



# FRIEDENSGUTACHTEN 2002

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

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

---

LIT

# **FRIEDENSGUTACHTEN 2002**



# **FRIEDENSGUTACHTEN**

## **2002**

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

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

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

**Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)**

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

**herausgegeben von**

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

---

**LIT**

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

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

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

© LIT VERLAG Dr. W. Hopf Berlin 2002

Verlagskontakt:

Fresnostr. 2 D-48159 Münster

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

e-Mail: [lit@lit-verlag.de](mailto:lit@lit-verlag.de) <http://www.lit-verlag.de>

**Auslieferung:**

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

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

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

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

# Inhalt

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

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

9. Kriegsverbrecherprozesse . . . . .	296
10. Konfliktbewältigung . . . . .	297
11. Weltwirtschaft und Globalisierungstendenzen . . . . .	297

**IV. Anhang** 299

Glossar der Fachausdrücke und Abkürzungen . . . . .	301
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren . . . . .	307
Anschriften der Institute . . . . .	309



## Vorwort

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Die Herausgeber

**I.**

## **Stellungnahme**

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



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

**Friedensnobelpreis für die UNO**

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

#### *Die doppelte Herausforderung*

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

**Terroristischer Massenmord**

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

**UNO in der Klemme**

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

## **1. Mit Militär und Krieg gegen Terrorismus?**

### **Terrorismus als Symptom**

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

### *Koalition gegen den Terrorismus*

### **Resolution 1373**

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

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

### **Dominanz des Militärischen**

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

### *Afghanistan: eine gemischte Bilanz*

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

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

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

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

#### *Rückkehr der Logik des Krieges?*

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

#### *Von der Selbstverteidigung zur Offensivstrategie?*

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

**Afghanistan –  
Soll und Haben**

**Gewalt-  
eskalation  
legitimiert**

## 6 Stellungnahme

### **Der Irak im Fadenkreuz**

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

### **Akt der Willkür**

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

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

#### *Nichtmilitärische Gegenstrategien*

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

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

## **Prävention**

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

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

### *Langfristig müssen die Ursachen des Terrorismus beseitigt werden*

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

## **Globale Struktur- probleme**

## 8 Stellungnahme

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

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

## 2. Die veränderte Weltlage

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

**Terroristen und Massenvernichtungswaffen**

*Die Alternative: Internationale Zusammenarbeit und Rüstungskontrollverträge*

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

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

**Abrüstungshilfe**

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

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

**Biowaffen**

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

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

*Nonproliferation dringlicher denn je*

**Nichtverbreitung**

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

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

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

**Restriktive  
Rüstungs-  
exporte**

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

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

#### *Für eine neue transatlantische Zusammenarbeit*

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

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

#### **Asymmetrie in der NATO**

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

#### **Multilateralismus in der EU**

## 12 Stellungnahme

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

### *Die Bundeswehr ist zu groß und zu teuer*

#### **Bundeswehr**

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

#### **Wehrpflicht**

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

#### **Transportflugzeuge**

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

### *Der Funktionswandel der NATO*

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

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

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

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

### **Neue NATO**

#### *Russlands neue Politik der Kooperation*

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

### **Solidarität Russlands**

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

### **Innere Modernisierung**

*Die Europäer können und müssen ihre Beziehungen zu Russland verbessern*

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

**Unentbehrlicher Partner**

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

**NATO-Russland-Rat**

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

**Demokratisierungsagenda**

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

**Gewalt- eskalation**

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

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

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

### **Elemente einer Konfliktlösung**

#### *Der Palästinakonflikt muss internationalisiert werden*

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

### **Einmischung von außen**

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

#### *Arbeitsteilung zwischen USA und EU*

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

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

**Beitrag der EU**

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

**Demokratisierung**

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

**Internationale Präsenz**

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

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

### **Möglichkeiten der EU**

### **3. Institutionalisierung der internationalen Kooperation**

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

#### *Start für den Internationalen Strafgerichtshof*

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

### **IStGH**

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

#### *Chancen für eine Neubelebung der Rolle der UNO*

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

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

**USA und UNO**

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

**EU, UNO und NATO**

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

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

*Die OSZE effektiver nutzen*

**OSZE**

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

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

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

#### *Erfolgreiches Krisenmanagement von EU und NATO*

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

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

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

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

**Balkanlektion  
gelernt**

**Gewalt-  
eskalation  
unterbunden**

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

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

*Europa muss kooperative Gestaltungsmacht werden*

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

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

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

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

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

**Zivile Konfliktbearbeitung**

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



**II.**

**Einzelanalysen**



## Zusammenfassungen der Einzelbeiträge

### 1.1. Was ist das Neue am internationalen Terrorismus? (Lothar Brock/Bruno Schoch)

Begreift man Terrorismus nicht als anthropologische Größe, erschließt er sich aus dem gesellschaftlichen Kontext. Neu ist die Größenordnung der Tat, die auf Massenvernichtung zielt. Neu sind auch die religiös-sektiererischen Motive der Täter, die, anders als beim politisch instrumentellen Terror, die Verabsolutierung des Feindes und die Entfesselung der Gewalt erleichterten. Schließlich waren die Akteure global vernetzt, transnational präsent und imstande, das Machtzentrum des verteuflten Feindes von innen zu treffen. Dennoch kommen terroristische Netzwerke wie Al Qaida nicht völlig ohne territoriale Basis aus. Dort können sie militärisch bekämpft werden. Das reicht indes nicht, *state building* und noch mehr Demokratisierung der arabischen Gesellschaften tun Not.

### 1.2. Der 11. September im Fernsehen: Die Deutung der Terroranschläge als Krieg (Christoph Weller)

Die Fernsehbilder von den Terroranschlägen des 11. September konnten ihre politische Bedeutung nicht ohne ihre sprachliche Interpretation gewinnen. Entsprechend entscheidend waren die ersten Deutungen, die den Ereignissen in der Fernsehberichterstattung gegeben wurden. Die Analyse der mehrstündigen Live-Sendungen in ARD, ZDF und RTL zeigt den schnellen Rückgriff von Journalisten und Experten auf ein ihnen vertrautes Deutungsmuster: das des Krieges. Die Deutung der Terroranschläge als Krieg wurde dann auch in der Erklärung des Bundeskanzlers aufgegriffen und damit bekräftigt. Dieses Deutungsmuster trug wesentlich dazu bei, dass öffentlich über Vergeltungsschläge nachgedacht wurde und die dann ergriffenen militärischen Maßnahmen leichthin große Akzeptanz fanden.

### 1.3. Die Quellen des Terrorismus – Ursachen, Rekrutierungsbedingungen und Wirksamkeit politischer Gewalt (Jochen Hippler)

Terrorismus ist eine politische Aktionsform, die politischen und sozialen Bedingungen entspringt und beide selbst beeinflussen will. Zu den Quellen des Terrorismus zählen eine Atmosphäre der Perspektiv- und Hoffnungslosigkeit, ungelöste Regionalkonflikte mit besonderer Symbolkraft, ein dramatisches Auseinanderklaffen zwischen politischen Legitimationen und gesellschaftlichen Realitäten sowie die Blockade friedlicher Oppositionsformen durch repressive Regime. Die Verknüpfung dieser Faktorenbündel schafft die Bedingungen für die politische Wirkungsfähigkeit des Terrorismus und anderer Formen politischer Gewalt über die eigene Unterstützerszene hinaus. Religiöse Faktoren können für die Motivierung der Täter und Mobilisierung des politischen Umfelds bedeutsam sein.

#### **1.4. Verlieren die Staaten die Kontrolle über ihre Kriegsmittel? Gefahren des Nuklearterrorismus (Annette Schaper)**

Terroristen im Besitz von Kernwaffen sind ein Albtraum, der nach dem 11. September nicht mehr so unwahrscheinlich erscheint. Heutzutage sind die Funktionsprinzipien von Kernwaffen bekannt. Innerhalb weniger Jahre könnten Fachleute einen Zündmechanismus für einen Sprengkörper konstruieren. Und mit Kernmaterial könnten sie einen nuklearen Sprengkörper schnell zusammenbauen. Bin Laden hat nachweislich versucht, sich Nuklearmaterial zu verschaffen. Alternativen zu einem Nuklearsprengkörper sind radiologische Waffen, die weniger Aufwand bei der Herstellung benötigen, aber radioaktive Verseuchungen verursachen können. Um die Risiken zu verringern, sollten die Ursachen des Nuklearschmuggels stärker bekämpft und die Transparenz existierender Bestände erhöht werden.

#### **1.5. Verlieren die Staaten die Kontrolle über ihre Kriegsmittel? Zur Problematik der Biowaffen (Alexander Kelle/Kathryn Nixdorff)**

Die in den USA in Umlauf gebrachten Milzbranderreger haben die Risiken biologischer Massenvernichtungsmittel schonungslos zutage gebracht. Der Beitrag untersucht diese Ereignisse und ordnet sie in den größeren Zusammenhang der von biologischen Waffen ausgehenden Gefahren ein. Und er fragt nach dem Stellenwert von Rüstungskontrolle bei den Bestrebungen, dieser Gefahren Herr zu werden. Kritisch analysiert werden sowohl die gescheiterten Verhandlungen über ein Verifikationsprotokoll zum Biowaffen-Übereinkommen als auch die Ergebnisse der 5. Überprüfungskonferenz des Biowaffen-Übereinkommens von Ende 2001. Während sich viele Problemaufrisse auf das Risiko bioterroristischer Anschläge beschränken, geht es hier um unterschiedliche Dimensionen des staatlichen Kontrollverlusts.

#### **1.6. Neue Kriege? Neue Krieger? (Klaus Jürgen Gantzel)**

Vor allem seit dem kriegerischen Zerfall Jugoslawiens liest man Dramatisierungen des jüngsten Kriegsgeschehens auf der Welt, die neue Kriegsformen und eine neuartige Zukunft des Krieges ankündigen. Der Verfasser kritisiert den verkürzten historischen Blickwinkel dieser alarmistischen Pessimismen an repräsentativen Literaturbeispielen. Auch die Terroristen des 11. September 2001 leiteten keine Zeit "neuer" Kriege ein. Was an vielen jüngeren und gegenwärtigen Kriegen in der Dritten Welt teilweise als neu angesehen und aufmerksam verfolgt werden muss, sind die sich festsetzenden Kriegsökonomien. Darüber hinaus entsteht der Verdacht, dass zumindest Teile der neuen Kriegsliteratur diffuse Bedrohungsgefühle unterstützen und bedenklichen politischen Interessen Vorschub leisten.

#### **2.1. Amerikanische Weltpolitik nach dem 11. September (Matthias Dembinski)**

Die USA finden auch nach dem 11. September nicht zurück zu einer multilateralen Politik. Vielmehr wird seither die Bedeutung des Militärischen als Instrument amerikanischer Weltpolitik weiter aufgewertet. Damit bleiben transatlantische Spannungen vorprogrammiert. Sie kulminieren in der unterschiedlichen Auffassung über die Notwendigkeit, mi-

litärische Gewalt an das Völkerrecht zu binden. Diese Differenz ist wichtig, sollte aber nicht überbewertet werden. Aus den amerikanischen Widerständen gegen die Verregelung insbesondere militärischer Macht folgt nicht, dass die USA unberechenbar würden oder die Interessen ihrer Partner weniger berücksichtigten. Allerdings wird sich die Bedeutung der NATO als Instrument europäischer Einflussnahme relativieren.

## **2.2. Russland und der Westen: Vom Sicherheitsrisiko zum Sicherheitspartner (Hans-Joachim Spanger)**

Was lange verkündet, doch nie umgesetzt worden war, scheint plötzlich Wirklichkeit zu werden: die "strategische Partnerschaft" zwischen Russland und dem Westen. Nach einem verlorenen Jahrzehnt der sicherheits- wie ordnungspolitischen Wirren haben beide Seiten in der gleichermaßen empfundenen Bedrohung durch den global agierenden Terrorismus einen gemeinsamen Nenner in der vornehmlich militärischen Re-Aktion gefunden. Gleichwohl bleibt auch diese Gemeinsamkeit gefährdet: In Russland beruht sie auf einer ziemlich einsamen Entscheidung des Präsidenten, die von seiner ungeschmälernten Popularität zehrt. Und die USA tun mit ihrem Unilateralismus alles, um den Vorbehalten der außenpolitischen Elite in Moskau politische Munition gegen Putin zu liefern.

## **2.3. Nach dem Regimewechsel in Afghanistan – Mehr regionale Sicherheit und Stabilität in Asien? (Gunter Schubert)**

Wirkt sich der Sturz des Taliban-Regimes positiv auf die regionale Sicherheit und Stabilität in Asien aus? Im Mittelpunkt stehen Analysen der nationalen Interessenlagen in Zentralasien und des Kaschmirkonflikts sowie der veränderten Lage in Nordost- und Südostasien. Der signifikante Macht- und Einflusszuwachs der USA verbietet einen vorschnellen Optimismus hinsichtlich der Zunahme regionaler Sicherheit, der sich auf den politischen Neubeginn in Afghanistan und die scheinbare Annäherung zwischen Washington, Moskau und Beijing stützt. Plausibler ist jedoch die Annahme, dass sich die geostrategische Großwetterlage in Asien nicht wesentlich verändert hat und die neue Präsenz der USA die verschiedenen lokalen Konflikte verschärft oder zumindest verstetigt.

## **2.4. Muslime im gemeinsamen Haus Europa – Der zentralasiatische Islam und die Sicherheitspolitik der OSZE (Arne C. Seifert)**

Angesichts von mehr als fünfzig Millionen Muslimen im asiatischen Teil der OSZE stellt der Islam für Europa eine politische Herausforderung erster Ordnung dar. Weder die europäische Sicherheitspolitik noch die Anti-Terrorstrategie des westlichen Bündnisses tragen dem ausreichend Rechnung. Es kommt darauf an, den politischen Islam aus seiner Negativfixierung auf das Terrorismusstigma herauszuführen und sowohl innen- als auch außenpolitisch in eine konstruktive Rolle einzubinden. Dafür sind in den ehemals sowjetischen Republiken Zentralasiens die Chancen noch nicht vertan. Der Kompromissprozess zwischen islamischen und säkularen Kräften, der sich nach Beendigung des blutigen Bürgerkrieges in Tadschikistan entwickelte, kann als ermutigendes Vorbild dienen.

## **2.5. Ein Tabu fällt – Die deutsche Außenpolitik entdeckt ihren militärischen Arm (Reinhard Mutz)**

In Afghanistan verfolgen deutsche Soldaten in Bodenkämpfen die Reste noch aktiver Taliban-Einheiten. Am Golf stehen ABC-Abwehrkräfte bereit, um einen angedrohten Krieg gegen den Irak zu flankieren. Beides firmiert unter dem Etikett der Terrorabwehr. War die Kosovo-Intervention noch als ein einmaliger Akt der Nothilfe gerechtfertigt worden, so sollen Kampfeinsätze der Bundeswehr künftig ihren Ausnahmecharakter ablegen. Dies meint die Forderung nach "Enttabuisierung des Militärischen". Die Durchsetzung nationaler Interessen und die Unterstützung der Interessen Verbündeter rücken in den Rang zulässiger Anwendungsfälle deutscher Waffenmacht auf. Damit lässt die Bundesregierung das Verfassungsgebot, Krieg nicht als ein Mittel der Politik zu betrachten, hinter sich.

## **2.6. Innere Sicherheit durch Einwanderungskontrolle? (Christina Boswell)**

Der 11. September ereignete sich in einer Phase des Wandels in der EU-Einwanderungspolitik. Liberalisierungstendenzen treffen auf den Widerstand von Rechtsparteien und großen Teilen der Öffentlichkeit. Die Terroranschläge stärken die Verfechter eines restriktiven Kurses, die eine ursächliche Verbindung zwischen ungehinderter Zuwanderung einerseits und innerer Sicherheit andererseits unterstellen. Doch viele der vorgeschlagenen Maßnahmen haben nicht die Ursachen der terroristischen Bedrohung im Blick. Stattdessen wird diese Bedrohung instrumentalisiert, um gegen lästige Gruppen wie Asylsuchende vorzugehen. Die Maßnahmen zur besseren Integration von Minderheiten sind überwiegend symbolischer Natur und verkennen die tiefer liegenden Ursachen nicht gelungener Integration.

## **2.7. Mit der Stange im Nebel – Die Bundesregierung verschärft die innere Sicherheit (Hans J. Gießmann)**

Überstürzt und ohne nennenswerten Widerstand hat die Bundesregierung im Herbst 2001 weitreichende gesetzliche und innenpolitische Maßnahmen zur künftigen Terrorabwehr ergriffen. Einige davon weisen in die richtige Richtung. Andere folgen dem fragwürdigen Credo einer verschärften Sicherheitspolitik auf Verdacht. Im Mittelpunkt stehen die so genannte Rasterfahndung und die Abänderung des Strafrechts. Vergleichsweise ebenso weitreichende Initiativen, um das Übel des Terrorismus an der Wurzel zu packen, fehlen oder sind bisher inkonsequent. Um einer drohenden Spaltung der Gesellschaft in Verdächtige und Unverdächtige zu begegnen, sind nachhaltige und transparente Kriterien der Terrorabwehr zu entwickeln, die für alle Politikbereiche Bestand haben.

## **3.1. Mit Militär gegen Terrorismus? (Herbert Wulf)**

Der Ruf nach dem Einsatz von Streitkräften zur Bekämpfung des Terrorismus ist lauter geworden. Da Terroristen einen asymmetrischen Kampf ohne Fronten führen, bei dem militärische Stärke und moderne Waffensysteme kaum eine Rolle spielen, können Streitkräfte nur unterstützend erfolgreich eingesetzt werden. Die Bekämpfung des Terrors ist keine primär militärische Aufgabe, sondern sollte vorrangig von einem zivil-polizeilichen

Apparat durchgeführt werden, zumal der Streitkräfteeinsatz viele rechtliche Fragen aufwirft. Große Streitkräftekontingente und massiver Waffeneinsatz haben sich in der Vergangenheit als weitgehend unwirksam und kollektive Vergeltungsmaßnahmen als kontraproduktiv erwiesen und zumeist einen Bumerangeffekt erzeugt.

### **3.2. Ist der Krieg der USA gegen Afghanistan vom Selbstverteidigungsrecht gedeckt? (Hans-Michael Empell)**

Die USA durften vom Selbstverteidigungsrecht Gebrauch machen, wenn die Anschläge vom 11. September einen bewaffneten Angriff bildeten, der Afghanistan zurechenbar war. Den Nachweis, dass die Anschläge von Al Qaida ausgingen, haben die USA bisher nicht vorgelegt. Die Urheberschaft Al Qaidas unterstellt, erfordert das Völkerrecht darüber hinaus, dass die Attentate Afghanistan zugerechnet werden konnten. Das Taliban-Regime hat Al Qaida beherbergt und darüber hinaus Resolutionen des UN-Sicherheitsrates missachtet, die es aufforderten, terroristischen Gruppen auf seinem Gebiet nicht länger Schutz zu gewähren. Deshalb war Afghanistan für die Anschläge verantwortlich zu machen. Die Ziele, Al Qaida zu zerschlagen und das Taliban-Regime zu beseitigen, waren vom Zweck der Verteidigung gedeckt.

### **3.3. Von der “Friedensdividende” zur “Terrordividende”? Wirtschaftliche Aspekte neuer Aufrüstungsrunden (Michael Brzoska)**

Die US-Regierung plant Erhöhungen des Militärhaushaltes, die an die Hochzeiten des Kalten Krieges erinnern. Gleichzeitig machen sie politischen Druck auf andere Staaten, ebenfalls die Militärausgaben anzuheben. Eine Analyse der US-amerikanischen Beschaffungsvorhaben zeigt, dass die hohen Ausgaben weder durch den Kampf gegen Terror noch durch einen radikalen technischen Umbau, sondern durch “klassische” Großprojekte verursacht sind. Ein wesentlicher Grund hierfür ist die Stellung der großen Rüstungshersteller. Auch sind, sowohl in Deutschland als auch in den USA, negative wirtschaftliche Folgen eines Wiederanstiegs der Militärausgaben möglich. Die Bundesregierung sollte die Rüstungsausgaben nicht erhöhen, sondern sie im Rahmen einer umfassenden Bundeswehrreform umschichten.

### **3.4. Der Internationale Strafgerichtshof kommt – auch ohne die USA (Nicole Deitelhoff)**

Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH), der vermutlich noch in diesem Jahr seine Arbeit aufnehmen wird, soll das Ende internationaler Straflosigkeit einläuten und eine globale Rechtsordnung begründen, die zu mehr Sicherheit und Frieden beiträgt. Ein derart ambitioniertes Vorhaben setzt die Kooperation der Staatengemeinschaft voraus. Gerade die USA, die sich gern als Verfechter globaler Menschenrechte und Gerechtigkeit verstehen, agitieren aber vehement gegen die Einrichtung des IStGH. