

FRIEDENSGUTACHTEN

2002

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

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)**

herausgegeben von

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

LIT

Titelphoto: Ground Zero am 11. September 2001 (dpa)

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.

© LIT VERLAG Dr. W. Hopf Berlin 2002

Verlagskontakt:

Fresnostr. 2 D-48159 Münster

Tel. +49 (0) 2 51-620 320 Fax +49 (0) 2 51-23 19 72

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

Auslieferung:

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

Tel. +49 (0) 2 51-620 32 22, Fax +49 (0) 2 51-922 60 99, e-Mail: vertrieb@lit-verlag.de

Österreich: Medienlogistik Pichler-ÖBZ, e-Mail: mlo@medien-logistik.at

Schweiz: B + M Buch- und Medienvertrieb, e-Mail: order@buch-medien.ch

Inhalt

Vorwort	v
I. Stellungnahme zur gegenwärtigen Situation: Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen	1
1. Mit Militär und Krieg gegen Terrorismus?	4
2. Die veränderte Weltlage	9
3. Institutionalisierung der internationalen Kooperation	17
II. Einzelanalysen	23
Zusammenfassungen der Einzelbeiträge	25
1. Terrorismus	33
1.1. Was ist das Neue am internationalen Terrorismus? (Lothar Brock/Bruno Schoch)	33
1.2. Der 11. September im Fernsehen: Die Deutung der Terroranschläge als Krieg (Christoph Weller)	43
1.3. Die Quellen des Terrorismus – Ursachen, Rekrutierungsbedingungen und Wirksamkeit politischer Gewalt (Jochen Hippler)	52
1.4. Verlieren die Staaten die Kontrolle über ihre Kriegsmittel? Gefahren des Nuklearterrorismus (Annette Schaper)	61
1.5. Verlieren die Staaten die Kontrolle über ihre Kriegsmittel? Zur Problematik der Biowaffen (Alexander Kelle/Kathryn Nixdorff)	71
1.6. Neue Kriege? Neue Krieger? (Klaus Jürgen Gantzel)	80
2. Weitreichende Folgen des 11. September	90
2.1. Amerikanische Weltpolitik nach dem 11. September (Matthias Dembinski)	90
2.2. Russland und der Westen: Vom Sicherheitsrisiko zum Sicherheitspartner (Hans-Joachim Spanger)	99
2.3. Nach dem Regimewechsel in Afghanistan – Mehr regionale Sicherheit und Stabilität in Asien? (Gunter Schubert)	108
2.4. Muslime im gemeinsamen Haus Europa – Der zentralasiatische Islam und die Sicherheitspolitik der OSZE (Arne C. Seifert)	117
2.5. Ein Tabu fällt – Die deutsche Außenpolitik entdeckt ihren militärischen Arm (Reinhard Mutz)	126
2.6. Innere Sicherheit durch Einwanderungskontrolle? (Christina Boswell)	135

2.7.	Mit der Stange im Nebel – Die Bundesregierung verschärft die innere Sicherheit (Hans J. Gießmann)	142
3.	Frieden ist mehr als Terrorbekämpfung	149
3.1.	Mit Militär gegen Terrorismus? (Herbert Wulf)	149
3.2.	Ist der Krieg der USA gegen Afghanistan vom Selbstverteidigungsrecht gedeckt? (Hans-Michael Empell)	158
3.3.	Von der “Friedensdividende” zur “Terrordividende”? Wirtschaftliche Aspekte neuer Aufrüstungsrunden (Michael Brzoska)	167
3.4.	Der Internationale Strafgerichtshof kommt – auch ohne die USA (Nicole Deitelhoff)	177
3.5.	Rio+10 in Johannesburg: Markiert die Agenda 21 den Wendepunkt zu einer global nachhaltigen Entwicklung? (Volker Teichert/Stefan Wilhelmy)	186
3.6.	Zivile Konfliktbearbeitung – Konzepte, Maßnahmen, Perspektiven (Volker Böge/Angelika Spelten)	196
3.7.	Die Alternative zum Krieg gegen den Terrorismus: Global Governance in der Friedens- und Sicherheitspolitik (Franz Nuscheler/Christoph Weller)	205
4.	Von der Permanenz regionaler Konflikte	215
4.1.	Der israelisch-palästinensische Krieg (Margret Johannsen)	215
4.2.	Die israelische Friedensbewegung und die Al Aqsa-Intifada (Maren Qualmann)	226
4.3.	EU in heikler Mission – Mazedonien zwischen Krieg und europäischer Zukunft (Wolf-Christian Paes/Peter Schlotter)	235
4.4.	Von der Bundesrepublik Jugoslawien zum Staatenbund Serbien und Montenegro (Sabine Klotz)	245
4.5.	Von den Waffen zur Demokratie? Probleme der Friedenskonsolidierung in Nordirland (Corinna Hauswedell)	254
4.6.	“Tausche Kamel gegen Kalaschnikows” – Gründe für die Nachfrage nach Kleinwaffen am Horn von Afrika (Renée Ernst/Kiflemariam Gebre-Wold)	263
III.	Zeittafel	274
	(zusammengestellt von Hardi Schindler)	
1.	Der 11. September und die Folgen	275
2.	Europa	276
3.	Afrika südlich der Sahara	282
4.	Vorderer und Mittlerer Orient.	285
5.	Asien und Ozeanien	289
6.	Amerika	292
7.	Internationale Organisationen	294
8.	Rüstung und Abrüstung	295

9. Kriegsverbrecherprozesse	296
10. Konfliktbewältigung	297
11. Weltwirtschaft und Globalisierungstendenzen	297
IV. Anhang	299
Glossar der Fachausdrücke und Abkürzungen	301
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	307
Anschriften der Institute	309

Vorwort

Man traut sich kaum mehr, die Binsenweisheit zu wiederholen: Der 11. September hat die internationale Politik verändert. Was das wirklich heißt und welche weitreichenden Folgen die Anschläge haben, diese Fragen stehen im Mittelpunkt des diesjährigen Friedensgutachtens.

Zunächst beleuchten mehrere Einzelbeiträge Aspekte des neuen internationalen Terrorismus, seiner Motive, Hintergründe und Ursachen. Wenn man lernen will, wie man ihm am wirkungsvollsten begegnen und die Wahrscheinlichkeit ähnlicher Anschläge verringern kann, muss man wissen, mit wem man es zu tun hat. Manches, was Experten für gesichert hielten, muss nach dem 11. September korrigiert werden, etwa die aus dem Studium des Terrorismus verallgemeinerte Annahme, er wolle mit wenig Toten möglichst viel Aufmerksamkeit erreichen. Wenn terroristische Selbstmörder nach Massenmord trachten, gilt die hergebrachte instrumentelle politische Rationalität nicht mehr.

Dass man Terrorismus nicht *manu militari* bekämpfen könne, ist richtig und falsch zugleich. Wenn es einem ganz und gar asymmetrisch agierenden Feind gelang, mit Teppichmessern und Passagierflugzeugen die hochgerüstete Supermacht USA anzugreifen, so könnte keine noch so wirksame Raketenabwehr verhindern, dass sich Ähnliches wiederholt. Hinzu kommt, dass Al Qaida ein nichtstaatlicher transnationaler Gewaltakteur ist, weshalb manche Analysen den Terminus *transnationalen* Terrorismus vorziehen, der freilich außerhalb der Fachdebatte nicht geläufig ist. Zugleich genoss aber Bin Ladens grenzüberschreitendes Netzwerk staatliche Protektion von unterschiedlichen Seiten und errang nach dem Sieg der Taliban in Afghanistan einen quasi-staatlichen Status. Den immerhin hat der Krieg zerschlagen.

Wir versuchen, die weitreichenden Folgen des 11. September und des Krieges in Afghanistan für die sich abzeichnenden Machtverschiebungen in der internationalen Politik aufzuspüren und zu bewerten: die Chancen auf Stabilisierung in Asien nach dem Afghankrieg, den forcierten Unilateralismus der USA, die von Grund auf veränderte internationale Rolle Russlands und den Funktionswandel der NATO. Nicht zuletzt verändern sich seit dem 11. September auch die bundesrepublikanischen Verhältnisse. Der Einsatz der Bundeswehr droht zum normalen Instrument der Außenpolitik zu werden, der laute Ruf nach innerer Sicherheit kann die prekäre Balance zwischen bürgerlichen Freiheitsrechten und Sicherheitsbedürfnissen ebenso gefährden wie das gedeihliche Miteinander in den *de facto* längst multikulturell gewordenen Ländern Europas.

