachsendem Maße politisch-militärische Drohkulis-

sen aufgebaut. Die Bush-Regierung forcierte in und mit der NATO, aber auch in bemerkenswerter Weise am Bündnis vorbei, eine Reihe von Schritten, die für Russland nicht oder nur schwer zu akzeptieren sind. Das wohl wichtigste Projekt betrifft das US-Vorhaben, ein weltweites Raketenabwehrsystem mit Komponenten in Polen und Tschechien aufzubauen. Es soll nach US-Angaben mögliche iranische Nuklearraketen abwehren, zielt aber aus Moskauer Sicht darauf, das russische Nuklearpotenzial zu entwerten. Der zweite Hauptstreitpunkt betrifft den Beitritt Georgiens und der Ukraine zum Bündnis, der vom NATO-Gipfeltreffen in Bukarest im April 2008 im Grundsatz, wenn auch noch nicht terminiert, beschlossen wurde. Hinzu kommen neue US-Militärstützpunkte in Bulgarien und Rumänien, aber auch das erst auf dem NATO-Gipfeltreffen in Prag 2002 verbindlich formulierte Junktim mit den sogenannten Istanbul Commitments. Seitdem machen die NATO-Staaten die Ratifizierung des AKSE-Vertrags von der vollständigen Implementierung separater bilateraler politischer Zusicherungen Russlands an Georgien und Moldau abhängig, seine Streitkräfte von dort vollständig abzuziehen (vgl. Friedensgutachten 2008, Beitrag 1.4.).

Darauf hat Russland lange nur mit warnenden Erklärungen reagiert, über die man sich im Westen meinte hinwegsetzen zu können. Die erste russische Aktion, vom damaligen russischen Präsidenten Putin im Mai 2007 angekündigt, bestand in der Suspendierung (nicht Kündigung) des KSE-Vertrags im Dezember 2007. Seitdem beteiligt sich Moskau weder am Datenaustausch noch an Inspektionen. Auch wenn beide Seiten betonen, sich weiter an die ohnehin nicht ausgeschöpften Obergrenzen zu halten, hat das KSE-Regime damit in einem zentralen Bereich aufgehört zu funktionieren. Die Situation ist umso gravierender, als Russland nun nicht mehr mit der Ratifizierung und Inkraftsetzung von AKSE zufrieden ist, sondern fünf Zusatzforderungen erhoben hat, die für die NATO-Staaten nur schwer oder gar nicht zu akzeptieren sind: die Aufhebung der Flankenregel (spezifische Beschränkungen im Norden und Süden des Vertragsgebiets) für das Territorium Russlands, Kompensation für die NATO-Erweiterung durch die Einführung einer gemeinsamen Obergrenze für die Staaten des Bündnisses, die Einbeziehung der neuen NATO-Mitglieder Estland, Lettland, Litauen und Slowenien in das KSE-Regime, die Definition des Begriffs "substanzielle Kampftruppen", welche die NATO in Beitrittsländern nicht zu stationieren versprochen hat, und schließlich den Beginn der Modernisierung des AKSE-Vertrags. Das alles hat einen ganzen Komplex miteinander verwobener Probleme geschaffen, der nur schwer wieder aufzulösen ist.

Ungewisser politischer Rahmen für die Wiederbelebung konventioneller Rüstungskontrolle

Die Wiederbelebung konventioneller Rüstungskontrolle in Europa erfordert weit mehr als eine rein diplomatische Anstrengung. Denn in den knapp zehn Jahren, die seit der Unterzeichnung des Angepassten KSE-Vertrages vergangen sind, hat es nicht nur erhebliche militärische Veränderungen gegeben, auf deren rüstungskontrollpolitische Berücksichtigung Russland zu Recht drängt, auch politische Parameter haben sich wesentlich verschoben. All dies muss in Betracht gezogen werden, wenn konventionelle Abrüstung in Europa – auch über den AKSE-Vertrag hinaus – dauerhaft tragfähig sein soll.

Konkurrenz – Arbeitsteilung – Kooperation

Unter den Präsidenten Bush und Putin ist in den letzten Jahren wechselseitig viel Misstrauen entstanden. Deshalb wird der Ansatz der neuen US-Regierung, wieder auf Russland zuzugehen und die Kooperation zu suchen, das beiderseitige Verhältnis nicht über Nacht grundlegend verbessern. Russland hat seinerseits im Juni 2008 einen neuen europäischen Sicherheitsvertrag vorgeschlagen, der die USA und Kanada nicht ausgrenzen soll. Der französische Präsident Sarkozy hat auf die Vorschläge seines russischen Kollegen Medwedew positiv reagiert und ein OSZE-Gipfeltreffen angeregt. In einer Reihe westlicher Hauptstädte wird jedoch befürchtet, dass Moskau mit seinen Vorschlägen nur den Einfluss der NATO und der USA in Europa zurückdrängen will. Deshalb werden diese besonders in Ostmitteleuropa und in den USA mit Skepsis und Zurückhaltung aufgenommen. Was immer die Gesprächpartner hier verabreden, es beeinflusst die künftigen Ziele und Strukturen europäischer konventioneller Rüstungskontrolle schon deshalb, weil Rüstungskontrolle ein zentraler Gesprächsgegenstand dieses Dialogs sein wird.

Der Georgienkrieg hat die wachsende Bedeutung der EU im Krisenmanagement unterstrichen. Aber auch in der Rüstungskontrolle versucht sich die Union zu profilieren. So gibt es beim OSZE-Forum für Sicherheitskooperation neben dem NATO-*Caucus* auch schon einen EU-*Caucus*, die beide jedoch noch weitgehend unabhängig voneinander agieren. Wenn die EU nach der Inkraftsetzung des Lissabon-Vertrags eine eigenständigere Außenpolitik formuliert, wird dies auch die konventionelle Rüstungskontrolle betreffen. Soll Konkurrenz mit den zuständigen NATO-Gremien (*High Level Task Force*) vermieden werden, bedarf es in Zukunft Regelungen, wie man Doppelungen vermeidet und Kooperation sicherstellen kann.

HANS-JOACHIM SCHMIDT UND WOLFGANG ZELLNER

Wechselverhältnis zwischen nuklearer und konventioneller Abrüstung

Künftig wird das Wechselverhältnis zwischen nuklearer und konventioneller Rüstungskontrolle wieder eine größere Rolle spielen. Denn je weiter der Abbau von Nuklearwaffen voranschreitet, desto wichtiger wird die Berechenbarkeit und Stabilität der konventionellen Potenziale für die Sicherheit (nicht nur) Europas. Wenn die strategischen Atomwaffen auf je 1.000 Systeme abgebaut, der nukleare Ersteinsatz von beiden Seiten aufgegeben, die amerikanischen taktischen Atombomben aus Europa abgezogen und die russischen taktischen Nuklearwaffen drastisch reduziert werden sollen, so wird dies nur dann akzeptabel sein, wenn Asymmetrien auf konventioneller Ebene begrenzt und vermindert werden sowie militärisch signifikante Kräfteverlagerungen entweder unterbleiben oder vorher abgesprochen werden. Damit kommt der konventionellen Rüstungskontrolle eine wichtige Abstützungsfunktion für atomare Abrüstung und indirekt auch für nukleare Nichtverbreitung zu, ohne dass bisher geklärt wäre, wie diese Herausforderung angemessen zu meistern ist.

Subregionale Kriegsrisiken

Schließlich hat der Krieg in Georgien gezeigt, dass die ungelösten Konflikte im Südkaukasus und in Moldau nicht mehr länger unbeachtet bleiben dürfen, weil sie Kriegsrisiken bergen, die nicht nur lokale, sondern auch gesamteuropäische Auswirkungen haben können. Will man solche Kriege künftig vermeiden, müssen auch die vorhandenen Instrumente der militärischen Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle besser darauf zugeschnitten werden. Die Voraussetzungen und Instrumente dafür existieren noch nicht, sondern müssen erst noch geschaffen werden.

Damit steht konventionelle Rüstungskontrolle in Europa künftig in einem komplexen Spannungsfeld zwischen der notwendigen Abstützung einschneidender Nuklearabrüstung und der verstärkten Einbeziehung subregionaler Konflikte und Ungleichgewichte. Die konzeptionelle Diskussion darüber hat gerade begonnen; sie wird, das lässt sich jetzt schon sagen, mindestens so aufwendig sein wie die Vorbereitung der ursprünglichen KSE-Verhandlungen Mitte der 1980er Jahre.

Die KSE-Entwicklung im Schatten des Georgienkriegs

Mit der Annahme des Parallel Actions Package (PAP)¹ durch die NATO im Herbst 2007 schien sich zunächst eine positive Entwicklung anzubahnen. Dieser bereits früher von Deutschland vorgeschlagene, aber erst Mitte 2007 von den USA aufgegriffene Ansatz sieht vor, die Ratifizierung des AKSE-Vertrags und die Erfüllung der noch ausstehenden Elemente der Istanbul Commitments parallel in Angriff zu nehmen. Zudem sollten diejenigen NATO-Staaten, die nicht KSE-Vertragsstaaten sind, öffentlich ihre Bereitschaft erklären, AKSE nach dessen Inkrafttreten beizutreten. Weiter wollte man über eine Definition des Begriffs "substanzielle Kampftruppen" verhandeln und selbst die Frage einer weiteren Absenkung der Obergrenzen der NATO-Staaten - "wo möglich" - besprechen. Lediglich zur Flankenfrage enthielt das PAP zunächst keine Aussage. Die NATO-Erklärung zu KSE vom 28. März 2008 deutete aber die Möglichkeit von Gesprächen darüber an. Die russische Regierung entdeckte in der NATO-Erklärung positive Momente, die man begrüßte. In den folgenden Monaten kam es zu einigen amerikanisch-russischen Verhandlungsrunden, die jedoch zu keinem Durchbruch führten. Dies hing wesentlich auch damit zusammen, dass die NATO wenige Tage nach ihrer KSE-Erklärung Georgien und der Ukraine eine unkonditionierte Beitrittszusage gegeben hatte, die Russland nicht durch Zugeständnisse bei AKSE belohnen wollte. Auch Hoffnungen, die russische Position könne nach dem Amtsantritt von Präsident Dmitri Medwedew flexibler werden, erfüllten sich nicht. Im Sommer brachte Russland einen eigenen Definitionsvorschlag für "substanzielle Kampftruppen" in die Gemeinsame Beratungsgruppe der KSE-Staaten ein, machte aber gleichzeitig deutlich, dass seine Forderung nach Aufhebung der Flankenregel prinzipieller Natur sei. Das aber lehnten die NATO-Staaten bisher ab.

Somit waren die strikt bilateral zwischen den USA und Russland geführten Verhandlungen – die anderen Vertragsstaaten wurden lediglich informiert – bereits vor dem Georgienkrieg zum Stillstand gekommen. Russland setzte schon auf den in den USA anstehenden Regierungswechsel. Hinzu kommen nun die Folgen des Georgienkrieges, der am 8. August 2008 mit dem vermutlich völkerrechtswidrigen georgischen Angriff auf Südossetien begann, was heute, sieht man von der georgischen Regierung einmal ab, nicht mehr ernsthaft bestritten wird (vgl. Beitrag 1.5.).

Zunächst ist festzuhalten, dass in der Eskalationsphase vor dem offenen Ausbruch des Konflikts die Instrumente konventioneller Rüstungskontrolle

¹ NATO: NAC Statement on CFE, Press Release (2008) 047, Brüssel, 28.3.2008, http://nato.int/docu/pr/2008/p08-047e.html.

nicht effektiv zur Konfliktvermeidung genutzt wurden. Dies ist zum einen auf die Suspendierung von KSE zurückzuführen, geschah zum anderen aber auch ganz bewusst, wie im Falle des Wiener Dokuments. Georgien hat den Krisenmechanismus des Wiener Dokuments für "Ungewöhnliche Militärische Aktivitäten" nicht genutzt. Außerdem waren – wie jedes Jahr – schon im Frühjahr 2008 die Inspektions- und Überprüfungsquoten des Wiener Dokuments für Georgien und Russland ausgeschöpft. Schon ein solches Verhalten schwächt die kooperative Sicherheitspolitik in Europa. Weder Russland noch die südlichen Kaukasusstaaten scheinen für ihre Sicherheit ernsthaft auf das Instrument der konventionellen Rüstungskontrolle zu setzen. Hier gibt es ein massives Vertrauensproblem. Leider setzt sich diese Entwicklung fort: So hat Georgien im Januar 2009 ein russisches Ersuchen, eine Inspektion auf georgischem Territorium nach dem Wiener Dokument 1999 durchzuführen, mit dem Verweis auf force majeure und die russische Besetzung georgischen Hoheitsgebiets abgelehnt,² obwohl die USA und alle europäischen Staaten davon abrieten. Nicht mehr nur das KSE-Regime, sondern inzwischen auch das Wiener Dokument ist damit in seiner Funktion gefährdet.

Ungeachtet der Tatsache, dass der georgische Präsident Saakaschwili den Krieg begann, hat Russland in inakzeptabler Weise überreagiert und neben Südossetien auch Abchasien und vorübergehend Teile des georgischen Kernlandes besetzt. Die Festschreibung dieses Zustands durch die einseitige Anerkennung der Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens und den Abschluss von Beistandsverträgen mit diesen Entitäten durch Russland, welche die dauerhafte Stationierung mehrerer tausend Mann starker russischer Streitkräfte dort legitimieren sollen, hat sich nun zu einem neuen und besonders schwer zu überwindenden Hindernis für die Ratifizierung von AKSE entwickelt. Denn hält man am bisherigen Standpunkt der NATO fest, dass die Voraussetzung für die Ratifizierung von AKSE der Abzug aller russischen Truppen aus Georgien einschließlich Abchasiens und Südossetiens sein müsse, dann wird es gar keine Ratifizierung mehr geben. Deshalb stellt der im Januar 2009 vorgelegte Jahresabrüstungsbericht 2008 der Bundesregierung zu Recht fest: "Die Entwicklungen in Georgien erfordern allerdings eine Anpassung des PAP in Bezug auf die Istanbul Commitments."³ Nur wie das politisch geschehen soll,

Vgl. OSZE, Forum für Sicherheitskooperation, 569. Plenarsitzung des Forums, FSC. JOUR/575, 28.1.2009, Anhang 2, Erklärung der Delegation der Russischen Föderation, und Anhang 3, Erklärung der Delegation Georgiens, http://www.osce.org/documents/fsc/2009/01/36152_de.pdf.

³ Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotentiale (Jahresabrüstungsbericht 2008), Berlin 2008, S. 60, http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/

bleibt unklar. Denn so unproduktiv es sein mag, an den bestehenden Istanbul Commitments festzuhalten, so können sie im Zusammenhang mit der Ratifikation des AKSE im US-Kongress nicht einfach ohne Weiteres aufgegeben werden. Ein Ausweg könnte darin liegen, dass sich die Genfer Georgienkonferenz auf ein Rüstungskontrollelement einigt, das dann die Istanbul Commitments für Georgien ersetzt oder es zumindest leichter macht, sich von ihnen zu lösen. Russland könnte dem Westen dadurch entgegenkommen, dass es den in Georgien tätigen internationalen Institutionen (UNO, OSZE, EU) mehr Rechte bei der Implementierung der Waffenstillstandsvereinbarung einräumt, oder weitergehend, dass es die Stationierung seiner Truppen in Abchasien und Südossetien als nur temporär deklariert bzw. deren Anzahl verringert. So könnten in reziproken Schritten die Georgien betreffenden Istanbul Commitments klein gearbeitet werden, so dass diese schließlich nur noch für Moldau offen stünden. Und was dieses angeht, sind Bundeskanzlerin Merkel und der französische Präsident Sarkozy in einem gemeinsamen Artikel bemerkenswerterweise der Meinung, dass "bei gutem Willen [...] durch eine rasch erreichbare Lösung des Transnistrien-Problems eine Verbesserung der Verhandlungsatmosphäre geschaffen werden"4 kann. Russland hat hierzu erste Schritte in trilateralen Gesprächen mit Moldau und Transnistrien eingeleitet und grundsätzlich zugestimmt, seine Friedenstruppen durch eine unbewaffnete OSZE-Beobachtergruppe zu ersetzen. Dieses Ergebnis müsste noch in einen größeren multilateralen Rahmen eingebettet werden.

Ratifizierungsprozess mit Hindernissen

Es bleiben nach den *Istanbul Commitments* die beiden wohl schwierigsten russischen Forderungen: Zum einen will Moskau Gesamtobergrenzen für das westliche Bündnis, um eine weitere Ausdehnung der NATO zu erschweren. Doch hat leider der Erweiterungsbeschluss der NATO in Bukarest eine Kompromisslösung nicht leichter gemacht. Zum anderen sollen die Beschränkungen für die nördliche und südliche Flanke Russlands in Europa völlig entfallen. Das ist für Moskau ein prinzipielles Anliegen, wird aber von allen übrigen Flankenstaaten einhellig abgelehnt, weil Russland damit insbesondere an seiner Südflanke mit militärischen Mitteln unverhältnismäßigen politischen Druck erzeugen könnte. Beide Forderungen sind so nicht zu erfüllen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob sie nicht später geregelt werden können, denn auf der

Aussenpolitik/Themen/Abruestung/Downloads/0901-Jahresabruestungsbericht-2008.pdf.

⁴ Angela Merkel/Nicolas Sarkozy: Wir Europäer müssen mit einer Stimme sprechen, in: Süddeutsche Zeitung, 4. 2. 2009, S. 9.

anderen Seite scheint die neue US-Regierung weder an einer schnellen Stationierung von Elementen einer Raketenabwehr in Polen und Tschechien noch an einer schnellen Aufnahme Georgiens und der Ukraine in die NATO interessiert zu sein.

Prozedural fordert Russland den Beginn eines Änderungsprozesses und die vorläufige Inkraftsetzung von Teilen oder des ganzen AKSE-Vertrages. Das Aushandeln umfassender Änderungen würde jedoch angesichts der widersprüchlichen Interessen Jahre in Anspruch nehmen. Daher sollte man sich besser auf Änderungen und politische Zusatzerklärungen verständigen, die den Vertrag möglichst wenig berühren, aber gleichwohl den sicherheitspolitischen Wünschen Russlands und der übrigen Vertragsstaaten gerecht werden. Beispielsweise ließen sich die Bedingungen für den Beitritt der baltischen Staaten und Sloweniens zum AKSE parallel zu dessen Ratifizierung verhandeln, so dass er unmittelbar nach dessen Inkraftsetzung erfolgen könnte.

Schließlich muss die außerhalb des KSE-Regimes liegende Zusicherung des Bündnisses in der NATO-Russland-Grundakte, in den neuen Mitgliedstaaten keine "substanziellen Kampftruppen" zu stationieren, endlich konkretisiert werden. Sie sollte – wie 1998 versprochen – auch Luftstreitkräfte einschließen und nicht nur, wie von der NATO am 28. März 2008 vorgeschlagen, die Landstreitkräfte. Angesichts der Stationierung russischer Truppen in Abchasien und Südossetien sollte eine solche Regelung auch eine für Russland beschränkende Wirkung entfalten, zugleich aber so gefasst sein, dass sie Stationierungen dort nicht rechtfertigt.

Darüber hinaus könnten der angepasste KSE-Vertrag oder Teile davon, etwa der Informationsaustausch und das Inspektionsregime, in einer Erprobungs- oder Testphase schon vorläufig implementiert werden, während gleichzeitig das noch zu vereinbarende Ratifizierungsverfahren möglichst schnell abgeschlossen wird. Damit ließe sich auch der Aushöhlung von Parlamentsrechten begegnen.

Es wird Zeit brauchen, die Vielzahl der im vergangenen Jahrzehnt zwischen den USA und Russland aufgeworfenen Probleme und Konflikte beiseite zu räumen. Russland sollte nicht die neue US-Regierung für die Fehler der früheren Bush-Regierung bestrafen wollen, indem es wie in Georgien Fakten schafft, die eine Kooperation erschweren, oder an Forderungen in der konventionellen Rüstungskontrolle festhält, die auf Aktionen der Bush-Regierung reagierten. Denn US-Präsident Obama will mit Russland besser zusammenarbeiten und scheint bereit zu sein, die Stationierung von Elementen einer Raketenabwehr in Europa auszusetzen, solange iranische Raketen keine echte Bedrohung darstellen. Auch die Fortsetzung der NATO-Erweiterung scheint

nicht mehr so dringlich zu sein. Das verdient positive Antworten aus Moskau. Das Aussetzen der Stationierung von *Iskander*-Raketen in Kaliningrad ist eine erste.

Zunächst aber muss die konventionelle Rüstungskontrolle wiederbelebt werden. Dazu bedarf es ausführlicher Gespräche zwischen den NATO-Staaten und Russland, wie die Gemengelage von Interessen und Problemen am besten zu entwirren ist. Deutschland ist in besonderer Weise bemüht, den Gesprächsfaden zwischen den Beteiligten wieder zu knüpfen.

Vorrangig sind zwei Probleme zu klären. Zum einen braucht Russland eine glaubwürdige Antwort auf seine Forderung, sein Territorium von der Flankenregel auszuklammern. Angesichts der wachsenden Sicherheitsprobleme im Kaukasus muss dabei nach einer Regelung gesucht werden, die auch Moskau verantwortlich einbindet und die stabilisierenden Wirkungen des KSE-Flankenregimes erhält. Dafür bieten sich neben der schon im letzten Friedensgutachten diskutierten politischen Regelung zwei weitere Alternativen an: Zum einen könnten die NATO-Staaten Russland reziproke zusätzliche Flankenbeschränkungen auf türkischem und norwegischem Boden anbieten. Damit gäbe es nicht nur für Russland und die Ukraine solche zusätzlichen limits, sondern auch für einzelne westliche NATO-Staaten. Das Prinzip der Reziprozität in der Flankenfrage hatten die NATO-Staaten schon 1990 anerkannt, bevor der damalige sowjetische Außenminister Schewardnadse darauf verzichtete. So ließe sich zumindest das Statusproblem Russlands verringern. Eine andere, vielleicht zukunftsträchtigere Alternative könnte in einer ergänzenden Regelung zwischen Russland und seinen Nachbarstaaten liegen. Analog zu russisch-chinesischen Maßnahmen der militärischen Vertrauensbildung an der Grenze zwischen diesen beiden Staaten (1996) ließen sich beiderseitige militärisch verdünnte Zonen einrichten. Für Manöver und Krisensituationen könnte man einen transparenten und vor Ort überprüfbaren Flexibilitätsmechanismus vorsehen. Eine solche Regelung könnte je nach ihrer Ausgestaltung auch dazu beitragen, bestehende lokale Territorialkonflikte zu dämpfen, erfordert aber deswegen auch deutlich mehr Verhandlungsaufwand.

Als zweites Problem steht die abschließende Regelung der *Istanbul Commitments* an, um endlich den Ratifizierungsprozess für den AKSE-Vertrag einleiten zu können. Parallel dazu können AKSE oder Teile davon schon in einer noch zu verabredenden Testphase erprobt werden, wenn zuvor Russland die Suspendierung des KSE-Vertrags aufhebt. Weiterhin lässt sich über die Beitrittsbedingungen der baltischen Staaten und Sloweniens parallel zum Ratifizierungsverfahren verhandeln, beide Staaten können sich freiwillig an der Testund Erprobungsphase des AKSE beteiligen. Im Rahmen der NATO-Russland-

HANS-JOACHIM SCHMIDT UND WOLFGANG ZELLNER

Grundakte sollte außerdem parallel dazu die Größenordnung der "substanziellen Kampftruppen" für die Land- und Luftstreitkräfte definiert werden, die das westliche Bündnis in Ostmitteleuropa nicht überschreiten darf. Diese Beschränkung sollte auch für neue Truppenstationierungen Russlands gelten. Die Regelung von NATO-Obergrenzen sollte auf später verschoben werden, Gespräche darüber können jedoch sofort beginnen.

Das nächste NATO-Gipfeltreffen muss der Rüstungskontrolle und der Kooperation mit Russland stärkere Beachtung schenken. Im Rahmen des Wiener
Dokuments und später auch des AKSE-Vertrags ist nach zusätzlichen Regeln
zu suchen, die im Stande sind, neue Waffengänge in den ungelösten territorialen Konflikten besser zu verhüten. Außerdem braucht es ein neues rüstungskontrollpolitisches Gesamtkonzept, das den Zusammenhang zwischen nuklearer und konventioneller Dimension berücksichtigt. Über all diese Fragen ist der
Dialog mit Russland auszuweiten und zu vertiefen. Gesamteuropäische Rüstungskontrolle darf dabei nicht wieder von subregionalen Konflikten blockiert
werden.

2.5. Die NATO nach Bush: Auslaufmodell oder Neuanfang?

Matthias Dembinski

Auf den ersten Blick betrachtet, erlebt die NATO eine Renaissance. Auf dem Höhepunkt des Irak-Kriegs von vielen Beobachtern bereits für tot erklärt, erscheint sie mittlerweile wieder überraschend dynamisch und attraktiv. Anlässlich ihres 60-jährigen Bestehens wurde sie als erfolgreichstes Militärbündnis in der Geschichte gefeiert, das mit der Strategie von Abschreckung und Entspannung den Westen vor einem Krieg bewahrte und sich nach dem Ende der gemeinsamen Bedrohung nicht wie ihr früheres Gegenüber auflöste. Stattdessen leitete sie mit den strategischen Konzepten von Rom 1991 und Washington 1999 den eigenen Umbau von einem regional ausgerichteten Bündnis kollektiver Verteidigung zu einer sich erweiternden und global tätigen Organisation gemeinsamer Sicherheit ein. Leichter zu verstehen wäre ihre Dauerhaftigkeit, wenn sich im Prozess des Umbaus der Bündniszusammenhang gelockert hätte. Zeitweilig schien die Entwicklung diese Richtung zu nehmen – erinnert sei nur an Donald Rumsfelds Diktum, die Mission bestimme die Koalition und die NATO sei nur der Baukasten, um die Bildung von "Koalitionen der Willigen" zu erleichtern. Dies ist längst Vergangenheit. Spätestens seit 2006 beschwören politische Entscheidungsträger diesseits und jenseits des Atlantiks wieder wie früher die Solidaritäts- und Wertegemeinschaft.

Um die anscheinend ungebrochene Bindungs- und Anziehungskraft der Allianz nur an zwei Beispielen zu illustrieren: Während sich mehr und mehr Staaten aus der lockeren Irak-Koalition verabschieden, bewegt die NATO ihre Mitglieder seit Jahren zur Aufstockung ihres Engagements in Afghanistan. Auch 2009 wird die Truppenstärke der NATO-Staaten weiter zunehmen. Neben der erwarteten Verdopplung der amerikanischen Streitkräfte auf ca. 60.000 Mann haben auch Großbritannien (plus 300-1.000 Soldaten), Frankreich (300), Polen (600), Italien (500) und nicht zuletzt die Bundesrepublik (600) Verstärkung angekündigt.

Neue Staaten drängen in die NATO und alte Mitglieder bauen ihre Bindungen aus. Nach den Neumitgliedern Albanien und Kroatien stehen die Ukraine, Georgien und Makedonien vor der Tür, die aufgrund ihrer innen- und außenpolitischen Schwäche nach externer Bindung suchen. Überraschender ist die Annäherung Schwedens, Finnlands und Österreichs an die Allianz sowie die Rückkehr Frankreichs in die integrierte Militärstruktur. Gerade die von Nico-

MATTHIAS DEMBINSKI

las Sarkozy eingeleitete Kurswende der französischen Sicherheitspolitik ist mit materiellen Kosten und erheblichen politischen Risiken verbunden, die Frankreich kaum tragen würde, wenn es sich bei der NATO um ein Auslaufmodell handelte.

Die Wahrnehmung einer Renaissance der Atlantischen Allianz verbindet sich auch mit dem Regierungswechsel in Washington. In der Amtszeit Bushs hatte sich eine bleierne Schwere auf die transatlantischen Beziehungen gelegt und die Entscheidungsfindung auf wichtigen Handlungsfeldern blockiert. Dies betraf nicht zuletzt die seit Jahren umstrittene Weiterentwicklung der NATO selbst. Nach dem Machtwechsel im Weißen Haus wachsen die Erwartungen an Obama und an seine Bereitschaft zur Erneuerung des transatlantischen Verhältnisses geradezu in den Himmel. Nicht nur die NATO, auch das Prinzip des Multilateralismus oder zumindest die Hoffnung darauf erleben gegenwärtig eine Renaissance (vgl. Beitrag 2.1.).

Neben den Chancen, die der Neuanfang bietet, ist es jedoch gerade Obamas Bekenntnis zum Multilateralismus, das vielen seiner europäischen Verbündeten insgeheim Kopfschmerzen bereitet. Denn natürlich waren die Konflikte innerhalb der NATO Ausdruck der nach dem Ende des Ost-West-Konflikts auseinanderstrebenden Sichtweisen und Interessen ihrer Mitglieder. Unter der harmonischen Oberfläche schlummern weiterhin Konflikte über die ungeklärten Kernfragen nach Sinn, Auftrag und künftiger Entwicklung des Bündnisses. Daher war die Unverbindlichkeit der Allianz unter Bush ebenso konsequent wie aus europäischer Perspektive insgeheim auch bequem. Die Fragen, wie viel Gemeinsamkeit die NATO braucht und wie viel sie verkraftet, stellten sich nicht zuletzt beim Afghanistan-Einsatz. Hier wird Obamas Ansage "Multilateralismus hat einen Preis" Niederschlag in der Forderung an die Europäer finden, im Gegenzug zu größerer Mitsprache auch mehr Verantwortung zu übernehmen und die nationalen Vorbehalte abzubauen, die gegenwärtig den Einsatz deutscher Truppen und der anderer europäischer Staaten begrenzen.

Trotz der Risiken dieses Angebots scheint die Bundesregierung entschlossen, darauf einzugehen und an der Erneuerung des Bündnisses mitzuwirken. Zwei Gründe sprechen für diese Entscheidung. Erstens setzt die Einbindung Deutschlands zumindest aus der Sicht unserer Nachbarn – und auf die kommt es an – eine verlässliche NATO voraus. Zweitens eröffnet eine funktionsfähige NATO Möglichkeiten der Einflussnahme auf die USA. Gerade vor dem Hintergrund der von Präsident Obama bekundeten Gesprächsbereitschaft wäre es ratsam, die NATO zu nutzen und sein Angebot auszuloten, statt die USA sich selbst zu überlassen. Allerdings setzt dieser Rat die Reformfähigkeit der NATO voraus. Kann es gelingen, einerseits ihre friedensfördernden Effekte im

Inneren zu bewahren, andererseits dem Frieden abträgliche Effekte nach außen zu minimieren? Um diese Frage geht es bei dem Gipfel in Straßburg und in diesem Beitrag. Auch wenn weitergehende Antworten erst vom neuen Strategischen Konzept zu erwarten sind, dessen Ausarbeitung die Regierungschefs in Straßburg in Auftrag gaben, sollte der Gipfel erste Antworten auf die seit langem verschobene Frage nach der *raison d'être* der NATO geben:

- Soll sich die NATO in einer dritte Runde abermals erweitern, und wie soll das Verhältnis zu Russland gestaltet werden?
- Soll die NATO zusätzliche Aufgaben wie die der Energiesicherheit übernehmen, und wie soll das Verhältnis zwischen der alten Kernfunktion der kollektiven Verteidigung und den neuen Aufgaben der Stabilitätssicherung out of area gewichtet werden?
- Was bedeuten die neuen Aufträge für die Struktur sowie die Ausrüstung, Ausstattung und Ausbildung der NATO-Verbände?
- Soll die NATO enge Partnerschaften mit ostasiatischen Demokratien eingehen und damit ihre Globalisierung ein entscheidendes Stück vorantreiben?
- Wie soll das Verhältnis zu anderen Organisationen, namentlich der UNO und der EU, ausgestaltet und damit die Fragen nach der völkerrechtlichen Legitimierung von Krisenoperationen der NATO einerseits, der Aufgabenteilung sowie der internen Struktur der Allianz andererseits beantwortet werden?
- Welche Konsequenzen hat der Wandlungsprozess für Kohärenz und Entscheidungsverfahren der NATO? Ist angesichts der indirekten Bedrohungslagen und der auseinanderfallenden Sichtweisen ihrer Mitgliedstaaten das frühere Solidarprinzip, das die Mitglieder auf gemeinsames Handeln und faire Lastenverteilung festlegte, noch angemessen, oder sollte sich die NATO nicht besser auf flexiblere Formen der Zusammenarbeit einlassen?

Die Erweiterung verschlechterte das Verhältnis zu Russland

Die Frage einer dritten Erweiterungsrunde rückte überraschend früh auf die Tagesordnung, als die USA nach den "Farbenrevolutionen" ab 2005 auf eine schnelle Aufnahme der Ukraine und Georgiens pochten. Ihre Forderung stieß in Europa auf ein gemischtes Echo. Während einige der neuen Mitglieder das amerikanische Drängen vorbehaltlos unterstützten, bezog die Mehrheit der alten Mitglieder mit Verweis auf die mangelnde Beitrittsreife der Ukraine und

MATTHIAS DEMBINSKI

die Verschlechterung des Verhältnisses zu Russland, die dieser Schritt absehbar nach sich ziehe, eine skeptische Position. Auf dem Gipfel in Bukarest verständigte sich die NATO auf den faulen Kompromiss, grundsätzlich der Aufnahme beider Länder zuzustimmen, den Zeitpunkt ihres Beitritts zum sogenannten *Membership Action Plan* (MAP), mit dem beitrittswillige Staaten auf die Mitgliedschaft vorbereitet werden, aber offen zu lassen.

Anhaltspunkte für die Bewertung dieser Problematik lassen sich aus der ursprünglichen Erweiterungslogik gewinnen, so wie sie erstmals in der Study on NATO Enlargement von 1995 festgelegt wurden. 1 Die Beitrittskriterien wurden damals bewusst vage gehalten. Sie betreffen u.a. die demokratischen Standards prospektiver Mitglieder und ihre Bereitschaft, ethnische und territoriale Konflikte entsprechend der Normen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zu bearbeiten. Wichtiger sind die Ausführungen zu den Gründen und Zielen der Öffnung. Neben der Festigung von Demokratie ging es insbesondere um die Förderung regionaler Stabilität, und zwar um "zusätzliche Stabilität und Sicherheit für alle Staaten in der euro-atlantischen Region, ohne neue Trennungslinien."² Das Versprechen, auch Russland würde von der Erweiterung profitieren, gründete auf drei Konditionen: Erstens auf der Erwartung, dass sich der durch die NATO gefestigte demokratische Charakter der neuen Mitgliedstaaten in ihrer ausgeprägten Kooperationsbereitschaft auch gegenüber Russland niederschlagen würde. Zweitens auf der Entwicklung enger Beziehungen zu Russland. Dem sollte der NATO-Russland-Rat dienen, in dem Moskau zwar keine Stimm-, wohl aber Mitspracherechte eingeräumt werden sollten. Zudem hielten gerade die USA die Perspektive einer eventuellen Mitgliedschaft Russlands in der NATO lange offen. Drittens schließlich durch die Zusage, die integrierte Militärstruktur der NATO nicht zu erweitern und keine substanziellen Kampfverbände der alten Staaten in den neuen Mitgliedsländern zu stationieren.

Moskau ließ sich unter diesen Bedingungen, wenngleich nach langem Zögern, auf die Kooperation mit der NATO ein. Dennoch war klar, dass der Spagat zwischen den Zielen der Stabilisierung der neuen Mitglieder und der Entwicklung immer engerer Beziehungen zu Russland nur bei der nötigen Empathie für russische Anliegen würde gelingen können. Vor dieser Aufgabe hat die NATO und insbesondere ihre Führungsmacht versagt.³ Auch als einige der

Vgl. NATO Office of Information and Press: NATO Handbook, Brüssel 2001, S. 61-67, http://www.nato.int/docu/handbook/2001/hb030101.htm.

² Ebd., S. 62.

