

I.

Stellungnahme

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

1. Brennpunkt: Naher Osten

Der Nahe Osten ist fern und nah zugleich. Weit entfernt muten aus der Perspektive Westeuropas die Gewaltexzesse zwischen Israel und den Palästinensern an, die seit Monaten Bilder alltäglichen Tötens liefern. Zugleich klingen die biblischen Ortsnamen auf eigentümliche Weise vertraut, ganz abgesehen davon, dass der mit dem Segen der UNO zustande gekommene Staat Israel nie gegründet worden wäre ohne die von Nazi-Deutschland betriebene Vernichtung des europäischen Judentums. Das macht ein unbefangenes Urteil und politische Empfehlungen nicht leicht. Die Frage, mit welchen Initiativen Europa zur Rückkehr zum Friedensprozess im Nahen Osten beitragen könnte, ist deshalb nicht weniger dringlich.

**In acht
Monaten über
500 Tote**

Statt Friedensprozess: Intifada für einen palästinensischen Staat

Über fünfzig Jahre nach der Ausrufung des Staates Israel kämpfen die Palästinenser in der so genannten *Al Aqsa-Intifada* nicht nur gegen die fortgesetzte israelische Besatzung, sondern für einen eigenen Staat. Anders als in der ersten *Intifada* geht es diesmal weniger um einen Volksaufstand von Zivilisten als um Provokationen an den Fronten zweier feindlicher Territorien – d. h. in unmittelbarer Umgebung der jüdischen Siedlungen und der israelischen Armeeposten.

**Al Aqsa-
Intifada**

Die Auseinandersetzungen militarisieren sich zunehmend. Beteiligte sind zum einen Jugendliche und junge Männer – eine Altersgruppe mit besonders hoher Arbeitslosigkeit, zum anderen Militante aus der Fatah. Für Terroranschläge zeichnen überwiegend islamistische Gruppierungen verantwortlich. Sie alle greifen zur Gewalt, weil sie nicht mehr an die Bereitschaft Israels glauben, den Palästinensern auf dem Verhandlungswege die Gebiete zu überlassen, auf die sie nach ihrem historischen Verzicht auf das ganze Land vom Mittelmeer bis zum Jordan einen ungeteilten Anspruch erheben: auf die Westbank und den Gazastreifen – zusammen 23 Prozent des vormals britischen Mandatsgebietes – und auf Ost-Jerusalem als Hauptstadt des Staates Palästina. Israel unter seiner gegenwärtigen Regierung scheint seinerseits den Glauben an die Friedensfähigkeit der jetzigen palästinensischen Führung verloren zu haben und setzt der *Intifada* ein Vielfaches an Gewalt entgegen. Doch Scharfschützen und Raketen können den Aufstand nicht beenden. Jeder Tote lässt den Ruf nach Vergeltung lauter werden.

**Teufelskreis der
Gewalt**

Radikalisierung im Namen von Religion und Geschichte

Anspruch auf wechselseitige Anerkennung

Erst nach sechs Jahren zivilen Ungehorsams gepaart mit der eher symbolischen Gewalt von Steinen gegen Militär in der ersten *Intifada* setzten sich die Kontrahenten 1993 schließlich an den Verhandlungstisch in Oslo. Was muss geschehen, damit sie wieder zu verhandeln beginnen? Vordergründig wird um Territorien und Souveränität gestritten. Aber für Israelis und Palästinenser geht es zugleich um mehr: um die wechselseitige Anerkennung des gleichen Anspruchs auf Selbstbestimmung und Selbstentfaltung. Diese Anerkennung steht nach einem halben Jahrhundert, in dem Frieden nie mehr war als die Waffenruhe zwischen den Kriegen, noch immer aus.

Auf beiden Seiten wächst der Einfluss von Kräften, die mit religiösem Sendungsbewusstsein und im Namen historischer Rechte dem anderen Volk den Anspruch auf eine sichere staatliche Existenz im "Heiligen Land" bestreiten. Der Blick zurück verhindert zukunftsfähige Entwürfe für eine friedliche Koexistenz. Beide Völker nehmen sich als Opfer und die andere Seite als Täter wahr. Anzeichen mangelnder Friedensbereitschaft sind in beiden Gesellschaften offenkundig. Dazu gehören Erziehung zum Hass in den Schulen und der Märtyrerkult unter radikalen Jugendlichen ebenso wie religiöser Fundamentalismus und nationaler Fanatismus. Solange sich die politischen Führungen auf den extremistischen Teil ihrer Anhängerschaft angewiesen glauben, wird ihre Friedenspolitik nach außen kraft- und erfolglos bleiben. In Israel könnte Abhilfe von einer Wahlrechtsreform kommen, die der Erpressbarkeit der Regierung durch religiöse Klientelparteien einen Riegel vorschiebt. In den palästinensischen Autonomiegebieten würden mehr demokratische Partizipation und Rechtsstaatlichkeit die Legitimation der politischen Führung erhöhen und ihre Trennung von Kräften ermöglichen, die Gewalt als allein seligmachenden Weg predigen.

Ausweitung zu einem regionalen Krieg?

Die arabischen Staaten

Die Sorge, dass Dritte in den Sog der israelisch-palästinensischen Auseinandersetzungen geraten und sich die *Intifada* zu einem regionalen Krieg ausweitet, rührt vor allem aus den Erfahrungen mit fünf Nahostkriegen. In der Tat birgt der Aufstand für die Führungseliten in den arabischen Nachbarstaaten ein Dilemma. Die Bevölkerung fordert Solidarität mit den kämpfenden Palästinensern und kritisiert die pro-israelische Schlagseite der USA. Zugleich bekommen diejenigen oppositionellen Kräfte Auftrieb, die Anstoß an der hegemonialen, pro-israelischen Rolle der USA im Nahen Osten nehmen. Andererseits wirkt eben diese Rolle auch stabilisierend auf das regionale Staatensy-

stem. Ägypten, Jordanien und die konservativen Ölmonarchien haben sich für die Partnerschaft mit den USA entschieden. Syrien steht auf der Warteliste. Sie alle haben sich mit der Existenz Israels abgefunden und bereiten sich auf dessen Integration in die Region vor, falls der Friedensprozess mittel- oder langfristig doch noch einen guten Ausgang nimmt. An einem Krieg mit der regionalen Supermacht Israel ist den arabischen Führungseliten nicht gelegen. Sie bemühen sich im Gegenteil um Deeskalation und werben mit eigenen Vorschlägen für eine Wiederbelebung des Friedensprozesses.

Allerdings ist dies keine Garantie für eine Eindämmung des Konflikts. Besonders die Konstellation an der israelisch-libanesischen Grenze birgt Eskalationsrisiken. Wenn die libanesisch Hizbullah weiterhin zur "Unterstützung" der palästinensischen Brüder Grenzwischfälle provoziert und Israel fortfährt, militärische Vergeltungsschläge auch gegen die syrischen Streitkräfte im Südlibanon zu führen, ist nicht auszuschließen, dass die gegenwärtige Gewalt doch noch zum Staatenkrieg eskaliert. Die Kontrolle der Grenzregion durch libanesisch Truppen könnte Entlastung schaffen. Dafür wäre ein Verzicht Syriens auf seine Vetomacht in der Politik der libanesischen Zentralregierung erforderlich. Die Europäische Union sollte ihre Partnerschaft mit den Mittelmeerländern nutzen und Anreize bieten, um Syrien zu einem Richtungswechsel zu veranlassen.

Grenzwischfälle Israel / Südlibanon

Gerechtfertigte Anliegen und verstiegene Forderungen

Wie könnte ein Friedensschluss aussehen? In sicheren Grenzen zu leben, ist für die Israelis ein ebenso unabdingbares Erfordernis wie für die Palästinenser, einen eigenen Staat zu erhalten. Israel ist durch die *Al Aqsa-Intifada* in seiner Existenz nicht gefährdet, während die Palästinenser noch um eine staatliche Existenz ringen. Zu Recht sagte Avi Primor, von 1993 bis 1999 israelischer Botschafter in Deutschland: "Solange die Palästinenser keine Existenz in Würde finden, wird es im Nahen Osten keinen Frieden geben, auf jeden Fall keinen echten, dauerhaften Frieden."

Voraussetzungen für Frieden

Gerechtfertigten Anliegen stehen Forderungen gegenüber, die verstiegen erscheinen, weil sie nicht auf vitalen Bedürfnissen beruhen, der Gegenseite jedoch unzumutbare Konzessionen abverlangen. Israel kann nicht darauf bestehen, Gebiete zu besiedeln, die es 1967 erobert hat und aus der es die ansässige Bevölkerung verdrängt. Die Palästinenser sollten nicht auf einem unbeschränkten Rückkehrrecht in ein Land beharren, aus dem in der Mehrzahl nicht sie, sondern ihre Vorfahren geflohen sind. Beide Anspruchshaltungen machen die Aussicht auf ein geregeltes Neben- oder gar Miteinander zunichte. Historische "Rechte" müssen hinter dem Recht der heute und künftig Lebenden

Unzumutbare Ansprüche

zurückstehen. Wird diese Einsicht verweigert, sind Zweifel am Platz, ob es überhaupt Frieden ist, um den es geht.

Die israelische Expansion in den besetzten Gebieten beenden

Dem israelischen Staat ist zuzumuten, die 1967 begonnene völkerrechtswidrige Praxis territorialer Ausdehnung einzustellen und über die Zukunft der Siedlungen ernsthaft zu verhandeln. Hierbei kann die Auflösung bestehender Siedlungen nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Angesichts der fortgesetzten, jüngst sogar ausgeweiteten staatlichen Subventionierung der Siedlungen im Westjordanland und im Gazastreifen kann sich auf palästinensischer Seite kein Vertrauen in die Bereitschaft Israels entwickeln, zur Formel "Land für Frieden" als Basis des nahöstlichen Verhandlungsprozesses zurückzukehren, so wie es die Resolution 242 des UN-Sicherheitsrates fordert. Die internationale Kommission, die unter Vorsitz des ehemaligen US-Senators George Mitchell die Gewalteskalation zu Beginn der zweiten *Intifada* untersucht hat, empfahl die Beendigung der jüdischen Siedlungsaktivitäten als Voraussetzung für die Beendigung palästinensischer Gewalt. Der Mitchell-Report rückt die Siedlungen ins Zentrum der internationalen Deeskalationsbemühungen. Seine Empfehlung eines vollständigen Baustopps stößt im Weißen Haus auf Vorbehalte, weil darin die Belohnung für Gewalt gesehen wird. Das *State Department* hingegen scheint den Schlussfolgerungen der Kommission zu folgen. Frankreich tut dies gleichfalls und wirbt bei seinen EU-Partnern für eine zwischen der Europäischen Union und den USA koordinierte Politik zum Krisenmanagement im Nahen Osten. Wir unterstützen diese Initiative. Denn die Beendigung der israelischen Landnahme würde in den Palästinensergebieten ein zentrales Hindernis für eine Zivilisierung des Konfliktaustrags beseitigen.

Mitchell-Report

Erosion der Gewaltkontrolle in den Palästinensergebieten

Der Palästinensischen Autorität ist zuzumuten, auf die Instrumentalisierung militanter Kräfte zu verzichten, die sich ohnehin ihrer Kontrolle zunehmend entziehen. Gegenwärtig hat es den Anschein, als handelten Kommandos aus der ersten *Intifada*, die nicht in die 40.000 Mann umfassende Truppe der palästinensischen Autonomiebehörde eingebunden wurden, auf eigene Faust. Dazu gehören die Angriffe der so genannten *Tanzim*-Milizen auf jüdische Siedler. Doch nicht der israelische Bürger, der hier meist nur preiswerten Wohnraum gesucht hat, sondern der israelische Staat, der die Siedler als Instrument der Expansion einsetzte, ist der richtige Adressat legitimer Forderungen

Angriffe auf jüdische Siedler

nach einer Lösung, die mit den Existenzbedingungen eines palästinensischen Staates vereinbar sein muss. Dass die politische Führung der Palästinenser den Angriffen militanter Aktivisten auf die Siedler mit einer Mischung aus kaum verborgenem Wohlwollen und vorgeblicher Hilflosigkeit begegnet, untergräbt ihre Glaubwürdigkeit.

Die Diskriminierung der arabischen Bürger in Israel abbauen

Israel muss die rechtliche, wirtschaftliche und soziale Diskriminierung seiner arabischen Bürger abbauen. Die Unruhen im überwiegend arabisch besiedelten Norden Israels zu Beginn der zweiten *Intifada*, in denen, anders als in der ersten, die israelischen Araber Solidarität mit dem Aufstand der Palästinenser jenseits der Grenze übten, sind ein Warnsignal. Hier wächst eine Gefahr für die israelische Gesellschaft, die gerade angesichts des palästinensischen Staatsaufbaus nebenan nicht ernst genug zu nehmen ist. Werden die berechtigten Anliegen dieser rasch wachsenden Minderheit – heute knapp ein Fünftel der Bevölkerung – nur zur Kenntnis genommen, wenn Wahlen ins Haus stehen, steht die bisher praktizierte Loyalität der arabischen Minderheit zum israelischen Staat in Frage. Damit droht das bisher leidlich funktionierende Nebeneinander der jüdischen Mehrheit und der arabischen (islamischen wie christlichen) Minderheit sich in ethnopolitischen Hass zu verwandeln. Vor diesem Hintergrund verdienen interkommunitäre Projekte alle Unterstützung und Nachahmung. Als Beispiele nennen wir nur das von der Friedrich-Ebert-Stiftung unterstützte bilaterale Pilotprojekt "Grenzkooperation Nord", das jüngst von der Konrad-Adenauer-Stiftung finanzierte und vom Hamburger Senat als Gastgeber unterstützte Internetprogramm für israelische und palästinensische Jugendliche sowie das unter anderem von Hessen geförderte binationale *Peace Research Institute Middle East (PRIME)* im palästinensischen Beit Jala.

Solidarität der israelischen Araber

Interkommunitäre Projekte

Friedensbereitschaft kann nicht von außen erzwungen, aber gefördert werden

Alles hängt von der Friedens- und Verständigungsbereitschaft der politischen Kräfte vor Ort ab. Wenn die Parteien überzeugt sind, dass Gewalt sie ihren politischen Zielen näher bringt oder die Gegenseite nur die Sprache der Waffen versteht, sind die Aussichten auf erfolgversprechende Vermittlung gering. Von außen ist Friedensbereitschaft nicht zu erzwingen – weder militärisch noch zivil. Dennoch können Dritte dazu beitragen, dass Teilbereiche des Konflikts einer Regelung zugänglicher werden. Sowohl den Israelis als auch den Palästinensern stehen ökonomisch potente Sympathisanten und Partner zur Seite.

Partner für Konfliktregelung

Die Länder des Westens und die arabischen Ölstaaten trennen keine unüberbrückbaren Gegensätze. Sie haben ein gemeinsames Interesse: Stabilität in der Region. Sie müssen es entschiedener geltend machen.

Den Flüchtlingen eine Zukunftsperspektive bieten

Lage der Flüchtlinge

Der arabischen Welt ist zuzumuten, größere Anstrengungen zu unternehmen, um die palästinensischen Flüchtlinge zu integrieren. Bei den Vereinten Nationen sind 3,7 Millionen Flüchtlinge registriert: 1,4 Millionen leben in der Westbank und im Gazastreifen; 2,3 Millionen in Jordanien, Libanon und Syrien. Ein Drittel aller Flüchtlinge lebt in Lagern, davon 600.000 in jordanischen, syrischen und libanesischen Camps. Die Lager in den arabischen Staaten, vor allem die im Libanon, sind heute Hochburgen der Gegner von PLO-Führer Arafat, hinter dessen Verhandlungskurs sie Verrat an ihrem Recht auf Rückkehr wittern. Frieden wird es im Palästinakonflikt nicht geben, solange Hunderttausende in Flüchtlingslagern hausen und von einer Rückkehr in die alte Heimat träumen, die es in dieser Form gar nicht mehr gibt. Dass das heutige Israel ihnen die Rückkehr verwehrt, obgleich sie oder ihre Eltern oder Großeltern von dort vertrieben wurden, zugleich aber gemäß Rückkehrgesetz jedem Menschen jüdischer Abstammung auf der ganzen Welt das Recht auf Einwanderung und Einbürgerung gewährt, trägt zur Verbitterung der Flüchtlinge bei. Das israelische Motiv, den jüdischen Charakter des Staates zu bewahren, verhindert den Weg zu einem demokratischen Israel für alle seine Bürger. Eine für beide Seiten akzeptable Lösung der Flüchtlingsfrage wird auf den Prinzipien der begrenzten und gesteuerten Rückkehr (im Einzelfall nach Israel, im Regelfall in den künftigen palästinensischen Staat), der Entschädigung und der Hilfe bei der Integration in aufnahmebereiten Drittländern beruhen müssen. Den Palästinensern in den Flüchtlingslagern rund um Israel die Chance sozialer Integration zu eröffnen wäre ein beträchtlicher Stabilitätsgewinn für die Region. Es darf nicht erneut eine perspektivlose Ghetto-Jugend heranwachsen, die das eigene und das Leben anderer im militanten Kampf für aussichtslose Ziele aufs Spiel setzt.

Soziale Integration der Flüchtlinge

Ein großzügig finanziertes Ansiedlungsprogramm vor allem auf dem Territorium des künftigen palästinensischen Staates kann den Flüchtlingen eine Zukunftsperspektive weisen. Unter den flankierenden Maßnahmen, die dazu beitragen, dass dieser sich zu einem Gemeinwesen entwickelt, das seinen Bürgern Entwicklungschancen bietet, ist die Unterstützung für Techniken und Praktiken sparsamer Wassernutzung sowie für die Erschließung neuer, auch unkonventioneller Wasserquellen hervor zu heben, bei der die Bundesrepublik bereits heute Vorbildliches leistet. Sie können die Konkurrenz der Konfliktparteien um die knappe lebenswichtige Ressource entschärfen und

einen Friedensschluss erleichtern helfen. Die Europäische Union, die seit 1994 jährlich gut 400 Millionen Euro für die palästinensischen Autonomiegebiete, und Deutschland, das als größter bilateraler Geldgeber für die Palästinenser davon etwa ein Drittel aufwendet, tragen mit ihrer Hilfe bei Projekten in der Infrastruktur, im Umweltschutz und bei der Wasserversorgung durch Entwicklungszusammenarbeit zur Konfliktlösung bei. Allerdings blockiert Israel gegenwärtig viele dieser Projekte aus Sicherheitsbedenken durch bürokratische Schikanen und Abriegelungen. Damit konterkariert es die Anstrengungen, dort auf Frieden hinzuwirken, wo die Stärken Europas liegen: im zivilen Bereich.

**Infra-
struktur
Umwelt
Wasser**

Unterstützung zivilgesellschaftlicher und kooperativer Akteure

In Kriegen ist es bekannte Praxis, die Menschenrechte außer Kraft zu setzen. Israel und die Palästinensische Autorität machen darin keine Ausnahme. Hier wie dort versucht eine Vielzahl von NGOs, die staatlichen Organe – vor allem die Sicherheitskräfte – zur Einhaltung demokratischer und rechtsstaatlicher Standards anzuhalten. Sie lassen als Entschuldigung für Menschenrechtsverletzungen weder die von israelischer Seite angeführte terroristische Gefahr gelten noch die Schwierigkeit auf palästinensischer Seite, das Recht auf einen Staat und die Forderung nach einer Demokratie gleichzeitig durchzusetzen. Die Kooperation israelischer und palästinensischer Aktivisten ist in Zeiten kriegerischer Auseinandersetzungen besonders gefährdet. Weil Demokratie und Rechtsstaat wesentliche Voraussetzungen eines künftig gleichberechtigten Zusammenlebens Israels und Palästinas darstellt, verdienen diese Organisationen auch aus friedenspolitischer Sicht die Unterstützung von außen. Ihre finanzielle Förderung ist sowohl im Rahmen bestehender Strukturen wie der Mittelmeerpartnerschaft als auch in Kooperation mit parteinahen Stiftungen möglich. Darüber hinaus ist ihren Aktivitäten stärkere öffentliche Beachtung zu wünschen. Die Hilfe Deutschlands für den palästinensischen Staatsaufbau sollte darum nicht allein den offiziellen Institutionen gelten, sondern auch Einrichtungen der Zivilgesellschaft, die auf demokratische Spielregeln und rechtsstaatliche Mindeststandards pochen. Gravierende Verletzungen der Menschenrechte beider Seiten müssen sanktioniert werden.

**Menschen-
rechte und
Demokratie**

Sanktionsmöglichkeiten der Europäischen Union

Die Assoziationsabkommen der EU mit Israel (1995) und mit der Palästinensischen Autorität (1997) verpflichten beide, die regionale Kooperation zu fördern, die Menschenrechte zu achten, die friedliche

**Assoziations-
abkommen mit
der EU**

Koexistenz zu festigen und die politische Stabilität zu stärken. Damit bestehen vertragliche Ansatzpunkte für Sanktionen wie den Entzug oder die Konditionierung von Begünstigungen bei Verstoß. Gewiss ist Israel von europäischem Wohlwollen nicht in dem Maße abhängig wie von dem der USA, die seine Existenz militärisch garantieren. Aber Israel wickelt rund 40 Prozent seines Außenhandels mit der EU ab und ist daher nicht immun gegen wirtschaftlichen Druck.

Wirtschaftlicher Druck auf Israel

Die historische Schuld, die das deutsche Volk gegenüber den Juden auf sich geladen hat, macht Sanktionen gegenüber Israel zu einem heiklen Thema. Aber letztlich gründet auch das Unrecht, das den Palästinensern widerfährt, im Zivilisationsbruch von Auschwitz. Druck auf Israel auszuüben, damit es wieder vom Kriegs- auf den Friedenskurs umschwenkt, sollte deshalb kein Tabu darstellen. Die EU hat ohnehin längst in dem Sinne Partei ergriffen, dass sie die Palästinensische Autorität durch finanzielle Hilfe beim Staatsaufbau befähigt hat, den Konflikt mit Israel bis heute durchzustehen, ohne bankrott zu gehen. Daher wäre, solange Israel seine Siedlungsaktivitäten fortsetzt, beispielsweise das Aussetzen der im Assoziationsabkommen gewährten Vorzugsbehandlung folgerichtig. Und solange die Palästinensische Autorität keine sichtbaren Anstrengungen unternimmt, die Kontrolle über militante Aktivisten zurückzugewinnen, und die Gewaltakte dafür erhalten müssen, das Fehlen von *good governance* zu rechtfertigen, sollten andere, lokale und zivilgesellschaftliche Akteure gezielter in den Genuss der EU-Zuwendungen kommen.

Zuwendungen für palästinensische NGOs

2. Globale Herausforderungen

Neben der klassischen Sicherheitspolitik gewinnen Weltprobleme, die von den Nationalstaaten nicht mehr im Alleingang gelöst werden können, in der Politik des 21. Jahrhunderts an Bedeutung: unter anderem Armutsbekämpfung, Umweltschutz und die Reform der UNO. Im Kontext der Globalisierung können diese Herausforderungen nur durch immer engere internationale Kooperation bewältigt werden.

Armutsbekämpfung in den Mittelpunkt

Die Weltbank und der Internationale Währungsfond rücken die weltweite Armutsbekämpfung wieder in den Mittelpunkt ihrer Aktivitäten. Ehemals von außen auferlegte neoliberale Strukturanpassungsprogramme sollen nun *Poverty Reduction Strategies* weichen, die von den betroffenen Staaten eigenverantwortlich und kontinuierlich erarbeitet werden. Die hoch verschuldeten armen Länder sollen entschuldet werden. Damit dieser begrüßenswerte Paradigmenwechsel auch

umgesetzt werden kann, bedarf es allerdings deutlich größerer Anstrengungen seitens der Geber- und Nehmerländer.

Sowohl die durch Entschuldung freiwerdenden als auch die Mittel der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) müssen in Programme zur Verbesserung der wirtschaftlich-sozialen Situation der Bevölkerungsmehrheit investiert werden. Das können die Geberländer nur im Zusammenwirken mit lokalen NGOs kontrollieren und auch nur dann, wenn die Verwendung der Mittel der EZ nachprüfbar offengelegt wird. Sonst steht zu befürchten, dass die so genannte Armutsbekämpfung zum Deckmantel für die Bereicherung der Eliten, für den Kauf von Rüstungsgütern oder die Sanierung der Staatsfinanzen wird. Von den Geberländern muss weiterhin gefordert werden, ihre Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit massiv zu steigern. Das "Aktionsprogramm 2015" des BMZ ordnet sich in die vom Weltsozialgipfel von Kopenhagen, 1994, angestoßenen internationalen Programme von IWF, Weltbank und OECD ein. Um entwicklungspolitische Wirkung zu erzielen, muss es eine klare Schwerpunktsetzung und Bündelung von Instrumenten erfahren. Zudem sind finanzielle Ausstattung sowie interministerielle Zusammenarbeit deutlich zu verbessern.

Aktionsprogramm 2015 des BMZ

Entwicklungsprojekte auf Konfliktrelevanz prüfen

Ein positiver Zusammenhang zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Krisenprävention ist im Einzelfall nur schwer nachweisbar. Langfristig wird die Verbesserung der ökonomischen Situation einer Gesellschaft aber die Gewaltanfälligkeit verringern. Kurz- und mittelfristig kann Entwicklungszusammenarbeit jedoch Konflikte verschärfen, wenn die einseitige Förderung einer Gruppe bestehende gesellschaftliche Differenzen vertieft. Es ist deshalb zu begrüßen, dass die Wirkungen von Entwicklungsprojekten der EU, aber auch des BMZ auf aktuelle oder potentielle Konflikte künftig regelmäßig überprüft werden. Gleichzeitig gilt es, auf die bessere Einbettung projektorientierter Entwicklungszusammenarbeit in die Konzepte globaler Strukturpolitik zu achten.

Entwicklungszusammenarbeit und Krisenprävention

Krise der Krisenprävention?

Der immer häufigeren Forderung nach Krisenprävention entspricht noch keine regelmäßige politische Praxis. Meist wird das Ausbleiben von Prävention nur in den *ex post*-Analysen von Gewalteskalationen beklagt. Zwischen *early warning* und *early action* klafft eine Lücke. Über die Handlungs- und gegebenenfalls die Interventionsbereitschaft der westlichen Staatengemeinschaft entscheidet meist die geographische Nähe einer Krise und die Furcht vor einer regionalen Destabili-

Lücke zwischen early warning und early action

sicherung oder vor Flüchtlingsströmen sowie die Sicherung strategischer Interessen, insbesondere ein ungehinderter Ressourcenzugang.

Klimaschutzpolitik auch ohne die USA realisieren

Krise der Klimaschutzpolitik

Nach dem Scheitern der 6. Vertragsstaatenkonferenz zur Klimaschutzkonvention in Den Haag im November 2000 und der Absage an das Kyoto-Protokoll durch die USA ist die internationale Klimaschutzpolitik in eine schwere Krise geraten. Auf der Folgekonferenz im Juli in Bonn muss nun ein Kompromiss gesucht werden, um zehn Jahre nach Rio ein international verbindliches Programm zur Reduktion von Treibhausgasen zu vereinbaren. Dass die USA inzwischen ihre Teilnahme an dieser Konferenz zugesagt haben, mindert nicht die Skepsis, ob ein möglicher Kompromiss dem Ausmaß des Klimaproblems gerecht werde. Die durch die Absage der USA entstandene Krise sollte die internationale Staatengemeinschaft, insbesondere die EU, dazu motivieren, auch ohne die Amerikaner eine wirksame Klimaschutzpolitik auf den Weg zu bringen. Da sich das Umsteuern schon mittelfristig durch eine wachsende Zahl von Arbeitsplätzen und eine Verringerung der Energiekosten auszahlt, können auch nationale Alleingänge ins Auge gefasst werden. International besteht die Gefahr, dass eine Lösung, die ausschließlich auf Instrumente des Marktes setzt, entweder Minimalziele des Klimaschutzes verfehlt oder keinen Konsens findet. Deshalb muss bei der Konferenz in Bonn über die Einrichtung eines internationalen Fonds nachgedacht werden, der den Ländern des Südens eine echte Beteiligung an der Klimaschutzpolitik ermöglicht.

Die EU muss zum Motor von Rio+10 werden

Blockadehaltung der USA

Zehn Jahre nach dem Erdgipfel von Rio de Janeiro wollen die Regierungen 2002 in Johannesburg über weitere Schritte zu einer global nachhaltigen Entwicklung beraten. Von der neuen US-Regierung ist nach der Verweigerung effektiver Klimaschutzpolitik auch hier eine Blockadehaltung zu erwarten. Darum ist die EU noch mehr als bisher gefordert, zum Erfolg von Rio+10 beizutragen. Ein großer Teil ihrer Verantwortung wird von der Bundesregierung zu übernehmen sein.

Doch auch Deutschland hat an Glaubwürdigkeit verloren. Statt den Entwicklungsländern mehr Geld zur Verfügung zu stellen, damit sie die Agenda 21 umsetzen können, wurden die Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit seit 1992 erheblich gekürzt. Eine nationale Agenda 21 für Deutschland existiert immer noch nicht, und die internationale Zusammenarbeit, etwa bei der Weiterentwicklung der Nachhaltigkeits-Indikatoren, kommt nur schleppend voran.

Konkrete Nachhaltigkeitsstrategie formulieren

Mit Rhetorik wird man diesen Glaubwürdigkeitsverlust nicht wettmachen können. Die Erwartungen an die Arbeit des im vergangenen Jahr eingesetzten Staatssekretärsausschuss für Nachhaltige Entwicklung sind daher ebenso groß wie an den Nachhaltigkeits-Rat, der erst im April 2001 seine Arbeit aufnehmen konnte. Wir fordern von der Bundesregierung eine Strategie, die über Umweltaspekte hinausreicht und konkrete Ziel- und Zeitvorgaben für die einzelnen Handlungsfelder der Nachhaltigkeit enthält. Sie muss tragfähige Vorschläge unterbreiten, wie bereits international vereinbarte Ziele – zum Beispiel die Halbierung der Armut weltweit bis 2015 – erreicht werden sollen. Sie muss darüber hinaus versuchen, die zu erwartende Blockadehaltung der USA aufzuweichen und das Vertrauen der Entwicklungsländer in die europäische Nachhaltigkeitspolitik wiederzugewinnen. Als wichtige vertrauensbildende Maßnahme könnte Deutschland bereits im Vorfeld der Konferenz eine deutliche Steigerung seines entwicklungspolitischen Engagements beschließen.