Jahr für Jahr versuchen wir, Entstehungs- und Wirkungszusammenhänge ausgewählter regionaler Konfliktkonstellationen zu erhellen. So sind in diesem Friedensgutachten u.a. zwei Beiträge zur Gewalteskalation im Nahostkonflikt, zu dem wir im letzten Jahr einen Themenschwerpunkt hatten. Und nach wie vor erscheint uns der Balkan von zentraler Bedeutung. Das erfolgreiche Krisenmanagement Javier Solanas, des Hohen Repräsentanten für die EU-Außenpolitik, berechtigt zu der Hoffnung, dass die Europäer dabei sind, die Lektion aus dem Debakel ihrer Balkanpolitik der neunziger Jahre zu lernen. Wir halten solche europäischen Initiativen für zukunftsweisend.

Grundlage des Friedensgutachtens bilden die Einzelanalysen, die am 22. April 2002 abgeschlossen wurden. Auf sie stützt sich die Stellungnahme "Zur gegenwärtigen Situation". Da sie focussiert, lässt sie manches außer Acht, was in den Beiträgen erörtert wird.

Die Mitte Mai abgeschlossene Stellungnahme wird in Pointierung und Bewertung einzig von den Herausgebern verantwortet. Ihre Empfehlungen richten sich an die deutsche Regierung und Öffentlichkeit und haben in dem Maß, in dem die deutsche Außenpolitik in die EU eingebunden ist, eine europäische Dimension.

Erstmals haben in diesem Jahr neben den drei bisherigen Instituten das Bonn International Center for Conversion (BICC) und das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) als Mitherausgeber gleichberechtigt am Friedensgutachten mitgearbeitet. Wir sind überzeugt, dass dadurch nicht nur die Komplexität der Kooperation zugenommen hat, sondern auch die Qualität des Friedensgutachtens.

Es erscheint 2002 zum sechzehnten Mal. Die Gesamtedaktion lag turnusgemäß bei der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung in Frankfurt. Viel zum Gelingen beigetragen haben für den LIT Verlag Frank Weber sowie Simone Beetz und Matthias Pflügner in der HSFK. Ihnen ist ebenso zu danken wie Cornelia Heß, bei der Meisterung aller Tücken der Orthographie, der neuen Rechtschreibung und der Textverarbeitung eine nervenstarke Stütze.

Frankfurt, Bonn, Duisburg, Heidelberg und Hamburg
den 6. Juni 2002

Die Herausgeber

I.

Stellungnahme

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

“Wir haben das dritte Jahrtausend durch ein Feuertor betreten. Wenn wir heute, nach den Schrecken des 11. September, besser und weiter sehen können, werden wir erkennen, dass die Menschheit unteilbar ist.” – So UN-Generalsekretär Kofi Annan am 10. Dezember 2001 in Oslo, als er sich für den Friedensnobelpreis bedankte. Die Unteilbarkeit der Menschheit ist Realismus und Utopie zugleich: Da ist die bittere Einsicht, dass selbst die USA mit einfachen Mitteln ins Mark getroffen werden können und die Einteilung der Welt in eine Zone des Friedens und eine der Turbulenzen obsolet ist; und da ist die Hoffnung, dass es gelingen möge, die *eine* Welt wirklich werden zu lassen.

Friedensnobelpreis für die UNO

Die UNO erfreut sich weltweit großer Wertschätzung und bleibt der Hoffnungsträger für die Durchsetzung des Rechts in der internationalen Politik. Doch wächst auch ihre praktisch-politische Bedeutung? Oder steht sie den neuartigen Herausforderungen zusehends ohnmächtig gegenüber? Wird sie zerrieben zwischen der Privatisierung von Gewalt nach dem Muster Al Qaidas und den übermächtigen USA, die nur noch der eigenen Stärke vertrauen und die bindenden Pflichten der Weltorganisation, die sie doch selbst geschaffen haben, bergwöhnen, gar umgehen?

Die doppelte Herausforderung

Am 11. September erreichte der internationale Terrorismus eine neue Dimension. Eine weltweit vernetzte und agierende Gruppierung schlug aus dem Inneren westlicher Gesellschaften heraus zu. Dass die Selbstmordattentäter vor den Augen der Welt bewusst einen Massenmord inszenierten, hat tiefe Verunsicherung erzeugt und zudem die bange Frage aufgeworfen, ob Terroristen in den Besitz atomarer, chemischer oder biologischer Massenvernichtungsmittel gelangen könnten. Die USA setzen vornehmlich auf militärische Gegenstrategien. Davon zeugt die Rhetorik gegen die “Achse des Bösen” ebenso wie das gigantische Aufrüstungsprogramm der Bush-Administration.

Terroristischer Massenmord

Die UNO – mit ihrem Auftrag, “die Menschheit von der Geißel des Krieges zu befreien”, wie es in der Präambel der UN-Charta heißt – gerät damit zwischen zwei Mühlsteine. Auf der einen Seite steht die Enthemmung der Gewalt und die Verwischung der räumlichen Scheidung zwischen Freund und Feind – beides kennzeichnet den neuen internationalen Terrorismus ebenso wie die zunehmenden Bürgerkriege. Auf der anderen Seite zeichnet sich ein Politikwechsel ab: Militärische Gewalt soll enttabuiert und in das Arsenal gewöhnlicher außenpolitischer Instrumente zurückgeholt werden. Der ordnungspolitische Kern der UNO und ihre größte Errungenschaft, das Gewaltverbot der Staaten, wird ausgehebelt, wenn der stärkste Staat dazu übergeht, gefährliche Regime durch Krieg zu beseitigen.

UNO in der Klemme

Kann man internationalen Terrorismus mit militärischen Mitteln bekämpfen? Welche Alternativen gibt es?

1. Mit Militär und Krieg gegen Terrorismus?

Terrorismus als Symptom

Terrorismus kommt in der Geschichte seit langem vor. Aber er ist nicht der immer gleiche, sondern erscheint in historisch gewandelter, jeweils konkreter Gestalt. Das verweist auf seinen gesellschaftlichen Kontext, der ihn indes in keiner Weise legitimiert. Terrorismus ist das Symptom – die Krankheit ist der historisch-gesellschaftliche Zusammenhang, aus dem er erwächst. Das macht die Analyse der Ursachen und die Diskussion der Gegenstrategien gegen den internationalen Terrorismus kompliziert.

Koalition gegen den Terrorismus

Resolution 1373

Die spektakulärste Reaktion auf den 11. September war die Bildung einer weltweiten Koalition gegen den Terror. Als gemeinsame Plattform fungiert die Resolution 1373 des Sicherheitsrats der UNO vom 28. September 2001. Sie begnügt sich nicht mit verbaler Verurteilung, sondern nimmt die Staatengemeinschaft in die Pflicht, Terrorismus aktiv zu verhüten. Der Maßnahmenkatalog reicht vom unverzüglichen Austausch operativer Informationen bis zur vollständigen Austrocknung der Finanzquellen.

Die amerikanische Politik verfährt sowohl pragmatischer als auch selektiver: Grundsätzlich am politischen Schulterchluss mit möglichst vielen Staaten interessiert, beruht sie in der Substanz auf bilateralen Absprachen zwischen den USA und solchen Partnern, die zur Unterstützung ihrer jeweiligen unilateralen Maßnahmen benötigt werden. In erster Linie geht es um militärische und logistische Hilfen, um Überflug- und Stationierungsrechte. Insofern hat sich das Bekenntnis Washingtons zu einem multilateralen Politikansatz als Strohhalm erwiesen.

Dominanz des Militärischen

Die nach dem 11. September von der US-Regierung geschmiedete Koalition gegen den Terror dient der politischen Rückendeckung für eine primär militärische Vorgehensweise. Diese drängt konzeptionelle und materielle Kapazitäten für eine weiterreichende zivile Bekämpfung des Terrorismus in den Hintergrund. Darüber hinaus droht die Rückkehr des Krieges als Handlungsoption eine gefährliche Eigendynamik der Vergeltung in Gang zu setzen und damit das Kriegsverbot der UNO auszuhöhlen.

Afghanistan: eine gemischte Bilanz

Der Krieg in Afghanistan hat neben Zweifeln an seiner völkerrechtlichen Basis und an der Angemessenheit seiner Mittel gravierende Fragen nach dem Preis der militärisch dominierten Strategie aufgeworfen. Versucht man zu bilanzieren, so steht auf der Habenseite, dass ein Sanktuarium der Rekrutierung für den internationalen Terrorismus zerstört und die radikal-islamistische Diktatur der Taliban besiegt wur-

de. Beides war und ist Voraussetzung dafür, dass Afghanistan nach 22 Jahren Krieg und Bürgerkrieg zu einem geregelten Gemeinwesen zurückkehren und nach und nach das staatliche Gewaltmonopol wiederherstellen kann.

