

**Stellungnahme der Herausgeber und
Herausgeberinnen:**

**Aktuelle Entwicklungen und
Empfehlungen**

Schwerpunkt: Europa – Friedensprojekt am Ende?

Vor hundert Jahren riss der Erste Weltkrieg Europa in einen Abgrund von Tod und Zerstörung. Dem sinnlosen Sterben in den Schützengräben folgten Revolutionen und Bürgerkriege. Nazi-Deutschland schließlich wollte die Ergebnisse des Ersten Weltkrieges revidieren und brach, von Eroberungs- und Vernichtungswillen getrieben, einen neuen Krieg vom Zaun, der die Schrecken des vorigen bei Weitem übertraf.

Nach 1945 unternahm Europa einen neuen Anlauf zu einer Friedensordnung. Der westliche Teil Deutschlands wurde in den Kreis der Demokratien eingebunden. Die bipolare Konstellation des Ost-West-Konflikts bescherte den Westeuropäern ein „goldenes Zeitalter“ (Eric J. Hobsbawm) von Frieden, Freiheit und wachsendem Wohlstand. Die europäische Integration verhinderte Kriege zwischen Mitgliedstaaten und baute nationalistische Feindbilder ab. Mit dem Ende des Kalten Krieges und der späteren Osterweiterung erhielt die Europäische Union einen zusätzlichen Schub. Dennoch bleibt sie in mehrfacher Hinsicht ein Projekt: Es gilt, sie gegen alle Tendenzen zur Renationalisierung zu festigen und ihr Demokratiedefizit abzubauen. Zudem gibt es bis heute keine *gemeinsame* Sicherheit für den ganzen Kontinent, was sich in der gegenwärtigen Ukraine-Krise besonders dramatisch zeigt.

**Integration
sichert
Frieden**

1. Die EU und der Konflikt in der Ukraine: eine überraschende Wiederkehr traditioneller Großmachtpolitik

Der Kriegsausbruch vor hundert Jahren sorgt für hohe Aufmerksamkeit. Die Literatur dazu boomt, alte Kontroversen über Ursachen und Kriegsschuld kehren wieder. Der Hype übertrifft das für derlei Gedächtnisjahre übliche Interesse. Hat er damit zu tun, dass jetzt die Kriegsschuld Deutschlands relativiert werden soll? Oder verrät er die bange Frage, ob ein großer Krieg in Europa heute doch nicht ganz so undenkbar ist, wie wir gerne annehmen?

**Debatte
über
August
1914**

**1990 „neues
Zeitalter“**

Nach Ende des Kalten Krieges verkündete der KSZE-Gipfel vom November 1990 euphorisch: „Europa befreit sich vom Erbe der Vergangenheit. (...) In Europa bricht ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit an.“ Zwar brachten Kriege auf dem Balkan Völkermord und Massenvertreibungen zurück. Doch gelang es schließlich, den nationalistischen Furor, der mit Terror und „ethnischen Säuberungen“ staatliche und ethnische Grenzen zur Deckung bringen wollte, zu unterbinden. Die Wiederkehr traditioneller Großmachtpolitik im Streit um die Ukraine und der von Moskau arrangierte Anschluss der Krim an die Russische Föderation demonstrieren einmal mehr, wie weit wir noch von einer internationalen Ordnung entfernt sind, die auf Recht und multilateralen Regelwerken beruht. Ist das Friedensprojekt Europa am Ende?

**EU von
außen
attraktiv**

Die Finanzkrise hat die großen ökonomischen und politischen Disparitäten in der EU offenbart und die Europa-Euphorie stark gedämpft. Das bietet Nationalisten und Rechtsextremen fruchtbaren Boden, ihre Ideologien zu verbreiten. In ganz anderem Licht erstrahlt die EU von außen gesehen. Für die Nachbarn haben die goldenen Sterne auf blauem Grund ihren Glanz nicht verloren. Davon zeugt das im letzten Jahr von der EU vermittelte Abkommen zwischen Serbien und dem Kosovo, das beiden den Weg in die Union ebnen soll – eine De-facto-Anerkennung des Kosovos durch Belgrad, 25 Jahre lang undenkbar. Auch in der im 20. Jahrhundert schwer malträtierten Ukraine verbanden viele Hoffnungen mit der Orientierung auf die EU. Die Protestbewegung entzündete sich daran, dass Staatspräsident Viktor Janukowitsch im November 2013 entschied, das Assoziierungsabkommen mit der EU nicht zu unterzeichnen. Vielen Ukrainern dient die EU als Projektionsfläche. Wohlstand, Bürgerrechte und Rechtsstaatlichkeit erscheinen ihnen als Alternative zu maroder Wirtschaft, Klientelismus und Kleptokratie. Gleichwohl handelte die EU unklug, als sie – ebenso wie Russland – die Ukraine faktisch vor ein Entweder-Oder stellte. Dass Janukowitsch dem Druck aus Moskau nachgab, empfanden viele Ukrainer als Kottau. Ihre Proteste stellten die Legitimität der Regierung infrage und entwandten ihr mit dem Euromaidan die Kontrolle über den öffentlichen Raum. Bald ging es um weit mehr als um das Assoziierungsabkommen. Versuche, den Protest mit Gewalt zu unter-

**Fatales
Entweder-
Oder**

STELLUNGNAHME

drücken, ließen ihn erst recht anschwellen, bis er, von westlichen Politikern bestärkt, sich schließlich in einen Aufstand gegen das korrupte und autoritäre Regime verwandelte. Die überwiegende Mehrheit der Demonstranten kämpfte für eine demokratische und freiheitliche Ukraine, allerdings waren von Anfang an auch extremistische Kräfte wie die ultranationalistische Partei *Swoboda* und der faschistische „Rechte Sektor“ auf dem Maidan mit dabei.

Ein im Februar 2014 von den Außenministern Deutschlands, Polens und Frankreichs in Kiew vermittelter Kompromiss zwischen Regierung und Opposition kam zu spät. Janukowitsch stimmte vorgezogenen Präsidentschaftswahlen im Rahmen eines wiederhergestellten parlamentarischen Regierungssystems zu, verlor dann aber seine Machtbasis im Parlament und im Sicherheitsapparat und floh nach Russland.

Der Anschluss der Krim an Russland

Wladimir Putin denunzierte die gesamte Revolutionsregierung als faschistisch und verkündete, nun gelte es, die Russischsprachigen in der Ukraine zu schützen. Sogenannte Selbstverteidigungskräfte auf der Krim verlangten den Anschluss an Russland. Am 16. März wurde ein Pseudoreferendum abgehalten. Weder die Beteiligung noch das Ergebnis lassen sich überprüfen und die offiziellen Zahlen sind nicht glaubhaft. Es ist aber davon auszugehen, dass die Mehrheit der Bevölkerung auf der Krim das Ergebnis guthieß. OSZE-Beobachter waren nicht zugelassen, wohl aber waren russische Soldaten zugegen. Am folgenden Tag erkannte Russland die Krim als unabhängigen Staat an und nahm sie in die Russische Föderation auf. Die UN-Generalversammlung erklärte am 27. März mit 100 gegen 11 Stimmen (bei 58 Enthaltungen) das Referendum – und damit auch die Änderung des Status der Krim – für ungültig. Sie berief sich auf die UN-Charta und die KSZE-Schlussakte von Helsinki, die es verbieten, bestehende Staatsgrenzen mit Gewalt zu verändern, sowie auf das Budapester Memorandum von 1994, in dem Russland, die USA und Großbritannien der Ukraine, Belarus und Kasachstan als Gegenleistung dafür, dass alle dort stationierten vormals sowjetischen Atomwaffen nach Russland verlegt wurden, ausdrücklich zusicherten, ihre territoriale Integrität zu respektieren.

**Euromaidan:
von Protesten
zum Aufstand**

**Vermittlung
kam zu spät**

**Pseudorefe-
rendum auf
der Krim**

*Putins Kurswechsel***Wandel der russischen Außenpolitik**

Der Tenor von Putins Reden hat sich verändert. War er früher von *gemeinsamen* demokratischen Werten ausgegangen, die Russland auf seine eigene Weise umsetzen wollte, so rekurriert er nun zusehends auf „traditionelle Werte“, Religion und die nationale Geschichte Russlands. Er bezieht offensiv Stellung gegen Demokratie und Liberalismus, die er der Heuchelei zeihet und als Synonym für Verweichlichung, Dekadenz und Homosexualität schmäht. Die „Eurasische Union“ ist als autoritäres Gegenprojekt zur EU gedacht. Sie soll die unabhängigen Staaten, die aus dem Zerfall der Sowjetunion hervorgegangen sind, in ein von Russland dominiertes Bündnissystem verwandeln. Wenn dieser Plan das Drehbuch für die künftige Außenpolitik sein sollte, ist eine neuerliche Konfrontation vorgezeichnet.

Ablenkung von innenpolitischen Krisen

Wir beteiligen uns nicht am Rätselraten über die Welt, in der Putin lebt. Die Dämonisierung seiner Person bewerten wir allerdings mit Henry Kissinger als „ein Alibi für die Abwesenheit von Politik“. Wir gehen davon aus, dass Putin Kosten und Nutzen seines Handelns genau abwägt. Er packt Gelegenheiten beim Schopf, um sich als charismatischen Führer und Russland als Gegenmacht zum Westen zu inszenieren. Damit lenkt er auch von innenpolitischen Problemen ab. Nach den Präsidentschaftswahlen im März 2012 war es in Russland zu den größten Massenprotesten in der jüngeren Geschichte gekommen. Sie speisten sich aus der Empörung über Wahlmanipulationen und über die umstrittene Rochade von Staatspräsident und Ministerpräsident an der Staatsspitze. Der Kreml reagierte mit Autoritarismus und Repression, schränkte die Meinungsfreiheit ein und reideologisierte die russische Geschichte und Außenpolitik. Aber auch im Kreml weiß man, dass die in der Ukraine losgetretene Lawine nur schwer zu kontrollieren ist – das spricht dafür, dass auch Russland an Schadensbegrenzung interessiert ist.

Was fehlt: eine gemeinsame Sicherheitsarchitektur für Europa

Europa hat vom August 1914 gelernt: Niemand erwägt ernsthaft, Russland militärisch anzugreifen, obwohl erste Rufe nach *Containment* und Aufrüstung zu vernehmen sind. Seit dem Zusam-

STELLUNGNAHME

menbruch des Warschauer Pakts befindet sich der Westen in einer Zwickmühle: Einerseits wollte er sich dem legitimen Willen der Mittel- und Südosteuropäer, in die europäischen und transatlantischen Institutionen aufgenommen zu werden, nicht verschließen, zumal das seinen Interessen entgegenkam. Andererseits wollte der Westen Russland nicht brüskieren, um dessen erhoffte demokratische Transformation nicht zu erschweren. Wir haben dieses Dilemma immer wieder thematisiert und kontrovers diskutiert (vgl. Friedensgutachten 1997). Der Politik gelang es nicht, es aufzulösen. Mehr noch: Mit ihrem Raketenabwehrsystem schuf die NATO eine zusätzliche Barriere auf dem Weg zur gemeinsamen Sicherheit. Konzepte für eine gesamteuropäische Sicherheitsarchitektur unter Einschluss Russlands hat es durchaus gegeben, doch ließ man sie ungenutzt. Die im Epochenumbuch von 1989 bis 1991 geborene Vision einer umfassenden euro-atlantischen Sicherheitsgemeinschaft blieb ebenso Utopie wie Michail Gorbatschows „gemeinsames Haus Europa“.

Deshalb empfand Russland die Osterweiterung der NATO und auch der EU als Ausgreifen des Westens an seine Grenzen. Trotz NATO-Russland-Rat und Verzicht der NATO, „substanzielle“ Kampfverbände oder gar Nuklearwaffen in den neuen Mitgliedstaaten zu stationieren, hat es der Kreml nie verwunden, dass er zwar mit am Tisch sitzen, aber nicht wie im UN-Sicherheitsrat mitentscheiden darf. Er fragt nicht, warum seine ehemaligen Satelliten in die NATO drängten, sondern ist fixiert auf die Perzeption einer westlichen Expansion, die Russland einschnüren und schwächen will.

Es gilt nun, einer Neuauflage des Kalten Krieges entgegenzuwirken. Tatsächlich könnte die Ukraine-Krise zu einer neuen Phase der Aufrüstung in Europa führen. Schweden hat bereits eine massive Steigerung seiner Militärausgaben in den nächsten Jahren angekündigt. Wir halten dieses Signal für den falschen Weg. Dialog und Kooperation mit Russland bleiben unabdingbar, sei es für die europäische Sicherheit, sei es, um die Ukraine zu stabilisieren, sei es, um andere Regionalkonflikte zu befrieden bzw. zu verhindern. Wir hoffen, dass Demokratisierungsforderungen auch in Russland früher oder später wieder lauter werden. Doch vorerst befindet sich Putin auf dem Zenit seiner Macht und Popularität. Der Westen sollte das nicht dadurch unterstüt-

**Dilemma
westlicher
Osteuropa-
politik**

**Russland
fühlt sich
zurück-
gesetzt**

**Keine neue
Aufrüstung**

zen, dass er einen Regimewechsel von außen zu forcieren sucht – und zwar unbeschadet aller notwendigen Kritik an autokratischer Repression.

Ukraine – was tun?

**Genf: ein
erster
Lichtblick**

Das Genfer Treffen der Außenminister Russlands, der Ukraine, der USA und der EU-Außenbeauftragten im April 2014 war insofern ein Lichtblick, als Russland erstmals mit der neuen Regierung der Ukraine verhandelte. Sie vereinbarten, der Eskalation Einhalt zu gebieten. Das gelang nicht, und die Situation in der Ukraine bleibt brandgefährlich. Um sie zu entschärfen, schlagen wir vor:

Die OSZE sollte nicht nur mit kurzfristigen Missionen, sondern *kontinuierlich aus der Ukraine berichten*, um Propaganda und Hetze auf beiden Seiten entgegenzutreten. Sie kann mit ihrer Erfahrung die Voraussetzungen für freie und faire Wahlen verbessern, die eine neue Regierung legitimieren. Wir werten es als ein Zeichen der Hoffnung, dass Putin nach einem Gespräch mit dem OSZE-Vorsitzenden Didier Burkhalter die Wahlen vom 25. Mai 2014 als „Schritt in die richtige Richtung“ bezeichnet hat. Sofern daraus eine Regierung hervorgeht, die das ganze Land repräsentiert, kann sie den zentrifugalen Kräften entgegenwirken. Damit die OSZE zur Deeskalation und Transparenz beitragen kann, müssen sich ihre Beobachter frei bewegen können. Nicht nur Russland, auch der Westen hat die OSZE marginalisiert, indem er einseitig auf die NATO und „Koalitionen der Willigen“ setzte. Das ist zu korrigieren. Wir kritisieren, dass der OSZE-Haushalt seit zehn Jahren kontinuierlich schrumpft, und wir halten es für erforderlich, die OSZE häufiger als Akteur „ins Feld zu führen“ – v.a. auch dann, wenn es um Konfliktverhütung und Krisenbearbeitung geht, wozu sie eine Reihe von Instrumenten entwickelt hat. Der OSZE-Vorsitzende gehört in künftigen erweiterten Genf-II-Runden mit an den Tisch.

**Revitalisie-
rung der
OSZE**

Vorrangiges Ziel muss *die Beendigung der Gewalt und die Wiederherstellung der teilweise kollabierten Ukraine* sein. Das Land braucht ein staatliches Gewaltmonopol, Milizen und gewalttätige Banden sind zu entwaffnen. Die OSZE – die einzige gesamteuropäische Sicherheitsorganisation – wäre auf solche Aufgaben vorbereitet, benötigte aber das Vertrauen aller Betei-

**Gewaltmo-
nopol und
nationale
Integration**

STELLUNGNAHME

ligten. In den letzten 23 Jahren haben Politiker in Kiew regionale Differenzen vertieft und kaum etwas für eine nationale Integration unternommen. Eine neue, von einem neuen Parlament gewählte Regierung muss glaubhaft machen, dass sie auch die Interessen der Bevölkerung im Osten vertritt. Dass das Parlament in Kiew unmittelbar nach dem Umsturz den Gebrauch der russischen Sprache einschränken wollte, setzte das falsche Signal. Auch Vorschläge für eine NATO-Mitgliedschaft oder für ein Verbot russischer Fernsehkanäle schüren Misstrauen. Wer die Bevölkerung für sich gewinnen will, darf nicht Panzer schicken und den Waffeneinsatz als „Anti-Terror-Kampf“ rechtfertigen, sondern muss zügig politische Partizipation und handfeste ökonomische Perspektiven in Aussicht stellen. Die Loyalität der ukrainischen Bürger zu ihrem korrupten Staatswesen ist denkbar gering. Je länger Chaos und Faustrecht herrschen, desto mehr wächst der Wunsch nach einer starken Hand.

Die nationale Integration und die Verfassungsdebatte müssen nach Möglichkeit alle Regionen einschließen – indes wird das *fait accompli* der von Russland einverleibten Krim kaum rückgängig zu machen sein. Von vorrangiger Dringlichkeit ist jetzt die Einrichtung Runder Tische auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Sie sind ein geeignetes Mittel für die Beendigung der Gewalt und lassen sich schnell realisieren. Alle politischen Kräfte sollten in diese Dialoge eingebunden werden, einschließlich der Separatisten. Sinnvoll wäre auch, Anhänger der „Partei der Regionen“ an einer breiten Regierungskoalition zu beteiligen. Die erforderliche nationale Inklusion könnten außerdem eine Dezentralisierung staatlicher Funktionen, ein Zweikammersystem und ein Minderheitenschutz bewirken. OSZE, Europarat und EU können dazu ihre seit 1989 gemachten Erfahrungen anbieten.

Wir plädieren für die *explizite Absage an einen NATO-Beitritt der Ukraine*. Ein solcher würde den Konflikt gefährlich in jene militärische Dimension rücken, die niemand im Westen will. Zudem wäre er ein Affront, der alle Hoffnungen auf Moskaus Kooperation bei der Stabilisierung der Ukraine zunichte machte. Eine polarisierende Entscheidung zwischen Russland und der NATO würde die vordringliche innenpolitische Integration der Ukraine erschweren bzw. sogar verhindern.

**Runde
Tische und
Dezentrali-
sierung**

**Absage an
NATO-
Beitritt**

**Kontakt-
gruppe
P5+3**

Es kommt darauf an, jede weitere Vertiefung der inneren Spaltung des Landes zu verhindern. Das Ziel muss umgekehrt eine *Ukraine als verbindende Brücke zwischen EU und Russland* sein. Das erfordert ein hohes Maß an nationaler Inklusion, die ein breiter internationaler Konsens erleichtern würde. Wir empfehlen deshalb der Bundesregierung, sich über Genf II hinaus für eine Kontaktgruppe aus den fünf Ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrats plus Ukraine, Polen und Deutschland (P5+3) einzusetzen.

**Friedens-
potenzial
der Kirchen
nutzen**

Notwendig ist zugleich die *Förderung des Dialogs auf zivilgesellschaftlicher Ebene*. Die Kirchen beispielsweise haben großen Einfluss, auch auf die Politik, den sie – über ihre konfessionellen Grenzen hinweg – nutzen sollten, um gemeinsam zum Frieden aufzurufen. Mit der Konferenz Europäischer Kirchen existiert dafür bereits eine etablierte Struktur. Zudem sollten transnational agierende NGOs wie „Religionen für den Frieden“ aktiv werden und solche Bemühungen unterstützen.

EU und Russland – wie weiter?

**Recht bedarf
seiner Durch-
setzung**

Russland setzt sich im Stil traditioneller Großmachtpolitik über multilaterale Vereinbarungen hinweg. Es schafft damit gefährliche Präzedenzfälle und beschädigt die internationale Ordnung. Die Kritik an der völkerrechtswidrigen Eingliederung der Krim in die Russische Föderation fiel allerdings glaubhafter aus, wenn die tonangebenden Staaten des Westens in den letzten Jahren selbst weniger oft gegen das Völkerrecht verstoßen hätten. Dennoch kann man die im Namen historischer Zugehörigkeiten betriebene Machtpolitik nicht einfach hinnehmen. „Wandernde Grenzen“ (Joseph Roth) in Europa haben genug Elend angerichtet. Eine Doktrin, die Russischsprachige im Ausland offensiv „schützen“ will, betreibt eine fatale Ethnisierung der Außenpolitik. Die Staatengemeinschaft muss sich gegen den Rekurs auf solche „historischen“ ebenso wie auf ethnisch motivierte „Rechte“ zur Wehr setzen. Militärische Drohungen und Aufrüstung taugen dazu wenig. Die Kunst liegt also darin, Putin die Konsequenzen seiner Politik glaubhaft zu verdeutlichen und zugleich gemeinsam mit ihm einen Weg aus der Krise zu finden, bevor die Konfliktdynamik vollends außer Kontrolle gerät.

STELLUNGNAHME

Das ist politisch nicht einfach umzusetzen, hier sind Alternativen gefragt. Die Hoffnung, dass sich Russland in absehbarer Zeit zu einer Demokratie westlichen Stils entwickeln wird, dürfte trügen. Es gibt keinen Kompass für eine neue Russlandpolitik. Russland militärisch entgegenzutreten, schließt die EU mit Recht aus. Wirtschaftliche Sanktionen sind insofern problematisch, als sie meistens die Falschen treffen und zudem, wenn überhaupt, erst mittelfristig die erwünschte Wirkung zeitigen, ganz abgesehen davon, dass sie auch eigenen Interessen zuwiderlaufen können. Die UNO als Hüterin des Völkerrechts ist handlungsunfähig, weil Russland sie im Sicherheitsrat mit seinem Veto blockiert.

Was verbleibt also an möglichen Strategien? Kann die NATO mit *Containment* verhindern, dass der Anschluss der Krim Schule macht? Wäre eine Art Finnlandisierung der Ukraine, Georgiens und Weißrusslands erstrebenswert? Gibt es jetzt noch Aussichten auf eine Sicherheitspartnerschaft mit Russland? Ließe sie sich im Rahmen einer revitalisierten OSZE organisieren? Oder könnte die in den frühen 1990er Jahren diskutierte Europäische Sicherheitsgemeinschaft ein zukunftsfähiger Vorschlag sein? Gibt der „Wandel durch Annäherung“ aus der alten Entspannungspolitik unter den veränderten Bedingungen noch etwas her?

Die EU hat sich für Sanktionen ausgesprochen. Die ersten Maßnahmen fielen moderat aus. Der EU-Gipfel in Brüssel hat die dritte Stufe von Wirtschaftssanktionen für den Fall angekündigt, dass Russland in der Ostukraine militärisch eingreift oder die Wahlen vom 25. Mai sabotiert. Solche Sanktionen können einen Dialog mit Russland erschweren, wenn nicht gar unmöglich machen. Das Heikle daran ist zudem, dass harte Sanktionen die Rezession in Russland beschleunigen und auch in Russland ukrainische Verhältnisse erzeugen könnten. Es gibt aber auch andere Optionen:

Wenig Aufhebens wird meist um Rüstungskoooperation gemacht. Empörend, dass der Rüstungskonzern Rheinmetall „Mulino“, ein modernes Gefechtsübungszentrum mit *Hightech*-Simulationsmöglichkeiten, in Russland baut. Es bedurfte erst der Krim-Krise, um „Mulino“ zu stoppen. Frankreich will die russische Marine mit zwei Helikopterträgern beliefern. Zwischen 2008 und 2012 bezog Russland Militärgüter aus der EU im Wert von 925 Millionen Euro, vornehmlich aus Frankreich, Deutsch-

**Welche
Strategie?**

**Sanktionen
riskant**

**Waffen-
embargo**

land und Italien. Damit muss jetzt Schluss sein. Wir fordern die Einstellung der aktuellen Großgeschäfte und *ein umfassendes Waffenembargo* der EU gegen Russland. Generell sollte es zum Standard werden, Waffen nicht in autokratische Staaten oder Krisengebiete zu liefern.

**Dialog
aufrecht-
erhalten**

Die von der deutschen Politik lange hochgehaltene „Modernisierungspartnerschaft“ mit Russland ist unter den veränderten Bedingungen zur Fata Morgana geworden. Auf Gesprächsforen wie den „Petersburger Dialog“ und andere zu verzichten, wäre gleichwohl in Zeiten angespannter Beziehungen unklug. Gerade jetzt sollten sie ihren Nutzen und ihre Belastbarkeit unter Beweis stellen. Die Gespräche über die Raketenabwehr kurzerhand abzubrechen, war das verkehrte Signal – zumal nach dem Interimsabkommen der USA mit Iran über dessen Nuklearprogramm vom November 2013, das ein historischer Durchbruch werden könnte. Nachdem die Partnerschaftsrhetorik an Kraft verloren hat, sind Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle wieder zu intensivieren.

**Eingefrorene
Konflikte
bearbeiten**

Die EU hätte spätestens seit dem russisch-georgischen Krieg 2008 alle Anstrengungen unternehmen müssen, den Konflikt um die Provinzen Südossetien und Abchasien gemeinsam mit Georgien und Russland zu bearbeiten. Da zu befürchten steht, dass künftig weitere „eingefrorene Konflikte“ wie in Transnistrien und Berg Karabach auftauen könnten, ist es mit „Aussitzen“ nicht getan.

**Ziel der
Regierungs-
koalition**

2. Europäische Armee und Polizeikräfte

Addiert man die Streitkräfte aller 28 Mitgliedstaaten, stehen in der EU nahezu 1,6 Millionen Soldaten unter Waffen, mehr als in den USA oder Russland, nur übertroffen von China. Die Truppen operieren zwar häufig als Teile multi- oder internationaler Kontingente, aber Unterhalt, Training, Beschaffung und Führung ist Sache der Mitgliedstaaten. Die großen deutschen Parteien wollen das ändern. Sie haben sich in ihren Programmen eine europäische Armee auf die Fahnen geschrieben. Auch im Koalitionsvertrag heißt es: „Wir streben einen immer engeren Verbund der europäischen Streitkräfte an, der sich zu einer parlamentarisch kontrollierten europäischen Armee weiterentwickeln kann.“ Doch jen-

STELLUNGNAHME

seits dieser Bekenntnisse herrscht Schweigen. Die Ablösung der national organisierten Streitkräfte durch eine europäische Armee ist indes kein politischer Selbstläufer. Eine Diskussion darüber findet in der Politik und in den Medien kaum statt. Das muss sich ändern. Dazu will unsere in zwei Beiträgen ausgetragene Kontroverse anregen. Sie ist ausdrücklich nicht als Antwort auf die Ukraine-Krise misszuverstehen.

**Diskussion
erforderlich**

Für und Wider eine europäische Armee

Für eine europäische Armee lassen sich folgende Argumente anführen:

1. In Washington hat sich ein Generationswechsel vollzogen, überzeugte Transatlantiker haben inzwischen Seltenheitswert. Motiviert vom Aufstieg Chinas und Indiens zu *Global Players* haben die USA längst einen Schwenk nach Asien vollzogen und engagieren sich an der Seite asiatischer Mittel-mächte im Bestreben, das Gewicht Chinas einzugrenzen. Das amerikanische Engagement im Vorderen Orient und in Nordafrika lässt nach. Dies bedeutet *volens nolens* „mehr Verantwortung“ für die Europäer, die von Krisen und Konflikten in ihrer Nachbarschaft unmittelbar tangiert sind. Da die europäischen Einzelstaaten damit überfordert sind, könnten gemeinsame Streitkräfte Stabilisierungsaufgaben übernehmen.
2. Eine robuste europäische Teilnahme an UN-Operationen würde deren Effektivität und Legitimität auf globaler ebenso wie auf regionaler Ebene verbessern. Gemeinsame Streitkräfte verleihen der EU die Fähigkeit, dem Recht und dem Multilateralismus, für die sie eintritt, Geltung zu verschaffen. Darüber hinaus ist eine europäische Armee ein Mittel, um militärischen Interventionen in ihrer weiteren Nachbarschaft den Ruch neokolonialer Interessenpflege und Machtentfaltung zu nehmen. Gemeinsame Streitkräfte zwingen Regierungen, den Vorrang politischer Abstimmung gegenüber dem Militärischen sicherzustellen.
3. Es ist zwanzig Jahre her seit dem Völkermord in Ruanda, als keine der handlungsfähigen Mächte sich zum Eingreifen veranlasst sah, die UNO untätig blieb und die Appelle des Kommandeurs der UN-Truppen ungehört verhallten. Zur Abwehr

**Mehr
europäische
Verantwortung**

**Multilate-
ralismus
stärken**

**Responsi-
bility to
Protect**

von Massenverbrechen benötigt die UNO gemäß dem Prinzip der internationalen Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*) u.a. geeignete Streitkräfte. Auch Europa sollte entsprechende Ressourcen bereitstellen. Eine europäische Armee ist für solche Eingriffe gerade wegen des möglichen Missbrauchs humanitärer Notlagen für nationale Interessenpolitik besser geeignet als nationale Streitkräfte.

**Größtes
Abrüstungs-
projekt**

4. Schließlich lassen sich handfeste *ökonomische* Gründe ins Feld führen. Die nationale Organisation der Streitkräfte in Europa ist teuer. Sie bewirkt die Multiplikation des Finanzbedarfs bei Unterhalt, Ausrüstung und Einsatz der Streitkräfte. Wozu brauchen die EU-Staaten 19 verschiedene Truppentransporter und 14 Typen von Kampfpanzern? In Zeiten schrumpfender Verteidigungsetats führen kostspielige Mehrfachstrukturen dazu, dass die EU-Staaten nicht mehr alle benötigten militärischen Fähigkeiten für internationale Einsätze aufbringen können. Sie sollten der Verschwendung ein Ende machen und ihre Finanzmittel effizienter einsetzen. Von den insgesamt 190 Milliarden Euro, die europäische Staaten jedes Jahr für nationale Armeen ausgeben, ließen sich einer Studie der Europäischen Verteidigungsagentur zufolge bis zu 130 Milliarden Euro einsparen, wenn man die Größe einer europäischen Armee auf 500.000 Soldaten veranschlagt, so viel wie heute die französischen, deutschen und polnischen Truppen zusammen zählen. So gesehen stellt das Ziel einer europäischen Armee ein historisch einzigartiges Abrüstungsprojekt dar. Sofern frei werdende Mittel nicht nur Lücken in den militärischen Fähigkeiten schließen, ließen sich damit chronisch unterfinanzierte Gemeinschaftsaufgaben finanzieren.

Gegen eine europäische Armee sprechen die folgenden Argumente:

**Fehlender
Bundes-
staat**

1. Eine europäische Armee wäre ohne einen europäischen Bundesstaat nicht möglich. Es gibt einen Kernbestand an Aufgaben, welche die Souveränität des Staates ausmachen, dazu zählen Fragen von Krieg und Frieden. Doch weder wollen die politischen Eliten eine vertiefte Integration in diesem Bereich noch gibt es irgendwo Mehrheiten dafür. Wie aber soll dann eine europäische Armee geführt werden? Welche Instanz übt

STELLUNGNAHME

die politische Kontrolle aus? Solange das Demokratiedefizit der EU nicht behoben ist, wäre eine europäische Armee ohne Kontrolle durch den Souverän. Angesichts unterschiedlicher sicherheitspolitischer Kulturen in Europa ließe sich der Parlamentsvorbehalt nicht so umfassend durchsetzen wie heute in Deutschland und Schweden. Zudem schützt auch dieser nicht vor der Versuchung, Gewaltmittel einzusetzen, wenn sie erst zur Verfügung stehen.

2. Mit einer europäischen Armee verfügt die EU über ein Mittel, den außen- und wirtschaftspolitischen Interessen ihrer Mitglieder militärisch Nachdruck zu verleihen. Die Entwicklung eines neuartigen Euromilitarismus gäbe das Spezifikum der EU als Zivilmacht preis, gegenwärtig ihr beispielhafter Beitrag zur friedlichen Konfliktregelung.
3. Je stärker die Interventionskapazitäten europäischer Streitkräfte sind und je größer der Wille ist, sie einzusetzen, umso wahrscheinlicher sind Gegenreaktionen. Was Europa mehr Sicherheit bieten soll, verschärft so nur das Sicherheitsdilemma.

Wir beziehen hier, wie gesagt, nicht Position. Vielmehr wollen wir eine überfällige Diskussion anstoßen. Der offenkundige Widerspruch zwischen dem programmatischen Ziel einer europäischen Armee und dem praktischen Verzicht darauf, es zu verwirklichen, verlangt danach.

Europäische Polizeikräfte

Europäische Polizeimissionen in Krisenregionen außerhalb der EU sollen zur Stabilisierung und Friedenskonsolidierung beitragen. Sie beobachten, beraten und bilden lokale Polizeikräfte aus. Damit sollen sie die Voraussetzungen für Sicherheit, wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie den Schutz der Menschenrechte schaffen. Die EU sieht in ihrem *Headline Goal 2010* dafür bis zu 5.000 Polizisten und Polizistinnen vor. Doch bleiben die erwarteten Erfolge häufig aus. Vielfach lassen sich Ausbildungshilfe und der Aufbau staatlicher Strukturen, einschließlich demokratischer Reformen oder Menschenrechtsbildung, nicht verbinden. In Afghanistan etwa ist die Polizei weiter in einem desolaten Zustand, Korruption und Kriminalität gehören zum All-

Souveränität und Demokratiedefizit

Gefahr eines Euromilitarismus

Sicherheitsdilemma

Beratung und Ausbildung

Erfolge bleiben aus

**Politische
Strategie
gefordert**

tag, Polizisten oder ganze Polizeieinheiten desertieren. Von der EU ausgebildete und ausgestattete Polizisten, die sich kriminellen Netzwerken anschließen, verschärfen sogar die Sicherheitslage. Allein auf Ausstattung, Ausbildung, Beratung und Begleitung zu setzen, wie es auch das deutsche Konzept der „Ertüchtigung“ vorsieht, greift zu kurz. Neue, effektive und legitime Sicherheitsstrukturen verändern das Machtgefüge im Land und erfordern eine politische Strategie. Ein gutes Beispiel dafür ist das Kosovo, wo die von der UNMIK betriebene Polizeireform beträchtliche Erfolge vorweisen kann. Sie war eingebettet in ein umfassendes Konzept von *State Building* und Demokratisierung, dem zudem die EU-Beitrittsperspektive Nachdruck verlieh.

**Parlamentarischen
Einfluss
stärken**

Die EU und Deutschland sollten Polizeieinsätzen in Friedensmissionen mehr Gewicht verleihen. Das Engagement dafür ist personell und finanziell unverhältnismäßig gering im Vergleich zu dem für militärische Einsätze. Europäische und internationale Polizeimissionen bedürfen der stärkeren Einbindung der Parlamente und einer größeren öffentlichen Wahrnehmung. Notwendig ist eine umfassende Unterrichtung des Bundestages durch die Bundesregierung. Zwar wäre ein genereller Parlamentsvorbehalt für Polizeimissionen nicht angemessen, doch empfehlen wir – ergänzend zum Entsendegesetz militärischer Einsätze – bei komplexen Einsätzen eine umfassende Mandatierung unter Einschluss ihrer polizeilichen und zivilen Anteile.

3. *Menschen- und Bürgerrechte in der EU*

Menschenrechte an den EU-Außengrenzen

**Unerträglich viele
Tote an
EU-Grenze**

In den letzten 20 Jahren starben nach Angaben der Nichtregierungsorganisation „United“ mindestens 17.000 Menschen an den Außengrenzen der EU. Allzu oft sind Boote mit Flüchtlingen auf offener See abgefangen und zurückgeschickt worden. Eine Mitverantwortung für solche Praktiken trägt die Grenzschutzagentur Frontex. Die Grenzschützer verhindern häufig, dass politisch Verfolgte und Kriegsflüchtlinge nach Europa gelangen und Asyl beantragen können. Diese „Festung Europa“ verträgt sich schlecht mit der internationalen Schutzverantwortung: Wie können EU-Staaten in Libyen im Namen der *Responsibility to Protect* militä-

STELLUNGNAHME

risch intervenieren, aber gleichzeitig Flüchtlinge in ihren Booten verdursten lassen und tagtäglich ihre Rechte verletzen? Die europäische Grenzpolitik widerspricht den Wert- und Normvorstellungen der EU und erweist sich zudem als ineffizient. Die Abschottung der EU ändert nichts an der wirklichen Herausforderung: der Migration. Diese ist unbequem, insbesondere dort, wo kulturelle Homogenität als zentrales Element von Nationalstaatlichkeit gilt. Migrationschancen können jedoch überlebenswichtig sein. Zudem ist Europa sowohl aus ökonomischer als auch aus demografischer Sicht auf Einwanderung dringend angewiesen.

Menschenrechte enden nicht an den Außengrenzen der EU. Wir müssen den Flüchtlingsschutz verbessern und eine auf Rechten basierte Migrationspolitik entwickeln. Einen wichtigen Schritt in diese Richtung hat der Innenausschuss des Europäischen Parlaments gemacht: Im Februar 2014 formulierte er eine Neufassung der Einsatzregeln von Frontex, der das Europäische Parlament am 16. April zustimmte. So hat die europäische Grenzschutzpolizei nunmehr die Pflicht zur Seenotrettung – eigentlich eine Selbstverständlichkeit und fester Bestandteil des Seerechts. Allerdings kann Frontex weiterhin Boote unter bestimmten Bedingungen zurückführen. Nur sichere Drittstaaten dürfen angesteuert werden und zuvor müssen die Bootsinsassen überprüft werden – wohlgerne auf offener See. Insofern sind die bisher illegalen *push backs* mit wenigen Ausnahmen sogar noch legalisiert worden.

Darüber hinaus fordern wir, die in der Dublin-III-Verordnung verankerte Regelung abzuschaffen, wonach das EU-Land, das der Flüchtling als erstes betreten hat, für das Asylverfahren zuständig ist. Diese Verordnung bürdet den Staaten an der EU-Peripherie die Hauptverantwortung und die wesentlichen Kosten auf. Sie wollen darum verhindern, dass Flüchtlinge überhaupt an ihre Grenzen gelangen. Deutschland blockiert bisher eine Reform, obwohl sich aktuellen Berechnungen zufolge im Fall einer gerechteren Verteilung von Asylsuchenden auf die Mitgliedstaaten die Zahl aufzunehmender Flüchtlinge kaum ändern würde. Wir kritisieren, dass trotz des mittlerweile verabschiedeten Gemeinsamen Europäischen Asylsystems die unterschiedlichen Asylverfahren den Mitgliedstaaten große Spielräume gestatten. Mittel aus dem neu aufgelegten Asyl- und Migrationsfonds soll-

**Herausforderung:
Migration**

**Frontex-Reform
reicht nicht**

**EU-Peripherie
überlastet**

ten in die Angleichung der Standards auf hohem, menschenrechtskonformem Niveau fließen.

**Outsourcing
menschen-
feindlich**

Wir halten es für falsch, dass die EU weiter auf technische Lösungen und die Vorverlagerung ihrer Grenzsicherung setzt, um unerwünschte Migration zu stoppen. Das Überwachungssystem EUROSUR soll Flüchtlinge aufspüren, bevor sie den europäischen Raum erreichen. Dieses System ist menschenrechtswidrig, verursacht horrende Kosten, sichert aber europäischen Rüstungskonzernen lukrative Aufträge. Problematisch ist es auch, Grenzschutzkräfte in Nachbarstaaten wie Libyen zu „ertüchtigen“, um z.B. Auffanglager in der Sahara zu betreiben. Mit diesem *Outsourcing* entzieht sich die EU ihrer Verantwortung, denn fraglos bieten Nachbarstaaten, die selbst unter Gewaltkonflikten leiden, Flüchtlingen keinen umfassenden Schutz. Grenzpolitik ist etwas anderes als das Interesse europäischer Konzerne, neue Absatzmärkte für Sicherheitstechnologien zu erschließen. Potenziell stärkt der Zugriff auf diese Technologien autoritäre Regime oder heizt neue Konflikte gar an, was zu neuen Vertreibungen führen kann.

**Aktive
Migrations-
politik**

Humaner und politisch besser zu steuern wäre es, Möglichkeiten regulärer Migration auszuweiten. So hat die Bundesrepublik in den 1990er Jahren für Bürger aus Osteuropa Zuwanderungsoptionen in Form von Saison-, Werkvertrags-, Gast- und Grenzarbeit geschaffen. Die kurzfristige Erwerbsarbeit in Deutschland verbesserte die wirtschaftliche Situation in den Herkunftsländern, verringerte den Migrationsdruck und bremste die langfristige Einwanderung. Europäische Politik sollte darauf hinwirken, dass Migration als selbstverständlicher Vorgang in einer globalisierten Welt wahrgenommen und verstanden wird. Sie partout stoppen zu wollen, ist der falsche Ansatz. Eine Friedensmacht braucht keine Flüchtlingsabwehr, sondern eine aktive und humane Migrationspolitik.

Bürgerrechte in Europa: NSA und die Antiterrorpolitik

**Snowdens
Verdienste**

Die Kontroverse darüber, wie viel Freiheit die Sicherheit kosten darf, ist in vollem Gange. Beflügelt wurde sie in Deutschland unlängst dadurch, dass der Verein Digital Courage den *Julia und Winston Award* – benannt nach den beiden Widerstandskämpfern in George Orwells Roman „1984“ – an Edward Snowden

STELLUNGNAHME

verlieh. Dessen Enthüllungen haben die Öffentlichkeit für das Verhältnis von rechtsstaatlicher Demokratie und Geheimdiensten im Lichte zunehmender technischer Möglichkeiten sensibilisiert. Auch in den USA ist umstritten, ob die Abwehr des Terrorismus die staatliche Datensammelwut ohne jedes Maß und fernab demokratischer Kontrolle rechtfertigt. Die Verleihung des Pulitzer-Preises an den *Guardian* und die *Washington Post* für deren Verdienste um die Aufdeckung der NSA-Affäre war ein deutliches Signal dafür, dass im Mutterland der Menschen- und Bürgerrechte angesehene zivilgesellschaftliche Institutionen für den Schutz individueller Freiheit und informationeller Selbstbestimmung eintreten. Auch amerikanische Gerichte bezweifelten die Recht- und auch die Verhältnismäßigkeit vieler Maßnahmen, besonders der verdachtsunabhängigen Speicherung der Telekommunikationsdaten amerikanischer Bürgerinnen und Bürger.

Für mehr Engagement besteht auch in Europa aller Anlass. Die europäische Antiterrorpolitik hat seit 2001 präventive und viele im Alltag kaum sichtbare Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen eingeführt, etwa die unterschiedslose und verdachtsunabhängige Sammlung und Speicherung von Kommunikations- und Standortdaten aller Menschen. Die Wirksamkeit solcher Praktiken ist weder nachweisbar noch plausibel. Dringend notwendig ist es deshalb, über die Aufklärung der NSA-Affäre hinaus die europäische Antiterrorpolitik zu überprüfen. Angesichts ihrer wachsenden Kompetenzen muss die EU den Schutz der Grundrechte ihrer Bürgerinnen und Bürger auch auf europäischer Ebene fest verankern und garantieren. Wir unterstützen die Forderungen des Europäischen Parlaments, die Geheimdienste besser zu kontrollieren, die *Safe-Harbour*- und *SWIFT*-Abkommen mit den USA auszusetzen, europäische, transatlantische und internationale Datenschutzabkommen zügig voranzutreiben sowie die europäische Informationsinfrastruktur auszubauen. Der Lissabonner Vertrag von 2009 hat die politische und gerichtliche Kontrolle verbessert, konnte aber nicht alle Defizite beseitigen. Da z.B. die polizeiliche Kooperation nicht vergemeinschaftet ist, hat das Europäische Parlament keine Kontrollbefugnisse. Hier ist Abhilfe dringend erforderlich.

Um sich gegen die Praktiken der NSA zu wehren, können die EU und ihre Mitgliedstaaten durchaus Druck auf die

**Freiheit und
Selbstbe-
stimmung**

**Keine
präventive
Totalüber-
wachung**

**EU muss
Grundrechte
schützen**

**Druck auf
die USA
ausüben**

USA ausüben, wenn sie denn wollten. Neben den Vorschlägen des Europäischen Parlaments ließe sich auch das *Terrorist Finance Tracking Programme* aussetzen oder das geplante transatlantische Freihandelsabkommen konditionieren. Doch es hat nicht den Anschein, als werde das Potenzial an Gegenmaßnahmen ausgeschöpft. In Abwägung rechts-, sicherheits- und außenpolitischer Grundsätze scheint sich die Bundesregierung vorerst entschieden zu haben, dem Schutz der Bürgerrechte weniger Gewicht beizumessen als der Pflege des transatlantischen Verhältnisses. Oder könnte es sein, dass die Bundesregierung das massenhafte Ausspähen von Daten der Bürgerinnen und Bürger ohne besonderen Verdacht gar für richtig hält? Wenn allein die Überwachung den Bürger von der regelhaften Schuldvermutung reinwaschen kann, sind der totalen Kontrolle Tür und Tor geöffnet. Gesetzliche Regelungen dagegen reichen allerdings so lange nicht aus, wie private Nutzer ohne Problembewusstsein oder mit fatalistischem Schulterzucken ihre Daten freigebig auf dem Markt der Internetprovider und Webdienste zur Verfügung stellen. Um hier gegenzusteuern, bedarf es zeitgemäßer Bildungsanstrengungen.

