



# FRIEDENSGUTACHTEN 2004

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

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

---

LIT

# **FRIEDENSGUTACHTEN 2004**



# **FRIEDENSGUTACHTEN**

## **2004**

**Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)**

**Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)**

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

**Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)**

**Bonn International Center for Conversion (BICC)**

**herausgegeben von**

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

---

**LIT**

Titelphoto: © Madrid nach dem 11. März 2004 (AP Photo/Peter Dejong)

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

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

ISBN 3-8258-7729-9

© LIT VERLAG Dr. W. Hopf Berlin 2004

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](mailto: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](mailto:vertrieb@lit-verlag.de)

Österreich: Medienlogistik Pichler-ÖBZ, e-Mail: [mlo@medien-logistik.at](mailto:mlo@medien-logistik.at)

Schweiz: B + M Buch- und Medienvertrieb, e-Mail: [order@buch-medien.ch](mailto:order@buch-medien.ch)

# Inhalt

<b>Vorwort</b>	v
<b>I. Stellungnahme zur gegenwärtigen Situation: Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen</b>	1
1. Europas politischer Wille zum Frieden	4
2. Frieden braucht Recht und internationale Kooperation	9
3. <i>Greater Middle East?</i> Friedensstrategien als Quadratur des Kreises	12
4. Frieden benötigt Krisenprävention	16
<b>II. Einzelanalysen</b>	21
<b>Zusammenfassungen der Einzelbeiträge</b>	23
<b>1. Vielbeschworene Bedrohungen des Friedens</b>	33
1.1. Terrorismus und Frieden (Hans-Joachim Gießmann) . . . . .	33
1.2. Massenvernichtungswaffen: keine neue Gefährdungslage (Harald Müller) . . . . .	42
1.3. Bedrohung Staatszerfall – Antwort <i>Nation-building?</i> (Hans-Georg Ehrhart) . . . . .	52
<b>2. Friedensprozesse und ihre Krisen</b>	61
2.1. “Um des lieben Friedens willen . . .”. Chancen und Risiken von Friedensprozessen (Bernhard Moltmann) . . . . .	61
2.2. Wiederaufbau oder Bürgerkrieg im Irak? (Dieter Reinhardt). . . . .	70
2.3. Friedenspläne und ihre Feinde im israelisch-palästinensischen Konflikt (Margret Johannsen). . . . .	79
2.4. Das Ende des antiterroristischen <i>Honeymoons?</i> Der Putinismus und seine ambivalenten Folgen (Hans-Joachim Spanger) . . . . .	88
2.5. Wie sicher ist die Seidenstraße? Stabilitätsgefährdungen in Zentralasien (Andrea Berg/Anna Kreikemeyer/Delia Rahmonova-Schwarz) . . . . .	98
2.6. Bolivien – Krise eines Friedensmodells (Jonas Wolff) . . . . .	107
2.7. Kein Frieden in Sri Lanka? (Mirjam Weiberg) . . . . .	116
<b>3. Friedensstrategien</b>	122
3.1. Die EU als Friedensmacht? Neue Sicherheitsstrategie und Rüstungskontrolle (Corinna Hauswedell/Herbert Wulf) . . . . .	122

3.2.	Frieden durch Krieg. Die “Bush-Revolution” und die amerikanische Demokratie (Katja Rüb/Jürgen Wilzewski) . . .	131
3.3.	Spielt Iran mit dem nuklearen Feuer? Ein regionaler Lösungsansatz ist gefragt (Götz Neuneck) . . . . .	140
3.4.	Die Modernisierungsblockade in den arabischen Ländern verlangt einen wirklichen Politikwechsel (Bruno Schoch) . . . . .	147
3.5.	<i>Human Security</i> – mehr als ein Schlagwort? (Michael Brzoska). . . .	156
3.6.	Geschlechterperspektiven in der Friedens- konsolidierung: Afghanistan und Irak (Renée Ernst/Simone Wisotzki) . . . . .	166
3.7.	Kinderrecht auf Demobilisierung und Reintegration (Vera Chrobok) .	175
3.8.	Krisenprävention in einer gewaltträchtigen Welt: Welchen Beitrag kann die Armutsbekämpfung leisten? (Bettina Führmann). . . . .	182
3.9.	Friedensförderung durch Völkerrecht? (Michael Bothe) . . . . .	191
<b>4.</b>	<b>Innovative Instrumente und Akteure?</b>	200
4.1.	Zivil-militärische Intervention – Militärs als Entwicklungshelfer? (Andreas Heinemann-Grüder/Tobias Pietz) . . . . .	200
4.2.	Nachkrieg auf dem Balkan: Die Rolle internationaler Polizeimissionen bei der Friedenskonsolidierung (Thorsten Stodiek) .	209
4.3.	Friedensstifter oder Kriegsgewinnler – Zur Rolle der Privatwirtschaft in bewaffneten Konflikten (Wolf-Christian Paes) . . .	218
4.4.	Europäische Rüstungskontrolle, eine Geisel subregionaler Konflikte? Zur Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrags (Hans-Joachim Schmidt/Wolfgang Zellner) . . . . .	227
4.5.	Privatisierung der Wasserversorgung als Konfliktursache (Ulrich Ratsch) . . . . .	234
4.6.	Die Gefangenen von <i>Guantánamo Bay</i> – ohne Menschenrechte? (Hans-Michael Empell) . . . . .	243
<b>5.</b>	<b>Gibt es eine deutsche Friedenspolitik?</b>	251
5.1.	Verteidigung am Hindukusch? Gratwanderungen deutscher Sicherheitspolitik (Reinhard Mutz) . . . . .	251
5.2.	Ein Kopftuch ist ein Kopftuch ist ein Kopftuch . . . Ungelöste Fragen der Islampolitik in Deutschland (Sabine Mannitz) .	260
5.3.	Was hat Frühwarnung mit der Vermeidung von Krieg zu tun? (Angelika Spelten) . . . . .	269
5.4.	Zivile Konfliktbearbeitung im Aufwind? Regierung und Nichtregierungsorganisationen formulieren ehrgeizige Pläne (Christoph Weller). . . . .	279
<b>III.</b>	<b>Zeittafel</b>	289
	(zusammengestellt von Hardi Schindler)	
1.	Vorderer Orient . . . . .	291
2.	Europa . . . . .	296
3.	Afrika südlich der Sahara . . . . .	302

4.	Asien und Ozeanien . . . . .	305
5.	Amerika . . . . .	309
6.	Internationale Organisationen . . . . .	312
7.	Transnationaler Terrorismus . . . . .	314
8.	Internationaler Strafgerichtshof, Kriegsverbrecher- prozesse, Wahrheitskommissionen . . . . .	315
9.	Weltwirtschaft . . . . .	316

<b>IV. Anhang</b>		317
Abkürzungsverzeichnis . . . . .		319
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren . . . . .		324
Anschriften der Institute . . . . .		326





## Vorwort

Viele gute Gründe wurden gegen den Irak-Krieg vorgebracht. Einer davon betraf das Verhältnis zwischen islamischer und westlicher Welt, dem mit dem Krieg eine weitere Last aufgeladen wurde. Konnte man nach dem schnellen Ende der Kampfhandlungen im Irak noch hoffen, dass die Befürchtungen größer waren als der angerichtete Schaden, hat sich dies seit dem Bekanntwerden der menschenverachtenden Folterpraktiken durch US-amerikanisches Militärpersonal umgekehrt.

Diese und zahlreiche andere aktuelle Konflikteskalationen verstärken die Zweifel daran, ob mit militärischen Mitteln mehr Sicherheit und stabiler Frieden zu schaffen ist und ob auf all den anderen Feldern von Krisenprävention und Konfliktbearbeitung schon ausreichende Anstrengungen unternommen werden, kollektive Gewaltanwendung systematisch zurückzudrängen und zu verhindern.

Gegen solche Zweifel verweisen wir im diesjährigen Friedensgutachten auf die Erfahrungen und Erkenntnisse aus Friedensprozessen und Friedensstrategien. Mit neuen Ansätzen und Instrumenten, die wir unter die Lupe nehmen, wird vielerorts versucht, der Gewalt Einhalt zu gebieten und den Frieden zu befördern. Doch auch Friedensprozesse durchschreiten Krisen, Friedensstrategien werden unterlaufen, neue Ansätze und Instrumente können alte Probleme lösen, werfen aber zugleich neue Fragen und Widersprüche auf. Diese Unvollkommenheit aller Bemühungen um Frieden und ihre Ambivalenzen sind ein immer wiederkehrendes Thema der hier versammelten Analysen. Sie verweisen einmal mehr darauf, dass Frieden keine schnellen Lösungen verträgt, sondern Beharrlichkeit und einen langen Atem erfordert.

Wenn sich die ersten drei Beiträge in diesem Jahr mit den "vielbeschworenen Bedrohungen des Friedens" kritisch auseinandersetzen, verbinden wir damit auch den Anspruch, mit unseren Analysen tiefer zu blicken als es im dominanten sicherheitspolitischen Diskurs geschieht. Dieser scheint vor allem jene Gefährdungen erkennen zu wollen, denen man meint, mit militärischen Mitteln begegnen zu können. Das reicht nicht aus. Deshalb richten wir den Blick auch auf Konfliktursachen, zivile Krisenprävention, Ansätze menschlicher Sicherheit und Maßnahmen der Friedenskonsolidierung.

Das Friedensgutachten wendet sich sowohl an politische Entscheidungsträger als auch an eine interessierte Öffentlichkeit. Trotz wirtschaftlicher Krisenerscheinungen und anhaltender innenpolitischer Reformdebatten nimmt die Außen- und Sicherheitspolitik breiten Raum im politischen Meinungsstreit ein. Dazu wollen wir einen Beitrag leisten.

Zum ersten Mal wenden wir uns in diesem Jahr auch gezielt an Multiplikatoren der Jugend- und Erwachsenenbildung, vor allem an Lehrerinnen und Lehrer: Zeitgleich mit diesem Buch erscheint ein 24-seitiges Begleitheft mit didaktischen Materialien zu einzelnen Schwerpunkten. In Zusammenarbeit mit AutorInnen und Herausgebern des Friedensgutachtens wurde vom Institut für Friedenspädagogik Tübingen (IFT) die Handreichung "Friedensgutachten 2004 – didaktisch" erstellt. Sie soll es vor allem Jugendlichen erleichtern, sich mit aktuellen friedenspolitischen Fragestellungen zu beschäftigen. Günther Gugel und Uli Jäger vom IFT ist es gelungen, in kurzer Zeit zentrale Themenstellungen des Friedensgutachtens 2004 für die unmittelbare Verwendung im Unterricht aufzubereiten. Ihnen sei an dieser Stelle besonders gedankt, ebenso der Deutschen Stiftung Friedensforschung, die dieses Vorhaben finanziell unterstützt hat.

Insgesamt hatte die Friedensforschung in den vergangenen Monaten erhebliche finanzielle Einbußen zu verkraften, auch die das Friedensgutachten herausgebenden Institute werden von Sparmaßnahmen nicht verschont. Dem öffentlichen Auftrag, die Voraussetzungen für Frieden wissenschaftlich zu erforschen, lässt sich nur eingeschränkt entsprechen, wenn der Forschungsbedarf kontinuierlich wächst, die Mittel dafür aber gekürzt werden. Für viele dringende Forschungsvorhaben, auch zu Problemstellungen, die in diesem Gutachten aufgeworfen werden, fehlen die öffentliche Unterstützung und finanzielle Förderung.

Ende April 2004 wurden die Einzelanalysen des vorliegenden Gutachtens abgeschlossen, der Text der Stellungnahme Ende Mai. Die Gesamtedaktion lag turnusgemäß beim Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg-Essen, das für diese Aufgabe durch das Ministerium für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen großzügig unterstützt wurde. Für vielfältige und tatkräftige Hilfen bei der Fertigstellung des Friedensgutachtens 2004 ist in besonderer Weise Bettina Führmann und Sabine Wagner am INEF sowie Frank Weber und seinem Team beim LIT Verlag zu danken.

Duisburg, Heidelberg, Hamburg, Frankfurt a.M., Bonn  
15. Juni 2004

Die Herausgeber

**I.**

## **Stellungnahme**

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



Der militärisch relativ leicht erzielte Sieg im Irak droht in eine schwere politisch-moralische Niederlage des Westens umzuschlagen. Kriegführung und militärisches Handeln demokratischer Staaten stehen heute, ein Jahr nach dem schnell erklärten Ende des Krieges, noch mehr auf dem Prüfstand, als dies in den weltweiten Protesten gegen die Kriegskoalition im Frühjahr 2003 bereits sichtbar geworden war. Geblendet von der Hybris einer präzedenzlosen militärischen Überlegenheit hatte die Bush-Regierung alle Warnungen vor den unabsehbaren Folgen eines völkerrechtswidrigen Krieges in den Wind geschlagen. Jetzt herrscht zwischen Euphrat und Tigris das Chaos.

Der Westen und seine Vormacht haben einmal mehr die ihm in der islamischen Welt entgegengebrachten Ressentiments bestärkt und damit eine Besorgnis erregende Eigendynamik von Krieg, Besatzung, Widerstand und Vergeltung heraufbeschworen. Die gesamte Region ist heute noch weniger stabil als vor dem Irak-Krieg, auch wegen der prekären Lage in Palästina. Freiheit und Demokratie für *Greater Middle East* – solche Ankündigungen klingen gegenwärtig hohl, kooperationsbereite Partner in der arabischen Welt sind brüskiert. Wenn man nicht weiß, wie man die Voraussetzungen für Frieden schaffen kann, soll man keine Kriege führen. Mehr noch: Der Bruch der Genfer Konventionen durch US-amerikanisches Militärpersonal entzieht dem Ansinnen vollends die Berechtigung, Demokratie mit militärischen Mitteln ins Werk setzen zu wollen.

**Instabilität  
des Nahen  
und  
Mittleren  
Ostens**

Der Krieg und die Besatzung im Irak haben die internationalen Beziehungen in Mitleidenschaft gezogen, ihre Grundregeln und menschenrechtlichen Errungenschaften werden durch die Strategien der Gewalt und der Entrechtlichung entwertet. Die menschenverachtenden Praktiken der Besatzungstruppen provozieren und bewirken bereits eine schreckliche Beschleunigung der Spirale der Gewalt, eine Aufrüstung von Köpfen und Herzen. Wie ein böser Fluch des völkerrechtswidrigen Krieges muten die jetzt aufgedeckten Folterpraktiken an, wer immer sie angeordnet hat. Wenn die Arroganz der Macht die Demokratie als solche zu diskreditieren droht, sind unsere ureigensten Interessen betroffen.

**Spirale der  
Gewalt**

Seit den Anschlägen in Madrid am 11. März 2004 lässt sich nicht mehr verdrängen, dass auch die Europäer im Fadenkreuz islamistischer Terroristen stehen. Diese sehen sich durch die Irak-Politik der Bush-Regierung in ihrem Kampf gegen den Westen eher bestärkt, als dass ihnen der Rückhalt hätte entzogen werden können. Der "Krieg gegen den Terrorismus" und gegen die "Achse des Bösen" hat die Welt nicht friedlicher, sondern unsicherer gemacht. Der Irak ist Nährboden des transnationalen Terrorismus geworden.

Noch deutlicher als vor einem Jahr werden durch die *drei* meistbeschworenen Bedrohungen die friedenspolitischen Perspektiven verstellt. Transnationaler Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und der Zerfall von Staatlichkeit rücken ins Visier der internatio-

**Die drei  
meistbe-  
schworenen  
Bedrohun-  
gen**

#### 4 Stellungnahme

##### **Blick für alle globalen Bedrohungen öffnen**

nalen Sicherheitsstrategen, weil man meinte, ihnen vor allem militärisch begegnen zu können. Sie sind jedoch nur ein Teil der heutigen globalen Bedrohungen. Will man wirkungsvolle Friedensstrategien entwickeln, muss der Blick geöffnet werden für alle Gefährdungen, die das Leben und Wohlergehen der Menschen bedrohen: Hunger und Armut, wirtschaftliche Ungleichheit und politische Ungerechtigkeit, konfliktverschärfende Gewaltökonomien, gewaltsame Vertreibungen, Epidemien, Ressourcenknappheit sowie die vielfältigen ökologischen Gefährdungen. Ihnen kann die Staatengemeinschaft weder mit Krieg und Aufrüstung, noch mit neuen Sicherheitsstrategien zu Leibe rücken. Nötig sind vielmehr gemeinsame Anstrengungen für eine gerechtere und spannungsfreiere Welt, die Zurückweisung von Gewalt als Mittel der Politik und die Umsetzung nachhaltiger Friedensprozesse und -strategien. Darauf konzentrieren wir uns im diesjährigen Friedensgutachten.

### **1. Europas politischer Wille zum Frieden**

Die Erfahrungen zweier Weltkriege haben in Europa den Krieg als Mittel der Politik diskreditiert. Dies begünstigte zusammen mit der äußeren Bedrohung im Ost-West-Konflikt und dem Machtverlust der Nationalstaaten im Globalisierungsprozess die europäische Einigung. Sie zielte darauf, durch ökonomische und politische Integration nationale Feindschaften und Rivalitäten zu überwinden und die wirtschaftliche Entwicklung zu befördern. Die europäische Integration gilt mit Recht als erfolgreiches Friedensprojekt. Diese Erfolgsgeschichte prägt die europäischen Einstellungen zur militärischen Gewalt.

##### **Krieg als Mittel der Politik bleibt verpönt**

Am Vorabend des Irak-Kriegs waren die europäischen Staaten zerrissen zwischen der Ablehnung des Interventionskriegs und ihrer Loyalität zur transatlantischen Vormacht. Auch unterschiedliche Bedrohungsvorstellungen ließen die Ansätze einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zurücktreten hinter die Betonung nationaler Außenpolitiken. Die Bundesrepublik Deutschland bezog zum ersten Mal in ihrer Geschichte an der Seite Frankreichs Stellung gegen Washington. London, Rom, Madrid und andere protestierten dagegen und ordneten die Bedenken gegen den Bruch des Völkerrechts der transatlantischen Solidarität unter.

Dagegen waren sich die europäischen Gesellschaften und öffentlichen Meinungen weitgehend einig in der Kritik am imperialen Gestus der Neokonservativen in Washington und ihrer Strategie von Präventivkrieg und gewaltsamem Regimewechsel. Ob die Friedensdemonstrationen am 15. Februar 2003 "rückwirkend als Signal für die Geburt einer europäischen Öffentlichkeit in die Geschichtsbücher eingehen" werden, wie Jürgen Habermas mutmaßte, wird sich weisen. Doch offenkundig widersetzen sich die Europäer der Rückkehr des Krieges als gewöhnlichem Mittel von Machtpolitik.

### **Der Transatlantismus ist nicht obsolet**

Vor die Alternative gestellt, in Brüssel den Zusammenhalt zu vertiefen oder mit Washington verbunden zu sein, werden viele, insbesondere der neuen EU-Staaten, die zweite Option vorziehen. Deshalb wird jeder Versuch, sich gegen die USA zu verbünden, Europa nicht einen, sondern spalten. Allerdings gilt umgekehrt dasselbe: Auch die unkritische Anbiederung an Washington ist kein Königsweg zur außenpolitischen Einheit Europas. Es fehlt nicht an brisanten Konfliktherden auf der Welt, für deren Bearbeitung die Ordnungsmacht USA auch künftig unabdingbar ist. Wir plädieren dafür, internationale Ordnungsbemühungen an den Kriterien der Friedensförderung zu messen.

**Europas  
Einigung  
geht nicht  
gegen die  
USA**

Das gemeinsame Gesellschaftsmodell eint Amerika und Europa. Aber an der Frage, ob das Verfassungsmodell allein durch eigenes Vorbild, diplomatisches Werben und wirtschaftliche Anreize befördert werden soll, können sich die Geister scheiden. Ob der gemeinsame Wertekanon gar mit Krieg und Waffengewalt über den Erdball verbreitet werden darf, trennt die Neokonservativen in Washington von den meisten Europäern, aber auch von der bisherigen Tradition amerikanischer Außenpolitik.

Vor diesem Hintergrund halten wir die Vorstellung, das größere Europa könnte – und sollte – den hegemonialen Unilateralismus der USA ausbalancieren, für Phantasterei. Gerade weil die Europäische Union sich nicht zu einer militärisch auftrumpfenden Weltmacht fortentwickeln wird, muss sie ihre spezifischen Fähigkeiten und Stärken zum Tragen bringen – neben, nicht gegen Amerika. Beiderseits des Atlantiks sind Lektionen zu lernen. Die Amerikaner sind dabei zu begreifen, dass sich militärische Überlegenheit nicht von selbst in politische Gestaltungsfähigkeit übersetzt. Die Europäer beginnen ihre weltpolitische Verantwortung zu erkennen – auch gegenüber Folgen amerikanischen Handelns.

**Transatlantische  
Lektionen**

### **Die EU-Erweiterung: ein historischer Meilenstein**

Am 1. Mai 2004 hat die Europäische Union zehn neue Mitglieder aufgenommen und dieses Ereignis gebührend gefeiert. Es stellt einen Meilenstein dar auf dem Weg zu einem Europa, das mit seiner kriegerischen Geschichte gebrochen hat. Zwar zeigten sich auf dem Balkan die Grenzen des friedlichen Transformations- und Integrationsprozesses; doch blieben diesmal nationalistische Kriege die Ausnahme. Selten zuvor ist ein schwieriger historischer Neuordnungsprozess so umsichtig und erfolgreich betrieben worden.

Die EU erreichte dies im Wesentlichen mit ihrer Zivilmachtstrategie und *soft power*: Diplomatie, ökonomischen Anreizen, Assoziations- und Beitrittsperspektiven, nachbarschaftlicher Kooperation und Rüstungskontrolle. Die dominante Ordnungsvorstellung der Europäer bleibt die fortschreitende Verrechtlichung der internationalen Politik. Auch auf zwischenstaatlicher Ebene soll nicht das Recht des Stärkeren, sondern die

**Stärke des  
Rechts statt  
Recht des  
Stärkeren**



Stärke des Rechts herrschen. Dieses Ziel bleibt richtig, auch in Zeiten, in denen Mächtige das Recht mit Füßen treten. Umso mehr ist dadurch die Europäische Union als große Wirtschaftsmacht gefordert, ihren Einfluss auf die internationale Ordnung geltend zu machen.

### **Die Grenzen europäischer Friedenspolitik**

Auch wenn es dem Wunschenken vieler Europäer entgegenkäme, kann sich die Welthandelsmacht EU nicht aus ihrer globalen Verantwortung verabschieden und ihre internationale Politik auf die unmittelbaren Nachbarn beschränken. Zugleich aber lässt sich ihr bisheriges Erfolgsrezept, ihre Attraktivität in Stabilitätsexport umzumünzen, nicht einfach fortschreiben. Gewiss, der Stabilitätspakt für Südosteuropa versprach 1999 allen Balkanstaaten ausdrücklich eine Beitrittsperspektive. Und beim NATO-Mitglied Türkei wirkt das seit Jahrzehnten verheißene Beitrittsziel als Anreiz für Modernisierung und demokratische Reformen. Ankara ist im Begriff, die Auflagen der EU für den Beginn von Beitrittsverhandlungen zu erfüllen. Es scheint, als wolle die türkische Regierung unter Ministerpräsident Recep Tayyip Erdogan die weitverbreitete Meinung widerlegen, der Islam sei mit Demokratie unverträglich. Das verdient jede Unterstützung. Der Beitrag der Europäer zur Verbesserung der Beziehungen mit der islamischen Welt und damit zur internationalen Entspannung wird auch daran gemessen werden, wie sie sich gegenüber der Türkei verhalten.

**Schlüsselrolle  
der Türkei  
für das  
Verhältnis  
zum Islam**

Die Erweiterung der EU ist – zumindest in den bisherigen Mitgliedstaaten – vor allem von den politischen Eliten vorangetrieben worden, ohne breite Partizipation der Bürgerinnen und Bürger. Das hat nicht dazu beigetragen, Ängste vor ungewissen sozialen Folgen abzubauen. Und es hat den notwendigen Wandel im Bewusstsein der Europäer nicht befördert, dass sie die Welt künftig mehr als bisher mitgestalten müssen. Dies betrifft in besonderem Maße ihre – neuen – unmittelbaren Nachbarregionen, für die eine Beitrittsperspektive unrealistisch erscheint. Gegenüber der Ukraine, Weißrussland und Russland ebenso wie gegenüber den Mittelmeerrändern und Staaten im Mittleren Osten wird die EU Reformen, Demokratisierung und Kooperationsbereitschaft auf andere Weise fördern müssen: Durch neue Assoziations-, Nachbarschafts- und Partnerschaftskonzepte. Dabei kann sie an Erfahrungen mit der KSZE/OSZE und dem Barcelona-Prozess anknüpfen.

**EU-  
Erweiterung  
verändert  
die GASP**

Doch wird die erweiterte Europäische Union weiterhin damit zu kämpfen haben, dass die alten Mitglieder außerstande waren, vor der Erweiterung die Institutionen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zu reformieren. Das wird es der EU künftig nicht leichter machen, einen einheitlichen politischen Willen herauszubilden. Geprägt von Geschichte, Geographie und handfesten Interessen streben die außen- und sicherheitspolitischen Tendenzen in der EU der 25 auseinander. Für Spanien sind Marokko und sogar Lateinamerika näher als Polen

und die Ostsee, Deutschland grenzt an neue Mitglieder und muss auf Kooperation mit Russland bedacht sein. Diese zentrifugalen Kräfte zu einem politischen Willen und zur Handlungsfähigkeit zu bündeln, wird noch schwieriger als bisher. Das bereitet vergleichsweise weniger Probleme im Bereich der gemeinsamen Außenwirtschaftspolitik. Doch machen sich Interessenunterschiede und -gegensätze umso schärfer geltend, je mehr der enge sicherheitspolitische Kern von Außenpolitik berührt ist. Das muss nicht nur von Nachteil sein. Gerade diese Zentrifugalkräfte wirken Bestrebungen entgegen, die EU zu einer Militärmacht weiterzuentwickeln.

### **Sicherheitsstrategie – absichtsvoll unbestimmt**

Mit der erstmaligen Verabschiedung eines Sicherheitskonzepts im Dezember 2003 (Solana-Papier) und den Formulierungen zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) im Verfassungsentwurf hat sich die EU auf das umstrittene Terrain der außen- und sicherheitspolitischen Strategiebildung begeben. Bei dem Versuch, sich neben den USA als strategischer globaler Akteur zu platzieren und gleichzeitig nationale Kirchturmpolitik durch eine gemeinsame EU-Politik zu überwinden, mussten jedoch allzuvielen Kompromisse gemacht werden. Herausgekommen ist eine Bedrohungsanalyse, die mit ihrer Akzentuierung von Terrorismus, Massenvernichtungswaffen, Staatszerfall und Kriminalität zu eng ist, um den komplexen Herausforderungen der Globalisierung und den verschiedenen Sicherheitsbedrohungen, wie sie etwa der Millenniumsreport der Vereinten Nationen beschreibt, gerecht zu werden. So wird Sicherheit von der EU in einem eng militärischen Sinne als Voraussetzung für Entwicklung definiert, während die umgekehrte Blickrichtung, die soziale, ökonomische und rechtliche Entwicklungsfaktoren zum Ausgangspunkt für Sicherheit macht, unterbelichtet bleibt. Die Logik dieser Analyse verwischt zudem die klare Trennung zwischen zivilen und militärischen Instrumenten in der Krisenprävention. Vielmehr findet *de facto* eine Prioritätensetzung zugunsten militärischer Ressourcen und Kapazitäten statt. Eine eindeutige Aussage, militärische Interventionen als *ultima ratio* zu betrachten, sucht man vergebens. Ebenso missfällt uns die unbestimmt gehaltene Rede von "raschem und wenn nötig robustem Eingreifen". Wann ist solches Eingreifen nötig und unter welcher demokratischen Kontrolle findet es statt?

**Sicherheit ist  
mehr als  
militärische  
Stärke**

### **Die falsch justierte Bundeswehr**

Den Zwiespalt zwischen strategischer Vernunft und militärischem Ehrgeiz demonstriert augenfällig auch die deutsche Sicherheitspolitik: Hier das entschiedene Nein zum Irak-Abenteuer der Bündnisvormacht, dort die beflissene Anpassung der Verteidigungspolitischen Richtlinien an die konzeptionellen Vorgaben der Allianz. Zu weltweiter Kriegsführung fähige deutsche Streitkräfte, wie sie die Struktur- und Ausbildungsplanung

des Verteidigungsministeriums vorsieht, sprengen nicht nur den Verfassungsauftrag der Bundeswehr, sondern beruhen auch auf keiner sicherheitspolitisch überzeugenden Bedarfsanalyse.

**Intervention  
statt  
Verteidigung**

Jedoch bestimmt der Umbau zur Interventionsarmee längst den Alltag der Bundeswehr. Sie übt bei Invasionsmanövern nicht die Verteidigung des eigenen, sondern die Einnahme feindlichen Territoriums. Sie investiert Millionen in die Anpassung des ursprünglich als Jagdflugzeug entwickelten *Eurofighter* an seine zusätzlichen Aufgaben als Jagdbomber. Sie besteht auf dem umstrittenen Truppenübungsplatz Kyritz Heide, der als einziger in Deutschland die Simulation von Angriffsoperationen mit Luft-Boden-Raketen ermöglicht. Nach innen setzt sie das neue Leitbild der "Armee im Einsatz" um. Ziviles Traditionsgut, das die Bundeswehr substanziell von ihren Vorläuferinnen abhebt, droht dabei auf der Strecke zu bleiben. Schon fordert der Inspekteur des Heeres, General Hans-Otto Budde, statt des Staatsbürgers in Uniform den "archaischen Kämpfer". Diese Tendenzen laufen dem grundgesetzlichen Auftrag der Bundeswehr zuwider. Stattdessen sollte von deutscher Seite verstärkt daran gearbeitet werden, die Reform von Streitkräftekontingenten der EU in den Kontext des Aufbaus einer mobilen und rasch einsetzbaren Friedenstruppe zu stellen, die vom UN-Generalsekretär angefordert werden kann.

**Abrüstung nur für andere?**

Eine Schiefelage zugunsten militärischer Optionen kennzeichnet auch den Verfassungsentwurf der Europäischen Union, etwa durch die Verankerung einer Rüstungsagentur in diesem Text. Eine solche Institution, mit der die Interessen europäischer Waffenlabors und -produzenten harmonisiert werden sollen, hat in einer Verfassung nichts zu suchen. Dagegen wurde ein von vielen Nichtregierungsorganisationen und der Friedensforschung gefordertes "Amt für zivile Konfliktbearbeitung" nicht aufgenommen. Das verrät viel über die Stärken gesellschaftlicher Kräfte und ihre Lobbyarbeit.

**Das Konzept  
der  
Abrüstung  
verblasst**

Noch bedenklicher und vor dem Hintergrund der KSZE-Erfahrungen völlig unverständlich erscheint uns, dass internationale Abrüstung nicht zum neuen sicherheitspolitischen Zielkatalog der EU-Strategie gehört. Mit Blick auf die Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen soll zwar nach dem Willen der EU die Abrüstung der anderen forciert werden. Die eigenen Potenziale aber bleiben davon ausgenommen. Wir halten dagegen trotz der Blockadepolitik der USA neue Initiativen zur multinationalen Rüstungskontrolle für möglich und dringend geboten, zum Beispiel im Rahmen der NPT-Überprüfungskonferenz 2005. Auch die Staaten der EU geben nach wie vor zu viel und nicht zu wenig für Rüstung aus. Für die Beschaffung von Waffen beläuft sich das jährliche Budget in den Verteidigungshaushalten der EU-Mitgliedsländer zusammen genommen auf ungefähr 20 Milliarden Euro. Diese Beschaffungen sind nur zum Teil aufeinander abgestimmt und nach wie vor werden

moderne Waffensysteme und sonstiges Gerät mehrfach entwickelt und produziert. Fast alle Länder verfügen über die drei Hauptteilstreitkräfte (Luftwaffe, Heer und Marine), statt durch eine Arbeitsteilung öffentliche Mittel effizienter zu verwenden. Von den Weltmilitärausgaben werden mehr als zwei Fünftel in den USA und ein weiteres Viertel in den EU-Ländern ausgegeben. Alle übrigen Länder der Welt teilen die restlichen 35 Prozent unter sich auf. Angesichts dieser Konzentration der Mittel auf wenige westliche Länder sollte sich die EU in den Vereinten Nationen für eine Umkehr des Trends steigender Militärausgaben einsetzen, um Mittel für langfristig orientierte Krisenprävention und Konfliktnachsorge verfügbar zu machen. Der Verhaltenskodex für den Export von Rüstungsgütern aus EU-Mitgliedsstaaten ist rechtsverbindlich umzusetzen.

**Rüstungs-  
ausgaben  
steigen**

### **Zivile GASP vor ESVP**

Mit dem jetzt eingeschlagenen Weg einer Vorrangstellung von Sicherheits-, Verteidigungs- und Rüstungspolitik entfernt sich die Europäische Union mehr und mehr vom Modell einer Zivilmacht. Wir empfehlen den Verantwortlichen, statt sich bei den Details der ESVP im Gestrüpp von Industriekonkurrenz und nationalen Eigeninteressen zu verheddern, mehr auf die Fortentwicklung der GASP und die Imperative der Entwicklungspolitik zu achten. Die EU-Außenpolitik sollte sich auf ihre Stärken konzentrieren: wirtschaftliche Integration, Diplomatie, zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. Hierfür sollten die konzeptionellen und materiellen Ressourcen neu gebündelt werden, um die Fähigkeiten der EU zu verbessern, zum Abbau struktureller wie aktuell auftretender Krisen- und Gewaltursachen in einem multilateral abgestimmten Handeln beizutragen. Dass dies in Übereinstimmung mit völkerrechtlichen Normen erfolgen muss, ist nach den Irak-Erfahrungen wichtiger denn je.

**Europa muss  
Zivilmacht  
bleiben**

## **2. Frieden braucht Recht und internationale Kooperation**

Eine Grundvoraussetzung für friedliches Zusammenleben ist Rechtssicherheit. Wo sie fehlt, greifen Individuen, Gruppen oder Staaten willkürlich zu Selbstschutz und Selbstjustiz. Dies führt unweigerlich in eine Spirale wechselseitiger Vergeltung. Solche Gewalteskalationen wiederum sind eine zentrale Ursache für den Zerfall staatlicher Strukturen (*failing states*). Auch in den internationalen Beziehungen zeigen sich vermehrt ähnliche Verhaltensmuster, etwa in der fast mechanisierten Abfolge palästinensischer Selbstmordattentate und israelischer Militärschläge, die zwischen Terrorverdächtigen und Zufallsopfern nicht unterscheiden. Die Enthauptung eines Amerikaners vor laufender Kamera wurde von den Tätern mit den Folterungen irakischer Gefangener durch amerikanische Soldaten gerechtfertigt, die massive amerikanische Bombardierung der Stadt Falludscha mit der öffentlichen Schändung von Leichen.

**Völkerrecht nicht obsolet**

Das Völkerrecht ist durch den Irak-Krieg grob missachtet, aber in seiner Geltung nicht grundsätzlich beschädigt worden, darüber sind sich die Experten einig. Die USA und Großbritannien haben selbst versucht, den Krieg als Maßnahme *innerhalb* des Völkerrechts darzustellen. Die weltweite Kritik an ihrem Vorgehen demonstriert, dass kein neues Gewohnheitsrecht entsteht. Das Erschrecken über die Folgen erfasst die Bevölkerungen auch in den Staaten der Koalition und zeigt Spuren im Handeln ihrer Regierungen. Das muss als Chance begriffen werden, die Autorität des UN-Systems wiederherzustellen. Die Klagen über die Handlungsschwäche des UN-Sicherheitsrats sind begründet, aber die Ursachen dieser Handlungsschwäche dürfen nicht vergessen werden. Sie liegen bei den Staaten und zum erheblichen Teil in der mangelnden Bereitschaft der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, den friedenspolitischen Auftrag dieses Organs und seine Zuständigkeiten anzuerkennen.

**Reform des UN-Sicherheitsrats**

Deshalb begrüßen wir die Initiative des Europarats vom 28. April 2004. Sie zielt darauf, dass der UN-Sicherheitsrat alle Mitglieder der Vereinten Nationen besser repräsentiert. Seine Handlungsfähigkeit ließe sich durch eine Änderung des Vetorechts stärken, indem es nicht mehr von einem einzelnen ständigen Mitglied ausgeübt werden kann, sondern nur von zwei Mitgliedern, die gemeinsam votieren. Ferner sollte das Vetorecht auf Entscheidungen zu Verletzungen des Weltfriedens und zur internationalen Sicherheit beschränkt werden.

#### **Menschenrechte zwischen Universalismus und Partikularität**

**Unstrittiger Kern der Menschenrechte**

Das Konzept der kodifizierten Menschenrechte räumt entsprechend einer abendländischen Vorstellung dem Individuum Vorrang vor der Gemeinschaft ein. Andere Kulturen, namentlich einige asiatische, betonen eine Vorrangstellung der Gemeinschaft vor dem Einzelnen. Auch die meisten Traditionen im Islam stellen die *umma* über das Individuum. Doch selbst Kritiker einer universellen Gültigkeit der Menschenrechte stellen sie nicht generell in Frage, sondern schlagen Modifikationen vor. Eine Möglichkeit, kulturellen Differenzen Rechnung zu tragen, besteht darin, subjektive Unrechtserfahrungen zum Ausgangspunkt für die Festlegung unabdingbarer persönlicher Schutzrechte zu machen. Aus allen Kulturen melden sich zum Beispiel Frauen zu Wort, die Verletzungen ihres Selbstbestimmungsrechts als Unrecht brandmarken. Misshandlung und Folterung von Gefangenen verletzen das Rechtsempfinden ungeachtet kulturspezifischer Rechtstraditionen; Völkermord und massenhafte Vertreibungen treffen überall auf entschiedenen Widerspruch.

Offenkundig existiert ein unstrittiger und nicht verhandelbarer Kern von Menschenrechten, auch beim humanitären Völkerrecht. Wo es abweichende Interpretationen gibt, ist zuallererst Verfahrenssicherheit und Verfahrensgerechtigkeit erforderlich. Die Einsetzung des Internationalen Strafgerichtshofs trägt dieser Einsicht Rechnung. Kriegsverbrechen, wo und von wem immer sie begangen werden, müssen vor diesem Tribunal

angeklagt werden können. Staaten, die das nicht akzeptieren wollen, gefährden die internationale Rechtssicherheit und damit den Frieden. Die USA müssen nach den Vorgängen im Irak erst Recht unter Druck gesetzt werden, ihre Ablehnung des Internationalen Strafgerichtshofs aufzugeben. Zudem sollten die Mitglieder des UN-Sicherheitsrats sich dem Verlangen der USA verweigern, amerikanische Staatsbürger von internationaler Strafverfolgung freizustellen.

Glaubwürdige Terrorbekämpfung muss durch ihr Vorgehen und die Wahl ihrer Mittel deutlich machen, was sie verteidigt. Missachtet sie Menschenrechte, Völkerrecht und humanitäre Grundregeln, wird damit nicht nur ihr Erfolg in Frage gestellt. Zugleich beschädigen die so handelnden Staaten die zu schützende Ordnung und disqualifizieren sich als Mitglieder der internationalen Rechtsgemeinschaft. Die Verbesserung der Sicherheit darf nicht auf Kosten verbürgter Grundfreiheiten und Rechte erfolgen.

**Terrorbekämpfung  
im Rahmen  
des Rechts**

### **Internationale Kooperation statt Allianzbildung**

Europa muss ein vitales Interesse daran haben, jeden Rückfall der internationalen Ordnung in alte Machtpolitik und Allianzbildung zu verhindern. Dazu gehört auch, dass Russland und China so fest wie möglich in die kooperativen Institutionen der internationalen Ordnung eingebunden sind. Dabei geht es nicht um Gegenmacht oder eine gegen die USA gerichtete "Achse", sondern um die Stärkung des multilateralen Institutionalismus, wie ihn die EU verfolgt.

Russland bleibt trotz seiner ökonomischen und politischen Schwächen nach wie vor die zweitgrößte Nuklearmacht und für die Sicherheit Europas von herausragender Bedeutung. Trotz aller Schattenseiten der "gelenkten Demokratie" ist Moskaus Außen- und Sicherheitspolitik unter Wladimir Putin für den Westen eine verlässliche Größe. Am 29. März 2004 traten Bulgarien, Rumänien, Slowenien, Estland, Lettland, Litauen und die Slowakei der NATO bei – außer Slowenien gehörten alle vor der Zäsur von 1990/91 zum Lager des Warschauer Pakts. Es ist bemerkenswert, wie gelassen Russland inzwischen den machtpolitischen Verschiebungen begegnet, mit denen die Liquidierung des sowjetischen Erbes einhergehen, und wie sehr es auch gegenüber den Staaten der GUS auf imperiale Drohungen verzichtet. Deshalb tun die Westeuropäer gut daran, ihre Beziehungen mit Russland nicht ihrerseits abrupten Schwankungen auszusetzen, wie dies primär aus Wahlkampfgründen augenblicklich die US-Regierung tut. Die EU sollte die Kooperation mit Russland weiter intensivieren und dabei den Fortgang der ökonomischen Transformation und der Demokratisierung unterstützen. Das schließt ein, auf die Einhaltung der Menschenrechte – auch in Tschetschenien – zu pochen.

**Kooperation  
mit Russland**

China betrachtet den Ausbau seiner Beziehungen zur EU als wichtigen Bestandteil seiner Außenpolitik und hat dies im Oktober 2003 zum ersten Mal mit einem offiziellen *EU Policy Paper* dokumentiert. Die

**Beziehungen  
zu China  
intensivieren**

sino-europäischen Beziehungen werden darin als frei von Konflikten und wechselseitigen Bedrohungen beschrieben. Ziel sei es, die Zusammenarbeit auf allen Politikfeldern systematisch auszubauen, wobei chinesische Grundsatzpositionen – etwa zu Taiwan und Tibet – nicht zur Disposition stehen sollen. Ausdrücklich wird die EU aufgefordert, das nach der Niederschlagung der Protestbewegung 1989 verhängte Waffenembargo aufzuheben. Entsprechende Neigungen gibt es in der EU, vor allem in Frankreich und Deutschland. Die USA widersetzen sich jedoch entschieden jeder Lockerung. Vor den Wahlen in Taiwan verschob die EU ihre endgültige Entscheidung, im Dezember 2004 soll darüber auf dem EU-China-Gipfel erneut beraten werden. Aus unserer Sicht ist die jüngste chinesische EU-Initiative zu begrüßen, da sie nicht zuletzt den Ausbau des Rechtsstaats- und Menschenrechtsdialogs ermöglicht und der EU ganz allgemein mehr Aufmerksamkeit in der chinesischen Außen- und Sicherheitspolitik einräumen könnte. Europa sollte diese Chance nutzen und China auch in einen Sicherheitsdialog einbinden, in dem der Export von Kriegswaffen jedoch nichts zu suchen hat. Dieser Dialog dürfte keine kritische Frage aussparen – weder die Menschenrechte, noch die Taiwanfrage oder den Territorialkonflikt im südchinesischen Meer.

### **3. *Greater Middle East?* Friedensstrategien als Quadratur des Kreises**

**Regionale  
Friedens-  
strategie  
erforderlich**

Vieles deutet darauf hin, dass der Nahe und Mittlere Osten im nächsten Jahrzehnt noch stärker ins Zentrum internationaler Ordnungs- und Friedensbemühungen rücken wird. Washington hat nach dem offenkundigen Scheitern der Dominotheorie, die den Irak-Krieg als Auftakt einer raschen Demokratisierungswelle in den Nachbarstaaten ausgab, seine *Greater Middle East Initiative* entwickelt. Deren Geburtsfehler besteht unter anderem in der einseitigen Verkündung ohne jeden Dialog mit den Betroffenen und ohne jede Absprache mit den Verbündeten. Ungeachtet dessen liegt der Bedarf an einem politischen Gesamtkonzept in einer strategisch bedeutsamen Region voll historischer, ethnischer, religiöser und sozialer Verwerfungen offen zutage.

Eine regionale Friedensstrategie, die sowohl auf sicherheits- und rüstungskontrollpolitische Kooperation nach dem Vorbild von KSZE und OSZE als auch auf gesellschaftliche Modernisierung und Demokratisierung zielt, verdient Unterstützung. Die Europäer sollten offensiver als bisher versuchen, reformfreundige Kräfte zu stärken und existierende Regime durch Dialog, Anreize und konditionierte Hilfen zu Reformschritten zu motivieren. Alles Bemühen wird jedoch vergeblich bleiben, wenn die Entschärfung regionaler Konflikte, allen voran der zwischen Israelis und Palästinensern, weiterhin misslingt. Die Glaubwürdigkeit der EU in der Region hängt auch davon ab, wie klar sie ihren Standpunkt in dieser Frage gegenüber der Schlüsselmacht USA zur Geltung bringt.

### **Die verfahrenre Lage im Irak**

Als Akt der Willkür und der Selbstüberschätzung haben die Vereinigten Staaten mit ihrer Koalition den Feldzug gegen den Irak geführt und ein offenbar nicht vorbereitetes Besatzungsregime errichtet. Mit dem Krieg wurde das Saddam-System beseitigt. Doch nach einem Jahr Besatzung ist die Lage desolat. Der Irak ist bisher weder demokratisch noch frei und sicher schon gar nicht. Für viele Iraker ist die Hoffnung, die sie aus dem von fremden Soldaten herbeigeführten Tyrannensturz geschöpft haben, inzwischen wachsender Verzweiflung, Existenznot, täglicher Gefahr für Leib und Leben und selbst erlittener oder medial vermittelter Erniedrigung gewichen.

**Besatzung  
schafft keine  
Sicherheit**

Auf dem Irak lasten Jahrzehnte der Diktatur, drei Kriege in einer Generation und zwölf Jahre ökonomischer Auszehrung durch ein UN-Sanktionsregime. Nach einem Jahr Besatzung sind Bombenanschläge und Feuerüberfälle ebenso an der Tagesordnung wie Kämpfe zwischen Besatzungstruppen und aufständischen Milizen unterschiedlicher Couleur. Es fällt schwer, die Gewaltformen noch auseinanderzuhalten. Sie lassen sich nicht als übliche Nachkriegswirren abtun. Wo endet der bewaffnete Widerstand gegen die ausländischen Okkupanten und ihre einheimischen Kollaborateure? Wo beginnt der importierte Terrorismus? Geht es noch darum, Gruppen mit der Gewalt eigener Milizen zu radikalieren, oder befindet sich das Land bereits in einem Bürgerkrieg? Die Kräfteverhältnisse zwischen säkularen, moderat islamischen und islamistischen Kräften sind unklar. Selbst der Zerfall des Irak in seine ethnischen und konfessionellen Bestandteile lässt sich nicht ausschließen.

Militärische Überlegenheit und politische Gestaltungsfähigkeit sind zweierlei. Viele, die vor diesem Krieg gewarnt haben, verfallen jetzt leicht in Häme: Sollen die USA doch allein wieder in Ordnung bringen, was sie mit ihrem Krieg angerichtet haben. Wir halten diese Haltung für unpolitisch und unverantwortlich. Zugleich sehen wir uns außerstande, jetzt eine überzeugende Friedensstrategie zu formulieren, die aus der verfahrenen Lage herausführen könnte. Es gibt keinen Ausweg, der nicht mit extremen Risiken behaftet wäre. Gewiss scheint nur, dass auch jene Staaten, die den Krieg abgelehnt haben, sich an den Hilfen für dieses Land werden beteiligen müssen, sobald der Irak kein besetztes Land mehr ist und eine souveräne Regierung in Bagdad darum nachsucht.

**Internationales  
Engagement  
erforderlich**

### **Jeder Ausweg aus der verfahrenen Lage birgt Risiken**

Was tun angesichts der desolaten Situation? Allein mit Verstärkung der militärischen Präsenz lässt sich jene Ordnung und Sicherheit nicht herstellen, die der Aufbau eines demokratischen Gemeinwesens braucht. Vielmehr würde sie die Auseinandersetzungen voraussichtlich weiter radikalieren. Aussichten auf eine wirkliche Verbesserung der Lage im Irak wird es vermutlich erst geben, wenn es nicht mehr die Streitkräfte der Kriegskoalition sind, die Sicherheit gewährleisten sollen. Man kann



davon ausgehen, dass eine hinreichend repräsentative und legitimierte einheimische Regierung im Land auf mehr Akzeptanz stieße als fremde Truppen. So gesehen könnte ein rascher Abzug der USA als Signal für eine Deeskalation wirken.

**Auch  
Nachbarn  
wirken auf  
den Irak**

Doch der Irak ist ein überaus fragiles Gemeinwesen, ohne lange Tradition unangefochtener Eigenstaatlichkeit, geprägt von religiösen und historischen Gegensätzen zwischen Schiiten und Sunniten, aber auch zwischen Arabern und Kurden. Saddam Husseins Diktatur hat die politischen Fliehkräfte mit einer totalitären Partei und der omnipräsenten Gewalt seines Sicherheitsapparats zusammengehalten. Hinzu kommt, dass der Irak mit sechs unruhigen und zum Teil ähnlich fragilen Nachbarstaaten verstrickt ist. Mit ihnen teilt er prekäre Grenzen und sie wirken auf die Verhältnisse im Irak ein: Iran und Saudi-Arabien, Kuwait, Jordanien, Syrien und die Türkei. Das Land durch abrupten Abzug sich selbst zu überlassen, könnte angesichts dieser explosiven Gemengelage bedeuten, es zusammen mit der gesamten Region dem Chaos preiszugeben.

**Legitimation  
durch UNO**

Maßnahmen zur Deeskalation und Aufrechterhaltung einer im Irak auf absehbare Zeit notwendigen Sicherheitsgarantie können nur unter dem Dach der UNO glaubwürdig legitimiert und organisiert werden. Das gilt, obwohl das Ansehen der UNO im Irak durch die jahrelangen Sanktionen und den Krieg erheblich beschädigt worden ist. Die Vermittlungsarbeit des erfahrenen UN-Sonderbeauftragten für den Irak, Lakhdar Brahimi, verdient jede Unterstützung. Sie kann unter Umständen einen Weg weisen, damit nach einer substanziellen Souveränitätsübertragung an eine von allen Gruppierungen hinreichend akzeptierte Provisorische Regierung am 30. Juni allgemeine Wahlen bis zum Januar 2005 durchgeführt werden können. Um die Repräsentanz und die demokratische Teilhabe der Iraker in diesem Prozess zu befördern, sollte aus der Mitte einer einzuberufenden irakischen Nationalkonferenz eine beratende Versammlung gewählt werden, die auch verfassungsvorbereitende Aufgaben übernehmen kann.

**Internationale  
Irak-  
Konferenz**

Manches spricht für ein breites internationales Engagement, das auch Länder einschließt, die nicht als Kriegspartei belastet sind. Ähnlich wie seinerzeit auf der Afghanistan-Konferenz könnte für den Irak das bereits im Nahostkonflikt agierende Quartett – USA, EU, Russland plus UNO – aktiv werden und zugleich dessen sechs Nachbarstaaten einbeziehen, um gemeinsam einen Ausweg zu finden. Diese 4+6+1-Formel könnte am gemeinsamen Interesse der gegensätzlichen Nachbarn ansetzen, jede weitere Destabilisierung oder gar das Auseinanderbrechen des irakischen Staats zu verhindern. Das setzt freilich voraus, dass Washington bereit ist, auch mit Iran und Syrien zu kooperieren. Eine so zusammengesetzte internationale Konferenz könnte versuchen, einer die verschiedenen Kräfte einbeziehenden Provisorischen Regierung des Irak internationalen Rückhalt zu verleihen.

### **Den Rückzug aus Gaza als Chance nutzen**

Auch wenn die israelische Absicht, aus dem Gazastreifen abzuziehen und einige Siedlungen in der Westbank zu räumen, erklärtermaßen nicht auf einen verhandelten und für beide Seiten akzeptablen Frieden zielt, so ist doch nicht auszuschließen, dass der Plan Bewegung in die festgefahrene Lage im Nahen Osten bringt. Der Rückzug wird allerdings nur dann einen Schritt in Richtung einer tragfähigen Konfliktlösung darstellen, wenn durchsetzungsfähige Akteure dafür sorgen und wenn nicht gleichzeitig die Be- und Zersiedelung der Westbank festgeschrieben wird. Hier ist verstärktes Engagement der Europäischen Union als Partner im Nahost-Quartett gefordert. Der unilaterale Abzug muss als verbindlich vereinbarte und geordnete Übergabe der Sicherheitskompetenzen und der Infrastruktur der Siedlungen an die Palästinensische Autorität erfolgen. Denn wenn Israel darauf beharrt, den Gazastreifen als Sieger zu verlassen, besteht die Gefahr, dass die zurückbleibende Gesellschaft in Gewalt und Chaos versinkt, was vor jedem weiteren Rückzug Israels aus der besetzten Westbank abschrecken soll. Wenn hingegen im Gazastreifen ein Gemeinwesen entsteht, das selbst für Recht und Ordnung sorgen und Angriffe gegen Israel unterbinden kann, eröffnet sich die Chance, den Zirkel von Terror und Gegenterror zu durchbrechen und die von der *Road Map* anvisierte Zweistaatlichkeit wieder auf die Tagesordnung zu setzen.

Die EU kann diesen Prozess fördern, indem sie der Palästinensischen Autorität hilft, sich als legitime Führung im Gazastreifen mit breitem Rückhalt in der Bevölkerung zu etablieren. Unterstützung ist vor allem nötig beim Wiederaufbau und der wirtschaftlichen Erholung, bei den überfälligen Wahlen sowie bei der Kontrolle der nicht autorisierten militanten Gruppierungen. Eine internationale Präsenz, über deren Mandat, Führung und Ausstattung das Quartett untereinander und in Konsultation mit den Konfliktparteien Einvernehmen herzustellen hätte, würde signalisieren, dass das Quartett über seine Beobachterrolle hinaus bereit ist, substantziell Verantwortung zu übernehmen.

In die entsprechenden Maßnahmen sind kooperationsbereite und funktionsfähige Strukturen vor Ort einzubeziehen. Wenn islamistische Kräfte, die nicht nur aufgrund ihres bewaffneten Kampfes, sondern auch wegen ihrer sozialen Dienste populär sind, prinzipiell ausgeschlossen werden, dürfte die Hilfe von außen ihren Zweck verfehlen, das politische System zu stabilisieren. Dass die EU im Kampf gegen den Terrorismus dem Beispiel der USA gefolgt ist und auf ihre Liste terroristischer Gruppierungen nicht nur den bewaffneten Arm der Hamas, sondern die Organisation als Ganzes gesetzt hat, erschwert deren Einbindung in legitime, transparente und verantwortliche politische Strukturen.

### **Die Genfer Initiative weist einen Weg**

Bei aller Unterstützung des israelischen Abzugsplans muss die EU peinlich genau darauf achten, nicht zum Helfershelfer eines Projekts zu wer-

**Letzte  
Chance für  
die Road  
Map?**

**Unter-  
stützung der  
Palästin-  
ensischen  
Autorität**

den, das dazu gedacht sein könnte, die Zwei-Staaten-Lösung endgültig zu beerdigen. Es gilt, "Gaza (plus)" als Einstieg zu nutzen und in beiden Gesellschaften wieder die Hoffnung zu wecken, dass ein gerechter Frieden immer noch möglich ist. Eine klar umrissene Lösung des Konflikts hat in der "Genfer Vereinbarung" Gestalt angenommen. Das unterscheidet sie von Vorschlägen, die bisher als "Friedensprozess" gehandelt wurden, aber folgenlos blieben, weil ihnen klare Zielvorgaben fehlten und es ihren Urhebern an Mut mangelte, Kompromisse zu schließen und sie gegen die Verfechter des Alles oder Nichts durchzusetzen.

**Die  
Bevölkerung  
überzeugen**

In der Region selbst, die in Gewalt und Resignation zu versinken droht, gilt dieser vorerst letzte Versuch eines der politischen Vernunft verpflichteten Lösungsansatzes allerdings weithin als Träumerei. Umso dringlicher ist es, den betroffenen Menschen seine Tauglichkeit zu demonstrieren. Wie anders als durch die erklärte Bereitschaft, an der Konfliktlösung aktiv mitzuwirken und sich vor Ort zu engagieren – etwa beim *Monitoring*, bei der Streitschlichtung, bei der Ansiedlung und Entschädigung von Flüchtlingen, bei der Überwachung des israelischen Truppenrückzugs, beim militärischen Schutz des palästinensischen Staates usw. – kann die Staatengemeinschaft die zweifelnde Bevölkerung davon überzeugen, dass aus der Vision Realität werden kann? Wer die zivilgesellschaftliche Initiative in ihrem Bemühen unterstützt, einen friedenspolitischen Perspektivwechsel von unten nach oben in Gang zu setzen, signalisiert, dass er sich seiner Verantwortung stellen wird, sobald ein Vertragswerk zustande kommt.

**Für die  
Genfer Ver-  
einbarung  
aktiv werden**

Davon war in Berlin leider wenig zu spüren. Der fraktionsübergreifende Beschluss des Bundestages vom 13. Februar 2004 "Road Map wiederbeleben – Genfer Initiative unterstützen" hält nicht, was der vollmundige Titel verspricht. Das deutsche Parlament folgte mit seiner lauwarmer Sympathieerklärung einer Einschätzung des Außenministers, der vor allzu konkreter Unterstützung warnte, weil sie in Israel "großen Interpretationsbedarf" auslösen könnte. An keiner Stelle wird die Bundesregierung aufgefordert, im Sinne der Genfer Vereinbarung aktiv zu werden. Bleibt zu hoffen, dass die Regierung dies unaufgefordert tut, indem sie sich bei ihren Partnern dafür einsetzt, der *Road Map* mit Hilfe der Genfer Vereinbarung neues Leben einzuhauchen.

**Gewalt-  
prävention  
wenig  
erfolgreich**

#### **4. Frieden benötigt Krisenprävention**

Die wachsende Aufmerksamkeit für langfristig angelegte Friedensstrategien reflektiert die Erfahrungen der vielfach erfolglosen Krisenprävention und Friedenskonsolidierung des vergangenen Jahrzehnts. Ausgehend von der 1992 vorgelegten und 1995 fortgeschriebenen "Agenda für den Frieden" des UN-Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali wurden, vor allem für das Eingreifen externer Akteure, Konzepte von "vorbeugender Diplomatie" sowie "Friedensschaffung, Friedenssicherung und

-konsolidierung” entwickelt. Nach dem Willen der Vereinten Nationen sollte die Staatengemeinschaft eine größere Verantwortung übernehmen, um kriegerischen Konflikten vorzubeugen oder nach gewaltsamen Auseinandersetzungen in und zwischen Staaten und ihren Gesellschaften dauerhaften Frieden zu schaffen und zu erhalten. Die erhofften Wirkungen im Sinne erfolgreicher Gewaltprävention blieben jedoch weit hinter den Erwartungen zurück.

Eine der Ursachen hierfür liegt in der mangelnden Koordination. Wegen unterschiedlicher Interessen und Strategien lassen sich die beteiligten Staaten nur schwer auf ein gemeinsames Vorgehen festlegen. Staatliche Maßnahmen sind nur schlecht oder gar nicht mit den Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen verzahnt. Selbst zwischen den Ministerien eines Staates kann es Koordinationsprobleme geben. Deshalb begrüßen wir es, dass die Bundesregierung im Mai diesen Jahres einen Aktionsplan “Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung” verabschiedet hat, mit dessen Hilfe sie die Kohärenz in ihrer Krisenpräventionspolitik, insbesondere zwischen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik vergrößern will.

**Koordinations-  
probleme**

### **Frühwarnung und Gewaltprävention**

Die meisten Konflikteskalationen kündigen sich schon in einem frühen Stadium an. Fast immer gibt es deutliche Anzeichen für die – der Gewalt vorausgehende – Verschärfung des gesellschaftlichen Klimas, das Absinken der Gewaltschwelle oder eine zunehmende Militarisierung. Doch die Hinweise auf Eskalationsgefahren und die Erkenntnisse über Konfliktursachen bringen alleine noch keine abgestimmten Präventionsmaßnahmen hervor.

Die dazu notwendige Koordination kann schon auf nationaler Ebene scheitern. In Deutschland unterhält das Auswärtige Amt ein Krisenreaktionszentrum, das Zentrum für Nachrichtenwesen der Bundeswehr analysiert kontinuierlich die Lage in Krisenregionen und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung lässt für seine Partnerländer jährlich Krisenindikatoren erheben. Es ist kaum zu verantworten, dass diese Informationen nicht für eine gemeinsame Lageeinschätzung und die Initiierung krisenpräventiver Maßnahmen zusammengeführt werden.

**Mehr inter-  
ministerielle  
Zusammen-  
arbeit**

Jede zum Gewaltkonflikt eskalierende Krise erinnert daran, dass ein frühzeitigeres Einwirken auf Konfliktakteure und -ursachen vielen Menschen großes Leid ersparen, die Zahl der Opfer reduzieren und der internationalen Staatengemeinschaft Kosten ersparen könnte. Vor nunmehr zehn Jahren wurde trotz eindeutiger Signale nichts getan, um in Ruanda den Völkermord an den Tutsi zu verhindern. Es ist zu befürchten, dass sich solche erfolglose Frühwarnung auch heute wiederholen könnte, weil es häufig nicht gelingt, die Weltgemeinschaft für die drohenden Gefahren zu interessieren und die wichtigsten politischen Akteure auf nationa-

**Am Wissen  
fehlt es nicht**

ler wie internationaler Ebene zu den erforderlichen Konsultations- und Abstimmungsprozessen zu bewegen. In der Regel fehlt es nicht an Wissen, sondern es sind Versäumnisse politischer Entscheidungsfindung, die verhindern, dass rechtzeitig angemessene Maßnahmen zur Deeskalation ergriffen werden.

**Die vorher-  
sehbare  
Katastrophe  
im Sudan**

Im Falle des Sudan fordern Menschenrechtsorganisationen, Hilfswerke und Frühwarninstanzen seit über einem Jahr die internationale Gemeinschaft zu abgestimmtem, präventivem Handeln auf, insbesondere gegenüber der sudanesischen Regierung. Inzwischen hat dieser Konflikt, an dem die Regierung in Khartum, regierungsnahe Milizen und Aufständische beteiligt sind, Tausende von Toten gefordert. Mehr als eine Million Menschen wurden vertrieben, Hunderttausende flüchteten in den Nachbarstaat Tschad, wo ihnen in provisorischen Lagern Krankheiten und Hunger drohen. Nach Einschätzung des UN-Gesandten im Sudan, Mukesh Kapila, und der Menschenrechtsorganisation *Human Rights Watch* kommt es in Darfur auch zu "ethnischen Säuberungen". Die Staatengemeinschaft hat sich bisher auf Appelle beschränkt, einen Waffenstillstand einzuhalten. Wir unterstützen die Forderung humanitärer Organisationen, zum Beispiel sudanesischer Auslandskonten einzufrieren, den Handel mit sudanesischem Öl zu beschränken und Finanzhilfen und Entwicklungsprogramme zu konditionieren, um zu erreichen, dass die sudanesischen Regierung die Kampfhandlungen einstellt.

**Krisenprä-  
vention  
macht keine  
Schlagzeilen**

Inzwischen fordern UN-Generalsekretär Kofi Annan, aber auch deutsche Politiker, eine militärische Intervention unter UN-Mandat, um das nackte Überleben der Bevölkerung Darfurs zu garantieren. Sie könnte möglicherweise kurzfristig noch Schlimmeres verhindern und Hilfsorganisationen ermöglichen, das Leid der Vertriebenen zu verringern. Besser wäre aber gewesen, die Eskalation bei den ersten Anzeichen durch massiven Druck auf die sudanesischen Regierung zu verhindern.

Solche rechtzeitige Krisenprävention leidet allerdings unter dem ernsthaften Problem, dass sich ihre Erfolge kaum sichtbar machen lassen. Eine abgewendete Konflikteskalation, ein verhüteter Gewaltausbruch und der verhinderte Zusammenbruch eines Staates bringen nach den Regeln unserer Mediendemokratie keine Schlagzeilen in der Weltpresse hervor.

**Aktionsplan Zivile Krisenprävention der Bundesregierung**

**NROs sind  
unentbehr-  
lich**

Wir halten den jüngst vom Bundeskabinett verabschiedeten Aktionsplan "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung" für einen Schritt in die richtige Richtung, um Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik stärker auf das Ziel der Krisenprävention zu verpflichten. Um diesem Ansinnen allerdings das erforderliche größere Gewicht zu verleihen, wäre die Einrichtung eines/er Bundesbeauftragten für zivile Krisenprävention sinnvoll gewesen. Jetzt müssen auf anderem Wege Koordinationsinstanzen, Arbeits- und Beratungsstäbe eingerichtet werden, die nicht nur dem Meinungsaustausch dienen, sondern auf der

Grundlage aller verfügbaren Informationen aktuelle, systematische Kriseneinschätzung vornehmen und den Handlungsbedarf definieren.

Um Ansatzpunkte und Handlungsebenen der Prävention in den beobachteten Krisenländern zu identifizieren, sind auch die dort tätigen nichtstaatlichen Einrichtungen der Entwicklungszusammenarbeit mit ihren Konfliktanalysen zu konsultieren. Sie können häufig durch ihre Kontakte zu zivilgesellschaftlichen Gruppen und Akteuren ergänzende Informationen beisteuern und zugleich die möglichen Handlungsebenen für konkrete präventive Maßnahmen erweitern.

Um zivile Krisenprävention substanziell zu stärken, muss allerdings zunächst der Bundestag zusätzliche Haushaltsmittel hierfür bereitstellen. Darin liegt eine große Schwäche des Regierungsdokuments, dessen 161 Aktionen vornehmlich daran ausgerichtet zu sein scheinen, keine Kosten zu verursachen. Wer ernsthafte Krisenprävention betreiben will, dem muss diese Form der Friedenspolitik auch bei den Haushaltstiteln etwas wert sein.

**Haushalts-  
mittel für  
Krisenprä-  
vention**

### **Friedenskonsolidierung**

Inzwischen verfügen wir über zahlreiche Erfahrungen mit der Komplexität von Friedensprozessen. Deutlicher geworden sind die Möglichkeiten, aber auch die Grenzen externer Einflussnahme durch internationale, staatliche und nichtstaatliche Akteure. So lässt sich beispielsweise eine Reform des häufig im Konflikt zerrütteten Sicherheitssektors von außen unterstützen. Bei der Etablierung und Stärkung rechtsstaatlicher Normen und Institutionen oder beim Aufbau neuer Polizeistrukturen leisten ausländische Fachkräfte wichtige Hilfestellung. Die internationale Gemeinschaft kann auch dazu beitragen, Gesprächskanäle zwischen den Konfliktparteien herzustellen und als Drittpartei den Dialog zwischen ihnen in Gang bringen oder aufrechterhalten. Hingegen ist der Aufbau demokratischer Strukturen nur eingeschränkt von außen beeinflussbar und die gesellschaftliche Versöhnungsarbeit muss vornehmlich von den internen Akteuren selbst getragen werden.

**Stärkung  
rechtsstaatli-  
cher  
Institutionen**

Krisenprävention und Friedenskonsolidierung müssen zu festen Bestandteilen aller auswärtigen Beziehungen werden, der internationalen Wirtschafts- wie Agrarpolitik, der Umwelt-, Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Dadurch kann nach und nach nicht nur die Lebenssituation in den von Gewaltkonflikten bedrohten Ländern verbessert werden, sondern auch die globale Gefährdungslage. Zerfallende Staaten besitzen zwar ihre jeweils spezifische gesellschaftlich-politische Dynamik, sind jedoch auch ein Ergebnis versagender oder untauglicher internationaler Krisenprävention, wie Jugoslawien zu Beginn der 1990er Jahre und zuletzt Afghanistan schmerzlich gezeigt haben.

Strukturelle Konfliktursachen abzubauen ist der langfristig wirksamste Beitrag zur Verbesserung globaler Sicherheit. Dies macht weder militärische Maßnahmen als *ultima ratio* in akuten Notlagen überflüssig,

**Friedenspolitik  
umorien-  
tieren**

noch die notwendige Vorsorge obsolet, um terroristische Bedrohungen abzuwehren und die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen zu unterbinden. Eine umfassende Friedensstrategie aber orientiert sich an Sicherheit und Wohlergehen *aller* Menschen und leitet zum Handeln an, bevor Ordnungen zerfallen, Faustrecht, Selbstjustiz und Vergeltung die Oberhand gewinnen oder Menschen ihrer fundamentalen Lebensgrundlagen beraubt werden. Mehr denn je ist es heute an der Zeit, eine solche Umorientierung für eine internationale Friedenspolitik voranzutreiben.

**Christoph Weller**

**Ulrich Ratsch**

**Reinhard Mutz**

**Bruno Schoch**

**Corinna Hauswedell**

**II.**

**Einzelanalysen**





## **Zusammenfassungen der Einzelbeiträge**

### **1.1. Terrorismus und Frieden (Hans-Joachim Gießmann)**

Wie kein zweites Thema dominiert das Terrorismusproblem gegenwärtig sowohl die Bedrohungsanalysen als auch die sicherheitspolitischen Programme und Planungen auf globaler, regionaler und nationaler Ebene. Die Überzeugung herrscht vor, terroristischer Gewalt sei am wirksamsten durch Gegengewalt zu begegnen. Die zurückliegenden drei Jahre militärischen Antiterrorkampfes bestätigen diese Annahme nicht. Terroristen bieten in der Regel keine Ziele für Kriegswaffen, wohl aber bereitet das Legitimitätsdefizit des militärischen Vorgehens gegen stigmatisierte Staaten und deren Bevölkerungen den Nährboden für neuen Terrorismus. Vorzuziehen sind deshalb zivile Strategien und Instrumente des aktiven Schutzes vor Anschlägen und der strukturellen Vorsorge bezüglich politischer Fehlentwicklungen und Missstände, die Terrorgewalt hervorbringen.

### **1.2. Massenvernichtungswaffen: keine neue Gefährdungslage (Harald Müller)**

Seit dem 11. September 2001 ist das Thema Massenvernichtungswaffen und deren Verbreitung auf internationaler Ebene in Politik und Öffentlichkeit ein heiß diskutierter Gegenstand. Die globalen Nichtverbreitungsregime müssen effektiv ihre Aufgaben wahrnehmen. Hierbei ist ausschlaggebend, Entwicklungsländer in Exportkontrollen und Verifikationsregime enger mit einzubinden. Die Regime haben faktisch ihre Wirksamkeit im Fall Iran bewiesen, doch es müssen Lücken geschlossen werden, damit sie vor Regelbrüchen (Irak) geschützt sind. Auch dürfen Entscheidungen über Gegenmaßnahmen bei Nichteinhaltung der Verträge nicht pauschalisiert werden. Die Staatengemeinschaft verfügt theoretisch über ein Überprüfungsverfahren, das im Fall des Iraks eingesetzt wurde. Sie muss jedoch ihre Position bei getroffenen Entscheidungen auch faktisch wahrnehmen.

### **1.3. Bedrohung Staatszerfall – Antwort *Nation-building*? (Hans-Georg Ehrhart)**

Spätestens seit dem 11. September 2001 gilt Staatszerfall als potenzieller Gefahrenherd für die internationale Sicherheit. Bei aller Kritikwürdigkeit des früheren Regimes im Irak, die von diesem Land ausgehende Gefahr war gewiss nicht die eines Staatszerfalls. Anders sieht die Lage in jenen Ländern aus, in denen die staatlichen Strukturen nicht funktionieren, die Gesellschaft entlang vielfältiger Trennlinien fragmentiert ist und private Selbsthilfe zur Sicherheitsgewährleistung das staatliche Gewaltmonopol untergraben oder gar ersetzt hat. Sie sind zwar keine unmittelbare internationale Bedrohung, tragen aber zur regionalen Destabilisierung bei. Die im Prinzip richtige Antwort des *Nation-building* ist allerdings für externe Akteure problematisch. Welche Lehren lassen sich aus den ersten Erfahrungen der EU mit diesem Ansatz ziehen?

### **2.1. “Um des lieben Friedens willen ...”. Chancen und Risiken von Friedensprozessen (Bernhard Moltmann)**

Selbst wenn sich nach langen, von Gewalt geprägten innerstaatlichen Konflikten die Parteien auf einen gewaltfreien Umgang verständigen, kehrt noch kein Frieden ein. Es bleibt dann anlaufenden Friedensprozessen überlassen, die Waffen aus dem politischen Raum zu verbannen, zivile Formen der Konfliktbearbeitung einzuführen und ein Leben in Sicherheit zu gewährleisten. Doch drohen Gefahren, wenn internationale Eingriffe wie ökonomische Bedingungen dem entgegen stehen und Störenfriede einen Wechsel unterlaufen. Belastungen gehen zudem von voreiligen, oft von außen geforderten Demokratisierungen aus, die überkommene Konfrontationen aufleben lassen. Friedensprozesse sind dann erfolgreich, wenn sie jenseits aller externen Hilfe als sich selbst tragende Entwicklung Eingang in den gesellschaftlichen Alltag finden.

### **2.2. Wiederaufbau oder Bürgerkrieg im Irak? (Dieter Reinhardt)**

Der Aufbau neuer politischer Institutionen, der Infrastruktur und der Ökonomie wird von der zunehmenden Gewalt im Irak bedroht. Die US-Besatzungsverwaltung ist seit dem Kriegsende im Mai 2003 mit zahlreichen politischen, sozialen und religiösen Konflikten konfrontiert. Die zu schnelle Auflösung der irakischen Armee, die brutalen Übergriffe auf Zivilisten durch die US-Armee und der zu langsame Wiederaufbau der Infrastruktur haben die Kritik der Bevölkerung an der Besatzungsverwaltung verstärkt. Erst wenn die US-Administration zu einem Politikwechsel bereit ist und den Versuch aufgibt, alleine den politischen und ökonomischen Prozess zu kontrollieren, könnte sich eine Multilateralisierung der Unterstützung des Iraks im Rahmen neuer Initiativen des UN-Sicherheitsrates entwickeln.

### **2.3. Friedenspläne und ihre Feinde im israelisch-palästinensischen Konflikt (Margret Johannsen)**

Der nahöstliche Zermübungskrieg geht trotz *Road Map* unvermindert weiter. Das Nahost-Quartett wird mit seinem Friedensfahrplan scheitern, wenn es darauf wartet, dass die Konfliktparteien wie zugesagt die Gewalt beenden, Siedlungen räumen und palästinensische Wahlen ermöglichen. Es muss wesentliche Elemente einer Konfliktlösung vorgeben und Termine verbindlich setzen. Als Vorlage kann die “Genfer Vereinbarung” dienen. Der fiktive Vertrag formuliert im Rahmen der Zwei-Staaten-Lösung zumutbare Kompromisse. Noch aber blockieren einflussreiche Minderheiten in beiden Gesellschaften den Weg zurück an den Verhandlungstisch. Die bisher schweigenden Mehrheiten werden den Glauben an die Lösbarkeit des Konflikts nur zurückgewinnen und einen Politikwechsel bewirken können, wenn die Staatengemeinschaft endlich deutlich und glaubhaft konkrete Unterstützung vor Ort anbietet.

## **2.4. Das Ende des antiterroristischen *Honeymoons*? Der Putinismus und seine ambivalenten Folgen (Hans-Joachim Spanger)**

Die "strategische Partnerschaft" des Westens mit Russland steht auf dem Prüfstand. Moskau zieht trotz gewachsener Stabilität und zuverlässiger Kooperation im Kampf gegen den Terrorismus zunehmend den Unmut seiner westlichen Partner auf sich. Während Russland in den letzten Jahren zu einer der prosperierendsten Volkswirtschaften aufgestiegen ist, weist es bei seiner demokratischen Ordnung deutliche Defizite auf. Das System des Putinismus kommt einer autoritär gelenkten Demokratie gleich. In der GUS und bei den eingefrorenen Konflikten an seiner südlichen Peripherie hat Russland pragmatische Zurückhaltung geübt. In der GUS ist eine durch wirtschaftliche Stärke abgestützte sukzessive Integration an die Stelle groß angelegter Pläne getreten. Und in den Konflikten gibt Russland dem Status quo labiler Gleichgewichte den Vorzug vor den Risiken weitreichender Lösungen.

## **2.5. Wie sicher ist die Seidenstraße? Stabilitätsgefährdungen in Zentralasien (Andrea Berg/Anna Kreikemeyer/Delia Rahmonova-Schwarz)**

In den zentralasiatischen Staaten steht die Stabilität auf dem Spiel. Bewaffnete Auseinandersetzungen in Usbekistan Ende März 2004 verweisen auf ein Bündel von Gefährdungen: Zunehmender Autoritarismus der Herrschenden, repressive Menschenrechtspolitik, sozioökonomische Krisen in den rohstoffarmen Ländern, verbreitete Korruption, Kriminalität, Arbeitslosigkeit und Armut, Niedergang des Bildungswesens, wachsende Arbeitsmigration, ungelöste Grenz- und Ressourcenkonflikte und anhaltender Drogenhandel. Wie in anderen islamischen Krisenregionen der Welt droht auch in Zentralasien der Islamismus zu einem Ventil für soziale Probleme zu werden. Während die Truppenstationierungen der Anti-Terrorkoalition die autokratischen Regime stützen, sollte die europäische Zentralasienpolitik zu politischer Zusammenarbeit und Konfliktprävention zurückkehren.

## **2.6. Bolivien – Krise eines Friedensmodells (Jonas Wolff)**

Mit rund 60 Toten und dem Rücktritt der Regierung erreichten die sozialen Unruhen in Bolivien im Oktober 2003 ihren vorläufigen Höhepunkt. Seit Anfang 2000 erlebt das südamerikanische Land, das lange als Friedensmodell inmitten einer von Krisen geprägten Region galt, eine Eskalation gesellschaftlicher Auseinandersetzungen. Hintergrund der gegenwärtigen Protestwelle ist einerseits die von den USA vorangetriebene Vernichtung der Kokafelder sowie das Scheitern der neoliberalen Reformen, die für die überwiegende, vor allem indigene Bevölkerung die Armut nicht verringert, sondern die soziale Ungleichheit weiter verschärft haben. Andererseits ist die wachsende Mobilisierung und politische Organisation der indigenen Mehrheitsbevölkerung ein Schritt der Demokratisierung, die das bolivianische politische System vor ernste Herausforderungen stellt.

### **2.7. Kein Frieden in Sri Lanka? (Mirjam Weiberg)**

Aus eigener Kraft gelingt es Bürgerkriegsparteien oft nicht, sich aus der Spirale der Gewalt zu befreien. So gibt es auch 20 Jahre nach Ausbruch des Krieges in Sri Lanka noch immer keinen Frieden. Versuche der Konfliktbeilegung sind wiederholt an den machtpolitischen Taktierereien und den exklusiven Identitäten der Konfliktparteien gescheitert. Nach dem 11. September 2001 haben internationale Akteure verstärkt versucht, auf eine friedliche Beilegung hinzuwirken. Unter dem derzeitigen Premier Wickremasinghe und mit Hilfe norwegischer Mediation konnte erstmals ein dauerhafter Waffenstillstand mit der Guerilla vereinbart werden. Die Einflussmöglichkeiten externer Parteien auf den Konflikt sind aber begrenzt. Die internen Handlungslogiken und Deutungsmuster, an denen eine Einigung bisher scheiterte, bleiben externem Einfluss entzogen und bilden weiterhin die Achillesferse des Friedens.

### **3.1. Die EU als Friedensmacht? Neue Sicherheitsstrategie und Rüstungskontrolle (Corinna Hauswedell/Herbert Wulf)**

Mit der Verabschiedung einer neuen sicherheitspolitischen Strategie (Solana-Papier) und den Ergebnissen der Verfassungsdebatte versucht sich die EU – in gewisser Abgrenzung zu den USA und trotz vorhandener europäischer Heterogenität – erstmals als handlungsfähiger globaler Akteur zu platzieren. Das Bild ist jedoch widersprüchlich: Während die programmatischen Dokumente bei aller Inkonsistenz in den Handlungsoptionen auch die nicht-militärischen und präventiven Strategien der Krisenbewältigung betonen, weisen Streitkräfteentwicklung, Rüstungskooperation und die Planung gemeinsamer Kommandostrukturen in Richtung auf neue militärische Kapazitäten und Optionen für internationale Kriseneinsätze. Abrüstung und Rüstungskontrolle werden zu Nebenschauplätzen. Die neuen sicherheitspolitischen Parameter der EU – Bedrohungsanalysen, Strategien, Instrumente – sind mit dem Zivilmachtmodell nicht kompatibel.

### **3.2. Frieden durch Krieg. Die “Bush-Revolution” und die amerikanische Demokratie (Katja Rüb/Jürgen Wilzewski)**

Die Bush-Regierung hat die Präemption ins Zentrum ihrer weltordnungspolitischen Vorstellungen gerückt und im Irak im Alleingang exekutiert. Machtpolitisches Denken und idealistischer Impuls lieferten hier die Vorlage für einen “missionarischen Realismus”, der der Renaissance des Krieges als Mittel der Weltpolitik der USA das Wort redet. Wie reagiert die amerikanische Demokratie auf die “Bush-Revolution”? Offensichtlich breitet sich mit Blick auf den gesellschaftlichen Aushandlungsprozess der “Bush-Doktrin” zunehmende Skepsis sowohl in der amerikanischen Öffentlichkeit als auch im US-Kongress aus. Nur noch eine knappe Mehrheit der breiten Öffentlichkeit hält Präsident Bush für “vertrauenswürdig”. Auch im Kongress wird die Kritik an den Folgekosten des Irak-Krieges und der Arbeitsweise der US-Sicherheitsbürokratie immer lauter. Bush befindet sich offensichtlich immer mehr in der Defensive.

### **3.3. Spielt Iran mit dem nuklearen Feuer? Ein regionaler Lösungsansatz ist gefragt (Götz Neuneck)**

Als Mitglied der "Achse des Bösen" und möglicher künftiger Kernwaffenstaat liegt Iran im Fadenkreuz der amerikanischen Mittelostpolitik. Teheran plant die Inbetriebnahme von Nuklearanlagen, die zur zivilen Brennstoffproduktion, aber auch zur Erzeugung waffenfähigen Materials in der Lage sind. Die Internationale Atomenergie-Organisation überprüft derzeit die aufgebaute Infrastruktur. Sie versucht festzustellen, ob ein Verstoß gegen den Nichtverbreitungsvertrag vorliegt. Noch ist das iranische Nuklearprogramm nicht weit genug fortgeschritten, um eine akute Bedrohung für Nachbarstaaten darzustellen. Als politischer Lösungsansatz der vielfältig miteinander verschränkten Sicherheitsprobleme in der Region bietet sich die Errichtung einer von Massenvernichtungswaffen freien Zone an. Iran, Libyen und der Irak kämen dafür als erste Anwärter in Betracht.

### **3.4. Die Modernisierungsblockade in den arabischen Ländern verlangt einen wirklichen Politikwechsel (Bruno Schoch)**

Den westlichen Öffentlichkeiten wird allmählich bewusst, dass ein Zusammenhang besteht zwischen Dschihad-Terroristen und den Gesellschaften, aus denen sie stammen. Zwei UN-Berichte analysieren die gesellschaftliche Misere der arabischen Länder und führen deren Modernisierungsblockade auf drei Ursachen zurück: auf fehlende Freiheitsrechte, die Benachteiligung der Frau sowie auf gravierende Mängel im Schul- und Bildungssystem. Die politische Repression stärkt den politischen Islamismus. Dazu hat auch der Westen mit seiner Politik beigetragen, der mit seinem Durst nach Öl Stabilität lange über alles stellte. Ob der Irak-Krieg und die angekündigte Demokratisierungspolitik der erforderliche Politikwechsel sind, muss sich noch zeigen. Jedenfalls haben Europa und die USA an der Demokratisierung und Stabilisierung des Nahen und Mittleren Ostens ein vitales gemeinsames Interesse.

### **3.5. Human Security – mehr als ein Schlagwort? (Michael Brzoska)**

Die Diskussion des Begriffs der "menschlichen Sicherheit" ist durch zwei Berichte vorangetrieben worden. Über seine Reichweite besteht allerdings keine Einigkeit. In *Human Security Now* wird ein breites Spektrum von Bedrohungen entfaltet, der *Human Security Report* bezieht sich auf Gewalt von Menschen gegen Menschen. Gemeinsam ist die Fokussierung auf das Individuum als Objekt der Politik, auf die Einforderung eines Menschenrechts auf Sicherheit sowie eine stark empirisch-deskriptive Beschreibung von Unsicherheit. Der normativ-empirischen Stärke der Konzepte steht deren analytische Schwäche gegenüber. Politikrelevant ist vor allem die enge Verzahnung von Friedens-, Militär- und Entwicklungspolitik mit Folgerungen für die Zuweisung von Haushaltsmitteln und für Optionen auch militärischen Eingreifens in die Politik anderer Staaten.

### **3.6. Geschlechterperspektiven in der Friedenskonsolidierung: Afghanistan und Irak (Renée Ernst/Simone Wisotzki)**

Die Einbeziehung der Geschlechterperspektive in Nachkriegssituationen bietet sowohl Ansätze für die Entwicklung von Friedensstrategien, schafft aber auch erwartungsgemäß Konfliktpotenziale. An den Beispielen Afghanistan und Irak zeigt sich, wie sehr die Beteiligung von Frauen am Wiederaufbauprozess abhängig von männlicher Willkür bleibt. Trotzdem ist es in beiden Ländern gelungen, die Gleichstellung der Frau in den jeweiligen Verfassungen zu verankern. Wertvolle Unterstützung erhält die stetig steigende Zahl lokaler Frauenorganisationen von der international organisierten Frauenbewegung, aber auch von einer zunehmend für *Gender*-Fragen sensibilisierten Gebergemeinschaft. Damit fundamentalistische Kräfte nicht (erneut) die Oberhand gewinnen, steht die internationale Staatengemeinschaft in der Pflicht, ihre Hilfe auch an die Verwirklichung der Frauenmensenrechte zu knüpfen.

### **3.7. Kinderrecht auf Demobilisierung und Reintegration (Vera Chrobok)**

Die Reintegration ehemaliger Kämpfer ist ein wichtiges Element zur Sicherung eines nachhaltigen Friedens. Kinder und Jugendliche, die als Soldaten an Kampfhandlungen beteiligt waren, sind jedoch im Nachkriegswiederaufbau von entsprechenden Demobilisierungs- und Reintegrationsprogrammen weitgehend ausgeschlossen. Die Umsetzung internationaler Standards zum Schutz und zur Unterstützung Minderjähriger während und nach Konflikten scheitert in erster Linie an mangelndem politischem Handlungswillen seitens der internationalen Staatengemeinschaft sowie fehlender Kooperationsbereitschaft der Konfliktparteien.

### **3.8. Krisenprävention in einer gewaltträchtigen Welt: Welchen Beitrag kann die Armutsbekämpfung leisten? (Bettina Führmann)**

Zwischen Armut und Gewaltkonflikten bestehen komplexe Wechselbeziehungen. So verursachen einerseits Gewaltkonflikte und Bürgerkriege massive ökonomische, soziale und politische Folgekosten und ziehen damit Verarmungsprozesse nach sich, andererseits entfaltet Armut in Verbindung mit anderen Faktoren vielfältige destabilisierende Wirkungen. Armut verhindert den Aufbau stabiler Institutionen gewaltfreier Konfliktbearbeitung und die Ungleichheiten armer Gesellschaften bergen erhebliches Konfliktpotenzial, das nicht selten zur Gewaltanwendung führt. Angesichts dieser Zusammenhänge leistet Armutsbekämpfung auch einen Beitrag zur Krisenprävention, aber nur, wenn ihre Maßnahmen und Instrumente konfliktensibel eingesetzt werden und die jeweiligen Konfliktkonstellationen berücksichtigen.

### **3.9. Friedensförderung durch Völkerrecht? (Michael Bothe)**

Nach den beiden Weltkriegen hat sich ein völkerrechtliches Verbot militärischer Gewalt gebildet, das nur zwei Ausnahmen kennt: Selbstverteidigung und militärische Einsätze aufgrund einer Entscheidung der UNO. Deren Satzung ergänzt dieses Gewaltverbot durch ein System der kollektiven Sicherheit. Trotz vielfacher Verletzungen in den letzten Jahrzehnten und trotz vielfacher Versuche, Gewalt rechtlich zu legitimieren, ist das Gewaltverbot geltendes Recht geblieben. Mit der Diskussion über neue Bedrohungen werden jedoch Deutungen des Gewaltverbots und seiner Ausnahmen in die internationale Debatte eingebracht, die das Gewaltverbot selbst unterminieren. Krieg wird wieder als hinnehmbar betrachtet, seine Entskandalisierung droht. Das völkerrechtliche Gewaltverbot gegen solche Bedrohungen zu bewahren, bleibt eine große gesellschaftliche Aufgabe.

### **4.1. Zivil-militärische Intervention – Militärs als Entwicklungshelfer? (Andreas Heinemann-Grüder/Tobias Pietz)**

Seit Anfang der 1990er Jahre haben humanitär oder ordnungspolitisch legitimierte Militärinterventionen zugenommen. Im Zuge dessen interagieren verstärkt Akteure der Außen-, Sicherheits-, Militär- und Entwicklungspolitik sowie von Hilfsorganisationen. Die zivil-militärische Kooperation in Postkonfliktsituationen ist ein Ausdruck der weithin geteilten Einsicht, dass Sicherheit nicht ohne Entwicklung und nachhaltige Entwicklung nicht ohne Sicherheit zu haben sind. Die Annahme einer prinzipiellen Trennbarkeit militärischer und ziviler Rollen in Postkonfliktsituationen ist illusionär. Die Abwägung von dissoziativen bzw. kompetitiven Rollenverteilungen legt ein komplementäres Verhältnis der beiden Akteursgruppen nahe. Sicherheitskräfte sollten primär Gewalt kontrollieren, Nothilfe schützen und humanitäre Organisationen logistisch unterstützen, jedoch zivile Einsätze nur dann durchführen, wenn zivile Kapazitäten versagen.

### **4.2. Nachkrieg auf dem Balkan: Die Rolle internationaler Polizeimissionen bei der Friedenskonsolidierung (Thorsten Stodiek)**

Die Polizeikomponenten von UNO, OSZE und neuerdings auch der EU spielen im Rahmen der Friedenskonsolidierung auf dem Balkan eine tragende Rolle. Das Aufgabenspektrum der verschiedenen Missionen reicht von der Kontrolle, der Umstrukturierung und dem kompletten Neuaufbau multi-ethnischer lokaler Polizeien bis zur eigenverantwortlichen Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Während die Bilanz der Ausbildungs- und Reformbemühungen weitgehend positiv ausfällt, stoßen die multinationalen Polizeikräfte bei der Wahrnehmung von Exekutivbefugnissen, insbesondere im Kampf gegen die organisierte Kriminalität, an ihre Leistungsgrenzen. Der Gewaltausbruch vom März 2004 im Kosovo verdeutlicht, dass die Polizeiarbeit letztlich nur erfolgreich sein kann, wenn sie von politischen und wirtschaftlichen Stabilisierungsmaßnahmen flankiert wird.



#### **4.3. Friedensstifter oder Kriegsgewinnler – Zur Rolle der Privatwirtschaft in bewaffneten Konflikten (Wolf-Christian Paes)**

Privatunternehmen als Brücke zwischen regionalen Kriegsökonomien und dem Weltmarkt rücken verstärkt in den Mittelpunkt des Interesses, da der Handel mit natürlichen Ressourcen oftmals eine wesentliche Rolle bei der Finanzierung militärischer Konflikte spielt. Die internationale Zivilgesellschaft hat auf dieses Phänomen mit der Entwicklung von Strategien und Maßnahmen reagiert, die angefangen mit relativ unverbindlichen Verhaltenskodizes über Sanktions- und Kontrollregime bis hin zu *Public Private Partnerships* reichen. Sie haben das Ziel, die häufig konfliktverschärfenden Wirkungen der Unternehmenspolitik zu minimieren und stattdessen möglicherweise friedensfördernde Impulse zu initiieren. Die komplexe Diskussion steht noch am Anfang und ist auf relativ kleine Zirkel beschränkt.

#### **4.4. Europäische Rüstungskontrolle, eine Geisel subregionaler Konflikte? Zur Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrags (Hans-Joachim Schmidt/Wolfgang Zellner)**

Obwohl bereits 1999 unterzeichnet, ist der an die neue sicherheitspolitische Lage in Europa angepasste KSE-Vertrag (AKSE) noch nicht in Kraft getreten. Das führt zu neuen Konflikten, denn im Mai 2004 hat sich die NATO um sieben Staaten erweitert, von denen vier nicht dem KSE-Regime angehören. Russland fordert die schnelle Ratifikation des AKSE und den Beitritt dieser Staaten. Im Gegenzug hat sich Moskau verpflichtet, seine Truppen aus Moldau und Georgien abzuziehen. Die westlichen Staaten wollen den AKSE erst ratifizieren, wenn Russland alle Zusagen erfüllt hat. Dies ist bisher nur teilweise geschehen, weil insbesondere eine Regelung für Georgien vom strategischen Konflikt um Einflusszonen im Kaukasus überlagert wird. Deshalb kommt es jetzt darauf an, dass die USA und Russland sich auf einen Kompromiss über ihre strategischen Interessen im Kaukasus verständigen.

#### **4.5. Privatisierung der Wasserversorgung als Konfliktursache (Ulrich Ratsch)**

Innengesellschaftliche Konflikte um die Verteilung von Wasser nehmen tendenziell zu. Viele Menschen leiden unter Krankheiten, da sie keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben. Mit der Privatisierung städtischer Wasserbetriebe sollte die Versorgung verbessert und die Abwasserbeseitigung saniert werden. Die bisherigen Erfahrungen bestätigen eher die Befürchtungen von Kritikern, dass Privatisierung zu Preissteigerungen führt, die es den Armen weiter erschweren, sauberes Wasser zu erhalten. Aus der empfundenen Ungerechtigkeit entsteht sozialer Konfliktstoff, der schon zu gewaltsamen Auseinandersetzungen geführt hat. Deshalb ist erforderlich, dass die Entwicklungszusammenarbeit andere Strategien wählt, den Zugang zu Frischwasser zu sichern.

#### **4.6. Die Gefangenen von *Guantánamo Bay* – ohne Menschenrechte? (Hans-Michael Empell)**

Die Vereinigten Staaten haben in *Guantánamo Bay* Personen interniert, die im Zusammenhang mit dem Krieg der USA und ihrer Verbündeten gegen das Taliban-Regime und *Al Qaida* gefangen genommen wurden. Es stellt sich zunächst die Frage, welche völkerrechtlichen Normen auf die Gefangenen anwendbar sind. Des Weiteren ist zu prüfen, ob die Behandlung der Gefangenen den einschlägigen, für die USA verbindlichen Normen, und das heißt vor allem: den Bestimmungen des universell verbindlichen, ungeschriebenen Völkerrechts, des Bürgerrechtspaktes und der UN-Konvention gegen Folter, entspricht. Das ist jedoch nicht der Fall. Der Bundesregierung wird deshalb empfohlen, sich dafür einzusetzen, dass der Internationale Gerichtshof das Vorgehen der USA völkerrechtlich überprüft.

#### **5.1. Verteidigung am Hindukusch? Gratwanderungen deutscher Sicherheitspolitik (Reinhard Mutz)**

Wann, wo und wofür mit Waffengewalt interveniert werden darf, ist kein amerikanisch-deutsches Streitthema mehr. Wie andere Partner vor ihr räumt die Bundesregierung ohne viel Aufhebens bislang vertretene Positionen der Friedens- und Sicherheitspolitik und beschleunigt die Anpassung ihrer Streitkräfte an strategische Vorgaben, denen sie sich mit der demonstrativen Nichtbeteiligung am Irak-Krieg noch widersetzt hatte. Die jüngste Strukturreform vom Januar 2004 bringt den Umbau der Bundeswehr zu einer Interventionsarmee zum Abschluss. Zweck ist die Befähigung zu bündnisgemeinsamen Offensivoperationen in der NRF, dem neu geschaffenen Einsatzverband der NATO unter amerikanischem Kommando. Die Verteidigungspolitischen Richtlinien vom Mai 2003 liefern mit ihrem bis zur Unkenntlichkeit erweiterten Verteidigungsbegriff dazu den politischen Interpretationsrahmen.

#### **5.2. Ein Kopftuch ist ein Kopftuch ist ein Kopftuch ... Ungelöste Fragen der Islampolitik in Deutschland (Sabine Mannitz)**

Über drei Millionen Muslime leben in Deutschland, viele seit Jahrzehnten. Dennoch sind Bauvorhaben von Moscheen, die Frage islamischen Religionsunterrichts in den Schulen oder Symbole wie das Kopftuch in der deutschen Öffentlichkeit umstritten, und die Vorbehalte scheinen – wie in anderen Ländern der westlichen Welt – seit dem 11. September 2001 noch gewachsen. Konkret war in den vergangenen Jahren vor allem das Kopftuch einer Lehrerin Anlass, das Verhältnis des Islam zur Demokratie sowie prinzipielle Dilemmata der Religionsfreiheit zu diskutieren. Anders als im laizistischen Frankreich tut man sich hierzulande aber schwer, klare Standards zu formulieren. Die herrschende Praxis ist widersprüchlich und zieht Folgeprobleme nach sich. In der deutschen Zögerlichkeit und dem Hang zur skrupulösen Einzelfallprüfung liegen jedoch friedenspolitische Stärken.

### **5.3. Was hat Frühwarnung mit der Vermeidung von Krieg zu tun? (Angelika Spelten)**

Warum kommt es immer wieder vor, dass trotz vorhandener Frühwarnung gewaltsame Auseinandersetzungen weiter eskalieren? Oft werden in solchen Situationen Zweifel am politischen Willen der verantwortlichen Stellen laut. Auf dem Weg zwischen Frühwarnung und politischer Umsetzung angemessener Reaktionen sind jedoch vielfältige Hürden zu nehmen. Widersprüchliche Informationen müssen bewertet, Handlungsoptionen entwickelt und entsprechend einflussreiche Akteure identifiziert und motiviert werden. Dies erfordert Arbeitsschritte und Entscheidungsprozesse, die bislang nicht hinreichend reflektiert wurden. Der Mangel von verbindlichen Reaktionsmechanismen zur Verarbeitung von Frühwarnsignalen stellt eine der zentralen Ursachen für das Versagen von Frühwarnung dar. Die dabei identifizierten Defizite müssen ausgefüllt werden, damit aus Frühwarnung Gewaltvermeidung resultieren kann.

### **5.4. Zivile Konfliktbearbeitung im Aufwind? Regierung und Nichtregierungsorganisationen formulieren ehrgeizige Pläne (Christoph Weller)**

Zivile Konfliktbearbeitung gewinnt zunehmend größere Aufmerksamkeit und Relevanz, in den Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen ebenso wie im Regierungshandeln. Während die Bundesregierung jüngst einen "Aktionsplan 'Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung'" ausarbeitete, hat das NRO-Netzwerk "Plattform Zivile Konfliktbearbeitung" eine Bestandsaufnahme zu den gesellschaftlichen Ansätzen in der Zivilen Konfliktbearbeitung vorgelegt. Beide Dokumente betonen das Interesse an intensiver Zusammenarbeit und die Notwendigkeit von Abstimmung und Kohärenz bei allen Maßnahmen Ziviler Konfliktbearbeitung. Doch die Umsetzung der Pläne wird nicht allein vom guten Willen der Beteiligten, sondern zentral von der Bereitstellung entsprechender materieller Ressourcen abhängig sein. Hier sind Regierung und Parlament gefordert, ihren Ankündigungen auch Taten folgen zu lassen.

# 1. Vielbeschworene Bedrohungen des Friedens

## 1.1. Terrorismus und Frieden

Terrorismus ist eine ernste Bedrohung des Weltfriedens. Zu diesem Ergebnis gelangte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen lange vor dem 11. September 2001.<sup>1</sup> Aber erst der Einsturz der Doppeltürme des *World Trade Centers* machte schlagartig bewusst, wie unvorbereitet hochkomplexe und verwundbare Gesellschaften auf stabsmäßig organisierte Terrorangriffe sind. Zur Verteidigung vorgehaltene militärische Instrumente taugen zur Abschreckung verdeckt vorbereiteter Anschläge gegen so genannte "weiche Ziele", d.h. vor allem ungeschützte Menschenansammlungen, nicht. Sie bieten auch keinen verlässlichen Schutz gegen deren Folgen. Im viel zitierten Stichwort von der asymmetrischen Bedrohung drückt sich insofern kaum mehr als Hilflosigkeit aus, mit herkömmlichen Mitteln der Sicherheitspolitik einer Bedrohung zu begegnen, die sich zu einem permanenten, unkalkulierbaren und tödlichen Risiko ausgeweitet hat.

Keine außenpolitische Grundsatzrede in den Parlamenten der westlichen Welt, keine Regierungserklärung, kein Haushaltsplan, kein innenpolitisches Sicherheitspaket und auch kein Verteidigungs- oder Rüstungskonzept, das nicht zentral auf Terrorrisiken und auf Terrorprävention Bezug nimmt. Regierung und Opposition sind sich nicht nur in Deutschland darin einig, dass Terrorgefahr die "zentrale sicherheitspolitische Herausforderung aller Demokratien"<sup>2</sup> und die "größte Bedrohung unserer Sicherheit"<sup>3</sup> geworden ist.

### Dilemmata der Terrorbekämpfung

Die Terrorgewalt der Neuzeit sprengt alle früheren Dimensionen. Sie ist transnational organisiert, global ausgerichtet und zielt medienwirksam auf hohe Opferzahlen unter ungeschützten Zivilisten, die stellvertretend für politische Adressaten oder Werte angegriffen werden. Sie bedient sich ethnisch-politischer Vorurteile und pseudoreligiöser Rechtfertigung. Ihre politischen Intentionen wurzeln im Denken in den Kategorien eines Vernichtungskrieges, der weder das friedliche Neben- oder Miteinander der Kulturen und Religionen noch einen Interessenausgleich zwischen Staaten und Völkern zulässt. Ihre Brutstätten sind zerfallende oder gescheiterte Staaten, Gesellschaften mit perpetuierten Gewaltkonflikten, zerrütteten Wirtschaften und feudälähnlichen Herrschaftsstrukturen. Vor allem hier werden die Folgen der Globalisierung als "zutiefst ungerecht" empfunden, wie Bundespräsident Johannes Rau in seiner Berliner Rede am 19. Mai 2003 feststellte. In Gesellschaften, in denen "der Westen" pauschal einerseits als Urheber solcher Ungerechtigkeit und andererseits gleichzeitig als kulturelle Bedrohung für tradierte Werte und Identität angesehen wird, wächst der Nährboden für gewaltbereite junge Menschen, deren Hass erst durch charismatische ideologische oder pseudoreligiöse Verführer Ziel und

1 UN-SC 731 (1992), 748 (1992), 1267 (1999); nach dem 11.9.2001: 1373 (2001).

2 BM der Verteidigung, Peter Struck, Rede im Deutschen Bundestag, 9.11.2003.

3 Friedbert Pflüger, MdB/CDU, Rede im Deutschen Bundestag, 16.11.2003.

Richtung erhält. Ihre Netzwerke bilden inzwischen eine transnational organisierte Schattenwelt mit eigenen Hierarchien, Strukturen und Wertvorstellungen. Sie verfügen über politischen Einfluss, finanzielle Ressourcen und Verbindungen zur organisierten Kriminalität. All dies erschwert ihre Enttarnung und Bekämpfung.

Was ist zu tun, um die Terrorgefahr zu mindern, ihre Ursachen auszumerzen, ihrer weiteren Ausbreitung vorzubeugen? Knapp drei Jahre nach den Ereignissen von New York und Washington stehen hinter den bisherigen Reaktionen auf die Terrorgefährdung große Fragezeichen. Die Terrorgefahr wurde nicht eingedämmt, die Zahl islamistisch motivierter Anschläge hat sogar zugenommen, das Zerstörungsrisiko ist angewachsen. Immer mehr Länder, darunter auch europäische, befinden sich im Fadenkreuz von Terroristen. Es geht nicht mehr nur um die Frage, wie der Gefahr künftig beizukommen ist, sondern auch darum, ob die Art und Weise, wie ihr bisher begegnet wurde, möglicherweise inzwischen selbst zu deren Ausweitung beiträgt.

Der Kampf gegen den Terror befindet sich mehrfach in einer Zwickmühle. Die von Anschlägen betroffenen oder bedrohten Gesellschaften erwarten von ihren Regierungen zu Recht, Tatverdächtige zur Verantwortung zu ziehen und sie dringen ebenso auf entschlossene Prävention. Der von den USA angeführte "Krieg gegen den Terror", der zuletzt in Afghanistan und im Irak viele Unschuldige für wenige Täter in Mithaftung genommen hat, spielt dem Kalkül der Drahtzieher des Terrors aber offenbar in die Hände, Hass zwischen Völkern und Religionen zu säen. Maßnahmen von Staaten zur Verschärfung ihrer inneren Sicherheit tragen bei den besonders Betroffenen ebenfalls hierzu bei, wenn diese als einseitig diskriminierend empfunden werden. Manche Maßnahmen rufen auch bei jenen Unverständnis und Kritik hervor, die sie erklärtermaßen schützen sollen, insbesondere wenn deren Zweckmäßigkeit durch andere politische Ziele als die Abwehr von Terrorrisiken begründet und ihre Tauglichkeit zur Terrorbekämpfung fraglich scheinen. Andererseits: Würde der Verzicht auf militärische Gewalt und eine schärfere Sicherheitspolitik durch die betroffenen Staaten die Drahtzieher nicht erst recht an die Zweckdienlichkeit ihres Terrors zur Einschüchterung und politischen Erpressung glauben lassen? Immerhin wurde die überraschende Wahlniederlage der Regierung Aznar nach den Anschlägen vom 11. März 2004 in einem *Al Qaida* zugeordneten Memorandum explizit als politischer Erfolg des Terrors gewürdigt und weitere Anschläge in anderen Staaten in Aussicht genommen. Droht jetzt etwa eine weltweite Terrorwelle, die verbliebenen Grundfesten der internationalen Sicherheit aus den Angeln zu heben und ist der "Krieg gegen Terror" wirklich ein probates Gegenrezept, um den Weltfrieden zu erhalten? Oder sind durch diesen Krieg neue Flächenbrände der Gewalt zu befürchten? Befindet sich die Welt gar am Rand des von Samuel Huntington prognostizierten Zusammenpralls der Zivilisationen?

Kritische Bestandsaufnahme ist vonnöten. Zu prüfen ist, ob die militärische Entmachtung autoritärer Regime und gewaltsamer "Demokratieexport" Irrwege sind, weil sie die Terrorgefahr nicht eindämmen, sondern neue Risiken schüren. Zu prüfen ist auch die Effizienz anderer bisheriger Vorgehensweisen. Schließlich ist zu fragen, welche alternativen Strategien verfolgt werden können.

### Antiterrorkrieg: Legitim und effizient?

Angeführt von den USA begann bereits kurz nach den Anschlägen vom 11. September 2001 der erste militärische Feldzug gegen den Terror. Zwar lag hierzu keine Ermächtigung durch den VN-Sicherheitsrat vor. Der in Resolution 1373 ausdrücklich hergestellte Zusammenhang zwischen der Bedrohung des Weltfriedens durch den internationalen Terrorismus und dem Recht der Staaten auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung lieferte jedoch zumindest implizit eine Rechtfertigung zum Krieg, da das Taliban-Regime aus seiner Unterstützung für das Terrornetzwerk *Al Qaida* zu keinem Zeitpunkt einen Hehl gemacht hatte. Schon zwei Jahre vor den Anschlägen hatte der Sicherheitsrat Afghanistan wegen seiner Verwicklung in den internationalen Terrorismus mit Sanktionen belegt. Die NATO hatte ihrerseits am 12. September den Bündnisfall nach Artikel V des Washingtoner Vertrages verfügt und damit ihre Bereitschaft zu einem kollektiven Vorgehen mit den USA bekundet. Innenpolitisch betrachtet hatte George W. Bush ohnehin freie Hand: 85 Prozent der Amerikaner befürworteten eine militärische Reaktion der USA, nur sechs Prozent lehnten sie ab.<sup>4</sup> 27 Staaten nahmen schließlich an der von den USA befehligten Koalition gegen Afghanistan teil. Obwohl der Terrorbezug des Krieges zunächst offenkundig schien, bleiben bis heute viele Fragen offen. So lieferten die Anschläge vom 11. September nach verlässlichen Angaben die gesuchte Rückendeckung für einen lange vorher beschlossenen Krieg.<sup>5</sup> Die Verhältnismäßigkeit der Mittel ist rückblickend ein weiteres Problem, wurden doch mehr als 22.000 Bomben und Hunderte so genannter Cluster-Bomben über einem Land abgeworfen, in dem es nach Expertenmeinung kaum mehr als 25 strategische Ziele gab. Den ca. 4.000 getöteten Taliban und 800 mutmaßlichen *Al Qaida* Kämpfern stehen geschätzt bis zu 18.000 zivile Opfer des Krieges gegenüber.<sup>6</sup>

Schließlich, und dies ist hier von besonderem Gewicht, fällt auch die Tauglichkeitsbewertung des Krieges für den Kampf gegen den Terror zwiespältig aus. Einerseits wurden die Taliban entmachtet und viele Verstecke von *Al Qaida* zerstört. Die neue Regierung Hamid Karsais ist in enger internationaler Partnerschaft um einen demokratischen Entwicklungsweg für ein Land bemüht, das gerade erst von den Fesseln einer mittelalterlichen Zwangsherrschaft befreit wurde. Ob dieser Weg angesichts der vielen ungelösten politischen und wirtschaftlichen Fragen zum Erfolg führt, ist noch lange ungewiss. Die zurückliegenden Monate haben leider auch deutlich gemacht, dass die Operationsfähigkeit von *Al Qaida* nicht zerschlagen wurde. Das Schicksal der Anführer ist ungeklärt, deren Fähigkeit zur Planung von weltweiten Anschlägen offenbar ungebrochen. Die überlegenen strategischen Fähigkeiten der USA erweisen sich gegen die taktischen Vorteile der ortskundigen Kämpfer in unwegsamem Terrain von geringem Nutzen. Zudem scheint *Al*

4 "After the Attacks: The Poll. Public Voices Overwhelming Support for the Use of Force Against Terrorism", in: New York Times, 17.9.2001, S. 5.

5 Tony Blair: "Es gab keinen anderen Weg, die Zustimmung der Öffentlichkeit für einen schnellen Feldzug gegen Afghanistan zu erhalten, als die Ereignisse des 11. September", zit. in: Times, 17.07.2002, vgl. auch: "This war on terrorism is bogus. The 9/11 attacks gave the US an ideal pretext to use force to secure its global dimension", in: The Guardian, 6. September 2003.

6 Alle Angaben nach: Carl Connetta, Strange Victory: A critical appraisal of Operation Enduring Freedom and the Afghanistan War, in: <http://www.comw.org/pda/0201strangevic.pdf>, S. 1f.; International Affairs and Defence Section: Operation Enduring Freedom and the Conflict in Afghanistan. An Update, Research Paper 01/81, House of Commons Library, London, 31 October 2001, S. 35f.

*Qaida* die Anwesenheit "gottloser Fremder" in Afghanistan gezielt nutzen zu können, um weltweit neuen Nachwuchs zu rekrutieren.

Noch problematischer als im Falle Afghanistans verhält es sich mit Legitimität und Effizienz des Irak-Krieges. Im Irak Saddam Husseins waren radikalislamisch motivierte Terrorakte nicht verbreitet. Um seine Diktatur zu sichern, hatte Saddam Hussein die von ihm als Bedrohung angesehenen radikalklerikalen Kräfte im eigenen Lande isoliert, eingesperrt oder ins Exil getrieben. Die von den USA mehr oder weniger zusammengeklauten und der Weltöffentlichkeit präsentierten "Beweise" zur Rechtfertigung des Krieges blieben dürftig und erwiesen sich überwiegend als falsch oder sogar gefälscht. Der nach Aussage des damaligen britischen Botschafters in Washington bereits im September 2001 zwischen Bush und Blair verabredete Krieg wurde als Modellfall für ein Konzept betrachtet, dessen Credo nach US-Verteidigungsminister Rumsfeld letztlich darin besteht, "den Kampf zum Feind zu tragen", um "Terroristen aufzuhalten, noch bevor sie erst terrorisieren können".<sup>7</sup> Ziel des Konzepts war es, mit abgestufter Härte gegen jene autokratischen Regime vorzugehen, die eine den strategischen Interessen der USA zuwiderlaufende Politik betreiben. Kurzum, die Kombination von fehlender Demokratie und feindlicher Haltung gegenüber den USA galt als Nährboden für Terrorgewalt. Im Umkehrschluss bedeutete dies, entweder diese Regime zum Einlenken gegenüber den Wünschen und Forderungen der USA zu bewegen (wie zurückliegend geschehen in den Fällen Pakistan oder Libyen und für Nordkorea erhofft) oder eben deren Entmachtung auf die Tagesordnung zu setzen, wie im Falle des Irak.

Steht bereits die mangelnde Legitimation des Irak-Krieges außer Zweifel, so sind dessen Resultate gleich in mehrfacher Hinsicht ein Desaster. Dies gilt auch unter Berücksichtigung des Umstands, dass mit der Machtclique Saddam Husseins eines der rücksichtslosesten Regime der Welt beseitigt wurde. Nach unterschiedlichen Angaben kamen während des Kriegsverlaufs zwischen 5.000 und 10.000 irakische Zivilisten ums Leben, etwa doppelt so viele wie Soldaten. Angesichts einer Vielzahl von Terroropfern "nach Kriegsende", bleibt zu konstatieren, dass offenbar erst der Krieg transnational agierenden Terrorgruppen Tür und Tor zum Irak geöffnet hat. Das durch den Krieg verursachte Machtvakuum erweist sich zudem als eine Brutstätte für alltägliche Terrorgewalt, die sich nicht nur gegen die Besatzer und die von ihnen installierten Verwaltungen, sondern auch gegen internationale Hilfsorganisationen und die Vereinten Nationen selbst richtet. Etwa 30 Anschläge pro Tag und eine Opferbilanz seit dem offiziellen Kriegsende, die mittlerweile mehr als 1.000 Tote und Verletzte umfasst, sprechen für sich. Das Dilemma der unwillkommenen Besatzer, die sich einst als Befreier wähnten, hat eine doppelte Kehrseite. Zum einen nimmt der innenpolitische Rückhalt in den USA und bei ihren Verbündeten für den Einsatz von Streitkräften für den "Demokratieexport" mit jedem toten oder verletzten Soldaten ab. Die Zustimmungsquote für die Irakpolitik Präsident Bushs sank im ersten Quartal 2004 um fast ein Viertel auf weniger als 40 Prozent. Zum anderen liefert die kritische Lage im Irak radikalen Kräften im Lande, aber auch über dessen Grenzen hinaus, willkommene Vorwände, um jeglichem Widerstand gegen die Staaten der Besatzer – und sei es durch Terror – den Anstrich der "Legitimität" zu geben.

---

7 "Take the fight to the terrorists", in: Washington Post, 26.10.2003.

Die Anfechtbarkeit der offiziellen Kriegsgründe und der dadurch genährte Verdacht einer "versteckten Agenda" haben die Glaubwürdigkeit der USA und ihrer Koalition, vor allem durch Krieg Terrorrisiken eindämmen zu wollen, bereits stark in Mitleidenschaft gezogen. In Polen, Spanien und selbst in Italien mehrte sich Kritik an der Tauglichkeit des "Kriegs gegen den Terror" und der Beteiligung daran. Die bittere Schlussfolgerung vor allem aus dem Irak-Krieg ist, dass er nicht nur illegitim war und für die Terrorsindämmung ineffizient ist, sondern inzwischen selbst zu einer Friedensbedrohung geworden ist und darüber hinaus von den Drahtziehern des internationalen Terrorismus offenbar als Quelle der Inspiration für weitere Anschläge angesehen wird. Zusätzlich tragisch ist, dass die nach dem 11. September 2001 entstandene weltweite Antiterrorkoalition ein Opfer der fatalen Fehleinschätzung der Lage durch die Bush-Regierung und ihrer nachfolgenden Politik wurde. Selbst in die NATO und die EU wurden Keile getrieben, deren Wunden trotz angestrengter Mühen aller Beteiligten nur langsam vernarben dürften. Die politische Autorität der Vereinten Nationen wurde durch den in Washington kolportierten Eindruck beschädigt, "als sei der Terrorismus endgültig militärisch zu zerschlagen".<sup>8</sup>

### **Alternativen zum Anti-Terrorkrieg**

Muss angesichts des kritischen Befundes eine Fokussierung auf militärische Gewalt als für den Weltfrieden gefährlich und als Fiktion für die Eindämmung des Terrors erachtet werden, bleibt die Frage nach plausibleren Alternativen. Dabei ist klar, dass nicht nur den Terrorakten, den Tätern und ihren Drahtziehern Aufmerksamkeit zu widmen ist, sondern auch dem gesellschaftspolitischen Nährboden, aus dem Sympathie und Rückendeckung für Terrorgewalt erwachsen können. Ersteres verlangt nach aktivem Schutz, Letzteres nach struktureller Vorsorge. Beides erfordert eine kurz- und langfristige Perspektive sowie integrierte und kollektive Politikansätze.

### **Strukturelle Vorsorge**

Die Notwendigkeit struktureller Vorsorge berücksichtigt das tendenziell anwachsende Rekrutierungspotenzial der Terrornetzwerke. Asymmetrien in der globalen Verteilung von Macht, Reichtum und Entwicklungschancen, die als ungerecht empfunden werden, bereiten deren Humus ebenso wie etwa Wahrnehmungen eines von disproportionalen Modernisierungsschüben begleiteten Werteverfalls. Im Klima ungelöster ethnisch-politischer, nationaler und politisch-sozialer Konflikte münden solche Wahrnehmungen in eine höhere Tolerierung von Gewalt als legitim erachteten Ausweg aus der jeweiligen Misere. Lokal begrenzte "Straßengewalt" unterscheidet sich zwar grundsätzlich vom internationalen Terrorismus verweist jedoch auf ein breiteres Umfeld für die potenzielle Unterstützung auch von Terrorgewalt über die Grenzen lokaler Konflikte hinaus. Dass der Terrorismus der Neuzeit ausgerechnet in islamischen Gesellschaften Fuß fassen konnte, hängt zum einen mit den hier besonders zahlreichen virulenten Konflikten zusammen, zum anderen aber auch mit der jahrzehntelang betriebenen Interessenpolitik westlicher Staaten, mit dem Doppelstandard im Umgang insbesondere mit den arabischen Staaten entlang eigener politischer und wirtschaftlicher Ambitionen, schließlich mit der als parteilich empfundenen Haltung vor allem der USA im Nahost-Konflikt. Beides wird von den Drahtziehern

---

<sup>8</sup> Ludger Volmer, Rede im deutschen Bundestag, 16.11.2003.



der Terrorgewalt durch pseudoreligiöse Konstruktion eines Kultur- und Wertekonflikts auf ein unversöhnliches und zugleich identitätsstiftendes Feindbild reduziert. Es gehört zu dessen tragischen Folgen, dass ethnische oder religiöse Dimensionen auf perpetuierte lokale Konflikte zurückwirken und deren Überwindung zusätzlich erschweren oder sogar noch deren Zuspitzung fördern.

Wer vor diesem Hintergrund eine Politik der "Terrorbekämpfung" betreibt, die pauschal die Verteidigung eigener Werte, Interessen und Einflussphären zum Ziel hat, oder als solche wahrgenommen werden kann, spielt den ideologischen Rattenfängern der Terrorgewalt in die Hände. Um die Anfälligkeit für Terrorgewalt zu beseitigen, werden die westlichen Staaten ihre Antiterrorpolitik ändern müssen. Die Befürchtung, eine solche Änderung könnte als Schwäche ausgelegt werden oder gar als Zeichen der Erpressbarkeit, ist falsch. Ihre Wiederholung erscheint als Versuch, überkommene Politikmuster zu rechtfertigen, um an ihnen festzuhalten. Es sind aber diese Politikmuster, die in vielen Teilen der Welt als Bemühen des Westens empfunden werden, sein politisches System anderen Gesellschaften zu oktroyieren und dauerhafte Vorherrschaft zu gewinnen.

Verspieltes Vertrauen wird nur mühsam zurückerobert werden können. Der Schlüssel liegt dabei in erster Linie im Nahost-Konflikt und in der Bewältigung der kritischen Nachkriegslagen in Afghanistan und im Irak. Eine Lösung, die Vertrauen bildet, setzt wirklich unparteiische Vermittlung und eine konsequente und zugleich unvoreingenommene Unterstützung demokratischer und rechtsstaatlicher Initiativen der unmittelbar Beteiligten voraus. Sie wird nur dann erreichbar sein, wenn die Konfliktbeteiligten das Engagement der Vermittelnden nicht länger als eigennützig erkennen. Die fast heillos verfahrenen Situationen vor allem in Nahost und im Irak könnten vielleicht durch eine aktive, beispielgebende und vor allem partnerschaftliche Krisenbewältigungspolitik der USA und der europäischen Staaten in Zentralasien, im Kaukasus und auf dem Balkan positiv beeinflusst werden. Eine Politik der westlichen Staaten, welche die Vereinten Nationen im Irak in die Lage versetzen würde, ihrer Autorität und Verantwortung entsprechend effizient zu handeln, wäre ebenfalls ein wichtiger Schritt voran. Schließlich wird die Glaubwürdigkeit westlichen Engagements auch davon abhängen, ob die Staaten bereit sind, die von ihnen eingegangenen Verpflichtungen zur Armutsbekämpfung, zum Umweltschutz und zur nachhaltigen Entwicklung einzulösen. All diesen Vorschlägen ist auf den ersten Blick wenig Neuwert zu bescheinigen. Sie stehen seit langem zur Disposition, werden weltweit unterstützt und sind dennoch von ihrer Umsetzung noch immer meilenweit entfernt. Entscheidend neu ist jedoch, dass Fortschritte selbst in Teilbereichen nur zu erwarten sind, wenn Fortschritte in allen genannten Bereichen erzielt werden. Gelänge dies, bestünde zumindest die Chance, den Nährboden der Sympathie für gewaltsamen Konfliktaustrag und der Unterstützung von Terrorgewalt auszutrocknen, deren Netzwerke stärker als bisher zu isolieren, wodurch nicht zuletzt auch ihre Enttarnung und Zerschlagung wesentlich erleichtert würde.

### **Aktiver Schutz**

Strukturelle Vorsorge ist langfristig angelegt. Die Menschen in den USA und in Europa, aber auch in den anderen Ländern, erwarten jedoch zu Recht Schutz vor Terrorplanungen und Anschlägen, die sie aktuell bedrohen. Darüber hinaus wird selbst die beste strukturelle Vorsorge nicht alle Risiken der Terrorgewalt beseitigen können, da die Drahtzieher

der Anschläge keinen Zweifel lassen, dass sie nicht eine friedliche Weltgemeinschaft oder einen Politikwechsel westlicher Staaten anstreben, sondern ihre Anschläge als Ausdruck unversöhnlicher Feindschaft zwischen Werten, Traditionen, Kulturen und Lebensstilen begreifen. Die doppelte Schwierigkeit eines aktiven Schutzes gegen Terrorgewalt liegt in der Fülle der Angriffsmöglichkeiten und in der Tarnung der Angreifer. Hinzu kommt, dass den Maßnahmen des Schutzes vor Terror auf unterschiedlichen Ebenen Grenzen gesetzt sind. Demokratie und Freizügigkeit können nicht beliebig eingeschränkt werden, ohne den Wertekanon pluralistischer und freiheitlicher Gesellschaften zu zerstören. Schließlich sind alle Risiken stets im Lichte ihrer spezifischen Eintrittswahrscheinlichkeit, ihrer potenziellen Folgen und zugleich der verfügbaren Ressourcen zur Gefahrenabwehr zu beurteilen. Es gibt keine Indikatoren, die auf diesen Ebenen scharfe Grenzziehungen zwischen probaten und nicht tolerablen Maßnahmen erlauben. Dies erklärt, warum jeder einzelne auch nur kleine Vorschlag insbesondere zur Erhöhung der inneren Sicherheit in der Öffentlichkeit zumeist kritisch beargwöhnt wird und insofern plausibler politischer Rechtfertigung bedarf.

Unstrittig ist, dass die Aufklärung der Strukturen und der Verbindungen der Terrornetzwerke umfassender und gezielter polizeilicher und geheimdienstlicher Mittel bedarf. Informationen über islamistische Terrorgruppen zu gewinnen, ist schwierig. Ihre Zellen operieren in der Regel kleinformatig und konspirativ, hinzu kommen kulturelle und sprachliche Aspekte, die eine Infiltration der Gruppen behindern. Informanten aus den jeweiligen Kulturkreisen sind kaum zu gewinnen, weil deren Enttarnung dazu führen würde, dass sie als Verräter betrachtet und aus der jeweiligen Gemeinschaft ausgestoßen würden. Hinzu kommt, dass die Zellen transnational agieren und ihre Finanzierung und Ausstattung oft über legal operierende Tarnfirmen erfolgt.

Die strafrechtliche Verfolgung Tatverdächtiger ist ähnlich kompliziert, wie die jüngsten Prozesse gerade in Deutschland gezeigt haben. Zum einen ist eine Überführung von Tatverdächtigen problematisch, wenn der Verdacht allein auf Indizien beruht. Zum anderen bewirkt eifersüchtiger Quellenschutz der aufklärenden Dienste und Staaten, dass Aussagen oder Dokumente, die für eine lückenlose Beweisführung erforderlich wären, von den Diensten oft nicht zusammengeführt und von den Staaten nicht ausgetauscht werden. Es scheint paradox, dass ausgerechnet eine "entlastende" schriftliche Aussage, die vom mutmaßlichen "Logistiker" der Atta-Terrorgruppe, Binalship, verfasst wurde, den ersten Prozess gegen Tatverdächtige der Anschläge vom 11. September 2001 zum Platzen brachte, während die Weigerung der USA, eine direkte gerichtliche Befragung Binalships zuzulassen, auch den zweiten Prozess scheitern ließ.

Prävention und Strafverfolgung sind aber nur zwei Aspekte aktiver Terrorabwehr. Die Risikobewertung erfordert auch Maßnahmen, welche die Möglichkeit eines Versagens der Prävention in Rechnung stellen. Zum einen stehen der Staat und die Länder in der Pflicht, das Ihre zu tun, um potenziell besonders von Terroranschlägen bedrohte Einrichtungen oder Infrastrukturen zu schützen. Zum anderen muss dafür Sorge getragen werden, dass im Falle einer Überwindung der Schutzmaßnahmen durch Anschläge, die Systeme der Katastrophenbewältigung und der Notfallvorsorge weiterhin funktionieren. All dies bedeutet in der Konsequenz, in allen gesellschaftlichen Bereichen die potenziellen Gefährdungen durch Terroranschläge zu prüfen und geeignete Maßnahmen zur Risikobegrenzung zu ergreifen.

Dies kann auf Seiten des Bundes im äußersten Bedarfsfall auch militärische Mittel einschließen. Die grundgesetzlichen Regelungen zur Amtshilfe bieten für den Bereich der inneren Sicherheit eine ausreichende Handhabe. Im Bereich der äußeren Sicherheit sind militärische Mittel im äußersten Fall nur einzusetzen, wenn hierfür eine Legitimation durch das Völkerrecht und eine Autorisierung durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vorliegt. Die potenzielle Einsatzpalette ist umfangreich und keineswegs kriegszentriert. Die für jeden militärischen Einsatz möglichen Schäden an Personen, zivilen Einrichtungen, Infrastrukturen und Umwelt gebieten jedoch den rechtlich legitimierte Zugriff auf militärische Mittel nur als Ausnahme und keinesfalls zur Kompensation besser geeigneter ziviler Mittel.

Auch der beste aktive Schutz bleibt stets ein Behelf. Eine absolute Garantie gegen Terrorgewalt ist unrealistisch. Die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit zu wahren, setzt den Sicherheitsvorkehrungen zudem demokratisch und rechtsstaatlich bedingte Grenzen. Übertriebene Vorkehrungen, die Furcht verbreiten und Panik schüren, dienen eher den Intentionen der Drahtzieher der Terrornetzwerke als der Abwehr von Terrorgefahr. Maßnahmen zur inneren Sicherheit stehen in der öffentlichen Wahrnehmung deshalb oft im Zwielficht. Ihr Problem besteht darin, dass sie den eigenen Anteil am Ausbleiben von Anschlägen schwerlich nachweisen lassen. Ihre Wirkungen auf andere Bereiche sind jedoch zumeist rasch erkennbar und oft Anlass für den Verdacht, dass diese Wirkungen beabsichtigt waren und Terrorbekämpfung nur bemäntelnde Camouflage ist. "Terrorabwehr" als willkommenes Instrument zur Steuerung von Einwanderung, für die Erfassung personenbezogener Daten oder gezielte Lauschangriffe stehen für solche Verdachtsmomente nur stellvertretend. Hinzu kommt schließlich, dass im Falle eines Terroranschlags die zuvor getroffenen Maßnahmen zur inneren Sicherheit, zumindest nach öffentlicher Wahrnehmung, ohnehin als nicht ausreichend oder sogar als falsch erachtet werden.

### **Europäische Initiativen**

In der EU bedurfte es offenbar erst der Anschläge vom 11. März 2004, um sich untereinander auf eine "solidarische" Zusammenarbeit und einen engeren Informationsaustausch zu verständigen. Vielmehr als die Ernennung eines Terrorbeauftragten zur Koordination hat die Union gleichwohl nicht zuwege gebracht. Viele Absichtsbekundungen blieben bisher uneingelöst. Die Anpassung der Rechtsnormen an die Erfordernisse eines gemeinschaftlichen Vorgehens gegen Terrorverdächtige und die entsprechende Harmonisierung rechtlicher Verfahren auf gemeinschaftlicher oder wenigstens zwischenstaatlicher Ebene stehen weiter aus. Auch das politische Konzept bietet mehr Fragen als Antworten. So rückt die in den Rahmenbeschluss der Europäischen Union aufgenommene weite Definition des Terrorismusbegriffs sogar Grundrechte wie die Demonstrations- und Versammlungsfreiheit in den Dunstkreis eines potenziellen Terrorismusverdachts. Der Rahmenbeschluss aus dem vergangenen Jahr zeigt mit aller Deutlichkeit, wie schwierig es sein kann, berechnete Sicherheitsbedürfnisse mit ebenso berechtigten Forderungen nach Bestandsschutz für Demokratie und Freiheit in Übereinstimmung zu bringen. Immerhin hatte die EU bereits anlässlich des Europäischen Rates 2001 einen gemeinsamen Aktionsplan beschlossen, der seither in einer *Roadmap* mit etwa 70 Einzelmaßnahmen zusammengefasst wurde. Im Juni 2002 wurde in Sevilla ein 6-Punkte-Programm verabschiedet, das auf den Verbund struktureller Vorsorge (Konfliktverhütung, Nichtverbreitung, Rüstungskontrolle,

Sicherheitssektorreform) mit aktivem Schutz (zwischenstaatliche Kooperation von Polizei und Justiz) abstellt. Im Bereich von Europol wurde eine *Task Force* gebildet, deren Aufgabe in Analysen und Auswertungen zur Terrorabwehr besteht. Mit den USA wurde ein Abkommen unterzeichnet, das den engeren Austausch personenbezogener Daten im Zusammenhang mit Terrorverdächtigen vorsieht. Auch der Ausbau des Schengener Informationssystems wurde vorangetrieben. Auf der Grundlage einer so genannten "Terrorismusliste" könnte jetzt eine gemeinsame Rechtsgrundlage geschaffen werden, die ein europaweit abgestimmtes Einfrieren von Vermögenswerten terrorverdächtiger Personen und Organisationen ermöglicht. Im Bereich der Sicherheit des See- und Luftverkehrs wurden bisherige Standards mit Empfehlungscharakter festgeschrieben. Viele Initiativen sind jedoch festgefahren, darunter die Einführung eines europäischen Haftbefehls. Ob die Anschläge in Madrid zu größerer Kompromissfähigkeit in der nun erweiterten EU führen, bleibt abzuwarten.

Entscheidend ist, neben der regelmäßigen Überprüfung der Effizienz der Maßnahmen – und gegebenenfalls ihrer Korrektur –, dass auch die zivilen Alternativen der EU einer transparenten und legitimierten Zweck-Mittel-Relation zur Terrorbekämpfung folgen. Glaubwürdigkeit und Wirkung werden letzten Endes von ihrer Durchsetzungskraft bestimmt und vom politischen Willen der Staaten, ihren Absichtserklärungen zum gemeinschaftlichen Vorgehen Taten folgen zu lassen.

**Hans-Joachim Gießmann**

## 1.2. Massenvernichtungswaffen: keine neue Gefährdungslage

2003 hielten Nachrichten über Massenvernichtungswaffen die Welt in Atem: Im Irak wurde ein Krieg geführt, angeblich, um solche Waffen zu beseitigen – die dann nicht gefunden wurden. Nordkorea erklärte sich zum Kernwaffenstaat und ließ sich doch auf multilaterale Gespräche ein. Die Internationale Atom-Energie-Organisation (IAEO) prangerte Verstöße Irans gegen seine Verpflichtungen aus dem Nichtverbreitungsvertrag (NVV) an. Libyen erklärte sich bereit, seine Massenvernichtungswaffen zu beseitigen und deren Produktion einzustellen. In Pakistan wurde ein Atomschmugglerring aufgedeckt. Auch in den Medien ist das Thema der Horrorwaffen beliebt.

Dieser Beitrag bietet eine Einschätzung der Gefahr, die von der Weiterverbreitung dieser Waffen ausgeht. Er diskutiert die Rolle der multilateralen Regime, die von der Bush-Administration arg vernachlässigt worden sind. Schließlich stellt er die Frage, wie die internationale Gemeinschaft bei einem gravierenden Bruch der in diesen Regimen verankerten Verpflichtungen agieren sollte, und reflektiert dabei die Erfahrungen der Irak-Krise.

### Weiterverbreitung ist nicht neu

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ordneten die Sicherheitsexperten die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen als eine der "neuen Bedrohungen" ein. Zugleich gelangten viele Beobachter zu der Auffassung, das Problem habe sich seither verschlimmert. Der "Kontrollverlust" der Supermächte über ihre Klienten, so wurde behauptet, lasse die Proliferation ausufern.

Diese Bedrohungskonstruktion ist durch keine reale Entwicklung abgedeckt. Tatsächlich hat nach dem Fall der Berliner Mauer nirgendwo ein neues Kernwaffenprogramm begonnen. Wohl aber wurde eine Reihe solcher Aktivitäten beendet. Die laufenden Programme – in Israel, Indien, Pakistan, Iran, Nordkorea sowie bis vor kurzem Libyen – sind alle älteren Datums und kamen trotz vermeintlicher Kontrolle Moskaus und Washingtons zustande. Auch der Zuwachs von Staaten, die sich Chemie- und Biowaffenprogrammen verschrieben haben, ist marginal. Zu den Verdächtigen zählen neben den bereits genannten Ländern Syrien, Sudan, Ägypten und Algerien; auch Vietnam und Taiwan werden gelegentlich erwähnt. Diese Staatengruppe ist seit Jahrzehnten ebenfalls im Visier der Experten. Gewiss gewinnen die Waffenprogramme mit der Zeit an technischer Reife. Auch bewirkte der Zerfall der Sowjetunion die Gefahr eines beschleunigten Technologie-, Material- und *Know-how*-Transfers, Fortschritte der Biotechnik haben die Entwicklung biologischer Waffen erleichtert. Umso verwunderlicher ist das relative Desinteresse der großen Mehrheit der Staatenwelt an diesen Waffen.<sup>1</sup>

Der 11. September 2001 hat den alten Sorgen eine vermeintlich neue hinzugefügt, von Experten allerdings seit langem diskutiert: das Interesse von Terroristen an Massenvernichtungswaffen und die Mittel und Wege, mit denen sie sich solche beschaffen könnten. Der Versuch der japanischen Aum-Sekte im Jahre 1995, mit chemischen Kampfstoffen in

<sup>1</sup> Harald Müller: Neither Hype Nor Complacency: WMD Proliferation after the Cold War, in: The Nonproliferation Review 4 (1997): 2, S. 62-71.

der U-Bahn von Tokyo einen Massenmord zu inszenieren, war ein in der Öffentlichkeit nur kurzfristig beachtetes Menetekel.

In der politischen Bedrohungsanalyse bestehen große Unterschiede zwischen den Vereinigten Staaten und Europa, wie der Vergleich der *National Security Strategy* mit dem vom Europäischen Rat im Juni 2003 in Thessaloniki akzeptierten Solana-Papier zeigt. In den USA werden beide Probleme zusammengedacht: Die Weitergabe von Massenvernichtungswaffen durch Diktatoren an Terroristen ist das *worst case scenario*, das den Referenzfall für die Gegenstrategie abgibt. Im europäischen Sicherheitsdenken gilt diese Möglichkeit – wegen der Eigeninteressen der “Schurkenstaaten” – als so weltfremd, dass die Trennung beider Bedrohungen und Gegenstrategien für sinnvoll gehalten wird. Statt eines einheitlichen Bedrohungssyndroms ergibt sich dann eine Reihe von Einzelfällen, die nach ihren besonderen Bedingungen und Kontexten bewertet werden müssen; dasselbe differenzierte Vorgehen empfiehlt sich für die Gegenstrategien.

## Die globalen Nichtverbreitungsregime

Um die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen zu bekämpfen, hat die Staatengemeinschaft drei Rechtsinstrumente geschaffen: den NVV, das Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ) und das Übereinkommen zum Verbot biologischer und toxischer Waffen (BWÜ). Der NVV ist fast universal, nur Israel, Indien und Pakistan gehören ihm nicht an, Nordkorea hat seinen Austritt erklärt. Die Mitgliedschaft in den beiden anderen Abkommen umfasst etwa drei Viertel der VN-Mitgliedsländer, mit vielen nahöstlichen Staaten und Nordkorea gibt es jedoch mehr wichtige Außenseiter als beim NVV.

Die Wirksamkeit der Regime ist in jüngerer Zeit angezweifelt worden, weil sie den Erwerb von Massenvernichtungswaffen oder den ernsthaften Versuch dazu durch einzelne Staaten nicht vollständig verhindert haben. Diese Kritik offenbart ein naives Missverständnis der Wirkungsweise rechtlicher Instrumente. Zum einen kann man ihnen nicht vorhalten, dass sie Nichtmitglieder nicht binden können. Gleichwohl besitzt der NVV einen bedeutenden Anziehungseffekt, seine Mitgliedschaft ist bis auf eine winzige Gruppe hartnäckigster Problemfälle angewachsen. Ein ähnlich normativer Sogeffekt lässt sich für die beiden übrigen Regime feststellen. Zum zweiten ist aus dem innerstaatlichen Recht bekannt, dass es gelegentliche Verstöße gibt – dies ist auch bei völkerrechtlichen Verträgen zu erwarten. Ihr entscheidender Nutzen liegt darin, dass sie die Richtschnur für das Verhalten der großen Zahl ihrer Mitglieder vorgeben. Statt völliger Ungewissheit über die Waffenpläne und -programme anderer Staaten entwickelt sich für das Gros der Staaten eine verlässliche Erwartungsstabilität gerade auf den sensitivsten Feldern der Sicherheitspolitik. Sie setzen Kriterien für richtiges und falsches Verhalten, die eine Einschätzung der Handlungsweisen der anderen ermöglichen und so deren Rolle als Sicherheitsproduzent oder Sicherheitsrisiko recht präzise einordnen lassen. Besonders hilfreich sind dabei wirksame Verifikationsregime, die für den NVV und das CWÜ entwickelt, in der Praxis aber noch längst nicht hinreichend umgesetzt wurden. Die Konzentration auf die Problemfälle wird durch diese Selektionsleistung der Regime möglich.

Diese Regime sind die erste Verteidigungslinie gegen die Proliferationsgefahr und haben sich trotz mancher Unzulänglichkeiten in dieser Funktion bewährt. Freilich bedürfen sie der stetigen Pflege, der effizienten Überprüfung und der Ergänzung, wenn sich Lücken

zeigen. Diese Aufgaben haben ihre Mitgliedsländer nicht immer in wünschenswerter Weise erledigt. So dämmerte das Verifikationssystem des NVV 20 Jahre im Routinebetrieb vor sich hin, bis es ein jähes Erwachen durch die Erkenntnis gab, dass man das umfangreiche Kernwaffenprogramm des Irak bis 1991 nicht entdeckt hatte. Die seither vorgenommene Generalüberholung hat sich im Zusatzprotokoll von 1997 niedergeschlagen, das den Staaten erweiterte Informationspflichten auferlegt und den Inspektoren Zugangsrechte auch zu Einrichtungen gewährt, in denen sich kein Spaltmaterial befindet und die der betreffende Staat nicht zur Inspektion angemeldet hat. Wenn ein Vertragsbruch nachgewiesen wird oder der inkriminierte Staat die Kooperation verweigert, kann der Gouverneursrat der IAEO den Fall mit Mehrheitsentscheidung an den VN-Sicherheitsrat verweisen. Der NVV ist damit deutlich gestärkt – in der Theorie. Die Kehrseite ist der zähflüssige Ratifikationsprozess, den bislang erst drei Dutzend Länder hinter sich gebracht haben. Dass dieses Instrument zur Verfügung steht, erweist sich als günstige Voraussetzung, um in Iran einen Ausweg aus der Krise zu weisen und in Libyen eine nachhaltige Rückversicherung von Wohlverhalten nach der nuklearen Abrüstung zu gewährleisten. Dennoch ist die allzu kleine Zahl von Ländern, in denen das Zusatzprotokoll angewandt wird, Grund zur Unzufriedenheit.

Das CWÜ verfügte von Anfang an über das ausgefeilteste Verifikationssystem aller multilateralen Rüstungskontrollverträge, vor allem das Institut der Verdachtsinspektionen (*challenge inspections*) galt als mustergültig. Die Crux ist, dass dieses Instrument nicht angewandt wird, obwohl Mitgliedsstaaten gegen einige andere, etwa Iran, den Verdacht des Vertragsbruchs erhoben. Das Sekretariat kann eine solche Inspektion nur vorschlagen, wenn es von Mitgliedsstaaten dazu aufgefordert wird, es kann den Verdacht nicht von sich aus äußern. Ist der Vorschlag einmal gemacht, kann nur eine qualifizierte Mehrheit von 75 Prozent der Mitglieder im Exekutivrat der Organisation für das Verbot chemischer Waffen eine Inspektion unterbinden. Die Mitgliedsstaaten scheuen offensichtlich das Politikum, das ein Vorgehen nach diesem Muster darstellen würde. Damit liegt das wichtigste Mittel brach, die Einhaltung des CWÜ zu überprüfen, und das Vertrauen im Regime sinkt.

Das BWÜ ist ohne Verifikationssystem. Die Vertragsstaaten haben zwar versucht, ein solches nachträglich zu installieren, scheiterten jedoch 2002 an der Entscheidung der Bush-Regierung, das ausgehandelte Protokoll zu Fall zu bringen. Obgleich viele gehofft hatten, nach dem 11. September und den Milzbrandterror-Fällen in den USA werde Washington den Nutzen selbst begrenzter Verifikationen anders einschätzen als zuvor, blieb die Bush-Administration uneinsichtig. Sie hält das System für unwirksam, für schädlich, weil es Sicherheitsillusionen schaffe, und für gefährlich, weil es Anlass für missbräuchlichen Zutritt zu amerikanischen Militäranlagen gebe. Was im Rahmen des BWÜ möglich bleibt, ist der Untersuchungsauftrag an den VN-Generalsekretär, falls Zweifel an der Vertragstreue eines Staates auftreten sollten. Auch dieser Weg ist bisher selten eingeschlagen worden, obgleich einige BWÜ-Staaten im Verdacht des Vertragsbruchs stehen und es sogar über Russland entsprechende Gerüchte gibt. Die spektakulärste Untersuchung fand auf kubanische Beschuldigungen gegen die USA statt, bestätigte aber die Anwürfe nicht.

Als Zwischenbilanz lässt sich festhalten, dass die Regime ihre Aufgabe erfüllen, die Staatenmehrheit zu binden, die Problemfälle zu identifizieren und Mittel zur Aufklärung von Zweifelsfragen an die Hand zu geben, dass die Mitgliedsstaaten es aber versäumt haben, diese Mittel optimal zu nutzen. Dabei ist einzuräumen, dass die Vertragswerke

Lücken aufweisen, die durch zusätzliche Aktivitäten von Staaten gefüllt werden müssten. An erster Stelle steht dabei die Exportkontrolle.

## Exportkontrolle

Dass sie Teil der Nichtverbreitungspolitik sein muss, ergibt sich aus der Verpflichtung der Staaten, nicht zur Weiterverbreitung beizutragen. Das schließt ein, dass private Akteure, etwa Experten oder Unternehmen, dieses Ziel nicht unterlaufen. Was aus einem Staat in andere Staaten verbracht wird, soll keinen Beitrag zur Produktion von Massenvernichtungswaffen leisten. Um einheitliche Richtlinien zu vereinbaren und Regelbrechern das *Proliferations-Shopping* am Ort der niedrigsten Barrieren zu unterbinden, haben sich Staaten zur Gruppe der 40 nuklearen Lieferländer (NSG) und zu der Australien-Gruppe (Chemie- und biologische Waffen) mit 33 Mitgliedern zusammengefunden.<sup>2</sup> Diese Zusammenschlüsse, die mehrheitlich Industrieländer umfassen, haben Misstrauen und Protest in der "Blockfreien Bewegung" (NAM) hervorgerufen. Dort befürchtet man den diskriminierenden Versuch, die eigene technologische Entwicklung zu kontrollieren und womöglich zu behindern. Dies sorgt für ständigen Streit innerhalb der drei Vertragsgemeinschaften. In den letzten Jahren haben NSG und Australien-Gruppe vergeblich versucht, das eigene Tun transparenter zu machen.

Das Nuklearschmuggel-Netzwerk des pakistanischen Nationalhelden Abdel Kader Khan hat die zwingende Notwendigkeit wirksamer Exportkontrollen weltweit eindrucksvoll unter Beweis gestellt. Das Netzwerk arbeitete mit einer Produktionsfirma in Malaysia und einem Handelsunternehmen in Dubai sowie mit Experten und Firmen aus der Türkei, Deutschland, der Schweiz, Spanien, Italien und Großbritannien zusammen. Malaysia und Dubai gehören den Exportkontrollgruppen nicht an und verfügen nur über unzureichende nationale Systeme, sind jedoch in der Lage, technische Spitzenproduktionen zu organisieren (Malaysia) und weltweit zu handeln (Dubai).<sup>3</sup> Diese Erfahrungen könnten den Anstoß geben, über weltweite Exportkontrollrichtlinien zu verhandeln oder die Gruppen für Entwicklungsländer zu öffnen, deren Teilnahme für die Nichtverbreitung unerlässlich erscheint. Solchen Verhandlungen stehen viele Regimemitglieder bislang skeptisch gegenüber. Sie fürchten bei einer Ausweitung der Mitgliedschaft oder der Universalität dieser Regime einen Verlust an Vertrauen, der etwa den begrenzten Austausch geheimdienstlicher Informationen erschweren oder gar unmöglich machen könnte. Angesichts der Notwendigkeit, mit potenziellen Exporteuren und Handelsknotenpunkten eng zusammenzuarbeiten, wird man sich diesem Dilemma jedoch nicht länger entziehen können.

---

2 Monterey Institute for International Studies, Center for Nonproliferation Studies, Australia Group, in: Inventory of Nonproliferation Institutions and Regimes, <http://cns.miis.edu/pubs/inven/pdfs/nsg.pdf>; [www.australiagroup.net](http://www.australiagroup.net), [www.nsg-online.org](http://www.nsg-online.org).

3 William J. Broad/David E. Sanger/Raymond Bonner: How Pakistani's network offered the whole kit, in: International Herald Tribune, 13. 2. 2004, S. 2; Ray Bonner: Multinational network seen behind A-bomb parts Pakistan sent to Libya, in: ebd., 21./22. 2. 2004, S. 2.



### **Die *Proliferation Security Initiative*: Sicherstellung heißer Ware**

Die Exportkontrollgruppen entwickeln Maßnahmen um zu verhindern, dass vom eigenen Territorium oder von eigenen Bürgern zur Entwicklung und Produktion von Massenvernichtungswaffen beigetragen wird. Sie bewirken dies durch rechtliche Vorschriften, Genehmigungs- und Zollbehörden, die auch über technische Fähigkeiten der Aufdeckung verfügen, Fahndungseinrichtungen, die zur Kontrolle des Brief- und Fernsprechverkehrs befugt sind, wenn ein Tatverdacht vorliegt, sowie durch die generell abschreckende Wirkung strafbewehrter Verbote. Exportkontrollen allein sind freilich hilflos, wenn Güter die eigenen Grenzen verlassen haben und sich im Flugzeug oder auf einem Schiff dem Empfängerland nähern.

Diese Lücke will die *Proliferation Security Initiative* (PSI) schließen, die 2003 auf amerikanische Initiative elf Länder aus der Taufe hoben, mittlerweile 16 Mitglieder zählt und von 60 weiteren Staaten unterstützt wird. Die PSI-Staaten haben vereinbart, verdächtige Schiffe in ihren eigenen Gewässern gegebenenfalls mit Zwang anzuhalten und verdächtige Flugzeuge auf dem Boden zu halten und zu durchsuchen. Sie sind prinzipiell damit einverstanden, dass ihre Schiffe von Partnern gestoppt und durchsucht werden können, wenn sie im Verdacht proliferationsträchtiger Fracht stehen. Und sie erklären sich bereit, derartige Maßnahmen "außerhalb der Gewässer" verdächtiger Staaten vorzunehmen. Sie werden gegebenenfalls die nationale Gesetzgebung so anpassen, dass diese Handlungen rechtmäßig sind.

Zu den Aktivitäten der PSI gehören intensiver Informationsaustausch und Übungen der einschlägigen Organe und Teilstreitkräfte. Besonders wichtig ist eine Überredungskampagne, um andere zur Mitarbeit zu veranlassen. Gerade Billigflaggen-Staaten wie Panama oder Liberia bilden wichtige Kettenglieder, denn die rechtliche Autorität zum Anhalten von Schiffen auf Hoher See ist nicht gewährleistet, wenn der Staat, in dem das Schiff registriert ist, seine Zustimmung verweigert.

Damit ist ein wunder Punkt angesprochen. Die *Interdiction Principles* betonen, man wolle im Einklang mit dem Völkerrecht handeln. Schiffe auf Hoher See oder in Territorialgewässern zu stoppen, ohne dass Flaggenstaat bzw. Küstenstaat zugestimmt haben, gilt jedoch als Piraterie. Zur Zeit wird sondiert, ob eine Autorisierung mit einer neuen EntschlieÙung des VN-Sicherheitsrates erreicht werden könnte. Bislang können sich die PSI-Staaten nur auf eine Erklärung des Sicherheitsrats von 1992 berufen, die die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen als Bedrohung von Frieden und internationaler Sicherheit bezeichnet und zur Zusammenarbeit beim Kampf gegen diese Gefahr aufruft – keine EntschlieÙung mit einem Mandat zur Gewaltanwendung, sondern lediglich eine Erklärung der Präsidentschaft, auf die sich der damalige Sicherheitsrat geeinigt hatte.

Eine neue EntschlieÙung ist also notwendig. Allerdings stößt auch sie als Quelle eines unbegrenzten Mandats auf Grenzen: Der Sicherheitsrat hat die Kompetenz, unmittelbare Gefahren für Frieden und Sicherheit mit einem situations- und kontextbezogenen Mandat abzuwenden. Mit raum-zeitlich unbegrenzten Mandaten begäbe er sich in die Rolle eines universalen Gesetzgebers. Das Veto der fünf permanenten Mitglieder wäre in dieser Rolle diskriminierend, da der Sicherheitsrat Regeln erlassen könnte, die gegen die Interessen jedes VN-Mitglieds verstoßen, außer gegen die der permanenten Mitglieder. Als univer-

saler Gesetzgeber würde der Sicherheitsrat die Staatenverhandlungen als die eigentliche Basis geltenden Rechts verdrängen und das Souveränitätsprinzip auf beispiellose Weise beschneiden. Deshalb ist es fraglich, ob die Legitimierung eines PSI-Mandats durch den Sicherheitsrat allgemein anerkannt würde. Freilich wäre das besser als eine gar nicht legitimierte Eigenmächtigkeit der PSI-Mitglieder, zumal diese Staaten sich ausdrücklich vorbehalten, die "States or non-state actors of proliferation concern" selbst zu definieren, also die konkrete Gefahr nicht mehr vom Sicherheitsrat oder den zuständigen Vertragsgemeinschaften feststellen zu lassen. Möglicherweise lässt sich das Problem entschärfen, wenn die Wirksamkeit einer solchen EntschlieÙung zeitlich befristet wird und zwischenzeitlich multilaterale Verhandlungen aufgenommen werden, um eine vertragliche Grundlage für PSI-Aktivitäten zu schaffen.

## Der Umgang mit Regelbrüchen

Das verweist bereits auf den Kern der Proliferationsproblematik in Krisenlagen: Wie ist es mit der Legitimität und Legalität von Zwangsmaßnahmen gegen Staaten bestellt, die sich Massenvernichtungswaffen beschaffen, womöglich trotz zuvor eingegangener vertraglicher Verpflichtungen? Diese Frage hat der Irak-Konflikt auf die Tagesordnung gesetzt. Wie soll die Staatengemeinschaft mit Regelbrechern umgehen?

Innerhalb der Regime hat man dieses Problem noch nicht gelöst. Noch nie sind die vorgesehenen Mechanismen – Verweisung an den Sicherheitsrat oder den VN-Generalsekretär – eingeleitet worden. Schlimmer noch: Es war etwa auf NVV-Überprüfungskonferenzen nicht einmal möglich, den vertragsbrüchigen Irak gemeinsam zu verurteilen, da sie auf dem Konsensprinzip basieren und der beschuldigte Staat seine eigene Verurteilung verhindern kann. Ihm die Zulassung (*Credentials*) zur Konferenz zu versagen, dazu haben sich die übrigen Staaten auch nicht durchringen können. Diese Situation ist grotesk.

Ein sinnvoller Umgang mit Regelbrüchen muss zunächst einmal davon ausgehen, dass es Pflichtverletzungen gibt, die von leicht bis äußerst schwer, von tolerabel bis höchst gefährlich reichen. Viele NVV-Mitglieder haben nicht, wie vorgeschrieben, ein Verifikationsabkommen mit der IAEO abgeschlossen; die meisten betreiben aber auch keinerlei nukleare Aktivitäten. Vertragsbrüche können durch Fehler oder Desinteresse der Verwaltung, vertragswidrige Gesetzgebung, Handlungen privater Subjekte oder Mangel an technischen Fähigkeiten zustande kommen. Sie müssen dem Mitgliedsstaat zugerechnet werden, doch steht nicht notwendigerweise eine politische Absicht dahinter. Diplomatie oder praktische Hilfe können helfen, den Mangel zu beheben.

Brisant wird ein Regelbruch, wenn Kernbestimmungen – wie der Verzicht auf ABC-Waffen – verletzt werden. Denn hier steht die Sicherheit der Nachbarstaaten, aber auch der internationalen Gemeinschaft auf dem Spiel. Trotzdem verbietet es sich, mit solchen Situationen nach einem vorgefassten Schema umzugehen, obwohl das fundamentale Rechtsprinzip, Gleiches gleich zu behandeln, das eigentlich verlangt. Doch macht es einen signifikanten Unterschied, aus welchen Motiven und zu welchen Zwecken ein Staat so handelt. Soll der Erwerb von Massenvernichtungswaffen aggressiven Zielen dienen, der Einschüchterung der Nachbarn oder der Absicherung gewaltsamer Eroberungen, so ist das Risiko so groß, dass eine Konfrontation kaum zu umgehen ist. In diesen Fällen

kann, wenn alle anderen Möglichkeiten versagen, militärische Prävention, die Beseitigung der Produktionsmöglichkeiten oder der Waffenbestände, der einzige Ausweg sein. Glaubt der inkriminierte Staat jedoch, aus existenziellen *Sicherheitsgründen* auf das Abschreckungspotenzial von Massenvernichtungswaffen nicht verzichten zu können, dann eröffnen sich Chancen für eine wohlkalibrierte Diplomatie.

### **Verfahren der Beweiswürdigung**

Es handelt sich um diffizile Entscheidungen. Zunächst muss sorgfältig beurteilt werden, welche Aktivitäten der verdächtige Staat tatsächlich betreibt. Wenn man, wie die Bush-Regierung im Fall des Irak, erst über militärische Maßnahmen entscheidet und hinterher die Beweise über deren Unvermeidlichkeit sammelt, ist das offenkundig die falsche Reihenfolge (vgl. Friedensgutachten 2003, Beitrag 2.2.). Vielmehr muss man in einem geregelten Verfahren Anklage- und Entlastungsgründe zusammenstellen und gegeneinander abwägen.

Es muss gewährleistet sein, dass eine solche Abwägung nicht von vornherein durch eine unumstößliche Schuldvermutung verzerrt ist. Dies wird nur möglich, wenn sie nicht von einer einzigen Regierung getroffen wird und wenn unabhängige, neutrale Experten an der Bewertung des Beweismaterials beteiligt sind. Daher sollten zunächst die Regime-Organisationen eine solche Bewertung vornehmen, also bei einem Verdacht auf Kernwaffenaktivitäten die IAEO und bei einem Verdacht auf Chemiewaffenaktivitäten die OPCW. Im Falle Irans haben die IAEO und ihr Sekretariat gezeigt, dass sie dazu in der Lage sind. Da es für biologische Waffen keine eigene Einrichtung gibt, fällt diese Aufgabe zwangsläufig dem Generalsekretär der VN und dem Sicherheitsrat zu. Dies verlangt, beim Generalsekretär einschlägige Expertise anzusiedeln. Dafür sollten Elemente der UNMOVIC, der für den Irak geschaffenen Verifikationsorganisation, bewahrt werden. Bei den VN sollte ein Expertenkader und ein Organisationsgerüst verfügbar sein, um bei Bedarf schnell ein handlungsfähiges Inspektorat mobilisieren zu können.

Der 5. Februar 2003, als Colin Powell dem Sicherheitsrat die Begründung für militärische Sanktionen gegen den Irak vorlegte, war eine Parodie auf ein korrektes Verfahren. Das Material war zu Gunsten einer maximalen Belastung frisiert. Gegengründe wurden nicht vorgetragen, da die übrigen Beteiligten protokollgerecht ihre vorbereiteten Redebeiträge verlasen, obgleich der französische und der deutsche Außenminister aus eigenen geheimdienstlichen Unterrichtungen wussten, dass Powells Material aus unzuverlässigen Quellen stammte und anfechtbar war.

### **Entscheidung über Gegenmaßnahmen**

Welche Maßnahmen zu ergreifen sind, hängt nicht nur von der bloßen Erkenntnis ab, dass der beschuldigte Staat illegale Waffenprogramme betreibt. Vielmehr sind auch seine Motive, das Ausmaß der Gefahr und der Zeithorizont, innerhalb dessen sie noch abgewendet werden könnte, zu bewerten. Erst dann kann die internationale Gemeinschaft die Schritte bestimmen, die eingeschlagen werden müssen.

Wie bei der Beweiswürdigung kann auch dieser Entscheidungsschritt nicht der Willkür einer einzelnen Regierung überlassen werden. Die Gefahr idiosynkratischer Entscheidungsgründe ist zu groß. Zudem betreffen diese Probleme die ganze Staatengemeinschaft;

ihr muss die Möglichkeit vorbehalten bleiben, sich in einem halbwegs repräsentativen Organ zu solchen Schicksalsfragen zu verhalten. Wenn unterschiedliche Gesichtspunkte – auch aus regionaler Sicht – in diese Debatten eingebracht werden können, ist das Risiko von Fehlentscheidungen nicht ausgeschlossen, jedoch merklich geringer.

Von diesem Multilateralismus-Gebot sind extreme Krisensituationen ausgenommen, in denen ein Staat fürchten muss, Opfer eines unmittelbar bevorstehenden Angriffs mit Massenvernichtungswaffen zu werden. Einen nuklearen Schlag oder eine Milzbrandattacke hinzunehmen, darf niemandem zugemutet werden. Hier wäre die Präemption durch den Selbstverteidigungsartikel 51 der VN-Charta abgedeckt. Geht es aber lediglich darum, Risiken zu bekämpfen, die noch lange nicht zur unmittelbaren Gefahr herangereift sind, entfällt diese Berechtigung. Dann ist die sorgfältige multilaterale Abwägung von Für und Wider unterschiedlicher Handlungsoptionen verlangt, wofür auch genügend Zeit vorhanden ist.

Das Völkerrecht schreibt diese Entscheidungskompetenz dem Sicherheitsrat zu. Freilich ist nicht zu übersehen, dass er in den 1990er Jahren darin versagt hat, dem Irak gegenüber die Waffenstillstandsbedingungen von 1991 durchzusetzen. Frankreich und Russland nahmen allzu bereitwillig die Schikanen des Irak gegenüber der UNSCOM hin; die USA und Großbritannien weigerten sich, Bedingungen für das Ende der Sanktionen verbindlich festzulegen und diese so zu modifizieren, dass sie auf das irakische Regime und nicht die Zivilbevölkerung zielten (vgl. Friedensgutachten 2003, Beitrag 2.1.). Deshalb misslang eine Isolierung der irakischen Regierung im arabischen Lager. Nun müssen Überlegungen über Entscheidungsverfahren angestellt werden, die das Veto der ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat aushebeln. Der Sicherheitsrat könnte dann mit jener qualifizierten Mehrheit von neun Stimmen entscheiden, die für Verfahrensfragen ausreicht, selbst wenn ein ständiges Mitglied mit "Nein" votiert. Eine solche Entscheidung könnte man sich von der Vollversammlung bestätigen lassen; oder die Vollversammlung könnte nach dem *Uniting for Peace*-Verfahren bei einer Blockade des Sicherheitsrates selbst ihre Mitglieder auffordern, mit den gebotenen Mitteln Abhilfe zu schaffen. Jedes dieser Verfahren erzeugt mehr Legitimität als eine rein nationale Entscheidung.

Blickt man nach diesen Überlegungen noch einmal auf die Handlungsweise des VN-Sicherheitsrates in der Irak-Krise zurück, so scheint es, als habe er entgegen der landläufigen Behauptung, die UNO habe wieder einmal versagt, alles richtig gemacht. Er nutzte den amerikanischen militärischen Druck und rang sich dazu durch, die irakische Verletzung der Waffenstillstandsbedingungen von 1991 nicht länger hinzunehmen – dass dies nur durch die Drohung der USA zustande kam, muss der Ehrlichkeit halber eingeräumt werden, gerade wegen des kategorischen "Nein" der Bundesregierung zu militärischen Aktivitäten schon im Vorfeld der Inspektionen. Der Sicherheitsrat hat die UNMOVIC in den Irak geschickt und sich über deren Arbeit in kurzen Abständen unterrichten lassen. Als es darum ging, aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse über das weitere Vorgehen zu beschließen, war eine klare Mehrheit gegen sofortige militärische Aktionen und für weitere Inspektionen – sie hatte Recht, wie sich inzwischen herausgestellt hat. Dass die USA und Großbritannien dennoch angriffen, kann man nicht dem Sicherheitsrat anlasten, sondern liegt in der Verantwortung ihrer Regierungen, die sich bei der Bewertung der unmittelbaren Gefahren – jedenfalls wenn das öffentlich Geäußerte ihre Meinung wider-

spiegelt – grob überschätzt haben.<sup>4</sup> Der Sicherheitsrat als Hüter der Nichtverbreitung hat in diesem Falle funktioniert.

### **Ausblick auf die gegenwärtigen Krisen**

In den beiden akuten Krisen ist die Zeit noch nicht reif, den Sicherheitsrat einzuschalten. In Iran wie in Nordkorea geht es um Sicherheitsbelange und um wirtschaftliche Fragen, in beiden Fällen hat die Diplomatie eine Chance.<sup>5</sup> Mit Saddam Husseins Niederlage ist die irakische Gefahr für Iran beseitigt, statt dessen sieht man sich von der feindseligen Supermacht USA umzingelt. George W. Bush hat diese Befürchtungen verstärkt, als er Iran auf der “Achse des Bösen” platzierte (vgl. Friedensgutachten 2003, Beitrag 1.4.). Viele Iraner glauben, die USA hätten den Irak attackiert, weil er keine Kernwaffen besessen habe, während Nordkorea ungeschoren bleibe, weil es über die atomare Abschreckung verfüge. Nationale Sicherheit ist daher die überragende Motivation für Teheran, mit der Kernwaffe zu liebäugeln.<sup>6</sup> Ohne diese Sicherheitsmotive zu berücksichtigen, wird sich das Problem nicht lösen lassen (vgl. Beitrag 3.3.). Mit dem von Iran gewünschten Handelsabkommen steht der EU ein wirtschaftlicher Anreiz zur Verfügung, den die Europäer in den Verhandlungen mit Teheran geschickt eingesetzt haben.

Auch für Nordkorea steht nationale Sicherheit, verstanden als Regimesicherheit, im Vordergrund. Es sieht sich der übermächtigen Allianz Südkoreas, Japans und der USA gegenüber. Nordkorea kann sich auf keine Alliierten verlassen. Und das Regime kennt den Wunsch der *neocons* in Washington, in “Schurkenstaaten” gewaltsam einen Regimewechsel herbeizuführen. Die eigene Herrschaft soll erhalten werden, was mögliche Reformen begrenzt. Wirtschaftlich ist das Land am Ende, nur noch durch Hilfe von außen bringt es sich mehr schlecht als recht über die Runden.<sup>7</sup> Kernwaffen sind für Pjöngjang zum letzten Überlebensmittel geworden: Sie sollen abschrecken und dienen als Mittel, um wirtschaftliche Hilfe zu erpressen.

In Iran und Nordkorea macht die entschlossene Forderung, die Kernwaffenprogramme einzustellen, eine Kombination von Maßnahmen erforderlich, die Sanktionsdrohungen mit Kooperationsangeboten verbindet. Sicherheitsgarantien und wirtschaftliche Anreize müssen gebündelt werden, um die Motive für den Erwerb von Massenvernichtungswaffen zu neutralisieren. Erst wenn die beiden Regelbrecher sich solchen Angeboten verweigern, wird der Sicherheitsrat in Aktion treten müssen.

Gelingen kann dies nur im Rahmen robuster Regime. Robustheit hängt von der Unterstützung möglichst vieler Mitglieder ab. Dies wiederum setzt voraus, dass die Regime als fair empfunden werden. Hier hapert es, vor allem beim NVV. Die Weigerung der Kernwaffenstaaten, ihrer Abrüstungsverpflichtung nachzukommen, steht in zynischem Gegensatz zu ihrer Forderung an alle anderen, die Nichtverbreitung bitter ernst zu nehmen.

---

4 Federal News Service, Inc.: Hearing of the Senate Armed Services Committee. Subject: Iraqi Weapons of Mass Destruction Programm. January 28, 2004.

5 Harald Müller: Warum die Bombe? Die nuklearen Mächtegerne Iran und Nordkorea, in: Internationale Politik 59 (2004): 1, S. 12-18.

6 Shahrām Chubin: Whither Iran? Reform, Domestic Politics and National Security (Adelphi Paper 342), London 2002.

7 Patrick Köllner: Nordkoreas Außen- und Sicherheitspolitik im Zeichen der Krisen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 2003: B 35-36, S. 25-31.

Einmal mehr schießt die Bush-Administration mit ihrem Wunsch, neue "einsatzfähige" Kernwaffen zu entwickeln, den Vogel ab. Unterschiedliche Standards, die sich vor allem im Schweigen über das israelische Rüstungsprogramm und im Anprangern der irakischen und iranischen Aktivitäten zeigen, verderben die Stimmung zusätzlich. Legitimität ist eine prekäre Sache, ohne sie sind die Regime nicht überlebensfähig.<sup>8</sup> Zunehmender Missmut könnte in nachlässige Vertragserfüllung und in falsche Solidarität mit Regelbrechern münden. Die Bundesregierung, zu deren erklärten Zielen es gehört, diese wichtigen Instrumente globaler Sicherheit zu stärken, wird sich auch gegenüber den eigenen Bündnispartnern mit aller Energie und, wo notwendig, mit deutlicher Kritik für dieses Ziel einsetzen müssen.

**Harald Müller**

---

<sup>8</sup> Compliance Politics: A Critical Analysis of Multilateral Arms Control, in: *Nonproliferation Review* 7 (2000): 2, S. 77-90.

### 1.3. Bedrohung Staatszerfall – Antwort *Nation-building*?

Spätestens seit den traumatischen Ereignissen des 11. September 2001 gelten zerfallende oder zerfallene Staaten als potenzielle Gefahrenherde für die internationale Sicherheit. So wird in der neuen amerikanischen Sicherheitsstrategie ein direkter Zusammenhang zwischen schwachen Staaten, deren Anfälligkeit für terroristische Netzwerke und der Proliferationsgefahr von Massenvernichtungswaffen sowie dem daraus resultierenden Bedrohungspotenzial für die USA und ihre Verbündeten hergestellt. Die EU benennt in ihrer Sicherheitsstrategie ebenfalls den Zerfall von Staaten als eine der neuen Bedrohungen (vgl. Beitrag 3.1.). Doch was heißt das konkret? Bei aller Kritikwürdigkeit des früheren Regimes im Irak, die vom ihm ausgehende Gefahr war gewiss nicht die eines Staatszerfalls. Gleichwohl stellt sich dieses Problem in jenen Ländern, in denen die staatlichen Strukturen nicht funktionieren, die Gesellschaft entlang vielfältiger Trennlinien fragmentiert ist und private Selbsthilfe zur Sicherheitsgewährleistung das staatliche Gewaltmonopol untergraben oder gar ersetzt hat. Wie ist die damit verbundene Bedrohungslage einzuschätzen, wie ist ihr entgegenzutreten und welche Mittel eignen sich dafür? Welche Rolle spielen in diesem Kontext insbesondere Konzepte des *Nation-building*? Wie sind vor diesem Hintergrund die im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) durchgeführten Aktivitäten der EU in Mazedonien und im Kongo zu bewerten? Welche Lehren lassen sich für das künftige Engagement ziehen?

#### Staatszerfall und Gewaltkonflikte

Während für die einen die Bedeutung des souveränen Nationalstaats in den internationalen Beziehungen unaufhaltsam auf dem Rückzug ist, gewinnt das Konzept der Staatlichkeit für andere angesichts der seit den 1990er Jahren verstärkt in den Blickpunkt geratenen Zerfallsprozesse ordnender Staatlichkeit neue Aktualität. Beide Analysen schließen sich nicht aus. Die mit Staatszerfall einhergehende Chaotisierung der sozialen Beziehungen erfordert den Aufbau oder die Rekonstruktion einer staatlichen Ordnung, die sich konstruktiv in die internationalen *Governance*-Strukturen einbinden lässt.

Die zurückliegende Dekade war von einer hohen Anzahl innerstaatlicher Gewaltkonflikte geprägt. Exzessive Gewaltanwendung und humanitäre Katastrophen waren die Begleiterscheinungen verschiedener Arten von Konflikten, die sich über den ganzen Globus verteilten. Auch wenn der Zusammenhang zwischen Staatszerfall und Krieg umstritten ist, so ist die Relevanz der Phänomene für die internationale Ordnung unstrittig. Daraus kann sich für auswärtige Akteure die normative Konsequenz ergeben zu intervenieren, d.h. gewaltfrei "auf das Herrschaftssystem eines Landes einzuwirken".<sup>1</sup> Muss aufgrund der Lage Gewalt angewendet werden, so erfordert dies ein Mandat der Vereinten Nationen, denn nur so ist bloß interessengeleitetes Handeln zu verhindern.

Eine allgemeine Begründung für das Engagement der internationalen Gemeinschaft ergibt sich aus den Folgen der Globalisierung und der damit verbundenen zunehmenden Interdependenz. Fünf weitere Gründe können für eine Intervention angeführt werden. Erstens wirken sich Staatszerfall und gewaltsame Konflikte in ihrer Summe zersetzend auf

<sup>1</sup> Ernst O. Czempiel: Intervention in den Zeiten der Interdependenz, HSFK-Report 2/2000, S. II.

die internationale Ordnung aus. Diese gilt es aber gerade zu stärken, um trans- und internationalen Herausforderungen wie z.B. Unterentwicklung, ökologischen Bedrohungen und Aids effektiver begegnen zu können. Zweitens blockieren diese Prozesse Entwicklungschancen. Sie erhöhen dadurch die Entwicklungskosten für die betroffenen Gesellschaften und für die internationale Staatengemeinschaft. Drittens können sie durch die *Spillover*-Gefahr die regionale Stabilität gefährden. Flüchtlingsbewegungen, organisierte Kriminalität oder die Entstehung von Gewaltökonomien sind mögliche Folgen, die sich nicht auf ein Land eingrenzen lassen. Viertens basieren die demokratischen Gesellschaften auf einem universellen Menschenbild. Eine damit auf Dauer in Widerspruch stehende Außenpolitik könnte die ethischen Fundamente der eigenen Gesellschaft untergraben. Zudem spielen Menschenrechte und *human security* eine zunehmend wichtigere Rolle für die Legitimierung eines internationalen Engagements (vgl. Beitrag 3.5.). Fünftens wird seit dem 11. September 2001 immer öfter eine direkte Gefährdung durch den internationalen Terrorismus angeführt (vgl. Beitrag 1.1.). Dieser kann gerade in schwachen oder zerfallenden Staaten Rückzugsräume und Unterstützung finden.

Auch wenn andere Motive und Interessen bei der Entscheidung für eine Intervention eine Rolle spielen, seien sie wirtschaftlicher, macht-, innen-, oder geopolitischer Art, Staatszerfall und seine Folgen stellen eine Herausforderung für die internationale Gemeinschaft dar, der sie sich in der jüngsten Zeit zunehmend gestellt hat. 80 Prozent der UN-Friedenseinsätze erfolgten nach 1989. Die internationale Staatengemeinschaft ist also offenbar interventionistischer geworden. Diese Interventionen sind zunehmend komplexer. Zugleich wird ihre Zielsetzung anspruchsvoller, wird doch im Zuge von Friedenseinsätzen der jüngsten Generation nichts weniger angestrebt als *Nation-building*, d.h. eine grundsätzliche Transformation der zerrütteten Gesellschaften und der Aufbau demokratischer staatlicher Strukturen.

### ***Nation-building* als komplexe Herausforderung**

Im Zentrum dieses *Nation-building* steht der Staat. Allein der Begriff des *failed* oder *failing state* setzt eine Vorstellung von Staat voraus, die als Maßstab für das Scheitern genommen wird. Es handelt sich dabei um den rationalen Anstaltsstaat, der, verkürzt ausgedrückt, die öffentlichen Güter Sicherheit, Demokratie und Wohlfahrt bereitstellt. Allerdings findet diese "westliche" Vorstellung von Staatlichkeit in vielen Krisenregionen keine Entsprechung. Die dortigen staatlichen Gebilde oder Quasi-Staaten weisen oftmals Deformationen auf, die nicht zuletzt historisch und kulturell zu erklären sind. Während der an Gewaltkonflikten nicht arme Prozess der Staatenbildung in Europa Jahrhunderte dauerte, stehen heute viele Krisenländer vor der konfliktträchtigen Herausforderung, die vielfach vorherrschenden neo-patrimonialen Strukturen, in denen die Patrone über die staatlichen und ökonomischen Ressourcen verfügen und diese mit ihrer Klientel zur Herrschaftsabsicherung und zu privaten Zwecken ausbeuten, zu überwinden.

Die Dysfunktionalität dieser Quasi-Staaten ist der zentrale Kern "zur Erklärung innerstaatlicher Konflikte, der geringen Resistenz von Krisenländern gegenüber externer Destabilisierung und fortdauernder Entwicklungsblockaden."<sup>2</sup> Darum steht die Reform

<sup>2</sup> Tobias Debiel: Haben Krisenregionen eine Chance auf tragfähigen Frieden?, in: Tobias Debiel (Hrsg.): Der zerbrechliche Frieden, Bonn 2002, S. 26.



der politischen Institutionen im Vordergrund internationaler Bemühungen um Friedenskonsolidierung und *Nation-building*. Oftmals wird das Ziel der Demokratisierung nach westlichem Vorbild jedoch als Abkürzung des langwierigen Weges zu moderner Staatlichkeit betrachtet. Damit verbunden ist eine verhängnisvolle Vernachlässigung der innenpolitischen und innergesellschaftlichen Dynamik dieser Quasi-Staaten. Letztlich kann die eigentliche Aufbauleistung nur von den Betroffenen geleistet werden, d.h. die aufzubauenen staatlichen Strukturen müssen Legitimität und damit Akzeptanz in der betroffenen Gesellschaft erringen. Ob und inwieweit externe Akteure dabei eine Rolle spielen können, ist umstritten. Unstrittig ist allerdings, dass es keine „*Quick fix*“-Lösung gegen Staatszerfall und kein *Nation-building* mit Minimalaufwand geben kann.

Die Dilemmata für externe Akteure sind vielfältig. So sind einerseits die (sicherheits-)politischen Kosten einer Nichtintervention schwer zu kalkulieren, im Zweifelsfalle aber hoch, andererseits sind die Kosten einer komplexen Friedensoperation auf keinen Fall gering. Einerseits müssen die staatlichen Strukturen gestärkt werden, andererseits werden dabei sensible Handlungsfelder tangiert, so dass entweder der Widerstand der Machthaber oder repressiver Missbrauch provoziert werden kann. Einerseits sollten Erfolge für die Bevölkerung rasch spürbar sein, andererseits benötigen grundlegende Reformen Zeit. Einerseits sind schnelle Finanzhilfen zur Aufrechterhaltung staatlicher Grundfunktionen nötig, andererseits besteht die Gefahr, dass externe Hilfen im Korruptionssumpf verschwinden. Einerseits soll der Staat stabilisiert werden, andererseits dürfen keine autoritären, feudalen oder klientelistischen Strukturen verstärkt werden. Vor diesem Hintergrund können in zugespitzter Form drei Interventionsmodelle unterschieden werden:

*Strongman-Modell*: Seit dem Ende des Kalten Krieges zunehmend diskreditiert ist die bis dahin bevorzugte Strategie, eine starke autoritäre Führung zu unterstützen oder einzusetzen. Dieser Ansatz ist ethisch zu verwerfen, aber vergleichsweise preiswert, wenn – was nicht ratsam ist – die Langzeitkosten ausgeblendet werden.

*Standardmodell*: Dieses heute bevorzugte Modell komplexer Friedensoperationen – rechtsstaatliche Verfassung, Wahlen, Finanzhilfen, wirtschaftlicher Wiederaufbau, militärische Absicherung durch internationale Präsenz – ist demokratischer, aber auch teurer, tiefgreifender und bislang nicht sehr erfolgreich.

*Geordnete Anarchie*: Das Ziel moderner Staatlichkeit ist den vormodernen Strukturen wie etwa in Afghanistan oder Somalia nicht angemessen. Externe Akteure sollen sich auf die Gewährleistung eines Mindestmaßes an Sicherheit, die Absicherung der wichtigsten Handelswege und einiger Basisfunktionen beschränken, die Hilfe dezentralisieren, die Beziehungen zu den *warlords* mit dem Ziel der politischen Einbindung institutionalisieren und die Regierung auf eine neutrale Mittlerrolle beschränken.<sup>3</sup>

Das erste Modell ist für die EU aus verschiedenen Gründen untragbar. Erstens widerspricht es dem eigenen Wertekanon, Diktatoren zu unterstützen. Zweitens sind neopatrimoniale Staaten nur scheinbar stabil, weil sie systembedingt den Keim ihrer Zerstörung in sich tragen. Für die verbleibenden beiden anderen Ansätze sind – mit unterschiedlicher Gewichtung – vier primäre Schwerpunktsetzungen notwendig: Entprivatisierung der Gewalt und die Reform des Sicherheitssektors, Förderung einer unabhängigen Justiz, Dezentralisierung der Macht und wirtschaftliche Unterstützung.

<sup>3</sup> Vgl. Marina Ottaway/Anatol Lieven: *Rebuilding Afghanistan. Fantasy versus Reality*, in: Carnegie Endowment for International Peace, Policy Brief, January 2002, S. 4f.

## Die EU und das Problem des Staatszerfalls

Die EU hat in ihrer Sicherheitsstrategie das Problem des Staatszerfalls<sup>4</sup> erkannt und ist dabei, ihre Handlungsfähigkeit in den Bereichen Krisenprävention und Krisenmanagement zu verbessern. Sie hat im Jahr 2003 zwei Friedensoperationen unter Einschluss militärischer Mittel durchgeführt, und zwar in Mazedonien und in der Demokratischen Republik Kongo (DRK), die auch ein Beitrag gegen den Staatszerfall sein sollten. Sie sollen im Folgenden im Hinblick auf die oben aufgeführten vier Schwerpunkte betrachtet werden.

### Mazedonien

Mazedonien galt nach seiner Sezession 1991 lange Zeit als Modell friedlicher Nationenbildung und wirtschaftlicher Transformation auf dem Balkan. Umso überraschender war darum die 2001 erfolgte Zuspitzung der Lage, die das Land an den Rand eines Bürgerkriegs zwischen slawischen und albanischen Mazedoniern brachte. Nur durch das konzertierte und koordinierte Vorgehen von NATO, EU, OSZE und USA konnte eine weitere Eskalation des Konflikts verhindert werden. Nach schwierigen Verhandlungen kam am 13. August 2001 in Ohrid ein Rahmenabkommen zustande, das von der mazedonischen Regierung und Vertretern der albanischen Parteien unterzeichnet wurde. Die albanisch-mazedonische UCK erklärte sich bereit, das Rahmenabkommen zu unterstützen – allerdings ohne es zu unterzeichnen. Zwei Tage später stimmte sie der Demobilisierung unter Kontrolle der NATO zu. Des Weiteren hatte die NATO den Auftrag, zu einem sicheren Umfeld in Mazedonien beizutragen.

Diese Aufgabe übernahm die EU mit ihrer ersten Militäroperation, die unter dem Namen "Concordia" vom 31. März bis zum 15. Dezember 2003 lief. An ihr nahmen 350 Soldaten aus 13 EU- und 14 Nicht-EU-Ländern teil. An die Stelle der Operation "Concordia" trat die Europäische Polizei-Mission (EUPOL) "Proxima". Diese soll den Aufbau einer professionellen und effizienten Polizei unterstützen und die entsprechenden Feldaktivitäten der OSZE ergänzen (vgl. Beitrag 4.2.). Die 200 Polizeixperten sollen die mazedonische Polizei ausbilden und beraten mit dem Ziel, das organisierte Verbrechen effektiver zu bekämpfen und das Vertrauen in die Polizeiarbeit zu stärken. "Proxima" soll zudem die dringend notwendige Reform des Innenministeriums voranbringen, den Aufbau einer Grenzpolizei unterstützen und die Polizeikooperation mit den Nachbarstaaten fördern.

Das sicherheitspolitische Engagement der EU mit Militär und Polizei ist in eine politische Gesamtstrategie für den Westbalkan eingebettet. Nach dem Kosovo-Konflikt lancierte die EU den Stabilitäts- und Assoziierungsprozess für die fünf Staaten des Westbalkan. Mazedonien ist der erste Balkan-Staat, mit dem die EU ein Stabilitäts- und Assoziierungsabkommen abgeschlossen hat. Dieses sieht unter anderem die schrittweise Integration in den EU-Binnenmarkt und die Unterstützung bei demokratischen und rechtsstaatlichen Reformen vor. Zudem wird Mazedonien die Mitgliedschaft in der EU in Aussicht gestellt, im März 2004 reichte es offiziell seinen Beitrittsantrag ein. Zwischen 1992 und 2000 erhielt das Land Unterstützung von der EU im Werte von 475 Mio. Euro. Die mittelfristige Planung für den Zeitraum von 2001 bis 2004 sieht Hilfsprogramme für 173 Mio. Eu-

<sup>4</sup> Vgl. ausführlicher dazu Hans-Georg Ehrhart: Staatszerfall. Gewaltkonflikte und Nation-building als Herausforderung für die EU, in: Hans-Georg Ehrhart/Burkard Schmitt (Hrsg.): Die Sicherheitspolitik der EU im Werden. Bedrohungen, Aktivitäten, Fähigkeiten, Baden-Baden 2004 (i.E.).

ro vor. Fast ein Viertel davon fließt in den Bereich Justiz und Inneres. Die zweitgrößte Summe (36 Mio. Euro) wird für die Stärkung lokaler Strukturen und die Förderung der Dezentralisierung verwendet. Der Rest verteilt sich auf die Bereiche Handel, Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Bildung, Umwelt, Transport und Nothilfe.

Bei der Reform des Sicherheitssektors sind die NATO und die USA primär im militärischen Bereich aktiv, während die Polizeireform hauptsächlich von der OSZE und der EU bzw. einzelnen Mitgliedstaaten der EU unterstützt wird. Der von der NATO aufgestellte *Membership Action Plan* gilt als Hauptstimulus für die Reform des militärischen Sicherheitssektors. Der Hauptanreiz bei der Reform des polizeilichen und justiziellen Sicherheitssektors liegt in der langfristigen Aussicht auf Mitgliedschaft und in der verstärkten Polizeipräsenz der EU seit Ende 2003.

Ob die Reform des Sicherheitssektors erfolgreich sein wird, ist noch nicht abzusehen. Die mazedonische Regierung steht weiterhin vor der schweren Aufgabe, einerseits das Gewaltmonopol des Staates durchzusetzen und andererseits das Misstrauen der Bevölkerungsgruppen in die Sicherheitskräfte abzubauen. Insbesondere der albanische Bevölkerungsteil sieht in der Präsenz ausländischer Sicherheitskräfte den eigentlichen Garanten für die Einhaltung des Rahmenabkommens von Ohrid, während über die Hälfte der slawischen Mazedonier das Abkommen ablehnt. Bislang sind die staatlichen Sicherheitsorgane Mazedoniens jedenfalls noch nicht in der Lage, den extremistischen und kriminellen Herausforderungen im Lande effektiv zu begegnen. Über 40 zum Teil schwere gewaltsame Zwischenfälle zwischen Dezember 2002 und August 2003 zeugen zudem davon, dass von einem sicheren Umfeld noch nicht die Rede sein kann. Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass die EU 2004 ein Einreiseverbot für jene gewalttätigen Extremisten beschlossen hat, welche die Umsetzung des Ohrid-Abkommens und die Stabilität des Landes untergraben.

Insgesamt lässt sich bezüglich des Engagements der EU in Mazedonien festhalten, dass zentrale Elemente des *Nation-building* Beachtung finden und dass NATO, EU und OSZE versuchen, einen gemeinsamen Ansatz zur Verhütung gewaltsamer Konflikte umzusetzen. Gleichwohl wäre es noch verfrüht, von einem erfolgreichen Projekt zu sprechen. Die Koordination der internationalen Sicherheitsorganisationen ist mangelhaft, das Engagement von NATO und EU geht vor dem Hintergrund anderer oder neuer Anforderungen (Bosnien, Afghanistan, Irak) zurück. Die Reform des Sicherheitssektors kommt nur schleppend voran; ein funktionierendes Grenzregime, das den Waffentransfer und das Eindringen militanter und krimineller Gruppen unterbindet, muss noch aufgebaut werden. Die Dezentralisierung gestaltet sich ebenso zäh wie der Kampf gegen die Korruption und die grassierende Kriminalität. Strukturelle präventive Maßnahmen auf gesellschaftlicher und ökonomischer Ebene benötigen Zeit, während fehlende Bildungs- und Arbeitsmöglichkeiten, insbesondere im Grenzgebiet zum Kosovo, weiterhin eine Rekrutierungsbasis für kriminelle und extremistische Gruppen schaffen. Der tödliche Unfall von Präsident Trajkowski im Februar und der Gewaltausbruch im Kosovo im März 2004 verheißen ebenfalls wenig Gutes. Ungeachtet mancher Fortschritte bei der Einhegung von Gewalt und der Reform staatlicher Strukturen muss also vor zu großem Optimismus gewarnt werden.

### Demokratische Republik Kongo (DRK)

Der lange Zeit "vergessene" Konflikt in Ituri ist als Teil des vor sechs Jahren ausgebrochenen und mittlerweile zum Stillstand gekommenen Kongo-Krieges entstanden. Die sich seit 1999 in der Provinz Ituri ausbreitenden Kämpfe können vor allem auf zwei miteinander verbundene Faktorenbündel zurückgeführt werden. Erstens handelt es sich um einen Verteilungskonflikt um Land, Zugang zu mineralischen Ressourcen und politische Machtpositionen zwischen den Volksgruppen der *Lendu* und *Hema*. Zweitens tragen die Regierungen der DRK, Ugandas und Ruandas in der Provinz einen Konflikt aus, der bislang zahllose Tote und Flüchtlinge verursacht hat. Zwar mussten Uganda und Ruanda 2002 auf westlichen Druck und unter afrikanischer Vermittlung ihre Truppen aus der DRK abziehen. Sie können aber über lokale *warlords* weiterhin ihren Einfluss geltend machen.<sup>5</sup>

Als potenzieller Fortschritt kann der von der UNO-Mission für den Kongo (MONUC) ins Leben gerufene Befriedungsrat für Ituri (IPC) angesehen werden. Doch fehlen ihm Ressourcen und Kapazitäten, um wirksam tätig zu sein. Als sich die MONUC im Frühjahr 2003 als unfähig erwies, nach dem Abzug der ugandischen Milizen die Sicherheit in Bunia/Ituri zu gewährleisten und sich eine humanitäre Katastrophe anbahnte, bat UN-Generalsekretär Kofi Annan den UN-Sicherheitsrat um die Entsendung einer multinationalen Streitkraft. Frankreich erklärte sich bereit, die Führung der *International Emergency Force* (IEMF) zu übernehmen. Anfang Juni 2003 trafen die ersten Soldaten der EU-Mission Artemis in Bunia ein. Es handelte sich nicht um eine UN-Blauhelmission, sondern um eine nach dem Konzept der *Framework Nation* operierende EU-Mission, die als "Koalition der Willigen" 1.500 Soldaten aus neunzehn Staaten umfasste. Ihre Präsenz war zeitlich bis September 2003 begrenzt. Danach übernahm die mittlerweile auf 10.800 Mann verstärkte und mit einem neuen, nunmehr robusten Mandat versehene MONUC wieder allein die Verantwortung.

Das Engagement der EU in der DRK beschränkte sich vor der Operation Artemis im Wesentlichen auf die politische Unterstützung des nationalen Dialogs (Ernennung eines Sonderbeauftragten für die Region der Großen Seen, punktuelle finanzielle und technische Zusammenarbeit) und die Gewährung humanitärer Hilfe (ca. 180 Mio. Euro zwischen 1997 und 2003). Vor dem Hintergrund des Militäreinsatzes wurde dann insofern eine Korrektur dieser Politik eingeleitet, als der Rat ein nachhaltigeres ziviles Engagement beschloss. Es gilt als erster konkreter Schritt zur Umsetzung der neuen Sicherheitsstrategie. Die EU will sich insbesondere in folgenden Bereichen engagieren: Unterstützung der Übergangsverwaltung und der Befriedungskommission Ituris sowie des Prozesses der Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung der Kämpfer, des sozio-ökonomischen Wiederaufbaus der Provinz und des lokalen Versöhnungsprozesses. Konkret sollen zunächst der Aufbau einer multiethnischen Polizeieinheit in Kinshasa und die in Kürze vorgesehenen Wahlen gefördert werden. Für die Hilfs-, Wiederaufbau- und Entwicklungsmaßnahmen wurde ein "strategisches Hilfsprogramm" für die DRK in Höhe von 205 Mio. Euro aufgelegt. Ferner sollen der Hohe Vertreter und die Kommission Vorschläge ausarbeiten, die auf die Förderung des Rechtsstaats, die Verhinderung der illegalen Ausbeutung natürlicher Ressourcen, die Unterbindung des Waffenhandels und die Verhinderung der Straflosigkeit bei Völkermord zielen.

<sup>5</sup> Vgl. zum Ablauf der Ereignisse ICG: Congo crisis. Military intervention in Ituri, Africa Report 64/2003.

Die Aktivitäten der EU sind in zweifacher Weise international eingebettet. Zum einen sollen sie Bemühungen der UNO vor Ort unterstützen. Diesem Zweck dienen auch die jüngsten Bemühungen beider Organisationen, ihre Zusammenarbeit insbesondere im Bereich von Sicherheit und Frieden zu verbessern. Zum anderen steht das Engagement der EU in einer regionalen Perspektive. So befürwortete der Rat auf Ersuchen der Afrikanischen Union (AU) eine 250 Mio. Euro umfassende "Friedensfazilität für Afrika", die noch 2004 wirksam werden soll. Sie soll afrikanische Friedensoperationen unterstützen und zum Aufbau entsprechender afrikanischer regionaler Institutionen und Fähigkeiten beitragen. Darüber hinaus wird die Möglichkeit eines regionalen Stabilitätspakts für die Region der Großen Seen ins Auge gefasst.

Insgesamt kann konstatiert werden, dass die EU im Kongo zunächst eine UN-mandatierte, beschränkte humanitäre Intervention durchgeführt hat, künftig aber auch einige wichtige Felder des *Nation-building* zu bearbeiten beabsichtigt. Im Zentrum dieser Aktivitäten stehen die Unterstützung des Friedensprozesses in der DRK, insbesondere in Ituri. Angesichts der von manchen als nahezu hoffnungslos eingeschätzten Problemlage ist die Notwendigkeit eines multilateralen Ansatzes auf internationaler (UNO) und regionaler Ebene (AU) offensichtlich. Am dringlichsten ist die Stabilisierung der Übergangsregierung in Kinshasa sowie die Schaffung eines sicheren Umfelds in Ituri und in den Kivus. Ob die verstärkte MONUC dazu ausreicht bleibt abzuwarten. Auch wenn sich die Lage in und um Bunia etwas stabilisiert hat, kann von Frieden noch lange nicht gesprochen werden. Ethnische Gegensätze werden in den Ostprovinzen weiterhin instrumentalisiert, das wechselseitige Misstrauen der Bevölkerungsgruppen bleibt angesichts traumatischer Erfahrungen hoch, lokale militärische Splittergruppen treiben noch immer ihr Unwesen. Deren Entwaffnung, Demobilisierung und Einbindung in den von Kinshasa im Dezember 2002 eingeleiteten nationalen Versöhnungsansatz bleibt eine vorrangige Aufgabe. Dieser in sich noch fragile Prozess macht eine nachhaltige (sicherheits-)politische, finanzielle und technische Unterstützung durch die internationale Staatengemeinschaft unverzichtbar.

### **Welches *Nation-building*?**

Staatszerfall in einem Land an der Peripherie der EU oder in Übersee stellt zurzeit keine unmittelbare militärische Bedrohung der Sicherheit der EU-Mitglieder dar. Während mittelbare Risiken im europäischen Kontext für den Bereich der inneren Sicherheit bestehen, stellt der Zerfall der DRK und der dortige gewaltsame Konflikt nicht einmal mittelbar eine sicherheitspolitische Bedrohung für die EU dar. Gleichwohl besteht in beiden Fällen ein Interesse an regionaler Stabilität. Dass dieses im Falle von Mazedonien höher zu gewichten ist, ergibt sich aus der geographischen Nähe und der Perspektive der mazedonischen Mitgliedschaft in der NATO und der EU. Im Falle der DRK ist ein Engagement gegen den Staatszerfall primär durch die Bedeutung dieses Landes für die regionale Stabilität zu begründen. Generell kann man feststellen, dass nicht der Zerfall eines einzelnen Staates die Sicherheit der EU bedroht, sondern dass ganze Regionen in Anarchie und nichtstaatliche Gewalt zu versinken drohen und über die Wechselwirkungen mit komplexen Globalisierungsprozessen neue Unsicherheiten – etwa durch die Entstehung von Gewaltmärkten oder transnationalen Machtnetzwerken – hervorgerufen werden können.

Bei der Bewältigung dieser Herausforderungen fällt dem Militäreinsatz externer Akteure eine zwar wichtige und gefährliche, aber letztlich “nur” subsidiäre Rolle zu. Die Hauptaufgabe des Militärs besteht darin, ein sicheres Umfeld für den zivilen Wiederaufbau zu schaffen. Im Zentrum des Problems steht die Unfähigkeit der zerfallenden Staaten, ihren Bürgern ein Minimum an sozialer Sicherheit und politischer Freiheit zu garantieren. Die Einwirkungschancen externer Akteure durch *Nation-building* sind umso größer, je früher dem Prozess des Staatszerfalls begegnet wird. Trotz aller noch vorhandener Probleme kann Mazedonien bislang als positives Beispiel angeführt werden. Sind die staatlichen Strukturen bereits weitgehend zerfallen und die inter-ethnischen Beziehungen durch Gewaltexzesse geprägt – wie etwa in der DRK –, wird die Aufgabe des *Nation-building* umso schwerer. Zugleich wächst die Bedeutung eines Einsatzes polizeilicher und militärischer Zwangsmittel zur Gewährleistung eines sicheren Umfelds.

Für die Planung und Umsetzung eines externen Engagements ist es fundamental, ob die Zielsetzung einer Intervention *primär* militärisch-sicherheitspolitisch oder *primär* entwicklungspolitisch ist. Damit sind unterschiedliche politische Logiken verbunden, die Auswirkungen auf den Mitteleinsatz haben. Im ersten Fall steht die Durchsetzung eigener Sicherheitsinteressen im Vordergrund. Ein solches Engagement ist oftmals militärlastiger, teurer, personalintensiver, risikoreicher, rechtlich zweifelhafter und politisch belastender als im zweiten Fall, in dem Entwicklung ermöglicht werden soll und den Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit eine viel größere Bedeutung zukommt. Allerdings ist auch primär entwicklungspolitisch angelegtes *Nation-building* komplex, langwierig und gefährlich. Der entscheidende methodische Unterschied besteht darin, dass in dieser Variante interne Prozesse zur Stabilisierung der Lage gefördert und nicht von außen oktroyiert werden.

## Was tun?

Staatszerfall, Gewaltkonflikte und *Nation-building* stellen zweifellos eine große Herausforderung für die internationale Gemeinschaft dar. Einerseits ist es nicht ratsam, den beiden erstgenannten Prozessen tatenlos zuzusehen. Andererseits ist die im Prinzip richtige Antwort des *Nation-building* in vielerlei Hinsicht für externe Akteure problematisch. Die EU hat in ihrer Sicherheitsstrategie die grundsätzliche Relevanz des Problems benannt und in der Praxis erste Erfahrungen zivil-militärischer Einsätze gesammelt. Angesichts der Perspektive einer EU-Mitgliedschaft Mazedoniens hat Brüssel keine andere Wahl, als den Konsolidierungsprozess des Landes weiterhin mit aller Kraft nach dem Standardmodell zu unterstützen. Auch wenn die EU beabsichtigt, sich im Kongo künftig nachhaltiger einzubringen, so dürfte klar sein, dass dieses Engagement wesentlich begrenzter sein und eher dem Modell geordneter Anarchie entsprechen wird. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien im Folgenden einige Leitlinien angeführt, welche bei künftigen Aktivitäten zur Vermeidung oder Überwindung von Staatszerfall beachtet werden sollten:

- Erstelle eine gründliche Analyse der Bedingungen und Akteure vor Ort! Nur unter dieser Voraussetzung ist es möglich, ein tragfähiges und realistisches Konzept des *Nation-building* zu entwickeln oder ein solches Engagement auszuschließen.

- Begreife *Nation-building* als langfristige Aufgabe! Vermeintliche “*Quick fix*”-Lösungen sind illusionär, kontraproduktiv und können allen Beteiligten teuer zu stehen kommen.
- Beachte die entwicklungspolitische Logik des *Nation-building*! Der Herausforderung des Staatszerfalls kann nur dann effektiv begegnet werden, wenn an den strukturellen Wurzeln des Übels angesetzt wird.
- Handle auf der Grundlage des geltenden Völkerrechts! Die Unterstützung von Strukturen internationaler *Governance* und die eigene Glaubwürdigkeit erfordern die Stärkung und Weiterentwicklung des internationalen Rechts.
- Suche internationale Kooperationspartner aus der Staaten- und der Gesellschaftswelt! Ein komplexer multilateraler Ansatz verlangt zwar mehr Koordination, reduziert aber Risiken und Kosten und erhöht Erfolgchancen und Nachhaltigkeit des Vorhabens.
- Binde das Projekt des *Nation-building* in einen regionalen Ansatz ein! Da Staatszerfall oftmals mit grenzüberschreitenden Problemen und spezifischen Interessen von Nachbarstaaten einhergeht, müssen der regionale Kontext berücksichtigt sowie der Aufbau und die Unterstützung regionaler Strukturen und Fähigkeiten gefördert werden.
- Stärke die Kohärenz der Verfahren und Instrumente! Je besser die Instrumente und Verfahren aller drei EU-Pfeiler vernetzt sind, desto größer sind die Fähigkeiten, einen effektiven Beitrag gegen den Staatszerfall zu erbringen.
- Arbeite eng mit gesellschaftlichen Akteuren des betreffenden Landes zusammen! *Nation-building* ist ein Akt der Selbstbestimmung und nicht gegen den Willen relevanter Bevölkerungsgruppen durchzusetzen.
- Hüte dich vor symbolischen Akten und engstirniger Interessenpolitik! Symbolische Akte führen zu falschen Erwartungen und großen Enttäuschungen, engstirnige Interessenpolitik zu Konfliktverlängerung oder Konfliktverschärfung.

**Hans-Georg Ehrhart**

## 2. Friedensprozesse und ihre Krisen

### 2.1. “Um des lieben Friedens willen ...”. Chancen und Risiken von Friedensprozessen

Auch im Jahr 2003 ist das Wüten der Gewalt unvermindert weiter gegangen. Dem “Konfliktbarometer”<sup>1</sup> zufolge wurden 35 Konflikte mit einem intensiven Einsatz von Gewaltmitteln ausgetragen. Weitere 45 werden als “gewaltsam” eingestuft. Dabei stehen nicht mehr zwischenstaatliche Kriege im Vordergrund, sondern Auseinandersetzungen zwischen Bevölkerungsgruppen innerhalb eines Staates, Kämpfe um das Herrschaftssystem oder Streitigkeiten um den Zugang und die Nutzung von Ressourcen. Als solche zählt die Statistik inzwischen mehr als 90 Prozent der Kriege und intensiven Konflikte.

#### Die andauernde Suche nach Frieden

Gemäß der gleichen Statistik haben aber auch in 68 der insgesamt im Jahr 2003 erfassten 218 Konflikte Friedensbemühungen in Form von Kontakten unter den Kontrahenten, regelmäßigen Gesprächen oder gar formellen Verhandlungen stattgefunden. Dies gilt vorrangig für Fälle, in denen sich die Konfrontationen in verbalen Drohungen, der Androhung von Gewalt oder in wirtschaftlichen Repressionen artikulierten und die Gewalt noch nicht offen ausgebrochen war. Dabei kam es zu 34 Verträgen oder Abkommen zur friedlichen Regelung von Gegensätzen, darunter zwölf Waffenstillstandsabkommen, von denen jedoch viele inzwischen wieder kollabierten. In immerhin 21 der gewaltsam ausgetragenen Konflikte fanden Kontakte mit unterschiedlichem Status statt, mit 19 Fällen am häufigsten in Sezessionskonflikten.

Die aktuellen Daten über das weltweite Konfliktgeschehen signalisieren jedoch, dass der Boom an Friedensaktivitäten, der in den 1990er Jahren geherrscht hatte, zu Ende gegangen ist. Seinerzeit hatte das Ende des Ost-West-Konflikts die Tür geöffnet, viele lang schwelende Konflikte zu beenden. So konnten in dem Jahrzehnt zwischen 1988 und 1998 über 30 inner- und zwischenstaatliche Konflikte in gewaltfreie Formen der Regelung überführt werden, darunter allein 19 in Afrika, davon zwölf in Staaten südlich der Sahara, hier am prominentesten Südafrika, Mosambik und Namibia. Diese positiven Erfahrungen fanden ihren Niederschlag in der “Agenda für den Frieden”, die der damalige UN-Generalsekretär Boutros Boutros Ghali im Juli 1992 vorgelegt hatte. In diesem Dokument gab er mit den Stichworten “vorbeugende Diplomatie”, “Friedensschaffung”, “Friedenssicherung” und “Friedenskonsolidierung in Konfliktfolgezeiten” Elemente einer Strategie vor, die zu einem dauerhaften Frieden nach gewaltsamen Auseinandersetzungen in und zwischen Staaten und ihren Gesellschaften führen sollte. Im Jahr 1995 fand die Agenda noch einmal eine Fortschreibung, gestützt auf die optimistische Erwartung, in

<sup>1</sup> Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung: Konfliktbarometer 2003, Krisen – Kriege – Putzsch. Verhandlungen – Vermittlungen – Friedensschlüsse, Heidelberg 2003, S. 5-7.



die “neue Weltordnung” einzutreten, wie sie vier Jahre zuvor der damalige US-Präsident Georg Bush senior ausgerufen hatte.

Heutzutage herrschen dagegen Berichte aus Ländern wie Liberia, dem Kongo, Kolumbien, Indonesien, den Philippinen oder aus dem Nahen und Mittleren Osten vor, die scheinbar ungebremsst im Chaos kriegerischer Gewalt versinken. Die Nachricht, dass Bundeskanzler Gerhard Schröder auf seiner Afrika-Reise im Januar 2004 in Ghana ein Ausbildungszentrum für Friedensfachkräfte eröffnet hat, ist der Presse nur wenige Zeilen wert. Ja, Friedensbemühungen geraten in den Verdacht, Voraussetzung für neue Gewalttaten zu sein, wie sich die jüngste Entwicklung im Sudan deuten lässt. Nach einer Friedensregelung zwischen der Zentralregierung mit Rebellengruppen im Süden des Landes zum Ende des Jahres 2003 hat die Zentralgewalt eine Militäraktion im westlichen Darfur mit Bombenangriffen bis ins benachbarte Tschad begonnen.

Geblieben ist allerdings weltweit der Bedarf am Anliegen der “Agenda für den Frieden”. Die seitdem gesammelten Erfahrungen haben Eingang in zahlreiche Analysen, Programme, Ausbildungsvorhaben und Handbücher gefunden, die schon einen eigenen Zweig wissenschaftlichen und professionellen Engagements bilden. Sie dokumentieren einen Zuwachs an Praxisorientierung, aber auch an Bescheidenheit. So wird seit Mitte der 1990er Jahre mit eher pragmatischem Unterton von “Friedensprozessen” gesprochen, um vorrangig in innerstaatlichen Konflikten den Übergang von einer durch Gewaltanwendung geprägten Konstellation zu einer Friedensordnung zu bewerkstelligen. Dieser Beitrag bemüht sich zunächst um eine Klärung des Begriffs “Friedensprozess”. In einem zweiten Schritt wendet er sich den Faktoren zu, die Verlauf und Ausgang von Friedensprozessen beeinflussen. Dies mündet als Fazit in Kriterien für deren Bewertung ein, verbunden mit vier Warnungen.

## **Frieden als Prozess**

Auf die Frage, wie denn die Idee des Friedens Wirklichkeit werden könne, antwortet die praktische Philosophie mit dem Verweis auf den Prozesscharakter des Friedens. Mit der Vorstellung von Prozessen soll eine Brücke zwischen der Realität kriegerischer Gewalt und dem Streben nach Verhältnissen geschlagen werden, in denen diese als Institution und Praxis überwunden ist. Eine derartige Entwicklung ist als Veränderung über die Zeit und das Aufeinandereinwirken sich wechselseitig fördernder Schritte zu denken. In solchem Sinne sind die Vorstellungen über den Frieden in das neuzeitliche Fortschrittsdenken eingebettet. Alle prominenten Friedensdefinitionen unterstellen, dass der Frieden nicht unversehens vom Himmel fällt, sondern in einem andauernden, darauf gerichteten Prozess wächst.

Beim Gebrauch prozessualer Kategorien scheuen Friedenstheorie und -praxis nicht vor Anleihen bei anderen Fachdisziplinen zurück. So lehnen sie sich an naturwissenschaftliche Beschreibungen von Prozessen als Folge von Systemzuständen an, deren Charakteristika sich im zeitlichen Verlauf verändern. Man unterscheidet hier Prozesse, in denen jeder Zustand durch andere kausal verursacht wird, von solchen, in denen die Abfolge von Zuständen Regeln der Wahrscheinlichkeit gehorcht. Am Rechtswesen fasziniert dessen Fixierung auf Prozesse, um den Sachverhalt eines Streitfalles zu erheben und ihn entsprechend vorgegebener Normen zu lösen. Denken und Handeln in Friedenssachen

orientieren sich bei ihren Prozessvorstellungen am Wandel von Zuständen, an Kausalitätsvermutungen und an geregelten Verfahren, um Prozesse zielgerichtet zu steuern. Die Erwartung ist, am Ende ein verglichen mit der Ausgangssituation besseres Ergebnis vorweisen zu können – ähnlich wie ein Rohmaterial, das im Zuge eines Prozesses der Bearbeitung nach allen Regeln der Kunst und mit klug ersonnenen Instrumenten gestaltet wird, um als fertiges Produkt seinen Schöpfer ebenso zu erfreuen wie den Adressaten.

Wenn schon Prozessvorstellungen den Ideen über Frieden innewohnen, ist es nur ein kurzer Schritt, mit dem programmatischen Etikett “Friedensprozess” eine Bezeichnung für all das zu finden, was zum Frieden führen soll. Den Teufelskreisen, die die Anwendung von Gewalt nähren, stehen mit den Friedensprozessen gleichsam “Engelskreise”<sup>2</sup> gegenüber. Als solche gelten andauernde Bemühungen um Frieden, die die Konflikttaktore selbst in Verantwortung nehmen. Das Verhalten von Individuen, Gruppen oder Staaten ist aus der Fixierung auf die Gewalt herauszuführen. An deren Stelle treten wechselseitige Anerkennung und die Einwilligung, im Umgang mit zuwider stehenden Positionen oder Interessen allseits akzeptierten Regeln zu folgen.<sup>3</sup>

Umfassend lassen sich Friedensprozesse als Vorhaben beschreiben, einen politischen Kontext zu schaffen, in dem die Parteien eines bislang gewaltsam ausgetragenen Konflikts in einen ernsthaften Dialog eintreten, um dessen Austrag zu zivilisieren und im weiteren Verlauf die Ursachen des Konflikts zu beseitigen. Dies wird im Sinne einer keinen über-vorteilenden und niemandem aufgezwungenen Lösung gedacht, die die Parteien selbst in einer aufeinander abgestimmten Problembearbeitung finden. Im Einzelnen schließt dies ein:

- Beenden von Gewaltakten, ungeachtet des weiterhin offenen Streits über die Legitimation eines solchen Tuns;
- Schaffung von Verhältnissen, in denen politische Formen der Auseinandersetzung mehr Erfolg versprechen als die Androhung oder der Gebrauch von Gewaltmitteln;
- Demobilisierung von bewaffneten Organisationen und des öffentlichen Lebens sowie Reintegration der Kombattanten in die zivile Gesellschaft;
- Garantie des gleichen Rechtsstatus für alle Bürger: Dies befriedigt das Bedürfnis von Minderheiten nach Anerkennung und Schutz und gewährt der Mehrheit in einem Staat die Sicherheit, die sie für sich reklamiert;
- Versöhnung in Gesellschaften, die die Lasten von Rechtsbrüchen, Entwürdigung von Menschen und exklusive Bilder ihrer Geschichte abwerfen wollen;
- Ausschütten einer “Friedensdividende” in Gestalt von Beschäftigung, angemessenem Wohnen, wirtschaftlichem Wohlergehen und Bedingungen einer nachhaltigen Entwicklung.

Der optimistischen Vision von Friedensprozessen als Engelskreise widerspricht jedoch die Erfahrung, dass Friedensprozesse oft genug Grauzonen sind, in denen Mechanismen der Gewalt und Friedensoptionen um Vorherrschaft ringen. In vielen Fällen bedarf es wie Choreographien organisierter Arrangements, um einen Gleichklang zwischen inhaltlichen Imperativen und zeitlicher Abfolge einzelner Schritte herzustellen. Zudem

2 Dieter Senghaas: Vorwort, in: Dieter Senghaas (Hrsg.): *Frieden machen*, Frankfurt am Main 1997, S. 24.

3 Vgl. John Darby/Roger MacGinty: *Conclusion: Peace Processes, Present and Future*, in: John Darby/Roger MacGinty (Hrsg.): *Contemporary Peacemaking. Conflict, Violence and Peace Processes*, Basingstoke/New York 2003, S. 260.

bilden Friedensprozesse ihrerseits Projektionsflächen für unterschiedliche Interessenten. Dazu zählen die unmittelbar Beteiligten als Friedensmacher und die Adressaten, die vom Ertrag profitieren wollen und sollen. Hinzu kommen Dritte, die aus moralischen, ökonomischen oder politischen Motiven auf das Geschehen einwirken. Der Verlauf verschiedener Friedensprozesse von Nordirland bis Sri Lanka bietet Anschauung für Verwerfungen, wenn sie aus dem Ruder laufen und zu Arenen werden, auf denen von Machtkalkülen und persönlichen Ränken geleitete Akteure die Bestimmung des Geschehens an sich reißen und ihnen ihre eigenen Ziel- und Zeitvorstellungen aufdrücken (vgl. Beitrag 2.7.). Andere Beispiele erzählen davon, wie Friedensprozesse sich nur darauf beschränken, ein so genanntes Friedensabkommen hervorzubringen, oder aber der Kontrolle der Gewaltmittel eine solche Priorität einräumen, dass andere Aspekte des Friedens aus dem Blick geraten.

Aber dennoch bleibt als Ausgangspunkt und Essenz von Friedensprozessen das, was der nordirische Politiker und Friedensnobelpreisträger des Jahres 1998 John Hume kürzlich auf den Punkt gebracht hat: "Der Streit geht von den Menschen aus, nicht von umstrittenen Territorien."<sup>4</sup> Damit decken Friedensprozesse die Felder ab, die auf anderen Ebenen gesellschaftlicher Interaktion Gegenstand einer "konstruktiven Konfliktbearbeitung" sind (vgl. Friedensgutachten 2002, Beitrag 3.6.). Solche Ansätze unterscheiden sich von als destruktiv zu bezeichnenden Zugangsweisen, zum Beispiel militärischen Angriffen und Besetzungen, aber auch von Strategien, Konflikte – bildlich gesprochen – ausbluten zu lassen.

## Den Frieden ins Werk setzen

Angesichts des umfangreichen Aufgabenkatalogs eines Friedensprozesses fehlt es nicht an Ratschlägen, ihn trotz aller Verschränkungen der Probleme in Teilschritte zu zerlegen. Auf der *Ebene des Verfahrens* beginnen sie mit informellen Kontakten und verdeckten Gesprächen zwischen den Kontrahenten. So lassen sich Regierungen auf einen Meinungsaustausch mit Aufständischen ein, auch wenn diese offiziell als Terroristen gebrandmarkt sind. Ist das Feld für die Eröffnung multilateraler Gespräche bereitet, sind Regelungen auszuhandeln, die in die Form eines Vertrages oder einer Übereinkunft gegossen werden. Ihnen schließt sich die Absicherung des Erreichten durch Akte der gesellschaftlichen Legitimation an, denen dann die praktische Implementierung der Absprachen und das Einüben in Macht- und Herrschaftsverhältnisse folgen, frei vom Primat der Gewalt.

Auf *inhaltlicher Ebene* setzen Friedensprozesse häufig ein, wenn alle am Konflikt Beteiligten trotz ungleich verteilter Gewaltpotenziale und -optionen zu der Einsicht gelangen, dass die Fortführung der gewaltsamen Auseinandersetzungen aufwändiger ist als deren zivile Beilegung. Dazu mögen sie aus eigener Einschätzung gelangen, aber auch infolge äußeren Drucks, sei es, dass externe Akteure auftreten, sei es, dass relevante Ressourcen versiegen. Auch gelungene Beispiele der zivilen Konfliktbearbeitung in ähnlich gelagerten Konstellationen wirken auf den Start von Friedensprozessen stimulierend, wenn es gelingt, positive Erfahrungen zu vermitteln und personelle Kontakte herzustellen. Der Abschluss eines Friedensprozesses ist dagegen weniger spektakulär. Er wäre

---

<sup>4</sup> The Irish Times, 5.2.2004.

dann zu diagnostizieren, wenn der prinzipielle Streit dem Alltag einer politischen und gesellschaftlichen Normalität Platz gemacht hat, in der partikuläre Gewaltanwendung mit legalen Mitteln geahndet werden kann.

Kernstück und erster öffentlicher Höhepunkt eines Friedensprozesses stellen in der Regel Verständigungen über Prinzipien einer friedlichen Konfliktregelung dar, um gewaltförmige Auseinandersetzungen zu beenden. Der Einstieg in Verhandlungen bietet den Konfliktparteien zweierlei Anreiz: Einerseits verschaffen sie eine wechselseitige Anerkennung divergierender Positionen und Ziele; andererseits versprechen sie den Unterzeichnern, vorhandene Widersprüche im Rahmen eines Regelwerkes auszufeuchten, das keine einseitige Lösung des Konflikts vorherbestimmt. Den Mangel solcher Arrangements, die Ursachen der Konflikte nicht auf einen Schlag zu beseitigen, nehmen die Betreiber von Friedensprozessen in Kauf, weil sie darauf setzen, damit bereits die Konfliktkonstellation zu verändern und Vertrauen unter den Widersachern zu erzeugen. Hilfreich ist häufig, wenn externe Akteure Vermittlungsdienste leisten. Gleichzeitig bieten das Aushandeln von Prinzipien und Verfahren zu deren Implementierung den Konfliktparteien die Chance zu lernen, dass es für den Umgang mit Widersachern auch andere Perspektiven als die des Kampfes gibt. Gelingt dies, erweisen sich als "Friedensabkommen" gefeierte Übereinkünfte als Möglichkeit, aus Feinden politische Gegner zu machen, also einen Beitrag zur Entfeindung zu leisten.

Angesichts der offenkundigen Brüchigkeit solcher Hoffnungen, wie sie sich im Verlauf vieler Friedensprozesse zeigt, bedürfen Friedensabsprachen fortwährend der Fürsorge. Sie hat zu gewährleisten, dass die Kontrahenten nicht zum ursprünglichen Konfliktverhalten zurückkehren oder Nebenschauplätze eröffnen, um möglichst wenig von ihren Ansprüchen preiszugeben. Teil der notwendigen Pflege ist zudem, auf eine politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Rehabilitation von Nachkriegsgesellschaften zuzusteuern, damit die positiven Erwartungen der Menschen an den Friedensprozess nicht enttäuscht werden. Insofern ist jeder Übereinkunft über Grundsätze und Verfahren von Friedensprozessen eine Dynamik eingeschrieben, die zugleich Unwägbarkeiten über den Ausgang beinhaltet. Auch wenn sich die Konfliktparteien auf den Frieden als Ziel einigen mögen, sind die Konturen einer neuen Ordnung zunächst unklar, da diese von einer anderen Gewichtsverteilung beherrscht sein wird als die überkommene. Aber dies ist der Preis, den jeder Einstieg in ein solches Vorhaben fordert.

### **Beeinflussende Faktoren**

Nun finden Friedensprozesse nicht im luftleeren Raum statt. Ihr Verlauf unterliegt einer Vielzahl von positiven bzw. negativen Einflüssen, die vom Kontext und Verhalten der Akteure abhängen.

*Zum Kontext:* Ist die Konfliktzone von Staaten umgeben, in denen Frieden herrscht, zieht ein Friedensprozess daraus unmittelbaren Nutzen. Umgekehrt nimmt er Schaden, wenn politische Instabilitäten in der Region auf innergesellschaftliche und -staatliche Auseinandersetzungen übergreifen. Ähnlich verhält es sich mit der wirtschaftlichen Einbettung: Wenn die Konfliktregion eng mit der Weltwirtschaft verwoben ist, ist zu erwarten, dass wirtschaftliche Interessen auf eine Streitbeilegung dringen, weil ihre Aktivitäten unter Kriegen und instabilen politischen Konstellationen leiden. Haben andererseits die konfligierenden Gruppen Zugang zu Ressourcen (Holz, Edelsteinen, Mineralien, Öl),

deren Vermarktung die Finanzierung ihrer Gewaltaktionen erlaubt, zeigen sie wenig Bereitschaft, die gewaltsamen Auseinandersetzungen zu beenden (vgl. Friedensgutachten 2001, Beitrag 2.2. und 2004, Beitrag 4.3.). Erzeugt dann ein Friedensprozess statt einer Friedensdividende nur Friedensdefizite in Gestalt von zunehmender Unsicherheit, Gewalteskalation, Arbeitsplatzverlust und zerstörten Landschaften, sinkt der Grad an Unterstützung, die er in der Bevölkerung findet. Die jüngere afrikanische Geschichte enthält viele Beispiele, in denen die Friedensbemühungen an solchen Schwierigkeiten gescheitert sind. Hier wie auch auf dem Balkan zeigt sich zudem, dass eine umstrittene Staatlichkeit einem Friedensprozess weitere Hypothesen aufbürdet. Wenn Staatswesen zerbrochen oder Sezessionsbewegungen am Erhalt eines Staates desinteressiert sind, steht zunächst an, Akzeptanz für einen territorial anerkannten Rahmen zu schaffen, einen einheitlichen Rechtsraum zu errichten und das Gewaltmonopol zu etablieren – kurz: dem *state building* Genüge zu tun. Umgekehrt profitiert ein Friedensprozess davon, falls sich Verhandlungen, Abkommen und Institutionenaufbau auf eine Rechtskultur stützen, die allseits anerkannt ist und nicht das Stigma der Einseitigkeit trägt.

*Zu den Akteuren:* Die Mehrzahl der heutigen Friedensprozesse vollzieht sich unter internationaler Ägide. Im Oktober 2003 waren rund 43.000 Soldaten und Polizisten aus 92 Ländern in Friedensmissionen im Einsatz.<sup>5</sup> Die meisten Entsendungen erfolgen unter einem UN-Mandat. Aber auch regionale Organisationen wie die Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS) in Liberia, die NATO auf dem Balkan und in Afghanistan, die EU in Mazedonien und der Demokratischen Republik Kongo (vgl. Beitrag 1.3.), die Afrikanische Union (AU) in Burundi oder die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE) auf dem Balkan und in Staaten auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion engagieren sich bei solchen Aufgaben. Sie zielen vorrangig auf die Beendigung von Grausamkeiten, den Erhalt der Staatlichkeit und die Sicherung der regionalen Stabilität. Dabei ist das Spektrum externer Beteiligung weit gefächert: Es beginnt mit diskreten Mediationen, geht weiter zu offiziellen Vermittlungen, dem Beenden des Sicherheitsvakuums in Bürgerkriegen oder der Überwachung von Wahlen und Verfassungsgebung und schließt die Reform des Sicherheitssektors und materielle wie personelle Hilfe bei dem Wiederaufbau von Wirtschaft und Gesellschaft in Nachkriegssituationen ein (vgl. Beitrag 3.7.). Neben dem Handeln von Staaten sind für viele Friedensprozesse auch die Präsenz von Nicht-Regierungsorganisationen oder respektierten Einzelpersonen mit internationalem Renommee bedeutsam.

So hilfreich externe Teilnahme bei Beginn und Verlauf von Friedensprozessen auch sein mag, so öffnet sie auch die Möglichkeit, das Geschehen im eigenen Interesse zu beeinflussen und Hegemonialansprüche zu begründen. Umso wichtiger für den Erfolg oder das Scheitern der Friedensprozesse ist es deshalb, dem Grundsatz der Nachhaltigkeit Geltung zu verschaffen. Damit richtet sich das Augenmerk auf die internen Konfliktparteien selbst und hier auf das Verhältnis der Repräsentanten zu ihren Parteiungen und den sie tragenden gesellschaftlichen Gruppen. Starke Führer erschweren den Ablauf von Verhandlungen, weil sie sich mit Kompromissen schwer tun, aber ihre Gefolgschaft hinter sich wissen; schwache Führer mögen auf der Verhandlungsebene reüssieren, ringen aber um Rückhalt im eigenen Lager. Wenn jedoch Durchlässigkeit und wechselseitiges Vertrauen

---

<sup>5</sup> Konfliktbarometer 2003, a.a.O., S. 7.

bestehen, lassen sich Verhandlungsergebnisse und Kompromisse vermitteln und radikale Flügel in den Bewegungen unter Kontrolle halten. Tauchen Spannungen oder gar Brüche auf, drohen Machtkämpfe um die Führung, Ungewissheiten über das Verhalten der Anhänger und in der Summe zunehmende Distanz zu Inhalten und Verfahrensschritten der Friedensprozesse. Ohnehin haben diese damit zu kämpfen, dass sie in der Mehrzahl als *top-down*-Projekte ihren Anfang nehmen, also als Kooperationen der Eliten beginnen, und dann die gesellschaftlichen Kräfte für sich gewinnen müssen.

Friedensprozesse profitieren davon, wenn sie Personen, Symbole und Rituale aufbieten können, die dazu einladen, sich ihnen anzuschließen und gruppenbezogenen Hass hinter sich zu lassen. Wirksam sind hier oft Sportereignisse, die nicht einem der widerstreitenden Lager zugerechnet werden. Zudem wecken Friedensprozesse den Bedarf an Aktivitäten einer neuen Profession: die der "Friedensarbeiter". Je länger ein Gewaltkonflikt währt und je mehr er sich in seinen Widersprüchen verfängt, desto notwendiger ist das Engagement von qualifizierten Personen und Organisationen, um den daraus erwachsenden Widrigkeiten des Alltags Herr zu werden. Die "Friedensindustrie" beschäftigt in Fällern wie in Nordirland schon mehr Personen als die Sicherheitsorgane.

Mit den Unwägbarkeiten über den Ausgang von Friedensprozessen steigern sich andererseits die destruktiven Einflussmöglichkeiten der so genannten *spoiler* (Störenfriede). Zu dieser Kategorie von Akteuren zählen zum einen die *zealots* (Eiferer). Sie halten an unverhandelbaren Positionen fest und sehen in jeder Form des Friedensarrangements einen Verrat der eigenen Sache, für die sie bereit sind, ihr Leben zu geben. Zum anderen finden sich hier auch *dealer* (Händler), die den Konflikt als Erwerbsgrundlage nutzen. Im Vorfeld von Verhandlungslösungen versuchen sie, einen möglichst großen Vorteil für sich herauszuschlagen.

Die Pathologie der Unsicherheit als Merkmal bewaffneter Auseinandersetzungen setzt sich in Friedensprozessen unter dem Vorzeichen einer vielfach von außen betriebenen, aber intern schwach institutionalisierten Demokratisierung fort. Gruppen, die sich zuvor mit Gewalt bekämpft haben, verwandeln sich zu politischen Bewegungen. Gleichzeitig halten sie aber an der Logik der Konfrontation fest, ohne die Standards von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu respektieren. Nicht selten werden die gleichen Personen mit der Aufgabe betraut, einen Konflikt zu transformieren, den sie zuvor gewaltsam betrieben haben. Demgegenüber bleiben diejenigen auf der Strecke, die in den vorangegangenen Konfrontationen machtlos gewesen sind, weil sie sich keinem der konfligierenden Lager zugeordnet haben und für Alternativen jenseits der Lagerbildung eintreten. Ähnlich ergeht es auch oft genug den Opfern der Auseinandersetzungen. In Friedensprozessen sehen sie ehemalige Kriegsherren als Protagonisten des Friedens geadelt, mit der Folge, dass sie selbst resignieren. Ein solch verbitterter Frieden ist nicht tragfähig.

## **Erfolg oder Misserfolg**

Die Beurteilung von Zustand und Aussichten eines Friedensprozesses endet oft wie die Frage, ob das Glas halbvoll oder halbleer ist. Abgesehen vom Zeitpunkt einer solchen Frage ist die Antwort von der eingenommenen Perspektive und der Bewertung einzelner Elemente des Friedensprozesses abhängig. Eine Vielzahl von Erfahrungen und Analysen

verweist auf Kriterien, sich ein Urteil über Erfolg oder Misserfolg eines Friedensprozesses zu bilden:

- Friedensprozesse dauern sehr viel länger, als es die weltpolitische Öffentlichkeit aushält sich mit einem Konflikt zu beschäftigen, oder als die Amtszeiten von Politikern währen. Sollen Gesellschaften, die von Konflikten geprägt sind, zu einer Herrschaftsordnung gelangen, wo Anerkennung, Teilhabe und Recht gelten, sind dafür Zeitdimensionen bis hin zum Wechsel von Generationen zu kalkulieren. Es liegt in der Natur solcher Veränderungen, dass sich nach der Euphorie angesichts eines sich abzeichnenden Endes der Gewalt Ernüchterung einstellt, wenn die Vereinbarungen zu verwirklichen sind. Umso mehr bedarf es eines langen Atems, damit nicht vorschnell Resignation um sich greift.
- Friedensprozesse durchlaufen Phasen mit unterschiedlichen Graden an Stabilität. Vor allem jene zwischen öffentlich bekundeten Waffenstillständen und dem Abschluss einer Friedensvereinbarung zählt zu den labilsten. In diesen Momenten zeigen sich erstmals Zeichen der Abkehr von den bisher vorherrschenden Konfrontationsmustern, ohne dass ehemaligen Kämpfern oder Repräsentanten der Konfliktparteien, aber auch der Bevölkerung schon klar vor Augen steht, was an die Stelle der eingeschliffenen Konflikte in Politik und Gesellschaft treten soll. Zu der situationsbedingten Unsicherheit treten Zukunftsängste. Ist ein Arrangement erst einmal über diese Phase hinweg gebracht, gewinnt es Widerstandskraft gegen Versuche, es zu Fall zu bringen.
- Friedensabkommen und ihre Implementierung sind nur möglich, wenn alle Kräfte einbezogen sind, die diese wirksam unterlaufen oder zerstören können. Moralische oder legalistische Skrupel im Blick auf den Status der Teilnehmenden und deren Vergangenheit müssen in solchen Momenten zurücktreten.
- Die Repräsentanten der Konfliktparteien, die sich an Friedensprozessen beteiligen, stehen vor der doppelten Aufgabe, einerseits ihre Anliegen wirkungsvoll zur Geltung zu bringen, andererseits die durch Kompromiss oder Konsens erzielten Ergebnisse ihrer Gefolgschaft zu vermitteln. Dies ist am ehesten durch *win-win*-Konstellationen zu erreichen, das heißt, wenn jede Seite Gewinne verbuchen kann, die anderen nicht zum Schaden gereichen.
- Die Rückkehr von Angehörigen militärischer Organisationen ins zivile Leben und die Rehabilitation der Opfer müssen zeitgleich erfolgen und die gleiche materielle Unterstützung erfahren. Ein Friedensprozess erleidet Schaden, wenn er neue Ungleichheiten und Diskriminierungen schafft.
- Friedensprozesse sind erfolgreich, wenn sie jenseits politisch-institutioneller Innovation auch das Leben von Menschen und Gruppen positiv verändern. Deshalb sind Promotoren von Friedensprozessen gehalten, neben den Fragen von Status und Standards auch "Butter und Brot-Themen"<sup>6</sup>, die Verbesserung der Lebensbedingungen, im Blick zu halten.

#### **Vier Warnungen**

Sollen Friedensprozesse erfolgreich den Übergang von gewaltsamen Auseinandersetzungen in Politik und Gesellschaft zu einem politischen Rahmen gestalten, der das Zusam-

---

<sup>6</sup> Mo Mowlam: *Momentum. The Struggle for Peace, Politics and the People*, London 2002, S. 310.

menleben von Bevölkerungsgruppen in Sicherheit und Wohlergehen gewährt, seien abschließend vier Warnungen formuliert. Sie richten sich sowohl an die Promotoren als auch an die Beobachter:

Die *erste* Warnung gilt der Faszination, die die Begrifflichkeit vom Friedensprozess ausübt. Sie suggeriert eine Kohärenz und Kompatibilität der Ziele, Ebenen und Instrumente, den Frieden ins Werk zu setzen. Diese stellen sich jedoch in der Praxis kaum so schlüssig ein. Insofern müssen alle verallgemeinernden Ratschläge mit dem Vorbehalt leben, dass die Vielfalt der Konfliktursachen und -verläufe auch differenzierende Herangehensweisen erfordert. Zudem mischen und verwirren sich häufig zeitliche und inhaltliche Parameter von Friedensprozessen. Dies schafft Irritationen und Verwerfungen, die oft als Rückschritt ausgelegt werden.

Die *zweite* Warnung bezieht sich auf die Risiken, die den Friedensprozessen innewohnen. Die Sehnsucht nach Frieden und das Bemühen darum dürfen nicht überdecken, dass das Unterfangen auch fehlschlagen kann. Deshalb ist bei der Anlage eines Friedensprozesses auch die Möglichkeit des Scheiterns – gleichsam als “Plan B” – in Rechnung zu stellen. Hier ist der Illusion zu wehren, es handele sich bei Friedensprozessen um eine Entwicklung, die allen Widerständen zum Trotz letztlich zu einem guten Ende führe, wenn sie einmal in Gang gekommen ist. Wenn sich im ersten Anlauf grundsätzlich strittige Fragen nicht lösen lassen, kann deren Sprengkraft zu einem späteren, möglicherweise ungünstigen Zeitpunkt den Friedensprozess noch beschädigen.

Die *dritte* Warnung gilt dem Risiko, einen Friedensprozess von Anfang an zu überfrachten. Ist schon der eigentliche Aufgabenkatalog umfangreich genug, so gerät dessen Umsetzung in Gefahr, ihm vorschnell Demokratisierungskonzepte fremden Ursprungs aufzustülpen oder zu erwarten, dass die regionale Stabilität unmittelbaren Nutzen daraus zieht.

Damit eng verbunden ist die *vierte* Warnung. Gewiss erfahren Friedensprozesse Auftrieb, wenn sie von außen politisch und materiell unterstützt werden. Aber jeder externe staatliche oder gesellschaftliche Akteur sollte wissen, dass der Beginn einer Intervention leichter ist als der Rückzug. Mit ihrer Einmischung unterwerfen sich die Externen der Dynamik eines Friedensprozesses. Dieser kann aber nur gelingen, wenn er selbst in den Status der Nachhaltigkeit hineinwächst – eine Erfahrung, die oft genug den Motiven und den Möglichkeiten der Interventen widerspricht.

Friedensprozesse gestalten drei Aspekte der Friedensstiftung: die Beendigung von gewaltsamen Auseinandersetzungen, die Suche nach Verfahren für die Lösung der Konfliktursachen, die für alle Seiten annehmbar sind, und die Rehabilitation der politischen, sozialen und ökonomischen Beziehungen in Nachkriegsverhältnissen. So folgen Friedensprozesse trotz all ihrer Schwierigkeiten der historischen Einsicht, Gewalt als Form des Konfliktaustrags im Sinn eines gerichteten Wandels zu überwinden und Frieden zu schaffen.<sup>7</sup>

## **Bernhard Moltmann**

---

<sup>7</sup> Vgl. Bruno Schoch: Frieden als Progress? Ein Großbegriff zwischen politischem Projekt und Geschichtsphilosophie, in: Mathias Albert/Bernhard Moltmann/Bruno Schoch (Hrsg.): Die Entgrenzung der Politik. Internationale Beziehungen und Friedensforschung, Frankfurt am Main/New York 2004, S. 15.



## 2.2. Wiederaufbau oder Bürgerkrieg im Irak?

Ein Jahr nach dem Krieg gegen das Regime Saddam Husseins haben sich die Aussichten auf einen friedlichen und stabilen politischen Prozess der Demokratisierung und des ökonomischen Wiederaufbaus verschlechtert. Der verstärkte bewaffnete Widerstand gegen die Besatzungsmächte und die neuen irakischen Sicherheitskräfte, Terroranschläge, die Fehler der Besatzungspolitik der USA im Irak und innenpolitische Konflikte haben eine gefährliche Situation erzeugt. Der bewaffnete Aufstand sowohl in sunnitischen als auch in schiitischen Städten im April 2004 zeigt, wie brüchig und instabil die Situation auch ein Jahr nach dem Krieg ist. Der Krieg, der auch mit dem Ziel der Demokratisierung des Nahen Osten gerechtfertigt wurde, könnte tatsächlich eine verstärkte Destabilisierung der Region auslösen. Was sind die Gründe dafür? Welche Konflikte existieren im Irak und wie ist die Besatzungspolitik mit ihnen umgegangen? Im Folgenden werden zunächst die wichtigsten politischen, ethnischen und religiösen Konflikte im Irak beschrieben. Dann werden einige wichtige Entscheidungen der Besatzungsverwaltung vorgestellt und gefragt, inwiefern sie die Gefahr der Ethnisierung und Radikalisierung der politischen Entwicklung verringert oder befördert haben. Abschließend wird die Frage erörtert, unter welchen Bedingungen der Ausbruch eines Bürgerkrieges verhindert werden könnte.

### Ausgangsbedingungen der Besatzungspolitik

Der Irak ist ein multiethnisches Land. Fünfundsiebzig Prozent der Einwohner Iraks sind Araber, die im Zentrum und im Süden des Landes leben, zwanzig Prozent Kurden, die im Norden leben, und fünf Prozent Turkmenen und Assyrer. Die große Mehrheit der Araber sind Muslime, von denen sechzig Prozent Schiiten und fünfunddreißig Prozent Sunniten sind; die meisten Kurden sind Sunniten. Die Bevölkerung Iraks wuchs zwischen 1970 und Ende der Neunzigerjahre von 13,2 auf über 25 Millionen Einwohner an, von denen die Hälfte jünger als 20 Jahre alt ist. In den letzten beiden Jahrzehnten hat sich der Irak von einem ländlich geprägten zu einem urbanisierten Land verwandelt, dessen industrielle Entwicklung aber durch die über zehnjährigen UN-Sanktionen weitgehend zerstört worden ist. Die ständige Landflucht hat zur Bildung von Armutsgürteln und Slums in den Städten geführt. So leben beispielsweise in dem sehr armen und schiitisch geprägten Stadtteil Bagdads *Sadr-City* zwei Millionen Menschen. Entgegen der Erwartungen hat es zwar keine große humanitäre Katastrophe während oder nach dem Krieg gegeben, aber es gibt eine extrem hohe Arbeitslosenquote, die ca. 65 Prozent beträgt.

Seit über zehn Jahren besteht eine sehr weitgehende Autonomie in der kurdischen Region. Der Nordteil dieser Region mit der Hauptstadt Arbil wird von der KPD (Demokratische Partei Kurdistans), der Südteil in Suleimaniyya von der PUK (Patriotische Union Kurdistans) verwaltet. Das Ziel kurdischer Parteien ist es, dass eine möglichst weitgehende Form der kurdischen Autonomie beibehalten wird. Ob auch die Region um Kirkuk zum kurdischen Gebiet dazu gehört, ist weiterhin ungeklärt. In Kirkuk leben insgesamt ca. 750.000 Kurden, Araber und Turkmenen; in seinen Ölfeldern sollen sechseinhalb Prozent der Welterdölreserven liegen.

Innerhalb des Schiitentums hat sich die Mehrheit der einflussreichen Ayatollahs im ersten Jahr der Besatzung gegen einen gewalttätigen Widerstand ausgesprochen. Aus der

Sicht der irakischen Schiiten eröffnet sich seit mehreren Jahrhunderten das erste Mal die historische Möglichkeit, durch Wahlen das Parlament und die Regierungspolitik zu dominieren. Bis jetzt strebt die große Mehrheit der irakischen Ayatollahs keinen Gottesstaat nach iranischem Vorbild an. Der Großayatollah Ali al Sistani ist der einflussreichste Geistliche im Irak, der mehrfach Vorhaben der Besatzungsverwaltung verhindert hat. Im Juli 2003 erließ er sein erstes Rechtsgutachten (*fatwa*) nach dem Krieg, in der er den von der Besatzungsverwaltung eingesetzten irakischen Regierungsrat als illegitim bezeichnete. Er erklärte, dass nur eine direkt gewählte Regierung die Befugnis habe, die Stationierung fremder Truppen im Irak zu legitimieren.<sup>1</sup> Er fordert die möglichst schnelle Durchführung allgemeiner Wahlen.

Eine stärker werdende radikale schiitische Strömung wird vom jungen Mullah Muqtada al Sadr angeführt, der die traditionelle geistliche Führung unter Ali al Sistani wegen ihrer zu großen Kompromissbereitschaft gegenüber den USA kritisiert. Muqtada al Sadr ist ein Anhänger des Ayatollah Sayyid Qazem al Ha'eri, der seit über zwei Jahrzehnten in Qom im iranischen Exil lebt, und dessen Rückkehr vermutlich von Muqtada al Sadr vorbereitet wird. Bis zu dem Anfang April 2004 in mehreren sunnitischen und schiitischen Städten gleichzeitig ausgebrochenen Aufstand gab es keine Kooperation zwischen der *Mahdi-Miliz* unter der Führung Muqtada Sadr und den bewaffneten Gruppierungen im so genannten sunnitischen Dreieck. Muqtada al Sadr hat im April 2004 die im Libanon und in den palästinensischen Gebieten operierenden islamistischen Organisationen *Hamas* und *Hizbollah* aufgefordert, sich im Irak dem Kampf gegen die Besatzer anzuschließen. Schwer einzuschätzen ist der Einfluss von kleineren Gruppen, die dem Terrornetzwerk *Al Qaida* nahe stehen. Der Anschlag in Kerbela und Bagdad, bei dem Anfang März 2004 während eines hohen schiitischen Feiertags fast 200 Pilger ermordet wurden, dürfte von Gruppen verübt worden sein, die an einem Konflikt zwischen Schiiten und Sunniten interessiert sind. Möglicherweise hat eine der *Al Qaida* nahestehende Gruppe den Anschlag verübt.

Die kurdischen Parteien versuchen, ihre weitgehende Autonomie zu verteidigen, was jedoch von schiitischen Führern abgelehnt wird. Kurdische und sunnitische Führer und Parteien beobachten misstrauisch die sich abzeichnende Dominanz der Schiiten in der irakischen Politik. Die sunnitische Minderheit befürchtet, dass ihr unter der Diktatur Saddams Husseins relativ großer Einfluss drastisch reduziert wird. Viele Exil-Iraker, die nach dem Krieg von der Besatzungsverwaltung hohe Ämter bekommen haben, sind in der Bevölkerung weitgehend unbekannt. Neben Parteien, die sich ethnisch oder religiös definieren, gibt es nur sehr schwache politische Strömungen und Parteien, die weder ethnisch noch religiös ausgerichtet sind.

### **Planungen für den Wiederaufbau und die ersten Wochen der Besatzungsverwaltung**

Mit diesen komplizierten Ausgangsbedingungen war eine Besatzungspolitik konfrontiert, deren Ausgestaltung und administrative Umsetzung zwischen US-Außenministerium und Pentagon heftig umstritten war. Bereits vor Kriegsbeginn wurde dem Pentagon die Verantwortung für die Besatzungsverwaltung übertragen, also dem Ministerium, das am we-

<sup>1</sup> Vgl. "Top Shiite Cleric Hardens Call for Early Iraqi Vote", in: Washington Post, 12.1.2004, S. A 12.

nigsten Erfahrungen mit Wiederaufbauprogrammen besitzt. Das Pentagon erwartete, dass die erdrückende militärische Übermacht und der schnelle Zusammenbruch des irakischen Regimes automatisch günstige politische und gesellschaftliche Ausgangsbedingungen für einen schnellen Wiederaufbau herstellen würden. Geplant war, eine größtenteils aus Exil-Irakern bestehende Regierung einzusetzen, die einen weitgehend noch funktionsfähigen ministeriellen Verwaltungsapparat übernimmt. Tatsächlich aber zerfiel die gesamte Staatsbürokratie in kurzer Zeit. Steven Metz, ein Befürworter des Irak-Krieges vom *U.S. Army College's Strategic Institute* behauptet, dass darüber hinaus die Administration in ihren Vorkriegsplanungen die Sicherheitsproblematik völlig unterschätzt habe.<sup>2</sup>

Zwischen US-Außenminister Powell und Verteidigungsminister Rumsfeld waren die Fragen umstritten, in welchem Umfang UN-Organisationen beim Wiederaufbau einbezogen werden und welche politische Rolle Exil-Irakis beim Aufbau neuer politischer Strukturen spielen sollten. Das Pentagon befürwortete eine führende Rolle des Sprechers des Irakischen Nationalkongresses, Ahmed Chalabi, das Außenministerium und auch die CIA lehnten dies jedoch ab. Rumsfeld ließ gegen den Widerstand des *State Department* Chalabi zusammen mit 700 bewaffneten und von ihm kommandierten Exilanten unmittelbar nach Kriegsende in den Südirak einfliegen. Rumsfeld sprach sich dafür aus, vorübergehend dem ehemaligen CIA-Direktor Woosley die kommissarische Leitung des irakischen Informationsministeriums zu übergeben. Auch dieses Vorhaben lehnte das *State Department* ab.

Präsident George W. Bush erklärte am 1. Mai 2003 die Kriegshandlungen für beendet. Zunächst war der ehemalige Drei-Sterne-General Jay Garner für die Verwaltung verantwortlich. Seine Berufung beruhte auf seinen früheren Erfahrungen mit der humanitären Hilfe im Nordirak unmittelbar nach dem zweiten Golfkrieg 1991 und seinen sehr guten jahrelangen Kontakten zu den kurdischen Parteien Iraks.<sup>3</sup> Die Konflikte innerhalb der US-Administration und die Ineffektivität der von Garner geleiteten Verwaltung führten zu einem Austausch des direkt für den Irak verantwortlichen Personals. Garner wurde bereits Mitte Mai 2003 durch Paul Bremer, einem engen Vertrauten von Bush ersetzt. Richard Jones, der ehemalige US-Botschafter in Kuwait, wurde sein Stellvertreter. Innerhalb des Weißen Hauses wurde Robert Black, ebenfalls ein enger Vertrauter Bushs, zum Irak-Koordinator ernannt und der ehemalige US-Außenminister James Baker wurde beauftragt, eine weitgehende Tilgung der irakischen Auslandsschulden zu erreichen. Für den Aufbau von Gesprächskontakten zwischen der Besatzungsverwaltung und den politischen Akteuren Iraks war dieser komplette Austausch des für den Irak zuständigen Führungspersonals ein Rückschlag.

---

2 Vgl. Steven Metz: *Insurgency and Counterinsurgency in Iraq*, in: *The Washington Quarterly* 27 (Winter 2003-2004): 1, S. 27. Das Pentagon-Büro *Office of Special Plans* versorgte den Präsidenten im Vorfeld des Irak-Krieges direkt mit Informationen über Massenvernichtungswaffen im Irak ohne diese mit den Geheimdiensten abzustimmen; vgl dazu "Das Prinzip Ofenrohr. Ein Geheim-Büro im Pentagon schrieb Horrormeldungen über das irakische Waffenarsenal zusammen", in: *DIE ZEIT*, 30.10.2003, S. 3f.

3 Er verließ 1996 die US-Armee als Drei-Sterne-General und war vor seinem Amtsantritt im Irak in der Rüstungsindustrie beschäftigt.

## Die drei Zielsetzungen der Besatzungsverwaltung

Die Besatzungsverwaltung (*Coalition Provisional Authority – CPA*) unter Paul Bremer definierte ihr Mandat und ihre Aufgabenfelder in der am 16. Mai 2003 verabschiedeten ersten Verordnung wie folgt: Die CPA, die “vorübergehend Regierungsgewalt ausübt”, wird “die Bedingungen der Sicherheit und Stabilität wiederherstellen [ . . . ], Bedingungen schaffen, unter denen das irakische Volk seine politische Zukunft selber bestimmen kann, [ . . . ] und den ökonomischen Wiederaufbau und eine nachhaltige Rekonstruktion und Entwicklung einleiten.” In jedem dieser drei Aufgabenfelder der Sicherheit, der demokratischen Partizipation und des ökonomischen Wiederaufbaus wurden schnell Entscheidungen getroffen, die direkte Auswirkungen auf den Prozess der stattfindenden Ethnisierung und Radikalisierung der politischen Konflikte hatten.

### Das erste Ziel: Sicherheit

Ende Mai löste die Besatzungsverwaltung die irakische Armee auf, obwohl für die Soldaten zuvor kein Reintegrationsprogramm entwickelt worden waren. Die Armee wurde vom Großteil der Bevölkerung primär nicht als bloßes Instrument des Saddam-Regimes angesehen, sondern als Symbol nationaler Unabhängigkeit. Gegen die US-Armee kämpften hauptsächlich die Elitetruppen und Parteimilizen, während sich viele Einheiten der regulären Streitkräfte bereits zu Beginn der Kampfhandlungen auflösten.

Der von der Besatzungsverwaltung im August 2003 angekündigte Aufbau einer neuen irakischen Armee verläuft äußerst schleppend. Von den ca. 700 Soldaten der neuen irakischen Armee verließen Anfang Dezember 2003 rund 300 Soldaten aus Protest gegen zu niedrige Gehälter die Armee. Einige lokale Führer und Parteien, die auch im Regierungsrat vertreten sind, verfügen über paramilitärische Einheiten und Milizen. Die Besatzungsverwaltung versuchte im Jahr 2003 vergeblich, diese Einheiten in die neuen irakischen Sicherheitskräfte zu integrieren.

Auch nach der Verhaftung von Saddam Hussein im Dezember 2003 gelang es den US-Truppen nicht, die Anzahl von Überfällen auf alliierte Truppen und auf die neuen irakischen Polizeistationen und von Terroranschlägen auf Zivilisten zu reduzieren. Geheimdienstberichte der USA oder Großbritanniens sprachen davon, dass neben Angehörigen der früheren *Saddam-Fedajin* und der *Republikanischen Garde* bewaffnete *Baath*-Aktivisten Anschläge durchführen und dass *Pan-Arabisten* und *Mudschaheddins* ein Stillhalteabkommen mit Saddam-Anhängern geschlossen haben sollen. Die kurdische fundamentalistische *Ansar al Islam*, deren Unterkünfte und Trainingslager von den USA während des Krieges bombardiert worden waren, sollen Kontakte zu *Al Qaida* haben.

Bei schweren Anschlägen im Irak wurden 22 UN-Mitarbeiter am 19. August 2003, unter anderem auch der UN-Beauftragte Sergio de Mello, über 90 Personen am 29. August 2003, darunter auch der einflussreiche Ayatollah Muhammed Baqir al Hakim, über 100 Kurden am 1. Februar 2004 und über 180 schiitische Pilger am 2. März 2004 durch zwei Anschläge in Kerbela und Bagdad ermordet. Nach Angaben des US-Militärs sind ca. 300 Angehörige der neuen irakischen Polizei und über 380 US-Soldaten im Irak bei Anschlägen im Jahr 2003 getötet worden.<sup>4</sup> Der Aufstand Anfang April 2004 in einigen sunnitischen und schiitischen Städten stellt eine neue Qualität des Widerstandes dar, weil

<sup>4</sup> Vgl. “Hass auf Amerika als gemeinsamer Nenner”, Süddeutsche Zeitung, 16.12. 2003.

er auf einer Kooperation radikaler schiitischer und sunnitischer Gruppen beruhte. Innerhalb einer Woche starben dabei mehrere Hundert Irakis und mehr als 50 US-Soldaten.<sup>5</sup> Die an diesen Aufständen beteiligte *Mahdi-Miliz*, die vom Mullah Muqtada Sadr befehligt wird, soll über ca. 10.000 gut organisierte Kämpfer verfügen.<sup>6</sup>

### **Das zweite Ziel: Demokratische Partizipation**

Für die zukünftiger Entwicklung Iraks wird entscheidend sein, wann und in welcher Form das zweite Ziel der Besatzungsverwaltung, also die Übertragung der Macht von der Besatzungsverwaltung an neue sich selbst tragende und lebensfähige irakische politische Institutionen, erreicht wird.

Neben der Auflösung der irakischen Armee ist die von Paul Bremer am 13. Juli 2003 vorgenommene Ernennung des 25-köpfigen irakischen provisorischen Regierungsrats eine weitere zentrale Richtungsentscheidung gewesen. Damals wurde festgelegt, dass dieser Rat unter Aufsicht der Besatzungsverwaltung nur für ein Jahr die Regierungsgeschäfte führen, Übergangsminister ernennen sowie eine Verfassungskommission einberufen sollte. Die Besatzungsbehörde wählte die Mitglieder des Rates nach ethnischen und religiösen Kriterien aus. Begründet wurde diese Entscheidung damit, dass eine ausgeglichene Repräsentanz der einzelnen ethnischen und religiösen Gruppierungen gewährleistet werden sollte. Mit dieser Entscheidung wurde aber die Tendenz verstärkt, dass die innenpolitische Dynamik von Parteigründungen sich entlang religiöser bzw. ethnischer Linien entwickelt und säkulare überregionale Parteien geschwächt wurden.

Über die Hälfte der Ratsmitglieder sind Schiiten. Dem Rat gehören darüber hinaus auch Kurden, Vertreter sunnitischer Araber und jeweils ein Vertreter der turkmenischen und christlichen Minderheit an. Der Regierungsrat hat im Jahr 2003 über zwanzig Minister entsprechend der konfessionellen und ethnischen Zusammensetzung des Rates ernannt. Einige als Schiiten bezeichnete Ratsmitglieder, wie beispielsweise der Vorsitzende der Kommunistischen Partei Iraks, haben zwar einen schiitischen Hintergrund, sind aber nicht eingebunden in die Politik der schiitischen Geistlichkeit.

Am 15. November 2003 wurde in einer Vereinbarung zwischen Paul Bremer und dem Regierungsrat angekündigt, dass bis Ende Mai 2004 lokale Führer in allen achtzehn Verwaltungsbezirken Mitglieder für eine Nationalversammlung ernennen. Diese sollte eine Übergangsregierung wählen, an die die Besatzungsverwaltung ihre Macht spätestens bis Ende Juni 2004 abtritt und die solange im Amt bleibt, bis auf der Grundlage einer neuen Verfassung ein neues Parlament gewählt und eine Regierung bis Ende 2005 ernannt werden. Es wurde ebenfalls vereinbart, dass bilaterale Verträge zwischen der neuen irakischen Regierung und den Regierungen, die Truppen im Irak stationiert haben, den Status der Koalitionstruppen im Irak definieren sollten.

Diese Vereinbarung wurde von führenden schiitischen Geistlichen jedoch vehement abgelehnt. Sie forderten, dass eine Nationalversammlung aus allgemeinen Wahlen hervorgehen sollte. Im Vorfeld der Verabschiedung der vom Regierungsrat ausgearbeiteten provisorischen Verfassung versuchte die US-Administration deshalb, verschiedene Modelle für die Übergabe politischer Macht an eine irakische Regierung und für die Verabschiedung einer neuen Verfassung durchzusetzen. Diese Vorgehensweise spiegelte zum

<sup>5</sup> Vgl. "Falludja cease-fire lets civilian flee", in: Herald Tribune, 12.4.2004, S. 1.

<sup>6</sup> Vgl. "Schulterschluss der Radikalen", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.4.2004, S. 3.

einen den jeweiligen Stand der Konflikte innerhalb der US-Administration und zum anderen das jeweilige Verhältnis zwischen der Besatzungsverwaltung und den führenden irakischen politischen Gruppierungen wider.

Nach monatelangen intensiven Verhandlungen wurde die provisorische Verfassung vom Regierungsrat am 8. März 2004 verabschiedet. Sie soll solange in Kraft bleiben, bis spätestens Ende 2005 auf der Grundlage einer endgültigen Verfassung die erste Regierung gewählt wird. Die provisorische Verfassung bezeichnet Arabisch und Kurdisch als die beiden offiziellen Amtssprachen. Ein umfangreicher Grundrechtskatalog garantiert Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Das kurdische Parlament wird von der Verfassung als Regionalparlament anerkannt.

Die Verfassung legt fest, dass am 30. Juni 2004 die Besatzungsverwaltung die volle Souveränität an eine irakische Interimsregierung abtritt. Durch die erste allgemeine Wahl, die spätestens bis Anfang 2005 durchgeführt werden soll, wird ein Übergangsparlament gewählt. Es wählt den Präsidialrat, der sich aus drei Präsidenten und zwei Stellvertretern zusammensetzt. Dieser Rat kann nur einstimmig dem Parlament die Ernennung eines Ministerpräsidenten vorschlagen. Danach löst eine Übergangsregierung, die auch das Recht erhält, mit den alliierten Truppen Stationierungsverträge abzuschließen, die Interimsregierung ab. Das Parlament soll bis spätestens 15. August 2005 eine neue Verfassung ausarbeiten. Sie soll in Kraft treten, wenn sie in einer zwei Monate später stattfindenden Volksabstimmung angenommen wird. Stimmt die Mehrheit der Verfassung zu, gilt sie dennoch als abgelehnt, wenn in mindestens drei der insgesamt achtzehn irakischen Provinzen über Zweidrittel der Wähler ihr nicht zustimmen.

Diese letzte Bestimmung der Verfassung wurde unmittelbar nach der Unterzeichnung von schiitischen Führern abgelehnt, weil sie den drei kurdischen Provinzen ein faktisches Veto-Recht einräume. Diese "kurdische Sperrklausel" solle deshalb wieder abgeschafft werden. Umstritten ist auch die genaue Ausgestaltung der regionalen Autonomie und föderativer Strukturen und der Stellenwert islamischer Gesetze. Über den in der Verfassung festgelegten Zeitplan und über bestimmte, in der Verfassung nicht präzise festgelegte, Wahlprozeduren werden sich erneut Konflikte zwischen politischen und ethnisch-religiösen Strömungen entwickeln.

In einer internen Mitteilung von Paul Bremer an den US-Verteidigungsminister Rumsfeld, die in der *New York Times* Anfang 2004 veröffentlicht wurde, warnt Bremer vor der Gefahr, dass der Einfluss der Kurden innerhalb des Regierungsrates ausreichen könnte, eine Zusicherung für eine weitgehende Autonomie zu erhalten. Dies würde aber den Widerstand schiitischer Gruppierungen auslösen und das Entstehen eines "ethnischen Feudalismus" im Irak verursachen.<sup>7</sup>

Während es der Besatzungsverwaltung gelang intensive Gesprächskontakte zu den kurdischen Parteien aufzubauen, existieren keine direkten Kontakte zu dem wichtigsten schiitischen Geistlichen al-Sistani. Für die Mehrzahl der Schiiten Iraks ist er nicht nur die höchste religiöse, sondern auch die höchste politische Autorität. Nur mit Hilfe des Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs, Lakhdar Brahimi, war es möglich, in bestimmten Phasen mit al-Sistani Verhandlungen über Einzelfragen des politischen Prozesses zu führen. Dieser Mangel an einem direkten Gesprächskontakt zählt zu einem der größten Fehler

<sup>7</sup> Vgl. "The Shape of a Future Iraq: U.S. Entangled in Disputes", *The New York Times*, 9.1.2004, S. A 1.

der Besatzungspolitik. Im Frühjahr 2004 wurde erst nach Gesprächen Lakhdar Brahimi im Irak zwischen den USA und dem Regierungsrat vereinbart, bereits im August 2005 in einem Referendum über die Verfassung abstimmen zu lassen und bis Dezember 2005 ein Parlament zu wählen und eine neue zu Regierung ernennen.

### **Das dritte Ziel: Ökonomischer Wiederaufbau**

Die schwierigen Ausgangsbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung des Iraks wurden von der Besatzungspolitik unterschätzt. Die Besatzungsverwaltung betreibt eine Politik der schnellen und umfassenden Privatisierung früherer irakischer Betriebe, die die ohnehin bestehenden sozialen Spannungen verschärfen wird. In ihren Verordnungen über Auslandsinvestitionen von September und Dezember 2003 legte die Besatzungsverwaltung fest, dass ausländische Investoren zu 100 Prozent irakische Firmen übernehmen und Gewinne vollständig transferieren können. Der irakische Regierungsrat hat sich mehrfach gegen diese Form der Privatisierungspläne ausgesprochen. Der vom Regierungsrat ernannte neue irakische Ölminister, Ibrahim Bahr al-Uloum, befürwortet zwar eine Privatisierung der Ö raffinerie, nicht aber der Ölförderungsanlagen. Diese ökonomischen Entscheidungen der Besatzungsverwaltung verstärkten die weitverbreitete Auffassung in der Bevölkerung, dass ein Ausverkauf der irakischen Ressourcen stattfindet.

### **Bedingungen und Optionen für die Stabilisierung des Wiederaufbaus und der Demokratisierung**

Die Besatzungsverwaltung hat ihre eigenen, selbst definierten Ziele ein Jahr nach der Beendigung des Krieges größtenteils nicht erreicht. Ihr ist es nicht gelungen, die innere Sicherheit zu gewährleisten und der Wiederaufbau verläuft extrem langsam. Schließlich ist die Gefahr noch nicht beseitigt, dass die Auseinandersetzung über die Übergabe der politischen Entscheidungsbefugnisse an irakische Institutionen zu einer weiteren Ethnisierung und Radikalisierung der politischen Dynamik führen wird.

Anfang April 2004 hat es erstmalig eine Kooperation von radikalen schiitischen und sunnitischen Gruppierungen gegeben, die aufeinander abgestimmt zeitgleich US-Truppen angegriffen haben. Bei der massiven militärischen Reaktion der US-Armee, insbesondere in Falludscha, starben viele Zivilisten. Dies löste in der irakischen Bevölkerung eine breite Sympathiewelle aus, die möglicherweise der Beginn einer neuen Form des irakischen Nationalismus darstellt. Dadurch könnte die politische Bedeutung der konfessionellen islamischen Spaltung deutlich abnehmen. Die zunehmende gewalttätige Ablehnung der Besatzungsmächte würde dann ein – unerwartetes – Element des *Nation-building* darstellen.

Welche Chancen bestehen, dass trotz der begangenen Fehler sich der ökonomische und politische Wiederaufbauprozess stabilisiert? Welche Voraussetzungen müssten dafür erfüllt sein? Der ehemalige Sonderbeauftragte unter der Clinton und George W. Bush Administration für Somalia, Haiti, Bosnien, Kosovo und Afghanistan, James F. Dobbin, vertritt eine optimistische Auffassung: Das *Nation-building Projekt* im Irak könne erfolgreich sein, wenn der "input" in Form von Soldaten, Polizisten, Wiederaufbauhilfe, der Beteiligung internationaler Organisationen und des politischen Willens wesentlich erhöht würde. Er begründet diese Annahme mit historischen Vergleichen: "*Nation-building* ist

im Wesentlichen kein ökonomischer Wiederaufbau, sondern eine politische Transformation [ . . . ]. Was prinzipiell die Fälle Deutschlands und Japans, Bosniens und Kosovo, von den Fällen Somalia, Haiti und Afghanistan unterscheidet, sind nicht die jeweiligen Niveaus westlicher Kultur, der ökonomischen Entwicklungsstufe oder der kulturellen Homogenität. Vielmehr ist es der jeweilige Umfang der Anstrengungen der USA und der internationalen Gemeinschaft, eine demokratische Transformation zu erreichen.”<sup>8</sup>

Dieser Argumentation ist hinsichtlich der Definition des Begriffs *Nation-building*, der Benennung der Gründe für frühere erfolgreiche bzw. gescheiterte Wiederaufbauprogramme und der Betonung der Notwendigkeit der Einbeziehung internationaler Organisationen auf der Grundlage einer multilateralen Entscheidungsfindung zuzustimmen. Die Schlussfolgerung allerdings, dass bei genügend großem “input” auch im Falle des Iraks die *Nation-building-Operation* zwangsläufig erfolgreich verlaufen würde, ist nur bedingt zuzustimmen. Diese Sichtweise unterschätzt die Bedeutung der internen irakischen politischen Dynamik und politischen Akteure. Selbst wenn die USA nach dem Einmarsch in Bagdad eine völlig andere Politik der Zurücknahme eigener kurzfristiger Interessen und einer schnellen Annäherung an die UNO bzw. an den Sicherheitsrat betrieben und es wesentlich größere Zusagen auf den Geberkonferenzen gegeben hätte, wären die Aussichten für eine Befriedung und einen schnellen Wiederaufbau auf Grund der politischen, sozialen und religiösen Konflikte und der ökonomischen Probleme innerhalb des Iraks gering gewesen.

Die übereilte Auflösung der irakischen Armee, die brutale Vorgehensweise der US-Armee gegen die irakische Zivilisten bei der Verfolgung von Gewalttätern und der zu langsam erfolgende Aufbau der Infrastruktur, wie z.B. bei der Strom- und Wasserversorgung, haben die Ablehnung der Besatzungspolitik der USA in der Bevölkerung vergrößert. Die USA sind nicht bereit, die Gestaltung des ökonomischen Prozesses irakischen Institutionen zu übertragen; stattdessen sichern sie den Zugriff auf irakische Ressourcen und Märkte für ausländische Konzerne, insbesondere aus den USA. Diese Politik führt zu einer Schwächung der Autorität und des Ansehens der neuen irakischen Institutionen.

Erst ein grundlegender Wechsel der Besatzungs- und Stationierungspolitik würde den Weg freimachen für die dringend notwendige Multilateralisierung der Unterstützung Iraks. Die vermittelnde Funktion des UN-Sonderbeauftragten Lakhdar Brahimi eines neutralen Gesprächspartners, insbesondere bei der sensiblen Frage der Umsetzung der ersten allgemeinen Wahlen, könnte dann durch den Sicherheitsrat gestärkt werden. Ob der zwischen den USA und dem irakischen Regierungsrat vereinbarte Zeitplan der Übertragung der Souveränität auf eine irakische Interimsregierung bis zum 30. Juni 2004 und der Abhaltung des Verfassungsreferendums im August 2005 eingehalten werden kann, hängt entscheidend von der Sicherheitssituation ab.

Die Verhandlungen zwischen den USA und den neuen irakischen Institutionen über die weitere Stationierung der US-Truppen werden dabei eine zentrale Rolle spielen. Je länger US-Truppen stationiert sind, desto stärker wird der gewalttätige Widerstand werden und desto größer wird die Ablehnung der US-Politik in der Bevölkerung sein. Der Sicherheitsrat hat in seiner Resolution 1511 vom 16. Oktober 2003 die Stationierung der

<sup>8</sup> Vgl. James F. Dobbin: America’s Role in Nation-Building. From Germany to Iraq, in: *Survival* Vol. 45 (2003): 4, S. 98-99.



US-Armee und der alliierten Truppen zwar legitimiert. In der Resolution heißt es: Der Rat “ermächtigt eine multinationale Truppe unter einer gemeinsamen Führung, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Stabilität in Irak beizutragen, [ . . . ] ersucht die Vereinigten Staaten von Amerika [ . . . ] alle sechs Monate Bericht zu erstatten.” Aber nur, wenn die USA bereit sind, diese Verhandlungen nicht alleine zu führen und zu erklären, dass sie keine eigenen Militärbasen im Irak aufbauen werden, könnte dies möglicherweise eine zusätzliche Radikalisierung des Widerstandes und der Terroranschläge verhindern.

Vermutlich wird im Irak keine “Vietnamisierung” stattfinden oder ein Bürgerkrieg ausbrechen. Stattdessen dürfte ein sich über viele Jahre hinziehender langsamer Wiederaufbauprozess beginnen, der von Rückschlägen und einer ständig angespannten Sicherheitssituation und terroristischen Anschlägen begleitet sein wird.

**Dieter Reinhardt**

## 2.3. Friedenspläne und ihre Feinde im israelisch-palästinensischen Konflikt

“Ja, mach nur einen Plan . . . ”  
(Bertolt Brecht, Dreigroschenoper)

Die *Road Map* hat die Erwartungen der Optimisten nicht erfüllt. Das Nahost-Quartett (EU, USA, Russland, UNO), im April 2002 während der israelischen “Operation Schutzschild” gebildet, wollte den Konfliktparteien innerhalb von drei Jahren den Weg zum Frieden weisen. Das Dokument wurde ihnen am 30. April 2003 offiziell überreicht. Zehn Monate später war die Lage unverändert – nur gab es 550 weitere Tote zu beklagen. 2005 wird vermutlich nicht als das Jahr in die Geschichte eingehen, in dem der Dauerkonflikt endete.

### Aus Oslo lernen

Die *Road Map* ist eine politische Absichtserklärung. Sie bezieht ihre reale Bedeutung aus dem Gewicht des Quartetts, einschließlich dessen Bereitschaft, es notfalls gegen den Willen der Kontrahenten einzubringen. Anders als die Oslo-Verträge nennt sie ausdrücklich die Zwei-Staaten-Lösung als Ziel. Das ist ein Vorzug, boten die ergebnisoffenen Vereinbarungen von Oslo doch einst die Möglichkeit, die Augen vor der Logik des Prozesses zu verschließen. Und anders als frühere Initiativen aus US-Feder wie der Mitchell- und der Tenet-Plan verlangt die *Road Map* den Konfliktparteien Leistungen ohne Vorbedingungen ab. Auch das ist begrüßenswert, denn Vorbedingungen haben in der Vergangenheit allzu oft den politischen Prozess blockiert (vgl. Friedensgutachten 2002, Beitrag 4.1.).

### Schrittweise und unter Aufsicht

Der Fahrplan zerlegt den Weg zur Konfliktlösung in drei Streckenabschnitte. Auf jedem sind beiderseits Leistungen zu erbringen, die den Weg zur Konfliktlösung ebnen sollen. Dem Quartett obliegt die Aufgabe, den Prozess zu beobachten und im Konsens festzustellen, ob die erzielten Fortschritte es erlauben, die nächste Etappe in Angriff zu nehmen. Sanktionen sind nicht vorgesehen.

Zu Beginn der *ersten Etappe* rufen die Parteien zum Gewaltverzicht auf und stellen jegliche Hetze gegen die andere Seite ein. Die Etappe endet mit allgemeinen palästinensischen Wahlen. Auf dem Weg dorthin muss die palästinensische Seite gegen Gewalt vorgehen, ihre Sicherheitsdienste umstrukturieren, unautorisierte militante Gruppen entwaffnen und die Sicherheitskooperation mit Israel wieder aufnehmen. Ohne dass das Wort fiele, wird von den Palästinensern mithin verlangt, die bewaffnete *Intifada* zu beenden. Politische Reformen dienen dem Aufbau palästinensischer Institutionen mit transparenten Strukturen, orientiert an den Maßstäben verantwortlicher Regierungsführung. Israel soll die seit März 2001 errichteten Siedlungen unverzüglich auflösen, jegliche Siedlungsaktivitäten (einschließlich des Ausbaus von Siedlungen) in den besetzten Gebieten einstellen, Deportationen, Angriffe auf Zivilisten und die Zerstörung von Wohnhäusern unterlassen sowie die Armee aus den wiederbesetzten Städten abziehen.

Die *zweite Etappe* beginnt nach den palästinensischen Wahlen. Mit einem Staat, der sich in vorläufigen Grenzen mit "einigen Merkmalen von Souveränität" etabliert und dessen internationale Anerkennung das Quartett anstrebt, findet sie ihren Abschluss. Damit sich dieses Provisorium auf einem größtmöglich geschlossenen Territorium etablieren kann, sind von Israel "weitere Maßnahmen bei den Siedlungen" gefordert.

In der *dritten Phase* wird die Gründung eines palästinensischen Staates in seiner endgültigen Gestalt vorbereitet. Hierfür müssen die Palästinenser ihre politischen Reformen konsolidieren, ihre Institutionen stabilisieren und effektive Sicherheit gewährleisten. Bilaterale Verhandlungen über alle offenen Fragen münden in ein Abkommen, das die Besetzung von 1967 aufhebt und den Konflikt beendet.

### **Defizite der *Road Map***

Die israelische Regierung hatte vergeblich versucht, zahlreiche Änderungen durchzusetzen. Sie verlangte ein Ende der Gewalt, bevor sie ihre Verpflichtungen erfüllte, und wollte über die Siedlungen erst als Teil einer endgültigen Regelung verhandeln. Eine Rückkehr palästinensischer Flüchtlinge in den Staat Israel schloss sie zudem kategorisch aus. Zwar wurde die *Road Map* den Parteien schließlich unverändert übergeben. Aber die US-Regierung sicherte Israel zu, dessen Vorbehalte zu gegebener Zeit angemessen zu berücksichtigen. Das Prinzip des Fahrplans, Leistungen ohne Vorbedingungen zu verlangen, ist damit bereits in Frage gestellt. Als er schließlich veröffentlicht wurde, war seine Zeitplanung bereits überholt. Die für Januar 2003 anberaumten Wahlen haben noch nicht stattgefunden – wie sollten sie auch, mitten im Krieg?

Die *Road Map* ist das einzige diplomatische Instrument zur Beilegung des Konflikts, das beide Seiten zumindest rhetorisch akzeptiert haben und das alle relevanten internationalen Akteure tragen. Sie repräsentiert den kleinsten gemeinsamen Nenner sowohl zwischen den Konfliktparteien als auch zwischen den Mitgliedern des Quartetts. Der Konsens war aber nur um den Preis gravierender Mängel erreichbar, was Verbindlichkeit des Kalenders, Klarheit der Zielvorgaben, Eindeutigkeit der Sprache und Durchsetzungswillen des Quartetts angeht. Es würde darum nicht überraschen, wenn die *Road Map* das gleiche Schicksal ereilt wie ihre Vorgänger.

Der Zermübungskrieg ging jedenfalls weiter. Weder die Palästinenser noch Israel erfüllten ihre Verpflichtungen, von Gewaltkontrolle und Normalisierung, geschweige denn Rückkehr zum Status quo vor Ausbruch der *Intifada* keine Spur. Die Palästinensische Autorität, die Widerstand fürchtete, wenn sie versuchen würde, die militanten Gruppen auf die vagen Versprechungen der *Road Map* hin zu entwaffnen, bemühte sich stattdessen, mit ihnen eine Waffenruhe zu vereinbaren, in die sie Israel einzubeziehen hoffte. Die israelische Regierung beharrte indes von Anfang an darauf, dass die substaatlichen Gewaltstrukturen zerschlagen würden, bevor sie ihrerseits bereit wäre, ihre Verpflichtungen zu erfüllen. In Washington widersprach niemand öffentlich und energisch dieser Lesart des Fahrplans. So sah sich Israel berechtigt, die militärischen Operationen, die Blockade der Städte und den Siedlungsbau fortzusetzen. Vor allem trieb es die Errichtung der Sperranlage voran, die Sicherheit vor palästinensischem Terror verspricht. In den Augen der Palästinenser stellt die Mauer hingegen ein Instrument zu weiterem Landraub dar.

## Gesellschaftliche Vetogruppen

Zehn Jahre Verhandlungen, von der Madrider Nahost-Konferenz im Oktober 1991 bis zu den Gesprächen von Taba im Januar 2001, haben nicht ausgereicht, um den Konflikt beizulegen. Unvereinbarkeiten zwischen den Standpunkten erklären dies nur unzureichend. Eine Konfliktlösung braucht auf beiden Seiten gesellschaftliche Akzeptanz. Aber die politischen Führungen haben es in der Vergangenheit versäumt, im eigenen Lager für Kompromisse zu werben und die Vetogruppen im eigenen Lager daran zu hindern, eine Verständigung zu blockieren.

In Israel ist es die Siedlerbewegung, die dazu entschlossen scheint. Den Siedlern wird in der *Road Map* zwar nicht mehr zugemutet, als bis zu einer endgültigen Lösung mit dem Status quo vorlieb zu nehmen. Aber es besteht kaum ein Zweifel daran, dass eine Lösung voraussetzt, eine beträchtliche Zahl von Siedlungen zu räumen. Auf palästinensischer Seite müssen die Milizen eine Verständigung fürchten. Die radikale Opposition konnte ihre Kritik an der palästinensischen Führung und deren Positionen im Friedensprozess nicht im Rahmen des politischen Systems artikulieren, weil die Palästinensische Autorität (PA) dessen Demokratisierung blockierte.<sup>1</sup> Sie wählte den Umweg über Gewalt gegen die israelische Zivilbevölkerung. Die Antwort Israels unterminierte die Autorität der PA, ganz im Sinne der Milizen. Sie werden sich ihrer Entwaffnung solange widersetzen, wie sie mit anderen Mitteln als dem bewaffneten Kampf im politischen System nicht bestehen können.

### Widerstand der radikalen Siedlerbewegung

Der harte Kern des Widerstands gegen territorialen Kompromiss ist die Bewegung *Gush Emunim* (Block der Getreuen). Ideologisches Fundament des Siedlerblocks ist der Glaube an den messianischen Erlösungsprozess, den die Geburt des Zionismus eingeleitet hat. Vor der geistigen Erlösung aber muss das Land erlöst werden, nach göttlichem Willen durch seine Besiedlung. Blockiert der Staat den Siedlungsprozess, verliert er seine moralische und legale Autorität und seine Organe dürfen bekämpft werden. Für *Erez Israel* ist kein Preis zu hoch.

Nicht nur *Likud*, auch die Arbeitspartei warb stets um die Stimmen der Siedler und setzte dem Aktivismus ihrer radikalen Interessenvertretung kaum Grenzen. Oslo beendete die Expansion der Siedlungen in den besetzten Gebieten nicht; die Arbeitspartei begann überdies mit dem Bau eines weitverzweigten Straßennetzes, das auch noch die kleinste Siedlung mit dem israelischen Staatsgebiet verbindet. Die radikalen Siedler sind also ebenso wenig eine Opposition wie die Siedlungspolitik auf Aktivismus reduziert werden kann. Die israelische Siedlungspolitik ist das zivile Pendant zu kriegerischer Expansion und ein nationales Projekt. In ihr setzt sich die zionistische Landnahme vor der Staatsgründung fort, diesmal mit deutlich religiös-fundamentalistischem Akzent.

*Gush Emunim* agiert als Siedlervorhut, Lobbyist und außerparlamentarische Bewegung an vielen Fronten. Obgleich der Siedlerblock nur 20 Prozent der Siedler stellt, kontrolliert er die meisten ihrer regionalen und lokalen Selbstverwaltungsräte und beherrscht ihren Dachverband, den Siedlerrat. Seinen politischen Einfluss in den besetzten Gebieten

---

<sup>1</sup> Martin Beck: Aussicht auf Frieden in Nahost? Fahrplan und Genfer Initiative im Lichte konflikttheoretischer Überlegungen, in: Sicherheit und Frieden (S+F) 21 (2003): 3-4, S. 118.

verdankt er dem Zusammenwirken säkularer und religiöser Juden, die aus unterschiedlichen Motiven für eine Besiedlung der besetzten Gebiete eintreten, sowie seiner zähen Lobbyarbeit, von dem alle Siedler in Form von Subventionen, Konzessionen, Behördenjobs etc. profitieren.

Formell ist die Siedlerbewegung mit keiner Partei liiert. Aber die Rechtsparteien sowie Teile *Likuds* agieren in der Knesset als ihr parlamentarischer Arm. In der Nationalen Union wird der "Transfer" propagiert, ein Konzept, wonach Elend die Palästinenser aus ihrer Heimat treiben soll. Die Nationalreligiöse Partei steht für die Symbiose von Zionismus und Religion. Sie hat von jeher den jüdischen Staat religiös legitimiert und ist damit Vorreiterin eines allgemeinen Trends, in dem sich die Religiösen und die Siedlervertreter bzw. die Protagonisten eines Groß-Israel einander annähern. Bemerkenswert ist die wachsende Popularität der radikalen Siedler unter den Ultraorthodoxen, in deren Einrichtungen nationalistische Parolen zunehmend Verbreitung finden. Die "Vereinigung der Rabbiner für das Volk und das Land Israel" bekannte sich 1998 zu dem Gebot der Thora, *Erez Israel* zu erobern, zu besiedeln und zu schützen. Nach der Veröffentlichung der *Road Map* sprachen sich 500 Rabbiner gegen die Zwei-Staaten-Lösung aus und forderten zum Widerstand auf.

In der Tat formiert sich der Widerstand der Siedler. Die Mehrzahl stellt sich offenbar darauf ein, die Gerichte zu beschäftigen. Den Umfragen der israelischen Friedensgruppe *Peace Now* ist zu entnehmen, dass sich von 2002 bis 2003 die Zahl derer, die sich einer politischen Entscheidung widerstandslos beugen würden, halbiert und die Zahl derer, die sich auf legalem Wege widersetzen wollen, verdoppelt hat. Es sind 54 Prozent. Wie die Gerichte mit der Flut von Verfahren fertig werden wollen, ist völlig offen. Der Anteil der Siedler, die bereit wären, in ihrer Gegenwehr Gesetze zu übertreten, ist von sieben auf zehn Prozent gewachsen. Aber nur ein harter Kern von einem Prozent kündigte gewaltsamen Widerstand an.

Dass Israels Armee in der Lage wäre, damit fertig zu werden, steht außer Frage und die Warnungen vor bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen sind wenig glaubwürdig. Einer Annexionsstrategie sind sie dennoch dienlich. Der bemerkenswerte Langmut des israelischen Staates gegenüber der Gewalt extremistischer Siedlergruppen dient stets deren Instrumentalisierung für die schleichende Expansion israelischen Territoriums. Ihre Sonderrechte wie das Tragen von Schusswaffen und das Aufstellen von Bürgerwehren sowie das Wegschauen der Armee bei Übergriffen gegen Palästinenser<sup>2</sup> legen den Schluss nahe, dass ein gewisses Maß an Siedlergewalt von Teilen der politischen Klasse Israels als Ordnungsfaktor in der Palästinapolitik stillschweigend akzeptiert wird.

Die trotz *Road Map* forcierte Expansion der Siedlungen, das Katz-und-Maus-Spiel um mehrfach geräumte Außenposten, die über Nacht auf benachbarten Hügeln wiedererstehen, sowie die fortgesetzte Legalisierung nicht genehmigter Siedlungen lassen den Schluss zu, dass die israelische Regierung die strategische Entscheidung, in der Siedlungspolitik umzukehren, (noch) nicht getroffen hat. Nur in diesem Kontext wird die Vetomacht der Siedler wirksam. Sollte es Sharon aber mit der Ankündigung ernst meinen, die Gazasiedlungen und zudem einzelne isolierte Siedlungen in der Westbank zu räumen, dann nimmt die unilaterale Trennung, wie sie die Sperranlage antizipiert, konkrete Gestalt

---

2 Vgl. die Reports der Menschenrechtsorganisation B'Tselem unter [www.btselem.org](http://www.btselem.org).

an. Für die Palästinenser allerdings bliebe von dem Palästina der britischen Mandatszeit nur ein kleiner Rest für ihren Staat. Dass sie das nicht widerstandslos hinnehmen werden, kann als sicher gelten.

### **Widerstand palästinensischer Milizen**

Welche Form ihr Widerstand annehmen wird, ist indes schwer vorauszusagen. Die Vetomacht der palästinensischen Militanten wurzelt in der Popularität der *Intifada* und der ambivalenten Haltung der PA zu dem bewaffneten Aufstand. Dessen Hauptträger sind die paramilitärischen *Tanzim* der säkularen *Fatah*-Bewegung und die Brigaden der Islamischen Widerstandsbewegung *Hamas* sowie des Islamischen *Dschihad*. Die *Tanzim*, 1995 von Yassir Arafat als Gegengewicht zu den Kämpfern der islamistischen Opposition gegründet, stellen in der *Intifada* den Führungsanspruch der "alten Garde" *Fatahs* ernstlich in Frage. *Fatah*, die in der PA das Sagen hat, konnte nicht offen die Führung im bewaffneten Kampf übernehmen, denn die PA, ein Produkt des Oslo-Vertragswerkes, ist an den darin erklärten Gewaltverzicht des PLO-Vorsitzenden gebunden. Solange die PA an den Koordinaten von Oslo bzw. der *Road Map* festhält, gibt es für sie keine Alternative zur Konfliktlösung durch Verhandlungen. Aber ihre Milizen boten der säkularen Nationalbewegung stets eine militärische Option. Ohne sie hätte *Fatah* der Konkurrenz das Feld des bewaffneten Kampfes überlassen müssen.

Anders als die reguläre Polizei stehen die *Tanzim* und ihre *al-Aqsa*-Brigaden nicht unter dem zentralen Kommando der PA, sondern sind lokal organisiert und operieren weitgehend autonom. Seit Israel deren obere Führungsebene mehr oder weniger eliminiert hat, ist die PA überdies in wachsendem Maße mit dem Radikalismus einer heranwachsenden Generation von Kämpfern (und manchmal auch Kämpferinnen) konfrontiert. Der Erfolg der temporären Waffenruhe, Ende Juni 2003 zwischen der PA und den militanten Gruppen ausgehandelt, war nach Einschätzung der israelischen Geheimdienste denn auch weniger durch die disziplinierten *Hamas*-Brigaden als vor allem durch lokale Zellen der *Tanzim* gefährdet, die nicht bereit waren, die Vereinbarung zu respektieren. Es ist nicht ausgeschlossen, dass hierbei auch der Geldfluss aus Iran und Libanon eine Rolle spielte. Wenn die jungen *Intifada*-Kämpfer Israels kollektive Vergeltung herausfordern, tragen sie auch zur Marginalisierung der "alten Garde" in der PA bei und wahren ihre Chance, einen Machtwechsel in der säkularen Führung der Palästinenser herbeizuführen.

Auf das kommende schwierige Jahr, in dem Ariel Scharon versuchen dürfte, vor einem eventuellen Amtswechsel in Washington die Grundlagen für ein Klein-Palästina in Form von vier *Homelands* zu legen, sind die PA und *Fatah* mithin schlecht vorbereitet. Dass in den internen Machtkämpfen seit neuestem Killerkommandos Jagd auf Funktionäre machen, ist ein neuer Tiefpunkt der Krise, in der die säkulare Nationalbewegung steckt. Es scheint allerdings, als habe das drohende Chaos die palästinensische Führung aufgeschreckt. Nach dem Mord an einem langjährigen Vertrauten Arafats beschloss die PA im März 2004, die konkurrierenden Sicherheitsdienste zusammenzulegen, um den Banden das Handwerk zu legen. Was die *Road Map* als Teil einer Deeskalationsstrategie verlangt, könnte die palästinensische Führung letztlich aus ihrem Überlebensinteresse wollen.

Während *Fatah* in der Bevölkerung an Rückhalt verliert, gewinnen die islamischen Nationalreligiösen an Boden. Sie haben den Oslo-Prozess von Anfang an bekämpft und

propagieren einen islamischen Staat Palästina auf dem gesamten ehemaligen Mandatsgebiet. Es sind aber weniger ihre ideologischen Positionen, die ihnen Zulauf bescheren, als die Glaubwürdigkeit ihres Einsatzes in der *Intifada*. Als Gegner des Oslo-Prozesses werden sie nicht für dessen enttäuschende Resultate verantwortlich gemacht. Ihre Oppositionsrolle erspart ihnen zudem die Korruptionsvorwürfe, mit denen sich die PA konfrontiert sieht. Mit Terroranschlägen verlangen sie Israel einen hohen Blutzoll ab und befriedigen damit auch das Vergeltungsbedürfnis in der palästinensischen Bevölkerung.

Den Säkularen ist vor allem in *Hamas* ein ernstzunehmender Konkurrent erwachsen. Denn *Hamas* ist nicht nur aufgrund ihres Netzes an sozialen Einrichtungen sowie ihrer ideologischen Basis in den Moscheen und an der Islamischen Universität von Gaza in den Palästinensergebieten fest verankert. Die Organisation partizipiert mit ihren Repräsentanten in den Gremien von Universitäten, Gewerkschaften und Berufsverbänden auch an den politischen Strukturen der Autonomiegebiete. Das „Markenzeichen“ ihrer *Qassam*-Brigaden sind Bombenanschläge gegen zivile Ziele in israelischen Städten.

Auf seiner Website rühmte sich der militärische Arm der *Hamas* im Juni 2002, er habe „den eigenen Anteil an der Gesamtzahl der durch Märtyreroperationen getöteten Zionisten auf 65 Prozent gesteigert“<sup>3</sup>. Dass der Aufruf mit Vergleichszahlen arbeitet, weist auf einen bedeutsamen Aspekt hin: Erfolg ist relativ, und im bewaffneten Kampf gibt es nicht nur Feinde, sondern auch Konkurrenten. Die Erfolgsmeldung entstammt einem Spendenaufruf. Akribisch listet er die Kosten des bewaffneten Kampfes auf, von denen einer Kalaschnikow-Kugel bis hin zu denen eines Raketengeschosses, und ein reicher Spendenfluss dürfte einen weiteren Posten in der Erfolgsbilanz darstellen. Und da nichts so erfolgreich ist wie der Erfolg, laufen einzelne *Fatah*-Brigaden im Gazastreifen neuerdings zu *Hamas* über.

*Hamas* lässt sich jedoch nicht auf bewaffnete Operationen in den besetzten Gebieten und Terror in israelischen Städten reduzieren. Während *Fatah* in der gegenwärtigen Krise des Befreiungskampfes ihre zuweilen tödlichen Fraktionskämpfe austrägt, macht sich *Hamas* daran, die Früchte des bewaffneten Kampfes zu ernten und aus ihrer Popularität politisches Kapital zu schlagen. Sie konfrontierte die PA mit der Forderung nach einem überfraktionellen Gremium, das gemeinsam über politische Fragen und Verhandlungsziele entscheidet, und nahm den Kampf um gesellschaftliche Mehrheiten auf. In den meisten Universitäten und wichtigen Berufsverbänden bescherten die Wahlen um die Jahreswende den Islamisten satte Gewinne auf Kosten *Fatahs*.

Die Organisation bereitet sich darauf vor, als politische Partei Verantwortung in der Palästinenserführung zu übernehmen. Hierfür ist Pragmatismus angesagt. Als ein solcher dürfte das jüngste Eingeständnis hoher Funktionsträger – darunter der unlängst „gezielt getötete“ *Hamas*-Gründer Scheich Achmed Yassin und der zum *Hamas*-Chef in Gaza aufgerückte und bald darauf gleichfalls liquidierte Abdel Aziz Rantisi – zu verstehen sein, dass eine „Befreiung“ ganz Palästinas wohl nur schrittweise möglich sei. Die Formel von der „phasenweisen Befreiung“ erinnert an den Beschluss der PLO aus dem Jahre 1974, dass „auf jedem befreiten Stück“ Palästinas ein palästinensischer Staat errichtet werden könne. Ob auch *Hamas* bereit ist, den Weg bis zur Anerkennung der Zwei-Staaten-Lösung und Absage an den bewaffneten Kampf zu gehen? *Hamas*-Führer haben seit 1988 wie-

<sup>3</sup> Henner Kirchner: *Hamas und Hypertext*, in: *Inamo* 9 (2003): 36, S. 39.

derholt erklärt, dass mit einem Rückzug Israels auf die Grenzen von 1967 der bewaffnete Kampf beendet sei. Ob es Hamas damit ernst meint, lässt sich nur feststellen, wenn ein palästinensischer Staat in den Grenzen von 1967 auf der Tagesordnung steht.

Dies aber ist gegenwärtig nur Vision und *Hamas* wird, wenn es nach Israel oder den USA geht, die Übernahme von Regierungsverantwortung verwehrt. Das *State Department* warnte die PA ausdrücklich, mit *Hamas* zu kooperieren, und die israelische Regierung scheint nach dem geistlichen Oberhaupt von *Hamas* deren gesamte Führungsriege liquidieren zu wollen, bevor die Armee den Gazastreifen verlässt. Wie viele Tote es auch immer dabei gibt – *Hamas* wird den einseitigen Rückzug Israels aus Teilen der besetzten Gebiete als Etappensieg feiern, der ihrem bewaffneten Widerstand gegen die befürchtete Dauerlösung eines “provisorischen” Mini-Palästina Glaubwürdigkeit und Legitimität verleiht.

Eine Entscheidung der PA, gegen den Widerstand der Milizen ihr Gewaltmonopol zu errichten, wäre gleichbedeutend mit der strategischen Entscheidung, die bewaffnete *Intifada* zu beenden. Die PA hat diese Entscheidung (noch) nicht getroffen. Die Bevölkerung würde sie als Kapitulation verstehen, die sie ohne eine politische Perspektive mehrheitlich nicht will. Ein Versuch, unter diesen Umständen dennoch gegen die quasi-militärische Infrastruktur der substaatlichen Akteure vorzugehen, dürfte auf deren Widerstand stoßen. Die Furcht in der palästinensischen Gesellschaft vor einer solchen Zerreißprobe ist groß – und nicht unbegründet, wenn man an die Endphase des Aufstandes in den 1930er Jahren denkt, als sich die geschlagenen Araber gegenseitig an die Kehle gingen. Nach dem Zerstörungswerk der israelischen Armee wären die Ordnungskräfte der PA von der gestellten Aufgabe vermutlich überfordert, solange kein Licht am Ende des Tunnels erkennbar ist.

### **Nachbesserungen der *Road Map***

Die *Road Map* sieht keinen Mechanismus vor, um Sabotageversuche zu vereiteln. Sie fordert im Gegenteil Störmanöver geradezu heraus. Denn die Feststellung des Quartetts, dass die Parteien ihre Verpflichtungen nicht erfüllen, bedeutet Stillstand auf dem Weg zu einer abschließenden Regelung und belohnt infolgedessen die Vetogruppen. Das Nahost-Quartett sollte darum den Zeitrahmen für die Konfliktlösung verbindlich machen. Dies kann jedoch nur funktionieren, wenn über deren Elemente Klarheit besteht. Die Zielvorstellungen in der *Road Map* sind zu vage, als dass man die Parteien auf sie verpflichten könnte. Daraus erwächst die Gefahr, dass das Provisorium der zweiten Etappe sich endlos hinzieht – was Scharons Idee eines palästinensischen Staates auf etwa der Hälfte der besetzten Gebiete entgegen käme. Anstatt die Kernfragen des Endstatus am Ende des Prozesses zu klären, sollten sofort Verhandlungen darüber beginnen.

### **Genfer Vereinbarung**

Als Bezugsrahmen kann die Genfer Vereinbarung<sup>4</sup> dienen. Politiker und Experten beider Seiten nahmen vor zwei Jahren den in Taba abgerissenen Faden in privater Mission wieder auf in der Absicht, eine praktikable Friedensvision zu entwickeln, dafür internationale Unterstützung zu mobilisieren und so den Menschen in der Region den Glauben an eine

<sup>4</sup> Deutsche Fassung unter: [www.genfer-initiative.de](http://www.genfer-initiative.de).



Alternative zu Terror und Militarismus zurückzugeben. Die "Blaupause"<sup>5</sup> für eine Zwei-Staaten-Lösung in Nahost enthält die folgenden Grundsätze:

- Die Grenzen zwischen Israel und Palästina basieren grundsätzlich auf dem Stand vom 4. Juni 1967, lassen aber Grenzkorrekturen zu.
- Die israelischen Siedler außerhalb der staatlichen Grenzen sind nach Israel umzusiedeln.
- Jerusalem wird Hauptstadt zweier Staaten, mit israelischer Souveränität in den jüdisch bewohnten und palästinensischer Souveränität in den arabisch bewohnten Stadtteilen.
- Jeder palästinensische Flüchtling hat das Recht auf einen ständigen Wohnsitz im palästinensischen Staat; nimmt er dieses Recht nicht in Anspruch, kann er zwischen einem Wohnsitz im derzeitigen Aufnahmestaat, in Israel oder einem Drittstaat wählen; indes liegt die permanente Ansiedlung in einem dieser Staaten in dessen souveräner Entscheidung.
- Der palästinensische Staat besitzt nur Streitkräfte mit leichter Bewaffnung; eine multinationale Truppe gewährleistet seine territoriale Integrität; für Recht und Ordnung sind palästinensische Sicherheitskräfte verantwortlich.
- Eine international zusammengesetzte Implementierungs- und Verifizierungsgruppe begleitet die Umsetzung des Abkommens und stellt Mechanismen zur Streitbeilegung bereit.

#### **Die Genfer Initiative benötigt aktive Unterstützung**

Bisher hatten die schweigenden Mehrheiten den Vetogruppen und ihrer Obstruktion keine politische Perspektive entgegenzusetzen, weil sie den Glauben verloren hatten, dass die andere Seite friedensfähig sei. Das Dokument von Genf tritt den Gegenbeweis an. Es richtet sich in erster Linie an die Gesellschaften: Wenn diese sich davon überzeugen lassen, dass mit der anderen Seite Kompromisse möglich sind, können die Regierungen dies nicht ignorieren. Es geht also um einen "von unten" initiierten Politikwechsel. Eine gesellschaftliche Debatte über die vielbeschworenen "schmerzhaften" Kompromisse zu entfachen, den Vetogruppen eine aktive Bewegung für pragmatische Regelungen entgegenzusetzen und den politischen Führungen das Mandat zu erteilen, tragfähige Lösungen auszuhandeln – das ist der Weg, den die Initiative einschlägt. Aber befangen in einer Kriegsmentalität, in der Verzweiflung und Zorn eine Verbindung eingegangen sind, die als einzigen Ausweg Gewalt verspricht, fällt es den Menschen schwer, an die Genfer Vereinbarung zu glauben. Warum sollte ein unverbindliches Papier umsetzbar sein, wenn die politisch Verantwortlichen ihre förmlich eingegangenen Verpflichtungen ungestraft ignorieren? Wenn sich die Regeln des Alles oder Nichts durchsetzen, ist es vielleicht gerade der Pragmatismus der Vorschläge von Genf, der sie als Utopie erscheinen lässt.

Wo Hoffnung ein Fremdwort geworden ist, tut Hilfe not. Die Genfer Vereinbarung setzt auf internationales Engagement, mit dem die Lösung des Konflikts steht und fällt: Beim *Monitoring*, bei der Streitschlichtung, der Aufnahme von Flüchtlingskontingenten und der Übernahme von Kosten für deren Ansiedlung und Entschädigung, der Überwachung des israelischen Truppenrückzugs, dem militärischen Schutz des palästinensischen Staates etc. Wenn die Menschen glauben sollen, dass die Staatengemeinschaft ihren Part

<sup>5</sup> Muriel Asseburg: Von Aqaba nach Genf – Herausforderungen für europäische Politik, in: Sicherheit und Frieden (S+F) 21 (2003): 3-4, S. 123.

auch spielen wird, brauchen sie unmissverständliche Signale. Wer die zivilgesellschaftliche Initiative in ihrem Bemühen unterstützt, einen friedenspolitischen Richtungswechsel in Gang zu setzen, gibt zu verstehen, dass er sich seiner Verantwortung stellen wird, wenn ein Vertragswerk vor Ort Realität werden soll. Unverständlich ist, dass es im Deutschen Bundestag zu mehr als einer lauwarmen Sympathieerklärung nicht gereicht hat. Damit folgte das Parlament dem Außenminister, der vor allzu konkreter Unterstützung warnte, weil sie in Israel "großen Interpretationsbedarf" auslösen werde.

## Dilemmata

Zwischen Mittelmeer und Jordan wird die jüdische Bevölkerung in wenigen Jahren in der Minderzahl sein. Bleibt Israel als Besatzer in der Westbank und im Gazastreifen, wird es weiterhin Krieg gegen die Palästinenser führen müssen. Annektiert es die besetzten Gebiete, wird es deren Bewohnern alle Rechte als israelische Staatsbürger zuerkennen und damit seinen Charakter als jüdischer Staat aufgeben müssen oder sich dem Vorwurf aussetzen, ein Apartheidregime zu errichten. Wie Südafrika erfahren musste, ist dies moralisch und ökonomisch äußerst kostspielig.

Die zionistische Linke plädiert seit langem für ein Ende der Besatzung, um Israel dieses Dilemma zu ersparen. Aber die Furcht vor der so genannten demographischen Waffe der Palästinenser hat auch das Mitte-Rechts-Lager erreicht. Ehud Olmert, stellvertretender Ministerpräsident und ehemaliger Bürgermeister Jerusalems, warnte kürzlich, dass die Palästinenser den Kampf gegen die Besatzung verloren geben und in einem binationalen Staat den Kampf für gleiche Bürgerrechte aufnehmen könnten. Er sagt voraus, dass in diesem Kampf für das Prinzip *one man one vote* der jüdische Staat untergehen werde.

Ob die unilaterale Trennung von den Palästinensern, wie sie die Regierung Scharons zu betreiben scheint, eine Lösung aus dem Dilemma bereithält? Viel hängt davon ab, wie die propagierte Trennung *on the ground* aussieht. Wenn Israel seine monströse Sperranlage auf der *green line* baute, wäre dies vereinbar mit dem historischen Kompromiss der PLO, die den Staat Palästina ausschließlich auf den 1967 besetzten Gebieten errichten will. Eine solche Lösung dürfte eine palästinensische Führung, gestützt auf eine breite Mehrheit in der Bevölkerung, gegen bewaffneten Widerstand durchsetzen können – wenn es überhaupt dazu käme.

Falls jedoch der Verlauf der Mauer erkennbar nicht von Sicherheitserwägungen geleitet ist, sondern dazu dient, in größerem Umfang palästinensisches Land zu annektieren, kann keine palästinensische Führung eine Trennung auf dieser Basis widerstandslos hinnehmen, ohne ihre Legitimität zu gefährden. Angesichts desolater Lebensbedingungen und der Blockade von Lösungswegen, die den Palästinensern einen Staat akzeptablen Zuschnitts in Aussicht stellen, würde es nicht überraschen, wenn sich die palästinensische Gesellschaft weiter radikalisierte. Der Gewaltkonflikt wird vielleicht andere Formen annehmen, aber er wird nicht enden. Phasen der Eskalation werden mit Phasen der Ermattung abwechseln, ohne dass diese für eine nachhaltige Beilegung des Konflikts genutzt werden. In einigen Jahrzehnten, wenn die arabischen Bürger Israels die Mehrheit im Lande sind, ist die Trennung vielleicht nicht mehr aufrechtzuerhalten.

**Margret Johannsen**

## 2.4. Das Ende des antiterroristischen *Honeymoons*? Der Putinismus und seine ambivalenten Folgen

Im Osten geht ein neues Gespenst um – das Gespenst des Putinismus. Unlängst noch als Partner gefeiert, dem man in die Augen blicken konnte, wird der russische Präsident mehr und mehr zur Symbolfigur jener auslaufenden Demokratisierungswelle, die sich zunehmend in einem neuen Autoritarismus verliert. Vergessen die Partnerschaftsbekundungen, die Russland in den vielfältigen Koalitionen, Allianzen und Achsen des Westens einst willkommen hießen. Entweder wird Russland heute schlicht ignoriert, wie bei Joschka Fischers jüngsten Europaplänen,<sup>1</sup> oder es dient erneut als Projektionsfolie westlich-demokratischer Selbstvergewisserung mit der Folge, Russland entschiedener entgegenzutreten.

So verfasste etwa die Kommission der Europäischen Union am 9. Februar 2004 auf Wunsch des Europäischen Rats einen höchst kritischen Bericht, der zwar vorderhand die "strategische Partnerschaft" stärken soll, vor allem aber "die Beachtung der Werte, auf denen sie basiert," einfordert. Zwar würdigt die Kommission die politische Stabilität, die im Unterschied zur Jelzin-Ära mit Putin in Russland eingezogen sei. Zugleich jedoch wird die Frage aufgeworfen, ob Russland überhaupt noch bereit und fähig sei, die "universellen und europäischen Werte" zu verteidigen und demokratische Reformen durchzuführen: "Die EU kann die Entwicklungen in Russland dann beeinflussen, wenn sie bereit ist, schwierige Fragen mit Russland in einer klaren und direkten Sprache anzugehen. Die EU sollte in ihrer Gesamtheit bekräftigen, dass die gemeinsamen europäischen Werte die Grundlage für vertiefte Beziehungen darstellen. Daher sollten zum Beispiel Besorgnisse über jüngste politische Entwicklungen, die eine willkürliche Anwendung von Gesetzen zum Ausdruck bringen oder die Nichtbeachtung von Menschenrechten, entschlossen und übereinstimmend durch die EU und ihre Mitgliedstaaten thematisiert werden."<sup>2</sup>

Das sind neue Töne, die sich ähnlich auch bei Colin Powell finden, der jüngst mehrfach die Sorge über die Entwicklung in Russland zum Ausdruck brachte, so bei seinem Moskau-Besuch im Januar und erneut nach den Präsidentschaftswahlen im März. Andere werden noch deutlicher. Der republikanische Senator John McCain etwa wollte schon Anfang November 2003 Russland auf Grund des "despotischen" Charakters seines Regimes und seiner "neoimperialen" Politik im Raum der ehemaligen Sowjetunion als "Feind" der USA schlicht aus dem Kreis der G8 verweisen.<sup>3</sup>

Da bleibt es Außenseitern wie dem italienischen Ministerpräsidenten Berlusconi vorbehalten, den russischen Präsidenten gegen die auch im eigenen Land vertraute und daher unangemessene Kritik in Schutz zu nehmen und ihn seiner uneingeschränkten Solidarität zu versichern. Es war denn auch nicht zuletzt der Unmut über die Extratouren des EU-Ratsvorsitzenden beim letzten EU-Russland-Gipfel im Herbst 2003, der im Europäischen Rat die Überprüfung der Beziehungen zu Russland veranlasste. Noch deutlicher sind in den USA innenpolitische Motive im Spiel, wo *Russia-Bashing* schon fast traditionell zu einer Lieblingsbeschäftigung auflebender Präsidentschaftswahlkämpfe gehört.

1 Vgl. sein Interview "Die Rekonstruktion des Westens" in der FAZ, 6.3.2004, S. 9.

2 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on relations with Russia, COM(2004) 106, S. 1, 4.

3 Moscow Times, 26.11.2003.

Allerdings beschränkt sich das Unbehagen keineswegs auf die offizielle Politik, sondern wurde erneut auch zur Grundmelodie der publizistischen Berichterstattung über Russland und "Vlad the impaler", wie der *Economist* im November 2003 titelte.<sup>4</sup> Das mag sich ändern, wenn nach den Wahlen die Außenpolitik und das wirtschaftliche Potenzial des Landes wieder in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit rücken. Die Wissenschaft jedoch sollte weniger von solchen Konjunkturen getrieben werden, doch auch hier wächst die Skepsis, sind die "zunehmenden autoritären Tendenzen" beinahe schon zu einem Ausweis der *political correctness* geworden. Für Michael McFaul etwa kann in Russland heute eine "grand strategy for regime change" beobachtet werden, ein "systematic plan to roll back democracy", ein "blueprint for dictatorship".<sup>5</sup> "Back in the USSR" ist das zunehmend intonierte Motto.

Gewiss gibt es für solche Urteile evidente Anknüpfungspunkte, bei denen die Verhaftung des Ölmagnaten und erklärten Förderers (wirtschafts-)liberaler Parteien, Michail Chodorkowskij, und die jüngsten Wahlen mit der Marginalisierung eben dieser hervortreten. So stellte etwa die OSZE nach der Beobachtung der Dumawahlen im Dezember des vergangenen Jahres fest, dass diese "vielen Verpflichtungen der OSZE und des Europarats" nicht entsprochen hätten und folgte daraus: "Dies ist eine beunruhigende Entwicklung, die Russlands grundlegende Bereitschaft in Frage stellt, europäischen und internationalen Standards für demokratische Wahlen zu folgen."<sup>6</sup> Für McFaul kulminierte darin der Meisterplan, der in seinen Augen bereits vor Putins Wahl 1999 in Tschetschenien begann und sich mit der Entmachtung der beiden Oligarchen Beresowskij und Gusinskij sowie der Duodezfürsten in den russischen Provinzen nahtlos fortgesetzt hatte. Das Ziel: auf einer patriotischen Welle sowohl das Fernsehen als auch die Regionen in den Dienst der "Machtvertikalen" zu stellen.

Unter dem langen Schatten demokratischer Defizite gerät offenbar die Außenpolitik zunehmend aus dem Blick. Zwar hat namentlich die EU auch eine wachsende Liste originär außenpolitischer Konflikte mit Russland vorzuweisen, die von den Auseinandersetzungen über den Beitritt zur Welthandelsorganisation über die Exklave Kaliningrad bis zu den handelspolitischen Folgen der EU-Erweiterung reichen. Doch haben diese vor allem auf russischer Seite zu Verstimmungen und der Forderung geführt, die EU künftig links liegen zu lassen und sich direkt an ihre Mitgliedstaaten zu wenden. Abgesehen von solchen Problemen bietet Russlands Außenpolitik keinerlei Anlass zu Hysterie. Ganz im Gegenteil hat sich das Land als zuverlässiger Partner erwiesen, in der realen Koalition gegen den Terrorismus ebenso wie in der schimärenhaften Achse gegen den Hegemonismus und bei den virtuosen Bemühungen, beides miteinander zu vereinen.

Gleichwohl gelangt auch hier der neue interpretatorische Rahmen zu skeptischen Einschätzungen. So erscheint Putins kooperative Außenpolitik gegenüber dem Westen lediglich als Versuch, eine Atempause zu gewinnen, ganz im Sinne des für Putin charakteristischen Pragmatismus und eingedenk seiner Fähigkeit, die aktuelle Schwäche Russlands

---

4 The Economist 1.-7.11.2003.

5 "Vladimir Putin's Grand Strategy ... for anti-democratic regime change in Russia", in: The Weekly Standard, 17.11.2003.

6 OSCE Parliamentary Assembly: Russian Federation State Duma Elections 7 December 2003, International Election Observation Mission, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, in: [www.osce.org](http://www.osce.org). Dieses Urteil wurde aus Anlass der Präsidentschaftswahlen am 14.3.2004 im Wesentlichen bekräftigt.

realistisch zu bewerten. Dabei sollte indes nicht übersehen werden, dass Russland auch in jener Region, wo die Kräfteverhältnisse eindeutiger zu seinen Gunsten sprechen, in den letzten Jahren auffallende Zurückhaltung geübt hat. Das gilt für seine Interessensphäre GUS ebenso wie für jene fortbestehenden Sezessionskonflikte, die Moskau einst selbst befeuert hatte.

## **Die Widersprüche des Putinismus**

Die erste Amtszeit des russischen Präsidenten zeigt ein widersprüchliches Bild. Wirtschafts- und sozialpolitisch war seine Herrschaft eine einzige Erfolgsgeschichte, und dies gilt keineswegs nur mit Blick auf die deplorable Ausgangslage. So wuchs die Wirtschaft mit Jahresraten zwischen fünf und zehn Prozent (nach einem Rückgang um mehr als 40 Prozent zwischen 1991 und 1998) und gehörte damit zu den dynamischsten Volkswirtschaften der Welt. Das kam nicht allein für die westlichen Wirtschaftsexperten jeglicher Provenienz überraschend, deren düstere Prognosen Jahr um Jahr widerlegt wurden. Es zahlte sich auch für weite Teile der Bevölkerung zumal in den städtischen Zentren aus, deren Realeinkommen im jährlichen Durchschnitt um zehn Prozent stiegen und die ihre Renten- und Gehaltszahlungen, unter Jelzin über Monate im Rückstand, überwiegend pünktlich erhielten. Dabei blieb die offizielle Arbeitslosigkeit auf einem dem (gesamt-)deutschen entsprechenden Niveau. Erreicht wurde beides bei einer durchaus konservativen Fiskal- und Geldpolitik, die dem Land regelmäßige Haushaltsüberschüsse und im Januar 2004 Währungsreserven von 80 Mrd. US-Dollar bescherte, was auch erlaubte, die Schulden pünktlich zu bedienen und auf neue Kredite des Internationalen Währungsfonds (IWF) zu verzichten. Es sind diese Erfolge, die Putins Popularität nach innen und Russlands wachsendes Selbstbewußtsein nach außen begründen.

Allerdings hatten die Erfolge einen Preis, der die Gemüter sowohl bewegt als auch nachdrücklich spaltet. Er besteht in der politischen (Uni-)Formierung des Landes, die Beobachter an das "russische Syndrom" bürokratischer Herrschaft zaristischer wie sowjetischer Provenienz gemahnt. "Machttechnologie" und konsequente Nutzung der "administrativen Ressourcen" sind die beiden herausragenden Merkmale, mit denen der demokratische Wettbewerb in gelenkten Bahnen und der Rechtsstaat im Hoheitsbereich der Exekutive gehalten werden. Auf dem Demokratieindex von "Freedom House" ist Russland denn auch Jahr um Jahr abgerutscht und befindet sich nunmehr kurz vor der Gruppe der als "unfrei" eingestuften Länder. Und die "Reporter ohne Grenzen" meinen gar, dass von Pressefreiheit keine Rede mehr sein könne und gaben Russland im Jahre 2003 auf ihrer Skala den Rang 121 von insgesamt 139, was nun doch beträchtliche Zweifel am Urteilsvermögen wecken muss. Gleichwohl ist nicht zu übersehen, dass das politische System und seine Klasse heute eine singuläre Homogenität aufweisen: Die amorphe Präsidialpartei "Jedinstwo" verfügt in der Staatsduma über zwei Drittel der Sitze (bei nur 37 Prozent der Wählerstimmen), der Föderationsrat ist zwar pluralistischer zusammengesetzt, erweist sich *in praxi* aber nicht minder als bloßes Akklamationsorgan, die Medien pflegen zwar nach wie vor den offenen Diskurs, jedoch immer weniger zur *prime time*, wie ein russischer Beobachter einst sarkastisch anmerkte. Und über allem schwebt ein Präsident, dessen ungebrochene Popularität ihn schon fast zu einem Unberührbaren gemacht hat.

Dass es sich in Russland um eine “gelenkte Demokratie” handelt, entspricht dem offiziellen Selbstverständnis. Wie genau diese funktioniert und wo ihre Grenzen und Entwicklungsperspektiven liegen, bleibt aber offen. Die russische Soziologin Olga Kryschtanowskaja etwa schreibt Putin die Herausbildung einer “neo-autoritären Militokratie” zu, weil im Jahre 2003 bereits 25 Prozent der politischen Elite sich aus dem Militär- und Sicherheitsestablishment rekrutierten, während es zehn Jahre zuvor nur elf Prozent waren.<sup>7</sup> So eindrucksvoll diese Zahlen sind, so fragwürdig ist es, dies zum prägenden oder gar alleinigen Merkmal von Putins Herrschaftssystem zu stilisieren. Zwar stützt sich Putin auch auf jene Sicherheitskräfte, bei denen er einst seine berufliche Karriere begann, den landläufig so genannten *Silowiki*. In gleicher Weise jedoch hat er sich mit den Exponenten eines (Wirtschafts-)Liberalismus umgeben, die ihm bei seiner politischen Karriere von Petersburg nach Moskau zur Seite standen. Beides benötigte er, um eine Herrschaft zu konsolidieren, die sich ursprünglich nur auf das Mandat seines Vorgängers und eine singuläre Welle der Popularität stützen konnte, und um sich von jenen Gruppierungen zu emanzipieren, die ihm Jelzin in Gestalt seiner “Familie” hinterlassen hatte.

Strukturell dem von Jelzin geprägten Muster der Machtbalance im Herrschaftsapparat folgend, manifestiert sich darin aber auch die programmatische Kombination des Putinismus aus starkem Staat und freier Wirtschaft – eine Kombination, die in Russland erst einmal, kurz vor dem Ersten Weltkrieg, in der Bewältigung der Kriegsniederlage gegen Japan und der Revolutionswirren des Jahres 1905, versucht worden ist. Die russische Politologin Lilja Schewzowa diagnostiziert denn auch eher einen “bürokratischen Autoritarismus”, der an die Stelle von Jelzins “Wahl-Autokratie” getreten, aber wenig mit einem klassischen Polizeistaat gemein habe.<sup>8</sup> Dessen Hauptproblem bestehe darin, dass alles – auch die Evolution dieses Systems – von Putin abhängt, der persönlich weit davon entfernt sei, diktatorisch regieren zu wollen. Damit reiht sich Russland jedoch in jene auf dem Globus weit verbreiteten semi-autoritären Länder von Mexiko über die Türkei bis Indonesien ein, bei denen die demokratischen mit den wirtschaftlichen Entwicklungsdefiziten korrespondieren.

Das Janusgesicht des Putinismus manifestiert sich nicht zuletzt darin, dass er mit seiner Machtvertikalen zwar dem bürokratischen Durchgriff auf die Gesellschaft den Weg ebnete, zugleich aber nur vermittels seiner Autorität die virulenten Widerstände im Sicherheits- und Militärapparat überwinden konnte, die der weit reichenden Öffnung gegenüber dem Westen über Jahre im Wege standen. Dies schlägt sich nicht minder in der russischen Politik gegenüber dem einst so genannten “nahen Ausland” nieder.

### **Die GUS – eine Gemeinschaft à la carte**

An dem deklaratorischen Selbstverständnis Russlands als “führende eurasische Macht” und als “führende Kraft bei der Bildung eines neuen Systems der Beziehungen” in der GUS, wie es in der “Mittelfristigen Strategie” gegenüber der EU aus dem Jahre 1999 heißt, hat sich wenig geändert – wohl aber an deren politischer Substanz. Ihr hat mit Anatolij Tschubajts der Ko-Vorsitzende der “Union der Rechten Kräfte” und einer der führenden Liberalen programmatisch unlängst Ausdruck verliehen, indem er für die Schaffung

<sup>7</sup> Olga Kryschtanovskaya/Stephen White: Putin’s Militocracy, in: Post-Soviet Studies 19 (2003): 4, S. 289-306.

<sup>8</sup> “The Logic of Extinction”, in: Moscow Times, 28.1.2004.

eines "liberalen russischen Imperiums" plädierte.<sup>9</sup> Offenkundig durch so mancherlei Rhetorik in den USA inspiriert und unter dem Eindruck wieder gewonnener Wirtschaftskraft komme Russland auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion eine "natürliche" Führungsrolle zu, die als historisch begründete, zivilisatorische und demokratische Mission in die Form eines Imperiums zu gießen sei – in erster Linie durch die Expansion seiner Wirtschaft im Handel und Kapitalverkehr. Die Beziehungen mit Belarus, in politischer Symbolik und materieller Substanz von herausragender Bedeutung für Moskau, dokumentieren, wie dies gemeint ist. Und sie zeigen zugleich, dass genau dies bereits geschieht.

Innerhalb der GUS sind Russland und Belarus am intensivsten, wenn auch sehr asymmetrisch miteinander verflochten: 2001 gingen 88,1 Prozent der GUS-Exporte von Belarus nach Russland und 93,6 Prozent seiner GUS-Importe kamen von dort. Das entspricht etwa 60 Prozent des gesamten weißrussischen Außenhandels. Zwar ist umgekehrt auch Belarus einer der wichtigsten russischen Handelspartner – und neben der Ukraine wichtigster in der GUS –, doch bestritt es im gleichen Jahr bei einem Drittel des russischen Intra-GUS-Handels insgesamt nur 5,2 Prozent der russischen Exporte und 9,6 Prozent seiner Importe. Zugleich ist Belarus das einzige Land der GUS, mit dem Ansätze einer intra-industriellen Verflechtung bestehen. Dies schlägt sich auch in der Investitionstätigkeit russischer Unternehmen in der GUS nieder, von denen zwischen 1998 und 2001 drei Viertel auf Belarus entfielen, während in umgekehrter Richtung kaum etwas zu registrieren ist.

Das sind Eckdaten einer von unten voranschreitenden Integration, die allerdings von oben kein Äquivalent mehr findet, denn die unter Jelzin hoch fliegenden Pläne einer baldigen "Union" beider Staaten haben sich als wolkige Deklaration im Integrationsalltag verflüchtigt. Das manifestiert sich unter anderem darin, dass für Moskau seit August 2002 eine Vereinigung beider Staaten auch offiziell nur noch zu russischen Bedingungen und damit nur durch einen Beitritt zur Russischen Föderation vorstellbar ist. Folglich hat auch Belarus das Integrationsprojekt auf eine lockere Konföderation zurückgestuft, was allerdings den Plänen zur Einführung einer gemeinsamen Währung im Jahre 2004 noch keinen Abbruch getan hat – wohlgermerkt bei auch hier unvereinbaren Positionen, denn während Moskau eine Übernahme des Rubels anbietet, beharrt Minsk auf einer gemeinsamen Emission und paritätischen Entscheidungsgremien.

Bleibt die Frage nach den russischen Interessen. Hier tut sich für Moskau ein unkomfortabler Zwiespalt auf, denn Belarus ist der einzige GUS-Staat mit einer realen Integrationsperspektive, die wiederum nicht vom Autoritarismus Lukaschenkos zu lösen ist. Dieser verkörpert damit zugleich die wichtigste Bedingung und eine signifikante Beschränkung der russischen Politik gegenüber seinem Nachbarn. Daraus resultieren die Ambivalenzen der russischen Politik. So hat Moskau einerseits das Mandat der OSZE-Überwachungsmission in Belarus akzeptiert und die Minsker Führung mehrfach zur Beachtung minimaler demokratischer Standards gemahnt; andererseits aber hat es jegliche westliche Einmischung zurückgewiesen und sich im Zweifel immer auf die Seite Lukaschenkos geschlagen – so letztmals mit offener Unterstützung seiner Präsidentschaftskandidatur im September 2001.

---

9 "Missija Rossii v XXI veke", in: *Nezavisimaja gazeta*, 1.10.2003, S. 1, 5.

An diesem Dilemma wird sich bis zu den nächsten Präsidentschaftswahlen in Belarus 2006 kaum etwas ändern, es gibt jedoch signifikante Unterschiede in dessen Handhabung zwischen Jelzin und Putin. Das betrifft zum einen den Stil, was sich in der Abkehr von einer symbolischen Politik großer Gesten niederschlägt. Zum anderen betrifft es die Substanz, denn Putin zeigt Lukaschenko sehr viel klarer die Grenzen der Moskauer Kooperationsbereitschaft auf und setzt dabei zugleich auf die längerfristige Wirkung der russischen Gravitationskraft und ökonomischen Durchdringung. Damit korrespondiert eine geradezu demonstrative Gelassenheit, die auch das Verhältnis Russlands zur GUS in ihrer Gesamtheit prägt. Zu Jelzins Zeiten als Sanktuarium wahrgenommen, das mit allen Mitteln gegen äußere – und zumal amerikanische – Einflüsse abzuschirmen war, vertraut Moskau heute darauf, „ein wesentlich verständlicherer und näherer Partner als die USA“ zu sein, wie der neue Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses der Duma und Vertreter der Präsidialpartei, Konstantin Kosatschow im März 2004 feststellte. Das Problem der „Rivalität“ werde daher „mit der Zeit von selbst absterben“.<sup>10</sup> Unter seinem Vorgänger, Dmitrij Rogosin, der heute in der Duma die nationalistische Oppositionsbewegung „Rodina“ anführt und von der Kreml-Administration in weniger mehrheitsträchtigen Zeiten „machttechnologisch“ immer mal wieder zur Pflege des rechten Lagers der russischen Gesellschaft eingesetzt worden war, schlug da noch ganz andere Töne an. An den westlichen und zumal amerikanischen Klagen über ungebührlichen russischen Druck – insbesondere gegenüber Georgien – hat dies bislang wenig geändert. Doch illustriert gerade der georgische Fall, wo sich die USA eines besonderen – und besonders erfolgreichen – Engagements rühmen, dass hier allzu oft Ursache und Wirkung verwechselt werden.

Unter Putin wurde die GUS so etwas wie ein Rahmen, aus dem sich Russland *à la carte* bedient. Sicherheitspolitisch mit Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan in Gestalt des „Vertrags über Kollektive Sicherheit“ seit 1999 sowie mit den zentralasiatischen Staaten und der VR China über die GUS hinaus in der Schanghai-Kooperation, wirtschaftspolitisch mit der Ukraine, Belarus und Kasachstan in dem 2003 gegründeten „Einheitlichen Wirtschaftsraum“. Zufall oder ein Zeichen von Dominanz: Ein wenig erinnert dies an jene *coalition in waiting*, wie sich die USA die NATO heute vorstellt.

## Der Krisenbogen im Süden

Der südliche Krisenbogen der GUS spannt sich von Moldawien (Transnistrien) über Georgien (Abchasien, Süd-Ossetien, Adscharien) und Armenien/Aserbaidshjan (Berg Karabach) bis Tadschikistan und berührt mit Tschetschenien auch unmittelbar das Territorium der Russischen Föderation. Bei allen Unterschieden der Sezessions- und Territorialkonflikte auf der einen und Regimekonflikte auf der anderen Seite ist ihnen überwiegend gemeinsam, dass sie zum Ende der Sowjetunion gewaltsam eskalierten und seither gleichsam eingefroren sind, im *Status quo* fragiler Gleichgewichte bei nur noch gelegentlichen Gewaltausbrüchen. Ausnahmen bilden Tschetschenien und Tadschikistan. Im letzteren Fall konnte unter russischer Mitwirkung der Bürgerkrieg schon frühzeitig beigelegt werden, während er in Tschetschenien mit allen Merkmalen einer *low-intensity warfare* seine kaum gebremste Fortsetzung findet. Zwar hat Putin schon im Jahre 2000 verkündet, dass

<sup>10</sup> Konstantin Kosatschow: Russland und USA in der GUS: Rivalen oder Partner?, in: [www.russlandonline.ru](http://www.russlandonline.ru).



sich die Lage in Tschetschenien “normalisiert” habe und die offiziell so genannte Anti-Terror-Operation den Organen der inneren Sicherheit unterstellt werden konnte. Die flankierend auf den Weg gebrachte politische Lösung mit einem aus Moskau orchestrierten Verfassungsreferendum und Präsidentschaftswahlen im Jahre 2003 erwies sich jedoch als ebenso unzulänglich wie ungeeignet, um den tschetschenischen Widerstand seiner Operationsbasis und seiner terroristischen Mittel zu berauben. Auch wenn Tschetschenien formal jetzt über alle Insignien eines funktionierenden Föderationssubjekts verfügt, bleibt es in der Praxis ein militärisch beherrschtes Protektorat.

Die übrigen Konflikte des südlichen Krisenbogens sind insoweit internationalisiert, als unter der Ägide der OSZE oder der Vereinten Nationen Friedens- und Verhandlungsmissionen eingesetzt wurden. Russland ist hier folglich multilateral eingebunden, auch wenn es diesen Rahmen bis in die jüngste Zeit mit unilateralen Vorstößen immer mal wieder zu verlassen suchte und auch wenn es bis heute einen außerordentlich großzügigen Umgang mit den international sanktionierten Verpflichtungen pflegt.

Letzteres betrifft etwa die russische Verpflichtung, seine Militärbasen in Moldawien und Georgien zu schließen. So hatte sich Moskau 1999 auf dem OSZE-Gipfel in Istanbul bereit erklärt, bis Ende 2002 die verbliebenen Verbände und Ausrüstungen der einstigen 14. Armee aus dem transnistrischen Teil Moldawiens abzuziehen, was bislang nur partiell geschehen ist – unter anderem deshalb, weil die transnistrische Führung ihrerseits Eigentumsansprüche auf das militärische Gerät geltend macht. Ähnlich verhält es sich in Georgien, wo bis Juli 2001 zwei Basen (Gudauta in Abchasien und Vasiona bei Tiflis) geschlossen und über zwei weitere (Batumi in Adscharien und Achalkalaki an der Grenze zur Türkei) verhandelt werden sollte. Während die Schließungen vollzogen wurden (Gudauta besteht lediglich noch als Erholungsbasis für die russischen Friedenstruppen in Abchasien), haben die Verhandlungen zwischen Moskau und Tiflis bislang zu keinem Ergebnis geführt. Hier macht die russische Seite geltend, dass sie weitere elf Jahre und 500 Mio. US-Dollar benötige, was absurd ist, handelt es sich doch um lediglich 4.500 Soldaten überwiegend adscharischer und armenischer Herkunft.

Es ist offenkundig, dass der fortgesetzten militärischen Präsenz im südlichen Kaukasus vor allem strategische Bedeutung zur Kontrolle der Region zukommt. Dabei geht es in Georgien zum einen darum, Tiflis an einer gewaltsamen Lösung seiner Territorialkonflikte zu hindern. Zum anderen geht es um die geostrategische Orientierung des Landes, die erneut aus Anlass der “Rosen-Revolution” im Dezember 2003 russische Befürchtungen mobilisierte. Auch wenn die Beziehungen mit dem gestürzten Präsidenten Schewardnadse alles andere als erbaulich waren, so knüpften sich an dessen Nachfolger Saakaschwili nur zu plausible Befürchtungen, Georgien endgültig an die USA zu verlieren. Die Befürchtung eines Domino-Effekts, der auch in Moldawien, der Ukraine oder Kasachstan eintreten und dort die von Russland geschätzte Stabilität gefährden könnte, traten hinzu. Zwar hat der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses der Duma, Konstantin Kossatschow, Georgien unlängst gar eine NATO-Mitgliedschaft eingeräumt – und damit im Sinne der neuen Moskauer Gelassenheit die einst markant gezogenen “roten Linien” endgültig aufgegeben.<sup>11</sup> Eine fortgesetzte militärische Präsenz der USA jedoch ist Moskau nicht bereit zu akzeptieren, auch nicht zur Bekämpfung der zur gemeinsamen Herausfor-

---

11 Ebd.

derung stilisierten “terroristischen Aktivitäten” tschetschenischer Freischärler im Pankisi Tal.

Es war daher angezeigt, Tiflis die Moskauer Instrumente vorzuführen und hier war der Hebel schnell zur Hand: Adscharien und sein autokratischer Herrscher Aslan Abaschidse, dessen Ambitionen, in der Nachfolge Schewardnadses selbst Präsident zu werden, sich nicht erfüllt hatten. Weder dessen autoritäres Regime noch die Aneignung weiter Teile der Wirtschaft in der Provinz durch seinen Clan hinderten die russische Führung daran, Abaschidse durch mehrere offizielle Einladungen nach Moskau demonstrativ den Rücken zu stärken. Dass dies seine Neigung, der neuen Regierung in Tiflis die Stirn zu bieten, ebenso stärkte, liegt auf der Hand und manifestierte sich unter anderem darin, die für den 28. März 2004 anberaumten Parlamentswahlen in Georgien in bewährter Manier ohne Beteiligung der georgischen Regierungsparteien durchführen zu wollen. Zwar konnte der Konflikt, der in der Woche vom 14. bis 19. März 2004 mit einer Wirtschaftsblockade der georgischen und militärischen Drohgebärden der adscharischen Seite gefährlich eskalierte, durch einen taktischen Rückzieher Abaschidses erst einmal entschärft werden, gelöst ist er nicht. Daran wirkte Moskau – unter anderem in Gestalt seines Oberbürgermeisters Luschkow – mit und konnte so dem neuen georgischen Präsidenten Saakaschwili in Erinnerung rufen, dass dieser sein zentrales Regierungsziel, die Einheit Georgiens wiederherzustellen, wohl nur unter Mitwirkung Russlands zu erreichen vermag.

Diese instrumentelle Handhabung der Konflikte im südlichen Krisenbogen der GUS folgt unter Putin einem Muster der russischen Politik, in dem sich das Interesse an einer weiteren Stabilisierung seiner südlichen Peripherie mit der Wahrung seines Einflusses in der Region verbindet. Dabei steht Russland vor einem Dilemma, denn einerseits hat es sich in Übereinstimmung mit der internationalen Gemeinschaft dem Prinzip der territorialen Integrität der betroffenen Staaten verpflichtet, andererseits ist es in allen Fällen mit politischen Führungen konfrontiert, die ihren Sezessionismus auf Russland abstützen oder gar einen Anschluss suchen. Solange das labile Gleichgewicht nicht gefährdet ist, wird auch Putin wenig mehr tun, als taktisch zu lavieren. So löste selbst der überragende Wahlsieg der russophilen Kommunisten in Chisineau 2001 keine russische Solidarisierung mit Moldawien und eine Abkehr von Tiraspol aus. Auch hat Moskau bislang wenig unternommen, den Schwarzhandel mit Menschen, Drogen und Waffen sowie die Geldwäsche zu bekämpfen, die vor allem Transnistrien und Süd-Ossetien dank offener Grenzen zu Schmugglerparadiesen und “schwarzen Löchern” werden ließen. Hier entstanden politisch vernetzte “Sezessionsökonomien”, die genug Ressourcen mobilisieren, um ihren Zielen Nachdruck zu verleihen. In Abchasien wiederum vollzieht sich zwar seit Jahren eine schleichende Integration, die durch die Wiedereröffnung der Verkehrswege und die großzügige Ausgabe russischer Pässe in jüngster Zeit noch beschleunigt wurde, offiziell jedoch zeigt Moskau Suchumi unverändert die kalte Schulter.

Dass all diese Konflikte bislang nicht gelöst werden konnten, ist mithin kaum Russland anzulasten. Zwar sind unter Putin die politischen Kanäle der sezessionistischen Führungen ins Moskauer Establishment allmählich ausgetrocknet, auch muss der Präsident heute weniger auf nationalistische Regungen Rücksicht nehmen. Das ändert jedoch nichts an den strukturellen Stabilitätsdilemmata, was wiederum bewirkt, dass Russland heute weit weniger Energie zur Lösung der Konflikte an seiner südlichen Peripherie aufwendet als seinerzeit zu ihrer Eskalation.

## **Strategische Partnerschaft?**

Es ist noch gar nicht so lange her, da verkündeten Russland und der Westen, nun endlich zu einer strategischen Partnerschaft gefunden zu haben. Es erstaunt daher, wenn der deutsche Außenminister bei seinen Vorschlägen für eine "neue europäische Ordnung" und seinen Argumenten gegen "kleineuropäische Vorstellungen" Russland nicht mit einem Wort erwähnt.<sup>12</sup> Das mag den Idiosynkrasien Joschka Fischers geschuldet sein, der mit Russland noch nie viel anzufangen wusste, politisch signalisiert es eine bedenkliche Ignoranz.

Diese kann sich der Westen letztlich nur leisten, weil Russland unter Putin innen- wie außenpolitisch ein Stabilitätsfaktor geworden ist und sich weder das befürchtete Chaos noch das tradierte Bedrohungspotenzial materialisiert haben. Das *Russia-Bashing* hat denn auch weniger mit den Realitäten in und um Russland zu tun als mit Wahrnehmungsverzerrungen, die ihre psychologisch-ideologischen und politischen Wurzeln im Westen haben.

Damit soll nicht die Frage abgetan werden, wie wichtig gemeinsame demokratische Werte und Institutionen für eine dauerhafte Partnerschaft sind. Michael McFaul spitzt dies gar zu der These zu, dass die russische Abkehr von der Demokratie "eine potentielle Bedrohung der amerikanischen nationalen Sicherheit" darstelle. Wenn er dies allerdings mit Afghanistan illustriert, wo zu besichtigen gewesen sei, wohin ein Scheitern "demokratischer Staatsbildung" führe, dann geraten die Proportionen aus dem Blick.<sup>13</sup> Russland ist kein gescheiterter Staat; diese Gefahr bestand nie. Russland ist allerdings auch keine entwickelte Demokratie. Weder war es eine unter Jelzin, noch ist es heute eine unter Putin. Bildlich oszilliert es vielmehr zwischen Europa und Asien, und niemand verkörpert dies mehr als der Präsident selbst.

Nicht nur, dass Putin seine politische Stärke aus der Fähigkeit bezieht, unterschiedliche Machtgruppierungen und ihre Interessen zu integrieren und auszubalancieren. Auch der Putinismus, die Synthese aus Stärkung des Staates und Entfesselung der Wirtschaft, läuft auf einen Balanceakt zwischen autoritären Herrschaftsansprüchen der Bürokratie und liberalen Entfaltungspostulaten der Wirtschaft und Gesellschaft hinaus. Es kann daher nicht verwundern, dass Putin immer wieder höchst unterschiedliche – aber deswegen noch nicht irrelevante – Signale aussendet. So bekannte er sich unmittelbar nach der Wahl mit dem ihm eigenen Gespür für bedrohliche Stimmungen demonstrativ zur Demokratie: "Ich verspreche, dass die demokratischen Errungenschaften unseres Volkes gesichert und garantiert werden. Wir werden nicht bei dem Erreichten stehen bleiben, wir werden das Mehrparteiensystem stärken. Wir werden die Zivilgesellschaft stärken und alles tun, um die Pressefreiheit zu sichern. Und das Hauptziel ist, die demokratischen Institutionen zu stärken."<sup>14</sup>

Damit hat Putin selbst Maßstäbe gesetzt, an denen er und sein Regime zu messen sind – auch von Seiten des Westens. Eine aktive westliche Politik zur Stärkung der Grundlagen, auf denen die "strategische Partnerschaft" nach Auffassung der EU beruht, kann sich jedoch nicht in distanzierender Rhetorik erschöpfen. Vielmehr erfordert sie auch aus-

<sup>12</sup> So im Interview in der FAZ, 6.3.2004, S. 9.

<sup>13</sup> "New Russia Ailing. Stand Up, Mr. Bush", in: Los Angeles Times, 21.9.2003.

<sup>14</sup> Putin Puts Focus on Democracy, in: Moscow Times, 16.3.2004.

reichende Ressourcen für die Förderung der Demokratie. Diese wurden jedoch in jüngster Zeit dies- und jenseits des Atlantiks drastisch beschnitten. Das wirft nicht nur ein bezeichnendes Bild auf jene Kluft zwischen Anspruch und politischer Wirklichkeit, die bislang immer Putin nachgesagt wurde. Diese Politik vergibt auch die Chance, von der ohnedies unverzichtbaren außenpolitischen Kooperation mit Russland zu einer dauerhaften Partnerschaft zu gelangen.

**Hans-Joachim Spanger**

## 2.5. Wie sicher ist die Seidenstraße? Stabilitätsgefährdungen in Zentralasien

Romantische Impressionen von der Seidenstrasse und dem "sowjetischen Orient" bestimmten lange Zeit das Bild Zentralasiens in der westlichen Wahrnehmung. Nach dem Zerfall der Sowjetunion erlangten die fünf zentralasiatischen Staaten – Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan neue Prominenz: Befürchtungen über ein Erstarren fundamentalistischer islamischer Strömungen prägten die Diskussion. Diese Ängste wurden weiter geschürt, als nach dem 11. September 2001 in der Region Truppen der Anti-Terror-Koalition stationiert wurden. In Zentralasien selbst hatte es zwischen 1999 und 2000 bereits Terrorangriffe gegeben: ein misslungenes Bombenattentat auf den usbekischen Präsidenten in Taschkent im Februar 1999 und mehrere bewaffnete Angriffe im südkirgisischen Teil des Ferghanatal. Für beide wurde die Islamische Bewegung Usbekistans (IBU) verantwortlich gemacht. Ende März 2004 kam es in Taschkent und Buchara zu mehreren Selbstmordattentaten und bewaffneten Auseinandersetzungen mit der Miliz, bei denen über 50 Menschen getötet wurden. Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses ist unklar, welche Gruppen dafür verantwortlich sind und ob es zu einer Eskalation der Gewalt in Usbekistan und möglicherweise im Ferghanatal kommt. Für ganz Zentralasien stellen sich folgende Fragen: Wie ist die Stabilität generell zu beurteilen? Was sind die eigentlichen Stabilitätsgefährdungen? Welchen Stellenwert hat hierbei der Islamismus? Sind die militärischen Maßnahmen der Anti-Terror-Koalition adäquat? Und vor welchen Problemen steht die internationale Staatengemeinschaft in dieser Region?

### Islamistische Bewegungen in Zentralasien

Die gegenwärtige Wahrnehmung des Islam und insbesondere die des islamistischen Extremismus ist geprägt vom Trauma der Terrorattentate des 11. September 2001 und von zahlreichen Selbstmordanschlägen, sei es im Nahen Osten, in Russland, in Europa oder in Zentralasien. Einschätzungen eines vom Islam ausgehenden Bedrohungspotenzials für Zentralasien müssen dennoch sorgfältig differenzieren. Neben dem alltäglich gelebten Islam der Bevölkerung und dem Islam der *ulema*, der Gelehrten, konkurrieren verschiedene fundamentalistische Strömungen miteinander. Bisher sind vor allem zwei islamistische Bewegungen aufgefallen.

Die gewaltbereite IBU war zwischen 1997 und 2001 vor allem im Ferghanatal aktiv. Etwa 3.000 bis 4.000 Kämpfer verfolgten mit Geiselnahmen, Morden und bewaffneten Überfällen ihr Ziel eines islamischen Staates Usbekistan. Die IBU ist verantwortlich für die Kämpfe mit der kirgisischen Armee in der südkirgisischen Provinz Batken (1999, 2000). Beobachter bringen diese Überfälle weniger mit dem Islamismus als mit dem Drogenhandel in Verbindung. Die Freischärler kontrollierten phasenweise bis zu 70 Prozent der nach Kirgisistan transferierten Drogenströme. Mit den Angriffen sollten die Sicherheitskräfte abgelenkt und zugleich neue Drogenrouten eröffnet werden. Der IBU werden enge Verbindungen zu den Taliban nachgesagt. Sie soll an deren Eroberungszügen teilgenommen und über Basen in Afghanistan verfügt haben. Durch die Operationen der US-Streitkräfte ab Oktober 2001 in Afghanistan schien auch die IBU geschwächt. Unbestätigten Berichten zufolge soll ihr militärischer Führer Dschuma Namangani bei den Kämp-

fen um Masar i Scharif in Afghanistan getötet, der politische Führer Tahir Juldaschew vor den Bombenanschlägen in Taschkent Ende März 2004 an der afghanisch-pakistanischen Grenze gefangen genommen worden sein. Experten vermuten ein weiterhin funktionierendes Netzwerk in Zentralasien. Inwieweit daraus auf Terrorakte wie die in Usbekistan geschlossen werden kann, ist selbst Fachleuten unklar.

Die zweite Gruppe ist die 1952/53 in Palästina gegründete, international aktive, religiös-politische Organisation *Hizb al-Tahrir al-Islami* (dt.: Partei der Islamischen Befreiung). Sie verfolgt das Ziel der Errichtung eines Kalifats im Ferghanatal auf gewaltfreiem Weg, nimmt sich aber auch sozialen und wirtschaftlichen Problemen an. Dadurch gehören ihre Unterstützer nicht ausschließlich zum religiösen Milieu. Experten schätzen die Zahl ihrer Mitglieder auf 20.000 in ganz Zentralasien, im Ferghanatal zählt man zehn Prozent der Bevölkerung zu Sympathisanten. Die Partei ist in Zellen von fünf Personen – nach Geschlechtern getrennt – organisiert. Ihr basisorientiertes Unterstützungssystem macht sich traditionale soziale Beziehungen zu Nutze. Vor allem junge Menschen können hier ihre Enttäuschungen über die postsowjetische Stagnation in Heilserwartungen an einen islamischen Staat kanalisieren. Möglicherweise wird gerade bei *Hizb al-Tahrir* über das den traditionellen Islam der Väter transzendierende, revolutionäre Ziel eines gerechten Kalifats auch ein Generationenkonflikt ausgetragen. Die einzelnen Staaten der Region gehen mit unterschiedlich harten Strafen gegen Aktivisten vor. Im Zusammenhang mit den Terroranschlägen in Usbekistan wird nunmehr häufiger die Frage gestellt, ob es bei *Hizb al-Tahrir* in Zentralasien gewaltbereite Flügel geben könnte. Die Organisation mit Sitz in London verneint dies kategorisch.

## **Der Nährboden islamistischer Gewalt**

Obwohl die Gewalt in Usbekistan wieder relativ unerwartet zum Ausbruch kam, wird in Expertengruppen schon geraume Zeit auf ein Bündel von Gefährdungen hingewiesen: zunehmender Autoritarismus der Herrschenden, repressive Menschenrechtspolitik in Usbekistan und Turkmenistan, schwierige sozioökonomische Lage in den rohstoffarmen Ländern, verbreitete Korruption, Kriminalität, Arbeitslosigkeit und Armut, Niedergang des Bildungswesens, wachsende Arbeitsmigration, ungelöste Grenz- und Ressourcenkonflikte und anhaltender Drogenhandel. Die Bevölkerung hat den Eindruck, dass die internationale Staatengemeinschaft, allen voran die Anti-Terror-Koalition, auf Seiten der Herrschenden steht. Es ist offensichtlich, dass durch die Verzahnung dieser Krisenfaktoren verzweifelte Hoffnungen auf einen anderen, islamischen Staat wachsen und terroristische Gewalt manchen als einzig mögliche Widerstandsform erscheint.

## **Autoritäre Machthaber und traditionale Gesellschaften**

In den einzelnen Staaten gestalten sich die Herrschaftsverhältnisse zwar unterschiedlich, generell spielen informelle Beziehungen, Verwandtschaft und/oder regionale Herkunft aber eine wichtige Rolle bei politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen. Gesellschaft und Staat strukturieren sich häufig noch nach einer Art Pyramidenmodell, in dem tradierte Macht, Autorität, Führung und Gefolgschaft ein höherer Stellenwert zukommt als z.B. Rechtsstaatlichkeit. Die Loyalität der Bevölkerung gilt eher lokalen Autoritäten als dem Nationalstaat. Formelle und informelle Institutionen vermischen sich ständig,

was anhaltende Steuerungsdefizite nach sich zieht. So dominiert in Kasachstan die Älteste Horde, der auch der Präsident entstammt, das politische System, während Vertreter der Jüngeren und Mittleren Horde nicht in der Regierung repräsentiert sind. Kirgisistan zerfällt in die Einflussbereiche des Ong-Flügels (Norden und Westen), des Sol-Flügels (Süden) und des Ichkilik-Flügels (ebenfalls Süden). Der Präsident gehört zum Ong-Flügel, wichtige Oppositionspolitiker sind mit den südlichen Flügeln verbunden. Usbekistan ist fest in der Hand der Samarkander Gruppe, der Heimatstadt des Präsidenten. In der Hauptstadt Taschkent umgibt er sich mit Männern aus seiner Region. In Tadschikistan dominieren politisch gesehen der Süden und der Osten. Da der derzeitige Präsident aus der südlichen Region Kulob stammt, wird von einer Ära der Kulobis gesprochen. In Turkmenistan stehen sich die Hauptstadt Aschgabad als politisches Zentrum und Mary als Zentrum der Schattenwirtschaft gegenüber.

In allen fünf Staaten sind ökonomische und politische Macht eng verflochten. Der Systemwechsel hat nicht zu mehr Wohlstand für die Mehrheit der Bevölkerung geführt, sondern die Eliten gestärkt, die eng mit der jeweils herrschenden Fraktion verbunden sind. Die derzeitigen Präsidenten verstehen Stabilität in erster Linie als Erhalt ihrer Macht und versuchen Patronagenetzwerke anderer Fraktionen nicht zu einflussreich werden zu lassen. Politische Konkurrenten werden entweder verfolgt oder kooptiert. Mitgliedern der eigenen oder befreundeter "Familien" wird der Zugang zu Ämtern und Ressourcen als Gunstbeweis offeriert. Monopol- und Kartellbildung sowie Korruption und Geldwäsche sind die Folge. So leitet z.B. die Tochter des kasachischen Präsidenten, Dariga Nasarbajewa, einen mächtigen privaten Fernsehsender, die des usbekischen Präsidenten, Gulnora Karimowa, einen Mobiltelefon-*Provider*, der Schwiegersohn des kirgisischen Präsidenten hat das staatliche Benzinmonopol inne.

Die demokratischen Fassaden der neopatrimonialen Regime in Zentralasien können nicht über deren autoritären Kern hinwegtäuschen. Von den jeweiligen Präsidentschaftsadministrationen als den eigentlichen Machtzentren aus werden die Parlamente, die Parteien und die Nichtregierungsorganisationen entweder direkt manipuliert oder über komplexe Bürokratien nach sowjetischem Stil gesteuert. Wahlen werden meist durch geschickte Schachzüge bereits im Vorfeld von Abstimmungen beeinflusst. Auf regionaler und lokaler Ebene gelten diese Spielregeln noch viel unverbrämter. Verfassungsrechtlich garantierte Rechte und Freiheiten werden nach den jeweiligen Machtverhältnissen unterlaufen. Entsprechend schwach sind zivilgesellschaftliche Strukturen. Es gibt keine kraftvolle bürgerliche Opposition. In allen Staaten sitzen namhafte Regimegegner – zumeist ehemalige Regierungsmitglieder – im Gefängnis. Die Opposition ist zersplittert. Oft ist das einzige gemeinsame Ziel der Rücktritt des jeweiligen Präsidenten. Nichtregierungsorganisationen sind nicht wirklich in der Bevölkerung verankert, oft werden sie primär gegründet, um Unterstützungsgelder entgegennehmen zu können. Die Bevölkerung hält sich mit politischen Forderungen zurück, solange die Herrschenden für Stabilität und ein passables Auskommen sorgen.

Menschenrechtsverletzungen sind an der Tagesordnung. *Freedom House* stuft alle zentralasiatischen Staaten als "nicht frei" ein. *Amnesty International* moniert das Fortbestehen der Todesstrafe, Folter und schlechter Behandlung sowie die Rückführung von Flüchtlingen in Gebiete mit politischer Verfolgung (z.B. Uiguren nach China). In Usbekistan werden Menschenrechtsaktivisten belästigt und verhaftet, ca. 6.500 Perso-

nen sitzen nach einer Kampagne gegen religiöse Aktivisten im Gefängnis. Der UN-Sonderbeauftragte für Folter sprach 2002 von "systematischer Folter".<sup>1</sup> Turkmenistan wird als "einer der repressivsten Staaten der Welt"<sup>2</sup> angesehen. Der mit den Mitteln des Personenkults herrschende Turkmenbaschi (Vater der Turkmenen), Präsident Saparmurad Nijasow, toleriert keine Opposition. Folter ist weit verbreitet, Wehrdienstverweigerer werden inhaftiert, religiöse, russische und usbekische Minderheiten verfolgt und Kinderrechte verletzt. Es gibt keine Pressefreiheit, zivilgesellschaftliches Engagement ist unmöglich. Ein Attentatsversuch gegen Nijasow am 25. November 2002 löste eine Repressionswelle aus. Während nach offiziellen Angaben nur sieben Prozent der Bevölkerung unter der Armutsgrenze leben, hat de facto die Hälfte der 5,5 Millionen Einwohner ein Einkommen unter dem Mindestlohn. Nur die Elite profitiert von den Öl- und Erdgasverkäufen. Turkmenistan versorgte die Taliban mit Öl und Waffen, und es gibt Gerüchte wonach es *Al Qaida*-Kämpfern Unterschlupf gewährt. Hohe Beamte sind in den Drogenhandel verstrickt.

### **Rohstoffreichtum neben Armut**

Die Einkommensunterschiede in den Staaten der Region sind beträchtlich. Aufgrund seines Rohstoffreichtums und eines vergleichsweise günstigen Investitionsklimas steht Kasachstan mit einem jährlichen Pro-Kopf-Bruttoeinkommen von 1.649 US-Dollar weit an der Spitze, gefolgt von Turkmenistan mit 1.083 US-Dollar. Schon weit abgeschlagen rangiert Usbekistan, das einen protektionistischen Entwicklungsweg verfolgt, mit 460 US-Dollar. In Kirgisistan, dem zweitärmsten Land Zentralasiens, beträgt das Bruttoeinkommen pro Kopf nur 290 US-Dollar. Während hier 44 Prozent der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze leben sind es im benachbarten Tadschikistan 83 Prozent. Tadschikistan zählt damit zu den ärmsten Ländern der Welt.

Die ökonomische Krise zeigt sich deutlich im Bildungswesen und auf dem Arbeitsmarkt. Gute Bildungsstandards gehörten zu den Potenzialen, die in Zentralasien als nachhaltiges sowjetisches Erbe galten. Zehn Jahre nationaler Unabhängigkeit ließen dieses Potenzial schrumpfen. Fehlende finanzielle Ressourcen haben rückläufige Einschulungsraten, steigende Schulabbrecherquoten und eine sinkende Qualität von Lehren und Lernen zur Folge. Die Einführung neuer Alphabete in Usbekistan und Turkmenistan führte zu einer "hausgemachten" Re-Analphabetisierung der erwachsenen Bevölkerung. Turkmenistan und Tadschikistan haben die Schulpflicht von elf auf neun Jahre herabgesetzt. Mädchen werden schon im Schulalter verheiratet, da die Familien aufgrund der traditionellen Rollenvorstellungen nicht bereit sind, weiteres Geld in ihre Ausbildung zu investieren. In Usbekistan werden Schüler und Studenten mehrere Monate im Jahr auf den Baumwollfeldern eingesetzt. Viele Jugendliche sehen in einer schulischen Ausbildung keine Perspektive mehr, da der Zugang zu Studien- und Arbeitsplätzen eher vom Geldbeutel als von einem guten Zeugnis abhängt.

Die Arbeitsmärkte bieten auch kaum Perspektiven. In den ärmeren Ländern sind die Menschen zur Auswanderung gezwungen. Es gibt bisher keine präzisen Daten über Migranten aus Zentralasien, inoffiziellen Angaben zufolge spricht man allein in Russland

---

1 Vgl. UN Doc. E/CN.4/2003/68/Add.2.

2 Vgl. Internationale Helsinki Föderation: The Human Rights and Security Situation in Turkmenistan, Wien 2003, S. 5.



von zwei Millionen im Jahre 2001. Einer Umfrage zufolge sind 70 Prozent der jungen Menschen in Zentralasien bereit, in jedes reichere Land auszuwandern. Am stärksten ist Tadschikistan betroffen, sowohl als Transitland für Migranten aus Afghanistan, Pakistan und Iran als auch als Emigrationsland. Die Bevölkerung lebt größtenteils von Geldtransfers, die tadschikische Migranten aus Russland an ihre Angehörigen schicken. Jährlich transferieren sie schätzungsweise 600 Millionen US-Dollar. Nach der Einführung von Visaregimen für Usbekistan und Turkmenistan verteilen sich ca. eine halbe bis anderthalb Millionen tadschikische Migranten auf Kasachstan, Kirgisistan und östliche Regionen Russlands. Die wenigsten sind offiziell registriert. Als Gastarbeiter haben sie häufig unter Diskriminierungen zu leiden. Prostitution und Drogenhandel sind die Folge. Über 40.000 Tadschiken sitzen in russischen Gefängnissen. Abkommen über den Schutz von Arbeitsmigranten gibt es bisher nur mit Kirgisistan. Bezogen auf den Arbeitsmarkt ist Kasachstan sowohl Auswanderungs- als auch Einwanderungsland. Russischsprachige Kasachen emigrieren nach Russland, Usbeken versuchen teilweise unter sklavenartigen Bedingungen ihren Lebensunterhalt bei der Baumwollernte in Südkasachstan zu bestreiten.

### **Grenzkonflikte und ethno-politische Gefährdungen**

Die in der Sowjetzeit festgelegten Grenzen der zentralasiatischen Staaten spielten damals kaum eine Rolle. Seit der Unabhängigkeit der neuen Staaten wurde deutlich, dass viele Grenzen noch nicht demarkiert und Territorialfragen ungeklärt sind. Problematisch ist dies im Ferghanatal, wo die meisten unklaren Grenzziehungen bestehen. Kirgisistan, Usbekistan und Tadschikistan haben eine Reihe von kleinen territorialen Exklaven auf benachbartem Territorium, wodurch es immer wieder zu Diskriminierungen oder zu Streit über Boden und Wasser kommt. Ungelöste Territorialfragen bestehen aber auch zwischen Usbekistan gegenüber Kasachstan und Turkmenistan. Umgekehrt bestehen dort, wo Grenzpfähle errichtet wurden, teilweise sehr rigide Grenzkontrollen und der Grenzverkehr wird durch hohe Transitgebühren erschwert. Eine extreme Form des Grenzschutzes ist seit dem Jahr 2000 die usbekische Abriegelung der Grenze zu Tadschikistan durch Landminenfelder als Reaktion auf angebliche Angriffe der IBU aus Tadschikistan. Bereits 70 Tadschiken sind durch Minen ums Leben gekommen. Die Konfliktpotenziale an den Grenzen erhöhen sich durch latente ethno-politische Spannungen. Während Kasachstan mit seinen über 25 Völkern sich seine tolerante Minderheitenpolitik zu Gute hält, drohen die Führungen der Ferghanastaaten, die wirtschaftliche Not in der multiethnischen, lange Zeit friedlich nebeneinander lebenden Bevölkerung ethno-politisch zu instrumentalisieren.

### **Problematisches Wassermanagement**

Die meisten Menschen des Aral-See-Beckens leben in Oasen entlang der Flüsse, die von Wüste umgeben sind. Bewässerte Landwirtschaft ist die wichtigste wirtschaftliche Aktivität. Mitte der 1990er Jahre basierten 15 Prozent des landwirtschaftlich genutzten Bodens, 40 Prozent der Ernte, 30 Prozent des Bruttosozialprodukts und 40 Prozent der Beschäftigung auf Bewässerung. Auf den ersten Blick ist ausreichend Wasser vorhanden. Wegen der unterschiedlichen natürlichen Wasserzufuhr, insbesondere der Flüsse Amu Dar'ya und Syr Dar'ya in den Ober- (Kirgisistan, Tadschikistan) und den Unterlaufländern (Usbekistan, Kasachstan) besteht aber ein Verteilungsproblem (vgl. Beitrag 4.5. und

Friedensgutachten 2003, Beitrag 4.3.). Die Zurückhaltung von Wasser zur Elektrizitätsgewinnung durch die Oberlieger verursacht Wasserknappheit bei Unterliegern, die die Energieknappheit der Ersteren ausnutzen, um durch konditionierte Energielieferungen Druck auf ihre Nachbarn auszuüben. 1992 legte die zwischenstaatliche Wasserkommission jährliche Rückhaltequoten fest, doch Tadschikistan und vor allem Kirgisistan beschwerten sich häufig über niedrige Quoten zur Hydroenergiegewinnung und vor allem im Winter über ausbleibende Brennstofflieferungen aus Usbekistan und Kasachstan. Noch fehlt ein ganzheitlicher Lösungsansatz, der sozioökonomische Folgeprobleme regelt, wenn entweder die Hydroenergiegewinnung oder die Bewässerungsmenge verringert werden sollen.

Ein weiteres Problem stellt die zunehmende Versalzung der Aralsee-Region dar. Die wirtschaftliche Bedeutung des Sees lag in der Fischerei und im Transportwesen. Fischfang und -verarbeitung mussten 1983 eingestellt werden, da viele Fischarten ausstarben. Das massiv ausgeweitete sowjetische Bewässerungswesen reduzierte den Wasserstand des Sees beträchtlich. Seit 1970 ist er stetig kleiner geworden. Die gesamte Region um den See – die Autonome Republik Karakalpakstan – gilt als ökologisches Katastrophengebiet. Die zunehmende Versalzung sowie die Kontaminierung des Wassers und des Bodens durch toxische Chemikalien aus der Landwirtschaft haben zu gravierenden Gesundheitsschäden in der Bevölkerung (Missbildungen, Totgeburten) geführt. Die bisherigen Anstrengungen der Anliegerstaaten und des Internationalen Fonds zur Rettung des Aralsees haben noch keine Abhilfe schaffen können. Zudem fehlt in Taschkent der politische Wille, die Probleme Karakalpakstans wirklich ernst zu nehmen.

### **Florierender Drogenhandel**

Der Drogenhandel hat eine lange Geschichte in Zentralasien und im Hauptanbaugebiet Afghanistan. Der Schmuggel nach Europa erfolgt zunehmend über die GUS-Staaten anstelle der Routen über Pakistan oder Iran/Türkei. Tadschikistan hat eine Schlüsselstellung als Transitland, und Drogenschmuggel ist dort ein wichtiger Wirtschaftsfaktor. Nach Angaben der *International Crisis Group* entfielen im Jahr 2000 30 bis 50 Prozent des tadschikischen Volkseinkommens auf den Drogenhandel. Jährlich werden 70.000 Kilogramm afghanisches Rohopium durch Tadschikistan geschleust. Dort sind sie 14 Millionen US-Dollar wert, in Moskau bereits 700 Millionen und in Westeuropa weit über eine Milliarde.<sup>3</sup> Hohe Regierungsvertreter, die Sicherheitskräfte und nicht zuletzt das im Land stationierte russische Militär sind in Drogengeschäften involviert. Die Maßnahmen der Regierungen zur Drogenbekämpfung sind in ihrer Wirksamkeit begrenzt. Bilaterale Abkommen im GUS-Raum oder Büros zur Drogenkontrolle haben oft Fassadencharakter. Problematisch ist aber auch die zunehmende Zahl der Drogenabhängigen vor Ort. Die Zahl der lokalen Konsumenten nimmt rapide zu und in Verbindung damit wächst auch die Zahl von Aids-Erkrankungen.

### **Viel militärische Terrorismusbekämpfung – wenig Konfliktprävention**

Die Strategen der Anti-Terror-Koalition befassten sich bisher eher wenig mit solchen gesellschaftspolitischen Stabilitätsgefährdungen. Nach dem 11. September 2001 und der

<sup>3</sup> Vgl. *International Crisis Group, Central Asia: Drugs and Conflict*, Osch/Brüssel 2001, S. 15.

Niederschlagung des Taliban-Regimes in Afghanistan wurden in zentralasiatischen Staaten rasch über 3.500 Soldaten der Anti-Terror-Koalition stationiert. Damit verbunden sind Finanzhilfen und Unterstützungsprogramme. Für Sicherheitsgarantien der USA bot zunächst das strategisch wichtige Usbekistan die Nutzung seines Luftraumes und Stationierungsrechte an. Die USA nutzen nun wie vor ihnen die Sowjetunion im Afghanistankrieg den Luftstützpunkt Chanabad, die Bundesrepublik Deutschland den Militärflughafen Termez. Kirgisistan steht dem kaum nach. Ein bilaterales Militärabkommen sieht die Stationierung von bis zu 3.000 US-Soldaten beim Flughafens Manas/Bischkek vor. Auch Tadschikistan stellte den USA einen Luftwaffenstützpunkt an der afghanischen Grenze zur Verfügung. Der Flughafen in Duschanbe soll für schwere Transport- und Kampfflugzeuge nutzbar gemacht werden. 450 französische Militärangehörige sind hier stationiert. Auch Kasachstan ermöglicht US-Militärmaschinen die Nutzung seiner Flughäfen. Seit Februar 2004 ist eine Ausweitung der militärischen Beziehungen im Gespräch. Nur das neutrale Turkmenistan hat keine Militärabkommen vereinbart.

Russland, in Zentralasien bisher die sicherheitspolitische Vormacht, passte sich pragmatisch an die veränderte internationale Lage an. Mit Kasachstan, Tadschikistan und Kirgisistan ist es weiterhin über den Vertrag über Kollektive Sicherheit der GUS sowie über Freundschaftsverträge (Kasachstan 1998, Kirgisistan 2000) und einen Stationierungsvertrag (Tadschikistan 2002) verbunden. Für Moskau weniger klar sind die sicherheitspolitischen Ambitionen Usbekistans, das den Vertrag über Kollektive Sicherheit 1999 zusammen mit Georgien und Aserbaidschan aufgekündigt hatte und im gleichen Jahr am Rande des NATO-Gipfels in Washington der GUUAM<sup>4</sup> beigetreten war. Mit Turkmenistan regelt Russland weiterhin den Grenzschutz gemeinsam. Schon aus geographischen Gründen spielt neben Russland auch China eine sicherheitspolitische Rolle in Zentralasien, unter anderem über die 1996 gegründete Schanghai Organisation für Zusammenarbeit (SOZ).<sup>5</sup> Wie Washington setzen aber auch Moskau und Peking bei der Terrorismusbekämpfung hauptsächlich auf militärische Instrumente. So hat die SOZ 1996 ein Abkommen über vertrauensbildende Maßnahmen auf militärischem Gebiet abgeschlossen und 2000 ebenso wie bereits die GUS ein Anti-Terror-Zentrum in Bischkek eingerichtet. Maßnahmen der GUS (Programm zur Terrorismusbekämpfung, gemeinsame Manöver, schnelle Eingreiftruppe) hatten bisher freilich eher symbolischen Charakter und blieben oft im Deklaratorischen stecken. Auch in den wenigen regionalen Eigeninitiativen der zentralasiatischen Staaten zur Bekämpfung des Terrorismus dominieren militärische Maßnahmen.

### **Sicherheitsstrategische Kooperation: Probleme und Perspektiven**

Wie in anderen islamischen Krisenregionen der Welt droht auch in den ökonomischen Problemgebieten Zentralasiens der Islamismus zu einem Ventil für soziale Probleme zu werden. In dem Maße wie die regimekritische Opposition unterdrückt wird, erscheint der Bevölkerung ein islamischer Staat oft als einziger Hoffnungsschimmer: islamistische Bewegungen finden zunehmend Anhänger, die Gewaltbereitschaft steigt mit dem Grad der politischen Unterdrückung. Noch ist die Entwicklung offen. Die Attentate von Taschkent

<sup>4</sup> Die Abkürzung steht für die Mitgliedsländer Georgien, Ukraine, Usbekistan, Aserbaidschan und Moldova.

<sup>5</sup> Mitglieder der SOZ sind Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Usbekistan, Russland und China.

können sowohl zu einer Radikalisierung als auch zu einer weiteren Repressionswelle führen.

Die Truppenstationierungen der Anti-Terror-Koalition in Zentralasien sind in verschiedener Hinsicht nicht dazu angetan, diesem Bedrohungspotenzial zu begegnen. Bei den Stationierungsverträgen handelt es sich um Abkommen mit den autokratischen Führungen, was Misstrauen bei der ohnehin von Demokratisierung und Marktwirtschaft frustrierten Bevölkerung hervorruft. Umfängliche Truppenstationierungen sind darüber hinaus weder ein adäquates Mittel, um islamistischen Gruppen zu begegnen, noch um Stabilitätsgefährdungen entgegenzuwirken. Vor allem den USA geht es auch nach dem vorläufigen Ende des Krieges im Irak primär um Rohstoffsicherung, Machtprojektion und Einflussphären in einer strategisch instabilen Region, in der keine wirksame Sicherheitsordnung besteht und sowohl Regional- als auch Hegemonialmächte um ökonomischen und strategischen Einfluss ringen.

Mit den zentralasiatischen Führungen zusammenzuarbeiten, stellt eine schwierige politische Gratwanderung dar. Wie kann Kontakt gehalten werden, ohne Menschenrechtsverletzungen zu legitimieren. Auf amerikanischer Seite entstand bereits eine beträchtliche Diskrepanz zwischen dem Kurs des *State Department* und dem des Verteidigungsministeriums. Unkritisch stellten die Militärstrategen aus dem Pentagon geheime Kontakte zu den autokratischen Machthabern her. Die unter diesen Bedingungen in die Region geflossenen, beträchtlichen Finanzmittel werden kaum der Linderung der wirtschaftlichen Defizite zu Gute kommen, sondern der privaten Bereicherung der Machthaber dienen. In dem Maße wie sich die militärischen Beziehungen festigen, wächst die Ignoranz der Autokraten gegenüber Druck von außen. Im Falle Usbekistans besteht sogar die Gefahr einer durch die Anti-Terror-Koalition finanzierten Militarisierung des Staates.

Der Kooperationskurs der Anti-Terror-Koalition errichtet der internationalen Staatengemeinschaft Hindernisse, ihre ökonomische Unterstützung zu konditionieren. Symptomatisch dafür waren die Verhandlungen der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) mit Usbekistan im Januar 2004. Vor der Kreditvergabe überprüfte die Bank die Vorgaben, die sie den usbekischen Behörden im März 2003 gesetzt hatte (politische Grund- und Freiheitsrechte, Konvertierbarkeit der Währung, Weiterentwicklung des Außenhandels, der Eigentumsrechte, der Privatisierung, Bankenreform). Während die usbekische Währung seit Herbst 2003 konvertierbar ist, konstatierten die Experten keine Fortschritte bei den politischen Freiheiten. Insbesondere Folter in Gefängnissen und die Nichtregistrierung oppositioneller Parteien wurden moniert. Während die EBRD sich eine Überprüfung ihrer Länderstrategie für Usbekistan vorbehielt, zeigte sich, dass die Mitglieder der Anti-Terror-Koalition sehr viel niedrigere Hürden bei der Vergabe von Hilfsgeldern ansetzten. Der EBRD-Kurs wurde geradezu torpediert. Zeitgleich zu den Verhandlungen der Bank beeilten sich zwei hohe US-Gesandte, Taschkents Beitrag im Kampf gegen den Terrorismus zu würdigen und bescheinigten Präsident Karimow Fortschritte beim Menschenrechtsschutz.

Welche Konsequenzen lassen sich daraus für die europäische Zentralasienpolitik ziehen? Als Zivilmacht kann die Europäische Union gemeinsam mit EBRD und OSZE dazu beitragen, dem Primat des Politischen vor dem Militärischen Geltung zu verschaffen. Deutliche Akzente in dieser Richtung setzte EU-Kommissar Chris Patten bei seiner Zentralasienreise im März 2004. Durch klare Differenzierungen zwischen den verschiedenen

Gastländern demonstrierte er, dass ihm an einer Einbeziehung der Staaten der Region in den EU-Erweiterungskontext gelegen ist, dass von diesen aber mehr Schritte in Richtung auf OSZE-Normen (u.a. Wahlgesetze, Menschenrechtsschutz) erwartet werden. Im Fall Kasachstan könnte es z.B. durch ein Zusammenspiel von EU und OSZE gelingen, das kasachische Ziel, im Jahre 2009 den OSZE-Vorsitz zu übernehmen, konstruktiv-kritisch zu begleiten.

Die Möglichkeiten der *Linkage*-Politik, d.h. die Verknüpfung von Kooperationsanreizen mit politischen Forderungen könnte noch besser ausgeschöpft werden, z.B. im Fall Turkmenistans. Hier hätte die EU bei ihren Gesprächen über Energierohstoffe, Transport und Kommunikation im Januar 2004 stärker beachten sollen, inwieweit außenwirtschaftliche Beziehungen das Regime stabilisieren. Im Falle einer Verschärfung der innenpolitischen Repression müsste vor allem gegenüber Usbekistan und Turkmenistan geprüft werden, ob und welche Sanktionsmöglichkeiten gezielt die Führungseliten des Landes treffen könnten.

In der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit steht gegenüber den ärmeren zentralasiatischen Staaten kurzfristig wirksame Unterstützung an, damit eine Verelendung der Bevölkerung verhütet und die Kluft zwischen Stadt und Land sowie reichen Eliten und der breiten Bevölkerungsschicht der Armen verringert wird. Dringlich ist der Wiederaufbau des Bildungssystems, ist Bildung doch ein Schlüsselfaktor zur Bekämpfung von Armut und zur Absicherung nachhaltiger Entwicklung. Bei Kooperationsvorhaben auf nichtstaatlicher Ebene sollten vor allem kluge Wege gefunden werden, den traditionellen, gesellschaftlichen Kontext der Region zu integrieren. Hilfe sollte stärker an traditionellen Versorgungsnetzwerken anknüpfen und diese transformieren als ausschließlich Nichtregierungsorganisationen ohne gesellschaftliche Verankerung mit Entwicklungsaufgaben zu betrauen.

**Andrea Berg/Anna Kreikemeyer/Delia Rahmonova-Schwarz**<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Wir danken Fausta Simaityte für Rat und Unterstützung.

## 2.6. Bolivien – Krise eines Friedensmodells

Mit der jüngsten Eskalation gewaltsamer sozialer Unruhen in Bolivien ist ein viel gelobtes Friedensmodell in die Krise geraten. Während sich in den 1990er Jahren – mit dem nicht enden wollenden Bürgerkrieg in Kolumbien (vgl. Friedensgutachten 2003, Beitrag 6.1.), dem Zerfall des venezolanischen Parteiensystems, der autoritären Fujimori-Ära in Peru und den notorischen Instabilitäten in Ecuador – die Andenregion als neue Krisenzone Südamerikas etablierte, wurde Bolivien als “Traumland der Reformen” gefeiert.<sup>1</sup> Und dies nicht nur in wirtschaftspolitischer Hinsicht: Gerade im Hinblick auf die demokratieförmige Befriedung des politischen Konfliktaustrages galt die “paktierte Demokratie” Boliviens mit ihrer Orientierung auf Konsens und Kompromissbereitschaft als außergewöhnlich erfolgreich. Noch 2001 zeichnete die Bertelsmann-Stiftung diese “herausragenden Entwicklungsleistungen” mit dem Carl Bertelsmann-Preis aus. Ausgerechnet im ärmsten Land der Region, das in den ersten 160 Jahren der Unabhängigkeit knapp 200 Putsch erlebte hatte, schien seit Abschluss der Transition zur Demokratie 1985 die schwierige Kombination von demokratischer Pazifizierung des politischen Konfliktaustrages und konsequenter neoliberaler Restrukturierung von Wirtschaft und Gesellschaft zu gelingen.

So oberflächlich solche Beobachtungen vielfach schon in den 1990er Jahren waren, so ist der Mythos bolivianischer *best practices* auf den Feldern politischer und ökonomischer Reformen mittlerweile endgültig zerbrochen. Seit 2000 durchlebt das Land eine Phase wellenartig verlaufender Konflikteskalation: Nach ersten schweren Unruhen im Frühjahr 2000 sowie im Februar 2003 erreichte die Protestwelle im vergangenen Oktober ihren vorläufigen Höhepunkt. Die – in der in Bolivien üblichen Kriegsmetaphorik – als “Krieg ums Gas” titulierten Auseinandersetzungen forderten rund 60 Tote und Hunderte Verletzte und mündeten in der regelrechten Vertreibung des gerade ein Jahr zuvor gewählten Präsidenten Sánchez de Lozada.

Mit der Amtsübernahme durch den bisherigen Vize-Präsidenten Carlos Mesa gelang es zwar, sowohl die insbesondere von der “internationalen Gemeinschaft” geforderte verfassungsmäßige Ordnung beizubehalten, als auch die protestierenden Massen zu einem “Waffenstillstand” zu bewegen. Die Schonfrist, die die zentralen Protestgruppen der neuen Regierung eingeräumt haben, läuft allerdings schnell ab. Und obwohl Mesa bisher auf die wichtigsten Forderungen der Oktober-Proteste einzugehen scheint und sich die “internationale Gemeinschaft” angesichts der zugespitzten Lage betont hilfsbereit zeigt, ist eine erneute Eskalation der Proteste nicht unwahrscheinlich.

Um die weitere Entwicklung der sozialen Auseinandersetzungen nach dem unfreiwilligen Regierungswechsel einschätzen zu können, fragt dieser Beitrag nach den Ursachen der gegenwärtigen Konflikteskalation. Als sozioökonomische Hintergründe werden das Scheitern der neoliberalen Reformen sowie die von den USA angetriebene Vernichtung der Kokafelder identifiziert. Gleichzeitig zeigt sich aber, dass es gerade ein Schritt der Demokratisierung – die wachsende Mobilisierung und politische Organisation der indigenen Mehrheitsbevölkerung – ist, der die Demokratie Boliviens vor ernste Herausforderungen stellt. Sie offenbaren die Schattenseite des bolivianischen “Modells”: Die Zuverlässigkeit

<sup>1</sup> “Bolivien. Traumland der Reformen”, in: Der Spiegel, Nr. 45/1996, S. 184-194.

und Kompromissfähigkeit der “paktierten Demokratie” beruhte auf einem faktischen Kartell aus drei großen Parteien, die bei weitgehender programmatischer Einigkeit in wechselnden Bündnissen (“Pakten”) das politische Geschehen des Landes bestimmten. “Hinter dem Aufruhr in den Anden” liegt also, wie der *Economist* zu Recht urteilt, “ein Kampf um die Bildung von Massendemokratien, in denen Indigene wie Arme gleiche Rechte genießen und politische Führung nicht mehr nur ein Monopol der Elite ist”.<sup>2</sup>

## Etappen der Konflikteskalation

### Eine Auseinandersetzung neuer Qualität: Der “Krieg ums Wasser” 2000

Der Verkauf der Wasserversorgung von Cochabamba an ein Konsortium internationaler Unternehmen löst die Unruhen aus, die die gegenwärtige Konflikteskalation einläuten. Angesichts einer geplanten drastischen Erhöhung der Wassertarife schließen sich breiteste Schichten der Provinzhauptstadt und der ebenfalls betroffenen Umgebung Anfang 2000 zu einem Bündnis “zur Verteidigung des Wassers und des Lebens” zusammen. Nach Demonstrationen, Streiks und der Blockade der Stadt breiten sich die Unruhen schnell über das gesamte Land aus. In allen großen Städten des Landes kommt es zu teils massiven Protesten, während auf dem Andenhochland (*Altiplano*) indigene Kleinbauern die zentralen Fernstraßen blockieren. Die Gewalt eskaliert, als die Regierung von Präsident Hugo Banzer versucht, die Proteste in Cochabamba gewaltsam niederzuschlagen und den Ausnahmezustand ausruft. Das Vorgehen von Polizei und Militär führt zu mindestens acht Toten und 50 Verletzten, heizt die Proteste aber lediglich weiter an. Schließlich verzichtet die Regierung auf die Gebührenerhöhung und das internationale Konsortium zieht sich von seinem Vorhaben zurück.

Der “Krieg ums Wasser” kann *ex post* als “Präzedenzfall”<sup>3</sup> für die neue Protestwelle betrachtet werden. Denn hier ließ sich die generelle Kritik, der Neoliberalismus schade der breiten Bevölkerung und unterminiere die nationale Souveränität, massenwirksam umsetzen in eine breite Mobilisierung gegen eine konkrete materielle Verschlechterung, die es mit klaren Forderungen (Abkehr von der Privatisierung, keine Gebührenerhöhung) und Maßnahmen (Organisation, Protest, Blockade) zu verhindern galt. So vereinigten sich in den Protesten über ethnische oder soziale Unterscheidungen hinweg Gewerkschaften, Lehrer, Studenten, Umwelt-Aktivisten, Nachbarschaftsgruppen, indigene Klein- und Kokabauern.

Ausgehend von diesem ersten “Sieg gegen das neoliberale Wirtschaftsmodell” eskalieren im Herbst 2000 erneut landesweit die sozialen Auseinandersetzungen. Schon Anfang 2001 sieht die *Neue Zürcher Zeitung* einen “chronisch gewordenen Zyklus von Volksaufständen, blutiger Niederschlagung, Konzessionen und temporärem Verhandlungsfrieden”.<sup>4</sup> Ein Muster, das sich im Laufe des Jahres 2001 fortsetzt.

<sup>2</sup> “Latin America: The turmoil down south”, in: *The Economist*, 1.11.2003, S. 15 (eigene Übersetzung).

<sup>3</sup> “Wichtig ist ein Dach über dem Kopf. Die ethnische Ebene der sozialen Konflikte in Bolivien ist eng verbunden mit der Wirtschaftsentwicklung des Landes”, in: *Frankfurter Rundschau*, 18.10.2003, S. 7.

<sup>4</sup> *NZZ*, 27.2.2001.

### **Ein demokratischer Umbruch ohne Folgen: Die Wahlen 2002**

Die Wahlen im Juni 2002 stellen eine weitere zentrale, allerdings gewaltlose Etappe der gegenwärtigen Protestwelle dar. Mit Evo Morales erreicht der indigene Kokabauer und Kandidat der linken "Bewegung zum Sozialismus" (*Movimiento al Socialismo*, MAS) überraschend die Stichwahl um die Präsidentschaft, während ins Parlament erstmals eine starke indigene Vertretung einzieht. Morales' MAS und die *Indígena*-Partei MIP (*Movimiento Indígena Pachacutec*) des Hochlandbauern Felipe Quispe erreichen zusammen 27 Prozent.

Die Wahl beendet aber keineswegs die Konfrontation zwischen Protestgruppen und Sicherheitsorganen. Denn mit dem demokratischen Umbruch setzt sich die "Konfrontation zwischen den zwei Boliviens" im Parlament fort:<sup>5</sup> Die traditionellen Parteien rücken gegenüber den anti-systemisch auftretenden indigenen Kräften zusammen und wählen – gemäß der bolivianischen Verfassung entscheidet der Kongress die Stichwahl – den ehemaligen Präsidenten und Großunternehmer Sánchez de Lozada zum Präsidenten, von dem weder in wirtschaftspolitischer Hinsicht, noch bezogen auf die Kokavernichtungsstrategie grundlegende Veränderungen zu erwarten sind. Entsprechend können die *Indígenas* auf parlamentarischem Wege keine politische Forderung durchsetzen und eine erneute Protestwelle bleibt nur eine Frage der Zeit und des Anlasses.

### **Ein klares Warnsignal: Der "Februar-Krieg" 2003**

Zwei Tage im Februar 2003, in denen Boliviens faktische Hauptstadt La Paz von bürgerkriegsähnlichen Zuständen erschüttert wird, machen die Brisanz der Lage endgültig klar. Dieses Mal löst die Ankündigung einer neuen Einkommenssteuer, mit der die Regierung den Sparanforderungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) nachkommen will, die Unruhen aus. Als Militäreinheiten versuchen, die teils randalierenden Demonstranten mit Tränengas von Regierungsgebäuden zurückzudrängen, kommt es aus nicht restlos geklärten Umständen zwischen mitdemonstrierenden Polizisten und Streitkräften zu heftigen Feuergefechten, die rund 30 Tote fordern. Präsident Sánchez de Lozada sieht sich schließlich gezwungen, das Militär zurückzuziehen. Darauf werden einige Regierungsgebäude verwüstet, der Präsident selbst muss in einem Krankenwagen fliehen und Jugendgruppen ziehen plündernd durch die Stadt. Der Präsident muss die geplante Steuer zurückziehen und kann seinen Rücktritt – den wenige Tage später erneut Tausende bei friedlichen Demonstrationen in La Paz fordern – nur umgehen, indem er sein Kabinett komplett neu besetzt.

### **Der vorläufige Höhepunkt der Eskalation: Der "Krieg ums Gas"**

Dass die Konfliktslage, die nach den Ereignissen vom Februar 2003 nicht mehr zu übersehen war, *ceteris paribus* erneut eskalieren würde, durfte niemanden überraschen. Auch die Brisanz der Erdgas-Frage war offensichtlich. Denn der von der Regierung ins Auge gefasste Export von bolivianischem Erdgas über einen chilenischen Hafen nach Nordamerika berührte gleich mehrere höchst sensible Themen:

---

<sup>5</sup> Donna Lee Van Cott: From Exclusion to Inclusion. Bolivia's 2002 Elections, in: *Journal of Latin American Studies*, 35 (2003): 4, S. 774.



- Die Tradition der Ausbeutung: Mit dem Erdgas-Export stand der Ausverkauf des (nach Silber und Zinn) letzten großen Rohstoff-Reichtums des Landes an.
- Die höchst umstrittene Privatisierungsthematik: Seit der Privatisierung des Erdgas-Sektors in den 1990er Jahren steht dem Staat von neu erschlossenen Erdgasfeldern lediglich ein Anteil von 18 Prozent zu. Da sich dieser Anteil aber auf den Erlös abzüglich der Transportkosten bezieht, hätte sich die reale Beteiligung Boliviens an den Erdgaseinnahmen nach Schätzungen auf jährlich 40 Mio. US-Dollar belaufen – gegenüber gut einer Milliarde US-Dollar auf Seiten des internationalen Konsortiums.
- Die “offene Wunde” des verlorenen Salpeterkrieges: Mit Chile sollte ausgerechnet das Land, an das Bolivien 1883 den Zugang zum Pazifik verloren hatte, vom bolivianischen Erdgasexport profitieren.
- Der “US-Imperialismus”: Die US-Wirtschaft sollte mit billiger, bolivianischer Energie versorgt werden, während breite Teile der bolivianischen Bevölkerung keinen Zugang zu Erdgas besitzen.

Der *guerra del gas* beginnt im September 2003 in El Alto, einer Satellitenstadt im Großraum La Paz, die im Zuge von Landflucht und Abwanderung aus den Bergbauregionen schnell angewachsen war und dessen hauptsächlich indigene Bevölkerung zu über 90 Prozent in Armut lebt. Massive Blockaden in El Alto schneiden die Millionenstadt La Paz weitgehend von der Außenwelt ab, der indigene Kleinbauernführer Felipe Quispe tritt in einen Hungerstreik, mehr als 100.000 folgen dem Aufruf zu einer landesweiten Protestaktion der sozialen Bewegungen, und die Kleinbauern des *Altiplano* blockieren ihrerseits wichtige Fernstraßen. Nachdem Konfrontationen zwischen Demonstranten und Polizeikräften erste Todesopfer fordern, eskaliert im Oktober die Situation. Durch die anhaltenden Blockaden werden in La Paz Brennstoffe und Nahrungsmittel knapp; die Regierung entscheidet sich, El Alto gewaltsam einzunehmen. Die blutigen Straßenkämpfe mobilisieren nun erst recht weitere Proteste. Während Felipe Quispe zunächst relativ isoliert den “Krieg ums Gas” ausgerufen hatte, erreichen die Demonstrationen eine landesweite Massenbasis. Evo Morales’ Kokabauern (*cocaleros*) und schließlich auch die Mittelschichten von La Paz sowie die Kirchen verlangen, der “Mörder” Sánchez de Lozada müsse zurücktreten.

Letztendlich fordern die Auseinandersetzungen zwischen mit Steinen und Stöcken bewaffneten Demonstranten und den scharf schießenden Sicherheitskräften rund 60 Tote sowie Hunderte Verletzte. Erst als Sánchez de Lozada die Flucht nach Miami antritt und sein Vize Carlos Mesa die Präsidentschaft übernimmt, enden die Unruhen. Der parteilose und angesehene ehemalige Journalist Mesa, der sich gerade noch rechtzeitig von Sánchez de Lozadas Repressionsstrategie distanzierte, kommt den Protestforderungen weit entgegen: Er beruft ein Kabinett parteiunabhängiger Kandidaten und verspricht, ein Referendum zum Thema Erdgas durchzuführen sowie eine verfassungsgebende Versammlung vorzubereiten. Die Protestbewegungen gewähren der neuen Regierung eine Schonfrist.

## **Hintergründe der Eskalation**

### **Scheitern des Neoliberalismus und Koka-Vernichtung**

Die gegenwärtige Konflikteskalation hat einen eindeutig sozioökonomischen Hintergrund: das Scheitern der seit 1985 konsequent verfolgten neoliberalen Reformpolitik.

Zwar kann diese auf dem Gebiet der makroökonomischen Stabilisierung durchaus Erfolge aufweisen, doch hat sie für die übergroße Mehrheit der Bevölkerung die Armut nicht verringert und die soziale Ungleichheit weiter verschärft.

Nach fast zwei Jahrzehnten demokratischer Regierungen und neoliberaler Reformen ist das Land unverändert eines der ärmsten und am höchsten verschuldeten Südamerikas. Das Pro-Kopf-Einkommen der 8,7 Millionen Bolivianerinnen und Bolivianer ist in den vergangenen Jahren wieder unter 1.000 US-Dollar pro Jahr gesunken – und dies spiegelt nur den Durchschnitt wider. Etwa zwei Drittel der Bevölkerung leben unterhalb der offiziellen Armutsgrenze, über 2,5 Millionen Menschen in extremer Armut. Die ohnehin massive nationale Einkommensungleichheit stieg in den 1990er Jahren weiter an. Dabei haben Armut und Ungleichheit ein klares ethnisches und regionales Gesicht: Die weitestgehend indigene Bevölkerung auf dem Land, aber auch in städtischen Ballungsräumen wie El Alto lebt in aller Regel zu über 90 Prozent in Armut. Wirtschaftlich ist Bolivien unverändert extrem außenabhängig: von Absatzmärkten für die wenig diversifizierten Exportprodukte (Erdgas, Metalle, Soja) wie von kontinuierlichen Kredit- und Hilfszahlungen, nicht zuletzt, um die auch nach den diversen internationalen Um- und Entschuldungsinitiativen enorme Auslandsverschuldung bedienen zu können.

Während in Ländern wie Ecuador und Argentinien, wo ebenfalls “soziale Explosionen” gewählte Präsidenten aus dem Amt vertrieben, tiefe Finanzkrisen diese soziale und wirtschaftliche Miss-Erfolgsbilanz potenzierten und so die soziopolitische Konflikteskalation auslösten<sup>6</sup>, blieb Bolivien von einer sich entsprechend zuspitzenden Wirtschaftskrise verschont. Das Land erlebte im Zuge der jüngsten regionalen und weltwirtschaftlichen Turbulenzen zuletzt “nur” eine Phase mehrjähriger ökonomischer Stagnation.

Der Faktor, der das Fass der latenten, generellen und keineswegs neuen Unzufriedenheit zum Überlaufen brachte, war in Bolivien die Vernichtung der Kokafelder im Rahmen des von den USA vorangetriebenen *War on Drugs*. Schließlich stellte die Koka- und Drogenökonomie lange Zeit nicht nur makroökonomisch die zentrale Devisenquelle dar, sondern fungierte auch sozial als Auffangnetz für die Verlierer von Schuldenkrise und neoliberaler Restrukturierung. Insbesondere ehemalige Minenarbeiter fanden in den 1980er Jahren im Koka-Anbau ein neues Auskommen – dies gilt nicht zuletzt für den *cocalero* Evo Morales selbst.

Entsprechend hatte die von Präsident Hugo Banzer nach seiner Wahl 1997 eingeleitete Verschärfung der Koka-Vernichtungspolitik harte Folgen. Der *Plan Dignidad* des früheren Militärdiktators Banzer zielte, wie von der US-Regierung verlangt, auf eine völlige Vernichtung der illegalen Kokapflanzungen (jenseits eines begrenzten Anbaus zum traditionellen Gebrauch) und führte zwischen 1998 und 2000 zu einer drastischen Reduktion der bolivianischen Kokaproduktion. Sie ist insbesondere in der ehemaligen Hauptanbauregion, dem Chapare-Tal nahe der Provinzhauptstadt Cochabamba, drastisch gesunken. Dieser “Erfolg” ging mit der Militarisierung des Gebietes, anhaltenden Menschenrechtsverletzungen sowie einem zunehmend organisierten, kriminalisierten und seinerseits gewaltbareitem Widerstand der Kokabauern einher. Kein Wunder also, dass das Gewaltni-

<sup>6</sup> Ausführlich zu diesen beiden Fällen Jonas Wolff: Bestimmungsfaktoren und Konsequenzen der offiziellen Dollarisierung in Lateinamerika. Eine politökonomische Analyse unter besonderer Berücksichtigung Ecuadors, Hamburg 2003, sowie Jonas Wolff: Argentinien nach der Krise. Zur erstaunlichen Stabilität der real-existierenden Demokratie, HSKF-Standpunkt Nr. 5/2003, Frankfurt am Main.

veau im Chapare, ohnehin seit 1995 das Krisengebiet des Landes, nach 1998 noch einmal deutlich anstieg. Zumal die Substitutionsprogramme – Förderung des Anbaus von Obst, Blumen, Palmen – nur geringe Erfolge zeigten.

Obwohl die jüngste Vernichtung von Kokafeldern einigen zehntausend Familien die Existenzgrundlage entzog, hängt das Überleben von noch immer vielen tausend Kleinbauern allein im Chapare vom Anbau der Kokapflanze ab. Als neues Zentrum des Kokaanbaus und damit auch als neuer Krisenherd hat sich mittlerweile aber das traditionelle Anbaugebiet der Yungas nahe La Paz etabliert – vom “Null Koka”-Ziel, an dem auch Banzers Nachfolger bisher grundsätzlich festhalten, ist das Land noch weit entfernt.

### **Soziale Marginalisierung und politische Mobilisierung**

Eine rein sozioökonomische Erklärung der gegenwärtigen Konflikteskalation greift allerdings zu kurz. Denn die große Bevölkerungsmehrheit ist ja weniger mit einer akuten Verschlechterung ihrer Lebensbedingungen als mit einer dauerhaft ausbleibenden Verbesserung konfrontiert. Auch dass in Bolivien regelmäßig scharfe soziale Proteste ausbrechen und die staatlichen Sicherheitsorgane diese repressiv bekämpfen, kann nicht ernsthaft als neue Entwicklung bezeichnet werden. Insbesondere im Rahmen des “Kampfes gegen die Drogen”, den Bolivien erstmals 1976 aufnahm, waren und sind Protest und Gewalt an der Tagesordnung. Und auch die verschiedenen Stufen der Durchsetzung neoliberaler Reformen waren stets von harten Auseinandersetzungen begleitet.

Gleichwohl besitzt die gegenwärtige Welle sozialer und gewaltsam eskalierender Auseinandersetzungen eine neue Qualität.<sup>7</sup> Dies gilt für Form wie Bedeutung der Konflikteskalation. Denn seitdem der früher äußerst kampfstärke Gewerkschaftsdachverband COB (*Central Obrera Boliviana*) und vor allem die ihn dominierenden organisierten Minenarbeiter mit der neoliberalen Wende 1985 – auf die u.a. die breitflächige Schließung staatlicher Minen folgte – ihre nationale Relevanz weitgehend eingebüßt hatten, waren die Proteste und Demonstrationen durch Uneinigkeit, Zersplitterung und relative nationale Irrelevanz gekennzeichnet. Zwar erzwangen hier und da protestierende *cocaleros* gewisse Zugeständnisse, setzten streikende Lehrer oder Polizisten Gehaltserhöhungen durch oder demonstrierten indigene Bauerngruppen in eindrucksvollen Märschen für “Land und Würde”. Im Großen und Ganzen stand die in Armut verharrende Mehrheit der Bevölkerung den wechselnden Regierungspakten zwischen den drei programmatisch weitgehend einigen Großparteien seit 1985 aber eher passiv gegenüber. Ernsthaft herausgefordert wurde diese reichlich exklusive Demokratie erst mit der aktuellen Protestwelle.

Diese Herausforderung spiegelt erstens den Aufstieg gut organisierter und zunehmend politisierter indigener Bewegungen seit den 1980er Jahren wider. Die politischen Reformen der 1990er Jahre, die lokale Volksbeteiligung ermöglichten und die Rechte indigener Gemeinschaften stärkten, unterstützten diesen Trend, ohne aber den indigenen Organisationen einen Einfluss auf die national brennenden Fragen (Wirtschaftspolitik, Kokavernichtung) zu verschaffen. Zweitens finden sich unter der Kritik an Neoliberalismus und Globalisierung, dem Rekurs auf nationale Souveränität und dem gemeinsamen Widerstand gegen die fortgesetzte Ausbeutung des Landes durch eine kleine Elite sowie fremde

<sup>7</sup> Ulrich Goedeking: Bolivien. Nach vier Jahren Stagnation, ein unruhiges Land, in: Brennpunkt Lateinamerika, Nr. 12-01 (30.6.2001), Hamburg, S. 125.

Länder und Konzerne die indigenen mit anderen sozialen Protestbewegungen, Gewerkschaften und linken Parteien zusammen. Das Kokablatt als Tradition und Symbol nationaler Souveränität verleiht auch der Ablehnung des US-dominierten “Kampfes gegen die Drogen” eine landesweit wirksame Kraft weit über deren materielle Implikationen hinaus. Und schließlich wirkt die staatliche Gewalt immer wieder solidarisiert und mobilisierend.

So erhält die weit verbreitete Unzufriedenheit mit der real-existierenden Demokratie und ihrer materiellen Leistungsbilanz eine neue nationale, statt lediglich sektorale oder regionale Relevanz. Gleichzeitig aber gelingt es immer nur punktuell, landesweit breite Gruppen und Organisationen gemeinsam zu mobilisieren. Eine potenziell vereinigende programmatische Plattform jenseits des reinen Abwehrkampfes existiert nicht. Sobald konkrete Ziele erreicht sind, die Politik bestimmten Einzelforderungen nachkommt, zerfällt die jeweilige Protestallianz wieder in ihre heterogenen Teile. Daher das markante Auf und Ab von Konflikteskalation und relativer Beruhigung, das die vergangenen Jahre kennzeichnet.

Diesen dreifachen Trend symbolisieren insbesondere zwei Personen: Felipe Quispe und Evo Morales. Beide sind *Indigenas*, Quispe führt die Aymara-Bauern des bolivianischen Hochlandes an, Morales die Kokabauern des subtropischen Chapare-Gebietes. Gleichzeitig ist Quispe Vorsitzender der starken Landarbeitergewerkschaft, die mittlerweile den nationalen Gewerkschaftsverband dominiert, und außerdem Chef und Abgeordneter der Ende 2000 gegründeten Indigenenpartei MIP. Morales seinerseits ist als Vorsitzender des Dachverbandes der Kokabauern in der Gewerkschaftsbewegung aktiv sowie Chef und Abgeordneter des linken MAS. Drittens besteht aber gerade zwischen Quispe und Morales eine außerordentliche Konkurrenz, die sie bisher nur in Ausnahmesituationen überwinden konnten. Diese hat ihren Ursprung neben persönlichen Gründen in der unterschiedlichen Basis, aber auch in einer abweichenden Strategie: Quispe zielt primär auf indigene Autonomie und Unabhängigkeit, während Morales eher eine national integrationistische, repräsentativ-demokratische Reformstrategie verfolgt. Dabei ist es – insbesondere bei Quispe – ein ethno-nationalistisch gefärbter Diskurs, der einerseits die eigenen Anhänger mobilisiert, andererseits aber spaltet und abgrenzt.

Während sich also auf Seiten der sozialen Protestbewegungen eine Ambivalenz aus Stärke (zumindest punktuell massiver Mobilisierungsfähigkeit) und Schwäche (Heterogenität, fehlende Programmatik) zeigt, reagiert die staatliche Seite ihrerseits ambivalent: Die verschiedenen Regierungen schwankten stets zwischen Ignoranz, Handlungsunfähigkeit, brutaler Repression und Verhandlungsbereitschaft. Dabei mussten sie den konkreten Forderungen in aller Regel nachgeben, ohne dabei aber die eigene Politik grundlegend zu verändern. Während die staatliche Repression die konkreten Auseinandersetzungen erst richtig eskalieren lässt, bedeutet das letztendliche Einschwenken auf Verhandlungen und Zugeständnisse den Erfolg der Proteste, der bei gegebenem Anlass eine neue Protestwelle begründet.

Die jeweiligen Anlässe sind also als vereinigende Momente der heterogenen Protestlandschaft sowohl unabdingbar als auch austauschbar – da sie eben nur als Auslöser einer grundsätzlich hochgradig konfliktiven Konstellation fungieren.

### **Aussichten nach dem Regierungswechsel: Ruhe vor neuem Sturm?**

Die Hintergründe der gegenwärtigen Konflikteskalation stimmen pessimistisch, sind doch derzeit keine grundlegenden Veränderungen abzusehen, die eine längerfristige Beruhigung der aufgeheizten und polarisierten Lage in Bolivien erwarten ließen.

Sozioökonomisch ist eine spürbare Verbesserung unwahrscheinlich. Die internationalen Entschuldungsinitiativen wie die neuen, ebenfalls international geförderten Armutsbekämpfungsstrategien haben bisher nicht mehr als marginale Verbesserungen bewirkt.<sup>8</sup> Dies gilt, solange sich die wirtschafts- und sozialpolitische Orientierung des bolivianischen Staates nicht grundlegend verändert und die Anti-Kokapolitik nicht auf kooperative und materiell tatsächlich kompensierende Strategien umschwenkt.

Politisch ist keine nationale Allianz erkennbar, die im Rahmen der repräsentativ-demokratischen Institutionen die neuen indigenen Eliten sowie progressive Teile der traditionellen Parteien in ein haltbares Reformprojekt einbinden könnte. Solange die Vertreter der indigenen und sozialen Bewegungen im Parlament aber weitestgehend einflusslos, weil strukturell in der Minderheit sind, bleibt die Verlagerung der Auseinandersetzung "auf die Straße" die nahe liegende Alternative. Zumal die bisherige Erfahrung ja zeigt, dass sich hier konkrete politische Erfolge erkämpfen lassen. Damit ist aber völlig offen, wie die neuen politischen Akteure, vor allem die indigenen Organisationen, in die real existierende, d.h. bisher exklusiv strukturierte Demokratie Boliviens einbezogen werden können. Allen Seiten scheinen derzeit programmatische Ideen zu fehlen, die in diese Richtung weisen könnten.

Die "internationale Gemeinschaft" hat Bolivien nach dem Herbst 2003 als neues "Sorgenkind" erkannt und schnell finanzielle Nothilfe zur Verfügung gestellt. Entwicklungspolitisch steht das Land ohnehin seit langem weit oben auf der Prioritätenliste – allerdings mit bis heute eher mageren Resultaten. Außenpolitisch wird selbst den USA zunehmend bewusst, dass die Denunzierung der indigenen Bewegungen als terroristische "Narco-Mafia" diese innenpolitisch stärkt und radikalisiert. Ob die US-Regierung allerdings bereit ist, gegenüber dem noch relativ moderaten Evo Morales zu einer Strategie des "Engagements" zu wechseln, wie es jüngst die *Washington Post* vorgeschlagen hat,<sup>9</sup> scheint mehr als fraglich. Zwar macht die US-Politik bereits erste Schritte zum Dialog mit ausgewählten indigenen Vertretern; aber auf eine Aufgabe des *War on Drugs* deutet derzeit nichts hin.

Damit aber bleibt die Krise auf der Tagesordnung. Denn die zynische Hoffnung, durch schnelle Erfolge in der Vernichtung der Kokapflanzungen zumindest dem von den Kokabauern getragenen Protest die Basis zu entziehen, geht offensichtlich nicht auf. Dafür sorgen einerseits die regionalen Verdrängungseffekte, die den *War on Drugs* seit Jahrzehnten kennzeichnen. Andererseits zeigt sich aber auch im Chapare, wo der Kokaanbau zeitweise massiv reduziert wurde, der Widerstand als ungebrochen. Schließlich weist der Ursprung der "Oktober-Unruhen", die qua Landflucht angewachsenen Armenviertel El Altos, darauf hin, dass selbst eine "erfolgreiche" Vertreibung der heutigen Kokabauern

---

8 Hierzu ausführlich die Fallstudie zu Bolivien in: Hans-Joachim Spanger/Jonas Wolff: Armutsreduzierung durch Demokratisierung? PRSP: Chancen und Widersprüche einer neuen entwicklungspolitischen Strategie, HSFK-Report Nr. 6/2003, Frankfurt am Main, S. 27 ff.

9 *Washington Post*, 25.10.2003.

von ihrem Land alles andere als stabilisierende Folgen haben dürfte. Generell ist es recht unwahrscheinlich – und aus einer nicht bloß stabilitätsfixierten Perspektive auch gar nicht wünschenswert –, dass sich die zentralen Kräfte der indigenen und sozialen Bewegungen in die Rolle einer passiven Marginalität zurückdrängen lassen. Dafür hatten die relativen Erfolge im “Krieg ums Wasser”, in den Wahlen 2002 und bei der Vertreibung Sánchez de Lozadas zu große Symbolkraft.

Zu erwarten ist mithin am ehesten eine Reproduktion der gegenwärtigen Situation, in der mehr oder weniger regelmäßige Krisen die prekäre Lage Boliviens national und international ins Gedächtnis rufen, entsprechende *ad-hoc*-Maßnahmen ergriffen werden, Dialoge und Verhandlungen auf nationaler und internationaler Ebene zu symbolischen wie materiellen Zugeständnissen führen und für eine gewisse Beruhigung sorgen, ohne an der Grundkonstellation der Konflikte Spürbares zu verändern. “Bolivien ist hin und her gerissen zwischen einem abgewirtschafteten System und einem anderen, das noch keine Gestalt angenommen hat”, bringt es der bolivianische Journalist Walter Chávez auf den Punkt.<sup>10</sup>

Wie könnte die “internationale Gemeinschaft” auf diese von außen nicht zu lösende Konstellation zumindest gewaltmindernd einwirken? Zunächst sollten polarisierende, Gewalt fördernde oder gar anwendende Maßnahmen unterlassen werden. Dies betrifft in erster Linie die USA, ihren *War on Drugs* sowie die Versuche, die indigenen Bewegungen ins terroristische Lager zu drängen, aber auch die wirtschaftspolitischen Vorgaben des IWF, die jede bolivianische Regierung in die Zwickmühle zwischen externen und internen Anforderungen treiben. Nur vor diesem Hintergrund wird das – unzweifelhaft wichtige – Drängen auf möglichst gewaltfreie und verfassungsgemäße Prozesse glaubwürdig. Und nur dann macht es Sinn, Dialog und Verhandlung von außen zu unterstützen. Eine externe Förderung nationaler Konsensbildungsprozesse bleibt aber schließlich solange hohl, bis die bi- und multilateralen Geber endlich Bereitschaft zeigen, die finanzielle Strangulierung Boliviens nachhaltig zu lösen. Solange nur diejenigen Schulden erlassen werden, die die Schuldendienstfähigkeit des Landes ohnehin übersteigen, läuft die Forderung ins Leere, die dabei nur theoretisch freiwerdenden – weil ja ohnehin nicht vorhandenen – Mittel zur Bekämpfung von Armut und sozialer Exklusion aufzuwenden. Nach all den Ent- und Umschuldungspaketen der vergangenen Jahre hat die Auslandsverschuldung Boliviens 2003 einen neuen historischen Rekord erzielt. Das mag man zu Recht auch als Ausweis von *bad governance* brandmarken. Aber eine Fortsetzung der Sparanstrengungen wäre das Letzte, was Bolivien derzeit vertragen kann.

**Jonas Wolff**

---

<sup>10</sup> “Der starke Mann vom Chaparé. Bolivien. Aufstieg und Ratlosigkeit einer Bewegung”, in: *Le Monde diplomatique* (deutschsprachige Ausgabe), Mai 2003, S. 21.

## 2.7. Kein Frieden in Sri Lanka?

### Der Weg zum Frieden?

2001 begann in Sri Lanka ein weiterer Versuch, den seit Beginn der 1980er Jahre herrschenden ethnischen Bürgerkrieg zu beenden. Die Beilegung des Konflikts war in der Vergangenheit mehrfach gescheitert. Da es den Konfliktparteien nicht gelungen war, den Konflikt *von innen* heraus zu lösen, versuchte Anfang der 1980er Jahre Indien zuerst Gespräche zu vermitteln und griff später sogar militärisch ein. Aber auch dies beendete den Krieg nicht, sondern verhärtete die Fronten. Ebenso waren in den 1990er Jahren Friedensverhandlungen ohne die Beteiligung externer Akteure gescheitert. Mit Blick auf die Friedensgespräche seit 2001 stellt sich nun die Frage, wie die Chancen für ein dauerhaftes Ende des Bürgerkrieges stehen, und ob sich die Aussicht auf Frieden mit Hilfe externer Akteure verbessern ließe.

Die Initiative von 2001 kann mit Recht als der erfolgversprechendste Versuch einer Konfliktbeilegung in den letzten Jahrzehnten bewertet werden. An dem zumindest zu Beginn der Gespräche positiven Verlauf waren internationale Akteure beteiligt: Im Vorfeld gab es erheblichen Druck aus den USA, Norwegen hatte die Vermittlung der Gespräche übernommen.

Auch innenpolitisch waren verschiedene Entwicklungen zu erkennen, die einen positiven Verlauf der Verhandlungen wahrscheinlicher machten als in den Jahren zuvor. So hatten die Rebellen die Macht in ihrem *de facto* Separatstaat im Nordosten der Insel soweit konsolidiert, dass sie in den Gesprächen eine starke Position einnehmen konnten. Ferner wurden sie von den parlamentarischen Vertretern ihrer Bevölkerungsgruppe als legitime Verhandlungsführer anerkannt. Für die Regierungsseite indes waren einerseits die Kosten des Krieges kaum mehr tragbar und andererseits der internationale Druck hoch, den Konflikt endlich friedlich zu lösen.

Gleichzeitig bestanden aber auch weiterhin negative innenpolitische Probleme fort, die eine friedliche Beilegung des Konfliktes seit Jahrzehnten verhinderten. Wie stehen die Chancen für den Frieden in Sri Lanka heute? Zunächst soll der Weg vom politischen Gegensatz zum offenen ethnischen Bürgerkrieg kurz nachgezeichnet werden, dann werden die Eingriffsmöglichkeiten externer Akteure und die Optionen eines dauerhaften positiven Friedens erörtert.

### Der Bürgerkrieg auf Sri Lanka

Seit 1983 herrscht in Sri Lanka ein blutiger Bürgerkrieg, dessen Hauptakteure die demokratisch gewählte Regierung der singhalesisch-buddhistischen Mehrheitsbevölkerung auf der einen und eine Guerillagruppe der tamilisch-hinduistischen Minderheit, die *Tamil Tigers of Tamil Eelam* (LTTE), auf der anderen Seite sind. Der Bürgerkrieg ist zwar regelmäßig von Friedensverhandlungen unterbrochen worden, zu einer Einigung oder gar Lösung kam es aber nie. Hinderlich für einen dauerhaften Frieden waren in Sri Lanka nicht allein die konfligierenden Positionen zwischen Tamilen und Singhalesen und ein exklusiver singhalesisch-buddhistischer Nationalismus, sondern auch die internen Spannungen innerhalb der ethnischen Gruppen und der machtpolitische Habitus der singhalesischen Elite. Insbesondere die beiden großen singhalesischen Parteien, *Sri Lanka Freedom Party*

(SLFP) und *United National Party* (UNP), die um die Macht konkurrierten, versuchten regelmäßig, die Konfliktlösungsversuche der jeweils anderen zu stören.

Sri Lanka ist eine der ältesten Demokratien der Dritten Welt. Ende der 1940er Jahre von Großbritannien mit einem Westminstermodell in die Unabhängigkeit entlassen, zeigte sich schnell, dass die politische Elite des Landes für die Konsolidierung ihrer eigenen Machtposition mehr Erwartungssicherheit wünschte, als vierjährige demokratische Wahlen ihnen garantieren konnten. So rief die eher linke SLFP 1972 die Republik aus, proklamierte einen Einheitsstaat und verankerte den Buddhismus als Staatsreligion in der Verfassung. 1978 wurde die Verfassung von der konservativen UNP zum Zwecke der eigenen Machtsicherung zu einer Präsidialdemokratie ausgebaut, die dem Präsidenten weitreichende Exekutivrechte zugestand. Linke und tamilische Minderheitsparteien waren trotz ihrer zeitweiligen Beteiligung an der Regierung bereits ab Ende der 1950er Jahre machtpolitisch marginalisiert oder durch interne Zersplitterung geschwächt. So konnte man fast von einem Zweiparteiensystem sprechen, in dem Minderheitenpositionen schlecht vertreten waren. Eine Ausnahme bildeten die muslimischen Parteien, seit Mitte der 1990er Jahre die Königsmacher der singhalesischen Regierungen. Im Wettkampf um Wähler erwies es sich für die singhalesischen Parteien als äußerst massenwirksam, gegen die tamilische Minderheit zu polemisieren und sie politisch, ökonomisch und kulturell zurückzusetzen.

Die Unfähigkeit der tamilischen und singhalesischen politischen Eliten, durch parlamentarische Verhandlung die Marginalisierung der Tamilen aufzuheben, führte Mitte der 1970er Jahre schließlich zu einem radikalen Richtungswechsel auf der tamilischen Seite: Es entstand eine Guerillabewegung unter Führung der *Liberation Tigers of Tamil Eelam* (LTTE), die begann, mit Anschlägen und Selbstmordattentaten das Herrschaftsmonopol der Singhalesen in Frage zu stellen. Das Ziel der Rebellen, von einem großen Teil der tamilischen Bevölkerung unterstützt, wurde die Errichtung eines eigenständigen tamilischen Staatswesens, das so genannte *homeland Tamil Eelam*, welches das traditionelle Siedlungsgebiet der Tamilen, die Nord- und Ostprovinz der Insel, umfassen sollte. Die Guerilla konnte seit den singhalesischen Pogromen an Tamilen 1983 ihre Position konsolidieren und verfügte über ein weitgefächertes internationales Spendennetz. Monetäre wie logistische Unterstützung kamen aus der tamilischen Diaspora, dem indischen *Tamil Nadu*, und von fremden Rebellengruppen.

## **Der veränderte Rahmen des Krieges nach dem 11. September 2001**

2001 wurde der vorerst letzte Versuch einer Einigung zwischen Singhalesen und Tamilen eingeleitet. Die UNP unter Ranil Wickremasinghe hatte bei den Parlamentswahlen 2001 einen deutlichen Sieg errungen. Das führte zur ersten Kohabitation zwischen einer SLFP-Präsidentin und einem Premier der UNP. Dieser Premier war jetzt, anders als die Präsidentin Chandrika Kumaratunga, zu Verhandlungen mit der tamilischen Guerilla bereit. Auch die Mehrheit der Bevölkerung favorisierte angesichts stagnierender bzw. rezessiver Wirtschaftsentwicklung und sich ausweitender Kriegszerstörung die Verhandlungen. Die Guerilla bekundete ebenfalls ihr Interesse an Friedensgesprächen, weil sie einerseits ihre Position unter den Tamilen gefestigt hatte, andererseits aber die Rekrutierung neuer Kader zunehmend schwieriger wurde und nach dem 11. September 2001 ihr internationaler Handlungsspielraum eingeschränkt war.



Auch die Regierung geriet nach den New Yorker Anschlägen unter stärkeren internationalen Druck, das "Terrorproblem" im Nordosten der Insel endlich zu lösen. Schon im Vorfeld der Friedensgespräche zwischen Wickremasinghe und LTTE übte Washington erheblichen Einfluss auf beide Bürgerkriegsparteien aus. Die USA forderten ein Ende der militärischen Aktionen und eine Verhandlungslösung, auch während der Verhandlungen und insbesondere gegenüber der LTTE. Die internationalen Geberkonferenzen für Sri Lanka knüpften die Zusage der Entwicklungshilfe an die Fortsetzung der Verhandlungen. Das Geld wurde auf Grund der Wirtschaftskrise (u.a. negatives Wachstum, Investorenschwund), die im Wesentlichen durch den Krieg und seine Folgen bedingt war, dringend benötigt. Die Geberländer hatten unmissverständlich klar gemacht, die Vergabe und weitere ausländische Investitionen von der Fortführung des Friedensprozesses abhängig zu machen. Die Bereitstellung der Gelder war allerdings nicht konsequent an eine endgültige Einigung gekoppelt, sondern an einen kontinuierlichen Fortschritt der Verhandlungen. Auch Indien, die Hegemonialmacht der Region, versuchte mit bilateralen Gesprächen indirekt Einfluss zu nehmen. In Delhi fürchtete man, die Sezession des sri-lankanischen Nordostens könnte Nachahmer in Indien finden. Weitere wichtige internationale Unterstützung kam aus Norwegen: Das Land stellte einen Mediator, der die Friedensgespräche organisierte, zur Entschärfung konträrer Positionen beitrug und bei Verletzungen des Friedensabkommens vermittelte.

Mit Hilfe der norwegischen Mediation gelang es der UNP-Regierung und der LTTE im Februar 2002, das so genannte *Memorandum of Understanding* (MOU) zu unterzeichnen, das den Waffenstillstand formal bekräftigte und beide Seiten durch geschickte Verhandlungsführung zu erheblichen Konzessionen bewog. So hatte die Guerilla ihre Forderung nach einem separaten Staat und den Alleinvertretungsanspruch der Tamilen aufgegeben. Die Regierung kündigte ihrerseits an, dass sie sich eine mehrjährige Übergangsregierung im Nordosten innerhalb einer föderalen Struktur unter Leitung der *Tigers of Tamil Eelam* vorstellen könnte. Ferner einigte man sich auf ein internationales *Monitoring System*: die *Sri Lanka Monitoring Mission* (SLMM), die Spannungen zwischen LTTE und dem Militär beseitigen helfen sollte. Die SLMM hatte allerdings nur beobachtende und keine intervenierende Funktion, was ihre Eingriffsmöglichkeiten begrenzte. Dass die Beständigkeit des MOU gesichert war, lag aber nur zum Teil an der externen Vermittlung und dem internationalen Druck. Beide Konfliktparteien hatten aus den oben genannten Gründen ein starkes Interesse daran, eine Rückkehr zum Krieg zu vermeiden.

International fürchtete die LTTE um ihre Hilfsgelder: In den USA, Kanada, Großbritannien und Australien, wo sich eine relevante tamilische Diaspora befindet, stand die LTTE bis vor kurzem auf der Liste der verbotenen Organisationen. Über zahlreiche Dachorganisationen waren der Guerilla in den vergangenen Jahrzehnten erhebliche Mittel zugeflossen. Doch obwohl die LTTE auf ihre internationale Unterstützung bedacht war, blieb deren Einfluss auf die Rebellen begrenzt: So ist die LTTE den Aufforderungen der USA, sich in eine politische Organisation zu verwandeln, nicht nachgekommen. Zwar hielt sie sich weitgehend an das Friedensabkommen und vermied direkte Kampfhandlungen und Provokationen mit den singhalesischen Streitkräften. Dass die Guerilla sich aber nicht gängeln lässt und ihrer eigenen militanten Logik folgt, zeigt sich in den zahlreichen Berichten über die Rekrutierung von Kindersoldaten, die Beschaffung neuer Waffen sowie im Ausbau ihrer militärischen Basen an den sensiblen Punkten im Osten des Landes.

Trotz der erfolgreichen Gespräche stehen zahlreiche Konfliktlinien einem dauerhaften Frieden im Weg. Dies gilt zum einen für die verfassungsrechtliche Implementierung: Für die verfassungsändernde Mehrheit benötigt die UNP die Stimmen der SLFP, zwischen Wickremasinghe und Kumaratunga herrscht aber erbitterte Konkurrenz. Andererseits unterstützt die Bevölkerung generell den Frieden, ist aber hinsichtlich des "Projekts Föderation" weiterhin gespalten: Frieden ja, aber nicht um jeden Preis. Bisher hatte der Erhalt des buddhistisch-singhalesischen Einheitsstaates oberste Priorität. Die größten Schwierigkeiten bereiten aber die schweren innenpolitischen Spannungen zwischen Premier und Präsidentin, die anzeigen, dass die Kohabitation nicht zur notwendigen Zusammenarbeit von UNP und SLFP führt, sondern zu weiterer Konfrontation. Denn Kumaratunga hat sich gegen weitere Zugeständnisse an die LTTE ausgesprochen.

Ungelöst bleibt auch die Einbeziehung der drittgrößten Bevölkerungsgruppe Sri Lankas, der Muslime. Diese waren über die Regierungsseite an den Verhandlungen beteiligt, strebten aber eine eigenständige Vertretung an. Ein erheblicher Teil lebt in der Ostprovinz und befürchtete, unter LTTE-Herrschaft zur benachteiligten Minderheit zu werden. Die LTTE reklamiert zwar seit Jahren, auch die "tamilisch-sprechenden" Muslime zu vertreten, doch weisen diese das zurück, zumal die Guerilla nach Massakern und Vertreibungen an Muslimen Anfang der 1990er Jahre das Vertrauen der Bevölkerungsgruppe verloren hat.

Der internationale Einfluss führte ferner zu einer Verschiebung des Kräftegleichgewichts zwischen den Verhandlungsparteien und wurde in Sri Lanka als "Über-Internationalisierung" gewertet. Eine erste Wirkung dieses negativen *Spill-over* der externen Kräfte zeigte sich im April 2003. Die LTTE entschied, sich zeitweise aus den Friedensverhandlungen zurückzuziehen, da sie die Forderungen der Regierung und der internationalen Gemeinschaft (Demilitarisierung, Öffnung des politischen Raumes) nicht erfüllen konnte, ohne Gefahr zu laufen, künftig existenziell geschwächt zu werden. Offiziell begründete die LTTE den Rückzug mit der mangelhaften Umsetzung der erzielten Ergebnisse. Mit zunehmendem Misstrauen beobachtete die Guerilla das Engagement der Geberländer und der USA. Die LTTE sah die internationale Gemeinschaft als Sicherheitsnetz für die Regierung und "Falle für die Tiger", darauf ausgerichtet, sie zur Annahme missliebiger Vorschläge zu zwingen.<sup>1</sup>

Verschärft wurde die Stagnation der Gespräche durch einen internen Faktor, der sie auch von singhalesischer Seite blockierte: Die eskalierende Rivalität zwischen UNP und SLFP. Nachdem der Premier mit verschiedenen Gesetzesvorlagen versucht hatte, die Kompetenzen der Präsidentin zu beschneiden, holte Kumaratunga zum Gegenschlag aus. Gemäß ihrer in der Verfassung garantierten Rechte zog sie Anfang November 2003 ohne Konsultation mit dem Premier die Ministerposten des Innern, der Medien und der Verteidigung an sich, löste Anfang Februar 2004 das Parlament auf und setzte vorgezogene Neuwahlen für den 2. April 2004 an.

Ideologisch rechtfertigte die Präsidentin ihren Schritt damit, sie wolle dem "Ausverkauf singhalesischer Interessen" entgegensteuern. Dahinter stehen aber klare machtpolitische Interessen: Ihre Amtszeit läuft 2005 endgültig aus und die Aussichten auf einen Sieg ihrer Partei bei späteren Parlamentswahlen und damit auf das Amt der Premierministerin

<sup>1</sup> Sunday Leader 8.6.2003, Sudaroli 28.5.2003.

sinken in dem Maß, wie die UNP die Friedensdividende für sich vereinnahmen kann. Die Wahlen im April haben wie erwartet zu keinem eindeutigen Ergebnis geführt. Zwar hat die Allianz der SLFP (zusammen mit radikal-singhalesischen, anti-tamilischen Kräften) die Mehrheit mit 105 Sitzen gewonnen, um aber in dem 225 Sitze starken Parlament eine stabile Regierung zu bilden, benötigt sie einen weiteren Koalitionspartner, den sie vermutlich nur in der neu gegründeten Partei der buddhistischen Mönche finden kann. Beide Koalitionspartner lehnen jedoch weitere Zugeständnisse an die Tamilen ab und sind gegen eine föderale Teilung des Staates. Der Sieg der SLFP ist für den Friedensprozess auch deshalb problematisch, weil das Verhältnis zwischen Kumaratunga und Prabhakaran, dem Führer der LTTE, als zerrüttet gilt.

### **Die Aussichten auf Frieden und die Möglichkeit externer Einflussnahme**

Die Chancen eines dauerhaften Friedens und der Einfluss externer Akteure sind insgesamt als ambivalent zu bewerten. Ohne den Druck der USA und der internationalen Gebergemeinschaft wäre die Bereitschaft der Konfliktparteien, die friedliche Beilegung des Bürgerkrieges zu suchen, sicher geringer gewesen. Denn zuvor setzten beide darauf, dass nur ein militärischer Sieg die endgültige Lösung bringen könne. Durch die Vermittlung Norwegens verbesserte sich zudem das *Setting* der direkten Gespräche erheblich. Erstmals wurden kooperative Strategien und Verhaltensmuster wirksam, die es ermöglichten, dass Konflikte während der Verhandlungen nicht zu deren Abbruch führten, sondern entschärft werden konnten. Die erste, wenn auch geringe Beteiligung der Norweger als *Facilitator* unter Kumaratunga Mitte der 1990er Jahre zeigte aber auch, dass Vermittlung nur wenig ausrichten kann, wenn die Bereitschaft der Konfliktparteien, aufeinander zuzugehen, fehlt und wenn sie die Kosten des Krieges niedriger einschätzen als die des Friedens. Die Überwachung des Friedensabkommens durch das internationale *Monitoring Team* kann zudem die weitgehende Einhaltung der Vereinbarungen begünstigen. Gegen Verstöße ist das Team aber insofern machtlos, als sie nicht geahndet, sondern nur registriert werden. Auf Grund ihrer positiven Wirkung sollten Mediation und Monitoring in kommenden Verhandlungen trotzdem aufrechterhalten werden.

Die Optionen, die Guerilla zu kontrollieren, sind zwar eingeschränkt, aber nicht gänzlich wirkungslos: Diplomatischer Druck, das Aussetzen von Hilfsgeldern und die Drohung, die LTTE wieder auf die Liste der terroristischen Vereinigungen zu setzen, haben eine gewisse Wirkung. Man muss aber auch die Grenzen der Einflussnahme anerkennen. Die Führung der LTTE hat über die Jahre ihre Durchsetzungs- und Lernfähigkeit unter Beweis gestellt und verfügt über eine hochmotivierte Gruppe von Kämpfern und ein national sowie international diversifiziertes und ausgedehntes Unterstützernetzwerk.

Ebenfalls begrenzt ist der äußere Einfluss auf die innenpolitische Krise. Die innersinghalesischen Konflikte sind eine Barriere, die bereits seit Jahrzehnten die Beilegung des Konfliktes verhindern. Da der Staat aufgrund seiner wirtschaftlichen Lage die zugesagten Hilfsgelder dringend benötigt, kann versucht werden, die Auszahlung der Gelder von bestimmten Bedingungen abhängig zu machen. Blickt man auf die vergangenen Friedensinitiativen zurück, besteht allerdings auch hier kein Grund für übermäßigen Optimismus.

Appelle haben die Akteure jedenfalls weder in den 1980er noch in den 1990er Jahren davon abgehalten, zu den Waffen zurückzukehren.

Wenn die Friedensgespräche nach den Parlamentswahlen im April 2004 wieder aufgenommen werden sollten, wäre eine einseitige Einflussnahme zu vermeiden, damit der Eingriff externer Akteure das Kräfteverhältnis zwischen den Konfliktparteien nicht verschiebt und nicht das Gefühl erweckt, sie würden benachteiligt. Zu starker internationaler Druck und der Wunsch nach schnellen Veränderungen in den staatlichen Strukturen bzw. nach der Demilitarisierung der LTTE überfordern die Parteien und könnten sich kontraproduktiv auswirken. Genau diese Tendenz war bei den letzten Verhandlungen bereits zu erkennen.

Grundsätzlich muss überlegt werden, wie die singhalesische Bevölkerung für eine föderale Ordnung zu gewinnen ist. Föderation wird hier meist abgelehnt, weil sie als erster Schritt zur Sezession gesehen wird. Tamilen und die muslimische Bevölkerungsgruppe benötigen verfassungsrechtliche Regelungen, die ihnen Schutz, eine Beteiligung an der Ressourcenverteilung des Staates und eine ausreichende Repräsentation sichern. Obwohl bereits seit über 50 Jahren über eine Dezentralisierung der Macht (auch innerhalb der singhalesischen Gebiete) gestritten wird, hält die nationale Ebene an ihrer alles beherrschenden Stellung fest. Einzelfragen, die die Rückführung von Flüchtlingen oder die Räumung der von den singhalesischen Streitkräften besetzten Hochsicherheitszonen im Nordosten betreffen, können vorher nicht abschließend gelöst werden. Möglicherweise können EU, USA, Indien oder Japan hier bei der Erarbeitung eines tragfähigen Verfassungskonzeptes helfen. Doch solange sich politische Elite und Bevölkerung von ethnisch-exklusiven Identitäts- und Ordnungsmustern einnehmen lassen, ist ein dauerhafter Frieden nicht zu verwirklichen. Ebenso notwendig wäre die Einsicht der singhalesischen Großparteien, dass Demokratie nicht nur Wettbewerb um Wählerstimmen bedeutet, sondern auch die Ausbildung kooperativer Strategien zum Wohle aller.

**Mirjam Weiberg**

### 3. Friedensstrategien

#### 3.1. Die EU als Friedensmacht? Neue Sicherheitsstrategie und Rüstungskontrolle

Seit dem Sommer 2003 hat die Formulierung europäischer Außen- und Sicherheitspolitik eine neue Dynamik erhalten. Nach der Zerrissenheit, mit der sich die EU angesichts des Irakkrieges präsentiert hatte, erzielte der Strategieentwurf für "Ein sicheres Europa in einer besseren Welt" des Hohen Beauftragten Javier Solana einen nahezu gruppentherapeutischen Effekt; im Dezember 2003 wurde das Dokument, das erstmals eine gemeinsame Sicherheitsanalyse, -strategie und -politik der EU formuliert, in leicht modifizierter Form vom Europäischen Rat angenommen.<sup>1</sup> Fast zeitgleich veröffentlichte der Konvent den Verfassungsentwurf mit zahlreichen institutionellen Neuerungen in den Bereichen Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und Europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), die ebenfalls im Dezember 2003 die Zustimmung der Verteidigungsminister erhalten haben. Inzwischen hat Außenminister Fischer die "Rekonstruktion des Westens" auf den Schild gehoben und als "strategische Dimension" solche Aufgaben für die EU formuliert, die wesentlich durch die Terrorakte des 11. September 2001 definiert seien, die in geographisch fernen Regionen liegen können und vorzugsweise einer militärischen Komponente bedürften.

Hinter der beschleunigten Formulierung neuer Strategien verbergen sich verschiedene Widersprüche und Dilemmata: Wie soll sich die EU als global agierende (Friedens)Macht gegenüber den belliziosen Ambitionen der amtierenden US-Administration positionieren? Wie kann eine für humanitäre Aufgaben adäquate Politik gefunden werden, die nicht bei jeder Krise mit militärischen Mitteln reagiert? Kann angesichts vielstimmiger nationaler Interessen überhaupt ein Primat ziviler europäischer Außenpolitik gegenüber den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen etabliert werden? Welche Form könnte eine angemessene militärpolitische Zielplanung annehmen? Es ist nicht auszuschließen, dass die zum Teil umstrittenen Impulse der EU-Mitgliedstaaten für eine gemeinsame Außenpolitik unter die Räder kurzsichtiger militär- bzw. rüstungspolitischer Erwägungen geraten und die etwas unbeweglich-betagtere GASP von der jugendlich-operativen ESVP überholt werden könnte. Das wäre ein schlechtes Ergebnis der augenblicklichen außenpolitischen Dynamik der EU.

#### Das vage Verständnis von europäischer Sicherheit

Das Solana-Papier war der Versuch eines Befreiungsschlags. Gleich mehrere der angesprochenen Dilemmata sollten gelöst werden. Herausgekommen ist ein bemerkenswerter politischer Kompromiss, der zu vieles offen lässt. Der nach dem 11. September 2001 und dem Irakkrieg dringend notwendige Impuls zu einer Zivilisierung der Sicherheitsdebatte bleibt in den Doppeldeutigkeiten des EU-Dokuments hängen.

<sup>1</sup> <http://ue.eu.int/solana/docs/031208ESSIIDE.pdf>. Dort auch die im Text verwandten Zitate.

### **Bedrohungen dominieren Herausforderungen**

Der Analyseteil des Dokuments (Kapitel I.) signalisierte implizit gegenüber den USA, dass die EU die sogenannten neuen Bedrohungen wie "Terrorismus", "Verbreitung von Massenvernichtungswaffen", "Scheitern von Staaten" und "Organisierte Kriminalität" (vgl. Beiträge 1.1., 1.2., 1.3.) als ähnlich gefährlich einschätzt wie der transatlantische Partner und gewillt ist, sich aktiv für die Abwehr dieser Bedrohungen zu engagieren. Der europäischen Öffentlichkeit wollte man gleichzeitig – durchaus im Einklang etwa mit dem UN-Millenniumsreport und in deutlicher Distanz zur Politik der USA – vermitteln, dass man sich der Komplexität der Herausforderungen wie Armut, Hunger, Krankheiten, Ressourcenknappheit, Migration etc. bewusst ist. Dies hat jedoch, obwohl die Endfassung im Vergleich zum Solana-Entwurf etwas präziser ist, zu einem unbalancierten Nebeneinander beider Analyseelemente in einem wenig trennscharfen "Sicherheitsumfeld" geführt. In die Endfassung des Dokuments wurden "regionale Konflikte" zusätzlich als Bedrohungsfaktor aufgenommen, einerseits weil sie negative Synergieeffekte für Terrorismus, Staatszerfall und Kriminalität bereithalten können. Andererseits wird in dem Dokument aber zu Recht eingeräumt: "Um den häufig schwer zu definierenden neuen Bedrohungen zu begegnen, ist es bisweilen das nahe liegendste, den länger zurückliegenden regionalen Konflikten auf den Grund zu gehen." Eine entsprechende Handlungsanleitung im Umgang mit den konkret benannten Konflikten (Kaschmir, Große Seen in Afrika, Korea, Naher Osten), z.B. im Hinblick auf regionale Rüstungskontroll- und Abrüstungsszenarien, sucht man jedoch vergebens. Wesentliche kausale Zusammenhänge zwischen Konfliktgenese und Gewalteskalation werden nicht thematisiert. Die Risiken und Gefährdungen der Globalisierung werden weder analytisch noch operationell klar gegen politische feindliche Absichten (von z.B. Akteuren des transnationalen Terrorismus) abgegrenzt. "Bessere Zukunftschancen" werden zwar beschworen, das Hauptaugenmerk liegt indes nicht darauf, sich der Nutzung dieser Möglichkeiten zu stellen, sondern auf der Beschreibung und Abwehr von Bedrohungen. Die Sicherheitserfordernisse werden demzufolge fast ausschließlich aus den beschriebenen Bedrohungen abgeleitet und nicht als umfassende Antwort auf die komplexen Prozesse der Globalisierung verstanden, wie dies beispielsweise im Konzept von *Human Security* (vgl. Beitrag 3.5.) versucht wird.

### **Sicherheit vor Entwicklung?**

Die EU-Strategie definiert Sicherheit als "die wichtigste Voraussetzung für Entwicklung." Dies ist aber nur die eine, auf kurzfristige Abhilfe oder Krisenmanagement gerichtete Sicht der Dinge. Zwar wurde der Begriff "präemptives Engagement", der zu sehr an die Formulierungen der Nationalen Sicherheitsstrategie der USA erinnerte, in der Endfassung des Dokuments gestrichen. Wie zur Kompensation rückte man jedoch die "Abwehr von Bedrohungen" an die erste Stelle des strategischen Zielkataloges (Kapitel II.), bei dem es vor allem darum gehen soll, europäische Sicherheit zu verteidigen und europäische Werte weltweit zur Geltung zu bringen. Unmissverständlich heißt es: "Bei den neuen Bedrohungen wird die erste Verteidigungslinie oftmals im Ausland liegen." Was dies konkret bedeutet, wird durch das militärische Engagement der EU bzw. ihrer Mitglieder in verschiedenen Regionen der Welt in Ansätzen sichtbar. Ob die Verfasser bedacht haben, wie bedrohlich diese Politik auf die wirken muss, denen sie zgedacht ist? Hieraus entstehen allzu leicht Legitimationsmuster für militärisches Handeln, die eher einer nationalen In-

teressensicherung aus der Epoche des klassischen Imperialismus entlehnt scheinen, als dass sie den modernen Interdependenzen des 21. Jahrhunderts Rechnung tragen.

Aus globaler und langfristiger Perspektive ist es weitaus bedeutungsvoller, die Erkenntnis in den Vordergrund zu stellen, dass Sicherheit nicht nur Voraussetzung, sondern vor allem das Ergebnis von Entwicklung sein muss. Als weltweit größte Handelsmacht und internationaler Hilfegeber kann die EU selbstbewusst mit den USA um die Konzepte einer "besseren Welt" konkurrieren und muss dies nicht auf dem Gebiet der Streitkräfte tun. Konsequenterweise sind dann die Prioritäten bei der Formulierung der strategischen Ziele umzukehren. An erster Stelle steht dann "Eine Weltordnung auf der Grundlage eines wirksamen Multilateralismus" einschließlich des erklärten strategischen Ziels der internationalen Abrüstung. Doch Abrüstungskonzepte sucht man im Dokument vergeblich. Die Beschwörung der europäischen Erfahrung, "dass Sicherheit durch Vertrauensbildung und Rüstungskontrollregelungen gesteigert werden kann," klingt ohne diese Zielbestimmung schwach und wenig überzeugend.

### **Unschärf: Zivile und militärische Handlungsoptionen**

Das neue strategische Dokument der EU formuliert ein Sicherheitsverständnis, das in der Analyse des internationalen Systems absichtsvoll vage zwischen globalen Herausforderungen und Bedrohungen oszilliert und im Strategieteil die Interessen der EU an Stabilität in ihrem engeren und weiteren Umfeld ins Visier nimmt. Im operativen Teil des Dokuments (Kapitel III.), der sich mit den Instrumenten der EU für eine kohärentere Außenpolitik befasst, verengt sich die Perspektive noch einmal deutlich auf eine vor allem militärisch verbesserte Handlungsfähigkeit. Auf externe und interne Sicherheitsbedrohungen soll mit allen zur Verfügung stehenden Instrumenten der Krisenbewältigung und Konfliktverhütung reagiert werden, möglichst auch durch frühzeitiges, "rasches und wenn nötig robustes Eingreifen." Doch das Dokument liefert keine Kriterien, anhand derer entschieden werden kann, ob zivile, militärische oder beide Instrumente zum Einsatz kommen sollen. Zwar wird die Kombination ziviler und militärischer Operationen als besonders wertvoll angesehen, aber wiederum, ohne Kriterien zur Bewertung der jeweiligen Konfliktkonstellation oder -phase zu liefern. Die Erfahrungen in Afghanistan und im Irak halten indes inzwischen hinreichenden Stoff für eine Analyse der Kompliziertheit militärisch-ziviler Kooperationen bereit (vgl. Beitrag 4.1.).

Man vermisst klare Aussagen, die die Erfahrungen vermitteln, dass fortgesetzte militärische Operationen den zivilen Wiederaufbau in Krisenregionen behindern oder konterkarieren und den Erfolg globaler Problembearbeitung gefährden, dass Rüstung und militärisch dominierte Interventionspolitik für die meisten Bedrohungen und Konflikte in der jüngsten Vergangenheit nicht nur keine Lösung darstellten, sondern im Gegenteil häufig kontraproduktiv waren. Die EU-Strategie stellt fest, dass "keine der neuen Bedrohungen rein militärischer Natur (ist) und auch nicht mit rein militärischen Mitteln bewältigt werden (kann)." Diese Aussage ist inzwischen hinlänglich belegt. Um so unverständlicher ist deshalb die eindeutige praktische Prioritätensetzung zu Gunsten militärischer Interventionen. Zwar wird beschworen, dass Krisenprävention nicht früh genug beginnen kann, der Ausbau der dafür notwendigen zivilen Mittel steht jedoch deutlich an zweiter Stelle nach den militärischen und bezieht sich vor allem auf die Konfliktnachsorge.

### **Militärische Intervention nicht *ultima ratio***

Die neue EU-Strategie sieht sich deutlicher als die Strategie der USA dem Völkerrecht verpflichtet und will sich in den Dienst der Vereinten Nationen stellen. Weder im EU-Strategiepapier noch in der vorgesehenen EU-Verfassung werden allerdings Interventionen ohne UN-Mandat ausgeschlossen. Und obwohl der Einsatz ziviler Mittel konzeptionell hoch gehalten wird, sucht man vergebens eine Formulierung, dass der Einsatz militärischer Mittel nur der *ultima ratio* unlösbarer Gewaltkonflikte entspringen kann. Ein vager Sicherheitsbegriff, unzureichende Konfliktursachenanalysen und Kontextabgrenzungen führen konsequenterweise im operativen Bereich zu widersprüchlichen Handlungsoptionen und zu einer Unschärfe bei der Wahl ziviler bzw. militärischer Instrumente. Dies ist sowohl ein Reflex auf die jüngeren Entwicklungen und Verwerfungen in den internationalen Beziehungen, zu denen die Enttabuisierung des militärischen Faktors und die Verwischung der Grenzen von Krieg und Frieden gehören. Es ist aber ebenso auch ein Ergebnis machtpolitisch handelnder Akteure. Die EU, deren außenpolitische Kohärenz und Handlungsfähigkeit bisher vor allem durch nationale Eigeninteressen der Mitgliedstaaten begrenzt wurde, versucht offensichtlich diese Grenzen ausgerechnet durch gesteigerte militärische Macht zu überwinden. Die neue EU-Strategie und der Ausbau der ESVP-Instrumente im Rahmen der Verfassung hat eine de-facto-Militarisierung in der Reaktion auf internationale Konflikte zur Folge. Dabei resultieren die bisherigen Schwächen der GASP eben nicht primär aus mangelnden Militärpotentials und -strategien, sondern vor allem aus institutionellen, konstitutionellen bzw. konzeptionellen Defiziten. Die in zentralen politischen Fragen unvollendete oder mit Formelkompromissen beendete Verfassungsdebatte hat in der Praxis gegenwärtig eine Steigbügelfunktion für das Militärische, während die GASP hinterherhinkt. Damit wird der Wagen vor das Pferd gespannt.

### **Abrüstung nur für andere? Neue Rüstungsprogramme und Rüstungskontrolle im Widerstreit**

#### **Europäische Streitkräfte ohne Rüstungskontrolle**

Für die Befürworter einer eigenständigen ESVP scheint es kein Dilemma zwischen den verstärkten Bemühungen um den Aufbau europäischer Streitkräfte für Krisenfälle und dem Erfordernis der Rüstungskontrolle zu geben. Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik ist derzeit kein Thema in der EU, es sei denn, man diskutiert, verhandelt oder forciert im Rahmen der Nonproliferationsproblematik die Abrüstung der anderen, insbesondere der Nuklear-„Möchtegerne“ wie Nordkorea, Iran und Libyen oder der Terrorgruppen. Der Begriff „Abrüstung“ wird an keiner Stelle im Verfassungsentwurf der EU erwähnt, während an manchen Stellen Details über die künftige Rüstung in Europa thematisiert werden, wie beispielsweise eine zu schaffende Rüstungsagentur – ein einmaliger Vorgang für eine Verfassung.

Während die Notwendigkeit europäischer Streitkräfte nicht mehr grundsätzlich in Frage gestellt wird und es lediglich um den institutionellen Rahmen geht, ist eigenständige europäische Abrüstungspolitik auf Eis gelegt. Es scheint, dass kein Zusammenhang zwischen diesen beiden sicherheitspolitischen Feldern gesehen wird. Wenn von Rüstungskontrolle der EU selbst überhaupt die Rede ist, verweisen die Sicherheitspolitiker besten-



falls auf die multilateralen Rüstungskontrollforen, die aber aufgrund der amerikanischen Politik weitgehend blockiert sind, oder es werden europäische Maßnahmen vereinbart, um die Instrumente zur Durchsetzung von Exportkontrollen und Sanktionen gegenüber anderen Ländern zu schärfen. Die britischen und französischen Nuklearwaffen sind dagegen ein Tabuthema, obwohl sie für eine gemeinsame europäische Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik ein Hindernis sind und von der Doppelmoral gegenüber Ländern mit Nuklearambitionen zeugen. Weder ist die von den meisten europäischen Ländern seit langem geforderte Reform des UN-Sicherheitsrates ohne die Aufgabe der britisch-französischen Privilegien möglich, noch ist auch nur in Ansätzen diskutiert, ob und wenn ja, welche Rolle diese Atomwaffen in einer GASP spielen könnten. Dieses Thema wird auch in dem Aktionsplan zur Implementierung einer EU-Strategie gegen die Proliferation von Massenvernichtungsmitteln völlig ausgeklammert.<sup>2</sup> Eine seriöse europäische Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik, die die Konsequenzen der derzeitigen Bemühungen um eigenständigere EU-Streitkräfte und Rüstungskapazitäten ins Kalkül einbezieht, existiert nicht.

Die mangelnde Rüstungskontrollpolitik in Europa hat neben weltpolitischen mindestens zwei in Europa hausgemachte Ursachen:

*Erstens* haben die Rüstungsplaner der Verteidigungsministerien in den meisten EU-Mitgliedstaaten seit langem und mit zunehmendem Erfolg darauf hingewiesen, dass für die neuen Aufgaben der Streitkräfte auch neue Kapazitäten aufzubauen sind. Hierin wurden und werden sie von der europäischen Rüstungsindustrie nachhaltig unterstützt. Gleichzeitig aber blieb die geforderte Umrüstung und Strukturveränderung der Streitkräfte oftmals in halbherzigen Reformen stecken oder scheiterte an knappen Staatshaushalten. Die Grundstruktur der Streitkräfte mit dem Kern der Territorialverteidigung blieb lange erhalten. Inzwischen ist die Verteidigung des Territoriums mit Streitkräften zwar als Konzept aufgegeben worden, nicht aber die Konsequenz hieraus vollzogen. Die Analyse der Militärplaner in den Mitgliedstaaten der EU kommt zu dem gleichen Schluss wie der Oberbefehlshaber der NATO, General James L. Jones: "Wir haben zu viele Kapazitäten der Vergangenheit und nicht genügend für die Zukunft."<sup>3</sup>

*Zweitens* werden die EU-Bemühungen um eigenständige sicherheitspolitische Instrumente zumeist im Vergleich zu den USA gesehen. Dass die Kooperation mit den USA seit den Alleingängen der Bush-Regierung schwieriger geworden ist, hat den Wunsch nach mehr Unabhängigkeit in der Sicherheitspolitik der EU verstärkt. Dieses Bemühen sieht – trotz gegenteiliger, gebetsmühlenhaft wiederholter Bereitschaft zu transatlantischer Kooperation – nach Konkurrenz aus. Auch wenn klar ist, dass die US-Streitkräfte technologisch um Jahre voraus sind und die europäischen Militärausgaben deutlich niedriger liegen, sind die europäischen Rüstungsanstrengungen beträchtlich.

2 Vgl. EU Kommission, DG E VIII: Action Plan for the Implementation of the Basic Principles for an EU Strategy Against Proliferation of Weapons of Mass Destruction, Dokument 10354/1/03 REV 1 (en). Die EU *Strategie Against Proliferation of Weapons of Mass Destruction* wurde am 12. Dezember 2003 verabschiedet.

3 Zit. in: NATO: Fact Sheet. The NATO Response Force – NRF, 2003 ([www.nato.int/shape/issues/shape\\_nrf/030820.htm](http://www.nato.int/shape/issues/shape_nrf/030820.htm)) vom 25. September 2003.

### **Aufbau eines glaubwürdigen europäischen Militärpotentials – Papiertiger auf dem Sprung?**

Der Kosovokrieg gab zusätzlichen Anlass für die Forderung autonomer europäischer Streitkräfte; denn die Europäer (NATO-Europa wie EU) hatten Schwierigkeiten, einen relevanten militärischen Beitrag zu leisten. Dieser Luftkrieg der NATO ist in der Öffentlichkeit wie im Friedengutachten 1999 gründlich und kontrovers diskutiert worden. Nach Einschätzung der Militärplaner in den EU-Mitgliedsländern mangelte es vor allem an Transportkapazitäten und Aufklärungsmitteln. Das Projekt einer ESVP, einschließlich der Krisenreaktionskräfte, erhielt zusätzlichen Auftrieb und kulminierte in den sogenannten *EU Headline Goals*, die im Dezember 1999 vom Europäischen Rat in Helsinki formuliert wurden. Sie sollen die Europäer in die Lage versetzen, sinnvolle EU-Militärkapazitäten aufzubauen und 60.000 Truppen einschließlich Marine- und Luftwaffenkapazitäten innerhalb von 60 Tagen einsetzen zu können. Schon im Jahr 2000 wurden 100.000 Soldaten, 400 Flugzeuge und 100 Schiffe zugesagt. Dies ist nur ein Bruchteil der militärischen Kapazitäten der EU-Mitgliedsländer. Ein ernsthafter Test musste bislang nicht durchgeführt werden und Spötter meinen, die europäischen Kapazitäten seien ein Papiertiger. Die Anschläge des 11. September 2001 lieferten einen weiteren Anstoß zur Schaffung neuer militärischer Kapazitäten, obwohl deren Funktion im Anti-Terrorkampf äußerst fraglich ist (vgl. Friedengutachten 2002, Beitrag 3.1.).

### **Nationale Kirchturmpolitik in Europa**

Betrachtet man die Rüstungsanstrengungen der EU und der NATO aus einer anderen Perspektive, nämlich aus der Sicht der Mehrheit der Länder dieser Welt, stellt sich die zwischen den USA und Europa konstatierte Lücke in einem völlig anderen Licht dar. Zwar wenden die USA mit über 400 Mrd. US-Dollar mehr als doppelt so viel für ihre Streitkräfte auf wie die europäischen NATO-Partner, zusammen aber liegt der Anteil der NATO-Länder an den Weltmilitärausgaben bei ungefähr zwei Dritteln. Alle übrigen 175 Länder der Welt (einschließlich Russland, China, Japan und Indien) teilen unter sich das übrige Drittel auf.

Ähnlich ist das Verhältnis der militärischen Forschungs- und Entwicklungsausgaben für die nächsten Generationen moderner Waffen. Doch bei zwei anderen militärisch relevanten Kriterien ist die konstatierte US-europäische Lücke interessanterweise rein quantitativ nicht vorhanden. Die US-Streitkräfte verfügen über ungefähr 1,5 Millionen Soldaten; in den Mitgliedsländern der EU dienen 1,9 Millionen. Der Bestand an konventionellen Großwaffen liegt in den USA bei 37.800 Stück, in der EU mit 42.400 Stück deutlich darüber. Die Gründe für den Wunsch nach mehr Eigenständigkeit in Europa und das Schielen auf die militärische Dominanz der USA sind also keine Frage der Quantitäten. Warum liegt das Militärpotential in der europäischen Selbstdarstellung so weit hinter den USA zurück?

*Erstens:* Militärische und sicherheitspolitische Entscheidungen werden nicht in der europäischen NATO oder der EU getroffen sondern jeweils national. Trotz aller politischen Deklarationen wird in der Verteidigungspolitik vor allem nationale Kirchturmpolitik betrieben. Das soll sich durch die EU-Initiativen für eine ESVP, die Formulierung einer kohärenten Strategie und die europäische Verfassung ändern. Doch Zweifel sind angebracht, ob die nationalen Alleingänge in Zukunft wirklich unterbleiben.

*Zweitens:* Trotz der großen Zahl konventioneller Großwaffensysteme bei den Mitgliedsländern der EU fehlt es angeblich am notwendigen Gerät für die von der Politik vorgesehenen neuen Aufgaben. Viel von dem heute noch eingesetzten (und neu beschafften) Gerät ist für die Abwehr der "Bedrohungen, die oftmals im Ausland liegen" tatsächlich nicht brauchbar. Deshalb wird im so genannten Helsinki-Fortschrittskatalog von 2003 zur Schließung der Lücken die Beschaffung von neuem Gerät empfohlen. Doch woher die finanziellen Mittel kommen sollen, blieb offen.<sup>4</sup>

*Drittens:* Die EU will sich ebenso wie die Bundesrepublik mit militärischen Mitteln auch "am Hindukusch verteidigen." Doch selbst die große Zahl von rund 1,9 Millionen Soldaten in der EU reicht paradoxerweise nicht aus, die politisch gewünschten Einsätze der EU-Mitgliedsländer wirklich durchzuführen. Obwohl beispielsweise die Bundeswehr bislang an einer Stärke von rund 270.000 Soldaten festgehalten hat und 128.000 Zivilisten beschäftigt, hat sie Schwierigkeiten, mehr als 10.000 Mann über einen längeren Zeitraum im Ausland einzusetzen. Das verweist auf große Ineffizienz, ganz unabhängig davon, wie man zur Problematik der Politik expansiver militärischer Interventionen steht. Die Erklärung sowohl für das inadäquate Gerät als auch die geringe Zahl einsetzbarer Truppen sind langsame und verschleppte Reformen. Hierfür gibt es eine Menge Gründe: nationales Prestigedenken, das Eigeninteresse des Militärs, unqualifizierte politische Führung, wirtschaftliche Interessen an der Beschaffung bestimmter Großgeräte usw. Als Konsequenz wird in Europa weiterhin zuviel Geld für falsche Dinge ausgegeben.

### **Verfassungsentwurf und ESVP: Alles ist möglich**

Die ESVP ist das Resultat verschiedener politischer und wirtschaftlicher Faktoren. Darüber hinaus hat der EU-Integrationsprozess eine gewisse Eigendynamik entwickelt, die sich in institutionellen Änderungen im Militärbereich niederschlägt. Generell soll die Fähigkeit für sogenannte "Petersberg-Aufgaben" (humanitäre und friedenserhaltende Interventionen und Krisenbewältigung) gestärkt werden. Der im Juni 2003 vom Konvent präsentierte Entwurf für eine europäische Verfassung sieht im Bereich der ESVP vor:<sup>5</sup>

Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik soll integraler Bestandteil der GASP sein. Im Rahmen dieser Politik zielt die EU nicht nur auf das Militärpotential sondern ebenso auf zivile Kapazitäten. Doch die bisher eingegangenen Verpflichtungen im Militärsektor sind wesentlich umfangreicher. Es ist derzeit kaum zu erwarten, dass die vorgesehenen zivilen Kapazitäten von 5.000 Polizisten, 200 Experten aus der Justiz und 2.000 Verwaltungsfachleuten tatsächlich erreicht werden.

Den Mitgliedsländern wird die Möglichkeit gegeben, eine "strukturierte Zusammenarbeit" (Art. 40, 6) einzugehen. Das heißt nichts anderes, als den Ländern eine Möglichkeit zur verstärkten Kooperation zu bieten, die mit dem bisherigen Tempo des Aufbaus einer europäischen Militärkomponente unzufrieden sind. Diese Kompromissformel erlaubt es den EU-Ländern, sich weiterhin an nationalen Interessen zu orientieren. Damit werden jedoch die substantiellen Differenzen in der Außen- und Sicherheitspolitik nicht überwunden, sondern ausgeklammert.

4 EU Council: General Affairs and External Relations. 2509<sup>th</sup> Council meeting, Document 9379/03 (Presse 138), Brussels, 19-20 May 2003.

5 <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.de03.pdf>.

Die Bildung von Koalitionen der Willigen (Art. 40, 7) soll es EU-Mitgliedsländern ermöglichen, *Ad-hoc*-Koalitionen zu bilden, die im Namen der EU (wenn auch nicht ohne Konsens des EU-Rates) tätig werden können. Solange keine gemeinsame Verteidigung beschlossen ist, wird eine engere Zusammenarbeit im Bereich der gegenseitigen Verteidigung eingerichtet, um im Falle eines Angriffs auf ein Mitgliedsland militärische Hilfe zu leisten (Art. 42).

Um die militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern, wird ein Europäisches Amt für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten eingerichtet (Art. 40, 3). Dieses Amt soll den operativen Bedarf ermitteln und Maßnahmen zur Bedarfsdeckung fördern sowie die industriellen und technischen Grundlagen der Rüstung stärken. In diesem Bereich ist der Verfassungsentwurf deutlich an den Vorstellungen der europäischen Rüstungslobby orientiert, die die Konkurrenz der großen amerikanischen Rüstungskonzerne fürchtet. Während die politischen Entscheidungen für eine gemeinsame EU-Rüstungspolitik noch ausstehen, hat sich die Rüstungsindustrie bereits zu einem effektiven Lobbyverband zusammengeschlossen. Die Rüstungsindustrie wirkte entscheidend an den entsprechenden Passagen der Verfassung mit und erreichte für 2004, dass die Forschungsförderung an die Rüstungsfirmen nicht mehr nur und indirekt über *Dual-use-Technologien* erfolgt. Mit dem 6. Rahmenplan für Forschung und Entwicklung der EU kann die Rüstungsindustrie direkt gefördert werden. Die von Nichtregierungsorganisationen geforderte Einrichtung eines zivilen Pendant, einer Agentur, die sich mit einer entsprechenden Bedarfsermittlung und Planung im Bereich ziviler Konfliktprävention befasst, ist in der Verfassung nicht vorgesehen.

Die ESVP ist in der Verfassung durch unpräzise Formulierungen bzw. durch Formelkompromisse geprägt, die die bestehenden Differenzen zwischen den Mitgliedsländern kaum kaschieren und erst recht nicht überwinden können. Das Europäische Parlament hat in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik keine Kompetenzen. Dieses Demokratiedefizit wird auch von der geplanten Verfassung nicht behoben. Vielmehr soll das Europäische Parlament lediglich "zu wichtigen Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik regelmäßig gehört und über ihre Entwicklung auf dem Laufenden gehalten" werden (Art. 39, 6). De facto ist europäische Sicherheitspolitik damit der parlamentarischen Kontrolle entzogen, denn das EU-Parlament erhält keine Kompetenzen und die Parlamente der Mitgliedsländer sind nicht mehr zuständig.

Die Differenzen in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik innerhalb der EU sind keineswegs beseitigt. Auch das nach wie vor vorhandene Konkurrenzverhältnis zwischen EU und NATO bleibt Gegenstand von Debatten und Differenzen. Die verschiedenen Initiativen, die militärischen Kapazitäten aufzustocken, beispielsweise durch einen Aktionsplan, die Appelle zu verstärkten Verteidigungsanstrengungen und zur Erhöhung der Militärausgaben sind bislang im wesentlichen Verpflichtungen auf dem Papier oder, angesichts der öffentlichen Haushalte, nicht zu realisierende Wunschlisten. Dennoch: Es scheint, dass die Befürworter einer autonomen europäischen Militärrolle mit ihrer Politik des schrittweisen "Durchwurstelns" erfolgreicher sein werden als die früheren Bemühungen wie die Gründung der Westeuropäischen Union oder die zahlreichen Initiativen zur Standardisierung der Waffensysteme oder der Schaffung einer europäischen Rüstungsindustrie.

### **Für einen zivilen Primat der EU-Außenpolitik: GASP vor ESVP**

Bevor die Strukturen einer europäischen Militärstreitmacht durch *Ad-hoc*-Entscheidungen festgelegt werden, ist eine in der Realität existierende Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik erforderlich, damit die ESVP einem politischen Primat folgen kann. Zurzeit ist dies nicht der Fall; die jetzt durchgeführten Initiativen schaffen jedoch Fakten. Wenn das neue strategische Denken zunehmend mit militärischen Kategorien und Kapazitäten gefüllt wird, wird die Zivilmachtidee auf der Strecke bleiben. Die beschworenen Bedrohungen werden durch die globale Machtprojektion der EU nur schwerlich abgewehrt. Diese Machtprojektion wird in Ländern außerhalb der OECD eher eine negativ verstärkende Wirkung entfalten. Die EU darf nicht "Weltpolizist Nummer zwei" werden.

Die neue EU-Strategie reagiert zu kurzzeitig mit primär militärisch orientierten Konzepten auf die Bedrohungen, während die Herausforderung, bessere Zukunftschancen als Grundlage für Sicherheit und Entwicklung zu schaffen, nur allgemein benannt, nicht aber mit operativen, zivilen Handlungsmaximen verbunden wird. Hier ist eine Umkehrung der Prioritäten erforderlich, damit europäische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik glaubwürdig zur Lösung der globalen Probleme beitragen kann.

Die EU sollte sich auf das konzentrieren, was sie am besten kann: Entwicklungspolitik, wirtschaftliche Integration und Handelspolitik, Diplomatie, Krisenprävention und Konfliktnachsorge. Die Mitgliedsländer der EU geben 2,5-mal mehr für Entwicklungshilfe aus als die USA. Hier liegen die komparativen Vorteile der EU. Das schließt den Einsatz von Streitkräften in Krisensituation nicht aus. Wenn sich die EU aufgrund humanitärer Erfordernisse zu militärischen Interventionen entschließt, muss dies auf der Grundlage eines UN-Mandats und überzeugender Kriterien erfolgen. Für derartige Kriterien ist es nicht einfach Übereinstimmung zu erzielen. Der Bericht der *International Commission on Intervention and State Sovereignty* der Vereinten Nationen von Ende 2001 über Intervention und staatliche Souveränität kann hierfür als Orientierung dienen.<sup>6</sup>

Eine Politik der Nichtproliferation, Rüstungskontrolle und Abrüstung ist um so glaubwürdiger, je mehr sie in der EU selbst praktiziert wird. Die Doppelmoral, Abrüstung und Rüstungskontrolle vorrangig von andern zu fordern, wird zu unerwünschten Gegenreaktionen führen und damit die Bedrohung der Sicherheit in Europa erhöhen. Es gibt viel Spielraum für europäische Rüstungskontroll- und Abrüstungsinitiativen, sowohl für die EU als auch für ihre Mitgliedsländer. Dies reicht von den Nuklearwaffen bis zu den Kleinwaffen. Der Stillstand in der Rüstungskontrolle ist kein Grund für europäische Inaktivität. Der Landminenvertrag von Ottawa zeigt, dass auch selektive Initiativen ohne die großen Akteure (USA, Russland, China, Indien) Erfolge zeitigen können. Die EU und ihre Mitglieder sollten sich in den Vereinten Nationen für eine Initiative zur Umkehr des Trends steigender Militärausgaben einsetzen, um Mittel für langfristig orientierte Krisenprävention und Konfliktnachsorge verfügbar zu machen.

**Corinna Hauswedell/Herbert Wulf**

---

<sup>6</sup> Vgl. International Commission on Intervention and State Sovereignty: *The Responsibility to Protect*, 2001, [www.iciss-ciise.gc.ca](http://www.iciss-ciise.gc.ca). Die Anwendung der dort formulierten Prinzipien "just cause, right intentions, last resort, proportional means, reasonable prospects and right authorisation" – obwohl nicht unumstritten – macht deutlich, dass europäische Streitkräfte nicht in jedem Falle eingreifen können und dürfen.

### 3.2. Frieden durch Krieg. Die “Bush-Revolution” und die amerikanische Demokratie

“America is a nation with a mission and that mission comes from our most basic beliefs. We have no desire to dominate, no ambitions of empire. Our aim is a democratic peace – a peace founded upon the dignity and rights of every man and woman. America acts in this cause with friends and allies at our side, yet we understand our special calling: This great republic will lead the cause of freedom.”

(George W. Bush, 20. Januar 2004)

#### ***Bush on the defensive: Ein gewonnener Krieg ohne gewonnenen Frieden***

Der Gegensatz hätte nicht stärker sein können. Noch im Dezember 2002 hatten 70 Prozent der amerikanischen Öffentlichkeit Präsident Bush als “vertrauenswürdig” eingeschätzt. Im Februar 2004 waren es dagegen nur noch 52 Prozent. Bedeutsamer noch: 54 Prozent der Befragten äußerten die Auffassung, dass Bush die Bedrohung durch irakische Massenvernichtungswaffen, die von der Administration zum zentralen Kriegsgrund gegen das Regime Saddam Husseins erklärt worden war, übertrieben hat. Eine Glaubwürdigkeitslücke für den amerikanischen Präsidenten begann sich abzuzeichnen.

Bush suchte dem zu begegnen, indem er eine unabhängige Kommission zur Untersuchung der Geheimdienstspannen im Vorfeld des Irak-Krieges einsetzte. Ihm blieb auch wenig anderes übrig. Sein früherer Chef-Waffeninspekteur David Kay hatte Ende Januar 2004 vor dem Streitkräfteausschuss des Senats ohne Umschweife erklärt, dass sämtliche Angaben der US-Geheimdienste zur Existenz von Massenvernichtungswaffen falsch waren. Der Präsident war in die Defensive geraten, zumal seit dem offiziellen Ende der Kampfhandlungen im Irak weit mehr Soldaten ums Leben gekommen sind als während des Krieges selbst.

Hinzu kommen die Kosten des Irak-Krieges und seiner Folgen, wofür die bisher von den USA aufgewendeten Mittel in Höhe von 166 Mrd. US-Dollar kaum ausreichen dürften. Bushs Vision einer Weltordnung durch Präemption, wie er sie nach dem 11. September unmissverständlich formuliert hatte, begann auf gesellschaftliche Widerstände zu stoßen. Der Präsident, so Nancy Pelosi, die Fraktionsvorsitzende der Demokraten im Repräsentantenhaus, in ihrer Erwiderung auf Bushs Rede zur Lage der Nation im Januar 2004, “has pursued a go-it-alone foreign policy that leaves us isolated abroad and steals the resources we need for education and health care here at home. The president let us into the Iraq war on the basis of unproven assertions without evidence; he embraced a radical doctrine of pre-emptive war unprecedented in our history; and he failed to build a true international coalition.”<sup>1</sup> Da half es wenig, dass die Republikaner den Demokraten durchsichtige Wahlkampfrhetorik vorwarfen.

Die amerikanische Öffentlichkeit begann vor dem Hintergrund eines wachsenden Haushaltsdefizits mit zunehmender Irritation auf die Irakpolitik der Administration zu

<sup>1</sup> Zit. nach Congressional Quarterly Weekly 62 (2004): 4, S. 235.

reagieren. Bushs missionarischer Realismus, von manchen auch als "demokratischer Imperialismus" bezeichnet,<sup>2</sup> für den der Präventivkrieg gegen Saddam Hussein als Paradebeispiel dienen sollte, erwies sich angesichts des beginnenden Präsidentschaftswahlkampfes zunehmend als gesellschaftlich kontrovers. Vorbei war jene Periode, in der ein *War President* nach dem 11. September auf breite überparteiliche Unterstützung in seiner Außenpolitik zählen können.

### **Ideas matter: Missionarischer Realismus als außenpolitische Strategie**

Weltbilder formen die oftmals unbewusste kognitive Landkarte politischer Eliten und dienen als Ausgangspunkt für ihre ordnungspolitischen Vorstellungen. Das gilt auch für George W. Bush und seine außenpolitischen Berater, die einem missionarischen Realismus das Wort reden. In ihm überlagern und mischen sich machtpolitisches Interesse und idealistischer Impuls. An der Schnittstelle zwischen nationalistischen Einstellungen und außenpolitischen Rollenverständnissen lassen sich idealtypisch zwei Grundmuster benennen, die mit den Begriffen *Wilsonianism* und *Battleship America* gefasst werden können.<sup>3</sup>

*Wilsonianism* bezeichnet jenes Grundmuster, das die liberalen US-amerikanischen Wertvorstellungen als universell ansieht und diese weltweit verbreitet sehen möchte. Die Vereinigten Staaten sollen dabei nicht in Isolation verharren und lediglich als leuchtendes Vorbild fungieren, sondern aktiv ihre liberalen Wertvorstellungen befördern. Diese idealistisch motivierte Weltsicht, die grundsätzlich von der Möglichkeit der Überwindung nationalistischer Egoismen und der Chance weltweiter Kooperation ausgeht, findet sich partiell in der Nationalen Sicherheitsstrategie (NSS) 2002 wieder, in der die Bush-Administration ihr außenpolitisches Rollenverständnis systematisch entfaltet und kodifiziert hat. In drei (von insgesamt neun) Kapiteln wird als "wichtigster Handlungsimperativ" die "Verteidigung von Freiheit und Gerechtigkeit" skizziert, "da diese Prinzipien richtig und zugleich wahr sind für alle Völker überall." Gemeint ist die Förderung des Freihandels mit dem Ziel, Armut und Ungerechtigkeit zu verringern. Neben der Auslandshilfe sollen die "Effektivität der Weltbank" sowie weltweite Gesundheitsprogramme gestärkt werden. Dass es sich hierbei nicht nur um Rhetorik handelt, zeigt der aktuelle Haushaltsplan 2005 des Präsidenten, der eine deutliche Steigerung des Auslandshilfeetats vorsieht. "The president's strategy", so Außenminister Colin L. Powell jüngst noch einmal, "is rooted, above all, in the promotion of freedom and dignity worldwide. [...] Our enlightened self-interest puts us at odds with terrorists, tyrants, and others who wish us ill. From them we seek no advice or comity, and to them we will give no quarter. But our enlightened self-interest makes us partners with all those who cherish freedom, human dignity, and peace."<sup>4</sup> In diesem Grundmuster schwingt die als tiefe moralische Verpflichtung empfundene und eng mit dem nationalen Interesse verbundene Vorstellung von der universalen Bedeutung und Verbreitung amerikanischer Wertvorstellungen mit. So sprach die nationale Sicherheitsberaterin Condoleezza Rice von "a very powerful moral case" für

2 Ivo H. Daalder/James M. Lindsay: *America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington D.C. 2003, S. 46.

3 Gebhard Schweigler: *Domestic Sources of US Foreign Policy*, in: Bernhard May/Michaela Hönigke Moore (Hrsg.): *The Uncertain Superpower. Domestic Dimensions of U.S. Foreign Policy after the Cold War*, Opladen 2003, S. 64.

4 Colin L. Powell: *A Strategy of Partnerships*, in: *Foreign Affairs* 83 (2004): 1, S. 26 und 24.

einen Regimewechsel im Irak und bezeichnete Saddam Hussein unumwunden als “evil man”.<sup>5</sup> Angelehnt an Präsident Woodrow Wilsons Diktum “the world must be made safe for democracy” lässt sich dieser idealistische Impuls, von Bush mit der Vision einer “global democratic revolution” überhöht,<sup>6</sup> bis in die Frühphase der USA zurückverfolgen.

Das US-amerikanische außenpolitische Rollenverständnis ist aber traditionell nicht nur der Mission, sondern auch der Macht verpflichtet. Entsprechend lässt sich neben dem Grundmuster *Wilsonianism* in der NSS 2002 auch der Bezug zum Grundmuster *Battleship America* finden. Es steht für eine nationalistische Einstellung, die Amerika zwar auch als die “Nummer Eins” in der Welt sieht, aber weniger als moralische Führungsmacht, sondern vielmehr als machtbewussten Hegemon.<sup>7</sup>

Dahinter steht ein Weltbild, das im Theorieansatz des Realismus seinen Ort hat. In ihm ist die internationale Umwelt ein permanent gefährlicher Ort, in dem die Kooperation im Rahmen internationaler Institutionen sehr enge Grenzen hat. Sie mag dazu dienen, die eigene Machtposition durch Allianzbildung zu konsolidieren. Keinesfalls aber kann sie dazu beitragen, das internationale System dauerhaft verlässlich zu verregeln und verrechtlichen. Speziell in der offensiven Variante des realistischen Weltbildes heißt das für die politische Führung einer großen Macht, dass auf relative Machtkalkulationen, Sicherheitsstreben und globale Machtprojektion nicht verzichtet werden kann. Für die strategische Ausrichtung der Hegemonialmacht USA folgt daraus, dass ihre Interessen am besten durch militärische Dominanz und im Alleingang geschützt werden können. Bush hat das in seiner jüngsten *State of the Union Address* im Januar 2004 noch einmal bekräftigt: “There is a difference, however, between leading a coalition of many nations, and submitting to the objections of a few. America will never seek a permission slip to defend the security of our country.” Größtmögliche Handlungsfreiheit erhalten die USA demzufolge, indem sie zu enge Bindungen durch Allianzen oder internationales Recht vermeiden.

In der NSS 2002 ist dieses Weltbild geronnen, wenn beispielsweise von “proaktiver Counterproliferation” die Rede ist, die “Gefahren” (gemeint sind so genannte Schurkenstaaten und Terroristen) einhegen soll, “bevor sie entstehen”. Da die neuen Gegner als wesentlich “risikobereiter” und weniger “*status-quo*-orientiert” etikettiert werden, können diese Gefahren nicht länger durch Abschreckung eingedämmt werden. Entsprechend unverblümt hat die Bush-Administration ein antizipatorisches Recht auf Selbstverteidigung reklamiert, dass einem Konzept der Präemption das Wort redet.

### ***Bureaucracy matters: Die Bush-Doktrin, der Irak-Krieg und der Sicherheitsstaat***

Der Irak, den die USA der fortgesetzten illegalen Entwicklung von Massenvernichtungswaffen bezichtigten, sollte das Paradebeispiel für diese neue, “präemptive” Strategie werden. Wir wissen heute, dass ihr mit Blick auf Massenvernichtungswaffen jede Grundlage fehlte, wie es eine im Januar 2004 veröffentlichte Studie des *Carnegie Endowment for*

<sup>5</sup> Washington Post, 16.08.2002.

<sup>6</sup> Vgl. Bushs Rede zum zwanzigjährigen Bestehen des *National Endowment for Democracy* am 6.11.2003, [www.ned.org/events/anniversary/oct1603-Bush.html](http://www.ned.org/events/anniversary/oct1603-Bush.html).

<sup>7</sup> Ausführlich dazu Werner Kremp/Jürgen Wilzewski (Hrsg.): *Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika*, Trier 2003.



*International Peace* umstandslos dokumentiert.<sup>8</sup> Von einer *unmittelbar* bevorstehenden Bedrohung konnte keine Rede sein, auch wenn Außenminister Powell gemeinsam mit CIA-Direktor George J. Tenet in einer Präsentation im UN-Sicherheitsrat im Februar 2003 genau diesen Eindruck vermittelte. Die Bedrohung, die vom Irak ausging, war offensichtlich aus politischen Überlegungen weit alarmierender gezeichnet worden, als dies die Lage her gab. Dabei war die Hervorhebung der Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen anscheinend nicht zuletzt Ausdruck eines bürokratischen Aushandlungsprozesses innerhalb der Administration. Sie ermöglichte eine Konsenslösung im Nationalen Sicherheitsrat (NSC), "that everyone could agree on", wie der stellvertretende Außenminister Paul Wolfowitz im Nachgang zum Irak-Krieg lapidar formulierte.<sup>9</sup>

Dass die Spitzen der Administration mit Ausnahme von Außenminister Colin S. Powell und dem damaligen Generalstabschef Hugh Shelton einen Krieg gegen den Irak jenseits jeder sicherheitspolitischen Notwendigkeit von Anfang an ins Kalkül zogen, scheint heute unumstritten. Bush war schon zwei Wochen nach den Terrorschlägen des 11. September klar: "We can't define the success or failure (of the war on terrorism, die Autoren) in terms of capturing UBL (Usama Bin Laden)."<sup>10</sup> Zuvor hatten Vizepräsident Dick Cheney, Verteidigungsminister Donald Rumsfeld und dessen Stellvertreter Wolfowitz im NSC ein offensives militärisches Vorgehen gegen den Irak angeregt. Für sie stand die Lösung im Raum, bevor das eigentliche Problem definiert war. Der Durchmischung politischer Lagebeurteilungen und nachrichtendienstlicher Aufklärung war damit Tür und Tor geöffnet; die Verselbstständigung des außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozesses im NSC geradezu zwangsläufig.

Zunächst wurde für die nachrichtendienstlichen Pannen im Zusammenhang mit irakischen Programmen zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen freilich die CIA verantwortlich gemacht, die seit ihrem Versagen bei der Vereitelung der Terroranschläge des 11. September ohnehin in der Kritik stand. Allerdings verlor diese Argumentationslinie ihre Eindeutigkeit, nachdem bekannt wurde, dass innerhalb der Administration wichtige nachrichtendienstliche Informationen nicht weitergereicht, beziehungsweise der politischen Lagebeurteilung im Weißen Haus angepasst wurden. Der behauptete Urankauf des Irak im Niger, der von der CIA schon vor der *State of the Union Address* vom 28. Januar 2003, als Bush noch einmal genau auf diesen Tatbestand abhob, nicht mehr bestätigt wurde, illustriert die alarmistische Vorgehensweise des Präsidenten und seiner Berater. So drängt sich der Eindruck auf, dass die Gefahr, die vom Irak ausging, bewusst und von Anfang an von höchster Stelle überzeichnet wurde.

Das hat eine lange Tradition im außenpolitischen Entscheidungsprozess der USA, der mit Verweis auf die präsidentielle Kontrolle des nationalen Sicherheitsapparates seit den 1950er Jahren einerseits immer stärker personalisiert und politisiert wurde und andererseits Gefahr lief, sich zu verselbstständigen. So entwickelte sich auch die Rolle des CIA-Direktors, der ursprünglich vor allem die im Zuge des Ost-West-Konflikts für die Auslandsaufklärung geschaffenen Dienste wie der *National Security Agency* (NSA) koordinieren sollte, auf Grund seiner persönlichen Nähe zum Weißen Haus bald zum Anwalt

8 Vgl. Joseph Cirincione/Jessica T. Mathews/George Perkovich: WMD in Iraq. Evidence and Implications, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C. 2004.

9 Washington Post, 29.5.2003.

10 Bob Woodward: *Bush at War*, New York 2002, S. 133.

der Politik des Präsidenten. Ein historisches Beispiel dafür liefern die Geheimdienstanalysen von William B. Casey und Robert M. Gates, die in den 1980er Jahren während der Präsidentschaft Ronald Reagans die nachrichtendienstliche Aufklärung der militärischen Bedrohung durch die Sowjetunion regelmäßig mit politischen Einschätzungen durchmischten und wissentlich verfälschten. Reagans Außenminister Shultz fühlte sich nach eigenem Bekunden geradezu "in die Irre geführt, belogen und ausgegrenzt."

Bush hat Anfang Februar 2004 versucht, den politischen Druck aus den Geheimdienstspannen im Vorfeld des Irak-Krieges zu nehmen, indem er eine unabhängige Untersuchungskommission einsetzte. Die überparteilich zusammengesetzte, siebenköpfige Kommission wird von Charles Robb, einem früheren demokratischen Senator aus Virginia, sowie Laurence Silberman, einem früheren Bundesrichter, geleitet. Sie soll ihre Ergebnisse zum 31. März 2005, also weit nach dem Präsidentschaftswahl 2004, vorlegen. Inwieweit es dem Präsidenten damit gelungen ist, den wachsenden öffentlichen Druck mit Blick auf die fehlerhaften Geheimdienstanalysen abzufedern, bleibt abzuwarten. Jetzt kann es für Bush nur heißen, die außenpolitische Glaubwürdigkeit der Administration wieder herzustellen. Auf jeden Fall hat die Administration bereits im November 2003 eine rhetorische Wende um hundertachtzig Grad vollzogen, als sie den Sturz des Tyrannen Saddam Hussein und die Schaffung eines demokratischen Rechtsstaats zum eigentlichen Ziel des Irak-Krieges erklärte und den ursprünglichen Kriegsgrund Massenvernichtungswaffen gar nicht mehr erwähnte. Die amerikanische Öffentlichkeit jedenfalls ist skeptisch. Obwohl sie in einer ABC News/Washington Post-Umfrage vom Februar 2004 zu 57 Prozent angab, dass jenseits der Frage der Massenvernichtungswaffen viele Gründe für den Regimesturz im Irak sprachen, vertritt sie gleichzeitig zu 54 Prozent die Meinung, dass die Administration das Thema ABC-Waffen überzeichnet hat.

### ***The Public Matters: Die Bush-Doktrin, der Irak-Krieg und die amerikanische Öffentlichkeit***

Bereits im Vorfeld des Irak-Krieges gab es signifikante Differenzen zwischen den Präferenzen der Öffentlichkeit und der Administration. Zwar folgten die Amerikaner mehrheitlich der offiziellen Deutung, die den Irak als Bedrohung der nationalen Sicherheit darstellte, jedoch sahen sie diese im Vergleich zum internationalen Terrorismus nur als zweitrangiges Problem.<sup>11</sup> Da half es auch wenig, dass Vizepräsident Cheney Ende August 2002 die sich hinziehende Irak-Debatte auf die Notwendigkeit eines Präemptivschlags zuspitzte.

In den ersten Umfragen zu einem möglichen Gewalteinsatz gegen den Irak Anfang Oktober 2002 lehnte die Mehrheit der Befragten militärische Alleingänge ab. Nur 33 Prozent wollten, dass der Kongress den Präsidenten ermächtigt, alle "ihm angemessen" erscheinenden Mittel – eingeschlossen militärische Alleingänge – einzusetzen.<sup>12</sup> Entlang ihrer Präferenzen für multilaterale Strategien drängte die amerikanische Öffentlichkeit vielmehr auf ein UN-Mandat, falls der Irak militärisch entwaffnet werden müsste – und das, obwohl 79 Prozent davon überzeugt waren, dass der Diktator in Bagdad die USA di-

11 PIPA/Knowledge Networks Poll: Americans on the Conflict with Iraq, S.4, [www.pipa.org/OnlineReports/ConflictIraq/ConflictIraq.pdf](http://www.pipa.org/OnlineReports/ConflictIraq/ConflictIraq.pdf) (24.10.2002).

12 Ebd., S.3.

rekt mit B- und C-Waffen hätte bedrohen können oder bedroht.<sup>13</sup> Trotz der Wahrnehmung einer akuten Bedrohung sprach sich die breite Öffentlichkeit aber bis kurz vor Kriegsbeginn für die Einbeziehung der Alliierten in eine kriegerische Auseinandersetzung mit dem Irak aus.<sup>14</sup> Diese Reaktion ist symptomatisch für eine rationale Öffentlichkeit mit langfristig stabilen Einstellungsmustern. Sie favorisiert die multilaterale Zusammenarbeit nicht (nur) aus einem idealistischen Impuls, sondern aus dem rationalen Kalkül der Kostenteilung. Die USA, so die Zielvorgabe, sollen weniger als *world policemen* agieren, sondern einen *fair share* bei der Bearbeitung internationaler Probleme übernehmen.

Die grundsätzliche Differenz der Öffentlichkeit zu ihrer Regierung manifestierte sich im Januar 2003 in einer Washington Post/ABC News-Umfrage, in der die Zustimmung zu Bush auf unter 60 Prozent gefallen war.<sup>15</sup> Kurz nach Kriegseintritt am 19. März 2003 schnellte sie zwar auf 77 Prozent hoch. Dieser Widerspruch löst sich jedoch über den so genannten *rally*-Effekt auf, der das Land einigt, sobald US-Truppen einen Kriegseinsatz im Ausland durchführen. Der *rally*-Effekt verblasste jedoch schnell, nachdem klar war, dass die Folgekosten des Krieges weiter steigen würden. Zum einen wächst die Zahl der toten US-Soldaten tagtäglich. Während im Irak-Krieg 139 Militärangehörige ums Leben kamen, erreichte diese Zahl seit Einstellung der "größeren Gefechtsoperationen" am 1. Mai 2003 735 Tote.<sup>16</sup> Zum anderen wird von der breiten Öffentlichkeit auch die Höhe des finanziellen Engagements immer mehr in Frage gestellt und der Ruf nach *burden-sharing* größer. Hinzu kommt, dass 58 Prozent der Befragten einer Studie des *Pew Research Center for the People and the Press* bereits im September 2003 der Ansicht waren, dass Bush "keinen klaren Plan" für eine erfolgreiche Beendigung des Irak-Kriegs hat.<sup>17</sup> Diese Zahlen und Verunsicherungen korrelieren mit der fallenden Zustimmung zur Amtsführung Bushs. So ist laut einer *Gallup*-Erhebung die Zustimmungsrate auf mittlerweile 51 Prozent geschrumpft.<sup>18</sup> Ein vernachlässigbarer 7-Prozent *rally*-Effekt im Anschluss an die Gefangennahme Saddam Husseins im Dezember 2003 konnte diesen Trend nicht stoppen.

Da nützt auch die neue Rhetorik der Bush-Administration wenig. Der von der Regierung rejustierte Kriegsgrund, der nun den Sturz Saddam Husseins retrospektiv als wichtigsten Anlass für den Präventivkrieg nennt, wird nämlich genauso wenig von der Mehrheit der Befragten befürwortet. Bereits im Oktober 2002 sprachen sich nur 30 Prozent der Befragten für einen Regimesturz im Irak aus. 68 Prozent der Befragten sahen damals vielmehr in der Entwaffnung des Irak mit Hilfe von UN-Sanktionen das eigentliche Ziel.<sup>19</sup>

---

13 Ebd., S. 6.

14 PEW: U.S. needs more international backing. Post-Blix: Public Favours Force in Iraq, but... , [www.people-press.org/reports/print.php3?PageID=671](http://www.people-press.org/reports/print.php3?PageID=671) (20.02.2003).

15 Washington Post/ABC News Poll: Bush Approval Rating, 14.12.2003.

16 Siehe Iraq Coalition Casualty Count, <http://lunaville.org/warcasualties/Summary.aspx> (29.04.2004).

17 PEW: Public Staggered by Costs But Wants to Stay the Course. Give U.N. Control, in order to get more foreign troops, [www.people-press.org](http://www.people-press.org) (23.09.2003).

18 The Gallup Organization: Bush Approval Steady at 51%, Washington D.C., [www.gallup.com/content/print.asp?ci=10654](http://www.gallup.com/content/print.asp?ci=10654) (17.02.2004).

19 PIPA/Knowledge Networks Poll, a.a.O., S. 4.

## ***Institutions matter: Die Bush-Doktrin, der Irak-Krieg und der Kongress***

Generell gelten in Zeiten nationaler Bedrohung andere Gesetzmäßigkeiten im Zusammenspiel zwischen Kongress und Präsident, als sie die amerikanische Verfassung vorsieht. Denn eigentlich obliegt es in den Vereinigten Staaten der Legislative, über Krieg und Frieden zu entscheiden. Schließlich fürchteten die Verfassungsgeber nichts mehr als eine übermächtige Exekutive mit imperialen Machtbefugnissen.

Gleichwohl stellte sich der Kongress nach dem 11. September hinter den Präsidenten und sagte ihm überparteiliche Unterstützung im Kampf gegen den internationalen Terrorismus zu. Mehr noch: Der Kongress ordnete sich dem *Commander-in-Chief* aller verfassungsrechtlich verbrieften *shared powers* zum Trotz geradezu bedingungslos unter. Bush erhielt weitreichende Vollmachten zu Militäreinsätzen gegen die für die Terrorschläge Verantwortlichen. Das Parlament folgte der Administration auch in ihrer weiteren Strategie, die in einen Präventivkrieg gegen den Irak mündete. Dem Präsidenten gelang es mit seiner Bildsprache, die sich des Begriffs der *crusade* bediente und eine "Achse des Bösen" bemühte, die Aufmerksamkeit auf Staaten wie den Irak, Iran, Libyen und Syrien zu lenken, die im Verdacht standen, den internationalen Terrorismus zu unterstützen. Die Unterordnung der Legislative unter die Exekutive kulminierte schließlich in der Ermächtigungsresolution für den Einsatz militärischer Gewalt gegen den Irak im Oktober 2002, die mit deutlicher Mehrheit in beiden Kammern erfolgte, wiewohl sich vor allem bei den Demokraten Widerstände gegen Bushs "proaktives" Vorgehen gegen den Irak abzeichneten (263 von 270 Republikanern stimmten für die Irakresolution; 147 von 257 Demokraten dagegen).

Die kritischen Stimmen im Kongress mehren sich und entzündeten sich vor allem am Kay-Bericht. So warf der Demokrat Edward M. Kennedy der Bush-Administration vor, sie habe den Konflikt "in Texas erfunden" und eine "tatsächliche Bedrohung" habe nicht bestanden. Die Abgeordnete Nancy Pelosi kritisierte darüber hinaus, dass Bush "keinen zuverlässigen Plan" für den Wiederaufbau im Irak vorgelegt hat. Hinzu kommt die massive Kritik an den (Wiederaufbau-)Kosten, die hauptsächlich die USA tragen. Bisher hat der Kongress zwar 166 Mrd. US-Dollar für diesen Posten zusätzlich zu einem Rekord-Verteidigungsbudget von 369 Mrd. US-Dollar bewilligt, allerdings zeichnet sich deutlich ab, dass auch hier die Geduld der Demokraten bereits überstrapaziert ist. Während sie 2002 angesichts der Zwischenwahlen und der Dominanz des Präsidenten im institutionellen Aushandlungsprozess nicht unpatriotisch erscheinen wollten, stand Bushs drittes Amtsjahr im Zeichen vermehrter parteipolitischer Polarisierung.

Im Repräsentantenhaus votierten die Demokraten in 87 Prozent der Abstimmungen geschlossen mit ihrer Partei gegen die republikanische Mehrheit. Bei den Republikanern wiederum lag der sogenannte *party unity score* bei 91 Prozent. Im Senat, wo die Bereitschaft zur parteipolitischen Profilierung traditionell weit geringer ist als im Repräsentantenhaus, war die Polarisierung 2003 ebenfalls sehr ausgeprägt. So stimmten die Republikaner in 94 Prozent aller Abstimmungen mit der Mehrheit ihrer Partei gegen die Demokraten. Umgekehrt votierten die Demokraten im Senat in 85 Prozent aller Abstimmungen entlang der Fraktionsposition gegen die Republikaner. Folgt man den Berechnungen von

*Congressional Quarterly*, dann ist dieser Wert statistisch gesehen so hoch wie seit den 1960er Jahren nicht mehr.<sup>20</sup>

Die Überparteilichkeit nach dem 11. September hatte sich im Lichte des heranrückenden Präsidentschaftswahlkampfes 2004 verflüchtigt. Die Demokraten waren bereit, Bush außenpolitisch zu kritisieren. Besonders in seiner Irakpolitik forderten sie ihn auf zu erklären, "wie er den Frieden gewinnen will." Bestärkt fühlten sie sich dabei durch die zunehmende Unzufriedenheit der amerikanischen Öffentlichkeit mit der Irakpolitik des Präsidenten. Der *rally-around-the-flag*-Effekt war verpufft. Bush war erstmals seit dem Beginn seiner *War Presidency* in der Defensive.

### **A Nation Polarized: Die Bush-Doktrin, der Irak-Krieg und die Präsidentschaftswahlen 2004**

Es gehört zu den Allgemeinplätzen US-amerikanischer Politik, dass außen- und sicherheitspolitische Themen Wahlen nicht entscheiden. Meinungsumfragen in den USA zeigen jedoch momentan ein anderes Bild. Wenn die Amerikaner gefragt werden, welche Wahlkampfthemen "extremely/very important" für sie sind, dann gehören in erster Linie der Terrorismus (88 Prozent), die Wirtschaft (87 Prozent), die Bildung (86 Prozent) und die Situation im Irak (84 Prozent) dazu. Danach folgen die soziale Wohlfahrt (79 Prozent), das Bundesdefizit (75 Prozent) und Medicare (74 Prozent).<sup>21</sup> So gesehen wird in die Wahlentscheidung im November auch eine Bewertung der Leistungsbilanz Bushs in Sachen Terrorismusbekämpfung einfließen. Dabei scheint Bush nach den Geheimdienstspannen vor dem Irak-Krieg und dessen wachsenden Kosten zu Beginn seines vierten Amtsjahres überraschenderweise verwundbar. Einer ABC News/Washington Post-Umfrage zufolge haben sich die Wählerpräferenzen im Februar 2004 zu Gunsten seines wahrscheinlichen demokratischen Herausforderers Senator John Kerry gedreht. Ihm würden 52 Prozent der Befragten ihre Stimme geben, während sich nur noch 43 Prozent für Bush aussprachen.<sup>22</sup>

John Kerry repräsentiert viel stärker die außenpolitischen Präferenzen der amerikanischen Öffentlichkeit, als es Präsident Bush je getan hat. Eine aktive internationale Führungsrolle der USA hält Kerry für unverzichtbar. Sie soll jedoch nicht nur machtpolitisch begründet sein, sondern auch internationale Kooperation fördern – zumindest um damit zu Beginn des 21. Jahrhunderts die Kosten amerikanischer globaler Führung zu senken.<sup>23</sup>

Daraus abzuleiten, dass der liberale Internationalist Kerry, der seit 20 Jahren für den Bundesstaat Massachusetts im Senat sitzt, im November ins Weiße Haus einziehen wird, wäre freilich verfrüht. Im 20. Jahrhundert ist es nur zwei amtierenden Senatoren gelungen, ins Präsidentenamt gewählt zu werden, nämlich John F. Kennedy und Warren G. Harding. Manches wird davon abhängen, wen Kerry zu seinem Vizepräsidenten kandidaten macht, um nicht nur im liberalen Nordosten und Westen, sondern auch im konservativen Süden und Mittleren Westen mehrheitsfähig zu sein.

20 Vgl. John Cochran: Legislative Season Drawn in Solid Party Lines, in: *Congressional Quarterly Weekly* 62 (2004): 1, S. 10-15.

21 The Gallup Organization: Terrorism Tops list of Key 2004 Election Issues, 29.12.2003, Washington D.C.

22 Zitiert nach *Congressional Quarterly Weekly*, 62 (2004): 7, S. 413 (President Slips in Voters' Eye).

23 John Kerry: Making America Secure Again: Setting the Right Course for Foreign Policy, An Address to the Council on Foreign Relations, [www.johnkerry.com/pressroom/speeches/spc\\_2003\\_1203.html](http://www.johnkerry.com/pressroom/speeches/spc_2003_1203.html) (3.12.2003).

Dabei sieht es so aus, als ob das Repräsentantenhaus auch nach den Novemberwahlen wie schon seit zehn Jahren von den Republikanern kontrolliert werden wird. Zu gering scheint die Zahl der umkämpften Wahlbezirke, als dass die Demokraten den augenblicklichen Stimmvorsprung der Republikaner von zwölf Sitzen wettmachen könnten. Ähnliches gilt für den Senat, wo die Mehrheit der Republikaner derzeit mit 51 Sitzen zwar nur hauchdünn ist. Da die Demokraten mit 19 Sitzen gegenüber 15 bei den Republikanern aber eine größere Zahl von Mandaten verteidigen müssen und zehn davon zudem noch Bundesstaaten betreffen, die Bush im Jahr 2000 für sich entscheiden konnte, stehen auch die Chancen für einen Mehrheitswechsel im Senat eher ungünstig.

Ein Demokrat Kerry im Weißen Haus dürfte es schwer haben, sich gegenüber einem republikanisch dominierten Kongress durchzusetzen. Schon Präsident Clinton waren am Ende die Hände außenpolitisch im Großen und Ganzen gebunden. Trotz seines ambitionierten Programms eines *assertive multilateralism*, mit dem er seine erste Amtszeit begann, konnte er sich unter den Bedingungen eines *divided government* gegen einen aggressiven, republikanisch dominierten Kongress nicht durchsetzen. Die parteipolitische Polarisierung, die nach dem 11. September zunächst aufgehoben schien, könnte auch einem zukünftigen Präsidenten Kerry mächtig zusetzen und seinen Handlungsspielraum nach innen und außen empfindlich einschränken. Bleibt abzuwarten, wem die Wähler im November zutrauen, nicht nur den Krieg, sondern auch den Frieden im Kampf gegen den internationalen Terrorismus zu gewinnen.

**Katja Rüb/Jürgen Wilzewski**

### **3.3. Spielt Iran mit dem nuklearen Feuer? Ein regionaler Lösungsansatz ist gefragt**

In der Diskussion über neue Bedrohungen durch Massenvernichtungswaffen (MVW) in der Hand "besorgniserregender Regime" spielt Iran neben Nordkorea eine Schlüsselrolle. Das Land steht im Verdacht, eine heimliche Nuklearoption zu verfolgen. Mit den Kriegen in Afghanistan und im Irak haben sich die regionalpolitischen Bedingungen am Persischen Golf geändert. Auch innenpolitisch befindet sich Iran in einer Umbruchsphase. Zwischen Reformern und konservativ orientierten Gruppen schwelt ein Machtkampf. Aus den Parlamentswahlen vom Februar 2004 ging die geistliche Führung unter Ayatollah Chamenei gestärkt hervor. Die iranische Innenpolitik ist dabei für außenstehende Beobachter komplex und wenig einsehbar. Das Erdbeben in Bam, das mit 50.000 Toten eine nationale Tragödie darstellte, hat eine Welle internationaler Hilfsbereitschaft ausgelöst und gezeigt, dass das Land Hilfe von außen u.a. von den USA akzeptiert und seine Öffnung fortsetzen möchte.

Eine Annäherung an die USA ist jedoch daraus bisher nicht gefolgt. Im Gegenteil. Die US-Regierung hält an ihrer strikt iran-kritischen Einstellung fest. In seiner Rede vom Januar 2002 hatte US-Präsident G.W. Bush Iran zur "Achse des Bösen" gezählt. Das Regime liefert seiner Meinung nach drei gewichtige Motive für ein gegebenenfalls auch militärisches Vorgehen: Es entwickle Massenvernichtungswaffen, unterstütze den internationalen Terrorismus und sei ein Unrechtsregime. Im Oktober 2003 hatte Tony Blair hinzugefügt, die erklärte Politik des Iran sei die Zerstörung Israels. Aufsehen erregende Proliferationsskandale um Pakistan und Libyen steigern die Nervosität der Debatte. Vor diesem Hintergrund könnte ein iranisches Nuklearprogramm nicht nur für die Region, sondern auch für die globalen Nichtverbreitungsstrategien weitreichende Folgen haben.

Seit mehr als einem Jahr ist die Internationale Atomenergie Organisation (IAEO) damit befasst zu überprüfen, ob Iran gegen die Auflagen des Nichtverbreitungsvertrages (NVV) verstößt, dem das Land 1970, also zu Zeiten des Schahs, beigetreten ist und dessen Verpflichtungen es bisher erfüllt hat. Die Untersuchungen dauern an und fördern neue Ungereimtheiten zu Tage. Die von Iran gelieferten Informationen werden zwar zunehmend detaillierter, sind jedoch weder umfassend noch vollständig. Wird Iran nun zu einem zweiten (besiegten und besetzten) Irak oder zu einem zweiten (unverhofft fügsamen) Libyen? Arbeitet das Land tatsächlich an Nuklearwaffen und stellt es eine unmittelbare Bedrohung für seine Nachbarn dar?

#### **Bedroht Iran seine Nachbarn?**

Seit Jahrzehnten behaupten amerikanische Quellen, Iran betreibe heimliche militärische Nuklearentwicklungen. So prognostizierte die CIA bereits 1992, Iran werde im Jahr 2000 Nuklearwaffen besitzen. Nachdem Saddam Hussein das Land mit Chemie-Waffen (C-Waffen) angegriffen hatte, begann es Mitte der 1980er Jahre seinerseits solche Waffen herzustellen und setzte sie sogar in kleinen Mengen gegen den Irak ein. Heute hat das Land immer noch C-Waffenbestände. 1997 trat es der C-Waffenkonvention bei; es hat jedoch bisher keine Angaben über die Zerstörung seiner Vorräte gemacht. Seit 1973 ist Iran auch Mitglied der B-Waffenkonvention. Dennoch sollen eigene Forschungen auch für MVW

existieren.<sup>1</sup> Parallel ist die Entwicklung von Trägersystemen betrieben worden. Iran verfügt über ca. 200 *Scud-B*-Raketen (Reichweite 300 km), 150 *Scud-C*-Raketen (500 km) sowie über selbst hergestellte Kurzstreckenraketen (120-200 km). Eine Mittelstreckenrakete *Shahab-3*, basierend auf der nordkoreanischen *No-Dong*-Technologie (1.000 km/700 kg) soll 2003 stationiert worden sein. Eine verbesserte Version *Shahab-4* (2.000 km; 1.000 kg) befindet sich in der Entwicklung. *Cruise Missiles* (50-120 km) sowie Kampfflugzeuge vervollständigen das Arsenal der Trägersysteme.

Aus den vermuteten und bekannten MVW-Kapazitäten lässt sich eine künftige Bedrohung herleiten. Zu bedenken ist jedoch, dass diverse Länder der Region vergleichbare Programme unterhalten und insbesondere C-Waffen-Arsenale angelegt haben bzw. mit MVW bestückbare Raketen besitzen; Israel verfügt sogar über operative Nuklearwaffen. Der ehemalige US-Verteidigungsminister Bill Cohen hat den Besitz von MVW rund um den Persischen Golf denn auch als "chronische Krankheit" bezeichnet. Eine weitere Nuklearisierung der Region dürfte deshalb einschneidende Konsequenzen haben, die es zu verhindern gilt.

### **Das zivile Nuklearprogramm des Iran: Vom Schah bis in die Gegenwart?**

Zunächst einmal sucht die IAEO die Angaben über iranische Programme zu klären und ein "robustes Verifikationssystem" aufzubauen, das die Nutzung der Nuklearanlagen für zivile Zwecke gestattet, militärische Verwendungen aber ausschließt. Gelingt dies nicht, wird sich möglicherweise der UN-Sicherheitsrat mit dem "Fall Iran" befassen müssen.

Was sind die Fakten? Das Nuklearprogramm Irans wurde noch unter dem Schah begonnen, war recht facettenreich und wurde u.a. von den USA und Deutschland unterstützt. 1979 ist es durch Chomeni zunächst abgebrochen worden, da ein Nuklearprogramm als nicht verträglich mit den islamischen Werten galt. 1995 schlossen Iran und Russland jedoch einen Vertrag im Umfang von 800 Mio. US-Dollar unter anderem zur Fertigstellung der beiden ursprünglich von Siemens stammenden Reaktoreinheiten zur Stromerzeugung in Buschir. Obwohl der NVV den Export ziviler Nukleartechnologie zulässt, haben die USA vehement – wenn auch vergeblich – versucht, Russland die Unterstützung Irans auszureden. Die Bauarbeiten, an denen ca. 1.000 russische Techniker beteiligt sind, stehen vor dem Abschluss. Die Brennstäbe für die 2005 geplante Inbetriebnahme sollen von Russland geliefert werden. Das dabei anfallende Plutonium soll durch so genannte *Safeguards* der IAEO kontrolliert und von Russland nach Gebrauch zurückgenommen werden.<sup>2</sup> Iran, ein sehr ölreiches Land, benötigt diese Art von Energie nicht, hat sich aber dennoch entschlossen, ein umfangreiches ziviles Nuklearprogramm zu etablieren. Dazu gehören Forschungsreaktoren, die von der IAEO inspiziert werden. Iran verfügt neben Erdöl auch über Natururan und möchte eine eigene Brennstoffproduktion errichten. Ziel ist die Schaffung eines vollständigen, autonomen Nuklearkreislaufes.

Im August 2002 meldete eine iranische Oppositionsgruppe, die islamische Republik stehe vor der Fertigstellung einer Urananreicherungsanlage in Natanz, ca. 350 km süd-

<sup>1</sup> Vgl. die Homepage des *Carnegie Endowment for International Peace* und des *Center for Nonproliferation Studies*.

<sup>2</sup> Berichte und Resolutionen findet man auf der Homepage der IAEO: [www.iaeo.org](http://www.iaeo.org).



östlich von Teheran und baue eine Schwerwasserfabrik in Arak. Satellitenfotos enthüllten in Natanz ein 60.000 qm großes Areal, auf dem sich eine Pilotanlage für Gaszentrifugen befindet. Mittels dieser kann Uran in verschiedenen Anreicherungsstufen sowohl als Brennstoff für zivile Reaktoren als auch als waffenfähiges Material für Bomben hergestellt werden. Darüber hinaus wird eine Konversionsfabrik in Isfahan errichtet, in der metallisches Uran hergestellt werden kann, das für den Bombenbau benötigt wird. Ein Besuch des IAEA-Direktors El Baradei ergab, dass die Pilotanlage ca. 160 Gaszentrifugen zu Testzwecken beherbergt. Auf dem streng gesicherten Areal befinden sich zudem unterirdische Räumlichkeiten für weitere ca. 50.000 Zentrifugen. Damit ließen sich nach einer Testphase im Prinzip 400-500 kg hochangereichertes Uran (HEU) erzeugen, das für die Herstellung von 10 bis 20 oder mehr Nuklearwaffen pro Jahr reichen könnte. Auch wurde deutlich, dass die Iraner in der Lage sind, eigenständig Gaszentrifugen herzustellen. Am 12. September 2002 forderte die IAEA Iran auf, "alle Aktivitäten zur Urananreicherung zu beenden und die Verifikation der Nuklearaktivitäten" zu ermöglichen. Es wurde eine Frist bis zum 31. Oktober gewährt. IAEA-Inspektoren besuchten mehrmals das Land, um ein vollständiges Bild zu bekommen.

### **Die Aufsichtsbehörde IAEA und der Fortgang des Prüfprozesses**

Als Grund für die Anlage in Natanz gibt Iran den Wunsch nach Brennstoffautonomie an, denn immer wieder weigerten sich Staaten auf US-amerikanischen Druck, Brennstoff zu liefern. Reaktoruran gibt es freilich auf dem Weltmarkt genügend und unter IAEA-Kontrolle ist es möglich, die Reaktoren auch mit ausländischen Brennstäben zu betreiben. Iran hatte Natanz der IAEA nicht gemeldet. Es nutzte eine Lücke im NVV aus, denn eine Meldung muss erst erfolgen, wenn die Anlage mit nuklearem Material betrieben wird. Umweltproben der IAEA lassen jedoch vermuten, dass Zentrifugen bereits an mehreren anderen Orten getestet worden sind. Iran gibt an, dass diese Spuren aus dem Herstellerland der Zentrifugen, wahrscheinlich Pakistan, stammten. Wären die Zentrifugen im Iran mit Uran betrieben worden, wäre dies eine Verletzung des NVV. Die USA drängen die IAEA, genau dies festzustellen.

Zusätzlich ist in Arak eine Schwerwasseranlage im Aufbau, obwohl das Land keine Reaktoren mit Schwerwasser betreibt. Im Mai 2003 erklärte Iran, es plane hier den Bau eines 40 Megawatt-Reaktors. Dieser wäre in der Lage, Plutonium für Nuklearwaffen herzustellen. Im Februar 2003 veröffentlichte Präsident Chatami einen Plan zur autonomen Entwicklung ziviler Nuklearenergie für die Produktion von sechs Gigawatt. Die Errichtung eines vollständigen Nuklearkreislaufes würde Iran auch mit dem nötigen *Know-how* und Material zur Errichtung eines eigenen militärischen Nuklearprogramms ausstatten. Man befürchtet, dass Teheran sich zunächst die nötige Nuklearinfrastruktur zulegt, entsprechende Erfahrungen sammelt und schließlich aus dem NVV austreten könnte.

Im Oktober 2003 erreichten die Außenminister Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens in einer Gemeinsamen Erklärung, dass Iran das IAEA-Zusatzprotokoll akzeptiert und die Urananreicherung aussetzt. Im Gegenzug wurde ein einfacherer Zugang zu ziviler Technologie und Brennstoffversorgung in Aussicht gestellt. Trotz dieser Erfolge musste IAEA-Direktor El Baradei in seinem Bericht vom 10. November 2003 weitere Verstöße der Meldepflicht Irans berichten. So wurde deutlich, dass über 20 Jahre lang

Arbeiten mittels Gaszentrifugen und Laseranreicherung durchgeführt und dabei kleinere Mengen angereichertes Uran und Plutonium erzeugt worden waren.

### **Neuere Entwicklungen: “Zwei Schritte vor, einer zurück”**

Der IAEO-Gouverneursrat rügte die iranischen Versäumnisse in seiner Resolution vom 26. November 2003 und forderte die iranische Regierung auf, alle Informationen vorzulegen, damit die IAEO ein “korrektes, vollständiges und endgültiges Bild” erhält. Trotz verbleibender Zweifel bescheinigte man dem Land aktive Kooperation. Am 19. Dezember 2003 erklärte die Regierung in Teheran, sie werde das IAEO-Zusatzprotokoll unterzeichnen. Diese seit 1995 eingeleitete Reform verpflichtet seine Mitglieder zu voller Transparenz bezüglich aller Nuklearanlagen und gibt der IAEO umfassende Überprüfungsrechte auf dem gesamten Staatsgebiet. Zwar haben 80 Staaten das Protokoll unterzeichnet, jedoch nur 39 es ratifiziert. Bei weiteren Besuchen 2004 wurden die IAEO-Inspektoren wiederum fündig. In Zusammenhang mit dem Proliferationsfall des pakistanischen Laborchefs Abdul Q. Khan ergab sich, dass Iran auch über Baupläne für fortgeschrittene Zentrifugen aus Pakistan verfügt, die nicht angegeben worden waren. Zudem wurde Polonium-210 gefunden, das sowohl zivil als auch zur Atomwaffenzündung verwendet werden kann. Hervorhebenswert ist weiter, dass Firmen aus fünf Lieferländern in Europa und Asien zum Aufbau des Nuklearprogramms beigetragen haben.

Dennoch sah IAEO-Direktor El Baradei “Licht am Ende des Tunnels”. Am 8. März 2004 verurteilte der IAEO-Gouverneursrat Iran und Libyen wegen ihrer “Langzeit-Verletzungen” der im NVV eingegangenen Verpflichtungen. Der Vorsitzende des iranischen Nationalen Sicherheitsrates, Hassan Rowhani, hatte tags zuvor erklärt, dass die IAEO-Akten geschlossen werden müssten und Iran nunmehr als Mitglied des nuklearen Klubs anzusehen sei, da es “über einen nuklearen Kreislauf und Urananreicherung verfüge”.<sup>3</sup> Zudem wurde bekannt, dass die Spuren des angereicherten Urans, das die IAEO untersucht hatte, verschiedene Anreicherungsgrade aufwies und daher kaum Restspuren der Lieferländer sein konnten. Der IAEO-Gouverneursrat verabschiedete eine Resolution, die das Verhalten Irans verurteilt. Eine endgültige Entscheidung über mögliche Reaktionen wurde bis Juni 2004 verschoben.

Zwar ist es der IAEO gelungen, wesentlich mehr Einblick in die iranischen Nuklearaktivitäten zu bekommen, die kontroverse Urananreicherung konnte der Regierung in Teheran jedoch bisher nicht endgültig abgehandelt werden. Fest steht, dass Iran in einigen Jahren über eine betriebsbereite Nuklearinfrastruktur, von Uranminen und -verarbeitung bis zur Anreicherung, Plutoniumerzeugung und Brennstoffkonversion verfügen wird. Mit diesen Anlagen lässt sich nicht nur Energie erzeugen, sondern auch waffenfähiges Material herstellen. Bis zum Bau und zur Produktion einsatzbereiter Nuklearwaffen ist es dann nur noch ein kleiner Schritt. Hinweise auf ein funktionsfähiges geheimes Nuklearwaffenprogramm wurden von den IAEO-Inspektoren allerdings nicht gefunden, so dass nicht von einer akuten Bedrohung gesprochen werden kann. Iran hat in einigen wesentlichen Punkten gegen die eingegangenen Verpflichtungen der Verifikationsbestimmungen

---

<sup>3</sup> [www.memri.de/uebersetzungen\\_analysen/laender/iran/iran\\_rohani\\_11\\_03\\_04.pdf](http://www.memri.de/uebersetzungen_analysen/laender/iran/iran_rohani_11_03_04.pdf).

(INFCIRC/214) verstoßen.<sup>4</sup> Dass Iran sich kooperationsbereit gezeigt hat, deutet darauf hin, dass eine Entscheidung für ein militärisches Nuklearprogramm in Iran bislang nicht getroffen wurde und ein solches zurzeit auch nicht angestrebt wird.

### **Teheran und sein sicherheitspolitisches Umfeld**

So überraschend es klingen mag: Die Sicherheitslage des Iran hat sich seit dem amerikanischen Einmarsch im Irak und der Vertreibung der Iran-feindlichen Taliban in Afghanistan im Prinzip verbessert. Die direkte militärische Bedrohung des Landes durch das irakische Regime von Saddam Hussein besteht nicht mehr, so dass sich nur schwer akute Gründe für ein iranisches Nuklearwaffenprogramm finden lassen. Israel verfügt zwar über Nuklearwaffen, behandelt die daraus erwachsende Option jedoch zurückhaltend. Die arabische Welt will diese Bedrohung jedoch nicht hinnehmen. In unmittelbarer Nachbarschaft befinden sich die Nuklearstaaten Indien und Pakistan. Auch Pakistan, ein direkter Nachbar, besitzt Nuklearwaffen und Trägersysteme, konzentriert sich aber auf die Abschreckung Indiens. Sollte Iran Nuklearmacht werden, könnte sich dies ändern. Der israelische Geheimdienstchef hat bereits erklärt, dass ein iranisches Nuklearprogramm die größte Bedrohung für Israel überhaupt darstellen würde. Die Entwicklung einer echten militärischen Nukleooption Irans würde allerdings noch fünf bis zehn Jahre dauern. Die in diesem Falle wahrscheinlichen Sanktionen gegen Iran würden das um Modernisierung bemühte Land hart treffen und zu einer politischen Isolierung und ökonomischen Strangulierung führen, wie sie der Irak zwölf Jahre lang erlitten hat. Die islamische Republik benötigt dringend wirtschaftliche Hilfe und Investitionen, um die nachdrängende Jugend mit Ausbildungs- und Arbeitsplätzen zu versorgen und die Industrie zu modernisieren. Die EU ist hier ein willkommener Partner.

Andererseits kann bei der Erörterung der iranischen Sicherheitslage eine grundsätzliche Frage nicht außer Betracht bleiben: Wie sollen Staaten, die keine Kernwaffen besitzen, davon überzeugt werden, sie auch nicht zu benötigen, wenn die stärkste Militärmacht der Erde behauptet, zu ihrer eigenen Sicherheit sehr wohl auf solche Waffen angewiesen zu sein, sie deshalb weiterentwickelt und – mehr noch – sich das Recht vorbehält, sie als erste einzusetzen. Iran ist eines der drei durch die *Axis-of-evil*-Rhetorik der Bush-Administration stigmatisierten Länder (vgl. Friedensgutachten 2003, Beitrag 1.4.). Das Schicksal der übrigen beiden muss Teheran zu denken geben: Der Irak Saddam Husseins, allen Bezeichnungen zum Trotz nicht im Besitz von MVW, wurde Opfer einer militärischen Invasion und ist ein besetztes Land. Nordkorea, über dessen Status als Atommacht letzte Klarheit fehlt, genießt dagegen die rücksichtsvolle Behandlung diplomatischen Umgangs. Aus iranischer Sicht hat sich die sicherheitspolitische Konstellation in der Region nach dem 11. September 2001 in zweierlei Hinsicht verändert. Zum einen ist das Land nun Nachbar mehrerer Staaten mit amerikanischer Militärpräsenz und unter unmittelbarem US-Einfluss. Zum anderen hat Teheran den Platz Bagdads als politischer Hauptkontrahent Washingtons in der Region eingenommen. Beide Vorgänge sind nicht dazu angetan, iranische Sicherheitssorgen zu mildern und diejenigen Kräfte im Land zu

---

<sup>4</sup> Siehe Report by the Director General: Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, IAEA, 24. Februar 2004 (GOV/2004/11).

beschwichtigen, die im Erwerb von Nuklearwaffen eine Art Rückversicherung gegen die Gefahr einer militärischen Intervention sehen.

In der iranischen Öffentlichkeit besteht bisher ein weitgehender Konsens, dass dem Land ein ziviles Nuklearprogramm zustehe. Eine Nuklearbewaffnung wird dagegen mehrheitlich abgelehnt. Iran hat stark unter dem Einsatz der C-Waffen Saddams gelitten, und es gibt auch im religiösen Lager Stimmen, die "islamische MVW" verurteilen. Im konservativ-orthodoxen Bereich sind es einzelne Repräsentanten, die für eine mittelfristige Nuklearbewaffnung eintreten. Verwiesen wird u.a. darauf, dass Israel Atomwaffen besitzt und Iran immer wieder vom Ausland bedroht wird und sich deshalb verteidigen müsse. Innenpolitisch befindet sich das Land in einer post-revolutionären Umbruchphase. Es durchlebt eine dramatische gesellschaftliche Veränderung. 70 Prozent der iranischen Bevölkerung sind jünger als 30 Jahre. Arbeitslosigkeit, Korruption und Drogenprobleme nehmen zu und auch der konservative Präsident steht unter Druck. Die im Sommer 2003 demonstrierenden Studenten forderten Reformen des Systems; einige Gruppen lehnen das Regime ab. Eine strukturierte Opposition ist jedoch nicht in Sicht. In dieser Blockade-Situation wäre eine sanktionsbedingte Isolierung des Landes höchst gefährlich und könnte den Ruf nach Kernwaffen verstärken.

### **Sicherheit vor Massenvernichtungswaffen geht alle an**

Die internationale Gemeinschaft sollte Geduld üben und die iranische Regierung beharrlich zur Einhaltung der übernommenen Verpflichtungen drängen. Noch ist das iranische Nuklearprogramm nicht so weit fortgeschritten, dass von einer akuten Bedrohung gesprochen werden kann. Die Umsetzung des Zusatzprotokolls muss im Vordergrund stehen. Dies kann durch ökonomische und technologische Anreize gefördert werden. Die EU ist der größte Handelspartner Irans, und Teheran braucht die wirtschaftliche und technische Kooperation. Die Anwesenheit der IAEO in dem Land ist einer Isolierung oder gar einem Austritt Irans aus dem NVV vorzuziehen. Für eine notwendige Verbesserung der iranisch-amerikanischen Beziehungen kommt dem Ausgang der US-Präsidentenwahlen im November 2004 eine wichtige Rolle zu.

Die kontroverse Urananreicherung sollte Gegenstand diplomatischen Drucks bleiben. Auch andere Staaten beklagen, dass die nukleare Brennstoffversorgung nicht gesichert ist. Verlässliche Lieferverträge und der Aufbau einer international überwachten Urananreicherungsanlage trügen dazu bei, das iranische Argument der Brennstoffautonomie zu entkräften. Solange dies nicht erreicht ist, muss eine Lösung für die Urananreicherungs-fabrik in Natanz gefunden werden. Eine Möglichkeit wäre der Betrieb der Fabrik unter internationaler Beobachtung und der iranische Verzicht auf die Schwerwasserproduktion in Arak.

Gleichzeitig ist der internationale Druck auf säumige Staaten, das Zusatzprotokoll zu unterzeichnen, zu ratifizieren und umzusetzen, zu erhöhen. Erfreulicherweise haben wirtschaftliche Anreize und diplomatischer Druck Libyen zur Aufgabe seiner MVW bewogen. Iran und Libyen kämen als Keimzelle eines von MVW freien Nahen und Mittleren Ostens in Betracht. Dieses erstmals 1991 in der Resolution 687 des UN-Sicherheitsrats proklamierte und in der gemeinsamen iranisch-europäischen Erklärung vom 21. Oktober 2003 bekräftigte Ziel würde ein Stück näher rücken. Allerdings fehlt bis heute ein ernst-

hafter Versuch, diese Entwicklung auch tatsächlich einzuleiten. Hürden, die es noch zu beseitigen gilt, sind die verschleierte Nuklearrüstung Israels, die Existenz von C-Waffen in der Region und das Israel-Palästina-Problem. Vertragliche Sicherheitsgarantien, regionale Rüstungskontrolle und neue Sicherheitsstrukturen unter Einbeziehung vertrauensbildender Maßnahmen wären wichtige Etappenziele für eine stabile regionale Friedensordnung. Dies setzt aber voraus, dass beim Thema MVW nicht nur einige Staaten am Pranger stehen, während über andere geschwiegen wird.

Eine Delegitimierung der Nuklearwaffen gelingt nur unter aktiver Mitwirkung auch der Kernwaffenmächte. Hier sind Eigenleistungen gefordert. Solange der Widerspruch zwischen legitimiertem Nuklearwaffenbesitz und geächteter Nuklearentwicklung unaufgelöst bleibt, werden kernwaffenfreie Staaten die militärische Nuklearkoption nicht zu den Akten legen. Die nukleare Abrüstung gehört deshalb wieder auf die internationale Agenda. Nur wenn auch die USA umdenken, besteht die Hoffnung auf Fortschritte (vgl. Friedensgutachten 2003, Beitrag 3.2.). Weltweit existieren noch immer bedrohlich viel Nuklearmaterial, zu viele Nuklearwaffen und zu viele militärische Programme. Diesen Missstand im Blick, warnte IAEA-Direktor El Baradai: "Wenn wir den Kurs nicht ändern, riskieren wir die Selbstzerstörung."<sup>5</sup>

**Götz Neuneck**

---

<sup>5</sup> New York Times, 12. Februar 2004.

### 3.4. Die Modernisierungsblockade in den arabischen Ländern verlangt einen wirklichen Politikwechsel

“Es besteht eine substanzielle Lücke zwischen arabischen Ländern und anderen Regionen, was partizipatorisches Regieren betrifft. Die Welle der Demokratie [ . . . ] hat die arabischen Staaten kaum erreicht.”  
(The Arab Human Development Report 2002)

“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.” Das schrieben wir im Mai 2002 in der Stellungnahme des Friedensgutachtens. Inzwischen hat sich herumgesprochen, dass der Terrorismus vom Typ Al Qaida seine Besonderheiten aufweist und dass er dem sozialen Kontext einer Region entstammt, deren allgemeine Stagnation schroff mit der globalen wirtschaftlichen Dynamik der letzten Jahrzehnte kontrastiert. Außenminister Joschka Fischer bezeichnet neuerdings den Dschihad-Terrorismus als die “größte Bedrohung zu Beginn des 21. Jahrhunderts” und sieht im Nahen und Mittleren Osten das Epizentrum der Bedrohung westlicher Sicherheit.<sup>1</sup> Spätestens die Madrider Eisenbahnanschläge vom 11. März 2004 haben alle eines Besseren belehrt, die wähten, nur die USA seien im Visier.

#### Der gewaltbereite Islamismus fällt nicht vom Himmel

Umfassende Analysen der islamistischen Bewegung haben gezeigt, dass sie als ideelle Reaktion auf Modernisierungs- und Säkularisierungsbestrebungen zu verstehen ist und aus der gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Krise der arabischen Staaten erwächst. Die Entgrenzung islamistischer Terrorgewalt sieht Gilles Kepel als Ausdruck für die “schwindende Mobilisierungskraft der islamistischen Bewegung in den muslimischen Ländern selbst” und als Versuch, diesen “Niedergang” durch Entfesselung der Apokalypse “aufzuhalten”.<sup>2</sup> Die Blutspur von Al Qaida seit dem 11. September 2001 hat die fundamentale Krise, die den Dschihad-Terrorismus hervorgebracht hat, in den Mittelpunkt westlicher Gefährdungsanalysen gerückt. Zwar fehlte es schon zuvor nicht an Ereignissen, die den Blick auf sie hätten lenken können. Erinnerung sei an die islamische Revolution in Iran, die Besetzung der Großen Moschee von Mekka 1980, die Terrorwelle in Algerien sowie an eine Serie von Anschlägen gegen die USA seit den frühen 1990er Jahren, die bereits die Signatur des neuartigen islamistischen Terrorismus trug.

Doch viele wollten die Menetekel nicht sehen, weil die westlichen Gesellschaften, vom Durst nach Erdöl getrieben, die arabische Region vorab *sub specie stabilitatis* perzipierten. Stabilität um jeden Preis, wie repressiv auch immer erreicht, war wichtiger als Menschenrechte und Demokratie – keineswegs nur für die USA oder westliche Regierungen, sondern auch für viele zivilgesellschaftliche Akteure. Wer hat protestiert gegen

1 Rede am 7. Februar 2004 auf der 40. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik, [www.auswaertigesamt.de/www/de/infoservice/presse/presse](http://www.auswaertigesamt.de/www/de/infoservice/presse/presse).

2 Gilles Kepel: Das Schwarzbuch des Dschihad. Aufstieg und Niedergang des Islamismus, München 2001, S. 11.

diktatorische Regimes, in denen es gängige Praxis ist, Oppositionelle zu foltern, hinzurichten und verschwinden zu lassen, von der systematischen Unterdrückung der Frauen nicht zu reden? Gewiss, es gibt einige, vor allem Frauenorganisationen. Aber insgesamt mutet doch unser Schweigen beschämend an. Die arabischen Autokratien konnten sich der schweigenden Billigung sicher sein, zumal wenn sie gegen radikale Islamisten vorgingen. Lange stiftete die übermächtige Angst vor Destabilisierung eine Art Komplizenschaft zwischen westlichen Demokratien und finstersten Herrschaftsmethoden im Vorderen Orient.

Nach dem 11. September 2001 wurde das Kurzsichtige dieser Politik allmählich bewusst. Eine Politik, die ausschließlich auf Stabilität setzt und die Augen vor der Verletzung elementarster Menschenrechte verschließt, stärkt *à la longue* das Gewaltpotenzial radikaler Islamisten. Schon in Algerien eröffnete das Abwürgen demokratischer Wahlen, nachdem die *Front Islamique du Salut* im ersten Wahlgang 47 Prozent erreicht hatte, den Bürgerkrieg. Hinzu kommt eine zweifache ideelle Krise. Zum einen hat die Implosion der Sowjetunion sozialistische Gesellschaftsentwürfe diskreditiert, auch an sie angelehnte Modelle nachholender Industrialisierung und Modernisierung. Deshalb trat nach 1989/90 der Gegensatz zwischen dem reichen individualistischen Westen und der arabischen Welt, aber auch der Abgrund zwischen deren realer Lage und ihrem eigenen Überlegenheitsglauben schärfer als zuvor zutage. Zum anderen haben die Niederlage im Sechs-Tage-Krieg, arabische Staatenrivalitäten bis hin zu Kriegen – die Annexion Kuwaits 1990 und die Beteiligung zahlreicher arabischer Staaten am Feldzug gegen den Irak 1991 – sowie ökonomische Stagnation den arabischen Nationalismus als zukunftsgerichtetes Modernisierungsprojekt delegitimiert. Im selben Maß, in dem Sozialismus und Nationalismus als die beiden großen säkularen Leitideologien abgewirtschaftet haben, vermochte sich der politische Islamismus als starke Opposition durchzusetzen.

Das hat auch mit veränderten innerarabischen Kräfteverhältnissen zu tun. Wuchs das politische Gewicht der religiös legitimierten Monarchie Saudi-Arabiens nach dem Sechs-Tage-Krieg und dank sprudelnder Öleinnahmen in den siebziger Jahren auf Kosten Ägyptens und anderer säkular regierter Staaten, so unterstützte Riad zusätzlich radikalislamische Gruppen in aller Welt. Nun scheint aber gerade der Spagat der saudischen Feudalherren zwischen dem Wahhabismus als einer besonders strengen Lesart des Islams und ihrem aus Ölexporten finanzierten luxuriösen Lebensstil besonders anfällig für fundamentalistische Kritik zu machen. Sie denunziert den Luxus als Abfall vom wahren Glauben. Das Feudalregime vertraut seine prekäre Sicherheit den USA an, wofür die Stationierung amerikanischer Soldaten das sichtbarste Zeichen ist – wegen deren Religion, Kleidung oder Hautfarbe für fanatische Islamisten ein ständiger Stein des Anstoßes. Hinzu kommt, dass das Land den Schwankungen der Ölpreise ausgesetzt ist. Als Rentierstaat *par excellence* konnte es in den Jahren ihres Anstiegens seine Bevölkerung am Reichtum teilhaben lassen mit einem kostenlosen Gesundheits- und Bildungssystem, staatlichen Arbeitsplätzen und materiellen Vergünstigungen. Doch kann man den Segen dieses Reichtums auch als Fluch sehen: Üppige Erdölrevenue spornen nicht dazu an, *Know-how*, Produktivität und technologischen Fortschritt zu entfalten, im Gegenteil. Und eine Rentiersökonomie erzeugt ihre eigenen Widersprüche. So kommen heute auf fast 18 Millionen saudische Staatsbürger mehr als sechs Millionen teilweise gut qualifizierte Arbeitsimmigranten, deren Rechte und Aufstiegsmöglichkeiten in der herkunftsbestimmten

Gesellschaft eng begrenzt sind. Zudem haben die Jahre sprudelnder Öleinnahmen in der Bevölkerung Erwartungen geweckt, die aufgrund des rapiden Bevölkerungswachstums und bei sinkendem Ölpreis nicht mehr befriedigt werden können.

Doch so fragil das feudale Saudi-Arabien ist, singular ist es nicht. Auch die kleineren Golfmonarchien sind Rentierstaaten und teilen mit ihm viele gesellschaftliche Probleme: Feudalherrschaft, Alimentierung ihrer Bürger, rechtlose, aber gut verdienende Gastarbeiter und die verbreitete Erwartungshaltung, der Staat werde auch künftig eher Wohltaten verteilen denn Steuern eintreiben. Beträchtliche Geldüberweisungen von Millionen von Migranten aus den Golfstaaten, Finanzhilfen der reichen Erdölländer für die ressourcenarmen Staaten und westliche Wirtschaftshilfe bewirkten, dass die Wirtschaftsstruktur *aller* arabischen Staaten ausgeprägte Züge von Rentiersökonomien aufweist: Sie verfügen über "erhebliche externe Einnahmen, die nur zu einem geringen Teil oder gar nicht an produktive Anstrengungen im Land selbst gebunden sind."<sup>3</sup>

Die arabische Welt steckt in einer umfassenden Krise, deren Ausmaß schwer vorstellbar ist. Dieser Sachverhalt dringt, obgleich märchenhaft reiche Ölscheichs noch vielfach die Imaginationen bestimmen, seit dem 11. September in das Bewusstsein westlicher Öffentlichkeiten ein. Und diese Einsicht wird auch die irritierende Konjunktur von Verschwörungstheorien nicht vernebeln können, denen zufolge Washington den 11. September selbst inszeniert haben soll.

### Stagnation und technologische Rückständigkeit

Im Juli 2002 wurde der bereits zitierte *Arab Human Development Report* (AHDR) veröffentlicht.<sup>4</sup> Dabei handelt es sich um eine Gesamtanalyse der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Situation in den 22 (respektive 23 mit den Palästinensern) Staaten, erstellt von arabischen Akademikern und Intellektuellen im Auftrag des UNDP-Regionalbüros. Die Studie zeichnet ein ungeschminktes Bild von der Modernisierungsblockade in der arabischen Welt. Deren Entwicklung hinkt weit hinter den meisten anderen Regionen her. Das erhellt schlaglichtartig eine Zahl, die außerhalb von Expertenkreisen noch immer ungläubiges Staunen auslöst: "1999 betrug das Bruttoinlandsprodukt aller 22 arabischen Staaten 531,2 Mrd. US-Dollar – weniger als das eines einzigen europäischen Landes, nämlich Spaniens, mit 595,5 Mrd." (AHDR 2002, S. 85).

Der Bericht vernachlässigt das extreme Einkommensgefälle zwischen den Staaten, von denen einige mit geringer Bevölkerung über enorme Erdölschätze verfügen, und andere, bevölkerungsreiche, keine Ressourcen besitzen. Das ist methodisch durchaus zulässig, besteht seine Intention doch darin, die *gesamte* Region mit anderen zu vergleichen. Das Ergebnis schockiert. Betrugen die durchschnittlichen Wachstumsraten in den späten siebziger Jahren noch jährlich 8,6 Prozent, so fielen sie in den achtziger Jahren auf 0,7 Prozent, um bis 1998 wieder auf 3,3 Prozent zu steigen. Zählt man die rasche Bevölkerungszunahme hinzu, so wuchs das reale Pro-Kopf-Einkommen von 1975 bis 1998 um

<sup>3</sup> Volker Perthes, *Geheime Gärten. Die neue arabische Welt*, Berlin 2002, S. 88.

<sup>4</sup> United Nations Development Programme: *The Arab Human Development Report 2002. Creating Opportunities for Future Generations*, Juli 2002, [www.undp.org/rbas/ahdr/english.html](http://www.undp.org/rbas/ahdr/english.html), S. 2 (im Folgenden zitiert als: AHDR 2002, durchgängig eigene Übersetzung, B.S.).



ganze 0,5 Prozent pro Jahr (ebd., S. 86). Diese Stagnation wird selbst unter Entwicklungsländern nur noch unterboten von den Ländern Afrikas südlich der Sahara.

Ein anderer Vergleich veranschaulicht die Dimension dieser Entwicklungsblockade noch dramatischer: "Im Jahr 1981 produzierte China halb so viel wie die arabische Welt, 1987 erreichte es dasselbe Produktionsvolumen wie sie, heute produziert es das Doppelte" (ebd., S. 66). Diese Verschiebung resultiert aus generell geringer Produktivität und niedrigem technologischem Stand, sieht man vom militärischen Bereich in Ägypten und im Irak einmal ab. Die Rentiersökonomien haben in den Jahren des Ölbooms Technologie im großen Stil importiert. Aufgrund gravierender Mängel im Schul- und Bildungssystem blieb man damit vom *Know-how* des Auslands abhängig, außerdem versperrten sinkende Erdölpreise diesen Weg. Allmählich wächst nun die Einsicht, dass Technologie nicht nur Anwendung vorhandenen Wissens ist, sondern eine gesellschaftliche Wertschätzung des Wissens und Forschens voraussetzt, die hier fehlt. Der zweite *Arab Human Development Report* entwickelt die Vision einer "arabischen Wissensgesellschaft", die anknüpfen könnte an die hocharabische Kultur, von der einst die ganze Welt lernte.<sup>5</sup>

Es ist in Mode gekommen, diese Modernisierungsblockade auf *den Islam* oder die "Zugehörigkeit zu einem bestimmten Weltbild" zurückzuführen. Huntingtons "Kampf der Kulturen" lässt grüßen. Solche kulturalistischen Kontinuitätskonstruktionen geben dann Chinas beeindruckende Wachstumsraten als unmittelbaren Ausfluss des "konfuzianischen Weltbildes" aus und wollen umgekehrt die Krise der arabischen Länder direkt aus dem "islamischen Weltbild" herleiten.<sup>6</sup> Doch gehört das muslimische Malaysia zu den asiatischen Tigern. Und die Türkei erzielt ein höheres Pro-Kopf-Einkommen als Russland. Derartige Erklärungen verdunkeln mithin mehr, als sie erhellen – *terribles simplificateurs* pflegte Jacob Burckhardt ihre Urheber zu schelten.

### **Fehlende Freiheiten, Frauenrechte und Bildungschancen**

Beide *Reports* wehren sich gegen die pauschalierende Rede von *dem Islam* ebenso wie gegen Stereotype von *der* arabischen Mentalität oder *dem* arabischen Charakter. Stattdessen benennen sie drei handfeste Ursachen für die Misere: das völlige Fehlen individueller Freiheitsrechte, von Rechtsstaat und Demokratie, die systematische Benachteiligung der Frauen sowie gravierende Defizite im Schul- und Bildungssystem. Die Autoren wollen diese drei Aspekte in weiteren Berichten vertiefen. Der erste ist inzwischen erschienen und thematisiert ausschließlich Ausmaß und Ursachen der intellektuellen und wissenschaftlichen Rückständigkeit. Auch sie liegt nicht an einer angeblichen Minderwertigkeit der arabisch-islamischen Kultur, wie Italiens Ministerpräsident behauptete (worauf ein Abgeordneter höhnte, Berlusconi möge die arabischen Zahlen wieder durch römische ersetzen).

Gegen die drei genannten Ursachenkomplexe kann man einwenden, sie seien außerstande, die *differentia specifica* der Modernisierungsblockade in den arabischen Staaten zu erklären – schließlich sei auch China eine Diktatur. Dieser Einwand verkennt jedoch

5 The Arab Human Development Report 2003. Building a Knowledge Society, [www.undp.org/rbas/ahdr/english2003.html](http://www.undp.org/rbas/ahdr/english2003.html) (zit. als: AHDR 2003). Die Zusammenfassung gibt es auf Deutsch: [www.dgvn.de/pdf/AHDR2003.pdf](http://www.dgvn.de/pdf/AHDR2003.pdf).

6 Uwe Simson: Koexistenz mit der islamischen Welt?, in: Merkur 58 (2004): 2, S. 164-170, gekürzt in: die tageszeitung 6./7.3.2004.

die historische Leistung Chinas für die Gleichberechtigung der Frau und für Alphabetisierung, Schul- und Universitätsbildung, auch die Verbreiterung individueller Spielräume zumindest in der Wirtschaft seit den von Deng Xiaoping 1978 initiierten Reformen. Davon sind die arabischen Staaten weit entfernt.

### **Freiheits- und Demokratiedefizit**

Individuelle Grundfreiheiten und demokratische Partizipation halten die Autoren des AHDR für Schlüsselvoraussetzungen, ohne die sich weder Entwicklung nachholen noch eine konkurrenzfähige Wissensgesellschaft erreichen lässt: "Freiheit ist ein Muskel, der wächst, wenn er trainiert wird, und schwindet, wenn er vernachlässigt wird. Nichtdemokratische politische Systeme, die nicht die Interessen des Volkes ausdrücken, Freiheit unterdrücken und letztlich bewirken, dass die Individuen ihre Fähigkeit zu handeln und Initiativen zu ergreifen verlieren, sind schwache Gastgeber für kreative Ideen und Wissensproduktion" (AHDR 2003, S. 81). Die Überwindung der Stagnation erfordere deshalb, bestehende Autoritarismen zu überwinden und herkunftsabhängige Klientelbeziehungen durch politische Partizipation zu ersetzen. Ohne jede Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit bestehen kaum Aussichten auf Veränderung. So gelangt die Analyse zur Kritik der politischen Systeme: "Es ist nicht länger möglich, die Errichtung des pluralistischen, demokratischen Staates in unserer arabischen Welt zu verschieben" (AHDR 2002, S. 115).

### **Diskriminierung der Frauen**

Von herausragender Bedeutung für die Modernisierungsblockade ist, wie beide UNDP-Berichte ausführen, die Stellung der Frau. Sie ist in den arabischen Gesellschaften marginalisiert, durch Justiz und Sitten diskriminiert. Nirgends auf der ganzen Welt ist die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern so groß wie in der arabischen Welt, wo Frauen die elementarsten Rechte und Rechtstitel fehlen. Die soziale Stellung der Frau scheint *das* Schibboleth in der Auseinandersetzung zwischen Reformern und politischen Islamisten darzustellen. Mit der Agitation gegen das Frauenwahlrecht begann Khomeini 1962 seine öffentliche Karriere, und vor kurzem musste der junge, reformorientierte König von Marokko dem Druck der Straße weichen und seine Gleichberechtigungspläne vorerst zurückstellen.

### **Schul- und Bildungsrückstand, Wissenslücke**

Bildung und Verfügung über Wissen verstehen die Autoren als ein Menschenrecht und zugleich als eine Grundvoraussetzung für Entwicklung. Im Zeitalter raschen technologischen Wandels und weltweiter Kommunikation wächst ihre Bedeutung rapide: "In der heutigen Welt bildet wahrscheinlich die Wissenslücke eher als die Einkommenslücke eine der kritischsten Determinanten für den Rang eines Landes in der Welt. Am Anfang des dritten Jahrtausends ist in einer Welt intensiver Globalisierung Wissen der Weg zu Entwicklung und Befreiung" (ebd., S. 19).

Die Ausgaben für Schule und Bildung sind in arabischen Ländern geringer als in den meisten anderen Regionen. Und sie gehen seit den siebziger Jahren zurück. Seit 1985 sinken die Studentenzahlen. Entsprechend niedrig, selbst im internen Vergleich der Entwicklungsländer, ist das allgemeine Bildungsniveau. Heute sind von einer Gesamtbevöl-

kerung, die ungefähr derjenigen der USA entspricht, unter den Erwachsenen noch immer mehr als 60 Millionen Analphabeten, mit einem markant hohen Frauenanteil (ebd., S. 51). Auch beim weltweiten *digitale divide*, der Kluft zwischen denen, die Zugang zu modernen Kommunikationstechnologien haben, und den anderen, schneiden die arabischen Länder schlecht ab. Nur 0,6 Prozent der Bevölkerung können ins Internet, zusammen sind das 0,5 Prozent aller weltweiten Internet-Benutzer (ebd., S. 74). In einem eingängigen Bild hat Rafik Schami, der aus Syrien stammende deutsche Schriftsteller, diese Rückständigkeit pointiert: Es falle ihm schwer, schrieb er in seinem Tagebuch zum 11. September, "einem arabischen Besucher zu erklären, in welcher Misere die arabische Welt steckt. Es herrscht ein merkwürdiger Selbstbetrug. Man konsumiert passiv die Erzeugnisse des Fortschritts und hält sich für modern. Indessen ist man nicht einmal imstande, die Schraube, die das Handy zusammenhält, selbständig herzustellen."<sup>7</sup>

Einen weiteren Indikator bilden Übersetzungen. Und auch hier traut man seinen Augen nicht: "Die Zahlen der übersetzten Bücher sind ebenfalls bedrückend. Die arabische Welt übersetzt jährlich 350 Bücher, ein Fünftel dessen, was Griechenland in einem Jahr schafft. Zusammen gerechnet wurden seit der Zeit des Kalifen al-Ma'mun im 9. Jahrhundert um die 100.000 Bücher ins Arabische übersetzt – das entspricht ungefähr dem *Jahresdurchschnitt* an Übersetzungen in Spanien" (AHDR 2002, S. 78). So der erste Bericht. Der zweite, ein Jahr später erschienen, korrigierte diese Zahl: Es sind nicht 100.000, sondern sage und schreibe nur 10.000 (AHDR 2003, S. 67) – Zeugnis vom Ausmaß der kulturellen Abschottung und Isolierung der arabischen Welt.

Die Autoren fordern, die schlechten, repetitiv ausgerichteten Schulen zu verbessern, ebenso die Universitäten. Ohne Freiheit von Lehre und Forschung komme Wissenschaft, wenn man vom Ausnahmefall der sowjetischen Militärforschung absieht, schwerlich zum Blühen. Jedenfalls werde an arabischen Universitäten, von den Herrschenden direkt abhängig und streng kontrolliert, kaum kritische Lehre und keine nennenswerte Forschung betrieben. Deshalb halten die Autoren das Ziel einer arabischen Wissensgesellschaft für einen kategorischen Imperativ: "Man versteht jetzt, dass der kognitive Besitz einer Gesellschaft – Wissen und Expertise – und nicht sein materiales Vermögen – Rohstoffe oder finanzielles und physisches Kapital – in zunehmendem Maß ihre Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit bestimmt. [ . . . ] In ökonomischer Hinsicht bedeutet die Schaffung der Wissensgesellschaft in arabischen Ländern eine Hinwendung zur Wissensproduktionsweise anstelle der Rentiersproduktionsweise" (ebd., S. 39).

### **Politische Unterdrückung und Islamismus**

Politischer Islamismus und Dschihad-Terrorismus sind keine Atavismen, sondern Reaktionen auf krisenhafte gesellschaftliche Entwicklungen der Moderne. Und sie füllen, wie gesagt, die Lücke, die der Niedergang von Sozialismus und Nationalismus als Modernisierungsprojekte hinterlassen hat. Im Übrigen besteht zwischen den autoritären politischen Herrschaftsformen, die in den letzten Jahrzehnten nichts so sehr modernisiert haben wie ihre Sicherheits- und Überwachungssysteme, und dem Zulauf zu religiösen Radikalismus ein Zusammenhang. Wenn jede abweichende Meinung mit Gewalt unterbunden

<sup>7</sup> Rafik Schami: *Mit fremden Augen. Tagebuch über den 11. September, den Palästina-Konflikt und die arabische Welt*, Heidelberg 2002, S. 93.

wird, werden Kritik und Opposition in die Moschee verbannt. Sie wird zum einzigen Ort, wo sich überhaupt kritische Gedanken artikulieren können.

Außerdem hat die rabiate Unterdrückung kritischer Meinungsäußerungen, oppositionellen Organisationen und Aktionen manche Radikale erst in Konspiration und Klandestinität gedrängt. Je weniger Kritiker und Oppositionelle ihre Stimme in einem verfassten politischen Raum artikulieren können, desto mehr wächst ihre Bereitschaft, den eigenen Anliegen mit spektakulären Gewaltakten Gehör zu verschaffen. Im letzten *Arab Human Development Report* heißt es dazu: "Die Unterdrückung politischer Aktionen hat in vielen arabischen Ländern einige ‚islamische‘ Bewegungen in den Untergrund getrieben und andere dazu gedrängt, unter einer islamischen Decke zu arbeiten. Da friedliche und effektive politische Kanäle – auf Länder-, regionaler oder globaler Ebene – fehlen, um Ungerechtigkeiten in der arabischen Welt thematisieren zu können, haben einige politische Bewegungen, die sich selbst als islamisch ausgeben, extreme Interpretationen des Islam und die Gewalt als Mittel ihres politischen Aktivismus übernommen" (AHDR 2003, S. 121).

## Der Politikwechsel und die Dilemmata der Demokratisierung

Als Hauptziele des Krieges gegen den Irak wurden die Bekämpfung des Dschihad-Terrorismus und die Eliminierung seiner Massenvernichtungswaffen genannt. Das erste war von Anfang an eine fadenscheinige Konstruktion. Das zweite erwies sich als Flop, im Irak fand man keine Massenvernichtungswaffen. Washington und London schoben als Begründung bald eine neue Dominotheorie nach: Der erzwungene Regimewechsel werde das Tor aufstoßen für die Demokratisierung der gesamten Region.

Ob dieses Kalkül aufgeht, weiß niemand. Ungewiss ist, ob die Demokratisierung im Irak gelingen kann (vgl. Beitrag 2.2.); und mit Sicherheit ist es zu früh für ein Urteil, wie sich der Regimewechsel in Bagdad auf die arabischen Autokratien auswirkt. Politikwissenschaftliche Analysen haben meist einen kurzen Atem. Anders als Historiker bewerten sie das aktuelle Geschehen. Unterschiedliche Zeithorizonte bleiben aber dem zu beurteilenden Sachverhalt nicht äußerlich, sondern bestimmen den Befund mit. Die Bewertung der Französischen Revolution etwa fiel bei den meisten Zeitgenossen 1789 anders aus als fünf Jahre später, nach den Erfahrungen mit *grande terreur* und Expansionskriegen, ganz zu schweigen vom *Bonmot* Tschu En-lais, der auf die Frage, welche Auswirkungen sie in der Geschichte gehabt habe, einmal bemerkte, es sei noch zu früh, das zu beantworten.

So hängt auch das Nachdenken über die Folgen des Irak-Krieges von der Zeitperspektive ab. Behauptungen, er habe die Lage in der Region verschlimmert, wollen sich von keiner realen Entwicklung mehr belehren lassen. Wie historische Ironie mutet an, dass sich, während im Irak vergeblich nach Massenvernichtungswaffen gesucht wird, Libyen, Iran und Nordkorea gesprächsbereit zeigen (vgl. Beitrag 1.2.). Man muss die Rede vom "Kollateralnutzen" des Irak-Krieges<sup>8</sup> nicht teilen, doch scheint es, als seien die genannten Länder dabei, den politischen Mehrwert internationaler Kooperation zu entdecken.

Und wo steht geschrieben, dass der Zusammenbruch des irakischen Regimes nichts als antiwestliche Stimmungen stärkt, wie viele vorgeben zu wissen? Könnte es nicht einen

8 So Klaus-Dieter Frankenberger: "Der Irak schreckt ab", in: FAZ, 6.1.2004.

heilsamen Schock auslösen und jenen Auftrieb verschaffen, die seit langem auf eine gesellschaftliche Öffnung und politische Reformen setzen? Es ist nicht auszuschließen, dass in der Auseinandersetzung mit dem politischen Islamismus und Dschihad-Terrorismus so etwas wie ein arabischer Liberalismus an Gewicht gewinnt. Insofern könnte der erzwungene Regimewechsel zwar "kein Modell für die Veränderungen im Nahen Osten sein, wohl aber ein Katalysator" werden, wie es die Herausgeberin der ägyptischen Vierteljahreszeitschrift *al Dimoqratia* formuliert.<sup>9</sup>

Ob eine solche politische Kraft entsteht, hängt in erster Linie von Veränderungen innerhalb der arabischen Staaten und vom anstehenden Generationswechsel ihrer Eliten ab. Relevant ist dafür aber auch, ob der Westen seine bisherige Politik verändert. Das ist keineswegs ausgemacht. Denn der dem Krieg nachgereichte Demokratisierungsimpetus, der an amerikanische Traditionen eines demokratischen Interventionismus anknüpft, ist zunächst für den Hausgebrauch im Wahlkampf bestimmt. Bushs "globale demokratische Revolution" tritt rhetorisch in die Fußstapfen Wilsons, doch ob sie *in praxi* einen Politikwechsel einleitet, der nicht mehr bloß auf äußere Stabilität, sondern auf Demokratisierung und Systemtransformation zielt, ist noch offen.

Wie immer motiviert, ist das Vorhaben, die Modernisierungsblockade in den arabischen Ländern zu überwinden und ihre Systeme zu transformieren, eine Angelegenheit von Jahrzehnten und Generationen. Solche Zeiträume sprengen, wie Afghanistan und der Irak jetzt zeigen, den Rhythmus demokratischer Legislaturperioden und bergen unzählige Risiken und Unwägbarkeiten. Weil jedoch die Folgekosten bei einem brusken Rückzug für die gesamte, ohnehin instabile Region unkalkulierbar hoch wären, ist er undenkbar. Insofern haben der Irak-Krieg und die Demokratisierungsempphase nachhaltig wirkende Fakten geschaffen. Und insofern ist Bushs Politikwechsel *nicht nur* Wahlkampf.

Ungleich stärker als die USA hängen die Europäer vom Erdöl im Nahen und Mittleren Osten ab. Sie haben deshalb ein unmittelbares Interesse daran, dass arabische Länder ihre Modernisierungsblockade überwinden und durch Transformation und Liberalisierung die Voraussetzungen für eine verlässliche Kooperation und Partnerschaft schaffen. Zugleich haben die Europäer von einer Destabilisierung der gesamten Region mehr zu befürchten als andere. Die Crux besteht darin, dass die Demokratisierung vormoderner Herrschaftsformen in der Geschichte so gut wie nie Hand in Hand mit gesellschaftlicher und regionaler Stabilität geht, vielmehr die eine häufig nur auf Kosten der anderen zu haben ist. Die Notwendigkeit von Systemtransformation und Demokratisierung zu konstatieren, besagt noch nichts darüber, wie sie praktisch vonstatten gehen sollen, ohne dass die strategisch sensible Region in unabschätzbare Turbulenzen gerät. Das bleibt die große offene Frage, wenn man keine Illusionen von Instant-Demokratisierungen auf Knopfdruck hegt. Auch widerspricht der Versuch, Demokratie von außen zu erreichen, dem Prinzip der Selbstbestimmung.

Trotz dieser Dilemmata besteht ein gemeinsames Interesse des Westens daran, die Krise der arabischen Länder und ihre autoritären Systeme als eine der Ursachen für den Zulauf zum politischen Islamismus und zum Dschihad-Terrorismus zu überwinden. Auch wenn die meisten Europäer den Krieg der USA im Irak mit guten Gründen abgelehnt haben, so werden sie doch zusehends gewahr, wie nah ihnen die Krisenregion des Nahen

<sup>9</sup> "Kein Modell, aber ein Katalysator". Ägyptens Intellektuelle blicken nach dem Irak-Krieg skeptisch in die Zukunft der Region, in: FAZ, 2.2.2004, S. 8.

und Mittleren Ostens ist. Joschka Fischer betont neuerdings die "strategische Dimension Europas".<sup>10</sup> Und er setzt im Rahmen der von Washington angekündigten *Greater Middle East Initiative*, an der derzeit offenbar auf beiden Seiten des Atlantiks gearbeitet wird, auf eine komplementäre Arbeitsteilung zwischen EU und USA zum Schutz der gemeinsamen Sicherheit.

Eine Schlüsselrolle in diesem strategischen Projekt spielt die Türkei. Sie gehört zum islamischen Kulturkreis, versteht sich aber seit Atatürk als laizistische Republik und ist als NATO-Mitglied fest im Westen verankert. Deshalb könnte ihr eine regelrechte Vorbildfunktion für das vieldiskutierte Verhältnis zwischen Demokratie und Islam zukommen. Erstmals ist jetzt in Ankara eine politische Führung, die aus dem gemäßigten Islamismus kommt, im Begriff, alle Auflagen der EU für einen Beitritt zu erfüllen. Es scheint, als wolle sie die verbreitete Meinung widerlegen, der Islam als solcher sei mit Demokratie unverträglich. Die europäischen Demokratien werden auch daran gemessen, wie sie sich gegenüber dieser Türkei verhalten (vgl. Friedensgutachten 2003, Beitrag 3.4.). Deren Beitrittsperspektive kann liberale Kräfte in den arabischen Ländern stärken.

Eine zweite Schlüsselrolle spielt der Nahostkonflikt (vgl. Beitrag 2.3.). Er ist zwar nicht die Ursache für die Modernisierungsblockade in den arabischen Staaten, aber er trägt indirekt zu deren Perpetuierung bei. Er alimentiert den Vorwurf, der Westen messe mit zweierlei Ellen, ständig aufs Neue. Damit erleichtert er den Islamisten ihr Geschäft der Radikalisierung. Und er gestattet den arabischen Potentaten, ihn als Ventil für die demagogische Umlenkung innerer Unzufriedenheit zu nutzen.

Die EU sollte in die gemeinsame Anstrengung, den Nahen und Mittleren Osten zu befrieden, ihre spezifischen Stärken einbringen. Dazu gehören ihre Erfahrungen mit regionaler Kooperation und Integration bei höchst unterschiedlichen nationalen Souveränitäten und Traditionen. Dazu gehören auch ihre Erfahrungen, Kooperationsanreize umzumünzen in Reformdruck zum Zweck des Stabilitäts- und Sicherheitsgewinns. Die EU kann an den KSZE/OSZE-Prozess und an den Barcelona-Prozess des Dialogs und der Kooperation mit den Mittelmeerländern anknüpfen. Die verfahrenere Lage im Irak könnte für die USA eine heilsame Lehre sein dafür, dass militärische Überlegenheit nicht ausreicht, um den Frieden politisch zu gewinnen. Den Europäern wurde spätestens am 11. März schmerzhaft die Notwendigkeit bewusst, sich in der Region, aus der die Dschihad-Terroristen kommen, aktiver als bisher für eine Friedensordnung zu engagieren. Außerstande, den Nahen und Mittleren Osten aus eigener Kraft zu stabilisieren, geschweige denn zu befrieden, bleiben sie dabei ungeachtet aller Phantasien, den hegemonialen Unilateralismus der USA "ausbalancieren" zu können,<sup>11</sup> auf die Kooperation mit den USA angewiesen.

## Bruno Schoch

---

<sup>10</sup> "Die Rekonstruktion des Westens", Interview, in: FAZ, 6.3.2004, S. 9.

<sup>11</sup> Jacques Derrida/Jürgen Habermas: Unsere Erneuerung. Nach dem Krieg: Die Wiedergeburt Europas, in: FAZ, 31.5.2003, S. 33.

### 3.5. *Human Security* – mehr als ein Schlagwort?

Seit einigen Jahren durchzieht der Begriff der “menschlichen Sicherheit” UN-Dokumente, die Reden von Entwicklungspolitikern und auch einzelne Biotope der akademischen Landschaft.

Eine Reihe von Staaten, voran Kanada, haben *human security* zum Leitbild ihrer Außen- und Entwicklungspolitik erklärt und sich in einem internationalen Netzwerk zusammengeschlossen.<sup>1</sup> Deutschland gehört nicht dazu, aber Heidemarie Wieczorek-Zeul, Ministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, spricht häufig von der Schaffung menschlicher Sicherheit als zentraler politischer Aufgabe. Auch im Auswärtigen Amt wird der Begriff gelegentlich benutzt, wenn auch wohl nicht in Ministerreden geschrieben. Mindestens zwei renommierte nordamerikanische Universitäten, Tufts und University of Vancouver, haben *Human Security Center* gegründet, Harvard hat ein *Human Security Program*.

Gleichzeitig ist in der akademischen Welt, aber auch bei vielen Entwicklungs- und Außenpolitikern, Skepsis gegenüber dem Begriff der menschlichen Sicherheit weit verbreitet. Hauptkritikpunkt ist die begriffliche Unschärfe, oder genauer, die große Bandbreite von Begriffsbestimmungen. Was Roland Paris für die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Begriff schreibt, scheint auch für seine politische Nutzung zu gelten: “Menschliche Sicherheit scheint in der Lage zu sein, jede Hypothese und ihr Gegenteil zu unterstützen, abhängig von den Vorurteilen und Interessen des jeweiligen Wissenschaftlers.”<sup>2</sup>

Ist *human security* also nur ein Schlagwort ohne inhaltlichen Wert? Oder ein reiner “Anti-Begriff”, eine begriffliche Sammelbüchse für Kritik an traditionellen Fassungen von “Sicherheit”? Oder ist doch mehr dran, lassen sich aus dem Begriff politische Handlungsvorschläge ableiten?

Im Jahre 2003 sind zwei zentrale Texte, die *human security* im Titel führen, veröffentlicht bzw. zur Veröffentlichung vorbereitet worden.<sup>3</sup> Sie markieren die zwei Extrempositionen in der Diskussion um “menschliche Sicherheit” und sind damit als Grundlage für eine Untersuchung der Tauglichkeit des Begriffes für die Friedens- und Entwicklungspolitik gut geeignet.

#### Zwei Wurzeln des Begriffes “menschliche Sicherheit”

In einer großen Studie der Weltbank, in der 20.000 arme Menschen aus aller Welt befragt wurden, was für sie “gutes Leben” sei, wurde “Sicherheit” an führender Stelle genannt. Aber was verstehen die Menschen darunter? “Viele Menschen beschrieben Sicherheit als Seelenfrieden (*peace of mind*) oder Vertrauen in das eigene Überleben, nicht nur in Hinsicht auf ihre Lebensumstände, sondern auch in Hinblick auf das nackte physische Überleben angesichts der Zunahme von Korruption, Verbrechen, Gewalt, mangelnden Schutzes durch Polizei und fehlender Möglichkeit, Gerechtigkeit zu erfahren sowie angesichts

<sup>1</sup> Siehe [www.humansecuritynetwork.org](http://www.humansecuritynetwork.org).

<sup>2</sup> Roland Paris: *Human Security. Paradigm Shift or Hot Air?*, in: *International Security* 26 (2001): 2, S. 93.

<sup>3</sup> *Human Security Now*-Bericht der *Commission on Human Security* (Vorsitzende: Sadako Ogata und Amartya Sen) und *Human Security Report* des *Human Security Center* in Vancouver, Kanada, geleitet von Andrew Mack.

von Kriegen zwischen ethnischen Gruppen, Stämmen und Clans, der Häufigkeit von Naturkatastrophen und der Unwägbarkeiten von Jahreszeiten und Klima.”<sup>4</sup> Das “schlechte Leben” wird beschrieben als “tief eingebettet in Unsicherheit und das Gefühl von Verletzbarkeit. Unsicherheit wird bezogen auf die äußere Welt, auf das Individuum und die Familie – Schutzlosigkeit gegen Schocks, Stress, Risiken, die Unvorhersehbarkeit und Instabilität erhöhen.”

Diese umfassende Wahrnehmung von Sicherheit und Unsicherheit ist uns auch in Deutschland nicht fremd, auch nicht in unserer Sprache. Wir sprechen von *sozialer*, *innerer* und *äußerer* Sicherheit. Unser Sprachgebrauch macht allerdings auch deutlich, dass *ein* Teilaspekt von Sicherheit privilegiert ist. Sicherheitspolitik ist im allgemeinen Sprachgebrauch die Absicherung gegen äußere Gefahren, denen mit militärischen Mitteln begegnet werden soll, mit Nationalstaaten oder Allianzen von Staaten als wichtigsten Akteuren. Mit der Bezeichnung einer Politik als Sicherheitspolitik wird sie – mit Anspruch auf besondere Beachtung und Ressourcenzuweisung – herausgehoben aus der Palette der anderen Politiken.

Die Privilegierung der Gefahrenabwehr gegen Bedrohungen von außen als Sicherheitspolitik ist, in Deutschland wie in vielen anderen Staaten, vor allem während des Kalten Krieges verstärkt worden. Die militärische Bedrohung von außen dominierte die Wahrnehmung von Unsicherheit. Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde dann aber der Blick dafür frei, dass Staaten auch durch andere Quellen der Unsicherheit bedroht werden können, wie durch Klimaveränderung, massive Armut oder organisierte Kriminalität. Die Erweiterung des Sicherheitsbegriffes wurde ab den 1980er Jahren, zunächst vor allem unter dem Stichwort “gemeinsame Sicherheit”, heftig diskutiert. In Deutschland wurde in den 1990er Jahren “umfassende Sicherheitspolitik” zum Leitbild, in einer Verbindung aus militärischer Sicherheit im Verbund mit anderen Staaten (gemeinsame Sicherheit), Konfliktprävention (präventive Sicherheit) und “erweiterter Sicherheit”. Zu letzterer heißt es: “Stabilität kann nur dort entstehen, wo Demokratie und Menschenrechte gelten, wo es wirtschaftliche Wohlfahrt und soziale Gerechtigkeit gibt, wo der Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen gesichert wird und wo benachbarte Staaten friedlich und gut zusammenarbeiten.”<sup>5</sup>

Die Erweiterung des Sicherheitsbegriffes auf viele Sphären der Unsicherheit ist die eine Quelle des Begriffes der menschlichen Sicherheit. Die andere ist die Hinterfragung des Objektes von Sicherheit: um wessen Sicherheit soll es gehen?

In der Sicherheitspolitik des Kalten Krieges wurde, fast unhinterfragt, von Staaten als vornehmlichem Objekt der Sicherheitspolitik ausgegangen. Bedrohung ging von Staaten aus und nur Staaten konnten ihr begegnen. Im erweiterten Sicherheitsbegriff erfolgt die Auflösung dieser Eingrenzung, aber Objekt und Akteur bleiben die Nationalstaaten. Doch ist diese Privilegierung von Staaten begründet, geht es nicht vorrangig um die Sicherheit von Individuen, den Bürgern eines Staates?

Die beiden Kriterien *Breite der Bedrohungen* und *Objekt der Sicherheitspolitik* lassen sich in einem Vier-Felder-Schema darstellen. Das Konzept der nationalen Sicherheit fo-

4 Deepa Narayan/Robert Chambers/Meera Shah/Patti Petesch: Global synthesis. Consultations with the Poor. Poverty Group, World Bank, September 20, Washington 1999.

5 Bundesministerium der Verteidigung: Prinzipien der deutschen Sicherheitspolitik, [www.bmvg.de/sicherheit/grundlagen/sivep\\_prinzipien.php](http://www.bmvg.de/sicherheit/grundlagen/sivep_prinzipien.php).



kussiert auf militärische Bedrohungen gegen Staaten. Im Konzept der erweiterten Sicherheit werden nichtmilitärische Bedrohungen gegen Staaten erfasst, zusammen mit nationaler Sicherheit können wir von umfassender Sicherheit sprechen. Davon abgegrenzt sind die Konzepte von Sicherheit, die auf das Individuum als Objekt der Sicherheitspolitik abstellen, einmal ein Konzept, das auf die Bedrohungen durch physische Gewaltanwendung fokussiert, und zweitens ein Konzept, das alle Bedrohungen menschlicher Existenz umfasst. Verwirrenderweise wird für beide Konzepte der Begriff "menschliche Sicherheit" benutzt.

Akteur/Objekt	<i>Bedrohung durch physische Gewaltanwendung</i>	<i>Alle Lebensbedrohungen</i>
<i>Nationalstaat</i>	A Nationale Sicherheit	B Umfassende Sicherheit
<i>Individuum</i>	C Menschliche Sicherheit in der engen Interpretation (Kanada)	D Menschliche Sicherheit in der weiten Interpretation (Japan)

## Entstehung und Fortentwicklung

"Menschliche Sicherheit" wurde erstmals 1994 im Bericht zur menschlichen Entwicklung des VN-Entwicklungsprogramms<sup>6</sup> (UNDP) verwendet. Objekt der Sicherheitspolitik soll das Individuum sein, nicht der Staat. Das Spektrum der Bedrohungen wird weit gefasst, von Kriegen bis zu Armut und Krankheit. Gewaltanwendung und Armut werden als eng miteinander verbunden beschrieben, dennoch wird zustimmend der Vorsitzende der Gründungskonferenz der Vereinten Nationen, US-Außenminister Edward Stettinius, zitiert: "Keine Vorkehrungen, die in die Charta hineingeschrieben werden können, werden es dem Sicherheitsrat ermöglichen, die Welt sicher zu machen vor Krieg, wenn Männer und Frauen keine Sicherheit in ihren Wohnungen und ihren Arbeitsplätzen haben."<sup>7</sup>

Der Hauptautor des Weltentwicklungsberichtes von 1994, der pakistanische Ökonom und frühere Finanzminister seines Landes Mahbub ul-Haq zog klare politische Schlussfolgerungen aus der Neufassung des Sicherheitsbegriffs: Angesichts der tatsächlichen Bedrohung der Menschen werde zu viel für Militär und die Rüstung ausgegeben. Militärausgaben können und müssen reduziert werden. Als Maßzahl für "Überrüstung" führt der Bericht das Verhältnis von Militär- zu Sozialausgaben (der Summe von Bildungs- und Gesundheitsausgaben) ein.

Im Bericht von 1994 ist der Begriff der menschlichen Sicherheit vor allem als ein Kampfbegriff in der Auseinandersetzung um knappe Budget-Ressourcen angelegt. Ein ganzes Kapitel ist der Analyse von Militärausgaben, dem internationalen Waffenhandel und den Problemen der Konversion gewidmet. Die wichtigste politische Schlussfolgerung des Berichtes war, dass die weltweiten Militärausgaben gesenkt werden müssten und das dabei gesparte Geld für Entwicklung ausgegeben werden solle.

<sup>6</sup> UNDP: Human Development Report 1994, Oxford 1994.

<sup>7</sup> UNDP, a.a.O., S. 24.

Der Stein, den Mahbub ul Haq 1994 ins Wasser warf, schlug hohe Wellen. Menschliche Sicherheit wurde in der Folge zum Standardbegriff in der entwicklungspolitischen Diskussion. Aber schnell entwickelten sich die beiden im obigen Vier-Felder-Schema verorteten Sichtweisen von *human security* heraus.

Insbesondere von UNDP, einigen Staaten und auch in der akademischen Diskussion wurde eine weites Konzept favorisiert. Die japanische Regierung wurde zum wichtigsten Förderer dieser Nutzung des Begriffes.

Rasch aber entwickelte sich Kritik an der Breite der im Konzept benannten Bedrohungen. Schon im UNDP Bericht werden eine Fülle von Bedrohungen von Leib und Leben von Individuen genannt und weiteres Nachdenken führte zu weiteren Nennungen. Wie sollen da Prioritäten für praktische Friedens- und Entwicklungspolitik begründet werden? Hat ein so breites Konzept noch irgendeinen Inhalt?

Rasch entwickelte sich ein gegenüber dem Bericht von 1994 stark eingeschränktes Konzept menschlicher Entwicklung. Im Vordergrund stehen Bedrohungen durch bewusste physische Gewaltanwendungen durch andere Menschen, ob Staatsorgane, Kriminelle oder Rebellen, in jedweder Form, sei es durch Krieg, staatliche Unterdrückung, Kriminalität, häusliche Gewalt oder Verletzung der bürgerlichen Menschenrechte (das Feld C des Vier-Felder-Schemas). Das kanadische Außenministerium etwa definiert menschliche Sicherheit als "den Zustand der Freiheit von starken Bedrohungen der Rechte und des leiblichen Wohls und des Lebens von Menschen."

### ***Human Security Now***

Im Mai 2003 erschien, was als Manifest der "japanischen" Fassung von menschlicher Sicherheit gedacht war. Nach fast zwei Jahren Arbeit legten die Mitglieder der "Kommission für menschliche Zusammenarbeit", benannt und finanziert von der japanischen Regierung, ihren Abschlussbericht vor. Der geteilte Vorsitz der früheren Hochkommissarin für Flüchtlinge und jetzigen Chefin der japanischen Entwicklungsbehörde JAICA, Sadako Ogata, und des indisch-stämmigen Wirtschafts-Nobelpreisträgers Amartya Sen sollte sowohl akademische Qualität als auch Praxisrelevanz signalisieren. Herausgekommen ist ein widerspenstiges Produkt, voller Ideen und Vorschläge, aber ohne die erhoffte Klärung der vielen kritischen Fragen an das weite Konzept der menschlichen Sicherheit.

Das Ziel menschlicher Sicherheit wird definiert als der Schutz des "vitalen Kerns allen menschlichen Lebens in einer Weise, die die menschliche Freiheit und menschliche Erfüllung befördert." Menschliche Sicherheit bedeutet "Menschen vor kritischen (schweren) und umfassenden (häufigen) Bedrohungen und Situationen zu schützen."<sup>8</sup>

Bewusst wird im Bericht auf eine Auflistung der Bedrohungen und der Elemente des "vitalen Kerns" des menschlichen Lebens verzichtet, da beides nicht für alle Menschen gleich sei. Unterschiedliche Kulturen hätten hierzu durchaus unterschiedliche Einstellungen, auch wandelten sich Bedrohungsvorstellungen im Lauf der Zeit.

Im Folgenden werden dann einige besonders kritische Situation beschrieben, zunächst die Gewaltausübung von Menschen gegen Menschen, die im Jahre 2000 etwa 830.000 Menschenleben gefordert hat. Weitere Kapitel beschäftigen sich mit Flüchtlingen, Nachkriegsgesellschaften, Armut, Erziehung, rapiden Schwankungen der internationalen wirt-

---

8 Commission on Human Security: *Human Security Now*, New York 2003, S. 1.

schaftlichen Tätigkeit und Gesundheit. 22 Millionen Menschen sind 2001 früher gestorben als notwendig, weil sie an vermeidbaren oder heilbaren Krankheiten litten, aber keine ausreichende medizinische Behandlung erfolgte.

Der Ogata/Sen-Bericht ist eine bedrückende Sammlung der “dunklen” Seite der menschlichen Entwicklung, der Faktoren, die es besonders armen Menschen schwer oder gar unmöglich machen, ihre Lebensumstände zu verbessern.

Anders als im UNDP-Bericht von 1994 wird im Ogata/Sen-Bericht keine klare politische Botschaft formuliert. Die Liste von politischen Empfehlungen am Ende ist kaum mit dem Haupttext verknüpft und steckt ein weites Feld ab, ohne Prioritäten zu benennen. Unter den Empfehlungen befindet sich etwa die Eindämmung der Proliferation von Kleinwaffen, die Sicherung eines Mindestlebensstandards für alle Menschen oder Grundbildung überall in der Welt.

Unausgesprochen steht hinter dem Ogata/Sen-Bericht aber dieselbe Botschaft, die der UNDP-Bericht von 1994 hatte: Sicherheit ist mehr als nur Schutz gegen militärische Bedrohung; die Bedrohung der Menschen speist sich aus vielen Quellen. Entsprechend ist ein weites Spektrum von Maßnahmen Sicherheitspolitik: von Bildung für alle, über Armutsbekämpfung bis hin zum Schutz der Menschen vor physischer Gewalt. Böse Zungen sehen hier durchaus ein Eigeninteresse der japanischen Regierung. Japan hat, gemessen am Bruttosozialprodukt, geringe Militärausgaben, gehört aber zu den weltweit größten Zahlern von Entwicklungshilfe, also Förderern internationaler Sicherheit im Sinne einer weiten Fassung des Begriffes von *human security*.

### ***Human Security Report***

Das Team an der Universität Vancouver, das den *Human Security Report* erstellt, arbeitet mit der “kanadischen” Version von “menschlicher Sicherheit”. Hier geht es um Bedrohungen durch menschliche Gewaltanwendung. Im Jahrbuch werden Daten zu den verschiedenen Formen der Gewaltanwendung gegen Menschen vorgestellt und diskutiert, zu Opfern in Kriegen, von Kriminalität sowie Menschenrechtsverletzungen. Der Report präsentiert zum Teil neue Datensätze, etwa zu Opfern von krimineller Gewaltanwendung und stellt diese in ungewohnte Zusammenhänge.

Eine wesentliche Erkenntnis des *Human Security Report* ist, dass die Zahl der Opfer von Kriegen in den letzten Jahren deutlich abgenommen hat. Dies gilt auch für Kriegsfolgen allgemein. Auch die kriminelle Gewalt hat, allerdings nicht so stark, abgenommen.

Der Bericht diskutiert mögliche Ursachen für die festgestellte Verbesserung der menschlichen Sicherheit in den letzten Jahren. Als wesentliche Gründe nennen die Autoren die Zunahme von Blauhelmissionen der Vereinten Nationen, aber auch den Ausbau internationaler Strafgerichtsbarkeit. Die Verbesserung menschlicher Sicherheit – nicht überall und nicht für alle Menschen, aber im weltweiten Durchschnitt – ist also nicht zuletzt auf Veränderungen in der Politik zurückzuführen, wie sie etwa die kanadische Regierung unter dem Stichwort der menschlichen Sicherheit betreibt.

### **Gemeinsamkeiten ...**

Die beiden Berichte haben unterschiedliche Ausgangsposition und entfalten Daten und Argumentationen in unterschiedliche Richtung. Vielleicht wäre es am besten, eine der

beiden Seiten würde den Begriff der menschlichen Entwicklung aufgeben und sich einen neuen suchen.

Aber es gibt neben den Unterschieden auch Gemeinsamkeiten der beiden Konzepte. Sowohl der Bericht zur menschlichen Entwicklung als auch das Jahrbuch sind keine sonderlich erfreulichen Lektüren – in beiden Berichten wird ausführlich über menschliches Leid berichtet. Gleichzeitig wird gefordert, dass sich die Regierungen aller Staaten, insbesondere die der reichen Länder, und die internationale Gemeinschaft stärker der Vermeidung dieses Leids widmen sollten.

Mit dieser Grundstruktur ähneln die beiden Dokumente Menschenrechtsberichten, wie sie etwa *Human Rights Watch*, *amnesty international* oder auch die Bundesregierung erstellen. Auch in den Menschenrechtsberichten wird über Leid berichtet und Abhilfe eingefordert.

Allerdings ist der Rahmen der beiden hier behandelten Berichte deutlich weiter gesteckt. Die Menschenrechte, um die es in den Menschenrechtsberichten geht, sind im Wesentlichen die bürgerlichen Freiheitsrechte. Die beiden Berichte zur menschlichen Sicherheit reflektieren den Stand der Beachtung eines postulierten Menschenrechtes auf Sicherheit, in den je unterschiedlichen, beschriebenen Definitionen von Sicherheit. Im *Human Security Report* ist es das Recht auf körperliche Unversehrtheit durch die Aktivitäten anderer Menschen, in *Human Security Now* das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit aus jeglicher Verursachungsquelle.

Auch in der Menschenrechtsdebatte wird sein langem eine Ausweitung über die bürgerlichen Freiheitsrechte hinaus diskutiert. Im Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 verpflichten sich die Staaten unter anderem dazu, das Recht auf angemessenen Lebensstandard, auf Schutz vor Hunger, auf Gesundheit und Bildung anzuerkennen.

So betrachtet ist das Konzept menschlicher Sicherheit ein erneuter Versuch auf die Gesamtheit der Faktoren hinzuweisen, die die Existenz und das Leben von Menschen bedrohen – über die Verletzung bürgerlicher Freiheitsrechte einerseits und zwischenstaatliche Kriege andererseits hinaus.

Beide Berichte zur menschlichen Sicherheit zeigen noch auf einer anderen Ebene ihre Nähe zur Menschenrechtsdebatte. Sie messen Probleme und Erfolge sehr direkt in einer Perspektive “von unten” anhand von Zahlen und Schicksalen von Menschen. Beide Berichte sind voll von Zahlen von Opfern von Gewaltanwendung und anderen Gefährdungen von Leib und Leben. In beiden Konzepten wird eine normative, auf die Rechte des Individuums bezogene Auswahl dessen, was als wichtig erachtet wird, mit einer stark deskriptiv-empirischen Sicht der Dinge verbunden. Die Unsicherheit, die in den eingangs zitierten “Stimmen der Armen” zum Ausdruck kommt, wird in den Berichten eindrucksvoll in Fakten und Zahlen dargestellt.

Ebenfalls nicht unähnlich klassischen Menschenrechtsberichten haben beide Konzepte wenig analytische Tiefe. Im Vordergrund steht die Messung von Missständen und die induktiv-empirische Suche nach Faktoren und Umständen zu ihrer Beendigung. “Große Theorien” oder auch nur grundsätzliche theoretische Überlegungen über die Ursachen von menschlichem Leid findet man in diesen Berichten nicht, dafür um so mehr *Ad-hoc*-Vorschläge für Veränderungen.

Insofern spiegeln beide Berichte eine Skepsis gegenüber theoretisch ausgefeilten und modellhaft angewandten Erklärungen wider. Das gilt sowohl für Fragen nach den Ursachen von Gewalt als auch vor allem gegenüber Entwicklungstheorien. Was zählt, ist vorrangig das Ergebnis, die Verminderung individueller Unsicherheit.

In dieser Orientierung auf Ergebnisse spiegeln die beiden Berichte ihre philosophische Grundlage in einem aufgeklärten Liberalismus. Die damit verbundene Skepsis gegenüber Versprechungen großer Theorien ist vor allem unter angelsächsischen Liberalen weit verbreitet. Sie richtet sich einerseits gegen das in Europa, nicht zuletzt in Deutschland, oft bevorzugte deduktive Ableiten von politischen Maßnahmen aus großen Theorien, andererseits aber auch gegen das Modelldenken des wirtschaftswissenschaftlichen *mainstreams*, wie er etwa im *Washington Consensus* von Weltbank und Internationalem Währungsfonds zum Ausdruck kam.

Anders als etwa im *Human Development Report* des VN-Entwicklungsprogramms mit seinem *Human Development Index* wird allerdings in beiden Berichten darauf verzichtet, einen Index der menschlichen Unsicherheit bzw. Sicherheit zu entwickeln. Als Hauptgrund dafür wird in beiden Berichten das Problem angegeben, die verschiedenen Dimensionen des menschlichen Leids mit einem Indikator zu erfassen. Wie soll man Bedrohungen von Leib und Leben gegeneinander verrechnen? Mit dieser Haltung drücken sich die Autoren beider Berichte allerdings auch darum, Prioritäten unter den verschiedenen Formen der Bedrohung menschlicher Sicherheit zu benennen. Es werden zwar verschiedene Ebenen benannt, auf denen Fortschritt bei der Verbesserung menschlicher Sicherheit gemessen werden kann, aber nicht, wie etwa eine Verringerung der negativen Auswirkungen von Konflikten und eine gleichzeitige Erhöhung der Zahl der Armen bewertet werden soll.

Mit der Orientierung auf Ergebnisse stehen die Berichte zur menschlichen Sicherheit nicht allein, sie ist inzwischen selber internationaler *mainstream* geworden. Ein Ausdruck dafür sind die *Millennium Development Goals*, auf die sich 189 Staatschefs während der *Millennium Assembly* der Vereinten Nationen im Jahre 2000 geeinigt haben. Hier werden quantitative Ziele, wie die Halbierung des Anteils der Armen an der Weltbevölkerung bis zum Jahr 2015 festgelegt, ohne dass die Wege dahin beschrieben werden.

### **... und zentrale Unterschiede**

Im Bericht zur menschlichen Entwicklung 1994 wurde der Begriff der Sicherheit vor allem dazu verwendet, um den privilegierten Zugriff von Militärs auf Ressourcenzuweisung zu hinterfragen. Diese Tradition wird, wenn auch weit weniger scharf formuliert, im Ogata/Sen-Bericht fortgesetzt. Die zwei zentralen politischen Aussagen des Berichts sind: Erstens, die internationale Gemeinschaft muss angesichts der vielfältigen Bedrohungen von Leib und Leben von Menschen weltweit mehr zu deren Schutz tun. Zweitens, diese Anstrengungen sollten weder vorrangig im Bereich des Aufbaus von Streitkräften noch für wohl gemeinte militärische Interventionen erfolgen, sondern im Bereich klassischer Entwicklungspolitik. Es sterben sehr viel mehr Menschen, weil sie krank werden oder weil sie in wirtschaftliche Not geraten, als weil es Kriege gibt.

Der *Human Development Report* hat eine andere politische Zielrichtung. Herausgehoben werden vor allem die Erfolge bei der Verminderung der Anwendung von Gewalt

gegen Individuen in den letzten Jahren durch die Verminderung der Zahl und Intensität der Kriege und durch bessere, weniger repressive Regierungsführung in vielen Regionen der Welt. Als ein wesentlicher Faktor für den Erfolg wird die Zunahme von internationaler Unterstützung und von internationalen Eingriffen angesehen, in verschiedenster Form von der Wahlbeobachtung bis hin zu Blauhelmissionen und internationalen militärischen Interventionen.

Letztendlich kann, so wird impliziert, auch Gewaltpolitik nicht nur auf den jeweiligen Nationalstaat begrenzt bleiben, wenn der Schutz von Leib und Leben von Individuen weltweit für die Sicherheitspolitik von Staaten wie von internationalen Organisationen handlungsleitend sein soll. Internationale Organisationen, vor allem die Vereinten Nationen, müssen Maßstäbe und Instrumente zum Schutz von Individuen entwickeln. Im *Human Security Report* werden Daten wiedergegeben, nach denen historisch gesehen mehr Menschen Opfer staatlicher Gewalt wurden als von Kriegen. Konsequenterweise propagiert die kanadische Regierung nicht nur das Konzept der menschlichen Sicherheit, sondern auch ein Überdenken der Reichweite nationaler Souveränität und damit verbunden von militärischen Interventionen<sup>9</sup> (vgl. Beitrag 3.9.).

In der "kanadischen" Fassung ist die Nähe des Konzeptes der menschlichen Sicherheit zu *Peacekeeping*, aber auch anderen Formen der militärischen Intervention als "letztem Mittel" zum Schutz des Individuums bewusst gesucht. Dies wiederum wird von der "japanischen Fraktion" kritisch gesehen. Sie sieht wenig Aussichten, durch militärisch gestützte Maßnahmen menschliche Sicherheit zu erhöhen – im Vordergrund stehen bei ihr zivile Konfliktprävention und entwicklungspolitische Maßnahmen zur Konfliktvermeidung. Allerdings wird auch in *Human Security Now* davon gesprochen, dass die Schutzmechanismen der internationalen Gemeinschaft, insbesondere des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen im Falle von massiven Gewalttätigkeiten, wie etwa in Ruanda 1994, nicht ausreichen.

### **Normativ und deskriptiv, aber auch analytisch und politisch?**

Beide Berichte sind stark in der Beschreibung von Problemen und in der normativen Begründung, warum die internationale Gemeinschaft mehr Anstrengungen unternehmen sollte, um ihnen abzuhelpfen. Aber wie und mit welchen Prioritäten? Bei der Beantwortung dieser Frage zeigen beide Konzepte unterschiedliche und gemeinsame Defizite.

Das wesentliche Problem der "japanischen" Fassung ist die Breite und Unbestimmtheit der Bedrohungen. Über die Infragestellung der Höhe der Militärausgaben hinaus gibt es keine Hinweise auf Prioritätensetzung, etwa in der Abwägung von Bildungsausgaben gegenüber den Ausgaben für Armutsbekämpfung. Das "kanadische" Konzept hat demgegenüber eine sehr viel klarere Definition von Bedrohung: die unmittelbare Bedrohung von Leib und Leben von Menschen durch andere Menschen. Hier ist vor allem unklar, welche Mittel zum Schutz der Menschen eingesetzt werden sollen, von der Arbeit von Nicht-Regierungsorganisationen bis hin zu militärischen Interventionen.

Die Schwäche der Begründung von politischen Prioritäten ist beiden Konzepten gemein. Sie ist die Kehrseite einer oben genannten Stärke, der Orientierung auf das Ergeb-

<sup>9</sup> Vgl. den von der kanadischen Regierung eingesetzten Bericht der International Commission on Intervention and State Sovereignty: *The responsibility to protect*, Ottawa 2001, [www.iciss-ciise.gc.ca](http://www.iciss-ciise.gc.ca).

nis, auf den empirisch feststellbaren Erfolg. Politische Empfehlungen sind punktuell und nicht strategisch, sie sind aus Erfahrungen gewonnen und nicht aus umfassenden Analysen von Gesellschaften. In *Human Security Now* wird versucht, dieses Defizit positiv zu wenden: entscheidend sei die Schaffung einer “Kultur der menschlichen Sicherheit” in der alle Politik darauf ausgerichtet werde, menschliche Sicherheit zu erhöhen. Die daraus abgeleiteten ersten Schritte sind, wie oben beschrieben, allerdings nicht besonders innovativ.

Was das Konzept menschlicher Sicherheit eher bietet als politische Prioritätensetzung, sind Argumente für Kreativität und Flexibilität bei der Wahl der Instrumente und Maßnahmen einer neuen, nicht-traditionellen Sicherheitspolitik, bei der das Individuum im Vordergrund steht. Automatisch wird dadurch die Bedeutung des Staates und anderer politischer Institutionen, in denen Menschen eingebunden sind, vermindert. Politik soll globale Politik für die Sicherheit aller Menschen sein. Da die Unsicherheit in den armen Ländern am größten ist, sind auch die reichen Industrieländer aufgefordert, für die Menschen in diesen Ländern Maßnahmen zu ergreifen.

Aber wie im vorhergehenden Abschnitt gezeigt, ist diese Orientierung auf das Individuum keineswegs ohne Tücken. Sehr radikal zu Ende gedacht, kann man das Konzept der menschlichen Sicherheit zur Begründung eines weltweiten Sozial- aber auch Interventionsstaates benutzen – mit den reichen Staaten als Akteuren.

Keines der beiden Konzepte der menschlichen Sicherheit allein kann Politik leitend sein. Beide sind vor allem als empirisch messbare, normative Leitbilder von Nutzen, das “japanische” Konzept vor allem im Bereich der Zuweisung von finanziellen Ressourcen, das “kanadische” Konzept vorrangig in der Ausrichtung von Friedens- und Sicherheitspolitik auf den Schutz von Individuen weltweit vor Gewaltanwendung. Beide Konzepte sind aber zu vage, um politische Prioritätensetzungen begründen zu können. Dafür bedarf es der Ergänzung durch stärker analytisch ausgerichtete Konzepte, bis hin zu Modellen wie etwa dem von Dieter Senghaas ausgearbeiteten zivilisatorischen Hexagon oder dem Konzept der strukturellen Stabilität. Mit ihrer normativ-deskriptiven Ausrichtung liefern die beiden Konzepte, vor allem in der Kombination, aber gute Maßstäbe dafür, ob die deduktiv aus Theorien und Modellen abgeleiteten Politikmaßnahmen tatsächlich dort etwas bewirken, wo sie am wichtigsten sind – nämlich bei den Menschen, die besonders unter Unsicherheit leiden.

## **Herausforderungen für die deutsche Politik**

- Das Konzept menschlicher Sicherheit stellt die gängige Außen-, Militär- und Entwicklungspolitik der reichen Länder, auch die Deutschlands, in Frage: Das gilt zunächst für die in Deutschland sehr ausgeprägte Trennung der verschiedenen Politikbereiche. Beide Konzepte der menschlichen Sicherheit legen eine stärkere Zusammenschau von Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik nahe, einschließlich der besseren Koordination und Abstimmung unter den relevanten Ministerien.
- Auch die Haushaltsprioritäten sind in Frage gestellt, sowohl was die Zuweisung von Mitteln zwischen den einschlägigen Ministerien angeht, als auch was deren Allokation in den Ministerien, vor allem dem Verteidigungsministerium und dem Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung betrifft. Die deutschen Verteidi-

gungsausgaben sind etwa viermal so hoch wie die Ausgaben für Entwicklungshilfe. Insbesondere nach den neuen verteidigungspolitischen Richtlinien, in denen die Landesverteidigung für zweitrangig und damit die Intervention in anderen Regionen zum Hauptzweck der Bundeswehr erklärt wird, ist zu fragen, ob diese Ressourcenzuweisung problemadäquat ist. Aber die Entwicklungspolitik muss auch zeigen können, dass sie in der Lage ist, mit den aufgewendeten Mitteln tatsächliche, messbare Verbesserungen der Lage der Menschen zu erreichen.

- Eine weitere Herausforderung betrifft die Frage, welche Rolle die Regierungen der Staaten, in denen große menschliche Unsicherheit, wie auch immer gemessen, herrscht, in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik haben sollen. Das Konzept der menschlichen Sicherheit legt nahe, die Regierungen vor allem als Bringschuldner für die Verbesserung der Lage anzusehen.
- Schließlich legt das Konzept der menschlichen Sicherheit eine “Interventionsfreudigkeit” nahe, die weiter geht als das, was in der deutschen Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik bisher akzeptiert und vor allem finanziert wird.

*Human security* bietet keine Patentrezepte für die Weiterentwicklung internationaler Politik. Aber in seinen beiden Ausprägungen ist der Begriff hilfreich für das Überdenken der Ziele von und der Zusammenhänge zwischen Friedens-, Militär- und Entwicklungspolitik. Damit ist sie mehr als nur ein Schlagwort.

**Michael Brzoska**



### 3.6. Geschlechterperspektiven in der Friedenskonsolidierung: Afghanistan und Irak

Friedenskonsolidierung "gendersensibel" zu gestalten, ist in der Diskussion über gewaltsame Konflikte und ihre Beilegung oft betont worden. Meist bleibt es jedoch bei einem Lippenbekenntnis. Trotz vorhandener internationaler Standards, die ausbuchstabieren, wie die Geschlechterperspektive umzusetzen ist, wird *gender* als analytische Perspektive und politischer Handlungsleitfaden in der Friedenskonsolidierung nicht systematisch angewandt. Vor diesem Hintergrund fordern nationale und internationale Frauenbewegungen auf der Basis kodifizierter Frauenmensenrechtsvereinbarungen oder UN-Resolutionen, Frauen beim Wiederaufbau in Nachkriegsgesellschaften stärker einzubeziehen, ihre rechtliche Situation zu verbessern und Frauenmensenrechte zu beachten. Aus der Geschlechterperspektive führt nur die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an allen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozessen zur Demokratisierung einer Gesellschaft. "Demokratie ist nicht teilbar" – deshalb ist die gleichberechtigte Beteiligung von Männern und Frauen für Friedensprozesse und *nation building* unerlässlich.

Doch gerade in Nachkriegsgesellschaften steht die geschlechtersensible Friedenskonsolidierung im Spannungsfeld zwischen feministischen Forderungen nach Universalisierung von Frauenmensenrechten und patriarchalem Kulturpartikularismus. Um die Teilhabe von Frauen am politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wiederaufbau zu erreichen, müssen bestehende Machtverhältnisse verändert werden. Dies führt unter dem Verweis auf "kulturelle Selbstbestimmung" oftmals zu männlichem Widerstand. Aber auch Frauen verweisen auf religiöse und kulturelle Traditionen und äußern ihre Skepsis, ob internationale Standards wirklich die eigene Lebenssituation hinreichend berücksichtigen.

Ein Blick auf die aktuelle Situation in Afghanistan und Irak zeigt, welche Defizite und Konflikte sich bei einer gendersensiblen Friedenskonsolidierung abzeichnen. Augenfällig sind vor allem die Unterschiede in der Ausgangslage: Während im Irak Frauen zumindest formal weitgehend gleiche Rechte hatten, waren sie in Afghanistan insbesondere unter der Taliban-Herrschaft rechtlos. Wie wirken sich diese unterschiedlichen Ausgangsbedingungen auf die Beteiligung von Frauen und die Durchsetzung von Frauenmensenrechten aus? Noch liegt der Wiederaufbau des Iraks in den Händen der US-amerikanischen und britischen Besatzungsmächte. In Afghanistan können Geberländer größeren Einfluss auf die Politik der Übergangsregierung nehmen. Inwieweit wirkt sich dies auch auf die Implementierung von Frauenmensenrechten aus?

#### ***Gendermainstreaming* – Herausforderungen an die Konfliktbearbeitung**

Im Mittelpunkt der Geschlechterforschung steht die Frage nach der Funktion und Bedeutung von Geschlechtervorstellungen in gesellschaftlichen Ordnungen. Ziel der geschlechtersensiblen Perspektive ist es, Geschlechterstereotype zu identifizieren und so zu bearbeiten, dass Diskriminierungen beseitigt und unterschiedliche Geschlechterrollen zugelassen werden. Diese Intention verfolgt auch das *Gendermainstreaming*, das als Strategie

zur Gleichstellung von Frauen auf der Weltfrauenkonferenz von Peking 1995 entwickelt worden ist. Ziel dabei ist es, Frauen auf allen Ebenen an Entscheidungsprozessen gleichberechtigt zu beteiligen und ihre Aktivistinnenrolle zu stärken.

Aus feministischer Perspektive liegt in der Gestaltung der Geschlechterverhältnisse eine der wichtigen Bedingung für eine erfolgreiche Friedenskonsolidierung. Wissenschaftliche Untersuchungen stützen dieses Anliegen, denn sie zeigen, dass patriarchale Gesellschaften eher zu gewaltsamem Konfliktaustrag neigen, während geschlechteregale Verhältnisse die Friedfertigkeit von Staaten bedingen. Die Geschlechterperspektive gewinnt damit als Friedensstrategie an Bedeutung. Um nachhaltigen Frieden zu erreichen, müssen also die bestehenden patriarchalen Verhältnisse verändert werden, die den ungleichen Geschlechterverhältnissen zugrunde liegen.

Gesellschaftliche Strukturen verändern zu wollen, stößt insbesondere in Nachkriegsgesellschaften häufig auf Ablehnung. Schließlich beinhaltet das Postulat der Geschlechtergleichheit eine Revision von Machtverhältnissen und fordert die politische und wirtschaftliche Teilhabe von Frauen am Wiederaufbau des Staates ein. Doch gerade in Nachkriegssituationen streben Menschen danach, rasch Stabilität wiederherzustellen, was oft mit konservativen Trendwenden einhergeht. Entsprechend stark sind die Vorbehalte gegenüber solch drastischen Veränderungen, die zu mehr Geschlechtergerechtigkeit führen sollen.

Nicht nur Männer wehren sich gegen diese Veränderungen, auch Frauen selbst verweisen auf kulturelle oder religiöse Traditionen, die dem universalen Anspruch bestehender Konventionen und Resolutionen entgegenstehen. Frauenmensenrechte werden auch von einem Teil der Frauen als "westliche" Werte bezeichnet und das Drängen der Geberländer auf deren Umsetzung als unrechtmäßige Einmischung empfunden. Denn auch in islamischen Ländern ist die Frauenbewegung nicht homogen, sondern umfasst streng religiöse ebenso wie säkulare Feministinnen. Islamkennerinnen können dennoch Gemeinsamkeiten ausmachen, beispielsweise wenn es um die Ungleichbehandlung von Frauen im Zivilrecht geht.

Die internationale Gemeinschaft sieht sich mit Konflikten konfrontiert, wenn sie das Anliegen der geschlechtersensiblen Friedenskonsolidierung ernst nimmt. Der Universalismusanspruch der Frauenmensenrechte kollidiert in islamischen Ländern mit einer konservativen Auslegung des Korans, die häufig einhergeht mit einer frauenverachtenden Rechtsprechung. Doch sind solche kulturellrelativistischen Einwände, die auf Besonderheiten "muslimischer Frauen" beharren, oft patriarchale Konstruktionen, die Frauen diskriminieren und weiterhin vom öffentlichen Leben ausschließen wollen. Friedenskonsolidierung gendersensibel und kulturspezifisch zu handhaben, muss aber in keinem Widerspruch stehen. Schließlich zielt die Genderperspektive darauf, unterschiedliche Geschlechterrollen und -identitäten herzustellen und zugleich gegen geschlechtsspezifische Diskriminierung vorzugehen.

### **Der weite Weg bis zur Verwirklichung universaler Frauenmensenrechte**

Die 1979 in der UN-Generalversammlung verabschiedete Konvention gegen die Diskriminierung von Frauen (CEDAW) ist häufig auch als "Internationales Frauengrundrecht"

bezeichnet worden.<sup>1</sup> Wenn ein Land diese Konvention unterzeichnet, verpflichtet es sich, gegen alle Formen der Diskriminierung von Frauen vorzugehen: Dazu gehört u.a. die Gleichstellung von Mann und Frau in ihrem Rechtssystem zu verankern, diskriminierende Gesetze abzuschaffen und geschlechterneutrale Gesetze zu erlassen. CEDAW ist die erste internationale Menschenrechtskonvention, in der die Überwindung sozialer und kultureller Muster, die Frauen benachteiligen, gefordert wird. Gleichberechtigter Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung und gleiche berufliche Chancen sind zu gewährleisten. Die Unterzeichner müssen mindestens alle vier Jahre über die Fortschritte bei der Umsetzung Bericht erstatten.

Seit Afghanistan die CEDAW Konvention am 5. März 2003 unterzeichnete, wurde dies als Durchbruch für die Verankerung der Gleichstellung von Frauen erachtet. Bis zur Durchsetzung dieser Rechte werden jedoch noch grundlegende gesellschaftliche Veränderungen stattfinden müssen. Denn je größer die Kluft zwischen den in der Konvention geforderten Rechten und Normen sowie dem gelebten Alltag in den Unterzeichnerländern ist, desto größer ist die politische und gesellschaftliche Herausforderung bei deren Umsetzung.

Das gleiche gilt für die 1995 in Peking auf der Weltfrauenkonferenz verabschiedete Aktionsplattform. Sie thematisiert erstmals auch "Frauen und bewaffnete Konflikte". Die gleichberechtigte Mitwirkung von Frauen an allen Formen der Konfliktregulierung wird als Grundvoraussetzung für die Wahrung und Förderung des Friedens und der Sicherheit genannt. Zweifelsfrei eine revolutionäre Forderung, die allerdings auch neun Jahre nach der Unterzeichnung in Peking in keinem von Krieg oder gewaltsamen Krisen bedrohten Land auch nur annähernd umgesetzt wurde. Auch in vielen westlichen Ländern steht die Einhaltung dieser Verpflichtungen noch aus. Trotzdem ist es derartigen internationalen Normbildungsprozessen zu verdanken, dass Menschenrechtlerinnen eine einklagbare Bezugsbasis für ihre Forderungen nach umfassender Geschlechtergerechtigkeit haben.

Nur so ist auch die Dynamik zu verstehen, dass selbst im männerdominierten UN-Sicherheitsrat das Thema "Frauen und Konfliktprävention" auf die Agenda kommt. Fünf Jahre nach Peking fand das Thema erstmalig Einzug in den Weltsicherheitsrat: Die einstimmige Verabschiedung der Resolution 1325 am 31. Oktober 2000 wird von der Frauenbewegung als Belohnung für ihre jahrzehntelangen Bemühungen gefeiert. Mit dieser Resolution wird die Notwendigkeit anerkannt, sowohl die Genderperspektive als auch die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Frauen und Mädchen auf allen Ebenen von Konfliktbearbeitung und Friedensentwicklung einzubeziehen.

Zur Unterstützung der Lobbyarbeit und um weiterhin Druck auf den Sicherheitsrat auszuüben, formieren sich internationale NGOs, auf nationaler Ebene entstehen Initiativen, die sich für die beschleunigte Umsetzung der Resolution 1325 engagieren, z.B. der deutsche Frauensicherheitsrat, der mit Quoten und Zeitplänen darauf drängt.<sup>2</sup>

Auch wenn die gesellschaftliche Realität häufig noch meilenweit von den normativen Forderungen in solcherart international verabschiedeten Resolutionen entfernt ist, so sind es doch genau diese international verbrieften Rechte, auf die sich die nationalen oder auch internationalen zivilgesellschaftlichen Kräfte berufen können, um ihre jeweili-

1 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), siehe dazu [www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm).

2 Vgl. [www.un1325.de](http://www.un1325.de).

ge Regierung an die Verpflichtungen zu erinnern, die sie bei der Unterzeichnung dieser Vereinbarungen eingegangen sind.

## Umsetzung der Genderperspektive in die Praxis

### Hindernisse und Fortschritte in Afghanistan

Obgleich die militärische Intervention in Afghanistan nicht zuletzt mit der Befreiung der afghanischen Frauen von dem Unterdrückungsregime der Taliban begründet wurde, dokumentieren die Berichte von Menschenrechtsorganisationen wie *Amnesty International*<sup>3</sup> oder *Human Rights Watch*<sup>4</sup> die nach wie vor äußerst unsichere und oftmals sogar verschlechterte Lage vieler Frauen in Afghanistan und lassen Zweifel an der Erreichbarkeit dieses Ziels aufkommen. Viele ExpertInnen sind der Auffassung, dass Afghanistan wieder zu einem *failed state* zu werden droht, da es von Drogenbossen und Kriegsherren regiert und durch Terroristen destabilisiert wird.<sup>5</sup>

Solange in den Provinzen fernab der Hauptstadt Kabul *warlords* wie Ismail Khan mit seinen Privatmilizen ungehindert regieren, haben Frauen keine Chance auf ein selbstbestimmtes Leben. Dort gelten nach wie vor, oder erneut, frauendiskriminierende Vorschriften: Frauen müssen die Burka tragen, dürfen das Haus nicht ohne männliche Begleitung verlassen, keinen Beruf ausüben und minderjährige Mädchen werden zwangsverheiratet. Laufen sie vor ihren Ehemännern davon, werden sie ins Gefängnis gebracht. Die persischsprachige BBC berichtet von einer erschreckend hohen Zahl von Frauen, die sich in der von Ismael Khan regierten Provinz im Jahr 2003 in ihrer Ausweglosigkeit selbst verbrannt haben.

In Afghanistan, ebenso wie in anderen Ländern des vorderen Orients, steht die Geschlechterfrage immer wieder im Zentrum der gesellschaftlichen und politischen Auseinandersetzung. Der "Kampf um die Frauen" hat häufig eine Schlüsselfunktion in den Auseinandersetzungen zwischen dem um *nation building* bemühten Staat und den primären familiären, tribalen und religiösen Gemeinschaften. Die Klärung der gesellschaftlichen Rollenzuweisung für Frauen gerät zum Tauziehen zwischen dem um hegemoniale Macht bedachten Staat und der primären Solidargemeinschaft.<sup>6</sup>

Die Idee der religiös begründeten und "gottgewollten" hierarchischen Geschlechterordnung geht häufig einher mit dem traditionellen Patriarchat, das die Frau dem Mann unterordnet. Gemäß traditionellen islamischen Vorstellungen stellt eine Frau, die unverhüllt den öffentlichen bzw. "männlichen" Raum betritt, eine sexuelle Versuchung dar, die die Selbstbeherrschung der Männer und die Sozialordnung gefährdet und dadurch Zwietracht und Chaos stiftet. Um den Zusammenbruch der sozialen Ordnung zu verhindern, muss die potenziell als sozial zerstörerisch perzipierte weibliche Sexualität streng

3 No one listens to us, no one treats us as human beings (AI-Bericht, Oktober 2003).

4 Human Rights Watch: Killing you is a very easy thing for us (July 2003), in: [www.hrw.org/reports/2003/afghanistan0703/](http://www.hrw.org/reports/2003/afghanistan0703/).

5 Mark Sedra (Hrsg.): *Confronting Afghanistan's Security Dilemma. Reforming the Security Sector* (BICC brief 28), Bonn 2003.

6 Renate Kreile: Geschlechterverhältnisse im Vorderen Orient im Spannungsfeld von Globalisierung und Fragmentierung, in: *Der Bürger im Staat* 53 (2003): 2/3, S. 139-145.

kontrolliert und durch räumliche bzw. symbolische Geschlechtertrennung qua Verschleierung auf den privaten Bereich beschränkt und "domestiziert" werden.<sup>7</sup>

Darüber hinaus hat die Politisierung der Geschlechterrolle im islamischen Diskurs eine weitere Funktion: Sie dient der Abgrenzung gegenüber dem zwar ökonomisch überlegenen, aber moralisch als verwerflich geltenden Westen.

Vor diesem Hintergrund scheint es umso beeindruckender, dass sich in Afghanistan etliche Fraueninitiativen gründeten und größtenteils noch während des Taliban-Regimes im Untergrund oder aus dem Exil arbeiteten. Gemeinsam mit anderen fortschrittlichen Kräften in Afghanistan und der internationalen Frauenrechtsbewegung übten sie nach der militärischen Intervention starken Druck auf die internationale Gebergemeinschaft aus, Frauen in den Friedens- und Wiederaufbauprozess einzubeziehen. Die internationale Gebergemeinschaft reagierte mit entsprechenden Zusagen. Insbesondere die Teilnahme am politischen Leben, die Partizipation in der *Loya Jirga* und der Interimsregierung (ATA) sowie der Aufbau eines Frauenministeriums wurden gefordert.

Der *United Nations Development Fund for Women* (UNIFEM) hat seither beachtliche Ressourcen in die Entwicklung eines Frauenförderprogramms in Kabul investiert und auch das Engagement der Gebergemeinschaft spiegelt sich in substanziellen Investitionen (Fonds) und der Bildung eines Gremiums zur politischen Koordination zwischen der Gebergemeinschaft und der Regierung, einer *Gender Advisory Group*, wider.

Eine kritische Bilanz des Erreichten zeigt jedoch, dass bei der Umsetzung erhebliche Schwierigkeiten und Widerstände auftraten. Die *International Crisis Group* (ICG), die den Wiederaufbau in Afghanistan und insbesondere die Implementierung der Frauenrechte kontinuierlich verfolgt, verweist auf administrative, gesellschaftliche, politische sowie geberspezifische Schwachstellen.<sup>8</sup>

Laut ICG fehlte es im Frauenministerium an fachlich qualifiziertem Personal und auf der Leitungsebene an entsprechender Expertise im Bereich der Genderanalyse und -strategien. UNIFEM ist als Lobbyorganisation mit der Aufgabe der Implementierung überfordert und schafft es nicht, Genderfragen in alle relevanten politischen Prozesse effizient einzubringen. Der internationalen Gebergemeinschaft wirft ICG vor, dass sie vornehmlich an so genannten *quick impact projects* interessiert seien, also solchen, die große Sichtbarkeit haben und schnelle, vorzeigbare Ergebnisse aufweisen.

Statt millionenschwerer Investitionen in die Etablierung von "Gemeinde-Entwicklungszentren" in 14 Provinzen, in denen Frauen Zugang zu Fortbildung, Gesundheits-erziehung und Alphabetisierung ermöglicht werden soll, schlagen Genderexpertinnen Alternativen vor, die sich ihrer Ansicht nach bereits in anderen männlich dominierten ländlichen Gesellschaften bewährt haben. Hierzu gehört etwa die Einrichtung von Ausbildungskursen in privaten Haushalten, die bereit sind, dafür ihre Räumlichkeiten zur Verfügung zu stellen. Damit würde auch erreicht, dass männliche Familienangehörige eingebunden wären und es entspräche der üblichen Art und Weise, wie Frauen sich auf den Dörfern organisieren und ihren Einfluss geltend machen.

Eine Vielzahl von kleinteiligen, angepassten Angeboten für Frauen im Bereich der Fort- und Weiterbildung sind entstanden, bekanntlich ein zentraler Hebel zur Erreichung

<sup>7</sup> F. Mernissi: *Geschlecht, Ideologie, Islam*, München 1987.

<sup>8</sup> Vgl. ICG Asia Report No. 48: *Afghanistan: Women and Reconstruction*, 14 March 2003; ICG's June 2003 Report on *Afghanistans Flawed Constitutional Process*; ICG Afghanistan Briefing, 12 December 2003.

der ökonomischen Unabhängigkeit und der Möglichkeit für Frauen, sich in politische Entscheidungsprozesse einzumischen.<sup>9</sup> Die Friedrich-Ebert-Stiftung bietet unter anderem Kurse zur Interpretation des Koran an, um Frauen wie Männern die Möglichkeit zu bieten, sich selbst ein Bild über die Inhalte des Koran zu machen und gegebenenfalls die Argumentation der Mullahs anzufechten. In einem religiösen, patriarchalen Staat wie Afghanistan, ist es eine zentrale Aufgabe, die Männer davon zu überzeugen, dass eine stärkere Beteiligung von Frauen am öffentlichen und wirtschaftlichen Leben entscheidend für Afghanistans Entwicklung ist.

Wie weit es noch bis zur Erreichung dieses Ziels ist, zeigte sich auch während des verfassungsgebenden Prozesses, der ständig Gefahr lief, zu einer konservativen Wahlveranstaltung der Fundamentalisten zu verkommen. Der Vorsitzende der *Loya Jirga*, Sibghatullah Mojaddedi, wendete sich in seiner Eröffnungsrede mit folgenden Worten an die weiblichen Delegierten: "Selbst Gott hat euch nicht die gleichen Rechte gegeben, weil nach seiner Einstellung zwei Frauen soviel zählen wie ein Mann".<sup>10</sup> Dass trotz dieser Rahmenbedingungen und einer geringen Beteiligung von Frauen<sup>11</sup> am 4. Januar 2004 eine Verfassung ratifiziert wurde, in der die Gleichberechtigung verankert ist, ist nicht zuletzt dem uermüthlichen Engagement afghanischer Frauen zu verdanken, die sich nicht einschüchtern ließen. Allerdings warnen einige Frauenrechtlerinnen vor allzu großer Begeisterung, denn sie enthält auch Passagen, die eine konservative Auslegung ermöglichen, z.B.: "Jedes Gesetz muss in Einklang mit dem Glauben und den Bestimmungen der heiligen Religion des Islam stehen."

Ein weiterer Grund, warum sich substantielle Verbesserungen für die Frauen verzögern, liegt in ihrer weitgehenden Rechtlosigkeit, die nur durch eine Reform des Justizwesens behoben werden kann. Richter verwenden derzeit in ihrer Rechtsprechung eine Mischung aus kodifiziertem Strafrecht, *Sharia*, und Gewohnheitsrecht. In der Praxis wird meist die Rechtsquelle gewählt, die für den Mann die günstigere ist. Den meisten Frauen ist es verwehrt, traditionelle Entscheidungsinstanzen oder die Gerichte selbst anzusprechen. Sie brauchen dazu einen männlichen Verwandten oder eine ältere Frau. Insbesondere das Familienrecht, das in so wichtigen Fragen wie Eheschließung, Scheidung, Sorgerecht für die Kinder entscheidet, muss dem in der Verfassung verankerten Gleichstellungsprinzip angepasst werden.

### **Der Kampf der Frauen um politische Teilhabe im Irak**

Die Sicherheitslage von Frauen im politisch instabilen Irak ist prekär. Seit dem Ende des Krieges und der Übernahme der Regierungsgewalt durch die alliierte Besatzungsmacht häufen sich Berichte über Entführungen und Vergewaltigungen.<sup>12</sup> Den Frauen, die ihren Peinigern entkommen, droht zu Hause der Tod durch Verwandte, die damit die "Familienehre retten" wollen. Deshalb ziehen es viele Familien vor, ihre Töchter nicht zur Schule

9 Sadiqua Basiri: Gender and Security Issues: Women in Afghanistan, in: Sedra, a.a.O., S. 54-61.

10 Masuda Sultan: Afghan constitution a partial Victory for Women, in: [www.womensenews.org](http://www.womensenews.org).

11 Bei der zweiten Ratsversammlung lag der Anteil von Frauen bei 20 Prozent, z.T. waren sie massiven Beleidigungen und Bedrohungen ausgesetzt (vgl. ICG Asia Report No. 48, a.a.O., S. 18).

12 Human Rights Watch: Climate of Fear: Sexual Violence and the Abduction of Women and Girls in Baghdad, July 2003, in: [www.hrw.org/reports/2003/iraq0703/](http://www.hrw.org/reports/2003/iraq0703/).

zu schicken. Frauen meiden ihre Arbeitsstellen aus Angst vor Terror oder persönlichen Übergriffen.<sup>13</sup>

Das gegenwärtige Sicherheitsvakuum nutzen konservative islamische Kräfte, um die Nachkriegsordnung nach religiösen Maßstäben zu gestalten und die Rechte der Frauen weiter zu beschneiden. Schon unter Saddam Hussein begann die Reislamisierung des säkular geprägten Staates. Der Diktator hoffte, mit Zugeständnissen an die schiitische Geistlichkeit seine bröckelnde Machtbasis zu stärken. Bestehende Gesetze, die beispielsweise die Ermordung weiblicher Familienmitglieder zur Rettung der Familienehre unter Strafe stellten, oder das Verbot der Polygamie wurden aufgehoben. Frauen unter 45 Jahren durften nicht mehr ohne männliche Begleitung das Land verlassen. In den Schulen wurde Geschlechtertrennung eingeführt.<sup>14</sup>

Dennoch schneidet der Irak im Verhältnis zu anderen arabischen Staaten in einer UNDP-Studie vergleichsweise gut ab: Das Familienrecht aus dem Jahr 1959 gilt als eines der progressivsten im Nahen Osten. Obgleich Frauen wie Männer unter dem menschenverachtenden Regime Saddam Husseins litten, gehören irakische Frauen zu den bestausgebildeten der Region. Sie hatten die Chance, als Ärztinnen, Juristinnen oder Lehrerinnen ihren Beruf auch auszuüben. Frauen waren während des UN-Wirtschaftsembargos jedoch überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen. Die politische wie wirtschaftliche Situation ließ viele gut ausgebildete Frauen ins westliche Exil emigrieren.

Davon lebt die irakische Frauenbewegung, die seit dem Ende des Krieges rasch wächst. Zahlreiche Frauen kehrten aus dem Ausland heim, um sich am Wiederaufbau zu beteiligen. Sie wollen die politische und gesellschaftliche Neuordnung ihres Landes mitbestimmen und sich dafür einsetzen, dass die Rechte der Frauen gestärkt werden. Dabei werden sie unterstützt vom Netzwerk der internationalen Frauenbewegung.

Wie wichtig die globale Vernetzung ist, zeigte sich am Beispiel der Resolution 137, die der irakische Regierungsrat im Dezember 2003 ausarbeitete. Die darin vorgesehene Neuregelung des Familienrechts auf der Grundlage der *Sharia* bedeutete nicht nur einen Bruch mit der säkularen Rechtsgrundlage von 1959, sondern ging einher mit einer Vielzahl von Einschränkungen der im Irak praktizierten rechtlichen Gleichbehandlung von Frauen und Männern. Frauen sind stärker männlicher Willkür ausgesetzt, wenn sie sich *Sharia*-Vorschriften widersetzen. Kleidervorschriften, wie das Tragen des *Hijabs* in der Öffentlichkeit, sind für Frauen Pflicht. Zuwiderhandlungen können mit Peitschenhieben geahndet werden. Auf Ehebruch droht die Steinigung, Frauen können im Falle der Scheidung keinen Anspruch auf die Kinder erheben und sind auch in der Erbfolge ausgeschlossen. Irakische Frauenrechtlerinnen kritisieren die *Sharia* als reaktionär und frauenverachtend. Sie demonstrierten auf den Straßen Baghdads gegen das Ansinnen des Übergangsregierungsrates. Gemeinsam organisierten sie eine internationale Unterschriftenkampagne zur Revision der Resolution 137. Am 27. Februar 2004 zog der Übergangsregierungsrat die Resolution zurück. Angeblich hätte sich US-Verwalter Paul Bremer ohnehin geweigert, die Resolution zu unterzeichnen. Noch hat die US-Besatzungsmacht in solchen Fra-

---

13 Neela Banerjee: Iraqi Women's Window of Opportunity for Political Gains in Closing, in: [www.peacewomen.org](http://www.peacewomen.org).

14 Women in Iraq, Iraq: Women – the victims of war and islamisation, in: [www.equalityiniraq.com/html/iraq.html](http://www.equalityiniraq.com/html/iraq.html).

gen das letzte Wort. Auch in der Anfang März beschlossenen Übergangsverfassung wird der Islam lediglich als eine "Quelle der Gesetzgebung" angeführt.

Dass die Resolution 137 verhindert werden konnte, wird als Erfolg verzeichnet.<sup>15</sup> Er ist Raja Habib Khuzai und Songul Chapouk, den beiden Vertreterinnen im 25-köpfigen Regierungsrat, zu verdanken. Die dritte im Bunde, Akila Al-Hashimi, musste ihr Engagement für die Rechte von Frauen im September 2003 mit dem Leben bezahlen. Während alle drei von der US-Besatzungsmacht ernannt wurden, überließ diese die Regelung der Nachfolge von Hashimi dem Regierungsrat. Wie abhängig Frauen und die Sicherung ihrer Rechte im Irak von männlicher Willkür sind, zeigte sich im Fall der Ernennung von Salama Khufaji. Während einer Auslandsreise von Khuzai und Chapouk ernannte der Regierungsrat die ultra-rechte Schiitin zur Nachfolgerin von Hashimi. Frau Khufaji befürwortet den Wiederaufbau des irakischen Staatswesens nach streng religiösen Maßstäben und unterstützte die Resolution 137.

Auch die religiösen Frauen im Irak sind mit einzubeziehen und haben ein Recht, ihre Anliegen im Regierungsrat zu vertreten, aber auch sie befürworten mehrheitlich das bestehende Zivil- und Familienrecht. Insofern erscheint Salama Khufaji nicht repräsentativ zu sein, vielmehr diene ihre Ernennung dazu, patriarchale Interessen zu stützen und die Chance der Frauenminderheit, der männlichen Dominanz im Regierungsrat geschlossen gegenüberzutreten, zu schwächen.

Die Sorgen um die Realisierung eines demokratischen und geschlechtergerechten Iraks bleiben groß. In der Verfassungsgebenden Versammlung, die vom Regierungsrat bestimmt worden ist, findet sich keine Frau. Die Unterstützung der Frauen durch die westliche Besatzungsmacht bleibt halbherzig und punktuell. Die US-Verwaltung befindet sich in einem Dilemma: Universale Menschenrechte zu oktroyieren und Akteurinnen gegebenenfalls auch gegen männlichen Widerstand zu unterstützen, oder das Recht auf Selbstbestimmung und damit auch patriarchale Strukturen zu fördern. Frauenrechtlerinnen machen als Konfliktpotenzial nicht nur religiösen Fundamentalismus aus, sondern auch patriarchale Traditionen, nach denen Männer als Vertreter ihrer Frauen in der Öffentlichkeit auftreten. Dies führt zu aberwitzigen Situationen, wie kürzlich bei lokalen Wahlen in Bagdad. In einem Stadtteil fanden sich Plakate mit "Women are not allowed". Die Männer in den Wahllokalen antworteten auf die Fragen von Frauenrechtlerinnen, dass es selbstverständlich ihre Pflicht sei, die Interessen ihrer Frauen und ihrer Familie in der Öffentlichkeit zu repräsentieren.

## **Vorschläge zur Stärkung der Frauenmensenrechte in Afghanistan und Irak**

Zur Gestaltung einer geschlechtergerechten Gesellschaft reicht die halbherzige Beteiligung von Frauen am öffentlichen und politischen Leben allein nicht aus. Vielmehr müssen Quotenregelungen gefunden werden, traditionelles Rollenverhalten in Frage gestellt und von Männern wie Frauen gleichermaßen angegangen werden. Eine gendersensible Friedenskonsolidierung verlangt nach institutioneller Verankerung: Resolution 1325 macht eine Vielzahl konkreter Vorschläge, wie sich die Rechte von Frauen stärken lassen.

---

<sup>15</sup> Women living under Muslim law: Protect Iraqi Women's Rights in Family Law, in: [www.wluml.org](http://www.wluml.org).



In Afghanistan beispielsweise müssten Frauen in der Regierung, in der *Loya Jirga*, in der Justiz, im Sicherheitsapparat und in allen staatlichen Behörden wesentlich stärker beteiligt werden. Deshalb gilt es, die Umsetzung der Justizreform zu überwachen, denn die beste Verfassung nutzt nichts ohne veränderte Rechtsprechung. Geberländer, also auch die Bundesregierung, sollten sich besonders um Friedenskonsolidierungsmaßnahmen bemühen, die vor allem auch die Frauenmenschrechtslage verbessern. Internationalen Fraueninitiativen kommt die Aufgabe zu, die Geberpolitik ihrer Regierungen kritisch zu begleiten und auf Frauenmenschrechten zu bestehen.<sup>16</sup>

Im Irak gilt es, die erstarkende Frauenbewegung gezielt bei ihrem Kampf gegen fundamentalistische Bestrebungen zu unterstützen. Religiöse wie säkulare Frauenorganisationen sind gleichermaßen zu beteiligen. Ebenso wichtig ist ein kritisches Monitoring der bevorstehenden Wahlen, um eine entsprechende Beteiligung der Frauen auch langfristig zu gewährleisten.

Die Verwirklichung von Geschlechtergerechtigkeit bleibt in beiden Nachkriegsgesellschaften mit Konfliktpotenzialen verbunden. Sollten fundamentalistische Kräfte die Oberhand gewinnen, werden Frauenmenschrechte als erstes geopfert. Hier steht die internationale Staatengemeinschaft in der Pflicht, ihre Versprechen einzuhalten und sich an die Grundsätze der Resolution 1325 zu erinnern: Frauen müssen die Chance haben, auf allen Ebenen an der Gestaltung des Friedensprozesses mitzuwirken.

**Renée Ernst/Simone Wisotzki**

---

<sup>16</sup> Vgl. die Empfehlungen des United Nations Inter-agency Network on Women and Gender Equality und des OECD-DAC Network on Gender Equality zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Afghanistan, in: <http://peacewomen.org/resources/Afghanistan/LessonsLearned2003.pdf>.

### 3.7. Kinderrecht auf Demobilisierung und Reintegration

Die Beendigung eines Krieges oder bewaffneten Konflikts stellt sowohl das betroffene Land selbst als auch die internationale Staatengemeinschaft vor eine Reihe komplexer Aufgaben. Sicherheit, Entwicklung, Wirtschaftswachstum, der Aufbau von Rechts-, Gesundheits- und (Aus-)bildungssystemen als Voraussetzungen für Frieden und Stabilität stehen ganz oben auf der Prioritätenliste. Wichtiges Element im Wiederaufbau ist die Demobilisierung und Reintegration (englisches Kürzel: DDR)<sup>1</sup> ehemaliger Soldaten, die als Mitglieder von Regierungsarmeen und Rebellengruppen aktiv an Kampfhandlungen beteiligt waren.

Handelt es sich bei den ehemaligen Kombattanten um Kinder und Jugendliche, stellt die Umsetzung entsprechender Programme eine besondere Herausforderung dar. Zwar weisen Maßnahmen für erwachsene und minderjährige Soldaten deutliche Parallelen auf, sowohl was Sinn und Zweck der Programme als auch eventuell auftretende Probleme bei deren Implementierung angeht. Dennoch werden Kinder und Jugendliche in Friedensprozessen und Wiedereingliederungsprogrammen weitaus weniger berücksichtigt als ihre erwachsenen Mitkämpfer, trotz der Tatsache, dass sie in vielen Krisengebieten einen beträchtlichen Anteil der Truppen stellen. In Liberia sind beispielsweise nahezu 80 Prozent der Bürgerkriegskämpfer minderjährig. Obwohl die größte Anzahl von Kindersoldaten in afrikanischen Konfliktgebieten zu finden ist, sind fast alle Kontinente betroffen. Kindersoldaten werden im Nahen Osten, in Lateinamerika und vor allem in asiatischen Ländern sowohl von staatlichen als auch nicht-staatlichen Gruppen eingesetzt.

Seit Mitte der 1990er Jahre führen VN-Organisationen, in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Regierungen sowie lokaler und internationaler Nichtregierungsorganisationen, DDR-Programme für Kindersoldaten durch (angefangen in Ländern wie El Salvador, Angola, Sierra Leone und Mosambik). Mittlerweile ist das Thema mehr und mehr auf die politische Agenda gerückt, trotzdem lassen sich nur begrenzte Erfolge verzeichnen. In Ländern mit langjährigen Konflikten wie Sri Lanka, Burundi oder der Demokratischen Republik (DR) Kongo sind Versuche, Kindersoldaten zu demobilisieren und in ein ziviles Leben zurückzuführen, weitgehend gescheitert. Zudem hat sich im letzten Jahr nach Angaben der *International Coalition to Stop the Use of Child Soldiers*, dem weltweiten Netzwerk gegen den Missbrauch von Kindern als Soldaten, in einigen Ländern (z.B. Liberia und Elfenbeinküste) die Zahl der von Rebellengruppen rekrutierten Minderjährigen erhöht.<sup>2</sup>

Die mangelnden Fortschritte bei der Bekämpfung des Problems stellen die Herangehensweise in der Vergangenheit in Frage. Fraglich ist auch, wie Kindern und Jugendlichen in Nachkriegssituationen überhaupt ein Mindestmaß an Sicherheit gewährleistet werden kann. Olara Otunnu, Sonderbeauftragter des VN-Generalsekretärs, sprach in diesem Zusammenhang am 20. Januar 2004 in New York von der Notwendigkeit, den Schutz und die Rehabilitation von Kindern in allen Phasen eines Friedensprozesses sicherzustellen.<sup>3</sup> Dies schließt die Berücksichtigung von Kindersoldaten in DDR-Programmen ein.

<sup>1</sup> Disarmament, Demobilization and Reintegration.

<sup>2</sup> Coalition to Stop the Use of Child Soldiers: Child Soldier Use 2003, London 2004.

<sup>3</sup> VN-Sicherheitsrat, Presseerklärung SC/7985 vom 20. Januar 2004.

Demobilisierung und Reintegration von Ex-Kombattanten ist ein umstrittenes Thema. Kritiker bezweifeln den potentiellen Nutzen gezielter Programme und deren möglichen Beitrag zur Friedenskonsolidierung. Worin begründet sich diese Kritik? Und welche Argumente sprechen nichtsdestotrotz für die Durchführung von Wiedereingliederungsmaßnahmen, insbesondere für ehemalige Kindersoldaten? Internationale Vereinbarungen spielen dabei eine wichtige Rolle, aber lassen sich Normen und Standards auf Situationen vor Ort übertragen? Welche Probleme ergeben sich allgemein bei der Planung und Durchführung von DDR-Programmen für Kinder und Jugendliche?

### **Reintegration: Garant für einen dauerhaften Frieden?**

Der Reintegrationsprozess ehemaliger Kombattanten beginnt, sobald sie demobilisiert, d.h. aus dem militärischen Dienst der Armeen und Rebellengruppen entlassen wurden und in ihre zum Teil zerrissenen Familien und Gemeinschaften zurückgekehrt sind. Generell kann eine erfolgreiche und nachhaltige Reintegration daran gemessen werden, ob Ex-Kämpfer ein ziviles Leben aufnehmen konnten, das ihnen ein bestimmtes Maß an sozialer und wirtschaftlicher Sicherheit bietet. Eine soziale Reintegration ist dann erreicht, wenn die ehemaligen Kombattanten von ihrer unmittelbaren Umgebung akzeptiert, respektiert und somit Teil ihrer jeweiligen Gemeinschaft werden. Dabei spielen Hintergrund und Verlauf des Konflikts sowie das Ausmaß an Versöhnung zwischen den verfeindeten Gruppen eine große Rolle, aber auch die Bereitschaft der Familien und Gemeinschaften, die Ex-Soldaten angesichts der von ihnen gegebenenfalls begangenen Gräueltaten wieder aufzunehmen. Wirtschaftliche Reintegration beschreibt den Prozess, der zu einem eigenständigen Einkommen außerhalb der Armee führt. Oft haben ehemalige Soldaten in einer Nachkriegsgesellschaft die geringste Aussicht auf eine angemessene Beschäftigung. Dies gilt insbesondere für Kinder und Jugendliche, die zum Teil keinerlei schulische oder berufliche Ausbildung abgeschlossen haben. Eine weitere Komponente des Reintegrationsprozesses ist die psychologische Betreuung. Ehemalige Kombattanten müssen sich einem zivilen Leben anpassen, das nicht durch Gewalt bestimmt wird.

DDR-Programme dienen dazu, ehemalige Soldaten in diesem Prozess zu unterstützen. Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen UNICEF ist gemäß seines Mandats Hauptakteur bei der Entwicklung und Durchführung von Programmen zugunsten von Kindern und Jugendlichen in bewaffneten Konflikten. In den vergangenen Jahren wurden Programme allerdings immer wieder frühzeitig abgebrochen bzw. unterbrochen – sei es aufgrund von Geldmangel, erneutem Ausbrechen von Konflikten oder unzureichender Kooperationsbereitschaft seitens der Konfliktparteien.

Sierra Leone ist ein interessantes Beispiel sowohl für intensive Bemühungen der Konfliktparteien und VN-Organisationen um eine langfristige Reintegration ehemaliger Kindersoldaten als auch für dessen noch ausstehenden Erfolg. Seit dem Friedensabkommen im Jahre 1999 wurden dank der breiten internationalen Unterstützung Tausende Kindersoldaten demobilisiert. Heute wird Sierra Leone häufig als Vorzeigeland in Sachen Reintegration gepriesen. Tatsächlich aber ist die Zukunft von rund 7.000 ehemaligen Kindersoldaten und schätzungsweise weiteren 100.000 vom Krieg betroffenen Kindern und Jugendlichen durch fehlende Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten bedroht.

Gerade im letzten Jahr wurden von Geberländern die finanziellen Mittel für den Fortbestand der Programme drastisch gekürzt, insbesondere im Bildungsbereich.<sup>4</sup>

Weiterhin gibt es Vorbehalte gegen eine grundsätzliche Rechtfertigung gezielter Unterstützungsmaßnahmen für Personen, die – mehr oder minder vorsätzlich – anderen Menschen im Krieg Leid zugefügt haben. Zum einen wird argumentiert, dass eine spezielle Unterstützung diejenigen privilegiert oder sogar belohnt, die für Krieg und Zerstörung (mit)verantwortlich waren. Zum anderen gibt es, wenn Frieden einkehrt, andere und zahlenmäßig größere Gruppen, die Unterstützung benötigen, z.B. Flüchtlinge oder Zwangsvertriebene. Ein weiteres Argument ist das der Prioritätensetzung. Finanzielle Ressourcen sind in Nachkriegsgesellschaften knapp, so dass Maßnahmen, die einen direkten Einfluss auf die Wiederherstellung der wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Infrastruktur eines Landes haben, für die Stabilisierung eines Landes häufig als weitaus relevanter eingestuft werden als DDR-Programme.

Diese Kritikpunkte haben ihre Berechtigung. Trotzdem muss überlegt werden, ob, wenn ehemalige Kindersoldaten keine entsprechende Reintegrationshilfe erhalten, die langfristigen Konsequenzen für fragile Nachkriegssituationen nicht höher sind als die unmittelbaren Kosten der Programme. Alle Faktoren, die potentiell zu andauernder oder erneuter Instabilität führen können, sollten nach Kriegsende minimiert werden. Dazu gehören Arbeitslosigkeit, Gewaltbereitschaft und Frustration ehemaliger Soldaten, die sich im zivilen Leben oftmals nur schwer zurecht finden und somit eine Bedrohung für den Frieden darstellen können. Die Rechtfertigung für DDR-Maßnahmen basiert deshalb auf folgenden Argumenten:

- Kindersoldaten benötigen aus humanitären Gründen Unterstützung. Eine Verbindung zu ihren Familien ist häufig nicht mehr vorhanden, sie haben kein Einkommen und sind auf gesundheitliche Versorgung angewiesen. Mädchen sind speziell betroffen, da sie in vielen Fällen ihre eigenen Kinder versorgen müssen.
- Kindersoldaten wurden zu einem großen Teil zwangsrekrutiert oder befanden sich in einer Situation, in der es kaum Alternativen zum Beitritt der Armee oder bewaffneten Gruppen gab. Erhalten sie nach der Entlassung aus dem militärischen Dienst keine Unterstützung, werden sie doppelt diskriminiert.
- Unterstützung bei der sozialen und wirtschaftlichen Reintegration ist eine Entschädigung für traumatische Erfahrungen im Krieg sowie die verlorenen Jahre an Schulunterricht und beruflicher Ausbildung.
- Eines der wichtigsten Argumente für gezielte DDR-Maßnahmen ist der potentielle Beitrag ehemaliger Kindersoldaten zu Frieden und Entwicklung. Kinder und Jugendliche sind wichtige Zukunftsträger eines Landes. Anfälligkeit für Gewalt und Kriminalität aber auch Arbeitslosigkeit belasten das soziale und ökonomische Entwicklungspotential einer Nachkriegsgesellschaft und reduzieren die Chance auf eine friedliche, stabile Demokratie.

Es gibt also gute Gründe, die für eine Demobilisierung und Reintegration von Kindern und Jugendlichen sprechen. Für einen langfristigen Erfolg solcher Maßnahmen müssen allerdings die Rahmenbedingungen stimmen. Entsprechende Strategien sollten daher eng mit entwicklungspolitischen Ansätzen und Armutsreduzierung verbunden sein sowie mit

---

4 UNICEF, Presseerklärung vom 22. Juli 2003, [www.unicef.org/media/media\\_12200.html](http://www.unicef.org/media/media_12200.html).

allgemeinen Wiederaufbaumaßnahmen, die den Reintegrationsprozess erleichtern sowie langfristig grundlegende Ursachen, die zu einer "freiwilligen" Beteiligung von Kindern und Jugendlichen geführt haben, beseitigen.

## **Friedensprozesse und Kinderrechte**

Die Perspektivlosigkeit von Kindern und Jugendlichen in zahlreichen Konfliktregionen sowie der Anstieg von Rekrutierung und Einsatz Minderjähriger zeigen, dass das Problem bisher nicht effektiv behandelt wurde. Diejenigen Gruppen, die gegen internationale Vereinbarungen verstoßen, werden nicht zur Rechenschaft gezogen. Gleichzeitig gibt es kaum nachhaltige Strategien, die ehemalige Kindersoldaten vor einer erneuten Rekrutierung schützen. Das ist bedauerlich, denn die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür existieren in Form internationaler Abkommen und VN-Resolutionen. Das bedeutendste Bezugssystem ist die VN-Kinderrechtskonvention von 1989 mit ihrer Perspektive, die Bedürfnisse und Rechte der Kinder umfassend zu sichern. Für Konfliktsituationen sind insbesondere Artikel 38 und 39 relevant. Sie verpflichten die Unterzeichner, "von einem bewaffneten Konflikt betroffene Kinder zu beschützen und zu betreuen", und "die physische und psychische Genesung und die soziale Wiedereingliederung eines Kindes zu fördern, das Opfer [...] bewaffneter Konflikte geworden ist".<sup>5</sup>

Tatsächlich besteht aber zwischen internationalem Recht und dessen Anwendbarkeit eine erhebliche Lücke. Dabei ist die Kinderrechtskonvention das am meisten ratifizierte Menschenrechtsabkommen der Geschichte. Mit Ausnahme von Somalia wurde das Abkommen von allen Ländern der Welt ratifiziert. Eine weitere Errungenschaft ist das Zusatzprotokoll zur VN-Kinderrechtskonvention vom 12. Februar 2002,<sup>6</sup> das weltweit den Einsatz von unter 18-jährigen verbietet. Bisher wurde es von 115 Ländern unterzeichnet und von 70 Ländern (u.a. Sri Lanka und Uganda) ratifiziert (Stand: 8. März 2004). Auch das Zusatzprotokoll drängt Staaten, die Reintegration ehemaliger Kindersoldaten sicherzustellen und fordert dafür von Geberländern die Bereitstellung erhöhter finanzieller Mittel. Doch auch hier fällt die Umsetzung bisher mehr als unvollständig aus.

Auf politischer Ebene wächst allerdings der Druck auf Länder, die Kindersoldaten einsetzen. Im November 2002 erstellte der VN-Generalsekretär eine Liste, die für den Missbrauch von Kindern als Soldaten verantwortliche Konfliktparteien benennt. Diese Liste umfasste vorerst 23 Konfliktparteien in fünf Ländern – Liberia, Somalia, die DR Kongo, Afghanistan und Burundi. Länder mit ähnlichen oder auch schwerwiegenderen Verstößen wie Kolumbien, Sri Lanka oder Burma (mit schätzungsweise 70.000 minderjährigen Kämpfern in der burmesischen Regierungsarmee) wurden allerdings nicht benannt. Dieser Liste sollten weitere Schritte folgen, u.a. die Aufnahme von Dialogen mit den genannten Konfliktparteien sowie die Anwendung drastischerer Mittel (Sanktionen) im Falle einer andauernden Missachtung internationaler Standards. Erfolge dieser *name and shame* Strategie durch konkrete Handlungsabsichten gegenüber Konfliktparteien, die den Einsatz von Kindersoldaten noch nicht entsprechend reduziert bzw. gestoppt haben, bleiben auch weiterhin aus.

<sup>5</sup> VN-Kinderrechtskonvention vom 20. November 1989.

<sup>6</sup> An diesem Tag trat das Zusatzprotokoll zur VN-Kinderrechtskonvention in Kraft. Verabschiedet wurde es am 25. Mai 2000.

Insbesondere zum Zeitpunkt eines Friedensabkommen zwischen Konfliktparteien und dem sich daran anschließenden Wiederaufbau wäre ein verstärktes Eintreten für Kinderrechte wünschenswert. Friedensprozesse bieten eine einzigartige Gelegenheit, eine normative Grundlage für den Übergang zu einer friedlichen Gesellschaft sowie neue politische und rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Standards können angehoben, erweitert und ihre Einhaltung gewährleistet werden. In der Praxis bleibt dieses Potential meist ungenutzt, denn Friedensprozesse markieren auch den Zeitpunkt, an dem über Prioritäten und Empfänger von finanzieller und technischer Wiederaufbauhilfe seitens der Geberländer sowie internationaler Organisationen bestimmt wird. Die Friedensabkommen der letzten Jahre, beispielsweise in Burundi, der DR Kongo und in Sri Lanka, enthielten jedoch keine Bestimmungen für Demobilisierung und Reintegration von Kindersoldaten.

### **Planung, Durchführung und Kooperation vor Ort**

Bewaffnete Gruppen und Regierungen in Konfliktländern sind sich ihrer internationalen Verpflichtungen bewusst. Trotzdem werden Gruppen den Einsatz von Kindersoldaten nur beenden, wenn sie einen politischen Nutzen daraus ziehen (z.B. größere Legitimität innerhalb der internationalen Gemeinschaft und Machtausweitung). Aus diesem Grund propagieren bewaffnete Gruppen unter anderem in Liberia, Sudan, Kolumbien und Burma die Absicht, Kindersoldaten aus dem militärischen Dienst zu entlassen. Den angekündigten Verpflichtungen kommen sie jedoch nur selten nach. Auch in Sri Lanka wird die Rekrutierung Minderjähriger trotz gegenteiliger Behauptungen der *Liberation Tigers of Tamil Eelam* (LTTE) fortgesetzt. In der DR Kongo hat UNICEF zwar nach langwierigen Verhandlungen mit den Milizen die Entlassung mehrerer Hundert Kinder und Jugendlicher erreicht. Viele von ihnen wurden später allerdings erneut aufgegriffen.

In Ländern, deren staatliche Ordnung nach Bürgerkriegen völlig zusammengebrochen ist, ist die Planung und Durchführung von DDR-Programmen eine immense Herausforderung. Angesichts einer instabilen Sicherheitslage und fehlender finanzieller Mittel lassen sich Programme nur schwer umsetzen und können sich jahrelang verzögern. Im Sudan, einem Land mit anhaltendem bewaffneten Konflikt, versuchen internationale Organisationen seit fast vier Jahren, Konfliktparteien durch Verhandlungen zur Demobilisierung von Kindersoldaten zu bewegen. Seit 2000 hat es zwar im südlichen Teil einige Ansätze gegeben, allerdings waren diese wenig erfolgreich. Gerade in Krisenzeiten sind Kommandeure nicht bereit, auf ihre jugendlichen Kämpfer zu verzichten, vor allem wenn dies einen Rückgang ihrer militärischen Stärke bedeutet.

In Burundi sollte nach fast dreijährigen Verhandlungen zwischen UNICEF und der burundischen Regierung im Januar 2004 ein Demobilisierungsprogramm für Kindersoldaten anlaufen. Doch die Führer von *Forces Nationales de Libération* und *Forces pour la Défense de la Démocratie* verweigern die Entlassung der Kinder.

Auch in mittlerweile friedlicheren Ländern ist der Erfolg der Programme nicht garantiert. In Sierra Leone, Angola, Ruanda oder Mosambik bereitet eine nachhaltige Reintegration erhebliche Schwierigkeiten. Eine Ursache ist der sehr kurz angelegte Planungszeitraum. Viele Programme konzentrieren sich zudem nur auf die Phase der Entwaffnung und Demobilisierung.

DDR-Programme werden von den politisch und militärisch Verantwortlichen meist auf erwachsene Kämpfer beschränkt, um Kosten zu senken oder den Einsatz von Kindersoldaten zu vertuschen. In Angola, wo sowohl die Regierungsarmee als auch die bewaffnete Oppositionsgruppe *National Union for the Total Independence of Angola* (UNITA) Kinder unter 18 Jahren im Kampf einsetzte, wurden ehemalige Kindersoldaten von DDR-Programmen weitgehend ausgeschlossen.

Auch die Altersgrenze spielt eine wichtige Rolle. Kindersoldaten sind ihrer Definition nach maximal 18 Jahre alt. Für politische Lobbyarbeit ist diese Grenze von Bedeutung, spiegelt jedoch nicht die Realität vor Ort wider. Jugendliche, die zum Zeitpunkt des Friedensprozesses oder der Demobilisierung das 18. Lebensjahr erreicht haben, qualifizieren sich nicht mehr für DDR-Programme. Gleichzeitig werden die Bedürfnisse von Jugendlichen, die zum Teil ihre gesamte Kindheit in der Armee verbracht haben, in entsprechenden Programmen für erwachsene Soldaten nicht ausreichend abgedeckt. Um dieser Zielgruppe gerecht zu werden, sollte die Altersgrenze vor Ort auf Mitte 20 angehoben werden.

Zudem werden oft nur Personen in Programmen akzeptiert, die eine Waffe abliefern und somit eindeutig als Ex-Soldaten identifizierbar sind. Jugendliche, die in anderen Funktionen an langjährigen Kampfhandlungen beteiligt waren, werden dadurch übergangen. Abgesehen davon wurden Waffen zum Zeitpunkt der Demobilisierung oftmals bereits verkauft oder an die Kommandeure zurückgegeben.

Die Demobilisierung und Reintegration von Mädchen hat in VN-Programmen generell keine Priorität. Obwohl Mädchen in zahlreichen Konflikten aktiv an Kämpfen beteiligt sind, werden sie meist weder als Soldaten noch als Opfer sexueller Gewalt anerkannt. In Angola wird die Zahl der weiblichen Soldaten auf rund 30.000 geschätzt. Im "Vorzeigeland" Sierra Leone wurden nach Beendigung des Konflikts ungefähr 12.056 Mädchen als ehemalige Soldatinnen registriert, nur 506 von ihnen wurden für DDR-Programme zugelassen.<sup>7</sup>

### **Von der Theorie zur Praxis**

Die anhaltende Rekrutierung von Kindersoldaten stellt die internationale Staatengemeinschaft vor eine zwar beachtliche, jedoch nicht unüberwindbare Aufgabe. Die letzten Jahre haben ein starkes und relativ umfassendes Rechts- und Wertesystem hervorgebracht. Diese Instrumente müssen eingesetzt werden, um Regierungen und Rebellen zur Verantwortung zu ziehen, den Einsatz von Kindersoldaten zu beenden und ehemaligen jugendlichen Kombattanten eine soziale und ökonomische Sicherheit zu bieten. Gemeinsames Vorgehen und stärkerer Druck sind erforderlich, um internationale Abkommen umzusetzen. Zur Vermeidung eines vorzeitigen Abbruchs von Programmen aufgrund von Geldmangel muss eine langfristige Bereitstellung finanzieller Mittel gesichert sein. Dies wiederum setzt politischen Handlungswillen sowie eine entsprechende Prioritätensetzung der internationalen Gebergemeinschaft voraus.

Die Staaten der Europäischen Union und die USA haben eine besondere Verantwortung und gleichzeitig den größten Spielraum, um eine Vorbildfunktion einzunehmen und

<sup>7</sup> Susan McKay/Dyan Mazurana: *Where are the Girls? Girls in Fighting Forces in Northern Uganda, Sierra Leone and Mozambique. Their Lives During and After War*, Montreal 2003.

eine Richtungsänderung einzuleiten. Menschenrechtsverletzungen können nur glaubhaft verfolgt werden, wenn auch die reichsten und mächtigsten Länder der Welt internationale Standards einhalten. Um ihre Rolle als glaubwürdiger Fürsprecher für Kinderrechte nicht zu verspielen, sollte die Bundesregierung das Zusatzprotokoll ratifizieren und zusätzlich verstärkte Anstrengungen zur praktischen Hilfe für Kindersoldaten leisten. Dazu gehören die Förderung von DDR-Programmen sowie die Unterstützung von Präventionsmaßnahmen.

**Vera Chrobok**



### 3.8. Krisenprävention in einer gewaltträchtigen Welt: Welchen Beitrag kann die Armutsbekämpfung leisten?

“Die Geschichte hat uns gelehrt, dass Kriege Hunger nach sich ziehen, aber weniger bewusst ist uns, dass Massenarmut ihrerseits zu Krieg führen oder im Chaos enden kann. Wo Hunger herrscht, kann Friede nicht Bestand haben. Wer den Krieg ächten will, muss auch die Massenarmut bannen“ (Willy Brandt: Bericht der Nord-Süd-Kommission. Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer, Köln 1980, S. 23).

Völkermorde in Somalia und Ruanda, Vertreibungen in Angola, Rebellenterror in Sri Lanka: Jährlich finden etwa 30-50 gewaltsame Auseinandersetzungen statt. Waren die Jahrzehnte vor Beendigung des Ost-West-Konflikts noch durch Wettrüsten und Stellvertreterkriege gekennzeichnet, haben seit Beginn der 1990er Jahre insbesondere innerstaatliche Gewaltkonflikte zugenommen. Seitdem haben über vier Millionen Menschen ihr Leben in Bürgerkriegen verloren und derzeit ist rund ein Drittel der Weltbevölkerung von bewaffneten Konflikten betroffen. Ein Großteil davon findet in armen Ländern, insbesondere in Afrika statt. 17 der insgesamt 18 bewaffneten Konflikte im Jahr 2002 wurden in Ländern beobachtet, die ein jährliches Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 755 US-Dollar aufweisen und damit nach der Einteilung des *United Nations Development Programme* (UNDP) der untersten Einkommensgruppe angehören.<sup>1</sup> Länder mit dem niedrigsten *Human Development Index* sind überdurchschnittlich häufig von Bürgerkriegen größeren Ausmaßes betroffen. Diese Daten weisen darauf hin, dass ein Zusammenhang zwischen Armut und Gewaltkonflikten existiert. Dieser ist allerdings nicht so einfach und eindeutig, wie er auf den ersten Blick scheinen mag. Vielmehr sind die Wechselwirkungen zwischen diesen beiden Phänomenen vielschichtig und teilweise auch durchaus ambivalent. Im Folgenden werden einige Aspekte des Zusammenhangs zwischen Armut und gewaltsamen Konflikten erläutert. Dabei wird deutlich, dass Armut sowohl eine *Folge* als auch eine *Ursache* von Gewaltkonflikten sein kann, wobei Armut allein nicht direkt zum gewaltsamen Ausbruch von Konflikten führt. Erst in Interaktion mit weiteren Faktoren kann sie destabilisierende Wirkungen entfalten, die den Ausbruch von Gewalt wahrscheinlicher machen. Vor dem Hintergrund dieser Zusammenhänge wird anschließend diskutiert, welchen Beitrag die Armutsbekämpfung zur Beseitigung der Folgen und Ursachen von Gewaltkonflikten leisten kann. Nachdem die Anforderungen für eine *konfliktsensible* sowie *konfliktpräventive* Ausgestaltung von Armutsbekämpfungsmaßnahmen dargestellt wurden, wird abschließend ein kurzer Blick auf den neuen strategischen Ansatz der internationalen Gebergemeinschaft zur Armutsbekämpfung geworfen: Welchen Beitrag kann er im Hinblick auf Krisenprävention leisten?

<sup>1</sup> Vgl. VENRO (Hrsg.): Armutsbekämpfung und Krisenprävention. Wie lässt sich Armutsbekämpfung konflikt sensitiv gestalten? Bonn/Berlin 2003, S. 6.

## Zusammenhänge zwischen Armut und Gewaltkonflikten

### Armut als *Folge* von Gewaltkonflikten

Die Folgen von Gewaltkonflikten sind ebenso zahlreich wie vielfältig. Neben den direkten Folgen wie Hunger, Vertreibung und Tod verursachen Gewaltkonflikte massive ökonomische, soziale und politische Folgekosten und verstetigen oder verschärfen somit in hohem Maße Verarmungsprozesse. Dabei gibt es unterschiedliche Wirkungsketten, die sich je nach Konflikt und Konfliktphase erheblich unterscheiden.<sup>2</sup>

Ökonomische Folgekosten entstehen unter anderem durch die Zerstörung von Produktionsanlagen und der Infrastruktur. Durch Landminen sowie Flucht und Vertreibung der Bevölkerung werden Land und Arbeit dem Produktionsprozess entzogen. Dies führt zu geringerem Wirtschaftswachstum und einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Bedingungen, mit der Folge hoher Arbeitslosigkeit und steigender Armut. Darüber hinaus wird die Wirtschaftsleistung des Landes durch hohe Militärausgaben, fehlende Investitionen, Plünderungen und ein hohes Verschuldungsniveau – häufig ist das nationale Vermögen für den Krieg verpfändet worden – gesenkt, was sich für individuelle Haushalte als Abnahme von Einkommen und Einkommensmöglichkeiten auswirkt. Die Weltbank beziffert den Einkommensverlust eines „typischen“ Bürgerkriegs auf 15 Prozent, was die Rate der in absoluter Armut lebenden Bevölkerung um etwa 30 Prozent anhebt. Durch die hohen Militärausgaben wiederum fehlen Ressourcen zum Unterhalt der sozialen und ökonomischen Infrastruktur, unter anderem für Bildung und Gesundheitsdienste. Als Folge von mangelnder Gesundheitsversorgung und Unterernährung während und nach Gewaltkonflikten kommt es vermehrt zu Krankheiten und einer erhöhten Sterblichkeit, insbesondere unter den Armen. Die mangelnde Versorgung der Bevölkerung mit Bildungsleistungen führt zu einer Zunahme der Armut, da ein unzureichendes Bildungsniveau, insbesondere der Analphabetismus, die Beschäftigungsmöglichkeiten der Betroffenen stark einschränkt und somit Einkommensverluste nach sich zieht.

Soziale Folgekosten resultieren aus der mit Gewaltkonflikten einhergehenden Zerstörung gesellschaftlicher Strukturen. Insbesondere durch Flucht und Vertreibung kommt es zur Auflösung von Gemeinschaften und zum Zerfall gesellschaftlicher Institutionen, Normen und Werte. Häufig entsteht eine Kultur der Gewalt, die Erwartungsverlässlichkeit untergräbt und Misstrauen sät. Dadurch brechen gemeinschaftliche und teilweise auch familiäre Netze und Absicherungen zusammen, die vor Ausbruch des Krieges zumindest ein gewisses Maß an Armut, zum Beispiel durch finanzielle Unterstützung der ärmsten Mitglieder, abfedern konnten.

Politische Folgekosten entstehen durch die Schwächung staatlicher Institutionen und die Deformation politischer Prozesse. Der Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung setzt insbesondere arme und verwundbare Bevölkerungsgruppen großen Risiken wie Gewalt und Kriminalität aus. Auch Nachkriegsregierungen sind häufig nicht in der Lage, die Folgekosten zu beseitigen und die Grundvoraussetzungen für eine nachhaltige, armutsreduzierende Entwicklung zu schaffen, also öffentliche Güter bereitzustellen, Eigentumsrechte und persönliche Sicherheit unparteiisch zu schützen und einen kalkulierbaren Rahmen für Investitionen zu schaffen.

<sup>2</sup> Vgl. Rasheed Draman: Poverty and Conflict in Africa: Explaining a Complex Relationship, Paper prepared for Experts Group Meeting on African-Canada Parliamentary Strengthening Program, Addis Ababa 2003, S. 13-15.

Insgesamt zeigt sich, dass Gewaltkonflikte auf verschiedenen Ebenen Auswirkungen haben, die zu mehr Armut führen, besondere Gefahren für den armen Teil der Bevölkerung hervorbringen und so die Armutssituation verschlimmern.

### **Armut als Ursache von Gewaltkonflikten**

Während die Auswirkungen von Gewaltkonflikten auf wachsende Armut augenfällig sind, ist der umgekehrte Zusammenhang nicht so einfach zu erläutern, insbesondere da Armut als singulärer Faktor nicht zwangsläufig den Ausbruch von Bürgerkriegen und Gewaltkonflikten nach sich zieht. So weist zum Beispiel Malawi nach Angaben von UNDP sowohl beim Pro-Kopf-Einkommen als auch beim *Human Development Index* einen Platz am äußersten Ende der Skala (Rang 170 bzw. 163 unter insgesamt 173 Ländern) auf, aber eine verstärkte Neigung zu Gewalt ist in diesem Land nicht zu erkennen. Armut scheint erst in Kombination mit anderen Faktoren destabilisierende Wirkungen zu entfalten, die den Ausbruch von Gewaltkonflikten nach sich ziehen können. Insbesondere horizontale Ungleichheit – das heißt ungleiche politische Teilhabe, unterschiedlicher Zugang zu Produktionsmitteln, Unterschiede in Beschäftigung und Einkommen und in der sozialen Situation sowie dem Zugang zu Dienstleistungen – gilt als Schlüsselvariable zur Erklärung von Gewaltkonflikten.<sup>3</sup> Die damit verbundenen Leidenserfahrungen (*grievances*) und daraus möglicherweise resultierende Frustration können einen Antrieb für Aufstände und Gewaltpotenziale bilden, vor allem bei Eintreten kurzfristig wirksamer Eskalations- und Auslösefaktoren wie zum Beispiel Regimewechsel und Reformmaßnahmen mit nachteiligen Folgen für einzelne Bevölkerungsgruppen, politische Attentate oder Wirtschaftskrisen.<sup>4</sup> So kommt es häufig genau dann zum Ausbruch von Gewalt, wenn bestimmte Bevölkerungsgruppen eine relative Minderung ihrer Chancen oder eine plötzliche Verschlechterung ihrer Lebensbedingungen und Partizipationsmöglichkeiten erfahren. Diese Leidenserfahrungen können zusätzlich von politischen Führern entlang ethno-religiöser Trennlinien mobilisiert werden.

Eine weitere Kategorie von Ursachen, die maßgeblich den Verlauf und die Austragungsform von Konflikten beeinflusst und mit Armut in Verbindung steht, bilden die Strategien und Verhaltensweisen, mit denen die beteiligten Parteien und andere Akteure den Konflikt austragen.<sup>5</sup> Neben ethnischen Identitäten werden von politischen Eliten regelmäßig auch Armut und tatsächliche oder auch nur vermeintliche Konflikte zwischen unterschiedlich armen Menschen funktionalisiert, um Herrschaft zu sichern (so zum Beispiel in Ruanda und Kenia). Das heißt, Armut ermöglicht politischen Missbrauch durch die herrschenden Eliten. Auch das geringe Bildungsniveau und der begrenzte Zugang zu Informationen von Armen sind vielfach ausgenutzte Schwächen, um große Bevölkerungsgruppen zu manipulieren und zu instrumentalisieren.

Des Weiteren fördert ein Mangel an Konfliktbearbeitungsmechanismen den Ausbruch von Gewalt. Konflikte an sich sind eine unvermeidbare und für den sozialen Wandel not-

3 Vgl. Francis Stewart: Horizontal Inequalities as a Source of Conflict, in: Fen Osler Hampson/David M. Malone (Hrsg.): *From Reaction to Conflict Prevention. Opportunities for the UN System*, London 2002, S. 105-136.

4 Vgl. Norbert Ropers: *Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. Technische Zusammenarbeit im Kontext von Krisen, Konflikten und Katastrophen*, Eschborn 2002, S. 30.

5 Ebd., S. 30f.

wendige Begleiterscheinung des Zusammenlebens von Gesellschaften und sind Ausdruck von Spannungen und Unvereinbarkeiten zwischen verschiedenen, voneinander abhängigen Parteien im Hinblick auf ihre jeweiligen Bedürfnisse, Interessen und Wertevorstellungen. Daher stellen nicht Konflikte als solches ein Problem dar, sondern die Art und Weise ihres Austrags. Sie werden zum Problem, wenn Gewalt als Austragungsform von Konflikten als legitim erachtet wird. Dabei spielt insbesondere die in vielen – insbesondere in den ärmsten – Entwicklungsländern zu beobachtende Schwäche des Staates und das Fehlen anderer Institutionen, die zu einer friedlichen Austragung von Konflikten beitragen könnten, eine wesentliche Rolle. Häufig verfügen schwache Staaten weder über gesellschaftlich anerkannte Verfahren der friedlichen Konfliktbearbeitung noch über ausreichende Mittel, um diese ohne Rücksicht auf andere Partikularinteressen durchzusetzen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Armut zwar nicht zwangsläufig den Ausbruch von Gewalt nach sich zieht, aber in Interaktion mit weiteren Faktoren die Anfälligkeit von Gesellschaften für den gewaltsamen Austrag von Konflikten erhöht.

### **Welchen Beitrag leistet die Armutsbekämpfung?**

Diese skizzierten Erklärungsansätze zu den Ursachen von Gewaltkonflikten machen deutlich, wie eng und vielfältig die Zusammenhänge zwischen Gewaltkonflikten und Armut sind und dass es daher nur wenig erfolgversprechend erscheint, diese beiden Probleme ohne Berücksichtigung dieser Zusammenhänge bearbeiten zu wollen. Gleichzeitig zeigt sich jedoch, dass die Zusammenhänge zwischen Armut und Gewaltkonflikten äußerst komplex sind und somit eine einfache Gleichsetzung von Armutsbekämpfung und Krisenprävention unzulässig ist. Gleichwohl kann Armutsbekämpfung Einfluss auf die Austragungsform von Konflikten nehmen. Dabei lassen sich zwei Interventionsfelder unterscheiden: Zum einen können Maßnahmen der Armutsbekämpfung die *Folgen* der Konflikte mindern (*working in conflict*), zum anderen einen Beitrag zur Gewaltprävention leisten, indem sie Armut als eine *Ursache* von Konflikten beseitigen (*working on conflict*).<sup>6</sup>

#### ***Working in conflict* – Konfliktsensible Gestaltung von Armutsbekämpfung**

Sind Gewaltkonflikte bereits ausgebrochen, können Armutsbekämpfungsmaßnahmen zur Linderung der entstandenen Kriegsfolgen, zur Reduzierung der Verwundbarkeiten und zur Sicherung des Lebensunterhalts beitragen. Allerdings ist darauf zu achten, dass sie die Eindämmung der Gewalt und nicht eine weitere Verschärfung der Konflikte bewirken. Denn Armutsbekämpfung trägt nicht automatisch zur Entschärfung der gewaltsamen Konflikte bei. Vielmehr ist es so, dass sie auch Konflikte auslösen und einen bestehenden gewaltsamen Konflikt verlängern kann, z.B. wenn der Ressourcenzufluss zur Unterstützung von Truppen und zum Waffenkauf verwendet wird. Zudem wirken sich die Distributionseffekte der Armutsbekämpfung in verschiedenen Bevölkerungsgruppen in unterschiedlichem Maße aus und können so zu neuen Konfliktgründen werden. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn durch Maßnahmen der Armutsbekämpfung die Rechte marginalisierter Bevölkerungsgruppen gestärkt werden. Der damit intendierte verbesserte

<sup>6</sup> Vgl. Jonathan Goodhan: *Violent Conflict, Poverty and Chronic Poverty*, CPRC Working Paper 6, o.O. 2001, S. 31f.

Zugang zu politischen und ökonomischen Ressourcen kann zu eskalierenden Verteilungskonflikten führen, wenn sich im Zuge von Umverteilungsmaßnahmen bislang privilegierte Gruppen weigern, ihre exklusiven Rechte aufzugeben. Gleichzeitig kann der Zugang zu Ressourcen gerade bei vormals deprivierten Gruppen oder Regionen auch Dynamiken und Mobilisierungsprozesse entlang ethnischer oder religiöser Trennlinien entfalten. Dies kann zur Entstehung oder weiteren Eskalation von Gewaltkonflikten beitragen, da rapider sozialer und politischer Wandel immer auch neue Konflikte hervorbringt, die aufgrund fehlender institutionalisierter Bearbeitungsmechanismen in der Gefahr stehen zu eskalieren.

Bei der Konzipierung der Instrumente und Maßnahmen zur Armutsbekämpfung müssen daher die möglichen negativen bzw. konfliktverschärfenden Wirkungen gemäß des *Do no harm*-Ansatzes ausreichend berücksichtigt werden (vgl. Beitrag 5.3.). Dabei handelt es sich um die von Mary B. Anderson popularisierte Grundregel, nach der nicht-intendierte Folgen von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit kritisch in den Blick genommen und ungewollte Konfliktverschärfungen erkannt, vermieden oder abgefedert werden sollen. Dazu ist eine Überprüfung der inhaltlichen und operativen Aspekte von Armutsbekämpfungsvorhaben hinsichtlich ihrer Konfliktrelevanz, Konfliktrisiken und tatsächlichen Wirkungen notwendig.

Eine kürzlich veröffentlichte Studie im Auftrag von VENRO beschäftigt sich mit dem Thema, wie sich Armutsbekämpfung konfliktsensitiv gestalten lässt. Dabei werden vier *Grundprinzipien* identifiziert, die eine konfliktensible Armutsbekämpfung berücksichtigen sollte:<sup>7</sup>

- Kohärenz und Koordination: Aufgrund der ohnehin recht begrenzten Möglichkeit externer Akteure, auf Konfliktparteien einzuwirken, ist die Bündelung und Abstimmung der Aktivitäten aller Geber und die Kohärenz unterschiedlicher Programme unerlässlich.
- Größtmögliche Allparteilichkeit und Einbeziehung auch nicht-staatlicher Akteure: Bei der Ausgestaltung der Projekte und Programme zur Armutsbekämpfung ist darauf zu achten, dass alle gesellschaftlichen Gruppen einbezogen werden, um zu verhindern, dass neue Konfliktpotenziale entstehen. Dies bedarf auch einer Förderung der Handlungsfähigkeit derjenigen Gruppen, die zuvor diskriminiert wurden.
- Komplementarität zu lokalen Ansätzen und Versöhnungspolitik: Bei gewaltsam ausgetragenen Konflikten handelt es sich um höchst komplexe und sich rasch verändernde Konstellationen, die in der Regel nur bedingt von externen Akteuren zu beeinflussen sind. Nachhaltige Lösungen können nur von den gesellschaftlichen Akteuren im Land selbst erarbeitet und umgesetzt werden. Daher ist es von zentraler Bedeutung, dass lokale Friedensinitiativen und integrative Akteure beteiligt werden. Es sollten auf keinen Fall aus Unwissenheit Parallelstrukturen aufgebaut oder Projekte durchgeführt werden, die lokale Aktivitäten konterkarieren.
- Langfristiges Engagement beim Abbau struktureller Konfliktursachen: *Peace-Building* und Friedenskonsolidierung sind nicht mit punktuellen Aktivitäten zu erreichen, sondern alleine durch mittel- bis langfristig angelegte Projekte. Diese zielen etwa auf den Aufbau von *Good-Governance*-Strukturen oder von wirksamen Mechanismen ziviler

---

<sup>7</sup> Vgl. VENRO, a.a.O., S. 23f.

Konfliktbearbeitung, aber auch auf eine sich selbst tragende wirtschaftliche Entwicklung.

Als zentrale *Instrumente* einer konfliktsensitiven Armutsbekämpfung werden die konflikt-spezifische Analyse der Ausgangssituation und die Wirkungsbeobachtung von Armutsbekämpfungsprogrammen betrachtet. Eine umfassende Konfliktanalyse stellt einen zentralen und notwendigen Bestandteil einer konfliktsensitiven Armutsbekämpfungsstrategie dar. Dabei sollen zentrale Konfliktfelder, Akteure und Dynamiken erkannt und mögliche Ansatzpunkte für krisenpräventive Maßnahmen identifiziert werden. Die Konfliktanalyse sollte bereits in der Planungsphase des Armutsbekämpfungsprojekts durchgeführt werden. Eine partizipativ durchgeführte Konfliktanalyse, die alle relevanten *stakeholder* einbezieht, kann bereits ein erster Schritt zur Überwindung sozialer Barrieren sein und die Formulierung von Alternativen zum bewaffneten Konflikt erleichtern.

Um einen negativen Einfluss der Armutsbekämpfungsmaßnahmen auf die Konfliktsituation zu verhindern, sind die Wirkungen dieser Maßnahmen auf die Konfliktstruktur und den Konfliktverlauf zu ermitteln. Die zentrale Frage ist, inwieweit die Maßnahmen die Chance für eine friedliche Konfliktbearbeitung fördert oder eher behindert. Es geht um die Erkennung, Vermeidung und Abfederung möglicher negativer Wirkungen auf den Konflikt sowie die Identifizierung von positiven Wirkungen, um diese gezielt fördern und bündeln zu können.

Konfliktsensible Armutsbekämpfung kann die Folgen von Gewaltkonflikten lindern und ihre Verschärfung verhindern. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sie letztlich nur einen begrenzten Beitrag zur Krisenprävention und Konfliktbearbeitung leisten kann. Ihre Stärke liegt in der Komplementarität zu anderen politischen Instrumenten, die einen direkten Beitrag zur Konfliktregelung, -lösung und -transformation leisten (vgl. Beiträge 2.1. und 5.4.).

### **Working on conflict – Krisenpräventive Gestaltung von Armutsbekämpfung**

In der Phase *vor* dem Ausbruch von gewaltförmigen Konflikten, also in Ländern, in denen Gewaltkonflikte schwelen, kann Armutsbekämpfung *krisenpräventiv* wirken. Sie sollte dazu beitragen, Konfliktpotenziale zu reduzieren und nachhaltig Frieden zu sichern. Da Armut zwar nicht als singuläre, aber dennoch als eine unter verschiedenen wesentlichen Ursachen von Gewaltkonflikten gesehen wird, kann erfolgreiche Armutsreduzierung generell auch zur Reduzierung des Konfliktpotenzials beitragen.

Allen Ansätzen zur Armutsreduzierung ist gemein, dass sie wirtschaftliches Wachstum fördern, da Wirtschaftswachstum zwar nicht als hinreichende, aber als notwendige Bedingung zur Armutsreduzierung angesehen wird. Durch höheres gesamtwirtschaftliches Wachstum sollen zum einen neue Einkommensmöglichkeiten geschaffen und bestehende Einkommen erhöht werden. Zum anderen sollen Möglichkeiten für Umverteilungsmaßnahmen innerhalb der Gesellschaft entstehen. Durch verbesserte Bildungs- und Gesundheitsleistungen soll darüber hinaus eine Verbesserung des Humankapitals erzielt werden. Sind diese Maßnahmen tatsächlich erfolgreich umgesetzt, haben sie also Armut reduziert, haben sie gleichzeitig eine potenzielle Ursache von Gewaltkonflikten beseitigt.

Allerdings hat die Ursachenanalyse (siehe oben) gezeigt, dass Armut gerade in Verbindung mit horizontaler Ungleichheit die Gefahr eines Gewaltkonflikts erhöht. Armutsbekämpfung muss folglich darauf zielen, die Disparitäten zwischen gesellschaftlichen

Gruppen zu verringern. Das wirtschaftliche Wachstum und die daraus resultierenden Einkommensmöglichkeiten bzw. die steigenden Einkommen sollten daher breiten Bevölkerungsschichten zugute kommen und nicht nur einigen wenigen. Strategien der Armutsbekämpfung, die erst langfristig Vorteile für breite Bevölkerungsschichten vorsehen, kurzfristig aber zunächst Opfer von ihnen verlangen, können kontraproduktiv wirken. Denn es besteht die Gefahr, dass sich die benachteiligten Gruppen organisieren und zu Gewalt als Mittel zur Durchsetzung ihrer Interessen greifen oder sich durch politische oder religiöse Führer zur Ausübung von Gewalt mobilisieren lassen.

Des Weiteren sollte darauf geachtet werden, dass Disparitäten im Zugang zu Produktionsmitteln und zu Dienstleistungen abgebaut und vor allem nicht vergrößert werden. Eine kurzfristige Konzentration der Produktionsmittel auf einige wenige produktive Kräfte mag zwar langfristig vielleicht zur Steigerung des wirtschaftlichen Wachstums beitragen, kann kurzfristig aber Konflikte hervorrufen, welche in fragilen Gesellschaften gewalttätig eskalieren können und so die langfristigen positiven Wirkungen verhindern.

Neben der wirtschaftlichen Dimension umfassen Ansätze zur Armutsbekämpfung auch gesellschaftliche und politische Dimensionen. Es geht unter anderem darum, den fehlenden Zugang zu Ressourcen, den Entzug von Chancen und die mangelnden Beteiligungsmöglichkeiten am gesellschaftlichen Leben zu verändern. Daher ist *Good Governance* ein zentrales Thema der Armutsbekämpfung. Unter diese Formel werden alle Maßnahmen gefasst, die auf die Herstellung einer verantwortlichen Regierungsführung abzielen wie zum Beispiel Förderung demokratischer Prozesse, Stärkung von Transparenz und Rechenschaftspflicht, Dezentralisierung und Reformen des öffentlichen Sektors. Die Gestaltung des Regierungssystems muss die grundlegende Partizipation von marginalisierten Gruppen, Flüchtlingen und Minderheiten gewährleisten und gesellschaftliche Organisationen sowie Kontrollmechanismen stärken, um damit einen wichtigen Auslösefaktor von Gewaltkonflikten zu reduzieren. Maßnahmen dürfen auch nicht den Eindruck erwecken, sie seien auf Drängen von außen oktroyiert worden, denn dies könnte von politischen oder religiösen Führern missbraucht werden, neue Konflikte zu schüren, die wiederum ein erhebliches Gewaltpotenzial besitzen.

Außerdem geht es um die Herstellung rechtlicher Rahmenbedingungen und sozialer Sicherheitsnetze für besonders verwundbare Gruppen, die aufgrund von Krankheit, Behinderung oder hohem Alter nicht am Wirtschaftswachstum partizipieren können. Hierbei spielt der Aufbau eines zuverlässigen Rechtssystems eine wichtige Rolle, das außerdem zum Schutz von Minderheiten und zur Durchsetzung von (Eigentums-) Rechten dient. Dies gilt beispielsweise für die Frage der Landrechte, die in vielen Gesellschaften eine erhebliche Sprengkraft besitzt. Bei der Austragung von Interessengegensätzen sind ein leistungsfähiges und unabhängiges Rechtssystem sowie das erforderliche Vertrauen der Bevölkerung in die Justiz eine wichtige Voraussetzung für einen konstruktiven Umgang mit Konflikten.

Armutsbekämpfung hat krisenpräventive Wirkungen, wenn dabei diejenigen Ursachenbündel mitberücksichtigt werden, die in Verbindung mit Armut zum Ausbruch von Gewalt führen. Gelingt darüber hinaus die Überwindung der Konfliktursachen und der Aufbau gesellschaftlicher Strukturen und Mechanismen zum friedlichen Konfliktaustrag, stellt Armutsbekämpfung auch eine realistische Chance zur Konflikttransformation und damit zur nachhaltigen Friedenssicherung dar. Ob dies auch für den neuen strategischen

Ansatz der Armutsbekämpfung, den die internationale Gebergemeinschaft unter Führung von Weltbank und IWF entwickelt hat, den *Poverty Reduction Strategy (PRS)*-Ansatz, gilt, der seit 1999 in über 50 Ländern verfolgt wird, soll im abschließenden Ausblick geprüft werden.

### **Welchen Beitrag kann der PRS-Ansatz zur Krisenprävention leisten?**

Kern dieses neuen Ansatzes sind von den jeweiligen Ländern selbst entwickelte Strategien zur Armutsbekämpfung, die in so genannten *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)* formuliert werden. Diese sollen von den Regierungen der jeweiligen Länder entwickelt werden (Prinzip des *ownership*), wobei sich große Teile der Bevölkerung in einem transparenten Prozess an der Strategieentwicklung und -umsetzung beteiligen sollen (Prinzip der *Partizipation*). So sollen für jedes Land angemessene Stabilisierungs-, Struktur- und Sozialpolitiken ermittelt werden, um Armut zu reduzieren und gesellschaftliche Entwicklung zu erreichen. Anspruch des Ansatzes ist es, eine umfassende Armutsbekämpfung voranzutreiben und insbesondere die Zahl derjenigen Menschen, die in absoluter Armut leben, bis zum Jahr 2015 zu halbieren.

Der Blick auf diesen neuen strategischen Ansatz erscheint im Rahmen der Diskussion um eine krisensensible und -präventive Armutsbekämpfung insofern als relevant, als mit der Erstellung und Umsetzung der Armutsbekämpfungsstrategien vor allem zwei Prinzipien verbunden sind, die auch für die friedenspolitische Diskussion von Bedeutung sein könnten:

*Partizipation:* Bei der Erstellung, aber auch beim Monitoring und der Evaluierung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategien wird die politische Partizipation zivilgesellschaftlicher, aber auch marginalisierter Gruppen angestrebt. Insbesondere in jenen Ländern, deren Regierungen wenig vertrauenswürdig scheinen, sollen Beiträge zivilgesellschaftlicher Akteure für eine überzeugende und aussichtsreiche Armutsbekämpfungsstrategie sorgen. Dies bedeutet eine systematische Stärkung gesellschaftlicher Akteure gegenüber den Regierungen. Somit wird die politische Teilhabe der Bevölkerung erhöht und damit ein wesentlicher Beitrag zur Beseitigung horizontaler Ungleichheit geleistet.

*Armutorientierte Wachstumsstrategien:* Flankiert wird die oben genannte politische Integration durch eine armutsorientierte Wachstumsstrategie und die damit einhergehenden Möglichkeiten, marginalisierte Gruppen durch gezielte regionale und sektorale Wirtschaftsförderung und Strukturpolitik zu stärken. Dadurch verbessert sich für Arme der Zugang zu Produktionsmitteln und Beschäftigung. So werden Einkommen geschaffen und ebenfalls ein wesentlicher Beitrag zur Überwindung horizontaler Ungleichheit geleistet.

Unter friedenspolitischen Gesichtspunkten sind insbesondere die gesellschaftlichen Beteiligungsprozesse im Kontext von PRS als außerordentlich wertvoll anzusehen. Der partizipative Prozess zur Erstellung der PRSP fördert gesellschaftliche Dialoge und kann damit auch zur gewaltfreien Bearbeitung bestehender Konflikte beitragen.

Gleichwohl bleiben noch einige Defizite der neuen Ansätze erkennbar, die es auf nationaler wie internationaler Ebene auszugleichen gilt:<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Vgl. Walter Eberlei: Armutsbekämpfung. Neue strategische Ansätze in Ostafrika, in: Claudia Gomm (Hrsg.): Sicherheitspolitische Entwicklungen in Ostafrika, Bonn 2002, S. 44-46.



- Auch die neuen strategischen Ansätze zur Reduzierung der Armut werden weiterhin zentralen politischen Fragestellungen nicht gerecht, so zum Beispiel den Fragen nach der strukturellen Machtverteilung, der Kontrolle von Ressourcen und der Institutionalisierung von Partizipation. Sie laufen damit Gefahr, bestehende gesellschaftliche Disparitäten nicht nur auszuklammern und damit ihre Wirkung auf Armutsminderung zu limitieren, sondern diese Disparitäten gerade durch ihren Ansatz zu zementieren und damit möglicherweise auch Gewaltkonflikte zu fördern.
- Ein weiterer Mangel ist die fehlende Beteiligung der Parlamente, die die äußerst prekäre Lage demokratischer Institutionen in vielen der ärmsten Länder widerspiegelt. Es ist als erhebliches Defizit zu werten, dass in der gegenwärtigen Diskussion zu wenig über eine Stärkung der Parlamente als Orte gesellschaftlicher Debatten über Entwicklungswege und als institutionalisierte Form gewaltfreier Konfliktaustragung nachgedacht wird.
- Der Zusammenhang zwischen Armutsbekämpfung und Krisenprävention wird in den PRSP gar nicht oder nur unzureichend hergestellt. Vorliegende Strategiepapiere zur Armutsreduzierung aus Ländern mit latenten oder manifesten gewaltsamen Konflikten thematisieren die Notwendigkeit eines Friedensprozesses als Bedingung für nachhaltige Armutsminderung nicht oder nur marginal. Schon auf analytischer Ebene werden sowohl die Ursachen von gewaltsamen innergesellschaftlichen Konflikten, als auch die spezifisch auf Gewaltkonflikte zurückzuführenden Ausprägungen von Armut selten oder nicht erfasst.
- Konfliktfördernde Aspekte der neuen Armutsbekämpfungsstrategien, etwa durch eine Veränderung in sozialen Schichtungen und die Gefahr, dass daraus neue gewaltsame Auseinandersetzungen entstehen können, werden in den vorliegenden Strategien nicht diskutiert. Auch die Gefahr, dass Armutsstrategien als Instrumente einer Konfliktpartei missbraucht werden, steht nicht zur Debatte.

**Bettina Führmann**

### 3.9. Friedensförderung durch Völkerrecht?

#### Völkerrecht in der Krise?

War 2003 ein Jahr der Krise des Völkerrechts? In der Tat wurde mehrfach gefragt, ob denn das Völkerrecht, genauer: das völkerrechtliche Gewaltverbot, überhaupt noch gelte, ob es eine sinnvolle Funktion erfülle oder erfüllen könne. Angesichts der Art und Weise, wie die Vereinigten Staaten und Großbritannien mit ihrer Koalition der Willigen den Irak-Konflikt in den militärischen *Showdown* getrieben haben (vgl. Friedensgutachten 2003, Beitrag 2.2.), war und ist die Frage berechtigt. Ob und welchen Beitrag das Völkerrecht zur Bewahrung und gegebenenfalls Wiederherstellung des Friedens in der Welt leisten kann, muss nüchtern und (selbst-)kritisch gefragt werden. Dabei ist pessimistisches Vorurteil ebenso wenig angebracht wie der Versuch, Schwächen der internationalen Ordnung schönzureden.

Jede entwickelte Rechtsordnung erhebt den Anspruch, den Gebrauch von Gewalt einzuschränken, ein grundsätzlich gewaltfreies Miteinander der Rechtsunterworfenen zu gebieten und zu ermöglichen, und zwar durch rechtliche Beschränkung zulässiger Gewalt (Gewaltverbot, Gewaltmonopol) und durch geordnete, gewaltfreie Verfahren des Ausgleichs zwischen Rechts- und Interessenpositionen. Aber: Kann das Völkerrecht diese Funktion erfüllen? Zweifel daran sind nicht neu. Sie waren und sind immer wieder der Grund, die rechtliche Verbindlichkeit von Völkerrecht zu leugnen. Auf der anderen Seite wird immer wieder große Hoffnung auf die friedenswahrende Funktion des Völkerrechts gesetzt. *World peace through law* – ist das realistische Chance oder Illusion? Für eine Beantwortung dieser Fragen ist ein Rückblick auf die historische Entwicklung des Gewaltverbots innerhalb der Völkerrechtsordnung unerlässlich.

#### Friedenswahrung durch Völkerrecht – ein geschichtlicher Rückblick

Die erste Antwort auf die Völkerrechtsleugner ist der Hinweis auf die Routine der Beachtung des Völkerrechts, die in der internationalen Praxis allenthalben zu beobachten ist. Das ist richtig, löst aber das entscheidende Problem nicht: Gibt es, wenn es um Krieg und Frieden geht, nicht doch einen unregulierten Bereich, in dem die einzige Regel die staatliche Freiheit ist?

In der Frühzeit seiner Entwicklung hat das moderne Völkerrecht die Regelung dieses Bereichs durchaus beansprucht. Das war der Gegenstand der Lehre vom "gerechten Krieg", *bellum iustum*: Ein Krieg aus rechtem Grund mit gerechten Mitteln ist zulässig, aber nur dieser. Sie wurde vertreten von Grotius, dem "Vater des modernen Völkerrechts" im 17. Jahrhundert.

Allerdings hat die Lehre vom gerechten Krieg angesichts der strukturell bedingten Unmöglichkeit, im internationalen System der Neuzeit zu einer verbindlichen Entscheidung über diese "Gerechtigkeit" zu kommen, versagt. Eine Regel, deren Anwendung nicht hinreichend verlässlich, d.h. mit genügender Aussicht auf Akzeptanz feststellbar ist, kann auf Dauer nicht gelten. Die Konsequenz dieses Befundes war etwa seit dem 18. Jahrhundert die Indifferenz des Völkerrechts gegenüber dem Krieg: Es gab zwar kein "Recht zum Krieg", aber der Krieg war nicht verboten. Das Völkerrecht hatte sich aus einer fundamentalen Frage der internationalen Ordnung zurückgezogen. Es begnügte sich damit,

Vor- und Folgefragen zu regeln: das Recht friedlicher Streitbeilegung, insbesondere in der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit, und die rechtlichen Regeln über die Art und Weise der Kriegführung, das *ius in bello*. Die Ergebnisse der Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1906 spiegeln diese Lage wider.

Dieser Befund änderte sich grundlegend als Folge des Ersten Weltkriegs. Die Leiden dieses Krieges skandalisierten die öffentliche Meinung. Die Konsequenz war eine gesellschaftliche Umwertung des Phänomens Krieg. Sie wurde die treibende Kraft für eine Entwicklung des Völkerrechts, die letztlich zur rechtlichen Ächtung des Krieges führte.

Der 1919 geschaffene Völkerbund war eine seltsame Mischung: einerseits Produkt des 19. Jahrhunderts, andererseits Innovation. Seine Satzung ging noch aus von der Indifferenz des Völkerrechts gegenüber der Entscheidung, "zum Kriege zu schreiten". Sie schaffte jedoch verfahrensmäßige Hindernisse für diese Entscheidung: Der Krieg ist verboten vor Ablauf einer Frist von drei Monaten nach dem Abschluss des obligatorischen Verfahrens friedlicher Streitregelung und (im Falle einer Behandlung des Streits durch den Völkerbundsrat) gegen jeden Staat, der sich einem einstimmig beschlossenen Bericht des Rats fügt. Der Rat des Völkerbunds als Organ einer politischen Streitregelung war in gewisser Weise eine Verstetigung und Ausweitung des Europäischen Konzerts, das im 19. Jahrhundert, wie wir heute sagen würden, *conflict management* betrieben hatte. Daneben entwickelte der Völkerbund ein System der friedlichen Streitbeilegung auf der Grundlage des Rechts, vor allem durch die Schaffung eines Ständigen Internationalen Gerichtshofs.

Der nächste Schritt der Entwicklung einer völkerrechtlich verankerten Kriegsächtung war der Briand-Kellogg-Pakt von 1928. In seinem Art. 1 heißt es: "The High Contracting Parties solemnly declare in the name of their respective peoples that they condemn recourse to war for the solution of international controversies, and renounce it as an instrument of national policy in their relations with one another". Dieser Vertrag umfasste sehr rasch praktisch die Gesamtheit der damals existierenden unabhängigen Staaten. Aus der Skandalisierung der Welt durch die Leiden des Ersten Weltkriegs hatte sich ein völkerrechtliches Kriegsverbot entwickelt, dem allerdings noch die institutionelle Absicherung fehlte. Immerhin wurde es die Grundlage für eine strafrechtliche Ahndung seiner Verletzung durch die internationalen Tribunale am Ende des Zweiten Weltkriegs.

Die Leiden des Zweiten Weltkriegs riefen eine erneute, noch tiefere Skandalisierung hervor. Sie mündete in die Schaffung der Vereinten Nationen 1945. Deren Satzung formuliert die Skandalisierung dahin, dass es ihre Aufgabe sei, die Menschheit von der "Geißel des Krieges" zu befreien. In Art. 2 (4) formuliert sie ein allgemeines Gewaltverbot. Die Reaktion der Staatengemeinschaft auf die ungeheuren Rechtsbrüche vor und während des Zweiten Weltkriegs war also nicht etwa, dass die Missachtung des Rechts die vorher bestehenden Regeln obsolet gemacht habe. Nein, diese Regeln wurden bestätigt und entwickelt. Der Briand-Kellogg-Vertrag wurde als fortgeltend angesehen. Daneben trat ein gewohnheitsrechtliches Gewaltverbot. Es wurden zwei Gerichte eingerichtet, um es durchzusetzen, die internationalen Militärtribunale von Nürnberg und Tokio, die die Personen, die in Deutschland und Japan für den Krieg und die in ihm begangenen Verbrechen verantwortlich waren, bestrafen, und zwar für Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen den Frieden (also Verletzungen des Kriegsverbots) und Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

Diese Entwicklungen schließen die kritische Frage nicht aus: Gab es nun wirklich ein Gewaltverbot, das auch gerichtlich durchzusetzen war? Waren die beiden Gerichte

Präzedenzfälle oder ein rechtlicher Irrtum, gar eine Rechtsverletzung, eine Rechtsanmaßung durch die Siegermächte? Darüber konnte man auch unter ehrenwerten Leuten unterschiedlicher Meinung sein, und war es auch. Die Zukunft musste es weisen. Wirkte die Skandalisierung als rechtsbildende Kraft fort, oder geriet der Skandal in Vergessenheit?

### **Die Bewahrung des Gewaltverbots – 1945 bis 2003**

Die so gestellten Fragen, ob Nürnberg und Tokio wirklich Präzedenzfälle waren, ob das Gewaltverbot sicher im Völkerrecht verankert war, machen einen Blick auf die Einzelheiten der weiteren Entwicklung erforderlich.

*Kriegsverbrechen:* Die Genfer Konventionen von 1949, die wesentliche Teile des Rechts der Kriegsführung im Hinblick auf die Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs neu formulieren, sehen keine völkerrechtlichen Strafnormen vor, sondern verpflichten die Staaten, aufgrund nationaler Strafgesetzgebung nationale Strafgerichtsbarkeit zur Ahndung von Kriegsverbrechen auszuüben. Der Präzedenzfall von Nürnberg und Tokio, nämlich eine internationale Strafgerichtsbarkeit, die aufgrund von Strafnormen des Völkerrechts urteilt, wird erst mit den ad hoc-Tribunalen für das ehemalige Jugoslawien 1993 und für Ruanda 1994 und sodann durch das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs 1998 wieder aufgegriffen (vgl. Friedensgutachten 2002, Beitrag 3.4.).

*Verbrechen gegen die Menschlichkeit:* Die Völkermord-Konvention von 1948 gießt wesentliche Teile dessen, was in Nürnberg als Verbrechen gegen die Menschlichkeit verurteilt wurde, in Vertragsform.

*Gewaltverbot:* Diese Norm wird in Art. 2 (4) der Satzung der Vereinten Nationen neu formuliert: “Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt.” Nicht nur der Krieg, sondern jegliche militärische Gewalt wird verboten, eine wesentliche Fortentwicklung des Briand-Kellogg-Pakts. Ausnahmen sind nur die individuelle und kollektive Selbstverteidigung nach Art. 51 der Satzung sowie der Einsatz militärischer Gewalt aufgrund der Entscheidung des Sicherheitsrats.

Aber auch Verträge halten nicht ewig. Auch vertragliche Regelungen können durch *desuetudo*, d.h. gegenläufiges Gewohnheitsrecht, außer Kraft gesetzt werden. An Verletzungen des Gewaltverbots hat es in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg wahrlich nicht gefehlt. So fragt denn der amerikanische Völkerrechtler Thomas Franck 1970: “Who killed Art. 2 (4)?”<sup>1</sup> Will sagen, er konstatierte die Außerkraftsetzung des Gewaltverbots durch seine beständige Verletzung. In die gleiche Richtung gehen der französische Völkerrechtler Jean Combacau 1986 und jüngst der Amerikaner Michael Glennon in mehreren Aufsätzen 2002.

Der Internationale Gerichtshof sieht das im Nicaragua-Fall 1986 ganz anders: “It is not to be expected that in the practice of States the application of the rules in question should have been perfect, in the sense that States should have refrained, with complete consistency, from the use of force or from intervention in each other’s internal affairs. The Court does not consider that, for a rule to be established as customary, the corresponding practice must be in absolutely rigorous conformity with the rule. In order to

<sup>1</sup> American Journal of International Law 64 (1970), S. 809.

deduce the existence of customary rules, the Court deems it sufficient that the conduct of States should, in general, be consistent with such rules, and that instances of State conduct inconsistent with a given rule should generally have been treated as breaches of that rule, not as indications of the existence of a new rule.”<sup>2</sup>

Das entscheidende Argument, mit dem das Gericht über das Problem der mit der Regel nicht konformen Praxis hinwegkommt, ist das subjektive Element der Bildung und Erhaltung von Gewohnheitsrecht, die so genannte Rechtsüberzeugung. Die Regel wird trotz häufiger Verletzungen als fortgeltend angesehen, wenn und weil sich an der Rechtsüberzeugung von ihrer Geltung nichts geändert hat, d.h. immer noch eine Rechtsüberzeugung der Staaten dahingehend nachgewiesen werden kann, dass die Gewaltanwendung eben Regelverletzung und nicht Zeichen für ein Außerkrafttreten der Regel ist. Diese Einschätzung erlaubt es dem Gericht, das Gewaltverbot als gewohnheitsrechtlich fortgeltend anzusehen.

Was ist aber mit den das Gewaltverbot stützenden Verfahrensregeln, die die Satzung der Vereinten Nationen ja vorsieht? Mit den Regeln über das System der kollektiven Sicherheit, dessen zentrale Institution der Sicherheitsrat ist? Im Kalten Krieg wurden die Vereinten Nationen als Instrument der Friedenssicherung marginalisiert. Der Sicherheitsrat war durch das so genannte automatische Veto gelähmt: Immer, wenn eine Streitigkeit eine der beiden Supermächte oder einen ihrer Verbündeten betraf, wurde jede Entscheidung durch das Veto der jeweils in der Minderheit befindlichen Supermacht verhindert. Die großen Konflikte, insbesondere die Konfrontation der Supermächte, wurden gar nicht oder außerhalb des Systems der Vereinten Nationen geregelt. Die Friedenssicherung trat als zentrale Aufgabe der Vereinten Nationen eher in den Hintergrund. Sie erfasste nur Konflikte, die eine eher marginale Bedeutung hatten, oder sie diente lediglich der Eingrenzung von Konflikten, soweit die Großmächte daran ein gemeinsames Interesse hatten. Das Hauptbeispiel dafür ist das Palästina-Problem, das von den Vereinten Nationen zwar nicht gelöst wurde, zu dessen Eingrenzung die Vereinten Nationen, insbesondere der Sicherheitsrat, jedoch vielfältig beigetragen haben, obwohl es auch nicht selten an der notwendigen Einigkeit der fünf ständigen Ratsmitglieder gefehlt hat.

Nach 1990 ist der Sicherheitsrat als Folge der Beendigung des Kalten Krieges besser handlungsfähig geworden. Das so genannte automatische Veto ist entfallen. Der Sicherheitsrat hat praktische Wirkung durch Beschlüsse zur Legitimierung von Gewalt, auch durch den Einsatz friedenserhaltender Aktionen.

Die Frage nach der Bewahrung des Gewaltverbots ist also gemischt zu beantworten. Eine genauere Analyse ist vonnöten, ob und gegebenenfalls wie das Gewaltverbot wirkt.

## **Die Wirkungsweise des Gewaltverbots**

### **Legitimierung und Delegitimierung von Gewalt**

Es gibt keinen Einsatz militärischer Gewalt in den letzten Jahrzehnten, bei dem nicht der Versuch unternommen wurde, ihn durch rechtliche Argumente zu legitimieren oder zu delegitimieren. Die Phantasie juristischer Konstruktion feiert dabei fröhliche Urständ. Dafür nur zwei Beispiele: Der antikoloniale Befreiungskampf wird dadurch gerechtfertigt

---

<sup>2</sup> ICJ Reports 1986, S. 98.

tigt, dass die Kolonialherrschaft als bewaffneter Angriff gegen das unter dieser Herrschaft stehende Volk konstruiert würde. Dagegen ist nicht nur individuelle, sondern auch kollektive Selbstverteidigung zulässig. So wird auch die Hilfeleistung dritter Staaten (!) in einem Kolonialaufstand gerechtfertigt. Die rechtliche Konstruktion eines bewaffneten Angriffs zur Rechtfertigung militärischer Gewalt als Selbstverteidigung erfreut sich ohnehin großer Beliebtheit.

Ebenso wird die Rechtfertigung durch Entscheidungen des Sicherheitsrats teilweise phantasievoll bemüht. Die USA und Großbritannien konstruieren für ihre Aktion gegen den Irak 2003 den Fortbestand der alten Ermächtigung des Sicherheitsrats vom November 1990, die einst die Vertreibung des Iraks aus Kuwait autorisiert hatte.<sup>3</sup> Ist dieser Einsatz des rechtlichen Arguments ein Nachweis für die fortbestehende Rechtsüberzeugung und damit für den Fortbestand der Norm des Gewaltverbots? Oder ist dies einfach eine Bestätigung für die triviale Behauptung, dass ein cleverer Anwalt alles begründen kann?

Soviel ist festzuhalten: Das Rechtsargument erhöht oder vermindert die politischen Kosten des Einsatzes militärischer Gewalt. Es gehört zur Realität internationaler Beziehungen, dass es ein aufnahmebereites Publikum für das Rechtsargument gibt. Diese Praxis ist sicher ein Hinweis auf, aber wohl kein hinreichender Nachweis für die positive Geltung des Gewaltverbots.

### **Die Rolle des Völkerrechts in Entscheidungen über den Einsatz militärischer Gewalt**

Es lohnt sich darum näher zu untersuchen, welche Rolle das Völkerrecht wirklich bei der nationalen Entscheidungsfindung über den Einsatz militärischer Gewalt spielt. Dabei ist von vornherein zu berücksichtigen, dass die Rolle des Völkerrechts nur begrenzt sein kann. Der Einsatz bewaffneter Gewalt bedarf immer einer politischen Rechtfertigung, vor allem in demokratischen Staaten. Die Aussage, dass der Einsatz bewaffneter Gewalt in einem bestimmten Fall rechtlich zulässig sei, reicht zur politischen Rechtfertigung nie aus. Deswegen wird die Debatte darüber, ob in einem bestimmten Fall dieser Einsatz "richtig" ist, zu allererst politisch geführt. Die völkerrechtliche Frage kann immer nur dahin gehen, ob ein politisch gewollter Einsatz rechtlich zulässig ist. Von einer Auswirkung des Völkerrechts auf die Entscheidung kann man nur dann sprechen, wenn der Einsatz unterbleibt, weil er als rechtlich unzulässig erkannt wird. Dafür gibt es durchaus Beispiele. Häufiger ist es allerdings, dass rechtliche Erwägungen sich schließlich nur auf die Modalitäten des Gewalteinsetzes auswirken, oder eben auf die Auswahl der Rechtfertigungsstrategien. Ein bekannter Fall dafür ist die Entscheidung der Kennedy-Administration in der Kuba-Krise, die angedrohte Aktion gegen die sowjetischen Schiffe, die Raketen nach Kuba brachten, nicht auf vorbeugende Selbstverteidigung zu stützen, sondern auf einen Beschluss der Organisation Amerikanischer Staaten. Ein ähnlicher Fall ist die Rechtfertigungsstrategie für die amerikanisch-britische Intervention im Irak, bei der man sich in der rechtlichen Argumentation auch nicht auf Selbstverteidigung, sondern wie bereits erwähnt auf eine (angebliche) Ermächtigung durch den Sicherheitsrat berufen hat.

Diese Legitimationsstrategien sind erkennbar auf den Hausgebrauch ausgerichtet. Sie werden nicht zuletzt deshalb eingesetzt, weil sie innenpolitisch erforderlich sind oder

---

<sup>3</sup> Resolution 678 vom 29.11.1990.

weil es Normen des innerstaatlichen Rechts gibt, die innerstaatliche Sanktionen für den völkerrechtswidrigen Einsatz von Gewalt vorsehen. Darum ist auch die umgekehrte Frage zu stellen: Welche Rolle spielt das politische System für diese Entscheidung? Die auf Kant zurückgehende Theorie des demokratischen Friedens besagt, dass Demokratien untereinander kaum Kriege führen. Ihre Richtigkeit ist durch politikwissenschaftliche Forschung statistisch nachgewiesen, aber nicht wirklich belastbar erklärt. Deshalb ist es notwendig, die Entscheidungsprozesse in demokratischen Staaten näher zu analysieren. Kommen in ihnen völkerrechtliche Grenzen militärischer Gewaltanwendung zum Tragen?

In dieser Hinsicht sind gewisse transatlantische Unterschiede festzustellen. In den Vereinigten Staaten spielt das völkerrechtliche Element jedenfalls in dem neokonservativen politischen Diskurs um den Einsatz militärischer Gewalt eine eher geringe Rolle. In Europa ist das anders, jedenfalls teilweise. Beispiele dafür sind etwa die Diskussion zwischen den USA und den europäischen Verbündeten um die Formulierung des Neuen Strategischen Konzepts der NATO 1999. Auf europäisches Insistieren erhielt die Formel, mit der die militärischen Optionen außerhalb der kollektiven Selbstverteidigung umschrieben werden, "*non-Article 5 crisis response operations*", den Zusatz "*in accordance with international law*". Im Falle der Intervention im Irak war es offenbar Großbritannien, das aus innenpolitischen Gründen auf eine belastbare juristische Rechtfertigung des Krieges pochte, auf die sogleich noch einzugehen ist.

Auf der anderen Seite ist es keineswegs so, dass die Haltung europäischer Regierungen zum Einsatz militärischer Gewalt stets entscheidend von völkerrechtlichen Gesichtspunkten bestimmt ist. So verzichtete die Bundesregierung bewusst darauf, das Rechtsargument zu verwenden, um das amerikanisch-britische Vorgehen im Irak zu delegitimieren, nicht ohne Eigeninteresse angesichts der massiven Unterstützung, die auch die Bundesregierung für dieses militärische Vorgehen leistete, konnten doch die USA Deutschland mit aktiver deutscher Hilfe als Ausgangsstützpunkt für ihre Operationen benutzen. Die Tatsache, dass die Öffentlichkeit in Deutschland immer wieder auf der Rechtsfrage insistierte, ist allerdings bezeichnend.

Gerade das letztgenannte Beispiel wirft die Frage auf, welche Rolle die verfassungsrechtliche Regelung der Entscheidungen zum Einsatz militärischer Gewalt spielt. Das ist in Deutschland und in den USA im Wesentlichen als ein Problem der Gewaltenteilung, d.h. der Parlamentsbeteiligung gesehen worden. In seinem Urteil von 1994 über die Auslandseinsätze der Bundeswehr hat sich das Bundesverfassungsgericht auf diesen Aspekt der verfassungsgerichtlichen Kontrolle solcher Einsätze beschränkt und deswegen im Kosovo-Konflikt eine Kontrolle abgelehnt, da das Parlament dem ja zugestimmt hatte. Die materiellen Normen des Grundgesetzes, die den Einsatz deutscher Streitkräfte an die Beachtung des völkerrechtlichen Gewaltverbots binden, nämlich die Art. 25 und 26 GG, konnten bislang für eine gerichtliche Kontrolle dieser Entscheidungen nicht mit Erfolg operationalisiert werden.

### **Die Rolle der Vereinten Nationen**

In den geschilderten nationalen Diskursen spielen in Europa auch die Vereinten Nationen eine wesentliche Rolle. Es wird das Gewaltlegitimationsmonopol des Sicherheitsrats postuliert.

Welche Rolle spielt der Sicherheitsrat wirklich bei der Durchsetzung des Gewaltverbots? Es gibt nur zwei Fälle, in denen der Sicherheitsrat auf eine Verletzung des Gewaltverbots durch die Legitimierung bewaffneter Gegengewalt reagiert hat: Das war der nordkoreanisch-chinesische Angriff auf Südkorea und der irakische Einmarsch in Kuwait. In anderen Fällen schwieg der Sicherheitsrat oder beschränkte sich auf eher beschwichtigende Beschlüsse. Auf der anderen Seite ist nicht zu verkennen, dass der Sicherheitsrat im letzten Jahrzehnt seine Befugnis, militärische Maßnahmen zu ergreifen oder zu legitimieren, dadurch ausgeweitet hat, dass er die Bestimmung der Satzung neu interpretierte, die den Anwendungsbereich seiner einschlägigen Befugnisse umschreibt, nämlich Artikel 39. Wenn es dort heißt, dass der Sicherheitsrat die im Kapitel VII der Satzung vorgesehenen Maßnahmen u.a. im Falle einer Bedrohung des Friedens ergreift, so bedeutet es eine Ausweitung seiner Befugnisse, wenn er unter diesen Begriff auch schwere Menschenrechtsverletzungen oder die Unterstützung des internationalen Terrorismus subsumiert. Die weite Auslegung des Begriffs der Friedensbedrohung hat vor allem militärische Maßnahmen im Zuge der Konfliktprävention und, in der Praxis bedeutsamer, des *post conflict peace building* gerechtfertigt.

Solche Aktionen waren schon die friedenserhaltenden Maßnahmen in Kambodscha (1991-93) und Mosambik (1992-94), dann die Beschlüsse über die militärische Absicherung des Dayton-Abkommens für Bosnien-Herzegowina nach 1995 und die militärische Regelung für das Kosovo nach der Intervention der NATO-Staaten 1999. Gerade letztere bedeutete, dass, nachdem eine Staatengruppe sich in rechtlich überaus zweifelhafter Weise zum einseitigen Einsatz militärischer Gewalt entschlossen hatte, der Sicherheitsrat wieder seine Rolle als Legitimationsinstanz für militärische Gewalt einnahm.

Die Rolle der Vereinten Nationen im Irak-Konflikt ist ambivalent. Die amerikanische Politik war im Jahre 2002 zunächst darauf ausgerichtet, eine zeitnahe Ermächtigung des Sicherheitsrats zum Einsatz militärischer Gewalt zu erhalten. Das scheiterte (vgl. Friedensgutachten 2003, Beitrag 7.4.). Die USA und Großbritannien entschlossen sich zu einseitigem Vorgehen. Über die politische Rechtfertigung herrscht allenthalben großer Streit. Im vorliegenden Zusammenhang ist wesentlich, dass beide Staaten nicht auf eine rechtliche Rechtfertigungsstrategie verzichteten, dazu aber nicht das viel diskutierte Recht auf vorbeugende Selbstverteidigung in Anspruch nahmen, das juristisch überhaupt nicht zu halten ist. Stattdessen beriefen sie sich auf die alte Ermächtigung durch den Sicherheitsrat, die dieser nach dem irakischen Einmarsch in Kuwait 1990 erteilt hatte. Diese, so die offizielle amerikanisch-britische Argumentation, sei wegen der Verletzung der Waffenstillstandsbedingungen durch den Irak wieder aufgelebt. So sehr auch diese Auslegung rechtlich gesehen an den Haaren herbeigezogen ist, so ist es doch bedeutsam, dass der Sicherheitsrat irgendwie im Spiel bleiben sollte. Im Frühjahr 2004 gibt es Bestrebungen, die Vereinten Nationen mit einem Mandat des Sicherheitsrats an einem *post conflict peace building* wiederum zu beteiligen.

Was bedeutet das? Das völkerrechtliche Gewaltverbot und das System der kollektiven Sicherheit der Vereinten Nationen bleiben in der politischen Praxis der heutigen Zeit durchaus reale politische Faktoren – nicht mehr, aber auch nicht weniger.



### **Gegenbewegungen – Entskandalisierung?**

Nicht zu leugnen ist jedoch, dass eine weltweite Debatte im Gang ist, die die Zulässigkeit des Einsatzes militärischer Gewalt im Hinblick auf “neue Bedrohungen” auszudehnen geneigt scheint. Dies ist insbesondere der Tenor der *National Security Strategy*, die Präsident Bush im Jahre 2002 vorgelegt hat. Da die Entwicklung des völkerrechtlichen Gewaltverbots eine Folge des Wandels gesellschaftlicher Wertvorstellungen war, gilt es, die Entwicklung dieser Vorstellungen genau zu beobachten. Die Bedeutung, die öffentliche Meinung und wesentliche Kräfte der Zivilgesellschaft in dem Netz von Umständen besitzen, die zu einer Realisierung des Gewaltverbots beitragen, macht es notwendig, gesellschaftliche Gegenströmungen, die sich in dieser öffentlichen Meinung manifestieren, zu beachten.

Die Gefahr der nuklearen Katastrophe hat der negativen gesellschaftlichen Bewertung des Krieges in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg weltweit ein hohes Maß an Rigorosität verliehen. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts werden jedoch immer mehr Optionen einer möglicherweise doch positiv zu beurteilenden Gewaltanwendung diskutiert. Politisch gesehen gibt es vor allem zwei Grundmuster der Rechtfertigung von Gewalt: Durchsetzung von Menschenrechten und Sicherheit vor einer Bedrohung durch Schurkenstaaten und Terroristen.

Die erstgenannte Rechtfertigungsstrategie hat vor allem Idealisten aus Anlass der Kosovo-Krise vorschnell begeistert. Der Schutz der Menschenrechte der Kosovaren sollte die Gewalt rechtlich legitimieren. Ein Aufsatz von Habermas in der “Zeit”<sup>4</sup> war die Spitze des Eisbergs. In der praktischen Politik hat sich diese Auffassung jedoch nicht durchgesetzt. In dem Neuen Strategischen Konzept der NATO, verabschiedet zeitgleich mit der Kosovo-Krise, ist von humanitärer Intervention nicht die Rede. Um sie ist es inzwischen wieder still geworden.

Die zweite Legitimationsstrategie zielt auf das Sicherheitsbedürfnis. Sie ist nicht erst durch den 11. September 2001 ausgelöst, aber durch dieses Ereignis verstärkt worden. Insbesondere die *National Security Strategy* argumentiert, dass es in der heutigen Zeit Bedrohungen gebe, denen durch die Selbstverteidigung im traditionellen Sinn, die erst im Falle eines bereits vorliegenden oder jedenfalls unmittelbar drohenden Angriffs zulässig ist, nicht wirksam begegnet werden könne. Deshalb sei militärische Prävention bereits weit im Vorfeld eines solchen Angriffs geboten. Ernst zu nehmende Stimmen, die diese These bereits als geltendes Recht ansehen, gibt es nicht wirklich. Eine gewisse politische Attraktivität, nicht nur in den Vereinigten Staaten, scheint die These der Notwendigkeit von *pre-emptive strikes* aber doch in manchen Kreisen zu besitzen.

Gemeinsam ist der humanitären und der sicherheitspolitischen Rechtfertigung von Gewalt, dass sie von dem Gedanken eines Krieges ausgehen, der in dem Sinne “führbar” ist, dass die durch ihn verursachten Schäden akzeptabel erscheinen. Wir stellen eine Entskandalisierung fest. Jedenfalls für Teile der öffentlichen Meinung, vor allem in den USA, ist der Krieg eben doch kein Skandal mehr. Lothar Brock spricht von der “Wiedererfindung des Krieges”. Da werden ganz merkwürdige Abwägungen in die Frage der Tragweite des Gewaltverbots eingebracht. Wann ist denn eigentlich eine Situation so schlimm, dass eingegriffen werden darf, ja vielleicht muss? Gelten für unterdrückte Albaner die

<sup>4</sup> “Bestialität und Humanität”, in: Die Zeit, 29.4.1999, S. 1.

gleichen Maßstäbe wie für von der Ermordung bedrohte Tutsi? Wie zur Entschuldigung erklären Anhänger des Gedankens der humanitären Intervention, dass eine solche Intervention gegen Russland wegen der Situation in Tschetschenien nicht in Betracht käme, das wäre "unverhältnismäßig". Wohl wahr, aber wer auf diese Weise die Geltung des Gewaltverbots von Abwägungen abhängig macht, legt die Axt an seine Wurzel, nämlich an das gesellschaftliche Werturteil, das ihm zugrunde liegt.

Das Gleiche gilt für die Vorverlagerung der Auslösungsschwelle zulässiger Selbstverteidigung in der Doktrin der *pre-emptive strikes*. Auch bei dieser Doktrin fehlt es an Maßstäben dafür, welche Intensität der Bedrohung denn nun eigentlich das Recht der vorbeugenden Selbstverteidigung auslösen soll. Das macht das Gewaltverbot inoperabel.

All das bedeutete den Weg zurück in die Indifferenz des Völkerrechts gegenüber militärischer Gewalt. Dem gilt es entgegenzutreten.

### **Ausblick und Perspektiven**

Das Völkerrecht schöpft seine Innovationen häufig aus Katastrophen. Die mit diesen Katastrophen verbundene Skandalisierung ist eine treibende gesellschaftliche Kraft, die Rechtsentwicklung und Rechtsbewahrung ermöglicht. Der militärisch-bürokratische Komplex allein kann dies nicht bewirken – und will es wohl auch nicht. Dazu bedarf es der Kräfte der Zivilgesellschaft – und einer juristischen Profession, die diesen Impetus *lege artis* umsetzt.

Die zivilgesellschaftliche Skandalisierung war die treibende Kraft, die die Entstehung des völkerrechtlichen Gewaltverbots ermöglichte. Die friedenswahrende Funktion des Völkerrechts ist darum mehr als irgendeine Rechtsentwicklung unter anderen. Sie ist eine der großen kulturellen Errungenschaften des 20. Jahrhunderts. Sie war aber nie eine gesicherte Errungenschaft. Sie hat sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts erhalten, sowohl durch die Wirkungen eines Systems der gegenseitigen Abschreckung im Kalten Krieg als auch durch Kräfte der Zivilgesellschaft, die weiterhin in Gewaltanwendung einen Skandal sahen. Sie manifestierten sich unter anderem in den Protesten gegen den Vietnam-Krieg und gegen den so genannten NATO-Doppelbeschluss.

Diese zivilgesellschaftliche Skandalisierung lebt weiter, sie wird aber auch in Frage gestellt durch Bestrebungen, militärische Gewalt in größerem Umfang zu legitimieren. Diese Bestrebungen drohen die Geltung des Gewaltverbots zu unterminieren, da sie die rechtlichen Grenzen zulässiger Gewalt verschwimmen lassen. Dass militärische Gewalt zur Bekämpfung der so genannten neuen Bedrohungen oder zur Sicherung von Menschenrechten notwendig ist, ist keineswegs ausgemacht (vgl. Beiträge 1.1. – 1.3.). Aber selbst wenn man diese Frage bejaht, muss diese Gewalt klar rechtlich begrenzt bleiben. Ein wesentliches Mittel der Beschränkung von Gewalt ist das Erfordernis einer Legitimation durch die Vereinten Nationen und die Ablehnung der Selbstlegitimation von "Koalitionen der Willigen". Das ist die geltende Rechtslage. Sie wird es aber nur bleiben, wenn sicherheitspolitisch und vielleicht auch humanitär verbräute Überlegungen der Machbarkeit von Kriegen die zivilgesellschaftliche Wachsamkeit nicht einlullen. Die kulturelle Errungenschaft des völkerrechtlichen Gewaltverbots zu bewahren, bleibt im 21. Jahrhundert eine große gesellschaftliche Aufgabe.

