

FRIEDENSGUTACHTEN

2003

Bonn International Center for Conversion (BICC)

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)

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

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

herausgegeben von

**Corinna Hauswedell, Christoph Weller, Ulrich Ratsch,
Reinhard Mutz und Bruno Schoch**

LIT

Titelphoto: Bagdad, Irak, 10. April 2003
(Kuni Takahashi/Boston Herald/REFLEX NEWS/
E-LANCE MEDIA)

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-8258-6760-9

© LIT VERLAG Münster – Hamburg – London 2003

Grevener Str./Fresnostr. 2 48159 Münster

Tel. 0251–23 50 91 Fax 0251–23 19 72

e-Mail: lit@lit-verlag.de <http://www.lit-verlag.de>

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Vorwort | v |
| I. Stellungnahme zur gegenwärtigen Situation: Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen | 1 |
| 1. Eine neue Ordnung für die Welt? | 3 |
| 2. Herausforderung für Europa | 6 |
| 3. <i>Soft Power</i> und Konfliktregulierung: Frieden braucht Gerechtigkeit | 12 |
| II. Einzelanalysen | 19 |
| Zusammenfassungen der Einzelbeiträge | 21 |
| 1. Kooperative oder konfrontative Weltordnung? | 30 |
| 1.1. Anforderungen an die Weltordnung im 21. Jahrhundert (Harald Müller) | 30 |
| 1.2. Vom "Gleichgewicht des Schreckens" zur "schrecklichen Ungleichheit" – Die Asymmetrien der Weltordnung vertragen keine Militarisierung (Corinna Hauswedell) | 41 |
| 1.3. Die Beziehungen zwischen Nord und Süd im Schatten der Irak-Krise: Perspektiven kooperativer Weltpolitik nach der Johannesburg-Konferenz (Thomas Fues/Dirk Messner) | 51 |
| 1.4. "Achse des Bösen": Das selektive Feindbild der Bush-Doktrin (Hans J. Giessmann) | 61 |
| 1.5. Kriegstreiber und Friedensengel – Die Rolle von Religionen und Glaubensgemeinschaften in bewaffneten Konflikten (Andreas Hasenclever) | 71 |
| 2. Mittlerer Osten/Zentralasien | 80 |
| 2.1. Einmal Schurke – immer Schurke? Der Irak seit dem Golfkrieg 1991 (Andreas Zumach) | 80 |
| 2.2. Der Weg in den Krieg – Washingtons Außenpolitik und der Irak (Jochen Hippler). | 89 |
| 2.3. Palästina und Israel: Gesellschaften im Griff der Gewalt (Margret Johannsen). | 99 |
| 2.4. Afghanistan zwischen Krieg und Wiederaufbau (Mark Sedra). | 109 |
| 2.5. Georgien im sich wandelnden Kräftefeld der Großmächte (Claus Neukirch) | 119 |

| | | |
|-----------|--|-----|
| 3. | Europa/Transatlantische Beziehungen | 129 |
| 3.1. | Die NATO – Relikt der Vergangenheit oder Allianz mit Zukunft? (Reinhard Mutz) | 129 |
| 3.2. | Die Aufwertung von Kernwaffen durch die Bush-Administration (Annette Schaper) | 138 |
| 3.3. | Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik in einer kooperativen Weltordnung (Jocelyn Mawdsley) | 148 |
| 3.4. | Die EU auf der Flucht nach vorne: Chancen und Risiken eines türkischen Beitritts (Matthias Dembinski/Sabine Mannitz/Wolfgang Wagner) | 157 |
| 4. | Afrika | 166 |
| 4.1. | Die EU als friedenspolitischer Akteur in Afrikas Region der Großen Seen – eine Bilanz (Alexandra Krause) | 166 |
| 4.2. | Tantal, Gold und Diamanten: Der Krieg im Kongo finanziert sich selbst (Ulrich Ratsch) | 170 |
| 4.3. | Wasser im südlichen Afrika – Konflikt- oder Entwicklungspotential? (Peter Croll/Lars Wirkus) | 180 |
| 5. | Asien | 190 |
| 5.1. | Nordkorea: Vom Konflikt zur Kooperation? (Herbert Wulf) | 190 |
| 5.2. | Chinas Außen- und Sicherheitspolitik nach dem 16. Parteitag (Gunter Schubert) | 201 |
| 5.3. | Südostasien unter dem Druck des globalen Anti-Terrorkrieges (Peter Kreuzer) | 211 |
| 6. | Lateinamerika | 220 |
| 6.1. | Kolumbien – Plädoyer für eine Repolitisierung (Heidrun Zinecker). | 220 |
| 6.2. | Die tropischen Regenwälder und die Erhaltung der Biodiversität – eine Aufgabe für Nord und Süd (Hans Diefenbacher/Dorothee Dümig). | 229 |
| 7. | Probleme und Instrumente globaler Ordnung | 239 |
| 7.1. | Die Bemühungen um gezielte Sanktionen der Vereinten Nationen – Schwierigkeiten und Erfolge eines Reformprozesses (Michael Brzoska). | 239 |
| 7.2. | Die Einbindung nicht staatlicher Akteure in das Völkerrecht (Kerstin Blome/Brigitte Hamm) | 249 |
| 7.3. | Frieden durch Recht – Internationale Gerichtsbarkeit und gewaltfreie Konfliktregelung (Patricia Schneider) | 259 |
| 7.4. | Vom Mangel an Legitimität: Der Irak-Krieg und das Völkerrecht (Hans-Joachim Heintze) | 268 |

| | |
|---|---------|
| II. Zeittafel | 277 |
| (zusammengestellt von Hardi Schindler) | |
| 1. Kooperative oder konfrontative Weltordnung? | 279 |
| 2. Mittlerer Osten/Zentralasien | 280 |
| 3. Europa | 285 |
| 4. Afrika südlich der Sahara | 291 |
| 5. Asien und Ozeanien | 294 |
| 6. Amerika | 298 |
| 7. Internationale Organisationen | 301 |
| 8. Transnationaler Terrorismus | 302 |
| 9. Kriegsverbrecherprozesse und Internationaler Strafgerichtshof | 303 |
| IV. Anhang | 305 |
| Glossar der Fachausdrücke und Abkürzungen | 307 |
| Verzeichnis der Autorinnen und Autoren | 315 |
| Anschriften der Institute | 317 |

Vorwort

Die Inszenierung und schließliche Durchführung des Krieges gegen den Irak hat fast den gesamten Zeitraum geprägt, in dem das diesjährige Friedensgutachten konzipiert und geschrieben wurde. Das Spezifische dieses Krieges und seine Wirkungen haben Bestürzung, Empörung und zuweilen Ratlosigkeit ausgelöst, auch in der Friedensforschung.

Die Arroganz der Macht, mit der sich die US-Regierung über die Befürchtungen der Weltöffentlichkeit und vieler Verbündeter hinwegsetzte, um ein Exempel ihrer neuen Nationalen Sicherheitsstrategie zu statuieren, hat auf viele der Fragen, mit denen wir uns seit Jahren befassen, ein schärferes Licht geworfen: Kann man den Bedrohungen unserer Zeit, zu denen der transnationale Terrorismus hinzugekommen ist, mit Militär begegnen? Erfordern nicht Komplexität und Globalität der Probleme vielmehr ein neues, umfassenderes aber zugleich auch sensibleres Verständnis von gemeinsamer Sicherheit? Müssen nicht die Instrumente hierfür mehr denn je unbedingt in den multilateralen Organisationen und Institutionen der Staatengemeinschaft erarbeitet, geschärft und umgesetzt werden? Deshalb wiegt die Beschädigung des Völkerrechts so schwer.

Kooperative oder konfrontative Weltordnung ist das Leitthema des Friedensgutachtens. Wir analysieren das Verhältnis von Macht, Recht und Ordnung in der internationalen Politik, die Gefahren weiterer Militarisierung für die zwischenstaatlichen und innergesellschaftlichen Beziehungen, für Entwicklung, Gerechtigkeit und Demokratie. Ausgewählte regionale und länderspezifische Untersuchungen zum Nahen und Mittleren Osten, Afrika, China, Nordkorea, Südostasien und Kolumbien vertiefen diese Fragen. Eine Diskussion unterschiedlicher globaler Ordnungsinstrumente und völkerrechtlicher Reformüberlegungen im Schlusskapitel des Friedensgutachtens verweist auf konkrete Handlungsfelder, in denen die EU ihre multilateralen Strategien unter Beweis stellen kann.