**Problem-
bewusstsein
schärfen****Keine
Drohnen-
angriffe von
deutschem
Boden**

Das Bestreben der US-Regierung, im Ausland Räume zu schaffen, in denen sie frei schalten und walten kann, hat sich im Zuge des *war on terror* intensiviert und betrifft nicht allein Staaten wie Pakistan oder Jemen, sondern auch Deutschland. Der jüngste durch den Ex-Drohnenpiloten Brandon Bryant bekannt gewordene Fall ist die Nutzung des US-Militärstützpunktes Ramstein für Drohnenangriffe, die nach deutscher Rechtslage den Tatbestand extralegalen Tötungen erfüllen könnten. Wir verlangen von der Bundesregierung, diesem Verdacht nachzugehen und sich nicht mit Dementis abspesen zu lassen. Sie kann ihrer Forderung nach Beendigung der Drohnenangriffe von deutschem Boden aus Nachdruck verleihen, indem sie das Stationierungsabkommen mit den USA an die überprüfbare Zusicherung der USA bindet, die Ramstein *Air Base* nicht für Drohnenangriffe zu nutzen.

STELLUNGNAHME

Bewährungsprobe für den Untersuchungsausschuss des Bundestages

Die Vorwürfe gegen die NSA und das US-Militär belasten das deutsch-amerikanische Verhältnis und nähren antiamerikanische Ressentiments. Aufklären soll sie der Bundestagsausschuss zur Untersuchung des NSA-Skandals und der Rolle des Militärstützpunktes Ramstein. Seine Einladung an Edward Snowden, als Zeuge auszusagen, ist ein Signal, Zweifel an der Souveränität des deutschen Rechtsstaates auszuräumen. Die Befragung muss in Deutschland geschehen, denn es ist kaum zu erwarten, dass Snowden in Russland frei von Angst vor Repression reden kann. Sollte Snowden hingegen in die USA zurückkehren, müsste er sich einem Strafverfahren stellen. Die amerikanische Regierung möchte ihn als Verräter von Staatsgeheimnissen verurteilt sehen. Das kann lebenslange Haft bedeuten. Dem vormaligen NSA-Mitarbeiter gebührt Schutz, weil er Praktiken aufgedeckt hat, die öffentlich bekannt sein sollten, auch wenn die USA sie als Staatsgeheimnisse hüten möchten. Wenn Deutschland Snowden Asyl gewährt und seine Sicherheit garantiert, kann er dem Untersuchungsausschuss als Zeuge dienen und wertvolle Hilfe zur Aufklärung des Ausspähskandals leisten. Wir erwarten von der Bundesregierung, dass sie diese Chance nutzt. Da Deutschland ein Auslieferungsabkommen mit den USA hat, ist sicherzustellen, dass Snowden befragt werden kann, ohne ihn in Schwierigkeiten zu bringen.

Optimistisch stimmt, dass sich nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs zur Rechtswidrigkeit der EU-Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung Widerstand in der Regierung regt, die bisherigen Pläne weiterzuverfolgen. Und sein Urteil vom 13. Mai, dass jeder EU-Bürger einen Anspruch gegen Google auf Löschung seiner Daten haben muss, bricht unmissverständlich eine Lanze für den Datenschutz. Die Vorratsdatenspeicherung stellt einen unverhältnismäßigen Eingriff in unsere Grundrechte dar. Wir fordern, diese Praxis aufzugeben.

Die Hoffnung darauf, dass rechtstaatliche Normen unantastbar bleiben, kann sich nicht allein auf das Parlament stützen. Es ist unerlässlich, dass zivilgesellschaftliche Kräfte wie Digital Courage, der Chaos Computer Club oder die Deutsche Vereinigung für Datenschutz, aber auch Forschungs- und Bildungsein-

**Asyl für
Snowden**

**Keine
Vorratsdaten-
speicherung**

**Zivilgesell-
schaft
gefordert**

richtungen eine Wächterfunktion übernehmen. Langfristig müssen Politik und Gesellschaft die Spirale immer neuer Sicherheitsversprechen und Schutzerwartungen durchbrechen. Wir müssen akzeptieren, dass es absolute Sicherheit, wenn überhaupt, nur um den Preis der Unfreiheit geben kann.

4. *Sicherheit statt Frieden in der deutschen Außenpolitik?*

**Außen-
politische
Debatte
überfällig**

Wir begrüßen die Debatte über die künftige deutsche Außen- und Sicherheitspolitik, die Anfang 2014 mit den Reden von Außenminister Frank-Walter Steinmeier, Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen und Bundespräsident Joachim Gauck auf der Münchner Sicherheitskonferenz öffentliche Aufmerksamkeit erregte.

Den Grundtenor gab bereits ein gemeinsames Papier der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und des *German Marshall Fund of the United States* (GMF) vor: „Neue Macht – Neue Verantwortung“. Als überdurchschnittlich globalisierte Exportnation müsse Deutschland selbstbewusster als bisher auf der Weltbühne auftreten. Es gelte, die liberale Ordnung, von der wir profitieren, gemeinsam mit unseren Partnern in EU und NATO zu erhalten und auszubauen. Wohlgemerkt: Diese Absicht beschwört noch nicht gleich das Gespenst von Militäreinsätzen. Anders als die mediale Berichterstattung über die Münchner Sicherheitskonferenz suggerierte, betonten die Redner durchaus präventive Politik, Entwicklungszusammenarbeit und den Willen zur Einbindung aufstrebender Schwellenländer.

**Kurs-
wechsel**

Doch fiel auf, wie sehr die drei Münchner Reden militärische Gewalt als *Ultima Ratio* deutscher Politik hervorhoben. Entscheidend kommt es aber darauf an, unter welchen Bedingungen ein Militäreinsatz als „letztes Mittel“ gerechtfertigt ist. Es ist bemerkenswert, dass Steinmeier sich explizit von der außenpolitischen „Kultur der militärischen Zurückhaltung“, wie sie sein Amtsvorgänger praktiziert hatte, distanzierte. Gauck stellte fest, dass die Schuld Deutschlands an den Weltkriegen kein Hindernis für mehr Engagement in der Welt sein dürfe.

STELLUNGNAHME

Mit Recht verweisen die Verfasser des SWP/GMF-Papiers auf die Schutzverantwortung der Staatengemeinschaft (*Responsibility to Protect*); hat ein Völkermord einmal begonnen, lässt er sich allein mit Entwicklungshelfern nicht mehr stoppen. Allerdings gelten ihnen humanitäre Interventionen – idealerweise mit einem Mandat der UNO – keineswegs als die einzig mögliche Rechtfertigung für militärische Gewalt. Um den eigenen Wohlstand zu erhalten, müsse die liberale Weltordnung notfalls mit Militär aufrechterhalten werden. Dazu zählen die Autoren auch Situationen, in denen „Störer“ Ansprüche auf die „Infrastruktur der Globalisierung“ geltend machen. Sie plädieren deshalb sogar dafür, den Parlamentsvorbehalt bei Bundeswehreinsätzen zu „flexibilisieren“. Wir kritisieren, dass in diesem Vorschlag die Absicht mitschwingt, das Militär als Mittel der Politik zu normalisieren.

Es geht offenbar nicht nur darum, Völkermorde zu unterbinden. Militäreinsätze sollen auch dann gerechtfertigt sein, wenn Deutschlands ökonomische Interessen als Seehandelsland bedroht sind. Sah sich Horst Köhler noch vor wenigen Jahren nach einer ähnlichen Argumentation genötigt, seinen Hut zu nehmen, so droht jetzt die Idee salonfähig zu werden. Sie interpretiert die Welt aus einer verengten sicherheitspolitischen Perspektive. Im 21. Jahrhundert kann Politik nicht mehr in der schlichten Unterscheidung in Freund und Feind bestehen – auch wenn die Krise in der Ukraine illustriert, wie präsent ein solches altes Denken noch immer ist. Vielmehr sind wir mit vielfältigen Widersprüchen und Zerwürfnissen konfrontiert, welche die Globalisierung selbst generiert. Für Sicherheitsexperten sind das „grenzüberschreitende Risikofaktoren“ wie z.B. „unkontrollierte Migration“, „organisierte Kriminalität“ oder „Ressourcen- und Nahrungsmittelknappheit“, die es zu „managen“ gilt, zur Not eben auch mit militärischen Mitteln.

Demgegenüber setzt die Entwicklungs- und Friedensforschung weniger auf zivil-militärisches Risikomanagement als vielmehr auf die kritische Auseinandersetzung mit globalen Ordnungs- und Machtstrukturen. Frieden braucht die Beseitigung gesellschaftlicher Ungleichheit und muss die Grenzen der ökologischen Tragfähigkeit dieses Planeten einhalten. In der Sicherheitsforschung, wie Gauck sie gerne stärker fördern möchte,

**Militär
wieder ein
Mittel der
Politik?**

**Frieden ist
mehr als
Sicherheit**

spielen derartige Überlegungen kaum eine Rolle, ihr geht es um Stabilisierung und die Erhaltung des *Status quo*. Damit drohen aber Strategien ins Hintertreffen zu geraten, die auf die Veränderung der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen, die vielen Gewaltkonflikten zugrunde liegen, zielen. Wir nehmen auch das zehnjährige Bestehen des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention“ zum Anlass, die Bundesregierung an die dortigen Prioritäten nichtmilitärischer Konfliktbearbeitung in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik zu erinnern.