Dem stehen aber gewichtige Posten auf der Sollseite gegenüber: Das Netz von Al Qaida wurde nicht zerstört, Bin Laden nicht gefasst, die beiden zentralen Kriegsziele mithin nicht erreicht. Wir haben keine gesicherten Informationen über die Kampfeinsätze, deren Ziele und Ergebnisse sowie über die zivilen Opfer und die Zerstörungen im Lande. Die Fortsetzung der Kämpfe behindert die dringliche Arbeit der internationalen Hilfsorganisationen. Vergleicht man außerdem Einsatz und Kosten für den Krieg mit der viel zu kleinen internationalen Schutztruppe ISAF in Kabul und den bereitgestellten Mitteln für den Wiederaufbau Afghanistans, so springt das eklatante Missverhältnis zwischen Kriegs- und Friedensmission ins Auge. Nicht zuletzt verweist die Diskrepanz auf eine im Blick auf die Zukunft fragwürdige Arbeitsteilung zwischen den USA und Europa.

Es gibt – auch in der Friedens- und Konfliktforschung – unterschiedliche Einschätzungen darüber, ob Kosten oder Nutzen der militärischen Intervention in Afghanistan überwiegen. Eine gründliche Bilanzierung steht noch aus. Wir warnen jedoch vor einer künftigen bedingungslosen Solidarität mit der Politik der Bush-Regierung, weil sie das Denken in Alternativen blockiert und nicht im europäischen Interesse liegt. Die Bundesregierung muss sich im Rahmen der EU für nichtmilitärische Konzepte der Terrorismusbekämpfung und der Stabilisierung von Krisenregionen engagieren.

Rückkehr der Logik des Krieges?

Zu den über Afghanistan hinaus wirkenden Negativfolgen gehört vor allem, dass die Logik des Krieges verallgemeinert zu werden droht. In Krisenregionen wie Kaschmir, Tschetschenien oder Palästina stärkt der von den USA geführte "Krieg gegen den Terrorismus" den mächtigeren Konfliktparteien den Rücken, sich bei der Suche nach politischen Konfliktlösungen noch mehr zurückzuhalten, er legitimiert die Eskalation und wird geradezu als Freibrief für Menschenrechtsverletzungen gedeutet: für Russland in Tschetschenien, für Israel in den Gebieten der palästinensischen Autonomie, für China in Tibet. Friedensverhandlungen in Kolumbien wurden abgebrochen, weil der Staat jetzt verstärkt auf Militärhilfe der USA gegen die Rebellen setzt.

Von der Selbstverteidigung zur Offensivstrategie?

Mit einem Paukenschlag gab Präsident Bush am 29. Januar 2002 in seiner Kongressbotschaft zur Lage der Nation der Strategiedebatte eine neue Wendung. Zwei Ankündigungen bilden den Kern dessen, was sich – bekräftigt durch zahlreiche Erklärungen aus der ersten Reihe der

**Afghanistan –
Soll und Haben**

**Gewalt-
eskalation
legitimiert**

6 Stellungnahme

Der Irak im Fadenkreuz

amerikanischen Administration – als Bush-Doktrin verstehen lässt: Zum einen werde man ebenso entschlossen wie gegen terroristische Netze gegen Regime vorgehen, die nach Massenvernichtungswaffen streben; zum anderen komme dazu auch das Mittel vorwegnehmender Militärschläge (*preemptive strikes*) in Betracht. Namentlich traf es Nordkorea, Iran und – mit besonderem Nachdruck – den Irak. Sie firmieren seither, eigens gebrandmarkt unter den “Schurkenstaaten”, als “Achse des Bösen”. Flankiert wird die martialische Rhetorik von einer massiven Aufstockung des Rüstungshaushalts, einer forcierten Entwicklung der Raketenabwehr und der Planung neuartiger Mini-Nuklearwaffen für spezielle Gefechtslagen.

Akt der Willkür

In der jetzigen amerikanischen Regierung gibt es Versuche, das Recht auf Selbstschutz und Selbstverteidigung in eine Offensivstrategie umzudeuten. Der Wechsel des Kriegsschauplatzes von Afghanistan zum Irak wäre zugleich ein politischer Themenwechsel: von der vorbeugenden Terrorismusabwehr zur Bekämpfung möglicher Besitzer von Massenvernichtungswaffen. Der Griff zu Gewaltmitteln ist zulässig zur Abwehr einer gewaltsamen Aggression. Anders als im Sommer 1990 begeht der Irak derzeit keine militärische Aggression. Da er die UN-Resolution 687 nicht befolgt, werden die 1991 verhängten Sanktionen aufrechterhalten. Doch eine militärische Intervention wäre ein Akt der Willkür. Jede Regierung, die daran mitwirkt, sei es durch militärischen Beistand, durch materielle Hilfe oder durch politische Unterstützung, übernimmt Mitverantwortung – für die Folgen, für die Opfer, für die Toten. Einer zum Handeln entschlossenen Weltvormacht könnte Europa kaum in den Arm fallen. Aber mitmachen muss es nicht.

Selbst die 1991 vom UN-Sicherheitsrat verfügte Ausnahmebehandlung des Irak war in ein umfassendes rüstungskontrollpolitisches Konzept eingebunden: Sie sollte die Umwandlung der Mittelost-Region in eine von Massenvernichtungswaffen freie Zone einleiten. Davon ist bis heute nichts verwirklicht. Die Europäer sollten die jetzt eingeleitete Reform der Sanktionen zum Anlass nehmen, den verschütteten Ansatz einer regionalen Stabilisierung mit nichtmilitärischen Mitteln wieder aufzugreifen.

Nichtmilitärische Gegenstrategien

Vor terroristischen Anschlägen gegen zivile Ziele gibt es keinen absoluten Schutz. Die bestürzende Erfahrung, professionell organisierten Terrorattacken wehrlos ausgeliefert zu sein, traf die stärkste Militärmacht der Erde. Vor dem Hintergrund des Wiederholungsrisikos und angesichts vorhandener Defizite in Vorsorge und Schutz vor Terrorgehalt ist ein grundsätzliches sicherheitspolitisches Umdenken nötig. Zu unterscheiden ist dabei zwischen Sofortmaßnahmen und solchen, die auf den Kontext und die Ursachen des Terrorismus zielen.

Vorrang jedweder Antiterrorvorkehrung gebührt der zivilen Prävention. Doch warnen wir vor der Suche nach Patentlösungen, die nur die Illusion nähren, es könne absolute Sicherheit geben. Es geht um die Verringerung von Risiken. Alle Sicherheitsvorkehrungen müssen aber materiell, finanziell und demokratisch vertretbar sein, d.h. sie müssen die schwierige Balance halten zwischen dem gebotenen Sicherheitsaufwand und der größtmöglichen Freiheit der Bürger.

Prävention

Aktive Vorsorge zielt auf die Förderung einer demokratischen Kultur der Gewaltfreiheit, um den Nährboden für Sympathie, Duldung und Unterstützung von Terror zu beseitigen. Das schließt zivile Konfliktbearbeitung, die Förderung des interkulturellen Dialogs und politische Krisenprävention ein. Durch Abrüstung und strikte Kontrollen von Waffentransfers, insbesondere durch die Einhaltung nationaler und weltweit geltender gesetzlicher Restriktionen, muss der Verbreitung und der illegalen Beschaffung von Waffen ein wirksamer Riegel vorgeschoben werden. Geeignete politische, ökonomische, juristische und polizeiliche Instrumente sind zu optimieren und stärker als bisher international zu koordinieren. Wenn grenzüberschreitend terroristische Netzwerke frühzeitig aufgedeckt und bekämpft werden sollen, muss auf internationaler Ebene die Zusammenarbeit der Nachrichtendienste und Strafverfolgungsbehörden intensiver werden.

Die EU führt seit Dezember 2001 eine Liste mit inzwischen 23 als terroristische Vereinigungen deklarierten Organisationen. Ihnen werden Konten gesperrt und Versammlungsrechte verweigert. Diese Maßnahme ist notwendig, aber nicht ausreichend. Einige der indizierten Organisationen – so die palästinensische Hamas, der Islamische Dschihad, die Kurdische Arbeiterpartei oder bewaffnete Gruppierungen in Lateinamerika – erhalten wegen seit langem ungelöster politischer Konflikte Zulauf. Aktive Terrorvorsorge muss in diesen Fällen neben restriktiven Reaktionen auch diplomatische Mittel einsetzen um darauf zu drängen, dass die Entstehungsursachen der Gewalt produktiv bearbeitet werden.

Langfristig müssen die Ursachen des Terrorismus beseitigt werden

Die Bekämpfung des internationalen Terrorismus muss also die strukturellen Ursachen für seine Entstehung thematisieren und Strategien zu ihrer Beseitigung entwickeln. Das gilt auch für die globalen Strukturprobleme wie die ungleichen Machtverhältnisse in der Weltwirtschaft und die damit zusammenhängende Polarisierung und Marginalisierung, für entwicklungsbehindernde Herrschaftsstrukturen und interkulturelle Sprachlosigkeit. Weder die Verfolgung von Bin Laden und Al Qaida noch die Einteilung der Welt in gute und böse Staaten kann eine langfristig angelegte Politik ersetzen, die auf die Entstehungs- und Entfaltungsbedingungen des internationalen Terrorismus zielt. Diese muss sowohl an den innergesellschaftlichen Quel-

Globale Struktur- probleme

8 Stellungnahme

Globale Strukturpolitik	<p>len politischer Gewalt als auch an den globalen Strukturproblemen der internationalen Politik ansetzen; beide liefern Motive für Terrorismus.</p> <p>Das Konzept der Bundesregierung zur "Entwicklungspolitik als globaler Strukturpolitik" weist in die richtige Richtung. Es kommt aber darauf an, es umzusetzen. Es wird zusehends wichtiger, globale Rahmenbedingungen in WTO, IWF, Weltbank und anderen internationalen Regelwerken mitzubestimmen – auch seitens nichtstaatlicher Akteure. Die Übermacht der OECD-Länder in den internationalen Verhandlungssystemen sollte verringert werden. Europäische Beiträge, um Entwicklungspotenziale zu stärken und Regionalkonflikte zu befrieden, müssen international aufeinander abgestimmt werden. Das erfordert zusätzliche Finanzmittel für die globale Strukturpolitik sowie institutionelle Anpassungen und Innovationen auf der Ebene der nationalen Regierungen wie der Europäischen Union. Vor allem aber braucht es politischen Willen und langen Atem. So wenig globale Strukturpolitik kurzfristige Wirkungen entfalten kann, so gewiss ist auch, dass sich die strukturellen Ursachen für internationalen Terrorismus nur langfristig beseitigen lassen.</p>
Krisen- erfahrung	<p>Meist liegt der terroristischen Gewalt die Erfahrung einer tiefen wirtschaftlichen, politischen und ideellen Krise zu Grunde. Sind die materiellen Lebensbedingungen bedroht und werden Artikulations- und Partizipationsmöglichkeiten durch Repression brutal unterdrückt, wie in fast allen arabischen Staaten, dann wächst die Neigung von Oppositionellen, sich mit Hilfe von Gewalt Gehör zu verschaffen. Religiöser Fundamentalismus trägt dazu bei, ihre politischen Motive zu verstärken und bis hin zum Märtyrertod zu überhöhen.</p>
Regional- konflikte	<p>Ein direkter Zusammenhang zwischen lokalen Lebensbedingungen und internationalen Machtstrukturen stellt sich in symbolträchtigen Regionalkonflikten her. Sie nähren internationalen Terrorismus und verstärken vor allem die Aufmerksamkeit und die Sympathie, auf die er stößt. Das liegt nicht nur daran, dass diese Regionalkonflikte die Aufmerksamkeit der internationalen Öffentlichkeit meist erst durch massive Gewalt auf sich zu lenken vermögen, sondern auch daran, dass die internationalen Machtstrukturen, in welche die regionalen Konfliktparteien eingebunden sind, mit verantwortlich gemacht werden.</p>
Demokrati- sierung und Artikulations- möglichkeiten	<p><i>Wir brauchen Strategien zur Demokratisierung</i></p> <p>Eine langfristige Strategie muss ihren Blick auch auf die gesellschaftlichen Widersprüche des Modernisierungsprozesses und auf die versäumte Demokratisierung in den arabischen Staaten richten. Zwischen Autoritarismus auf der einen und Terrorismus auf der anderen Seite besteht ein Zusammenhang. Deshalb muss der Westen im ureigenen Interesse mehr als bisher für die Liberalisierung und Demokratisierung der repressiven Systeme in der arabischen Welt tun. Das ist frei-</p>

lich leichter gesagt als getan. Demokratisierung ist unerlässlich, geht aber, wie die Geschichte zeigt, nicht selten einher mit Gewalt. Hinzu kommen handfeste Interessen: Soweit die arabischen Länder über Ölressourcen verfügen, diktiert der Heißhunger des Westens nach billiger Energie, dass wir Stabilität vor Demokratisierung stellen. Das gilt nicht nur für die USA und nicht nur für Regierungen. Rücksichtslose Unterdrückung der gefürchteten Islamisten findet bei uns viel Beifall, obwohl sie die Kluft zwischen autoritären Regimen und Bevölkerung ins Unermessliche steigert und dem politischen Islamismus neue Anhänger in die Arme treibt. Wir brauchen deshalb Strategien, um gemäßigten Islamisten zu politischen Artikulations- und Partizipationsmöglichkeiten und selbst Hardlinern zu einer politischen Stimme in den Demokratisierungsprozessen zu verhelfen.

2. Die veränderte Weltlage

Terroristen im Besitz nuklearer, biologischer oder chemischer Waffen sind ein Alptraum. Die bisher vertretene Expertenmeinung, Terroristen zielten nicht auf hohe Opferzahlen und seien deshalb an Massenvernichtungswaffen nicht interessiert, hat getrogen. Al Qaida hat nachweislich versucht, solche Waffen zu beschaffen. Es lässt sich nicht hundertprozentig ausschließen, dass das gelang.

Terroristen und Massenvernichtungswaffen

Die Alternative: Internationale Zusammenarbeit und Rüstungskontrollverträge

Gegen Massenvernichtungswaffen in den Händen politischer Desperados erscheint als einzig vernünftige Strategie die auch von der Friedensforschung seit Jahren geforderte verstärkte internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Nichtverbreitung und der Rüstungskontrolle.

Weltweit gibt es rund 250 t militärisches Plutonium und rund 1700 t HEU (*highly enriched uranium*). Viele Lagerstätten sind unzureichend gesichert oder zurzeit gar nicht bekannt. Das Netz der Sicherungen, die dem Schmuggel mit waffentauglichen Materialien entgegenwirken und die Transparenz existierender Bestände erhöhen, muss enger gezogen werden. Gerade den wohlhabenden Nationen sollte dieses Ziel höhere finanzielle Aufwendungen wert sein. Das gilt auch für Hilfen, um die Sicherheitsstandards der russischen Nuklearanlagen zu verbessern.

Abrüstungshilfe

1993 haben die Kernwaffenstaaten einen Vorschlag des deutschen Außenministers abgelehnt, alle Kernwaffen bei der UNO zu registrieren. Die Forderung sollte wieder aufgegriffen werden.

Besonders im Bereich der Bio-Waffen macht es der *dual use*-Charakter schwierig, die Einhaltung internationaler Kontrollvereinbarungen zu überprüfen. Der Notwendigkeit umfassender Rüstungskon-

Biowaffen

trolle steht das Misstrauen vor allem der USA gegen die Transparenz, die erst die Verifikation internationaler Vereinbarungen gestattet, entgegen. Die Überprüfungskonferenz zum Biowaffen-Übereinkommen musste deshalb vertagt werden. Es liegt an den Europäern dafür zu sorgen, dass das internationale Regime, das die Einhaltung des Biowaffen-Übereinkommens sicherstellen soll, konsolidiert wird.

In Abrüstungshilfe und -verifikation zu investieren statt in die Entwicklung neuer exotischer Kriegsmittel, beschert den größeren Sicherheitsnutzen.

Nonproliferation dringlicher denn je

Nichtverbreitung

Gegen Massenvernichtungswaffen in der Verfügung von Regierungen sind andere Instrumente gefragt. Dank des Nichtverbreitungsvertrages (NVV) für Kernwaffen hat sich die Befürchtung nicht bewahrheitet, es könne schon gegen Ende des 20. Jahrhunderts zwanzig bis dreißig Atomkräfte geben. Dem NVV sind bis heute 187 Länder, fast die gesamte Staatenwelt, beigetreten. Dieser Erfolg wird durch die Tatsache kaum geschmälert, dass drei "Ausreißer" dem Vertragsregime ferngeblieben sind und sich als "inoffizielle" Kernwaffenstaaten etablierten: Indien, Pakistan und Israel.

Das Ziel der Nichtverbreitung, das 1995 nahe gerückt schien, steht aus verschiedenen Richtungen unter Druck. Wie können Staaten, die keine Kernwaffen besitzen, davon überzeugt werden, sie auch nicht zu benötigen, wenn z.B. die NATO behauptet, zu ihrer eigenen Sicherheit auf solche Waffen angewiesen zu sein, und sich sogar das Recht vorbehält, sie als Erste einzusetzen? Die amerikanische Regierung verhehlt nicht die Entschlossenheit, politische Ziele selbst mit Waffengewalt durchzusetzen. Sie kündigt die Entwicklung neuer, auch nuklearer Waffen an und veröffentlicht die Liste der Staaten, gegen die sie gedacht sind. Kann man deren Regierungen verwehren zu überlegen, wie sie der Gefährdung am wirksamsten entgegen, und dabei auch an Gegenwaffen zu denken?

Für alle drei Gattungen von Massenvernichtungswaffen – atomare, biologische, chemische – stehen erprobte Regularien bereit. Sie erlegen den Besitzenden wie den nichtbesitzenden Staaten rechtsverbindlich Pflichten auf. Diese Regelwerke sind auszuschöpfen und, wo erforderlich, auszubauen. Grundsätzlich verdient das Prinzip der *nonproliferation* (kontrollierter Verzicht auf vertraglicher Grundlage) den Vorzug vor dem der *counterproliferation* (Verhinderung durch Zwangsmittel); *nonproliferation* greift früher und ist mit weniger hohen Kosten zu bewerkstelligen.

**Restriktive
Rüstungs-
exporte**

Der Bundesregierung empfehlen wir, an der restriktiven Rüstungsexportpolitik Deutschlands festzuhalten. Kriegswaffen dürfen nicht in Spannungsgebiete und nicht an Empfängerstaaten geliefert werden, die erwarten lassen, dass sie die Waffen nicht nur zu ihrer legitimen

Verteidigung einsetzen. Aus diesem Grunde vertagte die Bundesregierung 1999 die Panzergeschäfte mit dem NATO-Mitglied Türkei. Der "Krieg gegen den Terror" darf nicht dazu herhalten, diese Prinzipien auszuhebeln. Rüstungsexporten nach Israel ist darum so lange die Genehmigung zu versagen, wie das israelische Militär die palästinensischen Autonomiegebiete besetzt hält und die Spannungen in der Region erhöht.

Für eine neue transatlantische Zusammenarbeit

Wie mit renitenten Mitgliedern des internationalen Systems zu verfahren ist, welche Ziele den Gebrauch von Waffenmacht rechtfertigen, wofür Solidarität beansprucht werden kann, darüber gehen die Ansichten von Amerikanern und Europäern zunehmend auseinander. Die Schere wird sich weiter öffnen – viel politischer Diskussionsstoff für die atlantische Wertegemeinschaft. Sie wird das aushalten müssen.

Die militärische Asymmetrie in der NATO trat im Kosovo und in Afghanistan drastisch zu Tage. Zwischen den technischen Möglichkeiten der USA und denen der Europäer liegen Welten. Daraus wird geschlossen, die Europäer müssten, um ihren Einfluss zu sichern, den USA vergleichbare militärische Fähigkeiten erwerben. Die Forderung ist abwegig. Zwar bleibt das funktional veränderte Atlantische Bündnis als sicherheitspolitisches Konsultations- und Koordinationsforum für die euro-atlantische Region wichtig. Doch sind die USA dabei, sich militärisch von der NATO in dem Sinne zu emanzipieren, dass sie künftig weltweit im Rahmen von Ad-hoc-Koalitionen operieren werden.

Asymmetrie in der NATO

Deshalb muss die EU ihre eigenen Interessen und Bedrohungslagen definieren und ihre Ressourcen – immerhin entfallen auf die europäischen NATO-Länder rund 27 Prozent der weltweiten Militärausgaben – in den Aufbau von Fähigkeiten investieren, mit denen sich die Ursachen der Konflikte, die sie besonders tangieren, am besten bearbeiten lassen. Europa, bisher vorab mit seiner Binnenintegration beschäftigt, muss seine Rolle in der internationalen Konfliktbearbeitung eigenständig bestimmen, um Perspektiven für die Überwindung von Gewalt zu öffnen. Es sollte in der Tradition eines umfassenden Multilateralismus seine zivilen und militärischen Fähigkeiten zur Konfliktprävention ausbauen – weder in Konkurrenz zu den USA noch in Abhängigkeit von ihnen. Das Krisenmanagement der EU auf dem Balkan seit dem Stabilitätspakt für Südosteuropa könnte dafür zum zukunftsweisenden Modell werden. Dagegen zeugen Ratschläge an die EU, so weit aufzurüsten, dass man mit den USA "auf gleiche Augenhöhe" gelange, von wenig Problemverständnis. Das Gegenteil ist richtig: Wenn die Militärhaushalte gekürzt werden, müssen sich die europäischen Regierungen bequemen, miteinander zu kooperieren und ihre

Multilateralismus in der EU

12 Stellungnahme

Rüstungsbeschaffungen an den tatsächlichen Erfordernissen künftiger Sicherheits- und Verteidigungspolitik auszurichten.

Die Bundeswehr ist zu groß und zu teuer

Bundeswehr

Nach wie vor leistet sich die Bundesrepublik zu große und zu teure Streitkräfte. Eine Armee mit 320.000 Dienstleistenden in Uniform, die in Personalnot gerät, wenn 10.000 davon im Ausland tätig sind, ist offenbar falsch organisiert. Das Militär des NATO-Verbündeten Großbritannien, das ein viel ehrgeizigeres Einsatzprogramm absolviert, kommt mit 190.000 Soldaten aus. Die Bundeswehrreform geht zu schleppend voran und schreibt wirklichkeitsfremde Planungsziele fest. Kein denkbare Krisenszenario in Europa rechtfertigt eine Aufwuchsstärke von einer halben Million Mann.

Wehrpflicht

Mit dem Ende des Kalten Krieges hat sich die Wehrpflicht überlebt. Die meisten Staaten haben daraus längst die Konsequenzen gezogen und die antiquierte Rekrutierungsform abgeschafft bzw. ausgesetzt, in Deutschland ist die Wehrpflicht noch knapp mehrheitsfähig. Das letzte Argument der verbliebenen Anhänger besagt, dass die Bundeswehr nur so qualifizierten Nachwuchs gewinnen könne. Diese Möglichkeit würden vermutlich auch andere Zweige des öffentlichen Dienstes und die private Wirtschaft gern für sich nutzen. Die stichhaltige Begründung für eine gesetzliche Dienstpflicht folgt daraus noch nicht. Wir wiederholen unser Plädoyer für eine deutlich kleinere Bundeswehr aus Zeit- und Berufssoldaten, das wir schon früher ausgiebig begründet haben. Die bislang nachteiligen Vergütungs- und Versorgungsrichtlinien sind denen der Polizei anzugleichen.

Transportflugzeuge

Eine Armee, die ihr Geld wert sein soll, braucht eine aufgabengerechte Ausrüstung. Wenn es Wochen dauert, um Soldaten und Wolldecken nach Afghanistan zu befördern, dann fehlen Transportmittel. Aber muss deshalb gleich eine Großflotte mit 73 Maschinen für neun Milliarden Euro beschafft werden?

Der Funktionswandel der NATO

“Die Mission bestimmt die Koalition, nicht die Koalition die Mission”, haben seit dem 11. September amerikanische Regierungsvertreter ihren Verbündeten immer wieder bedeutet. Das Motto könnte den Anfang vom Ende der NATO zumindest in ihrer bisherigen Gestalt eingeläutet haben. Die Teilnahme an der Kosovo-Intervention hatten die europäischen Allianzstaaten zum Verdruss der Führungsmacht noch mit der Erwartung auf Mitsprache und Mitentscheidung über die gemeinsame Kriegsführung verbunden. Diesmal durften sie mit sieben AWACS-Aufklärungsflugzeugen bei der Überwachung des amerikanischen Luftraums aushelfen. Mehr als Hilfsdienste waren nicht gefragt. Die Ausrufung des Verteidigungsfalls drei Wochen nach den Terroranschlägen erwies sich als große, aber schon anachronistische Geste.

Auf der Tagesordnung des NATO-Gipfels im November 2002 steht die zweite

Slowakei, Bulgarien, Rumänien und die drei baltischen Staaten. Keine Diskussion um Aufnahmekriterien, kein politischer Streit, nicht einmal Proteste aus Moskau verschaffen sich Gehör.

Welche Rolle kann die NATO künftig spielen? Für ein klassisches regionales Verteidigungsbündnis mit dann 26 Mitgliedern und weit mehr als vier Millionen Soldaten unter Waffen fehlt ersichtlich der Bedarf. Die im Strategiedokument von 1999 angelegte Vorstellung einer Interventionsallianz mit einem über Europa hinausreichenden Wirkungsradius und mit der Bereitschaft auch zum selbstmandatierten militärischen Handeln ist unter den Mitgliedern nicht konsensfähig. Einzig eine veränderte Stellung Russlands zur NATO scheint eine sinnvolle Perspektive zu eröffnen. Von Russlands Platz als Gleicher unter Gleichen am Beratungstisch in Brüssel bis zur vollen Mitgliedschaft Moskaus sind alle Optionen im Gespräch. Die Entwicklung weist in Richtung eines Wandels der Allianz vom militärischen Bündnis zur politischen Sicherheitsorganisation für Gesamteuropa. Das Ziel hätte sich allerdings weniger umständlich ansteuern lassen. Und es verlangt der NATO andere Fähigkeiten ab als diejenigen, über die sie derzeit verfügt.