**Michael Bothe**

## 4. Innovative Instrumente und Akteure?

### 4.1. Zivil-militärische Intervention – Militärs als Entwicklungshelfer?

Seit Anfang der 1990er Jahre nehmen humanitär oder ordnungspolitisch legitimierte Militärinterventionen zu. Im Zuge dessen beginnen Akteure der Außen-, Sicherheits-, Militär- und Entwicklungspolitik sowie von Hilfsorganisationen verstärkt miteinander zu interagieren. Eher inkrementalistisch denn geplant ist dabei ein neues Feld zivil-militärischer Beziehungen entstanden, das von den klassischen Konzepten ziviler und demokratischer Kontrolle über das Militär nicht erfasst wurde. Unstrittig ist, dass Sicherheit nicht ohne Entwicklung und nachhaltige Entwicklung nicht ohne Sicherheit zu haben sind. Doch soll die zivil-militärische Interaktion an Rollendistanz, Wettbewerb, einer komplementären Kooperation oder am Modell einer zivil-militärischen Fusion im Namen "ganzheitlicher" Politik ausgerichtet sein?

#### Das Problem

Militärinterventionen ziehen mehr oder weniger weitreichende Treuhandregime nach sich, in denen Militärs – territorial begrenzt oder auf dem gesamten Staatsterritorium – elementare Staatsfunktionen übernehmen.<sup>1</sup> Diese werden erst sukzessive an neue, demokratisch legitimierte Institutionen übergeben. Mit der Übernahme von Staatsfunktionen wächst das Spektrum ziviler Aktivitäten intervenierender Militärs, die Arbeitsfelder militärischer und ziviler Akteure überschneiden sich. Militärs interagieren mit Organisationen der humanitären Nothilfe, der Entwicklungszusammenarbeit und zivilen Verwaltungen, wobei unterschiedliche Weltanschauungen, Handlungsmaximen und Organisationskulturen aufeinanderstoßen. Wie die Auseinandersetzungen um das deutsche Engagement in Afghanistan illustriert haben, bestehen Meinungsunterschiede über die Legitimation, Grundsätze, Reichweite und Regeln der zivil-militärischen Beziehungen in Postkonflikt-Situationen. Besonders von humanitären Hilfsorganisationen wird geargwöhnt, man wolle sie politisch instrumentalisieren und operativ unterordnen. Prinzipien wie Humanität, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit und Eigenverantwortung der Empfänger könnten aus Sicht der Hilfsorganisationen kompromittiert werden. Die staatliche Entwicklungszusammenarbeit wiederum beklagt, dass militärische Einsätze mit ziviler Komponente die angestammte Definitionshoheit über Entwicklungspolitik unterminiere und "eigene" Gelder der Bundeswehr zufließen. Die Kritiker ziviler Rollen des Militärs befürchten mithin eine militärische Landnahme angestammter Ressourcen und Tätigkeitsfelder.

<sup>1</sup> Unter Treuhand- bzw. Protektoratsregimes werden im Folgenden Situationen verstanden, in denen die staatliche Verwaltung (oder Teile von ihr), deren Anweisung und Kontrolle sowie die politische Letztentscheidungsmacht in Fragen der inneren und äußeren Souveränität *de jure* oder *de facto* bei internationalen Akteuren liegt. Zur engeren Definition der Vereinten Nationen siehe Kapitel XII UN-Charta: "Das internationale Treuhandsystem" (Art. 75-85).

Entgegen dem ersten Eindruck eines Prinzipienstreits ist die Meinungs- und Willensbildung stark von Interessen an Einflusswahrung beherrscht. Die zivilen Akteure sind keineswegs homogen und verfolgen je eigene Interessen. Dispute resultieren aus konkurrierenden Ressourcenansprüchen, dem Wettbewerb um "Sichtbarkeit", Präsenz und politischen Einfluss sowie aus unterschiedlichen Identitäten der beteiligten Akteure. Da sich Eigeninteressen und die Projektion von Selbstbildern stets mit vorgestellten Prinzipien mischen, fällt es schwer, Grundsätze für die zivil-militärische Kooperation in Postkonflikt-Situationen zu formulieren – Normen, Regeln und Verhaltensmuster entwickeln sich im Diskurs bzw. in Verhandlungsprozessen.

### **Schnittstellen**

Zwischen humanitärer bzw. Entwicklungshilfe und Militärinterventionen lässt sich vielfach keine prinzipielle Trennlinie mehr ziehen. Insbesondere sofern eine Militärintervention vorausging, mutiert die staatlich finanzierte Entwicklungshilfe tendenziell zu einem zeitlich nachgeordneten und integralen Bestandteil militärisch-politischer Zielvorgaben. Die Tätigkeitsfelder von Entwicklungshilfeorganisationen und zum Teil auch der humanitären Hilfe sind dann von politisch-militärischen Prioritätensetzungen abhängig. Selbst Organisationen, die "humanitäre Interventionen" ablehnen, ziehen – meist aus Eigeninteresse an Spendenakquise – als Tross des Militärs von einem Konflikt zum nächsten und werden so als Teil des Interventionskomplexes wahrgenommen.

Die meisten Berührungspunkte zwischen Militärs und staatlichen bzw. nicht-staatlichen Hilfsorganisationen bestehen bei der Nutzung militärischer Infrastruktur und Transportkapazitäten für Notstandshilfe, dem militärischen Schutz von Konvois, Personal und der Verteilung von Hilfsgütern sowie beim Informationsaustausch. Im zeitlichen Verlauf ziviler Tätigkeiten von intervenierenden Militärs kann unterschieden werden zwischen einer hohen Intensität während und im unmittelbaren Anschluss an das militärische Eingreifen, einer Stabilisierungsphase, die zur schrittweisen Übergabe an zivile Autoritäten führt, und einer Rückzugsphase. Die Reichweite militärischen Engagements auf zivilen Feldern variiert in Abhängigkeit von der Konfliktphase, dem Umfang und der Dauer der Intervention und der militärischen Aufgaben während der Stabilisierungsphase.

### **CIMIC und andere Doktrinen**

In der NATO hat sich der Begriff CIMIC (*Civil-Military Cooperation*) für das gesamte Spektrum der Interaktion mit zivilen Organisationen bei Auslandseinsätzen eingebürgert. Da CIMIC sowohl die militärisch-politischen Grundsätze der Kooperation mit zivilen Akteuren als auch die operative Umsetzung umfasst, sind wiederholt Missverständnisse über die Reichweite des Konzeptes entstanden. Aus militärischer Sicht handelt es sich bei CIMIC um eine taktische Doktrin und mitnichten um eine Postkonflikt-Strategie mit entwicklungspolitischer Komponente. Allerdings ist zwischen den deklarierten Absichten, der tatsächlichen Praxis und den dauerhaften Effekten zu unterscheiden. Während mit CIMIC auf doktrinärer Ebene begrenzte Zwecke verfolgt werden, haben sich CIMIC-Einsätze zu regulären Bestandteilen multinationaler Protektorsregimes entwickelt. Zivile Projekte von NATO-Militärs beschränken sich nicht auf humanitäre Hilfe in

der unmittelbaren Endphase eines bewaffneten Konfliktes, sondern stellen einen integralen Bestandteil der Regierung in semi-souveränen Staaten während und nach bewaffneten Konflikten dar.

Militärische Beiträge zur humanitären Hilfe und zum Wiederaufbau werden im NATO-Selbstverständnis von mehreren Bedingungen abhängig gemacht: Unabhängigkeit des Militärkommandos, generelle Beschränkung auf Sicherheit, Abhängigkeit von vorhandenen Kapazitäten, Übernahme von zivilen Aufgaben nur in Ausnahmefällen, schnelle Übergabe an zivile Autoritäten, Vermeidung negativer Nebeneffekte und Achtung der Neutralität und Unparteilichkeit von humanitären Organisationen. Als spezifische CIMIC-Aufgaben werden die zivil-militärische Liaison, die Unterstützung des zivilen Umfeldes und die Unterstützung der Streitkräfte definiert. Als Prinzipien der Kooperation werden genannt: Transparenz, Vertrauensbildung, regelmäßige Kommunikation und die Absage an militärische Kontrollansprüche gegenüber zivilen Organisationen – aber auch umgekehrt keine zivilen Kontrollansprüche.<sup>2</sup> Dispute mit zivilen Akteuren bestehen kaum hinsichtlich dieser NATO-Grundsätze, sondern bezüglich der Ausweitung militärischer Missionen in der Praxis.

Im Jahre 2001 brachte der Generalinspekteur der Bundeswehr mit der Teilkonzeption Zivil-Militärische Zusammenarbeit (TK ZMZ Bw) ein eigenes Konzept heraus.<sup>3</sup> Gegenwärtig bestehen Unterschiede zwischen diesem Konzept und den CIMIC-Konzepten verschiedener westlicher Staaten in der Betonung von Subsidiarität, Vertrauensbildung gegenüber der lokalen Bevölkerung und begrenzt vorgehaltenen CIMIC-Kapazitäten. Zivil-Militärische Zusammenarbeit (ZMZ) soll sowohl der Funktionsfähigkeit der Bundeswehr bei Einsätzen dienen, als auch der Koordinierung von Unterstützungsleistungen für das zivile Umfeld. Die Kernaufgaben von ZMZ umfassen die Informationsgewinnung und Lagebeurteilung, die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen, Regierungsorganisationen, Nichtregierungsorganisationen (NROs) und dem örtlichen zivilen Umfeld, die befristete Übernahme ziviler Aufgaben, die Durchführung von humanitären Hilfsprojekten, Projekte zur Unterstützung des Wiederaufbaus sowie die Unterstützung der Vertriebenenrückkehr.

### **Zivil-militärische Kooperation in der Praxis**

Solange Auslandseinsätze der Bundeswehr auf den Verteidigungsfall beschränkt waren, diente CIMIC dazu, Auslandseinsätze jenseits des NATO-Gebietes innenpolitisch hoffähig zu machen – ein Mittel, um den engen außen- und militärpolitischen Aktionsradius, wie er sich noch beim ersten Golfkrieg gezeigt hatte, auszuweiten. 1992 führte die Bundeswehr in Somalia erstmals Aufgaben der zivil-militärischen Zusammenarbeit bei einem Auslandseinsatz durch. Die dortigen CIMIC-Projekte offenbarten Grundprobleme – Mängel bei der Bedarfsanalyse, fehlende Nachhaltigkeit und eine unzulängliche Verknüpfung mit dem Aufbau lokaler Verwaltungsstrukturen. Seit den Einsätzen auf dem Balkan erhielten die CIMIC-Einsätze der Bundeswehr eine neue Qualität: das Tätigkeitspektrum, der

<sup>2</sup> NATO Military Commission doctrine MC 411/1, [www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm](http://www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm).

<sup>3</sup> Bundesministerium der Verteidigung: Teilkonzeption Zivil-Militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr, Oktober 2001; siehe auch Einsatzführungskommando der Bundeswehr: Fachliche Weisung für die Planung und Durchführung der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit Ausland (ZMZ A) bei Einsätzen der Bundeswehr im Rahmen der Internationalen Krisenbewältigung, Februar 2003.

Umfang und die Dauer nahmen erheblich zu, zudem wurden für die Finanzierung Mittel der humanitären Hilfe, des EU-Stabilitätspaktes, von EU-Förderprogrammen sowie privaten Spenden genutzt. In Bosnien-Herzegowina wurden seit 1997 ca. 1.900 CIMIC-Einzelprojekte realisiert, die in der Hilfe für Flüchtlingsrückkehr und im Wiederaufbau, v.a. Wohnungen und öffentliche Infrastruktur, sowie der Bereitstellung von Transportkapazität bestanden. CIMIC-Einsätze im Kosovo umfassten die Winterbefestigung für Häuser, die Verteilung von Spendengütern, die Wiederherstellung von Schulgebäuden und Krankenhäusern, die Wasserversorgung und den Aufbau der Eisenbahn. In Mazedonien wiederum haben deutsche Soldaten beschädigte Häuser wieder aufgebaut sowie Schulen, Kindergärten und Ambulanzen repariert. Eine weitere Form der zivil-militärischen Interaktion bestand in Südosteuropa in der Erhebung von Zerstörungsumfang und Flüchtlingszahlen durch SFOR, respektive KFOR. In Afghanistan schließlich wurden CIMIC-Projekte beim Aufbau von Polizeihauptquartieren, Schulen, Kindergärten und von Ambulanzen durchgeführt.

Mit den *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) in Afghanistan ist eine neue Form zivil-militärischer Kooperation entstanden. Zivile und militärische Akteure agieren in einem gemeinsamen Organisationsrahmen, der vom Bundesverteidigungsministerium, dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) gestellt wird. Zivile Durchführungsorganisationen kooperieren mit militärischen Einheiten der Bundeswehr in einem "integrierten Ansatz", wobei eine zivil-militärische "Dreifachspitze" die militärische Dominanz verhindern soll. Die Bundeswehr betont, dass das ISAF-Mandat, dessen Auftrag im Gegensatz zur *Operation Enduring Freedom* nicht die Bekämpfung des Terrors beinhaltet, keine Spezialeinheiten innerhalb der PRT unterhält. Zumindest auf ministerieller Ebene (BMZ) sind grundsätzliche Bedenken seit der Umsetzung einer paritätischen Mitsprache hintangestellt worden. Die PRT sind der Präzedenzfall für die organisatorisch-politische Integration ziviler und militärischer Tätigkeiten im Rahmen einer gesamtstaatlichen Interventionsstrategie. Die Integration ist bisher auf die "Konfliktnachsorge" beschränkt, könnte sich jedoch künftig auch auf die gemeinsame Vorabplanung von Interventionen erstrecken.

Häufig anzutreffen ist eine spezifische Verknüpfung militärischer und ziviler Rollen im Bereich Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration von Kombattanten, der Entminung sowie bei der Reform des Sicherheitssektors im weiteren Sinne. Insbesondere im Kosovo, in Bosnien-Herzegowina, der Demokratischen Republik Kongo, in Afghanistan und im Irak leisteten bzw. leisten Militärs einen solchen Beitrag. Bei Maßnahmen zur Demobilisierung und Entwaffnung sind Militärs in einer bevorzugten Position. Die Kooperationsbereitschaft von (Ex-)Kombattanten ist höher als gegenüber zivilen Organisationen; das Militär verfügt über Zwangsmittel, Geheimdienstinformationen und Eskalationsdominanz im Falle mangelnder Einwilligung, und es beherrscht Techniken des sicheren und disziplinierten Umgangs mit Waffen.

### **Militärische Subordination im Irak**

Das Beispiel Irak belegt eine bislang unbekannte Unterordnung humanitärer und Wiederaufbauhilfe unter militärische Zielvorgaben und Hierarchien (vgl. Beitrag 2.2.). Die so genannten *Coalition Forces* (CF) haben von Beginn an humanitäre Hilfe und Infrastruk-

turmaßnahmen in die militärische Strategie eingebettet. Die UNO besitzt für die *Coalition Provisional Authority* (CPA) unter Paul Bremer eine untergeordnete, nur beratende Funktion. UN-Projekte, die einen politischen Einfluss auf den Transitions- und Demokratisierungsprozess haben könnten, werden von der CPA nicht genehmigt. Die UNO ist somit ihrer Autonomie beraubt, vom Willen der CPA hängt jede ihrer Aktivitäten ab. Eine ähnliche Strategie wird hinsichtlich der Nichtregierungsorganisationen verfolgt, die im Irak arbeiten. Nachdem der Versuch gescheitert war, alle NROs eine Verpflichtungserklärung gegenüber den CF unterschreiben zu lassen, werden vor allem Koordinationsgremien und Auflagen für Projekte der NROs zur Einflussnahme genutzt. Die NROs versuchen dieser Einflussnahme zu entgehen und haben mittlerweile eigene Koordinierungsgremien gegründet. Die CPA behält sich jedoch vor, die Arbeit der NROs zu kontrollieren, gegebenenfalls die Registrierung zu widerrufen sowie Eigentum und Infrastruktur zu beschlagnahmen, wenn gegen die sehr weit gefassten CPA-Regeln verstoßen wird. Eine wirkliche zivil-militärische Kooperation findet nicht statt. Hilfsorganisationen werden zu abhängigen Durchführungsorganen der Besatzungstreitkräfte. Aufgrund ihrer vermeintlichen oder tatsächlichen Nähe zu den Besatzungstruppen werden die zivilen Akteure als Konfliktpartei wahrgenommen, womit sich ihr Sicherheitsrisiko erhöht, da NROs zu Anschlagzielen für den irakischen Widerstand werden.

Vor dem Hintergrund der Irakerfahrungen haben die Vereinten Nationen im Mai 2003 Richtlinien für den Umgang ihres Personals mit den Besatzungsmächten im Irak erlassen, die jede gemeinsame Projektarbeit und gemeinsame Auftritte mit Vertretern der Besatzungsmächte untersagen. Auf die prekäre Sicherheitslage haben auch die anderen internationalen Organisationen und NROs reagiert. Das Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) zog große Teile seines internationalen Personals aus dem Irak zurück. Die britische Hilfsorganisation *Oxfam* entschied sich Ende August 2003, das gesamte Personal aus dem Irak abzuziehen und seine Programme zeitweilig einzustellen. Die Kosten für den Eigenschutz schnellten in die Höhe. NROs sehen den Hauptgrund für diese Entwicklung in der unscharfen Trennung zwischen militärischen und zivilen Akteuren.

## **Trends**

Die vorgestellten zivil-militärischen Einsätze offenbaren bestimmte Trends. In Postkonflikt-Situationen dienen entsprechende Einsätze der Verwandlung von Interventionsstreitkräften in "wohlwollende Protektoratsmächte." Zivile Projekte erleichtern die innenpolitische Legitimationsbeschaffung, weil Mandatsverlängerungen so parlamentarisch leichter zu erlangen sind. Das Militär ist insbesondere in Protektoratsgebieten ein eigenständiger Akteur, der unter einem Generalmandat weitgehend unabhängig von zivilen Vorgaben durch lokale Politik bzw. Verwaltung, aber auch eigenständig gegenüber UN-dominierten Verwaltungen agiert. Die für westliche Demokratien charakteristische zivil-demokratische Kontrolle gegenüber dem Militär ist in den Postkonflikt-Gebieten außer Kraft gesetzt. Entgegen den doktrinären Vorgaben nehmen der Umfang und die Dauer der CIMIC-Einsätze zu. Sie beziehen sich nicht allein auf akute Nothilfe, sondern auch auf Wiederaufbauleistungen, für die eigenständig Gelder eingeworben werden und bei denen die Bundeswehr oder andere NATO-Verbände als Generalauftragnehmer sowie als Koordinator für NROs fungieren. Beobachten lässt sich, dass CIMIC-Einsätze einen

sich selbst verstärkenden “Angebots-Push” auslösen. Positive Berichte über “*Hearts & Minds*”-Einsätze verschaffen Militärs ein humanitäres Image und mithin eine erhöhte Bereitschaft zum Engagement. Sie verbessern die Truppenmoral und mindern damit den Rückzugswillen. Zudem generieren sie örtliche Begehrlichkeiten auf Fortführung und haben so zumindest in einigen Fällen zur Verzögerung des Aufbaus lokaler Kapazitäten beigetragen.

Zwar betonen die Bundeswehrdokumente wiederholt, dass CIMIC-Maßnahmen nur “subsidiär” und in enger Abstimmung mit den Ministerien und zivilen Partnern in Deutschland und vor Ort durchgeführt werden sollen. Dennoch fehlt es in dem Prozess, der zur Übernahme solcher Aufgaben führt, bisher an transparenten und systematischen Auswahlkriterien und an hinreichender Koordination mit zivilen Akteuren. Hauptunterschiede zwischen Doktrin und Praxis bestehen darin, dass CIMIC-Einsätze nicht auf die Sicherheitsvorsorge beschränkt sind, “zivile” Mittel eigens eingeworben werden, zivile Aufgaben nicht die Ausnahme, sondern zum Regelfall geworden sind, eine schnelle Übergabe an zivile Autoritäten häufig fehlt und wiederholt gegenüber zivilen Organisationen Koordinationsansprüche geltend gemacht wurden. Die Projektidentifikation findet “von unten” und nicht durch ein Mandat “von oben” oder als Teil einer Entwicklungskonzeption statt. Eine vergleichende qualitative Evaluation von CIMIC-Einsätzen gibt es bisher nicht. CIMIC-Einsätzen wird Effizienz aber vor allem dann attestiert, wenn auf vorhandene militärische Infrastruktur zurückgegriffen werden kann und diese nicht erst aufzubauen ist.

### **Kritik an zivil-militärischen Kooperationsvorhaben**

Das Rollenverständnis traditioneller humanitärer NROs bzw. von Entwicklungshilfeorganisationen wird durch CIMIC-Einsätze herausgefordert. Als Folge militärischer Interventionen können zunächst kurz- und mittelfristig humanitäre Krisen hervorgerufen werden (z.B. Kosovo, Afghanistan und Irak), die für die Erreichung übergeordneter politischer oder militärisch-politischer Ziele als unvermeidlich gelten. Das Militär der Herkunftsstaaten von NROs ist nicht mehr eine neutrale Kraft (traditionelle “Blauhelme”), sondern Konfliktpartei. Darüber hinaus wird eine Unterscheidung zwischen den Zielsetzungen der Regierungen bzw. Militärs der intervenierenden Staaten und den NROs erschwert, wenn diese direkt oder indirekt in die Vorbereitung, Durchführung und “Nachsorge” von bewaffneten Interventionen einbezogen sind. Schließlich nehmen Militärs temporär oder dauerhaft Wiederaufbau-Aufgaben nach der Beendigung militärischer Konflikte wahr, die traditionell zum Spektrum von NROs oder zivilen Organen gehören.

Kritik an CIMIC-Einsätzen betrifft insbesondere die Reichweite: humanitäre Hilfe, der Schutz der Menschenrechte, wirtschaftliche, kulturelle Aufgaben und die “Demokratisierung” sollten von zivilen Organisationen wahrgenommen werden. Beobachter kritisieren zudem offene oder versteckte Kontroll- und Konditionierungsversuche seitens des Militärs sowie eine mangelnde Bereitschaft zu gleichberechtigter Kommunikation, eine Instrumentalisierung von CIMIC für Propagandazwecke und ein bisweilen geringes Verständnis dafür, dass Hilfsorganisationen politisch “neutral” sein müssen. Problematisch ist ferner, dass nationale CIMIC-Projekte, die der Projektion von nationalen Selbstbildern dienen, gegenüber multilateralen Vorhaben dominieren. Zusätzlich moniert wird



die Nutzung bzw. Einwerbung von humanitären Hilfsgeldern bzw. Entwicklungshilfegeldern durch die Bundeswehr trotz der geringen entwicklungspolitischen Kompetenz von Militärs. Darüber hinaus haben die im Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen zusammen geschlossenen Vereine (VENRO) an den militärisch-zivilen Wiederaufbauteams in Afghanistan kritisiert, dass diese in Zielsetzung und Logik militärisch ausgerichtet seien, das Mandat und die jeweilige Aufgabenstellung nicht ein- bzw. abgegrenzt seien, ein politisches Konzept fehle, die Grenze zwischen militärischen und humanitären Aufgaben verwischt werde und die Unabhängigkeit der Hilfsorganisationen in Frage gestellt sei. Kritik gibt es aber auch von Seiten der Bundeswehr – NROs bzw. die Entwicklungszusammenarbeit würden die hehren Prinzipien häufig selbst nicht einhalten. Nationale bzw. die Eigeninteressen der Hilfsorganisationen setzten sich bisweilen ohne oder mittels absichtlich übertriebener Bedarfsanalysen durch. Schließlich solle humanitäre Hilfe nicht primär dem Wohl der “humanitären Organisationen” dienen.

Die konkrete Zusammenarbeit der Bundeswehr mit Hilfsorganisationen entwickelt sich hingegen häufig pragmatischer als die Grundsatzkritik, etwa der VENRO-Verbände, vermuten lässt. Positiv fällt gewöhnlich die Bewertung des militärischen Beitrags in Bezug auf die Wahrung öffentlicher Sicherheit, Infrastrukturleistungen und die Katastrophenhilfe aus. Von deutschen NROs wird zudem der Eindruck vermittelt, dass die Zusammenarbeit mit der Bundeswehr in Einsatzgebieten kooperativer verläuft als beispielsweise die mit US- oder französischen Militärs.

### **Entsendegesetz – ein Blankoscheck?**

Seit dem Ende des Irak-Krieges wird über ein Entsendegesetz für den Einsatz deutscher Streitkräfte im Ausland diskutiert (vgl. Beitrag 5.1.). Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes von 1994 hatte den Parlamentsvorbehalt bestätigt, den Terminus “bewaffneter Einsatz” jedoch nicht geklärt. Die Bundestagsdebatten zeigen einen breiten Konsens für ein Entsendegesetz, nicht jedoch zu dessen konkreter Ausgestaltung. Während einige den Parlamentsvorbehalt für jede Art von Einsatz aufrecht erhalten wollen, bevorzugen die SPD und die CDU eine Abstufung: Einsatzverlängerungen, Findungskommissionen und “Kleinstinsätze” sollen von der Regierung beschlossen werden können. Für zivile Einsätze der Bundeswehr ist dies von Bedeutung. Da zivile Maßnahmen oft als Beitrag zur humanitären Hilfe oder zum Wiederaufbau gesehen werden, könnten solche Aktivitäten in Zukunft ohne das Parlament entschieden werden. Zentral hierfür wird die Definition eines “bewaffneten Einsatzes” sein. Da es den Fraktionen im deutschen Bundestag nicht gelungen ist, einen gemeinsamen Gesetzentwurf zu erarbeiten, bringt die Regierungskoalition ihren Entwurf im Frühjahr 2004 allein ein. Mit dem “Parlamentsbeteiligungsgesetz” werden Verfahren vereinfacht und aus dem Parlament in die Fraktionen und Ausschüsse verlegt. Schon bei der Begriffsbestimmung im Entwurf werden die Zustimmungspflichten des Parlaments reduziert. So bedarf es in Zukunft keiner Zustimmung mehr bei vorbereitenden Maßnahmen und Planungen, ebenso wenig für “humanitäre Hilfsdienste und Hilfsleistungen, bei denen die Waffen lediglich zum Zweck der Selbstverteidigung mitgeführt werden.”<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Deutscher Bundestag: 15. Wahlperiode, Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Entwurf eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes.

CIMIC-Einsätze der Bundeswehr könnten demnächst also ohne Parlamentsentscheid durchgeführt werden. Bei militärischen Einsätzen mit "geringer Intensität" soll ein "vereinfachtes Verfahren" zum Zuge kommen, bei dem die Zustimmung für einen Einsatz automatisch erfolgt, wenn nicht innerhalb von sieben Tagen von einer Fraktion oder fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages eine Befassung verlangt wird. Die "geringe Intensität" gilt vor allem für "einzelne" Armeeingehörige, die Dienst in verbündeten Streitkräften leisten. Die Bundesregierung will damit vor allem der Forderung der NATO nachkommen, die die Funktionalität von Stäben mit deutscher Beteiligung gefährdet sah.

### **Autonomie oder Rollenergänzung?**

Grundsätzlich werden die NROs und die Entwicklungspolitik ihre relative Autonomie nur wahren können, wenn sie Interventionen politisch bewerten und gegebenenfalls bereit sind, das Streben nach Ressourcenkontrolle und Einfluss hintanzustellen. Sofern ein Einvernehmen über den Sinn einer Intervention besteht, plädieren wir – in Abwägung von dissoziativen, kompetitiven oder komplementären Rollenverteilungen bzw. einer Rollenfusion – für ein komplementäres Verhältnis: Sicherheitskräfte sollten primär Gewalt kontrollieren, Nothilfe schützen und humanitäre Organisationen logistisch unterstützen. Erstrebenswert ist die Identifikation der Schnittstellen notwendiger zivil-militärischer Kooperation möglichst vor einer Mandatserteilung. Dies betrifft vor allem die öffentliche Sicherheit, die Demobilisierung von Kombattanten und die Unterstützung durch militärische Infrastruktur. In Fällen, wo eine enge Kooperation nicht sachlich unabdingbar erscheint, könnte die Entwicklungspolitik auf eine klare organisatorische, physische und nach außen sichtbare Trennung militärischer und ziviler Tätigkeiten drängen. Die Entwicklungspolitik muss allerdings auch glaubhaft machen, dass es ihr nicht allein um Mitbestimmungs- und Ressourcenansprüche zu tun ist. Gegenüber Schlüsselakteuren müsste nachgewiesen werden, dass Wiederaufbaumaßnahmen, die man nicht dem Militär überlassen will, effizienter, effektiver, nachhaltiger, transparenter, konfliktreduzierender und möglicherweise kostengünstiger durch zivile Durchführungsorganisationen erbracht werden können. Der Anspruch auf "Definitionshoheit" der Entwicklungspolitik bzw. humanitärer Organisationen wird nicht kraft moralischer Alleinvertretungsansprüche oder bisheriger Monopolstellung durchsetzbar sein.

Koordination sollte der Offenlegung langfristiger Ziele der zivilen und militärischen Akteure, der Arbeitsteilung entsprechend den komparativen Vorteilen, dem Abschluss von Vereinbarungen über militärische Unterstützungsleistungen und der Bildung von gemeinsamen Gremien dienen. In der Bundesrepublik fehlt ein arbeitsfähiges und kompetentes interministerielles Gremium, das der Einsatzvorbereitung dient – der Bundessicherheitsrat erfüllt diese Aufgabe nicht. Nötig scheint eine institutionalisierte, ressortübergreifende Abstimmung. Neben der interministeriellen Koordination bedarf es jedoch auch einer vorbereitenden Koordination mit NROs – stets auf freiwilliger Basis –, für die identifizierbare Kontaktstellen notwendig sind.

Am wenigsten bedenklich scheint militärische Assistenz mit geringer oder ohne Bewaffnung in humanitären Krisensituationen (vgl. Beitrag 5.3.). Aus sicherheitspolitischer Sicht scheint ein Einsatz von CIMIC-Kräften aber auch sinnvoll in eskalationsträchtigen Situationen, die eine hohe Mannstärke und / oder besondere Ausrüstung erfordern, in un-

sicheren Regionen sowie in Fällen, wo eine schnelle Reaktion auf überraschende und massive humanitäre Probleme erforderlich ist. Während anhaltender Kampfhandlungen sollte die Kooperation zwischen Militärs, humanitären Organisationen und der Entwicklungszusammenarbeit die Ausnahme sein und sich auf Informationsaustausch beschränken. Die intensivste Kooperation wird in der unmittelbaren Übergangsphase von Kampfhandlungen zur Stabilisierung stattfinden. Eine weitgehende Trennung ziviler und militärischer Wiederaufbaukomponenten ist dann angeraten, wenn sich die Sicherheitslage weitgehend stabilisiert hat. Bei Gleichwertigkeit ziviler und militärischer Angebote ist den zivilen und lokalen Anbietern generell der Vorrang zu geben. Sofern die Mission einer humanitären Organisation (z.B. Rotes Kreuz) durch die Nähe zum Militär diskreditiert wird, sollte deren Unabhängigkeit respektiert werden. Dies betrifft unter anderem auch die Abgrenzung von geheimdienstlicher Tätigkeit und Kooperation mit NROs.

Da der Trend zur Ausweitung ziviler Einsätze intervenierender Streitkräfte anhalten dürfte, bedarf es entwicklungspolitischer Grundsatzüberlegungen bei den Militärs. Die zunehmende Einwerbung von Mitteln der Entwicklungshilfe durch die Bundeswehr und die eigenständige Durchführung und Abrechnung von CIMIC-Projekten in großem Maßstab erfordern einen systematischen Erfahrungsaustausch mit internationalen Organisationen und NROs, den Aufbau von Expertenpools und Qualitätsmanagement. Wesentlich scheint, dass für militärisch-zivile Einsätze der Zeitrahmen fixiert und eine Übergabestrategie eingeplant ist. Bei militärischen Wiederaufbauleistungen sollten Kosten-Nutzen-Nachweise erbracht und die Stärkung lokaler Eigenverantwortung beachtet werden. Für die Effizienzbewertung bedarf es schließlich hinreichender Evaluierungsinstrumente. Unbeschadet der gemachten Vorschläge werden sich die zivil-militärischen Spannungen nur begrenzt durch verbesserte Koordination und Kommunikation abbauen lassen – die Konkurrenz um Ressourcen und Einfluss ist kein Kommunikationsproblem.

**Andreas Heinemann-Grüder/Tobias Pietz**

## 4.2. Nachkrieg auf dem Balkan: Die Rolle internationaler Polizeimissionen bei der Friedenskonsolidierung

### Der Bedeutungszuwachs internationaler Polizei in Friedensmissionen

Im Rahmen von Missionen der UNO und regionaler Organisationen wie EU und OSZE zur Friedenskonsolidierung spielen internationale Polizeikomponenten eine immer bedeutendere Rolle. Operierten die Vereinten Nationen während des Kalten Krieges in der Regel nur in zwischenstaatlichen Konflikten, indem sie Blauhelmsoldaten als Puffer zwischen zwei verfeindeten Armeen stationierten, waren es seit den 1990er Jahren fast ausnahmslos innerstaatliche Konflikte, mit denen sich die Weltorganisation konfrontiert sah. Zur Lösung dieser Konflikte, die sich oft in einem anarchischen Umfeld abspielten, bedarf es des Aufbaus rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen, für deren Absicherung eine internationale Polizeitruppe von zentraler Bedeutung ist. Soldaten können durch ihre Präsenz zwar den Ausbruch großflächiger Gewalt zwischen Konfliktparteien verhindern, die Aufgaben einer Schutz-, Kriminal- oder Verkehrspolizei können und wollen sie hingegen mangels adäquater Ausbildung und Ausstattung nicht wahrnehmen. Daher wird für Missionen in Ländern, in denen die lokale Polizei aufgelöst oder aufgrund vorausgegangener schwerer (Menschen-) Rechtsverstöße bei der Bevölkerung diskreditiert ist, eine internationale Polizei benötigt, die durch konsequente Rechtsdurchsetzung unter Beachtung von Rechtsstaatsprinzipien das Vertrauen der Bevölkerung gewinnt und somit Selbstjustiz zuvorkommt. Die Notwendigkeit eines funktionierenden Justizwesens sei hier nur am Rande erwähnt.

Der Bedeutungszuwachs der Polizeikomponente in internationalen Friedensmissionen spiegelt sich in der Entwicklung der *Peacekeeping*-Missionen in quantitativer wie qualitativer Hinsicht wider. Waren in der Namibia-Mission (1989-1990) noch knapp 1.500 UN-Polizisten lediglich zur Beobachtung der lokalen Polizeikräfte im Einsatz, so kamen im Laufe späterer Missionen bei stetigem Personalanstieg auch Aufgaben wie Aufbau und Ausbildung lokaler Polizeieinheiten hinzu. Im kroatischen Ostslawonien (UNTAES) und in Bosnien-Herzegowina (UNMIBH) waren rund 3.000 UN-Polizisten mit dem Aufbau und der Beaufsichtigung multiethnischer Polizeien beauftragt. Damit trug man der Erkenntnis Rechnung, dass der Erfolg einer Friedensmission weitgehend von der Leistung der lokalen Polizei nach dem Abzug der internationalen Sicherheitskräfte abhängt. Die Gewährleistung der inneren Sicherheit ist eine Grundvoraussetzung für die sozio-ökonomische Stabilisierung von Krisenregionen: Die lokale Polizei muss daher fähig und willens sein, Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, demokratische Institutionen zu schützen und gegen Korruption, organisierte Kriminalität und Terrorismus konsequent vorzugehen.

Den quantitativen wie qualitativen Höhepunkt in der Geschichte internationaler Polizeieinsätze stellt seit Juni 1999 die Kosovo-Mission der Vereinten Nationen (UNMIK) dar. Den UN-Polizisten wurde zusätzlich zu den bereits üblichen Überwachungs- und Ausbildungsaufgaben die Verantwortung für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit übertragen. Die vom UN-Sicherheitsrat autorisierten 4.718 UN-Polizisten bilden zudem das bislang mit Abstand größte Polizeikontingent in UN-Friedensoperationen.

Im Folgenden wird gezeigt, welche Beiträge die internationalen Polizeimissionen von UNO (Kosovo, Ostslawonien, Bosnien-Herzegowina), OSZE (Ostslawonien, Kosovo, Südserbien, Mazedonien) und EU (Bosnien-Herzegowina, Mazedonien) auf dem Balkan geleistet haben. Da das Mandat der Kosovo-Mission sowohl bezüglich der Aufgabenstellung als auch mit Blick auf die Implementierungsmöglichkeiten seitens der Polizeikomponente am umfangreichsten ist, steht diese Mission im Mittelpunkt. Der massive und sowohl von UNMIK und KFOR als auch von unabhängigen Beobachtern nicht erwartete Gewaltausbruch von Mitte März 2004 gibt dabei Anlass für eine Neubewertung der Sicherheitslage im Kosovo, so dass einige Einschätzungen, die sowohl auf statistischen Angaben wie persönlichen Eindrücken des Autors basierten, im Nachhinein relativiert werden müssen.

## **Die Bilanz der Polizeimissionen**

### **Reform und Aufbau der lokalen Polizei**

Eine weitgehend positive Bilanz kann in allen Fällen beim Aufbau, der Ausbildung und der Beratung der lokalen Polizeiapparate gezogen werden. In Ostslawonien und Bosnien-Herzegowina wurden die übergroßen, von den Konfliktparteien zu Kriegszwecken militarisierten und nach ethnischen Kriterien zusammengesetzten Polizeiapparate radikal umstrukturiert. In Ostslawonien, Bosnien-Herzegowina und Mazedonien wurden paramilitärische Polizeieinheiten aufgelöst (im Kosovo ergab sich dies durch den Abzug serbischer Polizeieinheiten zu Beginn des KFOR-Einmarsches von selbst) und in allen Krisenregionen multiethnische Polizeiverbände gegründet. In Ostslawonien, Bosnien und im Kosovo wurde die Personalstärke der Polizei an das Niveau westlicher Staaten angeglichen. In Mazedonien und in Südserbien stand diese Entwicklung noch aus (vgl. Beitrag 1.3.). Im Zuge umfangreicher Ausbildungsmaßnahmen wurden den lokalen Polizisten die Prinzipien demokratisch-rechtsstaatlicher Polizeien vermittelt, was nach Ansicht aller Missionsleitungen zu einer zufriedenstellenden bis sehr guten Arbeitsweise des überwiegenden Teils der lokalen Polizisten geführt hat.

Die positive Bilanz wird jedoch durch die Tatsache relativiert, dass die Integration von "Minderheitenpolizisten" vor allem in den Polizeiapparaten der bosnisch-kroatischen Föderation und der Republika Srpska noch längst nicht so weit fortgeschritten ist, wie anfangs erhofft. Besonders schleppend verläuft dieser Prozess nach wie vor in der Republika Srpska. In Südserbien und Mazedonien wurden die angestrebten Ausbildungszahlen an Polizisten der Minderheitengruppen zwar erreicht, eine gemessen an den tatsächlichen Bevölkerungsverhältnissen ausreichende Repräsentanz der Minderheiten in den Polizeiapparaten und dort insbesondere in den Führungspositionen liegt jedoch noch in weiter Ferne. Lediglich im Kosovo, wo die lokale Polizei von OSZE und UN von Grund auf neu gebildet wurde, sind die Minoritäten angemessen vertreten oder – wie die Serben – gar überrepräsentiert. Zu den ersten multiethnischen Polizeistationen des Kosovo, deren Leitung von der UNO inzwischen an die lokale Polizei übergeben wurde, gehören auch Polizeistationen in Gemeinden mit überwiegend serbischer Bevölkerung, die von Serben geleitet werden und in denen mehrheitlich Serben ihren Dienst versehen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Vgl. UNMIK Division of Public Information: Focus Kosovo, December 2002, April 2003 und December 2003.

Alle Missionsleitungen sprechen von einem professionellen und kooperativen Verhalten der lokalen Polizisten, sowohl was die Arbeit innerhalb der ethnisch gemischten Einheiten als auch die Beziehung zur lokalen Bevölkerung anbelangt. Der Polizeisektor stellte und stellt in allen Missionsgebieten einen positiven, wenn nicht gar den einzigen gesellschaftlichen Bereich dar, in dem von einem partnerschaftlichen Miteinander der verschiedenen Volksgruppen die Rede sein kann. In der Politik, der Justiz, der Bildung oder öffentlichen Verwaltung haben die interethnischen Beziehungen einen ähnlichen Normalisierungsgrad bei weitem noch nicht erreicht.

### **Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung**

Auch in diesem Bereich können die Missionen – einschließlich der im Kosovo – bis März 2004 grundsätzlich auf positive Entwicklungen verweisen. Alle Missionen haben – nach zum Teil erheblichen Anlaufschwierigkeiten aufgrund personeller und materieller Engpässe, in deren Folge sich im Missionsgebiet friedensgefährdende “Sicherheitsstrukturen” verfestigen konnten (Ostslawonien, Bosnien-Herzegowina) oder gar ein Sicherheitsvakuum entstand (Kosovo) – letztendlich zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit beitragen können. Während die internationale Polizei in Ostslawonien, Bosnien, Südserbien und Mazedonien aufgrund fehlender Exekutivbefugnisse auf die Kooperation der lokalen Sicherheitsbehörden und auf die Unterstützung durch die internationalen Streitkräfte angewiesen war, hat die mit eigenen Exekutivbefugnissen versehene UN-Polizei im Kosovo von der KFOR sukzessive die Verantwortung für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung übernommen.

Vor allem in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo war es zu Beginn der Missionen allerdings immer wieder zu gewaltsamen Konfrontationen zwischen Individuen und kleineren Gruppen der verschiedenen Ethnien gekommen. Auch wenn die serbische Minderheit im Kosovo noch bis Ende 2002 in der Regel streng von der albanischen Bevölkerung abgeschirmt werden musste, um sie vor Übergriffen extremistischer Albaner zu schützen, so hatte sich in allen Missionen bis zum Jahre 2004 die Sicherheitslage augenscheinlich deutlich entspannt. Die Mordraten in den Krisengebieten bewegten sich inzwischen auf dem Niveau westeuropäischer Großstädte oder lagen deutlich darunter, und auch im Kosovo benötigten die meisten serbischen Gemeinden und serbisch-orthodoxen Einrichtungen keinen permanenten Schutz mehr. Die ethnisch gemischten Polizeieinheiten verrichteten vielerorts zur Zufriedenheit der Bevölkerung ihre Arbeit.

Der Schutz der Menschen- und Bürgerrechte, des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit, auf Meinungs-, Versammlungs- und Bewegungsfreiheit schien der UNMIK daher nur noch in einigen wenigen Regionen im Norden und Westen des Kosovo Probleme zu bereiten. Dafür verantwortlich waren in erster Linie albanische Extremisten, die durch vereinzelt Anschläge die serbische Bevölkerung immer wieder in Angst und Schrecken versetzten und damit die Rückkehr serbischer Flüchtlinge zu verhindern suchten.

Während also schwere Verbrechen wie Mord, versuchter Mord oder Entführungen stark zurückgegangen waren, stagnierten die Zahlen bei anderen Verbrechen (Raubüberfälle, Vergewaltigungen) oder nahmen teilweise auch zu (Brandstiftungen). Die UNMIK begründete den Anstieg von weniger schweren Verbrechen mit der wachsenden Bereitschaft der Opfer, sich an die lokale und internationale Polizei zu wenden und wertete

dies letztlich als einen Erfolg ihrer Arbeit.<sup>2</sup> Anfängliches Misstrauen und Schweigen gegenüber der internationalen Polizei war zunehmender Informationsbereitschaft gewichen, selbst im Hinblick auf solch sensible Problembereiche wie familiäre und sexuelle Gewalt. Der Informationsfluss war nach wie vor dann gestört, wenn die Informanten Racheakte befürchteten oder wenn politische *Hardliner* auf die Bevölkerung Druck ausübten, mit der lokalen und internationalen Polizei nicht zusammenzuarbeiten, wie es im serbisch dominierten Norden Mitrovicas bis November 2002 – und in einigen serbischen Enklaven auch bis März 2004 der Fall war. Und dies selbst dann, wenn die internationale Polizei versuchte, Morde an Serben aufzuklären.<sup>3</sup>

Bei der Bevölkerung genoss die UN-Polizei somit weitgehend Akzeptanz, auch wenn es durchaus zum Teil rassistisch bedingte, zum Teil auch berechtigte Vorbehalte gegen Polizisten aus einigen Ländern, die selbst nicht über rechtsstaatliche Strukturen verfügen, gab. Die Anwesenheit von Polizeibeamten aus Westeuropa oder Nordamerika wurde hingegen fast ausnahmslos begrüßt. Die internationale Polizei erhielt vom Großteil der Bevölkerung im Kosovo selbst dann Zuspruch, wenn sie ehemalige UCK-Kämpfer wegen deren mutmaßlichen Beteiligung an Kriegsverbrechen oder an politisch motivierten Straftaten festnahm. Organisierte Demonstrationen gegen die Polizei fanden in solchen Fällen kaum Zulauf und spiegelten offensichtlich nicht das tatsächliche Stimmungsbild wider.

Negativ fällt die Bilanz der Missionen hingegen hinsichtlich der Ausbreitung der organisierten Kriminalität aus, die laut einem Europolbericht von Ende 2003 die größte „importierte Bedrohung“ für die EU im Bereich des Drogen- und Menschenhandels darstellt.<sup>4</sup> Das Kosovo gilt als wichtigstes Transitland für den Schmuggel von Zigaretten, Drogen und Waffen aus Südosteuropa nach Westeuropa. Die *International Police Association to Fight Narcotics Trade* schätzt, dass jeden Monat vier bis fünf Tonnen Heroin vom Kosovo aus nach Serbien-Montenegro geschmuggelt werden, von wo aus sie über Italien, Bosnien-Herzegowina oder Ungarn auf die europäischen Märkte gelangen.<sup>5</sup> Im Bereich Menschenhandel gelten das Kosovo und Bosnien-Herzegowina als wichtige Transitländer für rund 120.000 Frauen und Mädchen, die jedes Jahr von Händlerringen aus GUS-Ländern und Staaten Südosteuropas nach Europa geschleust und zumeist sexuell ausgebeutet werden.<sup>6</sup> Zur „Ehrenrettung“ der internationalen Polizeikontingente muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass die Ausbildungs- und Beratungsmandate von UNO, OSZE und EU ihnen nur begrenzten Spielraum im Kampf gegen die grenzüberschreitende Kriminalität ließen und lassen, da sich die Aufgaben auf die Vermittlung von Expertise und die technische Unterstützung beim Aufbau von Grenzpolizeien und Zoll, die Unterstützung zur Koordination und Effektivierung lokaler Strafverfolgungsorgane und die Beratung bei einschlägigen Gesetzesänderungen beschränken, ihr Einfluss somit nur ein mittelbarer ist. Lediglich die UNMIK-Polizei im Kosovo besitzt aufgrund ihrer

2 Statistical Office of Kosovo: Crimes reported to the Police, unter: [www.sok-kosovo.org/statistics/crime.htm](http://www.sok-kosovo.org/statistics/crime.htm).

3 Interview mit Polizeistationsleiter im Kosovo im September 2003.

4 Vgl. Beta: Serbian Gangsters Moving in on Heroin Queen, unter: [www.orgkriminal.org/e/prin.asp?id=950](http://www.orgkriminal.org/e/prin.asp?id=950) (7.2.2004).

5 Vgl. Beta: The Drug Trail, unter: [www.orgkriminal.org/e/prin.asp?id=735](http://www.orgkriminal.org/e/prin.asp?id=735) (29.11.2003).

6 Zum Vergleich der Zahlen siehe: IOM: Victims of Trafficking in the Balkans, S. 2, unter: [www.iom.int/DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/balkan\\_trafficking.pdf](http://www.iom.int/DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/balkan_trafficking.pdf); UNHCR: Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe, S. 4, unter [www.unhcr.ch/women/trafficking.pdf](http://www.unhcr.ch/women/trafficking.pdf) (23.02.2004).

eigenen Exekutivbefugnis einen weitaus größeren Spielraum für Maßnahmen im Kampf gegen das organisierte Verbrechen.

Allerdings vergingen im Kosovo rund drei Jahre, bis die UN-Polizei neben schlagkräftigen Spezialeinheiten zur Bekämpfung von Drogenhandel, Menschenhandel und illegaler Prostitution auch über die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen (beispielsweise Strafgesetzbuch, Zeugenschutzprogramm, Erlass zum Einsatz technischer Hilfsmittel für verdeckte Ermittlungen) und die technischen Mittel zur Durchführung der verdeckten Ermittlungen verfügte. Ebenso fehlte es anfangs an Vereinbarungen über die Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden von Nachbarstaaten und mit internationalen Polizeibehörden, um das grenzüberschreitende organisierte Verbrechen effektiver bekämpfen zu können. Darüber hinaus machten die fehlende Kenntnis lokaler Strukturen und Sprachen und das anfänglich mangelnde Vertrauen der Bevölkerung die Gewinnung und Auswertung relevanter Informationen praktisch unmöglich. Gerade im Kosovo bilden familiäre Bindungen vielfach das informelle Gerüst krimineller Netzwerke, die von Außenstehenden kaum zu infiltrieren sind. Durch die Integration einheimischer Polizisten in die Kripo versuchte UNMIK ab dem Jahr 2003, dieses Problem zu mindern.<sup>7</sup> Allerdings hat sich auch der Rückgriff auf lokale Polizisten als problematisch erwiesen. Erstens sind diese im Vergleich zu ihren internationalen Kollegen viel kürzer und weniger intensiv ausgebildet und verfügen kaum über praktische Erfahrung in der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, zweitens ist die Sicherheitsüberprüfung dieser Polizisten bei ihrer Rekrutierung ein schwieriges Unterfangen.

Eine unabhängige Erfolgsbewertung des Kampfes gegen das organisierte Verbrechen ist schwierig, da es kaum Statistiken gibt und die UNMIK-Polizei mit dem Hinweis auf laufende Ermittlungen und Strafverfahren nur wenige Daten veröffentlicht. Gleichwohl gibt es einige Meldungen über Fortschritte im Kampf gegen das organisierte Verbrechen: So verweisen Polizeiberichte des Jahres 2002 auf diverse Erfolge bei der Bekämpfung des illegalen Drogen-, Zigaretten- und Treibstoffhandels, wo Schmuggelgut im Wert von über fünf Mio. Euro sichergestellt wurde.<sup>8</sup> Im Kampf gegen Frauenhandel und sexuelle Ausbeutung konnte UNMIK 2001 die Festnahme von 177 Personen und die Schließung von 55 Bordellen und Nachtclubs vermelden. Dabei wurden 131 Frauen, darunter 21 Minderjährige, und im Folgejahr nochmals 180 Frauen befreit, wobei UNMIK die Anzahl der tatsächlich verschleppten Frauen allerdings doppelt so hoch schätzte.<sup>9</sup> Zu den spektakulärsten Verurteilungen zählte 2002 die Verhängung einer viereinhalbjährigen Haftstrafe gegen ein prominentes Führungsmitglied des organisierten Verbrechens, Sabit Geci, wegen Beteiligung am Menschenhandel und Förderung der Zwangsprostitution.<sup>10</sup>

Ungeachtet des fortdauernden Gefahrenpotenzials, das von der organisierten Kriminalität für die innere Sicherheit auf dem Balkan und in West- und Mitteleuropa ausgeht, scheint der Strafverfolgungsdruck der internationalen Gemeinschaft auf das organisierte Verbrechen im Kosovo erste Wirkungen zu zeigen. So haben nach Ansicht des tsche-

7 UNMIK Division of Public Information: Focus Kosovo, December 2003.

8 Vgl. UNMIK: Focus Kosovo, a.a.O., October 2002, February, April 2003 und August 2002; vgl. auch UNMIK: Police Report 2002, unter: [www.unmikonline.org/civpol/reports/Police%20Report%202002%20-%20Book.pdf](http://www.unmikonline.org/civpol/reports/Police%20Report%202002%20-%20Book.pdf).

9 UNMIK: Police in Kosovo 2001, a.a.O.

10 UNMIK: Police Report 2002, a.a.O.



chischen nationalen Zentrums zur Drogenbekämpfung die Kosovo-Albaner ihre Vorherrschaft im Drogenhandel auf dem Balkan verloren. Als Hauptdrogenlieferanten gelten nun Organisationen, die in Albanien und Serbien operieren. Die Drogenströme machen zunehmend einen Bogen um das Kosovo.<sup>11</sup>

### **Der Gewaltausbruch im Kosovo im März 2004**

Wie trügerisch der Eindruck einer relativ entspannten Sicherheitslage im Kosovo jedoch war, führte im März 2004 der seit 1999 mit Abstand massivste Ausbruch von Gewalt vor Augen. Als Auslöser genügte das von einigen kosovo-albanischen Medien geschürte Gerücht, eine Gruppe Serben hätte im Raum Mitrovica vier albanische Jungen in einen Fluss gehetzt, von denen drei ertranken. Der daraufhin zunächst friedlich verlaufende Protest einiger tausend Albaner im Süden Mitrovicas schlug jedoch rasch in eine massive Konfrontation zwischen Serben und Albanern an der Brücke um, die den serbischen vom albanischen Stadtteil trennt.

Während die Bilder dieser Unruhen an viele ähnliche Vorfälle der vergangenen Jahre in Mitrovica erinnerten, stellten die nachfolgenden und an 33 verschiedenen Orten des Kosovo fast gleichzeitig ausbrechenden Gewalttaten von Albanern an Serben eine völlig neue Dimension der Gewalt seit dem Ende des Krieges dar, von der sowohl die KFOR-Truppen als auch die internationale und einheimische Polizei völlig überrascht wurden. Den insgesamt rund 50.000 teils gewaltbereiten Demonstranten, die offensichtlich gut auf die Ausschreitungen vorbereitet waren, standen sowohl die rund 3.500 internationalen und 5.000 einheimischen Polizisten als auch die 17.000 KFOR-Soldaten oft hilflos gegenüber, da die Einsatzkräfte im Zuge der chaotischen Sicherheitslage völlig zersplittert waren. Galt es doch über 200 serbische Enklaven gleichzeitig zu schützen. Zudem zeigte selbst der Einsatz von Tränengas und Gummigeschossen seitens der UN-Spezialpolizeigruppen und einiger KFOR-Einheiten häufig nicht die erhoffte Wirkung, so dass sich die Sicherheitskräfte primär auf die Evakuierung gefährdeter Serben konzentrierten und nicht immer konsequent gegen die anschließenden Brandschätzungen und Plünderungen des albanischen Mobs einschritten.

Auf den Einsatz von Schusswaffen verzichteten die Sicherheitskräfte weitgehend, um nicht durch ein Blutbad die weitere Eskalation der Gewalt heraufzubeschwören. Lediglich in fünf Fällen erschossen die Sicherheitskräfte Gewalttäter in Notwehr. Insgesamt starben bei den zweitägigen Unruhen elf Albaner und acht Serben. Unter den rund 900 Verletzten befanden sich auch 63 Soldaten und 117 Polizisten. Über 3.600 Serben mussten evakuiert werden, über 800 Gebäude gingen in Flammen auf oder wurden beschädigt, darunter 29 religiöse Einrichtungen der Serben. Neben demolierten Polizeistationen musste UNMIK die Zerstörung von über 70 Fahrzeugen registrieren.<sup>12</sup>

Die von serbischer wie internationaler Seite vielfach kritisierte UN-Verwaltung versprach, die Verantwortlichen der Ausschreitungen zur Rechenschaft zu ziehen. Eine Woche nach den Unruhen befanden sich über 200 mutmaßliche Gewalttäter in Gewahrsam.

Die Folgen des Gewaltausbruchs sind noch nicht abschätzbar. Der Entspannungsprozess, der in einigen ethnisch-gemischten Gebieten des Kosovo durchaus eingesetzt hatte, erlitt auf jeden Fall einen schweren Rückschlag. Auch ist noch nicht abzusehen, wie das

<sup>11</sup> Vgl. Beta, a.a.O.

<sup>12</sup> Vgl. UN News Service vom 31.3.2004, unter: [www.un.org.news](http://www.un.org.news).

ohnehin schwach ausgeprägte Vertrauen der Kosovo-Serben gegenüber der internationalen Verwaltung und den Sicherheitskräften wieder gestärkt werden kann.

Bedenklich ist vor allem, dass die albanischen Extremisten, die die Unruhen organisiert haben, eine so große Zahlen an überwiegend jugendlichen Mitläufern und Mittätern mobilisieren konnten und dass sich in der albanischen Bevölkerung kaum Protest gegen die Ausschreitungen regte. Beunruhigen muss die internationale Gemeinschaft zudem, dass sich die Gewalt der Albaner auch direkt gegen die Sicherheitskräfte richtete und dass nur wenige Tage nach den Unruhen Mordanschläge auf einen einheimischen und einen UN-Polizisten verübt wurden. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob es zu einer neuerlichen Eskalation der Gewalt kommt, sollte UNMIK die Rädelsführer der Unruhen dingfest machen. Darüber hinaus ist zweifelhaft, ob die militärischen und polizeilichen Sicherheitskräfte auf eine Wiederholung der Vorfälle vom März besser vorbereitet sein werden. Man darf auf die Schlüsse gespannt sein, die eine von UNMIK-Chef Holkeri eingesetzte Kommission zur Untersuchung des UN-Krisenmanagements ziehen wird.

### **Fazit und Ausblick**

Unter den verheerenden Eindrücken des Zusammenbruchs von öffentlicher Sicherheit und Ordnung fällt es schwer, ein allgemeines Fazit der Rolle der internationalen Polizei im Rahmen der Friedenskonsolidierung auf dem Balkan zu ziehen. Festzuhalten ist, dass alle in den 1990er Jahren begonnenen Polizeieinsätze in ihrer Anlaufphase mit logistischen Problemen zu kämpfen hatten. So fehlten oft Büromaterial, Computer- und Kommunikationstechnik, oder es waren zu wenig Polizeifahrzeuge vorhanden. Als besonders schwerwiegend erwiesen sich in allen Missionen – zumindest in denen mit hohem Personalbedarf – die Rekrutierungsprobleme bzw. der Mangel an Personal, das für internationale Polizeieinsätze qualifiziert und darüber hinaus je nach Missionsmandat für Spezialaufgaben wie Polizeiausbildung oder kriminalpolizeiliche Ermittlungen geeignet ist. Der Aufbau der Polizeieinsätze und die Aufnahme der Polizeiarbeit verliefen daher schleppend. Radikale Kräfte der Konfliktparteien nutzten diese Situation zur Verfestigung ihrer Machtstrukturen und zur Verfolgung krimineller Ziele. Die nachträgliche Beseitigung solcher illegalen Strukturen hat sich als langwierig erwiesen. Erschwert wurde die Arbeit der internationalen Polizei zudem durch unklare oder fehlende Rechtsgrundlagen. Die Überprüfung der lokalen Gesetze auf deren Vereinbarkeit mit internationalen rechtlichen Standards sowie die notwendigen Reformen und Ergänzungen dieser Gesetze im Hinblick auf eine effektive, an Rechtsstaatsprinzipien orientierte Bekämpfung extremistischer Gewalt und organisierter Kriminalität beanspruchten sehr viel Zeit.

Die Leistungsbilanzen aller Balkan-Polizeieinsätze haben sich jedoch mit der Zunahme der von der Staatengemeinschaft zur Verfügung gestellten Einsatzmittel spürbar verbessert. So konnte die Polizei allgemein durch ihre Präsenz – und im Falle des Kosovo durch eigenständige Wahrnehmung der Exekutivbefugnis zumindest bis zum März 2004 – deutlich zur Senkung der Gewalttaten in den Missionen beitragen und in allen Missionen die lokale Polizei zur Befolgung demokratisch-rechtsstaatlicher Einsatzprinzipien, die auch den Schutz der Minderheiten umfassen, anhalten.

Auch wenn die internationale Gemeinschaft nicht zuletzt aus Kostengründen den Einsatz personalintensiver Polizeieinsätze mit Exekutivbefugnissen scheut, gibt es gute

Gründe, solche Missionen reinen Ausbildungs- und Überwachungsmissionen im Rahmen von Friedenseinsätzen vorzuziehen, vorausgesetzt die Konfliktparteien stimmen dem zu. Ohne die Kooperation der lokalen Behörden ist die nachhaltige Stabilisierung des Friedensprozesses nicht möglich. Es hat sich in Bosnien-Herzegowina und Ostslawonien gezeigt, dass es ohne eigene Exekutiv- bzw. Disziplinarbefugnisse gegenüber den lokalen Polizisten nur schwer möglich ist, vorhandene politisierte Strukturen im Polizeiapparat aufzubrechen bzw. Befehlsketten und Loyalitätsbeziehungen zu beseitigen, die sich an ethnischen Gesichtspunkten ausrichten. Der Aufbau ethnisch gemischter Polizeien gestaltete sich daher in Bosnien und Ostslawonien wesentlich mühsamer als im Kosovo. Das Argument der Kritiker von Exekutivmissionen, der Rückgriff auf vorhandene Strukturen und erfahrene Polizisten erleichtere und effektiviere den Einsatz gegen die organisierte Kriminalität, greift nur bedingt. Schließlich waren Teile der Polizeien in den Nachfolgestaaten Jugoslawiens selbst in diese Verbrechen verwickelt und in das Netzwerk von Politik und Kriminalität eingebunden, oder aber die Polizei erwies sich als unfähig, vor dem Eintreffen der internationalen Polizei Verbrechen dieser Art erfolgreich zu bekämpfen, so dass der Rückgriff auf solcherart "erfahrene" Polizisten kaum produktiv wäre. Schließlich ist auch dem politische Argument, Missionen mit Exekutivbefugnissen würden die lokalen Behörden in unangemessener Weise entmündigen, entgegenzuhalten, dass der internationalen Gemeinschaft im Grunde keine andere Wahl bleibt, als Polizeien, die im Verlauf von gewaltsamen Auseinandersetzungen das Vertrauen der Bevölkerung vollkommen verloren haben, die Verantwortung für Recht und Ordnung zu entziehen, sollen stabile und vertrauenswürdige Verhältnisse in die Nachkriegsgesellschaften zurückkehren.

Damit soll indessen die Bedeutung der Polizeiausbildungs- und -beratungsmandate keinesfalls bestritten werden, da ohne sie die nachhaltige Wiederherstellung von Sicherheit und Ordnung in Nachbürgerkriegsgesellschaften schlicht unmöglich ist. Dass die EU dies erkannt hat, belegt die Tatsache, dass sie im Jahr 2003 die Polizeiüberwachungs- und -beratungsmandate der UNO in Bosnien und diejenigen der OSZE in Mazedonien übernommen hat, und auch im Rahmen verschiedener Initiativen (u.a.) *Stabilisation and Association Process* und *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation* den Aufbau effektiver Polizeien und die regionale Kooperation der Polizeien im Kampf gegen die grenzüberschreitende Kriminalität und den internationalen Terrorismus vorantreibt.

Abschließend muss darauf hingewiesen werden, dass Polizei und Militär allein die Stabilisierung von Nachbürgerkriegsgesellschaften nicht bewirken können, so dass es neben dem Aufbau von Gerichten, Strafverfolgungs-, und -vollzugsbehörden klarer politischer und wirtschaftlicher Konzepte der internationalen Gemeinschaft zur Lösung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Probleme bedarf. Von nicht geringerer Bedeutung ist zudem der Wille der Konfliktparteien zur Versöhnung, damit es auch nach Jahren relativer Entspannung nicht wieder zu massiven Gewaltausbrüchen kommen kann.

## **Empfehlungen**

Damit die Polizeimissionen ihrer zunehmenden Bedeutung im Rahmen der Friedenskonsolidierung künftig stärker gerecht werden können, müssen drei grundsätzliche Erfordernisse erfüllt werden.

*Erstens* müssen die materiellen und personellen Polizeikapazitäten der internationalen Organisationen umfassend vergrößert und effektiviert werden. Dies kann am besten über den Ausbau des *UN Stand-by Arrangements System* und zusätzlich durch den Aufbau regionaler Kapazitäten erfolgen, beispielsweise im Rahmen der EU oder OSZE. Die Polizeikontingente müssen zum einen über schnell entsendbare Komponenten verfügen, die durch ihr rasches Eintreffen dem Entstehen von Sicherheitsvakuen oder paralleler illegaler Sicherheitsstrukturen entgegenwirken können. Zum anderen müssen diese Polizeikontingente Spezialkräfte für die Durchführung spezifischer Aufgaben einer Schutz-, Grenzschutz-, Kriminal-, Bereitschafts- und Verkehrspolizei sowie Lehrkräfte und Verwaltungsexperten für die Polizeiausbildung und die Reform von Polizeiapparaten umfassen.

Angesichts der – international üblichen – multinational operierenden Polizeikontingente müssen die Polizisten der verschiedenen Missionsteilnehmerstaaten *zweitens* in gemeinsamen multinationalen Ausbildungslehrgängen im Vorfeld von Missionen auf einen einheitlich hohen Ausbildungsstand gebracht werden.

*Drittens* muss sowohl den internationalen Kontingenten als auch den lokalen Polizeien künftig ein international geltendes, von den UN legitimiertes Übergangsstraf- und strafprozessrecht an die Hand gegeben werden, das in den Missionen so lange Gültigkeit besitzt, bis vor Ort effektive Rechtsdurchsetzungsstrukturen geschaffen sind.

**Thorsten Stodiek**

### **4.3. Friedensstifter oder Kriegsgewinnler – Zur Rolle der Privatwirtschaft in bewaffneten Konflikten**

Die Rolle und Verantwortung der Privatwirtschaft als Akteur in bewaffneten Konflikten, insbesondere in Entwicklungsländern, wird seit einigen Jahren intensiv in der Fachöffentlichkeit diskutiert und zunehmend auch von den Medien aufgegriffen. Mehrfach gerieten transnationale Firmen, vor allem Unternehmen aus den besonders sensiblen Bereichen der Erdölförderung, dem Bergbau und der Infrastrukturentwicklung, in den Verdacht, durch ihre Aktivitäten in Krisenregionen bewaffnete Konflikte anzuheizen.

Zu den Konflikten, die mittelbar durch internationale Unternehmen ausgelöst wurden, gehören die seit Jahrzehnten anhaltenden, blutigen Auseinandersetzungen zwischen Sicherheitskräften und der lokalen Bevölkerung im Niger Delta und auf Bougainville, die sich an den ökologischen und sozialen Folgen des Rohstoffabbaus entzündeten. Diese Konflikte stehen im Gegensatz zu jenen Kriegen, in denen der Export von natürlichen Ressourcen (z.B. Erdöl, Diamanten und Edelhölzer) eine wichtige Rolle bei der Finanzierung der Kriegsanstrengungen spielen, in den vergangenen Jahren etwa im Sudan, in der Demokratischen Republik Kongo und in Sierra Leone (vgl. Friedensgutachten 2003, Beitrag 4.2.). Unabhängig davon, ob diese "neuen Kriege" tatsächlich primär durch die Gier der beteiligten Kriegsherren nach reicher Beute ausgelöst wurden oder der Export von Bodenschätzen und anderen Gütern "nur" der Finanzierung des Imports von Waffen, Munition und Treibstoff sowie der Bezahlung der eigenen Truppen dient, ist die zentrale Rolle von privaten Unternehmen beim Abbau, Transport und bei der Vermarktung der genannten Güter unumstritten.

Der vorliegende Beitrag bietet einen Überblick über die internationale Diskussion zur Rolle der Privatwirtschaft in bewaffneten Konflikten. Ausgangspunkt ist die Frage, welche Rolle Wirtschaftsunternehmen bei der Finanzierung von "Ressourcenkonflikten" spielen bzw. in welchem Maße Investitionsentscheidungen Konflikte verschärfen. Welche Einflussmöglichkeiten bestehen auf Regierungsebene, aber auch auf Seiten der internationalen Zivilgesellschaft, um verbindliche Standards für unternehmerisches Handeln in Krisensituationen zu schaffen? Von den bisher meistens diskutierten, negativen Folgen wirtschaftlichen Handels in Konfliktregionen ausgehend soll der Blick auf mögliche positive Beiträge von Privatunternehmen ausgeweitet werden. Kann die Diskussion über die Verantwortung der Wirtschaft in Krisenregionen, bisher bestenfalls in Großunternehmen rezipiert, auch für kleine und mittelständische Unternehmen Relevanz erhalten?

#### **Privatwirtschaft und die "neuen Kriege"**

Die Diskussion um die Rolle der Privatwirtschaft erfolgt vor dem Hintergrund einer tiefgreifenden Veränderung des Konfliktgeschehens. Obwohl die Schlagzeilen der internationalen Medien manchmal anderes vermuten lassen, sind es nicht zwischenstaatliche Kriege und auch nicht die "asymmetrische" Bedrohung durch den internationalen Terrorismus, welche die meisten Opfer von Gewalthandlungen fordern, sondern innerstaatliche Auseinandersetzungen in den Armutsländern des Südens. Von den mehr als 200 bewaffne-

ten Konflikten seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs fallen mehr als 90 Prozent in diese Kategorie,<sup>1</sup> für die in den neunziger Jahren der Begriff der “neuen Kriege” geprägt wurde.

Diese Konflikte unterscheiden sich erheblich von der klassischen Form des Krieges zwischen Nationalstaaten, aber auch von jenen zumeist antikolonial und revolutionär geprägten Bürgerkriegen aus der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Globalisierung sind weite Teile der Peripherie aus Sicht der einzig verbliebenen Weltmacht geostrategisch bedeutungslos geworden und bewaffnete Bewegungen können nicht mehr, wie in der Vergangenheit, automatisch auf die Unterstützung der jeweils anderen Seite nach dem Motto “Der Feind meines Feindes ist mein Freund” zählen. Ohne ausreichende Unterstützung durch ausländische Mächte sind viele Konfliktparteien dazu übergegangen, neue Einkommensquellen zur Kriegsfinanzierung zu erschließen. Kriegshistoriker sehen hierin einen Rückfall zu den Konfliktformen des Dreißigjährigen Krieges, in denen der Krieg sich selbst ernährte und Soldaten von der Plünderung der besetzten (und heimatlichen) Landstriche lebten.

Privatunternehmen sind in diesem Zusammenhang sowohl Akteure in als auch Opfer von Kriegshandlungen. Dies gilt insbesondere für jene Firmen, die viel Geld in Produktionsanlagen und in die notwendige Transportinfrastruktur, etwa im Rohstoffsektor, investiert haben. Sie stehen vor der Herausforderung, Personal und Anlagen in zerfallenden Staaten zu schützen, deren Regierungen selbst in Friedenszeiten oftmals nicht in der Lage sind, ein staatliches Gewaltmonopol aufrechtzuerhalten. Lange vor dem Ausbruch offener Kriegshandlungen bedeuten diese Erosionsprozesse, dass persönliche Sicherheit von einem öffentlichen Gut zu einem Privileg jener wird, die es sich erkaufen können. Dies gilt für Privatpersonen ebenso wie für Unternehmen, wobei bei der Bezahlung von privatem (oder auch öffentlichem) Sicherheitspersonal die Grenze zur Schutzgelderpressung leicht überschritten wird. In Zonen der Unsicherheit wird die Waffe schnell zum Produktionsmittel – für Regierungssoldaten, die, seit Monaten ohne Lohn, an improvisierten Straßensperren die Hand aufhalten, ebenso wie für lokale Machthaber, die “Steuern” für den Schutz von Produktionsanlagen und Transportwegen erheben.

Gleichzeitig spielen Privatunternehmen aber auch eine wichtige Rolle als Mittler zwischen den Kriegsherren (*Warlords*) und dem Weltmarkt. Die Konfliktparteien sind auf internationale Abnehmer für die geplünderten Rohstoffe ebenso angewiesen wie auf den Import von Waffen, Munition und Treibstoff für die Fortführung des Krieges. Großunternehmen vermeiden in der Regel den direkten Kontakt zu den Kriegsparteien. Dieses Feld bleibt global agierenden Schmugglern, wie z.B. dem ukrainischen Waffenhändler Viktor Bout überlassen, der von seiner Basis in den Vereinigten Arabischen Emiraten Rebellenbewegungen in Afrika und Asien versorgt. Ebenfalls im Zwielflicht der Schatten-globalisierung tätig sind jene Bergbauunternehmen, die entweder als Tochterunternehmen von privaten Militärdienstleistern wie *Sandlines International* oder aber von den Konfliktparteien selbst (z.B. im Fall der simbabwischen Streitkräfte im Kongo) als kommerzielle Verwertungsgesellschaften gegründet werden. Hier werden die Kosten für einen Militäreinsatz mittelfristig durch die Ausbeutung von Rohstoffvorkommen in der Konfliktregion refinanziert. Eine Verbindung zu internationalen Unternehmen besteht, wo die geplündert-

<sup>1</sup> Vgl. die Jahresberichte der Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung ([www.akuf.de](http://www.akuf.de)) bzw. das Konfliktbarometer des Heidelberger Instituts für Internationale Konfliktforschung ([www.hiik.de](http://www.hiik.de)).

ten Ressourcen letztlich ihre Abnehmer in den Industrienationen des Nordens finden (vgl. Friedensgutachten 2003, Beitrag 4.2.).

Eine besondere Rolle spielen jene Ressourcen, deren Abbau nur mit großem finanziellen und technischen Aufwand möglich ist. Im Gegensatz etwa zum Schlagen von Tropenholz oder zum Abbau von Diamantenvorkommen in geringer Tiefe ist die Ausbeutung von Öl- und Gasvorkommen weiterhin eine Domäne der internationalen Großunternehmen. Auf die Konfliktdynamik übertragen bedeutet dies, dass die Einnahmen aus diesen Sektoren im Regelfall der Regierung zugute kommen, etwa in Kolumbien, im Sudan oder in Indonesien. Rebellenbewegungen können zwar durch Angriffe auf die Förderanlagen diese Einnahmen unterbinden, sie aber kaum selbst nutzen. Folgt man dieser Hypothese, so begünstigen schwer zugängliche Ressourcen wie Erdölvorkommen das Streben nach Sezession, da für die Rebellen die Kontrolle dieses Einkommens nur über die Schaffung eigener staatlicher Strukturen im Produktionsgebiet möglich ist.<sup>2</sup>

### **Konfliktdynamiken unterhalb der Kriegsschwelle**

Die internationale Diskussion der vergangenen Jahre hat sich auf die Rolle von Unternehmen in bewaffneten Auseinandersetzungen konzentriert. Dabei wird übersehen, dass unternehmerisches Handeln auch unterhalb der Gewaltschwelle einen positiven oder negativen Einfluss auf lokale Konflikte haben kann. In diesem Zusammenhang ist es hilfreich, zwischen der lokalen Ebene, also dem direkten Umfeld von Produktionsanlagen und Pipelines, und der nationalstaatlichen Ebene zu unterscheiden.

#### **Konfliktdynamiken im lokalen Umfeld**

Von entscheidender Bedeutung sind die Beziehungen zwischen dem Unternehmen und der örtlichen Bevölkerung – in den meisten Staaten werden die Entscheidungen über Förderlizenzen und Produktionsstandorten von der nationalen Regierung gefällt, die auch Steuern und Gebühren kassiert. Die Mitsprache der lokalen Zivilgesellschaft ist dagegen im Regelfall minimal, so dass eine angemessene Kompensation, etwa für verlorene Weide- und Fischgründe, vielfach ausbleibt. Straßen und Schienenverbindungen werden oft ohne Rücksicht auf bestehende Handelswege oder heilige Stätten geplant, was zu Konflikten zwischen Unternehmen, Regierung und den Gemeinden im Operationsgebiet führen kann. Die Produktionsstätten selbst sind häufig sogenannte „Inselökonomien“, durch hohe Zäune vom Umland getrennt und mit eigenen Werkssiedlungen, Geschäften und Freizeiteinrichtungen versehen; Nahrungsmittel werden oft im Ausland (oder zumindest in der fernen Hauptstadt) eingekauft, so dass wirtschaftliche Impulse für das Umfeld ausbleiben. Auch die Hoffnung auf neue Arbeitsplätze erfüllen sich nur teilweise – für spezialisierte Tätigkeiten kommen die Mitarbeiter aus dem Ausland oder aus anderen Landesteilen, während für die lokale Bevölkerung nur Handlangerdienste bleiben. Unterschiedliche Lebens- und Arbeitsbedingungen zwischen diesen Gruppen innerhalb eines Unternehmens sind eine weitere Quelle für Spannungen. Ein weiterer Faktor ist der Einsatz von Sicherheitskräften zum Schutz von Produktionsanlagen. Diese werden häufig

---

<sup>2</sup> Vgl. Michael Ross: Oil, Drugs, and Diamonds. The Varying Roles of Natural Resources in Civil War, in: Karen Balentine/Jake Sherman (Hrsg.): *The Political Economy of Armed Conflict – Beyond Greed and Grievance*, Boulder 2003.

von der nationalen Polizei oder vom Militär gestellt, aber durch die Unternehmen alimentiert. Die Skala der in diesem Zusammenhang dokumentierten Menschenrechtsverletzungen reicht vom exzessiven Einsatz von Gewalt gegen Demonstranten bis zur Vertreibung ganzer Dorfgemeinschaften.

### **Konfliktdynamiken auf der staatlichen Ebene**

Auch auf der Ebene des Nationalstaates besteht oftmals ein Zusammenhang zwischen unternehmerischem Handeln und dem Entstehen (oder der Verschärfung) von Konflikten. Ein wichtiger Faktor liegt hier in der Verteilung der Einnahmen aus Lizenzen und Steuern. In vielen Fällen profitieren die Regionen, in denen die Produktion stattfindet, kaum von diesem Steueraufkommen. Dies begünstigt eine Verschärfung der Entwicklungsgegensätze zwischen Stadt und Land und trägt zur Konsolidierung der parasitären Verwaltungselite in der Metropole bei. Oft führt eine ungleiche Verteilung von Wohlstandszuwächsen aber auch zur Verstärkung von Forderungen nach mehr regionaler Autonomie oder gar nach Sezession vom Zentralstaat. Aktuelle Beispiele finden sich etwa in der angolanischen Enklave Cabinda und in der indonesischen Provinz Aceh, die beide über wichtige Erdöl- und Erdgasvorkommen verfügen, sowie auf der zu Papua Neuguinea gehörenden Insel Bougainville, welche die weltgrößte Kupfermine (und die wichtigste Devisenquelle der Regierung in Port Moresby) beherbergt. Große Investitionen, bei denen der Staat als Lizenz- oder Auftraggeber eine Rolle spielt, sind überdies ausgesprochen anfällig für korruptive Praktiken. So schätzt etwa der Internationale Währungsfond, dass jährlich eine Milliarde US-Dollar aus den Öleinnahmen des angolanischen Staates in den Taschen einer kleiner Clique aus dem Umfeld des Präsidenten versickern. Volkswirtschaftlich gesehen bedeutet die Konzentration auf den Rohstoffexport oftmals auch die Vernachlässigung anderer Sektoren, was sich insbesondere bei einem Preisverfall dramatisch auswirken kann.

### **Internationale Normen und Verhaltenskodizes**

Die Entwicklung von Normen und Verhaltenskodizes für internationale Unternehmen, die in Krisenregionen tätig sind, gehört zu den Instrumenten, die regelmäßig von Seiten der Nichtregierungsorganisationen und zunehmend auch von Regierungen gefordert werden. Analog zu ähnlichen Steuerungsansätzen aus dem Umwelt-, Sozial und Menschenrechtsbereich sollen Normen für das Unternehmenshandeln in Konfliktregionen entwickelt werden.

Das bekannteste Beispiel für eine Initiative in diesem Bereich stellt der *Global Compact* der Vereinten Nationen dar. Er wurde im Juli 2000 gegründet und umfasst heute ca. 1200 Unternehmen aus mehr als 50 Ländern. In der Bundesrepublik gehören rund 20 Firmen zu diesem Netzwerk, insbesondere im DAX gelistete Konzerne, wie z.B. die Deutsche Telekom oder die Volkswagen AG. Die Basis für eine Mitgliedschaft im *Global Compact* stellen die "neun Prinzipien" für positives und verantwortungsvolles Unternehmenshandeln dar.<sup>3</sup> Diese befassen sich allerdings nicht explizit mit der Rolle der Privatwirtschaft in bewaffneten Konflikten, wohl aber mit den Themen Umweltschutz, Arbeitsbeziehungen und Menschenrechte. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass zur Aufnahme in den *Global Compact* bereits die Absichtserklärung gegenüber dem

---

<sup>3</sup> [www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org).



VN-Generalsekretär ausreicht und keinerlei Überprüfung der Bewerber erfolgt, weder bei der Aufnahme, noch was die Umsetzung der Prinzipien in der Praxis angeht. Dem Selbstverständnis nach handelt es sich beim *Global Compact* weniger um verbindliches Regelwerk, sondern um ein Forum für den Dialog und für die Entwicklung von *best practices* in den genannten Bereichen. Bereits das erste Dialogforum im Jahre 2001 beschäftigte sich mit der Rolle des Privatsektors in Konfliktregionen, wobei unklar bleibt, wie weit dieses Thema wirklich von den Unternehmen aufgegriffen und die Empfehlungen umgesetzt wurden. Dies ist problematisch, da die Unverbindlichkeit des Paktes es den beteiligten Unternehmen ermöglicht, sich mit dem "guten Namen" der Vereinten Nationen zu schmücken, ohne tatsächlich die Umsetzung der neun Prinzipien nachweisen zu müssen. Auch fehlt ein Beschwerdemechanismus, mit dem etwa eine Nichtregierungsorganisation aus dem Süden einer Firma den Status als VN-Partner aberkennen lassen könnte.

Ähnliche Normen existieren im Bereich der OECD in Form der Leitsätze für multinationale Unternehmen. Diese beruhen ebenfalls auf dem Freiwilligkeitsprinzip und enthalten eine Reihe von Bestimmungen, etwa im Bereich der Korruptionsbekämpfung, die mittelbar zur Vermeidung von Konflikten beitragen sollen. Darüber hinaus hat die OECD ein Positionspapier explizit zur Rolle der extraktiven Industrien veröffentlicht, das sich mit den unterschiedlichen Aspekten der Geschäftstätigkeit in Krisenregionen beschäftigt.<sup>4</sup> Im Gegensatz zum *Global Compact* richten sich die Empfehlungen der OECD-Richtlinien sowohl an Unternehmen als auch an die Mitgliedsstaaten der OECD, welche die Empfehlungen in nationales Recht übernehmen sollen. Weiterhin existiert ein Beschwerdemechanismus und ein Schlichtungsverfahren, wobei die nationalen Kontaktstellen der Organisation als erste Anlaufstellen dienen. Auch der Entwicklungsministerrat der OECD-Mitgliedsstaaten, das *Development Assistance Committee* (DAC), spielt eine Rolle bei der Formulierung von Empfehlungen für die Mitgliedsstaaten durch die *DAC Guidelines on Helping Prevent Armed Conflict*.

Ein weiteres relevantes Regelwerk sind in diesem Zusammenhang auch die *United Nations Norms on the Responsibility of Transnational Corporations and Other Enterprises with Regard to Human Rights*, die von einer Unterkommission der VN-Menschenrechtskommission im August 2003 verabschiedet wurden. Sie enthalten 19 Normenvorschläge und umfassende Durchführungsbestimmungen. Im Gegensatz zum *Global Compact* befassen sich diese Normen explizit auch mit der Rolle von Unternehmen in Konfliktzonen und sehen ein unabhängiges Überprüfungsverfahren sowie Entschädigungszahlungen im Verletzungsfall vor. Allerdings genießen diese deutlich verbindlicheren Bestimmungen weder das internationale Profil des *Global Compact*, noch haben sie bislang größere Beachtung bei Regierungen oder Unternehmen gefunden.

### **Sektorale Initiativen und Zertifizierungsmechanismen**

Im Mittelpunkt der internationalen Diskussion stehen insbesondere die extraktiven Industrien und hier besonders die Förderung von Erdöl und von Diamanten. In diesen Bereichen gibt es gezielte Strategien, um die Unternehmen zu einer größeren Sensibilität im Umgang mit Konflikten zu zwingen.

<sup>4</sup> Vgl. OECD: *Multinational Enterprises in Situations of Violent Conflict and Widespread Human Rights Abuses*, Paris 2002.

Ein bekanntes Beispiel aus dem Erdölsektor stellt die von mehr als 170 Nichtregierungsorganisationen getragene Kampagne *Publish What You Pay* (“Veröffentliche, was Du zahlst”) dar.<sup>5</sup> Sie fordert von internationalen Unternehmen die Offenlegung aller Lizenz- und sonstigen Zahlungen, um damit Korruption im Empfängerland gezielter zu bekämpfen. Die Kampagne fordert verpflichtende Regelungen und steht freiwilligen Zielvereinbarungen, wie etwa im *Global Compact* vorgesehen, skeptisch gegenüber. Daher zielen ihre Bemühungen darauf, entsprechende Offenbarungsklauseln in das nationale Handelsrecht zu übernehmen und zum Beispiel die Zulassung einer Aktie zum Börsenhandel für ausländische Unternehmen von entsprechenden Offenlegungen abhängig zu machen. Mit dieser Maßnahme soll verhindert werden, dass internationale Konzerne ihren Sitz in weniger strikte Staaten verlegen. Ein ähnliches Ziel verfolgt auch die *Extractive Industries Transparency Initiative*, die von der britischen Regierung im September 2002 initiiert wurde. Auch sie setzt sich für eine größere Transparenz bei Zahlungen an Staaten und Regierungen ein, setzt jedoch im Gegensatz zu *Publish What You Pay* auf freiwillige Selbstverpflichtungen der Industrie.

Eine besondere Rolle spielt in der Diskussion um “Ressourcenkriege” die Produktion und der Handel von Diamanten. Auch wenn nur etwa vier Prozent der auf einen Wert von sieben Milliarden US-Dollar geschätzten weltweiten Diamantenproduktion auf “Konfliktdiamanten” entfällt, so spielten bzw. spielen diese trotzdem für die Finanzierung von bewaffneten Bewegungen in Teilen Afrikas eine wesentliche Rolle. Die Tatsache, dass mehr als 80 Prozent der Diamantenproduktion für die Herstellung von Schmuck verwendet werden und mit dem britisch-südafrikanischen Bergbau- und Handelskonzern De Beers ein Konzern existiert, der den Zwischenhandel (und große Teile der Produktion) kontrolliert, machte die Diamantenindustrie gegen Ende der neunziger Jahre zu einem vergleichsweise einfachen Adressaten von internationalen Nichtregierungsorganisationen wie *Global Witness* und *Fatal Transaction*. Diese internationalen Kampagnen unter dem Schlagwort “Blutdiamanten” waren ungewöhnlich erfolgreich: Unter dem Eindruck der Wirkung von Boykottaufrufen gegen Erdölproduzenten im Sudan und in Nigeria und sichtlich bemüht, das öffentliche Image von Produkt (*A Girl’s Best Friend*) und Industrie zu schützen, reagierten sowohl führende Unternehmen als auch Regierungen der Förderländer mit dem sogenannten Kimberley Prozess.<sup>6</sup> Im November 2002 wurde das *Kimberley Process Certification Scheme* (KPCS) eingeführt, ein Zertifizierungsmechanismus, der eine lückenlose Verfolgung von Diamanten von der Gewinnung bis zur Weiterverarbeitung und Vermarktung erlauben soll. Dieser Mechanismus trat zum 1. Januar 2003 in Kraft und umfasst mittlerweile 45 Export- und Importstaaten von Rohdiamanten sowie die 15 alten Mitgliedsstaaten der Europäischen Union.

Im Rahmen dieses Systems ist der produzierende Staat für die Überwachung der Rohdiamanten von der Produktion bis zum Export verantwortlich, alle Exporte müssen in versiegelten Behältern und in Begleitung eines fälschungssicheren KPCS-Zertifikats erfolgen. Beim Import und Re-Export von Diamanten sollen Siegel und Zertifikat überprüft werden, um eine lückenlose Verfolgung der Produktions- und Veredelungskette zu ermöglichen. Importe aus und Exporte in Staaten, die sich nicht dem KPCS angeschlossen haben, sind verboten.

---

<sup>5</sup> Vgl. [www.publishwhatyoupay.org](http://www.publishwhatyoupay.org).

<sup>6</sup> Vgl. [www.kimberleyprocess.com](http://www.kimberleyprocess.com).

Die Verabschiedung des Kimberly-Zertifikats wurde sowohl von den beteiligten Regierungen und dem UN-Sicherheitsrat als auch von den Vertretern der Industrie und der Zivilgesellschaft begrüßt. Vertreter von Nichtregierungsorganisationen kritisieren das Fehlen eines umfassenden und unabhängigen Monitoringmechanismus – das KPCS sieht nur stichprobenartige Kontrollen sowie einen umfassenden Informationsaustausch zwischen den beteiligten Regierungen vor. Trotz dieser Einschränkungen handelt es sich um das erste Beispiel einer erfolgreichen Kooperation zwischen Regierungen, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft bei der Kontrolle von konfliktsensiblen Ressourcen im Sinne einer strategischen Allianz, die sich nicht nur auf unverbindliche Selbstverpflichtungen beschränkt.

### ***Public Private Partnerships als Königsweg?***

Die aktuelle Diskussion um die Rolle der Privatwirtschaft in Konfliktregionen konzentriert sich sehr stark auf die *negativen* Aspekte unternehmerischen Handelns. Leider fehlt es in der internationalen Diskussion noch an ausführlich dokumentierten Positivbeispielen, in denen Unternehmen durch ihre Aktivitäten dazu beigetragen haben, Konflikte zu lindern bzw. diese gar nicht erst entstehen zu lassen. Zu den zentralen Forderungen an positives Unternehmenshandeln gehört die Schaffung von Transparenz bei Zahlungen, nach der umfassenden Beteiligung der örtlichen Zivilgesellschaft bei Investitionsentscheidungen, guten Beziehungen zu den eigenen Arbeitnehmern und eine soziale Abfederung der Investitionen durch gezielte regionale Entwicklungsmaßnahmen. Die internationale Entwicklungszusammenarbeit ist deshalb bemüht, Privatunternehmen im Rahmen von so genannten *Public Private Partnerships* zu unterstützen.

Das bekannteste und mit 3,7 Mrd. US-Dollar wohl auch teuerste Projekt, bei denen diese Zielvorgaben umgesetzt werden sollten, ist das Tschad-Kamerun-Pipelineprojekt. Im Rahmen dieser Investition wurden drei Bohrlöcher im Süden des Tschad durch eine 1.050 km lange Pipeline mit einem *Offshoreterminal* an der Atlantikküste Kameruns verbunden. Auf der Unternehmenseite haben sich die drei multinationalen Erdölunternehmen ExxonMobil, Petronas und Chevron zu einem Konsortium zusammengeschlossen. Die Finanzierung des Vorhabens erfolgt im Wesentlichen durch Darlehen der Weltbankgruppe (ca. 200 Mio. US-Dollar), der Europäischen Investitionsbank (ca. 144 Mio. US-Dollar) sowie privater Geschäftsbanken, darunter auch der WestLB (ca. 300 Mio. US-Dollar). Die Pipeline wurde Ende 2003 in Betrieb genommen und soll bis zu 225.000 Barrel Öl pro Tag transportieren. Der Tschad rechnet in einem Zeitraum von 25 Jahren mit zusätzlichen Einnahmen in Höhe von zwei Milliarden US-Dollar, Kamerun mit ca. 500 Mio. US-Dollar.

Die öffentlich-private Partnerschaft besteht darin, dass die Weltbankgruppe nicht nur als Finanzier auftritt, sondern auch die Einhaltung von sozialen und ökologischen Standards während des Baus sowie der Verwendung der Erdöleinnahmen nach Inbetriebnahme überwacht. Weiterhin sollen negative „Nebenwirkungen“ der Investition durch soziale und ökologische Begleitmaßnahmen abgedeckt werden. So wurden etwa in Kamerun zwei Nationalparks als Ausgleichsmaßnahme ausgewiesen, um den Verlust an Biodiversität durch den Pipelinebau auszugleichen.

Von zentraler Bedeutung ist darüber hinaus ein mit Unterstützung der Weltbank verabschiedetes Gesetz zur Kontrolle der Erdöleinnahmen im Tschad, das von einem Kontrollkomitee unter Einbeziehung von Repräsentanten der Zivilgesellschaft überwacht werden soll. So soll Transparenz der Einnahmen und Mittelverwendung erreicht werden.

Die Vertreter der Weltbank in Tschad und Kamerun stellen das Projekt als einen großen Erfolg dar, in welchem die Kombination von Kompensationsmaßnahmen und Kontrolle der Einnahmen aus dem Ölexport in dieser Größenordnung erstmals umgesetzt wird. Dieser Anspruch wird von Nichtregierungsorganisationen allerdings massiv in Frage gestellt; sie kritisieren, dass es beim Bau der Pipeline vielfach zur Verletzung von sozialen und ökologischen Standards gekommen sei und bezweifeln die Reife der politischen Institutionen in den betreffenden Ländern in Bezug auf die Umsetzung der Verträge mit der Weltbank angesichts des enormen Korruptionspotenzials, das sich durch die Ölproduktion erschließt.

### **Das heiße Eisen anpacken – *Do no harm***

Das Beispiel zeigt, wie schwierig es ist, sich diesem Problemfeld praktisch zu nähern. Zwar mangelt es nicht an Studien, welche die Situation analysieren, wohl aber an praktischen Empfehlungen zur Verbesserung der Lage und vor allem an Positivbeispielen, die andere, auch kleinere und mittelständische Unternehmen zur Nachahmung anregen könnten. Es fehlt an einem Instrumentarium, um Investitionsentscheidungen zu bewerten und es gibt eine große Zurückhaltung bei vielen potentiellen Akteuren (etwa im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit) sich diesem Thema zu nähern.

Im Bereich der internationalen Normenentwicklung liegt der Schwerpunkt deutlich bei den unverbindlichen Bestimmungen des *Global Compact*, deren praktischer Wert bei der Konfliktprävention höchst zweifelhaft ist. Verbindliche sektorale Initiativen, wie *Publish What You Pay*, drohen dagegen an dem Widerstand der betroffenen Produzentenstaaten zu scheitern, während sich Unternehmen in sensiblen Industrien (etwa im Erdölbereich) nicht individuell einer freiwilligen Kontrolle unterwerfen lassen, da sie (wahrscheinlich zu Recht) den Verlust von Förderlizenzen in einigen notorisch korrupten Staaten fürchten, wenn sie ihre Zahlungen offen legen. Das vielversprechende Kimberley-Kontrollregime für Diamanten lässt sich nur eingeschränkt auf andere Ressourcen übertragen, da es sich bei Diamanten um leicht plünderbare Güter handelt, die eben nicht nur der Regierung zur Bereicherung zur Verfügung stehen, und weil der Wert des internationalen Diamantenmarktes fast ausschließlich von der privaten Nachfrage nach Schmuck abhängt. Ähnliche Erfolge sind in anderen Sektoren, etwa bei der strategischen Ressource Erdöl, mittelfristig kaum vorstellbar.

Gezielter Druck von Nichtregierungsorganisationen und die Androhung von Konsumentenboykotts können durchaus einen Einfluss auf die Produzenten haben. Allerdings kann dies auch ein zwiespältiges Ergebnis zur Folge haben – so wurden etwa die Förderlizenzen der kanadischen und europäischen Ölproduzenten im Sudan nach den Erfolgen einer Kampagne von Menschenrechtsgruppen von Unternehmen aus der Volksrepublik China und aus Malaysia übernommen. Es scheint zweifelhaft, ob dies zu einer Erhöhung der Menschenrechtsstandards führen wird.

Auch der kritische Dialog zwischen den Nichtregierungsorganisationen und den betroffenen Unternehmen bleibt häufig aus, es fehlt an klaren Kriterien für die Bewertung von Unternehmenshandeln in Konfliktregionen. Eine Ausnahme stellen die drei aufeinander aufbauenden Forderungen dar, welche die britische Nichtregierungsorganisation *International Alert* in einem kürzlich erschienen Bericht postuliert.<sup>7</sup> Dieser beinhaltet erstens die Befolgung aller rechtlichen Bestimmungen am Produktionsstandort, etwa im Arbeits- und Sozialrecht, sowie die zur Zeit entstehenden internationalen Normen zur Tätigkeit von Privatunternehmen in Konfliktzonen. Ein zweiter Schritt besteht in der Überprüfung der eigenen Geschäftspraktiken unter dem Gesichtspunkt von *Do no harm* (“Richte keinen Schaden an”). Unternehmen sind hier gefordert, ihre Investitionsentscheidungen auf sozioökonomische, ökologische und politische “Nebenwirkungen” hin zu überprüfen. Der dritte Schritt besteht darin, proaktiv einen Beitrag zur Lösung von Konflikten zu leisten, etwa durch soziale Investitionen im Umfeld von Produktionsanlagen und durch den gezielten Dialog mit Regierungsvertretern und Angehörigen der Zivilgesellschaft mit dem Ziel, Konfliktpotentiale zu entschärfen und zu einer gleichmäßigen Verteilung von Wohlstandsgewinnen beizutragen.

In der Bundesrepublik Deutschland ist die Diskussion um unternehmerische Verantwortung in Krisenregionen jenseits akademischer Zirkel noch nicht sehr weit fortgeschritten. Zwar haben sowohl das Auswärtige Amt als auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung das Thema im Rahmen von verschiedenen Foren angesprochen, aber weite Kreise der deutschen Wirtschaft scheinen keine besondere Relevanz für die eigene Arbeit zu sehen. Das hängt sicher auch damit zusammen, dass es in Deutschland aufgrund der lange zurückliegenden kolonialen Vergangenheit kaum Bergbauunternehmen gibt, die sich in den Ländern des Südens engagieren. Wie leicht aber auch deutsche Firmen in das Fadenkreuz der internationalen Kritik geraten können, zeigt das Beispiel einer Tochterfirma des Bayer-Konzerns, die sich im Zusammenhang mit dem Kauf von Coltan in Zentralafrika plötzlich im Expertenbericht der Vereinten Nationen zur Plünderung der natürlichen Ressourcen des Kongo wiederfand (vgl. Friedensgutachten 2003, Beitrag 4.2.). Die deutsche Wirtschaft mit ihrer globalen Ausrichtung wird nicht darum herumkommen, sich ihrer Verantwortung zu stellen.

### **Wolf-Christian Paes**

---

<sup>7</sup> Vgl. Jessica Banfield/Virginia Haufler/Damian Lilly: *Transnational Corporations in Conflict Prone Zones: Public Policy Responses and a Framework for Action*, London 2003.

#### **4.4. Europäische Rüstungskontrolle, eine Geisel subregionaler Konflikte? Zur Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrags**

Weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit stand der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) beim NATO-Gipfel im Mai 2004 in Istanbul vor einer ernsthaften Belastungsprobe. Denn die NATO hat dort die Aufnahme von weiteren sieben Staaten vollzogen, von denen vier nicht dem KSE-Regime angehören. Schon beim letzten OSZE-Ministerratstreffen im Dezember 2003 in Maastricht scheiterte die Abschlussklärung daran, dass sich die USA und Russland infolge einer wachsenden strategischen Konkurrenz nicht über den Status des Vertragswerks verständigen konnten.

Der auf dem Pariser KSZE-Gipfel 1990 unterzeichnete KSE-Vertrag sieht gleiche Obergrenzen für konventionelle Großwaffensysteme in Europa für zwei Gruppen von Vertragsstaaten vor, die einst identisch waren mit NATO und Warschauer Pakt. Vertraglich begrenztes Gerät (*Treaty-Limited Equipment* – TLE) umfasst Panzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artilleriegeschütze, Kampfflugzeuge und Angriffshubschrauber. Allgemeine Obergrenzen werden ergänzt durch regionale Begrenzungen einschließlich der so genannten Flankenobergrenze, die insbesondere die russischen Bestände im Norden und Süden des Vertragsgebiets beschränkt. Die Einhaltung des Vertrags wurde auf Grundlage eines umfassenden Informationsaustausches in bisher mehr als 5.000 Vor-Ort-Inspektionen verifiziert. Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts wird der KSE-Vertrag als "Eckpfeiler der europäischen Sicherheitspolitik" angesehen. Zusammen mit anderen Abkommen hat er eine weltweit einzigartige Kultur der militärischen Zurückhaltung in Europa geschaffen. Kooperative konventionelle Rüstungssteuerung war und ist ein zentrales Instrument, um das Ende des Ost-West-Konflikts friedlich zu gestalten, insbesondere den Zerfall des Warschauer Pakts und die Auflösung der Sowjetunion. Die Bereitschaft der Regierung Kohl/Genscher, die Bundeswehr im Rahmen von KSE zu reduzieren, stellte ein wichtiges Mittel dar, um den europäischen Nachbarn die Angst vor der deutschen Einheit zu nehmen.

Mit dem Ende des östlichen Bündnisses wurde die Block-zu-Block-Struktur der KSE-Beschränkungen hinfällig. Die zweite Erweiterung der NATO schließt zudem Staaten (Slowenien, baltische Staaten) ein, deren Streitkräfte keinerlei Beschränkungen unterliegen. Der ursprüngliche Vertrag musste daher an die neue sicherheitspolitische Lage in Europa angepasst und für neue Mitglieder geöffnet werden. Deshalb begann man Anfang 1997 mit den Verhandlungen über die Anpassung des KSE-Vertrags, parallel wurde 1997 der NATO-Russlandrat geschaffen, um sicherheitspolitische Fragen im Dialog mit Moskau zu regeln.

Auf dem OSZE-Gipfel in Istanbul Ende 1999 konnte der angepasste KSE-Vertrag (AKSE) unterzeichnet werden, der u.a. eine höhere Flankenobergrenze vorsieht sowie die Möglichkeit des Beitritts neuer Vertragsstaaten, die beim derzeitigen KSE-Vertrag nicht besteht. Die Ratifikation des AKSE-Vertrags liegt aber immer noch in weiter Ferne. Der Grund dafür ist, dass man sich in Istanbul neben AKSE auch auf eine Reihe politischer Abmachungen verständigte, die so genannten *Istanbul Commitments*, die zwar nicht Teil des Vertrags sind, ihn aber politisch flankieren. Diese betreffen vor allem den Abzug der

russischen Streitkräfte aus Georgien und Moldau/Transnistrien, der bisher nur teilweise erfolgt ist. Hinzu kam, dass Russland wegen des Tschetschenienkriegs auch seine neuen Flankenobergrenzen nach dem AKSE zeitweise überschritt. Seit Ende 2001 werden diese jedoch eingehalten. Die NATO-Staaten haben aber die Ratifikation des AKSE-Vertrags von der Erfüllung beider Verpflichtungen abhängig gemacht und den Ratifizierungsprozess deswegen bisher nicht eingeleitet. Diese Verzögerung droht zunehmend das gesamte Vertragswerk in Frage zu stellen.

### **Verzögerung der Ratifizierung wegen Nichterfüllung der Istanbul-Verpflichtungen**

Auf ihrem Treffen in Florenz im Mai 2000 erhoben die NATO-Außenminister die vollständige Erfüllung der *Istanbul Commitments* zur Voraussetzung für die Ratifizierung des AKSE. An dieser Position, die der allenfalls indirekt KSE-bezogenen Forderung eines Abzugs der russischen Truppen aus Georgien und Moldau denselben Stellenwert für die Ratifizierung und das Inkrafttreten des AKSE beimisst wie der Einhaltung der direkt KSE-bezogenen Flankenregelung, hält die NATO bis heute fest. Deutschland hat zwar durchgängig diese NATO-Position mitgetragen, zugleich jedoch eine nationale Position bezogen, die deutlich zwischen der Einhaltung der Flankenregel und dem Abzug aus Georgien und Moldau differenziert. So heißt es im Jahresabrüstungsbericht 2002 der Bundesregierung: "Einige Staaten beharren aber auf der Erfüllung auch dieser nicht KSE-relevanten Verpflichtungen [Abzug aus Georgien und Moldau, d.V.] aus der Schlussakte von Istanbul durch Russland. Damit würde die Ratifikation des Anpassungsübereinkommens von der Lösung eher untergeordneter Fragen abhängig gemacht."<sup>1</sup>

Mehr als vier Jahre nach der Unterzeichnung des AKSE haben erst zwei Staaten – Belarus und die Ukraine – den angepassten KSE-Vertrag ratifiziert, und nur Belarus hat den Ratifizierungsprozess durch Hinterlegung der notwendigen Dokumente beim Depositär zum Abschluss gebracht. In der Russischen Föderation wurde die Ratifizierung eingeleitet, jedoch 2002 wegen der zögerlichen Haltung der westlichen Staaten unterbrochen. Alle anderen Vertragsstaaten haben mit dem Ratifizierungsverfahren noch nicht begonnen.

Russland erklärte sich zwar bereit, weiter an der Umsetzung der Istanbul-Verpflichtungen zu arbeiten, wies jedoch alle Versuche zurück, dies als Voraussetzung für die Ratifizierung des AKSE-Vertrags zu betrachten. Auf der 40. Münchner Konferenz über Sicherheitspolitik im Februar 2004 legte der russische Verteidigungsminister Iwanow dar, dass der gültige KSE-Vertrag angesichts der anstehenden NATO-Erweiterung nicht mehr lebensfähig sei und das Schicksal des (gescheiterten) ABM-Vertrags erleiden könne. Eine solche Schwächung des konventionellen Rüstungskontrollregimes in Europa sei zwar nicht in Russlands Interesse, stelle für die nationale Sicherheit Russlands aber auch keinen irreparablen Verlust dar.

Damit entstand ein Dilemma, das schwer aufzulösen ist: Einerseits ist weithin unbestritten, dass die zweite NATO-Erweiterung vom Mai 2004 die Ratifizierung und das Inkrafttreten des AKSE genauso dringend erforderlich macht wie die erste Erweiterung

---

<sup>1</sup> Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotentiale, S. 87.

des Bündnisses 1999 dessen Unterzeichnung. Andererseits wird ebendies durch zwei ungelöste Regionalprobleme verhindert, die der Abrüstungsbericht der deutschen Bundesregierung als "nicht KSE-relevant" bezeichnet. So wird ein zentrales Instrument gesamt-europäischer Stabilität zur Geisel subregionaler Konflikte gemacht. Dies ist nicht nur die Folge ungelöster Regionalkonflikte, der Kern des Konflikts besteht vielmehr in einer regionalen Großmachtkonkurrenz zwischen Russland und den USA (vgl. Friedensgutachten 2003, Beitrag 2.5.), in der diese Akteure ihre Interessen in Georgien und Moldau tendenziell höher bewerten als das Interesse an der Inkraftsetzung des angepassten KSE-Vertrags.

### **Abzug russischer Streitkräfte aus Georgien**

Russland verpflichtete sich auf dem Istanbul OSZE-Gipfeltreffen 1999, seine in Georgien stationierten TLE bis Jahresende 2000 auf das Niveau einer einfachen vorübergehenden Dislozierung (153 Panzer, 241 gepanzerte Kampffahrzeuge und 140 Artilleriesysteme) zu reduzieren und aus den Stützpunkten Wasiani und Gudauta abzuziehen, ferner die Militärstützpunkte Gudauta und Wasiani bis zum 1. Juli 2001 aufzulösen und im Laufe des Jahres 2000 Verhandlungen über Dauer und Art der Nutzung der Stützpunkte Batumi und Achalkalaki zu Ende zu führen.

Die Reduzierung der russischen TLE in Georgien bis Ende 2000 sowie deren Abzug aus Wasiani und Gudauta fanden vereinbarungsgemäß statt, der Stützpunkt Wasiani wurde fristgerecht an Georgien übergeben. Schwieriger liegen die Dinge bei dem in Abchasien gelegenen Gudauta: Zwar ist unstrittig, dass die russischen TLE auch von dort abgezogen wurden, der Stützpunkt wird aber noch von russischen *Peacekeeping*-Kräften genutzt. Die Stationierung dieser Verbände geht zwar auf eine georgisch-russische Vereinbarung zurück, die georgische Regierung vermutet jedoch, dass sich über die *Peacekeeper* hinaus auch andere russische Streitkräfte in Gudauta aufhalten und fordert daher die ausschließliche Nutzung des Stützpunkts für *Peacekeeping*-Zwecke und eine Überprüfung dieses Sachverhalts. Als Geste guten Willens hat nun Deutschland Ende 2003 angeboten, eine multinationale Inspektionsmission in Gudauta durchzuführen. Diese hat die Aufgabe, nochmals den Abzug der TLE zu verifizieren, gegebenenfalls darüber hinaus die Stärke und Ausrüstung des russischen *Peacekeeping*-Kontingents zu prüfen.

Während das Gudauta-Problem durch den Einsatz rüstungskontrollpolitischer Instrumente lösbar ist, birgt der Abzug der russischen Streitkräfte aus den Stützpunkten Batumi und Achalkalaki Differenzen strategischer Bedeutung. Nach Angaben des georgischen Präsidenten Saakaschwili geht es insgesamt um etwas mehr als 3.000 Mann. Seit über vier Jahren verhandeln beide Seiten ohne Ergebnis. Es ist offensichtlich, dass die Russische Föderation den Abzug ihrer Streitkräfte aus Georgien verzögert. Dies ist zum einen durch die Verknüpfung der Abzugsfrage mit den Konflikten in Abchasien und Südossetien bedingt, in denen die Russische Föderation nicht nur als *Peacekeeper*, sondern eindeutig auch als Partei auftritt. Darüber hinaus macht nicht zuletzt das *US-Train and Equip*-Programm für die georgischen Streitkräfte die strategische Konkurrenz zwischen Russland und den USA in der Region deutlich. Während es den USA um den Zugang zu relevanten Rohstoffen sowie um Terrorismusbekämpfung und strategische Stabilität geht, betrachtet Russland die Region immer noch als Teil seiner Interessensphäre. Eine Lösung



für den Abzug der russischen Streitkräfte aus Georgien kann deshalb nur im Rahmen eines amerikanisch-russischen Interessenausgleiches gefunden werden.

### **Abzug russischer Streitkräfte aus Moldau/Transnistrien**

In Istanbul übernahm die Russische Föderation 1999 die Verpflichtung, bis Ende 2001 ihre TLE aus Moldau abzuziehen oder diese zu zerstören, ferner ihre Streitkräfte bis Ende 2002 vollständig aus Moldau zurückzuführen. Während die erste Frist eingehalten wurde, war der Abzug der russischen Streitkräfte aus Moldau bis Ende 2002 nicht abgeschlossen, weshalb der OSZE-Ministerrat bei seinem Treffen in Porto im Dezember 2002 die Frist bis Ende 2003 verlängerte, die erneut überschritten wurde. Im Oktober 2003 befanden sich im transnistrischen Teil Moldaus noch etwa 1.300 russische Soldaten, die etwa zur Hälfte dem moldauisch-russisch-transnistrischen *Peacekeeping*-Kontingents angehören, sowie etwa 26.000 von ursprünglich 40.000 Tonnen Munition. Der Abzug von Munition und Ausrüstung ging zwischen März und Juni 2003 zügig vonstatten, etwa 35 Prozent der Gesamtbestände wurden in diesem Zeitraum abgezogen, verlangsamte sich danach jedoch durch die Blockadepolitik der lokalen Führung in Transnistrien. Erst im Oktober 2003 wurden die Transporte auf Druck der OSZE wieder regelmäßig aufgenommen, Ende Dezember jedoch abermals eingestellt.

Ähnlich wie in Georgien spielt die mangelnde Unterscheidbarkeit zwischen regulären russischen Streitkräften und russischen *Peacekeeping*-Kontingents auch im Falle Moldaus eine komplizierende Rolle. Während die USA die Position beziehen, dass es in Moldau *keine* russischen Truppen geben dürfe, vertritt Deutschland die Auffassung, dass damit das russische *Peacekeeping*-Kontingents, dessen Einsatz auf einer moldauisch-russischen Vereinbarung beruht, nicht gemeint sein könne. Daher wäre es in Moldau ebenso wie in Georgien förderlich, zwischen russischen regulären und *Peacekeeping*-Einheiten zu unterscheiden, Dislozierung und Ausrüstung zu verifizieren und den politischen Druck auf den Abzug der regulären russischen Einheiten und deren Ausrüstung einschließlich von Munition zu konzentrieren. Auch in Moldau ist das Interesse der Russischen Föderation zu spüren, sich weder militärisch noch politisch vollständig aus diesem Land zurückzuziehen.

### **Unilaterale Machtinteressen versus multilaterale Stabilität**

Vordergründig droht die Ratifizierung des AKSE-Vertrags an ungelösten Regionalkonflikten zu scheitern. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich jedoch, dass sich diese Konflikte aus einer strategischen Großmachtkonkurrenz zwischen Russland und den USA speisen, die durch die Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus nach dem 11. September 2001 nicht überwunden werden konnte.

Sowohl in Russland als auch in den USA gibt es in bestimmten Akteursgruppen die Neigung, unilaterale Machtinteressen höher zu bewerten als strategische Rüstungskontrollstabilität in ganz Europa. Eine solche Entwicklung liegt nicht im Interesse Europas und schon gar nicht Deutschlands. Die aktuelle Bundeswehrplanung, welche die klassische Landesverteidigung fast auf Null setzt, gründet auch auf der Existenz und Lebensfähigkeit des angepassten KSE-Vertrags. Setzte sich die oben genannte Tendenz durch, dann wäre die Ratifizierung des AKSE-Vertrags in Frage gestellt. Damit wäre aber auch

das gesamte Regime gefährdet, denn eine Rückkehr zum alten KSE-Vertrag kann sich niemand mehr vorstellen. Dabei liegt die politische Relevanz des AKSE-Vertrags weniger darin, vertraglich festgesetzte Obergrenzen abzusenken – fast überall liegen die tatsächlichen Bestände erheblich darunter. Die wirkliche Bedeutung des Vertragswerks besteht vielmehr in seiner politischen Funktion, gegen einen Rückfall in eine erneute militärische Machtkonkurrenz in Europa zu versichern. Zugespitzt ausgedrückt: Während sich die positive strategische Prägestärke von AKSE in Grenzen hält, wäre sein Scheitern ein unübersehbares Symbol für einen neuen Bruch mit Russland.

Die Aufnahme von sieben neuen Mitgliedstaaten in die NATO im Mai 2004 und das ebenfalls anstehende Gipfeltreffen des NATO-Russland-Rates werden Russland zu einer Reaktion herausfordern. Die Einberufung einer außerordentlichen KSE-Vertragskonferenz wäre noch die mildeste Variante. Die Russische Föderation könnte aber auch mit dem Hinweis auf grundlegend veränderte Bedingungen die besonderen Beschränkungen aussetzen, denen sie sich in den Regionen Kaliningrad und Pskov und im Militärbezirk Leningrad unterworfen hat – eine solche Möglichkeit hat der russische Verteidigungsminister Iwanow auf der Münchner Konferenz im Februar angedeutet. Noch weiter gehende Reaktionen könnten die südliche Flankenregion betreffen, wo sich Russland einem Begrenzungsregime unterwirft, das seinem Wunsch nach militärischer Flexibilität zuwiderläuft. Zumindest die beiden letzten Optionen würden die Gesamtsituation belasten.

### **Kleine und große Schritte – der Weg zur Ratifizierung des AKSE-Vertrags**

Was kann die deutsche Bundesregierung tun, um ihrem erklärten Ziel, den AKSE-Vertrag in Kraft zu setzen, näher zu kommen? Grundsätzlich bieten sich mehrere Optionen an, die sich auch kombinieren lassen:

*Erstens* könnte sie versuchen, eine flexiblere Auslegung des NATO-*Linkage* zu erreichen. Da der US-Kongress den AKSE-Vertrag erst ratifizieren wird, wenn Russland alle Verpflichtungen der *Istanbul Commitments* erfüllt hat, könnten die übrigen NATO-Staaten diese Verknüpfung flexibler interpretieren und mit dem Ratifizierungsprozess beginnen, aber die Hinterlegung der Urkunden aussetzen. So würde Russland mehr Sicherheit erhalten, dass die NATO-Länder den angepassten KSE-Vertrag in Kraft setzen. Jene neuen NATO-Staaten, die dem KSE-Vertrag noch nicht angehören, könnten parallel erneut ihre Beitrittsabsichten bekräftigen, die erst nach Inkrafttreten von AKSE realisiert werden können. Russland sollte im Gegenzug seine Bereitschaft zur schnellen Umsetzung der noch ausstehenden *Istanbul Commitments* versichern.

*Zweitens* könnte eine gemeinsame politische Erklärung zur Stärkung des AKSE abgegeben werden. Damit würden alle KSE-Vertragsstaaten ihre Absicht bekräftigen, den angepassten KSE-Vertrag zu ratifizieren. Die neuen Mitglieder des westlichen Bündnisses, die dem Vertrag noch nicht angehören, könnten auch hier ihre Beitrittsabsichten bekräftigen und Russland sich zur Umsetzung der ausstehenden *Istanbul Commitments* verpflichten.

*Drittens* könnten möglichst viele Vertragsstaaten auf Russland, die USA, Georgien und Moldau sowie auf die baltischen Staaten einwirken, es wegen der aktuellen Schwierigkeiten nicht zum Scheitern des KSE-Prozesses kommen zu lassen.

Die erste Option besitzt in der NATO gegenwärtig nur geringe Aussichten, weil sie zu einem neuen Konflikt mit den USA führen würde. Die Neigung der übrigen Regierungen, sich in einer Phase, in der sich die transatlantischen Beziehungen gerade wieder normalisieren, erneut mit den USA anzulegen, ist nicht sehr ausgeprägt. Daher sollte man sich eher auf die zweite und dritte Option konzentrieren.

US-Außenminister Powell hat bei Besuchen in Georgien und in Moskau Ende Januar 2004 begonnen, einen Kompromiss mit Moskau zu suchen. Er betonte den Vorrang der Kooperation und versuchte, die strategische Konkurrenz im Kaukasus zu entspannen. Ferner kündigte Powell eine weitere Reduzierung der amerikanischen Streitkräfte in ganz Europa und insbesondere in Deutschland um etwa 30 Prozent an, hob erneut den temporären Charakter der in Zentralasien dislozierten Truppen hervor und stellte den Abzug der in Georgien stationierten US-Verbände für Mai 2004 in Aussicht. Vor diesem Hintergrund gehe auch keine Bedrohung von der geplanten Stationierung kleiner Einheiten in Polen, Rumänien und Bulgarien aus. Gleichzeitig versuchte der US-Außenminister, eine Regelung der noch offenen Fragen zwischen Georgien und Russland durch amerikanisch-russische und amerikanisch-georgische Gespräche zu forcieren.

Auch wenn der Spielraum deutscher KSE-Politik unter den gegebenen Umständen begrenzt ist, gibt es Handlungsmöglichkeiten. In den anderen europäischen Hauptstädten wurde inzwischen erkannt, welchen Gefahren das Vertragswerk ausgesetzt ist und zu welchen Konsequenzen ein Scheitern führen kann. Doch finden entsprechende Bemühungen auf der Arbeitsebene etwa in Großbritannien oder in Deutschland noch nicht die Aufmerksamkeit der jeweiligen politischen Führung. Wichtig ist es, das Thema Ratifizierung AKSE auf der Tagesordnung zu halten. Dazu trägt bei, den Dialog mit Russland, Georgien und Moldau, aber auch innerhalb der EU zu intensivieren.

### **Nötig ist eine Einigung der USA mit Russland**

Auch wenn solche Schritte helfen, das Vertragswerk über das Jahr 2004 zu retten, reichen sie nicht aus, es in Kraft zu setzen. Die NATO-Staaten und Russland müssen sich auf einen strategischen Interessenausgleich einigen, der Georgien, Moldau und die baltischen Staaten einbezieht. Notwendige Elemente eines solchen Kompromisses wären *erstens* gemeinsame Kriterien für die Lösung der Sezessionskonflikte in Georgien und Moldau einschließlich einer Einigung über die Zusammensetzung der jeweiligen *Peacekeeping*-Kontingente unter Einschluss russischer Elemente. *Zweitens* wäre es erforderlich, seitens der USA eine Willenserklärung des georgischen Präsidenten Saakaschwili zu erreichen, dass es nach der Schließung der russischen Basen keine Notwendigkeit für andere ausländische Militärstützpunkte in Georgien gebe. *Drittens* sollte die NATO ihre Erklärung vom 14. März 1997, in den neuen Beitrittsstaaten keine bedeutsamen Truppenkontingente zu stationieren, ausdrücklich auf die neuen Mitgliedsländer ausdehnen, die dem AKSE erst nach dessen Inkrafttreten beitreten können. Alternativ könnten die baltischen Staaten zusichern, sich im Vorgriff auf ihre baldige Mitgliedschaft im AKSE an dessen Beschränkungen für temporäre Überschreitungen zu halten, solange sich ihre sicherheitspolitische

Lage nicht nachteilig ändert. Russland hätte so keinen Anlass, seine stabilisierenden Beschränkungen in Pskow und Leningrad zu widerrufen. Und *viertens* sollte ein solcher *Package Deal* auch noch das amerikanische Angebot für eine weitere Reduzierung ihrer Stationierungstruppen in Europa und den baldigen Abzug ihrer Truppen aus Georgien und Zentralasien enthalten.

Unklar ist zum Zeitpunkt des Manuskriptschlusses, ob bis zum nächsten NATO-Gipfel in Istanbul ein Kompromiss in den Verhandlungen mit Georgien erreicht wird, Moldau scheint aus gegenwärtiger Sicht geringere Probleme aufzuwerfen. Sollte ein Durchbruch gelingen, könnte endlich der Ratifizierungsprozess des AKSE eingeleitet werden. Sollte hingegen keine Vereinbarung zustande kommen, ist auf die russische Regierung einzuwirken, es nicht zum Scheitern des KSE-Prozesses kommen zu lassen. Denn bei einem entsprechenden Ergebnis der US-Präsidentenwahlen können sich die russisch-amerikanischen Beziehungen entkrampfen. Allerdings hätte es ein demokratischer US-Präsident schwerer, den AKSE-Vertrag durch den US-Senat zu bringen, da dann die neokonservativen Republikaner schon wegen Tschetschenien die Anforderungen an dessen Ratifizierung deutlich höher schrauben dürften.

**Hans-Joachim Schmidt/Wolfgang Zellner**

## 4.5. Privatisierung der Wasserversorgung als Konfliktursache

### Knappes Frischwasser: Konfliktstoff für Staaten und für die Armen

Beim Monopoly bringt erst der gemeinsame Besitz von Wasserwerk und Elektrizitätswerk hohe Einnahmen. In der "wirklichen Welt" genügt das Wasserwerk. Zumindest haben einige große international operierende Konzerne in den vergangenen 15 Jahren die Wasserwirtschaft als "Markt der Zukunft" ausgemacht. Die Wasserwirtschaft einem international operierenden Konzern zu übertragen, wird von einigen als einzige Möglichkeit gesehen, die an vielen Orten des Südens inakzeptabel schlechte Versorgung mit diesem lebensnotwendigen Gut zu verbessern, von anderen hingegen als massive Bedrohung der sozial schwachen Schichten. Es wird darum gestritten, ob der Prozess der Privatisierung des Wassers zu einer Milderung oder einer Verschärfung innergesellschaftlicher Konflikte führt.

Aus Armut und Verelendung, aus ökologischen Zerstörungen und aus der Konkurrenz um begrenzte natürliche Ressourcen ergeben sich große Konfliktpotenziale. Sie werden verschärft durch Staatszerfallsprozesse in Ländern des Südens und die Schwäche von Institutionen. Starke soziale Disparitäten und als ungerecht empfundene Chancenverteilung treiben den Naxaliten in Indien, den Maoisten in Nepal und Oppositionsbewegungen in vielen anderen Ländern Anhänger zu. Die Dynamik von Konflikten aufgrund des Streits um Ressourcen wurde in Beiträgen zum Friedensgutachten bereits beschrieben, auch am Beispiel des Wassers.<sup>1</sup> Dabei ging es aber um konfligierende Ansprüche von Staaten oder substaatlichen Gruppen auf gemeinsam genutzte, begrenzte Wasserressourcen. Diese konkurrierenden Ansprüche bergen zweifellos ein Konfliktpotenzial, das gemeinsame Management von Wasserressourcen kann jedoch auch vertrauensbildend und konfliktmindernd wirken (vgl. Friedensgutachten 2003, Beitrag 4.3. und Friedensgutachten 2001, Beitrag 1.5.).

Programme der Entwicklungszusammenarbeit fördern seit mehr als einem Jahrzehnt zwischenstaatliche Kooperationen zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserreserven, auch um einer Eskalation von Konflikten vorzubeugen. Während vor wenigen Jahren noch häufig das "Jahrhundert der Kriege um Wasser" prognostiziert wurde, setzt sich inzwischen eher die Meinung durch, die Verwaltung knapper Wasserreserven könne als ein Paradigma kooperativer Ordnungsmuster Bedeutung gewinnen. "[...] water wars are unlikely [...] The violence that erupted in 2000 in Cochabamba, Bolivia, following tariff increases for municipal water illustrates the kind of water conflict that we can expect to see in the future."<sup>2</sup> Ausschließlich auf diese Art potentieller Wasserkonflikte geht der vorliegende Artikel ein, genauer: auf die sozialen Folgen der Privatisierung städtischer Wasserwerke in Entwicklungsländern.

1 Siehe z.B. Friedensgutachten 2003, Beiträge 4.2. und 4.3.; Friedensgutachten 2001, Beiträge 1.5. und 2.2.; Friedensgutachten 2000, Beitrag 2.1.

2 David B. Brooks/Jamie Linton: Drinking (Water) With Your Enemy, IDRC Reports, 30. November 2000, [www.idrc.ca/reports/read\\_article\\_english.cfm?article\\_num=821](http://www.idrc.ca/reports/read_article_english.cfm?article_num=821).

Der Weltwasserentwicklungsbericht vom März 2003<sup>3</sup> spricht von einer ernsthaften, sich zunehmend verschärfenden Wasserkrise und klassifiziert sie als "eine Krise des Wassermanagements, verursacht im Wesentlichen durch unsere falsche Bewirtschaftung von Wasser." Der Bericht zählt die Merkmale der Krise auf. Noch immer haben mehr als eine Milliarde Menschen keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser. Die Tendenz ist steigend; Prognosen sprechen von ca. 3 Milliarden Menschen oder gar mehr im Jahr 2025, die davon betroffen sein werden. In afrikanischen Großstädten sind nur ca. 40 Prozent der Haushalte an eine Wasserleitung angeschlossen, in Asien und Lateinamerika immerhin knapp 80 Prozent. Noch schlechter sieht es bei der Abwasserentsorgung aus: Das Abwasser von 2,4 Milliarden Menschen wird derzeit nicht auf hygienische Weise beseitigt. In Afrika sind weniger als 20 Prozent, in Asien ca. 45 Prozent und in Lateinamerika unter 40 Prozent der Bewohner von Großstädten an ein Kanalisationssystem angeschlossen. Auf dem Land und in kleinen Städten ist die Situation noch schlimmer. Abwasser ungeklärt und ungeordnet wegzuschütten oder in ein nahes Gewässer ablaufen zu lassen, stellt nicht nur ein ästhetisches Problem dar: Das Abwasser kommt in Kontakt mit Frischwasser und verseucht es. Nach einer Erfahrungsregel macht ein Liter Abwasser 8 Liter Frischwasser ungenießbar.

"Wasserbedingte Krankheiten zählen zu den verbreitetsten Krankheits- und Todesursachen. Sie betreffen vorwiegend arme Menschen in Entwicklungsländern."<sup>4</sup> Als Folge von Durchfallerkrankungen sowie einiger anderer Krankheiten, die im Zusammenhang mit Wasser, Abwasser und Hygiene zu sehen sind (Bilharziose, Trachom, Wurminfektionen), starben im Jahr 2000 circa 2.213.000 Menschen, die meisten von ihnen sind Kinder unter fünf Jahren. Gäbe es überall sauberes Wasser aus intakten Leitungsnetzen und eine hygienisch einwandfreie Abwasserentsorgung, würde die Zahl der Krankheitsfälle um etwa 70 Prozent vermindert. Dieser Missstand wird als extrem ungerecht erfahren und birgt deshalb ein Konfliktpotenzial.

Die zitierten Zahlenangaben schließen Menschen in Städten und in ländlichen Regionen ein. In ländlichen Regionen der sogenannten dritten Welt gibt es jedoch weder eine öffentliche Wasserversorgung noch wird das Abwasser geordnet beseitigt. Wasserwerke und Abwassersysteme gibt es in den Städten, sie sind jedoch häufig in einem äußerst schlechten Zustand. Die Administration ist wenig effizient, wichtige Managementposten werden nicht nach Kompetenz sondern nach Zugehörigkeit zu einer politischen Clique ausgewählt. In vielen Fällen spielt Korruption bei der Festlegung von Handlungszielen zu Lasten des Nutzens für die Allgemeinheit eine Rolle.

Preise für Wasser – wie für andere Lebensmitteln – werden so festgelegt, dass die Klientel der politischen Führung zufriedengestellt ist. Aber auch aus sozialen Gründen werden die Wasserpreise durch politische Auflagen so niedrig festgesetzt, dass keine Kostendeckung möglich ist. Dieses politische Umfeld ist maßgeblich für die schlechte Leistung öffentlicher Versorgungsbetriebe in den Ländern des Südens verantwortlich. Weil die Versorgungsunternehmen chronisch unterfinanziert sind, unterbleiben notwendige Investitionen in die Leitungssysteme, die Wasseraufbereitungsanlagen und in hygienisch

---

3 Vereinte Nationen: Wasser für Menschen – Wasser für Leben, herausgegeben von 23 Organisationen der UN und Sekretariaten von UN-Übereinkommen, 2003.

4 Vereinte Nationen, a.a.O., S. 11.

einwandfreie Wasserentsorgungssysteme. Die Leitungen sind meistens löchrig: in vielen Städten versickert die Hälfte des Wassers deshalb ungenutzt.

In Wasserversorgungssystemen sind die Fixkosten sehr viel höher als die verbrauchsabhängigen Kosten. Letztere betragen nur ein Zehntel der Gesamtkosten.<sup>5</sup> Das ist einer der Gründe dafür, weshalb häufig darauf verzichtet wurde, die Verbrauchsmengen des Endabnehmers zu ermitteln. Die Verbraucher entrichten einen Pauschalpreis, sofern sie überhaupt bezahlen. Wasser wird in großem Umfang abgezapft, ohne dass dafür eine Gebühr an das kommunale Versorgungsunternehmen entrichtet wird. Dies, zusammen mit der politischen Vorgabe, niedrige Wasserpreise zu erheben, bot häufig einen Anreiz zur Wasserverschwendung.

### **Privatwirtschaftliche Organisation als Lösungsversuch**

Nach Schätzungen von Expertenkommissionen wären immense Investitionen erforderlich, diesen beklagenswerten Zustand merklich zu verändern. Die Schätzungen liegen allerdings weit auseinander: sie reichen von jährlich 10 bis 180 Milliarden US-Dollar über die nächsten 25 Jahre. Internationale Institutionen wie die Weltbank haben offenbar das Vertrauen verloren, dass die öffentlichen Versorgungsbetriebe imstande sind, diese große Aufgabe zu bewältigen. Auch die WTO und die EU setzen deshalb mit Nachdruck auf die Privatisierung der Wasserversorgung, nicht nur in Industriestaaten, sondern auch in Ländern des Südens. Ein wichtiges Motiv für die EU ist, dass die Marktführer unter den Konzernen, die sich international im Wassersektor engagieren, in Frankreich und in Deutschland zu finden sind. Marktführer sind die beiden französischen Konzerne Suez und Vivendi – inzwischen umbenannt in Veolia – gefolgt von dem deutschen Unternehmen RWE. Beteiligt sind auch die Firmen Berlinwasser International und Gelsenwasser.

Diese Konzerne haben in den neunziger Jahren die Wasserversorgung als "Zukunftsmarkt" entdeckt und sowohl in Industriestaaten als auch in Entwicklungsländern investiert. Heute werden weltweit 460 Millionen Menschen von Privatunternehmen mit Wasser versorgt, 1990 waren es 51 Millionen. Befürworter der Privatisierung in der Wasserwirtschaft haben die Hoffnung, dass die kapitalstarken Konzerne die Investitionen tätigen, zu denen sich die verschuldeten Kommunen im Norden und mehr noch im Süden außerstande sehen. Sie erwarten ein effizientes Management, Reparatur der maroden technischen Anlagen und eine zuverlässige Belieferung der Verbraucher.

Gegen die Politik der Privatisierung richtet sich zum Teil heftige Kritik. Die Gegner befürchten, dass sozial schwachen Bevölkerungsschichten der Zugang zu sauberem Trinkwasser noch mehr erschwert wird. Aus der daraus resultierenden Verschärfung sozialer Gegensätze erwachse ein neues Potenzial innergesellschaftlicher Konflikte, die auch gewaltsam ausgetragen werden könnten. Im Folgenden werden die wichtigsten Argumente dargestellt.

Es scheint, dass mit der Privatisierung falsche oder zumindest zu hohe Erwartungen verknüpft werden. Die internationalen Finanzierungsinstitutionen, aber auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, üben Druck auf Länder des Südens aus, damit sie ihre

---

<sup>5</sup> Jan Müller-Scheeßel: Die Privatisierung und Regulierung des Wassersektors. Das Beispiel Buenos Aires/Argentinien, Frankfurt am Main 2003, S. 13.

Wassermärkte für Beteiligungen der Privatwirtschaft öffnen. Damit soll sowohl der deutschen Wirtschaft ein profitables Betätigungsfeld erschlossen als auch ein wichtiger Schritt in Richtung auf das "Millenniumsziel" der Armutsbekämpfung getan werden. Aber nur in städtischen Agglomerationen steht die Privatisierung zur Debatte, nicht im ländlichen Raum. Dorfbewohner haben also keinerlei Veränderung der Wasserversorgung zu erwarten. Hier braucht es deshalb auf jeden Fall andere Wege als die Privatisierung, um Trinkwasser in adäquater Qualität und Menge bereit zu stellen.

Gelegentlich wird argumentiert, mit der Privatisierung ziehe der Wettbewerb in den Wassermarkt ein, der in der Regel zu besserer Ressourcenallokation und höherer Leistung führe. Eine Konkurrenz *im Markt* findet bei der Wasserversorgung aber nicht statt; im Zuge der Privatisierung gibt es allenfalls einen Wettstreit *um den Markt*. Der wichtigste Grund hierfür ist, dass, anders als bei elektrischem Strom, Wasser nicht von konkurrierenden Anbietern an beliebiger Stelle in ein Netz eingespeist werden kann. Damit wären technische Schwierigkeiten und Probleme der Qualitätssicherung verbunden. Es wird also lediglich ein öffentliches Monopol durch ein privates Monopol ersetzt.

Eine wichtigere Rolle in der kritischen Diskussion spielt die Entwicklung der Wasserpreise. Von den Befürwortern wird gelegentlich im Kontext der Argumentationskette "besseres Management – Verringerung der Netzverluste – höhere Effizienz" ohne weiteren Beleg die Erwartung geäußert, die Preise würden tendenziell sinken. Wenn aber ein zentrales Motiv für die Privatisierung darin besteht, dass die öffentlichen Versorgungswerke aus politischen Gründen keine kostendeckenden Preise verlangen, müssen die Tarife angehoben werden. Allein durch effizientere Organisation, so die Argumentation der Kritiker, lässt sich das nicht vermeiden. Im übrigen sei es das legitime Ziel eines Privatunternehmens, Gewinne zu erzielen; auch das sei mit sinkenden Wasserpreisen schwerlich zu vereinbaren.

Der wichtigste Grund, die öffentlichen Wasserbetriebe an Privatunternehmen zu übergeben, ist die Erwartung, die defekten technischen Anlagen würden saniert und das Leitungsnetz ausgedehnt, um mehr Menschen in den Genuss sauberen Wassers kommen zu lassen. Die Kritiker argwöhnen, dass solche Investitionen nur in Wohngebieten mit einer – relativ – reichen Bevölkerung stattfinden. Nur dort können die Unternehmen viel Wasser mit hohem Preis verkaufen, so dass sich die Investition rasch amortisieren wird.

## **Bisherige Erfahrungen mit der Privatisierung**

Die Erfahrungen aus Fallbeispielen sowohl im Norden als auch im Süden erlauben, die genannten Befürchtungen an der Empirie zu messen. Die Auswertung dieser Erfahrungen fällt für die Privatisierung nicht günstig aus. Einige typische empirische Befunde werden im folgenden geschildert. Ich werde vor allem die Beispiele Buenos Aires und Manila betrachten, da diese am ehesten Erfolg versprechend erschienen. Das erste wurde von Müller-Scheeßel detailreich analysiert.<sup>6</sup> Das Hilfswerk "Brot für die Welt" hat das Beispiel Manila im Rahmen der Wasserkampagne "MenschenRechtWasser" sehr gründlich untersucht.<sup>7</sup> Daran anschließend soll versucht werden zu prüfen, ob der Weg der Privati-

---

<sup>6</sup> Müller-Scheeßel, a.a.O.

<sup>7</sup> [www.menschenrecht-auf-wasser.de](http://www.menschenrecht-auf-wasser.de)



sierung generell als gescheitert zu betrachten ist, oder ob eine andere Herangehensweise aus dem Dilemma heraus führen kann.

### **Sanierung der Infrastruktur**

In ihren Angeboten im Zuge der Ausschreibung von Konzessionen versprechen die privatwirtschaftlichen Akteure, die Investitionen im Wassersektor drastisch zu erhöhen, um defekte Leitungen zu reparieren, das Leitungsnetz auszuweiten oder eine bessere Erfassung des Verbrauchs zu ermöglichen. In der Tat haben die Privatunternehmen in ihren Konzessionsgebieten die Leitungsnetze erweitert und neue Stadtgebiete erschlossen. In Manila erhielten nach Angaben der Betreiber in den ersten fünf Jahren ca. 240.000 Haushalte erstmals einen Anschluss. In Buenos Aires fiel die Wasserversorgung nach der Privatisierung seltener aus. Nach einigen Betriebsjahren wurde bei Überprüfungen jedoch festgestellt, dass die Investitionen keineswegs im angekündigten Umfang erfolgten. Das von Suez/Ondeo geführte Konsortium Aguas Argentinas hat in Buenos Aires Leitungen in schlechterer Qualität als angeboten ausgeführt. In Manila sind die Leckagen nach der Privatisierung von 58 Prozent auf 70 Prozent gestiegen, weil die im Angebot des Konsortiums verzeichneten Investitionen nur zu etwa 38 Prozent getätigt wurden, wie die Regulierungsbehörde feststellte. Auch die Investitionen in die Kanalisation und die Reinigung des Abwassers blieben weit hinter den Ankündigungen im Ausschreibungsverfahren zurück. Der Rio de la Plata und seine Nebenflüsse im Raum Buenos Aires sind deshalb in gefährlichem Maße verschmutzt. Auch dies ist kein Einzelfall sondern typisch für die Praxis der beteiligten Konzerne. Deren Gewinne wurden in der Regel eher durch Personalabbau erreicht als durch technische Verbesserungen. Investitionen wurden vorwiegend in "reichen" Wohngebieten vorgenommen, in denen hohe Preise zu erzielen waren. Den staatlichen Regulierungsbehörden gelang es nicht, dieser einseitigen Strategie entgegenzusteuern.

Diese Erfahrung ist nicht beschränkt auf Städte in Entwicklungsländern. Nach der Privatisierung der Wasserwirtschaft in England und Wales im Jahr 1989 sind die Investitionen in den Erhalt der Leitungsnetze sogar stark gesunken, so dass die Versorgungssicherheit in absehbarer Zeit in Gefahr geraten wird. Die Leckagen, die in Deutschland im Mittel 7 Prozent betragen, stiegen in England auf 35 Prozent. Die Qualität des Wassers nahm ab. Eines der Unternehmen hatte von der vereinbarten Sanierung des Leitungsnetzes nach mehr als zehn Jahren nur knapp 20 Prozent realisiert.

### **Entwicklung der Preise**

In der 12-Millionen-Metropole Manila wurde die Wasserversorgung auf Druck der Weltbank im Jahre 1997 privatisiert. Ein Drittel der Einwohner hatte vorher keinen Wasseranschluss; das System war veraltet und es gab fast keine Kanalisation. Die Stadt wurde in zwei Versorgungsbezirke aufgeteilt, die je einem Unternehmen zugewiesen wurden. Die Erwartung, die zuvor mangelhafte Wasserversorgung der Stadt werde signifikant verbessert, erfüllte sich nicht. Die Effizienz blieb mangelhaft und die Preise stiegen um das vierfache. Nun wird versucht, die Privatisierung wieder rückgängig zu machen. Die Weltbank, für die es sich zunächst um ein Modellprojekt handelte, spricht lapidar, aber unzutreffend, von einer Ausnahme. Auch in England wurde das Wasser teurer, um 46 Prozent.

Einigen Kunden, die nicht zahlen konnten, wurde das Wasser abgestellt. Im Falle von Buenos Aires gibt es deutliche Anzeichen dafür, dass Aguas Argentinas in den Konzessionsverhandlungen bewusst nicht kostendeckend kalkulierte Tarife versprochen und von vornherein auf Nachverhandlungen gesetzt hatte. Später gab es substantielle Tarifierhöhungen. Ähnliches erlebten die Verbraucher auch in England und Frankreich nach der Privatisierung.