5. Aktuelle Brennpunkte: Afghanistan, Ägypten und Syrien

Interventionsruine Afghanistan

Bilanz des Militär- einsatzes

Zur Debatte über die neue deutsche Außen- und Sicherheitspolitik gehört eine Bilanz des bisher größten Militäreinsatzes Deutschlands und der NATO. Seit diese 2003 das Kommando über die *International Security Assistance Force* (ISAF) übernahm und deren Mandat von Kabul auf das ganze Land ausgeweitet wurde, galt Afghanistan als Test für die Leistungsfähigkeit eines derartigen internationalen Militäreinsatzes, der zusammen mit einem umfassenden Wiederaufbauprogramm zum größten Entwicklungshilfeprojekt avancierte.

Kleine Fortschritte, aber hoher Preis

Die Ziele dieser 13 Jahre währenden Intervention waren ambitioniert: Verbesserung bei Staatsaufbau und Rechtsstaatlichkeit, Reform des Sicherheitssektors, Wirtschaftsaufbau, Stärkung der Zivilgesellschaft sowie verbesserte Gesundheitsversorgung. Die Bestandsaufnahme der Intervention fällt ernüchternd aus. In keinem dieser Bereiche entstanden nachhaltige Strukturen. Gewiss gibt es einige Erfolge zu verzeichnen: Laut Fortschrittsbericht der Bundesregierung besuchen mehr als neun Millionen Kinder die Schule, 21 Prozent der Bevölkerung sind an das Stromnetz angeschlossen und knapp 40 Prozent der Afghanen haben Zugang zu sauberem Trinkwasser. Dem stehen jedoch hohe „menschliche Kosten“ gegenüber, u.a. 18.000 bis 20.000 Zivilisten (nach Angaben von *Costs of War Project*), die seit 2001 bei Kampfhandlungen und Anschlägen ums Leben kamen, und über eine halbe Million neuer Flüchtlinge (nach Angaben des UNHCR).

STELLUNGNAHME

Die Misserfolge gründen nicht allein in Korruption und Patronage im afghanischen Staat, sondern auch in den bei derartigen Interventionen üblichen Praktiken und Instrumentarien. So floss nach Berechnungen des *Agency Coordinating Body for Afghan Relief and Development* das Gros der Hilfsgelder an internationales Personal und in die Durchführungsorganisationen. Den internationalen Akteuren gelang es in all den Jahren nicht, die für einen funktionierenden Staat notwendigen lokalen Kapazitäten und Strukturen aufzubauen. Sie waren auf Terrorbekämpfung fokussiert und nahmen auf afghanische Gesellschaftsstrukturen wenig Rücksicht. Im Kampf gegen die Aufständischen setzten zudem insbesondere die USA auf die Aufrüstung lokaler Milizen. Damit unterminierten sie die eigenen Bemühungen, mit dem Aufbau von Polizei und Armee ein staatliches Gewaltmonopol zu errichten.

In Afghanistan liefen von Anfang an zwei verschiedene Operationen parallel nebeneinander, teilweise auch gegeneinander: die *Operation Enduring Freedom* (OEF) führte Krieg gegen Terroristen und Taliban; die ISAF sollte die afghanische Regierung bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit unterstützen. Dass die Grenzen zwischen Terrorbekämpfung und Stabilisierung zusehends verschwammen, delegitimierte die gesamte Intervention. Wiederaufbauhilfe und Stärkung der Regierung wurden seit 2006 zunehmend durch die Bekämpfung der Aufständischen beeinträchtigt. Die Strategie der NATO ist bis zuletzt in dem Widerspruch verfangen, dass ihre Flugzeuge an einem Tag Aufständische bombardieren und am nächsten Tag Carepakete transportieren. Das hat dem afghanischen Widerstand auch in dem bis 2006 stabilen Norden Auftrieb verliehen.

Die bis 2006 getrennt geführten Operationen OEF und ISAF vertieften die Gegensätze in einem ohnehin gespaltenen Land. Die Aufbaumaßnahmen der ISAF konzentrierten sich auf den Norden, während im Süden und Osten vorrangig Terroristen und Taliban-Ableger gejagt wurden. Durch diese Ungleichheit fühlten sich die Paschtunen im Südosten benachteiligt. Diese Spaltung des Landes wird Afghanistan auch künftig prägen.

**Ineffiziente
Durchführung**

**Wiederaufbau vs.
Terrorbekämpfung**

**Gespaltenes
Land**

*2014 – ein Schicksalsjahr für Afghanistan***Präsident-
schaftswahl
2014**

Parallel zum schrittweisen Rückzug der ISAF-Truppen war die afghanische Bevölkerung im Frühjahr aufgerufen, einen neuen Präsidenten zu wählen. Die Wahlbeteiligung von mehr als 60 Prozent spricht dafür, dass die Afghanen wissen, dass in diesem Jahr die Weichen für ihre Zukunft gestellt werden. Mit Spannung wird der Ausgang der Stichwahl zwischen Abdullah Abdullah und Ashraf Ghani Ahmadzai erwartet. Der bis 2006 amtierende Außenminister Abdullah errang bei den letzten Präsidentschaftswahlen 2009 die zweitmeisten Stimmen. Er stammt aus Kabul und war ein enger Vertrauter von Ahmad Shah Massoud, dem ermordeten legendären Führer der Nordallianz. Ghani Ahmadzai arbeitete als Finanzexperte für die Weltbank und kam bei den vergangenen Präsidentschaftswahlen auf den vierten Platz. In Karzais Kabinett war er von 2002 bis 2004 Finanzminister. Beide unterscheiden sich kaum in ihren politischen Ansichten, stehen jedoch für verschiedene Klientelsysteme. Machtsicherung findet in Afghanistan nach wie vor durch persönliche Netzwerke statt. Auch das ist ein Grund für die hohe Wahlbeteiligung: Die Afghanen wollen sichergehen, dass sie „ihren“ Mann nach Kabul entsenden.

**Gefahr
eines neuen
Bürger-
krieges**

Afghanistan läuft Gefahr, auf einen neuen Bürgerkrieg zuzusteuern und auf Jahrzehnte ein schwacher Staat zu bleiben. Die wenigen positiven Entwicklungen der letzten 13 Jahre könnten leicht zurückgedreht werden. Deshalb hat die Staatengemeinschaft die Verantwortung, Afghanistan nicht sich selbst zu überlassen.

**Ziviles En-
gagement
fortsetzen**

Bis zum Herbst wird sich entscheiden, wie lange und wie viele westliche Truppen bleiben. Dabei kann allein ein auf Generationen angelegtes, ziviles Engagement die Interventionsruine Afghanistan vor dem Kollaps bewahren. Deutschland hat wiederholt zugesagt, Afghanistans Wiederaufbau langfristig zu unterstützen. Erstens sollte eine unabhängige Kommission von zivilen und militärischen Experten eine kritische Bestandsaufnahme vornehmen. Zweitens sollte Berlin in der EU dafür werben, dass auch andere ihr ziviles Engagement in Afghanistan fortsetzen. Drittens könnte Deutschland, das immer noch ein vergleichsweise hohes Ansehen im Land genießt, als Mediator zwischen den

STELLUNGNAHME

USA, der afghanischen Regierung und den Aufständischen wirken.

Für eine regionale Dauerkonferenz

Die Situation in Afghanistan ist nicht isoliert zu sehen, auch die Nachbarstaaten verfolgen dort ihre Interessen. Von Pakistan über Indien und Iran bis hin zu Usbekistan verfügen sie und die Regionalmächte Saudi-Arabien, Russland und die Türkei über Stellvertreter unter den afghanischen Kriegsparteien und tragen ihre Feindschaften in Afghanistan aus. Auch Chinas Rolle ist zwiespältig: Wirtschaftspolitische Interessen und riesige Investitionen kollidieren mit der Sorge, radikale islamistische Gruppen könnten sich im unruhigen Westen Chinas ausbreiten.