Angesichts der transatlantischen Turbulenzen haben sich die Herausgeber in der Stellungnahme dieses Mal zu einer engen Fokussierung entschlossen, die manches ausblendet, von der veränderten internationalen Position Russlands bis hin zur Osterweiterung der EU. Wir konzentrieren uns ganz auf die Optionen und Alternativen, die das "alte" und "neue" Europa vor dem doppelten Hintergrund seiner kriegerischen Geschichte und seiner Erfahrungen mit Kooperation und Integration einbringen kann: Geduld, Bereitschaft zu Ambivalenzen, *soft power* und vor allem Multilateralismus.

Wie kann eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik mit den europäischen Partnern in Ost und West Gestalt annehmen? Wie kann Prävention ihrem Wortsinn entsprechend zur wirksamen Leitlinie vorbeugender Krisenbearbeitung werden? Welche Rolle sollen und können die Bundeswehr und überhaupt Streitkräfte in der künftigen Weltordnung spielen? Trotz aller Erschütterungen im transatlantischen Verhältnis ist der Vorrat an Gemeinsamkeiten groß genug, um Diskrepanzen, die es immer wieder gegeben hat, zu ertragen oder auszutragen. Der Mannheimer Historiker Gottfried Niedhart hat es kürzlich so formuliert: "Die Anziehungskraft des Westens lag für die Deutschen nach dem Zweiten Weltkrieg gerade auch darin, dass das bestehende Ungleichgewicht zwischen der Führungsmacht USA und den Europäern nicht das ultimative Machtwort eines amerikanischen Diktats nach sich zog. Verschiedene Bundesregierungen seit Erhard haben sich dem Ansinnen entzogen, im Gefolge der amerikanischen Weltpolitik Krieg zu führen."

Dies war schon während des Vietnam-Krieges der Fall und hat sich in den beiden Irak-Kriegen wiederholt. Bei diesem Kurs sollte es auch bleiben.“

Die Friedensforschung möchte helfen, dafür das zivile Rüstzeug beizusteuern. Sie muss dabei nicht so diplomatisch sein wie die Politik. Wir nehmen dieses Jahr gern die Gelegenheit wahr, das Friedensgutachten dem Präsidium des Deutschen Bundestages zu überreichen. Die Initiative dazu war noch von Dieter S. Lutz, dem Vorsitzenden der Deutschen Stiftung Friedensforschung und Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg ausgegangen. Er starb am 13. Januar dieses Jahres. Seinem Gedenken ist dieses Friedensgutachten gewidmet. Seinen Impulsen für eine kritische und unbequeme Forschung fühlen wir uns verpflichtet.

Die Federführung lag turnusgemäß und zum ersten Mal beim *Bonn International Center for Conversion*. Zu danken ist besonders den Kolleginnen Susanne Heinke, Katharina Moraht und Iris Eisbein für ihre kluge und sorgfältige Begleitung der Produktion, und wie immer Frank Weber für den LIT Verlag.

Bonn, Duisburg, Heidelberg, Hamburg und Frankfurt
4. Juni 2003

Die Herausgeber

I.

Stellungnahme

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

Die Welt ist in neuer Weise über Krieg und Frieden zerstritten. Es wächst ein Gefühl globaler Unsicherheit. Bedrohungen werden unterschiedlich wahrgenommen. Die Mehrheit der Amerikaner empfand die Terroranschläge des 11. September als Kriegserklärung. Den Schock tödlicher Verletzbarkeit nutzten neokonservative Ideologen, um ihre seit längerem entwickelten Vorstellungen einer neuen, auf militärische Überlegenheit setzenden Macht- und Ordnungspolitik zu verwirklichen. Die Bush-Doktrin ergänzt die altgedienten Prinzipien der Eindämmung und Abschreckung durch das einseitig beanspruchte Recht auf Präventivkriege gegen Diktatoren mit Massenvernichtungswaffen und terroristische Netzwerke. Damit demoliert sie den Kern bisherigen Völkerrechts: das Kriegsverbot nach Art. 2 der UN-Charta.

**Präventiv-
krieg
demoliert
Völkerrecht**

Dieser Strategiewechsel wirft wesentliche Koordinaten der internationalen Politik über den Haufen. Das präzedenzlose Ringen um die Legitimität des Irak-Krieges hat es bloßgelegt: Während der Kalte Krieg Europa und die USA zusammenschweißte, treibt sie nun der Krieg gegen den Terrorismus und "die Achse des Bösen" auseinander. Dabei hat sich nicht nur das transatlantische Verhältnis getrübt, sondern auch ein Riss mitten durch Europa aufgetan.

Es scheint, als gerate gut zehn Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes auch die westliche Welt aus den Fugen. Die Situation verschärfter machtpolitischer Asymmetrien verträgt keine weitere Militarisierung. Wie aber soll eine neue Weltordnung aussehen, die Sicherheit, Entwicklung und Demokratie für die Menschen ermöglicht? Was kann aus den hinter uns liegenden zwischen- und innerstaatlichen Konflikten für eine Friedenspolitik im 21. Jahrhundert gelernt werden? Wenn alles im Fluss ist, hat selbstredend auch die Friedensforschung nicht auf alle Fragen fertige Antworten.

1. Eine neue Ordnung für die Welt?

Der Wandel der US-Politik

"Der Irak-Krieg markiert den Moment, in dem Washington von der strategischen Sicherheit im Zeitalter der Globalisierung tatsächlich Besitz ergreift." So bringt Thomas P.M. Barnett, Berater des Pentagons, den Wandel der US-Politik auf den Punkt. Als Präsident Bush der Ältere 1990/1991 die "Neue Weltordnung" ankündigte, sollte den Vereinten Nationen, dem Völkerrecht und internationaler Kooperation größeres Gewicht zukommen als zu den Zeiten der Blockkonfrontation. Die Weltkonferenzen der UNO sowie die Ausweitung und Intensivierung der Zusammenarbeit in vielen internationalen Institutionen (WTO, OSZE, ASEAN, NAFTA, EU etc.) enthielten, auch wenn der Nord-Süd-Konflikt keineswegs entschärft wurde, vielversprechende Anzeichen für eine sich entwickelnde *Global Governance*. Doch schon während der Clinton-Administration arbeiteten neokonservative Kräfte an einer alternativen

**"Neue Welt-
ordnung"
der Neokon-
servativen**

4 Stellungnahme

Vorstellung von "Neuer Weltordnung". Mit dem Amtsantritt von George W. Bush fand das *Project for the New American Century* Eingang in die amerikanische Regierungspolitik. Ziel dieses Projektes ist es, sich aus allen kooperativen, multilateralen Zusammenhängen der internationalen Politik, die amerikanischen Interessen kurzfristig zuwiderlaufen, zu lösen und sich einer konfrontativen, militärisch dominierten Strategie gegenüber globalen Problemen zuzuwenden, die als Bedrohung wahrgenommen werden.

Für die meisten Amerikaner war nach dem 11. September die Kriegserklärung gegen den internationalen Terrorismus gerechtfertigt. War der Krieg gegen das Taliban-Regime in Afghanistan, das sich weigerte, die Hauptverdächtigen auszuliefern, noch vom UN-Sicherheitsrat legitimiert, so nahm die Bush-Administration mit der "Achse des Bösen" als bald Staaten ins Visier ihrer selektiven Feindbildprojektion, denen sie eine Unterstützung des internationalen Terrorismus oder die Beschaffung von Massenvernichtungswaffen zur Last legte. Dabei gelang ihr zu keiner Zeit der Nachweis, dass der Irak Al Qaida unterstützte. Der nach dem 11. September beschworene Albtraum, internationale Terroristen könnten in den Besitz von Massenvernichtungswaffen gelangen, vermochte diese Lücke nicht zu kaschieren.