³ Vgl. zum Folgenden Matthias Dembinski/Hans-Joachim Schmidt/Bruno Schoch/Hans-Joachim Spanger: Nach dem Kaukasus-Krieg. Einbindung statt Eindämmung Russlands, Frankfurt a.M. 2008, HSFK Report 6/2008.

neuen Mitglieder sich entgegen der optimistischen Erwartung nicht kooperationsbereit verhielten, sondern mit der NATO und den USA im Rücken ihre bilateralen Streitigkeiten mit Moskau nur umso härter ausfochten, schaltete sich Washington nie mit dem nötigen Nachdruck mäßigend ein. Dabei stellt der Fall Georgien nur den blutigen Höhepunkt dieses Musters dar. Statt Moskau, wo immer möglich, in Entscheidungen einzubeziehen und die Kooperation auszubauen, vernachlässigte Washington zunehmend die russischen Interessen. Der abrupten Kündigung des ABM-Vertrages (Anti-Ballistic Missile Treaty) folgten die Blockade der Anpassung des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) und die einseitige Anerkennung des Kosovo. Zudem schob sich bei den ersten Anzeichen, dass Putin den russischen Staat auf Kosten demokratischer Partizipationsrechte stärken und für sein Land eine Sonderrolle jenseits des westlichen Lagers beanspruchen würde, das zweite Motiv der Erweiterung, nämlich die Sicherheitsvorsorge gegen Russland, in den Vordergrund. Spätestens im Vorfeld der dritten Erweiterungsrunde war kaum noch zu erkennen, ob es Washington tatsächlich um Demokratisierung geht, oder ob es sich dabei lediglich um einen Vorwand handelt, um den amerikanischen Machtbereich auszudehnen.⁴ Dagegen blieben die Konsultationen unverbindlich, und der NATO-Russland-Rat spielte die Rolle eines Placebos. Schließlich kündigten die USA sowohl die Stationierung von Kampfgruppen im Umfang von ca. 2.000 Soldaten in Rumänien und Bulgarien als auch die Installation von Elementen ihres nationalen Raketenabwehrsystems in Tschechien und Polen an.

Was tun? Die NATO sollte die ursprünglichen Ziele ihrer Erweiterungspolitik ernst nehmen. Präsident Obama hat bereits einen Neubeginn in den Beziehungen zu Russland angekündigt. Er will Verhandlungen über ein Folgeabkommen des *Strategic Arms Reduction Treaty* (START) aufnehmen und er zeigt Bereitschaft, die Stationierung von Raketenabwehrsystemen in Tschechien und Polen zu überprüfen. Darüber hinaus sollten die USA ein nach dem Georgien-Konflikt suspendiertes nukleares Kooperationsabkommen mit Russland wieder in Kraft setzen und, über unverbindliche Diskussionen hinausgehend, damit beginnen, eine gemeinsame Nonproliferationsstrategie mit Russland zu entwickeln. Schließlich sollte die NATO die vagen Vorschläge Präsident Medwedews zu einer europäischen Sicherheitsarchitektur aufgreifen (vgl. Beitrag 2.3.). Entscheidend bleibt die Osterweiterung. Natürlich gelten

⁴ Hans-Joachim Spanger: Zwischen Ground Zero und Square One, Frankfurt a.M. 2007, HSFK-Report 9/2007.

⁵ Richard Weitz: U.S.-Russia Accord Could Facilitate Nonproliferation, Civil Nuclear Cooperation, in: WorldPoliticsReview, 12.5.2008, http://www.worldpoliticsreview.com/ article.aspx?id=2096.

MATTHIAS DEMBINSKI

die Prinzipien, dass Staaten in Europa ihre Bündniszugehörigkeit frei wählen dürfen und dass Russland in dieser Frage kein droit de regard zukommt. Aber es wäre fatal, dieses Prinzip dahingehend zu pervertieren, dass Staaten nur aufgenommen werden um zu beweisen, dass Russland kein Vetorecht hat. Der Beitrittswunsch begründet keine Pflicht zur Aufnahme. Ausschlaggebend ist, ob ein Beitritt dem Ziel eines geeinten und freien Gesamteuropa entspricht. Hier kommt selbst der im März 2009 vorgelegte Bericht einer von Präsident Bush eingesetzten Kommission zum Ergebnis, dass Georgien und die Ukraine nicht reif für einen Beitritt sind. Eine ernsthafte Einschätzung müsste zudem mit den Mythen aufräumen, neue Mitglieder seien allein deshalb besonders kooperationsbereit, weil sie sich auf dem Wege zur Demokratisierung befinden. Darüber hinaus ließe sich eine Erweiterung nur dann mit dem Ziel einer Vertiefung der Beziehungen zu Russland in Übereinstimmung bringen, wenn die NATO in Moskau für ihre Erweiterung werben und die politische Zustimmung oder zumindest Tolerierung Russlands erreichen würde. Der Einwand, Russland habe sich vom Westen verabschiedet, und jetzt gelte es, das freie Europa machtpolitisch zu konsolidieren, greift zu kurz. Selbst wenn sich die unter Putin eingeleitete autoritäre Wende verfestigen und Russland außenpolitisch einen Platz außerhalb des westlichen Lagers einnehmen sollte, stellt das Land keine Bedrohung des Westens dar wie zur Zeit der Sowjetunion. Zumal aus amerikanischer Sicht ein derartiges Russland lediglich ein Problem unter vielen wäre.

Neue Aufgaben?

Mit den strategischen Konzepten von 1991 und 1999 bekennt sich die NATO zu einem weiten Sicherheitsbegriff, der auch die Rückwirkungen wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und ökologischer Entwicklungen in Rechnung stellt. Entsprechend weitete sie ihr Aufgabenspektrum aus, ohne dabei ihre Identität als militärisches Bündnis in Frage zu stellen. Wurden in den 1990er Jahren zunächst die Krisenprävention und die Friedenssicherung jenseits der Bündnisgrenzen als wichtigste neue Aufgabe der NATO angesehen, rückten in den letzten Jahren weitere Aufgaben, angefangen vom Cyber-Terrorismus über die Katastrophenhilfe bis hin zur Piraterie, auf die Tagesordnung. Dabei erwecken zwei Themenstellungen besondere Aufmerksamkeit: die Abwehr des Terrorismus und die Energiesicherheit.

Im strategischen Konzept von 1999 wurde der Terrorismus nur an untergeordneter Stelle und im gleichen Atemzug mit organisierter Kriminalität und Sabotage erwähnt. Nach 2001 avancierte er zusammen mit der Proliferation

von Massenvernichtungswaffen zur wichtigsten Bedrohung der Allianz für die nächsten zehn bis 15 Jahre.⁶

Die mögliche Gefährdung der Versorgung mit wichtigen Rohstoffen und namentlich mit Energie wird ebenfalls bereits in den strategischen Konzepten von 1991 und 1999 erwähnt. Seitdem wurde die Energiesicherheit von verschiedenen Akteuren in den Vordergrund geschoben. In den USA forderte Senator Lugar, die NATO solle sich als Energiebündnis neu definieren, das jedem Versuch entgegentritt, die Unterbrechung von Energielieferungen als Waffe gegen ein Mitgliedsland einzusetzen.⁷ Der Senat verpflichtete den Präsidenten im Juni 2006 sogar dazu, das Thema Energiesicherheit im Nordatlantikrat einzubringen.⁸ Weitere Impulse bekam die Diskussion von der Unterbrechung der Energielieferungen durch Russland und von der mit dem Abschmelzen der Polkappen in greifbare Nähe rückende Erschließung neuer Öl- und Gasfelder. NATO-Generalsekretär de Hoop Scheffer gab mit einer Rede auf der Münchener Sicherheitskonferenz 2006 das Signal für den Beginn der offiziellen Debatte in der NATO. Dabei lassen sich zwei Positionen unterscheiden: Die einen wollen die Rolle der NATO auf Konsultationen und den Stabilitätstransfer mit Hilfe der bestehenden Partnerschafts- und Kooperationsprogramme beschränken. Andere Staaten wie Polen und die USA betonen die militärische Dimension der Energiesicherheit und sehen die NATO auch bei der Absicherung von Versorgungswegen oder kritischen Infrastruktureinrichtungen in der Pflicht.

Auf dem Gipfel von Riga einigten sich die Mitgliedstaaten auf einen Kompromiss, der sowohl die koordinierte Risikoanalyse als auch die Sicherung kritischer Elemente der Energieinfrastruktur erwähnt. In Bukarest nahmen die Staatschefs 2008 den Bericht *NATO's Role in Energy Security* zur Kenntnis. Darin werden fünf Bereiche identifiziert, neben dem Austausch von Informationen, dem allgemeinen Stabilitätstransfer, der Förderung regionaler Kooperation, der Unterstützung beim Umgang mit Lieferengpässen auch die Sicherung gefährdeter Infrastruktur. Damit rückt der Schutz kritischer Schlüsselpositionen – sogenannter *Choke Points* – in die Nähe der möglichen Aufgaben der NATO. Eine Pilotstudie über den Beitrag der NATO zur Absicherung von

⁶ NATO: Comprehensive Political Guidance endorsed by NATO Heads of State and Government on 29 November 2006, Riga, 29.11.2006, http://www.nato.int/docu/basictxt/b061129e.htm.

Andrew Monaghan: Energy Security – What Role for NATO?, NATO Defence College Research Paper Nr. 29, Oktober 2006, S. 4, Fn. 10, http://se1.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=47&fileid=D7ACD73F-0395-75E3-2690-295CFBAA8CA0 &lng=en.

⁸ Paul Gallis: NATO and Energy Security, CRS Report for Congress, Washington, 15.8.2007, http://www.fas.org/sgp/crs/row/RS22409.pdf, S. 5.

MATTHIAS DEMBINSKI

strategisch wichtigen Punkten in der Energieversorgung gegen terroristische Angriffe wurde vom *Committee on the Challenges of Modern Society* bereits erstellt.

Die Bewachung von Förderanlagen, Transportwegen und Pipelines durch NATO-Truppen steht noch nicht auf der Tagesordnung. Dennoch gilt es, frühzeitig zu warnen. Sonst ist zu befürchten, dass die NATO aus strukturellen Gründen die falschen Antworten gibt. Denn sie erweitert einerseits gemäß dem breiten Sicherheitsbegriff extensiv ihren Aufgabenbereich, andererseits hält sie an ihrer Identität als Militärbündnis fest. Dadurch tendiert sie dazu, nichtmilitärischen Bedrohungen vorschnell und möglicherweise unnötig eine militärische Dimension zu geben. Fragen der Energiesicherheit sind besser aufgehoben bei der Internationalen Energieagentur oder auch bei der EU, die über die Schaffung eines Energiebinnenmarktes die Verwundbarkeit einzelner Mitglieder reduzieren könnte. Die Sicherung internationaler Gewässer gegen die Bedrohung von Piraten mag in diesem Zusammenhang eine geeignete Aufgabe für die NATO sein. Nur sollte sie, um die Risiken der Fehlwahrnehmungen und der Bürokratien innewohnenden Tendenz zur permanenten Aufgabenerweiterung zu reduzieren, ihren Beitrag klar und eindeutig begrenzen. Dies betrifft nicht nur die Energiesicherheit, sondern das gesamte Spektrum der neuen Aufgaben.

Defizite der militärischen Transformation

Der militärische Umbau der NATO von der kollektiven Verteidigung eigenen Territoriums zur globalen Interventionsfähigkeit ist mit der neuen Streitkräftestruktur und der Unterscheidung in verlegbare und nicht verlegbare Streitkräfte sowie der 2003 eingeführten schlankeren und flexibleren Kommandostruktur weit vorangeschritten. Die Transformation der Streitkräfte selbst wird von dem neu eingerichteten *Allied Command Transformation* (ACT) und Instrumenten wie der *NATO Response Force* (NRF) vorangetrieben. Diese ursprünglich auf ca. 25.000 Mann geplante Eingreiftruppe, zu der die Mitgliedstaaten halbjährlich rotierend Personal und Ausrüstung beisteuern sollen, dient neben der schnellen Krisenreaktion dazu, neue Einsatzdoktrinen und Ausbildungsstandards im Bündnis zu verbreiten. Allerdings lähmen die Blockadeanfälligkeit und die Risiken der Verwicklung, die durch die Mitwirkung bei der multilateralen NRF entstehen, die Bereitschaft der Mitgliedstaaten Truppen zu stellen, so dass dieses Konzept mittlerweile deutlich beschnitten wurde.

Paradoxerweise nimmt mit der Transformation die Lücke zwischen dem, was die NATO kann, und dem, was die neuen Aufgaben erfordern würden,

weiter zu. Die militärischen Transformationsanstrengungen sollten in erster Linie die Interoperabilität zwischen europäischen und amerikanischen Einheiten sichern, die durch die weit fortgeschrittene Modernisierung der amerikanischen Streitkräfte und ihre Orientierung an der *Network Centric Warfare* verloren zu gehen drohte. Damit richtet die NATO die Streitkräfte ihrer Mitglieder an hochtechnologischen Einsatzszenarien aus und vernachlässigt die Stabilisierungsaufgaben und die zivil-militärischen Anforderungen, mit denen die NATO-Soldaten auf dem Balkan und in Afghanistan konfrontiert sind (vgl. Beitrag 1.1.). Die NATO hat dieses Defizit zwar erkannt, betreibt aber weder systematisch eine angemessene Ausbildung, noch entwickelt sie wie die EU verzahnte zivile und zivil-militärische Kapazitäten zur Konfliktprävention und Friedenssicherung.

Dieses Missverhältnis zeigt sich nicht zuletzt in Afghanistan. Die für die ISAF-Mission (*International Security Assistance Force*) verantwortlichen Offiziere schätzen die Defizite beim zivilen Aufbau, bei der Befriedigung der Grundbedürfnisse der afghanischen Bevölkerung und bei der Verwaltungsund Regierungstätigkeit als sehr viel gravierender ein als die Defizite im militärischen Bereich. Dennoch besteht das sichtbarste Signal des NATO-Gipfels darin, die Zahl der Streitkräfte zu erhöhen, während das von den USA angekündigte politische Konzept zur Konsolidierung der Situation in Afghanistan erst in Umrissen zu erkennen ist, und die NATO händeringend bei Nichtregierungsorganisationen oder der UNO auf einen stärkeren Einsatz der zivilen und zivil-militärischen Instrumente drängt, über die sie selbst nicht verfügt (vgl. Beitrag 1.3.).

Nukleare Abrüstung

Wie auf den Gipfeltreffen in Riga und Bukarest betonten die Regierungschefs in Straßburg zwar mit Nachdruck die Gefahr der nuklearen Proliferation, verdrängten aber den Zusammenhang, der zwischen ihrer eigenen nuklearen Strategie einerseits und der Akzeptanz und damit auch der Wirksamkeit des nuklearen Nichtverbreitungsregimes andererseits besteht bzw. von maßgeblichen Akteuren wie der Gruppe der Blockfreien Staaten hergestellt wird. Eine unmissverständliche Absage an die aus dem Kalten Krieg stammende und offiziell immer noch gültige Strategie des nuklearen Ersteinsatzes ist seit Jahren überfällig. Und obwohl die Nuklearwaffen in Europa seit 1989 bereits drastisch reduziert wurden, sollte die Allianz weitere unilaterale oder verhandelte Abrüstungsschritte der Nuklearwaffen anstreben, die die USA im Rahmen der NATO-Einsatzpläne bereithalten.

MATTHIAS DEMBINSKI

Globale Allianz der Demokratien?

Weiterhin steht die NATO vor der Frage, ob sie neben den zahlreichen Partnerschaften mit den Ländern an ihrer Peripherie enge Beziehungen zu den pazifischen Demokratien aufbauen soll. Bereits im Frühjahr 2004 hatte der damalige amerikanische Botschafter Burns das Thema "Ausweitung der Allianz der Demokratien" auf die Brüsseler Tagesordnung gesetzt. Seitdem drängt insbesondere NATO-Generalsekretär de Hoop Scheffer, unterstützt von den USA und Großbritannien, auf eine möglichst enge Partnerschaft mit Australien, Japan, Süd-Korea und Neuseeland. Einigen Befürwortern enger Kooperation schwebt die Weiterentwicklung der NATO zu einem globalen Club von gleichgesinnten Demokratien vor. Selbst Äußerungen de Hoop Scheffers ließen sich dahingehend interpretieren: "Wir müssen sicherstellen, dass wir eine möglichst enge Partnerschaft mit denjenigen Ländern haben, die uns helfen können und wollen, unsere gemeinsamen Werte zu verteidigen."9 Ganz offen wird dieses Konzept in den USA propagiert. So argumentieren Ivo Daalder und James Goldgeier von der Brookings Institution, angesichts der Globalisierung von Bedrohungen dürfe und könne sich die NATO als Wertegemeinschaft nicht gegen die Mitgliedschaft gleichgesinnter Demokratien sperren. 10 Mittlerweile hat sich der Generalsekretär zwar von der weitgehenden Interpretation distanziert und betont, die angestrebte Partnerschaft diene nur dem Ziel der besseren Abstimmung mit den Staaten, die sich mit eigenen Truppen an Operationen der NATO wie in Afghanistan beteiligen. Dennoch bleibt das Misstrauen groß. Denn die Globalisierung des Zuständigkeitsbereichs der NATO, zusammen mit der Betonung der NATO als Wertegemeinschaft, verleiht dem Konzept einer globalen Allianz von Demokratien durchaus Plausibilität.

Allerdings ist dieses Konzept umstritten. Während neue Mitglieder fürchten, die NATO werde ihre Kernfunktion der kollektiven Verteidigung und ihre Konzentration auf Europa verlieren, kritisieren Altmitglieder wie Deutschland und Frankreich, weitere Schritte in Richtung einer Globalisierung der NATO könnten eine unnötige Polarisierung im Verhältnis zu China und zur islamischen Welt bewirken. Diese Bedenken sind ernst zu nehmen, denn wie Daalder und Goldgeier offen einräumen, hätte die NATO als globaler Club westlicher Demokratien unweigerlich die Tendenz, Legitimität für ihr Tun aus sich

Jaap de Hoop Scheffer: Rede auf der 42. Münchner Sicherheitskonferenz, München, 4.2.2006, http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2006=&menu_ 2002=&menu_konferenzen_archiv=&menu_2007=&menu_konferenzen=&sprache=de& id=169.

¹⁰ Ivo Daalder/James Goldgeier: Global NATO, in: Foreign Affairs, 85 (2006): 5, S. 105-113.

selbst heraus zu generieren. In diesem Kontext erscheint die Ernennung von Ivo Daalder zum NATO-Botschafter als durchaus ambivalentes Zeichen.

Ungeklärtes Verhältnis zu EU und UNO

Schließlich hängen die Identität und die künftige Entwicklung der NATO von ihrem Verhältnis zu anderen internationalen Organisationen und insbesondere zu den Vereinten Nationen und der EU ab. Dass sich mit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) eine enge Beziehung zwischen NATO und EU würde herausbilden müssen, legt allein schon die überlappende Mitgliedschaft nahe. Allerdings war das Verhältnis von Beginn an durch Konkurrenz und Misstrauen belastet. Beide Organisationen fühlen sich für ähnliche Aufgaben zuständig. Vertreter beider Organisationen unterstellen der jeweils anderen Dominanzstreben. Wichtig ist, dass dieses Verhältnis auch über die interne Struktur der NATO entscheidet und damit über die Chance der Europäer, Einfluss auf Washington auszuüben.

Insbesondere Frankreich unterstellt Washington, nicht nur die ESVP beschränken, sondern darüber hinaus Einfluss auf die europäische Außen- und Sicherheitspolitik gewinnen zu wollen. Tatsächlich gingen die Regierungen Clinton und Bush von einer Vorrangstellung der NATO aus. Beide wollten die Rolle der ESVP auf die eines Reserveinstruments beschränken, das nur aktiviert werden solle, wenn sich die NATO als Ganzes, d.h. die USA, in einer Krise für nicht zuständig erklärte. Um eine eigendynamische Entwicklung der ESVP zu verhindern, insistierte Washington zudem darauf, dass die Europäer Kernfähigkeiten nicht selbst aufbauen, sondern auf solche der NATO zurückgreifen. Frankreich drängte dagegen auf größere Entscheidungs- und Handlungsautonomie und setzte sich damit dem Verdacht aus, es wolle die USA sicherheitspolitisch aus Europa herausdrängen. Im Zentrum der Kontroverse steht die Frage, ob die EU eigene Kommmandostrukturen aufbauen soll.

Mit der Rückkehr Frankreichs in die integrierte Militärstruktur ist das Verhältnis zwischen ESVP und NATO zwar nicht geklärt, könnte sich aber entspannen. Im Gegenzug ist die Besetzung der Spitze von zwei Kommandos durch Frankreich im Gespräch: eines Regionalkommandos in Lissabon sowie des *Allied Command Transformation*, das allerdings eher eine Denkfabrik auf strategischer Ebene darstellt und nur geringe Einflussmöglichkeiten bietet. Daneben forderte und fordert Paris eine stärkere Koordinierung der Europäer in

MATTHIAS DEMBINSKI

der NATO.¹¹ Diese Frage ist weiterhin ungeklärt und reicht in den Konsequenzen weit. Wenn die Europäer innerhalb der NATO mit einer Stimme sprechen würden, wäre es um die Möglichkeit, amerikanische Entscheidungen zu beeinflussen, deutlich besser bestellt, als dies bei der gegenwärtigen, hegemonialen Struktur der NATO der Fall ist.

Nicht weniger relevant ist das Verhältnis zur UNO. Es entscheidet darüber, ob die NATO in eigener Regie handelt und eigene Interessen durchsetzt und damit Sicherheit als Clubgut versteht, oder ob sie sich als von der Staatengemeinschaft, vertreten durch den Sicherheitsrat, beauftragt versteht und so Sicherheit als ein öffentliches Gut begreift. In den frühen 1990er Jahren diente die enge Anbindung an den Sicherheitsrat als zentrales Argument, um den Weg vom Bündnis kollektiver Verteidigung zur Organisation globaler Sicherheit zu ebnen. Die NATO erklärte 1992 ihre Bereitschaft, "Peacekeeping-Operationen unter der Autorität des UN-Sicherheitsrates, der die Hauptverantwortung für die internationale Sicherheit und den Frieden hat, zu unterstützen."12 Unterstellte sie ihren Einsatz im früheren Jugoslawien zunächst der UNO und deren Department for Peace-Keeping Operations, entzog sie sich in Bosnien zunächst der operativen und im Kosovo auch der politischen Kontrolle. Seitdem verweisen Schlüsseldokumente der NATO nur noch am Rande auf die Autorität des Sicherheitsrats. Die auch im Kommuniqué des Gipfels verwendete Standardformel, der Sicherheitsrat habe die "Hauptverantwortung für die Erhaltung des internationalen Friedens" ist darüber hinaus bewusst offen gehalten und lässt sich so interpretieren, als trügen Regionalorganisationen wie die NATO eine eigenständige Verantwortung bei der Entscheidung über den Einsatz militärischer Gewalt, die über das Recht auf kollektive Selbstverteidigung hinausgeht.

Dies ist eine problematische Entwicklung, denn die grundsätzliche Bereitschaft zur völkerrechtlichen Legitimation des eigenen Handelns bildet die entscheidende Differenz. An dieser Frage entscheidet sich der Charakter der NATO und die Beurteilung ihrer Transformation aus friedenspolitischer Sicht. Der Einwand, die NATO dürfe sich bei der Erfüllung ihrer neuen Aufgaben nicht vom Einspruch der Vetomächte Russland und China abhängig machen, greift zu kurz. Beide haben zwar in vielen Fragen andere Auffassungen, betreiben aber in der UNO nicht durchgängig Blockadepolitik. Die Bereitschaft, die Auffassungen beider Vetomächte in Rechnung zu stellen und die etablierten

¹¹ Angela Merkel/Nicolas Sarkozy: Wir Europäer müssen mit einer Stimme sprechen, in: Süddeutsche Zeitung, 3.2.2009.

¹² NATO Office of Information and Press: NATO Handbook, Brüssel 2001, S. 107, http://www.nato.int/docu/handbook/2001/pdf/handbook.pdf.

Verfahren zur Anwendung militärischer Gewalt zu beachten, würde zwar die Handlungsfreiheit der NATO einschränken, ihrem Handeln jenseits der kollektiven Verteidigung aber zusätzliche Legitimität und damit auch mehr Aussicht auf Erfolg verleihen.

Wie weiter mit der NATO?

Zwischen den friedenspolitischen Anforderungen an die NATO und ihrem bisherigen Verhalten klafft eine Lücke. Ob diese unter Präsident Obama kleiner werden wird, lässt sich noch nicht absehen. Auf der einen Seite ist von dem vielbeschworenen Change, zumindest wenn man das sicherheitspolitische Personal betrachtet, kaum etwas zu erkennen. Darüber hinaus erscheint das Bekenntnis zum Multilateralismus und zur Zusammenarbeit mit den Verbündeten halbherzig und in erster Linie auf die Lastenteilung ausgerichtet. So erinnerte die Ankündigung von Vizepräsident Biden, "we will work in partnership whenever we can, alone when we must"13 stark an die Standpunkte der letzten beiden Regierungen. Auf der anderen Seite haben sich die Rahmenbedingungen für die amerikanische Außenpolitik deutlich gewandelt. Der liberale Fortschrittsglaube eines Siegeszuges der Demokratie und die Vorstellung von konkurrenzloser amerikanischer Stärke haben tiefe Kratzer abbekommen. Die höchste Aufmerksamkeit des demokratischen Präsidenten wird der Überwindung der Wirtschaftskrise gelten. Außenpolitisch wird es in erster Linie darum gehen, die Bürden der Vorgängerregierung abzubauen. "In der internationalen Politik ist Ordnung fundamentaler als Gerechtigkeit"14 – dieses Motto, unter das der damalige Chef des außenpolitischen Planungsstabes Richard Haass die erste Bush-Administration stellen wollte und das nach den Terroranschlägen mit fatalen Konsequenzen umgedreht wurde, könnte zum Leitmotiv der Obama-Regierung werden.

Eine Weichenstellung in Richtung einer pragmatischen amerikanischen Außenpolitik würde für die Zukunft der NATO Chancen öffnen. Diese gilt es auszuloten. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, eine dritte NATO-Erweiterung zurückzustellen und zunächst das Verhältnis zu Russland zu reparieren. Als militärisches Bündnis sollte sich die NATO auf ihre Kernfunktion der kollektiven Verteidigung konzentrieren und sich bei der Übernahme

¹³ Joseph R. Biden: Rede auf der 45. Münchner Sicherheitskonferenz, München, 7.2.2009, http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2009=&menu_konferenzen=&sprache=de&id=238.

¹⁴ Richard N. Haass: What to do with American Primacy, in: Foreign Affairs 78 (1999): 5, S. 48.

MATTHIAS DEMBINSKI

neuer Aufgaben zurückhalten. Wenn sie zur gemeinsamen Sicherheit jenseits des Bündnisgebiets beitragen möchte, sollte sie ganz im Sinne des von ihr verfolgten umfassenden Ansatzes eine enge Beziehung zur UNO anstreben und die Vorrangstellung des Sicherheitsrats anerkennen. Schließlich könnte ein pragmatischerer Ansatz die Chancen für eine Verhandlungslösung in Afghanistan verbessern. Dies alles sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass unterschiedliche Sichtweisen und Interessenlagen zwischen Amerika und einem Teil Europas weiter bestehen bleiben. Um auch hier nur Afghanistan zu nennen: Während in den USA die Unterstützung für militärische Operationen gegen die *Taliban* nach wie vor hoch ist (76 Prozent), ist sie im Schnitt in den europäischen Staaten auf 43 Prozent gefallen. ¹⁵ Die Bundesregierung sollte daher weiterhin für einen Ausbau der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik werben.

¹⁵ German Marshall Fund/Compagnia di San Paolo/Fundação Luso-Americana/Fundación BBVA/Tipping Point Foundation: Transatlantic Trends. Key Findings, 2008, http://www. transatlantictrends.org/trends/doc/2008_English_Key.pdf.

2.6. Die Krise der internationalen Finanzen – Beginn neuer internationaler Konflikte oder Wendepunkt zu einer besseren Weltfinanzordnung?

Hans Diefenbacher

Die Finanzkrise hat Lettland in große Schwierigkeiten geführt. Jetzt wünschen sich zehntausend Letten von Schweden okkupiert zu werden. [...] Zehntausend wegen der Finanzkrise verzweifelte Bürger Lettlands haben per Petition um eine Invasion aus Schweden vom anderen Ufer der Ostsee gebeten.

In der Internet-Bittschrift heißt es: "Wir, die Bürger von Lettland, möchten Schweden bitten, Lettland zu besetzen. Wir würden gerne schwedische Bürger werden und werden uns an die Gesetze des Landes halten." Dafür hoffe man im Gegenzug auf die gleichen Rechte wie dortige Bürger.

Als Hintergrund gelten die massiven Folgen der Finanzkrise in dem kleinen baltischen Staat mit explodierender Arbeitslosigkeit, einer Inflationsrate von 15 Prozent, drastischen Einkommenskürzungen im öffentlichen Dienst sowie Bankzusammenbrüchen.

(dpa, 17.12.2008)

Der Galgenhumor der "Petition" aus Lettland bringt die Dramatik der Entwicklung der internationalen Finanzkrise zum Ausdruck, bei der Roger Altman im Leitartikel der Zeitschrift *Foreign Affairs* vom Januar/Februar 2009 bereits einen "*financial fallout*" erkennt: Der einschneidendste wirtschaftliche Kollaps seit 75 Jahren werde vermutlich der US-amerikanischen und den europäischen Regierungen sowohl die finanziellen Mittel als auch die Glaubwürdigkeit rauben, ohne die sie ihre derzeitige Rolle in der internationalen Gemeinschaft nicht in der gewohnten Form wahrnehmen könnten. Die Finanzkrise, die in den reichen Ländern entstand und unter der die Armen vor allem in den Ländern des Südens, aber auch in den entwickelten Ländern besonders

Roger C. Altman Financial Fallout – The Great Crash, 2008, in: Foreign Affairs 88 (2009):
 S. 2-14; der Begriff ist nicht übersetzbar, gemeint ist die Analogie zum radioaktiven Fallout einer Atombombe.

leiden und noch leiden werden, beschleunige die Zerstörung des Führungsanspruchs des industrialisierten Westens und werde das globale Gleichgewicht der Kräfte deutlich verschieben, insbesondere zugunsten Chinas. Und auch die Beziehungen der Industrieländer untereinander könnten beeinflusst werden: Das transatlantische Verhältnis werde sich verschlechtern, da die Krise unzweifelhaft in den USA ihren Ausgang genommen hat, ihre negativen Auswirkungen jedoch alle Länder belasten – und überdies diesseits und jenseits des Atlantiks stark unterschiedliche Vorstellungen darüber bestehen, wie die Krise bekämpft werden soll. Während in den USA und auch in Großbritannien die Lösung vor allem in umfangreichen Konjunkturprogrammen und in einer Politik des "billigen Geldes" gesehen wird, wollen die meisten Länder in Europa, insbesondere Frankreich und Deutschland, in erster Linie die Kontrolle der globalen Finanzmärkte verschärfen und die Weltwirtschaft insgesamt stärker regulieren.

In der Tat verging in den letzten zwölf Monaten kaum ein Tag ohne eine neue Nachricht zur internationalen Finanzkrise. Ein zunächst vermeintlich auf den Immobilienmarkt der Vereinigten Staaten von Amerika begrenztes Problem hatte sich mit zunehmender Geschwindigkeit zu einem Flächenbrand entwickelt, der erst weitere amerikanische Banken, dann den Finanzmarkt insgesamt und schließlich weltweit auch die reale Ökonomie betraf. Die Krise kam für Fachleute nicht überraschend, höchstens der Zeitpunkt ihres Beginns: Das Start-Szenario war seit Jahren beschrieben worden, wurde jedoch von der Mehrheit der etablierten Wirtschaftswissenschaft als sehr unwahrscheinlich eingeschätzt. Es gibt kaum eine wirtschaftliche, soziale oder ökologische Entwicklung, die in den letzten sechs Monaten nicht in irgendeiner Weise mit der Finanzkrise in Verbindung gebracht wurde. Daher liegt es nahe zu fragen, in welcher Beziehung die internationale Finanzkrise zum Frieden in der Welt steht – beziehungsweise zu gewaltförmigen Auseinandersetzungen innerhalb und zwischen Staaten, zu Aufständen, zu Bürgerkriegen - oder in Zukunft stehen könnte: eben zu jenen gewaltförmigen Konflikten, in denen sich die Abwesenheit von Frieden manifestiert und die im Friedensgutachten behandelt werden.

Theoretisch sind verschiedene Typen von Wechselwirkungen denkbar. Es wäre möglich, dass gewaltförmige Konflikte zur Entstehung der Finanzkrise beigetragen, sie verschärft oder sogar ausgelöst haben. Es wäre auch vorstellbar, dass die Finanzkrise bestimmte, bereits bestehende gewaltförmige Konflikte verstärkt oder gar neue Konflikte direkt hervorruft. Schließlich kann die These geprüft werden, dass die Finanzkrise zwar keine direkten Auswirkungen auf die Entstehung und den Verlauf gewaltförmiger Konflikte hatte und auch

DIE KRISE DER INTERNATIONALEN FINANZEN

keine haben wird, dass sie jedoch andere Faktoren der globalen wirtschaftlichen Entwicklung und der internationalen Beziehungen so verändert, dass das Potenzial gewaltförmiger Konflikte in Zukunft zunimmt. Möglich sind hier vor allem einschneidende Kürzungen in den Budgets der Entwicklungszusammenarbeit oder auch der Zivilen Friedensdienste oder eine Erhöhung der Rüstungsausgaben.

In jeder Wissenschaft, die nicht über die Möglichkeit von Laborexperimenten verfügt, ist es schwierig, kausale Zusammenhänge empirisch nachzuweisen. Das ist im Grunde eine Trivialität. Im Fall der internationalen Finanzkrise gilt dieser Satz jedoch in besonderem Maße. Zum einen ist die Finanzkrise in keiner Weise abgeschlossen. Über ihren weiteren Verlauf wagen die Wirtschaftswissenschaftler noch immer keine Prognosen, sondern entwickeln allenfalls best case- und worst case-Szenarien. Daher sind zum jetzigen Zeitpunkt Aussagen über mögliche Folgewirkungen hoch problematisch. Erste Tendenzaussagen können getroffen werden, aber Vermutungen über die weiteren Folgen einer in ihrem ganzen Ausmaß noch nicht abschätzbaren Krise sind naturgemäß immer hoch spekulativ.

Der umgekehrte Wirkungszusammenhang müsste eigentlich schon besser zu beurteilen sein; denn wenn gewaltförmige Konflikte zur internationalen Finanzkrise geführt hätten oder sie in ihrem Entstehen zumindest beschleunigt oder verschärft hätten, dann müssten diese Wechselwirkungen vor oder bei dem Beginn der Finanzkrise gefunden werden können. Aber auch diese "Vergangenheit" liegt noch nicht so weit zurück, dass hier abschließend geurteilt werden könnte.

Wie also ist die gegenwärtige internationale Finanzkrise nun entstanden? Von der Mehrheit der Analysten werden gewaltförmige Konflikte nicht als auslösendes Moment genannt, dagegen stellt eine Minderheit diesen Zusammenhang doch her. Deren Position ist jedoch nur zu verstehen, wenn man sich zuvor einige wesentliche Elemente der Entwicklung der internationalen Finanzmärkte vor Augen führt. Im nächsten Abschnitt soll deshalb gezeigt werden, dass die derzeitige Krise als jüngster Kulminationspunkt einer Entwicklung gesehen werden muss, die in den 1970er Jahren begonnen hat. In den folgenden Abschnitten wird dann den Thesen der Wechselwirkungen zwischen Finanzkrise und gewaltförmigen Konflikten nachgegangen. Abschließend werden einige Empfehlungen für Handlungsoptionen angeboten.

Zur Entstehung der internationalen Finanzkrise

Eine grundlegende strukturelle Veränderung des Systems der internationalen Finanzen mit bis heute einschneidenden Folgewirkungen ereignete sich exakt am Sonntag, dem 15. August 1971. Der damalige Präsident der USA, Richard Nixon, sah sich in den Monaten zuvor einer Reihe von Problemen gegenüber, die aus heutiger Sicht eher unbedeutend erscheinen, damals aber als schier unüberwindliche Hürden wahrgenommen wurden. Aufgrund eines Handelsdefizits von vier Milliarden US-Dollar und des gleichzeitigen Anstiegs von Arbeitslosenquote und Inflationsrate in Richtung der Fünf-Prozent-Marke wurde der Goldstandard in den USA abgeschafft. Damit wurde das letzte feste Bindeglied zwischen Papiergeld und realen Gütern beseitigt. Nixons Entscheidung zerstörte das Währungssystem, das 1944 auf der Basis des Goldstandards in Bretton Woods geschaffen worden war und das darauf beruhte, dass der US-Dollar in Gold und alle anderen bedeutenden Währungen wiederum in US-Dollar konvertibel waren. Innerhalb dieses Systems konnten die Länder ihre im Umlauf befindliche Geldmenge so lange ausweiten, wie sie ihre Wechselkurse mit dem Gold-US-Dollar-Standard aufrechterhalten konnten.²

Ohne dieses System stützte sich der Wert der Währungen in der Welt auf nichts anderes mehr als auf das Vertrauen, das in sie gesetzt wurde. Die monetäre Welt hatte kein Fundament mehr, keine Fixpunkte – sie war zu einem "gleitenden Nicht-System" geworden, wie es der deutsche Bundeskanzler Helmut Schmidt einmal bezeichnet hatte.³ Die Zentralbanken sind seitdem fortwährend gezwungen, ihre Zinssätze und das im Umlauf befindliche Geld an diese Schwankungen anzupassen, wofür überwiegend die internationale Anerkennung ihrer Volkswirtschaft und nicht das Handelsvolumen maßgeblich wurden. Joel Kurtzman, ein Wirtschaftskolumnist der New York Times, schrieb in seinem 1993 erschienenen Buch The Death of Money: "Es war eine Umstellung monumentalen Ausmaßes, die nicht nur das Geld neu definierte, sondern die Möglichkeit schuf, die Zahl der Geschäfte zwischen Unternehmen und Ländern dramatisch zu steigern. [...] Enorme Arbitrage-Möglichkeiten wurden geschaffen und lieferten den Rahmen für unzählige neue Finanzmarktprodukte. Infolge dieser Umstellung begann auch die Abkopplung der "Geld'-Wirtschaft von der ,realen' Wirtschaft."4

Politik und Öffentlichkeit waren im Sommer 1982, als Mexiko eine unmittelbar bevorstehende Zahlungsunfähigkeit drohte, ebenso überrascht wie

² Richard Douthwaite/Hans Diefenbacher: Jenseits der Globalisierung, Mainz 1988, S. 72ff.

³ Zit. bei Joel Kurtzman: The Death of Money, New York 1993, S. 51.

⁴ Ebd., S. 53.

im Sommer 2008, als sich abzeichnete, dass der Kollaps von Banken einen Domino-Effekt bis hin zur Gefährdung des US-Dollars als globaler Leitwährung und der Möglichkeit eines Staatsbankrotts von Ländern wie Island, Portugal oder Spanien hervorrufen könnte. Ein ähnliches Szenario konnte im August 1982 abgewendet werden – kaum jemand erinnert sich heute noch daran.

Die Geschichte der internationalen Verschuldung der Entwicklungsländer kann hier nicht im Detail nachgezeichnet werden. Schon Mitte der achtziger Jahre begannen die transnational agierenden Großbanken, zweifelhafte Kredite mit teilweise hohen Abschlägen auf dem internationalen Finanzmarkt zu handeln - ein neues Objekt der Spekulation war geboren. Gleichzeitig hatten der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank in den ersten Jahren der Schuldenkrise die Vergabe von Krediten zu günstigeren Konditionen, als die Privatbanken sie boten, davon abhängig gemacht, dass die Nehmerländer sich bereit erklärten, so genannte Strukturanpassungsmaßnahmen durchzuführen – auch heute wird bereits wieder diskutiert, dass Länder, die in der aktuellen Krise mit großen Problemen konfrontiert sind, dann besonders günstige IWF-Kredite bekommen können, wenn sie sich auf restriktive IWF-Sanierungsprogramme einlassen: Derartige Abkommen haben bereits Lettland, die Ukraine, Weißrussland und Serbien geschlossen. 5 Die Förderung der Exportwirtschaft teilweise auf Kosten der Produktion für die heimische Nachfrage, der Abbau von Sozialleistungen, die Aufhebung der Preisbindungen auch im Grundnahrungsmittelbereich und die Privatisierung von Infrastruktureinrichtungen verhinderten zwar, dass sich Staaten bankrott erklären mussten, führten jedoch häufig zu dramatischen Verschlechterungen der Lebensbedingungen gerade der Ärmsten in der Bevölkerung – ohne dass die Krise dauerhaft bewältigt werden konnte. Dieses Reaktionsmuster droht auch heute.

Zu Beginn der 1990er Jahre wurde deutlich, dass die Akkumulation der Schulden in über siebzig Ländern der Erde ein Ausmaß erreicht hatte, das sich auch mittelfristig auf dem eingeschlagenen Weg der Strukturanpassungsstrategien nicht mehr bewältigen ließ. Im Frühjahr 1990 hatte Brasilien vorübergehend den Schuldendienst einstellen müssen. Die wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren in den verschuldeten Ländern insgesamt hatten sich zu Beginn der 1990er Jahre noch einmal drastisch verschlechtert. Es gab eine ganze Reihe von Ländern, die Jahres-Inflationsraten von weit über 1.000 Prozent aufwiesen: 1990 betrug die Inflation in Brasilien über 5.000 Prozent, in

⁵ Joachim Becker: Osteuropa vor dem Crash à la Argentina? Folgen einer verfehlten Entwicklungsstrategie, in: Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung, Nr. 3-4/2009, S. 4f.

Argentinien etwa 3.800 Prozent und in Bolivien bis zu 20.000 Prozent, um nur drei Beispiele zu nennen. Ein ähnliches Ausmaß der Hyperinflation hat in den letzten Monaten des Jahres 2008 Simbabwe erreicht. In Zeiten der Hyperinflation funktioniert der monetäre Sektor der Volkswirtschaft nicht mehr gemäß der Standard-Lehrbuchweisheit der Ökonomie. Weite Teile der Wertschöpfung finden dann in der Schattenwirtschaft statt; der Staat ist oftmals nicht mehr in der Lage, die soziale Infrastruktur – die Versorgung mit öffentlichen Gütern – aufrecht zu erhalten. Eine hohe formelle Arbeitslosigkeit, stagnierendes oder häufig sogar über längere Zeit deutlich sinkendes Realeinkommen, eine wachsende Ungleichverteilung der Vermögen, Kapitalflucht, sinkende Investitionen – das waren und sind einige der typischen Charakteristika von Ökonomien, bei denen die (Außen-)Verschuldung zu einer drastischen Einschränkung der Funktionsfähigkeit der Geld- und Kreditwirtschaft führt.

Schon bei den Finanzkrisen der 1980er und 1990er Jahre sollte, wie auch bei der jetzigen, die Illusion aufrecht erhalten werden, dass das System an sich funktioniert und deswegen Vertrauen verdient. Das ist partiell auch gelungen: Es kam weder zu einem Staatsbankrott noch zu einem Kollaps der Weltfinanzoder -gütermärkte, jedoch mit paradoxen und verheerenden Folgen: Die Akteure im Weltfinanzsystem haben vor allem das Vertrauen aufgebaut, dass das System auch exorbitante Schulden managen kann, Schulden, die - wie natürlich auch die ihnen entsprechenden Gläubiger-Positionen - von keinerlei Vermögenswerten der realen Ökonomie gedeckt sind, da sie durch reine Rechentransaktionen wie der Fortschreibung von nicht eintreibbaren Zinseszinsen oder durch fiktive Neubewertungen bestimmter Bilanztitel entstanden sind, z.B. aufgrund gestiegener Börsenwerte. Ende der 1990er Jahre hat das Weltfinanzsystem endgültig die "Bodenhaftung" der realen Ökonomie verloren – und seine Akteure waren von den dadurch aufscheinenden neuen Instrumenten einer alchimistischen Geldvermehrung so begeistert, dass sie diese Loslösung triumphal als Modernisierungserfolg feierten.

Ende der 1990er Jahre setzte eine doppelte Entwicklung auf den globalen Finanzmärkten ein, die sich Anfang unseres Jahrzehnts dann weiter verstärkte. Diese Entwicklung besteht zum einen in einem veränderten Umgang mit den Schuldnern, zum anderen in einer Verlagerung der globalen Finanzströme. Zunächst wurde die Ansicht mehrheitsfähig, dass die Schuldenkrise in den ärmsten und den am stärksten betroffenen Ländern durch reine Strukturanpassungsmaßnahmen nicht oder nicht mehr zu bewältigen sei. So wurden Programme wie die so genannte "HIPC-Initiative" (*Heavily Indebted Poor Countries*) möglich: Auf dem Kölner G8-Gipfel 1999 wurde auf Initiative der deutschen Bundesregierung und unter dem Druck zahlreicher Nichtregierungsorganisa-

DIE KRISE DER INTERNATIONALEN FINANZEN

tionen ein Vorschlag zur Ausweitung und Beschleunigung der Entschuldung hoch verschuldeter armer Länder unterbreitet, der – nach der G8-Empfehlung – dann sehr schnell von der Weltbank und dem IWF verabschiedet wurde. Die im Rahmen der HIPC-Initiative erlassenen Schulden konnten vom Weltfinanzsystem mittlerweile ohne größere Probleme verkraftet werden.

Das internationale Finanzsystem hatte sich, nachdem die Bankrott-Gefahren vorerst gebannt waren, mit der schleichenden Katastrophe in den Ländern des Südens arrangiert. Denn neben dem veränderten Umgang mit den Schuldnern wurde seit dem Ende der 1990er Jahre der zweite Punkt immer wichtiger: die Verlagerung der internationalen Finanzströme.

- (1) Neue Kredite wurden in den letzten zehn Jahren an arme Länder sehr viel vorsichtiger vergeben als zuvor. Die ärmsten Länder wurden seit den 1990er Jahren zunehmend und unfreiwillig vom Weltmarkt abgekoppelt, weil das internationale Kapital seine Rendite-Erwartungen in den ärmsten Ländern nicht mehr befriedigen konnte.
- (2) Die Goldgräbermentalität der Akteure auf den Finanzmärkten führte zu einer Verlagerung ihres Interessenschwerpunktes weg von den Dritte-Welt-Krediten zur *new economy* und von dort, als diese Blase geplatzt war, um die Jahrhundertwende zu den *Hedgefonds* und zum so genannten *subprime market*. Auf jeder dieser Etappen stieg die Risikobereitschaft bei den Anlagestrategen weiter deutlich an. Das ist zwar für Laien kaum oder gar nicht nachvollziehbar, für Experten jedoch nur wenig kaschiert durch immer komplizierter verschachtelte Finanzmarkt-Produkte.
- (3) Parallel zu dieser Entwicklung kam es zu einer immer intensiveren globalen Vernetzung aller Segmente der Weltfinanzmärkte. Es war deutlich geworden, dass hier exorbitante Gewinne zu erzielen sind, solange das spekulative System hält, mit anderen Worten: solange alle Anleger, oder zumindest der weit überwiegende Teil der Anleger, darauf vertrauen, dass das System auch in der nächsten Zeit halten wird. Daher ist es für jene, die bereits im spekulativen System engagiert sind, die beste Strategie, auch ihre zunächst risikoaversen Zeitgenossen davon zu überzeugen, Vertrauen und Risikobereitschaft aufzubringen und in den Markt einzusteigen. Nur so sind die zum Teil aggressiven Vermarktungsstrategien internationaler Großbanken zu erklären, die ihre mit hohem Risiko behafteten Produkte dann auch erfolgreich bis in die Kreise von Kleinanlegern verkaufen konnten, die sonst in ihrer Anlagestrategie eher konservativ orientiert waren. Durch den Mechanismus der Giralgeldschöpfung der Privatbanken kann die im spekulativen System befindliche Geldmenge um ein Vielfaches der neu eingebrachten Euro, Yen oder Dollar erhöht werden.

Solange der Optimismus hält, kann die Entfernung zur realen Ökonomie offenkundig fast schrankenlos wachsen – allerdings nur für eine begrenzte Zeit.

These 1: Gewaltförmige Konflikte sind eine Ursache der Finanzkrise

Die Geschichte ist voll von Beispielen, dass Staaten, um Kriege führen zu können, ihre Militärhaushalte so ausgedehnt haben, dass sie an den Rand oder sogar in einen Staatsbankrott geraten sind. Eine daraus folgende allgemeine Finanzkrise kann sehr unterschiedliche Formen annehmen: Der Staat kann versuchen, sein Defizit durch eine stark steigende, in einigen Fällen extreme Belastung der Steuer- und Abgabepflichtigen noch in den Griff zu bekommen. Sofern er seine Militärausgaben kredit- oder anleihefinanziert hat, kann er sich weigern, die vereinbarten Tilgungszahlungen an die Gläubiger – in der Vergangenheit oft internationale Großbanken oder Handelshäuser – zu leisten und entweder gar nichts oder nur Teilbeträge, und diese oftmals auch wesentlich verspätet, zurückzuzahlen. Auf diese Weise werden Zahlungsprobleme – bis hin zum Bankrott – auf die Kreditgeber beziehungsweise die Anleihenehmer abgewälzt.

Eine weitere Methode, Schulden abzuwerten oder sie im Extremfall sogar zum Verschwinden zu bringen, ist eine kräftige Inflation. Sie kann sowohl durch eine vom Staat veranlasste Erhöhung der Geldmenge ausgelöst werden als auch durch einen bestimmten Typus der Rezession, in der die wirtschaftlichen Akteure zunehmend das Vertrauen in das Zahlungsmittel verlieren und deswegen immer höhere Geldbeträge für bestimmte Güter und Dienstleistungen verlangen, quasi als Kompensation für das Risiko, Geld zu besitzen. Im schon genannten Extremfall kann eine Hyperinflation schließlich zur so genannten Repudiation, also zur Zurückweisung eines bestimmten Zahlungsmittels und damit zum Verlust dieser Währung insgesamt führen.

Jede extrem hohe Schuldner- wie auch Gläubigerposition kann sich destabilisierend auswirken: Dieser Fall tritt dann ein, wenn der Schuldner immer weniger in der Lage ist, seinen Zahlungsverpflichtungen nachzukommen und seine wirtschaftlichen Aktivitäten deswegen zunehmend am Ziel der Begleichung der Schulden ausrichtet und nicht an den eigenen Bedürfnissen. Der Gläubiger dagegen muss erkennen, dass er die diesbezüglichen Aktivposten in seiner Bilanz nicht mehr wird realisieren können. Haben sich Gläubiger zuvor entsprechend "reich gerechnet", dann besteht auch bei ihnen die Gefahr, dass sie durch die nun notwendigen Abschreibungen und Wertberichtigungen auf

ausstehende und nicht mehr beibringbare Forderungen ebenfalls in den Bankrott geraten können.

In diesem Zusammenhang ist unter anderem von Joseph Stiglitz, Nobelpreisträger für Ökonomie des Jahres 2001, bereits vor Ausbruch der internationalen Finanzkrise die These aufgestellt worden, dass der Irak-Krieg das Weltfinanzsystem und vor allem die Finanzsituation der USA eben aufgrund nicht mehr realisierbarer Forderungen im Bankenbereich destabilisieren könnte. Beginn und bisheriger Verlauf der Finanzkrise haben Stiglitz in seiner Analyse bestärkt. Die der Finanzkrise vorausgehende wirtschaftliche Abkühlung in den USA wurde nach dieser Analyse durch ein Zusammenwirken verschiedener Faktoren verursacht: durch die Vervierfachung des Preises von Erdöl, für die der Irak-Krieg mitverantwortlich gemacht wurde, das riesige Handelsbilanzdefizit der USA, den aufgrund sinkender Zinsen fallenden Wechselkurs des US-Dollar sowie insbesondere die Kosten des Krieges selbst, der in den USA komplett defizitfinanziert wurde. Diese Faktoren sind über längere Zeit durch die Politik der US-Notenbank überdeckt worden, die durch billiges Geld ermöglicht hat, dass ein zunehmender Teil der wirtschaftlichen Aktivitäten vom Irak-Krieg bis zum Eigenheimkauf – über Kredite und Anleihen finanziert wurde, deren Rückzahlung in keiner Weise sicher war und, wie sich jetzt herausgestellt hat, in vielen Fällen auch nicht möglich ist.

Die internationale Finanzkrise hat diese Blase zum Platzen gebracht. Die globalisierten Finanzmärkte haben dabei zu erstaunlichen Kapitalbewegungen geführt: So hat die Volksrepublik China, die sich in der UN gegen den Irak-Krieg ausgesprochen hatte, diesen Krieg zu einem beträchtlichen Teil mitfinanziert, da China mit den enormen Dollar-Reserven aus seinem Handelsüberschuss mit den Vereinigten Staaten US-Schatzanweisungen gekauft hat.

Joseph Stiglitz schätzt, dass alles in allem der Irak-Krieg bisher mindestens drei Billionen US-Dollar gekostet hat – ein Betrag, der das Vorstellungsvermögen von Menschen sprengt. Als realistischer sieht Stiglitz sogar eine Schätzung von fünf Billionen US-Dollar an, wenn langfristig entstehende, aber jetzt schon erkennbare Kosten mit eingerechnet werden: etwa Leistungen für Veteranen oder die Kosten, die ein Rückzug aus dem Irak und die Neupositionierung von Truppen anderswo verursachen werden. Stiglitz nennt auch noch Kosten, die im öffentlich bekannt gegebenen Budget nicht enthalten sind. Ein Beispiel: Fällt ein Soldat, so bekommt seine Familie 500.000 US-Dollar. Bisher sind über 4.000 US-Soldaten im Irak-Krieg getötet worden. Haushaltsex-

⁶ Joseph Stiglitz/Linda Bilmes: The Three Trillion Dollar War – The True Cost of the Iraq Conflict, New York 2008. Vgl. auch Nathan Gardels: Joseph Stiglitz: "Wir werden teuer für den Irak-Krieg bezahlen", in: Die Welt, 10.3.2008.

perten im US-Kongress haben die Kosten des Irak-Einsatzes im März 2008 auf etwa 400 Millionen Dollar pro Tag geschätzt, die "direkten Kosten" des Irak-Krieges bis Ende 2007 auf insgesamt 1,3 Billionen US-Dollar. Diese Schätzung deckt sich mit den Berechnungen von Stiglitz, der mit den angegebenen Kosten zwischen 3 und 5 Billionen US-Dollar die gesamten volkswirtschaftlichen Kosten zu beziffern versucht. Die ursprünglichen Schätzungen der Kosten des Krieges, die etwa Larry Lindsay, damals Wirtschaftsberater von Präsident Bush, vorgelegt hatte, beliefen sich auf 200 bis 300 Milliarden US-Dollar. Selbst diese Zahlen hatte Verteidigungsminister Rumsfeld damals als völlig überhöht und schlicht als "Quatsch" (baloney) bezeichnet.⁷

Zu den Kosten des Irak-Krieges treten dann natürlich noch die Kosten weiterer militärischer Einsätze, etwa desjenigen in Afghanistan, sowie die Kosten der Hochrüstung allgemein. Insgesamt hat der militärisch-industrielle Komplex in den USA einen Umfang erreicht, der zu einem erheblichen volkswirtschaftlichen Ungleichgewicht geführt hat.

These 2: Die Finanzkrise führt (direkt) zu gewaltförmigen Konflikten

Wesentlich häufiger werden in Szenarien zur Abschätzung der Folgen der Finanzkrise mögliche Auswirkungen auf gewaltförmige Konflikte diskutiert. Bislang gibt es in der laufenden Finanzkrise keine Indizien dafür, dass die Finanzkrise direkt zu gewaltförmigen internationalen Konflikten führen wird, dass ein Land gegen ein anderes militärisch vorgehen könnte, weil es sich von diesem im Zuge der Finanzkrise geschädigt fühlt. Es ist auch nicht unbedingt zu erwarten, dass Gruppen von Menschen, die einen Teil oder ihr gesamtes Vermögen durch die Finanzkrise verloren haben, mit Gewalt gegen jene vorgehen, die sie – bewusst oder indirekt – geschädigt haben; in der Regel versuchen Geschädigte hier eher, den Rechtsweg zu beschreiten. Ende März 2009

⁷ Zitiert nach: Amity Shlaes: Stiglitz's Iraq War Math is Wrong, in: New York Sun, 6.3.2008.

So wird derzeit in Österreich durch den Verein für Konsumenteninformation (VKI) eine Sammelklage mit bis zu 4.500 Klägern vorbereitet, finanziert von einem deutschen Prozesskosten-Finanzierungsunternehmen (Foris). Die Klage richtet sich gegen das deutsche Wirtschaftsberatungsunternehmen AWD, dessen Berater angeblich zwar auf die Gefahr eines Totalverlustes bei den von ihnen vermittelten Anlagen hingewiesen, tatsächlich aber die Aktien als mündelsichere Fonds und als "so sicher wie ein Sparbuch" angepriesen hätten. Der Schaden im aktuellen Fall AWD beträgt rund 10.000 Euro pro Betroffenem, also rund 45 Millionen Euro insgesamt. Entstanden ist er durch den massiven Kursverfall der von AWD verkauften Immofinanz- und Immoeast-Aktien; vgl. Bernt Koschuh: Bisher größte Sammelklage gegen AWD-Berater, in: Österreich 1 Info-Radio, 11.2.2009,

DIE KRISE DER INTERNATIONALEN FINANZEN

gab es jedoch einige erste kleinere Übergriffe auf Manager in Frankreich und gezielte Demonstrationen gegen einzelne Unternehmen in Großbritannien.

Vorgekommen sind bislang Demonstrationen, in denen Menschen ihre Unzufriedenheit mit ihrer Regierung zum Ausdruck bringen. In einigen Fällen wurde bereits befürchtet, dass sich solche Unmutsäußerungen zu regelrechten Unruhen ausweiten könnten. Island erlebte im Januar 2009 die heftigsten Auseinandersetzungen zwischen der Polizei und Demonstranten seit dem umstrittenen NATO-Beitritt des Landes im Jahre 1949. Die Protestbewegung macht die Regierung mitverantwortlich für den Zusammenbruch der drei größten Banken. Der Staatsbankrott Islands konnte Ende letzten Jahres nur durch Überbrückungskredite des IWF und verschiedener Staaten abgewendet werden. Als Folge der Krise sind die Arbeitslosigkeit und die Inflation in Island massiv gestiegen; die isländische Krone verlor drastisch an Wert. Ende Januar 2009 trat die isländische Regierung als Folge der Bürgerkritik zurück. 9 In Irland demonstrierten über 100.000 Menschen im Februar 2009 gegen die ihrer Ansicht nach unzureichenden Maßnahmen der Regierung zur Unterstützung der Opfer der Rezession, in der sich das Land infolge der Finanzkrise seit dem Herbst 2008 befindet. Russische Kommunisten forderten bei einer Demonstration Ende Januar in Moskau eine Abkehr vom westlichen Wirtschaftsmodell und weitreichende Verstaatlichungen.

Am 20. Februar 2009 ist die Regierung Lettlands nach massiver Kritik an ihrem Verhalten in der Finanzkrise zurückgetreten. In den vergangenen Wochen hatten tausende Demonstranten angesichts der Wirtschaftskrise vorgezogene Wahlen gefordert. Dabei war es zu den schwersten Ausschreitungen seit der lettischen Unabhängigkeit 1991 gekommen. Bei Straßenschlachten wurden Dutzende Menschen verletzt und mehr als 100 festgenommen. Die lettische Wirtschaft steckt derzeit in der schwersten Rezession aller 27 EU-Staaten. Das Land ist zudem in erhebliche Finanzprobleme geraten. Die EU-Kommission hatte in dieser Woche ein Defizitverfahren gegen Lettland eröffnet, weil das Staatsdefizit des Landes 2008 auf 3,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) gestiegen ist. Für das laufende Jahr erwartet die EU-Kommission, dass das lettische Staatsdefizit sogar auf über sechs Prozent des BIP steigt. ¹⁰

http://oe1.orf.at/inforadio/102292.html

⁹ Auðunn Arnórsson: Isländer trommeln ihre Regierung aus dem Amt, Spiegel Online, 26.1.2009, http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,603540,00.html.

^{10 &}quot;Lettlands Regierung gibt auf", tagesschau.de, 20.2.2009, http://www.tagesschau.de/ausland/lettland116.html.

These 3: Die Finanzkrise erhöht das Potenzial für gewaltförmige Konflikte

Auch wenn die weltweite Finanzkrise bislang nicht unmittelbar zu Bürgerkriegen führt, hat sie doch gravierende indirekte Folgen. Diese treffen vor allem die Armen der Welt. Olivier de Schutter, UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, erwartet, dass die Zahl der Hungernden und Unterernährten im kommenden Jahr wieder die Milliardengrenze überschreitet.¹¹ Zunächst lässt die Finanzkrise durch den Rückgang der Konjunktur eine Entspannung auf den Rohstoff- und Nahrungsmittelmärkten erwarten. Allerdings werden die Lebensmittelpreise aufgrund der steigenden Nachfrage infolge des Bevölkerungswachstums, des zunehmenden Fleischkonsums, der Nachfrage nach Bioenergie und der Ernterückgänge durch den Klimawandel in der globalen Rezession höchstens leicht zurückgehen. Die neuen Finanzinstrumente, die zur internationalen Finanzkrise maßgeblich beigetragen haben, haben aber auch im Lebensmittelbereich extreme Probleme geschaffen: Insbesondere die Hedgefonds haben in den letzten Jahren zum Teil sehr stark in so genannte primary food commodities, d.h. unbearbeitete Nahrungsmittel wie frische Früchte, investiert, da sie mit steigenden Preisen in diesem Bereich rechneten. Diese Erwartung von Preissteigerungen hat durch das starke finanzielle Engagement von Spekulanten über Warentermingeschäfte und den Optionshandel die tatsächlichen Preisentwicklungen, die sich durch die realwirtschaftlichen Prozesse ergeben haben, extrem verstärkt: Die Börsenpreise der primary food commodities haben sich zwischen 2006 und 2007 fast verfünffacht, was dann auf breiter Linie den Preisanstieg für Grundnahrungsmittel in den armen Ländern beschleunigt hat. Jean Ziegler, bis 2008 UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, hat gefordert, die Spekulanten, die mit Agrar-Rohstoff-Zertifikaten handeln, wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit vor einem internationalen Tribunal anzuklagen.¹²

Nach Ausbruch der internationalen Finanzkrise setzten mehrere Entwicklungen ein, die die Lage der Armen negativ beeinflussen. Wegfallende Einkommen aufgrund eines rezessionsbedingten Rückgangs der Nachfrage stürzen besonders arme Bevölkerungsschichten in prekäre Situationen. Investitionen werden ebenso ausbleiben wie die Rücküberweisungen der Migranten, die

²¹¹ Zitiert nach Norbert Glaser: Die Armen bezahlen die Rechnung – Internationale Finanzkrise lässt Zahl der Hungernden deutlich anwachsen, in: Neues Deutschland, 2.12.2008.

^{12 &}quot;Jean Ziegler: Tribunal für Spekulanten", FR-online, 20.10.2008, http://www.fr-online.de/in_und_ausland/politik/dokumentation/1616315_Den-Spekulanten-das-Handwerk-legen. html.

DIE KRISE DER INTERNATIONALEN FINANZEN

Vielen das Überleben sichern. Kredite werden in der heimischen Wirtschaft der armen Länder kaum mehr zu bekommen sein. Kein soziales Sicherungsnetz wird die Folgen für den Einzelnen abfedern, kein Konjunkturprogramm die Wirtschaft ankurbeln. Bereits jetzt können größere Ströme von Rückwanderungen von Arbeitsmigranten verzeichnet werden, etwa von Russland nach Kirgisistan, deren Reintegration aufgrund der schlechten Wirtschaftslage in den Heimatländern sehr problematisch ist. Das Erreichen der Millenniumsziele wird noch unwahrscheinlicher als vor der Krise. In den Tagen, in denen westliche Regierungen in atemberaubender Geschwindigkeit Rettungspakete für ihre Banken und Wirtschaftsunternehmen in dreistelliger Milliardenhöhe bereitstellen, 13 werden Hilfsgelder für die armen Länder und Zahlungen im Bereich Entwicklungszusammenarbeit seit dem Herbst 2008 gekürzt. Viele Programme und Projektförderungen sind ganz gestrichen worden. Dagegen würden bereits 14 Milliarden US-Dollar pro Jahr ausreichen, um ein signifikantes weltweites landwirtschaftliches Wachstum zu erzielen, das genügen würde, um das erste und wichtigste Millenniumsziel zu verwirklichen: die Halbierung des Hungers in der Welt. Wenn die Finanzkrise dazu beiträgt, dass die westlichen Länder hier ihre Finanzierungszusagen aufgrund der Finanzkrise revidieren, wird der eingangs zitierte financial fallout in Gestalt eines massiven Glaubwürdigkeitsverlustes Realität werden. Hinzu kann in der nächsten Zeit - nicht nur auf wirtschaftlichem Gebiet – eine massive Störung der internationalen Kooperation kommen, wenn sich Staaten verstärkt in einen Abwertungswettlauf ihrer Währungen begeben, bei dem sich einzelne Länder direkt durch Abwerungen oder indirekt durch eine starke Ausweitung der Geldmenge ihre heimischen Währung Erfolge auf den internationalen Währungen verschaffen wollen, was gemeinsame Lösungen erheblich erschweren würde. Die ersten Länder - darunter die USA und Großbritannien – haben bereits begonnen, ihre Geldmenge massiv durch ein Beschleunigen der Druckerpresse auszuweiten.

Handlungsempfehlungen

Interessanterweise ist die Denkfigur der strukturellen Gewalt, die von Forschern des *International Peace Research Institute Oslo* Anfang der Siebziger Jahre entwickelt wurde, bislang fast ausschließlich auf den Nord-Süd-Konflikt bezogen worden. "Strukturelle Gewalt ist die vermeidbare Beeinträchtigung grundlegender menschlicher Bedürfnisse oder, allgemeiner ausgedrückt, des

¹³ Bis zum 3.3.2009 haben allein deutsche Banken Hilfen in Höhe von 294 Mrd. Euro beantragt; 197 Mrd. Euro waren bereits bewilligt worden.

Lebens, die den realen Grad der Bedürfnisbefriedigung unter das herabsetzt, was potenziell möglich ist". ¹⁴

Diesem erweiterten Gewaltbegriff zufolge ist alles, was Individuen daran hindert, ihre Anlagen und Möglichkeiten voll zu entfalten, eine Form von Gewalt. Strukturelle Gewalt umfasst daher Diskriminierungen jeglicher Art und die Verringerung von Lebenschancen durch ungleiches Einkommen. Damit ist auch die ungleiche Verteilung des Zugangs zu Bildung oder zu Umweltgütern inbegriffen, sofern dadurch Lebenschancen unterschiedlich beeinflusst werden.

Einige Funktionsmechanismen der eng vernetzten globalen Finanzmärkte könnten durchaus ebenfalls mit dem Begriff der strukturellen Gewalt beschrieben werden. So hat Richard Douthwaite darauf aufmerksam gemacht, dass die zunehmende Vernetzung der Märkte zu einer Veränderung der Allokation investiver und spekulativer Mittel führt, denn das Finanzkapital sucht weltweit – und nicht mehr auf Regionen oder Nationen beschränkt – die profitabelsten Anlagemöglichkeiten. Dies bedeutet, dass die Ersparnisse ärmerer Regionen von den lokalen Zweigstellen des internationalen Bankensystems eingesammelt und in der Regel sofort aus dieser Region abgezogen und in den Metropolen investiert werden. ¹⁵ Dieser Mechanismus hat erheblich zu einer Verschärfung der regionalen und internationalen Ungleichverteilung beigetragen, insbesondere nach der Loslösung der internationalen Leitwährung vom Goldstandard und der damit verbundenen, (fast) beliebigen Ausdehnbarkeit der Geldmenge.

Die internationale Finanzkrise hat bereits jetzt einmal mehr gezeigt, dass eine am Leitbild eines ungeregelten Kapitalismus orientierte Ökonomie eine Wachstumsillusion befördert, die sich nur für eine begrenzte Zeit durch spekulative Transaktionen und durch eine stetig zunehmende Abkopplung der monetären von der realen Ökonomie aufrecht erhalten kann. Rettungsaktionen, die das bestehende System weitgehend erhalten wollen, sind in der Gefahr, kommende Generationen sehr stark zu belasten, denn sie müssen die nun zur "Rettung" aufgewendeten Beträge in irgendeiner Form zurückzahlen – oder endgültig abschreiben. Sie laufen darüber hinaus Gefahr, den Akteuren der internationalen Finanzmärkte zu ermöglichen, im Prinzip so weiter zu machen wie bisher und unverzüglich eine neue spekulative Blase aufzubauen. Wenn

¹⁴ Tord Høivik/Johan Galtung: Structural and Direct Violence. A Note on Operationalization, in: Journal of Peace Research 8 (1971): 1, S. 73-76; Johan Galtung: Strukturelle Gewalt – Beiträge zur Friedens- und Konfliktforschung, Reinbek 1975.

¹⁵ Richard Douthwaite: The Growth Illusion – How economic growth has enriched the few, impoverished the many, and endangered the planet, Dublin 1996.

dies verhindert werden soll, wird es nicht möglich sein, schnell hohe Raten eines in der Struktur unveränderten Wirtschaftswachstums zu erzielen.

Die Verantwortlichen, die die Weltfinanz- und Weltwirtschaftskrise bekämpfen sollen, stehen nun an einem Scheideweg. Die schlechteste Variante wäre ein lediglich "nachsorgendes" Minimalprogramm: Konjunkturprogramme zur Unterstützung der Wirtschaft der Industrieländer und die nahezu vorbehaltlose Rettung der Banken. Gefordert wäre dagegen, wie beschrieben, eine wesentlich weiter gehende Reform – nichts weniger als eine zukunftsfähige Reregulierung des internationalen Finanzsystems.

Anfang April 2009 wurde beim G20-Gipfel in London ein überraschender Kompromiss erzielt, der in gewisser Weise als Addition der beiden zu Anfang beschriebenen Politik-Linien diesseits und jenseits des Atlantik, mehr aber als Sieg der deutsch-französischen Vorstellungen verstanden werden kann. Im Abschlussdokument des G20-Gipfels gibt es keine Verpflichtung zu neuen nationalen Konjunkturprogrammen; stattdessen werden die Mittel für internationale Organisationen deutlich erhöht, insbesondere für die Ausstattung des IWF. Vereinbart wurden schärfere Regeln für die Finanzmärkte, vor allem eine Erhöhung des Drucks auf Steueroasen und die Veröffentlichung einer "schwarzen" und einer "grauen" Liste mit den Problemländern, die sich nicht an die Standards für faire Besteuerung und die Einschränkung des Bankgeheimnisses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) halten. Gerade in diesem Punkt ist es zu einer nicht erwarteten Koalition zwischen Deutschland und den USA gekommen, die dieses Ergebnis letztlich ermöglicht hat. Festgelegt wurde auch, dass wichtige Hedgefonds in Zukunft reguliert werden sollen.

Dass auch das G20-Dokument von London eine Absage an den weltweiten Protektionismus enthält, ist nicht wirklich überraschend: Laut ihrer Lippenbekenntnisse wollen alle Länder den Freihandel. Hier wird es wesentlich darauf ankommen, ob nun in der nächsten Zeit mehr getan wird, um dieses Ziel durch eine gezielte Bekämpfung nationaler Handelsbeschränkungen auch umzusetzen. Im Dokument enthalten ist eine Ablehnung von den bereits erwähnten Abwertungswettläufen, die die USA und Großbritannien offenkundig bereits in den letzten Wochen begonnen haben. Auch hier bleibt abzuwarten, wie die G20-Erklärung nun die nationalen Politiken beeinflussen wird.

Eine Rückkehr zum *Bretton Woods*-System alter Prägung wird nicht möglich sein. Mittlerweile erfährt die Forderung nach einem "Bretton Woods II" auch von prominenter Seite Unterstützung. ¹⁶ Allerdings besteht keineswegs

¹⁶ Vgl. u.a. "Köhler: Finanzkrise verlangt ein Bretton Woods II", in: Handelsblatt, 21.11.2008.

Einigkeit, worin eine solche neue, grundlegende Regulierung der konvertiblen Weltgeldmenge bestehen soll. Sinnvoll könnte in Anbetracht der ökologischen, ebenfalls globalen Krise sein, einen neuen Standard für die Geldmenge der Leitwährungen zu finden, der sich an einem ökologisch verträglichen, nachhaltigen Energie- und Ressourcenverbrauch orientiert. Ein ausgearbeiteter Vorschlag für ein solches System existiert noch nicht in einer Form, die als Blaupause übernommen werden könnte.

Um so dringender erscheint der Vorschlag, im jetzigen Stadium der Krise so bald als möglich auf der Ebene der Vereinten Nationen einen grundlegenden Verhandlungsprozess zur Gestaltung der Rahmenbedingungen eines neuen Weltfinanzsystems durchzuführen. Eine zentrale Empfehlung findet sich ebenfalls schon seit gut zwei Jahrzehnten im Forderungskatalog vieler NGOs: spekulative Anlageformen durch eine entsprechende Besteuerung der Transaktionen unattraktiv zu machen. Bestimmten Finanzmarkt-Produkten - wie etwa den oben beschriebenen Agrar-Rohstoff-Zertifikaten – sollte die Zulassung an allen Börsen der Welt entzogen werden. Durch eine verbesserte Kooperation der seriösen Länder, wie auf dem G20-Gipfel vereinbart, könnten so genannte Finanz- und Steueroasen rasch ausgetrocknet werden, darüber hinaus müssten jene Finanzprodukte ganz vom Markt genommen werden, die die jetzige Krise mit ausgelöst haben. Rettungsaktionen für Wirtschaftsunternehmen sollten sich immer am Ziel eines langfristigen Umbaus nach dem Leitbild einer dauerhaft umweltgerechten und sozialverträglichen Ökonomie orientieren. Und Konjunkturprogramme bräuchten insbesondere die am wenigsten entwickelten Länder.

Dass der G20-Gipfel die genannten, weitreichenden Politikvorschläge als Kompromiss aus den Ausgangspositionen zuwege gebracht hat, hat nicht nur die transatlantischen Beziehungen wieder von einem beginnenden, größeren wirtschaftspolitischen Konflikt befreit. Vor allem hat der Gipfel gezeigt, dass die G20-Staaten handlungsfähig sind. Die Prognose mag verfrüht sein, dass die G8 als bestimmendes, wenn auch nur informell etabliertes Gremium ausgedient haben – aber die Wahrscheinlichkeit, dass das internationale Kräftegleichgewicht künftig nicht mehr aus acht, sondern aus zwanzig Elementen gebildet werden wird, hat deutlich zugenommen.

Kapitel 3: Zivile Konfliktbearbeitung

3.1. Prävention – Gründe für die kurze Karriere eines langfristigen Politikansatzes

Bernhard Moltmann

Häufig heißt es am Beginn von Märchen: "Es war einmal ... " und am Schluss: "Und wenn sie nicht gestorben sind, so leben sie noch heute." Dazwischen finden sich in gedrängter Form Erzählungen von Entscheidungsdilemmata, von Hoffnungen und Enttäuschungen. Die zitierten Anfangs- und Schlusssätze bilden auch einen geeigneten Rahmen, um zu beschreiben, wie die politische Konjunktur der Idee der Prävention verläuft.

Ihren Aufschwung nahm die Idee der Prävention zu Beginn der 1990er Jahre; spätestens gegen Ende des Jahrzehnts hatten sich relevante internationale Organisationen die Sache auf ihre Fahnen geschrieben – gleichzeitig waren Ansatz und Instrumente in der nationalstaatlichen Politik angekommen. Einschlägige Beiträge des Friedensgutachtens haben sich seitdem mit Schritten der Implementierung, dem Zusammenwirken politischer und gesellschaftlicher Akteure und entwicklungspolitischen Akzenten beschäftigt. ¹ Gemeinsam ist ihnen, für eine kohärente Umsetzung zu werben. Dieser Appell ist immer noch mehr als berechtigt. Trotz aller Anstrengungen reagiert die Politik weiterhin hilflos, kurzatmig oder gar opportunistisch auf aufziehende oder bereits ausgebrochene Gewaltkonflikte, geschweige denn, dass sie ihnen von Vornherein entgegenwirkt. Dies wirft die Frage nach den Ursachen der Diskrepanz zwischen Einsicht und ausbleibenden Folgerungen auf. Antworten darauf sind von einer kritischen Prüfung des Präventionsansatzes selbst sowie seiner Realisierung auf internationaler wie einzelstaatlicher - hier der deutschen - Ebene zu erwarten. Noch ist offen, ob die Idee der Prävention politisch fortbesteht oder aber ihr Ableben zu registrieren ist.

Alltagsweisheit und Gewaltkonflikte

Es gehört zum Allgemeinwissen, dass Vorsorge besser als Nachsorge ist. So sind auch der Austrag von Konflikten und deren gewaltförmige Eskalation in den Bann des Präventionsgedankens geraten. Dabei verdienen drei Aspekte des Vorbeugens Aufmerksamkeit: Dies betrifft erstens die Qualität der Kon-

Vgl. die folgenden Beiträge im Friedensgutachten: 1.2. in 1994, 4.3. in 1997, 1.9. in 2000, 3.6. in 2002, 3.8., 5.3. und 5.4. in 2004, 3.2. in 2005, 2.4. in 2006 und 1.8. in 2007.

PRÄVENTION

flikte. Es gilt zu verhindern, dass verhandelbare, d.h. teilbare Konflikte zu unteilbaren bzw. fundamentalen Konflikten mutieren und die Festigung von Antagonismen die Fähigkeit zum Kompromiss ersetzt. Zweitens ist im Blick auf die Mittel zu vermeiden, dass Positionsdifferenzen mit Gewalt ausgetragen werden. Kommt Gewalt ins Spiel, verengen sich die Handlungsoptionen und schwinden die Aussichten auf einen Ausgleich. Gewaltkonflikte enden am ehesten durch Sieg und Niederlage. Eine anschließende wechselseitige Anerkennung der Kontrahenten ist nahezu unmöglich, ganz abgesehen von der Last, erzeugtem menschlichem Leid und materieller Zerstörung zu begegnen. Drittens ist der zeitliche Aspekt in Rechnung zu stellen. Erfolgt ein Eingreifen zu spät, ist den Beizustehenden nicht mehr zu helfen.

Aber es ist auch redlich, eine Reihe von Schwierigkeiten zu benennen: Zum einen ist in der Mehrzahl der Fälle die Fähigkeit zur Vorausschau und zur Synthese beschränkt. Das Zukünftige wird als Verlängerung des Vergangenen erwartet. Institutionelle und inhaltliche Barrieren verhindern neue Erkenntnisse über Wirkungszusammenhänge und Wechselwirkungen. Zum anderen überlagern bei präventiven Maßnahmen oft Eigeninteressen die Empathie. Bedrohungsperzeptionen speisen sich aus Befürchtungen für das eigene Wohlergehen, aber nicht aus Sorge um die Sicherheit von Menschen und Gesellschaften, in denen die Konflikte ausgetragen werden. Die Bereitschaft zur Prävention gerät vielfach unter den Druck innenpolitischer Kontroversen. Als Beispiele mögen Auseinandersetzungen über einen "engen" oder "weiten" Sicherheitsbegriff oder über zivile und militärische Komponenten der Prävention dienen. Ferner hat die Realisierung der Idee der Prävention gegen den Drang zu schnellen Lösungen zu kämpfen. Konfliktprävention ist kein Mittel, das rasche Effekte oder TV-geeignete Bilder zeitigt. Vielmehr sind mehrgleisige, verschlungene Wege zu gehen. Den Kontrahenten ist Raum für Bewegung ohne Gesichtsverlust zu geben. Hier kommt auch das Kostenargument ins Spiel. Zwar ist erfahrungsgemäß frühzeitiges Handeln weniger aufwendig als eine Aktion bei einem bereits eskalierten Konflikt. Doch überzeugt diese Einsicht selten, weil Folgelasten eines strukturellen Wandels vielen Geldgebern zu unbestimmt bleiben. Schließlich sind Wirkungsanalysen von Präventionsmaßnahmen heikel, denn es taucht in keiner Statistik auf, wenn sie greifen und der Frieden erhalten bleibt. Als Fazit lässt sich festhalten: Das eigentlich Selbstverständliche, gewaltsamen Konflikten vorzubeugen, geht mit immanenten Schwierigkeiten einher.

BERNHARD MOLTMANN

Die internationale Ebene: Aufschwung des Präventionsgedankens in turbulenten Zeiten

Die Aussichten, dass eine Idee Realität wird, steigen, wenn sie im rechten Moment, einem *Kairós*, auf einen tatkräftigen Promotor trifft. Von beidem hat das Anliegen profitiert, die Politik angesichts der weltweit steigenden und an Intensität zunehmenden Gewaltkonflikte zu einem Wechsel von reaktiven zu proaktiven Handlungsweisen zu bewegen. Das ist auf internationaler Ebene wirkungsvoller als in innerstaatlichen Zusammenhängen gelungen.

In der ersten Hälfte der 1990er Jahre war eine Konstellation gegeben, um die Idee der Prävention umzusetzen. Schon vor dem Zweiten Golfkrieg (1990/91) hatte der damalige US-Präsident George Bush Sr. geglaubt, eine "neue Weltordnung" ausrufen zu können. Gleichzeitig hatten sich neben den Exponenten der Staatenwelt gesellschaftliche Akteure, als "Zivilgesellschaft" geadelt, etabliert. Doch was als Befreiung aus der Starre der Blockkonfrontation im Zeichen des Ost-West-Konflikts daherkam, war auch Anlass und Hintergrund von Gewaltkonflikten. Nur die wenigsten von ihnen waren zwischenstaatliche Kriege; die Mehrzahl wurde innerhalb von Staaten ausgetragen, wenn auch oft mit Beteiligung von außen. Dabei hatte die Zivilbevölkerung die größte Last zu tragen. Fluchtbewegungen großen Ausmaßes und Zerstörung der Lebensgrundlagen für Menschen und Gesellschaften waren die Folge. Obwohl die Konfliktkonstellationen nicht neu waren, sondern nur ihr von Gewalt geprägter Austrag, etablierte sich schnell die Rede von den "neuen Kriegen". Kaum eine Weltregion blieb davon verschont, doch traf es den afrikanischen Kontinent am härtesten. Die gewaltigen Massaker in Ruanda, denen im Jahr 1994 hunderttausende Menschen zum Opfer fielen, bildeten einen schrecklichen Höhepunkt, wobei die internationale Politik und Öffentlichkeit tatenlos zusahen. Vergleichbares spielte sich auf dem Balkan ab.

Die UN als Promotor der Prävention

Bei dem prominenten Promotor der Idee der Prävention handelt es sich um den ägyptischen Völkerrechter und Außenpolitiker Boutros Boutros-Ghali, von 1992 bis 1996 Generalsekretär der UNO. Das von ihm im Jahr 1992 vorgelegte Dokument "Agenda für den Frieden" enthielt *in nuce* alle Elemente einer Strategie, um die Eskalation von Konflikten zu verhindern, vorhandene Gewalt einzudämmen und nach einer Befriedung zu verhindern, dass sie wieder aufflammt. Sie formulierte die Sequenz von Präventionsschritten (Vorbeugende Diplomatie – Friedensschaffung – Friedenssicherung – Friedenskonso-

PRÄVENTION

lidierung) und schrieb die Wechselbeziehung einzelner Maßnahmen fest. Ihre Schlüssigkeit feite sie allerdings nicht davor, später wieder zerfleddert zu werden. Kofi A. Annan, der nachfolgende UN-Generalsekretär (1997 – 2006), hatte allen Anlass, den Weg weiter zu beschreiten. Die anhaltende Dramatik des Weltgeschehens verlangte nach staatenübergreifendem Handeln. Gleichzeitig bot das Paradigma einer "Kultur der Prävention" eine Legitimationsformel, um die Sinnhaftigkeit der Vereinten Nationen erneut zu begründen. Außerdem lieferte der Ansatz die Möglichkeit, Instrumente der Organisation effektiver einzusetzen. Als solcher hat er inzwischen einen festen Platz in allen zentralen UN-Dokumenten gefunden.

Ausweitung der Präventionsidee

In fundierten Berichten und Empfehlungen konnte sich Annan auf die Expertise eines rasch aufblühenden "Präventionsgewerbes" stützen (Denkfabriken, agile Nicht-Regierungsorganisationen, ihr Fachwissen anbietende Beamte und Politiker im Ruhestand sowie Regionalexperten). Diesem ist eine inhaltliche wie operative Ausdifferenzierung des Ansatzes zu verdanken. Es plädierte dafür, zeitliche Phasen der Prävention zu unterscheiden sowie Maßnahmen der akuten Gefahrenabwehr von Schritten abzugrenzen, die politische, wirtschaftliche, soziale und ökologische Ursachen von gewaltträchtigen Konflikten beseitigten. Das brachte eine Ausweitung der Präventionsidee mit sich, da nun ein strukturbezogener Ansatz neben den Bedarf an aktueller Aktion trat.

Das Ausmaß an Vermischung der Perspektiven erhöhte sich noch durch die Forderung, auch die Reaktion auf menschliches Elend, das Naturkatastrophen oder Kriegsführung verursachen, unter die Kategorie der Prävention zu subsumieren. So gehören im Auswärtigen Amt die Präventionsaufgaben seit 2008 zum Portfolio des Beauftragten für globale Fragen. Sein Briefkopf nennt als Zuständigkeiten außerdem Menschenrechte, humanitäre Hilfe und internationalen Terrorismus. Das gemeinsame Dach bildet die Vorstellung dessen, was als Krise einzustufen ist, nämlich eine Konstellation, in der ein Gewaltausbruch unmittelbar bevorsteht. Doch was als Krise gilt, wird aus der Nähe und Ferne unterschiedlich eingestuft: Vor Ort spüren Menschen und Gesellschaften dies, wenn sich Nahrungsmittel verknappen, Rechtssysteme an Wirksamkeit verlieren, wechselseitiges Vertrauen schwindet, Waffen angehäuft werden oder externe Akteure die Macht an sich reißen. Dagegen wird die internationale Politik erst aufmerksam, wenn Wirtschaftsaktivitäten und Handelswege unterbrochen werden, Migrationsbewegungen nicht mehr steuerbar sind, Staatsgrenzen in Gefahr geraten oder das Zusammenbrechen von Staaten die internationale

BERNHARD MOLTMANN

Stabilität in Frage stellt. Dabei bleibt das Vorgehen der Staatenwelt selektiv. Medial vermittelte Aufmerksamkeit und weltpolitische Konjunkturen, gepaart mit Eigeninteressen, liefern Vorgaben für unmittelbares Handeln, während andere Krisenregionen unberücksichtigt bleiben.

Mit der Öffnung der Präventionsidee hin zu strukturbezogenen Ursachen von Gewaltkonflikten kam die Entwicklungspolitik ins Boot. Der alte Satz "Entwicklungspolitik ist Friedenspolitik" erhielt neue Aktualität. So legte der Entwicklungshilfeausschuss der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) im Jahr 1997 Leitlinien mit dem Titel "Konflikt, Frieden und Entwicklungszusammenarbeit an der Schwelle zum 21. Jahrhundert" und vier Jahre später Handlungsempfehlungen für externe Partner vor. Die Voten der OECD waren für Geberländer von Relevanz. Sie öffneten die Entwicklungspolitik für sicherheitspolitische Problemstellungen und erlaubten, finanzielle Aufwendungen dafür als entwicklungsrelevante Leistungen in Rechnung zu stellen. Die Entwicklungspolitik erhielt mit der Idee der Prävention eine neue Ausrichtung und machte sie zudem kompatibel mit außenund sicherheitspolitischen Interessen. Gleichzeitig handelte sie sich aber Kontroversen über Vorgehensweisen und Kompetenzstreitigkeiten auf ihrem ureigensten Tätigkeitsfeld ein.

Nutznießer und Champion

Die Europäische Union (EU) nahm mit ihrem Programm zur Verhütung gewaltsamer Konflikte (Göteborg 2001) die Präventionsidee auf und benannte nicht-militärische Konfliktbewältigung als einen ihrer außenpolitischen Schwerpunkte. Prävention war geeignet, die zivile Handlungsoption als Merkmal der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zu unterstreichen. Von 16 EU-Missionen weltweit sind derzeit 13 ziviler Natur. Der Aktionsplan für zivile Aspekte der ESVP von 2004 nennt Plangrößen für Leistungen auf den Feldern Polizei, Rechtsstaatlichkeit, Verwaltung, Katastrophenschutz, Krisenbeobachtung, Menschenrechte, *Gender* und Sicherheitssektorreform. Derzeit laufen Vorbereitungen für neue Ziele im Jahr 2010. Ergänzt werden die politischen und personellen Anstrengungen der EU durch finanzielle Mittel des EU-Stabilitätsinstruments mit einem Umfang von 2.062 Milliarden Euro (2007 bis 2012). Hinzu kommen Ressourcen des Instruments für Entwicklungszusammenarbeit in Höhe von 17 Milliarden Euro und der Humanitären Hilfe in Höhe von 5,6 Milliarden Euro.

² Winfried Nachtwei: Zivile Krisenprävention und Friedensförderung, Berlin 2008, S. 14-16.

PRÄVENTION

Wenn auch in der zweiten Reihe der Weltpolitik agierend, lässt sich die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) als wahrer Champion der Präventionsidee bezeichnen. Mit der Beobachtung von Wahlen, Demokratiestandards, Medienfreiheit und des Minderheitenschutzes hat die Organisation seit 2005 in 19 Feldmissionen in Ost- und Südosteuropa, im Kaukasus und Zentralasien viel getan, um Amtswechsel friedlich ablaufen zu lassen, Minoritäten zu schützen, Rassismus zu bekämpfen, Polizeiarbeit zu professionalisieren und Rüstungskontrolle zu fördern. Schließt man die Leistungen ihrer Vorgängerorganisation ein, der weitgehend gewaltfreien Transformation des Ost-West-Konflikts einen institutionellen Rahmen geboten zu haben, so wächst die positive Bilanz noch, und dies alles mit einem relativ schwach ausgebauten Apparat und trotz der Heterogenität ihrer Mitglieder.

Der Omnibus-Effekt

Wenn Begriffe und Konzepte sich entgrenzen, öffnet sich die Tür für Belange, die vom ursprünglichen Anliegen weit entfernt sind. Das ist auch der Idee der Prävention mit ihrem weiten Deutungshorizont widerfahren. Ihr wird alles an Problemwahrnehmung zugeordnet, was die Tagespolitik bewegt, von der Erschütterung angesichts der "neuen Kriege" über die Bekämpfung des Terrors, die Eindämmung der Verbreitung kleiner Waffen bis hin zu den Bemühungen, dem internationalen Drogenhandel Einhalt zu gebieten. Damit droht der Kerngedanke der Prävention, nämlich der Gewalteskalation von Konflikten vorzubeugen, zu verflachen. Außerdem geht der Blick auf den zwingenden Zusammenhang aller Elemente einer Präventionsstrategie, wie sie einst die "Agenda für den Frieden" benannt hatte, verloren. Der Primat des Zivilen rückt in den Hintergrund.

Missbrauchstendenzen lassen sich ferner identifizieren, wenn die Idee der Prävention dazu herhalten muss, die Existenzberechtigung von Institutionen aufzupolieren oder deren Kompetenzen herauszustreichen. Eigeninteressen schieben sich in den Vordergrund. Es wird mehr von Bedingungen der Intervention geredet als von der Konfliktperspektive. Schließlich ist die Idee der Prävention auf den Ruin zugesteuert, als 2002 der Gedanke der Präemption – ein militärgestütztes Vorgehen, um bevorstehende Gefahren zu bekämpfen – Vorrang auf der weltpolitischen Agenda bekam. So gleicht die Idee der Prävention einem Omnibus, in den Akteure einsteigen, ohne die Fahrkarte für ein neues Reiseziel gelöst zu haben, sprich: ihrem politischen Handeln mit der Orientierung auf Vorbeugung von Gewalt eine neue Ausrichtung zu geben.

BERNHARD MOLTMANN

Die Präventionsidee in den Niederungen deutscher Politik

In der deutschen Politik fand die Idee der Prävention ihren *Kairós* nach 1998. Mit den nicht enden wollenden Balkan-Kriegen, den in diesem Zusammenhang vollzogenen Rechtsbrüchen westlicher Bündnispartner und humanitären Katastrophen, die sich kaum 1.000 km von Deutschland entfernt abspielten, ereilte die damals ins Amt gekommene rot-grüne Bundesregierung eine bislang unbekannte Herausforderung: Sie musste ihre nun fällige teils politische, teils militärische Reaktion mit einer schlüssigen Programmatik unterlegen. Da lag es nahe, die Idee der Prävention als neues Leitmotiv deutscher Friedenspolitik zu verkünden.

Im Jahr 1999 hatte sich Außenminister Joschka Fischer vor den Vereinten Nationen zu einem prominenten Fürsprecher der Präventionsidee gemacht. Im darauffolgenden Jahr legte die Bundesregierung ihr Gesamtkonzept "Zivile Krisenprävention, Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung" vor. Das Programm, das entgegen seinem anspruchsvollen Titel nur knapp zwei Seiten lang war, nahm alle Stichworte der damaligen internationalen Debatte auf. Es stützte sich auf einen Sicherheitsbegriff, der politische, ökonomische, ökologische und soziale Dimensionen einbezog – kurz: auf einen "erweiterten Sicherheitsbegriff". Unter der Maßgabe, Prävention vorrangig als zivil ausgerichtetes Handeln zu verstehen, plädierte das Dokument dafür, im Rahmen einer Gesamtstrategie die Kompetenzen von Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs-, Finanz-, Wirtschafts-, Umwelt-, Kultur- und Rechtspolitik miteinander zu verzahnen. Damit sollte gleichsam ein neues Räderwerk entstehen und dies in enger Abstimmung mit der globalen und europäischen Ebene.

Am 12. Mai 2004 verabschiedete das Bundeskabinett einen Aktionsplan mit dem gleichen Titel wie das vorangegangene Gesamtkonzept. Die öffentliche Präsentation blieb jedoch allein der Staatsministerin im Auswärtigen Amt, Kerstin Müller, überlassen. Winfried Nachtwei (Bündnis 90/Die Grünen), einer der wenigen zähen Verfechter des Präventionsansatzes im Bundestag, stellte 2008 resignierend fest, dass das Vorhaben damals zu schnell das Interesse der politischen Spitze verloren habe, was sich nach dem Regierungswechsel im Jahr 2005 fortsetzte. Die jetzige schwarz-rote Regierung bekannte sich zwar weiter zum Aktionsplan. Aber auch hier rutschte das Programm auf der politischen Tagesordnung weiter nach hinten.

Stärken und Schwächen des Aktionsplanes

Die Stärken des Aktionsplanes liegen darin, dass er gewaltfreie Konflikte in Staaten und Gesellschaften als Vehikel eines begrüßenswerten Wandels, ja als

PRÄVENTION

Kennzeichen demokratischer Freiheit versteht. Er betont den Zusammenhang von (Krisen-)Prävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung. Deshalb fordert er Kohärenz der Politikkonzepte und sorgfältige Abstimmung zwischen militärischem und zivilem Handeln, ohne vorab der militärischen Option Vorrang einzuräumen. Das Dokument erkennt an, dass die Steuerung von Konflikten zuvörderst den beteiligten bzw. betroffenen Akteuren selbst obliegt. Falls diese nicht dazu in der Lage sind, empfiehlt es, sie dazu in die Lage zu versetzen (empowerment), ohne dass sich vorhandene Gegensätze verschärfen (do no harm). Außerdem verknüpft es die deutsche Politik mit internationalen Handlungsbezügen und proklamiert Offenheit gegenüber gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren.

Die Schwächen des Aktionsplanes offenbaren sich in den operativen Passagen. Es werden zwar über 160 Handlungsziele benannt, jedoch ohne Systematik und Wechselbeziehungen. Außerdem fehlen überprüfbare Ziele und zeitliche Vorgaben, wie sie die EU-Planungen enthalten. Schließlich bleibt bei manchem Ziel der Verdacht, dass schon Vorhandenes nur eine neue Verpackung erhalten hat, bis hin zur neuerlichen Bestätigung von Selbstverständlichem. Mängel zeigen sich ferner bei der ausbleibenden Integration von Perspektiven und Handlungsoptionen der verschiedenen Ressorts. Vollmundig ist von Querschnittaufgabe und Verzahnung die Rede, ohne daraus erwachsende Kompetenzstreitigkeiten unter den Ressorts durch organisatorische Umbauten zu beheben. Vor allem das Auswärtige Amt sah sich durch das Vorgehen anderer Ressorts, zunächst des Entwicklungs- und später des Verteidigungsministeriums, in seiner Führungsrolle bedroht. Der neu eingerichtete "Ressortkreis" als Zusammenschluss aller beteiligten Ministerien hätte zu einem neuen Zentrum werden können. Er ist aber zu einem Gremium des Informationsaustausches degeneriert. Ähnliches gilt für den "Beirat Zivile Krisenprävention", der sich aus Vertretern wissenschaftlicher Einrichtungen, politischer Stiftungen, gesellschaftlicher Organisationen, der Wirtschaft sowie aus interessierten Abgeordneten zusammensetzt. Er hätte die Chance geboten, der im Aktionsplan proklamierten "Kultur der Zusammenarbeit" staatlicher Stellen mit gesellschaftlichen Akteuren Gesicht zu geben. Stattdessen ist er von Weisungen des Ressortkreises abhängig und kann nicht eigenständig zu Themen des Aktionsplans Stellung nehmen. Der Verdacht einer Alibiveranstaltung liegt nicht fern. Gleichwohl wirkt das Vorhandensein des Beirates als Bremse gegen das Bestreben, die Belange des Aktionsplanes zu parzellieren und schlicht zu verwalten. So hat die Bundesregierung auf ihren jüngsten Tätigkeitsbericht kritische Rückmeldungen aus dem Beirat und dessen Umkreis erhalten, u.a. vom Institut für Internationale Entwicklung, vom German Institute of Global and

BERNHARD MOLTMANN

Area Studies, von der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung sowie von der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung/Forum Menschenrechte.

Schwerer wiegt jedoch, dass der Aktionsplan keine haushaltspolitischen Weichenstellungen zugunsten eines Politikwechsels nach sich gezogen hat. Es gibt keine gemeinsame Steuerung oder auch nur eine Zusammenschau der entsprechenden Ausgaben einzelner Ministerien. Jedes Drängen darauf sieht sich mit abwehrenden Hinweisen auf die Geltung der Haushaltsordnung konfrontiert. Immerhin hat der Abgeordnete Alexander Bonde (Bündnis 90/Die Grünen) ermittelt, dass im Jahr 2007 insgesamt 3,268 Milliarden Euro für Maßnahmen im Kontext des Aktionsplans vorgesehen waren.³ In den Erhöhungen entsprechender Haushaltsposten des Auswärtigen Amtes und der Entwicklungszusammenarbeit seit 2008 haben sich allerdings auch inzwischen eingegangene internationale Verpflichtungen, Vorsorge für Katastrophenfälle ("Feuerwehrtopf") und Zusagen an afrikanische Staaten niedergeschlagen.

Nicht alles Gute ist auch das Richtige

Doch ist ein Streit um die Quantität der Haushaltsmittel müßig, wenn schon die Qualität des Regierungshandelns in Frage steht. Anschauliche Beispiele für die Schwächen der deutschen Präventionspolitik liefern die Umsetzungsberichte zum Aktionsplan (2006, 2008), die die Bundesregierung in zweijährigem Turnus dem Bundestag erstattet und deren Erstellung erhebliche Kapazitäten der Ressorts absorbiert. Trotz einer Auflistung der umfangreichen Tätigkeit auf globaler, europäischer und nationaler Ebene signalisieren die Berichte eine schwindende Fokussierung auf den Dreischritt "Vorbeugung – Konfliktbearbeitung – Friedenskonsolidierung" und den Bedeutungsverlust der Priorität des Zivilen. Stattdessen wird der Aktionsplan zum Sammelbecken für alles, wessen sich die Bundesregierung an Gutem rühmt. Zielgerichtetes Handeln ist nicht erkennbar und ungeniert werden einschlägige Passagen aus anderen Berichten übernommen.

Zudem hat der Aktionsplan nicht die Widersprüche im politischen Handeln beseitigt. Dies zeigt sich sowohl strukturell als auch in Einzelmaßnahmen. In der Rüstungsexportpolitik preist das Auswärtige Amt sein Engagement bei globalen Verhandlungen, um die Verbreitung von leichten und kleinen Waffen einzudämmen; das für Entwicklungspolitik zuständige Ministerium finanziert Programme, solche Waffen einzusammeln und zu zerstören; gleichzeitig aber genehmigt die Bundesregierung die Exporte solcher Waffen in zahlreiche Staaten, die in Gewaltkonflikte verstrickt sind und Menschen- wie Bürger-

³ Winfried Nachtwei, a.a.O., S. 21.

PRÄVENTION

rechtsstandards nicht genügen. Als der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier im Februar 2009 einen Afghanistan-Beauftragten ernannte, rührte sich gleich der Protest von fünf weiteren Ministerien, die in dem Land engagiert sind, aber nicht konsultiert worden waren. So könne der Beauftragte nur nach außen wirksam werden, aber nicht innerhalb der Bundesregierung, summierten sich die Einwände.

Ferner lassen die Berichte erkennen, dass es an Wirkungsanalysen dessen fehlt, was in die Wege geleitet worden ist. Alternative Handlungsoptionen werden nicht abgewogen und Langzeitwirkungen nicht in Rechnung gestellt. Besonders augenfällig ist dies bei Maßnahmen militärgestützter Interventionen, wie bei der Entsendung von EU-Truppen zur Absicherung von Wahlen im Kongo (2007) oder bei der Stationierung von Militäreinheiten im Tschad an den Grenzen zum Sudan (2008). Des Weiteren offenbart sich bei vielen Aktivitäten eine Dominanz von Projektzyklen. Dies übersieht soziale, wirtschaftliche und politische Nebeneffekte von äußeren Eingriffen und kalkuliert mögliche Fehlschläge nicht ein. Schließlich verbergen die Regierungsberichte die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren, die einen gewichtigen Teil an Präventionsleistungen erbringen. Nähmen staatliche Stellen stärker auf deren Konfliktsensibilität Bezug, ließe sich zudem das offenkundige Defizit an Vorausschau auf potenziell gewalthaltige Entwicklungen (early warning) verringern.

Wegdämmern der Präventionsidee

Trotz seiner Schwächen hat der deutsche Aktionsplan internationale Anerkennung gefunden. Dies gilt auch für die operative Infrastruktur, die inzwischen entstanden ist (Zentrum Internationale Friedenseinsätze, Ziviler Friedensdienst, präventionsorientierte Schwerpunkte der Entwicklungszusammenarbeit, Deutsche Stiftung Friedensforschung, Finanzierung von Projekten gesellschaftlicher Träger, Ausbau der Polizei- und Rechtshilfe, umfangreiches personelles und finanzielles Engagement im Rahmen der EU und der UNO). Doch kursiert angesichts des Sachstandes in der deutschen Politik – viele Maßnahmen auf der praktischen Ebene bei gleichzeitigem politischem Desinteresse – die Vermutung, die Programmatik des Aktionsplanes könnte nach den Bundestagswahlen 2009 vollkommen von der Agenda verschwinden. Dafür sprechen zwei Tendenzen: die Neubestimmung der Aufgaben der Bundeswehr und daraus folgende Umbauten in Struktur und Ausrüstung der Streitkräfte sowie die mangelnde politische Aufmerksamkeit für die Präventionspolitik.

BERNHARD MOLTMANN

So folgt das "Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr" einer anderen Zielsetzung als der Aktionsplan, obwohl offizielle Stellen deren Komplementarität behaupten. Ausgehend von einer Analyse von Bedrohungsfaktoren im Licht deutscher Interessen will das Weißbuch eine Neuorientierung der Bundeswehr auf den Weg bringen. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Begriffsschöpfung der "vernetzten Sicherheit". Sie erfasst Risiken, Gefahren und Bedrohungen und benennt verschiedene, abgestufte Reaktionsformen. Krisenprävention wird zu einer daraus abgeleiteten Funktion degradiert, und der Aktionsplan findet nur in einer Info-Box Erwähnung. Damit geht der Zusammenhang von Prävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung ebenso verloren wie der Vorrang des Zivilen. Demgegenüber ist festzuhalten, dass gewaltfreie Konfliktbearbeitung nur gelingen kann, wenn sie sich nicht nur als Reparaturmaßnahme nach dem Scheitern anderer, vor allem militärischer Ansätze versteht. Prävention gründet sich auf dem Anliegen, Notlagen von Staaten, Gesellschaften und Menschen zu begegnen, die unter das Joch der Gewalt zu geraten drohen.

Bei der Wahrnehmung politischer Verantwortung treten erhebliche Defizite zutage. Der Bundestag tut sich schwer, aus der Masse an Informationen in den Tätigkeitsberichten der Regierung Prioritäten herauszufiltern. Initiativen aus dem Ressortkreis, das eigene Gewicht zu stärken, scheitern an mangelnder Bereitschaft von Ressorts, Kompetenzen abzugeben. Die Kriterien für die Vergabe von Etatmitteln einzelner Ministerien für Zwecke des Aktionsplans sind nicht aufeinander abgestimmt. Vorschläge eines *Ressourcenpooling*, wie sie z. B. in Großbritannien umgesetzt worden sind, scheitern an verwaltungsrechtlichen Hindernissen. Ebenso fehlt es an frühzeitigem Austausch über krisenrelevante Entwicklungen.

Jüngstes Indiz für das Wegdämmern der Intentionen des Aktionsplans war, dass im Mai 2008 die CDU/CSU-Bundestagsfraktion mit dem Vorschlag vorpreschte, den Bundessicherheitsrat mit der Gesamtverantwortung für die deutsche Sicherheitspolitik zu betrauen, ohne dass dabei vom Aktionsplan die Rede gewesen wäre. Um einem Streit in der Regierungskoalition vorzubeugen, verschwand der Vorstoß wieder in der Schublade. Er könnte unter veränderten Koalitionskonstellationen wieder aufleben. Macht sich keine Seite für die Idee der Prävention stark, wäre dies für die Fähigkeit eines institutionellen Lernens deutscher Politik ein schlechtes Zeugnis.

Si vis pacem, ...

"Wenn Du den Frieden willst, bereite den Frieden vor!" Dieser Satz gilt als Maxime jeglicher Friedenspolitik. Die Idee der Prävention führt nun zu ihrer Erweiterung: "Wenn Du den Frieden willst, verhindere, dass er zerbricht!" Die Realisierung trägt allerdings eine mehrfache Bürde: Neben den Schwierigkeiten, die der Idee der Prävention als solcher innewohnen, stehen die Risiken, sie mit aufgepfropften Absichten zu verwässern. Eingefahrene Strukturen der Entscheidungsfindung in der Administration behindern die Implementierung auf nationalstaatlicher Ebene. Um dem politischen Ableben der Präventionspolitik zu wehren, steht Folgendes an:

- (1) Selbst wenn es angezeigt sein mag, die Architektur des Aktionsplans zu verändern, ist die deutsche Politik gut beraten, dessen Intentionen nicht fallen zu lassen, zumal auf der operativen Ebene eine arbeitsfähige Infrastruktur dafür entstanden ist. Ein Umbau hätte sich darauf zu konzentrieren, die Anwendung von Gewalt in Konfliktlagen zu verhindern. Das hieße, der Tendenz entgegenzutreten, dass sich Verwaltungsapparate den Ansatz der Prävention nur einverleiben, ohne tatsächlich einen Kurswechsel vorzunehmen. Dies wird nur durch eine deutliche politische Akzentsetzung geschehen. Der einstige Ruf nach einem Präventionsministerium hat durchaus noch Aktualität. Darin würde sich der Wille zu einer wirksamen Steuerung manifestieren, indem die Koordination aufgewertet und Instrumente der Frühwarnung und der Aktion aufeinander abgestimmt werden. Allen koalitionsinternen und administrativen Querelen zum Trotz warten Gewaltakteure und -profiteure in Konfliktregionen nicht, bis sich deutsche Parteien und Verwaltungen sortiert haben.
- (2) Mit ihrem Weißbuch 2006 wollte die Bundesregierung eine Debatte über eine deutsche Sicherheitsstrategie anstoßen. Sollte die Diskussion je an Profil gewinnen, ist auf eine angemessene Relation zwischen zivilen und militärischen Optionen zu achten. Dabei sind das breite Spektrum nichtmilitärischer Handlungsweisen und der Erfahrungsschatz der Entwicklungszusammenarbeit zu nutzen. Hier ist viel an Wissen und Können im Blick auf Sicherheitsbedürfnisse von Staaten und Gesellschaften vorhanden, das der Gewaltvermeidung bei Konflikten dient.
- (3) Die Aufgabe der Prävention ist nicht allein Sache der Staaten. Die Einsicht, Prävention als *bottom-up*-Ansatz zu betreiben, also in gesellschaftliche Verantwortung zu übertragen, sollte die Politik anleiten. Gerade weil die Idee der Prävention so selbstverständlich ist, ist es geboten, soziale und ökonomische Potenziale hierzulande und vor Ort zu mobilisieren.

⁴ Harald Müller: Do not send the Marines. Plädoyer für die Einrichtung eines Ministeriums für Krisenprävention, in: Entwicklung + Zusammenarbeit 41 (2000): 9, S. 233.

3.2. Zehn Jahre Ziviler Friedensdienst – Eine Zwischenbilanz

Günter Schönegg

Der Zivile Friedensdienst (ZFD) wurde in den 1990er Jahren vor dem Hintergrund der weltweiten Zunahme ethno-politischer Kriege und innerstaatlicher Gewaltausbrüche entwickelt. Initiiert wurde er von kirchlichen und nichtkirchlichen Friedensdiensten und entwicklungspolitischen Organisationen. Im Jahr 2009 feiert er sein zehnjähriges Bestehen.

Kernaufgabe des ZFD ist die Vermittlung von fachlich und menschlich qualifizierten Friedensfachkräften (FFK) in Konfliktregionen. Gerade die personelle Zusammenarbeit, so die zugrundeliegende Annahme, leistet einen spezifischen Beitrag für die Konflikttransformation, indem durch sie zivilgesellschaftliche Friedenspotenziale unterstützt werden. Die Durchführungsorganisationen haben dementsprechend unterschiedliche Qualifizierungsangebote und -strategien entwickelt, um geeignete Personen an ihre Aufgaben als Friedensfachkräfte heranzuführen. Nach abgeschlossener Ausbildung arbeiten diese in ihren Einsatzländern gemeinsam mit lokalen Partnerorganisationen auf die Überwindung von Gewalt und die friedliche Transformation von Konflikten hin. Partnerorganisationen können zivilgesellschaftliche Einrichtungen oder staatliche Stellen, religiöse Institutionen, Bildungs- und Kultureinrichtungen oder Medien sein. Insgesamt wurden in den ersten zehn Jahren seines Bestehens ca. 480 Friedensfachkräfte durch den ZFD vermittelt; im Dezember 2008 waren 167 Friedensfachkräfte in 34 Ländern eingesetzt und 27 weitere in Vorbereitung.

Der Zivile Friedensdienst wird von den nach dem deutschen Entwicklungshelfergesetz anerkannten Personalentsendeorganisationen (Arbeitsgemeinschaft Entwicklungshilfe, AGEH; Christliche Fachkräfte International, CFI; Deutscher Entwicklungsdienst, DED; EIRENE, Internationaler Christlicher Friedensdienst; Evangelischer Entwicklungsdienst, EED und Weltfriedensdienst, WFD) sowie von zwei friedenspolitischen Dachverbänden (Arbeitsgemeinschaft Dienste für den Frieden, AGDF und Forum ZFD) durchgeführt. Gemeinsam bilden sie das Konsortium ZFD.

Diese Organisationen verfügen über jeweils sehr unterschiedliche Kompetenzen, Zugänge, Ansätze und Strategien. Kirchliche und friedenspolitische Organisationen, zivilgesellschaftliche Entwicklungsorganisationen und der staatliche DED verwenden jeweils sehr unterschiedliche Friedenskonzepte

ZEHN JAHRE ZIVILER FRIEDENSDIENST

und Interventionsstrategien. Diese Vielfältigkeit wird von den beteiligten Akteuren insoweit als Stärke betrachtet, als sie diverse gesellschaftliche Zugänge, auch und vor allem zu den verschiedenen Konfliktakteuren, sowie vielfältige Kompetenzen und Interventionsoptionen zur Verfügung stellt.

Handlungsfelder des ZFD

In den gemeinsamen Standards für den Zivilen Friedensdienst, dem gemeinsamen Grundlagendokument von 2004¹, wurden sechs Handlungsfelder des ZFD identifiziert:

- 1. Der Aufbau von Kooperations- und Dialogstrukturen über Konfliktlinien hinweg, etwa durch die Stärkung traditioneller Schlichtungsinstanzen. So bildet etwa die Nichtregierungsorganisation MI-PAREC in Burundi mit Hilfe zweier Friedensfachkräfte lokale Mediationskomitees aus und begleitet sie in ihrer Arbeit. Die Komitees spielen eine zentrale Rolle bei der Bearbeitung von Landkonflikten und von Konflikten im Zusammenhang mit der Reintegration von zurückgekehrten Flüchtlingen auf der lokalen Ebene. Im Tschad unterstützen Friedensfachkräfte gemeinsam mit dem Verband der traditionellen Chefs und zwei Menschenrechtsorganisationen landesweit den Aufbau von Schlichtungskomitees für Konflikte zwischen Ackerbauern und Viehzüchtern.
- 2. Die Stärkung von Informations- und Kommunikationsstrukturen zum Thema "Ursachen und Auswirkungen gewaltsamer Konflikte." Dies kann unter anderem mithilfe der Methoden und Strategien des Friedensjournalismus, durch Vernetzung sowie durch das Monitoring von Konfliktverläufen geschehen. Ein Projekt im Niger hat sich etwa erfolgreich für die Integration von Nomaden in kommunale Entscheidungsstrukturen eingesetzt und dadurch einen wichtigen Beitrag zur Verringerung von Gewaltausbrüchen gegen Nomaden geleistet (s.u.). Ein anderes Projekt im Niger hat 2005 durch eine konfliktbezogene Wahlbeobachtung bei den Kommunalwahlen im Westen des Landes wesentlich dazu beigetragen, dass die Parteien sich im Vorfeld der Wahlen absprachen, um Gewaltausbrüche zu verhindern. In Uganda, Afghanistan, Mosambik und Kamerun unterstützen Friedensfachkräfte die Einführung von friedenswissenschaftlicher Forschung und Lehre an Universitäten und in mehreren Projekten (z.B. in Afghanistan, im Ost-Kongo und in Mosambik) fördern Friedensfachkräfte Radiojournalisten im journalistischen Umgang mit Konflikten ("Friedensjournalismus").

Standards für den Zivilen Friedensdienst, überarbeitete Fassung 2008, http://www.ziviler-friedensdienst.org/docs/ZFD-Standards-0408.pdf.

- 3. Die Schaffung von Anlaufstellen und gesicherten Räumen für die Unterstützung und Begegnung von Konfliktparteien sowie die Reintegration und Rehabilitation der von Gewalt besonders betroffenen Gruppen. Dazu gehören Maßnahmen der psychosozialen Unterstützung und der Traumabearbeitung. In der von einer Friedensfachkraft unterstützten senegalesischen Frauenorganisation USOFORAL entwickeln zum Beispiel Frauen, die von der Gewalt in der Casamance betroffen sind, Räume, um diese Konflikte zu bearbeiten und eigene Aktionen für Frieden und Versöhnung zu konzipieren. In Serbien und Kroatien unterstützt eine Fachkraft Kriegsveteranenverbände bei der Aufarbeitung von Traumata und bei der Entwicklung eigenständiger Versöhnungsaktivitäten.
- 4. Beratung und Trainingsmaßnahmen zu Instrumenten und Konzepten ziviler Konfliktbearbeitung sowie beim Aufbau von Strukturen. Die Beratung und Ausbildung in ziviler Konfliktbearbeitung findet in fast allen ZFD-Projekten statt. In einigen Projekten, z.B. im Niger oder in Sierra Leone, werden gezielt Konfliktbearbeitungskompetenzen und -strukturen aufgebaut, die es gewährleisten, dass in diesen Ländern langfristig eine Kultur gewaltfreier Konfliktbearbeitung entsteht.
- 5. Friedenspädagogik, etwa die Durchführung von Bildungsmaßnahmen zum Abbau von Feindbildern. In Butare (Ruanda) wurde beispielsweise mit Unterstützung einer Friedensfachkraft ein Kino aufgebaut, das Jugendlichen ein friedenspädagogisch orientiertes Programm anbietet. Die Filme dienen als Grundlage für Gespräche, Workshops und gemeinsame Aktionen für Frieden und Verständigung.
- 6. Die Stärkung der lokalen Rechtssicherheit durch die Beobachtung der Menschenrechtssituation, den Schutz vor Menschenrechtsverletzungen und den Aufbau und die Stärkung lokaler Institutionen. In Kambodscha und in Guatemala haben Friedensfachkräfte zum Beispiel Menschenrechtsorganisationen darin unterstützt, in Landkonflikten die Rechte von Landlosen und Kleinbauern gegenüber Großkonzernen und korrupten Verwaltungen zu stärken. Sie betreiben außerdem Lobbyarbeit für gerechte Landreformen. Die internationale Menschenrechtsorganisation *Peace Brigades International* gewährleistet mit Hilfe von Friedensfachkräften durch die Präsenz internationaler Teams in Gewaltkonflikten den Schutz von exponierten Menschenrechtsund Friedensaktivisten in Kolumbien, Guatemala und Indonesien und unterstützt deren Aktionen durch Beratung, Ausbildung und internationale Vernetzung.

Finanziert werden die Aktivitäten des ZFD vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Das BMZ hat in

ZEHN JAHRE ZIVILER FRIEDENSDIENST

den letzten Jahren die Mittel für den ZFD kontinuierlich erhöht: Seit 2006 wurde das Budget mehr als verdoppelt.

Budgetentwicklung des ZFD

	2005	2006	2007	2008	2009
Ī	14	14,5	17	19	30

^{*} In Millionen Euro

Zivilgesellschaftliche Beiträge zur friedlichen Transformation von Konflikten – Was kann der ZFD leisten?

Eine der wichtigsten Einsichten angesichts der weltweit aufflammenden kriegerischen Auseinandersetzungen der 1990er Jahre war es, dass staatliche Akteure allein oftmals nicht in der Lage sind, Gewaltausbrüche zu verhindern bzw. zu beenden und wieder Frieden herzustellen. Zivilgesellschaftliche Initiativen rückten ins Blickfeld, z.B. der Dialog mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren, die Schaffung informeller Dialogplattformen, die Erzeugung einer Kultur der gewaltfreien Konfliktbearbeitung sowie die Moderation von gesellschaftlichen Versöhnungsprozessen.

In den letzten Jahren haben einige wissenschaftliche Studien allerdings wieder neue Dynamik in die Diskussion um die Rolle der Zivilgesellschaft in Friedensprozessen gebracht. Für den ZFD sind diese Erkenntnisse hoch relevant, denn er steht nach den ersten zehn Jahren seines Bestehens vor der Herausforderung, im Rahmen seiner Profilbildung genauer zu definieren, was er unter welchen Bedingungen leisten kann und wo seine Grenzen liegen. Er sieht sich immer häufiger der Situation ausgesetzt, dass man von ihm erwartet, Dinge zu leisten, für die er nicht geschaffen ist (z.B. kurzfristig in akuten Krisen zu intervenieren, um Gewalt zu beenden).

Die Forschungen von Paffenholz u.a. enthalten wichtige Hinweise darüber, unter welchen Bedingungen zivilgesellschaftliche Friedensförderung Wirkung entfaltet bzw. entfalten kann.² Sie zeigen etwa, dass Dialogprogramme und friedenspädagogische Maßnahmen oft wirkungslos bleiben, wenn sie in einer Phase kriegerischer Gewalt gestartet werden. Sie sollten also eingerichtet wer-

² Thania Paffenholz/Christoph Spurk: Civil Society, Civic Engagement, and Peacebuilding, Washington 2006, http://siteresources.worldbank.org/INTCPR/Resources/WP36_web.pdf.

GÜNTER SCHÖNEGG

den, *bevor* es zu einer Eskalation kriegerischer Gewalt kommt, wenn sie wirksam sein sollen. Ist die Gewalt schon ausgebrochen, leisten zivilgesellschaftliche Akteure dagegen wichtige Beiträge in den Bereichen des Menschenrechtsschutzes und der Lobbyarbeit für politische Deeskalationsprozesse.

Fisher und Zimin sehen außerdem die Gefahr, dass Friedensarbeit immer stärker zu einer rein technischen Angelegenheit wird.³ Sie fordern Friedensinitiativen deshalb auf, auf eine umfassende gesellschaftliche Transformation hinzuarbeiten, die auch strukturelle Gewaltursachen berücksichtigt. Der ZFD sieht seinen Schwerpunkt zwar nicht in der Bearbeitung struktureller Ursachen (s.u.). Die Erfahrung der letzten zehn Jahre hat jedoch gezeigt, dass Friedensfachkräfte in Bezug auf die Vernetzung lokaler Initiativen mit internationalen politischen Kampagnen und Prozessen oftmals wichtige Arbeit leisten. ZFD-Projekte und -Partner im Ost-Kongo liefern beispielsweise internationalen Lobbykampagnen wie *Fatal Transactions* Informationen über den Zusammenhang zwischen lokalem Ressourcenabbau und den Kriegen in der Region. Friedensfachkräfte stellen bei dieser Verbindung von lokaler Arbeit und internationalen Prozessen ein wichtiges Bindeglied dar.

Der Ansatz Robert Riciglianos dagegen gibt wichtige Impulse, die spezifischen Beiträge zivilgesellschaftlicher Initiativen in der Abgrenzung von anderen Interventionen zu bestimmen. Friedensförderung (peacebuilding) erfordert in seinem Modell die Integration von politischen, sozialen und strukturellen Interventionen. Politische Interventionen zielen im Wesentlichen darauf ab, Abkommen zwischen den politischen Führern der Konfliktparteien zu vermitteln, um akute Gewalt zu beenden. Strukturelle Interventionen hingegen richten sich in erster Linie auf den Aufbau partizipativer und inklusiver Strukturen, z.B. durch Demokratieförderung, und damit auf die Überwindung struktureller Konfliktursachen. Soziale Friedensförderung schließlich legt ihren Schwerpunkt auf gesellschaftliche Prozesse der Veränderung von Einstellungen, Sichtweisen, Verhaltensweisen und Beziehungen.

Der Zivile Friedensdienst setzt vorwiegend auf der Ebene sozialer Prozesse an. Einige ZFD-Projekte tragen aber auch zur Schaffung bzw. Veränderung von gesellschaftlichen Strukturen bei. Ein gutes Beispiel dafür ist das bereits erwähnte Projekt im Niger, in dem gemeinsam mit den beteiligten Konfliktak-

³ Simon Fisher/Lada Zimin: Just wasting our Time? An Open Letter to Peacebuilders, 2008, http://api.ning.com/files/5CuxVRXQbCfsVI7030o3xpgoyqKEOJnWkiunysNj6g x217jvsRBSQ0Aj7spznkBycwmow4Pk6Hrd4j8JmrKO*lxU21QuA0b7/AnOpenLetterto Peacebuilderscomplete.pdf.

⁴ Robert Ricigliano: Networks of Effective Action. Implementing an Integrated Approach to Peacebuildung, in: Security Dialogue 34 (2003): 3, S. 445-462.

ZEHN JAHRE ZIVILER FRIEDENSDIENST

teuren nach Möglichkeiten zur Integration von bisher marginalisierten Nomadenvölkern in Entscheidungsprozesse gesucht wird.

Insgesamt stehen Analysen von Kohärenz, Synergieeffekten, Abstimmung und Koordination zwischen den Akteuren sowie Überlegungen zum jeweiligen Programmansatz und den Steuerungsmechanismen der verschiedenen Instrumente im Mittelpunkt der Forschung. Die Schaffung von Kohärenz und Synergien gestaltet sich vor Ort abhängig von Ausprägung und Intensität des Konfliktes allerdings nicht immer einfach. Deshalb hat das BMZ in den letzten Jahren verstärkt den Anspruch angemeldet, hier steuernd einzugreifen. Dabei geht es dem Ministerium vor allem um eine bessere Wirksamkeit und Sichtbarkeit des ZFD durch eine stärkere Länderkonzentration und um eine bessere Verknüpfung des ZFD mit staatlichen Interventionen. Das BMZ entwickelte ein eigenes Krisenfrühwarnsystem und erstellte auf dieser Basis im Jahr 2006 Länderlisten, die die Zielregionen des ZFD vorgeben. In den Bewilligungsverträgen werden außerdem immer häufiger Auflagen zur Kooperation mit Maßnahmen der bilateralen deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) formuliert.

Dieser Steuerungswille des BMZ steht jedoch im Konflikt mit dem Anspruch der zivilgesellschaftlichen Trägerorganisationen, eigenständig zu arbeiten. Sie definieren sich nicht als durchführende Dienstleister in einem staatlichen Programm, sondern als eigenständige Friedensakteure. Abstimmungs-, Koordinations- und Vernetzungsbedarf identifizieren sie vor Ort abhängig vom Konfliktkontext und berücksichtigen dabei nicht nur weitere ZFD-Projekte in der Region und andere deutsche EZ-Akteure, sondern alle für die jeweiligen Ziele und Zielgruppen relevanten internen und externen Akteure. Über ihre Partnerstrukturen steht ihnen ferner ein sehr effizientes Frühwarnpotenzial zur Verfügung. Immer öfter stehen sich so die Ansprüche des BMZ und der durchführenden Organisationen in einem Spannungsverhältnis gegenüber, so dass eine genauere Definition der und bessere Abstimmung über die Ziele und Funktionen des ZFD an Bedeutung gewinnt.

Ziele, Funktionen und Wirkungen des ZFD

Als der Zivile Friedensdienst 1999 aus der Taufe gehoben wurde, gab es nur relativ wenige Erfahrungen mit personeller Zusammenarbeit in der deutschen Friedensförderung. Allerdings hatten sich einige Entwicklungsorganisationen schon vorher der Frage zugewandt, wie in der Entwicklungszusammenarbeit mit innergesellschaftlichen Konflikten umgegangen werden könnte. Im internationalen Kontext, insbesondere im angelsächsischen Raum, waren außerdem

GÜNTER SCHÖNEGG

schon Erfahrungen mit zivilgesellschaftlicher Konflikttransformation gesammelt worden. Aus diesen beiden Erkenntnissträngen heraus wurden, zum Teil unter starker Beteiligung von Partnern vor Ort, Strategien entworfen, die je nach Herkunft und Philosophie der Trägerorganisation entweder deutlicher auf entwicklungspolitischen Ansätzen oder auf friedenswissenschaftlichen Erkenntnissen beruhten. Dies spiegelt die Profilentwicklung des ZFD bis heute wider. Während Entwicklungsorganisationen großen Wert auf *ownership* der lokalen Partner in der Konflikttransformation legen ("Frieden muss von innen wachsen"), betonen die friedenspolitischen Dachverbände stärker den Aspekt der Allparteilichkeit und definieren sich als dritte, außerhalb des Konflikts stehende Partei. ⁵

Inzwischen hat sich eine international geführte Diskussion um Wirkungen von entwicklungspolitischen Maßnahmen herausgebildet, die natürlich auch an der deutschen Friedensförderung und dem ZFD nicht spurlos vorüber geht. Der ZFD will spezifische Wirkungen (Veränderungen) auf der Ebene der Partnerorganisationen und Zielgruppen sowie in deren gesellschaftlichem Umfeld erzielen. Die *erwarteten* Wirkungen des ZFD wurden in den gemeinsamen Standards festgehalten; die *tatsächliche* Wirkung von personeller Zusammenarbeit wurde bisher jedoch noch nicht ausreichend erforscht.

Eine erste umfassende Evaluierung des ZFD ist anlässlich seines zehnjährigen Bestehens in diesem Jahr (2009) geplant. Solch eine Evaluierung stellt allerdings eine große Herausforderung dar, da es angesichts der komplexen Konfliktdynamiken häufig nicht möglich ist, Veränderungen auf gesamtgesellschaftlicher Ebene (*impact*) einzelnen Maßnahmen der Friedensförderung zuzuordnen. Diese Veränderungen ergeben sich vielmehr aus einem Zusammenspiel vielfältiger interner Dynamiken und externer Interventionen. Darüber hinaus existieren grundsätzliche Anfragen an den Wirkungsbegriff. Was bedeutet Veränderung im Kontext von Krisenprävention? Welche Bedeutung hat das Nachhaltigkeitskriterium in der friedenspolitischen Diskussion? Auch an die üblichen Planungs-, *Monitoring*- und Evaluierungsinstrumente werden Anfragen gestellt. Werden sie den komplexen und volatilen Konfliktprozessen gerecht? Sind sie nicht zu starr? Ist der Ressourcenaufwand für ein kontinuierliches *Monitoring* angemessen?

Bis zur Fertigstellung einer umfassenden Wirkungsanalyse des ZFD können Einzelprojektevaluierungen bereits einen ersten Eindruck vermitteln. So zeigt eine Dokumentation des ZFD-Programms im Niger von 2008 beispiel-

⁵ Martin Quack: Zwischen Allparteilichkeit und "ownership", in: W&F Wissenschaft und Frieden, Dossier 52, 2006, S. 14-16.

ZEHN JAHRE ZIVILER FRIEDENSDIENST

haft, welche Wirkungen möglich sind.⁶ Es handelt sich dabei um vier Einzelprojekte mit insgesamt sieben Fachkräften, die seit 2002 eingesetzt sind. Sie bearbeiten Konflikte um Land und andere natürliche Ressourcen und insbesondere den Konflikt zwischen Nomaden und Ackerbauern, ein Konflikt, der jedes Jahr zu Todesfällen führt und ein hohes Eskalationspotenzial besitzt. Mithilfe der ZFD-Projekte konnten u.a. Instrumente der Konflikttransformation (Mediationen, Dialogforen, lokale Nutzerkonventionen) so etabliert werden, dass sie in den regionalen und lokalen Landrechtskommissionen (COFOs) regelmäßig und flächendeckend verwendet werden. Insgesamt ist das Bewusstsein für die Problematik der mit dem Nomadismus verbundenen Konflikte und die Kenntnis der gewaltfreien Konfliktbearbeitungsmechanismen im gesamten Land gestiegen: In den meisten COFOs sind mittlerweile Nomadenvertreter beteiligt und die Nomaden suchen insgesamt viel häufiger den Dialog mit der Verwaltung. Auch der Großteil der Entwicklungsprojekte im Bereich Ressourcenmanagement berücksichtigt inzwischen diese Konfliktdimension, und sogar die nationale Gesetzgebung konnte positiv beeinflusst werden. So werden als Folge der Lobbyarbeit der ZFD-Partner die Interessen der Nomaden im Viehzuchtgesetz besser berücksichtigt. Partizipative Konfliktlösungsformen (vor allem öffentliche Foren) sind insgesamt zu einem üblichen Mittel der Konfliktprävention geworden; die ZFD-Partnerorganisationen vor Ort werden immer häufiger zu Mediationen gerufen. Im August 2008 wurde ein langjähriger Mitarbeiter des ZFD-Projekts gar zum Präsidenten der nigrischen Viehzüchtervereinigung FNEN-Daddo und damit zum wichtigsten Sprecher der Nomaden im Niger gewählt.

Insgesamt profitieren lokale Partner in der Regel von den fachlichen Kompetenzen der Friedensfachkräfte. In vielen Ländern gewinnen sie zudem an Glaubwürdigkeit als Akteure in der Konflikttransformation, wenn sie mit internationalem Personal im Rahmen eines internationalen Friedensprogramms kooperieren. Ferner ermöglicht es die Anwesenheit einer in Konfliktwahrnehmung und -analyse geschulten externen Fachkraft, dass die Konfliktparteien eine umfassendere Sicht auf den Konflikt gewinnen und die Fähigkeit zum Perspektivwechsel erwerben. In einigen Situationen können Friedensfachkräfte daher die Rolle einer dritten, neutralen Partei spielen. Menschliche Qualitäten (Kommunikationskompetenzen, Geduld, Verlässlichkeit) ermöglichen es, Prozessblockaden aufzubrechen und Vertrauen aufzubauen. Doch erst auf der

⁶ Vgl. DED/EIRENE: Der Zivile Friedensdienst als Instrument der Krisenprävention im Niger 2002-2008 – Dokumentation, Ergebnisse, Perspektiven, Bonn 2008, http://zfd.ded.de/cipp/ded/lib/all/lob/return_download,ticket,g_u_e_s_t/bid,3803/no_mime_type,0/~/Der_ZFD_als_Instrument_der_Krisenpr%C3%A4vention_im_Niger.pdf

GÜNTER SCHÖNEGG

Grundlage genauerer Untersuchungen über Bedingungen und Grenzen der zivilen Konfliktbearbeitung könnte präziser bestimmt werden, in welchen Situationen der Einsatz von FFK ein geeignetes Instrument der Konfliktbearbeitung ist. Bis dahin sehen sich die durchführenden Organisationen und das BMZ mehreren Herausforderungen gegenüber.

Herausforderungen

Herausforderung 1: Mit der Krisenprävention ernst machen

Die Stärken des ZFD liegen in der langfristigen Krisen*prä*vention, nicht in der kurzfristigen Krisen*inter*vention. In Nachkonfliktphasen kann er zwar sinnvoll eingesetzt werden, allerdings ist er immer wieder dadurch behindert worden, dass die Sicherheit der Friedensfachkräfte nicht gewährleistet werden konnte (z.B. in Timor Leste, Sri Lanka), oder dass sich das Interventions- und Partnerumfeld als extrem unberechenbar erwiesen hat (z.B. im Süd-Sudan). Aus der oben erwähnten, vom BMZ angestrebten Länderkonzentration hat sich eine einseitige Konzentration auf Krisen- und Post-Konflikt-Länder ergeben, durch die die Arbeit in Präventionsländern wie Kenia, Südafrika, Ecuador und Nicaragua in Frage gestellt wird. Es ist zu hoffen, dass diese einseitige Schwerpunktsetzung im Sinne der Wirkungssteigerung korrigiert wird – die Gewaltausbrüche in Kenia und Südafrika scheinen hier zu einem Umdenken zu führen.

Friedensfördernde Projekte, die auf gesellschaftliche Prozesse abzielen, wirken langfristig. Viele ZFD-Programmansätze erfordern ein Engagement mit den Partnern, das weit über die üblichen Projektzyklen von drei oder sechs Jahren hinausreicht. Dies ist im Rahmen der derzeitigen Richtlinien aber kaum möglich. Restriktive und unflexible Verwaltungsvorschriften und Verfahren behindern zusätzlich ein flexibles prozessorientiertes Arbeiten. Hilfreich wäre eine Programmfinanzierung, die es einerseits ermöglicht, langfristige Engagements mit den Partnern einzugehen, andererseits aber im Rahmen dieser Programme flexibel in den oft unvorhersehbaren Konfliktdynamiken zu agieren. Damit dürfte sich die Wirksamkeit des ZFD deutlich steigern lassen.

Herausforderung 2: Schlüsselakteure stärker berücksichtigen

ZFD-Projekte orientieren sich meist am Ansatz der Stärkung von Friedenspotenzialen, der häufig so interpretiert wird, dass es insbesondere um eine Zusammenarbeit mit und Stärkung von "Friedensakteuren" geht, also um Men-

ZEHN JAHRE ZIVILER FRIEDENSDIENST

schen, Gruppen und Organisationen, die sich für Frieden engagieren und das Potenzial besitzen, im Konflikt Brücken zu schlagen und Konfliktursachen abzubauen. Die bereits vorhandenen Projektevaluierungen weisen zum Teil aber auch darauf hin, dass diese einseitige Ausrichtung auf die Gruppe der bereits friedensbereiten Akteure auch zu einer Schwäche werden kann. Politische und wirtschaftliche Schlüsselakteure, Gewaltakteure und auch Gruppen, die friedliche Transformationsprozesse gezielt torpedieren (Blockadekräfte), haben großen Einfluss auf den Verlauf eines Konflikts. Ohne sie gibt es keinen Frieden. Daher müssen sie in die strategischen Überlegungen einbezogen werden. In vielen Projekten entstehen deshalb Lobbystrategien, die darauf abzielen, strukturelle Konfliktursachen zu überwinden und Schlüsselakteure und Blockadekräfte in Konflikttransformationsprozesse zu integrieren.

Ein ZFD-Projekt im Ost-Kongo unterstützt etwa das gemischt-ethnische zivilgesellschaftliche Netzwerk CCAP, das sich für lokale Aussöhnungsprozesse im Süd-Kivu einsetzt. Diese Region, die in den letzten zehn Jahren hunderttausende Tote durch kriegerische Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Volksgruppen erlebt hat, wird heute überwiegend von nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen und von außerhalb staatlicher Kontrolle agierenden Armeeeinheiten beherrscht, die sich eine effiziente Kriegsökonomie basierend auf der Plünderungen der lokalen Bevölkerung und des Abbaus international vermarktbarer Rohstoffe (Gold und Edelmetalle) aufgebaut haben (vgl. Beitrag 1.11.). Das Netzwerk hat sich daher seit 2008 der Frage zugewandt, wie es diese Gruppen in die Konflikttransformation einbeziehen kann. Als ethnisch gemischtes Netzwerk hat es Zugang zu allen Akteuren und nutzt diesen, um einen Dialog in Gang zu bringen. In der Frage der Kriegsökonomie haben sie über die Partnerschaft mit der Trägerorganisation EIRENE Zugang zu internationalen Kampagnen und Prozessen zum Thema "Ressourcenkonflikte". Der Friedensfachkraft kommt gerade in dieser internationalen Vernetzung eine Schlüsselposition zu.

Herausforderung 3: Neue Wege in der Rekrutierung von Friedensfachkräften beschreiten

Angesichts der deutlichen Mittelsteigerungen für den ZFD in den letzten Jahren ist es für die deutschen Durchführungsorganisationen zu einer großen Herausforderung geworden, genügend geeignete Fachkräfte zu vermitteln. In den letzten Jahren ist deutlich geworden, dass in vielen Projekten der Konflikttransformation für die Arbeit als Friedensfachkraft neben fachlichtheoretischen Kenntnissen auch menschliche Qualitäten und praktische Erfahren.

GÜNTER SCHÖNEGG

rung eine wichtige Rolle spielen. Daher lässt sich das Problem allein durch verstärkte Qualifikationsmaßnahmen nicht lösen. In den ZFD-Organisationen wird eine Vielzahl von Strategien diskutiert, um dieses Problem zu überwinden. Dazu gehören die verstärkte Personalwerbung auf dem europäischen Arbeitsmarkt, die Einrichtung von Juniorfachkraftstellen oder eines Nachwuchsförderprogramms, gezielte Angebote an erfahrene Entwicklungshelfer und helferinnen, der verstärkte Einsatz von Beratern, die ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland haben und die Zusammenarbeit mit Forschungseinrichtungen. Über mögliche Verbesserungen der vertraglichen Bedingungen im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten (Entwicklungshelfergesetz), z.B. Rest-and-recreation-Konzepte (regelmäßige Erholungsphasen außerhalb der Krisenländer) oder zusätzliche Heimaturlaube für Menschen, die ohne Partner und Familien in Krisengebiete ausreisen, sollte ebenfalls nachgedacht werden.

Als wichtiges Potenzial werden die neuen Masterstudiengänge in Friedensund Konfliktforschung identifiziert. Studierende könnten frühzeitig durch Praktika und durch die Integration von Praktikerinnen und Praktikern in den Lehrbetrieb an die Praxis herangeführt werden, um ihnen zeitnah nach Abschluss des Studiums einen Einstieg in dafür geeignete Juniorfachkraftstellen zu ermöglichen.

Letztendlich ist in den letzten Jahren aber auch deutlich geworden, dass sich das Rekrutierungsproblem auf einige besonders schwierige Standorte konzentriert, Länder wie den Tschad, Sudan, Kongo oder Afghanistan, in denen in den letzten Jahren eine größere Zahl von Stellen geschaffen wurde, die sich inzwischen als schwer besetzbar herausgestellt haben. Eine Anpassung der Länderauswahlstrategie im Sinne einer Hinwendung zur Prävention könnte also auch hier einen positiven Effekt haben. Die Durchführungsorganisationen werden in den nächsten Jahren die Frage, für welche Projekte und Länder realistischerweise unter den gegebenen Umständen Fachkräfte vermittelt werden können, stärker in ihre Programmkonzepte integrieren müssen. Dies mag auf den ersten Blick wie eine gravierende Einschränkung wirken, kann aber auch dazu führen, dass durch zeitnahere Vermittlungen und realistischere Planung die Wirksamkeit des Gesamtprogramms erhöht wird.

Der Zivile Friedensdienst als Beitrag einer Zivilen Friedenspolitik Deutschlands?

Im Aktionsplan Zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung von 2004 hatte die Bundesregierung das Primat einer zivilen Friedenspolitik als An-

ZEHN JAHRE ZIVILER FRIEDENSDIENST

spruch formuliert (vgl. Beitrag 3.1.). Die Schwächen des Planes sind in den letzten Jahren deutlich geworden. Der Zivile Friedensdienst ist in dem Aktionsplan eine von ca. 160 Einzelmaßnahmen, ohne dass Prioritäten und strategische Orientierungen sichtbar geworden wären. Während der Zivile Friedensdienst vom BMZ und den Durchführungsorganisationen entschlossen aufgebaut wurde, ist eine Gesamtstrategie der Bundesregierung für Zivile Konfliktbearbeitung bisher nicht erkennbar. Für den Zivilen Friedensdienst bedeutet dies, dass von ihm Wirkungen erwartet werden, die nur im Rahmen einer international koordinierten Gesamtstrategie erreicht werden könnten, in der auch Aspekte wie der internationale Waffenhandel, konfliktverschärfende Wirtschafts- und Handelsfragen und eine konsequent konfliktsensible Armutsbekämpfung berücksichtigt werden.

In Afghanistan beispielsweise interveniert die Bundesregierung mit großem finanziellem und politischem Aufwand, wobei der Schwerpunkt auf militärischen Mitteln liegt, ohne dass eine kohärente friedenspolitische Strategie zu erkennen wäre (vgl. Beitrag 1.3.). Seit vier Jahren engagiert sich der DED auch mit Friedensfachkräften in der Region. Diese Friedensfachkräfte sehen sich nun in die Nähe militärischer Maßnahmen gerückt, zu denen sie konzeptionell gar nicht gehören. Die zivil-militärische Zusammenarbeit gründet sich vor allem auf Interessen des Militärs, z.B. Imageverbesserung oder Informationsgewinnung. Sie wird auch damit begründet, dass sie die Sicherheit für zivile Beiträge erhöhe. In Afghanistan wird die Nähe zu militärischen Komponenten aber als sicherheitsgefährdender Faktor wahrgenommen. Eine klare politische Abgrenzung des ZFD von der zivil-militärischen Zusammenarbeit und eine deutliche Schwerpunktverlagerung hin zu zivilen Komponenten im Rahmen einer kohärenten Gesamtstrategie sind erforderlich, damit der ZFD wirksam werden kann.

Auch in Israel/Palästina sind die Akteure des ZFD mit der Frage konfrontiert, welchen Beitrag sie leisten können, wenn keine überzeugende politische Friedensstrategie erkennbar ist. Die ZFD-Projekte leisten dort wichtige Arbeit in der Zusammenarbeit mit lokalen Friedensakteuren (Bildungseinrichtungen, Medien, Frauen- und Menschenrechtsorganisationen). Die Effekte dieser Arbeit drohen jedoch zu verpuffen, wenn der politische Gesamtprozess ziviler Konfliktbearbeitung ausbleibt. Der Zivile Friedensdienst kann eine kohärente zivile Friedenspolitik nicht ersetzen.

Wichtig ist vor allem, dass dem ZFD eine langfristige Perspektive gegeben wird, damit eingegangene Verpflichtungen auch eingehalten werden können. Soziale Transformationsprozesse in Konfliktgebieten sind langwierig. Kurzfristige Aktivitäten, die abhängig von heute vorhandenen und morgen fehlen-

GÜNTER SCHÖNEGG

den finanziellen und personellen Ressourcen nicht berechenbar sind, können hier großen Schaden anrichten. Daher ist es unabdingbar, dass in Deutschland parteiübergreifend ein Konsens über die langfristige Fortführung des ZFD erreicht wird. Die geplante ZFD-Evaluierung bietet eine Gelegenheit, den politischen Dialog darüber zu beginnen.

3.3. Die Bearbeitung von zivilen Konflikten zwischen transnationalen Unternehmen und ihren Stakeholdern

Volker Teichert, Katarina Weilert und Dorothee Rodenhäuser

"There is no single silver bullet solution to the institutional misalignments in the business and human rights domain." Dieses nüchterne Fazit stammt von John Ruggie, Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen für Menschenrechte und transnationale Unternehmen, nachdem er 14 Multi-Stakeholder-Konsultationen in fünf Kontinenten und mehr als zwei Dutzend Forschungsprojekte ausgewertet hat. 1 Ebenso werden in seinem Statement die Probleme erkennbar, die bei der Verwirklichung von Menschen- und Umweltrechten für transnationale² Unternehmen auftreten. Im Rahmen der Globalisierung geben sie den Kosten- und Preisdruck an ihre Zulieferer in den Entwicklungsund Schwellenländern weiter. In vielen Fällen werden dort die Menschenrechte verletzt, indem die Unternehmen Kinderarbeit zulassen, unzureichende oder gar keine Arbeitssicherheits- und Umweltschutzstandards einhalten, das Recht auf gewerkschaftliche Betätigung blockieren, Arbeitszeiten von bis zu 14 Stunden billigen und Mehrarbeit erzwingen. Es muss ungeachtet aller Schwierigkeiten das Ziel bleiben, solchen Verletzungen entschieden entgegenzutreten.

Verantwortlich für diese Entwicklungen sind in vielen Dritt-Welt-Ländern auch mangelnder politischer Wille aufgrund undemokratischer und korrupter Machtverhältnisse und ein damit einhergehender unterentwickelter Standard an Menschen- und Umweltrechten sowie fehlende institutionelle Strukturen, um bestehende Gesetze durchzusetzen. Darüber hinaus profitieren die transnationalen Unternehmen, die gezielt Niedriglöhne und preiswerte Produktions-

John Ruggie: Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to Development. Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises, 7.4.2008, http://www.reports-andmaterials.org/Ruggie-report-7-Apr-2008.pdf.

Transnationale Unternehmen verfügen über Produktionsstätten und Niederlassungen in mehreren Ländern. In aller Regel kontrolliert die Muttergesellschaft Werte und Vermögen ausländischer Tochterfirmen. Mit ihrem weltweiten Umsatz können transnationale Unternehmen ohne weiteres mit dem wirtschaftlichen Volumen von Staaten gleichziehen, ja dieses teilweise noch übertreffen. Im Jahr 2006 befanden sich bei einer Gesamtschau von Staaten und Unternehmen gemessen an ihrem Bruttoinlandsprodukt (BIP) bzw. Umsatz unter den ersten 100 Plätzen 45 Unternehmen.

bedingungen ausnutzen, von diesen Strukturen. Dabei zwingt die Konkurrenz die transnationalen Unternehmen dazu, ihre Produktionsstätten in immer noch kostengünstiger produzierende Länder zu verlagern. Wir haben es in diesen Fällen mit einer Abwärtsspirale zu tun: Die Produktionsstätten werden von einem Land in das nächste transferiert, nur um weiteres Geld bei der Produktion einzusparen. Letztlich dient dieser "Preiskampf" den Verbrauchern in den Industrieländern, denen ihrerseits Produkte zu niedrigen Preisen angeboten werden können.

An drei beispielhaften Fällen – die als repräsentativ für die Beziehungen zwischen international agierenden Unternehmen und ihren *Stakeholdern*³ angesehen werden – werden in diesem Beitrag eine Bandbreite von Konflikten verdeutlicht und verschiedene Versuche der zivilen Konfliktbearbeitung aufgezeigt. Im Einzelnen geht es um die Finanzierung eines Bürgerkrieges durch die Ausbeutung von Rohstoffen, Verstöße gegen die Wahrnehmung von Arbeitnehmerrechten und die Zerstörung der Umwelt durch den Raubbau an den Lebensbedingungen der Einwohner. In all diesen Konfliktszenarien kommt es zu Auseinandersetzungen zwischen Unternehmen und ihren *Stakeholdern*. Im Weiteren werden zunächst die völkerrechtlichen Optionen zur Einflussnahme auf transnational agierende Unternehmen vorgestellt, um daran anschließend die Reichweite von Selbstverpflichtungen, die in vielen Fällen zwischen Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen und transnationalen Unternehmen abgeschlossen werden, zu reflektieren.

Völkerrechtliche Verpflichtungen zur Reglementierung transnationaler Unternehmen

Da transnationale Unternehmen nicht dem Einflussbereich eines einzigen Staates zugeordnet werden können und dadurch Lücken in der rechtlichen Einbindung bestehen und da sie darüber hinaus in der Vergangenheit schon in einigen Fällen diktatorische Machthaber oder bestimmte gewaltsame Gruppen unterstützt haben, wird schnell der Ruf nach einer regelnden Lösung auf der Ebene des Völkerrechts laut. Wenn sich dann Enttäuschung über die unzureichende Regelungs- und Durchsetzungsstärke des Völkerrechts bezogen auf transnationale Unternehmen breit macht, liegt dies daran, dass das Völkerrecht lange

³ Zu den Stakeholdern z\u00e4hlen unter anderem Besch\u00e4ftigte, Einwohner, Lieferanten, Staat, Gewerkschaften sowie Nichtregierungsorganisationen wie Umweltverb\u00e4nde, Verb\u00e4nde und kirchliche Organisationen

Zeit nur ein Recht *zwischen souveränen Staaten* war und sich erst seit wenigen Jahrzehnten mehr und mehr für die Individuen interessiert.

Im Völkerrecht fehlt es nicht an Verträgen, in denen sich Staaten international verpflichtet haben, gewisse Sozialstandards einzuhalten. Hier ist mit Blick auf die Vereinten Nationen der UN-Sozialpakt von 1966 zu nennen. Ferner soll Art. 11 des UN-Abkommens gegen Frauendiskriminierung von 1979 Arbeitsrechte der Frauen sichern. Einen Schutz vor wirtschaftlicher Ausbeutung schreibt die UN-Kinderkonvention von 1989 fest (Art. 32). Für die Etablierung von Arbeitnehmerrechten hat sich vor allem die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) in zahlreichen Abkommen stark gemacht.

An diese völkerrechtlichen Verträge sind aber immer nur diejenigen Staaten gebunden, die Vertragspartei geworden sind, so dass für jedes Land gesondert zu untersuchen ist, zur Einhaltung welcher Verträge es sich verpflichtet hat. Die Vertragsstaaten müssen diese Verträge bei eigener wirtschaftlicher Tätigkeit achten und dafür Sorge tragen, nationale Rechtsregeln zu erlassen, die auch die private Wirtschaft verpflichten. Die Staaten müssen also ihre Hoheitsrechte dazu einsetzen, Individuen vor Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen zu bewahren, und zwar nicht nur durch Rechtsetzung, sondern auch durch gerichtliche Durchsetzung dieser Pflichten. Hier gehen Anspruch und Wirklichkeit allerdings noch weit auseinander.

Ob auch die transnationalen Unternehmen der Vertragsstaaten selbst unmittelbar, also ohne Zwischenschaltung eines nationalen Gesetzes, an das Völkerrecht gebunden sind, wird unterschiedlich beurteilt. Nach bisherigem Stand des Völkerrechts ist davon aber eher nur in Ausnahmefällen auszugehen. Ob nun die transnationalen Unternehmen ausdrücklich durch Völkerrecht gebunden sind oder "nur" über die staatlichen Gesetze, ist im Hinblick auf die Durchsetzung der einzelnen Rechte jedoch insofern nicht so bedeutsam, als das Völkerrecht nicht über Durchsetzungsmechanismen verfügt, wie sie bei Staaten üblich sind. Es gibt nur einzelne Beschwerde- oder Gerichtsverfahren auf internationaler Ebene. Vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH) sind nur Staaten parteifähig (Art. 34 Abs. 1 IGH-Statut), so dass transnationale Unternehmen hier nicht direkt verantwortlich gemacht werden können. Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) kann keine Unternehmen, sondern nur natürliche Personen verurteilen (Art. 25 Abs. 1 seines Statuts). Es könnten hier also allenfalls einzelne Gesellschafter zur Verantwortung gezogen werden. Im Dezember 2008 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen allerdings ein Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt zur besseren Umsetzung der dort verbürgten Rechte gebilligt, dem jetzt Staaten als Vertragspartei beitreten können. Wenn dieser Vertrag in Kraft getreten ist, können Individuen eine Beschwerde an den UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte richten, in der der eigene Staat – nach Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs – für Verletzungen des UN-Sozialpaktes zur Verantwortung gezogen werden kann. Dies kann als Meilenstein für die Anerkennung und Umsetzung der Rechte des UN-Sozialpaktes angesehen werden. Dennoch bleibt abzuwarten, welche Veränderungen tatsächlich durch diesen Rechtsweg erreicht werden können, da gerade die Rechte des UN-Sozialpaktes oft unscharf sind und Verletzungen nicht so klar auf der Hand liegen wie bei der Verletzung von Freiheitsrechten.

Freiwillige Verhaltenskodizes zur Ergänzung völkerrechtlicher Verpflichtungen

Neben den völkerrechtlichen Verträgen gibt es auch ein "weiches Recht", das aus Deklarationen, Beschlüssen und Empfehlungen von internationalen Organisationen oder auch von Staatenkonferenzen besteht. Dieses *soft law* hat jedoch Gewicht: Es ist öffentlichkeitswirksam und weist auf eine gewisse Rechtsüberzeugung der Staaten hin. *Soft law* ist also von Bedeutung, auch weil es immer wieder den Weg für *hard law* bereitet.

So hat die IAO 1977 mit der *Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy* eine "Richtlinie für multinationale Unternehmen, Regierungen und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände in Bereichen wie Beschäftigung, Ausbildung, Arbeits- und Lebensbedingungen und Arbeitsbeziehungen" geschaffen. Verabschiedet wurde sie von Regierungs-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern. Auf Ebene der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) entstanden etwa zur gleichen Zeit "OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen", die erstmals 1976 verabschiedet und inzwischen von insgesamt 39 Staaten gebilligt wurden. In jedem Land, das diese Richtlinie unterzeichnet hat, ist bei der Regierung eine Kontaktstelle zu bilden, die faktisch die Aufgabe hat, die Umsetzung der Richtlinie zu fördern und bei Problemen zu vermitteln. Darüber hinaus gibt es bei der OECD ein Komitee, das die Einhaltung der Leitsätze zu überwachen hat.

Hinzu kommt eine wachsende Zahl von freiwilligen Selbstverpflichtungen. Sie beziehen sich auf ganze Industriebranchen oder auf die Herstellung ausgewählter Produkte oder Produktgruppen. Sie werden von Regierungs- und

⁴ Internationales Arbeitsamt: Einleitung zur dreigliedrigen Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik, Genf 2001.

Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften sowie Arbeitgeber- und Industrieverbänden vorgelegt. Eine weitere Initiative zur Wahrung und Einhaltung von sozialen und ökologischen Mindeststandards stellt der *Global Compact* dar, der 1999 von UN-Generalsekretär Kofi Annan ins Leben gerufen wurde und mittlerweile von mehr als 4.000 Unternehmen in 130 Ländern (Stand: Februar 2009) aktiv unterstützt wird. Seine zehn Prinzipien beziehen sich auf die Einhaltung von Menschenrechten und den Schutz der Umwelt, auf das Verbot von Kinderarbeit, die Vereinigungsfreiheit und die Bekämpfung von Korruption. Eine externe Kontrolle der Umsetzung und Einhaltung dieser Prinzipien ist allerdings nicht vorgesehen.

Die Rolle internationaler Gewerkschaften

Seit Mitte der 1990er Jahre setzen sich auch global tätige Gewerkschaftsorganisationen für internationale Rahmenvereinbarungen ein. Eine solche Rahmenvereinbarung dient dazu, Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in den transnationalen Unternehmen zu beseitigen, die grundlegende Arbeitnehmerrechte missachten. Es sollen Mindestarbeitsbedingungen an allen Standorten des transnationalen Unternehmens und seiner Zulieferer und Auftragnehmer gewährleistet werden. Während im Jahre 2000 nur neun Unternehmen eine solche Vereinbarung unterzeichnet hatten, waren es Ende 2007 bereits 62 transnationale Unternehmen mit insgesamt fast vier Millionen Arbeitnehmern.⁵ Die Vereinbarungen wurden vorrangig in der Automobil-, Chemie- und Bauindustrie sowie im Energiesektor abgeschlossen. Der Abschluss von Rahmenvereinbarungen scheint in einer engen Beziehung zur Stärke der Gewerkschaften für die jeweilige Branche zu stehen. Ergänzend agieren Weltbetriebsräte auf Basis einer bilateralen Vereinbarung zwischen Vertretern der Arbeitnehmer und der transnationalen Unternehmen. Gegenwärtig gibt es acht Weltbetriebsräte, vor allem bei Automobil- (Volkswagen, Daimler, Rolls-Royce, Renault) und Energieversorgungsunternehmen (Statoil, ENI).

Die Rolle internationaler Nichtregierungsorganisationen

So wie die internationalen Gewerkschaften versuchen auch internationale Nichtregierungsorganisationen (NRO), auf bestimmten Handlungsfeldern kon-

Torsten Müller/Hans-Wolfgang Platzer/Stefan Rüb: Internationale Rahmenvereinbarungen – Chancen und Grenzen eines neuen Instruments globaler Gewerkschaftspolitik, Bonn 2008, http://library.fes.de/pdf-files/iez/05641.pdf.

trollierend einzugreifen. Zu ihren Themen zählen der Ressourcenabbau und die damit verbundenen Umweltzerstörungen, Verstöße gegen die Menschenrechte, Arbeitsbedingungen und Vereinigungsfreiheit sowie die Bekämpfung von Korruption. Sie handeln in aller Regel für andere Menschen, oftmals in fernen Ländern, und auch für zukünftige Generationen. Wurden die NROs früher nicht als Gesprächspartner akzeptiert und mit legalen und illegalen Mitteln bekämpft, so hat sich seit Anfang dieses Jahrzehnts das Verhältnis zwischen NROs und transnationalen Unternehmen entschieden verändert. Ein Zeichen dafür ist, dass vermehrt *Stakeholder-*Dialoge geführt werden.

Beispielhafte Konflikte

Unternehmen und ihre Rolle in gewaltsamen Konflikten: Der Kimberley-Prozess

Transnationale Unternehmen tragen nicht selten durch ihren Handel mit Rohstoffen aus Konfliktgebieten zur Finanzierung von Bürgerkriegen bei. Seit Ende der 1990er Jahre erfährt der Konflikt um die so genannten "Blutdiamanten" besondere Aufmerksamkeit. Bürgerkriege in mehreren afrikanischen Staaten wurden durch den Diamantenhandel mitfinanziert. Zum Gegenstand der weltweiten öffentlichen Debatte wurde die Problematik 1998 durch einen Bericht der internationalen NRO Global Witness. Neben Global Witness griffen auch Amnesty International und Partnership Africa Canada die Diamantenindustrie für ihre Beteiligung am Handel mit "Blutdiamanten" an. Im gleichen Jahr verabschiedete der UN-Sicherheitsrat eine Resolution gegen die angolanische Rebellenarmee UNITA (União Nacional para Indepêndencia Total de Angola), die auch Maßnahmen zur Unterbindung des illegalen Diamantenhandels vorsah.

Solchermaßen unter Druck geraten erkannte das dominierende Unternehmen der Diamantenbranche De Beers, dass seine Geschäfte ernsthaft gestört wurden. Es begann, auf die NROs zuzugehen und sich dafür einzusetzen, dass die beteiligten Regierungen aktiv wurden. Im Mai 2000 wurde auf Einladung der südafrikanischen Regierung von einer Gruppe aus sechs Staaten (die Produzentenländer Südafrika, Botswana und Namibia sowie die drei wichtigsten Importeure und Konsumenten USA, Großbritannien und Belgien), der Diamantenindustrie und den beteiligten NROs der Kimberley-Prozess ins Leben

⁶ Ian Smillie: Lessons from the Kimberley Process, in: Karen Ballentine/Heiko Nitzschke (Hrsg.): Profiting from Peace. Managing the Resource Dimensions of Civil War, Boulder/London 2005, S. 47-68.

gerufen, dessen Ziel es war, den Zugang von "Blutdiamanten" zum legalen Weltmarkt zu verhindern und damit den Handel mit Rohdiamanten als Finanzierungsquelle von Rebellenbewegungen zu stoppen. 2002 mündeten die Verhandlungen in die Etablierung des *Kimberley Process Certification Scheme* (KPCS), nach dem Rohdiamanten für den Export zertifiziert werden müssen. Neben der Einhaltung der gesetzlichen Zertifizierungsregeln unter dem KPCS hat sich die Diamantenindustrie auch auf einen Verhaltenskodex, das *System of Warranties*, verpflichtet, der die Zertifizierung der Diamanten über die gesamte Wertschöpfungskette garantieren soll.

Der Kimberley-Prozess wird allgemein als besonders positives Beispiel deeskalierender Problemlösung gewertet: Innerhalb relativ kurzer Zeit ist es gelungen, ein vergleichsweise striktes Regime zur Kontrolle des Diamantenhandels zu schaffen. Hervorgehoben wird auch die gleichberechtigte Zusammenarbeit von Staaten, Industrie und NROs, die erhebliche Interessendifferenzen überwinden mussten, um zu einer Einigung zu gelangen.⁷ Zusätzliche Legitimität erhielt die Initiative durch die UN-Generalversammlung, die seit 2000 fast jährlich in Resolutionen ihre Unterstützung für den Prozess bekundet hat. Das Regime wurde seit seiner Entstehung mehrfach verschärft. Nach Angaben des Kimberley-Prozess konnte der Anteil der "Blutdiamanten" am internationalen Diamantenhandel so demnach von bis zu 15 Prozent in den 1990er Jahren auf unter ein Prozent gesenkt werden. Im Gegenzug konnten die legalen Exporte aus Ländern wie der Demokratischen Republik Kongo und Sierra Leone deutlich gesteigert werden. Der geringere Anteil der "Blutdiamanten" ist allerdings auch dem Umstand zu verdanken, dass es seit dem Ende der Bürgerkriege in Angola und Sierra Leone weniger Gewaltkonflikte in rohstoffreichen Ländern gibt.

Obwohl Nichtregierungsorganisationen den Kimberley-Prozess und die erzielten Fortschritte begrüßen, kritisieren sie die Art der Umsetzung der Vereinbarungen. Insbesondere von einer lückenlosen Kontrolle der Lieferkette sei man weit entfernt. NROs fordern daher stärkere Bemühungen zur Realisierung der selbst gesetzten Verpflichtungen von Seiten der Industrie, aber auch mehr staatliche Kontrollen und verbindliche Regeln. Zudem wird gefordert, den Begriff "Blutdiamanten" weiter zu fassen, um zertifizierte Diamanten zu erhalten, die ohne Menschenrechtsverletzungen produziert wurden. Die Kritik der NROs ist berechtigt. Dennoch bleibt der Kimberley-Prozess ein Beispiel konstruktiver Zusammenarbeit von Staaten, Industrie und NROs mit dem Anliegen, Gewaltkonflikte zu deeskalieren.

⁷ Clive Wright: Tackling Conflict Diamonds: The Kimberley Process Certification Scheme, in: International Peacekeeping, 10 (2004): 4, S. 697-708.

Der Konflikt um faire Arbeitsbedingungen in der Lieferkette

Das erfolgreiche Zusammenspiel verschiedener Akteure kennzeichnet auch einen völlig anders gelagerten Fall: die Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten beim Bekleidungshersteller Kukdong in Mexiko 2001. Dieser Fall zeigt, welche Möglichkeiten neue Formen der Organisation wie die Multistakeholder-Initiativen Fair Labor Association (FLA) und Worker Rights Consortium (WRC) eröffnen, wenn es gilt, die Situation von Arbeitern und Arbeiterinnen in den Betrieben am unteren Ende globaler Lieferketten zu verbessern. Das Beispiel Kukdong verweist allerdings zugleich auf die Grenzen des Ansatzes, Arbeitnehmerrechte durch die freiwillige Kooperation von Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen des Nordens durchzusetzen. Immer wiederkehrende Medienberichte über skandalöse Arbeitsbedingungen machen deutlich, dass die Effektivität der zahlreichen Initiativen und Selbstverpflichtungen begrenzt ist. Unzählige Arbeiter und Arbeiterinnen werden überhaupt nicht erreicht. Zunehmend setzt sich deshalb die Erkenntnis durch, dass Monitoring und Auditierung keine ausreichenden Instrumente sind. Dauerhafte Verbesserungen setzen eine starke lokale Arbeiterschaft voraus, nicht nur aus Gründen der Effektivität, sondern auch um die Interessen der tatsächlich Betroffenen zu sichern. Die Organisation der Arbeiterinnen und Arbeiter stößt jedoch (oder gerade deswegen) noch immer auf besonderen Widerstand.

Der Fall Kukdong⁸ demonstriert, wie durch ein Zusammenspiel von Organisationen wie WRC und FLA, großer Markenunternehmen, der Arbeiterschaft vor Ort und internationaler Medienaufmerksamkeit Erfolge erzielt werden können. Im Januar 2001 traten etwa 800 Arbeiterinnen in Streik, um gegen schlechte Arbeitsbedingungen, korrupte Gewerkschaftsvertreter und die Entlassung von fünf Arbeiterinnen, die bessere Arbeitsbedingungen gefordert hatten, zu protestieren. Nach der gewaltsamen Auflösung des Streiks durch die Polizei verlangten Vertreter des Unternehmens und der örtlichen Gewerkschaft von den zurückkehrenden Arbeiterinnen unter anderem, Loyalitätsbekundungen für die Gewerkschaft zu unterzeichnen und keinerlei negative Äußerungen über Unternehmen und Gewerkschaft mehr zu machen. Der Vorfall war in Mexiko alles andere als ungewöhnlich. Eine Wende ergab sich erst, als der Fall internationale Aufmerksamkeit zu erregen begann. Das Unternehmen Kukdong produziert unter anderem im Auftrag von Nike und Reebok Kleidung. Beide Firmen übten erheblichen Druck auf ihren Zulieferer aus. So wurden die meisten Arbeiterinnen schnell wieder eingestellt. Aber vor allem die Gründung ei-

⁸ Folgende Schilderungen stützen sich auf Jeremy Blasi: Kukdong: A Case of Effective Labor Standards Enforcement, Berkeley 2004, http://henningcenter.berkeley.edu/gateway/ kukdong.html.

ner unabhängigen Gewerkschaft und erfolgreiche Tarifverhandlungen machten den Fall Kukdong zu einem Erfolg: Die Kombination aus "Druck von oben" und "Mobilisierung von unten" erwies sich als sehr wirkungsvoll. Ein solches Zusammenspiel kann als Modell für eine partizipatorische Implementierung von Arbeitnehmerrechten gesehen werden. Allerdings sind bei deren Umsetzung enge Grenzen gesetzt, ist sie doch extrem arbeitsaufwändig und teuer. Neben der Beteiligung zahlreicher Akteure ist außerdem die Aufmerksamkeit der Medien ein wichtiger, ja entscheidender Faktor.

Transnationale Unternehmen und Konflikte um die ökologischen (und sozialen) Auswirkungen ihres Handelns: Das Beispiel Palmöl

Die Palmölindustrie und ihre Käufer, insbesondere in der Ernährungs- und Kosmetikbranche, aber auch im Bereich der Herstellung von Agrotreibstoffen, sehen sich aufgrund der negativen ökologischen und sozialen Bilanz der Palmölerzeugung in den letzten Jahren zunehmendem Druck ausgesetzt. Vor allem in den Hauptproduktionsländern Malaysia und Indonesien, die circa 90 Prozent der weltweiten Palmölproduktion auf sich vereinigen, werden für die Ausweitung der Palmölproduktion jährlich große Flächen Regenwald in Plantagen umgewandelt. Die Landnahme durch die Palmölproduzenten geht in vielen Fällen mit Konflikten mit der lokalen Bevölkerung einher, die auch zu gewaltsamen Zusammenstößen führen. Selbst die Einhaltung des ohnehin unzulänglichen nationalen Rechts ist dabei nicht gewährleistet.

Die Regierungen von Malaysia und Indonesien setzen auf die weitere Expansion der Palmölindustrie und zeigen wenig Bereitschaft, Maßnahmen zum Schutz der eigenen Bevölkerung und des Regenwalds zu ergreifen. Umweltschutzorganisationen wie der World Wildlife Fund (WWF) und Greenpeace setzen daher unter anderem auf ein Umsteuern der Industrie, vor allem der großen Palmölkonsumenten, die sich auf die Nachfrage nach "nachhaltigem Palmöl" verpflichten sollen. Der WWF verfolgt dabei eine kooperative Strategie. Gemeinsam mit einer Reihe von Unternehmen aus der Verbrauchsgüterindustrie und dem Einzelhandel (u.a. Unilever, Sainsbury, Migros) initiierte er 2002 den so genannten Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO), dessen erklärtes Ziel es ist, sich für die nachhaltige Produktion von Palmöl einzusetzen. Zu diesem Zweck entwickelte der RSPO Nachhaltigkeitskriterien und ein Zertifizierungssystem für nachhaltiges Palmöl, das seit 2008 umgesetzt wird. Heute gehören der Selbstregulierungs-Initiative über 200 Unternehmen und Wirtschaftsverbände der gesamten Palmöl-Wertschöpfungskette und etwa 20 NROs an.

Der RSPO ist jedoch von verschiedenen Seiten der Kritik ausgesetzt. Während die Produzenten – auch RSPO-Mitglieder – sich gegen Einschränkungen durch die Prinzipien des RSPO wehren, kritisieren Umweltschutzorganisationen wie Greenpeace, dass auch sechs Jahre nach Gründung der Initiative für 99 Prozent des von großen westlichen Konzernen gekauften Palmöls kein Nachweis für dessen Nachhaltigkeit besteht. 9 Sie prangern die Unzulänglichkeit der Kriterien und die fortgesetzte Zerstörung des Regenwaldes an und verweisen darauf, dass das "ambitionierte" Ziel von Unilever, bis 2015 nur noch nachhaltig produziertes Palmöl einzusetzen, für die Regenwälder von Indonesien zu spät käme. Grundsätzlichere Kritik übte 2008 eine internationale Koalition von Menschenrechts- und Umweltschutzgruppen in einer International Declaration against the "Greenwashing" of Palm Oil by the RSPO.¹⁰ Sie werfen der Initiative ihre Industriedominanz und die mangelnde Berücksichtigung der Interessen der lokalen Bevölkerung vor. Vor allem aber betonen die Organisationen, dass die riesigen Monokulturen der Plantagenwirtschaft niemals nachhaltig sein können und lehnen den aus ihrer Sicht verfälschten Nachhaltigkeitsbegriff des RSPO ab. Die Ausrichtung der Lösungsvorschläge – fortgesetztes Wachstum der Palmölindustrie und damit Sicherung des Angebots, aber eben auf "nachhaltige" Weise – kommt den Interessen der Palmölindustrie entgegen und ist mit den Forderungen radikalerer Gruppen nicht vereinbar.

Auch die Fortschritte des RSPO auf dem Weg zum selbst gesetzten Ziel scheinen angesichts der rasend schnell stattfindenden Entwaldung – beim derzeitigen Tempo der Zerstörung wären Indonesiens Regenwälder vermutlich bereits 2015 vollständig gerodet – gering. Zu Recht mag dies unter anderem den (westlichen) Palmölkäufern angelastet werden. Wichtiger Faktor ist aber auch der Widerstand der Produzenten und die Unterstützung, die sie dafür bei ihren Regierungen finden. Hier wird ein Konflikt zwischen den Ansprüchen des entwickelten Nordens und den Interessen der Schwellen- bzw. Entwicklungsländer wie Malaysia und Indonesien deutlich, in denen sich Wirtschaft und Regierungen in ihren Entwicklungschancen eingeschränkt sehen. Mit der Anerkennung des Rechts auf Expansion der Palmölindustrie geht der RSPO gewissermaßen einen Mittelweg, der sich jedoch bisher wenig effektiv bei der Lösung des Entwaldungsproblems zeigt. Dabei kommt er den Interessen der westlichen Palmölkäufer – gesichertes Palmölangebot bei gleichzeitiger De-

⁹ Fred Pearce: The Slippery Business of Palm Oil, in: The Guardian, 6.11.2008, http://www.guardian.co.uk/environment/2008/nov/06/1.

International Declaration Against the "Greenwashing" of Palm Oil by the Roundtable on Sustainable Palm Oil, http://www.biofuelwatch.org.uk/docs/14-10-2008-RSPO-Ingles. pdf.

monstration "guten Willens" gegenüber Kritikern – allerdings besonders entgegen.

Fazit: Konsequenzen für die zivile Konfliktbearbeitung

Die völkerrechtlichen Regelungen reichen nicht aus, um die durch transnationale Unternehmen verursachten Missstände bei den Arbeits-, Sozial- und Umweltbedingungen adäquat zu regulieren. Rechtlich gesehen ist es für die Heimatstaaten nicht einfach, gegen "ihren" Mutterkonzern bei Versagen der Unternehmenstöchter vorzugehen, da grundsätzlich gilt, dass beide Unternehmen rechtlich verschiedene juristische Personen sind und eine Haftung, ebenso wie bei natürlichen Personen, nur dann eintritt, wenn ein rechtlicher Grund dafür besteht. Mittlerweile wird aber davon ausgegangen, dass eine Verantwortbarmachung des Mutterkonzerns möglich ist, wenn dieser eine Mitschuld trägt. Sind die Unternehmenstöchter nicht im Heimatstaat des Mutterkonzerns ansässig, sind die Verpflichtungen des Heimatstaates völkerrechtlich bei weitem nicht geklärt. Jedoch sollten alle Bestrebungen unterstützt werden, die dahin gehen, die Heimatstaaten dazu anzuhalten, sich auch für die ausländischen Unternehmenstöchter, soweit dies völkerrechtlich zulässig ist, verantwortlich zu fühlen.

An dieser Stelle soll daher ein amerikanisches Gesetz, der Alien Tort Claims Act (ATCA) beispielhaft Erwähnung finden. Nach dem ATCA sind amerikanische Gerichte unter anderem für Klagen von Ausländern gegen das US-amerikanische Mutterunternehmen zuständig, wenn die ausländische Tochterfirma völkerrechtliche Standards verletzt hat. Auf diese Weise wird eine Möglichkeit der dezentralen Rechtsdurchsetzung des Völkerrechts geschaffen. Die Unternehmen können hier vor allem wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord, Folter, Kriegsverbrechen und Sklaverei sowie auch wegen grausamer und unmenschlicher Behandlung, willkürlicher Tötung und Rassendiskriminierung zur Verantwortung gezogen werden. Ebenso besteht berechtigte Hoffnung auf Schadensersatz bei Verstößen gegen die Verbote der Zwangsarbeit, der Kinderarbeit, der Diskriminierung sowie die Anerkennung der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen. Der ATCA bietet sogar die Möglichkeiten, gegen ausländische Unternehmen (sowohl ausländische Unternehmenstöchter als auch sonst ausländische Unternehmen) vorzugehen. Da hier ein marginaler Bezug des Unternehmens zu den USA als ausreichend angesehen wird, rücken amerikanische Gerichte al-

¹¹ John Ruggie, a.a.O., S. 5f.

lerdings in eine Art "Weltrichterfunktion", die trotz des hehren Ziels auch kritisch betrachtet werden muss. Insgesamt aber ist der Vorstoß, dass die Staaten ihrer Pflicht zum Schutze der Individuen vor Unternehmen durch nationale Gerichte nachkommen, sehr zu begrüßen und wird auch in Zukunft einer der Kontrollmechanismen sein, die erfolgversprechend sind.

Da die Staatengemeinschaft nur bedingt in der Lage war, auf die Verletzungen von Menschen- und Umweltrechten zu reagieren, haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten vermehrt zivile Akteure dessen angenommen. Zu ihnen zählen auf der einen Seite Weltbetriebsräte und internationale Gewerkschaftsorganisationen, andererseits ist es Nichtregierungsorganisationen mehr und mehr gelungen, als "Globalisierungswächter"¹² aufzutreten. Nachdem die transnationalen Unternehmen auf diese Entwicklung zunächst mit Verweigerung einer Zusammenarbeit und Denunziation reagierten, sind sie sich mittlerweile oft bewusst, dass sie in einer zunehmend globalen Öffentlichkeit die Folgen ihres Handelns verantworten und rechtfertigen müssen, zumindest wenn sich die Medien einmischen.

Von Unternehmen wird eine proaktive Haltung hinsichtlich der Auswirkungen ihrer Produktion in den Entwicklungs- und Schwellenländern erwartet. Damit verbindet sich die Hoffnung, dass Unternehmen nicht konfliktverschärfend wirken. Projekte mit diesem Ziel konzentrieren sich bisher besonders auf die so genannten Grundstoffindustrien (Öl und Gas, Bergbau, teilweise wird auch die Forstwirtschaft hinzugezählt). Neben Initiativen, die eine gewisse Verbindlichkeit besitzen, wie dem Kimberley-Prozess und der Extractive Industries Transparency Initiative, gibt es eine Reihe von Versuchen, die Unternehmen durch Dialog und durch die Erarbeitung gemeinsamer Prinzipien für die Auswirkungen ihrer Tätigkeiten zu sensibilisieren und sie bei der Implementierung verbesserter Unternehmenspraktiken zu unterstützen.

Solche und ähnliche Initiativen setzen auf die Bereitschaft von Unternehmen, in ihren Aktivitäten freiwillig auf die Einhaltung der Menschenrechte zu achten und konfliktverschärfendes Verhalten zu vermeiden. Ob sie – über Einzelfälle hinaus – zielführend sind, erscheint zweifelhaft. Selbst "engagierte" Unternehmen verstoßen immer wieder gegen selbst gesetzte Regeln. Wie sich bei vielen Nachprüfungen transnationaler Konzerne herausgestellt hat, konzentrieren sich die – meist unzureichend kontrollierten – Selbstverpflichtungen primär auf die direkten Lieferanten und Produktionsstätten, während deren Subunternehmer oft überhaupt nicht überwacht werden.

¹² Heike Walk/Achim Brunnengräber: Die Globalisierungswächter. NGOs und ihre transnationalen Netze im Konfliktfeld, Münster 2000.

KONFLIKTE ZWISCHEN UNTERNEHMEN UND STAKEHOLDERN

Trotz einzelner positiver Beispiele fehlt es bislang an einer kontinuierlichen Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren der Globalisierung. Die NROs kooperieren nur bedingt mit den transnationalen Unternehmen und den Zielländern, befürchten doch sowohl die Produktionsländer als auch die transnationalen Unternehmen bei Meldungen über schlechte Arbeitsbedingungen, Menschenrechtsverletzungen oder Umweltschädigungen einen negativen Einfluss auf die Auslandsinvestitionen. Hinzu kommt, dass sich auch die gesellschaftlichen Akteure untereinander nur selten ergänzen und unterstützen. Eine effektivere Kooperation von internationalen Gewerkschaften, internationalen NROs und kirchlichen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit könnte wesentlich zur Entschärfung ziviler Konflikte mit erheblichem Gewaltpotenzial beitragen und deren gewaltförmige Eskalation vermeiden helfen. Denn nach wie vor gilt: Die Verbindung von öffentlichem Druck durch Medien, internationale Gewerkschaften und NROs auf der einen Seite und die aktive Mobilisierung der örtlichen Bevölkerung oder Beschäftigten andererseits ist ein möglicher Garant für die Durchsetzung von Menschen- und Umweltrechten.

3.4. Sicherheitspolitik mit anderen Mitteln? Interkulturelle Dialoge im Dienste von Konfliktregulierung und Krisenprävention

Jan Hanrath

Interkulturelle Dialoge nehmen in Deutschland einen festen Platz in den offiziellen Erklärungen zur Außenpolitik ein und sind zum Leitmotiv der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik (AKBP) avanciert. Die Aufgaben, die diese Dialoge erfüllen sollen, sind vielfältig, doch zunehmend sind sie sicherheitspolitischer Natur. Beim sogenannten Dialog mit dem Islam liegt der Fokus vor allem auf den Beziehungen zur islamisch geprägten Welt, die in erster Linie als Quelle von Instabilität, Unsicherheit und Gefahr für die westliche Welt angesehen wird. Mittlerweile ist ein breites Feld an unterschiedlichen Dialogaktivitäten entstanden und die Politik lässt kaum eine Gelegenheit aus, sich zum Kulturdialog zu bekennen und ihn immer wieder aufs Neue im Sinne einer Prävention gewaltsamer Konflikte zu fordern. Die Möglichkeiten der Erfolgskontrolle von Dialogmaßnahmen sind jedoch nicht bloß aufgrund ihrer Langfristigkeit begrenzt, eine Kausalität zwischen ihnen und dem Gelingen eines gewaltfreien Konfliktaustrags ist kaum nachweisbar. Es ist daher zu untersuchen, welchen Beitrag zur Konfliktregulierung und Krisenprävention solche Dialoge tatsächlich leisten können und welche Grundvoraussetzungen und Rahmenbedingungen hierfür notwendig sind. Zudem bleibt zu überlegen, wo die Motivation und die Interessen der einzelnen Akteure liegen, trotz der schwierigen Evaluationsbedingungen interkulturelle Dialoge zu fordern und zu initiieren. Aufgrund seiner Bedeutung für die aktuelle Debatte liegt der Schwerpunkt der folgenden Betrachtungen auf dem interkulturellen Dialog mit der islamisch geprägten Welt.

Kultur und Konflikte in den Internationalen Beziehungen

Seit dem Ende des Kalten Krieges werden kulturelle Faktoren zunehmend in der Theorie der Internationalen Beziehungen sowie der Friedens- und Konfliktforschung diskutiert. Zum Teil übernehmen sie die Rolle eines funktionalen Äquivalents zu denjenigen Abgrenzungskriterien, die nach dem Wegfall der Bipolarität von kapitalistischem Westen und kommunistischem Osten obsolet geworden sind. Hier hat insbesondere Samuel Huntingtons These eines *Clash*

INTERKULTURELLE DIALOGE

of Civilizations eine Rolle gespielt, die einen mit gleichsam naturgesetzmäßiger Unumgänglichkeit sich vollziehenden Zusammenprall zwischen Kulturkreisen, vor allem zwischen "dem Westen" und "dem Islam", prognostiziert. Angesichts der Angst vor Konflikten zwischen Kulturen und Religionen in der internationalen Politik wird so der kulturellen Dimension zunehmend Beachtung geschenkt. Gleiches gilt auch für den innenpolitischen Diskurs über die Zuwanderung und Integration von muslimischen Migrantinnen und Migranten.

Als Gegenentwurf zu der konfliktfixierten Perspektive eines "Kampfs der Kulturen" – so die deutsche Übersetzung des *Clash of Civilizations* – ist jedoch aus Teilen der Gesellschaft, der Medien und der Politik der Ruf nach einem "Dialog der Kulturen" laut geworden. In Deutschland waren es vor allem die Bundespräsidenten Roman Herzog und Johannes Rau, die zum Dialog aufriefen und vor einem vereinfachenden und stereotypen Feindbild "Islam" warnten. Auf internationaler Ebene taten sich besonders der ehemalige iranische Staatspräsident Mohammad Chatami mit seinem später angenommenen Vorschlag, das Jahr 2001 zu einem internationalen Jahr des interkulturellen Dialogs zu erklären, und der frühere UNO-Generalsekretär Kofi Annan hervor.

Immer spielten bei diesen Überlegungen auch sicherheitspolitische Aspekte eine Rolle, da mit diesen Dialogen gewaltsamen Konfrontationen entgegengewirkt werden sollte. Roman Herzog sprach dem Kulturdialog sogar die Qualität eines "sicherheitspolitischen Imperativs"¹ zu, dem eine ähnlich friedensbewahrende Rolle zukomme wie den Bestrebungen zur Rüstungskontrolle während des Kalten Krieges. Die Vorstellung, mit interkulturellen Dialogen internationalen Krisen und Gewaltkonflikten vorbeugen zu können, entspringt dabei u.a. dem Gedanken der (zivilen) Krisenprävention, wie er sich in den 1990er Jahren als Leitbild für staatliche und nichtstaatliche Außenpolitik allgemein und für die Entwicklungszusammenarbeit im Besonderen entwickelte (vgl. Beitrag 3.1.). Gleichermaßen lassen sich Verbindungen zu einem erweiterten Sicherheitsbegriff ziehen, der neben rein militärischen Aspekten auch soziale, ökonomische und ökologische Sicherheitsrisiken berücksichtigt. Mit einiger Verzögerung setzten sich diese Ansätze während der rot-grünen Regierung zumindest verbal auch in der deutschen Außenpolitik als neues Paradigma durch.

¹ Roman Herzog: Rede anlässlich der von Inter Nationes veranstalteten Tagung "Deutschland im internationalen Kulturdialog" im Haus der Geschichte, Bonn, 9.10.1996, http://www.bundespraesident.de/dokumente/-,2.12398/Rede/dokument.htm.

JAN HANRATH

Interkultureller Dialog als Leitmotiv der deutschen Politik

Interkulturelle Dialoge werden von deutscher Seite aus vor allem im Rahmen der AKBP organisiert. Mit der "Konzeption 2000" formulierte die Bundesregierung erstmals ein erweitertes Verständnis der Auswärtigen Kulturpolitik im Sinne von Konfliktprävention und Stabilitätssicherung. Demnach beschränkt sich Auswärtige Kulturpolitik nicht auf Kulturvermittlung, sondern fördert Dialog, Austausch und Zusammenarbeit zwischen Menschen und Kulturen. Zentrale Aufgabe sei es, "über politische und kulturelle Grenzen hinweg mehr Foren des Dialogs und globale Netzwerke aufzubauen und mitzuhelfen, auf der Basis eigener Interessen Beiträge zur Lösung gemeinsamer Probleme zu finden. In solchen "Lerngemeinschaften" sollte es am ehesten gelingen, Konflikten durch besseres Wissen voneinander und mehr Verständnis füreinander vorzubeugen."²

Auch im "Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung", den die Bundesregierung am 12. Mai 2004 veröffentlichte, wird die sicherheitspolitische Relevanz von interkulturellen Dialogen betont. Interkulturelles Verständnis und die Achtung anderer Kulturen seien entscheidende Voraussetzungen für Krisenprävention.³ Die übergreifende Aufgabe der deutschen AKBP stellt der Bundesregierung zufolge die Förderung des Dialoges zwischen Menschen unterschiedlicher kultureller Hintergründe und die Schaffung von Vertrauen und dauerhaften weltweiten Partnerschaften mit Deutschland dar. "Durch kontinuierlichen kulturellen Austausch, gezielte Förderung des interkulturellen Verständnisses und freiheitlich-moderner Bildungssysteme kann ein Beitrag geleistet werden, Feindbilder abzubauen und Fähigkeiten zur friedlichen Konfliktbearbeitung zu vermitteln."⁴

Nicht zuletzt als Reaktion auf die Anschläge des 11. Septembers 2001 liegt seitdem ein klarer Schwerpunkt der Aktivitäten auf dem Dialog mit der islamisch geprägten Welt. So wurde Ende 2001 von der Bundesregierung das Sonderprogramm "Europäisch-Islamischer Kulturdialog" beschlossen, das mit 5,1

² Auswärtiges Amt: Auswärtige Kulturpolitik – Konzeption 2000, Berlin 2000, S. 4, http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/KulturDialog/ZieleUndPartner/ Konzept2000.pdf.

Bundesregierung: Aktionsplan "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung", Berlin 2004, S. 48ff, http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Krisenpraevention/neu/Downloads/Aktionsplan-De.pdf.

⁴ Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Uschi Eid, Marieluise Beck (Bremen), Birgitt Bender, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/2233 – Auswärtige Kulturpolitik, Berlin 2007, S. 39, http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/040/1604024.pdf.

INTERKULTURELLE DIALOGE

Millionen Euro aus dem Anti-Terrorprogramm gefördert wurde.⁵ Zudem wurde 2002 im Auswärtigen Amt die Position des Beauftragten für den Dialog mit der islamischen Welt/Dialog der Kulturen geschaffen, dem ein Arbeitsstab mit einem Netz von Dialogreferentinnen und -referenten an den deutschen Auslandsvertretungen zuarbeitet. Sie sollen relevante innenpolitische Vorgänge beobachten, Kontakte zu wichtigen Akteuren der Zivilgesellschaft und den Medien pflegen sowie die einzelnen Dialogprojekte steuern.

Die wesentliche Logik hinter diesen offiziellen Erklärungen, mit interkulturellen Dialogen dem gewaltsamen Austrag von Konflikten präventiv entgegenwirken zu wollen, beruht auf der Annahme, dass durch mehr Wissen über die andere Kultur ein größeres Verständnis für die Positionen und Verhaltensweisen des Anderen und gegenseitige Toleranz entwickelt werden können. Durch den wechselseitigen Austausch soll im Diskurs auf einen Konsens hingearbeitet und eine gemeinsam akzeptierte Wertebasis gefunden werden. Im Hinblick auf Krisenprävention sollen Kulturdialoge und deren Institutionalisierung einer Senkung der Transaktionskosten dienen. So verschaffen sie den Akteuren einen Informationsgewinn durch transparente Rahmenbedingungen für ihre Handlungen und stabilisieren die wechselseitigen Verhaltenserwartungen unter den Beteiligten. Ferner wird davon ausgegangen, dass interkulturelle Dialoge langfristig Demokratisierungsprozesse fördern können. Durch die Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Akteuren und reformorientierten Gesellschaftsgruppen sollen Wandlungsprozesse angestoßen und gefördert werden.

Im Sinne dieser Ansprüche ist in den letzten Jahren eine Vielzahl von Dialogaktivitäten initiiert worden. Neben dem Auswärtigen Amt und weiteren Ministerien wie dem Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit oder dem Bundesministerium für Bildung und Forschung sind vor allem die einschlägigen Mittlerorganisationen der AKBP an dialogorientierten Maßnahmen in Form von Dialog- und Austauschprogrammen, zielgruppenorientierten Seminaren, Workshops, Konferenzen etc. beteiligt. So führt z.B. das Institut für Auslandsbeziehungen (ifa) für das Auswärtige Amt eine Vielzahl von Dialogveranstaltungen und medienpolitischen Informationsreisen im Rahmen des deutsch-arabischen Mediendialogs durch, der mittlerweile auf weitere islamisch geprägte Länder ausgeweitet wurde. Ihr Ziel ist es, eine ausgewogene, professionelle und objektive Berichterstattung anzuregen und die Auseinandersetzung mit der gegenseitigen (medialen) Wahrnehmung zu fördern sowie gesellschaftspolitische Themen wie die Stellung der Frau, die kulturelle

⁵ Vgl. Auswärtiges Amt: 6. Bericht der Bundesregierung zur Auswärtigen Kulturpolitik 2001, Berlin 2002, S. 34, http://www.ifa.de/pdf/aa/akbp_bericht2001.pdf.

JAN HANRATH

Globalisierung und Fragen von Jugend, politischer Partizipation, Toleranz und Meinungsfreiheit zu behandeln. In den Niederlassungen des Goethe-Instituts sowie in den seit 2004 in einer Reihe von nahöstlichen Städten errichteten und vom Goethe-Institut koordinierten "Dialogpunkten" soll u.a. der kulturelle Austausch gefördert und ein positives Deutschlandbild vermittelt werden. Seitens der Bundesregierung wird diesen Einrichtungen besonders in Krisenregionen wie z.B. in Kabul (Eröffnung 2003), Bagdad (2005) und Erbil (2008) eine besondere Bedeutung beigemessen. Auch das arabischsprachige Angebot der Deutschen Welle dient der Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Entwicklungen in den arabischen Ländern und einer Intensivierung des Dialogs. Darüber hinaus unterhält der Sender in Zusammenarbeit mit dem ifa, dem Goethe-Institut und der Bundeszentrale für politische Bildung das Internetportal *qantara.de*, das dem Informationsaustausch dienen und dem interkulturellen Dialog ein virtuelles Forum bieten soll.

Interkulturelle Dialoge zwischen Anspruch, Möglichkeiten und Realität

Die Verwirklichung der Ansprüche und der präventiven Zielsetzungen, die seitens der Politik an interkulturelle Dialoge gestellt werden, hängt in hohem Maße von den politischen Rahmenbedingungen sowie der konkreten Durchführung der Maßnahmen ab. Die Bemühungen um Kulturdialoge finden stets vor dem Hintergrund asymmetrischer Machtverhältnisse, den realen Erfahrungen von Gewalt und wechselseitigen Bedrohungsvorstellungen statt. Obwohl die überwältigende politische, wirtschaftliche und militärische Überlegenheit westlicher Staaten offensichtlich ist, beeinflussen Gewalttaten, die im Namen des Islam begangen wurden, wie die Terroranschläge vom 11. September 2001 oder die Bombenattentate in europäischen Städten, die Wahrnehmung von der islamisch geprägten Welt und schüren Angst.

Umgekehrt sind es die historischen Erfahrungen des Kolonialismus und der politischen und ökonomischen Dominanz durch den Westen, die diesen in anderen Weltregionen oft als Bedrohung erscheinen lassen. Unter dem Banner vermeintlich westlicher Werte geführte Kriege und Besatzungen sowie die kontinuierliche Unterstützung von Diktaturen im Nahen Osten durch europäische und US-amerikanische Regierungen tragen zu diesem Empfinden bei. Wenn westliche Regierungen zeitgleich widersprüchliche Botschaften senden

⁶ Vgl. Institut f\u00fcr Auslandsbeziehungen (ifa): Mediendialoge / Besucherprogramm, Stuttgart 2008, http://www.ifa.de/tagungen/md.

INTERKULTURELLE DIALOGE

oder in der konkreten Politik unterschiedliche Maßstäbe anlegen, z.B. durch die Missachtung des Völkerrechts in den Kriegen im Irak und in Afghanistan oder bei der einseitigen Unterstützung Israels in seinem gewaltsamen Vorgehen im Libanon und im Gazastreifen, so erwecken ihre Erklärungen zum Dialog häufig den Eindruck, bloß taktisch motiviert zu sein.

Es ist daher illusorisch zu fordern, interkulturelle Dialoge in einem herrschaftsfreien Raum stattfinden zu lassen, in dem real existierende Machtasymmetrien ausgeblendet sind. Diese müssen immer mitgedacht und gegebenenfalls thematisiert werden. Für die einzelnen Dialogmaßnahmen ist es jedoch in der Durchführung unerlässlich, über den bloßen Austausch von Monologen hinauszugehen und prinzipiell die Gleichwertigkeit aller Gesprächspartner anzuerkennen und alle Argumente der Gesprächsteilnehmer ernst zu nehmen. Die Anerkennung des jeweils Anderen verträgt sich dabei nicht mit dem herablassenden Gestus jovialer "Großzügigkeit".

Gerade die Wichtigkeit der Begegnung auf Augenhöhe und des aufrichtigen Austausches lässt sich durch Untersuchungen und historische Erfahrungen untermauern. So haben Sozialpsychologen wie Muzafer Sherif in den 1960er Jahren oder Dan Bar-On in den 1990ern aufgezeigt, wie besseres Wissen übereinander und das gemeinschaftliche Arbeiten an Problemen bzw. die gemeinsame Aufarbeitung der Vergangenheit zum Abbau von gegenseitigen Feindbildern und Vorurteilen führen kann. Das Deutsch-Französische Jugendwerk, das 1963 gegründet wurde, um durch gegenseitiges Kennenlernen von jungen Menschen die Jahrhunderte andauernde deutsch-französische "Erbfeindschaft" zu überwinden, oder verschiedene Austauschprogramme zwischen Deutschen und Israelis können ebenfalls als positive Beispiele dienen.

Diese Erkenntnisse gilt es, für den Dialog mit der islamisch geprägten Welt fruchtbar zu machen. Schließlich sind es nie Kulturen an sich, die miteinander in Kontakt treten, sondern Individuen mit einer spezifischen kulturellen Prägung. Es reicht allerdings nicht aus, einfach nur Kontakte herzustellen und einen vermeintlichen, in der Realität häufig jedoch gar nicht vorhandenen Informationsmangel zu beheben. Der Austausch von Kenntnissen übereinander führt nicht zwangsläufig zu einer realistischeren und differenzierteren Fremdwahrnehmung, er kann sogar Vorurteile bestätigen und Feindbilder untermauern, wenn das Zusammentreffen nicht in einer Atmosphäre der Offenheit stattfindet. Die verzerrten Wahrnehmungen voneinander erfüllen auf beiden Seiten bestimmte psychologische, gesellschaftliche und politische Funktionen.

Eine mögliche Gefahr bei interkulturellen Dialogen und ein Fehler, der in der Vergangenheit immer wieder begangen wurde, besteht darin, dass neue Grenzen zwischen vermeintlichen Kulturentitäten gezogen und Problemkon-

JAN HANRATH

stellationen "kulturalisiert" werden. Dies hat beispielsweise zur Folge, dass politische Fragen nicht mehr als solche behandelt, sondern im Bereich des Kulturellen diskutiert werden und so einer sachangemessenen Klärung und Lösung nicht mehr zugänglich sind. Das Feld des Politischen droht so hinter dem Schutzschild der Kultur oder Religion unantastbar und einer Kritik und Bearbeitung entzogen zu werden.

Aus solchen Überlegungen resultiert auch die irrige Annahme, dass man die Politik der islamisch geprägten Staaten nur verstehen könne, wenn man mehr über die islamische (Hoch-)Kultur wisse. Es gilt die Dialoge von einem solchen kulturalistischen Essentialismus zu entlasten, bei dem zunächst jeweils "die westliche" und "die islamische" Position geklärt werden soll. Auf allen Dialogebenen ist vielmehr ein induktiver Ansatz im Umgang mit kulturellen Faktoren zu wählen. Wo in konkreten Beziehungen und Sachverhalten Kulturunterschiede virulent werden, sollten sie thematisiert werden. Kontraproduktiv wäre es jedoch, die jeweils andere Kultur zum Ausgangspunkt für sämtliche Lösungsansätze zu hypostasieren und alle auftretenden Schwierigkeiten ursächlich auf sie zu beziehen. Es darf nicht der Fehler begangen werden, den Islam als Religion und Kultur als alles erklärenden Faktor heran- und gegenüber anderen Erklärungsmustern vorzuziehen.

Hier zeigen sich Parallelen zur Debatte um Migrantinnen und Migranten mit einem islamischen Hintergrund in Deutschland. In jüngster Vergangenheit ist ein Trend zu beobachten, alle Problemfelder im Bereich Migration und Integration vornehmlich unter dem Gesichtspunkt des Islam zu betrachten und mit ihm zu erklären. So werden andere Ursachen ausgeblendet, und es findet gleichsam eine Definitionsverschiebung vom "Ausländer" oder "Migranten" zum "Muslim" statt. Auch auf internationaler Ebene ist diese Verschiebung zu konstatieren, so dass Gesprächpartner, die vormals primär als Intellektuelle, Araber oder nach ihrer Nationalität wahrgenommen wurden, nun als Muslime an Dialogen teilnehmen sollen.

Jegliche Bemühungen um kulturellen Austausch mit der islamisch geprägten Welt müssen berücksichtigen, dass es sich dabei in keiner Weise um einen monolithischen Block handelt. Die Staaten und Gesellschaften, die diesem Teil der Welt zugerechnet werden – von Marokko über Iran bis Indonesien –, haben im Grunde nicht viel mehr gemeinsam als eine gewisse Prägung durch den Islam, sind in anderen Bereichen hingegen kaum vergleichbar. Darüber hinaus müssen interkulturelle Dialoge in mindestens zweierlei Hinsicht der enormen Heterogenität von Kulturen gerecht werden. Zum einen muss der Dialog auf allen gesellschaftlichen Ebenen geführt werden. Zum anderen muss er sich auch innerhalb dieser einem möglichst großen Akteursspektrum öffnen. Interkultu-

INTERKULTURELLE DIALOGE

relle Dialoge dürfen nicht nur auf der Ebene der Regierungen und der hohen Diplomatie geführt werden, ansonsten fehlt ihnen die gesellschaftliche Basis und sie bleiben ein Elitenphänomen. Innerhalb der Ebenen kommt es darauf an, auch mit schwierigen Gesprächspartnern den Austausch zu suchen. Allzu häufig wurde in der Vergangenheit der Fehler begangen, ausschließlich mit solchen Gesellschaftsgruppen Dialoge zu führen, die bereits westlich orientiert und häufig allzu gewillt waren, den Westen zu imitieren. In islamisch geprägten Staaten sind es jedoch zunehmend auch Akteure aus dem islamistischen Spektrum, mit denen das Gespräch gesucht werden sollte. Auch im Hinblick auf eine mögliche demokratiefördernde Wirkung dürfen wesentliche politische Akteure in den Zielländern nicht von vornherein ausgeschlossen werden, sondern müssen in einen, wenn auch kritischen, Dialog einbezogen werden.

Um interkulturellen Dialogen ein gesellschaftliches Fundament und damit Nachhaltigkeit zu verschaffen, müssen also alle Teile der Gesellschaften in die Bemühungen mit einbezogen werden. So können sich unterschiedliche Gesellschaftsbereiche auch im Sinne von *spill-over*-Effekten gegenseitig beeinflussen. Die Regierungsebene übernimmt zwar eine Führungsrolle, da hier einer Institutionalisierung dienliche und international verbindliche Abkommen geschlossen werden können. Zusätzlich kommt ihr ein hoher Symbolwert zu. Sie ist allerdings stark politischen Machtinteressen unterworfen und daher in besonderem Maße krisenanfällig. Bei Kommunikationsabbruch auf dieser Ebene können (und sollten) die Dialoge auf darunter angesiedelten Ebenen weitergeführt werden.

Insofern kommt dem Bereich der Zivilgesellschaft eine besondere Bedeutung zu, da hier unterhalb der Regierungsebene durch inoffizielle Dialoge zu einem veränderten Verständnis des Konfliktes beigetragen und Kontakt zwischen einflussreichen Vertreterinnen und Vertretern beider Seiten hergestellt werden kann. Auf diesen *Tracks* können z.B. in gemeinsamen Workshops, Konferenzen, Seminaren u.ä. kooperative Erfahrungen gemacht werden, die die Teilnehmerinnen und Teilnehmer als Multiplikatoren in weitere Teile der Gesellschaft übertragen können. So können breite Kreise der Zivilgesellschaft, d.h. Einzelpersonen, Bürgerinitiativen, Nichtregierungsorganisationen, Berufs- und Interessensverbände etc., in die Bemühungen um interkulturellen Austausch und Verständnis involviert werden. Grundsätzlich ist es zwar wichtig und teilweise unerlässlich, politische Eliten, Entscheidungsträger und Führungspersonen in den Dialog mit einzubeziehen, da sie wesentlich zur Meinungsbildung in einer Gesellschaft beitragen. Es müssen jedoch auch größere, weniger privilegierte Bevölkerungsgruppen am Dialog partizipieren, um

JAN HANRATH

einen nachhaltigen Erfolg zu erzielen, Feindbilder abzubauen und die Wahrnehmung des jeweils Anderen positiv zu verändern.

Einen wichtigen Beitrag kann dabei der Jugendaustausch leisten, da er einer größeren Zahl von Menschen einen persönlichen Austausch und die Aufnahme von zwischenmenschlichen Beziehungen ermöglicht. Denn, um es mit den Worten Sigmund Freuds zu sagen, "[allles, was Gefühlsbindungen unter den Menschen herstellt, muss dem Krieg entgegenwirken."⁷ Es besteht sonst auch immer die Gefahr, dass Konfliktstrukturen nur verdeckt oder in den Hintergrund gedrängt werden. Wichtig sind eine psychosoziale Bearbeitung des Konflikts und der Abbau von Stereotypen und Feindbildern auf der individuellen Ebene. Der wissenschaftliche Bereich kann auf eine lange Tradition des interkulturellen Austausches zurückblicken. Auch heutzutage kann auf der akademischen Ebene ein wichtiger Beitrag zur interkulturellen Verständigung und zur Ausarbeitung einer gemeinsamen Wertebasis geleistet werden. Zudem kommt die Rolle des interreligiösen Dialogs zwischen Christen und Muslimen bzw. zwischen den christlichen Kirchen und islamischen Würdenträgern ins Blickfeld. Auch sie können einen Beitrag zum Kulturdialog und zur Identifikation von gemeinsamen Werten leisten. Diese Ebene darf jedoch nicht aus dem Reflex heraus, die Gesellschaften des Nahen und Mittleren Ostens primär über die Religion zu definieren, eine privilegierte Stellung erhalten. Mit ihrem großen Einfluss auf die öffentliche Meinung kommt schließlich den Medien und dem Austausch zwischen Journalistinnen und Journalisten eine besondere Bedeutung zu.

Es müssen jedoch auch ganz klar die Kapazitätsgrenzen bedacht werden, die diese Maßnahmen hinsichtlich der Vermeidung und Bearbeitung von gewaltsam ausgetragenen Konflikten haben. Zum einen können sie nur als ein Teil von und im Einklang mit der sonstigen Außenpolitik ihre Wirkung entfalten. Dabei ist es unbedingt zu vermeiden, dass aus anderen Politikbereichen, möglicherweise aus kurzfristigen Erwägungen und politischen Opportunitäten, Signale in Richtung der jeweils anderen Dialogpartei gesendet werden, die die Bemühungen um Vertrauen und friedliche Krisenprävention unterlaufen. Zum anderen müssen interkulturelle Dialoge als langfristiger und breit gefächerter Ansatz gesehen werden. Den einzelnen, bereits zu seiner tödlichen Mission aufgebrochenen Selbstmordattentäter wird wohl kein noch so aufrichtig geführter Dialog von seinem Vorhaben abbringen. Interkulturelle Dialoge können jedoch, Bemühungen in anderen Politikbereichen vorausgesetzt, einen Beitrag zu einem besseren Verständnis zwischen westlichen und islamisch geprägten

⁷ Sigmund Freud: Warum Krieg?, in: Sigmund Freund: Studienausgabe, Bd. IX. Fragen der Gesellschaft. Ursprünge der Religion, Frankfurt a.M. 1974, S. 271-286, hier: S. 283.

INTERKULTURELLE DIALOGE

Gesellschaften leisten. Dies kann allerdings nur langfristig, kontinuierlich und über viele Zwischenschritte gelingen.

Bilanz und Perspektiven von interkulturellen Dialogen

Auch wenn das Thema "Kulturdialog" im öffentlichen Diskurs und in den Erklärungen von Politikerinnen und Politikern geradezu allgegenwärtig erscheint, fällt die Erfolgsbilanz im Hinblick auf die ihm zugeschriebene gewaltpräventive Wirksamkeit allenfalls zwiespältig aus. Zum einen liegt dies daran, dass sich konkrete Erfolge auf diesem Feld nur sehr schwer messen lassen. Theoretisch und heuristisch liegt es zwar nahe, eine krisenpräventive Wirkung von interkulturellen Dialogen anzunehmen. In der Praxis ist der Nachweis dieser angenommenen kausalen Zusammenhänge deutlich schwieriger. Auch die Tatsache, dass Dialoge häufig erst initiiert werden, wenn eine Konflikteskalation bereits stattgefunden hat, macht es nicht einfacher, ihre Präventivwirkung valide nachzuweisen.

Zum anderen liegt das Evaluierungsdefizit daran, dass die bisherigen Dialogansätze nach wie vor von einer gewissen Halbherzigkeit geprägt sind. Zu oft müssen die Forderungen nach Begegnungen auf Augenhöhe vor der realen Praxis der Politik zurückstehen. Dann erscheinen die Reden vom interkulturellen Dialog als Worthülsen, mit denen sich Machtpolitik besser verkaufen lässt und als Ablenkungsmanöver vor dem Hintergrund tagtäglicher Erfahrungen von Gewalt, Besatzung und Krieg in der islamisch geprägten Welt. Diese Form der Pseudodialoge schadet jedoch der Glaubwürdigkeit der ernstgemeinten Initiativen und kann sogar den gegenteiligen Effekt haben, Konfliktpotentiale zu verschärfen. So sehen sich Skeptiker in islamisch geprägten Ländern bestätigt, die solche Dialoginitiativen schon immer als imperiale Politik in anderem Gewand verurteilt haben und eine damit einhergehende Verwestlichung geißeln.

Auch lässt sich der Vorwurf nicht von der Hand weisen, dass die Zusammenkünfte im Rahmen von Dialogveranstaltungen häufig genug andere Ziele als die Förderung eines besseren gegenseitigen Verständnisses haben. So können sie z.B. der persönlichen Vernetzung von Wissenschaftern und Politikern, dem *Fundraising* oder der Anbahnung von Wirtschaftskontakten dienen. Dies muss nicht immer schädlich sein oder kann sogar seinen eigenen Wert haben. Im Sinne einer direkten Krisenprävention und Konfliktregulierung sind diese Effekte jedoch bestenfalls nachrangig.

Immer wieder wird auch das Spannungsverhältnis deutlich, dass sich aus den Ansprüchen westlicher Politiker und den Grundvoraussetzungen für einen

JAN HANRATH

funktionierenden Dialog ergeben. Auf der einen Seite existieren klare Interessen, z.B. Krisenprävention, vielleicht sogar die Förderung von Demokratisierungsprozessen, die mit Hilfe des dialogischen Ansatzes durchgesetzt werden sollen. Ganz im Sinne der Idee von *soft power* sollen diese Interessen durch Überzeugungskraft und Attraktivität verfolgt werden. Ein Land kann jedoch nur in dem Maße seine *soft power* ausnutzen, in dem es seine Glaubwürdigkeit durch innen- und außenpolitisches Verhalten befördert.

Ein glaubwürdiger Dialog setzt die Bereitschaft voraus, eigene Positionen zu reflektieren, eigene Interessen und Handlungen kritisch zu überdenken und sie gegebenenfalls auch zu modifizieren. Von fundamentaler Wichtigkeit ist dabei, sich den Positionen des Anderen selbst dann zu öffnen und sie ernst zu nehmen, wenn man sie ablehnt. Dabei bedeutet die Bereitschaft zum Dialog in keiner Weise die Preisgabe von eigenen Idealen und Überzeugungen. Diese sind ganz im Gegenteil notwendig, um im Dialog selbstbewusst auftreten zu können. Anstelle mit Arroganz und Besserwisserei dem Gegenüber dessen vermeintliche Unterlegenheit vorzuführen, sollte freilich die Suche nach Gemeinsamkeiten im Mittelpunkt stehen. Im Idealfall ist Dialog, um Kofi Annan zu zitieren, eine Vorgehensweise, "die weder auf Überredung noch auf Bekehrung aus ist. Sie zielt vielmehr darauf, Verständnis füreinander zu entwickeln, indem man sich auf gemeinsame Werte einigt."

Häufig kommen erschwerend auch Interessen hinzu, die einem Dialog vielleicht sogar entgegenlaufen. So leidet z.B. erneut die Glaubwürdigkeit der Gesprächsbereitschaft, wenn die an anderer Stelle so ausdrücklich geforderten persönlichen Begegnungen zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Kulturen daran scheitern, dass es ihnen schwer bis unmöglich gemacht wird, überhaupt Reisevisa für diese Veranstaltungen zu erhalten. Dem offenen Gesprächsangebot stehen so Abschottungstendenzen entgegen.

Konflikte können zwar auf der einen Seite als eine Form der Kommunikationsstörung beschrieben werden. Auf der anderen Seite liegen ihnen auch immer bestimmte Interessen auf beiden Seiten zugrunde, die nicht ausschließlich durch eine Wiederaufnahme bzw. Erneuerung der Kommunikation entschärft werden können. Die Wahrnehmung und Bearbeitung von möglichen Interessendivergenzen muss daher immer mitgedacht bzw. in den Mittelpunkt gestellt werden. Dialoge müssen vor allem die schmerzhaften und schwierigen Themen wie z.B. den Umgang mit politischer Gewalt oder die Verstetigung ökonomischer Ungleichgewichte zum Gegenstand der Diskussion machen, wollen sie nicht als oberflächlicher Austausch von Nettigkeiten weitgehend ohne Nut-

⁸ Kofi Annan: Brücken in die Zukunft – ein Manifest für den Dialog der Kulturen, Frankfurt a.M. 2001, S. 68.

INTERKULTURELLE DIALOGE

zen bleiben oder gar als Nebelkerzen wahrgenommen werden. Interkulturelle Dialoge dürfen daher nicht geführt werden, um auf einer vermeintlich unverfänglichen Ebene von komplizierteren Themen und Konfliktursachen abzulenken

Insgesamt besteht bei den Bemühungen um einen interkulturellen Dialog mit der islamisch geprägten Welt noch ein hoher Verbesserungsbedarf. Zwar können einzelne Dialogmaßnahmen trotz häufig widriger politischer Rahmenbedingungen in kleinen und eng begrenzten Bereichen durchaus Erfolge verbuchen. Im Großen und Ganzen konnten sie allerdings bislang nichts an dem konfrontativen und teilweise zerrütteten Verhältnis zwischen dem Westen und der islamisch geprägten Welt ändern. Hier ist in Zukunft eine selbstkritische Arbeit an Strategien und Konzepten notwendig. Zudem gilt es gute und erfolgreiche Beispiele fortzuführen und auszuweiten, um durch Kontinuität und Institutionalisierung interkulturelle Dialoge auf ein solides Fundament zu stellen

Zusammenfassungen der Einzelbeiträge

1.1. "The Decisive Battle is for the People's Minds" – Der Wandel des Krieges: Folgerungen für die Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik (Jochen Hippler)

Zwischenstaatliche oder Bürgerkriege zwischen regulären Streitkräften sind selten geworden. Die meisten Kriege werden heute innerhalb von Staaten um politische Macht oder Ressourcen geführt und nehmen die Form von Aufständen oder Gewaltkonflikten zwischen Bevölkerungsgruppen an. Zu ihren Gewaltakteuren gehören Guerillas, bewaffnete Zivilisten oder nur teilweise zu kontrollierende Milizen, die sich offenen Schlachten entziehen. Solche Kriege werden deshalb nicht durch militärische Gewalt entschieden, sondern durch die Gewinnung der Loyalität der Bevölkerung. Sie können nur selten durch Mittel militärischer "Sicherheit" oder durch entwicklungspolitische Maßnahmen beendet werden. In vielen Fällen erweist sich die Herstellung von funktionierenden, bürgernahen *Governance*-Strukturen als entscheidend. Erst in Verbindung mit ihnen können sicherheits- oder entwicklungspolitische Mittel zur Befriedung beitragen.

1.2. Wege aus dem Krieg – Historische Perspektiven (Jost Dülffer)

In vormodernen Zeiten spielte die öffentliche Auseinandersetzung um die Loyalität der Bevölkerung eine geringe Rolle. Kriege endeten im 19. und 20. Jahrhundert oft mit militärischen Siegen einer Seite und beruhten damit auf überlegenen materiellen und mentalen Ressourcen. Während des Kalten Krieges erlangte die Zustimmung der Bevölkerung eine neue Bedeutung. Allerdings zeigte sich während des Ost-West-Konflikts auch, dass militärisch gestützte, offenkundige Sendungsbestrebungen Gegenkräfte hervorriefen, die das Gegenteil bewirkten, nämlich hartnäckigen Widerstand. Nationale Kräfte, seit Ende der siebziger Jahre auch religiöse Motive, verstärkten den mentalen Widerstand der strukturell oder militärisch schwächeren Seite, eine militärische Niederlage zu akzeptieren.

1.3. Kriegsbeendigung in Afghanistan? Konsequenzen für das deutsche Engagement (Michael Brzoska und Hans-Georg Ehrhart)

Angesichts eskalierender Gewalt in Afghanistan wirft die Beendigung des Krieges zahlreiche Fragen auf, unter anderem nach der Rolle von zivilen und militärischen Mitteln, den Zielen externer Akteure sowie der Wirkung der verwendeten Strategien. Sie werden vor dem Hintergrund des Machtwechsels in den USA und der Fokussierung der US-Strategie auf *Counterinsurgency* diskutiert. Mit dem Afghanistan-Konzept der Bundesregierung ist diese Strategie kaum zu vereinbaren und es ist höchst zweifelhaft, ob sie geeignet ist, den Krieg in Afghanistan zu beenden. Die Bundesregierung sollte darum die Lage und die US-amerikanischen Vorschläge einer illusionslosen Prüfung unterziehen. Statt die neue US-Strategie zu übernehmen, sollte sie auf eine Politik setzen, die nicht nur taktisch, sondern auch strategisch zivil ausgerichtet ist.

1.4. Ende in Sicht? Das sinkende Gewaltniveau im Irakkrieg und die Chancen einer dauerhaften Stabilisierung (Jochen Hippler)

Die Gewalt im Irak ist seit Ende 2006 deutlich zurückgegangen. Die Ursache liegt nicht in der mäßigen Verstärkung der US-Truppen zwischen Frühjahr und Herbst 2007, sondern in politischen Faktoren. Aufgrund strategischer Fehler hat sich *al-Qaida* politisch isoliert, und sunnitische Stämme haben den Kampf gegen sie aufgenommen. Darüber hinaus geriet die Schiitenmiliz des Muqtada Sadr in eine Krise, die sie schließlich zur Ausrufung eines Waffenstillstands zwang. Die Option einer Beendigung des Krieges hängt nicht so sehr von der Zahl ausländischer Truppen ab, sondern von der weiteren Reintegration der arabischen Sunniten, der Möglichkeit, die innerschiitischen Machtkämpfe politisch zu regeln, und von der zukünftigen Vermeidung von Konflikten zwischen der Zentralregierung und den kurdischen Parteien. Auch die Verbesserung der derzeit noch katastrophalen Lebensbedingungen entscheidet über die Chancen der Stabilisierung mit.

1.5. Frieden durch die normative Kraft militärischer Gewalt? Der Südkaukasus nach dem Augustkrieg (Egbert Jahn)

Der Versuch Georgiens, mit einem Blitzkrieg gegen Südossetien seine territoriale Integrität wiederherzustellen, mündete in der Vertreibung der georgischen Truppen aus den bis dahin von ihnen noch kontrollierten Teilen Südossetiens und auch Abchasiens sowie in deren völkerrechtlicher Anerkennung durch Russland. Mit einer freiwilligen Rückkehr der beiden *de facto-*Staaten in den georgischen Staatsverband ist nicht mehr zu rechnen, auch wird sich Russland nicht aus diesen Gebieten zurückziehen. Ein dauerhafter Frieden erfordert, dass Russland die Unabhängigkeit Kosovos und umgekehrt der Westen diejenige Abchasiens und Südossetiens anerkennen – eines Tages könnten das dann auch Serbien und Georgien tun. Das würde die Aufnahme Kern-Serbiens und Kern-Georgiens in die NATO, mit einer Perspektive der Mitgliedschaft bzw. der engen Anbindung an die EU, erleichtern.

1.6. Der Gaza-Krieg: Jüngstes Kapitel in einem endlosen Konflikt (Margret Johannsen)

Der jüngste Krieg um Gaza hat die Bedingungen für eine Regelung des Palästina-Konflikts verschlechtert, da in seiner Folge auf israelischer wie palästinensischer Seite die Kräfte weiter erstarkt sind, die als Gegner eines Verhandlungsfriedens gelten oder Gewalt zur Durchsetzung ihrer Interessen favorisieren. Zwar ist die Zweistaatenlösung immer noch der erfolgversprechendste Weg zur Beendigung des Konflikts. Aber angesichts der internen Blockaden auf beiden Seiten ist eine Einigung am Verhandlungstisch über die reale Umsetzung dieses Konzepts ohne erheblichen Druck von Seiten der USA nicht zu erwarten. Es ist jedoch zweifelhaft, ob die Obama-Administration, innenpolitischen Rücksichtnahmen zum Trotz, den erforderlichen Zwang ausüben wird. Die politischen Kosten wären für den Präsidenten, der die schwerste Wirtschaftskrise seit 1929 bewältigen will, vermutlich zu hoch.