Alle Staaten in der Region sehen dem Ende des Jahres 2014 mit gemischten Gefühlen entgegen. Die Präsenz des US-Militärs stieß zwar nie auf viel Sympathie, doch birgt dessen Abzug für alle Nachbarn unkalkulierbare Risiken. Bisläng jedoch scheint sich keiner für die Sicherheit Afghanistans engagieren zu wollen. Stattdessen warten sie alle ab und bauen den eigenen Einfluss in Afghanistan aus. Ob die im November 2011 in Istanbul von der türkischen und afghanischen Regierung ins Leben gerufene Initiative *Heart of Asia – Istanbul Process* daran etwas ändert, ist bisher nicht klar. Diese Initiative will regionalen Rivalitäten mittels Kooperation entgegenwirken. Bis auf Usbekistan haben sich alle Nachbarn sowie Russland, Kasachstan, Kirgistan, Aserbaidschan, Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate und Indien diesem Prozess angeschlossen. Er stellt sechs vertrauensbildende Maßnahmen bereit, schafft Plattformen für Konsultationen und will die politische, sicherheitspolitische und wirtschaftliche Zusammenarbeit fördern. Die bisherigen Arbeitstreffen waren getragen von der gemeinsamen Sorge, dass ein in Chaos und Gewalt versinkendes Afghanistan die gesamte Region mit neuen Flüchtlingsströmen, transnational agierenden Extremisten und organisierter Kriminalität sowie Handelsrestriktionen destabilisieren könnte. Die Kooperation bleibt allerdings ein leeres Versprechen, wenn es nicht gelingt, Misstrauen und Rivalitäten zu überwinden. Wir fordern die Bundesregierung und die EU auf, die Istanbul-Initiative verstärkt mit Mediatoren und Finanzmitteln, aber auch mit Erfahrungen aus dem

**Schwierige
Nachbarn**

**Istanbul-
Prozess als
Chance
nutzen**

KSZE/OSZE-Prozess zu unterstützen. Hierbei sollte die Bundesregierung auch die OSZE aktivieren. Immerhin ist Afghanistan OSZE-Kooperationspartner.

Ägypten: auf dem Weg zur Militärdiktatur?

**Autoritärer
Sicherheits-
apparat**

Die Länder der Arabellion geraten angesichts des Ukraine-Konflikts aus dem Blick der Öffentlichkeit – zu Unrecht, denn die Entwicklungen sind besorgniserregend. In Ägypten erschwert ein zunehmend autoritärer Sicherheitsapparat die Stabilisierung des Landes. Die Wahl des Generals Abdel Fattah al-Sisi zum Staatspräsidenten im Mai dieses Jahres kann bedeuten, dass die zivilen Eliten, mit denen sich das Militär lange die Herrschaft geteilt hat, ins Hintertreffen geraten. Vielen Ägyptern gilt al-Sisi als Retter des Landes vor den Muslimbrüdern und als Garant für einen säkularen Staat, obwohl er unter Mohammed Mursi Verteidigungsminister war.

**Politische
Todes-
urteile**

Seitdem ein Militärputsch Mursi stürzte, ist Ägypten extrem polarisiert zwischen Islamisten und Säkularen. Das Land erlebt seither ein ungekanntes Ausmaß politischer Gewalt. Die Muslimbruderschaft wird dämonisiert. Sie ist inzwischen als Terrororganisation eingestuft und ihr sind jegliche Aktivitäten verboten. Massenhafte politisch motivierte Todesurteile sind zur traurigen Realität geworden. 683 Menschen wurden im April nach nur zwei Prozesstagen zum Tode verurteilt. Sie sind jetzt im Revisionsverfahren, in dem der ägyptische Großmufti, die höchste religiöse Autorität des Landes, zu entscheiden hat. Bereits im Vormonat wurden 529 Todesurteile verhängt, von denen zwischenzeitlich die meisten in lebenslange Haftstrafen umgewandelt wurden. Das Verfahren dauerte lediglich 30 Minuten und fand *Amnesty International* zufolge ohne Strafverteidiger, adäquate Beweisführung und Zeugenbefragung statt. Statt sich zu reformieren, kompromittiert sich der korrupte Justizapparat als politisch motivierte Racheinstanz.

Bisher kamen 1.400 Menschen bei den Ausschreitungen ums Leben. Rund 15.000 demonstrierende Mursi-Anhänger wurden verhaftet. Unklar ist, ob Teile der Muslimbruderschaft wieder zur Gewalt greifen werden. Bisher tun sie es nicht, die Zunahme islamistischer Gewalttäter konzentriert sich vielmehr im Sinai. Deutschland und die EU sollten sich nicht für den ägypti-

STELLUNGNAHME

schen „Kampf gegen den Terror“ instrumentalisieren lassen, der die Menschenrechte mit Füßen tritt, und sich dem Dialog mit islamistischen Akteuren nicht pauschal verweigern.

**Dialog
auch mit
Islamisten**

Die humanitäre Katastrophe in Syrien

Die Genfer Konferenz zu Beginn des Jahres hätte den Weg für Friedensverhandlungen in Syrien weisen können: Erstmals verhandelten Vertreter von Regierung und Opposition über eine Waffenruhe im Bürgerkrieg. Doch die Hoffnungen zerschlugen sich; eine diplomatische Lösung ist nach dem Scheitern der Konferenz, unterstrichen von dem Rücktritt des UN-Sondergesandten Lakhdar Brahimi, unwahrscheinlicher denn je. Viele haben im Westen gegen eine humanitäre Intervention aus der Sorge argumentiert, sie könnte den syrischen Bürgerkrieg in einen regionalen Flächenbrand ausweiten. Das ist auch ohne westliche Einmischung mit Waffengewalt eingetreten, die Ausweitung des Konflikts auf die gesamte Region scheint unaufhaltsam, die Unterstützung der Konfliktparteien durch externe Akteure hält an.

**Diplomatische
Lösung
vorerst
gescheitert**

Die Erfolge bei der Abrüstung der syrischen Chemiewaffen sind derzeit die einzige positive Entwicklung. Die Staatengemeinschaft muss dafür sorgen, dass alle syrischen Chemiewaffenbestände wie vereinbart bis Ende Juni 2014 vernichtet werden. Technische Hilfen dafür halten wir für eine Selbstverständlichkeit, zumal von den Ländern, die zuvor Bestandteile für die Chemiewaffen geliefert haben. Das internationale Engagement für Rüstungskontrolle sollte sich auch auf die jüngsten Chlorgaseinsätze ausweiten. Es muss untersucht werden, wer dafür verantwortlich ist, und Anschuldigungen, es gebe nicht-deklarierte Bestände, sind zu prüfen. So sehr wir die Vernichtung der syrischen Chemiewaffen begrüßen, so liegt die Crux dieser Rüstungskontrolle doch darin, dass sie das syrische Regime stärkt, indem sie es als akzeptierten Verhandlungspartner rehabilitiert. Der Krieg gegen die syrische Bevölkerung dagegen geht mit unverminderter Brutalität weiter.

**Abrüstung
der
C-Waffen**

Das Leiden der syrischen Bevölkerung ist kaum mehr zu bemessen. Mehr als neun Millionen Syrer sind laut Angaben des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge auf der Flucht. Davon sind 6,5 Millionen Binnenvertriebene, die dringend humanitäre Hilfe benötigen. Internationale Hilfsorganisationen sehen sich in Sy-

**Humani-
täre Hilfe
notwendig**

rien mit fast unüberwindlichen Hürden konfrontiert. Die Infrastruktur ist im vierten Jahr des Bürgerkriegs weitgehend zerstört; zerbombte Straßen, Krankenhäuser und fehlendes Personal erschweren die Versorgung Not leidender Menschen. Bisher forderte der Krieg über 150.000 Tote. Knapp eine viertel Million Menschen sind eingeschlossen wie in Homs. Dort währte die Blockade über zwei Jahre; erst im Mai 2014 vereinbarten Regierung und Aufständische, dass Zivilisten aus der Stadt gebracht werden können. Und während in Aleppo eine der bisher blutigsten Schlachten des Bürgerkriegs tobt, kündigt das Regime zy-nisch „Präsidentenwahlen“ für Juni an.

**Luftbrücke
einrichten**

Ungehört verhallt sind alle Appelle des UN-Sicherheitsrats an die Konfliktparteien, humanitäre Hilfe uneingeschränkt zu ermöglichen. Wir fordern, die Hilfsleistungen auch in den Flüchtlingslagern der Nachbarstaaten zu verstärken. Wir greifen die Anregung Rupert Neudecks auf, mit einer Luftbrücke die humanitäre Katastrophe in unzugänglichen Gebieten und in Flüchtlingslagern zu mildern.

**Den Nach-
barstaaten
helfen**

Die vom Bürgerkrieg in Syrien ausgelöste Flüchtlingskrise stuft die UNO als „kolossale Tragödie“ ein. 2,6 Millionen Menschen haben bislang in den Nachbarstaaten und Ägypten Zuflucht gesucht. Die Aufnahme syrischer Flüchtlinge stößt in den Nachbarländern an ihre Grenzen und birgt ein enormes innenpolitisches Konfliktpotenzial. Wir appellieren an die Mitgliedstaaten der EU, mehr humanitäre Hilfe zu leisten. Beschämend ist das Abkommen der EU mit der Türkei zur Visaerleichterung vom Dezember 2013: Es verpflichtet die Türkei, illegal über ihr Staatsgebiet in die EU eingereiste Flüchtlinge wieder zurückzunehmen.

**Mehr
Flüchtlinge
aufnehmen**

Geradezu skandalös ist die deutsche Aufnahmepolitik: Lediglich 10.000 syrischen Flüchtlingen will Deutschland Asyl gewähren. Wir appellieren an die Bundesregierung, angesichts der humanitären Katastrophe diese Zahl zu korrigieren und mindestens 200.000 Flüchtlinge aufzunehmen.

Ines-Jacqueline Werkner

Janet Kursawe

Margret Johannsen

Bruno Schoch

Marc von Boemcken