Halbierung der Armut

Friedensmissionen der UN stärken

Schon 1992 betonte Boutros Boutros-Ghali die Notwendigkeit, die UNO mit besseren Instrumenten zur Befriedung innerstaatlicher Krisen und Bürgerkriege auszustatten. Auch Kofi Annan verfolgt das Ziel, die Kapazitäten für friedensunterstützende Missionen zu stärken. Dennoch listet der Brahimi-Report (August 2000) viele Defizite auf. Sie betreffen unter anderem die personelle Ausstattung der zuständigen UN-Abteilungen, die Koordination zwischen ihnen und die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, im Rahmen des *UN Standby Arrangement System* (UNSAS) neben Soldaten auch Polizisten und zivile Verwaltungsfachleute in entsprechend ausgebildeten Gruppen zur Verfügung zu stellen. Bisher beruht die Entsendung von Blauhelmen auf freiwilligen Entscheidungen der Staaten. Diese können, wie im Falle Ruandas geschehen, die vom Sicherheitsrat bewilligten Blauhelmsoldaten verweigern. Der Brahimi-Report fordert hier Abhilfe. Einen ersten Schritt, das UNSAS-Konzept zu realisieren, hat Dänemark initiiert. 1996 haben sich sieben Staaten vertraglich verpflichtet, Kontingente für eine multinationale Brigade bereitzustellen (*Standby High Readiness Brigade*, SHIRBRIG). Inzwischen beteiligen sich neun europäische Staaten, Kanada und Argentinien an dieser Brigade, die binnen dreißig Tagen in ein Missionsgebiet entsandt werden kann. Seit Frühjahr 2000 ist sie einsatzbereit und seit November 2000 erstmals in Äthiopien und Eritrea im Dienst. Der Brahimi-Report fordert, dass eine größere Zahl von UN-Mitgliedsstaaten am Aufbau gleichartiger Einheiten mitwirkt und die Dislozierung von Blauhelmtrouppen be-

Brahimi-Report

schleunigt wird. Die Bundesregierung hat mit konkreten Beteiligungszusagen einen Anfang gemacht. Dieser Schritt in die richtige Richtung sollte operativ ausgebaut werden. Begrüßenswert ist auch die von der schwedischen EU-Ratspräsidentschaft bekundete Absicht, die künftigen Einsatzkräfte der EU für derartige Verwendungen vorzusehen.

**Multinationale
Polizei**

Wir empfehlen der Bundesregierung, für Friedensmissionen der UNO außer militärischen Einheiten auch Kräfte für einen multinationalen Polizeiverband vorzuhalten, der regelmäßig gemeinsam trainiert und binnen Monatsfrist einsatzbereit ist. Hier ist auch die gleichgewichtige Mitwirkungsbereitschaft der Bundesländer gefordert. Beim Aufbau der *Standby-Pools* von Polizeikräften sollte Deutschland, dessen Beteiligung an UN-Polizeimissionen eine positive Resonanz fand, der Bedeutung weiblicher Polizisten stärker als bisher Rechnung tragen. Sie sind zur Rehabilitation von Opfern sexueller Gewalt und zur Aufklärung dieser Verbrechen häufig besser geeignet als ihre männlichen Kollegen.

“Intelligente” Sanktionen konzipieren

Sanktionen waren in den letzten Jahren nicht sehr erfolgreich. Entweder verschärfen sie, wie im Falle des Irak, humanitäre Katastrophen oder waren, wie die meisten Waffenembargos, wirkungslos. Unter dem Stichwort der “intelligenten” Sanktionen wird im Rahmen des UN-Sicherheitsrates, aber auch in Staaten wie der Schweiz und Deutschland an Verbesserungen gearbeitet. Sanktionen sollen so gestaltet werden, dass die unfriedlichen Entscheidungsträger hart, unschuldige Nichtbeteiligte möglichst gering getroffen werden. Das ist schon in der Theorie schwierig, erst recht in der Implementierung – viele Sanktionen werden nicht ernst genommen, oder es fehlen, zum Beispiel in den Kriegsregionen Afrikas, die Mittel zur effektiven Umsetzung.

**Zoll- und
Grenz-
kontrollen**

Die Bundesregierung sollte ihr Engagement für eine Reform der Sanktionen weiter verstärken. Gegenüber dem Irak empfehlen wir eine Revision mit dem Ziel eines gut überwachten Waffenembargos. Die Kapazitäten des UN-Sekretariats zur Überwachung von Sanktionen müssen politisch und finanziell ausgeweitet werden. Schließlich sollte die Bundesregierung stärker als bisher solche Staaten (z.B. im westlichen Afrika) unterstützen, die bereit sind Embargos effektiver durchzusetzen, aber dazu nicht die Möglichkeiten haben, da es ihnen an Geld fehlt und sie nicht über genügend ausgebildetes Personal beim Zoll und für die Grenzkontrollen verfügen. Anfragen der UN und von Regionalorganisationen auf die Entsendung von Zoll- und Kriminalbeamten zur Überwachung von Embargos sollten als Element ziviler Krisenprävention positiv beschieden werden.

Kriegswirtschaften austrocknen

Konstruktive Konfliktbearbeitung und Krisenprävention können nur wirken, wenn die Protagonisten von den Vorteilen eines Friedensschlusses und einem Ende der Gewalt zu überzeugen sind. Solange die Parteien meinen, militärische Gewinne erzielen zu können, werden sie davon nicht ablassen. Indes dauern viele Bürgerkriege, wie in Angola oder im Kongo, auch ohne erkennbare militärische Entscheidung an. Dieses Phänomen wird seit kurzem u.a. von der Weltbank systematisch unter dem Aspekt der "Ökonomie der Bürgerkriege" untersucht. Durch die "Kommerzialisierung der Gewalt" dienen Kriege dem Fortgang von profitablen Kriegswirtschaften mit Drogen und Rohstoffen. Verhaltenskodizes, Gütesiegel und Konsumentenboykotte sind mögliche Formen, wie Druck zumindest auf die Handelspartner in den Anrainer- und den Industriestaaten ausgeübt werden kann. Ermutigende Anfänge gibt es auf dem Gebiet des Diamantenhandels. Aber gebündelte Anstrengungen der Staatengemeinschaft, diese Kriegswirtschaften trocken zu legen, sind bisher trotz ihrer evidenten Gefahren für den Frieden nicht zu erkennen.

Geschäfte mit der Gewalt

3. Europa im Reformstau

Die EU nach Nizza: Hausaufgaben nicht gemacht

Mit der Osterweiterung wird die EU nicht nur größer, sondern auch heterogener. Wenn das Konsensprinzip nicht drastisch eingeschränkt und ihre Organe handlungsfähiger werden, droht die Paralyse. Der Europäische Rat am 7. Dezember 2000 in Nizza war bereits der zweite Versuch, auf einem Gipfeltreffen die institutionelle Struktur der EU so umzubauen, dass sie zwölf weitere Staaten aufnehmen kann. Doch blieben die Ergebnisse weit hinter den hochgesteckten Reformzielen zurück.

Solange es den europäischen *demos* und ein sich als solches verstehendes europäisches Gemeinwesen nur in Ansätzen gibt, beruht die demokratische Legitimität der EU-Politik im wesentlichen auf der Zustimmung ihrer Mitglieder. Europäische Mehrheitsentscheidungen würden die demokratische Selbstbestimmung der Staaten einschränken, ohne sich auf eine eigenständige Legitimitätsquelle stützen zu können. Soll das unterschiedlich verstandene Schlagwort von einer Föderation der Nationalstaaten mit Leben gefüllt werden, braucht es eine europaweite Diskussion, die über die supranationale Verständigung hinaus in einem konkreten europäischen Gestaltungswillen mündet.

Effizienz versus Legitimität

Übertriebene Hoffnungen darauf, dass die abermals versäumte Reform demnächst nachgeholt wird, sind jedoch verfehlt. Wer die de-

mokratische Legitimität nicht umstandslos dem Erfordernis der Effizienz unterordnen will, gelangt zu dem Ergebnis, dass auch künftig das intergouvernementale Leitbild in der EU prägend bleibt. Jenes Europa der Bürger, das die Vorschläge des deutschen Außenministers zur Konstitutionalisierung der EU – die jetzt auch vom Bundespräsidenten und vom Bundeskanzler aufgegriffen wurden – anmahnen, lässt noch auf sich warten.

Internationale Gestaltungsansprüche präzisieren

EU nach Nizza Nizza steht für das Eingeständnis, dass die EU mehr Effizienz nicht allein durch institutionelle Reformen erreichen kann. Wenn sich mehr Handlungsfähigkeit ohne Legitimitätseinbuße nur durch schrittweise Angleichung nationaler Präferenzen in intergouvernementaler Kooperation erzielen lässt, muss die EU ihre internationalen Gestaltungsansprüche weniger reduzieren als vielmehr präzisieren. Friedenspolitisch ist das durchaus kein Nachteil, im Gegenteil. Wer nur nach militärischen Kapazitäten ruft und sich am “realistischen” Leitbild einer europäischen Supermacht orientiert, verkennt die Potenzen des Integrationsprozesses für die internationale Politik. Europa spricht seit Jahrhunderten mit vielen Stimmen; man kann darin auch seine spezifische Stärke sehen. Doch sie hat eine Kehrseite: Die meisten und verheerendsten Kriege in der Neuzeit sind von Europa ausgegangen. Diese blutige Schattenseite der europäischen Zivilisation hat die EU überwunden. Kriege unter den Mitgliedstaaten sind undenkbar geworden – das ist ihre eigentliche Friedensleistung.

GASP Mühsamer und langwieriger gestaltet sich die Herausbildung einer den Frieden nach außen fördernden Politik. Zwar gehört es zu den nicht-intendierten Folgen des Kosovokrieges, dass er die GASP vorgebracht hat. Doch hat die EU dabei auch ihre Unschuld als abschließliche “Zivilmacht” verloren. Ende 1999 beschloss sie, im Rahmen einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) eine eigene Streitmacht von bis zu 60.000 Soldaten aufzustellen. Der Eindruck, die ESVP sei ein primär militärisches Projekt, wird durch offizielle Verlautbarungen wie etwa in Nizza bekräftigt, “die wichtigste Herausforderung für die Mitgliedstaaten (sei) die Entwicklung militärischer Fähigkeiten” zur Krisenbewältigung. Es irritiert das Missverhältnis zwischen den vorgesehenen Aufwendungen für militärisches und ziviles Krisenmanagement. Die 5.000 Polizisten, die bis 2003 ausgebildet und bereitgestellt werden sollen, können nur ein Anfang sein. Es fehlt an geschulten Experten für Monitoring- und Verifikationsaufgaben in Spannungsgebieten, aber auch an Verwaltungsfachleuten für den Wiederaufbau ziviler Strukturen in Nachkriegsgesellschaften.

Wider den Unilateralismus

An der machtpolitischen Asymmetrie zwischen den USA und Europa wird sich in absehbarer Zukunft wenig ändern. Europa sollte jedoch alle bestehenden politischen und diplomatischen Möglichkeiten nutzen, um die USA weiterhin in die internationalen Organisationen und multilateralen Institutionen einzubinden und gegen Alleingänge zu protestieren. Dass die EU-Staaten die amerikanische Regierung öffentlich an die Zusage erinnerten, ihre Milliardenschulden bei der UNO abzubauen, war überfällig.

Auch in der OSZE ist der amerikanische Unilateralismus spürbar. Einigungschancen mit Russland, z.B. über eine Beobachtermission in Tschetschenien, scheiterten am Einspruch Washingtons. Die OSZE verkümmert zu einem Dienstleistungsbetrieb für Friedenskonsolidierung; der russische, aber auch ukrainische Unmut über die Entpolitisierung der gesamteuropäischen Sicherheitsorganisation wächst. Die EU erweist sich einen schlechten Dienst, wenn sie ihre künftige Krisenprävention an der OSZE vorbei konzipiert. Das Gros der regionalen Konfliktschauplätze liegt entlang der russischen Grenze. Im Kaukasus und in Zentralasien verfügt die OSZE über mehr stabilisierendes Potential als die EU. Nachdem sich der NATO-Russland-Rat nicht zum politischen Leben erwecken ließ, bildet die OSZE die einzige sicherheitspolitische Klammer zwischen dem westlichen und dem östlichen Europa, die Moskau mit gleichen Rechten und Pflichten einschließt.

OSZE

Erfolgreicher Stabilitätsexport

Zehn Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts sieht es so aus, als könnten die nach 1989 zutage getretenen nationalen Minderheitenkonflikte und Grenzstreitigkeiten zumindest in Mitteleuropa Demokratisierung und ökonomisch-gesellschaftliche Transformation nicht mehr ernsthaft gefährden, wenngleich Rückschläge nicht auszuschließen sind. Dazu hat nicht zuletzt die EU beigetragen. Ihr wirksamstes außen- und sicherheitspolitisches Pfund bleibt ihre ökonomische Anziehungskraft. Deshalb greift es zu kurz, ihre Außen- und Sicherheitspolitik nur an militärischen Drohpotentialen und Interventionsfähigkeiten zu messen. Schon mit dem Balladur-Plan von 1994 versuchte sie, die Magnetfunktion ihres Wohlstands in einen Stabilitätsexport umzumünzen. Sie verlangte von den in die EU drängenden Staaten Mitteleuropas die Regelung ihrer Grenz- und Minderheitenkonflikten als Voraussetzung für Beitrittsverhandlungen. Vor zehn Jahren glaubten nur notorische Optimisten, dass diese Staaten von der Last ihrer nationalen Geschichte nicht eingeholt werden würden. Jedoch haben die Auflagen des Balladur-Plans dazu beigetragen, dass dort handfeste materielle Interessen über nationalistische Identitätspolitik

Balladur-Plan

obsiegten. Seither haben die Beitrittsstaaten beträchtliche Anstrengungen unternommen, ihre Grenz- und Minderheitenkonflikte zu regeln. Sorgenkinder bleiben Lettland, Rumänien und die Slowakei. Zypern stellt eine Ausnahme dar – der Beitrittskandidat mit dem brisantesten ethnischen Konflikt ist ohne jede realsozialistische Erbschaft.

**Stabilitätspakt
für
Südosteuropa**

Diese positiven Erfahrungen nähren die Hoffnung, ähnliche Erfolge könnte auch der Stabilitätspakt für Südosteuropa zeitigen, sofern das internationale Engagement nicht nachlässt. Seit mit Franjo Tudjman, Alija Izetbegovic und Slobodan Milosevic drei Hauptverantwortliche für die jugoslawischen Erbfolgekriege die politische Bühne verlassen haben, sind die Bedingungen für die erfolgreiche Befriedung besser als je seit 1989. Gleichwohl ist der Balkan noch weit vom Frieden entfernt.

**Einmal mehr zu lange gewartet: Existenzgefährdung
Mazedoniens**

Mazedonien

Im Frühjahr 2001 wuchs aufs Neue die Sorge, die staatliche Zersplitterung auf dem Balkan – die sogenannte Balkanisierung – könnte weiter um sich greifen. Nachdem seit Jahresfrist bewaffnete albanische Freischärler in Südserbien Anschläge auf jugoslawische Sicherheitskräfte verübten, versuchen seit Mitte März extremistische Albaner auch in Mazedonien einen nationalrevolutionären Befreiungskrieg vom Zaun zu brechen. Mit Terroranschlägen wollen sie Repressalien des Staates provozieren und eine destabilisierende Gewalteskalation auslösen, die bestehende ethnonationale Gegensätze radikalisiert und emotional auflädt.

Mazedonien ist aber ein zu fragiles politisches Gemeinwesen, als dass es eine Zerreißprobe lange aushalten könnte. Fiele es auseinander, wären die Versuche der internationalen Politik, dem Ethnonationalismus entgegenzutreten und die barbarischen Praktiken der Vertreibungen zu unterbinden, wieder in Frage gestellt. Immerhin stößt die nach ihrem Vorbild im Kosovo benannte UCK diesmal im Westen auf einhellige Ablehnung – übrigens auch in Russland und China, die das Prinzip der territorialen Integrität aufgrund eigener Autonomie- und Sezessionskonflikte für sakrosankt halten.

Nimmt man das Stabilitätsinteresse der Nachbarn Bulgariens, Albaniens, Griechenlands und Serbiens hinzu, so ist Mazedonien heute mit einer außerordentlich hohen territorialen und staatlichen Bestandsgarantie ausgestattet. Jedoch hat Skopje bisher zu wenig getan, um die albanische Minderheit als gleichberechtigte Staatsbürger zu respektieren und durch politische und bildungspolitische Integration deren Loyalität zu sichern. Darauf zu drängen hat der Westen versäumt. Jetzt, nachdem der gezielte Ermordung mazedonischer Sicherheitskräfte

pogromähnliche Ausschreitungen gegen die Minderheit folgten, geht es um die Existenz Mazedoniens.

Unverletzbarkeit staatlicher Grenzen und innerstaatliche Reorganisation

Geradezu exemplarisch tritt in Mazedonien ein Grundproblem des gesamten Balkans zutage. Die nationalen Gemengelagen entsprechen auch nach vier jugoslawischen Erbfolgekriegen nicht den Staatsgrenzen. Daraus ergibt sich als zentrale Lehre die Absage an alle ethnonationalen Konzepte, die Territorien und Bevölkerung mit Gewalt zur Deckung bringen wollen. Das impliziert auch die Zurückweisung national-teleologischer Vorstellungen von nachholendem *nation building*; sie bergen ein apologetisches Moment gegenüber gewaltsamer ethnonationaler Homogenisierung. Diese hat aber zu den blutigsten Kriegen in Europa seit 1945 geführt.

Absage an nationale Homogenisierung

Stabilitätspolitik muss zweierlei beachten: Erstens ist die Unverletzlichkeit staatlicher Grenzen zu respektieren, zweitens sind Optionen der innerstaatlichen Reorganisation und des interethnischen Ausgleichs prinzipiell gegenüber Sezession und weiterer staatlicher Zersplitterung zu bevorzugen. Alle Abstriche vom Ziel binnenstaatlicher friedlicher ethnischer Koexistenz gefährden die mühsamen Stabilisierungs- und staatlichen Rekonstruktionsversuche in Bosnien-Herzegowina; sie wirken *volens nolens* als Präzedenzfälle und destabilisierend für die gesamte Region.

Doch ist dies nur die eine Seite des Versuchs, den Praktiken ethnonationaler Homogenisierung entgegenzutreten. Die andere benennt der Stabilitätspakt für Südosteuropa: die "multinationale und multiethnische Vielfalt der Länder der Region" zu erhalten. Was hierzulande vielfach als Wunschdenken abgetan wird, entspringt in Wirklichkeit der Einsicht, dass die vier Kriege seit 1991 die multiethnischen Gegebenheiten auf dem Balkan weniger verändert als immer wieder reproduziert haben. Beide Grundprinzipien der westlichen Stabilisierungs- und Befriedungsbemühungen im ehemaligen Jugoslawien, die territoriale Unverletzbarkeit und die innerstaatliche interethnische Reorganisation, verhalten sich komplementär. Auf keines der beiden kann verzichtet werden, ohne dass das fragile Gebäude erneut zu wanken beginnt.

Multiethnische Vielfalt

UNO-Präsenz auf Jahre nötig

Eine langfristig angelegte Befriedungspolitik auf dem Balkan muss deshalb institutionelle Arrangements, Regeln und Institutionen zur friedlichen Koexistenz unterschiedlicher Nationalitäten entwickeln

Minderheitenregelungen

und implementieren. Es gibt weder für Minderheiten noch für Mehrheiten eine Alternative dazu, in mühsamen Verhandlungsprozessen verbindliche Verfahren und institutionelle Garantien für das interethnische Auskommen auszuhandeln und praktisch zu erproben. Dazu gehören multilaterale Minderheitenregelungen, verbrieft Minderheitenrechte, territoriale Autonomielösungen sowie *power sharing*. Ihre Umsetzung braucht nach allen Erfahrungen Zeit, viel Zeit – zumal nach der Entfesselung ethnonationalistischer Gewalt, wie wir sie auf dem Balkan erlebt haben. Deshalb spricht alles dafür, dem Drängen auf einen Abzug der internationalen Friedenstruppen solange nicht nachzugeben, bis sich die Aussichten auf eine Befriedung der Region sichtbar verbessert haben. Die Grenzkontrolle zwischen Kosovo und Mazedonien ist die Pflicht der KFOR, der sie bisher nicht effektiv genug nachgekommen ist.

KFOR**Kosovo: Die Quadratur des Kreises**

Die UN-Resolution 1244 vom Juni 1999 verfügt eine “substanzielle Autonomie und tatsächliche Selbstverwaltung Kosovos” und hält an der “Souveränität und territorialen Unversehrtheit der Bundesrepublik Jugoslawien” fest. Dieses Doppelziel zu verwirklichen gleicht der Quadratur des Kreises. Nach allem, was den Kosovo-Albanern angetan wurde, ist die Rückkehr der Provinz unter serbische Herrschaft schwer vorstellbar. Auf der anderen Seite spricht vieles gegen eine staatliche Unabhängigkeit des Kosovos. Deren Befürworter verkennen, dass das Prinzip ethnischer Homogenität einmal mehr über die Notwendigkeit interethnischer Koexistenz triumphieren würde.