Krieg gegen Massenvernichtungswaffen?

Die im September 2002 offiziell vorgelegte neue Nationale Sicherheitsstrategie der USA erklärt die langfristige strategische Absicherung der amerikanischen Dominanz zur Leitlinie der neuen Außenpolitik. Und ohne die Doktrin der Abschreckung ganz preiszugeben, macht sie nun präventives Handeln gegen "Schurkenstaaten" und Terroristen zu einem wichtigen Pfeiler ihrer neuen Sicherheitspolitik. Das Recht auf Selbstverteidigung wird umgedeutet in ein Recht zum unilateralen, militärischen Vorgehen "auf Verdacht", das ausdrücklich auch den Einsatz von Atomwaffen vorsieht. *Counterproliferation*, die vorbeugende militärische Bekämpfung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, war schon in der Vergangenheit ein fragwürdiges Instrument und soll jetzt zum Prinzip erhoben werden.

Militärischer Riese USA

Im Zuge dieser Militarisierung ihrer Politik haben die USA ihren Anteil an den weltweiten Rüstungsausgaben auf fast 40 Prozent erhöht, mit ca. 380 Mrd. Dollar ist ihr Militärhaushalt 2003 etwa 1,6 mal so hoch wie der aller anderen NATO-Partner, Australiens, Japans und Südkoreas zusammengenommen und etwa 25mal so hoch wie der aller sogenannten "Schurkenstaaten". Noch deutlicher ist die Dominanz der USA bei den Aufwendungen für militärische Forschung und Entwicklung, die etwa zwei Drittel der weltweiten Ausgaben ausmachen.

Diese neue Sicherheitspolitik stärkt das Militär auf Kosten der Diplomatie und läuft allen internationalen Bemühungen um Rüstungskontrolle, insbesondere um die Einhaltung der Nichtverbreitungsregime, zuwider. Damit stellt sie nicht nur für das Völkerrecht, sondern auch für alle An-

strengungen zu kooperativer und ziviler Konfliktbearbeitung, Rüstungskontrolle und Abrüstung eine immense Herausforderung dar.

Der Krieg gegen den Irak statuiert ein Exempel

Mit dem Angriffskrieg gegen den Irak wuchs sich dieses hypertrophe Sicherheitsdenken zu einem eklatanten Bruch des internationalen Rechts aus. Amerikanische Machtvollkommenheit brüskierte die Völkergemeinschaft, schob Rücksichten auf die Partner der Atlantischen Allianz beiseite und hat weltweit tiefe Irritationen hervorgerufen. Im monatelangen diplomatischen Tauziehen um den Irak-Krieg hat sich erstmals so etwas wie Weltöffentlichkeit im Vorfeld eines Krieges artikuliert. Trotz aller militärischen Übermacht kann eine Demokratie wie die USA dies auf Dauer nicht auf die leichte Schulter nehmen. Zu den vielen kritischen Stimmen in den USA selbst gehörte die des dienstältesten demokratischen Senators Robert C. Byrd, der im Kongress warnte: "Diese rücksichtslose arrogante Regierung hat eine Politik in die Wege geleitet, die auf viele Jahre hinaus gefährliche Folgen haben dürfte."

**Völker-
gemeinschaft
brüskiert**

Abrüstung wurde vor den Augen der Welt lächerlich gemacht. Haben die USA den Irak am Ende nur angegriffen, weil er nicht (mehr) über Massenvernichtungswaffen verfügte? Dass Washington bisher bemüht ist, dem mit Nuklearwaffen drohenden Nordkorea mit diplomatischen Mitteln zu begegnen, stützt diese Vermutung. Wie die USA die UN-Resolution 1441 interpretierten und deren *constructive ambiguities* fallen ließen, die in Verbindung mit einer Drohkulisse ermöglichen sollten, ein Abrüstungs- und Inspektionsregime durchzusetzen, hat vorgeführt, dass die UNO nicht handlungsfähig ist, wenn es darum geht, den Weltfrieden zu sichern. *Quod erat demonstrandum*.

Macht ging vor Recht. An den zum Krieg entschlossenen USA sind die uneinigen Europäer in unterschiedlicher Weise gescheitert: Deutschland und Frankreich konnten den Krieg nicht verhindern, Großbritannien und Spanien konnten eine zweite UN-Resolution, die das militärische Vorgehen legalisiert hätte, nicht durchsetzen. Nach fast allen wissenschaftlichen Analysen rechtfertigte die Bedrohung, die von Saddam Hussein ausging, den Krieg nicht. Das sah auch die Bundesregierung so. In Deutschland war man nicht nur gegen den Krieg, weil wir uns aufgrund unserer Geschichte, so der Bundeskanzler, "mit dem Militär schwerer tun". Gewiss haben die USA andere Erfahrungen mit Krieg als Europa, das sich in zwei Weltkriegen selbst zerstört hat. Doch auch innerhalb Europas besitzt militärische Gewalt höchst unterschiedliche Legitimität. Auch deshalb ist eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik schwierig zu entwickeln. Gegen die "Arbeitsteilung" allerdings, dass die USA Krieg führen und die Europäer danach aufräumen, spricht, wenn sie als stillschweigende Legitimation der Kriegsführung gesehen wird, nach dem Irak-Krieg noch mehr als vorher.

**Uneiniges
Europa**

Sicherheit politisch definieren

Debatte über Ordnungsvorstellungen

Dass mit wechselnden Begründungen und ohne völkerrechtliche Legitimation ein Krieg inszeniert und geführt wird, darf sich nicht wiederholen. Wir brauchen eine grundlegende und streitbare internationale Debatte über die Ordnungsvorstellungen in der Welt. Wie schätzen wir die nichtmilitärischen und die militärischen Bedrohungen ein, welche die Schattenseiten der Globalisierung ausmachen? Welche Konzepte und Instrumente von Sicherheit sind angemessen, um ihnen zu begegnen? Diese Fragen haben weder etwas mit Antiamerikanismus zu tun noch geht es um neue Achsenbildungen. Aber Angst ist kein guter Ratgeber. Und wenn die westliche Führungsmacht eine Errungenschaft wie die Ächtung des Angriffskrieges preisgibt, ist es das Recht und die Pflicht europäischer und anderer Staaten, dieser Politik in ihrem ureigenen Interesse zu widersprechen und an jenen Prinzipien festzuhalten, die mit guten Gründen von den amerikanischen Gründervätern der UNO einst aufgestellt worden sind.

Denn die Rückkehr zum Krieg als gewöhnliches Mittel der Politik bringt eine neue Dynamik der Rüstungen hervor. Schlechte Beispiele machen Schule. Wer Macht und Sicherheit vorrangig militärisch definiert, wird ziviler Konfliktprävention und -bearbeitung den ideellen und materiellen Boden entziehen. Eine Militarisierung zwischenstaatlicher Beziehungen und innergesellschaftlicher Verhältnisse gefährdet die Glaubwürdigkeit der Demokratie und die Verteidigung von Menschenrechten. Wenn die westliche Führungsmacht militärische Sicherheit zu ihrem "wirkungsvollsten öffentlichen Exportartikel" (Barnett) erklärt, nimmt am Ende die OECD-Welt, deren Stärke und zugleich Verletzlichkeit in ihrer Offenheit und Interdependenz liegen, selbst Schaden.

US-Dominanz und Gegen-tendenzen

Der Strategiewechsel in den USA konfrontiert nicht nur die Europäer mit einer neuen Lage. Der Schock sitzt in vielen Ländern tief. Einerseits deutet manches darauf hin, dass der Wandel dauerhaften Charakter hat; andererseits sind Prognosen gewagt. Wer kann ausschließen, dass die USA nicht innerhalb weniger Jahre zu einer kooperativeren Politik zurückkehren? Jede Form von Dominanz und Hegemonie bringt auch ihre Gegenteilstendenzen hervor. Russland oder China, möglicherweise auch Indien oder Staaten in Lateinamerika werden versuchen sich neu zu platzieren; Unipolarität ist nicht auf ewig festgeschrieben. Wir beschränken uns hier auf politische Optionen im europäischen Kontext.