Neue NATO

Russlands neue Politik der Kooperation

Am 24. September 2001 erklärte Wladimir Putin, Russland unterstütze vorbehaltlos den Krieg der USA gegen den Terrorismus. Damit gab er den Auftakt zu dem vielleicht signifikantesten *realignment* seit 1947. Symbolisch reihte sich Russland damit in einen Kampf gegen den Terrorismus ein, den es nach seinem Selbstverständnis schon seit Jahren führt, mit Opfern wahlloser Anschläge in russischen Städten und mit zwei Kriegen in Tschetschenien. Materiell öffnete Russland den USA das russische Sanktuarium der GUS in drei mittelasiatischen Republiken. Noch vor wenigen Monaten erschien das ganz und gar undenkbar. Man erinnere sich nur an die Kontroversen über die NATO-Osterweiterung.

Solidarität Russlands

Dass Moskau sein Schwanken zwischen Kooperation und antiwestlicher Gegenmachtrhetorik nun abrupt beendete, fügt sich in seinen innenpolitischen Kurs autoritärer Modernisierung. Das Regime Putin schaltet auf der einen Seite die öffentliche Meinung gleich und sucht auf der anderen den ökonomischen Pluralismus des Marktes zu entfalten. Beides lässt sich verbinden, wenn die innere Modernisierung Vorrang hat, und wenn sich Partner finden, die dazu Handfestes beisteuern können und wollen.

Innere Modernisierung

Die Europäer können und müssen ihre Beziehungen zu Russland verbessern

Vor dem 11. September herrschte wechselseitiges Misstrauen. Das neue Russland wollte gleichberechtigt im Kreis der verbliebenen Weltführungsmächte akzeptiert werden, wobei es militärische Potenziale der Vergangenheit allzu umstandslos in die von Grund auf veränderte Gegenwart projizierte. Damit konnte es zwar nachhaltig irritieren, nicht aber wirklich die Kreise der USA stören. Russland sank auf der Washingtoner Prioritätenskala auf jenes Niveau, das eher seinem mit Belgien vergleichbaren Wirtschaftspotenzial entsprach als seinen nach wie vor vorhandenen nuklearen Fähigkeiten. Vor allem die Bush-Administration glaubte, Russland bedürfe weder politisch noch gar – wie unter Clinton – materiell besonderer Zuwendungen.

Unentbehrlicher Partner

Davon kann seit dem 11. September keine Rede mehr sein. Russland hat sich für die USA mit einem Schlag in einen unentbehrlichen Koalitionspartner verwandelt. Der neue Vertrag, der die Sprengköpfe der strategischen Nuklearraketen um zwei Drittel reduzieren wird, zeugt davon. Und erstmals macht sich die NATO jetzt ernsthaft Gedanken darüber, wie eine kooperative europäische Sicherheitsstruktur Russland einbinden könnte. Der neue NATO-Russland-Rat (“Zwanziger Rat”) könnte, wenn er anders als sein Vorgänger kein symbolisches, sondern ein effizient arbeitendes Gremium wird, die Grenzen zwischen kollektiver Verteidigung und kollektiver Sicherheit auf eine höchst interessante Art verschieben.

NATO-Russland-Rat

Den Europäern kommt diese Entwicklung zustatten. Aus eigenem Interesse muss ihnen daran gelegen sein, jetzt das historisch belastete Verhältnis mit Russland auf ein neues Fundament zu stellen, die Zusammenarbeit zum beiderseitigen Vorteil auf allen Ebenen auszubauen und – wie gerade in Deutschland seit 1989 immer wieder betont wurde – die Spaltung Europas zu überwinden. Diese Perspektive rückt aber auch die westliche Demokratisierungsagenda in den Vordergrund. Sie kann nicht länger als Vorwand und distanzierendes Instrument missbraucht werden, um partielle Kooperation mit Russland zu konditionieren und um es zugleich auf Distanz zu halten. Vielmehr sind jetzt die Wirtschafts- und Demokratisierungshilfen für Russland ebenso zu verstärken, wie auf die Einhaltung der Menschenrechte – etwa in Tschetschenien – zu pochen ist.

Demokratisierungsagenda

Der Palästina-Konflikt lässt sich nicht auf den Kampf gegen den Terrorismus reduzieren

**Gewalt-
eskalation**

Die dramatische Entwicklung im Nahen Osten zeigt, dass die Fixierung auf das Terrorismus-Syndrom zur Gewalteskalation beiträgt. Die israelische Regierung sah sich nach dem 11. September in ihrem Vorhaben bestärkt, die Intifada militärisch niederzuringen. Ihr Beitrag

zum "Krieg gegen den Terror" hat die zivile Infrastruktur in den palästinensischen Autonomiegebieten rücksichtslos zerstört. Begraben wurden dabei auch Hoffnungen auf wirtschaftliche Entwicklung als Basis für einen nachhaltigen Friedensschluss. Auf der Gegenseite maßen die militanten Aktivisten der Intifada deren Erfolg zunehmend an der Höhe der Verluste, die sie Israel zufügen konnten. Schließlich übernahmen auch säkulare Kräfte die Kampfform der Selbstmordattentate gegen zivile Ziele auf israelischem Territorium. Sie zerstörten damit den Glauben vieler Israelis an die Möglichkeit kooperativer Beziehungen mit einem künftigen Staat Palästina.

Die wesentlichen Elemente einer Konfliktlösung sind seit Tabá 2001 bekannt: Ende der israelischen Besatzung; Gründung eines palästinensischen Staates, bestehend aus dem Gazastreifen und, mit geringfügigen Abstrichen, der Westbank; territorialer Ausgleich für die Israel zuzuschlagenden Jerusalemer Vorstädte, in denen die Mehrzahl der jüdischen Siedler lebt; politische Teilung Jerusalems gemäß der demographischen Verteilung und Errichtung der Hauptstadt Palästinas in den arabisch bewohnten Stadtteilen Ost-Jerusalems; Evakuierung der jüdischen Siedlungen auf dem Territorium des Staates Palästina; Anerkennung des Rückkehrrechts der Flüchtlinge in den künftigen Staat Palästina verbunden mit großzügiger internationaler Hilfe für deren Ansiedlung.

Elemente einer Konfliktlösung

Der Palästinakonflikt muss internationalisiert werden

Die Führer der Konfliktparteien scheinen indes unfähig, ein Verhandlungsergebnis dieses Zuschnitts zu erzielen. Einige unserer Empfehlungen aus dem Friedensgutachten 2001 – wirtschaftlicher Druck auf Israel und eine Umschichtung der Finanzhilfe für die Palästinenser – sind von den kriegerischen Ereignissen überholt worden. Nach einem Jahr wirkungsloser Appelle an die Konfliktparteien ist der Preis, der zu entrichten ist, um ihren Gewaltstrategien ein Ende zu setzen, deutlich gestiegen.

Einmischung von außen

Heute ist eine internationale Initiative unabdingbar, um die Konfliktparteien mit Macht zu einem Ende der Gewalt zu drängen und einen verbindlichen Zeitplan für die Lösung der Hauptstreitfragen aufzustellen. Indes wird ein konzertiertes Vorgehen von außen zur Konfliktbeilegung so lange blockiert, wie die Einwirkung auf die Konfliktparteien nach den Regeln des Antiterrorkampfes erfolgt.

Arbeitsteilung zwischen USA und EU

Über die Ressourcen, die erforderlich sind, um Israel, die stärkere der Konfliktparteien, zu einem Kurswechsel zu bewegen, verfügen nur die USA. Die UNO und die EU müssen deshalb bei ihren Konzepten zur Beilegung des Konflikts, mit der Zweistaatenlösung als Kern, auf die Unterstützung der Kräfte in der US-Nahostpolitik bauen, die auch den

Palästinensern das Recht auf Sicherheit und Selbstbestimmung zubilligen. Das aus der UNO, den USA, der EU und Russland bestehende neue ordnungspolitische "Quartett", das die einzige Legitimationsinstanz mit realer Macht verbindet, könnte in einer Nahostkonferenz seine Bewährungsprobe erfahren.