UNMIK

Solange sich im Kosovo die Minderheiten nicht sicher fühlen und nicht gleichberechtigt an den politischen Institutionen beteiligt sind, bleibt eine internationale Aufsicht unverzichtbar. Als Hans Häckerup, der Leiter der UNMIK, Mitte Mai 2001 einen “Konstitutionellen Rahmen für die provisorische Selbstregierung” im Kosovo unterzeichnete, konnte und wollte er die widersprüchliche Zielsetzung der Resolution 1244 nicht auflösen. Im November soll im Kosovo ein Parlament gewählt werden, zugleich werden aber entscheidende gesetzgeberische Kompetenzen in der Hand der UNMIK bleiben. Weder bekommt die serbische Minderheit ein Vetorecht, noch konnten sich die albanischen Kosovaren mit ihrem Wunsch nach einem Referendum über ihre Unabhängigkeit durchsetzen. Wie schon die Goldstone-Kommission in ihrem Bericht vorgeschlagen hat, sollen die Kosovaren zwar über ihr eigenes Schicksal entscheiden dürfen, müssen sich aber vorerst damit abfinden, dass die oberste Gewalt bei der UNMIK liegt.

Wichtiger als der endgültige Status des Kosovo ist, dass alle Seiten Gewalt ausschließen und sich auf friedliche vertragliche Regelungen sowie auf den Schutz von Minderheitenrechten einlassen. Ebenso ent-

scheidend wird die künftige wirtschaftliche Entwicklung sein. Denn nur, wenn es gelingt, den Menschen wieder eine konkrete wirtschaftliche Lebensperspektive zu öffnen, sind sie bereit, von der Identitätspolitik abzurücken zu Gunsten ihrer Interessen, die verhandelbar sind. Der Stabilitätspakt für Südosteuropa verlangt deshalb unverminderte Unterstützung.

“Großmacht” Deutschland: Handfestes Interesse an Stabilität

Unter dem beredten Titel “Risiko Deutschland” warnte Joschka Fischer 1994 vor einer “Rückkehr zu einer militärisch gestützten Außenpolitik” und vor einer “erneuten ‘Vermachtung’ der deutschen Politik”. Für manche ist dieses Szenario inzwischen eingetreten. Spätestens der Luftkrieg der NATO in Jugoslawien 1999 hat das hergebrachte Selbstverständnis bundesrepublikanischer Außenpolitik als einer reinen Zivilmacht in Frage gestellt. Im Falle systematischer Verletzung der Menschenrechte tritt die Forderung nach Intervention in einen Gegensatz zur bisherigen Politik des absoluten Gewaltverzichts.

Wohlfahrt und Sicherheit sind die Richtmarken nationalen Interesses. Zu deren Wahrnehmung war die alte Bundesrepublik auf vorgezeichnete Bahnen mit engen Handlungsspielräumen verwiesen. Verglichen damit genießt sie heute ein geradezu komfortables Maß außenpolitischer Optionsfreiheit. Soll sie neue Wege einschlagen und ihr gewachsenes Gewicht selbstbewusster zur Geltung bringen? Hinsichtlich des Prosperitätsinteresses fällt die Antwort leicht. Seinen Aufstieg aus den Trümmern des Weltkrieges in die Spitze der Industrie- und Handelsstaaten verdankte der westdeutsche Staat der raschen Rückgliederung in die Weltwirtschaft im Rahmen der sich integrierenden Nationalökonomien Westeuropas. Dieser Erfolgskurs bedarf keiner Änderung.

Hinsichtlich des Sicherheitsinteresses nimmt sich eine Antwort komplizierter aus. Die Bundesrepublik wechselte aus der Randlage eines Frontstaates in die Mittellage eines zwar nicht mehr gespaltenen, doch immer noch aus ungleichartigen, ungleich konflikträchtigeren Hälften bestehenden Kontinents. Dass sie nicht mehr bedroht ist, bedeutet nicht, dass es keine Sicherheitsprobleme gäbe. Gewaltsame Eruptionen, Kriege und Bürgerkriege trübten die erste Dekade des postkonfrontativen Europa. Die Interdependenz der internationalen Politik widerlegt die Annahme, dass nur Kriegführende Kriegsfolgen zu spüren bekommen. Die 400.000 Flüchtlinge aus Bosnien und dem Kosovo, die in Deutschland Zuflucht fanden, und die noch auf Jahre anfallenden Stationierungskosten der SFOR- und KFOR-

**“Vermachtung”
deutscher
Außenpolitik**

**Fragile
Sicherheit**

Kontingente bezeugen das Gegenteil: Frieden und Stabilität auf dem Balkan sind auch im deutschen Interesse.

Es ist wichtiger, Partner zu gewinnen, als Gegner in Schach zu halten

Unterschiedliche und zunehmend gegensätzliche Erwartungen drängen auf die deutsche Politik ein. Der Hauptverbündete USA sucht Unterstützung für sein globales Weltordnungskonzept unter eigener Regie. Frankreich, der wichtigste Partner in Europa, sieht die EU der Zukunft als Gegenmacht zu den Vereinigten Staaten mit Paris und Berlin in der Führungsrolle. Die mittelosteuropäischen Nachbarn wünschen sich deutsche Fürsprache auf ihrem Weg in die westlichen Institutionen. Russland wiederum reklamiert eine europäische Sicherheitsstruktur, von der es sich nicht bedroht fühlt. Diesen divergierenden bis rivalisierenden Ambitionen begegnet die deutsche Politik am ungeschicktesten dadurch, dass sie ihre eigene nationale Interessenposition hinzufügt und mit forderndem Großmacht-Gestus vertritt.

Postulat Zivilmacht

Konsequenter Multilateralismus und das Selbstverständnis als Zivilmacht sind die beiden bewährten Traditionslinien westdeutscher Außenpolitik, die ihre Erfolge begründeten. Sie haben sich nicht überlebt. Eine moderne Großmacht fragt weniger nach Rang und Privilegien, die sie beanspruchen kann, als nach internationalen Strukturen, die ihr optimale Entfaltungschancen eröffnen: Überzeugen statt einschüchtern, vorbeugen statt bestrafen, prämiieren statt sanktionieren sind die dafür angemessenen Verhaltensregeln. Wir empfehlen den Außenpolitikern der Berliner Republik, jene Leitlinie zu beherzigen, die der frühere Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Wolfgang Ischinger, Russland riet: "Größe bemisst sich heute nicht so sehr an Macht, sondern an Kraft zu gestalten: Es ist wichtiger zu überzeugen, als zu drohen, es ist wichtiger, einzubinden als zu beherrschen, es ist wichtiger, Partner zu gewinnen, als Gegner in Schach zu halten. Das sind die Gebote des 21. Jahrhunderts."

Zivile "Großmacht" Deutschland

Die deutschen Initiativen zur Beendigung des NATO-Jugoslawien-Kriegs und zur Gründung des Stabilitätspakts für Südosteuropa sind Beispiele, die diese Lektion befolgten; ein negatives war hingegen das deutsche Auftreten bei der prestigeträchtigen Besetzung des IWF-Generaldirektors. Eine moderne und zivile "Großmacht" Deutschland, die sich der Bonner Tugenden erfolgreicher Selbsteinbindung bewusst bleibt, wird unter den veränderten Bedingungen eher prosperieren als eine, die meint, ihr Selbstbewusstsein stolz vor sich hertragen zu müssen. Zu begrüßen sind deshalb die neuen Diskussionsanstöße zur Europapolitik.

Rechtsradikale Gewalt von Jugendlichen: kein Randphänomen

Seit der Vereinigung sind in Deutschland an die 100 Menschen durch Rechtsradikale getötet worden. Rechtsextrem motivierte Straftaten nahmen im letzten Jahr drastisch zu, zwei Drittel der Täter waren Jugendliche. Das führte immerhin dazu, dass seit letztem Herbst die lange fällige breite öffentliche Debatte darüber stattfindet. Richtig ist, dass der Kampf gegen den Rechtsradikalismus nicht ausschließlich dem Staat und seinen gerichtlichen und polizeilichen Instrumenten überlassen werden kann, sondern gesellschaftliche Anstrengungen und Auseinandersetzungen verlangt.

Wird rechtsradikale Gewalt nur als verquere Ausdrucksform sozialen Protestes und sozialer Deprivation verstanden, gerät leicht aus dem Blick, dass politische und mediale Stellungnahmen gegen soziale Minderheiten aus der gesellschaftlich-politischen Mitte erst den Akzeptanz- und Resonanzboden für die Täter abgeben. In der Kampagne gegen die doppelte Staatsbürgerschaft, aber auch mit der "deutschen Leitkultur" und Bekenntnissen und Plakaten zum "Nationalstolz" haben viele mit dem Feuer gespielt. Rechtsradikalismus ist kein Randphänomen, sondern ein Mehrheitsproblem. Es ist etwas faul in einer Gesellschaft, wenn es schon Mut braucht, für das elementare Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit aller einzutreten. Denn das ist die Minimalbasis der bürgerlichen Gesellschaft oder, mit Kant, des *status civilis*. Die Diskussion darüber, in welcher Gesellschaft wir leben und leben wollen, kann nicht mit rechtsradikalen Schlägern geführt werden. Sie kann und muss aber mit jenen geführt werden, die immer wieder auf politisches Profil durch die Mobilisierung von Ressentiments setzen.

**Deutsche
Leitkultur**

Für eine kleinere Bundeswehr mit klarem Auftrag

Die Bundeswehr wird von 320.000 auf 285.000 Soldaten reduziert. So will es die gerade abgeschlossene Planung der Streitkräfte reform. Der Kräfteansatz liegt deutlich über der Empfehlung der Weizsäcker-Kommission, die sich mit 240.000 Soldaten begnügen wollte. Quantitativ wird die "von Grund auf erneuerte" Bundeswehr weiterhin eine Großarmee sein. Qualitativ wird sie durch modernere Bewaffnung sowie neue Transport-, Versorgungs- und Führungsmittel ihre Schlagkraft erhöhen und ihren Einsatzradius erweitern.