2. Herausforderung für Europa

Die Alternative: Kooperation statt Konfrontation

Europa ist auf eine eigenständige globale Rolle noch immer schlecht vorbereitet; das gilt für die nationalen Regierungen und Öffentlichkeiten ebenso wie für *think tanks*. Jahrzehntlang hatten sich die Westeuropäer daran gewöhnt, im Schatten der beiden Großmächte und der nuklearen

Abschreckung ihre Integration voranzutreiben. Zu einer eigenständigen Weltordnungs- oder Friedensordnungspolitik bestand kaum Anlass. Das ist seit 1989/90 anders. Schon die neunziger Jahre waren nicht frei von transatlantischen Spannungen. Jetzt aber spitzten sie sich auf ungewohnte Weise zu. Wie reagieren die Europäer auf die neue Konstellation? Welche eigene Politik sind sie imstande und willens zu entwickeln? Wenn sie endlich anfangen zu fragen, was gemacht werden muss und aufhörten zu fragen, was die Amerikaner tun werden, wäre schon viel gewonnen.

Die Außenpolitik der EU-Staaten verlässt sich auf Multilateralismus, internationale Verträge, Völkerrecht, Souveränitätsverzicht und auf die Wirkung ihrer wirtschaftlichen Attraktivität. Die zerstörerische Geschichte zweier Weltkriege, die Niederlagen in ihren Kolonien und schließlich die Blockkonfrontation haben die Europäer zu einem grundlegenden Paradigmenwechsel ihrer Außenpolitik genötigt. Die EU zieht die Kooperation der Konfrontation vor und hat in der *soft power* fraglos ihre Stärke. Doch geschieht dies nicht aus Feigheit, wie ein zum Antiamerikanismus spiegelverkehrtes Ressentiment jenseits des Atlantiks meint, sondern, weil die Europäer damit gute Erfahrungen gemacht haben, beim Aufbau der EU, mit der Entspannungspolitik, der KSZE/OSZE und dem Europarat sowie in der Entwicklungszusammenarbeit mit den AKP-Staaten. Zugleich hat die EU es jedoch bis heute nicht geschafft, ihre außenpolitische Zusammenarbeit zu einer kohärenten, gemeinsamen Außenpolitik weiterzuentwickeln. Außen- und Sicherheitspolitik wird vielmehr nach wie vor von ihren Mitgliedstaaten betrieben. Hier einen gemeinsamen politischen Willen zu bilden, ist ein überaus mühsames, langwieriges und wegen nationaler Eigeninteressen vielfach erfolgloses Unterfangen.

Die EU ist keine Militärmacht, sondern eine Zivilmacht. Gleichwohl ist der gängige Gegensatz, die EU strebe nach einer multilateralen Weltordnung, während die USA einem isolationistischen Unilateralismus frönen, zu simpel. Europäer und Amerikaner haben beide vom transatlantischen Ordnungsmodell profitiert. Das Erfolgsgeheimnis der langen Phase amerikanischer Hegemonie nach 1945 war die Fähigkeit der USA, die eigenen Interessen innerhalb eines Bündnisses und eines multinationalen Geflechts wahrzunehmen. Kooperation und Multilateralismus haben sich für alle Seiten ausgezahlt. Dass die neue Sicherheitsstrategie der USA jetzt diesen transatlantischen Kern zur Disposition stellt, verunsichert die Europäer.

Das monatelange diplomatische Tauziehen vor dem Irak-Krieg ließ im Rahmen der EU, die sich mitten in einer historischen Phase der Erweiterung befindet, Spaltungen zu Tage treten, die mit "altem" und "neuem" Europa falsch beschrieben sind. Eine gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik steht vorerst nur auf dem Papier, die Union als sicherheitspolitischer Akteur ist bisher noch ein frommer Wunsch. Möglicherweise verhärteten sich die unterschiedlichen Vorstellungen über die Beziehungen

**Die Stärke von
soft power:
Multilateralismus**

Zivilmacht

**Es fehlt eine
gemeinsame
Außenpolitik**

zu den USA weiter. Eine Stagnation des Integrationsprozesses ist nicht ausgeschlossen. Andererseits zeichneten sich in der Irak-Krise in einer existenziellen Frage erstmals die Konturen einer europäisch diskutierenden politischen Öffentlichkeit ab. Deshalb könnte die Krise auch das Bewusstsein für die Notwendigkeit schärfen, einen europäischen Willen zu bilden.

Gegenmacht zu den USA – eine Illusion

An einem solchen Willen mangelt es bisher. Sobald Washington, wie im Fall des Irak-Krieges, durch entschlossene Alleingänge die europäische Vision von internationaler Kooperation herausfordert, entpuppt sie sich als zerbrechliches Gebilde. Dabei geht es um mehr als die Alternative zwischen Gefolgschaftstreue und der Selbstbehauptung Europas. Vorstellungen von einer europäischen militärischen Gegenmachtbildung bleiben eine Illusion; als antiamerikanisches Gegengewicht hat die europäische Außen- und Sicherheitspolitik keine Perspektive. Mit der Aufgabe, den transatlantischen Partner in Schach zu halten, Gulliver gleichsam zu fesseln, wäre sie überfordert.

Einsicht in die bestehende Machtasymmetrie

Die Stärkung des europäischen Multilateralismus als vernünftiges – und auf vielen Politikfeldern nach wie vor auch transatlantisches – Programm setzt vielmehr die Einsicht in die bestehende Machtasymmetrie voraus. Das in Europa entstandene Völkerrecht beruht auf der wechselseitigen Anerkennung der Souveränität und Gleichheit der Staaten; die historisch präzedenzlose amerikanische Machtfülle sprengt inzwischen diesen Grundsatz. Europa kann durch eigenes Vorbild, politische Überzeugungskraft und wirtschaftlichen Einfluss für seine Vision von Recht und globaler Kooperation eintreten, nicht aber als militärische Gegenmacht zu den USA.

Globale Kooperation für umfassende, menschliche Sicherheit

Gemeinsam in internationalen Organisationen

In den großen internationalen Organisationen (UNO, IWF, Weltbank, WTO etc.) werden maßgebliche Weichenstellungen für die internationale Politik verhandelt. Hier können europäische Interessen nur dann vertreten und durchgesetzt werden, wenn sie als gemeinsame EU-Position eingebracht werden. Das kann bedeuten, Gegenpositionen zu den USA einzunehmen, wenn die Interessenlagen differieren. Auch in der Vergangenheit war es richtig, internationale Vereinbarungen und Regelungen zu treffen, obwohl sich einzelne Staaten einer Mitarbeit vorläufig verweigerten. Selbst wenn globale Lösungsstrategien schwächer ausfallen, wenn nicht alle mitmachen, werden die Prinzipien und Institutionen internationaler Zusammenarbeit gestärkt. Die internationale Landminen-Konvention von 1997, inzwischen von mehr als 130 Staaten unterzeichnet, ist ein erfreuliches Beispiel, der Internationale Strafgerichtshof ein anderes.

Es besteht kein Zweifel, dass sich globale Probleme wie der Klimawandel, Armutsbekämpfung oder ansteckende Krankheiten nur mit internationaler Zusammenarbeit wirksam bearbeiten lassen. Das gilt auch für die Bedrohung durch transnationalen Terrorismus. Die breite Anti-Terror-Allianz, die nach dem 11. September zustande kam und die vor allem dank intensiver grenzüberschreitender, polizeilicher und geheimdienstlicher Zusammenarbeit zur Festnahme zahlreicher Terroristen und zur Schwächung terroristischer Netzwerke geführt hat, steht dafür. Wir haben in den letzten Jahren den Stabilitätspakt für Südosteuropa als einen Musterfall für die Kooperation von Geberstaaten, UN-Organisationen und vielen Nichtregierungsorganisationen hervorgehoben. Beim Wiederaufbau Afghanistans, der u.a. die Reform des Sicherheitssektors, den Aufbau von Polizei und Justiz, Bildung und Gesundheitsvorsorge umfasst, wird dieser multilaterale Politikansatz fortgesetzt. Deutschland spielt dabei eine anerkannte Rolle, die ausgebaut und finanziell gestärkt werden muss.