### **Versorgung der armen Bevölkerung**

Die Privatisierung hat nur wenig zur Verbesserung der Leitungssysteme in Städten der Dritten Welt beigetragen. Bei Investitionsentscheidungen wurde meist der Versorgung zahlungskräftiger Kunden der Vorzug gegeben, aus der unternehmerischen Sicht verständlich. Sowohl in Manila als auch in Buenos Aires erhoben die Betriebe Anschlussgebühren, die von den Armen nicht entrichtet werden konnten. Sie versuchten stattdessen, weiterhin Wasser an "freien" Wasserzapfstellen zu holen. Um dies – und den damit verbundenen Verlust – zu unterbinden, haben die Wasserwerke diese Zapfstellen geschlossen. Nichtregierungsorganisationen berichten sogar, dass in Manila Wasser aus dem Slumgebiet Tondo in reichere Wohngebiete umgeleitet wurde. Die armen Stadtbewohner sind vermehrt gezwungen, Wasser von Straßenverkäufern oder Flaschenwasser zu erwerben. Das aber kostet ein Vielfaches des Leitungswassers. Ein bisher unerwählter Aspekt der Privatisierung ist die rapide Steigerung des Marktanteils von Flaschenwasser. Auch daran sind internationale Konzerne beteiligt. In Kerala, Indien, pumpt Coca Cola Grundwasser in großen Mengen ab, um es als Flaschenwasser zu verkaufen. Deshalb sinkt das Grundwasser und die Bauern haben zunehmend Mühe, ihre Felder zu bewässern.

### **Wirksamkeit der öffentlichen Regulierung**

Befürworter und Kritiker der Privatisierung sind sich einig, dass die Konzessionäre einer starken Kontrolle durch eine kommunale oder staatliche Regulierungsbehörde unterworfen werden müssen. Bei der Bewertung von Kosten und Nutzen der Privatisierung werden die "hohen Kontroll- und Evaluationskosten",<sup>8</sup> die öffentlichen Haushalten dadurch entstehen, gelegentlich übersehen. Vor allem in den Ländern des Südens sind die Regulierungsbehörden häufig zu schwach und den Konzernen hinsichtlich des technischen Wissens, der vorhandenen Daten und der Vertragsgestaltung unterlegen. Das Beispiel Buenos Aires wird von Müller-Scheeßel zwar nicht als optimal, aber im Großen und Ganzen als Erfolg bewertet. Dennoch zeigt sich auch in diesem Beispiel, dass es eine starke Asymmetrie zwischen dem Konsortium einerseits und der staatlichen Regulierungsbehörde andererseits gibt. Er konstatiert: "Das Unternehmen (konnte sich) gegenüber den Konsumenten stets durchsetzen. Ursache war eine starke Verhandlungsposition von Aguas Argentinas" gegenüber der Regulierungsbehörde .

Die Regulierungsbehörde in Buenos Aires ist im Vergleich zu den Behörden in anderen Metropolen des Südens noch besser organisiert und verhältnismäßig stark. Deshalb hat Aguas Argentinas seine Erwartungen nicht vollständig durchsetzen können. Das führte dazu, dass das Konsortium selbst aus dem 30-Jahres-Vertrag aussteigen wollte. Schwä-

---

<sup>8</sup> Müller-Scheeßel, a.a.O., S. 112f.

chere Administrationen sind kaum in der Lage, selbst vertraglich vereinbarte Leistungen gegenüber einem großen transnationalen Konzern durchzusetzen. Im übrigen ist dies kein Spezifikum der Länder des Südens. Wie hilflos Ministerien bei kritischen Verhandlungen mit Großkonzernen wirken können, hat der Bundesminister für Verkehr in seinen Auseinandersetzungen mit *Toll Collect* hinreichend verdeutlicht.

In großen "Vorzeige-Projekten" wie Manila und Buenos Aires sehen sich die Konzerne inzwischen verstärktem Druck von Seiten des Staates ausgesetzt. Die Administration drängt darauf, versprochene Investitionen wirklich durchzuführen und dabei insbesondere die Wasserversorgung bisher unterversorgter Wohngebiete zu verbessern. Solche Maßnahmen schmälern die Gewinnerwartung der Konzerne. Sie sehen inzwischen die Wasserversorgung in Metropolen des Südens nicht mehr als den herausragend lukrativen Zukunftsmarkt. Es mehren sich aus den Chefetagen der beteiligten Konzerne die Stimmen, die einen Rückzug aus dem Markt der Entwicklungsländer für möglich halten. Stattdessen richtet sich das Augenmerk auf den Markt in Osteuropa. Als Argentinien Ende der 90er Jahre eine schwere Wirtschaftskrise erlebte, geriet auch Suez/Ondeo unter Druck. Das Unternehmen möchte sich nun aus Argentinien zurückziehen und fordert von der argentinischen Regierung Schadenersatz, weil sie nicht fähig war, für hinreichend gute Rahmenbedingungen zu sorgen. Das für den Westteil Manilas zuständige Konsortium Maynilad wollte den Konzessionsvertrag mit ähnlichen Begründungen kündigen. Vorangegangen war ein Streit mit der staatlichen Regulierungsbehörde, weil Maynilad die fälligen Konzessionsabgaben nicht entrichtet hatte. Der nach langen Verhandlungen erreichte Kompromiss sieht vor, dass die Regulierungsbehörde anstelle der geschuldeten Abgaben die Mehrheitsbeteiligung an dem Wasserbetrieb erhält, wodurch die Privatisierung für das westliche Versorgungsgebiet der Stadt de facto wieder rückgängig gemacht wurde.

### **Alternative: Verbesserung der öffentlichen Versorgung**

Einige Kommunen, insbesondere in Lateinamerika und Asien, haben ihre Wasserversorgung ohne Beteiligung der Privatwirtschaft so umstrukturiert, dass sie den Vergleich mit effizienten Wasserwerken europäischer Großstädte aushalten und vor allem den Vergleich mit der privatwirtschaftlich organisierten Wasserversorgung in Ländern des Südens nicht zu scheuen brauchen. Tegucigalpa, Davao und Porto Alegre sind Beispiele dafür. In Tegucigalpa hat die staatliche Wassergesellschaft in Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften – ohne irgend eine private Beteiligung – das Management modernisiert, den Gebühreneinzug verbessert, die Versorgung dezentralisiert und die technischen Systeme saniert. Nun arbeitet der Betrieb zur Zufriedenheit der Kunden und kostendeckend.<sup>9</sup>

Für den Erfolg in Porto Alegre waren zwei Punkte entscheidend: zum einen die weitgehende Autarkie des Betriebs, so dass er kaum für politische Interessen instrumentalisiert werden kann, und zum anderen die Bürgerbeteiligung. Vertreter der Zivilgesellschaft waren von Anfang an in die Diskussions- und Entscheidungsprozesse über die Umstrukturierungen, die Planungen und die Änderungen der Tarifstruktur einbezogen.<sup>10</sup> Die Beteiligung der Bürger in öffentlichen Foren hilft zum Beispiel dabei, der Zahlungsunwilligkeit der Verbraucher zu begegnen. Sozial gestaltete Tarife, die einen sehr billigen

<sup>9</sup> Lisa Stadler/Uwe Hoering: *Das Wasser-Monopoly*, Zürich 2003, S. 175.

<sup>10</sup> Stadler/Hoering, a.a.O., S. 176f.

Sockelverbrauch und einen progressiven Tarif für höhere Verbräuche vorsehen, können die Zahlungsbereitschaft der Kunden weiter erhöhen. Außerdem mindert die Mitsprachemöglichkeit der Bevölkerung das Konfliktpotenzial, das mit jeder Wasserverteilung verbunden ist, die als ungerecht erfahren wird.

### **Ansätze für eine nachhaltige Wasserbewirtschaftung**

Das Dilemma liegt auf der Hand: mehr als eine Milliarde Menschen leiden, weil ihnen sauberes Trinkwasser nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung steht. Die öffentlichen Versorgungswerke in vielen Städten des Südens haben sich über Jahrzehnte als unfähig erwiesen, diesen Missstand zu beheben. Davon sind insbesondere die armen Bevölkerungsschichten in Slums und städtischen Randgebieten betroffen. Bei ihnen wächst das Bewusstsein dafür, dass dies kein unabänderliches Schicksal, sondern das Ergebnis ungerechter Verteilung der verfügbaren Mittel und Vernachlässigung ihres legitimen Anspruchs auf ein menschenwürdiges Leben ist. Sie erkennen die Zusammenhänge zwischen unhygienischer Abfallentsorgung, verunreinigtem Wasser und Gesundheitsgefährdungen bis hin zu tödlichen Epidemien. Diese Erkenntnis nährt die Unzufriedenheit mit den sozialen Verhältnissen und bildet einen Nährboden für soziale Konflikte.

Die bisherigen Beispiele für privatwirtschaftliche Organisation der Wasserwirtschaft haben an der ungerechten Verteilung der lebenswichtigen Ressourcen nichts geändert. Zum Teil sind die Diskrepanzen sogar noch größer geworden. Das Konfliktpotenzial ist angewachsen. Die international operierenden Konzerne, auf deren Finanzkraft sich angesichts der immensen Summen für die notwendigen Investitionen große Hoffnungen richteten, haben weit weniger investiert als erforderlich und die Investitionen nicht so eingesetzt, dass die bestehenden Ungerechtigkeiten in der Wasserzuteilung reduziert wurden.

Befürworter der Privatisierung erklären die bisher unbefriedigenden Ergebnisse dieser Politik, zum Beispiel im Blick auf die Wasserversorgung von Buenos Aires, mit dem instabilen politischen Umfeld und der opportunistischen Parteienherrschaft. Diese Klage ist erstaunlich. Das durch Klientelismus, Nepotismus, Korruption und schwache Administration charakterisierte politische Umfeld ist maßgeblich Schuld am Versagen der öffentlichen Versorgungsbetriebe. Es ist typisch für viele Metropolen des Südens. Das musste der Privatwirtschaft bekannt sein. Gerade wegen dieser Charakteristika der politischen Strukturen wurde die Idee geboren, privatwirtschaftliche Organisationsform könnte die bestehenden Missstände beheben. Es ist nicht überraschend, dass auch durch Privatisierung der Wasserversorgung oder anderer öffentlicher Dienstleistungen das politische Umfeld keineswegs geändert wird. Wer das nicht im Blick hat, muss notwendiger Weise mit der Privatisierung falsche Erwartungen verbinden.

Statt über die Schwächen der politischen Strukturen zu klagen, sollten Anstrengungen gemacht werden, sie zu beheben. Die geschilderten Fälle legen folgende Schlussfolgerung nahe:

- Bisher haben weder die rein kommunale Organisation der Wasserversorgung noch die bisherigen Modelle privatwirtschaftlicher Organisation eine zukunftsweisende Lösung des Wasserproblems erbracht. Den kommunalen Betrieben fehlten die Kompetenz und der Handlungsspielraum – eingeengt durch politische Instrumentalisierung; den privaten Unternehmen fehlte das Interesse an sozialer Ausgewogenheit der Versorgung. Eine

gerechte und nachhaltige Wasserbewirtschaftung erfordert demokratische Beteiligung und eine kompetente öffentliche Verwaltung.

- Kooperationen mit der Privatwirtschaft müssen nicht vollständig ausgeschlossen werden, wo kommunale Behörden außerstande sind, die erforderlichen Investitionen zu erbringen. Es ist dabei aber unabdingbar, dass die Verträge zwischen der Privatwirtschaft und der öffentlichen Hand einer kompetenten, kritischen und unabhängigen Kontrolle unterworfen werden.
- Die Entwicklungszusammenarbeit darf deshalb nicht einseitig auf Privatisierung im Wassersektor setzen. Bei den Konzernen ist in Folge der verschiedenen gescheiterten Projekte inzwischen Ernüchterung eingetreten. Dies kann als Chance wahrgenommen werden, das Tempo der Privatisierung erheblich zu verringern. Ziel der Entwicklungszusammenarbeit muss es sein, die öffentlichen Verwaltungen und die Versorgungsbetriebe organisatorisch und logistisch zu stärken. Im Zuge der Stärkung der kommunalen Akteure sind insbesondere die Methoden der Datenerfassung, der Verbrauchsmessung und der öffentlichen Kontrolle des Wassersektors weiter zu entwickeln. Vor dem Schritt der Privatisierung müssen starke, aktionsfähige Regulierungsbehörden geschaffen werden. Wenn die öffentlichen Regulierungsbehörden hinreichend kompetent sind und über die gebotene Entscheidungsfreiheit verfügen, sind sie aber auch in der Lage, die Wasserwirtschaft in eigener Regie wahrzunehmen. Dies geschah Anfang 2004 im größeren der beiden Versorgungsgebiete Manilas, die beispielhaft geschilderten Erfolge in Tegucigalpa, Porto Alegre zeigen dies ebenso.
- Nichtregierungsorganisationen in Ländern des Südens verlangen zu Recht, dass die Vertragswerke und die Tarifstruktur mit ihren betriebswirtschaftlichen Begründungen transparent sein müssen. Auch dies, wie die voran stehenden Forderungen, dient dazu, die bisher bestehende Übermacht der privaten Konzerne im Vergleich zu den kommunalen Akteuren zu verringern und stattdessen ein Gleichgewicht der Verhandlungsmacht anzustreben.
- Das im Friedensgutachten 2001 mit Blick auf zwischenstaatliche Wasserkonflikte vorgeschlagene “Netzwerk Deutsche Wasserpolitik”<sup>11</sup> kann ein wichtiges Instrument auch für die internationale Kooperation auf dem Feld der kommunalen Wasserversorgung sein. Darin wird die entwicklungs-, umwelt- und friedenspolitische Kompetenz staatlicher Stellen mit der von Nichtregierungsorganisationen zusammengeführt, um integrierte Entwicklungsprogramme mit dem Ziel nachhaltiger Wasserbewirtschaftung zu ermöglichen.

### **Ulrich Ratsch**

---

<sup>11</sup> Friedensgutachten 2001, Beitrag 1.5.

## 4.6. Die Gefangenen von *Guantánamo Bay* – ohne Menschenrechte?

In einem US-amerikanischen Marinestützpunkt an der Bucht von *Guantánamo* (*Guantánamo Bay*) auf Kuba sind mehr als 600 Gefangene aus über 40 Nationen interniert. Die Gefangenen, die von den USA dem ehemaligen Taliban-Regime und dem terroristischen Netzwerk *Al Qaida* zugerechnet werden, wurden im Zusammenhang mit dem Krieg festgenommen, den die USA und ihre Verbündeten gegen Afghanistan als Reaktion auf die Anschläge vom 11.9.2001 geführt haben. Zahlreiche Nicht-Regierungsorganisationen, z.B. *amnesty international* und das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, haben gegen das Vorgehen der USA protestiert. Umstritten sind sowohl der völkerrechtliche Status als auch die Behandlung der Gefangenen.

### Zum völkerrechtlichen Status der Gefangenen

Die USA vertreten die Auffassung, die Gefangenen von *Guantánamo Bay* seien keine Kriegsgefangenen im Sinne der III. Genfer Konvention vom 12.8.1949 über die Behandlung der Kriegsgefangenen (im folgenden: III. GK), sondern "feindliche Kämpfer" (*enemy combatants*). Auf derartige Kämpfer sei die III. GK nicht anwendbar. In der völkerrechtlichen Diskussion ist die Frage des Status der Gefangenen umstritten. Während einige Autoren der offiziellen Position der USA folgen, ist die überwiegende Zahl der Völkerrechtler der Ansicht, diejenigen Gefangenen, die dem Taliban-Regime oder *Al Qaida* zugerechnet werden könnten, seien Kriegsgefangene. Mehrere von ihnen vertreten die Meinung, nur die Gefangenen, die zum Taliban-Regime gehört hätten, seien als Kriegsgefangene zu qualifizieren.

Die Frage hat geringere Bedeutung, als es auf den ersten Blick scheinen mag. Folgt man der Auffassung, die Gefangenen von *Guantánamo Bay* hätten als Kriegsgefangene zu gelten, so ist die III. GK anwendbar. Daneben sind die universell verbindlichen, ungeschriebenen Menschenrechtsnormen sowie einschlägige Menschenrechtsverträge anwendbar. In der völkerrechtlichen Diskussion ist das Verhältnis zwischen dem humanitären Völkerrecht und den Menschenrechten zwar umstritten. Überwiegend wird aber die Auffassung vertreten, dass Menschenrechtsbestimmungen auch in Kriegszeiten anwendbar sind, wie sich aus dem Grundsatz der Universalität der Menschenrechte ergebe. Dieser Ansicht ist auch der Internationale Gerichtshof (im folgenden: IGH) im Gutachten über die Rechtmäßigkeit des Einsatzes von Nuklearwaffen und der Drohung mit einem solchen Einsatz (8.7.1996). Wenn man dagegen der Auffassung folgt, dass die Gefangenen nicht als Kriegsgefangene zu qualifizieren sind, hat dies nicht etwa zur Folge, dass sie sich gewissermaßen in einem rechtsfreien Raum befinden. Es sind vielmehr wiederum die Menschenrechtsnormen anzuwenden. Die Frage nach dem völkerrechtlichen Status der Gefangenen ist daher an dieser Stelle nicht weiter zu behandeln. Im folgenden sollen allein Menschenrechtsnormen zur Bewertung herangezogen werden.

Maßgeblich sind zum einen die Menschenrechtsbestimmungen, die im universell verbindlichen, ungeschriebenen Völkerrecht verankert sind. Dazu gehört das Verbot der Folter und der unmenschlichen Behandlung von Gefangenen jeder Art. Zum anderen sind die Vorschriften heranzuziehen, die sich in völkerrechtlichen Verträgen finden. Einschlägig ist

die in Art. 2 Abs. 1 der UN-Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10.12.1984 enthaltene Bestimmung: “Jeder Vertragsstaat trifft wirksame gesetzgeberische, verwaltungsmäßige, gerichtliche oder sonstige Maßnahmen, um Folterungen in allen seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Gebieten zu verhindern.” In Art. 16 Abs. 1 der Konvention heißt es zudem: “Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, in jedem seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Gebiet andere Handlungen zu verhindern, die eine grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe darstellen, ohne der Folter [ . . . ] gleichzukommen”. Die USA haben die UN-Konvention gegen Folter am 21.10.1994 ratifiziert. Obwohl der Marinestützpunkt von *Guantánamo Bay* nicht auf dem Territorium der USA liegt, gehört er doch zu den Gebieten, die der Hoheitsgewalt der USA unterstehen. Die UN-Konvention gegen Folter ist daher auf die Gefangenen von *Guantánamo Bay* anwendbar.

Einschlägig ist ferner der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966 (im folgenden: Bürgerrechtspakt). Die USA haben diesen Bürgerrechtspakt am 8.6.1992 ratifiziert. Nach Art. 2 Abs. 1 des Bürgerrechtspaktes sind die Vertragsstaaten verpflichtet, “die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen” zu gewährleisten. Angesichts des Wortlauts der Vorschrift könnte bestritten werden, dass der Bürgerrechtspakt auf die Gefangenen von *Guantánamo Bay* anwendbar ist. Es ließe sich argumentieren: Das Gebiet an der Bucht von *Guantánamo* gehöre nicht zum Territorium der USA, sondern zu Kuba. Die in Art. 2 Abs. 1 des Bürgerrechtspaktes aufgestellte Voraussetzung, wonach der Vertrag nur “allen in seinem Gebiet befindlichen [ . . . ] Personen” zugute kommen müsse, sei daher nicht erfüllt. Eine Klärung dieser Frage ist umso dringlicher, als US-amerikanische Gerichte, bei denen im Namen von Gefangenen Haftprüfungsanträge gestellt wurden, derartige Anträge als unzulässig abgewiesen haben mit der Begründung, der Marinestützpunkt befinde sich nicht auf dem Territorium der USA.

Das Gebiet, auf dem die Marinestation von *Guantánamo Bay* gelegen ist, wurde durch einen Vertrag zwischen Kuba und den USA (1903) an diese verpachtet, und zwar für die Zeit, in der die USA eine Marinestation darauf unterhalten wollen. Im Jahre 1934 wurde zusätzlich vereinbart, dass der Vertrag nur dadurch beendet werden kann, dass die USA das Gebiet aufgeben oder Kuba und die USA sich über die Vertragsbeendigung einigen. Da das Gebiet von *Guantánamo Bay* nicht zum Territorium der USA gehört, entspricht die restriktive Auslegung von Art. 2 Abs. 1 des Bürgerrechtspaktes dem Wortlaut der Vorschrift. Sie ist aber mit dem Sinn und Zweck des Paktes unvereinbar. Der Grundsatz der Universalität der Menschenrechte verlangt, dem Bürgerrechtspakt einen möglichst weiten Anwendungsbereich zu geben, so dass ein Vertragsstaat die Menschenrechte aller Personen zu respektieren hat, die sich in seinem Herrschaftsbereich aufhalten. Dies muss nicht nur für den Normalfall gelten, dass eine Person sich auf dem Territorium eines Vertragsstaates aufhält und damit zugleich der Herrschaftsgewalt dieses Staates unterworfen ist, sondern auch in dem atypischen Fall, dass sie zwar der Gewalt eines Vertragsstaates untersteht, sich aber nicht auf dessen Territorium befindet. In der völkerrechtlichen Diskussion wird deshalb einhellig die Auffassung vertreten, dass die USA verpflichtet sind, den Bürgerrechtspakt in einem Fall wie dem vorliegenden einzuhalten. Einschlägig ist Art. 10 des Bürgerrechtspaktes, wonach “jeder, dem seine Freiheit entzogen ist, [ . . . ] menschlich und mit Achtung vor der dem Menschen innewohnenden Würde” behandelt werden muss. In

Art. 7 des Bürgerrechtspaktes heißt es zudem: “Niemand darf der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden.”

## Die Behandlung der Gefangenen

### Gefangenschaft auf unbestimmte Zeit

Einige der in *Guantánamo Bay* internierten Gefangenen wurden zwar freigelassen. So wurden im Frühjahr 2004 russische und britische Gefangene, aber auch Gefangene aus anderen Staaten, in ihre Heimatländer gebracht. Im Hinblick auf weitere Gefangene ist eine Entlassung in Aussicht gestellt. Die meisten sind aber nach wie vor auf unbestimmte Zeit interniert. Offiziell heißt es, sie würden so lange festgehalten, wie der Krieg gegen den Terrorismus dies verlange. Um eine solche Behandlung völkerrechtlich bewerten zu können, ist es notwendig, zwischen den Gefangenen zu differenzieren. Es liegen Informationen vor, wonach sich unter ihnen Personen befinden, die weder den Streitkräften des Taliban-Regimes noch *Al Qaida* angehörten, darunter auch Jugendliche.<sup>1</sup> Manche Gefangene, die aus Afghanistan stammen, seien, so wird berichtet, zwangsrekrutiert worden.<sup>2</sup> Andere seien als angebliche Terroristen von *Warlords* an die USA verkauft worden.<sup>3</sup> Schließlich seien auch nicht in Afghanistan gefangen genommene Personen nach *Guantánamo Bay* transportiert worden, zum Beispiel sechs Algerier, die in Sarajevo festgenommen worden waren.<sup>4</sup> Personen, die weder zu den Streitkräften des Taliban-Regimes noch zu *Al Qaida* gehörten, sind aber unverzüglich freizulassen. Insbesondere Jugendliche müssen sofort aus der Gefangenschaft entlassen werden. Die Entlassenen haben einen Anspruch auf Entschädigung für zu Unrecht erlittenen Freiheitsentzug. Dies ergibt sich aus Art. 9 Abs. 5 des Bürgerrechtspaktes: “Jeder, der unrechtmäßig festgenommen oder in Haft gehalten worden ist, hat einen Anspruch auf Entschädigung”.

Die Anschläge vom 11.9.2001 sind als Tötungsdelikte und Flugzeugentführungen zu qualifizieren und bilden Straftaten nach US-amerikanischem Recht. Darüber hinaus wird die (allerdings umstrittene) Auffassung vertreten, dass sie als Verbrechen gegen die Menschlichkeit und damit als Verstöße gegen das Völkerstrafrecht qualifiziert werden können. Die USA sind jedenfalls berechtigt, strafrechtlich zu ermitteln, welche der internierten Personen an den Anschlägen beteiligt waren. Im Februar 2004 haben die Militärbehörden Anklage gegen zwei der in *Guantánamo Bay* internierten Gefangenen erhoben. Die USA haben die Pflicht, die Ermittlungen im Hinblick auf alle Gefangenen möglichst bald abzuschließen. Personen, die nicht verdächtig sind, an den Anschlägen vom 11.9.2001 oder an weiteren Verbrechen beteiligt gewesen zu sein, müssen freigelassen werden.

Die Gefangenen haben nicht die Möglichkeit, gerichtlich überprüfen zu lassen, ob sie zu Recht festgenommen wurden, welcher Status ihnen zukommt und wie lange ihre Gefangenschaft andauern darf. Es fehlt ihnen somit jeglicher Rechtsschutz. Im Hinblick auf eine gerichtliche Überprüfung der Internierung ist Art. 9 Abs. 4 des Bürgerrechtspaktes einschlägig. Diese Bestimmung lautet: “Jeder, dem seine Freiheit durch Festnahme

1 “Von allen Seiten einsehbar”, in: Frankfurter Rundschau, 20.2.2004, S. 10.

2 “Die Hoffnung der Häftlinge”, in: Süddeutsche Zeitung, 2.12.2003, S. 7.

3 “Verurteilt ohne Prozess”, in: die tageszeitung, 11./12.10.2003, S. 4.

4 “Weiße Folter, stiller Tod”, in: Die Woche, 25.1.2002, S. 2.



oder Haft entzogen ist, hat das Recht, ein Verfahren vor einem Gericht zu beantragen, damit dieses unverzüglich über die Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung entscheiden und seine Entlassung anordnen kann, falls die Freiheitsentziehung nicht rechtmäßig ist.“

Ein Berufungsgericht in San Francisco hat Ende Dezember 2003 entschieden, dass in *Guantánamo Bay* internierte Gefangene Zugang zum US-amerikanischen Rechtssystem erhalten müssen. Die Internierung auf unbestimmte Zeit sei nach US-amerikanischem und internationalem Recht höchst bedenklich. Auch das Bundesappellationsgericht in New York hat die Inhaftierung auf unbestimmte Zeit gerügt. Da die Regierung Rechtsmittel eingelegt hat, wird der *Supreme Court* in diesen Fällen das letzte Wort haben. Als Reaktion auf diese Entwicklung beschloss die Regierung der USA im Februar 2004, einen Ausschuss einzurichten, der jeden Fall einmal im Jahr überprüfen und entscheiden soll, ob der betreffende Gefangene weiter festgehalten, freigelassen oder seinem Heimatland zur weiteren Strafverfolgung überstellt wird. Ein solcher Ausschuss würde den Anforderungen an einen fairen Prozess jedoch nicht genügen. Die Situation der Gefangenen muss von einem unabhängigen Gericht beurteilt werden, und dies nicht nur einmal im Jahr, sondern in kürzeren, regelmäßigen Abständen.

### **Die Haftbedingungen**

Die Gefangenen waren zunächst in 1,8 mal 2,4 m großen, an den Seiten mit Gittern versehenen Räumlichkeiten untergebracht (*Camp X-Ray*). Sie durften die Räume nicht verlassen. Ein nach 18 Monaten entlassener Pakistani berichtete, dass die Gefangenen anfangs weder sprechen noch stehen noch in der Zelle herumlaufen durften. Gefangene wurden gezwungen, so lange in der Sonne zu knien, bis sie zusammenbrachen. Ferner wurden Gefangene in winzige, fensterlose Zellen gesperrt. Später wurde *Camp X-Ray* geschlossen. Seitdem sind die Gefangenen in *Camp Delta* untergebracht, wo sie, in vier Gruppen (je nach dem Grad der vermuteten Gefährlichkeit) unterteilt, getrennt voneinander interniert sind (*Camp 1 bis 4*).

In einem Trakt für “gefährliche” Gefangene, Block Alpha (in *Camp 1*), bestehen die Wände aus Stahlnetzelementen, so dass die Zellen wie Käfige von allen Seiten einsehbar sind. Die Zellen sind kaum größer als ein gewöhnliches Doppelbett. Die Wachen lassen keinen Gefangenen länger als 30 Sekunden aus den Augen. In kurzen Abständen werden die Zellen durchsucht. Auch nachts ist das Licht eingeschaltet. In *Camp 4* wird dagegen “zur Belohnung” interniert, wer bereit gewesen ist, Aussagen zu machen. Die Gefangenen werden dort in Bungalows mit jeweils vier Zehn-Bett-Zimmern untergebracht. Für alle Gefangenen gilt, dass sie weder Besuche von Angehörigen noch von Anwälten empfangen dürfen. Lediglich einem australischen Gefangenen wurde im Dezember 2003 ein Militäranwalt zur Seite gestellt. Viele Gefangene leiden unter Depressionen. 21 von ihnen haben, zum Teil mehrere, Selbstmordversuche unternommen. Auffällig ist zudem, dass von einigen, teilweise entlassenen, Gefangenen berichtet wird, sie seien psychisch krank. Dies sind alarmierende Anzeichen dafür, dass die Haftbedingungen und sonstige Maßnahmen zu schweren gesundheitlichen Schäden bei den Gefangenen geführt haben.

Im März 2004 wurden fünf britische Gefangene entlassen. Nach ihrer Heimkehr berichtete einer von ihnen, ständiger Beobachtung, auch bei körperlichen Verrichtungen, ausgesetzt gewesen zu sein. Er berichtete zudem von Drohungen und Demütigungen, Prügel, Mangel an Decken in kalten Nächten. Die Gefangenen hätten fauliges Trinkwasser

und ungenießbares Essen bekommen. Lange Zeit hätten sie auf dem Boden kauern, an Händen und Füßen angekettet, verbringen müssen. Der Gefangene fasste seine Erfahrungen mit den Worten zusammen: “Sie haben alles versucht, um mich zu brechen.” Die Gefangenen würden einer “psychischen Folter” unterzogen.<sup>5</sup>

Weil der Aufenthaltsort der Gefangenen jederzeit und von allen Seiten eingesehen werden kann und wie ein Käfig wirkt, ist eine solche Unterbringung entwürdigend und unmenschlich. Dies verstößt gegen Art. 10 des Bürgerrechtspaktes, wonach Gefangene mit Menschlichkeit behandelt werden müssen. Auch werden die Gefangenen, zumindest in den *Camps* 1 bis 3 von *Camp Delta*, einer Isolationshaft ausgesetzt, die mit Art. 10 des Bürgerrechtspaktes ebenfalls unvereinbar ist.

### **Folter durch sensorische Deprivation?**

In der Presse wurden Fotos von Gefangenen verbreitet, die, in Plastikmäntel gehüllt, die Arme auf den Rücken gedreht, an Händen und Beinen gefesselt, mit gekrümmtem Rücken auf dem Boden knien. Sie tragen eine Art Handschuhe. Auch wurden ihnen Masken auf das Gesicht gesetzt und “Ohrenschützer” übergestülpt. Ähnliche Fotos zeigen Gefangene während des Flugzeugtransports nach *Guantánamo Bay*. Die Gefangenen wurden dadurch weitestgehend von jeglichen Sinneswahrnehmungen abgeschnitten. Mit einem aus der psychiatrischen Forschung bekannten Terminus wird eine derartige Art der Isolierung als “sensorische Deprivation” bezeichnet. Über längere Zeit durchgeführt, kann sie zur Folge haben, dass die Opfer einen körperlichen und seelischen Zusammenbruch erleiden und irreversibel krank werden, ohne dass körperliche Spuren einer Misshandlung sichtbar sind. Die Gefangenen wurden und werden bis zu zwölf Stunden am Tag verhört. Als Verhörspersonen sind nicht allein Vertreter der USA tätig. Angehörige von Geheimdiensten aus aller Welt, auch aus Deutschland (Beamte des Bundesnachrichtendienstes und des Bundesamts für Verfassungsschutz), haben sich daran beteiligt.<sup>6</sup>

Durch die Isolationsmaßnahmen wird möglicherweise das Verbot der unmenschlichen Behandlung und vielleicht sogar auch das Folterverbot verletzt. Die beiden Verbote sind im universell verbindlichen, ungeschriebenen Völkerrecht, ferner in Art. 7 des Bürgerrechtspaktes sowie in Art. 2 Abs. 1 und Art. 16 Abs. 1 der UN-Konvention gegen Folter verankert. Eine Definition des Begriffs der Folter ist in Art. 1 Abs. 1 der UN-Konvention gegen Folter enthalten. Diese Definition ist im Hinblick auf das universell gültige, ungeschriebene Völkerrecht und den Bürgerrechtspakt zwar nicht verbindlich, lässt sich aber als Interpretationshilfe heranziehen. Folter ist danach “jede Handlung, durch die einer Person vorsätzlich große körperliche oder seelische Schmerzen oder Leiden zugefügt werden, zum Beispiel um von ihr oder einem Dritten eine Aussage oder ein Geständnis zu erlangen, um sie für eine tatsächlich oder mutmaßlich von ihr oder einem Dritten begangene Tat zu bestrafen, oder um sie oder einen Dritten einzuschüchtern oder zu nötigen, oder aus einem anderen, auf irgendeiner Art von Diskriminierung beruhenden Grund”. Eine unmenschliche Behandlung liegt vor, wenn eines der für die Folter wesentlichen Merkmale fehlt, zum Beispiel der Vorsatz, die Ausrichtung auf einen bestimmten Zweck oder die Intensität starker Schmerzen.

5 “Hier hast Du keine Rechte”, in: Frankfurter Rundschau, 13.3.2004; “Ex-Häftling erzählt von Folter in *Guantánamo*”, in: die tageszeitung, 13./14.3.2004.

6 “Reif für die Insel”, in: Der Spiegel, 24.11.2003, S. 41.

Die Frage, ob die Isolationsmaßnahmen gegen die Gefangenen von *Guantánamo Bay* als Folter zu qualifizieren sind, ist schwer zu beantworten. Klärungsbedürftig ist die Frage, welche Absicht damit verbunden war. Der Verdacht liegt nahe, dass die Gefangenen misshandelt wurden, um Aussagen, insbesondere Geständnisse, von ihnen zu erpressen. Ein weiteres Ziel könnte darin bestehen, Rache an den Gefangenen dafür zu üben, dass sie sich (angeblich) an einem gegen die USA gerichteten terroristischen Netzwerk beteiligt haben. Im Sinne des Folterbegriffs handelt es sich dabei um die Absicht der Aussageerpressung sowie um die Absicht der Bestrafung und der Einschüchterung. Was die Intensität der zugefügten Leiden angeht, so ist nicht klar, wie lange die Gefangenen den Isolationsmaßnahmen ausgesetzt wurden. Auch ist nicht deutlich, welche gesundheitlichen Schäden sie davon getragen haben. Sollte die Isolation nur kurze Zeit, etwa wenige Stunden gedauert haben, könnte wohl nicht von Folter, sondern "nur" von einer unmenschlichen Behandlung gesprochen werden. Aufgrund des Mangels an zuverlässigen Informationen kann insgesamt nicht mit Sicherheit festgestellt werden, dass der Tatbestand der Folter erfüllt ist. Sicher liegt jedoch eine unmenschliche Behandlung vor.

### **Gerichtsverfahren wegen terroristischer Aktivitäten**

Am 13.11.2001 hat US-Präsident Bush eine *Military Order* erlassen, wonach Gefangene, die terroristischer Aktivitäten verdächtig sind, vor Militärkommissionen (*military commissions*) gestellt werden. Im einzelnen ist folgendes vorgesehen: Die Kommissionen setzen sich aus Offizieren zusammen und sind nur für Gefangene zuständig, die nicht Bürger der USA sind. Welche Personen sich vor einer Kommission verantworten müssen, entscheidet letztlich der Präsident der USA. Für eine Verurteilung genügt die Zweidrittel-Mehrheit der Kommissionsmitglieder. Die Todesstrafe ist erlaubt. Rechtsmittel sind ausgeschlossen. Der US-Präsident kann einen Verurteilten jedoch begnadigen. Nach Protesten von Menschenrechtsorganisationen erließ Verteidigungsminister Rumsfeld eine Richtlinie (21.3.2002), wonach die Verfahren öffentlich sein werden (aus Gründen der nationalen Sicherheit kann die Öffentlichkeit allerdings ausgeschlossen werden). Den Angeklagten werden Militärs als Verteidiger beigeordnet. Angeklagte können sich auch zivile Verteidiger nehmen, jedoch nur auf eigene Kosten. Die Richter müssen einstimmig zu einem Urteil gelangen. Die Berufung gegen ein Urteil ist zulässig. Die Berufungsinstanz besteht ebenfalls aus Militärs. Im Februar 2004 wurde in zwei Fällen Anklage erhoben. Berichtet wird, dass einem Angeklagten ein Militär als Pflichtverteidiger beigeordnet wurde.<sup>7</sup>

Es ist fraglich, ob die geplanten Verfahren mit dem Recht auf einen fairen Prozess vereinbar sind. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 und 2 des Bürgerrechtspaktes lautet: "Alle Menschen sind vor Gericht gleich. Jedermann hat Anspruch darauf, dass über eine gegen ihn erhobene strafrechtliche Anklage [...] durch ein zuständiges, unabhängiges, unparteiisches und auf Gesetz beruhendes Gericht in billiger Weise und öffentlich verhandelt wird." Die Militärkommissionen stimmen mit Art. 14 des Bürgerrechtspaktes schon deshalb nicht überein, weil sie nicht durch Gesetz, sondern aufgrund einer Anordnung des Präsidenten der USA geschaffen wurden. Ferner sind Zweifel angebracht, ob Kommissionen, die aus Militärs zusammengesetzt sind, über die erforderliche Unabhängigkeit verfügen. Problematisch ist auch, dass sogar die Berufungsinstanz ein Militärgericht ist, so dass der

<sup>7</sup> "Erste Angeklagte in *Guantánamo* vor Gericht", in: Neue Zürcher Zeitung, 26.2.2004, S.3.

Zugang zur zivilen Gerichtsbarkeit abgeschnitten ist. Angesichts der massiven Rechtsverletzungen, denen die Gefangenen von *Guantánamo Bay* durch die Haftbedingungen und sonstigen Misshandlungen ausgesetzt waren und sind, ist darüber hinaus fraglich, ob ein fairer Prozess überhaupt noch möglich ist. Dem Grundsatz des fairen Prozesses entspricht es, Verfahren einzustellen, falls ein Gefangener, zum Beispiel aufgrund menschenrechtswidriger Maßnahmen, krank und damit verhandlungsunfähig geworden ist. Wenn es zu Verhandlungen vor Militärkommissionen kommt, müsste deshalb die Verhandlungsfähigkeit der jeweiligen Gefangenen durch unabhängige Ärzte überprüft werden.

Zusammenfassend lässt sich folgendes feststellen: Die USA verletzen die Gefangenen von *Guantánamo Bay* nicht nur in einzelnen Menschenrechten, sondern sie stellen die Gefangenen geradezu rechtlos. Das Völkerrecht insgesamt wird dadurch negiert. Die offizielle Begründung für das Vorgehen der USA lautet, die Behandlung der Gefangenen sei als eine Maßnahme im Krieg gegen den Terrorismus erforderlich. Der Kampf gegen terroristische Organisationen darf jedoch nicht dazu führen, dass Gefangene ihrer Menschenrechte beraubt werden. Dadurch werden gerade die Werte missachtet, um dererwillen der Kampf gegen den Terrorismus erklärtermaßen geführt wird.

### **Was sollte die Bundesregierung tun?**

Die Bundesregierung hat, ebenso wie einige andere westliche Staaten, z.B. Großbritannien und Spanien, gegen die Behandlung der Gefangenen von *Guantánamo Bay* öffentlich Stellung genommen. Dies genügt aber nicht. Dadurch, dass die Staaten trotzdem Geheimdienstmitarbeiter nach *Guantánamo Bay* schicken, entsteht der Anschein, dass sie die Rechtsverletzungen der USA billigen und sich vielleicht sogar daran beteiligen. Von der Bundesregierung ist deshalb mindestens zu verlangen, dass sie die Entsendung deutscher Geheimdienstmitarbeiter nach *Guantánamo Bay* einstellt. Die Bundesregierung sollte jedoch darüber hinaus aktiv werden. Im Folgenden ist als erstes zu prüfen, welche Befugnisse der Bundesrepublik Deutschland nach dem internationalen Recht zustehen, um auf die USA einzuwirken, damit diese sich völkerrechtskonform verhalten. Anschließend soll der Frage nachgegangen werden, welche dieser rechtlichen Möglichkeiten praktisch in Betracht kommen könnte.

Im Hinblick auf die völkerrechtlichen Möglichkeiten der Bundesrepublik Deutschland kann zwischen bilateralen Schritten und Aktivitäten im Rahmen von internationalen Organisationen unterschieden werden. Was das bilaterale Vorgehen angeht, so ist zu berücksichtigen, dass das universell verbindliche Verbot der Folter und der unmenschlichen Behandlung von Gefangenen zu den Normen gehört, die Pflichten gegenüber der Staatengemeinschaft (Pflichten *erga omnes*) begründen. Jeder Staat ist berechtigt, gegen einen Staat vorzugehen, der eine solche Norm missachtet, unabhängig davon, ob eigene Staatsbürger von der Rechtsverletzung betroffen sind. Obwohl sich unter den Gefangenen kein deutscher Staatsbürger befindet, kann die Bundesregierung deshalb bei den USA diplomatisch vorstellig werden und förmlichen Protest erheben. Sie ist sogar befugt, Repressalien, etwa wirtschaftliche Sanktionen, zu verhängen.

Darüber hinaus kann die Bundesregierung im Rahmen von internationalen Organisationen tätig werden. Zum Beispiel könnte sie sich in der UN-Menschenrechtskommission dafür einsetzen, dass eine Empfehlung verabschiedet wird, in der die USA gerügt werden.

Ferner kann der UN-Menschenrechtsausschuss eingeschaltet werden. Dieser Ausschuss hat die Aufgabe, die Vertragsstaaten des Bürgerrechtspaktes daraufhin zu überwachen, dass sie den Pakt respektieren. Die Bundesregierung kann beschließen, Beschwerde gegen die USA beim UN-Menschenrechtsausschuss zu erheben. Eine solche Beschwerde wäre zulässig, weil sowohl die Bundesrepublik Deutschland als auch die USA Erklärungen abgegeben haben, wonach sie sich generell dem Staatenbeschwerdeverfahren unterwerfen (vgl. Art. 41 des Bürgerrechtspaktes). Die Bundesregierung kann auch beschließen, eine Beschwerde beim UN-Ausschuss gegen Folter zu erheben, der aufgrund der UN-Konvention gegen Folter tätig ist. Die Bundesrepublik Deutschland und die USA haben Erklärungen abgegeben, durch die sie das Staatenbeschwerdeverfahren anerkennen (vgl. Art. 21 der UN-Konvention gegen Folter).

Schließlich könnte die Bundesregierung beschließen, den IGH einzuschalten. Eine Möglichkeit besteht darin, dass die Bundesrepublik Deutschland, eventuell zusammen mit anderen Staaten, Klage beim IGH erhebt. Die Staaten könnten rügen, dass die USA das universell verbindliche Verbot der Folter und der unmenschlichen Behandlung von Gefangenen verletzen. Diese Norm begründet Pflichten *erga omnes*, so dass jeder Staat klagebefugt ist, und dies auch, wenn er von der Rechtsverletzung nicht unmittelbar (in Gestalt eigener Staatsbürger) betroffen ist. Die Staaten könnten in der Klage beantragen, dass der IGH die Rechtswidrigkeit des Verhaltens der USA feststellt und die USA dazu verurteilt, die Rechtsverletzungen einzustellen (indem die Haftbedingungen verbessert und weitere Misshandlungen unterlassen werden) und den Opfern Entschädigung zu leisten. Die Staaten könnten sich aber auch dafür einsetzen, dass die UN-Generalversammlung beschließt, ein Gutachten zur Rechtmäßigkeit des Vorgehens der USA beim IGH zu beantragen. Ein solches Gutachten könnte alle völkerrechtlichen Fragen behandeln, die im Hinblick auf die Gefangenen von Bedeutung sind, insbesondere auch ihren völkerrechtlichen Status.

Welche der dargestellten rechtlichen Möglichkeiten sollte die Bundesregierung nutzen? Da der IGH besondere völkerrechtliche Autorität genießt, wäre es angesichts der Bedeutung des Falles angemessen, den IGH einzuschalten. Ein Antrag der UN-Generalversammlung auf Erstellung eines Gutachtens wäre sinnvoller als eine Klage, weil der IGH in einem Gutachten die Situation der Gefangenen völkerrechtlich umfassend bewerten könnte. Der Antrag auf ein Gutachten wäre auch politisch günstiger als die Klage eines Staates oder einiger Staaten, weil ein solcher Antrag eine breitere Grundlage in der Staatengemeinschaft hätte. Der Bundesregierung ist daher zu empfehlen, sich in der UN-Generalversammlung zusammen mit anderen Staaten für einen derartigen Antrag einzusetzen. Dadurch würde zwar die Gefahr entstehen, dass die USA behaupten, diese Staaten seien im Kampf gegen den Terrorismus unzuverlässig. Das Völkerrecht muss aber auch im Kampf gegen den Terrorismus respektiert werden. Wenn sich die Bundesregierung an einer Initiative gegen die Maßnahmen der USA beteiligte, würde sie einen Beitrag dazu leisten, dass die Bedeutung des Völkerrechts gestärkt wird.

**Hans-Michael Empell**

## **5. Gibt es eine deutsche Friedenspolitik?**

### **5.1. Verteidigung am Hindukusch? Gratwanderungen deutscher Sicherheitspolitik**

Mit seinem Fingerzeig auf das Vorgebirge des Himalaja hat der Verteidigungsminister einen Coup gelandet. Er ist zum geflügelten Wort geworden. Es will die Bundesbürger glauben machen, dass es der Schutz ihrer Sicherheit sei, um den sich deutsche Soldaten künftig noch an den entlegensten Orten der Erde weitab der eigenen Landesgrenzen kümmern müssen. Repressive, aber legale Regime durch militärische Interventionen beseitigt wurden in Kabul wie in Bagdad. Doch hapert es mit dem politischen Neubau im Irak viel offensichtlicher als in Afghanistan (vgl. Beitrag 2.2.). Der Golfstaat liegt in einer strategisch bedeutsameren Region, von der weit ernstere Gefährdungen internationaler Sicherheit und Stabilität ausgehen als vom innerasiatischen Hochland. Warum dann Verteidigung am Hindukusch, warum nicht am Tigris? Beginnend im Sommer 2002 hat sich die Bundesregierung in einem bisher ungewohnten bündnispolitischen Kraftakt der Mitwirkung an einem Krieg, für den nur schlechte Gründe und fadenscheinige Argumente sprachen, standhaft widersetzt. Seither unternimmt sie alles, um ihre Streitkräfte zu kriegerischen Auseinandersetzungen zu befähigen, für die weder bessere Gründe noch stichhaltigere Argumente erkennbar sind. Wie passt das eine zum anderen? Hinter die innere Logik deutscher Sicherheitspolitik zu kommen, verlangt derzeit seherische Gaben.

#### **Die nicht endende Reform der Bundeswehr**

Das Dauerthema Bundeswehrreform hat Anfang 2004 eine neue Wendung genommen. Streichen, straffen, strecken, die heimliche Devise aller bisherigen Reformpläne, behält ihre Aktualität. Es wird weniger Soldaten geben, weniger Zivilbedienstete, weniger Garnisonen in der Bundesrepublik und niedrigere Stückzahlen auf den Bestelllisten neuer Rüstungsgüter, aber nicht weniger Geld für die Bundeswehr. Die "Struktur 2010", am 13. Januar 2004 von Verteidigungsminister Peter Struck der Öffentlichkeit vorgestellt, senkt die Personalstärke auf 250.000 militärische Dienstposten ab. Das erst vier Jahre zuvor beschlossene Reformmodell "Bundeswehr der Zukunft" seines Amtsvorgängers Rudolf Scharping war noch von 285.000 Dienstleistenden ausgegangen. Der Spareffekt durch Abbau soll dem politischen Reformziel des Umbaus zugute kommen, der aus der Armee in Wartestellung eine Armee im Einsatz macht.

#### **Neue Struktur ...**

Der Strukturwandel der Streitkräfte spiegelt sich in einer raschen Folge organisatorischer Umbenennungen. War die alte Bundeswehr seit ihrer Gründung "dimensional" in die drei klassischen Teilstreitkräfte Heer, Luftwaffe und Marine gegliedert, so trat Mitte der 1990er Jahre als Querraster die funktionale Unterscheidung hinzu. Von den Hauptverteidigungskräften abgeteilt wurden die Krisenreaktionskräfte. Dem Gros der mobilisierungsabhängigen schweren Verbände blieb die traditionelle Rolle territorialer Verteidi-

gung zugewiesen, der kleinere Teil voll präsenter und verlegbarer Einheiten sollte die Auslandseinsätze bestreiten. Die Zwei-Klassen-Armee war geboren. In der Folgezeit hat sich das Stärkeverhältnis zwischen den Komponenten beständig verschoben. Die Scharpingsche Reform verdreifachte die für externe Verwendungen vorgesehenen Truppenteile. Sie hießen nun Einsatz- bzw. Verstärkungskräfte. Der jüngste Reformschritt bringt die Entwicklung zu einem vorläufigen Abschluss. Nunmehr wird die gesamte Bundeswehr auf den Einsatzauftrag zugeschnitten. Die Teilstreitkräfte bleiben zwar erhalten, sie treten jedoch hinter ein neues dreiteiliges Gliederungsschema zurück: Die Bundeswehr der Zukunft besteht aus Eingreif-, Stabilisierungs- und Unterstützungskräften.

Bei Auslandsmissionen deutscher Soldaten denkt man zunächst an Einsätze wie in Bosnien, Kosovo oder Afghanistan. Dort benötigen Nachkriegs- bzw. Nachbürgerkriegsgesellschaften zum administrativen und ökonomischen Wiederaufbau ein gesichertes Umfeld. Die Bundeswehr handelt im multinationalen Verbund unter einem Mandat der Vereinten Nationen. Zu den friedenskonsolidierenden Maßnahmen zählen die Überwachung von Entwaffnungsvereinbarungen und der Schutz der anvertrauten Bevölkerung. Dieses Aufgabenspektrum fällt künftig den Stabilisierungskräften zu. Transport, Versorgung und Logistik übernehmen die Unterstützungskräfte. Was aber tun die Eingreifkräfte? In der Terminologie der Bundeswehr ist der Begriff neu. Nach der "Struktur 2010" besteht ihr Auftrag in "Operationen hoher Intensität gegen einen vorwiegend militärisch organisierten Gegner bei möglichst geringen eigenen Verlusten".<sup>1</sup> Weniger kryptisch ausgedrückt: Es geht um Kampfeinsätze, um die Anwendung von Waffengewalt, um den scharfen Schuss. Der dafür veranschlagte Kräfteansatz beläuft sich auf 35.000 Soldaten und Soldatinnen. Ihre Bewaffnung und Ausrüstung erhält Vorrang in der Beschaffungsplanung. Erstmals ist es offen ausgesprochen: Mit der neuen Kategorie der Eingreifkräfte leistet die Bundesrepublik ihren materiellen "Beitrag für den Fall kriegerischer Auseinandersetzungen".<sup>2</sup>

### ... und neue Doktrin

An welche Art Auseinandersetzungen gedacht ist, lässt sich einem Organigramm natürlich nicht entnehmen. Dafür gibt es die Verteidigungspolitischen Richtlinien. Sie sollen auf der Grundlage einer sicherheitspolitischen Lageanalyse weniger die Mittel als die Ziele der Verteidigungspolitik bestimmen und daraus die Aufgaben der Streitkräfte ableiten. Die derzeit geltenden Richtlinien wurden am 21. Mai 2003 durch den Verteidigungsminister erlassen. Ihre Entstehung fiel also in die Zeit vor und während des Irakkriegs mit ihrer mehr als angespannten Diskussionsatmosphäre zwischen der deutschen und der amerikanischen Regierung. Davon ist dem Ministererlass wenig anzumerken.

*Anything goes* könnte als Motto über den Richtlinien stehen. Kriterien, die in früheren Programmklärungen der Verwendung der Bundeswehr im Ausland noch rechtliche und politische Schranken setzten, sind entfallen – mit einer Ausnahme: Die Bundesrepublik wird von nationalen Alleingängen weiterhin absehen und nur im Rahmen multinationalen Organisationen militärisch handeln. Ansonsten sind die Schleusen weit geöffnet. Der wortreichen Ausführungen des über zwanzig Seiten langen Dokuments hätte es gar nicht

1 Wegmarken für den neuen Kurs – Ausschriftung des Statements des Bundesministers der Verteidigung am 13. Januar 2004 zur Konzeption und Weiterentwicklung der Bundeswehr, S. 3.

2 Ebd. S. 2.

bedurft, die Substanz ist in einer einzigen Kernbotschaft gebündelt: “Künftige Einsätze lassen sich wegen des umfassenden Ansatzes zeitgemäßer Sicherheits- und Verteidigungspolitik und ihrer Erfordernisse weder hinsichtlich ihrer Intensität noch geografisch eingrenzen. Der politische Zweck bestimmt Ziel, Ort, Dauer und Art des Einsatzes. Die Notwendigkeit für eine Teilnahme der Bundeswehr an multinationalen Operationen kann sich weltweit und mit geringem zeitlichen Vorlauf ergeben und das gesamte Einsatzspektrum bis hin zu Operationen mit hoher Intensität umfassen.”<sup>3</sup> Entweder ist es dieser Festlegung zufolge eine nach objektiven Merkmalen wie auch immer zu definierende Notwendigkeit, die über die deutsche Teilnahme an bewaffneten Operationen entscheidet, oder es ist ein beliebiger politischer Zweck. Die Aussage deckt beide Varianten, die nicht zusammenpassen. Der Leser muss sich selbst einen Reim darauf machen.

Eine Gefährdung deutschen Staatsgebiets durch konventionelle Streitkräfte, so heißt es, braucht nicht mehr befürchtet zu werden. Folglich haben Konfliktverhütung und Krisenbewältigung die Landesverteidigung im Aufgabenkatalog der Bundeswehr endgültig abgelöst. Die beiden Sammeletiketten für alle denkbaren Formen von Militäreinsätzen sind schon geraume Zeit im Gebrauch. Sie werden an begrifflicher Unschärfe noch übertroffen durch eine neu hinzugekommene dritte Funktion: die Unterstützung von Bündnispartnern. Die Richtlinien erwähnen sie gleich an sieben Stellen, ohne sie irgendwo näher zu erläutern. Um die Bündnisverteidigung herkömmlicher Art kann es sich dabei kaum handeln, sonst bedürfte es keiner neuen Kategorie. Gleichwohl wird in einer eigenwilligen Auslegung des NATO-Vertrages dekretiert: “Bei Krisen und Konflikten, die zu einer konkreten Bedrohung von Bündnispartnern eskalieren können, gilt die Beistandsverpflichtung Deutschlands” (VPR, Ziffer 79). Hier scheint ein anonym Koautor die Feder geführt zu haben, wie auch bei der Feststellung, dass militärische Maßnahmen “zur Abwehr einer Bedrohung frühzeitig notwendig werden könnten”. Die Formulierung lässt die “antizipatorische Selbstverteidigung”, den umstrittenen Leitgedanken des amerikanischen Strategiedokuments von 2002, anklingen. Im vorzeitig bekannt gewordenen Entwurf des deutschen Richtlinienerlasses war sie noch enthalten,<sup>4</sup> aus der veröffentlichten Fassung ist sie gestrichen. Abgemildert, aber mit der gleichen Tendenz heißt es nun, “unsere Sicherheit” sei zu wahren, “wo immer diese gefährdet ist” (VPR, Ziffer 5).

Das augenfälligste Problem bereitet den Verteidigungspolitischen Richtlinien ihr Name. Sie stellen der Bundeswehr Aufgaben in einem breiten Fächer unterschiedlichster Konfliktszenarien von der Rettung bedrohter Bürger aus Gefahrenlagen bis zur Kriegführung gegen Staaten, die weder die Bundesrepublik noch einen ihrer Allianzpartner angegriffen haben. Jede dieser Aufgaben lässt sich präzise bezeichnen, für viele kann es moralisch überzeugende, politisch vertretbare und rechtlich zulässige Gründe geben, aber keine hat noch etwas mit Verteidigung zu tun. Dennoch subsumieren die Richtlinien sie pauschal unter ein “weite(s) Verständnis von Verteidigung, das sich in den letzten Jahren herausgebildet hat”(VPR, Ziffer 4). Herausgebildet von wem, aus welchen Motiven, in welcher Absicht und mit welchen Interessen, auch diese Frage bleibt offen.

In der Alltagswelt gibt es Sachverhalte, die so selbstverständlich sind, dass sie kein Experte erklären muss. Jeder Fußballspieler, um ein Beispiel zu nennen, der den Ball ins Tor trifft, würde mit Kopfschütteln reagieren, sollte ihm jemand weis machen wollen, er

<sup>3</sup> Bundesminister der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien (VPR), 21. Mai 2003, Ziffer 57.

<sup>4</sup> FAZ, 17.05.2003, S. 2.



habe sich gerade als erfolgreicher Verteidiger betätigt. Dieses Prädikat käme vielmehr denjenigen seiner Mitspieler zu, denen es gelingt, die gegnerischen Stürmer am Torerfolg zu hindern. Evidenzkriterien kennt auch die Politik. Fußball, das Spiel auf dem gepflegten Rasen, mit dem blutigen Ernst des Kriegsschauplatzes zu vergleichen mag fragwürdig erscheinen. Aber gemeinsam ist ihnen, dass zwischen Abwehr und Angriff, zwischen Defensive und Offensive eindeutig und zweifelsfrei unterschieden werden kann. Wird in Orwellscher Manier die Sprache verformt, um das Bewusstsein zu manipulieren, erhebt sich der Verdacht politischer Bauernfängerei.

### **Die Berliner Politik auf der Suche nach ihrem Kurs**

Die Kriege, durch die sich die deutsche Politik vor Entscheidungszwänge gestellt sah, seit das Terrorismusproblem die internationale Sicherheitsagenda dominiert, waren amerikanische Kriege. Mit ihrer Zusage uneingeschränkter Solidarität hatte sich die Bundesregierung der Bündnisvormacht gegenüber in die Pflicht begeben. Das Kanzlerwort vom Abenteuer, zu dem die Bundesrepublik jedoch nicht bereit sei, war dem Versprechen auf dem Fuß gefolgt (vgl. Friedensgutachten 2002, Beitrag 1.7.). Wo das Abenteuer beginnt, das die Solidaritätspflicht aufhebt, ist nie verbindlich definiert worden. Plastischer als jede Definition wirkte das Anschauungsbeispiel, das die amerikanische Politik im Jahr nach den massenmörderischen Anschlägen von New York und Washington der Weltöffentlichkeit bot.

### **Zwischen Konsistenz ...**

Ein militärisches Vorgehen gegen den Irak in die Reaktion auf die terroristischen Verbrechen einzuschließen, kam in Washington sehr frühzeitig zur Sprache. Bereits am 12. September 2001, dem Tag nach den Attentaten, ist es Thema im Nationalen Sicherheitsrat der USA.<sup>5</sup> Bis April 2002 wird der Präsident für das Vorhaben gewonnen. Die Weltmacht beschließt, das politische Regime eines souveränen Staates in einer Region vitalen Interesses zu beseitigen und durch ein genehmeres zu ersetzen – am besten auf breiter, andernfalls auf schmaler internationaler Abstützung oder im Alleingang, am besten mit, andernfalls ohne Mandat der Vereinten Nationen, am besten durch politische Pressure und militärische Einschüchterung, andernfalls durch Krieg. Dieser Vorsatz ist für die Akteure der internationalen Politik ab Sommer 2002 in aller wünschenswerten Deutlichkeit erkennbar. Er wird in den Folgemonaten durch weitere Erklärungen und Handlungen belegkräftig erhärtet. Und er wird politisch exekutiert mit einer Zielstrebigkeit und Gradlinigkeit, die ihresgleichen sucht. So nahm es sich am Anfang aus, so ist es vom Ende her gesehen eingetreten. Der unbeirrten Exekution des vorgefassten Entschlusses glich die Unbedenklichkeit der Zelebration. Die Vielfalt und Beliebigkeit der Argumente waren Dekor, das Spielen im und mit dem UN-Sicherheitsrat Camouflage. Langfristig dürfte der Vorgang in den internationalen Beziehungen ebenso tiefe Spuren hinterlassen wie der 11. September 2001 selbst.

Die Bundesrepublik hatte zu wählen. Nach Entstehungsgeschichte, Verfassungsordnung und politischem System fest im Lager des Westens verankert, war ihr die Anhänglichkeit an dessen Führungsmacht zur außenpolitischen *raison d'être* geworden. Kein Ap-

<sup>5</sup> Bob Woodward: *Bush at War*, New York 2002, S. 45.

pell zur Gefolgschaft hatte aber je den Normenkanon dieser westlichen Welt so provokant verleugnet wie der Ruf nach Unterstützung der amerikanischen Irak-Intervention. Berlin traf seine Entscheidung im Einklang mit dem Gebot politischer Selbstachtung. Es schloss nicht nur die aktive deutsche Beteiligung am Krieg kategorisch aus, sondern ließ auch nicht seine Hand für ein legalisierendes Votum im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Der Verweis auf den gerade angelaufenen Bundestagswahlkampf vermag das Bild nicht zu trüben. Trägt die Politik einen Makel, die davon absieht, den Wählerwillen zu ignorieren? Gewiss haben sich andere demokratische Regierungen anders verhalten – was ihnen zustand. Aber die Aznar, Berlusconi, Blair, die “alten” Vertreter des “neuen” Europa, repräsentierten nicht einmal in ihren eigenen Ländern das Europa der Bevölkerungen.

Deutsche Kräfte werden sich an etwaigen Einsätzen in anderen Staaten als Afghanistan nur mit Zustimmung der jeweiligen Regierung beteiligen, so ließ sich das Bundeskabinett schon im November 2001 vom Deutschen Bundestag die Hände binden. Es ging um die Teilnahme der Bundeswehr an *Enduring Freedom*, der Militärkampagne gegen den internationalen Terrorismus. Die Zusammensetzung des deutschen Aufgebots entsprach der Wunschliste Washingtons. Dass darin Kräfte zur Abwehr chemischer und bakteriologischer Waffen mit dem Bestimmungsland Kuwait enthalten waren, gab zu verstehen, dass damals außer der zentralasiatischen auch bereits die mittelöstliche Krisenregion im amerikanischen Fadenkreuz lag. Ebenso wird deutlich, dass die deutsche Politik schon mit der Eröffnung eines zweiten Kriegsschauplatzes rechnete. Sie verweigerte zwar nicht die Entsendung der ABC-Spürpanzer, schloss aber deren Mitwirkung an einer Irak-Invasion aus. Folglich entsprang das Nein der Bundesregierung zum Feldzug gegen Bagdad keiner wahltaktischen Eingebung. Es wurde frühzeitig formuliert, vernehmbar vermittelt und konsequent durchgehalten. Für jeden Einsatz bestehe eine hohe moralische und politische Begründungspflicht, rief anlässlich des ersten Jahrestages des Kriegsbeginns der Bundeskanzler in Erinnerung: “Deshalb haben wir uns in der Vergangenheit auch gegen einzelne Einsätze entschieden. Denn es gibt Fälle, in denen die bewusste Nichtbeteiligung ein Ausdruck verantwortungsvoller Politikgestaltung ist.”<sup>6</sup>

### ... und Anpassung

Illusorisch wäre allerdings anzunehmen, die noch so bewusste Nichtbeteiligung an einem Krieg entlaste von jeglicher Mitverantwortung. Dafür ist die Bundesrepublik zu eng in bestehende Allianzstrukturen eingebunden. Besonders dann bekommt sie die Folgen zu spüren, wenn der zum Krieg entschlossene Staat die beherrschende Bündnismacht ist, der man nicht jede Gefälligkeit abschlagen zu können meint. Warum gelangten überhaupt Spürpanzer der Bundeswehr in die Golfregion? Was hätte es bedeutet, wären amerikanische Infanteristen auf ihrem Vormarsch nach Bagdad auf C-Waffen-Gegenwehr gestoßen und die deutschen Dekontaminateure hätten in ihrem frontfernen Feldlager verharrt? Welche Rolle wäre den deutschen Besatzungen der AWACS-Maschinen zugefallen, die vor Kriegsbeginn aus der Bundesrepublik in die Türkei verlegt worden waren? Die NATO-gemeinsamen Flugzeuge dienen der Überwachung des Luftraums, können aber ebenso mittels Zielerfassung und Feuerleitung auch Luftangriffe unterstützen. Nur die Weigerung Ankaras, den amerikanischen Einmarsch in den Irak von türkischem Boden zu dulden,

---

6 FAZ, 20.03.2004, S. 1.

hat der Bundesregierung erspart, die Frage beantworten zu müssen (vgl. Friedensgutachten 2003, Beitrag 3.1.). Nicht erspart blieb ihr die Verlegung der beiden in Deutschland stationierten Kampfdivisionen der USA in das Krisengebiet. Die unbeschränkte Bewegungsfreiheit auf und über deutschem Territorium hat den amerikanischen Streitkräften den Truppenaufmarsch am Golf erleichtert. Die Bundesregierung leistete passiv Beihilfe zu einem Krieg, den sie verurteilte.

Was folgt aus der Ablehnung des gewaltsamen Regierungssturzes in Bagdad für die politische Haltung gegenüber dem besiegten und besetzten Irak? Auch diese Frage, die sich allen Kritikern der bewaffneten Unterwerfung stellt, führt auf vermintes Terrain. Wer seinen Beitrag zu leisten sucht, um das Abgleiten des Landes in Zerfall und Chaos zu verhindern, will damit nicht zugleich das Okkupationsregime bestätigen oder den Waffen-gang nachträglich rechtfertigen. Eine frei gewählte irakische Regierung auf der Grundlage einer demokratisch legitimierten Verfassung wird es jedoch, wenn überhaupt, frühestens um die Jahreswende 2005/2006 geben. Bis dahin muss weiter laviert werden.

Die Berliner Politik hat sich darauf eingestellt, amerikanischen Erwartungen eher nachzukommen als zu widerstehen. Die Irak-Resolution des UN-Sicherheitsrats vom 16. Oktober 2003, die alle Forderungen Washingtons enthält und die der kriegskritischen Regierungen übergeht, fand die deutsche Zustimmung. Die Vorkriegsschulden des Irak hat die Bundesregierung erlassen. In den Vereinigten Arabischen Emiraten bildet sie von der Besatzungsverwaltung ausgewählte irakische Polizisten aus. Seit Oktober 2003 sichern Schnellboote der Bundesmarine in der Straße von Gibraltar amerikanische Truppen- und Nachschubtransporte in den Irak. Selbst das Nein zu einer Beteiligung an der militärischen Besetzung beginnt zu wanken. Aus "keine deutschen Soldaten in den Irak", wie es ursprünglich hieß, wurde mittlerweile "keine deutschen Truppen". Sollten die USA in Brüssel mit ihrem Wunsch Gehör finden, nach dem 1. Juli 2004 die polnische Divisionsführung in Babylon südlich von Bagdad durch ein multinationales NATO-Kommando abzulösen, müssten sich die deutschen Stabsoffiziere nicht mehr notwendigerweise daraus zurückziehen.

Unmittelbar nach Beendigung der Kampfhandlungen im Irak reagierte das amerikanische Außenministerium auf die deutsche Absage, ein nationales Besatzungskontingent bereitzustellen, mit dem dringenden Ersuchen des verstärkten militärischen Engagements in Afghanistan. Vorgeschlagen wurde, ein *Provincial Reconstruction Team* (PRT) aufzustellen, in dem Soldaten mit zivilen Entwicklungshelfern zusammenarbeiten. Nach langem Zögern und diversen Erkundungsmissionen fiel die Standortwahl auf die nordost-afghanische Stadt Kundus. Zweifel am Sinn des Unternehmens – Vertreter der Opposition sprachen von "politischem Ablasshandel" – sind bis heute nicht verstummt. Die rund 200 Soldaten der Bundeswehr beschützen die deutlich kleinere Anzahl Entwicklungsexperten staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen in der als relativ sicher geltenden Provinzhauptstadt. Den lokalen Autoritäten – Kommandeur, Gouverneur, Polizeichef – scheint vornehmlich daran gelegen, ihre eigenen Kreise nicht gestört zu sehen: "Es heißt, dass sie alle über Mittelsmänner den Drogenanbau und -handel im Nordosten kontrollieren."<sup>7</sup> Während die zivile Komponente des Aufbauteams mit einer eindrucksvollen Liste konkreter Projekte aufwarten kann, bleibt die Aufgabenstellung des militärischen Anteils

7 Winfried Nachtwei: Delegationsbesuch "ISAF-Insel" PRT Kunduz am 31. Januar 2004, Manuskript, S. 6.

auffallend vage. Den Einfluss regionaler Milizen zugunsten der Zentralregierung in Kabul zurückzudrängen, der erklärte Zweck des ganzen PRT-Konzepts, muss schon an den ungleichen Kräfteverhältnissen scheitern. Der Eindruck drängt sich auf: Auch die Stationierung der Bundeswehr in Kundus ist in erster Linie eine politische Beflissenhitsgeste.

## **Einsatzgebiet der Bundeswehr ist die ganze Welt**

### **Sicherheitspolitik und militärische Bedrohung**

“Tödliche Schläge mit punktzielgenauen Präzisionswaffen schnell und flexibel” auszu- teilen, lautet der Auftrag der neuen *NATO Response Force* (NRF) wie er dem deutschen Publikum von amerikanischer Seite nahegebracht wurde.<sup>8</sup> Aus Land-, Luft- und See- komponenten zusammengesetzt, soll der hochmobile Einsatzverband binnen fünf Tagen verlegbar sein, um in feindlichem Umfeld ohne die logistische Basis eines benachbarten Unterstützerlandes operieren zu können. Interoperabilität bildet ein weiteres Haupterfor- dernis, was bedeutet, Ausrüstung und Bewaffnung sind den Standards der US-Streitkräfte anzugleichen. Das erste Teilkontingent der NRF ist in Dienst gestellt, Manöver finden statt. Das bündnisgemeinsame Interventionsinstrument wird aus überwiegend europäi- schen Truppen bestehen und von einem amerikanischen Kommandeur befehligt werden.

In Warschau und Prag, den Metropolen des “neuen Europa”, wurde das Projekt im Herbst 2002 auf zwei kurz aufeinander folgenden NATO-Tagungen gleichsam im Hand- streich durchgesetzt. Es war die Zeit der Sprachlosigkeit zwischen der US-Administration und ihren unwilligen europäischen Partnern, als Journalisten versuchten, den Tagesstand der Beziehungen an der Dauer des Händedrucks von Ministern abzulesen. Der Irakdis- put überschattete das Klima in der Allianz. Eine militärische Bedrohung, der mittels der NRF zu begegnen wäre, zeichnet sich nirgendwo ab. Bei einem Treffen der NATO- Verteidigungsminister im Oktober 2003 in Colorado Springs präsentierten die Gastgeber per Videoshow ein eher skurriles Krisenszenario: Eine terroristische Organisation stürzt eine prowestliche Regierung im Mittleren Osten, kapert dann Schiffe im westlichen Mit- telmeer und richtet mit Massenvernichtungswaffen bestückte Raketen auf europäische NATO-Staaten. Die Bundesregierung hat dem neuen Einsatzverband widerstrebend zuge- stimmt. Es war ihr Tribut zur Beschwichtigung des erzürnten transatlantischen Verbünde- ten.

Die Folgen werden langfristig und einschneidend sein. Die Militärs klagen über neue finanzielle Belastungen, die den Löwenanteil ihres knappen Investitionsetats aufzehren. Politisch legt sich die Zwangsjacke der Integration noch enger um die Bundeswehr. Wird Berlin noch einmal den Kriegsruf überhören können, wenn Washington und Brüssel zum NRF-Einsatz blasen und deutsche Soldaten gerade den Kern der *Stand-by*-Kräfte stellen? Vorerst herrscht Optimismus. Die Umwidmung von 35.000 Dienstleistenden zu Eingreif- kräften hat keine lästigen öffentlichen Nachfragen provoziert. Auftrumpfend kann ver- kündet werden: “Einsatzgebiet für die Bundeswehr ist die ganze Welt.”<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> NATO-Botschafter der USA, Burns, in einem Vortrag in Berlin, zit. nach FAZ, 1.11.2002, S. 2.

<sup>9</sup> Wegmarken, a.a.O., S. 1.

### **Sicherheitspolitik und nationales Interesse**

Klar ist: Die deutsche Politik kann nicht umhin, in globalen Kategorien zu denken. Die knapp über ein Prozent der Menschen auf der Erde, die Deutsche sind, bestreiten zehn Prozent des Welthandels. In stärkerem Maße als andere Länder erwirtschaftet die Bundesrepublik ihr Sozialprodukt durch Exporterlöse. Mehr als andere Länder ist sie auf intakte Verbindungen zu den Zulieferern und Abnehmern ihrer Erzeugnisse angewiesen. An stabilen Verhältnissen in wichtigen Weltregionen hat sie ein unmittelbares Eigeninteresse. Aber nichts stützt die Annahme, die Adaption an eine aggressive Militärdoktrin sei diesem Interesse förderlich. Selbst wenn es zuträfe, dass die viel beschworene Trias aus Terrorismus, Massenvernichtungswaffen und Staatszerfall (vgl. Beiträge 1.1. – 1.3.) das herausragende Problem für die äußere Sicherheit der Bundesrepublik darstellt, bedürfte die Propagierung bewaffneter Gewalt als vorgebliches Gegenmittel der Prüfung auf Eignung und Tauglichkeit. Diese Bereitschaft zur analytisch-kritischen Reflexion lässt der aktuelle Strategiewechsel der deutschen Sicherheitspolitik vollständig vermissen. Das Postulat der weltweit agierenden Bundeswehr beruht auf keiner seriösen Bedrohungsanalyse, es ist Dezisionismus pur.

Zu beobachten ist, dass die Rede vom nationalen Interesse immer dann in die Bresche springen muss, wenn es an rationalen Argumenten fehlt. So seien die militärischen Fähigkeitslücken zwischen Amerika und Europa vor allem deshalb zu schließen, "weil es nicht in unserem Interesse liegt, dass der amerikanische Bündnispartner wiederholt der Versuchung erliegt, auf das für die Allianz insgesamt schädliche Muster der *coalition of the willing* zurückzugreifen".<sup>10</sup> Anders gesagt: Europa muss aufrüsten, damit es bei künftigen Interventionsentscheidungen nicht übergangen wird. Hat etwa darin das Problem des Irak-Feldzuges bestanden? Auch ein noch höher gerüstetes Europa wird die amerikanische Willensbildung nicht stärker beeinflussen als ein Europa, das auf den kostspieligen Rüstungswettlauf verzichtet. Um nicht Krieg führen zu *wollen*, muss man keinen Krieg führen *können*. Das war die Logik des Abschreckungszeitalters, das bekanntlich Geschichte ist.

### **Sicherheitspolitik und demokratische Öffentlichkeit**

Die deutsche Regierung unterliegt bei der Verfügung über die militärischen Machtmittel des Landes engeren rechtlichen Grenzen als vergleichbare Regierungen rund um den Erdball, die japanische ausgenommen (vgl. Friedensgutachten 2001, Beitrag 5.2.). Außer zur Verteidigung, d.h. der Abwehr eines Angriffs, darf die Bundeswehr nur eingesetzt werden, sofern das Grundgesetz es ausdrücklich zulässt. Vor allem zählt die Bundesrepublik zu der kleinen Minderheit von Staaten, deren Verfassung die Befugnis, über Krieg und Frieden zu entscheiden, nicht der Exekutive anheim gibt. Für jeden Einsatz bewaffneter Streitkräfte, so das Bundesverfassungsgericht in seinem Grundsatzurteil vom Juli 1994, ist die vorherige konstitutive Zustimmung des Bundestages einzuholen. An dieser Vorschrift wird umso heftiger gerüttelt, je mehr der schnelle Eingreifverband der Allianz Gestalt annimmt. Der amerikanische Verteidigungsminister und der NATO-Oberbefehlshaber haben die Abkürzung des Beschlussverfahrens angemahnt: Müsse die Einsatzentscheidung

<sup>10</sup> Peter Struck: Die Bundeswehr: "Neue Aufgaben – neuer Kurs", in: Europäische Sicherheit 2004: 1, S. 16.

innen Tagen oder Stunden fallen, sei die umständliche parlamentarische Prozedur ein Hindernis.

Bisher stellen der Parlamentsvorbehalt und die Plenardebatte sicher, dass über Auslandsmissionen deutscher Soldaten nicht unter Ausschluss der Öffentlichkeit befunden werden kann. Immerhin, dieser Damm ist noch nicht gebrochen. Die Vorschläge der Opposition für ein Entsendegesetz reichen von der Einrichtung eines Ausschusses, der an die Stelle des Plenums tritt und der auch geheim tagen kann, bis zur Ermächtigung des Bundestages, am Beginn jeder Legislaturperiode einen Vorratsbeschluss zu fassen, der Einsatzentscheidungen über die Bundeswehr pauschal an den NATO-Rat delegiert. Im März 2004 haben die Koalitionsfraktionen ihren eigenen Gesetzentwurf eingebracht. Er enthält weder einen Entsendeausschuss noch die Vorabermächtigung.

Die parlamentarische Willensbildung ist eine notwendige, aber nicht schon hinreichende Bedingung des demokratischen Prozesses. Jede finanz-, wirtschafts- oder landwirtschaftspolitische Entscheidung des Parlaments oder der Regierung ruft gleichsam von selbst und lange ehe sie getroffen wird, Vertreter organisierter Interessen auf den Plan. Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften, Standesvertretungen und Verbraucherorganisationen nehmen zielgerichtet Einfluss auf das Handeln demokratisch legitimierter Verfassungsorgane. An Lobbyarbeit dieser Art ist nichts auszusetzen, im Gegenteil: Die zeitgenössische Verfassungstheorie sieht in der Pluralität von Interessen und Interessenten die zweite Säule des demokratischen Staates neben der Bestellung der Herrschaftsträger durch freie Wahlen. Aus dem Neben- und Gegeneinander sozialer Kräfte, so die Annahme, formt sich das Gemeinwohl. Ausgerechnet denjenigen Ressorts jedoch, die dem Gemeinwohl unmittelbar verpflichtet sind und die es im Ernstfall am ehesten aufs Spiel setzen können – Auswärtiges und Verteidigung – steht ein solches Korrektiv gesellschaftlicher Kontrollmacht nicht gegenüber. Die Streitkräfte, die nicht funktionslos werden wollen, und die Rüstungsindustrie, die ihre Erzeugnisse verkaufen möchte, füllen diese Rolle allein nicht aus.

Umso mehr hat die dritte Säule des modernen Verfassungsstaates zu tragen: die demokratische Öffentlichkeit. Nur wenn Entscheidungen, die das Wohl der Allgemeinheit betreffen, in Kenntnis aller Entscheidungsgründe kritisch geprüft und breit diskutiert werden, können sie im umfassenden Sinn als demokratisch legitimiert gelten. Parlamentarische Mitwirkung ist zu wenig, Lobbyismus reicht nicht aus. Demokratische Sicherheitspolitik braucht informierte, urteilsfähige und urteilswillige Bürger. Nicht erst wenn der Detonationslärm sie aufschreckt, ist ihre Stimme gefragt, sondern schon wenn stille Bürokratien die Weichen in diese Richtung stellen.

**Reinhard Mutz**

## 5.2. Ein Kopftuch ist ein Kopftuch ist ein Kopftuch ... Ungelöste Fragen der Islampolitik in Deutschland

Mehr als drei Millionen Muslime leben in Deutschland, viele seit Jahrzehnten. Sie gehören zum Straßenbild, unterhalten islamische Einrichtungen, 500.000 Muslime sind deutsche Staatsbürger. Bei aller alltäglichen Normalität sind aber Moscheebauten, die Frage islamischen Religionsunterrichts in den Schulen oder Symbole wie das Kopftuch umstritten, und wie in anderen europäischen Ländern scheint auch in Deutschland das Unbehagen seit dem 11. September 2001 gewachsen zu sein: Eine Langzeitstudie des Bielefelder Instituts für Konflikt- und Gewaltforschung weist ansteigende Fremdenfeindlichkeit sowie Islamphobie auf hohem Niveau aus.<sup>1</sup> Der Islam- und Kommunikationswissenschaftler Hafez attestiert der Berichterstattung eine "aufgeklärte Islamphobie."<sup>2</sup> Regelmäßig werden die Anliegen von Muslimen unter dem Aspekt ihrer Vereinbarkeit mit grundgesetzlichen Prinzipien diskutiert und die Verträglichkeit des Islam mit der freiheitlichen Demokratie in Zweifel gezogen.

Zur gestiegenen Aktualität islampolitischer Fragen haben Entwicklungen beigetragen, die aus der Einwanderung der vergangenen 40 Jahre resultieren. Die eingewanderten Muslime sind dauerhaft ansässig geworden und fordern selbstbewusst ihre Gleichstellung. Auch hier gibt es Parallelen zu anderen Ländern. Der Streit um die Zulässigkeit islamischer Kopftücher in öffentlichen Institutionen, vor allem der Schule, ist am augenfälligsten: In Frankreich, wo das Thema wiederholt auf der Agenda stand, hat der jüngste Vorstoß des Präsidenten für ein Kopftuchverbot nicht nur eine breite Öffentlichkeit mobilisiert, sondern auch umgehend Folgen gezeitigt: Im März verabschiedete das Parlament in Paris mit deutlicher Mehrheit ein Gesetz, das das Tragen auffälliger religiöser Symbole in öffentlichen Schulen aller Departements ab Herbst 2004 verbietet. Es gilt für Schülerinnen und Schüler; Lehrkräften staatlicher Schulen sind religiöse Zeichen in Frankreich schon lange untersagt. Anders in Deutschland. Hier klagte die muslimische Lehrerin Fereshta Ludin seit 1998 durch alle Instanzen ihr Recht ein, im Schuldienst Kopftuch zu tragen. Im September 2003 erging dazu ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Definitiv entschieden ist die Kopftuchfrage jedoch nicht, und von einer so konsequenten Regelung wie der französischen ist man diesseits des Rheins weit entfernt.

Der aktuelle Konflikt ist einer von diversen zum Umgang mit dem Islam in der Schule. Als Institution, in der der Staat normative Konzepte vermittelt, ist die Schule besonders exponiert, und der kulturelle Marker Religion eignet sich vorzüglich, Kontroversen um die Anerkennung von Differenz und den Status von Minderheiten auszutragen. Obwohl der Streit ums Kopftuch dabei nur einen Aspekt betrifft, verdient er nähere Aufmerksamkeit: Neben prinzipiellen Dilemmata grundrechtlicher Freiheiten reflektiert er Besonderheiten in den Beziehungen von Staat und Religion, die die verschiedenen europäischen Länder deutlich unterscheiden. Zwar sieht Deutschland sich ebenso wie Frankreich dem säkularen Liberalismus verpflichtet, die konkreten historischen Entwicklungen der Trennung von Staat und Kirche haben jedoch spezifische Ausprägungen im Verhältnis

1 Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.): *Deutsche Zustände*, Frankfurt am Main 2002.

2 Kai Hafez: *Die irrationale Fehlwahrnehmung des 'Anderen'*. Deutsche und arabische Öffentlichkeitsreaktionen auf den 11. September, in: Georg Stein und Volkhard Windfuhr (Hrsg.): *Ein Tag im September*, Heidelberg 2002, S. 221-246.

des säkularen Staats zur Religion begründet. Eine Äußerung von Johannes Rau, wonach Deutschland sich möglicherweise auf eine laizistische Auffassung vom säkularen Staat zu bewege, rief entschiedene Opposition auf den Plan. Zu fragen bleibt, ob eine solche Entwicklung wünschenswert wäre: So eindeutig und klar der französische Laizismus erscheint, so problematisch bleibt die soziale Praxis, die er erzeugt. In Deutschland bestimmen Zögerlichkeit und juristische Einzelfallerörterung das Bild, friedenspolitisch sind die umständlich anmutenden Verfahren aber nicht unbedingt von Nachteil. Freilich ist nicht zu übersehen, dass das Thema Emotionen mobilisiert und polarisiert. Der Beitrag will daher versachlichen und Folgen abschätzen: Nach einem Überblick zum prominentesten deutschen Kopftuchstreit sollen die gesetzgeberischen Möglichkeiten mit Blick auf ihre denkbaren Effekte – auch angesichts der französischen Erfahrungen – bewertet werden.<sup>3</sup>

## Der Fall Ludin

Von mehreren Streitfällen um die Zulässigkeit von Kopftüchern bei der Berufsausübung hat der Fall von Fereshta Ludin das bislang größte Interesse erregt. Im Jahr 1997 geriet die damalige Lehramtsstudentin mit dem Land Baden-Württemberg in Konflikt, als sie darauf bestand, ihr Referendariat mit Kopftuch abzuleisten. Für dessen Dauer erteilte das Kultusministerium ihr die Genehmigung, weil das staatliche Ausbildungsmonopol für das Lehramt keinen anderen Weg zum Abschluss bietet. Nach Ende des Referendariats lehnte das Oberschulamt Stuttgart es jedoch ab, Frau Ludin in den Schuldienst zu übernehmen. Begründet wurde dies mit ihrer Weigerung, das Kopftuch im Unterricht abzulegen: Es sei Ausdruck kultureller Abgrenzung und mache die Trägerin für den Schuldienst persönlich ungeeignet. Das Kopftuch wirke „objektiv“ kulturell desintegrierend, sei nicht nur religiöses, sondern auch politisches Symbol und mit dem staatlichen Neutralitätsgebot unvereinbar.<sup>4</sup>

Gegen den Bescheid legte Ludin 1998 Widerspruch ein, der jedoch zurückgewiesen wurde. In der Folge beschäftigte der Fall die Verwaltungsgerichte Stuttgart, Baden-Württemberg und das Bundesverwaltungsgericht, die alle die Entscheidung des Schulamts bestätigten, sowie zuletzt das Bundesverfassungsgericht. Wer sich vom höchsten Gericht eine eindeutige Stellungnahme pro oder contra Kopftuch erhofft hatte, wurde allerdings enttäuscht. „Karlsruhe drückt sich“, befand etwa die FAZ.<sup>5</sup> Mit Urteil vom 24. September 2003 hob die Mehrheit der Karlsruher Richter das Bundesverwaltungsgerichtsurteil auf und verwies die Sache zurück an die gesetzgebende Länderebene: Wie das Verhältnis von Staat und Religion in der Schule zu handhaben sei, könne nicht die Exekutive entscheiden, sondern müsse die Legislative klären. Die gewachsene religiöse Pluralität könne dem Gesetzgeber durchaus „Anlass zu einer Neubestimmung des zulässigen Ausmaßes religiöser Bezüge in der Schule“<sup>6</sup> bieten. Solange keine hinreichende Gesetzesgrundlage bestehe, könne das Land Baden-Württemberg einer Lehrerin nicht verbieten, mit Kopftuch zu unterrichten.

---

3 Eine ausführlichere Version des Beitrags liegt mit dem Titel „Projektionsfläche Kopftuch“ in der Reihe HSFK-Standpunkte vor.

4 Bescheid des Oberschulamts Stuttgart vom 10.7.1998, in: BVerfG, 2 BvR 1436/02.

5 FAZ, 25.9.2003.

6 Alle, auch indirekte Zitate des Urteils vom 24.9.2003 in: BVerfG, 2 BvR 1436/02.



Zugleich schien den Verfassungsrichtern fraglich, ob und wie die Verwendung religiöser Bekleidungssymbole im Schuldienst überhaupt gesetzlich regelbar sei, denn verschiedene Grundrechte wären in praktischer Konkordanz abzuwägen: Das Urteil nennt konkurrierende Freiheitsrechte der Einzelnen, die Gleichheitsgrundsätze der Verfassung, die staatliche Pflicht zur weltanschaulichen Neutralität und das elterliche Erziehungsrecht. Betrachtet man sie als gleichwertig, ist der Konflikt nicht lösbar; und jeder Versuch, per Gesetz eine allgemeine Gewichtung fundamentaler Bürgerrechte vorzunehmen, riskiert, als mechanisches Ordnungsprinzip Autonomie und Integrität Einzelner zu verletzen. Dann "kann die grundsätzlich freiheitsfördernde Wirkung des förmlichen Gesetzes [...] in eine freiheitsverkürzende Wirkung umschlagen, da einzelfallorientierte Maßnahmen so erschwert werden."

Im Fall Ludin entschied das Verfassungsgericht, der Klägerin sei der Zugang zum Lehramt in unzulässiger Weise verwehrt worden, denn das Grundgesetz garantiere allen Deutschen unabhängig vom Bekenntnis die freie Berufswahl und gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern. Die Glaubensfreiheit stelle ein umfassendes und einheitlich geltendes Grundrecht dar, das nicht nur den inneren Glauben meine, sondern auch die äußere Freiheit, ihn zu bekunden und sich entsprechend zu verhalten. Die Pflicht zur Neutralität untersage dem Staat die Privilegierung bestimmter Bekenntnisse ebenso wie die Ausgrenzung Andersgläubiger. Sie sei dabei "nicht als eine distanzierende im Sinne einer strikten Trennung von Staat und Kirche, sondern als eine offene und übergreifende, die Glaubensfreiheit für alle Bekenntnisse gleichermaßen fördernde Haltung zu verstehen."

Hier klingt ein fast symbiotisches Verständnis von der Religion als Ressource des Gemeinwesens an, das spezifisch für die politische Kultur der Bundesrepublik ist. Im Nachbarland Frankreich dürfte ein so vermitteltes Verhältnis von Staat und Religion Unverständnis und Missfallen hervorrufen. Dort gibt es eine strikte Trennung zwischen den (zahlreichen) konfessionellen Privatschulen, in denen z.B. gemeinsame Andachten zum schulischen Alltag gehören, und den staatlichen Schulen, in denen nicht nur das Auftreten einer Lehrerin mit Kopftuch unvorstellbar ist, sondern auch ein Kruzifix im Gebäude oder Religionsunterricht unter staatlicher Aufsicht. Inwieweit das staatliche Neutralitätsgebot auch das Auftreten von Bürgerinnen und Bürgern in den Institutionen reglementieren darf, ist jedoch auch in Frankreich viel strittiger, als die breite parlamentarische Mehrheit für das Verbot religiöser Zeichen suggeriert. Noch komplizierter ist das Problem in der Bundesrepublik, denn religiöse Gemeinschaften werden hier ausdrücklich in die öffentliche Verantwortung genommen, sofern sie Verfassungstreue zeigen und sich staatlicher Aufsicht unterwerfen: In der Schule subsidiär erteilte konfessionelle Erziehung ist grundgesetzliches Bürgerrecht. Dass man sich hierzulande schwer tut, die öffentliche Rolle der Religion klar zu normieren, steht mit diesem Ideal von ihrem Beitrag in Zusammenhang. Die nationalen Besonderheiten lassen sich nicht ignorieren. Zwar hat auch Frankreich eine neuerliche Kopftuchdebatte erlebt, sie beruht aber auf anderen Voraussetzungen als ihr deutsches Pendant; die französische Regelung ist nicht umstandslos übertragbar. Ob das hiesige Leitbild von der Rolle der Religion noch zeitgemäß ist, steht auf einem anderen Blatt. Die Frage lässt sich nicht auf dem Rechtsweg beantworten, sondern ist in der deutschen Öffentlichkeit zu klären.

## Reaktionen auf das Karlsruher Urteil

Seit Verkündung des Urteils im Fall Ludin hat eine Vielzahl gesellschaftlicher, religiöser und politischer Akteure öffentlich Stellung bezogen, und zwar unter Bezug auf vier Ebenen:

- das Verhältnis von Staat und Religion,
- die Frage, ob alle Religionen gleich zu behandeln sind,
- die Aussage des Tuches zum Geschlechterverhältnis,
- seine Bedeutung als Symbol einer antidemokratischen politischen Bewegung.

Diese Ebenen werden jedoch weder systematisch auseinander gehalten, noch lassen sie sich nach gewohnten Konstellationen ordnen: Das Kopftuch spaltet die Meinungen quer zu politischen Fraktionen, Religionsgemeinschaften, Geschlecht, Alter und Herkunft. Weder begrüßen alle hiesigen Muslime das salomonische Urteil aus Karlsruhe, noch sind sich Migrantenverbände oder Feministinnen einig, welche Folgen es zeitigen solle.

Die Verfassungsrichter konzentrierten sich auf das Verhältnis von staatlicher Neutralität zu individueller Glaubensfreiheit, das die Religionen gleich behandeln müsse. Mit dem Hinweis, der gesellschaftliche Wandel könne eine "Neubestimmung des zulässigen Ausmaßes religiöser Bezüge in der Schule" veranlassen, machten sie darauf aufmerksam, dass auch eine laizistische Lösung denkbar ist. Das könnte auch die Kirchen, die anerkannte Erziehungspartner der Schulen sind, aus dieser Position drängen. Dass das aktuell nicht dem politischen Willen entspricht, scheint die einzige Gemeinsamkeit der Bundesländer darzustellen; ansonsten zeichnen sich unterschiedliche Wege ab. Die meisten Länder sehen keinen Regelungsbedarf, während einige ein Kopftuchverbot für den Schuldienst, andere eines für den gesamten öffentlichen Dienst anstreben; Nordrhein-Westfalen plant ein Verbot des Tuchs für Lehrerinnen und Kindergärtnerinnen mit Ausnahmeklausel. In Berlin soll Bediensteten in Justiz, Feuerwehr, Polizei und Schule, jedoch nicht in Kindertagesstätten, das sichtbare Tragen religiöser Symbole verboten werden; dort wurde auch gefordert, ein Kopftuchverbot auf Schöffinnen auszuweiten, die als ehrenamtliche Laien Recht sprechen.

Wie die anvisierten Maßnahmen divergieren auch die Begründungen. Die Verbotsbefürworter argumentieren in erster Linie mit der besonderen Treuepflicht im Dienst: Das Kopftuch sei nicht nur religiöses Symbol, sondern auch das einer politischen Bewegung, die grundgesetzwidrige Auffassungen vertrete, vor allem zum Geschlechterverhältnis. Die Ausnahmeoption, die im Düsseldorfer Landtag beraten wurde, sieht vor, Frauen das Tuch zuzugestehen, wenn sie glaubhaft machen können, es aus religiösen Gründen zu tragen. Neben dieser Akzentuierung, die religiöse gegen politische Motive abwägt, gibt es die geschlechtsspezifische, dass Lehrerinnen in einer Vorbildrolle vor ihre Klassen träten und die Verschleierung nicht wünschenswert sei. Einige Entscheidungsträger versuchen überdies eine Andersbehandlung christlicher Symbole zu rechtfertigen, wie sie in Baden-Württemberg vorgesehen ist. So will eine Reihe von CDU-Politikern die christliche Tradition vom Gebot der weltanschaulichen und religiösen Neutralität ausgenommen wissen, weil sie anders als der Islam Bestandteil abendländischer Kultur sei. Verfassungsrechtler haben dazu Bedenken angemeldet. Wie sie hat auch Johannes Rau sich für die Gleichbehandlung aller Konfessionen stark gemacht und dafür sowohl Zustimmung als

auch Kritik aus allen Lagern geerntet. Parteifreund Thierse kritisierte, der Bundespräsident unterschätze die politische Dimension; Edmund Stoiber warf Rau indes vor, er stelle "unsere eigene Identität als christlich geprägtes Land infrage."<sup>7</sup>

Diese Zerwürfnisse und der Vorwurfston sind symptomatisch. Nicht sachliche Abwägung und realistische Abschätzung der praktischen Folgen, die diese oder jene gesetzliche Regelung hätte, sondern Polemik und Partikularinteressen bestimmen den Stil der Debatte; und dies nicht nur bei Politikern, sondern auch unter Autoren von Leitartikeln, die öffentlich Stellung bezogen haben. Die ehemalige Berliner Ausländerbeauftragte Barbara John (CDU) hält die Verbotsdiskussion daher für grob fahrlässig. Ein Effekt der aufgeheizten Rhetorik zeige sich ihrer nach Ansicht bereits: Frauen mit Tüchern würden zunehmend unverhohlen diffamiert.

Auch die Kirchen sind hin- und hergerissen zwischen überkonfessioneller Solidarisierung und dem Schutz eigener Interessen. Die offizielle EKD-Position laviert zwischen der Anerkennung der Religionsfreiheit und der Wertung des Kopftuchs als eindeutiges Zeichen einer problematischen Gesinnung. Für Kardinal Lehmann ist christlichen Symbolen "nicht die geringste Spur einer politischen Propaganda zueigen." Kardinal Ratzinger betonte, er wolle keiner Frau das Kopftuch verbieten, "aber noch weniger lassen wir uns das Kreuz als öffentliches Zeichen einer Kultur der Versöhnung verbieten."<sup>8</sup> Hier zeigt sich sowohl eine Verdrängung der Ungeheuerlichkeiten, die im Zeichen des Christentums stattgefunden haben, als auch eine problematische Schiefelage der Diskussion: Dass das Kreuz *auch* für eine Botschaft der Nächstenliebe steht, begründet seine Rehabilitation. Dieser Vertrauensvorschuss bleibt Muslimen vorenthalten, soll die Existenz radikaler islamistischer Gruppen genügen, das Kopftuch als eindeutiges Symbol von "Extremismus" zu werten. Dabei ist die Sache komplizierter: Der innerislamische Konflikt verläuft zwischen Modernisierern und Integristen, aber Kopftuchträgerinnen gibt es in beiden Lagern.

Die Bundesverfassungsrichter werteten nach Einholung von Gutachten das Kopftuch als zu vieldeutig, als dass sein Aussagewert die Rechtsprechung anleiten könne. In der Diskussion um gesetzliche Regelungen blieb dieser Teil des Urteils weitgehend unbeachtet: Eine Reihe soziologischer Studien belegt, dass hinter dem Griff zum Kopftuch zahlreiche Motive stecken, von der schieren Konvention über die Verwendung als Modeaccessoire bis hin zu unterschiedlichen konfessionellen Beweggründen.<sup>9</sup> Für viele Frauen ist das Kopftuch Symbol persönlichen Bekenntnisses oder kultureller Identität. Andere wehren sich gegen die Sexualisierung des weiblichen Körpers im öffentlichen Raum. Daneben gibt es politische Überzeugungstätterinnen, die im Lehramt tatsächlich gefährlich wären; nach Ansicht von Experten aber eine Minderheit. Die These der "objektiven" Eindeutigkeit des Kopftuchs als Zeichen einer Extremposition übergeht mithin gerade diejenigen, die das Tuch *nicht* aus islamistischem Antrieb tragen, erkennt also letztlich die Deutung der Islamisten an, die allen Frauen das Tuch vorschreiben wollen. Es stellt insofern eine bizarre Allianz her, wenn Fürsprecher eines Kopftuchverbots zur Rechtfertigung eine buchstabengetreue Lesart des Koran anführen, von der selbst manche der streitbaren Frauen sich distanzieren. Würde man Bibeltexte so auslegen, dürften Judentum und Christentum in Sachen Geschlechtergleichheit im Übrigen kaum besser abschneiden.

---

<sup>7</sup> Die Welt, 31.12.2003.

<sup>8</sup> Die Welt, 5.1. und 2.1.2004.

<sup>9</sup> Vgl. [www.wz-berlin.de/zkd/aki/files/Karakasoglu-Gutachten%20Kopftuch.pdf](http://www.wz-berlin.de/zkd/aki/files/Karakasoglu-Gutachten%20Kopftuch.pdf), S. 2ff.

So erfreulich es ist, wenn ein breites gesellschaftliches Spektrum sich berufen fühlt, geschlechterdemokratische Grundsätze zu vertreten, so scheinheilig wirkt mancher Beitrag: Um Widersprüche zwischen der sozialen Realität und dem grundgesetzlichen Postulat der Gleichheit von Mann und Frau zu entdecken, bräuchte es nicht den Islam. Und mit dem Klischee der unterdrückten Muslima haben hiesige Kopftuch-Aktivistinnen wenig gemein, denn viele vertreten eigene Bilder moderner islamischer Weiblichkeit, die sich gegen die Idee richten, die tugendhafte Frau dürfe nur im Privaten walten. Konkurrierende Konzeptionen von Weiblichkeit und Emanzipation sind ein Aspekt, der aktuell verhandelt wird, vor allem auch innerislamisch. Überdies belegt das Auftreten von Frau Ludin und Gleichgesinnten eine neue Phase der deutschen Immigrationsgeschichte. Wer in der Verschleierung allein patriarchale Unterdrückung oder eine politische Aussage symbolisiert sieht, ignoriert diese wichtige Dimension.

### **Die Gretchenfrage: Wie hältst du's mit der Integration?**

Der Kopftuchstreit dokumentiert die veränderte Realität der Nation: Frau Ludin ist deutsche Staatsbürgerin, die ihre Differenz öffentlich repräsentiert sehen will. Es geht um die praktische Anerkennung der komplexer gewordenen Vielfalt. Dass Deutschland in Auseinandersetzungen darüber eintritt, ob der Staat zur Akzeptanz der gewachsenen Heterogenität andere Rahmenbedingungen zu schaffen hat, ist insofern positiv. Bekanntlich haben Nachbarländer auf diese vorhersehbare Folge der Einwanderung früher reagiert: Großbritannien und die Niederlande verstehen sich z.B. programmatisch als multikulturell und räumen Angehörigen eingewanderter Minderheiten weitgehende Rechte ein, ihre Andersartigkeit bei Bedarf öffentlich darzustellen. Frankreich rückt dagegen das republikanische Ideal der abstrakten Gleichheit ins Zentrum, da von Differenzen im öffentlichen Raum abgesehen werden soll. Die genannten Länder forcieren die Gleichstellung von Immigranten schon lange durch erleichterte Einbürgerung.

Aufschlussreich ist nun, dass Untersuchungen zur tatsächlichen Teilhabe von Einwanderern trotz Abwesenheit einer vergleichbaren Integrationspolitik keine Negativbilanz für die Bundesrepublik ziehen. Zwar wurde die Einbürgerung lange restriktiv gehandhabt, so dass Immigranten überwiegend Ausländer blieben. Von der Staatsbürgerschaft mit ihren politischen Rechten abgesehen, hatten sie aber umfassenden Zugang zu sozialstaatlichen Leistungen und zivilgesellschaftlichen Institutionen der alltagsnahen bürgerschaftlichen Partizipation. Ergebnis dieser widersprüchlichen Geschichte unseres "De-facto-Einwanderungslandes mit integrativer Wohlfahrtspraxis und exklusivem Staatsangehörigkeitsrecht"<sup>10</sup> ist, dass die ehemaligen "Gastarbeiter" und ihre Nachkommen in Deutschland nicht schlechter, in mancher Hinsicht sogar besser dastehen als z.B. in den Niederlanden, deren Integrationspolitik zwar schon lange am Ziel umfassender Inklusion orientiert ist, die gesellschaftliche Realität der Ausgrenzung und Diskriminierung von Immigranten und als Folge deren Rückzug auf eigene Strukturen aber nicht hat beseitigen können.<sup>11</sup> Hinzu kommt, dass viele Migranten der ersten Generation an einer Einbürgerung kein

10 Klaus Bade: *Europa in Bewegung*, München 2000, S. 338.

11 Dietrich Thränhardt: *Conflict, Consensus, and Policy Outcomes. Immigration and Integration in Germany and the Netherlands*, in: Ruud Koopmans/Paul Statham (Hrsg.): *Challenging Immigration and Ethnic Relation Politics*, Oxford 2000, S. 176.

Interesse hatten und sich erst nach und nach eingestanden, mit der Rückkehrabsicht eine Lebenslüge zu pflegen. Ehe das neue Staatsangehörigkeitsrecht 2000 in Kraft trat, waren die politisch ungewollte Realität der nachhaltigen Einwanderung in Deutschland nicht anerkannt, die Migranten weder Teil der kollektiven Selbstdarstellung noch des politischen Souveräns. Der langwierige Prozess des deutschen *muddling through* entsprach aber durchaus der Handlungslogik vieler Betroffener.

Zweifellos hat der Widerwille, die Einwanderung zu akzeptieren, die Entwicklung konstruktiver Konzepte lange behindert und dazu beigetragen, dass auch islampolitische Fragen in Deutschland jahrzehntelang ignoriert oder nur *ad hoc* geregelt wurden. Aus friedenspolitischer Sicht liegen im zähen Ringen um den angemessenen Weg jedoch auch Stärken. Die Akzeptanzpolitik der Niederländer und Briten macht es Neuankömmlingen leicht, Differenzen zu kultivieren und sich auf das Zielland ihrer Migration nicht wirklich einzulassen. In beiden Ländern lassen sich heute segmentäre Effekte beobachten. So steigt die Zahl Islamischer Schulen, die sich mit staatlicher Unterstützung dem "kulturellen Überleben" der Muslime widmen.<sup>12</sup> Frankreich zeigt keinerlei Bereitschaft zu Konzessionen und brüskiert mit der unnachgiebigen Assimilationserwartung viele Einwanderer. Die Folge, eine Dynamik aus sozialer Marginalisierung und Rückzug in Parallelgesellschaften, konterkariert auch dort das Integrationsanliegen. Dass unser Grundgesetz ein prinzipiell positives Verständnis von (nicht nur religiöser) Pluralität und dem Beitrag der Einzelnen zum Ganzen entwirft, bietet die Gelegenheit, den Eingebürgerten weniger unverbindlich und zugleich weniger konfrontativ zu begegnen.

Die eingewanderten Muslime mittels Verfassungskonsens zu integrieren, setzt die Anerkennung ihrer Präsenz und ihre Einbindung in die verantwortliche Gestaltung der *res publica* voraus. Von den Muslimen in Deutschland fordert das Transparenz und die Initiative, eine aufgeklärte Lesart des Islam voranzutreiben. Streit wird dabei nicht ausbleiben, denn Ausgleich erfolgt allein in der Verständigung über grundlegende Werte und die Grenzen der Toleranz: Nicht Leugnen oder Verbieten von Differenzen löst bestehende Konflikte, sondern die Bereitschaft, sie auszutragen und im Diskurs zu tragfähigen Verfahren zu gelangen. Die aktuellen Kopftuch-Kontroversen sind Beispiele solcher Aushandlungsprozesse, die integratives Potenzial bergen, wenn sie fair geführt werden. Das bedeutet, die "Anderen" weder über einen Kamm zu scheren, noch ihnen die Berechtigung ihrer Interessen rundweg abzusprechen. Äußerungen wie die des bayerischen Ministerpräsidenten, die Kultur der Mehrheitsgesellschaft werde unterdrückt, wenn man auf Ansprüche der Einwanderer einginge, zeitigen hingegen eher eskalierende Effekte. Abgesehen davon, dass schwer nachvollziehbar ist, wie eine Handvoll Lehrerinnen mit Kopftüchern kulturelle Traditionsbestände hinwegfegen könnte, an denen der Mehrheit noch etwas liegt, hat der freiheitliche Rechtsstaat auch Minderheiten zuzugestehen, sich im Verfassungsrahmen kulturell zu entfalten. Gerade der Umstand, dass kulturelle Selbstverständnisse sich mit der Zeit verändern, bedeutet ja, dass ein Miteinander anstelle des Nebeneinanders verschiedener Traditionen entstehen kann und sollte also nicht *per se* als Bedrohung gelten.

<sup>12</sup> Vgl. Kaye Haw: Muslim girls' schools: a conflict of interests?, in: *Gender and Education* 6 (1994): 1, S. 63-76; Jan Rath/Kees Groenendijk/Rinus Penninx: The recognition and institutionalisation of Islam in Belgium, Great Britain and the Netherlands, in: *New community*, 18 (1991): 1, S. 101-114.

## Verbote für die Freiheit?

Es ist zu erwarten, dass Mobilität und Migration unsere Gesellschaft künftig noch stärker mit Heterogenität konfrontieren als bisher. Konkurrierende Wertvorstellungen und ihre Symbole, der Wettstreit um öffentliche Anerkennung und das Begehren nach Repräsentation von Differenzen werden die Verständigung über Freiheitsrechte und ihre Grenzen zu einer vordringlichen Aufgabe machen. Das öffentliche Schulwesen ist daher mehr denn je gefordert, die Kompetenz zur kontroversen Auseinandersetzung zu vermitteln, damit Minderheiten nicht zum Gegenstand von Vorverurteilung oder Ausgrenzung werden, sondern ihre Anliegen gleichberechtigt einbringen können. Um dieses demokratische Prinzip glaubwürdig zu vertreten, muss der öffentliche Dienstherr ein reflektiertes Verhältnis zur gesellschaftlichen Heterogenität entwickeln. Nötig ist ein differenzierter Umgang mit Symbolen, denen es an Eindeutigkeit fehlt, wie dem Kopftuch.

Betrachtet man die Verbotsoptionen unter diesem Aspekt, scheint Vorsicht geboten. Es ist unstrittig, dass unter Zwang getragene Kopftücher in Iran und anderen Ländern, auch in hier ansässigen Familien, die ihre Töchter gegen deren Willen verhüllen, Instrumente der Unterdrückung sind. Für die Frauen, deren Kopftücher aktuell zur Debatte stehen, gilt dies nicht, denn sie kämpfen dafür, die Tücher aus freien Stücken tragen zu dürfen. Man mag Frau Ludin und ihren Mitstreiterinnen mangelndes Bewusstsein vorhalten, da sie sich einer Praxis bedienen, mit der weltweit viele Frauen diskriminiert und um ihre Rechte gebracht werden. Aber soll es Aufgabe der Kultusministerien sein, Lehrerinnen zu internationaler Geschlechtersolidarität anzuhalten? Selbst wenn der öffentliche Bildungsauftrag deutlicher zugunsten der Förderung und Gleichstellung von Mädchen und Frauen gewichtet würde, dürfte der Disput darüber weitergehen, ob nicht auch eine Emanzipation mit Kopftuch denkbar ist. Für die freiwillige Verschleierung muss man ebensowenig Verständnis aufbringen wie für freiwillig sexistische Selbstinszenierungen anderer Frauen. Die Gründe zu verstehen, auch um vielleicht anschließend über sie zu streiten, bietet aber größere Chancen als ein staatlich sanktionierter *dress code*, zumal wenn er allein Frauen reglementiert. Müssten nicht auch Bärte verboten werden, wenn die Logik der objektiven Verfassungsfeindlichkeit des Kopftuchs Einzug hielte?

Bei der Entscheidung über gesetzgeberische Maßnahmen ist zudem zu bedenken, dass die Schulen Individuen befähigen sollen, auf Basis eigener Entscheidungen private und öffentliche Belange mitzugestalten. Die Einschränkung persönlicher Freiheitsrechte sollte hier nur *ultima ratio* sein, denn jeder Eingriff widerspricht zugleich den Grundsätzen, die er zu schützen beabsichtigt. Es scheint fraglich, ob eine Anzahl extremistischer Frauen unter den Tuchträgerinnen das schwere Geschütz eines Verbots rechtfertigen kann, das alle Kopftuchträgerinnen sowie die positive Religionsfreiheit einschränkt. Kopftuchverbote könnten den Islamisten zudem eine profitable Opferrolle verschaffen. In der Mehrzahl der Bundesländer, die keinen Bedarf für eine zusätzliche *lex Kopftuch* sehen, hat sich die Einschätzung durchgesetzt, dass sich die Eignung einer Bewerberin nicht daran bemisst, was sie *auf*, sondern nur an dem, was sie *in* ihrem Kopf trägt und was sich in ihrem Verhalten ausdrückt. Aus friedenspolitischer Sicht ist diese Deeskalation zu begrüßen.

Nun kann ein Kopftuch durchaus politische Demonstration einer antidemokratischen Haltung sein. Aber warum sollten die vorhandenen dienstrechtlichen Instrumente, die für jede andere potenziell verfassungsfeindliche Bevölkerungsgruppe taugen, bei muslimi-

schen Frauen nicht greifen? Da die Ausübung hoheitlicher Aufgaben Loyalität gegenüber der öffentlichen Ordnung und ihren Grundwerten verlangt, gibt das bestehende Disziplinarrecht ja den Spielraum, gegen Personen vorzugehen, die ihre Pflicht verletzen und z.B. missionieren. Weder ist Frau Ludin während ihres Referendariats noch eine der anderen etwa 20 Lehrerinnen, die bundesweit mit Kopftuch unterrichten, bisher einschlägig aufgefallen oder hat den Schulfrieden gestört. Dabei werden Frauen mit Kopftuch im Dienst vermutlich aufmerksam beobachtet.

Indessen sollte in der Tat zu denken geben, wenn unter freiheitlichen Umständen mehr und mehr Frauen zum Schleier greifen: Welche Erfahrung motiviert sie? Welche Rolle spielen die Männer? Braucht es das Kopftuch in bestimmten Milieus, um von ihnen unbehelligt einen Beruf ausüben zu können? Auch wenn dem so ist, wäre das pauschale Verbot nicht unproblematisch. Ein Gesetzgeber, der Lehrerinnen oder allen öffentlich Bediensteten das Tragen von Kopftüchern untersagt, schränkt die beruflichen Möglichkeiten der Frauen empfindlich ein und trägt zu ihrer Benachteiligung bei. Angesichts dieser möglichen Wirkungen mutet die Überlegung naiv an, ein – womöglich allgemeines – Kopftuchverbot in Schulen würde Schülerinnen nützen, die zum Tuch genötigt werden: Einem Umfeld, das Mädchen unter Druck setzt, sich zu verhüllen, dürfte eine solche Regelung willkommener Anlass sein, sie dem öffentlichen Schulsystem zu entziehen und entweder Korankursen oder einer umso früheren Ehe zu überantworten. In dieser Hinsicht sind die Erfahrungen Frankreichs informativ: Trotz des Credo der Chancengleichheit wird dort eher in Kauf genommen, dass Mädchen der Schule verwiesen werden, als zugunsten ihres Rechts auf Bildung zu verfahren. Der Hinweis, Sinn der Sache sei, die Mädchen vor dem Zwang zu bewahren, geht über die Realität der Schulausschlussverfahren irritierend gleichgültig hinweg und fördert im Ergebnis die soziale Desintegration der Betroffenen, statt ihnen durch Bildung Mittel an die Hand zu geben, mit denen sie einem repressiven Umfeld einmal die Stirn bieten könnten. Dieser hohe Preis sollte zu denken geben.

**Sabine Mannitz**

### 5.3. Was hat Frühwarnung mit der Vermeidung von Krieg zu tun?

Vor zehn Jahren begann am 7. April 1994 der Völkermord in Ruanda. Obwohl es vielfache Hinweise auf entsprechende Planungen gab, war die internationale Gemeinschaft damals nicht in der Lage, diese dramatische Entwicklung zu verhindern. Die Ereignisse lösten einen internationalen Schock aus und unterstrichen ein weiteres Mal die Notwendigkeit, Kapazitäten der (Gewalt-)Prävention auf- bzw. auszubauen. Die jüngsten Berichte über den neuen Gewaltausbruch im Kosovo und der zehnte Jahrestag des Beginns der ruandischen Tragödie bieten einen aktuellen Anlass, über die Effektivität der seitdem geschaffenen Kapazitäten der Frühwarnung und Gewaltprävention zu reflektieren.

Das Anliegen der Prävention umfasst dabei den gesamten Prozess von der Früherkennung über die (Früh-)Warnung relevanter Akteure bis zur Identifikation und Umsetzung geeigneter Gegenstrategien. Nur wenn Analysten möglichst frühzeitig wahrnehmen, dass politische Entwicklungen die gesellschaftlichen Kapazitäten zur gewaltfreien Bearbeitung von Konflikten überfordern und diese Erkenntnis möglichst schnell an internationale Akteure gelangt, besteht überhaupt eine Chance, rechtzeitig Gegenstrategien zu entwickeln. Vor diesem Hintergrund wurden in den vergangenen Jahren eine Reihe von Frühwarnsystemen aufgebaut, die mit unterschiedlichen Methoden krisen- und eskalationsrelevante Informationen zusammentragen und Warnsignale für besonders bürgerkriegsgefährdete Länder geben. Nachdem diese Systeme auf nationaler und internationaler Ebene seit einigen Jahren angewendet werden, steht die Frage im Raum, wie sie sich auf die Bemühungen der internationalen Friedesförderung ausgewirkt haben.

2002 legte der Generalsekretär der Vereinten Nationen (VN), Kofi Annan, einen Bericht über die Fortschritte beim Aufbau der Kapazitäten zur Konfliktverhütung vor, die von der Generalversammlung und dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mehrfach gefordert wurden. Die detaillierte und ernüchternde Bilanz gipfelt in der Feststellung: "Die meisten Faktoren, die die Vereinten Nationen am Eingreifen gehindert haben, um den Völkermord in Ruanda zu verhindern, bestehen fort."<sup>1</sup>

Der Evangelische Entwicklungsdienst (EED) schildert in seinem Rundbrief vom Februar 2004 an einem Beispiel aus dem Sudan, dass die Mechanismen der Prävention nicht nur auf Ebene der VN noch Mängel aufweisen. In Anbetracht der dramatischen Gewalteskalation in der Darfur-Provinz zieht der EED das Fazit: "Wieder ein Fall vergeblicher Frühwarnung!"<sup>2</sup>

Auch hier gab es in den vergangenen Jahren faktenreiche Informationen über politische Entwicklungen und potenzielle Gefahren und trotzdem, so der Rundbrief, blieben Reaktionen wichtiger internationaler Akteure aus bzw. kamen zu spät.

Die Gründe für dieses Versagen sind vielfältig und setzen sich vermutlich in jedem Einzelfall gescheiterter Frühwarnung anders zusammen. Das Spektrum reicht vom fehlenden politischen Willen und der Konkurrenz einzelstaatlicher Interessen, über nicht ausreichende materielle und personelle Ressourcen, bis hin zum Mangel an erprobten

<sup>1</sup> Kofi Annan: Verhütung bewaffneter Konflikte. Bericht des Generalsekretärs, New York 2002, S. 69.

<sup>2</sup> Arbeitsstelle Frieden und Konfliktbearbeitung im Auftrag des Evangelischen Entwicklungsdienstes und Brot für die Welt (Hrsg.): info Konflikte und Friedensarbeit, Nr. 25, Februar 2004, S. 5.



Strategien, die eine Orientierung dafür bieten könnten, was jeweils zu tun ist, um einen gewaltsamen Konfliktaustrag zu verhindern.

Eine wesentliche Ursache für die mangelnde Verbindung zwischen Frühwarnung und Frühreaktion (*early action*) liegt darin, dass die Komplexität der Aufgabe der Prävention unterschätzt wird. Es besteht die verbreitete Erwartung, dass Frühwarnung sowohl Gewaltentwicklungen rechtzeitig erfassen, als auch die passenden Handlungsoptionen für Gegenmaßnahmen generieren könnte. In der Praxis stellen sich die Prozesse und Entscheidungsverfahren von der Warnung bis zur Handlungsfähigkeit jedoch als äußerst schwierig und langwierig heraus. Ein allgemein anerkanntes Konzept der Prävention, das eine logische Schrittfolge von der Situationsanalyse bis zu frühzeitigem und angemessenem Handeln enthält, gibt es bislang nicht.

Der folgende Beitrag will einen Überblick über aktuell angewendete Frühwarnsysteme vermitteln und darlegen, warum die Erfolgchancen der Prävention nicht in erster Linie durch die Frühwarnung, sondern von den Prozessen bestimmt werden, die zur Weiterverarbeitung von Warnhinweisen und der Identifikation von effektiven Handlungsoptionen notwendig sind.

### **Der Aufbau von Frühwarnkapazitäten boomt**

In den Diskussionen zum Thema Krisenprävention werden regelmäßig drei Aussagen zum Ausgangspunkt aller weiteren Überlegungen gemacht. Erstens wird betont, dass externe Akteure weder Kriege verhindern noch einen dauerhaften Frieden schaffen können. Die Hauptverantwortung liegt, darin besteht große Übereinstimmung, bei den betroffenen Gesellschaften selbst. Die zweite Prämisse bezieht sich darauf, dass die Wirkungsradien von Maßnahmen einzelner Akteure, seien es nationale Regierungen, Abteilungen internationaler Organisationen oder NGOs, nur sehr begrenzt sind und es daher notwendig ist, dass sie ihre Maßnahmen in eine umfassendere "Präventionsstrategie" integrieren. Darauf weisen auch die Ergebnisse einer aktuellen Querschnittsuntersuchung über die Erfolge von Projekten der Friedensentwicklung und Konflikttransformation in Großbritannien, Norwegen, den Niederlanden und Deutschland (der sogenannten Utstein-Gruppe) hin.<sup>3</sup> Integrierte Präventionsstrategien erfordern die Zusammenführung politischer, diplomatischer, humanitärer, menschenrechtlicher und entwicklungsbezogener Konzepte auf unterschiedlichen gesellschaftlichen Ebenen. Daraus ergibt sich die dritte Grundannahme: Jedes Mitglied der Völkergemeinschaft und jede im internationalen Kontext agierende Organisation trägt eine Mitverantwortung für den Erfolg oder Misserfolg von Krisenprävention.

Nach einer Definition der Carnegie-Kommission für die Verhütung tödlicher Konflikte ist zwischen "operativer Prävention" und "struktureller Prävention" zu unterscheiden. Ersteres bezieht sich auf Maßnahmen in akuten Gewaltkrisen, die relativ kurzfristig erfolgen. Strukturelle Prävention hingegen soll dazu beitragen, dass die tiefer liegenden Ursachen von Konflikten langfristig abgebaut werden und Krisen erst gar nicht entstehen.

In Gewaltsituationen, die bereits das Ausmaß von Bürgerkriegen oder Völkermord haben, können langfristig wirkende Projektansätze der Entwicklungs- und Friedensarbeit in

<sup>3</sup> Vgl. Synthesebericht der Utsteinstudien: *Getting their Act Together, Towards a Strategic Framework for Peacebuilding*, PRIO International Peace Research Institute, Oslo 2003, S. 61-67.

der Regel kaum Einfluss auf das aktuelle Gewaltniveau ausüben. Hier sind vielmehr vom UN-Sicherheitsrat oder der jeweiligen Regionalorganisation eingesetzte Missionen gefordert, die mit einem robusten Mandat ausgestattet sein müssen. Ist der Einsatz dieser Mittel unausweichlich, ist freilich "Prävention" im ursprünglichen Sinne bereits gescheitert.

Die größten Einwirkungsmöglichkeiten externer staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure sowie internationaler Organisationen liegen im Bereich der strukturellen bzw. langfristigen Prävention. Einrichtungen der Entwicklungszusammenarbeit oder Wirtschaftsunternehmen können durch den Transfer von *Know-how* und Ressourcen lokale Strukturen und staatliche Kompetenzen für den konstruktiven, gewaltvermindernden Umgang mit Interessenkonflikten und Sicherheitsproblemen stärken. Ihre Aufgabe ist es jedoch auch, durch regelmäßige und systematische Beobachtung der politischen Situation krisenhafte Entwicklungen frühzeitig zu erkennen, und die Gestaltung des eigenen Engagements an diese Entwicklungen anzupassen. Die Aufgabe der Krisenprävention hat in diesem Rahmen eine Querschnittsfunktion. Das heißt, dass Verantwortliche bei allen extern finanzierten Projekten für mögliche negative Nebeneffekte ihres Engagements sensibilisiert werden müssen. Im Bereich der staatlichen und nicht-staatlichen Entwicklungszusammenarbeit finden spezifische Methoden hierzu eine wachsende Verbreitung. So wurden *Peace and Conflict Impact Assessments (PCIA)* oder das Analyseraster des *Do No Harm*-Ansatzes entwickelt (vgl. Beitrag 3.8.), um Wechselwirkungen zwischen Projektaktivitäten und dem politischen Konfliktkontext zu überprüfen. Damit soll möglichst vermieden werden, dass Hilfsgüter oder andere Ressourcen von Konfliktparteien instrumentalisiert werden oder die Konkurrenz zwischen ihnen noch verstärkt. Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, dass Projekte andernfalls selbst dazu beitragen, latente Konfliktpotenziale zu schüren und Gewaltanwendung überhaupt erst provozieren.

Da Früherkennung und daran anschließende Frühwarnung eine grundlegende Voraussetzung für präventives Handeln sind, kommt Nationalstaaten darüber hinaus die Rolle zu, Informationen über krisenhafte Entwicklungen in den Meinungsbildungsprozess auf internationaler Ebene einzuspeisen und dadurch die Entwicklung von internationalen Präventionsstrategien anzuregen. So haben die Mitgliedsstaaten der VN grundsätzlich die Möglichkeit, die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf Länder zu lenken, die ein gewisses Risikopotenzial aufweisen.

In den vergangenen Jahren gab es vielfältige Bemühungen, institutionelle Strukturen und Kompetenzen der Krisenprävention aufzubauen. In Regionalorganisationen, wie etwa der Europäischen Union oder der Organisation der Afrikanischen Einheit, sowie im System der Vereinten Nationen wurden neue Abteilungen mit dem Auftrag der Friedensförderung und Krisenprävention eingerichtet. Die Liste neuer Instrumente und Gremien ist schier endlos. Etliche Vorschläge sind jedoch nicht über das Stadium der Ankündigung hinausgekommen und Untersuchungen über die Wirkungsbreite der meisten dieser Instrumente liegen noch nicht vor.

Einige Institutionen beginnen damit, Systeme der Informationssammlung und -auswertung zu etablieren und widmen sich damit der Früherkennung. Andere arbeiten an Mechanismen des Informationsaustausches und damit eher an den Strukturen und Prozessen der Frühwarnung. An wieder anderer Stelle werden Kompetenzen der Vermittlung und Mediation aufgebaut, um Konfliktparteien bei der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten zu unterstützen. Die Vernetzung dieser Kapazitäten, die alle einen Baustein zur

Prävention darstellen, aber jede für sich genommen nur eine begrenzte Reichweite hat, ist noch nicht absehbar.

In einer Reihe von Ländern wurden auch auf nationaler Ebene Fortschritte erzielt, so auch in Deutschland. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gehörte Ende der 1990er Jahre zu den ersten entwicklungspolitischen Institutionen, die ein Konzept und Instrument entwickeln ließen, um ihr eigenes Handeln besser auf die Notwendigkeiten von Krisenprävention abstimmen zu können (s.u.).

In der Zentrale des Auswärtigen Amtes wurde im Herbst 2001 zudem ein Krisenreaktionszentrum eingerichtet, das für die Früherkennung krisenhafter Entwicklungen, die Vorsorge sowie die Bewältigung von Krisensituationen zuständig ist. Zur Früherkennung werden gemeinsam mit anderen Ministerien detaillierte Analysen zur Erfassung von Krisenpotenzialen erstellt. In ihrem Gesamtkonzept zur Krisenprävention und Konfliktbeilegung vom April 2000 unterstrich die Bundesregierung die Bedeutung einer Verzahnung von Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs-, Finanz-, Wirtschafts-, Umwelt-, Kultur- und Rechtspolitik für die zivile Krisen- und Konfliktbewältigung.

Dennoch wenden das BMZ, das Auswärtige Amt und das Verteidigungsministerium jeweils eigene Frühwarninstrumente an. Das hat berechtigte Gründe, da die Ausrichtung der Frühwarnung und die Spannbreite der Handlungsoptionen in den verschiedenen politischen Ressorts variiert. Der Fokus des BMZ ist darauf gerichtet, Bedrohungen für die Stabilität und den Frieden in den Partnerländern frühzeitig zu erkennen und dieser Entwicklung möglichst entgegenzuwirken. Das Auswärtige Amt legt hingegen ein größeres Gewicht auf das Anliegen, Bedrohungen deutscher Interessen, wozu Risiken für Touristen genauso gehören wie Risiken für deutsche Auslandsinvestitionen, frühzeitig einschätzen zu können und im Ernstfall Schadensbegrenzung zu betreiben. Dementsprechend nehmen hier sowohl bei der Vorsorge wie auch der Krisenbewältigung Evakuierungspläne einen gewissen Raum ein. Die verschiedenen Institutionen im militärischen Bereich verfügen ihrerseits über ausgefeilte Systeme der Informationsermittlung und -verarbeitung, die jedoch zumeist der Geheimhaltung unterliegen. So erstellt das Zentrum für Nachrichtenwesen der Bundeswehr mit 650 Mitarbeitenden regelmäßig einen weltweiten Krisenatlas sowie Analysen zu Indikationslagen einzelner Regionen.

Nicht nur in Deutschland, sondern auch in den meisten Nachbarländern sowie im System der Europäischen Union und der Vereinten Nationen ist es durchaus üblich, dass verschiedene politische Ressorts jeweils ihre eigenen Instrumente der Krisenfrüherkennung haben. Damit aus diesen unterschiedlichen Impulsen eine Gesamtstrategie werden kann, muss eine Stelle für die Zusammenführung der verschiedenen Lageeinschätzungen und Reaktionsstrategien verantwortlich sein. Zivilgesellschaftliche Gruppen verbinden nicht zuletzt mit dem Aktionsplan zu "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung" (vgl. Beitrag 5.4.) der Bundesregierung die Erwartung, dass eine solche Position eingerichtet wird oder zumindest ihr Zuschnitt und die politische Verantwortung definiert werden.

## **Sechs Frühwarnsysteme – ein vergleichender Überblick**

Mit dem Bericht der Carnegie-Kommission für die Verhütung tödlicher Konflikte, der die Versäumnisse der internationalen Gemeinschaft im Fall Ruandas aufarbeitete, wurde

deutlich, dass es grundsätzlich an institutionellen und technischen Grundlagen der Konfliktanalyse und Prävention mangelt. Kofi Annan forderte entsprechend alle zwischenstaatlichen Organe, Fonds und Programme der Vereinten Nationen, deren Sonderorganisationen, nationale Regierungen und zivilgesellschaftliche Akteure auf, eine Kultur der Prävention zu entwickeln und eigene Kapazitäten sowie Ressourcen in diesem Themenfeld weiter auszubauen und qualitativ zu verbessern. Dies hat dazu beigetragen, dass eine Reihe staatlicher Institutionen und Forschungseinrichtungen neue Systeme der Informationserhebung und Auswertung entwickelten, um frühzeitig auf potenzielle Krisenherde aufmerksam zu werden bzw. diese Informationen an politische Entscheidungsträger weitergeben zu können. Sechs dieser Frühwarnmodelle werden im Folgenden skizziert.

Die Auswahl der zu vergleichenden Frühwarnsysteme (FWS) orientiert sich daran, welche Modelle bereits von oder für politische Instanzen mit dem Ziel der Krisenprävention (zumindest pilothaft) angewendet wurden.

Eines der ersten Modelle wurde unter der Bezeichnung „*Früh-Analyse von Spannungen und Tatsachenermittlung*“ (FAST) von der Schweizerischen Friedensstiftung in Bern Ende der 1990er Jahre aufgebaut. Das Modell der Erfassung und Auswertung von krisenrelevanten Informationen hat gleichzeitig den Anspruch, Handlungsoptionen für die politische Verwaltung zu liefern. FAST ist ein System, das auf der computergestützten Sammlung und Verarbeitung von Daten vor Ort basiert. Das Ergebnis sind graphische Darstellungen ausgewählter Entwicklungstrends für einzelne Länder, die durch Länderexperten interpretiert und kommentiert werden. Die Studien sind online zugänglich<sup>4</sup> und werden vierteljährlich durch eine Aktualisierung ergänzt. Obgleich die staatliche Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit der Schweiz (DEZA) Hauptfinanzier und Auftraggeber von FAST ist, besteht keine festgelegte Routine, um die Ergebnisse der Analysen in die staatliche Programmentwicklung zu integrieren.

In Deutschland gab das BMZ 1997 die Entwicklung von *Krisenindikatoren* zur systematischen Erfassung ausgewählter konfliktrelevanter Faktoren und der Veränderungen von Krisenpotenzialen in Auftrag. Die Vorgabe bestand darin, dass mit einem überschaubaren zeitlichen und finanziellen Aufwand jährlich ein *Screening* der Gewaltpotenziale und ihrer Veränderung in allen Partnerländern durchgeführt werden sollte. Die Krisenindikatoren werden seit 1999 jährlich im Auftrag des BMZ von externen Länderexperten für alle Länder der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit erhoben, kommentiert und in zusammenfassenden Trendaussagen bewertet. Die Ergebnisse gehen in die Formulierung von Länderstrategien und die Festlegung thematischer Schwerpunkte der Projektarbeit ein. Gegenwärtig arbeitet das Ministerium daran, einen handlungsorientierten Reflexions- und Entscheidungsprozess zu entwickeln, der eine zeitlich engere Verbindung zwischen Frühwarnung und der Gestaltung präventiver Handlungsoptionen ermöglichen soll.

Ein Netzwerk aus internationalen Organisationen, Nichtregierungsorganisationen (NRO) und wissenschaftlichen Einrichtungen gründete Ende der 1990er Jahre in London das *Forum on Early Warning and Early Response (FEWER)* und entwickelte eine systematische Arbeitsanleitung zur Erstellung von Konfliktanalysen. Das zentrale Anliegen von FEWER besteht darin, lokale Gruppen in Krisenregionen zu unterstützen, die Konflikte ihrer Gesellschaften selber zu analysieren. Der Zusammenschluss von zivilge-

4 [www.swisspeace.org/fast/default.htm](http://www.swisspeace.org/fast/default.htm).

sellschaftlichen Gruppen mit lokalen Partnern und internationalen Geberorganisationen im Rahmen des Forums soll dazu dienen, die Perspektive der betroffenen Bevölkerungsgruppen in den Meinungsbildungsprozess und die Gestaltung von Handlungsfeldern zur Krisenprävention auf Seiten der Geberländer zu integrieren. Alle beteiligten Trägerorganisationen haben sich zwar auf grundsätzliche Aspekte der Konfliktanalyse geeinigt, eine Verbindlichkeit bei der Verarbeitung der Ergebnisse gibt es jedoch nicht.<sup>5</sup>

Die Europäische Kommission schloss Ende der 1990er Jahre ein Netzwerk von Experten zu einem *Conflict Prevention Network* (CPN) zusammen, das einen Analyserahmen für Länderstudien, die *Early Warning List* des *Conflict Prevention Network* (EWL-CPN), entwarf.<sup>6</sup> Im Juli 2001 war die Testphase mit sieben Ländererhebungen abgeschlossen. Die Kommission hat das *Conflict Prevention Network* letztlich nicht übernommen, was vermutlich auf unklarer Zuordnung und Zuständigkeiten innerhalb des EU-Systems zurückzuführen ist. Mit dem Ende des Projekts (eine Neu-Ausschreibung wurde nach einem ganzen Jahr Vakanz schließlich abgebrochen) ist gänzlich offen, ob das Analyssystem eine Nachfolge oder weitere Anwendung erfährt. EWL-CPN ist ein Set von Indikatorfragen, mit dem aufkommende Spannungen oder potenzielle Konflikte frühstmöglich erkannt werden, um den Handlungsbedarf der EU-Entscheidungsträger und relevanter Dienste aufzuzeigen. Anhand dieser Methode wurden Krisensituationen in Ländern näher untersucht, die aufgrund anderer, nicht in erster Linie an Krisenprävention orientierter Interessen, ausgewählt wurden. Länderexperten identifizierten und beurteilten konfliktverstärkende und konfliktverringende Faktoren und schätzten das Verhältnis beider zueinander ein. Das Ergebnis war die Feststellung von Eskalationstrends, die Identifikation von Problemfeldern sowie Vorschläge für mögliche Handlungsschritte der EU und Internationaler Organisationen.

1991 entwickelte das kanadische Verteidigungsministerium eine Datenbank und ein *Ranking-System* mit einem breiten Spektrum von politischen, ökonomischen, sozialen, militärischen und ökologischen Indikatoren, die für alle Länder der Welt gesammelt wurden. Aus diesem System wurden 1997 speziell auf die Entwicklung gewaltsamer Krisen zugeschnittene Indikatoren zusammengestellt. Dieses Modell der *Country Indicators for Foreign Policy* (CIFP) beinhaltet ein Punktwertesystem zur mathematischen Ermittlung struktureller Konfliktrisiken. Die Daten werden im Rahmen schematisierter Risikoeinschätzung ausgewertet, auf deren Grundlage handlungsorientierte Frühwarnung aufbauen kann. Die Datenbank und ihre verschiedenen Teilauswertungen stellen für sich genommen jedoch noch kein Frühwarninstrument dar. Die Pflege und Weiterentwicklung des CIFP liegt seit 1997 bei der *Norman Paterson School of International Affairs* (NPSIA) der Carleton Universität. Die Finanzierung hat unter anderem die staatliche Entwicklungsorganisation Kanadas übernommen.<sup>7</sup>

Auch das niederländische Außenministerium beauftragte eine wissenschaftliche Einrichtung mit der Entwicklung eines Modells für die Erfassung und Analyse innerstaatlich-ethnischen Konfliktpotenzials, das Grundlage für eine mögliche Einflussnahme auf Kon-

<sup>5</sup> Für Informationen über das Analyseschema und etliche Konfliktanalysen siehe: [www.fewer.org](http://www.fewer.org).

<sup>6</sup> Vgl. Reinhardt Rummel: EU-Friedenspolitik durch Krisenprävention. Erfahrungen mit dem Conflict Prevention Network, in: Peter Schlotter (Hrsg.): Europa – Macht – Frieden? Zur Politik der "Zivilmacht Europa", Baden-Baden 2003, S. 240-277.

<sup>7</sup> Die Datenbanken sowie das Länder-Ranking findet sich unter: [www.carleton.ca/cifp/risk.htm](http://www.carleton.ca/cifp/risk.htm).

fliktodynamiken sein sollte. Daraus entstand das *Conflict and Policy Assessment Framework (CPAF)* des *Netherlands Institute of International Relations* "Clingendael." CPAF ist ein systematischer Leitfaden mit Indikatoren, der zur Erstellung von Einzelanalysen dient. Die Mitarbeiter des Außenministeriums führen die Analysen selbst durch, was einerseits zur Weiterqualifizierung beiträgt und andererseits eine Auseinandersetzung mit etablierten politischen Einschätzungen zu den jeweiligen Ländern nahelegt. Die Ergebnisse der Reflexion sind nur für den internen Gebrauch bestimmt. Das Konzept sieht einen Auswertungsprozess vor, in den verschiedene politische Ressorts (Außen, Verteidigung, Entwicklungszusammenarbeit u.a.) direkt einbezogen werden, um potenzielle Ansatzpunkte einer präventiven Gegenstrategie mit den zur Umsetzung vorhandenen Kapazitäten abzugleichen. Die Ausarbeitung von Aktions- und Zeitplänen sowie die Entscheidungsfindung zur Durchführung des Interventionsplans sind integrale Bestandteile des Systems.

Wesentliche Unterschiede der vorgestellten Modelle bestehen im methodischen Vorgehen und der Form der Ergebnispräsentation. Das Spektrum reicht von umfangreichen Länderstudien bis zu kurzen Kommentierungen aktueller Trends, die durch graphische Elemente ergänzt werden. Bei einigen Systemen ist die Formulierung konkreter Handlungsoptionen ein fester Bestandteil, andere beschränken sich auf Aussagen über das Gefährdungspotenzial. Unter den Modellen mit Handlungsoptionen kann noch weiter differenziert werden, ob und wie präzise die ausgesprochenen Empfehlungen die Handlungsspielräume, Ressourcen und administrativen Sachzwänge der Adressaten berücksichtigen.

Obwohl die Anzahl und thematische Zusammenstellung der krisenrelevanten Indikatoren zwischen den Modellen variieren, gibt es auch einige Konstanten. So unterscheiden mehrere Analysesysteme (BMZ-Krisenindikatoren, FAST, FEWER, CPN) zwischen strukturellen Konfliktfaktoren und konfliktbeschleunigenden Dynamiken. Zu Ersteren zählen etwa das Maß der (Un-)Gleichverteilung von Wohlstand, die Funktionsfähigkeit und Legitimation der Regierung und die sozio-kulturelle Strukturierung der Gesellschaft sowie mögliche Beziehungen dieser Faktoren zueinander. Typische Indikatoren der zweiten Kategorie sind u.a. destabilisierende Impulse durch gewaltsame Konflikte in Nachbarländern, finanzielle Anreize für eine gewaltsame Aneignung und Ausbeutung rohstoffreicher Gebiete und die Zunahme staatlicher Repression sowie systematische und verbreitete Gewalt-Agitation einzelner Konfliktparteien.

### **Fünf Schritte sind notwendig für die Umsetzung von Präventionsstrategien**

Dass es eine zeitliche Lücke zwischen Frühwarnung und rechtzeitigem Handeln gibt, ist schon seit längerem bekannt. Bleiben Warnhinweise folgenlos, wird dies schnell dem politischen Willen angelastet, der offenbar fehle. Vieles deutet jedoch darauf hin, dass der Weg von der Warnung bis zu angemessenen und frühzeitigen Handlungen folgende fünf Etappen durchlaufen muss. An jeder einzelnen von ihnen können verschiedene Gründe dazu führen, dass der Prozess nicht weitergeht und die Frühwarnung ins Leere läuft.

### **1. Eine systematische und regelmäßige Informationssammlung, Auswertung und Weiterleitung**

Es kann davon ausgegangen werden, dass zu jedem Land, für das es Hinweise auf die Gefahr der Gewalteskalation gibt, andere Berichte darauf hinwiesen, dass die Situation so dramatisch nicht sei, und hier und da sogar hoffnungsvolle Entwicklungen aufscheinen. Für Mitglieder der politischen Administration vergrößert oft gerade die Vielzahl an Informationen und Analysen, aufgrund der unterschiedlichen Akzentsetzung und Bewertungsmaßstäbe der Autoren, die Unsicherheit der Entscheidungsfindung. Für den Umgang mit widersprüchlichen Informationen bedarf es folglich abgestimmter Bewertungsmaßstäbe. Nur die Warnung, die sich auf eine von allen nachvollziehbare und offiziell akzeptierte Systematik stützt, wird bei Entscheidungsträgern Gehör finden. Frühwarnsysteme sollen genau diese nachvollziehbare Systematik bereitstellen.

### **2. Meinungsbildung und Feststellung von Handlungsbedarf**

Auch wenn die Frühwarnung durch ein System ermittelt wird, das von relevanten Akteuren anerkannt wird und dessen Warnhinweise nicht infrage gestellt werden, ist es notwendig, dass diejenigen Abteilungen und Instanzen, die für die Politikgestaltung verantwortlich sind, die Ergebnisse reflektieren und Handlungsbedarf explizit feststellen. Dieser Arbeitsschritt sollte nicht der Eigeninitiative Einzelner überlassen, sondern in die verbindliche Arbeitsroutine aufgenommen werden.