**Weiterhin
Großarmee**

Für diese Armee gibt es keinen sicherheitspolitisch adäquaten Auftrag. Landesverteidigung wäre für die Bundesrepublik gleichbedeutend mit Bündnisverteidigung. Deren "Eintrittswahrscheinlichkeit" ist aber äußerst niedrig. Zudem stehen der NATO, die größer geworden ist und weiter wachsen will, dafür mehr als ausreichende

Kräfte zur Verfügung. Der Modebegriff der Krisenbewältigung kann den traditionellen Verteidigungsauftrag nicht ersetzen. Er besagt alles und nichts. Friedenssichernde Missionen mit rechtlich einwandfreiem Mandat wie SFOR und KFOR fallen ebenso darunter wie nicht näher bestimmte Kriegseinsätze, für die Allwetter- und Nachtkampffähigkeit mit neuen Abstandsraketen und zielsuchenden Gefechtsköpfen benötigt werden.

Fehlende Risikoanalyse

Die Bundesregierung hat kein realitätskonformes sicherheitspolitisches Lagebild. Falls die NATO oder die EU darüber verfügen, behalten sie es für sich. Die Risikoanalyse, die den militärischen Kräftebedarf definiert und den Mittelaufwand legitimiert, ist dem politischen Souverän in den Mitgliedsländern unbekannt. Kein Parlament, keine politische Partei fordern sie ein – für demokratische Gemeinwesen ein Armutszeugnis. Auch die deutsche Öffentlichkeit beginnt hinzunehmen, dass ein Staat als Ausdruck seiner Souveränität eben eine Armee hat und ein großer Staat eine große Armee. Wofür oder wogegen, entscheidet dann von Fall zu Fall die “Staatsräson”.

Bundeswehr wozu?

Streitkräfte und Waffen können Mittel *gegen* den Krieg sein, zugleich sind sie Mittel *zum* Krieg. Ohne sie könnte Krieg nicht stattfinden. Eine Außenpolitik, die den Anspruch erhebt, Friedenspolitik zu sein, muss ihr militärisches Instrumentarium normativ konditionieren. Zur Verfolgung genereller nationaler Interessen kommt es nicht in Betracht. Wir schließen uns der Forderung von Ex-Bundeswehrgeneral Klaus Reinhardt an: “Die Bundesregierung muss endlich sagen, was sie mit dieser Bundeswehr vorhat.” Sonst besteht die Gefahr, dass die Bundeswehrführung sich ihren Auftrag selber schreibt.

Nach innen ist der gesellschaftliche Konsens über Zweck und Auftrag deutscher Streitkräfte zu suchen. Nach außen muss die Bundesregierung deutlicher vermitteln, wo die Grenzen ihrer Mitwirkungsbereitschaft an Unternehmungen liegen, die den vereinbarten Aufgabenrahmen des Bündnisses sprengen. Die deutsche Politik hat sich aus der Formulierung des weichenstellenden NATO-Strategiedokuments von 1999 nahezu gänzlich ausgeklinkt. Das Versäumnis darf sich bei der Konzipierung der Sicherheits- und Militärpolitik der EU nicht wiederholen.

4. Rüstung und Abrüstung

Trendwende zu Beginn des Millenniums

Rüstungskontrolle in der Krise

Die internationale Rüstungskontrolle steckt in einer tiefen Krise. Die Verhandlungen zur weiteren nuklearen Abrüstung im Rahmen der Genfer Abrüstungskonferenz stagnieren, Eckpfeiler wie der ABM-Vertrag wanken. Die Pläne der USA für ein neues Raketenabwehrsys-

tem sind zugleich Ausdruck und Motor weitreichender Veränderungen der internationalen sicherheitspolitischen Landschaft. Eine strategische Neubestimmung von Friedenssicherung und Militärpolitik steht im nächsten Jahrzehnt bevor. Abrüstung, d. h. quantitative Reduzierung von Waffensystemen und Streitkräften sowie Konversion und Demobilisierung, wie sie in der Dekade nach dem Kalten Krieg in großem Umfang stattgefunden hat, ist zwar noch nicht am Ende und setzt sich in unilateralen Maßnahmen zahlreicher Staaten fort. Doch die verhandelte und vereinbarte Rüstungskontrolle befindet sich seit dem Jahrtausendwechsel an einem entscheidenden Wendepunkt. Die überwiegend innerstaatlichen Konflikte und Kriege mit ihren zerstörerischen Folgen für die Bevölkerungen und ihren "Ökonomien der Gewalt" lenken die internationale Aufmerksamkeit auf neue Erfordernisse der Rüstungskontrolle etwa im Bereich der Kleinwaffen sowie auf Konzepte einer umfassenderen Konfliktprävention. Dies stellt auch die politisch Verantwortlichen in Deutschland vor neue Aufgaben: Auf welchen Gebieten und mit welchen Maßnahmen kann Abrüstung vorrangig weiter gefördert werden? Wie soll internationales Konfliktmanagement effektiv und mit dem Ziel größerer Sicherheit für die Menschen betrieben werden?

Die militärische Dominanz der globalen Führungsmacht USA und ihre Tendenz sich der multilateralen Verantwortung, z.B. im Rahmen der UNO, zu entziehen, und gleichzeitig ein Definitionsmonopol für neue Bedrohungen und Interventionsszenarien zu beanspruchen, erschwert den anderen Staaten die Beantwortung dieser Fragen. Die jüngsten Klimaverschlechterungen im Verhältnis zu Russland und China geben Anlass zur Sorge. Wenn Dominanz in Hegemoniestreben übergeht, wird die Welt unsicherer.

**Dominanz der
USA**

Unverwundbar durch Raketenabwehr?

Das Projekt einer über das Territorium der USA hinausgehenden Raketenabwehr (*Allied Missile Defense* bzw. *Theater Missile Defense*), von der neuen US-Administration nunmehr mit Vehemenz propagiert, enthält viele Verlockungen für sehr unterschiedliche Anliegen: Schutz vor den Folgen nuklearer Proliferation, Sicherheit vor sogenannten Schurken- oder Risikostaat, Unverwundbarkeit unter dem Schirm der Supermacht, Abschied von der nuklearen Abschreckung und Vorrang für defensive Konzepte, sowie Teilhabe am *Know how* und am Milliardengeschäft des größten *High Tech*-Projekts der Zukunft. Die Risiken und Widersprüche des Vorhabens fallen demgegenüber nicht sofort ins Auge. Die technische Machbarkeit wird von Experten ernsthaft in Frage gestellt – selbst die Protagonisten des Projekts rechnen mit mindestens zehn Jahren für eine erste Realisierungsstufe – und die Kosten könnten buchstäblich astronomisch werden. Nicht alle

**Verlockungen
und Risiken**

Staaten werden sich dem zugrundeliegenden Freund-Feind-Schema fügen, und die absolute Sicherheit des einen mag für den anderen bedrohlich sein; bereits vorhandene Asymmetrien könnten vertieft, neue Rüstungsspiralen initiiert werden.

ABM-Vertrag

Besonders Russland und China wehren sich gegen die US-Raketenabwehrpläne und insistieren auf Einhaltung des ABM-Vertrages. Sie befürchten, dass die Abschreckung untergraben wird, wenn die USA eine Erstschlagsfähigkeit erwirbt. China argwöhnt, dass sich auch andere asiatische Staaten eine Raketenabwehr zulegen könnten. Dies mindert die Bereitschaft, sich auf weitere Abrüstung einzulassen und behindert Fortschritte in der Genfer Abrüstungskonferenz. Verlockungen und Risiken haben indes eines gemeinsam: zu viele ungedeckte Schecks auf unser aller Zukunft, um schnelle Antworten zu geben. Wir brauchen eine breite öffentliche Diskussion der komplexen sicherheitspolitischen Zusammenhänge. Eine Arbeitsteilung, bei der das Auswärtige Amt als Bedenkensträger auftritt, aber kaum offene Kritik an den amerikanischen Plänen wagt, und das Verteidigungsministerium am europäischen Abwehrsystem MEADS mitarbeitet, ist wenig hilfreich und erhöht weder die außen- noch die innenpolitische Glaubwürdigkeit.

Teilhabe an Technologie?

Die schnelle Bereitschaft des Bundeskanzlers, nach dem technologischen *Spin off* des Projektes zu greifen, ignoriert die Erfahrungen der SDI-Debatte und die mageren Erträge der damaligen amerikanisch-deutschen Kooperation. Sie sollte zurückgezogen werden. Stattdessen verdient die Gefahr einer Militarisierung von Forschungsressourcen im großen Stil mehr Aufmerksamkeit. Die russische Initiative für ein gesamteuropäisches Abwehrsystem ist aufzugreifen, weil sie eine sorgfältige Bedrohungsanalyse zur Voraussetzung jedweder Planung macht. Bedrohungsszenarien von heute sind in zehn Jahren möglicherweise irrelevant. Ein alliiertes Raketenabwehrsystem hingegen könnte die Gefahren, die es beschwört, erst schaffen.

Wird mit dem unangefochtenen Technologievorsprung der USA eine neue militärische Globalstrategie implementiert, birgt dies schwerwiegende Konsequenzen für bestehende "Gleichgewichte" und die ohnehin erschütterte Rüstungskontrolle. Selbst wenn sich die Fenster der Verwundbarkeit technologisch schließen ließen, wäre der politische Preis zu hoch. Gegenmaßnahmen mittels anderer nuklearer und nichtnuklearer *High Tech*-Waffen sind zu erwarten. Neue Feindbilder mit negativen Wirkungen für weitere Abrüstung wären die Folge. Die Strategie der USA verbindet erklärtermaßen defensive und offensive Optionen. Der mit der Raketenabwehr auch bezweckte Schutz amerikanischer und alliierter Militärbasen und Truppen in Übersee soll die Rückendeckung für militärische Interventionskapazitäten in Regionen amerikanischen nationalen Interesses abgeben.

Die parallel zur Raketenabwehr laufenden Pläne des Pentagon, amerikanische Satelliten zu armieren, um Objekte im Welt- raum bekämpfen zu können, drohen einen extrem destabilisieren- den Rüstungswettlauf im All auszulösen. Andere Mächte, die auf ihre Aufklärungs- und Kommunikationsatelliten angewiesen sind, werden nachziehen; die Technik zur Zerstörung von Weltraumob- jekten ist nicht neu. Bereits in Friedenszeiten wären somit Satelli- ten für Informationsgewinnung und -weiterleitung sowie Frühwar- nung ständig im Visier von Killersatelliten. In der Krise droht jeder beteiligten Partei die sekundenschnelle Ausschaltung entscheidender Glieder ihrer Kommandokette, womit die Streitkräfte blind, taub und stumm würden. Dadurch läge auf dem Präventivschlag geradezu eine Prämie – ein instabiler Zustand, der die “Duellsituation” der beiden Nukleararsenale im Kalten Krieg vergleichsweise harmlos erscheinen ließe.