Afghanistan verweist wie viele andere sogenannte *Post-conflict*-Situationen auf das Dilemma und die Notwendigkeit, ein umfassenderes Verständnis von menschlicher Sicherheit (*human security*) zu entwickeln: Alle Risiken, die die Lebens- und Entwicklungschancen beeinträchtigen können, müssen gleichrangig behandelt werden; dazu gehört auch der Schutz vor physischer Bedrohung. Fortgesetzte militärische Operationen in Krisenregionen behindern oder konterkarieren jedoch häufig den zivilen Wiederaufbau und gefährden den Erfolg globaler Problembearbeitung. Gegen die meisten Gefährdungen der menschlichen Sicherheit, einschließlich des transnationalen Terrorismus, hilft militärische Gewalt nur sehr begrenzt.

Beispiel Afghanistan

Achtung des Völkerrechts und intelligente Sanktionspolitik

Die Grundnorm des geltenden Völkerrechts und ein zivilisatorischer Meilenstein schlechthin ist der Verzicht auf Krieg als Mittel der Politik. Wer das Gewaltverbot verletzt, unterhöhlt die internationale Rechtsordnung als Ganzes. Deshalb kommt der Feststellung, dass das militärische Vorgehen gegen den Irak völkerrechtswidrig war, so zentrale Bedeutung zu. Alle Staaten sind aufgerufen, das ihnen Mögliche zu tun, um Art.2, Abs.4 der Charta der Vereinten Nationen wieder Beachtung zu verschaffen. Gegen Rechtsbrüche und Bedrohungen, deren Abwehr militärischer Maßnahmen bedarf, sehen die Vereinten Nationen Vorschriften und Verfahren vor, die den legalen und kontrollierten Einsatz von Zwangsmitteln ermöglichen. Wir wollen jedoch nicht verschweigen, dass die Schwierigkeiten, internationales Recht im Falle schwerer Menschenrechtsverletzungen notfalls mit Gewalt durchzusetzen, auf eine Achillesferse der Vision von einer gewaltfreien globalen Kooperation verweisen.

Verzicht auf Krieg als Mittel der Politik

Die Diskussion um eine Weiterentwicklung völkerrechtlicher Regeln und Institutionen hat begonnen. Die europäische Erfahrung, dass nach

Weiterentwicklung völkerrechtlicher Regeln

Jahrhunderten kriegerischer Beziehungen eine Friedensordnung entstand und diese durch beharrliche Entspannungspolitik ausgedehnt werden konnte, sollte ein zentrales Element jeder Weltinnenpolitik bleiben. Regional sind die Aufwertung von OSZE und Europarat geeignete Mittel, um zivile Konfliktbearbeitung zu stärken und damit Gewaltpotentiale zu begrenzen.

Global könnte sich die EU für eine Effektivierung der in Kapitel XIV der UN-Charta vorgesehenen internationalen Gerichtsbarkeit einsetzen. Außerdem sehen wir Möglichkeiten, im Völkerrecht die Stellung von Individuen zu stärken, durch Ausweitung des Individualbeschwerdeverfahrens im Rahmen des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt), durch Verbesserung der völkerrechtlichen Stellung von NGOs oder durch Initiativen für eine UN-Konvention zur politischen Verantwortung von Wirtschaftsunternehmen.

**Intelligente
Sanktionen**

Auch die Mittel multilateraler Sanktionspolitik sollten weiterentwickelt werden, um den Rückgriff auf militärische Gewalt zu bremsen. Die verstärkte Anwendung von *smart sanctions* muss dabei im Vordergrund stehen: Finanzsanktionen sind wegen ihres zielgerichteten Einsatzes Erfolg versprechender als pauschale Handelsembargos, die sich, wie wir im Falle des Irak wiederholt kritisiert haben, brutal gegen die Bevölkerung richten, die Herrschaftsstrukturen aber kaum treffen oder sogar noch stützen. Auf diesem Feld könnte sich Deutschland, das u.a. mit dem Bonn-Berlin-Prozess wichtige Pionierarbeit geleistet hat, im Rahmen der EU für den großzügigen Ausbau entsprechender Analysekapazitäten bei den Vereinten Nationen einsetzen, um gezieltere, wirksamere Sanktionen zu ermöglichen und ihre Überwachung zu erleichtern.

Verteidigung und Friedenssicherung – oder mehr?

Die Außenminister der EU haben gut daran getan, sich die Ausarbeitung einer europäischen Sicherheitsstrategie vorzunehmen. Soll der Entschluss nicht nur von der aktuellen Zerstrittenheit in der Irakpolitik ablenken, müsste er von einer nüchternen Analyse der Risiken, die Europas Sicherheit gefährden, zu reflektierten Antworten auf die Frage führen, wie den unterschiedlichen Herausforderungen am wirksamsten zu begegnen ist. Der Bundespräsident hat es jüngst akzentuiert, die Friedensforschung sagt dies seit längerem: Eine öffentliche, auf demokratische Legitimation zielende Debatte über die Rolle und Aufgaben der Streitkräfte ist überfällig; die neuen verteidigungspolitischen Richtlinien sollten hierfür Anlass sein. Eine realitätsnahe Bedarfsermittlung und die Klärung von Zielen und Mitteln sind unabdingbar, um die Ausgestaltung der viel beschworenen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf ein solides Fundament zu stellen. Von beidem kann einstweilen keine Rede sein. Nationale Interessendefinitionen stehen der Bildung eines einheitlichen politischen Willens entgegen. Nicht alle europäischen Staaten teilen die Auffassung, dass einerseits territoriale Verteidigung, andererseits

**Rolle und
Aufgaben
der
Streitkräfte**

Friedenssicherung nach den Grundsätzen und in der Verantwortung der internationalen Rechtsgemeinschaft die beiden einzigen Aufgaben sind, die den Einsatz militärischer Streitkräfte rechtfertigen. Folglich wird sich auch in Zukunft ein gemeinsames Vorgehen Europas auf solche Fälle beschränken, in denen dieser Minimalkonsens gewahrt bleibt.

Damit übereinstimmend und im Ansatz richtig ist die Mehrzahl der Projekte, die Ende April 2003 die Regierungschefs der vier EU-Staaten initiiert haben, die mit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion Ernst machen wollen. Die gemeinsame ABC-Abwehrfähigkeit zum Schutz der Zivilbevölkerung, das Programm zur Soforthilfe in Katastrophenfällen binnen 24 Stunden, das Lufttransportkommando und die gemeinsamen Ausbildungszentren für Besatzungen von Transportflugzeugen und Hubschraubern helfen durch Bündelung von Kapazitäten Kosten zu sparen und fügen sich ein in das Konzept des im Aufbau befindlichen Einsatzverbandes der Europäischen Union. Dessen Auftrag wird sich, wenn es bei den bisherigen Ankündigungen bleibt, an Aufgaben der Krisenprävention und Friedenskonsolidierung im europäischen Nahbereich orientieren und nicht, wie die im November 2002 beschlossene *Response Force* der NATO, für weltweite Offensivoperationen gegen Feindmächte ausgelegt sein.

**Europäische
Sicherheits-
und Verteidi-
gungsunion**

Auch in die deutsche Sicherheitsdebatte halten die Themen transnationaler Terrorismus, Massenvernichtungswaffen und zerfallende Staaten – die Trias neokonservativer Bedrohungsanalytiker – Einzug. Welcher der genannten Risikofaktoren wäre nicht mit polizeilichen, nachrichtendienstlichen, rüstungskontroll- oder entwicklungspolitischen Instrumenten zielgerichteter zu bekämpfen als durch bewaffnete Intervention?

Weder die alten noch die neuen Argumente, die Staaten der EU müssten angesichts der neuen Bedrohungen ihre militärischen Kapazitäten drastisch erhöhen, sind überzeugend. Die EU hat weder zu wenig Militär, noch gibt sie zu wenig dafür aus. Nur im Vergleich mit dem transatlantischen Bündnispartner sind die EU-Staaten ein militärischer Zwerg – gemessen an allen anderen sind sie mit 160 Mrd. Euro Verteidigungsausgaben und 1,8 Mio. Soldaten ein Riese. Eine von finanziellen Restriktionen vorgegebene Beschränkung an Waffen und Ausstattung hat auch den Vorteil, dass sie dazu zwingt, in Zukunft europäischer zu denken und die Kräfte zu bündeln.

**EU kein
militärischer
Zwerg**

Im April 2003 hat die EU von der NATO die Stabilisierungsmission in Mazedonien übernommen. Vorausgegangen war im Januar die Ablösung des Polizeikontingents der UNO in Bosnien-Herzegowina durch die *European Union Police Mission*. Beide Einsätze erfolgen auf vertraglicher Grundlage und im Einvernehmen mit den Regierungen der Stationierungsländer. Als nächstes Vorhaben steht die Übernahme der Verantwortung für die SFOR in Bosnien-Herzegowina auf der Tagesordnung. Die Beispiele illustrieren ein sinnvolles Engagement für die Absicherung von Konsolidierungsprozessen auf ehemaligen Bürgerkriegsschauplät-

**EU auf dem
Balkan**

zen. Keines davon erfordert neue militärische Fähigkeiten, verstärkte Angriffsrüstungen oder erhöhte Verteidigungsetats. In der Kontinuität dieser Zielsetzung sollte mittelfristig das Projekt einer dem UN-Generalsekretär zu unterstellenden, mobilen und rasch abrufbaren Friedenstruppe wieder aufgegriffen werden.

Nonproliferation ernst nehmen

Bis dahin bleibt genug zu tun, um Friedenssicherung auf dem in der Tat ernstesten Gebiet der Kontrolle und Abrüstung von Massenvernichtungswaffen zu betreiben. Für Nonproliferation hat die Bundesrepublik bereits in der Vergangenheit mehr geleistet als manche europäische Nachbarn. Neue Initiativen im Vorfeld der Überprüfung des Nichtverbreitungsvertrages im Jahre 2005 sind dringlich. Bestehende Regimeelemente wie die Internationale Atomenergiebehörde (IAEA) und die Exportkontrolle müssen gestärkt werden. Die im letzten Jahr in Kanada beschlossenen Maßnahmen zur Vernichtung von Altbeständen sind nicht ausreichend, auch hier kann die Bundesregierung mehr tun. Insbesondere im Biowaffen-Bereich müssen neue Initiativen für Beschränkungen und Kontrollen gefunden werden. Das ist zwar schwierig, weil die USA Verifikation "auf gleicher Augenhöhe" blockieren, aber Kompromisslösungen müssen gesucht werden, z.B. durch eine stärkere Gewichtung von Verdachtsinspektionen gegenüber Routineinspektionen und die Stärkung der Kontrolle von *Know-how* -Erzeugung und -verbreitung.

Nichtverbreitungsvertrag

3. *Soft Power* und Konfliktregulierung: Frieden braucht Gerechtigkeit

Europäischer Stabilitätsexport: Balkan und Türkei

Der Stabilitätspakt für Südosteuropa, die Hilfe zum Aufbau einer Zivilverwaltung im Kosovo und die robuste Diplomatie für den Staatenbund Serbien und Montenegro können einige Erfolge bei der Befriedung des Balkans vorweisen. Eine der Stärken der Außenpolitik der EU liegt darin, dass sie ihre ökonomische und politische Attraktivität in die Waagschale wirft zur Pazifizierung von Nationalismen und Nationalitätenkonflikten. Deshalb gilt die Osterweiterung der EU mit Recht als beispielhaft für einen nachhaltigen Stabilitätsexport. Stabilität wird gesichert durch Stärkung der Ökonomien, Intensivierung von Handelsbeziehungen, aber auch durch beharrliche Anstrengungen zur Staatskonsolidierung, etwa durch Unterstützung bei der Reform des Sicherheitssektors und der Polizei, sowie durch die Förderung demokratischer Strukturen und wechselseitige Kontrolle der Achtung von Menschen- und Minderheitenrechten.

Pazifizierung von Nationalitätenkonflikten

EU-Beitritt der Türkei

Ähnliches gilt für den Politikdialog der EU mit der Türkei. Die Strategie der konditionierten Erweiterung hat nachweislich dazu beigetragen, dass der griechisch-türkische Regionalkonflikt in der Ägäis entspannt wurde und ein Ausgleich mit den Kurden näher gerückt ist. Es besteht

sogar begründete Hoffnung, dass die 1974 erfolgte Spaltung Zyperns in absehbarer Zeit überwunden werden kann. Mit einem EU-Beitritt würde ein geopolitisch zentraler Staat fest im Westen verankert, und der Modellcharakter der Türkei als islamisch geprägtes Land mit demokratischer und laizistischer Staatsform würde gestärkt. Doch verdeutlicht gerade dieses Beispiel die Belastungen, die durch jede Aufnahme neuer Mitglieder entstehen: Die Erweiterung erhöht das Risiko, die Union institutionell zu lähmen oder zu spalten. Ein EU-Beitritt der Türkei wird vielfach als Schreckensbild wahrgenommen, konservative Meinungsführer sehen die europäische Identität bedroht. Unversehens triumphieren religiöse Abgrenzungen und kulturalistische Ausgrenzungen, wird das christliche Abendland gegen Orient und Islam mobilisiert. Eine EU, die von ihren langjährigen Beitrittskandidaten verlangt, religiöse und kulturelle Freiheiten als universale Menschenrechte zu wahren, sich aber außer Stande sähe, ein mehrheitlich muslimisches Land aufzunehmen, würde jedoch ihre eigenen zivilisatorischen Normen diskreditieren. Das Zusammenleben von Muslimen und Christen ist ohnehin längst innereuropäischer Alltag.

Krisenprävention in Afrika

Die Forderungen nach einer kohärenten friedensorientierten Außenpolitik erhält im Blick auf die Konfliktregionen in Afrika zusätzliches Gewicht. Die EU hat Afrika, insbesondere die Region der Großen Seen, seit Mitte der neunziger Jahre zu einem Schwerpunkt ihrer Krisenpräventionspolitik gemacht. Durch die Förderung von Regionalorganisationen wie SADC und ECOWAS hilft die EU den afrikanischen Staaten, ihre innergesellschaftlichen wie staatenübergreifenden Konflikte aus eigener Kraft friedlich zu regeln. Sie hat außerdem den Friedensprozess im Kongo, vor allem den innerkongolesischen Dialog, finanziell und diplomatisch unterstützt. Auf dem Felde der Entwicklungszusammenarbeit sind die EU-Staaten ein wichtiger Partner für Afrika. Die deutsche Unterstützung für die afrikanische Entwicklungsinitiative NEPAD muss weiter ausgebaut werden. Der politische Dialog trägt zur Demokratisierung und Verbesserung der Menschenrechtssituation bei. Diese Verhandlungen nicht öffentlich zu erörtern, kann Voraussetzung ihres Erfolges sein.

Ungeachtet dieser partiellen Erfolge, die zeigen, dass die EU in der Lage ist, als *soft power* eine Rolle zu spielen, blieb ihr Einfluss begrenzt. Das ist zum Teil darauf zurück zu führen, dass einzelne Staaten mit kolonialer Vergangenheit – wie Großbritannien und Frankreich – bilateralen Beziehungen zu afrikanischen Staaten den Vorrang vor einer im Rahmen von GASP konzertierten europäischen Politik gaben. Es hängt auch damit zusammen, dass z.B. in den Kriegen im Kongo, an denen benachbarte Staaten beteiligt waren, die Sanktionspolitik der EU gegenüber friedensunwilligen Akteuren widersprüchlich, unberechenbar und damit wenig glaubwürdig war. Das hat ihre Einflussmöglichkeiten geschwächt und

**EU als
wichtiger
Partner für
Afrika**

verhindert, dass der politische Dialog und die diplomatischen Bemühungen des Sonderbeauftragten Aldo Ajello viel erreichten. Um so wichtiger ist nun, dass die EU-Staaten im UN-Sicherheitsrat die Initiative von Kofi Annan tatkräftig unterstützen, mit Hilfe von Blauhelmsoldaten im Nordosten Kongos einen drohenden Völkermord abzuwenden.