Beitrag der EU

Die EU sollte wie bisher in diesen Prozess ihre Stärken einbringen: die mittel- bis langfristig angelegte Abfederung einer politischen Konfliktlösung durch eine ökonomisch-zivilgesellschaftlich ausgerichtete Strategie. Hierfür besteht in den palästinensischen Autonomiegebieten dringender Bedarf. Die Geberstaaten haben bereits 1,2 Milliarden US-Dollar für den Wiederaufbau zugesagt. Sie schultern damit nicht nur eine finanzielle Bürde, sie sind auch mitverantwortlich für die politische Zukunft des palästinensischen Gemeinwesens. Wenn ein politischer Prozess in Gang kommt, der ein baldiges Ende der Besatzung in Aussicht stellt, müssen die Geldgeber der Autonomiebehörde abverlangen, das Gewaltniveau in den selbstverwalteten Gebieten auf ein Maß zu reduzieren, das den Israelis die Furcht vor existenzieller Bedrohung nimmt. Nur dann wird sich in Israel eine Mehrheit für die Absage an die Gewaltstrategie der jetzigen Regierung finden.

Demokratisierung

Zugleich sollte die EU jene Kräfte in der palästinensischen Gesellschaft unterstützen, die als Träger demokratischer Reformen fungieren können. Die 1996 gewählten palästinensischen Organe werden sich durch Wahlen aufs Neue legitimieren müssen. Eine Führung, die sich weniger an den eigenen Privilegien und mehr an der Akzeptanz ausgehandelter Verträge in der Bevölkerung orientiert, wäre allerdings ein unbequemer Verhandlungspartner für Israel. Sie könnte Kritik an enttäuschenden Resultaten nicht wie in der Vergangenheit mit Zuckerbrot und Peitsche mundtot machen, d.h. mit der materiellen Privilegierung einer aufgeblähten Bürokratie Hand in Hand mit Zensur und Einschüchterung. Zudem ist nicht auszuschließen, dass mit der Demokratisierung auch islamistische Organisationen in die palästinensischen Repräsentativorgane gelangen. Die westlichen Finanziers eines Wiederaufbaus würden einen Fehler begehen, wenn sie ihre Hilfe an die Bedingung knüpften, solche Positionen aus dem Neuaufbau des palästinensischen Gemeinwesens auszuschließen. Wenn sich pragmatische Kräfte unter ihnen bereit finden, eine Zweistaatenlösung mitzutragen, wäre ihre Einbindung einer Strategie der Ausgrenzung vorzuziehen.

Internationale Präsenz

Bevor allerdings an den Aufbau eines demokratischen Palästina zu denken ist, muss die Gewalt zurückgedreht werden. Die Bevölkerung Israels hat genauso wie die der Autonomiegebiete ein Anrecht darauf, vor illegitimer und exzessiver Gewalt geschützt zu werden. Dies kann vorerst nur mit Hilfe einer internationalen Präsenz in den Autonomiegebieten anstelle des israelischen Militärs gelingen. Zwar gibt es dafür keine Patentrezepte, aber vereinzelte Beispiele für er-

folgreiche Einmischung. Als Gegenleistung für die Freilassung Jassir Arafats aus seinem Hausarrest in Ramallah bewachen Amerikaner und Briten inhaftierte palästinensische Terroristen in Jericho. Die EU hat im Konflikt um die israelische Belagerung der Geburtskirche in Bethlehem erfolgreich vermittelt. Verstöße gegen einen vereinbarten Waffenstillstand registrieren, die Entwaffnung irregulärer Milizen verifizieren, Waffenproduktion und Waffenschmuggel aufdecken, palästinensische Gefängnisse sichern – mit solchen Maßnahmen kann die Staatengemeinschaft dazu beitragen, dass der politische Prozess nicht ständig durch neue Gewalteruptionen unterminiert wird.

Möglichkeiten der EU

3. Institutionalisierung der internationalen Kooperation

Konzepte für verstärkte internationale Kooperation, für ein erweitertes Verständnis von innerer und äußerer Sicherheit, und neue Impulse zur Verrechtlichung der internationalen Beziehungen haben nach dem 11. September an Bedeutung zugenommen. Die seit Jahren drängenden Probleme der Globalisierung nötigen staatliche und nichtstaatliche Akteure zum mutigen Blick über den Tellerrand traditioneller Politik.

Start für den Internationalen Strafgerichtshof

Seit April 2002 haben die erforderlichen mehr als sechzig Staaten das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) ratifiziert. Diesem Statut liegt die Überzeugung zu Grunde, dass Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit keine innere Angelegenheit einzelner Staaten sind. Es obliegt der gemeinsamen Verantwortung der Staatengemeinschaft, solche Verbrechen zu ahnden und die Verantwortlichen individuell zur Rechenschaft zu ziehen. Im IStGH sehen wir einen wichtigen Fortschritt zur Verrechtlichung der internationalen Politik.

IStGH

Einen gravierenden Makel bildet allerdings die Weigerung Russlands und der USA, sich zu beteiligen. Washington hat die bereits geleistete Unterschrift unter das Statut zurückgezogen. Der IStGH kann deshalb zwar die Arbeit aufnehmen, aber seine Reichweite ist eingeschränkt. Es wird jetzt auf die Bereitschaft der Unterzeichnerstaaten ankommen, dieses wegweisende Konzept internationaler Gerechtigkeit zunächst auch ohne die Weltmacht mit Leben zu erfüllen und Beispiele für eine neue Praxis zu schaffen, die es auch der UNO erleichtern, auf diesem Weg weiter zu gehen.

Chancen für eine Neubelebung der Rolle der UNO

Die UNO wird von einzelnen Weltführungsmächten gehindert, ihre Möglichkeiten auszuschöpfen. Zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus etwa gab es seit 1998 mehrere eindeutige Resolutionen,

die jedoch ihre Wirkung erst nach dem 11. September entfalteten: Konten wurden eingefroren, Finanzströme der Terrornetzwerke unterbunden und in staatenübergreifender Zusammenarbeit Terrorzellen ausgehoben. Auch die vom Sicherheitsrat seit 1998 mehrfach wiederholte Forderung, Kabul müsse die Unterstützung des internationalen Terrorismus einstellen und Bin Laden ausliefern, fand erst nach dem 11. September Gehör.

USA und UNO

Heute betonen die USA die unverzichtbare Rolle der UNO. Sie haben nach dem 11. September demonstrativ einen beträchtlichen Teil ihrer Schulden bei der Weltorganisation beglichen. Man mag die Rede, die George W. Bush am 11. November 2001 vor der Generalversammlung hielt, als Rhetorik abtun. Doch zeugt es von dem noch immer bestehenden Ansehen der UNO, dass es die USA nach dem 11. September für richtig hielten, den Sicherheitsrat einzuschalten, um ihr Vorgehen in Afghanistan zu legitimieren. Dass der Sicherheitsrat unter Berufung auf das Recht auf Selbstverteidigung nach Art. 51 UN-Charta einzelnen Staaten eine *carte blanche* ausstellte und sich damit jeglicher Kontrolle über deren militärische Reaktion begab, sollte allerdings nicht Schule machen.

EU, UNO und NATO

Konfrontiert mit amerikanischen Alleingängen, sind die Europäer gefordert, mit Nachdruck kooperatives Vorgehen auf UN-Ebene zu ermöglichen. Sie finden dabei Bündnispartner in der ganzen Welt, nicht zuletzt auch in Teilen der politischen Elite und der Administration der USA.

Eine Organisation kollektiver Sicherheit benötigt die Verfügung über eigene Machtmittel. Die Forderung ist, dem Generalsekretär militärische Instrumente an die Hand zu geben; sie bleibt richtig. Das Auftauchen eines neuen internationalen Akteurs, des "Quartetts" aus UNO, EU, USA und Russland, birgt durchaus neue Chancen in dieser Richtung. Wird der UNO in diesem Quartett eine entscheidende Rolle zugestanden, dann könnte sich eine Kooperation zwischen NATO und UNO anbahnen, die der UNO Zähne verleiht. Das setzt freilich voraus, dass sich die transatlantische Allianz mit diesem Part bescheidet.

Die OSZE effektiver nutzen

OSZE

Die OSZE bleibt die unverzichtbare organisatorische Klammer um Zonen unterschiedlicher Stabilität und Prosperität in Europa. Sie ist auf allen zivilen Politikfeldern tätig, die für ein erweitertes Verständnis von Sicherheit relevant sind. In kritischen Regionen unterhält sie rund zwanzig Feldmissionen. Dort leistet sie spezifische Beiträge zur Bekämpfung organisierter Kriminalität, beim Aufbau von Einrichtungen der Rechtspflege und bei der Ausbildung multiethnischer Polizeikräfte. Mit ihrer schlanken Bürokratie zählt die OSZE zu den kosteneffizienten Sicherheitsorganisationen. Von ihrem umfassenden politischen Mandat wird weit weniger Gebrauch gemacht als nötig und möglich.

Zunehmend gelingt es Regierungen, deren Aufnahme in die EU oder in die NATO bevorsteht, erfolgreich arbeitende OSZE-Missionen aus dem Land zu drängen. Diesem Trend sollte Einhalt geboten werden. Andernfalls erhalten auch Staaten mit deutlichem Entwicklungsrückstand an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit einen Vorwand, sich der Beobachtung durch die OSZE zu entziehen.

Noch in den Anfängen steckt die Aufgabe der OSZE, ein Forum für den Dialog mit gemäßigten islamistischen Kräften bereitzustellen. Aus Tadschikistan liegen dazu ermutigende Erfahrungen vor. Zu wünschen ist, dass sie für andere zentralasiatische Länder nutzbar gemacht werden.

Erfolgreiches Krisenmanagement von EU und NATO

2001 konnte die internationale Politik unter Beweis stellen, dass sie aus ihrem Debakel in Bosnien-Herzegovina und im Kosovo gelernt hat. Im April 2001 schloss die EU mit Mazedonien ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen. Der Hohe Repräsentant für die GASP, Javier Solana, engagierte sich hartnäckig für das Ende der Gewalt. Sein robustes Verhandlungskonzept wurde von der NATO demonstrativ unterstützt. Dadurch vermochte er Regierung und Vertreter der albanischen Bevölkerung zu einem gemeinsamen Rahmenabkommen zu bewegen. Das Ohrider Abkommen vom 13. August 2001 sieht Verfassungsänderungen und umfassenden Minderheitenschutz vor. Die EU beaufsichtigt seine Umsetzung. Die Entwaffnung der Freischärler, denen Skopje im Gegenzug Amnestie gewährte, übernahm die NATO. Unter ihrem Schutz kehrte das Gros der Flüchtlinge zurück. Inzwischen patrouillieren mit EU-Hilfe aufgebaute gemischte Polizeistreifen in zuvor umkämpften Bergdörfern.

Anders als im Frühjahr 1999 hat sich die NATO in Mazedonien nicht selbst mandatiert. *Essential Harvest* beruhte auf der Zustimmung der Konfliktparteien – Verständigung zwischen den Bevölkerungsgruppen, vereinbarter Waffenstillstand sowie erklärte Bereitschaft der UCK, ihre Waffen abzugeben. Zwar ist Mazedonien noch längst nicht befriedet, das Zusammenleben zwischen Mehrheit und Minderheit ist weiterhin gespannt. Doch die konzertierte Aktion zwischen EU und NATO hat die Gewalteskalation unterbunden.

Von den 58.000 ausländischen Soldaten, die auf dem Balkan den derzeit noch labilen Frieden sichern, stellen die Europäer 38.000. Wir haben schon früher hervorgehoben, dass wir die Präsenz von SFOR und KFOR für dem Frieden dienlich halten. Dasselbe gilt für den Einsatz in Mazedonien.

Die EU wirkt mit ihrem ökonomischen und politischen Gewicht für eine Stabilisierung des Balkans. Auch in den Streit um die Unabhängigkeit Montenegros hat sie massiv eingegriffen. Die im März 2002 in Belgrad zustande gekommene Einigung für einen neuen Staa-

**Balkanlektion
gelernt**

**Gewalt-
eskalation
unterbunden**

Verantwortung der EU tenbund Serbien und Montenegro trägt auch die Unterschrift Solanas. Das Referendum über die Unabhängigkeit wird für drei Jahre vertagt; Podgorica wird ein hohes Maß an Selbstregierung zugestanden. Bei Streitigkeiten soll die EU als Schiedsrichter fungieren. Damit ist ihre Verantwortung festgeschrieben. Im Kosovo kam es erst auf internationalen Druck zu einer Interimsregierung. In Bosnien übernimmt die EU Ende des Jahres die internationale Polizeimission.

Stabilitätspakt als Modell Die deutsche Außenpolitik, die 1999 den Stabilitätspakt für Südosteuropa aus der Taufe gehoben hat, muss ihn weiter entwickeln und dafür sorgen, dass Interesse und Hilfe der EU für die Befriedung des Balkans nicht erlahmen. Wenn das gelingt, könnte der Stabilitätspakt Modellcharakter auch für andere Krisenregionen bekommen.

Europa muss kooperative Gestaltungsmacht werden

Die außenpolitische Handlungsfähigkeit der EU darf sich jedoch nicht auf Europa beschränken. Und sie muss etwas anderes sein als die Absicherung strategischer Interessen der USA und die Suche nach einer "Achse des Bösen".

Multilaterale Kooperation Ohne überzeugende Anstrengungen für Gerechtigkeit und Demokratisierung lassen sich die Wurzeln des internationalen Terrorismus nicht bekämpfen. Statt nur den amerikanischen Unilateralismus zu beklagen, muss sich Europa für solide und neu gestaltete transatlantische Beziehungen engagieren. Auf dieser Grundlage sollte es Initiativen zu einer multilateralen Kooperationskultur unter Einbeziehung aller Weltregionen entwickeln. Ziel bleibt die weitere Verrechtlichung der internationalen Politik, auch im Bereich der Friedens- und Sicherheitspolitik. Ein kleiner Schritt in diese Richtung könnte eine Begründungspflicht für das Veto im UN-Sicherheitsrat sein, ein anderer die Bereitstellung militärischer Kapazitäten für den UN-Generalsekretär. Die Europäische Union mit ihrer Erfahrung zwischenstaatlicher Kooperation und Integration erscheint uns besonders geeignet, der UNO zu dem ihr zustehenden Gewicht für die Sicherung des Weltfriedens zu verhelfen.

EU als Friedensprojekt Die entstehende politische Öffentlichkeit in der Europäischen Union sollte sich deren Gründungsimpetus als Friedensprojekt wieder stärker vergegenwärtigen. Exklusiver Nationalismus, Rassismus und Fundamentalismus sind nicht ein für allemal überwunden; der zunehmende Rechtspopulismus ist eine Herausforderung in Europa. Der Frieden hat auch eine innere Dimension.

Positiv beurteilen wir, dass die Bundesrepublik insbesondere im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit die Instrumente für zivile Konfliktbearbeitung auszubauen und zu erproben begonnen hat. Die Förderung beispielsweise von Programmen zur Kleinwaffenkontrolle, Demobilisierung und Reintegration von Soldaten am Horn von Afrika halten wir für sinnvoller als das Patrouillieren deutscher Kriegsschif-

fe vor Dschibuti. Deutsche Politik muss sich dafür einsetzen, dass die EU gemeinsam mit regionalen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren kohärente Konzepte ziviler Konfliktbearbeitung für einzelne Länder und Regionen erarbeitet und die dafür notwendigen Instrumente schafft. Gerade nach dem 11. September ist die EU als kooperative Gestaltungsmacht in der Weltpolitik nötiger denn je. Dass über das zukunftsweisende Leitbild der Zivilmacht Europa in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund ihrer Erfahrungen seit 1945 ein Grundkonsens besteht, ist ein Pfund, mit dem Berlin sowohl in der EU als auch im Rahmen und zur Stärkung der UNO wuchern sollte.

Zivile Konfliktbearbeitung

Bruno Schoch
Corinna Hauswedell
Christoph Weller
Ulrich Ratsch
Reinhard Mutz

Anschriften der Institute

Bonn International Center for
Conversion – Internationales
Konversionszentrum Bonn
(BICC)
An der Elisabethkirche 25
53113 Bonn
Tel.: 0228 / 91196-0
Fax: 0228 / 241215
ch@bicc.de
<http://www.bicc.de>

Institut für Entwicklung und Frieden
der Universität Duisburg – INEF
Geibelstr. 41
47057 Duisburg
Tel.: 0203 / 379-4420
Fax: 0203 / 379-4425
weller@uni-duisburg.de
<http://www.inef.de>

Hessische Stiftung Friedens- und
Konfliktforschung – HSKF
Leimenrode 29
60322 Frankfurt/Main
Tel.: 069 / 959104 - 0
Fax: 069 / 558481
schoch@hfsk.de
<http://www.hfsk.de>

Institut für Friedensforschung
und Sicherheitspolitik an der
Universität Hamburg – IFSH
Falkenstein 1
22587 Hamburg
Tel.: 040 / 866077 - 0
Fax: 040 / 8663615
mutz@public.uni-hamburg.de
<http://www.ifsh.de>

Forschungsstätte der Evangelischen
Studiengemeinschaft – FEST
Schmeilweg 5
69118 Heidelberg
Tel.: 06221 / 9122 - 0
Fax: 06221 / 167257
ulrich.ratsch@fest-heidelberg.de
<http://www.fest-heidelberg.de>