Wettrüsten im All

Der alte Traum von der Unverwundbarkeit entspringt einer unila- teralistischen, in der Konsequenz antiglobalen Logik. Sie steht Kon- zepten einer “Gemeinsamen” oder “Kollektiven Sicherheit” mit ver- trauensbildenden Maßnahmen, wie sie in Europa aus der Erfahrung des Ost-West-Konflikts heraus entwickelt wurden, diametral entgegen. Man muss kein Nostalgiker sein um zu erkennen, dass die Erhöhung militärischer Interventionsfähigkeit andere Weichen stellt als die zum gegenseitigen Gewaltverzicht.

Abrüstung fortsetzen – Multilaterale Rüstungskontrolle neu initiieren

Vertragliche Verpflichtungen müssen eingehalten werden. Das gilt für die konventionelle Abrüstung, vor allem für die Ratifizierung des an- gepassten KSE-Vertrages. Und die auf zehn Jahre geplante Umsetzung der Chemiewaffen-Konvention bleibt vor allem für Russland und die USA auf der Tagesordnung. Ein effektives Verifikationsregime für bio- logische Waffen wird immer noch vor allem von den USA blockiert.

Abrüstungs- verträge

Der amerikanische Unilateralismus gefährdet die Verträge, die der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen entgegenwir- ken. Europa muss im eigenen Interesse neue Initiativen der multila- teralen Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung der Atomwaffen und ihrer Trägersysteme entwickeln. Zu begrüßen ist die amerikanische Ankündigung, die Möglichkeit radikaler Schritte im eigenen Nuklea- rarsenal zu prüfen und damit Dogmen aus dem Kalten Krieg wie die vollständige Abdeckung aller militärischen Ziele in Russland oder die “Triade” aus Interkontinentalraketen, U-Boot-Raketen und Fern- bombnern zur Disposition zu stellen. Unilaterale Schritte können den Abrüstungsprozess vorantreiben. Sie sollten freilich später durch Ab-

Nichtver- breitung

kommen abgesichert werden, um für angemessene Verifikation zu sorgen und die getroffenen Maßnahmen unumkehrbar zu machen. Absichtserklärungen werden hohl, wenn die Rüstungsmodernisierung fast ungebremst voranschreitet, immer neue Waffensysteme in die Erprobung gehen und die Militärausgaben der großen Rüstungsproduzenten wieder deutlich ansteigen.

Eine diplomatische Offensive für die schrittweise Umsetzung des Nichtverbreitungsregimes, die vollständige Nuklearabrüstung, ist notwendig. Zu einer einseitigen Aufkündigung des ABM-Vertrages, die auch die nicht beitragswilligen Staaten des Nichtverbreitungsvertrages (NPT) in ihrer Haltung bestätigen könnte, darf es keine Zustimmung geben. An die Stelle der aus der Blockkonfrontation entstandenen bilateralen Anlage von ABM muss eine Multilateralisierung der Normen und Prinzipien des Vertrages treten. Deutschland sollte einen Prozess fördern, in dem schrittweise und in regionalen Foren über die USA und Russland hinaus China, Indien und die europäischen Nuklearmächte, später auch Pakistan, Israel, Nordkorea und Iran einbezogen werden.

Teststopp

Die Ratifizierung des Nuklearen Teststopp-Vertrages (NTBT) durch die USA bleibt unverzichtbar, wenn die nukleare Abrüstung nicht weiteren Schaden nehmen soll. Die Verhandlungen zu einem *Cut off*-Vertrag zur Beendigung der Herstellung von spaltbarem Material, seit 1995 in Genf auf der Agenda, müssen endlich beginnen. Ferner ist die Genfer Abrüstungskonferenz der geeignete Ort für Gespräche über Rüstungskontrolle im All, die später in Verhandlungen über ein Regelwerk zur Erhaltung der Stabilität im Weltraum überführt werden. Das internationale Raketentechnologiekontrollregime (MTCR) sollte, wie in Helsinki im Oktober 2000 mit Verhandlungen über einen Verhaltenskodex begonnen, gestärkt werden. Die Europäer müssen insbesondere ihre diplomatischen Bemühungen gegen weitere Stationierungen von Raketensystemen im Mittelmeerraum verstärken.

MTCR

Waffenplutonium entsorgen – Abrüstungshilfe intensivieren

Ein wichtiger Teilschritt nuklearer Abrüstung ist die Entsorgung des Waffenplutoniums. Im September 2000 haben die USA und Russland vertraglich vereinbart, zunächst jeweils 34 Tonnen Plutonium aus ihren Beständen so zu verarbeiten, dass es ohne großen technischen Aufwand nicht wieder zur Waffenproduktion verwendet werden kann – ein begrüßenswerter Anfang, um die weltweit ca. 250 Tonnen militärisch genutztes Plutonium zu reduzieren.

Im Gegensatz zu den USA benötigt Russland dafür technische und vor allem finanzielle Hilfe. Strittig ist, welche Technik bei der Plutonium-Entsorgung eingesetzt werden soll. Zur Auswahl stehen die

Mischoxid-Technologie (MOX) oder die sogenannte Immobilisierung. Beim MOX-Verfahren wird das Waffenplutonium mit Uran vermischt und zu Brennelementen für Kernkraftwerke verarbeitet. Bei der Immobilisierung wird das Waffenplutonium mit den hochradioaktiven Spaltprodukten aus der zivilen Kernenergienutzung vermischt und in Glas- oder Keramikblöcke eingeschmolzen. Mit keinem der beiden Wege lässt sich die Proliferationsgefahr restlos beseitigen. Für keine der Optionen verfügt Russland über die notwendigen technischen Voraussetzungen. Technologie zur Herstellung von MOX-Brennelementen könnte aus Deutschland geliefert werden. Auch bei der Immobilisierungstechnologie könnte deutsches *Know how* zur Verfügung gestellt werden. In der Bundesrepublik wird die Immobilisierung bevorzugt. Russland möchte nicht auf die Energiegewinnung, die nur mit MOX möglich ist, verzichten.

Technik versus Immobilisierung

Deutschland sollte sich auf jeden Fall an der technischen und finanziellen Hilfe zur Plutoniumentsorgung beteiligen. Dies bietet die Möglichkeit, darauf zu drängen, dass Russland – und parallel dazu dann auch die USA – sich den Kontrollen und langfristigen "vollständigen Sicherungsmaßnahmen" der internationalen Atomenergieorganisation (IAEO) unterwerfen.

IAEO- Kontrollen

Auch auf anderen Gebieten kann die Bundesregierung ihre Unterstützung bereits beschlossener Abrüstung verstärken. Oft sind die Kosten eine entscheidende Hürde für die schnelle und vollständige Durchführung von Abrüstungsmaßnahmen. Die Summe von rund 34 Millionen DM, die Russland im Jahr 2000 für die Verringerung seiner Chemiewaffen erhielt, sollte deutlich aufgestockt werden. Wichtige Zeichen zur Linderung von Konfliktfolgen können mit einem erhöhtem technischen und finanziellen Einsatz für Minenräumprogramme und die Verschrottung von überschüssigen Kleinwaffen gesetzt werden.

Felder der Abrüstung ausweiten – Kleinwaffen kontrollieren

Der Vertrag von Ottawa zum Verbot von Anti-Personenminen, außerhalb der traditionellen Rüstungskontrollforen ausgehandelt, war ein Erfolg, auch wenn er ungenügende Bindungswirkungen hat und bereits an neuen Minen gearbeitet wird, um die Verpflichtungen zu unterlaufen. Der Vertrag kam zustande, weil gleichgesinnte Staaten und Nichtregierungsorganisationen gemeinsam die Blockaden der Machtpolitik umgangen haben. Das hat die internationale Öffentlichkeit für die zerstörerische, unmenschliche Wirkung der in heutigen Kriegen meistbenutzten Waffen sensibilisiert und ähnliche Bemühungen zur Kontrolle der Ausbreitung von Kleinwaffen angeregt. Die Pro-

Antipersonen- minen

**Handfeuer-
waffen**

liferation von Handfeuerwaffen, Mörsern und Landminen muss eingedämmt werden. Abkommen im Bereich der Klein- und leichten Waffen stehen erst am Anfang. Es gibt ermutigende Regionalinitiativen in Europa, Amerika und Afrika, dort vor allem die Bamako-Deklaration der OAU vom Dezember 2000 sowie das Moratorium in Westafrika. Während der ersten UN-Konferenz über "Illegalen Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen in all seinen Aspekten" im Juli 2001 in New York wird es darauf ankommen, exportierende wie importierende Staaten in die Pflicht zu nehmen. Den zahlreichen politischen Absichtserklärungen muss die striktere Kontrolle – auch des legalen – Handels mit Kleinwaffen folgen. Deutschland kann hier im Rahmen der von der EU 1998 beschlossenen "Gemeinsamen Aktion" eine Vorreiterrolle spielen.

Glaubwürdig bleiben: Rüstungsexporte eindämmen

Mit der Genehmigung der Ausfuhr von Rüstungsgütern im Wert von 6,5 Milliarden DM im Jahre 1999 und einem Export von Kriegswaffen im Wert von 2,8 Milliarden DM, was ungefähr einer Verdoppelung gegenüber den Vorjahren entspricht, gehört Deutschland mehr denn je zu den Großexporteuren. Dies steht im Widerspruch zu den Ankündigungen der rot-grünen Koalition. Mit der Neufassung der politischen Exportgrundsätze im Januar 2000 und mit der erstmaligen Vorlage eines Berichts der Bundesregierung über "Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter" im September 2000 bemüht man sich in Berlin zwar um mehr Transparenz. Weniger Rüstungsexport ist aber das noch wichtigere Ziel. Vor allem darf das "Altmaterial" aus dem Umbau der Bundeswehr nicht in verstärkte Ausfuhren fließen. Die jüngste Kritik an der Lieferung einer Munitionsfabrik an die Türkei und von Kriegsschiffen an Südafrika zeigt, dass die grundsätzliche Kontroverse über die moralischen und politischen Kriterien für die Ausfuhr von Rüstungsgütern aktuell bleibt.

**Waffen-
Großexporteur
Bundesrepublik**

Reinhard Mutz

Bruno Schoch

Ulrich Ratsch

in Kooperation mit

Corinna Hauswedell

Christoph Rohloff