**Kriegs-
ökonomien
und “Blut-
diamanten”**

Im Kongo, aber auch in Angola und in Westafrika haben sich Kriegsökonomien herausgebildet, die sich über den illegalen Handel mit Rohstoffen, zum Beispiel den “Blutdiamanten”, selbst finanzieren. Es ist zu begrüßen, dass die EU den Kimberley-Prozess der Herkunftszertifizierung von Diamanten unterstützt, durch den der illegale Handel eingedämmt und die Bürgerkriegsökonomien ausgetrocknet werden sollen. Nachdem die UNO die Handelswege sowie die Personen und Firmen, die in den Handel mit mineralischen Rohstoffen aus dem Kongo verwickelt sind, benannt hat, sind die EU-Staaten besser als zuvor in der Lage, durch intensive Außenhandelskontrollen auch für diese Rohstoffe den Bürgerkriegsökonomien den finanziellen Nachschub zu entziehen. Das muss allerdings von einer Verstärkung der finanziellen und technischen Zusammenarbeit begleitet werden, um dem Kongo und anderen betroffenen Staaten einen Neuaufbau ihrer nationalen Wirtschaften zu ermöglichen. Die Maßnahmen sollten von der EU koordiniert und gegenüber den afrikanischen Empfängerländern konditioniert werden, um zu verhindern, dass neue Wirtschafts- und Handelsstrukturen wieder nur zur Bereicherung von Eliten dienen, die den Staat und seine Ressourcen als Selbstbedienungsladen ansehen. Bisher lag der durchschnittliche Anteil der Entwicklungshilfe am Bruttosozialprodukt in Europa rund dreimal so hoch wie der amerikanische von 0,1 Prozent. Wenn die USA jetzt ihre finanzielle Entwicklungszusammenarbeit verdoppeln wollen, sollte das für die Europäer eine Bestätigung und ein Ansporn sein, diese als Zukunftsinvestitionen anzusehenden Mittel ebenfalls zu erhöhen.

Hilfe für palästinensische Staatsbildung

**Road Map
noch nicht
auf dem Weg**

Zwölf Jahre nach der Madrider Nahost-Konferenz 1991 sind die richtigen Schlüsse aus dem Scheitern dieses ersten Anlaufs zu einem nahöstlichen Frieden zu ziehen. Sonst ereilt die *Road Map*, mit der das Nahost-Quartett – UN, EU, USA und Russland – nach dem Irakkrieg 2003 einen erneuten Anlauf unternimmt, das gleiche Schicksal.

Weder die USA noch die EU hatten es vermocht, die Konfliktparteien zur Aufgabe ihrer unvereinbaren Zielvorstellungen zu bewegen. Die USA scheuten davor zurück, die Einflussmöglichkeiten, über die sie als militärischer Garant der Sicherheit Israels verfügen, in politischen Druck umzumünzen. Das EU-Konzept, bei den Palästinensern mit einer Verbesserung ihrer Lebensbedingungen für den Friedensprozess zu werben, wurde von der fortbestehenden Konfrontation und dem Niedergang der palästinensischen Wirtschaft aufgerieben.

Die *Road Map* hat den Vorzug, dass sie klar und deutlich das Ziel nennt: Am Ende des Weges soll ein unabhängiger, demokratischer, lebensfähiger Staat Palästina stehen. Hierfür müssen beide Seiten Leistungen erbringen – Zug um Zug. Die palästinensische Regierung soll die Gewaltmittel monopolisieren, Israel den Siedlungsbau stoppen und sein Militär aus den Städten der Westbank und des Gazastreifens abziehen. Das Quartett will im Konsens feststellen, ob die Konfliktparteien die ihnen auferlegten Pflichten erfüllt haben oder nicht. Aber ein Sanktionsmechanismus ist nicht vorgesehen. Die *Road Map* setzt vielmehr den guten Willen der Konfliktparteien voraus, denen jedoch jedes Vertrauen in den guten Willen der anderen Seite fehlt. Es könnte dem Vorhaben zum Verhängnis werden, dass es – wie einst im Oslo-Prozess – an einer Instanz fehlt, die fähig und entschlossen ist, Verstöße der Parteien gegen die eingegangenen Verpflichtungen zu ahnden.

Der Neubeginn erfordert, dass die Gewaltzirkel, in denen die Kontrahenten gefangen sind, durchbrochen werden. Wenn Israel ein Sicherheitsvakuum in den Palästinensergebieten so sehr fürchtet, dass es seinen Krieg gegen die bewaffneten Widerstandsgruppen mit unverminderter Härte fortführt, dann sollten andere Kräfte dieses Vakuum füllen. Internationale Garantien mit der Durchsetzungsmacht einer multinationalen Truppe könnten hier Abhilfe schaffen. In ihrer Logik liegt die Errichtung eines temporären internationalen Protektorats. Allein kann Europa dies nicht leisten. Aber warum sollte die EU nicht vorschlagen, gemeinsam mit anderen Staaten des Quartetts die israelische Armee in den besetzten Gebieten zu ersetzen? Jemand muss den Palästinensern schließlich die Chance geben, ein Gemeinwesen zu errichten, das in Israel als Partner akzeptiert werden kann.

Multinationale Truppe

Zu warnen ist allerdings vor der Instrumentalisierung einer internationalen Streitmacht, die einem palästinensischen Provisorium auf 40 Prozent der besetzten Gebiete (das sind neun Prozent des britischen Mandatsgebietes Palästina) Dauer verleihen sollen. Für die EU gilt die *Green Line* von 1967, die bis zum Sechs-Tage-Krieg gültige Waffenstillstandslinie, als Basis einer Grenzziehung zwischen Israel und dem Staat Palästina. Daran sollte sie festhalten. Denn ohne die Leitidee eines gerechten Friedens bleibt die erzwungene Sicherheit stets von neuer Gewalt bedroht.

Mittlerer Osten – Neue Chance für Entmilitarisierung?

Der Mittlere Osten stellt aus vielen Gründen eine besondere Herausforderung bei der Suche nach kooperativen Lösungsansätzen für die dortigen Konflikte dar: Es ist die Region, in der europäische Kolonisation ein schwieriges Erbe hinterlassen hat; Tradition und Moderne, westliche und arabisch-islamische Kultur- und Politikverständnisse treffen hier hart aufeinander, autoritäre Regime behindern Demokratie und Entwicklung. Die Androhung und der Einsatz von Gewalt sowie die eklatante Verlet-

zung von Menschenrechten gehören zum Alltag. In kaum einer Region der Welt sind in den letzten Jahrzehnten so viele Waffen importiert worden, einschließlich des *Know How* und der Produktionskapazitäten für Massenvernichtungsmittel.

**Vertrauens-
bildung und
Rüstungs-
kontrolle für
die ganze
Region**

Es ist noch völlig offen, ob es nach dem Krieg gegen den Irak längerfristig zu einer Befriedung der Konflikte in der Region kommen kann. Das hängt nicht nur von der Nachkriegsordnung im Irak selbst ab. In der neuen Situation liegt auch eine Chance, Entwicklung und Demokratisierung, Sicherheit und Entmilitarisierung in einem die gesamte Region umfassenden Kontext neu zusammen zu denken. Einen Bezugspunkt bietet die UN-Resolution 687 von 1991, die ausdrücklich vorsah, dass "die vom Irak (...) zu treffenden Maßnahmen Schritte in Richtung auf das Ziel der Schaffung einer von Massenvernichtungswaffen und allen Flugkörpern zum Einsatz dieser Waffen freien Zone im Nahen Osten (...) darstellen." Im Kontext der Madrider Konferenz 1991 wurden solche multilateralen Überlegungen für Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle unter Einbeziehung der arabischen Staaten, der Palästinenser und Israels konkretisiert; doch ließ man sie nach dem Scheitern von Oslo wieder fallen. Deutschland sollte sich im Rahmen der EU dafür einsetzen, dass dieses Ziel, das jenseits des Profils der *Road Map* liegt, in konkrete neue Politikinitiativen mündet. Gegenüber Iran, einem der kritischen Kandidaten in Sachen Nuklearproliferation, sollte die Bundesregierung ihre guten Beziehungen nutzen, um auf eine Offenlegung bzw. Einstellung aller relevanten Aktivitäten und eine volle Kooperation mit der IAEA zu drängen.