### **3. Identifikation von Ansatzpunkten der Prävention**

Die Analyse von Konfliktlinien und -ursachen sagt noch wenig über Ansätze präventiver Strategien aus. Die Erfahrung zeigt, dass die effektivsten Impulse zur Deeskalation oftmals nicht auf den Ebenen ansetzen, auf denen der Konfliktaustrag stattfindet und auch nicht in jedem Fall bei den Konfliktursachen. So könnte man beispielsweise für den Verlauf des palästinensisch-israelischen Konflikts größere Auswirkungen von einer wirkungsvollen Einflussnahme auf republikanische Kreise jüdischen Glaubens in den USA erwarten, als von einkommensschaffenden Maßnahmen vor Ort. In der Analyse von Konfliktursachen und Motivstrukturen nimmt die ökonomische Situation der Bevölkerung hingegen einen zentralen Stellenwert ein. Konfliktanalysen bieten daher in der Regel keine ausreichende Grundlage für die Gestaltung von Handlungsansätzen. Die gängige Praxis besteht darin, dass Konfliktanalysen von Hilfsorganisationen oder Institutionen in Auftrag gegeben werden, die damit ihr künftiges Engagement an die Krisenlage anpassen wollen. Verständlicherweise orientieren sich die ausgesprochenen Handlungsempfehlungen dann in erster Linie an den für den Auftraggeber üblichen Handlungsfeldern und Projekttypen. Eine effektive Präventionsstrategie müsste jedoch Antworten auf die Frage geben, welche von allen denkbaren Impulsen oder Einwirkungen für das gegebene Land und in der gegebenen Situation besondere Chancen haben, die drohende Konflikteskalation abzuwenden. Bei einem solchen Blickwinkel wäre es potenziell denkbar, dass die Antwort so ausfällt, dass der Auftraggeber der Analyse derzeit keine relevante Rolle zu spielen hat. Eine solche Antwort wird den Auftraggeber in der Regel nicht befriedigen, weshalb sie durch die Anlage der Analyse oftmals von vornherein ausgeschlossen wird.

#### **4. Identifikation von Handlungsebenen und akteursbezogenen Strategien**

Die Identifikation von Gegenstrategien ist in der Regel keine Aussage über die Handlungsfähigkeit einzelner Akteure. Sind potenzielle Strategien und Ansatzpunkte präventiven Handelns definiert, muss sich jeder Akteur die Fragen stellen, zu welcher Handlungsebene er Zugang hat und wo die identifizierten Maßnahmen am wirkungsvollsten platziert werden können. Wichtig sind dabei Gremien, in denen die Protagonisten einer Präventionsstrategie eine offizielle Rolle oder allgemein ein starkes *Standing* haben. Haben Länder beispielsweise den Ratsvorsitz im EU-Ministerrat, können sie bestimmte Themen in diesem Gremium auf die Agenda setzen und auf Entscheidungen hinwirken. Zivilgesellschaftliche Organisationen können Schwerpunkte dort setzen, wo sie über einflussreiche Netzwerke zur Lobbyarbeit verfügen oder direkten Zugang zu den Konfliktparteien vor Ort haben. Sie können über Verbindungen ins Parlament auch die Aufmerksamkeit relevanter Ausschüsse stimulieren. Ein Automatismus, der vorbestimmt, in welcher Form sich die Konsequenzen von Frühwarnung in jedem Fall niederschlagen haben, ob sie sich beispielsweise in Regierungsverhandlungen, bei internationalen Umschuldungsverhandlungen im sogenannten "Pariser Club", der Einstellung von Mitteln oder der Neuakzentuierung von Projekten und Programmen der Entwicklungszusammenarbeit auswirken sollten, erscheint wenig hilfreich. Nicht in jedem Einzelfall wird es notwendig oder angemessen sein, auf allen Ebenen zu reagieren. Außerdem bergen solche Vorgaben die Gefahr, Frühwarnung schematisch abzuarbeiten, ohne dass sich daraus unbedingt faktische Konsequenzen ergeben.

#### **5. Formulierung und Ausarbeitung konkreter Aktivitäten**

In diesem letzten Schritt müssen alle an einer Präventionsstrategie beteiligten Stellen die zuvor identifizierten Handlungsoptionen konkret vorbereiten. Man sollte den dazu notwendigen Bedarf an spezifischem *Know-how* und personellen sowie finanziellen Ressourcen nicht unterschätzen. Nicht wenige Informationen und Impulse bleiben deshalb in Schubladen liegen, weil den zuständigen Stellen schlicht die Zeit fehlt, Datenmaterial zusammenzustellen, informelle Vorgespräche zu führen, Positionspapiere zu formulieren oder Entscheidungsvorlagen auszuarbeiten.

#### **Frühwarnung verlangt nach Reaktionsverfahren**

Ein zentrales Manko der oben beschriebenen Frühwarnmodelle besteht darin, dass die ausgewerteten Informationen zwar in vielfältiger Weise genutzt und weitergegeben wurden, es aber mit Ausnahme des *CPAF-Frameworks* kein Modell gibt, das verbindliche Verfahren der Entscheidungsfindung festlegt. Der Weg von der Warnung zum Handeln bleibt damit einer gewissen Beliebigkeit bzw. dem Engagement einzelner Mitarbeiter überlassen. Dadurch wird jedoch auch die Beziehung zwischen Frühwarnung und der tatsächlichen Vermeidung von Krieg oder kriegsähnlichen Zuständen vage. Das Gelingen oder Scheitern von Prävention entscheidet sich über einen vielschrittigen Prozess und hängt weniger von der Verfügbarkeit von Informationen oder von den Systemen der Frühwarnung ab. Wichtiger ist es, auf nationaler und internationaler Ebene verbindliche Verfahren festzulegen, die eine frühzeitige und angemessene Reaktion auf Warnsignale erzwingen. Das kann durchaus bedeuten, dass sich der Spielraum für sinnvolle präventive



Maßnahmen für einzelne Institutionen fallweise darauf beschränkt, andere Akteure mit größerem Wirkungsradius auf die Dringlichkeit präventiver Strategien beharrlich hinzuweisen und gegebenenfalls Lobbystrategien zu entwickeln.

So paradox es klingt: Wenn die Politik mit ihrem Anliegen der Prävention glaubwürdig bleiben will, müssen die Ansprüche realistischer und bescheidener formuliert, die Bemühungen präzisiert und der politische Wille sowie die zur Verfügung gestellten Ressourcen verstärkt werden.

**Angelika Spelten**

## 5.4. Zivile Konfliktbearbeitung im Aufwind? Regierung und Nichtregierungsorganisationen formulieren ehrgeizige Pläne

In einem breiten Verständnis bedeutet "Zivile Konfliktbearbeitung", Regeln und Institutionen zu besitzen oder zu etablieren, die bei aktuellen und zukünftigen Konflikten Gewaltanwendung verhindern. Dies betrifft sowohl den Umgang mit Konflikten in der eigenen Gesellschaft wie auch die zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen. In den aktuellen Diskussionen um zivile Konfliktbearbeitung steht häufig die Frage im Vordergrund, wie mit zivilen Maßnahmen, also ohne militärische Mittel in auswärtigen Konflikten auf die Formen des Konfliktaustrags im Sinne der Verhinderung von Gewalt eingewirkt werden kann. Insbesondere die immer zahlreicher werdenden innerstaatlichen Gewaltkonflikte und Bürgerkriege in der so genannte Dritten Welt verlangen nach solcherart Einmischung, um Konflikteskalationen aufzuhalten und Menschenleben zu schützen.

Auf Konflikte und die daran beteiligten Akteure von außen einzuwirken, wenn der Konfliktaustrag schon zu kollektiven Gewaltaktionen eskaliert ist, stellt für jede Form der Einmischung eine kaum lösbare Herausforderung dar, insbesondere wenn das Ziel darin besteht, Friedensprozesse in Gang zu setzen. Aus diesem Grund liegt ein Schwerpunkt *ziviler* Konfliktbearbeitung bei der Krisenprävention. Ihr geht es darum, den Konfliktparteien *vor* der Eskalation zur Gewaltanwendung Wege aufzuzeigen und Möglichkeiten zu eröffnen, ihre Interessengegensätze im Rahmen anerkannter Institutionen und Verfahren auszutragen und auf Gewaltanwendung zu verzichten (z.B. durch Rechtsstreit, demokratische Verfahren, Schiedsgerichte, Mediation etc.). In ähnlicher Weise zielen auch Maßnahmen der Friedenskonsolidierung in der Phase nach Beendigung eines gewaltsamen Konfliktaustrags darauf, Institutionen der zivilen Konfliktbearbeitung zu stärken, das Konfliktpotenzial zu reduzieren, Vertrauen zwischen den Konfliktparteien herzustellen und Versöhnung zu ermöglichen, um eine nochmalige Gewalteskalation zu verhindern (vgl. Beiträge 2.1., 3.6. und 3.7.).

Krisenprävention und Friedenskonsolidierung sind ohne Frage erstrebenswerte Ziele, die allerdings nur bedingt kompatibel mit aktuellen (außen-)politischen Handlungslogiken sind: Politische und massenmediale Aufmerksamkeit ziehen Konflikte in aller Regel erst dann auf sich, wenn es zur Anwendung von Gewalt kommt; die Einmischung von außen setzt zeitaufwendige (internationale) Abstimmungsprozesse voraus, die dem schnellen Eingreifen entgegenstehen; die Frühwarnung vor einem möglicherweise eskalierenden Konflikt (vgl. Beitrag 5.3.) kann auf unentschlossene politische Akteure mit augenblicklich anderen Prioritätensetzungen treffen, die Maßnahmen der Krisenprävention für übertrieben oder für noch nicht erforderlich halten, aus *early warning* folgt nicht automatisch *early action*; und eine erfolgreiche Krisenprävention oder Friedenskonsolidierung, wenn die vielfältigen Maßnahmen zur Stärkung Ziviler Konfliktbearbeitung (Stützung demokratischer Institutionen, Rechtsstaatlichkeit, sozialer Ausgleich, Versöhnungsarbeit etc.) die Gewalteskalation verhindert haben, lässt sich kaum öffentlich vermitteln, denn niemand vermag zu sagen, was letztlich entscheidend für die Deeskalation war und ob möglicherweise auch ohne krisenpräventive Maßnahmen der Konflikt gewaltfrei ausge tragen worden wäre.

Doch unabhängig von diesen politischen Vermittlungsproblemen sind alle Maßnahmen zur Stärkung Ziviler Konfliktbearbeitung ein Beitrag zur Reduktion von Gewalt, zur Verbesserung von Lebenschancen und wirtschaftlicher Entwicklung (vgl. Beitrag 3.8.), worauf insbesondere jene Gesellschaften angewiesen sind, die jüngst unter Gewaltkonflikten zu leiden hatten. Maßnahmen der Friedenskonsolidierung und zivilen Krisenprävention sind wie das Abschließen des Autos: ein kontinuierlicher kleiner Aufwand mit großem Nutzen: Wer es tut, wird nie erfahren, wie oft sein Auto schon geklaut worden wäre, hätte er darauf verzichtet. Aber ihm wird die schwierige, unangenehme und kostenintensive Situation erspart bleiben, plötzlich ohne Auto dazustehen, den Diebstahl anzeigen und sich um die Wiederbeschaffung kümmern zu müssen. Ähnlich ist es mit dem Frieden, der mithilfe kontinuierlicher Anstrengungen für zivile Konfliktbearbeitung besser zu sichern ist als durch aufwändige Friedenserzwingung, wenn der Konflikt schon zum gewaltsamen Austrag eskaliert ist.

### **Pläne zur Stärkung Ziviler Konfliktbearbeitung**

Die tiefgreifenden sicherheitspolitischen Veränderungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts erforderten den Wandel vorhandener und die Entwicklung neuer friedenspolitischer Instrumente. Trotz der seit dem 11.9.2001 wieder zunehmenden Betonung militärischer Maßnahmen (vgl. Beiträge 1.1. und 5.1.) wird auch der zivilen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung eine besondere Rolle zugewiesen, nicht nur von der Friedensforschung, sondern zunehmend auch in der öffentlichen Debatte. Die dafür verfügbaren Instrumente sind jedoch erst im Aufbau begriffen. Während viele nichtstaatliche Organisationen, besonders im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, in den 1990er Jahren vermehrt damit begonnen haben, sich für die Förderung von Maßnahmen ziviler, konstruktiver Konfliktbearbeitung einzusetzen, hat die Bundesregierung nach dem Regierungswechsel 1998 diese Entwicklung aufgegriffen und entsprechende Initiativen ergriffen. Sie gehören zu einem "Gesamtkonzept Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung", das die Bundesregierung im Jahr 2000 verabschiedet hat.<sup>1</sup> In ihm werden die staatlichen Grundsätze und Möglichkeiten ziviler Konfliktbearbeitung in ihren Ansätzen skizziert. Es geht von einem "erweiterten Sicherheitsbegriff" aus, "der politische, ökonomische, ökologische und soziale Stabilität umfasst. Grundlage dafür sind die Achtung der Menschenrechte, soziale Gerechtigkeit, Rechtsstaatlichkeit, partizipatorische Entscheidungsfindung, Bewahrung natürlicher Ressourcen, Entwicklungschancen in allen Weltregionen und die Nutzung friedlicher Konfliktlösungsmechanismen".<sup>2</sup> Dass ein solch breiter Ansatz zwar von der Problemstellung her erforderlich ist, aber nicht ohne weiteres in eine kohärente Politik und aufeinander abgestimmte Einzelmaßnahmen umgesetzt werden kann, war auch den Beteiligten klar. So bot sich nach dem Wahlsieg der Koalition im Herbst 2002 die Chance, einen nächsten Schritt im Hinblick auf eine kohärente vorbeugende Friedenspolitik in Angriff zu nehmen. Einzelne Abgeordnete von Bündnis 90/Die Grünen verpflichteten im Rahmen der Koalitionsvereinbarung vom Oktober 2002

---

1 Ihm folgte ein entsprechender Antrag der Regierungsfractionen und Beschluss im Bundestag, vgl. <http://dip.bundestag.de/btd/14/038/1403862.pdf>.

2 [www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv\\_km/konfliktpraev\\_html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/konfliktpraev_html).

die Bundesregierung, einen ressortübergreifenden *Aktionsplan* "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung" zu entwickeln.

Zu diesem Zweck wurde ein Redaktionsteam unter Federführung des Auswärtigen Amtes gebildet, dem auch vom BMZ entsandte Expertinnen, eine Vertreterin des zivik-Projekts sowie wissenschaftliche Berater des Zentrums für Entwicklungsforschung angehörten. In dieser innovativen Konstruktion erarbeiteten somit Personen aus den für Krisenprävention wichtigsten Ressorts der Bundesregierung, aus der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft gemeinsam ein 70seitiges Dokument, welches die Aktivitäten und Pläne der Bundesregierung in diesem Politikfeld darlegt. Zwischenzeitlich wurde die Arbeit des Redaktionsteams durch eine Anhörung und ein Fachgespräch mit VertreterInnen von Interessengruppen rückgekoppelt. Nach einjähriger Arbeit wurde der Aktionsplan schließlich im Mai diesen Jahres durch das Bundeskabinett verabschiedet und anschließend der Öffentlichkeit vorgestellt.<sup>3</sup>

Auch die "Plattform Zivile Konfliktbearbeitung", der Zusammenschluss von nicht-staatlichen Organisationen, Gruppen und Einzelpersonen, die sich für eine Stärkung aller Bemühungen um gewaltfreie Konfliktbearbeitung engagieren, hat vor kurzem ein umfangreiches Dokument zu den gesellschaftlichen Ansätzen in der Zivilen Konfliktbearbeitung vorgelegt. Dieses steht in direktem Zusammenhang mit dem Aktionsplan der Bundesregierung: Im Kontext ihrer Forderung an die Bundesregierung, größere Kohärenz in ihrer vorbeugenden Friedenspolitik herzustellen, hatte die Plattform Zivile Konfliktbearbeitung die Erarbeitung eines "Aktionsplans" begrüßt und angeboten, "diesen staatlichen Prozess als zivilgesellschaftliches Netzwerk zu begleiten", unter anderem durch eine "parallele Bestandsaufnahme zivilgesellschaftlicher Aktivitäten der Zivilen Konfliktbearbeitung".<sup>4</sup> Diese Broschüre mit dem Titel "Frieden braucht Gesellschaft!" wurde im Dezember letzten Jahres zum Abschluss des Abstimmungs- und Konsultationsprozesses für den Aktionsplan der Bundesregierung vorgelegt und enthält neben konzeptionellen und systematischen Überblicken sowie den Ergebnissen einer Befragung und Beispielen aus der Praxis Ziviler Konfliktbearbeitung auch zahlreiche konkrete Handlungsempfehlungen. Diese richten sich sowohl an die zuständigen staatlichen Stellen (Regierung, Ministerien, Parlamente) als auch an Nichtregierungsorganisationen und gesellschaftliche Akteure (Friedensdienst-Organisationen, Hilfswerke, Forschungseinrichtungen, Politische Stiftungen, Wirtschaftsunternehmen etc.).

### **Staatliche und nichtstaatliche Akteure wollen die Zivile Konfliktbearbeitung gemeinsam stärken**

Krisen- und Gewaltprävention ist ein sehr voraussetzungsreiches Unterfangen, welches aus vielerlei Gründen erfolglos bleiben kann. Einer dieser Gründe ist die Inkohärenz äußerer Einflussnahmen auf die Konfliktparteien, sei es aufgrund unterschiedlicher Einschätzungen des Konflikts, durch die Beziehungen zu verschiedenen Konfliktparteien, we-

<sup>3</sup> Auswärtiges Amt (Hrsg.): *Aktionsplan "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung"*, Berlin, 12. Mai 2004 ([www.auswaertiges-amt.de/aktionsplan](http://www.auswaertiges-amt.de/aktionsplan)). Im Folgenden zitiert als "Aktionsplan".

<sup>4</sup> Plattform Zivile Konfliktbearbeitung (Hrsg.): *Frieden braucht Gesellschaft! Gesellschaftliche Ansätze in der Zivilen Konfliktbearbeitung – Eine Bestandsaufnahme*, Wahlenau 2003, S. 6 ([www.konfliktbearbeitung.net/downloads/file285.pdf](http://www.konfliktbearbeitung.net/downloads/file285.pdf)).

gen differierender Präventionsstrategien oder durch die Verknüpfung mit Eigeninteressen der Eingreifenden. Auf diesem Erfahrungshintergrund bemühen sich nichtstaatliche und staatliche Akteure um verbesserte Kooperations- und Abstimmungsprozesse, besonders in der entwicklungspolitischen Friedensarbeit. Diese verstärkte Zusammenarbeit dient aber zugleich auch der gemeinsamen Weiterentwicklung von Konzepten und Instrumenten der Krisen- und Gewaltprävention. Für ihre Initiativen und Aktivitäten im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung sucht die Bundesregierung die Kooperation und Unterstützung nichtstaatlicher Organisationen, die sich schon seit vielen Jahren für zivile, konstruktive Maßnahmen der Konfliktbearbeitung einsetzen. Entsprechend betont der Aktionsplan der Bundesregierung in seiner einleitenden Zusammenfassung: "Besondere Beachtung finden zudem [neben Vereinten Nationen, Europäischer Union, OSZE und NATO] die zivilgesellschaftlichen Akteure bzw. der Beitrag, den die Bundesregierung zur Stärkung der krisenpräventiven Fähigkeiten dieser Organisationen leistet bzw. künftig leisten kann" (Aktionsplan, S. 2). Die Koordination und Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren gilt der Bundesregierung als Voraussetzung für effizientes Handeln auf dem Feld der zivilen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. So hebt das Schlusskapitel des Aktionsplans nicht nur die Notwendigkeit einer verbesserten Abstimmung zwischen den Ministerien innerhalb der Bundesregierung hervor, sondern auch "eine verstärkte Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren" im Rahmen einer nationalen Infrastruktur der zivilen Krisenprävention (ebd., S. 59).

Eine solche kooperative Vorgehensweise staatlicher und nichtstaatlicher Akteure legt auch die "Bestandsaufnahme" der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung nahe, indem sie den festgestellten Defiziten bei der Zivilen Konfliktbearbeitung zum einen die staatlichen und zum anderen die gesellschaftlichen Einwirkungsmöglichkeiten entgegenstellt. Sie will damit zum Ausdruck bringen, "dass Zivile Konfliktbearbeitung sowohl für den staatlichen als auch für den gesellschaftlichen Bereich eine Querschnittsaufgabe ist, dass sich beide Bereiche trotz erkennbarer Unterschiede ergänzen und durchdringen, und dass die friedenspolitische, institutionelle und methodische Effizienz umso größer ist, je mehr sich beide Bereiche kohärent verhalten. Staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure sollten sich deshalb nicht voneinander distanzieren, sondern sich aufeinander beziehen und vorhandene unterschiedliche Interessen diskutieren".<sup>5</sup>

Große Einigkeit zwischen dem Aktionsplan der Bundesregierung und der Bestandsaufnahme der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung zeigt sich darin, dass alle Seiten ein verstärktes Engagement für die zivilen Maßnahmen der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung für notwendig erachten. Doch neben der gemeinsamen Absichtsbekundung erfordert dies auch die Bereitstellung zusätzlicher materieller Ressourcen, die von staatlicher Seite erwartet werden. So wird in der Einleitung zur Bestandsaufnahme der Plattform betont, dass sich mit der Notwendigkeit eines verstärkten gesellschaftlichen Engagements bei der Konfliktbearbeitung die Aufgaben und Verantwortlichkeiten staatlicher Institutionen für den Frieden keineswegs vermindern: "Dies betrifft sowohl die ureigensten Handlungsfelder des Staates als auch seine Unterstützung gesellschaftlicher Akteure in ihrem Engagement für die zivile, gewaltfreie Konfliktbearbeitung. Im besten Fall ergänzen und stützen sich staatliche und gesellschaftliche Aktivitäten in diesem Feld gegenseitig".<sup>6</sup> Zur

<sup>5</sup> Plattform, a.a.O., S. 68.

<sup>6</sup> Ebd., S. 6.

Verbesserung dieses Zusammenwirkens fordert die Plattform Zivile Konfliktbearbeitung in den Handlungsempfehlungen ihrer Bestandsaufnahme ein deutlich erhöhtes finanzielles Engagement der Bundesregierung für verbesserte Rahmenbedingungen, Ausbau von Organisationen und Institutionen des Zivilen Friedensdienstes, die Qualifizierung von Personal, für Forschung, Monitoring und Evaluation der Zivilen Konfliktbearbeitung.

Der Aktionsplan der Bundesregierung trifft dagegen in finanzieller Hinsicht keinerlei konkrete Festlegungen. Doch aus dieser Verantwortung können Parlament und Regierung trotz aller Haushaltsprobleme nicht entlassen werden, handelt es sich doch hier um Maßnahmen der Sicherheitsvorsorge im besten Sinne, deren Finanzbedarf noch immer nur einen Bruchteil dessen ausmacht, was für jene Sicherheitspolitik aufgewendet wird, die auf einem verengten Sicherheitsbegriff basiert: die militärische.

### **Der Aktionsplan der Bundesregierung: Nur Plan, planvolle Aktionen oder ressourcenloser Aktionismus?**

Um die Kohärenz ihrer Friedenspolitik zu steigern, will die Bundesregierung für das in den vergangenen Jahren neu entstandene Themenfeld der zivilen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung mit ihrem Aktionsplan alle Ministerien auf die darin formulierten Ziele und Prioritätensetzungen verpflichten. Damit wird das gleichnamige Gesamtkonzept der Bundesregierung nun konkretisiert und mit der Beschreibung von politischen Vorhaben in ein Programm umgesetzt. 161 Aktionen werden genannt, die für die kommenden politischen Entscheidungen, vornehmlich in der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik handlungsleitend sein sollen. Darunter finden sich eine Vielzahl von Absichtserklärungen in der Form, dass die Bundesregierung für bestimmte Ziele eintritt sowie laufende Maßnahmen etwa internationaler Organisationen oder multilateraler Institutionen unterstützt, sich für deren Fortsetzung engagiert oder entsprechende Prozesse fördern und daran mitwirken will. Mit der Verabschiedung des Aktionsplans im Bundeskabinett sind also keine 161 neuen Regierungsinitiativen für eine verbesserte zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung zu erwarten. Doch in einigen Handlungsfeldern finden sich durchaus neue Initiativen und innovative Ansätze, deren Umsetzung eine Verbesserung deutscher Friedenspolitik darstellen könnte. Als Beispiele hierfür lassen sich nennen:<sup>7</sup>

- “Die Bundesregierung wird sich im IWF für eine stärkere Berücksichtigung von Möglichkeiten zur Krisenprävention und Konfliktnachsorge einsetzen. Angestrebt wird die weitere Verbesserung der Konfliktsensibilität des IWF, u.a. durch die zeitnahe Erstellung von Konfliktanalysen im Kontext der Programmverhandlungen und eine entsprechende Weiterqualifikation des IWF-Personals (Aktion 39).”
- “Bestehende Strukturen und Ressourcen für die Förderung von Nichtregierungsorganisationen und zivilgesellschaftlichen Initiativen vor Ort werden gestärkt und verstetigt (Aktion 99).”
- “Um auf zivilgesellschaftliche Initiativen in Krisenländern besser zugehen zu können, werden diese verstärkt konsultiert und deren bewährte Partner auf deutscher und europäischer Ebene gefördert (Aktion 100).”

---

<sup>7</sup> Aktionsplan, S. 23, 46.

In solchen Ankündigungen wird das Bemühen der Bundesregierung deutlich, dass die Voraussetzungen verbessert werden sollen, in der zivilen Krisenprävention auch handlungsfähig zu sein.

### **Institutionen und Ziele ziviler Krisenprävention**

In seinem einleitenden Teil liefert der Aktionsplan der Bundesregierung eine knappe Situationsbeschreibung zu den aktuellen Herausforderungen kriegerischer Konflikte, von Gewaltökonomien und transnationalem Terrorismus sowie zur Notwendigkeit ziviler Krisenprävention. In einem ersten Schritt werden dann die deutschen Beiträge zu *multilateralen* Ansätzen der Krisenprävention beschrieben, angefangen bei den Vereinten Nationen und einzelnen Problemfeldern auf dieser Ebene wie Rüstungskontrolle, Verrechtlichung der Konfliktaustragung, Globale Partnerschaften mit der Privatwirtschaft über internationale Finanzinstitutionen wie IWF, Weltbank und Regionale Entwicklungsbanken bis hin zu regionalen Institutionen wie EU, OSZE, Europarat und NATO sowie regionalen Kooperationsstrukturen in Afrika und in Südosteuropa.

Während naturgemäß die zu beschreibende Rolle der NATO für zivile Krisenprävention bescheiden bleibt, muss doch erstaunen, wie gering die Möglichkeiten des Europarats eingeschätzt werden und wie wenig konkret die Aktionen ausfallen, welche die Bundesregierung sich im Rahmen der Europäischen Union zur Verbesserung der zivilen Konfliktbearbeitung vornimmt. Dies erscheint um so bedenklicher, als der Aktionsplan an anderen Stellen immer wieder betont, wie wichtig die Koordination mit den Partnern und das abgestimmte Handeln für erfolgreiche Krisenprävention sind. Was läge näher als die Entwicklung der europäischen Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik für eine möglichst effiziente zivile Krisenprävention zu nutzen? Gerade die Verabschiedung der Europäischen Sicherheitsstrategie im Dezember 2003 (vgl. Beitrag 3.1.) verlangt nach Initiativen und Maßnahmen zur Ausgestaltung der dort verabredeten Strategie ziviler Krisenprävention. Wird dies versäumt, verstärkt sich der Eindruck, dass zivile Maßnahmen vor allem Rhetorik bleiben, die Praxis aber durch gewaltsame militärische Aktionen bestimmt (sein) wird und die Bereitstellung von Mitteln und Einsatzkräften sich vor allem auf die extrem kostspieligen und für Friedensprozesse wenig effizienten militärischen Kapazitäten bezieht.

Zwar tritt die Bundesregierung im Rahmen ihres Aktionsplans für die "Verbesserung der Operationalität der EU im zivilen Krisenmanagement und in der Erschließung neuer Schwerpunktgebiete" ein und befürwortet "die Schaffung einer zivilen Abteilung für die hinreichende Rekrutierung und Qualifikation von Personal für zivile Krisenpräventionsmissionen" (Aktionsplan, S. 26). Die Befürworter militärischer Maßnahmen und des Ausbaus entsprechender Fähigkeiten sind aber über solch bescheidene Zielsetzungen längst hinaus und haben im Verfassungsentwurf für die Europäische Union die Einrichtung einer "Europäischen Agentur für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten" (Art. 40, 3) festschreiben lassen. Ähnliches hätte man sich auch für die zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung gewünscht, denn gerade im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union ließen sich viele der Aktionsvorschläge am effizientesten und kohärentesten verwirklichen.

Vornehmlich aber wird sich die Bundesregierung an der zivilen Orientierung ihrer nationalen Politik und den entsprechenden Zielen des Aktionsplans messen lassen müssen:

“Ziel ist es, die Möglichkeiten der Bundesregierung auszubauen, die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik noch stärker für die zivile Krisenprävention zu nutzen. Gleichzeitig soll Krisenprävention in größerem Maße als bisher Eingang in die Wirtschafts-, Finanz- und Umweltpolitik finden” (Aktionsplan, S. 1). Die dafür entwickelten Aktionsvorschläge “sollen durch ein kohärentes und koordiniertes Vorgehen der Bundesregierung mit dem Ziel umgesetzt werden, Kräfte effizient zu bündeln, um den deutschen Beitrag zur Krisenprävention mit zivilen Handlungsansätzen noch wirksamer werden zu lassen” (ebd.).

### **Ansatzpunkte und Infrastruktur ziviler Krisenprävention**

Die strategischen Ansatzpunkte der Krisenprävention sieht die Bundesregierung primär auf drei Feldern: Verlässliche staatliche Strukturen schaffen (Rechtssicherheit, Demokratie, Menschenrechte, Sicherheit), Friedenspotenziale fördern (Zivilgesellschaft, Medien, Kultur und Bildung) und Lebenschancen sichern (Wirtschaft und Soziales, Umwelt und Ressourcen). “Ausgehend von einem erweiterten Sicherheitsbegriff gilt es, in tatsächlichen oder potenziellen Krisenregionen nicht nur die staatlichen Strukturen herzustellen oder zu stärken, die für die Vermeidung von Konflikten erforderlich sind, sondern auch Friedenspotenziale in der Zivilgesellschaft, bei den Medien und in Kultur und Bildung zu schaffen sowie die Lebenschancen der betroffenen Menschen durch geeignete Maßnahmen in den Gebieten Wirtschaft, Soziales und Umwelt zu sichern” (Aktionsplan, S. 36). Zu den konkreten Initiativen, die sich die Bundesregierung auf die Agenda gesetzt hat und die das breite Handlungsspektrum des Aktionsplans verdeutlichen, gehören etwa:<sup>8</sup>

- “Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass möglichst viele Staaten die VN-Konvention zur Bekämpfung der Korruption unterzeichnen, und wird alle erforderlichen Schritte unternehmen, um das innerstaatliche Verfahren zur Ratifizierung der Konvention zügig einzuleiten und abzuschließen. [...] (89).”
- “Die Bundesregierung engagiert sich für einen noch gezielteren Dialog mit der deutschen Zivilgesellschaft, um zivilgesellschaftliche Initiativen in Krisenländern durch gemeinsame bzw. aufeinander abgestimmte Aktivitäten weiter zu stärken und auszubauen (102).”
- “Die Bundesregierung baut Ausbildungsprogramme für Journalistinnen und Journalisten aus Krisenregionen als Schwerpunkt aus (105).”

Als wichtigste Innovation allerdings, die mit dem Aktionsplan der Bundesregierung verbunden ist, könnte sich auf mittlere Sicht die nun einzurichtende neue Infrastruktur für die zivile Krisenprävention erweisen, die auch eine “regelmäßige Evaluierung der Maßnahmen der Bundesregierung auf dem Feld der Krisenprävention” vorsieht (Aktionsplan, S. 59). Der Umsetzung sollen folgende Maßnahmen dienen:

- “In den Ressorts werden unverzüglich Beauftragte bzw. Ansprechpartner für zivile Krisenprävention ernannt. [...] (135).
- [...] Die Bundesregierung stellt sicher, dass das für Krisenprävention erforderliche Personal bedarfsgerecht zur Verfügung gestellt und eingesetzt wird (137).
- Mitarbeiter der Ressorts werden gezielt geschult, krisenrelevante Aspekte ihrer Arbeit zu berücksichtigen und aktiv krisenpräventive Maßnahmen einzuleiten. [...]

---

<sup>8</sup> Aktionsplan, S. 39, 46, 48.



- Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, Haushaltsmittel für Krisenprävention zu verstetigen (139)“ (ebd., S. 61).

Wird mit dieser bescheidenen Zielsetzung, wenn es ums Geld geht, der ganze Aktionsplan zu heißer Luft? Wenn es schon als “Aktion” gilt, Haushaltsmittel “zu verstetigen”, obwohl allen Beteiligten klar ist, dass die bisher hierfür eingesetzten Mittel eher symbolischen denn substanziellen Charakter hatten, gemessen an den Beiträgen, die für eine sehr spezifische, aus politischen wie strategischen Gründen nur äußerst selten einsetzbare und in den meisten Fällen nicht nachhaltig wirksame Präventions-Maßnahme aufgewandt werden: das Militär und seine Ausrüstung? Muss nicht die Bundesregierung, die sich im Rahmen der Erarbeitung des Aktionsplans erhebliche neue Kompetenzen im Bereich der zivilen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung angeeignet hat – wovon der Aktionsplan Zeugnis ablegt –, nun auch das Parlament dazu bringen, die Mittel für “Sicherheitspolitik” besser zu verteilen und so schnell wie möglich mehr Geld in vorsorgende und nachhaltig wirksame Maßnahmen der zivilen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung zu investieren? Nur wenn die Friedensprozesse von den vom Konflikt betroffenen Gesellschaften selbst getragen werden, lässt sich ein ständiges Wiederaufflammen von Krisen und Gewalt verhindern – solche Friedensprozesse aber werden nicht durch militärische, sondern durch zivile Maßnahmen angestoßen und befördert (vgl. die Beiträge 2.1. und 3.8.). Aus diesem Grund scheint – gewissermaßen in Ergänzung zu den Aktivitäten der Rüstungs-Lobby – auch die Zivile Konfliktbearbeitung einer intensivierten Lobby-Arbeit in Parlamenten, Regierungen und Gesellschaft zu bedürfen. Die Broschüre “Frieden braucht Gesellschaft!” der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung ist ein Baustein darin, der den gemeinsamen Erfolg der “Zivilisten” in Parlament, Regierung und Gesellschaft befördern kann.

### **Die Bestandsaufnahme der Nichtregierungsorganisationen: Wirklichkeit und Anspruch**

Während sich die Praxis gesellschaftlicher Aktivitäten für Zivile Konfliktbearbeitung als äußerst vielfältig und differenziert darstellt, gehen die Ansprüche von Nichtregierungsorganisationen noch weit über die in den vergangenen Jahren schon erreichten Fortschritte hinaus. So wird von der Bundesregierung erwartet, dass sie die Zivile Konfliktbearbeitung zum “durchgängigen handlungsleitenden Prinzip der deutschen und europäischen Politik” macht.<sup>9</sup> Den gesellschaftlichen Akteuren in der Zivilen Konfliktbearbeitung wird nahegelegt, “sich in ihrem Bereich von Verantwortlichkeiten verstärkt um akteursübergreifende Grundverständnisse und Leitbilder zu grundsätzlichen Fragen der Zivilen Konfliktbearbeitung” zu bemühen.<sup>10</sup> Zugleich soll darauf hingewirkt werden, mithilfe zusätzlicher Finanzmittel den verschiedenen Trägern ziviler Friedenseinsätze eine verbesserte Planung, Umsetzung und ein systematischeres Monitoring ihrer Projekte zu ermöglichen. Gerade letzteres scheint unterentwickelt zu sein, obwohl hierin doch die große Chance liegt, Instrumente und Ansätze in ihrer Wirkung systematisch zu überprüfen und darüber weiterzuentwickeln. Darauf ist ein Handlungsfeld angewiesen, welches sich nicht nur von seinem Umfang her in den vergangenen knapp zehn Jahren rasant entwickelt hat, sondern

---

<sup>9</sup> Plattform, a.a.O., S. 75.

<sup>10</sup> Ebd., a.a.O., S. 9.

in dem auch eine große Zahl von Organisationen tätig ist, die erst in den 1990er Jahren mit Ziviler Konfliktbearbeitung begonnen haben.<sup>11</sup>

Während sich der Aktionsplan der Bundesregierung auf zivile Krisenprävention im Ausland konzentriert, betont die Plattform Zivile Konfliktbearbeitung auch die Notwendigkeit, Gewaltkonflikten in Deutschland mehr Aufmerksamkeit zu schenken: “Programme des Zivilen Friedensdienstes (ZFD) finden zwar im Ausland statt. Aber auch im Inland ist Gewalt vorzubeugen, zu deeskalieren und aufzuarbeiten. Deshalb sollte ein Ziviler Friedensdienst im Inland (ZFDiD) eingerichtet werden.”<sup>12</sup> Gerade auch auf diesem Feld haben verschiedene Nichtregierungsorganisationen der Zivilen Konfliktbearbeitung Praxiserfahrungen vorzuweisen: “Internationale BeobachterInnen können auch in Deutschland bei gewaltfreien Aktionen Schutz für die schwächere Konfliktpartei bieten. Das Gorleben *International Peace Team* (GIPT) [...beispielsweise] ist ein internationales Menschenrechtsteam zur Beobachtung und Dokumentation der Ereignisse um Atommülltransporte nach Gorleben”.<sup>13</sup> Ein anderes Beispiel sind Streitschlichterprogramme, die angesichts zunehmender Gewaltbereitschaft unter SchülerInnen in Schulen eingerichtet werden. Durch Schulmediation sollen nicht nur Konflikte in den Klassen konstruktiv bearbeitet werden, sondern ganze Schulen eine neue Konfliktkultur erlernen, die dann auch auf die Elternhäuser der SchülerInnen ausstrahlt.<sup>14</sup> Auch in der außerschulischen Bildungsarbeit sind friedenspädagogische Tätigkeiten für Zivile Konfliktbearbeitung gefragt, etwa durch die Bereitstellung von Materialien, Fort- und Weiterbildungsangeboten oder die Beratung von Lehrenden und MultiplikatorInnen friedenspädagogischer Arbeit.<sup>15</sup>

Während dieser Praxis-Teil der Bestandsaufnahme der Plattform vielfältiges Anschauungsmaterial für nationale und internationale Maßnahmen der Zivilen Konfliktbearbeitung bietet, sind die konzeptionellen Einleitungsteile zu Begriff, Akteuren und Rahmenbedingungen der Zivilen Konfliktbearbeitung in Deutschland so angelegt, einen knappen, systematischen Einblick zu liefern. Am wichtigsten aber sind den HerausgeberInnen und dem Redaktionsteam dieser Broschüre die Handlungsempfehlungen, die sich nicht nur an den Staat richten, sondern auch an *gesellschaftliche* Akteure in der Zivilen Konfliktbearbeitung:<sup>16</sup>

- Entwicklung akteursübergreifender Grundverständnisse und Leitbilder zur Zivilen Konfliktbearbeitung;
- Ausbau der Programme zur Qualifizierung sowie zur Aus- und Weiterbildung für die Arbeitsfelder der Zivilen Konfliktbearbeitung;
- Systematischer Ausbau des Fach- und Erfahrungsaustauschs zur Zivilen Konfliktbearbeitung;

11 Siehe dazu die Ergebnisse der Befragung zivilgesellschaftlicher Organisationen in der Bestandsaufnahme der Plattform (a.a.O., S. 31-40).

12 Plattform, a.a.O., S. 9.

13 Harald Müller: Internationale BeobachterInnen bei gewaltfreien Aktionen in Deutschland – Das *Gorleben International Peace Team*, in: Plattform, a.a.O., S. 53.

14 Vgl. Günther Braun: Richtig Streiten lernen – durch Schulmediation und Streitschlichterprogramme, in: Plattform, a.a.O., S. 60-62.

15 Vgl. Uli Jäger: Friedenspädagogik für Zivile Konfliktbearbeitung – Das Institut für Friedenspädagogik Tübingen, in: Plattform, a.a.O., S. 55-56.

16 Plattform, a.a.O., S. 8-10.

- Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit zu Konzepten, Programmen und Projekten der Zivilen Konfliktbearbeitung;
- Weiterentwicklung der Instrumente zur Konfliktdanalyse, zum Monitoring und zur Evaluation der Zivilen Konfliktbearbeitung.

Viele der empfohlenen Maßnahmen sind auf die von staatlicher und zivilgesellschaftlicher Seite gewünschte intensivierete Zusammenarbeit angewiesen, wie sie etwa auch in dem geplanten Beirat für zivile Krisenprävention der Bundesregierung institutionalisiert werden soll.<sup>17</sup> Sie verlangen aber zugleich von den angesprochenen gesellschaftlichen Akteuren ein zusätzliches Engagement für die das jeweils eigene Handlungsfeld übergreifenden Aufgaben der Zivilen Konfliktbearbeitung. Wenn der Titel "Frieden braucht Gesellschaft!" stimmt, sollten der vorgelegten "Bestandsaufnahme" auch schon bald die Aktionspläne der Nichtregierungsorganisationen und deren öffentlich sichtbaren Aktivitäten folgen.

### **Die Umsetzung der Pläne und Aktionen ist gefragt**

Alle Befürworter ziviler Krisenprävention und Konfliktbearbeitung versprechen sich großen Nutzen von verbesserter Zusammenarbeit, erhöhter Kohärenz der Maßnahmen, Weiterentwicklung der Instrumente und Qualifizierung des Personals. Ohne erhöhte Ressourcen in personeller wie finanzieller Hinsicht wird dies nicht zu haben sein. Schaut man auf die Opfer und die Folgekosten von Gewaltkonflikten, dürfte es nicht schwerfallen, den Plänen und Ankündigungen auch finanzielle Taten folgen zu lassen. Wenn zivile Krisenprävention wie das Abschließen des Autos ist, sollte der deutsche Beitrag zum globalen Diebstahlschutz nicht an fehlenden 50 Mio. Euro scheitern. Die augenblicklich bestehende Chance, dass Bundesregierung und Nichtregierungsorganisationen fest entschlossen sind, vermehrt auf zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung zu setzen, darf nicht ungenutzt verstreichen, denn es droht eher eine Zunahme als ein Verschwinden eskalierender Gewaltkonflikte. Zivile Krisenprävention bleibt die einzige wirksame Vorsorgemaßnahme, denn auf absehbare Zeit wird die elektronische Eskalationssperre für gesellschaftliche Konflikte nicht zu erfinden sein.

**Christoph Weller**

---

<sup>17</sup> Siehe Aktion 147 (S. 64) des Aktionsplans: "Relevante nichtstaatliche Akteure werden über einen Beirat für zivile Krisenprävention einbezogen."

### **III.**

#### **Zeittafel**

**1.4.2003 – 15.4.2004**

## **Gliederungsübersicht**

<b>1. Vorderer Orient</b>	291
1.1. Irak-Konflikt . . . . .	291
1.2. Nahost-Konflikt . . . . .	292
1.3. Arabische Liga, Golfkooperationsrat . . . . .	294
1.4. Maghreb . . . . .	294
1.5. Naher Osten . . . . .	295
<b>2. Europa</b>	296
2.1. Europäische Union . . . . .	296
2.2. Nord-, West- und Südeuropa . . . . .	297
2.3. Osteuropa . . . . .	299
2.4. Ehemaliges Jugoslawien . . . . .	301
<b>3. Afrika südlich der Sahara</b>	302
3.1. Afrikanische Union . . . . .	302
3.2. Westafrika . . . . .	302
3.3. Zentral- und Ostafrika . . . . .	303
3.4. Südliches Afrika . . . . .	304
<b>4. Asien und Ozeanien</b>	305
4.1. ASEAN, SAARC . . . . .	305
4.2. Mittel- und Südasien . . . . .	305
4.3. Ostasien . . . . .	307
4.4. Südostasien und Ozeanien . . . . .	308
<b>5. Amerika</b>	309
5.1. OAS, Mercosur, Rio-Gruppe . . . . .	309
5.2. Nordamerika . . . . .	309
5.3. Mittelamerika und Karibik . . . . .	310
5.4. Südamerika . . . . .	311
<b>6. Internationale Organisationen</b>	312
6.1. Vereinte Nationen . . . . .	312
6.2. NATO . . . . .	313
6.3. OSZE, G-8 Staaten . . . . .	313
<b>7. Transnationaler Terrorismus</b>	314
<b>8. Internationaler Strafgerichtshof, Kriegsverbrecher- prozesse, Wahrheitskommissionen</b>	315
<b>9. Weltwirtschaft</b>	316

# 1. Vorderer Orient

Neben dem Irak- und dem Nahost-Konflikt sind in der Region die Reformbestrebungen der türkischen Regierung sowie die Auf-

gabe des Programms zur Entwicklung von Massenvernichtungswaffen in Libyen hervorzuheben.

## 1.1. Irak-Konflikt

Am **1.5.03** erklärt US-Präsident George W. Bush den Krieg im Irak für weitgehend beendet. Doch auch nach dem offiziellen Ende des Kriegs werden im Irak nahezu täglich Anschläge verübt.

Am **6.5.03** wird eine zivile US-Übergangsverwaltung unter Paul Bremer eingesetzt.

Der US-Militärbefehlshaber Tommy Franks ordnet am **11.5.03** die Auflösung der Baath-Partei und Paul Bremer am **23.5.03** die Auflösung der irakischen Armee an.

Die Mitglieder der G-8 Staaten sprechen sich am **18.5.03** gegen einen Schuldenerlass für den Irak aus.

In seinem Abschlussbericht stellt Hans Blix, der Leiter der UN-Überwachungskommission im Irak (UNMOVIC), am **5.6.03** fest, dass bis zum 18. März 2003 keine Beweise für Massenvernichtungswaffen im Land gefunden wurden.

Der von den USA eingesetzte irakische Übergangsrat tritt erstmals am **13.7.03** zusammen. Die US-Zivilverwaltung kann die Beschlüsse der 25 Mitglieder des Rats jedoch außer Kraft setzen.

Saddam Husseins Söhne Uday und Kusai werden bei einem Feuergefecht am **22.7.03** in Mossul getötet.

Am **19.8.03** sterben bei einem Anschlag auf das UN-Hauptquartier 22 Personen, darunter der UN-Beauftragte Sergio de Mello.

Am **1.9.03** bildet der Übergangsrat eine Regierung aus 25 Mitgliedern. Darunter sind 13 Schiiten, fünf Sunniten, fünf Kurden, ein christlicher Assyrer und ein Turkmen.

Am **16.10.03** verabschiedet der Sicherheitsrat seine Resolution 1511, die die Stationierung der alliierten Truppen legalisiert.

Auf der internationalen Geberkonferenz für den Irak am **24.10.03** in Madrid machen die Beteiligten finanzielle Zusagen von insgesamt 33 Milliarden US-Dollar. Davon werden etwa 20 Milliarden US-Dollar von den USA aufgebracht.

Am **26.10.03** wird ein Anschlag auf das Hotel, in dem der stellvertretende US-Verteidigungsminister Paul Wolfowitz untergebracht ist, verübt.

Bei einem weiteren Anschlag am **12.11.03** auf den italienischen Militärstützpunkt in Nasirija sterben 24 Menschen.

Am **15.11.03** legt der Übergangsrat einen Zeitplan vor, nach dem bis Ende Mai 2004 ein Parlament gewählt, bis Juni 2004 eine Übergangsregierung gebildet und bis zum 15. März 2005 über einen Verfassungsentwurf in einem Referendum abgestimmt werden soll.

Am **6.12.03** wird ein Anschlag auf den Konvoi von Paul Bremer verübt.

Der Übergangsrat beschließt am **10.12.03** die Bildung eines Sondertribunals für Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die das Baath-Regime seit 1968 begangen hat. Auf dieser Grundlage kann auch

ein Prozess gegen Saddam Hussein geführt werden.

Saddam Hussein wird am **14.12.03** nach achtmonatiger Suche auf einem Anwesen nahe der Stadt Tikrit gefasst. Die USA behandeln ihn als Kriegsgefangenen.

Bis zum **2.1.04** gelingt es dem US-Gesandten James Baker, Deutschland, Russland, Frankreich, Japan und China zu einem teilweisen Schuldenerlass für den Irak zu bewegen. Den größten Teil der etwa 120 Milliarden US-Dollar Auslandsschulden hat der Irak jedoch bei arabischen Staaten.

Der ehemalige US-Finanzminister Paul O'Neill erklärt am **11.1.04**, dass US-Präsident George W. Bush bereits nach seinem Amtsantritt zum Angriff auf den Irak entschlossen gewesen sei.

Bei einem der schwersten Selbstmordanschläge am **18.1.04** vor dem Hauptquartier der US-Zivil- und Militärverwaltung

werden 23 Menschen getötet und über 100 verletzt.

Am **1.2.04** sterben über 90 Personen, größtenteils Kurden, bei einem Anschlag, und am **2.3.04** bei zwei Anschlägen in Kerbela und Bagdad über 180 Schiiten.

Paul Bremer erklärt am **21.2.04**, dass nationale Parlamentswahlen frühestens in 12 bis 15 Monaten möglich seien.

Am **2.3.04** sterben bei zwei Anschlägen in Kerbela und Bagdad über 180 Schiiten.

Am **8.3.04** unterzeichnet der Übergangsrat die neue provisorische Verfassung für den Irak.

Nachdem der Schiitenführer Muqtada Sadr zum Widerstand aufgerufen hat, beginnen Anfang **April 2004** in mehreren Städten schwere Gefechte zwischen seinen Milizen und den Besatzungstruppen. Daneben dauern die Auseinandersetzungen mit sunnitischen Kämpfern vor allem in Falludscha an.

## 1.2. Nahost-Konflikt

Nachdem die neue palästinensische Regierung unter Mahmud Abbas im Amt ist, legt der US-Botschafter in Israel Abbas und dem israelischen Ministerpräsidenten Ariel Scharon den seit Dezember 2002 vorliegenden Friedensfahrplan (Road Map) am **30.4.03** erstmals offiziell vor. Der dreistufige Plan der USA, der EU, Russlands und der UNO soll bis 2005 zu einem Friedensschluss und einem unabhängigen Palästinenserstaat führen.

Am **12.5.03** erklärt der israelische Ministerpräsident, dass es keinen Rückzug aus palästinensischen Bevölkerungszentren, aber Erleichterungen für die Zivilbevölkerung geben werde.

Nach einem ersten Treffen zwischen Ariel Scharon und Mahmud Abbas vom

**18.5.03** erkennt Israel die neue Regierung Abbas an.

Das israelische Kabinett stimmt am **25.5.03** mit zwölf zu sieben Stimmen bei vier Enthaltungen dem Friedensplan unter dem Vorbehalt von 14 "Bedenken" zu. Damit akzeptiert erstmals eine israelische Regierung ein Dokument, in dem die Gründung eines palästinensischen Staates festgeschrieben ist.

Am **4.6.03** treffen sich US-Präsident George W. Bush, Ariel Scharon und Mahmud Abbas zu einem Gipfeltreffen in Akaba. Scharon bestätigt unter dem Vorbehalt der Änderung der 14 Punkte prinzipiell die Zustimmung zum Friedensfahrplan. Auch die palästinensische Regierung akzeptiert diesen Plan. Während Scharon seine Vorstellung von zwei friedlich neben-

einander lebenden Staaten unter der Voraussetzung der Beendigung des Terrors bekräftigt, sagt Abbas den Aufbau demokratischer politischer Strukturen und Maßnahmen gegen die Gewalt gegen Israel zu.

Nachdem sich die israelische und die palästinensische Regierung am **27.6.03** auf einen israelischen Rückzug aus dem Gaza-Streifen und aus Bethlehem geeinigt haben, erklären die Hamas, der Islamische Dschihad und die Fatah am **30.6.03** eine auf drei Monate befristete Waffenruhe in Israel und den besetzten Gebieten. Scharon lehnt eine Waffenruhe mit den militanten Palästinenserorganisationen jedoch ab.

Nach der Tötung des Hamas-Führers Abu Shanab am **21.8.03** durch die israelische Armee erklären die Hamas und der Islamische Dschihad die Waffenruhe für beendet.

Nach dem Rücktritt von Mahmud Abbas wird Ahmed Qurei vom palästinensischen Präsidenten Yassir Arafat am **7.9.03** zum neuen palästinensischen Ministerpräsidenten nominiert.

Das israelische Sicherheitskabinett fasst am **11.9.03** einen Grundsatzbeschluss über die Ausweisung von Präsident Arafat, ohne ein konkretes Datum vorzusehen.

In einem Brief vom **25.9.03** an den Chef der Luftwaffe erklären 27 ehemalige und aktive israelische Kampfpiloten, an keinen weiteren "rechtswidrigen und unmoralischen" Angriffen auf palästinensische Einrichtungen mehr teilzunehmen. Die Unterzeichner werden vom Dienst suspendiert.

Am **4.10.03** fliegt die israelische Luftwaffe nach einem Selbstmordattentat des Islamischen Dschihad erstmals seit dem Yom-Kippur-Krieg von 1973 einen Luftangriff auf ein Ziel in Syrien, das als Ausbildungslager der Organisation bezeichnet wird.

Am **5.10.03** verhängt Präsident Arafat den Ausnahmezustand über die palästinensischen Gebiete. Außerdem setzt er eine Notstandsregierung unter Ahmed Qurei ein, nachdem die israelische Regierung gedroht hat, Arafat zu deportieren.

Die UN-Vollversammlung verurteilt am **21.10.03** den Bau der Sperranlage zwischen dem Westjordanland und Israel als völkerrechtswidrige Landnahme und fordert Israel auf, die schon errichteten Teile wieder abzureißen. Zuvor hatten die USA im Sicherheitsrat ihr Veto gegen eine Verurteilung des Baus der Sperranlage eingelegt.

Mehrere palästinensische und israelische Persönlichkeiten, darunter der ehemalige israelische Justizminister Jossi Beilin und der ehemalige palästinensische Informationsminister Abed Rabbo, erarbeiten in der "Genfer Initiative" eine umfassende und endgültige Friedensregelung. Am **1.12.03** unterzeichnen sie in Genf das unter Mithilfe der Schweiz entwickelte "Genfer Abkommen" (Geneva Accord) zur Beendigung des israelisch-palästinensischen Konflikts.

Die UN-Vollversammlung fordert am **8.12.03** den Internationalen Gerichtshof auf zu prüfen, ob der Bau der Sperranlage mit internationalem Recht vereinbar sei. Für die Resolution stimmen 90 Staaten, bei acht Gegenstimmen (darunter Israel und die USA) und 74 Enthaltungen (darunter alle EU-Staaten).

Ministerpräsident Scharon kündigt am **18.12.03** auf der Sicherheitskonferenz in Herzliya an, Israel werde sich einseitig aus Teilen der besetzten Gebiete zurückziehen, falls die Palästinenser ihre Verpflichtungen aus der Road Map nicht erfüllen. Der Rückzugsplan enthält die Aufgabe isolierter Siedlungen und eine Verstärkung der Kontrolle über solche Gebiete, die nach Auffassung Scharons künftig ohnehin an Israel fallen werden.



In einem Brief an Ministerpräsident Scharon erklären am **22.12.03** 13 israelische Soldaten der Eliteeinheit Sajeret Matkal, sich nicht mehr an der Besetzung der palästinensischen Gebiete zu beteiligen.

Die israelische Armee riegelt am **26.12.03** die Westbank und den Gaza-Streifen völlig ab, nachdem bei einem palästinensischen Selbstmordanschlag zehn Israelis getötet wurden.

Am **1.1.04** veröffentlicht die israelische Regierung einen Plan, der vorsieht, auf den besetzten und 1981 annektierten Golan-Höhen 50 Millionen Euro in die Infrastruktur zu investieren, um innerhalb von drei Jahren die Zahl der jüdischen Siedler auf über 30.000 zu verdoppeln.

Die Blockade des Gaza-Streifens wird am **9.1.04** wieder aufgehoben.

Unter deutscher Vermittlung wird auf dem Flughafen Köln/Bonn zwischen Israel und der libanesischen Hizbullah am **29.1.04** der größte Gefangenenaustausch seit 20 Jahren vollzogen. Die Leichen von drei israelischen Soldaten sowie ein israelischer Geschäftsmann werden von der schiitischen Hizbullah gegen 29 arabische Häftlinge ausgetauscht. Gleichzeitig entlässt Israel 400 palästinensische Häftlinge und übergibt die Leichen von 59 libanesischen Kämpfern an die Hizbullah. Während des Austauschs kommen bei einem Selbstmordanschlag in Jerusalem zehn Menschen ums Leben und mehr als 50 Weitere werden verletzt.

Am **22.3.04** wird Scheich Yassin, der Führer der Hamas, durch einen israelischen Luftangriff getötet. Die Hamas droht mit Vergeltung.

### 1.3. Arabische Liga, Golfkooperationsrat

Nach einem Außenministertreffen erklärt die Arabische Liga am **5.8.03**, dass sie die Übergangsregierung im Irak nicht als legitim anerkenne und der Sitz des Irak in der Organisation daher zunächst frei bleibe. Einen Monat später, am **9.9.03**, erkennt sie den irakischen Übergangsrat jedoch an.

Auf dem 24. Gipfeltreffen am **22.12.03** sprechen sich die Mitgliedsstaaten des Golfkooperationsrats (GCC) in einem Abkommen dafür aus, den Terrorismus gemeinsam zu bekämpfen.

### 1.4. Maghreb

In Mauretanien unternimmt eine Gruppe islamistischer Offiziere am **7.6.03** einen Putschversuch. Nach eintägigen Kämpfen werden die meuternden Einheiten von loyalen Truppen besiegt.

Die libysche Regierung übernimmt in einem Schreiben an den UN-Sicherheitsrat vom **17.8.03** die Verantwortung für einen Anschlag auf ein Flugzeug der Fluggesellschaft PAN AM, das im Dezember 1988

über dem schottischen Ort Lockerby abstürzte. Libyen erklärt sich bereit, den 270 betroffenen Familien 2,7 Milliarden US-Dollar Entschädigung zu zahlen.

Am **11.9.03** einigen sich Libyen und die Vertreter der Hinterbliebenen auf eine Entschädigung der 170 Opfer des durch einen Anschlag verursachten Absturzes eines Flugzeugs der französischen Fluggesellschaft UTA im September 1989 in Niger.

Daraufhin hebt der UN-Sicherheitsrat am **12.9.03** die Sanktionen gegen Libyen auf. Die Sanktionen der USA bleiben dagegen zunächst bestehen.

Nach neunmonatigen Geheimverhandlungen mit den USA, Großbritannien und der UNO gibt Libyen am **20.12.03** den Verzicht auf die Entwicklung von Massenvernichtungswaffen bekannt.

Am **21.12.03** führt Libyen erste Abrüstungsgespräche mit der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA). Der libysche Präsident Muammar al Gaddafi erklärt am **23.12.03**, dass Libyen über keine Massenvernichtungswaffen verfüge.

Am **28.12.03** kontrolliert die Atomenergiebehörde erstmals libysche Nuklearanlagen. Mohamed el Baradei, der Leiter der Behörde, spricht von einem rudimentären Programm. Die libysche Regierung sagt dem UN-Sicherheitsrat zu, den Atomwaffensperrvertrag und die Biowaffenkonvention einzuhalten.

Am **9.1.04** zahlt Libyen 170 Millionen US-Dollar an die französischen Hinterbliebenen des Absturzes vom September 1989.

## 1.5. Naher Osten

Die türkische Regierung unter Ministerpräsident Recep Tayyip Erdoğan leitet wichtige Reformen als Voraussetzung für den angestrebten Beitritt zur EU ein.

Am **30.7.03** verabschiedet das Parlament mehrere Gesetze, die unter anderem den Einfluss und die Befugnisse der Armee beschränken, Mitglieder der Arbeiterpartei Kurdistans (PKK) bedingt amnestieren und die Untersuchung von Foltervorwürfen erleichtern.

Da die türkische Regierung keine Gegenleistungen erbracht habe, beendet Abdullah Öcalan, der lebenslänglich inhaftierte Führer der PKK, am **1.9.03** den von der

Am **10.3.04** unterzeichnet Libyen das Zusatzprotokoll zum Atomwaffensperrvertrag. Damit erlaubt das Land der IAEA formell umfassende und unangemeldete Kontrollen der libyschen Nuklearanlagen.

In Algerien erzielen die Regierung und Vertreter der Berber in der Kabyle Fortschritte bei der Gewährung kultureller Rechte. Inhaftierte Berber werden freigelassen, das Tamazight, die Sprache der Berber, wird als offizielle Amtssprache anerkannt und ab dem **31.7.03** in den Lehrplan der Schulen, namentlich in der Kabylei, aufgenommen.

Der UN-Sicherheitsrat billigt am **31.7.03** einstimmig den Baker-Plan II für eine Lösung des Konflikts in der Westsahara. Darin ist eine Übergangslösung für eine Autonomieregelung innerhalb Marokkos und ein späteres Referendum über den endgültigen Status der Westsahara vorgesehen. Marokko lehnt diesen Plan ab.

PKK 1999 verkündeten einseitigen Waffenstillstand.

Das Todesurteil gegen Abdullah Öcalan wird vom türkischen Staatssicherheitsgericht am **3.10.03** in eine lebenslange Freiheitsstrafe umgewandelt.

In Katar wird der Demokratisierungsprozess mit einem Referendum über eine Verfassung vorangetrieben. Am **29.4.03** sprechen sich 96 Prozent der Wähler für die Annahme des Entwurfs zur Schaffung einer konstitutionellen Monarchie aus.

## 2. Europa

Neben der EU-Erweiterung und dem gescheiterten Versuch, eine Verfassung für die Gemeinschaft zu verabschieden, sind die

Grenzöffnung auf Zypern und der Umsturz in Georgien von besonderer Bedeutung.

### 2.1. Europäische Union

Die EU führt im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Bosnien-Herzegowina seit Anfang 2003 ihren ersten zivilen Einsatz zur Ausbildung von Polizeikräften durch.

Auf dem EU-Gipfel in Athen vom **16.–17.4.03** unterzeichnen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten und der zehn Beitrittskandidaten die Verträge über die Erweiterung der Union.

Am **21.5.03** unterzeichnen die EU, die Europäische Atomenergiebehörde sowie elf weitere Staaten ein Umwelt-Rahmenabkommen zur Finanzierung des Abbaus von russischen atomaren Abfällen.

Der Europäische Rat beschließt am **5.6.03**, gestützt auf die UN-Resolution 1483, die Entsendung einer EU-Eingreiftruppe von 1.400 Soldaten in die Demokratische Republik Kongo.

Die Staats- und Regierungschefs des Europäischen Rates einigen sich auf dem Gipfeltreffen vom **19.–21.6.03** im griechischen Porto Carras auf Reformen im Agrarbereich, die prinzipielle Akzeptanz des EU-Verfassungsentwurfs und die abschließende Bearbeitung einer umfassenden Sicherheitsstrategie.

Der EU-Konvent legt am **13.6.03** seine endgültige Fassung des Verfassungsentwurfs der Union vor.

Das EU-Parlament billigt am **24.9.03** den Entwurf des Konvents.

Im Rat der Finanzminister setzen Deutschland und Frankreich am **25.11.03** den Abbruch des Verfahrens der Europäischen Kommission wegen Verletzungen des Stabilitätspakts durch.

In Mazedonien übernimmt die EU-Polizeimission Proxima am **1.12.03** mit 200 Beamten die Nachfolge der 450 Angehörigen der EU-Mission Concordia. Concordia war der erste militärische Einsatz der Gemeinschaft im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Auf dem EU-Gipfel in Brüssel vom **14.–15.12.03** kann keine Einigung auf eine Verfassung für die Union erzielt werden. Polen und Spanien beharren auf dem geltenden Recht des Vertrags von Nizza. Frankreich und Deutschland scheitern mit dem Versuch, den Grundsatz der doppelten Mehrheit durchzusetzen.

Die Gipfelteilnehmer verabschieden jedoch die neue Sicherheitsstrategie für das 21. Jahrhundert.

Nach dem erzwungenen Abbruch des Verfahrens der EU-Kommission gegen Deutschland und Frankreich reicht die Kommission am **13.1.04** Klage vor dem Europäischen Gerichtshof gegen den EU-Ministerrat wegen der unterschiedlichen Auslegung des Stabilitätspakts bezüglich der Haushaltsdefizite ein.

## 2.2. Nord-, West- und Südeuropa

Die schwedischen Wähler lehnen am **14.9.03** mit 56,1 Prozent gegenüber 41,8 Prozent die Einführung des Euro ab.

Nach Angaben von General de Chastelain, dem Vorsitzenden der Internationalen Entwaffnungskommission in Nordirland, macht die Irisch- Republikanische Armee (IRA) Ende Oktober zum dritten Mal "Waffen in größerem Umfang unschädlich".

Bei den Parlamentswahlen in der Provinz vom **28.11.03** wird die radikale protestantische Demokratische Unionistenpartei (DUP) unter Reverend Ian Paisley stärkste Partei. Die DUP, die das Friedensabkommen vom 10. April 1998 ablehnt, erreicht 30 der 108 Sitze, die protestantische Ulster Unionistenpartei (UUP) unter dem letzten Ministerpräsidenten David Trimble kommt auf 27 Sitze. Bei den katholischen Parteien gewinnt die IRA-nahe Sinn Féin (SF) von Gerry Adams mit 24 Sitzen im katholischen Lager erstmals mehr Stimmen als die gemäßigte Sozialdemokratische und Arbeiterpartei (SDLP), die auf 18 Sitze kommt.

Am **28.1.04** veröffentlicht Lord Hutton seinen Bericht über die so genannte Kelly-Affäre. Darin spricht er die Regierung und die Geheimdienste "vom Vorwurf unehrenhaften oder doppelzüngigen Handelns" in der Vorbereitung des Irak-Krieges und von einer Verantwortung für den Selbstmord des Wissenschaftlers David Kelly frei. Fehlverhalten wird Kelly selbst und der BBC zugeschrieben.

Vor dem Hintergrund andauernder Anschläge in dem militanten Konflikt auf Korsika wird am **6.7.03** in einem Referendum

der von der französischen Regierung vorgelegte Entwurf zur Zusammenlegung der beiden Inseldepartments sowie über erweiterte Autonomierechte für die Insel mit 50,9 zu 49,1 Prozent der Stimmen abgelehnt. Obgleich das Referendum für die Zentralregierung nicht bindend ist, sagt diese die Respektierung des Votums zu. Die Nationalistenbewegung Corsica Nazione verlässt wegen der Ablehnung am **17.7.03** das Regionalparlament und die Nationale Befreiungsfront von Korsika (FNLC) beendet ihren Waffenstillstand.

Am **10.2.04** unterstützt das französische Parlament mit großer Mehrheit die Regierungsvorlage, nach der religiöse Symbole wie ein Kopftuch ab dem kommenden Schuljahr in staatlichen Schulen nicht mehr getragen werden dürfen.

Der Senat stimmt am **4.3.04** ebenfalls mit großer Mehrheit dieser Vorlage zu.

Vier mutmaßliche ETA-Mitglieder, darunter der 29jährige Ainhoa Montero aus der Führungsspitze der Organisation, werden am **11.5.03** von der französischen Polizei verhaftet.

Am **26.10.03** legt die baskische Regionalregierung von Juan José Ibarretxe einen Plan zur Unabhängigkeit des Baskenlandes von Spanien vor. Nach einer Erweiterung von Autonomierechten sollen die Bewohner 2005 über eine Sezession abstimmen. Die spanische Regierung lehnt den Plan ab.

Am **18.2.04** kündigt die ETA eine "Unterbrechung der bewaffneten Aktionen in Katalonien" an.

Bei den Parlamentswahlen am **14.3.04** gewinnt die oppositionelle Sozialistische Arbeiterpartei Spaniens (PSOE) 42,6 Prozent der Stimmen. Die regierende konservative Volkspartei (PP) kommt nur auf 37,6

Prozent. José Luis Zapatero wird neuer Ministerpräsident.

Das deutsche Parlament beschließt am **18.6.03** eine Beteiligung an der EU-Mission im Kongo. Der Einsatz soll Bunia, die Hauptstadt der nordostkongolesischen Provinz Ituri, sichern und bis Ende August begrenzt sein.

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts entscheidet am **24.9.03**, dass "ein Verbot für Lehrkräfte, in Schulen und Unterricht ein Kopftuch zu tragen, bei gegenwärtiger Gesetzeslage nicht rechens ist". Die Bundesländer werden aufgefordert, eigene Regelungen zu finden.

Am **9.10.03** unterzeichnen Deutschland und Russland ein Abkommen, welches ermöglicht, Material und Truppen der Bundeswehr über russisches Gebiet nach Afghanistan zu transportieren. Erstmals hat Russland ein derartiges Abkommen mit einem NATO-Mitglied unterzeichnet.

Der deutsche Bundestag beschließt am **24.10.03** eine Ausweitung des Einsatzes in Afghanistan. Etwa 450 Soldaten sollen in der nordafghanischen Stadt Kunduz stationiert werden.

Nach Angaben des Bundeswirtschaftsministeriums vom **17.12.03** hat Deutschland 2002 13 Prozent weniger Kriegswaffen exportiert als 2001. Außerhalb von EU und NATO-Staaten sei der Export um 45 Prozent zurückgegangen.

Am **13.1.04** stellt der deutsche Verteidigungsminister Peter Struck ein neues Konzept zur grundlegenden Umorganisation der Bundeswehr vor. Zu Lasten der traditionellen Landesverteidigung sollen die Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sowie der Kampf gegen den Terrorismus die neuen Hauptaufgaben der Bundeswehr werden. Dazu sollen Einsatz-, Stabilisierungs- und Unterstützungskräfte aus den Teilstreitkräften gebildet werden.

Finanziert werden soll der Umbau mit Streichungen von 26 Milliarden Euro bei der Beschaffung von Rüstungsgütern sowie durch eine Reduzierung der Zahl der Soldaten von 285.000 auf 250.000.

Am **1.4.04** erlässt Baden-Württemberg ein Kopftuchverbot für Lehrerinnen an staatlichen Schulen.

Bei den Parlamentswahlen in Griechenland am **7.3.04** siegt die oppositionelle konservative Neue Demokratie (ND) mit 45,4 Prozent vor der regierenden Panhellenischen Sozialistischen Bewegung (PASOK), die 40,5 Prozent erreicht. Kostas Karamanlis wird neuer Premierminister.

Am **23.4.03** öffnet die nordzyprische Regierung in Nikosia einen Übergang an der seit der türkischen Invasion vom August 1974 hermetisch geschlossenen Grenze zur Republik Zypern.

Das Repräsentantenhaus der Republik Zypern ratifiziert am **14.7.03** einstimmig den Beitrittsvertrag zur EU.

Bei den Parlamentswahlen in Nordzypern am **14.12.03** erreicht die regierende Partei der Nationalen Einheit (UBP) 32,8 Prozent und 18 von 50 Sitzen, die Demokratische Partei (DP) kommt auf sieben Sitze. Von den linken Oppositionsparteien gewinnt die Republikanisch-türkische Partei (CTP) 35,4 Prozent (19 Sitze) und die Bewegung für Demokratie und Frieden (BDH) erlangt 13,1 Prozent und sechs Sitze. Wegen der Pattsituation im Parlament einigt sich die CTP auf eine Koalition mit der konservativen DP von Serdat Denktasch, dem Sohn von Präsident Rauf Denktasch. Serdat Denktasch erklärt sich im Falle von Abänderungen zur Annahme des UN-Plans von Generalsekretär Kofi Annan bereit.

Unter Vermittlung der UNO verhandeln die Präsidenten von Nordzypern und der

Republik Zypern vom **11.–13.2.04** erfolglos in New York über den Annan-Plan zur Wiedervereinigung der Insel.

Danach beginnen am **19.2.04** nahezu tägliche Verhandlungen in Nikosia, um eventuell doch noch die Fristen für einen EU-Beitritt beider Landesteile zum 1. Mai 2004 zu ermöglichen.

Bis zum **1.4.04** können sich die Delegationen nach weiteren achttägigen Verhandlungen in der Schweiz nicht auf den

modifizierten Annan-Plan einigen. Wesentliche Elemente des Plans sind eine etwa 20-prozentige Reduzierung der nordzyprischen Zone, ein Abzug der Mehrzahl der türkischen Truppen, Beschränkungen beim Rückkehrrecht der Zyperngriechen in den Norden sowie zwei gleichberechtigte Regierungschefs für eine Übergangszeit. Am 24. April 2004 sollen in beiden Inselteilen getrennte Abstimmungen über eine Wiedervereinigung stattfinden.

## 2.3. Osteuropa

Bei dem Referendum in Litauen vom **11.5.03** stimmen 91 Prozent der Wähler für den Beitritt des Landes zur EU.

Der litauische Präsident Rolandas Paksas wird am **6.4.04** vom Parlament wegen Amtsmissbrauchs und Begünstigung abgesetzt.

Am **17.5.03** stimmen 92,5 Prozent der Wähler in der Slowakei für den Beitritt zur EU. Allerdings wird die erforderliche Wahlbeteiligung von 50 Prozent nur knapp erreicht.

In Polen stimmen am **8.6.03** 77 Prozent der Wähler für den Beitritt zur EU.

In Tschechien stimmen am **14.6.03** ebenfalls 77 Prozent der Wähler für den Beitritt zur EU.

Am **14.9.03** stimmen 67 Prozent der Wähler in Estland für einen Beitritt zur EU.

In Lettland stimmen am **20.9.03** 67 Prozent der Wähler für den Beitritt zur Union.

Nach den Parlamentswahlen in Georgien am **2.11.03** beginnen wochenlange Demonstrationen und Proteste unter Führung der Nationalen Partei von Michail Saakaschwili, dem ehemaligen Justizminister. Die Opposition wirft dem Präsidenten Eduard Schewardnadse Wahlfälschung zu-

gunsten des ihm nahe stehenden Wahlbündnisses Für ein neues Georgien vor.

Nachdem am **20.11.03** der Sieg des präsidentennahen Bündnisses veröffentlicht wird, kündigt die Opposition den Boykott des Parlaments an. Nach der Erstürmung des Parlaments durch Demonstranten tritt Schewardnadse am **23.11.03** zurück.

In der von der OSZE als weitgehend frei und fair bezeichneten Präsidentschaftswahl vom **4.1.04** siegt Michail Saakaschwili. Er erreicht bei einer Wahlbeteiligung von 88 Prozent 96,3 Prozent der Stimmen.

Am **14.3.04** wird dem Präsidenten die Einreise nach Adscharien verweigert. Daraufhin verhängt Saakaschwili am **16.3.04** eine umfassende Blockade gegen die abtrünnige autonome Republik Adscharien, in der Aslan Abaschidse ein autoritäres Regime installiert hat. Nachdem sich Abaschidse bereit erklärt, seine paramilitärischen Einheiten zu entwaffnen, beendet der Präsident die Blockade.

Bei der Parlamentswahl vom **28.3.04** erreicht das Parteienbündnis des Präsidenten 76 Prozent. Die konservative Industrielpartei kommt auf 7,5 Prozent der Stimmen. Die anderen Parteien scheitern an der Sieben-Prozent-Hürde.

Vor dem Hintergrund andauernder Kämpfe und Anschläge in Tschetschenien beschließt das russische Parlament am **12.05.03** eine Amnestie für tschetschenische Rebellen, die die Waffen niederlegen wollen und denen von der russischen Armee keine schweren Verbrechen zur Last gelegt werden.

Die russische Regierung lässt am **5.10.03** Präsidentschaftswahlen in Tschetschenien abhalten. Nachdem alle ernst zu nehmenden Gegenkandidaten ausgeschlossen wurden, soll Ahmed Kadyrow, der russische Verwaltungschef, nach Angaben der russischen Regierung 81 Prozent der Stimmen erreicht haben.

Bei den Parlamentswahlen in Russland vom **7.12.03** erreicht die Putin-nahe Partei Vereintes Russland (YER) mit 37,6 Prozent und 222 Sitzen eine Zweidrittelmehrheit. Die Kommunistische Partei erhält 12,6 Prozent und 51 Sitze, die chauvinistische Liberaldemokratische Partei kommt auf 11,5 Prozent und 36 Sitze. Die beiden liberalen Parteien Jabloko – Russische Demokratische Partei und die Union der rechten Kräfte erreichen 4,3 Prozent (4 Sitze) beziehungsweise vier Prozent und drei Sitze.

Tschetschenische Rebellen unter Führung von Schamil Bassajew, übernehmen am **2.3.04** die Verantwortung für den Anschlag auf die Moskauer Metro vom 6. Februar 2004, bei dem 40 Menschen getötet und 120 verletzt wurden.

Am **8.3.04** stellt sich der ehemalige tschetschenische Verteidigungsminister Magomed Chambijew den Behörden. Auch Boris Aidamirow, ein enger Vertrauter des tschetschenischen Präsidenten Aslan Maschadow, nimmt die Amnestie in Anspruch.

Russland und Litauen unterzeichnen am **10.6.03** ein Grenzabkommen zur Regelung des Transitverkehrs durch Litauen von und nach Russland in die Exklave der Re-

gion Kaliningrad. Dies ist durch den kommenden Beitritt Litauens in die EU notwendig geworden.

Im Streit um die Seegrenzen im Golf von Kertsch und die Insel Tuzla zwischen Russland und der Ukraine beginnt Russland am **19.9.03** mit Arbeiten an einem Damm zur Insel Tuzla von russischem Territorium aus. Nach Gesprächen einigen sich die Konfliktparteien am **24.10.03**. Danach werden die ukrainischen Truppen von der Insel abgezogen und die Arbeiten am Damm eingestellt. Eine endgültige Regelung der Seegrenze steht noch aus.

Auf Druck der NATO, die von neuen Mitgliedern die Regelung bestehender Grenzfragen fordert, einigen sich Rumänien und die Ukraine am **17.6.03** darauf, die umstrittene Schlangeninsel im Schwarzen Meer bei der Ukraine zu belassen. Dafür sagt die Ukraine die Entmilitarisierung der Insel zu.

Bei den Parlamentswahlen in Armenien am **25.5.03**, die von der OSZE unter anderem wegen unzureichender Beteiligungsmöglichkeiten der Opposition kritisiert werden, erreichen die drei regierenden Parteien, die Präsident Robert Kotscharjan unterstützen, die absolute Mehrheit. Da die Wahlbeteiligung unter 66 Prozent bleibt, scheitert eine mit der Wahl verbundene Abstimmung über Verfassungsänderungen, die die Position des Präsidenten gestärkt hätten.

Um die Abhängigkeit von Russland zu mindern, schließt Armenien am **17.6.03** mit den USA ein Abkommen über eine militärische Zusammenarbeit.

Am **19.12.03** billigt das Parlament in Bulgarien die Errichtung von US-Militärstützpunkten im Land.

## 2.4. Ehemaliges Jugoslawien

Am **26.2.04** kommt der mazedonische Präsident Boris Trajkovski bei einem Flugzeugabsturz ums Leben.

Bei den Parlamentswahlen in Kroatien am **23.11.03** erreicht die oppositionelle Kroatische-Demokratische Gemeinschaft (HDZ) unter Ivo Sanader 66 der 152 Sitze im Parlament. Die HDZ koalitiert mit dem Wahlbündnis HSLD-DC, das über drei Sitze verfügt, in einer Minderheitsregierung. Unterstützt wird die Regierung von der Bauernpartei HSS und Abgeordneten der Serbischen Unabhängigen Demokratischen Partei (SDSS).

Dafür unterzeichnet die HDZ mit der SDSS am **22.12.03** ein Abkommen über die Verbesserung der Wiedergutmachung für die serbische Minderheit in Kroatien.

Am **6.7.03** erlässt die UN-Verwaltung im Kosovo (UNMIK) ein neues Strafrecht.

Am **15.8.03** besucht Zoran Živković als erster Premierminister Serbiens seit dem Abzug der serbischen Armee das Kosovo. Dazu benötigt er eine Sondererlaubnis des Chefs der UN-Verwaltung.

Das serbische Parlament erklärt am **27.8.03** einstimmig, dass das Kosovo ein integraler Bestandteil von Serbien mit umfassender Autonomie bleiben muss.

Am **17.3.04** brechen in der zwischen Kosovaren und Serben geteilten Stadt Mitrovica mehrtägige, schwere Unruhen aus, in deren Verlauf 31 Menschen getötet und über 500 verletzt werden.

Der Leiter der UN-Verwaltung Holkeri stellt am **31.3.04** einen Plan zur Umsetzung demokratischer Strukturen vor. Erst wenn

die Standards verwirklicht sind, soll vom UN-Sicherheitsrat über den politischen Status der Provinz entschieden werden.

In der Serbischen Republik in Bosnien-Herzegowina entgeht Radovan Karadžić am **11.1.04** knapp der Verhaftung durch SFOR-Truppen der NATO.

Nachdem die serbische Regierung nach dem Mord an Ministerpräsident Zoran Djindjić zerbrochen ist, siegt bei den vorgezogenen Parlamentswahlen am **28.12.03** die rechtsnationale Serbische Radikale Partei (SRS) von Vojislav Šešelj, der vor dem UN-Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien angeklagt und in Den Haag in Haft ist. Die Partei erreicht mit 27,5 Prozent und 82 von 250 Sitzen eine Vervielfachung der Mandate. Die Demokratische Partei Serbiens (DSS) von Vojislav Koštunica erreicht 18,1 Prozent und 53 Sitze, die Demokratische Partei erreicht nur noch 12,6 Prozent und 37 Sitze.

Die Regierungsbildung wird am **3.3.04** abgeschlossen. Die DSS stellt zusammen mit der Wirtschaftspartei G-17 plus (34 Sitze) eine Minderheitsregierung, die von der Sozialistischen Partei toleriert wird.

In Montenegro wird am **11.5.03** im dritten Anlauf ein neuer Präsident gewählt. Filip Vujanović, der Kandidat der regierenden Partei der demokratischen Sozialisten (DPS), erhält 64 Prozent, der Vorsitzende der Liberalen Allianz Miodrag Živković erreicht 31 Prozent der Stimmen. Die proserbischen Parteien boykottieren die Wahl.



### 3. Afrika südlich der Sahara

Bedeutsame Entwicklungen in der Region sind die Friedensprozesse in Burundi, in Liberia, in der Elfenbeinküste und im Sudan.

#### 3.1. Afrikanische Union

Am **10.7.03** findet die zweite Gipfelkonferenz der Afrikanischen Union (AU) in Maputo, der Hauptstadt von Mosambik, statt.

Dabei wird Madagaskar nach der Beendigung des Machtkampfs wieder in die Union aufgenommen.

#### 3.2. Westafrika

In dem im Herbst 2002 in der Elfenbeinküste ausgebrochenen Bürgerkrieg schließen die fünf Konfliktparteien, die Regierung, die politische Opposition und die drei Rebellengruppen, am **4.5.03** auf Druck und Vermittlung Frankreichs ein Waffenstillstandsabkommen, nachdem der Friedensvertrag vom 24. Januar 2003 gebrochen worden war.

Die Regierung und die Rebellengruppen einigen sich am **6.7.03** auf die offizielle Beendigung des Bürgerkriegs. Danach sollen eine gemeinsame Regierung gebildet, die Armee und die Milizen zusammengezogen und von der westafrikanischen Eingreiftruppe ECOWAS überwacht werden.

Am **23.9.03** ziehen sich die Vertreter der Rebellen aus der Übergangsregierung zurück.

Auf São Tomé und Príncipe putschen Einheiten der Armee am **16.7.03** gegen Präsident Fradique de Menezes und nehmen mehrere Regierungsmitglieder gefangen.

Am **23.7.03** einigen sich die Putschisten und der Präsident auf die Wiedereinsetzung von Regierung und Parlament, eine Amnestie für die Beteiligten, die Bildung

einer neuen Regierung und die Einhaltung demokratischer Prinzipien.

In Guinea-Bissau wird Präsident Kumba Yala am **14.9.03** in einem unblutigen Putsch der Armee gestürzt.

Nach den Kämpfen in Liberia im Juni, bei denen die Rebellen bis vor die Hauptstadt Monrovia gelangen, wird am **17.6.03** unter Vermittlung der ECOWAS und der Afrikanischen Union sowie der UNO im ghanaischen Accra ein Waffenstillstandsabkommen geschlossen. Darin sind u. a. die Aufnahme von Friedensverhandlungen und die Bildung einer Übergangsregierung vorgesehen.

Der UN-Sicherheitsrat beschließt, am **1.8.03** eine Friedenstruppe nach Liberia zu entsenden. Drei Tage später treffen die ersten Einheiten in Monrovia ein. Nach neuerlichen Kämpfen im Juli in Monrovia muss Präsident Charles Taylor am **11.8.03** zurücktreten und nach Nigeria ins Exil gehen.

Am **18.8.03** unterzeichnen die Regierung und die Rebellorganisationen Vereinigte Liberianer für Versöhnung und Demokratie (LURD) und die Bewegung für Demokratie in Liberia (MODEL) unter ghanaischer Vermittlung in Accra einen

Friedensvertrag, in dem ein Waffenstillstand, die Integration der Rebellen in die Armee und die Bildung einer Übergangsregierung sowie Wahlen für 2005 festgeschrieben sind.

Am **1.1.04** übergibt die liberianische Rebellenorganisation MODEL Buchanan,

die zweitgrößte Stadt des Landes, die sie am 28. Juli 2003 besetzt hatte, an Soldaten der UN-Friedenstruppe UNMIL.

Dennoch kontrollieren die von Guinea unterstützte LURD und die von der Elfenbeinküste unterstützte MODEL zusammen etwa zwei Drittel von Liberia.

### 3.3. Zentral- und Ostafrika

In der Zentralafrikanischen Republik verüben Anhänger des ehemaligen Armeechefs François Bozizé am **16.3.03** einen Putsch.

Wie zwischen den Regierungen des Kongo und Ugandas vereinbart, beginnt Uganda am **7.5.03** seine Truppen aus der Nordostprovinz Ituri im Kongo abzuziehen. Danach eskalieren die Kämpfe zwischen den Volksgruppen der Hema und Lendu. Während Uganda die Lendu unterstützt, erhalten die Hema Hilfe aus Ruanda.

Ab dem **6.6.03** beginnt die EU ihre Operation Artemis. Mit der Entsendung der Eingreiftruppe unter französischer Führung sollen die Provinzhauptstadt Bunia in Ituri und die nähere Umgebung gesichert werden. Am **1.9.03** werden die Soldaten wieder abgezogen und 2.500 Soldaten der UN-Mission MONUC übernehmen die Kontrolle in Bunia.

Am **30.6.03** wird gemäß dem Friedensabkommen vom 2. April 2003 eine Regierung der Nationalen Einheit gebildet.

Ab dem **29.7.03** wird die UNO-Mission MONUC auf 10.800 Soldaten vergrößert.

Wie in dem Abkommen vom August 2000 vorgesehen, übernimmt der Hutu Domitien Ndayizeye am **1.5.03** das Präsidentenamt in Burundi vom Übergangspräsidenten Pierre Buyoya, einem Tutsi.

Im Friedensprozess einigen sich am **16.11.03** die Regierung und die größte Rebellenorganisation, der Nationalrat für die Verteidigung der Demokratie – Kräfte für die Verteidigung der Demokratie (CNDD-FDD) in der tansanischen Hauptstadt Dar es Salaam auf ein Abkommen. Darin sind ein dauerhafter Waffenstillstand, eine Abrüstung, die Demobilisierung der Guerilla und deren Integration in die Armee sowie eine Regierungsbeteiligung der Hutu-Milizen und die zukünftige Machtverteilung zwischen der Hutu-Mehrheit und der Tutsi-Minderheit geregelt. Nur noch die kleinere Hutu-Miliz der Nationalen Befreiungskräfte (FNL) lehnt das Abkommen ab. Friedenstruppen der Afrikanischen Union (AU) sollen den Friedensprozess mit absichern. Anfang Januar beginnt die Demobilisierung und Rückführung von burundischen Hutu-Milizen aus dem Kongo.

In einem Referendum vom **27.5.03** stimmt die Mehrheit der Wähler von Ruanda dem Verfassungsentwurf der Regierung zu.

Bei den ersten Präsidentschaftswahlen in Ruanda nach dem Völkermord von 1994 erhält Paul Kagame am **25.8.03** 95,1 Prozent der Stimmen, während der zweitplatzierte Faustin Twagiramungu lediglich 3,6 Prozent der Stimmen erreicht.

Nachdem durch das Friedensabkommen im Kongo die kongolesische Regie-

rung ihre Unterstützung der gegen die ruandische Regierung kämpfenden Rebellen der Befreiungsfront von Ruanda (FDLR) aufgegeben hat, stellt sich ihr Führer Paul Rwarakabije am **16.11.03** den ruandischen Behörden.

Im seit 1983 andauernden Bürgerkrieg im Sudan wurde im Oktober 2002 ein Waffenstillstand geschlossen. In den Friedensverhandlungen zwischen der Regierung und der Guerilla der Sudanesischen Volksbefreiungsarmee (SPLA) einigen sich die Konfliktparteien am **25.9.03** auf ein Abkommen, in dem die Integration der Guerilla in eine nationale Armee und ein Referendum über die Sezession des Südens nach sechs Jahren vorgesehen sind.

Am **21.12.03** erzielen die Konfliktparteien einen wichtigen Durchbruch. Sie einigen sich auf die paritätische Verteilung der

Öleinnahmen aus der Förderung im Süden des Landes.

In der westlichen Grenzregion Darfur bricht im Februar 2003 ein neuer Konflikt aus. Die dortigen Rebellen kämpfen um Autonomie und eine verbesserte Förderung der vernachlässigten Region durch die Zentralregierung.

Die Konfliktparteien in Darfur einigen sich am **8.4.04** auf einen 45-tägigen Waffenstillstand.

Unter kenianischer Vermittlung verabschieden Vertreter der provisorischen Übergangsregierung Somalias sowie der wichtigsten Warlords am **29.1.04** ein Abkommen über die Bildung eines nationalen Parlaments. Darin sollen die vier großen Clans sowie kleinere Clans jeweils paritätisch vertreten sein.

### 3.4. Südliches Afrika

Im Zuge des seit 2002 andauernden Friedensprozesses in Angola erklärt die Regierung am **27.6.03** die Demobilisierung der etwa 100.000 Kämpfer der UNITA-Rebellen für abgeschlossen.

Um einem Ausschluss zuvorzukommen, tritt Simbabwe am **12.12.03** auf der Gipfelkonferenz aus dem Commonwealth aus.

Unter Vermittlung der Afrikanischen Union unterzeichnen die Konfliktparteien auf den Komoren im Verfassungs- und Regionalkonflikt am **1.12.03** ein Abkommen (*Reconciliation Accord*), in dem die Abhaltung von Wahlen und eine Regelung für das umstrittene Machtgefüge sowie die Verteilung von Ressourcen zwischen Zentralregierung und drei halbautonomen Inseln geregelt wird.

## 4. Asien und Ozeanien

Die Entspannung zwischen den Atom-mächten Indien und Pakistan, die Annähe-rung zwischen Indien und China sowie die

Konflikte um die Nuklearrüstung von Nord-korea und dem Iran sind bedeutsame Ent-wicklungen in der Region.

### 4.1. ASEAN, SAARC

Auf dem Treffen der Südostasiatischen Ge-meinschaft (ASEAN) vom **7.–8.10.03** auf Bali vereinbaren die zehn Mitgliedsstaaten im so genannten Bali Concord II, bis 2020 einen gemeinsamen Binnenmarkt nach dem Beispiel der EU schaffen zu wollen.

Auf der zwölften Gipfelkonferenz der

Südasiatischen Vereinigung für die regio-nale Zusammenarbeit (SAARC) vereinba-ren die sieben Mitgliedsstaaten (Indien, Pa-kistan, Bangladesch, Sri Lanka, Nepal, Ma-lediven, Bhutan) im pakistanischen Islama-bad die Schaffung einer Freihandelszone (Safta) bis zum Jahr 2006.

### 4.2. Mittel- und Südasien

Anlässlich einer Regierungsinitiative zur Privatisierung der Universitäten brechen am **10.6.03** im Iran Studentenunruhen aus. Die tagelangen Demonstrationen richten sich sowohl gegen konservative als auch gegen reformorientierte Parteien und Poli-tiker.

Nachdem die iranische Regierung er-klärt hat, das Programm zur Anreicherung von Uran fortzuführen, setzt die Interna-tionale Atomenergiebehörde (IAEA) dem Land eine Frist, bis zum **31.10.03** nachzu-weisen, dass es nicht an der Entwicklung von Atomwaffen arbeitet.

Am **18.12.03** unterzeichnet der Iran in Wien das Zusatzabkommen zum Atomwaf-fensperrvertrag. Dadurch werden der IAEA umfangreiche und unangekündigte Kon-trollen in iranischen Nuklearanlagen er-möglicht.

Am **26.1.04** lehnt der Wächterrat die Gesetzesvorlage des Parlaments zur Ände-rung des Wahlrechts ab, nach der sein Ein-fluss geschmälert worden wäre.

Im Vorfeld der Parlamentswahl lehnt der konservative Wächterrat fast 3.000, meist liberale und reformorientierte Kandi-daten, ab. Trotz der Wiederzulassung von etwa 300 Kandidaten bleibt die Mehrzahl der Reformler bei ihrem Boykott des Parla-ments. Die Wahlen finden trotz eines Auf-rufs zum Boykott am **20.2.04** statt. Nach offiziellen Angaben verfügen danach die Konservativen über die absolute Mehrheit der Sitze.

Während die unter UNO-Mandat agie-rende ISAF-Truppe, die ab August 2003 von der NATO geführt wird, auf die Hauptstadt Kabul und Kunduz beschränkt bleibt, operieren US-amerikanische und britische Truppen weiterhin im afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet im Kampf ge-gen Al Qaida und die Taliban.

In Kabul tritt am **12.12.03** die große Ratsversammlung (Loya Jirga) zusammen. Am **4.1.04** verabschieden die 500 Vertreter eine neue Verfassung für Afghanistan. Da-

nach ist Afghanistan eine Islamische Republik mit einem an der US-Verfassung orientierten Präsidialsystem.

Am **6.1.04** übernimmt ein deutsches Kontingent von 200 SoldatInnen die Aufgaben der US-Amerikaner im nordafghanischen Kunduz. Der deutsche Bundestag hatte dafür am **13.10.03** ein auf ein Jahr befristetes Mandat erteilt.

Am **21.3.04** wird Mirwais Sadeq, der Minister für zivile Luftfahrt und Tourismus, beim einem Raketenangriff getötet.

Am **1.4.04** einigen sich die Teilnehmer der zweitägigen Afghanistan-Konferenz in Berlin auf zusätzliche Finanz- und Militärhilfen für die Regierung Karzai. Bis 2008 sollen insgesamt neun Milliarden US-Dollar aufgewendet werden. Die afghanische Regierung verpflichtet sich, vor allem die Entwaffnung und Wiedereingliederung der Milizen der regionalen Kriegsherren weiterzuführen und den Drogenanbau und handel zu bekämpfen.

In dem seit 1996 in Nepal andauernden Bürgerkrieg zwischen der Regierung und Kämpfern der Kommunistischen Partei Nepals (CPN-UML), finden im April und im Juli ergebnislose Gespräche statt.

Am **27.7.03** beenden die Rebellen ihren im Januar ausgerufenen Waffenstillstand, worauf die Regierung den Ausnahmezustand verhängt.

Am **15.12.03** beginnen Einheiten der Armee von Bhutan eine so genannte Schlussoffensive, um die im Land agierenden indischen Separatisten zu vertreiben. Obgleich zahlreiche Lager der Rebellen zerstört werden, kann die Armee keine militärische Entscheidung erzwingen.

Zwischen Indien und Pakistan setzt im seit 1949 andauernden Konflikt um Kaschmir im April 2003 eine Entspannung

ein, als der indische Ministerpräsident Atal Behari Vajpayee Pakistan die "Hand der Freundschaft" reicht. Beide Länder nehmen am **2.5.03** wieder diplomatische Beziehungen auf und öffnen grenzüberschreitende Verkehrsverbindungen. Die diplomatischen Beziehungen waren nach einem Terroranschlag auf das indische Parlament in Dehli im Dezember 2001 abgebrochen worden.

Nachdem die pakistanische Regierung ankündigt, ab dem **24.11.03** die Waffen entlang der Kontrolllinie in Kaschmir ruhen zu lassen, erklärt sich auch Indien zu einem Waffenstillstand bereit.

Am **21.12.03** verzichtet Pakistan erstmals auf die Forderung eines Referendums über den politischen Status Indisch-Kaschmirs als Teil einer Friedenslösung.

Die indische Regierung erklärt am **19.1.04** allerdings, entlang der Waffenstillstandslinie in Kaschmir einen Zaun bauen zu wollen, um ein weiteres Eindringen moslemischer Rebellen aus Pakistan zu unterbinden.

Vertreter der Hurriyat Allparteienkonferenz (APHC), des Dachverbands mehrerer kaschmirischer Separatisten, treffen sich am **22.1.04** erstmals mit der indischen Regierung zu Gesprächen über den Konflikt in Indisch-Kaschmir. Indien zeigt dabei auch erstmals die Bereitschaft, über den politischen Status der Provinz zu reden. Beide Seiten verständigen sich auf einen Gewaltverzicht. Laskhar-E Toiba, die größte Widerstandsgruppe, boykottiert jedoch die Gespräche.

Die indische Regierung erklärt am **26.6.03** 22 Geberländern, dass die bestehenden Hilfsprogramme nach ihrem Auslaufen nicht mehr verlängert würden. Indien wolle kein Bittsteller mehr sein. Die Geberländer könnten in Zukunft nur noch mit Nichtregierungsorganisationen zusammenarbeiten.

Am **14.12.03** entgeht der pakistanische Präsident Pervez Musharraf einem Bombenanschlag in Rawalpindi.

Auch am **26.12.03** überlebt er einen Selbstmordanschlag unverletzt.

Auf Sri Lanka kündigt die Führung der tamilischen Befreiungstiger (LTTE) am **21.4.03** die seit 2002 unter norwegischer Vermittlung andauernden Friedensgespräche mit der Regierung auf, nachdem eines ihrer Schiffe von der Armee versenkt worden ist. Dennoch bleibt der Waffenstillstand bestehen. Die wichtigsten zu Grunde liegenden Konfliktfelder sind die Entwaffnung der Guerilla, die von der Armee eingerichteten Hochsicherheitszonen und die Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen während des Krieges.

### 4.3. Ostasien

Der indische Premierminister Atal Behari Vajpayee hält sich vom **22.–27.6.03** in China auf. In einer gemeinsamen Verlautbarung erklären beide Seiten, sich nicht mehr als Feinde zu betrachten, die Grenzfragen zu lösen und die wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen auszubauen. Während Indien Tibet als integralen Bestandteil Chinas anerkennt, erkennt China die Angliederung Sikkims durch Indien an.

Bei den Präsidentschaftswahlen in Taiwan am **20.3.04** erhält der Amtsinhaber Chen Shui-bian 50,1 Prozent der Stimmen. Lien Chan erreicht 30.000 Stimmen weniger und kommt auf 49,9 Prozent. Am Vortag war Chen bei einem Attentat, dessen Umstände ungeklärt sind, verletzt worden. Nach massiven Protesten und der Nichtanerkennung des Ergebnisses durch den unterlegenen Lien, sollen die Stimmzettel noch einmal ausgezählt werden.

Ende Oktober bricht ein Machtkampf zwischen der Präsidentin Chandrika Kumaratunga und Premierminister Ranil Wickremesinghe aus, der den Friedensprozess weiter belastet. Die Präsidentin wirft dem Premierminister vor, zu viele Konzessionen an die LTTE zu machen.

Am **8.2.04** löst die Präsidentin das Parlament vorzeitig auf.

Bei den vorgezogenen Neuwahlen am **4.4.04** erreicht das die Präsidentin stützende Wahlbündnis mit 46 Prozent fast die absolute Mehrheit. Die regierende Koalition des Premierministers gewinnt 38 Prozent. Damit ist der Machtkampf zugunsten der Präsidentin entschieden.

Die Spaltung innerhalb der LTTE führt am **9.4.04** erstmals zu Kämpfen zwischen Einheiten der rivalisierenden Fraktionen.

Am **9.6.03** gibt die nordkoreanische Regierung offiziell bekannt, ein Atomwaffenprogramm zu verfolgen.

Nachdem sich Nordkorea am **1.8.03** zu Gesprächen über sein Atomprogramm bereit erklärt hat, findet im August eine erste Runde der so genannten Sechsergespräche zwischen Nord- und Südkorea, den USA, Japan, Russland und China statt.

US-Präsident George W. Bush lehnt am **10.12.03** das Angebot Nordkoreas, gegen Energielieferungen und weitere Zugeständnisse sein Atomwaffenprogramm einzufrieren, als unzureichend ab. Die nordkoreanische Regierung besteht auf einer förmlichen Nichtangriffsgarantie und Gegenleistungen für die Einstellung des Programms. Die US-Regierung fordert zunächst die Einstellung des Programms und will erst danach Gegenleistungen und eine allgemeine Sicherheitsgarantie gewähren.

Am **2.1.04** besucht eine fünfköpfige in-

offizielle US-Delegation die nordkoreanische Atomanlage Jongbyon.

Am **29.2.04** wird die zweite Runde der Sechsergespräche beendet. Die Teilnehmer können keine Einigung über Art und Umfang einer möglichen Einfrierung des nordkoreanischen Atomwaffenprogramms erzielen.

Auf der philippinischen Insel Mindanao dauert der Konflikt mit den Rebellen der Moro Islamischen Befreiungsfront (MILF) an. Nach einer gescheiterten Sommeroffen-

sive der Armee unterzeichnet die Regierung mit den Rebellen am **18.7.03** ein Waffenstillstandsabkommen.

Im japanischen Unterhaus wird am **4.7.03** ein Gesetz verabschiedet, das Truppenentsendungen ermöglicht. Kampfeteiligungen bleiben jedoch verboten. Die Regierung beginnt – erstmals nach dem Zweiten Weltkrieg – am **26.12.03** mit der Entsendung von Truppen. Etwa 1.000 Soldaten sollen im Südirak stationiert werden.

#### 4.4. Südostasien und Ozeanien

Nach dem Scheitern des Friedensvertrags vom Dezember 2002 in dem seit 28 Jahren andauernden Guerillakampf in der Provinz Aceh an der Nordspitze Sumatras, stellt die indonesische Regierung am **11.5.03** ein Ultimatum an die Guerilla, die Waffen abzugeben und die im Friedensvertrag vorgesehene Autonomie zu akzeptieren. Trotz der Vermittlungsbemühungen der USA, der EU und Japans bleibt das Ultimatum unbeantwortet.

Daraufhin verhängt die indonesische Präsidentin Megawati Sukarnoputri am **19.5.03** das Kriegerrecht über Aceh. Die Armee rückt gleichzeitig mit über 30.000 Soldaten gegen die etwa 5.000 Kämpfer der Bewegung Freies Aceh (GAM) vor.

Das Militärregime in Myanmar lässt am **31.5.03** die Oppositionsführerin und Nobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi und zahlreiche weitere oppositionelle Politiker erneut verhaften. Büros der oppositionellen Nationalen Liga für Demokratie (NLD), die mit Kyi die letzten freien Wahlen von 1990 gewonnen hat, werden ebenso geschlossen wie Universitäten und Schulen. Daraufhin erlässt die US-Regierung weitere Sanktio-

nen gegen das Land, vor allem ein Importverbot und die Möglichkeit, birmanisches Vermögen in den USA einzufrieren.

Nachdem im Dezember ein provisorischer Waffenstillstand erreicht werden konnte, beginnen am **17.1.04** in der birmanischen Hauptstadt Rangoon Gespräche zur Beendigung des gewaltsamen Konflikts mit der Guerillaorganisation der Karen Nationalunion (KNU), die seit Ende der 40er Jahre für einen eigenen Staat kämpft.

Am **8.1.04** bestätigt die Regierung Thailands erstmals den Beginn eines Aufstands in den thailändischen Südpunkten unter der dort lebenden moslemischen Mehrheit.

Am **24.7.03** beginnen australische Militär- und Polizeieinheiten mit einer Intervention auf den Salomonen. Sie werden unterstützt von Kräften aus Neuseeland, Papua-Neuguinea, Fidschi und Tonga. Ziel ist die Wiederherstellung von "law and order" in dem kleinen Inselstaat. Die Salomonen waren von 1998 bis 2000 Schauplatz eines innerstaatlichen Krieges gewesen, der zwar durch einen Waffenstillstand hatte be-

endet werden können, aber zu einem weitgehenden Zerfall staatlicher Strukturen und des staatlichen Gewaltmonopols geführt hat.

Die salomonische Regierung sieht sich außer Stande, der rivalisierenden Milizen und krimineller Banden Herr zu werden. Die australisch geführten Interventions-

kräfte entwaffnen diese Milizen und Banden, ohne dass es zu nennenswertem Widerstand kommt. Zahlreiche Milizenführer und hohe salomonische Polizeioffiziere, die sich den rivalisierenden Gruppen angeschlossen haben, werden verhaftet. Bis Jahresende können Ruhe und Ordnung weitgehend wieder hergestellt werden.

## 5. Amerika

Die Umstürze in Bolivien und auf Haiti sind wichtige Entwicklungen in dieser Region.

### 5.1. OAS, Mercosur, Rio-Gruppe

Auf dem Gipfeltreffen der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) vom **12.–13.1.04** im mexikanischen Monterrey werden entgegen den Wünschen der USA nur allgemeine Absichtserklärungen zum Ausbau des Freihandels, zur Bekämpfung von Korruption und Armut auf dem amerikanischen Kontinent und zu der Forderung nach einer Demokratisierung Kubas gefasst.

Die vier Mercosur-Staaten Brasilien, Argentinien, Uruguay und Paraguay versuchen auf dem Gipfeltreffen am **20.6.03** den gemeinsamen Markt wiederzubeleben. Es wird ein Handelsabkommen mit Indien geschlossen und an die EU und die USA appelliert, die Agrarsubventionen abzubauen und mehr Agrarimporte zuzulassen.

Am **25.8.03** schließen die Mercosur-Staaten mit Peru ein Assoziierungsabkommen. Damit kann das Land mehr als 600 Produkte und Güter zollfrei in die Mitgliedsstaaten exportieren.

Die Staatschefs von 19 lateinamerikanischen Ländern, der sogenannten Rio-Gruppe, treffen sich vom **24.–25.5.03** im peruanischen Cusco. Zentrale Themen des Treffens sind der Konflikt in Kolumbien, die Auseinandersetzung um einen bolivianischen Meereszugang, sowie die Forderung nach einer Demokratisierung des Weltsicherheitsrats.

### 5.2. Nordamerika

Das US-Repräsentantenhaus bewilligt am **7.11.03** die von Präsident George W. Bush geforderten 87,5 Milliarden US-Dollar für die Truppen im Irak und in Afghanistan.

Das US-Verteidigungsministerium veröffentlicht am **10.12.03** eine Erklärung,

wonach Firmen aus Staaten der Irak-Kriegsgegner, namentlich deutsche, französische, kanadische und russische, von Aufträgen für den Wiederaufbau des Irak ausgeschlossen sind. Begründet wird die Maß-



nahme mit dem "Schutz der grundlegenden Sicherheitsinteressen der USA".

Am **14.12.03** gibt die US-Regierung bekannt, dass sich kanadische Firmen doch an Ausschreibungen für Aufträge im Irak beteiligen dürfen.

US-Präsident George W. Bush unterzeichnet am **14.12.03** ein Sanktionsgesetz gegen Syrien. Die politischen und wirtschaftlichen Strafmaßnahmen sollen die Beendigung der syrischen Unterstützung für libanesischen Terrorgruppen und den Verzicht des Landes auf die Entwicklung von Massenvernichtungswaffen erzwingen.

Am **11.2.04** lässt die US-Regierung doch Bewerber aus Ländern von Kriegsgegnern bei Aufträgen für den Wiederauf-

bau des Irak zu. Ausgenommen bleibt der Bausektor.

US-Präsident George W. Bush macht in einer Grundsatzrede vom **12.2.04** mehrere Vorschläge zur nuklearen Rüstungskontrolle. Darin fordert er unter anderem Exportbeschränkungen für zivile Nukleartechnologie, Änderungen bei der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA), die Sicherung alter Atomwaffen zu verbessern und die internationalen Kontrollen zu verstärken.

Die US-Regierung beschließt am **27.2.04**, dass die Armee ab 2010 nur noch Landminen mit einer automatischen Deaktivierung verwenden darf.

### 5.3. Mittelamerika und Karibik

Anfang **November 2003** werden in Haiti die von der OAS vorgesehenen Parlamentswahlen abgesagt. Seither regiert der durch eine US-Intervention 1994 wieder eingesetzte Präsident Jean-Bertrand Aristide per Dekret.

Anlässlich der Feiern zur 200jährigen Unabhängigkeit kommt es am **3.1.04** in der Hauptstadt Port-au-Prince zu gewaltsamen Unruhen und Demonstrationen.

Am **9.1.04** beginnt ein Generalstreik mit dem Ziel, den Präsidenten zu stürzen. Am **12.1.04** wird das Parlament vom Präsidenten aufgelöst.

Am **20.1.04** finden in Haiti erneut Demonstrationen statt. Neben der gewaltfrei agierenden politischen Opposition unter der Dachorganisation Demokratische Konvergenz (CD), beginnen ehemalige Armeeangehörige, kriminelle Banden, sowie Milizen, die teils zuvor Aristide als Schlägertruppe gegen die Opposition unterstützten, am **5.2.04** in Gonaïve einen Aufstand.

Da Aristide nach 1994 die Armee aufgelöst hat, stehen ihm nur etwa 5.000 Polizisten und Schlägertruppe, die so genannten Chimères, aus seiner Lavalas-Partei zur Verfügung. Nachdem die Milizen den gesamten Norden des Landes besetzt haben und bis an die Hauptstadt vorgedrungen sind und namentlich die USA und Frankreich Druck auf den Präsidenten ausgeübt haben, tritt Aristide am **1.3.04** zurück und flieht in die Zentralafrikanische Republik.

Nach einem Sicherheitsratsbeschluss der UNO, rückt ab dem **3.3.04** eine internationale Friedenstruppe in Haiti ein.

Am **28.12.03** wird Oscar Berger, der Kandidat dreier konservativer Parteien, in einer Stichwahl mit 56 Prozent der Stimmen zum neuen Präsidenten Guatemalas gewählt. Alvaro Colom, der Gegenkandidat des Mitte-Links-Bündnisses, erreicht 44 Prozent.

## 5.4. Südamerika

Bei den Präsidentschaftswahlen in Paraguay vom **27.4.03** wird Oscar Nicanor Duarte, der Vertreter der seit 1948 regierenden National-Republikanischen Assoziation/Colorado-Partei (ANR), mit 37 Prozent der Stimmen gewählt. Julio César Ranco von der Liberalen Partei (PLRA) erhält 24 Prozent der Stimmen.

Bei der ersten Runde der Präsidentschaftswahlen in Argentinien erreicht Nestor Kirchner am **27.4.03** hinter dem ehemaligen Präsidenten Carlos Menem (24 Prozent) mit 22 Prozent den zweiten Platz. Nach dem Verzicht Menems auf eine Stichwahl wird Kirchner am **25.5.03** zum neuen Präsidenten vereidigt.

Nachdem Argentinien erklärt hat, nur 25 Prozent der privaten Auslandsschulden bedienen zu wollen, unterbreitet die argentinische Regierung den privaten Gläubigern im September 2003 ein Umschuldungsangebot für die seit zwei Jahren nicht mehr bedienten 81 Milliarden US-Dollar.

Am **25.10.03** beschließen Argentinien und Brasilien den Konsens von Buenos Aires, nach dem die Rückzahlung der Auslandsschulden von der sozialen Lage in den Ländern abhängig gemacht werden soll.

Nach schweren Auseinandersetzungen mit Demonstrationen, Protesten, Blockaden und Streiks, verhängt der peruanische Präsident Alejandro Toledo am **28.5.03** über große Teile des Landes für 30 Tage den Ausnahmezustand.

Nach einem Aufruf zur Wiederaufnahme des Volkskriegs am **12.6.03** von verbliebenen Kadern des Leuchtenden Pfades (Sendero Luminoso) verüben Guerilleros wieder vermehrt Anschläge.

Im Konflikt zwischen dem venezolanischen Präsidenten Hugo Chavez, der versucht, die so genannte Bolivarianische Revolution durchzusetzen, und der Opposition, die ihn zum vorzeitigen Rücktritt zwingen will, einigen sich Regierung und Opposition am **29.5.03** auf ein Abkommen. Darin verpflichten sich beide Seiten den Konflikt friedlich zu beenden. Präsident Chavez erklärt sich weiter bereit, sich nach der Hälfte seiner Amtszeit einem Referendum zu stellen.

Am **3.3.04** lehnt der Nationale Wahlrat das von der Opposition angestrebte Referendum über die Absetzung des Präsidenten wegen einer zu geringen Unterschriftenzahl ab.

In Bolivien brechen im **September 2003** schwere Unruhen mit Massenprotesten aus, und es kommt zu einer Blockade der Hauptstadt. Anlass ist der von der Regierung vorgesehene Bau einer Pipeline zum Export von Erdgas in die USA. Nachdem Präsident Sanchez de Lozada Armeeeinheiten einsetzt, wird er am **17.10.03** gestürzt und flieht in die USA. Sein Nachfolger wird Vizepräsident Carlos Mesa.

Im andauernden Bürgerkrieg in Kolumbien schließen die in den Vereinigten Selbstverteidigungskräften Kolumbiens (AUC) zusammengeschlossenen Paramilitärs am **15.7.03** mit der Regierung ein Abkommen, in dem sie sich zur Entwaffnung von Teilen der Gruppen bis zum Ende des Jahres 2005 verpflichten.

Am **26.10.03** verliert Kolumbiens Präsident Alvaro Uribe ein Referendum, mit dem er das politische System reformieren und Einsparungen im Haushalt durchsetzen will, wegen der zu geringen Wahlbeteili-

gung von weniger als 25 Prozent, obwohl die Vorschläge von den Wählern überwiegend gebilligt werden.

Die Selbstentwaffnung und Wiedereingliederung der AUC in die Zivilgesellschaft beginnt am **26.11.03**.

Die ecuadorianische Regierung von

Präsident Lucio Gutiérrez erlebt am **24.11.03** eine schwere Krise. Dem Präsidenten wird vorgeworfen, seinen Wahlkampf des vergangenen Jahres mit Drogengeldern finanziert zu haben. Einige Regierungsmitglieder sollen auch über Kontakte zu Drogenhändlern verfügen.

## 6. Internationale Organisationen

### 6.1. Vereinte Nationen

Am **14.5.03** beschließt der UN-Sicherheitsrat die Entsendung einer Beobachtermission in die Elfenbeinküste.

Der UN-Sicherheitsrat verabschiedet am **22.5.03** die Irak-Resolution 1483. Darin werden die Verantwortung der Besatzungsmächte, das Recht des Irak auf eine selbstbestimmte Zukunft mit der Kontrolle über die eigenen Ressourcen, eine maßgebliche Rolle für die UNO beim Wiederaufbau und die Aufhebung der UN-Sanktionen mit Ausnahme der militärischen Aspekte festgeschrieben.

Der Internationale Gerichtshof (ICJ) entscheidet am **24.7.03** in einem Territorialkonflikt zwischen Malaysia und Singapur zugunsten von Malaysia.

Vor dem Hintergrund der Kämpfe zwischen Milizen der Hema und Lendu beschließt der UN-Sicherheitsrat am **30.5.03** mit der Resolution 1484 die Stationierung einer EU-Eingreiftruppe von 1.400 Soldaten unter französischem Kommando in der ostkongolesischen Stadt Bunia. Ergänzend zur laufenden UN-Mission MONUC hat sie ein umfangreiches Mandat und kann auch mit Waffengewalt die Zivilbevölkerung schützen.

Die USA kehren am **29.9.03** in die UNESCO zurück.

Der UN-Sicherheitsrat beschließt am **14.10.03**, das Mandat der etwa 5.500 Soldaten der ISAF-Truppe über Kabul hinaus auszudehnen. Der Auftrag, die Übergangsregierung, die UNO-Einrichtungen und Mitarbeiter, die Hilfsorganisationen sowie deren Mitarbeiter zu schützen, bleibt unverändert.

Am **16.10.03** ermächtigt der UN-Sicherheitsrat mit der Resolution 1511 eine "multinationale Truppe unter einheitlichem Kommando, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Stabilität im Irak beizutragen". Bis zur Einsetzung einer gewählten irakischen Regierung erhalten die Besatzungstruppen damit ein begrenztes Mandat.

Die Vollversammlung der UNO verabschiedet am **21.10.03** eine Resolution gegen die israelischen Sperranlagen in den besetzten Gebieten.

Der UN-Sicherheitsrat beschließt am **27.2.04**, 6.200 Blauhelm-Soldaten in die Elfenbeinküste zu entsenden.

Am **1.3.04** stimmt der Sicherheitsrat mit der Resolution 1529 für die Entsendung einer internationalen Friedenstruppe nach Haiti.

## 6.2. NATO

Auf der NATO-Frühjahrstagung in Madrid vom **4.–5.6.03** beschließen die Mitglieder die dauerhafte Übernahme der ISAF-Truppen in Afghanistan ab August 2004.

Am **11.8.03** übernimmt die NATO von Deutschland und den Niederlanden die Führung der internationalen Schutztruppe (ISAF) in Afghanistan. Dies ist der erste offizielle Einsatz des Bündnisses außerhalb Europas.

Die neue schnelle Eingreiftruppe

(NRF) führt am **20.11.03** in der türkischen Ägäis ihr erstes Manöver mit den drei Teilstreitkräften aus elf Staaten durch.

Der Niederländer Jaap De Hoop Scheffer übernimmt am **5.1.04** das Amt des Generalsekretärs vom scheidenden George Robertson.

Die sieben neuen Mitglieder Slowenien, Slowakei, Bulgarien, Rumänien, Litauen, Lettland und Estland werden am **2.4.04** in das Bündnis aufgenommen.

## 6.3. OSZE, G-8 Staaten

Auf dem Ministertreffen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vom **1.–2.12.03** im niederländischen Maastricht werden ein "Strategiedokument für die ökonomische und ökologische Dimension" sowie eine "OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im 21. Jahrhundert" verabschiedet.

Vom **1.–3.6.03** findet der Weltwirtschaftsgipfel der G-8 Staaten in Evian in Frankreich statt. Im Abschlussdokument werden der Wille zur Liberalisierung der Arbeits- und Kapitalmärkte und zu Refor-

men der sozialen Sicherungssysteme bekundet. Mit einem Aktionsplan für Corporate Governance sollen die Unternehmen an ihre sozialen und ökologischen Verpflichtungen gemahnt werden. Neben der Unterstützung der Initiative Neue Partnerschaft für Afrikanische Entwicklung (NEPAD) von Algerien, Ägypten, Nigeria, Senegal und Südafrika, werden auch Erleichterungen beim Zugang zu den Märkten der Industrienationen für die ärmsten Staaten und die Unterstützung beim Aufbau einer afrikanischen Friedenstruppe beschlossen.

## 7. Transnationaler Terrorismus

Vor dem Besuch des US-Außenministers Colin Powell, werden in der saudi-arabischen Hauptstadt Riad am **13.5.03** in Ausländervierteln drei Selbstmordanschläge verübt, bei denen 34 Personen getötet und etwa 200 verletzt werden. Im Zuge von Maßnahmen der Sicherheitskräfte werden zahlreiche Verdächtige festgenommen, oder bei Feuergefechten getötet.

Am **26.6.03** stellt sich Ali Abdul Rahman al-Ghamdi, der vermeintliche Chef der Al Qaida in Saudi-Arabien, den Behörden.

Am **17.5.03** werden in der marokkanischen Stadt Casablanca mehrere Bombenanschläge verübt, bei denen 43 Menschen getötet und etwa 100 verletzt werden. Für die Anschläge in beiden Städten wird Al Qaida verantwortlich gemacht.

Die Regierung Australiens verabschiedet am **25.6.03** ein Anti-Terror-Gesetz. Damit erhält der Geheimdienst erweiterte Vollmachten und Grundrechte der Bürger werden eingeschränkt.

Der deutsche Innenminister Otto Schily gibt am **1.7.03** an, dass seit Herbst 2001 von deutschen Behörden "182 Ermittlungsverfahren im Zusammenhang mit islamistischem Terrorismus eingeleitet worden seien".

Im Revisionsprozess gegen Mounir al Motassadeq, der am 18. Februar 2003 vom Oberlandesgericht Hamburg wegen Beihilfe zum Mord in 3.066 Fällen zu 15 Jahren Haft verurteilt worden war, hebt der Bundesgerichtshof am **4.3.04** das Urteil auf. Da der mutmaßliche Mittäter Ramzi Binalshib wegen der Weigerung der US-Behörden von der deutschen Justiz weder

befragt noch Vernehmungsprotokolle eingesehen werden konnten, sei die Beweisführung unzureichend und fehlerhaft gewesen. Motassadeq wird am **7.4.04** aus der Haft entlassen.

Der Marokkaner Abdelghani Mzoudi wird vom Hamburger Oberlandesgericht am **5.2.04** wegen Mangels an Beweisen freigesprochen. Er war wegen Beihilfe zu den Anschlägen vom 11. September angeklagt.

Die indonesische Jemaah Islamiah verübt am **5.8.03** einen Anschlag in Jakarta.

Die indonesische Regierung erlässt am **18.10.03** erweiterte Antiterror-Gesetze.

Am **2.1.04** wird der Kurde Mullah Krekar, der Gründer der Gruppe Ansar al Islam, in Oslo festgenommen. Ihm werden die Organisation von Selbstmordanschlägen im Nordirak und Verbindungen zu Al Qaida vorgeworfen.

In der pakistanischen Grenzregion Waziristan beginnen pakistanische Armeeeinheiten am **24.2.04** eine Offensive zur Ergreifung Osama Bin Ladens. Nach Angaben des pakistanischen Innenministers seien seit dem 11. September 2001 650 mutmaßliche Terroristen verhaftet worden.

Am **11.3.04** werden bei vier Anschlägen auf drei Bahnhöfen in Madrid 191 Menschen getötet und über 1.400 verletzt. In einer Videoaufnahme übernimmt eine Zelle der Al Qaida die Verantwortung.

Am **4.4.04** entziehen sich die beiden mutmaßlichen Anführer der Anschläge durch Selbsttötung der Verhaftung.

## 8. Internationaler Strafgerichtshof, Kriegsverbrecherprozesse, Wahrheitskommissionen

Nachdem das UN-Kriegsverbrechertribunal für Sierra Leone in der Hauptstadt Freetown am **16.3.03** seine Arbeit aufgenommen hat, wird Foday Sankoh, der ehemalige Führer der Rebellen der Revolutionären Vereinigten Front (RUF), als Erster angeklagt. Anfang Juni wird auch gegen den ehemaligen liberianischen Präsidenten Charles Taylor, der die RUF maßgeblich gefördert und unterstützt hat, Anklage erhoben.

Die kambodschanische Regierung und die UNO einigen sich am **6.6.03** auf einen Vertrag über die Einsetzung eines Tribunals zur Aufarbeitung des Völkermords unter den Roten Khmer.

Am **12.6.03** wird vom UN-Sicherheitsrat die Immunität von US-Blauhelmsoldaten gemäß der Resolution 1422 (2002) vor dem Internationalen Strafgerichtshof (ICC) in Den Haag um ein Jahr verlängert. Deutschland, Frankreich und Syrien enthalten sich der Stimme.

Der ICC nimmt mit der Vereidigung seiner Mitglieder am **16.6.03** die Arbeit auf. Das Statut des ICC wurde bislang von 90 Staaten ratifiziert. Nicht beteiligt sind unter anderem die USA, China und Israel.

Am **28.8.03** stellt die Kommission für Wahrheit und Versöhnung (CVR) in Peru ihren Abschlussbericht dem Präsidenten vor. Darin wird die Zahl der Opfer des Guerrillakriegs von 1980 bis 2000 mit knapp 70.000 angegeben. Etwa die Hälfte seien

dem Leuchtenden Pfad zuzurechnen, etwa 30 Prozent der Armee und 15 Prozent Todesschwadronen und Selbstverteidigungskomitees.

Am **3.12.03** wird Momir Nolić vom UN-Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag zu 27 Jahren Haft wegen Mordes bei der Eroberung von Srebrenica verurteilt.

Das Tribunal verurteilt den bosnisch-serbischen Major Dragan Obrenović, ebenfalls wegen Verbrechen in Srebrenica, am **10.12.03** zu 17 Jahren Haft.

Der ehemalige ruandische Bildungsminister Jean de Dieu Kamuhanda wird am **22.1.04** vom UN-Kriegsverbrechertribunal in Arusha wegen Völkermords und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu lebenslanger Haft verurteilt.

Am **11.3.04** stellen sich die kroatischen Generäle Mladen Markač und Ivan Čermak dem Tribunal in Den Haag. Ihnen werden Kriegsverbrechen an der serbischen Bevölkerung bei der Rückeroberung der Krajina im Herbst 1995 vorgeworfen. Die Kooperation mit dem Tribunal ist eine Bedingung für die von Kroatien angestrebte Integration in die europäischen Institutionen.

Am **31.3.04** wird der bosnische Serbe Darko Mrdja vom Tribunal zu 17 Jahren Haft wegen Beteiligung am Massenmord während des Bosnien-Krieges verurteilt.

## 9. Weltwirtschaft

Am **7.5.03** unterzeichnen die USA mit Singapur das erste Freihandelsabkommen mit einem asiatischen Staat.

Auf der Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation im mexikanischen Cancún vom **10.–14.9.03** formiert sich unter der Führung von China, Brasilien und Indien eine G-21-Gruppe von Entwicklungsländern. Sie fordern vor allem den Abbau von Exportsubventionen und Beihilfen im Agrarhandel der USA und der EU. Die Konferenz scheitert, da die USA und die EU sich weigern und auch die Entwicklungsländer Zugeständnisse beim Schutz von Investitionen, Handelserleichterungen und Wettbewerbsregelungen ablehnen.

Die GUS-Staaten Russland, Ukraine, Weißrussland und Kasachstan unterzeichnen am **19.9.03** ein Abkommen über die Bildung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums.

Nach einem Ultimatum der EU an die

USA vom **7.5.03** hebt US-Präsident George W. Bush am **4.12.03** die Schutzzölle auf Importstahl auf. Daraufhin ziehen die EU und Japan ihre Sanktionsdrohungen zurück.

Vom **16.–20.1.04** tagt im indischen Mumbai das vierte Weltsozialforum mit ca. 78.000 Teilnehmern aus 130 Ländern. Auf der Gegenveranstaltung zum Weltwirtschaftsforum in Davos steht die Kritik an der Politik der USA im Mittelpunkt.

Das Weltwirtschaftsforum tagt vom **21.–25.1.04** in Davos. Hauptthemen des Treffens sind die weltwirtschaftliche Entwicklung, der internationale Terrorismus und die Handelsprobleme zwischen den USA und der EU.

Die EU erhebt am **1.3.04** von der WTO genehmigte Strafzölle auf Importe aus den USA bis zu einer Höhe von vier Milliarden US-Dollar, nachdem die USA ein Urteil der WTO, bestimmte Exportsubventionen zu streichen, nicht umgesetzt haben.

**IV.**  
**Anhang**





## Abkürzungsverzeichnis

<b>ABC-Waffen</b>	Atomare, biologische und chemische Waffen
<b>ABM</b>	Anti-Ballistic Missile/Antiballistische Raketen
<b>AHDR</b>	Arab Human Development Report/Entwicklungsbericht über die arabischen Länder
<b>AKSE-Vertrag</b>	Angepasster KSE-Vertrag
<b>ATA</b>	Afghan Transitional Administration/Afghanische Übergangsregierung
<b>AU</b>	African Union/Afrikanische Union
<b>AWACS</b>	Airborne Warning and Control System/Luftgestütztes Frühwarn- und Aufklärungssystem (der NATO)
<b>BMZ</b>	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>Bürgerrechtspakt</b>	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966
<b>BWÜ</b>	Übereinkommen über biologische und toxische Waffen
<b>CDU</b>	Christlich-Demokratische Union
<b>CEDAW</b>	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women/Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
<b>CF</b>	Coalition Forces/Koalitions-Truppen (Irak)
<b>CIA</b>	Central Intelligence Agency/US-amerikanischer Geheimdienst
<b>CIFP</b>	Country Indicators for Foreign Policy/Länderbezogene Indikatoren für die Gestaltung der Außenpolitik der Carleton-Universität, Kanada
<b>CIMIC</b>	Civil-Military Cooperation/Zivil-Militärische Zusammenarbeit (NATO Konzeption und Praxis)
<b>COB</b>	Central Obrera Boliviana (Bolivianischer Gewerkschaftsdachverband)
<b>CPA</b>	Coalition Provisional Authority/US-Zivilverwaltung (Irak)
<b>CPAF</b>	Conflict and Policy Assessment Framework/Konflikt- und Politikbezogenes Analyseraster des Netherlands Institute of International Relations "Clingendael"
<b>CPN</b>	Conflict Prevention Network/Konfliktpräventions-Netzwerk
<b>CWÜ</b>	Chemiewaffenübereinkommen
<b>DAC</b>	Development Assistance Committee/Entwicklungsausschuss der OECD
<b>DAX</b>	Deutscher Aktienindex
<b>DAZA</b>	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit der Schweiz

<b>DDR</b>	Disarmament, Demobilization and Reintegration/Projekt der Vereinten Nationen zur Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Soldaten
<b>DRK</b>	Demokratische Republik Kongo
<b>EBRD</b>	European Bank for Reconstruction and Development/Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
<b>ECOWAS</b>	Economic Community of Westafrican States/Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten
<b>EED</b>	Evangelischer Entwicklungsdienst
<b>EKD</b>	Evangelische Kirche in Deutschland
<b>ESVP</b>	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EUPOL "Proxima"</b>	European Union Police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia "Proxima"/Polizeimission der Europäischen Union in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien "Proxima"
<b>EWL-CPN</b>	Early Warning List des Conflict Prevention Network/Frühwarnliste des Konfliktpräventions-Netzwerks
<b>FAST</b>	Früh-Analyse von Spannungen und Tatsachenermittlung
<b>FAZ</b>	Frankfurter Allgemeine Zeitung
<b>FEWER</b>	Forum on Early Warning and Early Response/Forum für Frühwarnung und rechtzeitige Reaktion
<b>FWS</b>	Frühwarnsysteme
<b>G8</b>	Group of 8/Gruppe der führenden Industriestaaten
<b>GASP</b>	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU
<b>GG</b>	Grundgesetz
<b>GIPT</b>	Gorleben International Peace Team/Internationales Friedens- und Menschenrechtsteam Gorleben
<b>III. GK</b>	III. Genfer Konvention vom 12.8.1949 über die Behandlung der Kriegsgefangenen
<b>GUS</b>	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
<b>GUUAM-Staaten</b>	Georgien, Ukraine, Usbekistan, Aserbajdschan und Moldova
<b>HEU</b>	Highly Enriched Uranium/hochangereichertes Uran
<b>IAEO</b>	Internationale Atomenergie-Organisation
<b>IBU</b>	Islamische Bewegung Usbekistans
<b>ICG</b>	International Crisis Group/Internationale Gruppe zur Krisen-Analyse
<b>IEMF</b>	Interim Emergency Multinational Force/ Multinationale Notfalltruppe für den Kongo
<b>IGH</b>	Internationaler Gerichtshof
<b>IKRK</b>	Internationales Komitee des Roten Kreuzes
<b>IOM</b>	International Organization of Migration/Internationale Organisation für Migration
<b>IPC</b>	Ituri Pacification Commission/Befriedungsrat für Ituri

<b>ISAF</b>	International Security Assistance Force/Internationale Schutztruppe in Afghanistan
<b>IWF</b>	Internationaler Währungsfond
<b>JAICA</b>	Japanische Entwicklungsbehörde
<b>KFOR</b>	Kosovo Force/Internationale Sicherheitstruppe im Kosovo unter Führung der NATO
<b>KPCS</b>	Kimberley Process Certification Scheme/Zertifizierungsmechanismus, der eine lückenlose Verfolgung von Diamanten von der Gewinnung bis zur Vermarktung erlauben soll.
<b>KPD</b>	Demokratische Partei Kurdistans
<b>KSE-Vertrag</b>	Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa
<b>KSZE</b>	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
<b>LTTE</b>	Liberation Tigers of Tamil Eelam/Befreiungstiger von Tamil Eelam (tamilische Guerilla in Sri Lanka)
<b>MAS</b>	Movimiento al Socialismo/Bewegung zum Sozialismus (Bolivien)
<b>MIP</b>	Movimiento Indígena Pachacutec/Indigene Bewegung Pachakuti (Bolivien)
<b>MONUC</b>	Mission de l'ONU en République Démocratique du Congo/UNO-Mission für den Kongo
<b>MOU</b>	Memorandum of Understanding (Sri Lanka)
<b>MVW</b>	Massenvernichtungswaffen
<b>NAM</b>	Non Aligned Movement/Bewegung der Blockfreien
<b>NATO</b>	North Atlantic Treaty Organization/Nordatlantische Allianz
<b>NGO</b>	Nongovernmental Organization/Nichtregierungsorganisation
<b>NPSIA</b>	Norman Paterson School of International Affairs
<b>NPT</b>	Nuclear Non-Proliferation Treaty/Vertrag über die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen
<b>NRF</b>	NATO Response Force/multinationale Eingreiftruppe der NATO für weltweite Einsätze
<b>NRO</b>	Nichtregierungsorganisation
<b>NSA</b>	National Security Agency/US-amerikanische Sicherheitsagentur
<b>NSC</b>	National Security Council/Nationaler Sicherheitsrat der USA
<b>NSG</b>	Nuclear Suppliers Group/Gruppe nuklearer Lieferländer
<b>NSS</b>	National Security Strategy/Nationale Sicherheitsstrategie der USA
<b>NVV</b>	Nichtverbreitungsvertrag – Vertrag über die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development/Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>OPCW</b>	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons/Organisation für das Verbot chemischer Waffen

<b>OSZE</b>	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
<b>PA</b>	Palestinian Authority/Palästinensische Autorität
<b>PCIA</b>	Peace and Conflict Impact Assessments/Konfliktspezifische Wirkungsbeobachtung
<b>PLO</b>	Palestinian Liberation Organization/Palästinensische Befreiungsorganisation
<b>PRS</b>	Poverty Reduction Strategy/Strategie zur Verringerung der Armut
<b>PRSP</b>	Poverty Reduction Strategy Paper/Strategiepapiere zur Verringerung der Armut
<b>PRT</b>	Provincial Reconstruction Team/gemischt militärisch-ziviles Wiederaufbauteam in ausgewählten afghanischen Provinzstädten
<b>PSI</b>	Proliferation Security Initiative/Initiative zur Sicherstellung der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen
<b>PUK</b>	Patriotische Union Kurdistans
<b>SFOR</b>	Stabilization Forces/Internationale Sicherheitstruppe in Bosnien-Herzegowina unter Führung der NATO
<b>SLFP</b>	Sri Lanka Freedom Party/Sri Lanka-Freiheitspartei
<b>SLMM</b>	Sri Lanka Monitoring Mission/norwegische Sri-Lankische Überwachungsmission
<b>SOZ</b>	Schanghai Organisation für Zusammenarbeit
<b>SPD</b>	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
<b>TK ZMZ Bw</b>	Teilkonzeption Zivil-Militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr
<b>TLE</b>	Treaty-Limited Equipment/vertraglich begrenztes Gerät
<b>UÇK</b>	Ushtria Clirimitore Kombetare/Befreiungsarmee des Kosovo
<b>UN</b>	United Nations/Vereinte Nationen
<b>UN-Konvention gegen Folter</b>	Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10.12.1984
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme/Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
<b>UNICEF</b>	United Nations Children's Fund/Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
<b>UNIFEM</b>	United Nations Development Fund for Women/Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für Frauen
<b>UNITA</b>	National Union for the Total Independence of Angola/Union für die totale Unabhängigkeit Angolas
<b>UNMIBH</b>	United Nations Mission in Bosnia and Hercegovina/Mission der Vereinten Nationen in Bosnien-Herzegowina
<b>UNMIK</b>	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo/Mission der Vereinten Nationen im Kosovo (mit <i>de facto</i> Regierungsbefugnissen)

<b>UNMOVIC</b>	United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission/Kommission der Vereinten Nationen zur Abrüstung von Massenvernichtungswaffen im Irak (Nachfolgeorganisation der UNSCOM)
<b>UNO</b>	United Nations Organisation/Organisation der Vereinten Nationen
<b>UNP</b>	United National Party/Vereinigte Nationalpartei (Sri Lanka)
<b>UNSCOM</b>	United Nations Special Commission/siehe UNMOVIC
<b>UNTAES</b>	United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium/Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen für Ostslawonien, die Baranja und Westsirmien
<b>US</b>	United States (of America)/Vereinigte Staaten (von Amerika)
<b>USA</b>	United States of America/Vereinigte Staaten von Amerika
<b>VENRO</b>	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.
<b>VN</b>	Vereinte Nationen
<b>VPR</b>	Verteidigungspolitische Richtlinien (des Bundesministers der Verteidigung) vom 21. Mai 2003
<b>VR China</b>	Volksrepublik China
<b>WTO</b>	World Trade Organization/Welthandelsorganisation
<b>ZFD</b>	Ziviler Friedensdienst
<b>ZFDID</b>	Ziviler Friedensdienst in Deutschland
<b>ZIVIK</b>	Projektbüro zivile Konfliktbearbeitung des Instituts für Auslandsbeziehungen
<b>ZMZ</b>	Zivil-Militärische Zusammenarbeit

## **Verzeichnis der Autorinnen und Autoren**

**Dr. Andrea Berg**, wissenschaftliche Mitarbeiterin am IFSH

**Prof. Dr. Michael Bothe**, Forschungsgruppenleiter bei der HSFK

**Dr. Michael Brzoska**, Leiter der Forschungsabteilung am BICC

**Vera Chrobok, M.A.**, wissenschaftliche Mitarbeiterin am BICC

**Dr. Hans-Georg Ehrhart**, wissenschaftlicher Referent am IFSH

**Dr. Hans-Michael Empell**, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der FEST

**Dr. Renée Ernst**, Abteilungsleiterin Projektmanagement am BICC

**Bettina Führmann, Dipl. Ök.**, wissenschaftliche Mitarbeiterin am INEF

**Prof. Dr. Hans-Joachim Gießmann**, stellvertretender wissenschaftlicher Direktor des IFSH

**Dr. Corinna Hauswedell**, Projektleiterin am BICC

**Dr. Andreas Heinemann-Grüder**, Projektleiter am BICC

**Dr. Margret Johannsen**, wissenschaftliche Mitarbeiterin am IFSH

**Dr. Anna Kreikemeyer**, wissenschaftliche Mitarbeiterin am IFSH

**Sabine Mannitz, M.A.**, wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der HSFK

**Dr. Bernhard Moltmann**, Projektleiter bei der HSFK

**Prof. Dr. Harald Müller**, Forschungsgruppenleiter und geschäftsführendes Vorstandsmitglied der HSFK

**Dr. Reinhard Mutz**, geschäftsführender wissenschaftlicher Direktor des IFSH

**Dr. Götz Neuneck**, wissenschaftlicher Referent am IFSH

**Wolf-Christian Paes, M.A.**, Projektleiter am BICC

**Tobias Pietz, M.A./M.P.S.**, wissenschaftlicher Mitarbeiter am BICC

**Delia Rahmonova-Schwarz, M.A.**, wissenschaftliche Mitarbeiterin am IFSH

**Dr. Ulrich Ratsch**, wissenschaftlicher Referent und stellvertretender Leiter der FEST

**Dieter Reinhardt, Dipl.-Pol.**, wissenschaftlicher Mitarbeiter am INEF

**Katja Rüb, Dipl.-Pol.**, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der TU Kaiserslautern

- Hardi Schindler**, M.A., externer wissenschaftlicher Mitarbeiter an der FEST
- Dr. Hans-Joachim Schmidt**, wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der HSFK
- Dr. Bruno Schoch**, Projektleiter bei der HSFK
- Dr. Hans-Joachim Spanger**, Projektleiter bei der HSFK
- Angelika Spelten, Dipl.-Pol.**, wissenschaftliche Mitarbeiterin am INEF und Teammitglied in der Gruppe Friedensentwicklung (FriEnt)
- Dr. Thorsten Stodiek**, wissenschaftlicher Mitarbeiter am IFSH
- Mirjam Weiberg**, wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der HSFK
- Dr. Christoph Weller**, wissenschaftlicher Geschäftsführer des INEF
- Prof. Dr. Jürgen Wilzewski**, Professor für Internationale Politik an der TU Kaiserslautern
- Dr. Simone Wisotzki**, wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der HSFK
- Jonas Wolff**, Dipl.-Pol., Doktorand bei der HSFK
- Prof. Dr. Herbert Wulf**, wissenschaftlicher Mitarbeiter am BICC
- Dr. Wolfgang Zellner**, stellvertretender wissenschaftlicher Direktor des IFSH



## **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-Essen (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 (HSFK)  
Leimenrode 29  
60322 Frankfurt/Main  
Tel.: 069 / 959104-0  
Fax: 069 / 558481  
schoch@hsfk.de  
<http://www.hsfk.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>