1.7. Frieden schaffen durch Demokratisierung? Erfahrungen auf dem Westbalkan (Thorsten Gromes und Bruno Schoch)

Demokratisierung gilt als probate Friedensstrategie. Die UN und westliche Staaten fordern und betreiben sie, wie skeptisch das Unterfangen in der Wissenschaft auch beurteilt wird. Nach der mehr oder weniger erzwungenen Beendigung des ethno-nationalistischen Mordens und Vertreibens wurde der Westbalkan geradezu zu einem Laboratorium der Befriedung mittels Demokratisierung. 18 Jahre nach dem Auseinanderbrechen Jugoslawiens zeigen die Nachfolgestaaten darin unterschiedliche Fortschritte: Slowenien ist als liberale Demokratie bereits EU-Mitglied, Kroatien wird es wahrscheinlich 2011, Bosnien und Herzegowina, das Kosovo und Makedonien hingegen sind trotz Verbesserungen erst Teil-Demokratien. Immerhin ist ethnisch motivierte Gewalt überall signifikant zurückgegangen. So erscheint uns Demokratisierung trotz all ihrer Mängel und immenser Kosten als Weg, Frieden zu schaffen.

1.8. Die langen Kriege im Sudan – Keine (schnelle) Lösung in Sicht (Annette Weber)

Im aktuellen Kriegsgeschehen im Sudan tragen weder die Zentralregierung noch die Staatengemeinschaft dem Recht des Individuums auf Schutz in einer Konfliktsituation Rechnung. Anstatt sich wie in Darfur auf *Peacekeeping* als Politikersatz zu verlassen, ist ein umfassendes Konzept wie das der "Schutzverantwortung" (*R2P*) erforderlich, in dessen Rahmen auch aktiv und präventiv gegen eine mögliche Konflikteskalation im Südsudan und anderen Landesteilen vorzugehen ist. Angesichts der Fragmentierung der Akteure im Sudan und der regionalen Verflechtungen muss sich der Westen auf ein langfristiges diplomatisches Engagement in der Region einstellen. Hierzu gehören die Unterstützung des Staatsaufbaus in der Peripherie und verstärkte diplomatische Bemühungen unter Einbeziehung nicht-westlicher externer Akteure wie China, der Afrikanischen Union und der Arabischen Liga.

1.9. War on Terror – Der entgrenzte Krieg (Martin Kahl)

Die Bezeichnung der Anschläge vom 11. September 2001 als kriegerischer Akt diente der Regierung Bush dazu, ihrerseits die Bekämpfung des Terrorismus als "Krieg" zu etikettieren und auf diese Weise weit gesteckte Zielsetzungen zu legitimieren. Aber das vereinfachende Etikett verlor weitgehend seine Legitimationskraft angesichts der Entwicklungen im Irak und in Afghanistan. Da der *War on Terror* eine rhetorische Figur darstellte, konnte man ihn "beenden", indem man nicht mehr vom Krieg gegen den Terror sprach. Tatsächlich aber haben die USA nicht aufgehört, militärische Mittel bei der Bekämpfung des Terrorismus einzusetzen. Faktisch kann der "Krieg" gegen den Terror erst dann als "beendet" gelten, wenn Terrorismus als Kriminalität verstanden und auf den Einsatz militärischer und extralegaler Maßnahmen verzichtet wird.

1.10. "Made in the Developed World": Piraterie, Fischfang und Giftmüll in Somalias Gewässern (Michael Ashkenazi)

Das Fehlen einer stabilen Regierung hat dazu geführt, dass sich Somalia zu einem Nährboden für Piraterie entwickelt hat. Die Gesetzlosigkeit trägt in hohem Maße dazu bei, dass Raub zur Norm wird. Drei Arten von krimineller Aktivität finden regelmäßig vor der somalischen Küste statt: Piraterie (Kapern eines Schiffes und Aussetzen der Passagiere oder der Ladung unter Anwendung von Gewalt), Fischdiebstahl durch industrielle Fischerei innerhalb der ausschließlichen Wirtschaftszone Somalias sowie die Verklappung von Giftmüll. Die internationale Gemeinschaft muss sich mit allen Delikten vor der somalischen Küste befassen. Würden die Gewässer Somalias vor Raubfischerei und Giftmüllverklappung geschützt, wäre dies ein positives Zeichen für die somalische Bevölkerung.

1.11. Der Friedensprozess und die nicht endende Gewalt im Kongo (David Fuamba)

Trotz zehnjähriger Friedensbemühungen geht der Krieg im Kongo weiter. Seit Ausbruch des Krieges sind bereits 5,4 Millionen Todesopfer zu beklagen – mehr als in jedem anderen Konflikt seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Für die Gewalt werden drei Erklärungen diskutiert: "Ressourcenkrieg", "Kontrolle der politischen Macht" und "unzureichende militärische Schlagkraft der kongolesischen Regierung". Der Friedensprozess erweist sich als unzulänglich. Statt Rebellenbewegungen mit Waffen zu versorgen, würde es dem Frieden mehr nützen, wenn die Bürgerrechte der verfeindeten Gemeinschaften geschützt und ein Versöhnungsprozess initiiert würden.

1.12. Mit UN-Einsätzen zum Frieden? (Andreas Heinemann-Grüder)

Das Jahr 2008 war das schlimmste für UN-Friedensoperationen seit einem Jahrzehnt. Was sind die Ursachen für das Missverhältnis von Erwartungen und tatsächlicher Leistung? Friedensmissionen der UNO sollten sich auf die Rettung von Menschenleben, die Beendigung von Kampfhandlungen und die unmittelbare Nachkriegsstabilisierung konzentrieren und beim Wiederaufbau lokaler Institutionen mithelfen. Eine langfristige Konflikttransformation ist nur erfolgreich, wenn Konflikte in einzelne Teile zerlegt werden, Kooperation zwischen gegnerischen Gruppen gefördert wird und sich das neue Regime auch materiell rechnet. Allerdings lässt sich die Volkssouveränität nicht ersetzen – über die Sequenzen, Formen und politischen Inhalte der Demokratie muss die örtliche Bevölkerung selbst entscheiden können.

2.1. Renaissance des Multilateralismus? Neuer Führungsanspruch der USA und transatlantische Beziehungen (Peter Rudolf)

Barack Obama will die bestehenden Institutionen globalen Regierens deutlich stärken, aber auch neue Institutionen schaffen. Vorrangiges Ziel dabei ist es, aufstrebende Mächte zu integrieren und ihnen eine Rolle bei der Aufrechterhaltung der internationalen Ordnung zu geben, aber auch, mit der Einbindung anderer Staaten in multilaterale Institutionen einen Teil der mit der amerikanischen Führungsrolle verbundenen Kosten auf sie abzuwälzen. Bei der Renaissance der multilateralen Handlungslogik folgt die neue US-Regierung dem Motto "multilateral, soweit möglich, unilateral, wo notwendig". Damit eröffnet Obamas Projekt, die amerikanische Führungsrolle wiederherzustellen, den europäischen Verbündeten neue Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten. Zugleich stellt es sie vor neue konzeptionelle Herausforderungen im Umgang mit der "neuen" Führungsmacht.

2.2. Nichtverbreitung von Nuklearwaffen: Ist der Vertrag noch zu retten? (Oliver Meier)

2010 wird die Überprüfungskonferenz des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV) zeigen, welche Zukunft multilaterale, vertragsgestützte Bemühungen um die Abrüstung und Nichtverbreitung von Nuklearwaffen haben. Die NVV-Mitgliedstaaten stehen vor drei Herausforderungen: einen neuen Konsens in der Abrüstung zu finden, die Lösung aktueller Nichtverbreitungskrisen voranzutreiben und Nuklearkontrollen zu verschärfen. Vor allem sind die Atomwaffenstaaten in der Pflicht, ihre Abrüstungszusagen einzuhalten. Angesichts der wiederbelebten Diskussion um eine atomwaffenfreie Welt und des neuen Kurses Washingtons scheint eine Rettung der Nichtverbreitung möglich. Deutschland kann entscheidend zur globalen Stigmatisierung von Kernwaffen beitragen, indem es bei den verbündeten Atomwaffenstaaten auf mehr Abrüstung und in der NATO auf ein Ende der nuklearen Teilhabe drängt.

2.3. Moskauer Botschaften: Ambition und Reaktion eines unbequemen Partners (Hans-Joachim Spanger)

Der Kaukasus-Krieg hat, ebenso wie die Neuauflage des Energiekonflikts mit der Ukraine, auf beängstigende Weise alte Reflexe mobilisiert. Sie demonstrieren, wie tief der Graben zwischen Russland und dem Westen in den letzten Jahren geworden ist. Doch führen die aus dem Kalten Krieg vertrauten Rufe nach Bestrafung und einer Isolierung Russlands in die Irre. Vielmehr hat zuletzt die Wirtschaftskrise offenbart, dass im Gegenteil die Einbeziehung Russlands in das globale Krisenmanagement angezeigt ist. Für eine solche Kooperation gibt es trotz der gewachsenen Distanz auf russischer Seite Anknüpfungspunkte. Eine Bedingung ist die Anerkennung multipolarer Interessenvielfalt, ein wichtiges Instrument das Bekenntnis zu einer klaren Priorität im Sinne eines *Grand Bargains* zwischen dem Westen und Russland.

2.4. Neue Chancen für konventionelle Rüstungskontrolle in Europa? (Hans-Joachim Schmidt und Wolfgang Zellner)

Mit dem Amtsantritt von US-Präsident Obama hat sich die internationale Lage verbessert. Die Wiederbelebung der nuklearstrategischen Rüstungskontrolle, das abnehmende Interesse an der Raketenabwehr in Europa und das Zurückstellen der NATO-Erweiterung im Falle der Ukraine und Georgiens schaffen günstige politische Rahmenbedingungen für die Reanimation der konventionellen Rüstungskontrolle. Doch hat Moskau nach dem Georgienkrieg 2008 mit der völkerrechtlichen Anerkennung der Sezession Abchasiens und Südossetiens die rasche Inkraftsetzung des adaptierten KSE-Vertrags erschwert. Sie wäre aber eine wichtige Voraussetzung, um die Diskussion neuer Aufgaben zu beginnen. Vorrangig muss die Kriegsverhütung im Kaukasus gestärkt werden, gefolgt vom Abbau konventioneller Asymmetrien, um den Verzicht auf den nuklearen Ersteinsatz und tiefe Einschnitte bei den Nuklearpotenzialen zu ermöglichen.

2.5. Die NATO nach Bush: Auslaufmodell oder Neuanfang? (Matthias Dembinski)

60 Jahre nach ihrer Gründung erlebt die NATO einerseits eine Renaissance, sucht aber andererseits weiterhin nach ihrer Rolle. Die neue amerikanische Präsidentschaft eröffnet die Chance, lang verschleppte Grundfragen im Sinne einer Entschärfung sicherheitspolitischer Risiken zu beantworten. Dazu gehört das Verhältnis der NATO zu Russland, der Zusammenhang zwischen ihrer alten Identität als Militärmacht zur Bewahrung kollektiver Sicherheit und ihren neuen Aufgaben *out of area* sowie ihre Beziehung zur UNO und zur EU. Positiv zu vermerken ist der sich abzeichnende Verzicht auf die rasche Aufnahme der Ukraine und Georgiens. Solange sich die NATO vorrangig als Militärmacht versteht, ist weiterhin eine Beschränkung ihrer Aufgaben jenseits der kollektiven Verteidigung zu fordern. Vor allem sollte sie sich dem UN-Sicherheitsrat unterordnen.

2.6. Die Krise der internationalen Finanzen – Beginn neuer internationaler Konflikte oder Wendepunkt zu einer besseren Weltfinanzordnung? (Hans Diefenbacher)

Die globale Finanzkrise ist eine logische Fortsetzung der nicht bewältigten internationalen Schuldenkrise der 1980er Jahre und des Zusammenbruchs der *New Economy* Ende der 1990er Jahre. Als ein auslösender Faktor kann darüber hinaus die Finanzierung des Irak-Krieges angesehen werden. Es ist sehr unwahrscheinlich, dass die Finanzkrise zu offenen militärischen Auseinandersetzungen führen wird. Viele Bewältigungsversuche der gegenwärtigen Krise orientieren sich jedoch an alten Lösungsmustern und werden das Potenzial internationaler Konflikte steigern, da sich die Auswirkungen auf die ärmsten Länder und die Schwellenländer verschärfen und gleichzeitig die Glaubwürdigkeit westlicher Akteure weiter abnimmt. Es wäre aber möglich, die Krise als Chance zu deutlichen Veränderungen der Weltfinanzordnung zu nutzen; ein "neues" Bretton Woods bedürfte eines grundlegenden Verhandlungsprozesses zur Neugestaltung der Rahmenbedingungen des Weltfinanzsystems.

3.1. Prävention – Gründe für die kurze Karriere eines langfristigen Politikansatzes (Bernhard Moltmann)

Vorbeugen ist besser als Heilen. Dieser Einsicht folgt die politische Praxis, wenn sie sich bemüht, den Frieden zu erhalten, bevor er zerbricht. Das heißt, den gewaltfreien Austrag von Interessengegensätzen zu fördern, Gewaltausbrüche einzudämmen und zu verhindern, dass sie wieder aufflammen. Vor allem internationale Institutionen haben das Konzept der Prävention erfolgreich aufgenommen. Dagegen zeigen sich in der deutschen Politik die Schwächen einer derart anspruchsvollen Idee. Konkurrenz um Verantwortlichkeiten tritt hier ebenso zutage wie Streit um die Verteilung von Etatmitteln für diese Zwecke. Der Lernfähigkeit deutscher Politik stellt dies ein schlechtes Zeugnis aus. Krisen und Gewaltakteure in der ganzen Welt warten nicht darauf, bis deutsche Behörden sich sortiert haben. Die Idee der Prävention hat nichts von ihrer Plausibilität und Aktualität eingebüßt.

3.2. Zehn Jahre Ziviler Friedensdienst – Eine Zwischenbilanz (Günter Schönegg)

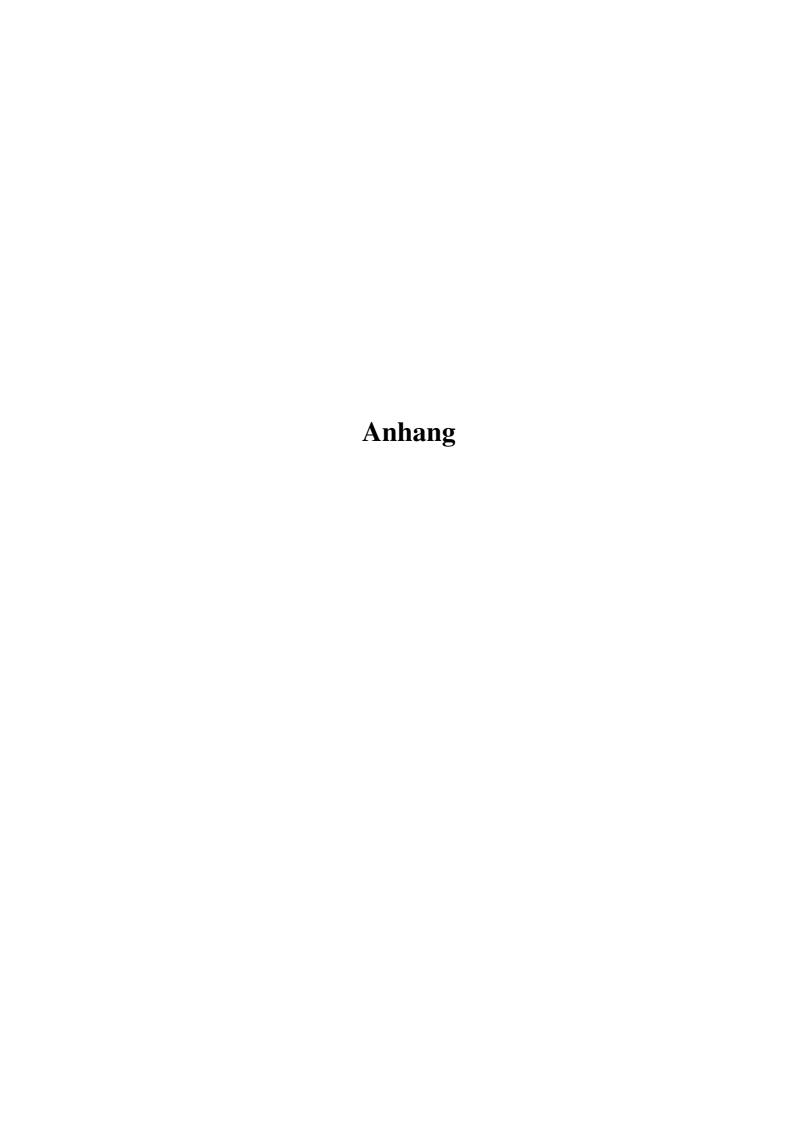
Im Zivilen Friedensdienst leisten seit zehn Jahren Friedensfachkräfte gemeinsam mit lokalen Partnerorganisationen Beiträge zur zivilen Konfliktbearbeitung in Krisenländern. In den letzten Jahren sind von den durchführenden Organisationen, ihren Partnern und dem BMZ wichtige Fortschritte in der Weiterentwicklung des Instruments gemacht worden. Dabei stehen die Rolle von Zivilgesellschaft in Friedensprozessen und die Potenziale und Grenzen von personeller Zusammenarbeit in der Friedensförderung im Mittelpunkt. Als wichtigste Herausforderungen werden neben der Rekrutierung von genügend geeigneten Friedensfachkräften eine klarere Profilierung des ZFD als Krisenpräventionsinstrument und eine stärkere Hinwendung hin zu Schlüsselakteuren in Konflikten identifiziert. Insbesondere gilt es aber, den ZFD in eine politische Gesamtstrategie für Zivile Krisenprävention zu integrieren.

3.3. Die Bearbeitung von zivilen Konflikten zwischen transnationalen Unternehmen und ihren Stakeholdern (Volker Teichert, Katarina Weilert und Dorothee Rodenhäuser)

Immer wieder hören wir von Verstößen transnationaler Unternehmen gegen Menschen- und Umweltrechte. Zwar gibt es völkerrechtliche Standards, doch diese richten sich primär an Staaten und weniger an Unternehmen. Neben den völkerrechtlichen Verträgen existiert zudem ein "weiches Recht", bei dem es um Deklarationen, Beschlüsse und Empfehlungen internationaler Organisationen oder Staatenkonferenzen, um freiwillige Selbstverpflichtungen und um Verhaltenskodizes geht. An drei beispielhaften Fällen werden verschiedene Konflikte vorgestellt und die Versuche der zivilen Konfliktbearbeitung aufgezeigt. Dabei wird deutlich, dass das Völkerrecht zurzeit nicht ausreicht; zur Regelung von Konflikten ist vielmehr eine Verbindung von öffentlichem Druck durch Medien, internationale Gewerkschaften und NROs auf der einen Seite sowie die aktive Mobilisierung der örtlichen Bevölkerung und Beschäftigten andererseits notwendig.

3.4. Sicherheitspolitik mit anderen Mitteln? Interkulturelle Dialoge im Dienste von Konfliktregulierung und Krisenprävention (Jan Hanrath)

In der "Konzeption 2000" erweiterte die Bundesregierung die Ziele der Auswärtigen Kulturpolitik um Konfliktprävention und die Sicherung politischer Stabilität. Somit werden auch interkulturelle Dialoge in den Dienst sicherheitspolitischer Interessen gestellt. Die Möglichkeiten der Erfolgskontrolle von Dialogmaßnahmen sind jedoch aufgrund ihrer Langfristigkeit problematisch und eine Kausalität zwischen ihnen und dem Gelingen eines gewaltfreien Konfliktaustrags kaum nachweisbar. Es ist daher zu untersuchen, welchen Beitrag solche Dialoge zur Konfliktregulierung und Krisenprävention tatsächlich leisten können und welche Grundvoraussetzungen und Rahmenbedingungen hierfür notwendig sind. Darüber hinaus stellt sich die Frage, wo die Motivation und die Interessen der einzelnen Akteure liegen, trotz dieser unklaren Zusammenhänge weiterhin Dialoge zu fordern und zu initiieren.



Abkürzungsverzeichnis

AGDF Arbeitsgemeinschaft Dienste für den Frieden

ABM-Vertrag Anti-Ballistic Missile Treaty, Vertrag über die Begrenzung

der Systeme zur Abwehr ballistischer Flugkörper

AC Afghanistan Compact, Entwicklungsfahrplan für

Afghanistan

ACT Allied Command Transformation, für die Transformation

der NATO zuständiges Hauptquartier

AFDL Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération

du Congo, Allianz Demokratischer Kräfte zur Befreiung

Kongos

AGDF Arbeitsgemeinschaft Dienste für den Frieden AGEH Arbeitsgemeinschaft Entwicklungshilfe AKBP Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik

AKSE Angepasster Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in

Europa

AL Arabische Liga

AMIS African Union Mission in Sudan, Mission der Afrikanischen

Union im Sudan

ATCA Alien Tort Claims Act, Gesetz zur Regelung von ausländi-

schen Ansprüchen (USA)

AU African Union, Afrikanische Union AWD Allgemeiner Wirtschafts-Dienst

BIP Bruttoinlandsprodukt

BMZ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und

Entwicklung

BRIC-Staaten Brasilien, Russland, Indien, China

CCAP Comité de Coordination des Actions de Paix en territoire

de Fizi, zivilgesellschaftliches Netzwerk in Süd-Kivu (Ost-

Kongo)

CFI Christliche Fachkräfte International

CIA Central Intelligence Agency, Auslandsnachrichtendienst der

USA

CNDP Congrès National pour la Défense du Peuple, Nationalkon-

gress zur Verteidigung des Volkes (Kongo)

COFO Commission foncière, regionale und lokale Landrechtskom-

missionen im Niger

COIN Counterinsurgency, Aufstandsbekämpfung

CPA Comprehensive Peace Agreement, Umfassendes Friedens-

abkommen (Sudan)

CRS Congressional Research Service, Wissenschaftlicher Dienst

des US-Kongresses

CSIS Center for Strategic and International Studies

CTBT Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty, umfassender Test-

stoppvertrag

DDR Deutsche Demokratische RepublikDED Deutscher Entwicklungsdienst

DLF Darfur Liberation Front, Darfur-Befreiungsfront

dpa Deutsche Presse Agentur

DPA Darfur Peace Agreement, Darfur-Friedensabkommen **DPKO** Department for Peacekeeping Operations (UN)

DR Kongo Demokratische Republik Kongo **EED** Evangelischer Entwicklungsdienst

ESVP Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

EU Europäische Union

EU-3 Bezeichnung für Deutschland, Frankreich und Großbritanni-

en in Bezug auf die Politik gegenüber Iran

EZ Entwicklungszusammenarbeit

FAR Forces Armées Rwandaises, Ruandische Armee

FDLR Forces Démocratiques de Liberation du Rwanda, Demokra-

tische Kräfte zur Befreiung Ruandas

FFK Friedensfachkräfte **FLA** Fair Labor Association

FMCT Fissile Material Cut-Off Treaty, Vertrag zum Verbot der

Herstellung spaltbaren Materials

Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellen-

länder

G8 Gruppe der Acht

GoNU Government of National Unity, Regierung der Nationalen

Einheit (Sudan)

GUS Gemeinschaft Unabhängiger Staaten

HIPC Heavily Indebted Poor Countries, hoch verschuldete arme

Länder

IAEA/O International Atomic Energy Agency, Internationale Atom-

energieorganisation

IAO Internationale Arbeitsorganisation

ICC International Criminal Court, Internationaler Strafgerichts-

hof

ICU Islamic Courts Union, Union der Islamischen Gerichte

ifa Institut für Auslandsbeziehungen IGH Internationaler Gerichtshof

INF Intermediate Range Nuclear Forces, Nuklearwaffen mittler-

er Reichweite

ISAF International Security Assistance Force, Internationale Si-

cherheitsunterstützungstruppe (Afghanistan)

ISCI Islamic Supreme Council of Iraq, Islamischer Hoher Rat des

Irak

IStGH Internationaler Strafgerichtshof IWF Internationaler Währungsfonds

JEM Justice and Equality Movement, Bewegung für Gerechtig-

keit und Gleichheit (Sudan)

KPCS Kimberley Process Certification Scheme, Kimberley-

Prozess-Zertifikationssystem

KSE Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa

KSZE Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa **LRA** Lord's Resistance Army, Widerstandsarmee des Herrn

(Uganda)

MAP Membership Action Plan, Aktionsplan zur Aufnahme neuer

Mitglieder in die NATO

MINURSO Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référen-

dum au Sahara occidental, UN-Mission für die Organisation

eines Referendums in West-Sahara

MLC Mouvement pour la Libération du Congo, Bewegung für die

Befreiung des Kongo

MONUC Mission de l'Organisation des Nations Unies en RD Congo,

UN-Mission in der Demokratischen Republik Kongo

NATO North Atlantic Treaty Organization

NCP National Congress Party, Nationale Kongresspartei (Sudan)

NGO Non-Governmental Organisation, Nichtregierungs-

organisation

NPR Nuclear Posture Review, US-Atomwaffendoktrin

NRF NATO Response Force, schnelle Eingreiftruppe der NATO

NRO Nichtregierungsorganisation

NSG Nuclear Suppliers Group, Nukleare Lieferstaaten

NSS National Security Strategy, Nationale Sicherheitsstrategie

der USA

NTI Nuclear Threat Initiative, Initiative gegen die Bedrohung

durch Nuklearwaffen

NV Nichtverbreitung

NVCG National Volunteer Coast Guard, Somalische Piraten

NVV Nuklearer Nichtverbreitungsvertrag

OECD Organisaton for Economic Co-Operation and Development,

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Ent-

wicklung

OEF Operation Enduring Freedom, Großoperation im Rahmen

des von den USA 2001 ausgerufenen Kriegs gegen den Ter-

rorismus

OSZE Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

OVKS Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit

P5+1 Die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates plus

Deutschland

PA Palestinian Authority, Palästinensische Autonomiebehörde

PAP Parallel Actions Package

PDF Popular Defence Force, Volksverteidigungskräfte (Sudan)

PLO Palestine Liberation Organisation, Palästinensische

Befreiungsorganisation

POLISARIO Frente Popular para la Liberación de Saguía el Hamra y

Río de Oro (Frente Polisario), Volksfront zur Befreiung von

Saguía el Hamra und Río de Oro

PRT Provincial Reconstruction Team, Regionales Wiederaufbau-

team (Afghanistan)

R2P Responsibility to Protect, Schutzverantwortung

RCD Rassemblement Congolais pour la Démocratie, Kongolesi-

sche Sammlungsbewegung für Demokratie

RPF Front Patriotique Rwandais, Ruandische Patriotische Front **RSPO** Roundtable on Sustainable Palm Oil, Runder Tisch für

nachhaltiges Palmöl

SCIRI Supreme Council for the Islamic Revolution in Iraq, Obers-

ter Islamischer Rat im Irak

SLA Sudan Liberation Army, Sudanesische Befreiungsarmee SPLA Sudan People's Liberation Army, Sudanesische Volksbefrei-

ungsarmee

SPLM Sudan People's Liberation Movement, Sudanesische Volks-

befreiungsbewegung

SSR Sicherheitssektorreform

START Strategic Arms Reduction Treaty, Vertrag zur Verringerung

der Strategischen Nuklearwaffen

TFG Transitional Federal Government, Föderale Übergangsregie-

rung (Somalia)

UdSSR Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken

UN United Nations, Vereinte Nationen

UNAMID African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur,

Friedensmission von VN und AU in Darfur

UNFICYP United Nations Peacekeeping Force in Cyprus, Friedens-

truppe der Vereinten Nationen in Zypern

UNIFIL United Nations Interim Force in Lebanon, Interimstruppe

der Vereinten Nationen in Libanon

UNITA União Nacional para Indepêndencia Total de Angola, Natio-

nale Union für die völlige Unabhängigkeit Angolas

UNMIK United Nations Interim Administration Mission in Kosovo,

Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen im

Kosovo

UNMIL United Nations Mission in Liberia, Mission der Vereinten

Nationen in Liberia

UNMIS United Nations Mission in Sudan, Mission der Vereinten

Nationen im Sudan

UNMOGIP United Nations Military Observer Group in India and Pa-

kistan, Militärbeobachtergruppe der Vereinten Nationen in

Indien und Pakistan

UNO United Nations Organisation, Organisation der Vereinten

Nationen

UNOCI UN Operation in Côte d'Ivoire, Operation der Vereinten

Nationen in der Elfenbeinküste

UNOMIG United Nations Observer Mission in Georgia, Beobachter-

mission der Vereinten Nationen in Georgien

USA United States of America, Vereinigte Staaten von Amerika

VKI Verein für Konsumenteninformation

VR China Volksrepublik China

WFD Weltfriedensdienst

WRC Worker Rights Consortium, US-amerikanische NGO für den

Schutz von Arbeiterrechten

WWF World Wildlife Fund for Nature, internationale Naturschutz-

organisation

ZFD Ziviler Friedensdienst

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

- Dr. Michael Ashkenazi, Senior Researcher am BICC
- Prof. Dr. Michael Brzoska, wissenschaftlicher Direktor des IFSH
- Dr. Matthias Dembinski, Projektleiter bei der HSFK
- **Prof. Dr. Hans Diefenbacher,** Stellvertretender Institutsleiter und Leiter des Arbeitsbereichs "Frieden und nachhaltige Entwicklung" an der FEST
- **Prof. em. Dr. Jost Dülffer,** Professor für Neuere Geschichte an der Universität zu Köln
- **Dr. Hans-Georg Ehrhart,** Leiter ZEUS und wissenschaftlicher Referent am IFSH
- **Christiane Fröhlich, MA, MPS,** wissenschaftliche Mitarbeiterin an der FEST
- **David Fuamba, MA,** Gastwissenschaftler am German Institute of Global and Area Studies (GIGA)
- Dr. Thorsten Gromes, wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der HSFK
- Jan Hanrath, Dipl. Soz.wiss., wissenschaftlicher Mitarbeiter am INEF
- Dr. Andreas Heinemann-Grüder, wissenschaftlicher Mitarbeiter am BICC
- Dr. Jochen Hippler, wissenschaftlicher Mitarbeiter am INEF
- **Prof. em. Dr. Egbert Jahn,** Universität Mannheim, ehemaliger Leiter des Schwerpunkts "Neue Demokratien und Konfliktregulierung" am Zentrum für Europäische Sozialforschung
- Dr. Margret Johannsen, Senior Research Fellow am IFSH
- Dr. Martin Kahl, wissenschaftlicher Referent am IFSH
- Dr. Oliver Meier, wissenschaftlicher Mitarbeiter am IFSH
- Dr. Bernhard Moltmann, Gastforscher bei der HSFK

VERZEICHNIS DER AUTORINNEN UND AUTOREN

- Dorothee Rodenhäuser, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der FEST
- **Dr. Peter Rudolf,** Forschungsgruppenleiter bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)
- Dr. Hans-Joachim Schmidt, wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der HSFK
- Dr. Bruno Schoch, wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der HSFK
- **Günter Schönegg, Dipl.-Päd., Dipl.-Theol.,** freiberuflicher Berater für Friedensförderung und Konflikttransformation
- Dr. Hans-Joachim Spanger, Programmbereichsleiter bei der HSFK
- Dr. Volker Teichert, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der FEST
- **Dr. Annette Weber,** wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)
- **Dr. A. Katarina Weilert, LL.M.,** wissenschaftliche Mitarbeiterin an der FEST
- **Dr. Wolfgang Zellner,** stellvertretender wissenschaftlicher Direktor des IFSH

Anschriften der Institute

Institut für Entwicklung und Frieden der Universität Duisburg-Essen (INEF)

Geibelstr. 41 47057 Duisburg Dr. Jochen Hippler Tel.: 0203 / 379-4450 Fax: 0203 / 379-4425

post@jochen-hippler.de http://www.inef.de

Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST) e.V.

Schmeilweg 5 69118 Heidelberg Christiane Fröhlich Tel.: 06221/9122-0 Fax: 06221/167257

cjfroehlich@googlemail.com http://www.fest-heidelberg.de

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)

Beim Schlump 83 20144 Hamburg

Dr. Margret Johannsen Tel.: 040/866077-0

Fax: 040/8663615 johannsen@ifsh.de http://www.ifsh.de Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) Baseler Straße 27-31 60329 Frankfurt/Main

Tel.: 069/959104-0 Fax: 069/558481 schoch@hsfk.de http://www.hsfk.de

Dr. Bruno Schoch

Internationales Konversionszentrum Bonn – Bonn International Center for Conversion (BICC) An der Elisabethkirche 25

53113 Bonn

Dr. Andreas Heinemann-Grüder

Tel.: 0228/91196-0 Fax: 0228/241215 hg@bicc.de

http://www.bicc.de

Friedensgutachten

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

Friedensgutachten 1994

herausgegeben von Friedhelm Solms, Reinhard Mutz und Gert Krell 1994 352 S. 12 90€ hr ISBN 3-8258-2086-6

Friedensgutachten 1995

herausgegeben von Reinhard Mutz, Bruno Schoch und Friedhelm Solms 1995, 381 S., 12.90 €. br., ISBN 3-8258-2480-2

Friedensgutachten 1996

herausgegeben von Bruno Schoch, Friedhelm Solms und Reinhard Mutz 1996, 392 S., 12,90 €, br., ISBN 3-8258-2829-8

Friedensgutachten 1997

herausgegeben von Friedhelm Solms, Reinhard Mutz und Bruno Schoch 1997, 390 S., 12,90 €, br., ISBN 3-8258-3352-6

Friedensgutachten 1998

herausgegeben von Reinhard Mutz, Bruno Schoch und Friedhelm Solms 1998, 380 S., 12,90 €, br., ISBN 3-8258-3735-1

Friedensgutachten 1999

herausgegeben von Bruno Schoch, Ulrich Ratsch und Reinhard Mutz 1999, 384 S., 12,90 €, br., ISBN 3-8258-4249-5

Friedensgutachten 2000

herausgegeben von Ulrich Ratsch, Reinhard Mutz und Bruno Schoch 2000, 376 S., 12,90 €, br., ISBN 3-8258-4820-5

Friedensgutachten 2001

herausgegeben von Reinhard Mutz, Bruno Schoch und Ulrich Ratsch 2001, 368 S., 12,90 €, br., ISBN 3-8258-5435-3

Friedensgutachten 2002

herausgegeben von Bruno Schoch, Corinna Hauswedell, Christoph Weller, Ulrich Ratsch und Reinhard Mutz 2002. 320 S., 12.90 €. br., ISBN 3-8258-6007-8

Friedensgutachten 2003

herausgegeben von Corinna Hauswedell, Christoph Weller, Ulrich Ratsch, Reinhard Mutz, Bruno Schoch 2003, 336 S., 12,90 €, br., ISBN 3-8258-6760-9

Friedensgutachten 2004

herausgegeben von Christoph Weller, Ulrich Ratsch, Reinhard Mutz, Bruno Schoch, Corinna Hauswedell

2004, 344 S., 12,90 €, br., ISBN 3-8258-7729-9

Friedensgutachten 2005

herausgegeben von Ulrich Ratsch, Reinhard Mutz, Bruno Schoch, Corinna Hauswedell, Christoph Weller 2005, 296 S., 12.90 €, br., ISBN 3-8258-8592-5

Friedensgutachten 2006

herausgegeben von Reinhard Mutz, Bruno Schoch, Corinna Hauswedell, Jochen Hippler, Ulrich Ratsch

2006, 336 S., 12,90 €, br., ISBN 3-8258-9511-4

Friedensgutachten 2007

herausgegeben von Bruno Schoch, Andreas Heinemann-Grüder, Jochen Hippler, Markus Weingardt, Reinhard Mutz 2007, 360 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-8258-0429-9

Friedensgutachten 2008

herausgegeben von Andreas Heinemann-Grüder, Jochen Hippler, Markus Weingardt, Reinhard Mutz, Bruno Schoch 2008, 352 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-8258-1182-2

Abonnieren Sie das Friedensgutachten zum Vorzugspreis von 8,50 €.

Neuabonnenten erhalten die Ausgaben 2006 bis 2008 gratis.

LIT Verlag Berlin – Münster – Wien – Zürich – London Auslieferung Deutschland / Österreich / Schweiz: siehe Impressumsseite