Diese Initiativen verstehen wir als Signal, zu einem kooperativen Verständnis von Sicherheit zurückzukehren. Der richtige Weg zum Ziel der Rüstungskontrolle und Abrüstung führt über Dialog, Verträge und die Umsetzung vereinbarter Regime, nicht über selektive militärische Interventionen.

Notwendigkeit der Demokratisierung in der arabischen Welt

**Modernisie-
rungskrise
in den
arabischen
Staaten**

Ende 2002 veröffentlichte das Entwicklungsprogramm der UNO den *Arab Human Development Report 2002*. Er analysiert die Modernisierungskrise und die immensen Entwicklungsprobleme in den arabischen Staaten. Unter Vernachlässigung des Gefälles zwischen einzelnen Ländern zeichnet er ein schonungsloses Gesamttabelleau, das manche Überraschungen birgt. So war etwa entgegen verbreiteter Vorstellungen vom märchenhaften Ölreichtum das Bruttoinlandsprodukt aller 22 arabischen Staaten zusammengenommen 1999 niedriger als das Spaniens. Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen stagniert seit 1975. Während die Wirtschaftskraft Chinas 1981 nur halb so groß wie die der arabischen Länder war, produziert es heute das Doppelte. Technologisches Niveau und Bildungsstand hinken vielen Entwicklungsländern hinterher. So haben ganze 0,6 Prozent der Bevölkerung Internet-Zugang.

Als maßgebliche Entwicklungshemmnisse nennt der Report drei Hauptursachen: fehlende individuelle Freiheitsrechte, Diskriminierung von Frauen und mangelhafte Bildungssysteme. Freiheit und politische Partizipation sind nicht nur Werte an sich, sondern auch grundlegende Voraussetzungen für Modernisierung und Entwicklungsdynamik. Durchweg autoritäre Regime unterdrücken jede Opposition und missachten die Menschenrechte. Die Medien sind ebenso staatlich gelenkt wie die Universitäten, sofern sie nicht religiösen Führern unterstehen. Deshalb kommt die Existenz des unabhängigen Fernsehsenders *Al Dschazira* in Qatar mit seinen kritischen Berichten und wirklichen politischen Debatten geradezu einer Revolution gleich.

**Freiheit und
Partizipation**

Falsch und altem Kolonialdünkel verhaftet ist die Legende, der Islam als solcher sei mit der Demokratie unvereinbar. Auch wer Regimewechsel *manu militari* ablehnt, muss sich anders als bisher für Menschenrechte, Meinungsfreiheit und Rechtssicherheit auch in der arabischen Welt engagieren. Das gilt für die Staatengemeinschaft ebenso wie für viele gesellschaftliche Akteure. Allzu lang stellten wir, wenn es um die Region mit den großen Ölressourcen geht, Stabilität um jeden Preis über Menschenrechte und Freiheit. In den islamischen Ländern sind viele vom Westen nicht deshalb enttäuscht, weil sie seine Werte verachten, sondern weil sie nicht mehr daran glauben, dass wir sie ihnen gegenüber wirklich vertreten.

Die Bedrohung durch den transnationalen Terrorismus hat den Zusammenhang zwischen autoritären Regimen auf der einen und radikalen, gewaltbereiten islamistischen Bewegungen auf der anderen Seite zu Tage gebracht. Er verleiht dem Verlangen nach politischer Öffnung, Partizipation und Gewaltenteilung – eben nach Demokratisierung – seine Dringlichkeit. Öffentlichkeit, Meinungsfreiheit und verfassungsmäßige Rechtsgarantien sind elementar für eine emanzipatorische Entwicklung auch im arabischen Raum. Wir unterstreichen deshalb unsere Feststellung vom letzten Jahr, dass Strategien nötig sind, um gemäßigten Islamisten zu politischen Artikulations- und Partizipationsmöglichkeiten und selbst Hardlinern zu einer politischen Stimme zu verhelfen.

**Artikulations-
möglichkeiten
für
Islamisten**

Irak: Aufhebung der Sanktionen und internationale Unterstützung des Wiederaufbaus

Gerade weil wir den Krieg gegen den Irak abgelehnt haben, müssen wir jetzt um die Wiederherstellung einer Einheit von politischer Moral und humanen Prinzipien bemüht sein. Das impliziert ein differenziertes Herangehen an den Wiederaufbau des Iraks: humanitäre Soforthilfe ohne jede Bedingung; Hilfe beim Wiederaufbau lebensnotwendiger Infrastruktur (Wasser, Sanitäranlagen, Bildung etc.) im Falle eines UN-Mandats für die Koordinierung externer Hilfe (Weltbank, UNDP etc.); weitergehende Unterstützung nur für eine international akzeptierte Übergangsregierung.

**Humanitäre
Soforthilfe
ohne
Bedingung**

Viel wird vom konkreten Inhalt der im Rahmen der UN gefassten Beschlüsse abhängen.

Die Sanktionen sind, mit Ausnahme des Waffenembargos, aufzuheben. Ursprünglich zur Vertreibung der irakischen Armee aus Kuwait verhängt, wurde das vollständige Handels- und Finanzembargo beibehalten, um die Führung in Bagdad zum Verzicht auf Massenvernichtungswaffen zu zwingen. Spätestens 1997, seit die UNO-Inspektoren keine schwerwiegenden Verstöße gegen die Entwaffnungsaufgaben mehr registrieren konnten, hätte es aufgehoben werden müssen. Die wirtschaftliche Abschnürung hat, wie wir im Friedensgutachten wiederholt angemahnt haben, Hunderttausende von irakischen Kindern das Leben gekostet.

**Verfügung
über
natürlichen
Reichtum**

Nach Jahrzehnten despotischer Herrschaft, drei Kriegen und zwölf Jahren wirtschaftlicher Strangulierung muss die Bevölkerung des Irak endlich die Verfügung über ihren natürlichen Reichtum erlangen. Anders ist der Wiederaufbau des ausgebluteten Landes nicht erreichbar. Den Invasionsstaaten sollte nicht gestattet werden, ihre gegenwärtige Machtstellung zu nutzen, um sich aus den irakischen Öleinnahmen für entstandene Kriegs- und Besatzungskosten schadlos zu halten.

**UNO: Der
richtige
Rahmen**

Die Aufgabe, im Irak eine erfolgreiche Nationsbildung zu betreiben, erfordert Anstrengungen, die diejenigen in Bosnien, im Kosovo und in Afghanistan fraglos übersteigen. Die USA allein sind damit überfordert. Auch ist vor übertriebenen Erwartungen zu warnen, der Wiederaufbau des Landes ließe sich mit den zweitgrößten Erdölreserven der Welt leicht finanzieren. Der Irak ist hoch verschuldet, Förderanlagen sind technologisch veraltet und die Ölexporte werden auf Grund der Bevölkerungsexplosion des Landes einen weit geringeren Anteil pro Kopf ausmachen als in den Jahrzehnten des irakischen Booms.

Angesichts religiöser und ethnischer Differenzen im Irak sind Existenz und Zukunft dieses Landes keineswegs gesichert. Sein Zerfall hätte aber fatale Auswirkungen auf die Stabilität der gesamten Region. Die Erfahrungen mit dem Stabilitätspakt für Südosteuropa oder mit der Petersberger Afghanistan-Konferenz zeigen, dass der Wiederaufbau immense internationale Unterstützung verlangt. Frieden zu schaffen, braucht eine breitere Koalition als der Krieg. Insofern ist die UNO der richtige Rahmen für diesen Prozess.

**Corinna Hauswedell
Christoph Weller
Ulrich Ratsch
Reinhard Mutz
Bruno Schoch**