

Inhalt

Vorwort	v
Stellungnahme der Herausgeberinnen und Herausgeber: Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen	1
Wie beenden wir Kriege?	3
Afghanistan und Pakistan als friedenspolitische Kernaufgaben	6
Ansätze einer neuen Irakpolitik	9
Kein Frieden in Sicht: Der israelisch-palästinensische Konflikt	11
Krieg in einem gescheiterten Staat: Demokratische Republik Kongo	14
Der Sudan zwischen Friedensabkommen und neuem Krieg	15
Zwiespältige Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise	17
Die Chance der Regierung Obama nutzen	20
Abrüstung und Rüstungskontrolle wiederbeleben	22
Das schwierige Verhältnis zu Russland	25
1. Wie beenden wir Kriege?	31
1.1. „The Decisive Battle is for the People’s Minds“ – Der Wandel des Krieges: Folgerungen für die Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik <i>Jochen Hippler</i>	32
1.2. Wege aus dem Krieg – Historische Perspektiven <i>Jost Dülffer</i>	48
1.3. Kriegsbeendigung in Afghanistan? Konsequenzen für das deutsche Engagement <i>Michael Brzoska und Hans-Georg Ehrhart</i>	60
1.4. Ende in Sicht? Das sinkende Gewaltniveau im Irakkrieg und die Chancen einer dauerhaften Stabilisierung <i>Jochen Hippler</i>	73

INHALT

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

INHALT

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

Vorwort

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Die Herausgeber

**Stellungnahme der Herausgeberinnen
und Herausgeber:**

**Aktuelle Entwicklungen und
Empfehlungen**

STELLUNGNAHME

Wie beenden wir Kriege?

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

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

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

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

**Kriege
realistischer
analysieren**

**Militärische
Möglichkeiten
nicht über-
schätzen**

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

**Bürgernehe
Staatlichkeit
stärken**

Allerdings reicht es nicht, der „militärischen Sicherheit“ einfach „Entwicklung“ zur Seite zu stellen. Gewiss sind eine bessere Versorgung der Bevölkerung und der Aufbau von Infrastruktur ebenso von Vorteil wie humanitäre Hilfe, doch tragen sie – für sich genommen – nicht viel mehr zur Beendigung von Kriegen bei als die Verstärkung militärischer Kräfte. Militärische und entwicklungspolitische Maßnahmen sind strategisch nicht entscheidend, um einen innergesellschaftlichen Krieg zu beenden. Sie wirken nur, wenn sie Teil der Bildung funktionierender staatlicher, halbstaatlicher und gesellschaftlicher Regelungsmechanismen (*Governance*) sind. Bürgernehe Staatlichkeit muss – wo möglich – mit gesellschaftlichen *Governance*-Strukturen verknüpft werden und von der Hauptstadt bis in die Dörfer reichen, um die Bevölkerung für sich zu gewinnen. Der Ansatz muss also darin bestehen, solche Regelungsmechanismen, besonders Rechtswesen und Polizei, aufzubauen, sowie Entwicklungszusammenarbeit und Sicherheitspolitik in den Dienst solcherart gelingender Staatlichkeit zu stellen.

STELLUNGNAHME

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

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

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

**Kriegs-
gegnern
Sicherheit
garantieren**

**Nachbar-
staaten
einbeziehen**

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

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

*Afghanistan und Pakistan als friedenspolitische
Kernaufgaben*

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

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

STELLUNGNAHME

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

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

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

**Staatliche
Basis-
strukturen
stärken**

**Verhand-
lungen mit
Umgestal-
tung
verbinden**

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

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

**Pakistan ins
Zentrum
rücken**

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

**Rechtsstaat
stärken**

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

STELLUNGNAHME

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

**Politikdialog
mit
Pakistan
intensivieren**

Ansätze einer neuen Irakpolitik

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

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

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

**Ziviles
Engagement
im Irak
rasch
ausweiten**

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

**Regionen
einbeziehen**

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

**Nachbar-
schaftliche
Dialoge
fördern**

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

Kein Frieden in Sicht: Der israelisch-palästinensische Konflikt

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

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

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

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

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

**Druck auf
Konflikt-
parteien
ausüben**

**Hamas
integrieren**

**Unterstützung
für Einheits-
regierung
signalisieren**

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

STELLUNGNAHME

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

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

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

**Regierung
Obama
entlasten**

**Siedlungs-
bau
stoppen**

**Syrien und
Iran
einbeziehen**

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

*Krieg in einem gescheiterten Staat:
Demokratische Republik Kongo*

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

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

STELLUNGNAHME

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

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

Der Sudan zwischen Friedensabkommen und neuem Krieg

Das „Umfassende Friedensabkommen“ zwischen dem Norden und Süden Sudans beendete 2005 einen zwanzigjährigen Krieg mit zwei Millionen Toten, indem es eine gemeinsame Regierung

**MONUC
muss un-
parteilich
agieren**

**Inter-
nationalen
Straf-
gerichtshof
einschalten**

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

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

**Friedens-
abkommen
retten**

**Staats-
strukturen
im Süden
unterstützen**

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

STELLUNGNAHME

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

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

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

**Sudan-
Beauftragten
ernennen**

Zwiespältige Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise

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

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

**(Re-)
Migration
nicht
fördern**

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

**Entwick-
lungshilfe
aufstocken**

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

**Arbeits-
migranten
schützen**

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

STELLUNGNAHME

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

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

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

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

**Aushöhlung
von Staat-
lichkeit
verhindern**

**Zusammen-
hang von
Krise und
Gewalt
erforschen**

**Weltwirt-
schaft
reformieren**

genmaßnahmen entwickeln zu können. Entsprechende Projekte bedürfen der Förderung.

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

Die Chance der Regierung Obama nutzen

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

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

STELLUNGNAHME

die Europäer einstellen, wenn die transatlantischen Gemeinsamkeiten wiederbelebt werden.

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

**Alleingänge
beenden**

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

**Neuen
Multilate-
ralismus
unterstützen**

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

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

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

Abrüstung und Rüstungskontrolle wiederbeleben

**Nicht-
verbreitung
durch
Abrüstung
fördern**

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

STELLUNGNAHME

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

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

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

NVV retten

**Nukleare
Abrüstungs-
politik der
EU
erarbeiten**

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

**Atomwaffen
aus
Deutschland
abziehen**

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

**Auf
atomaren
Ersteinsatz
verzichten**

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

**AKSE-
Vertrag
ratifizieren**

STELLUNGNAHME

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

Das schwierige Verhältnis zu Russland

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

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

**Gemeinsame
Sicherheit
organisieren**

**OSZE re-
vitalisieren**

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

**Neue
Krisen-
instrumente
entwickeln**

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

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

STELLUNGNAHME

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

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

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

**Rüstungs-
kontrolle
voran-
treiben**

**Russland
einbinden**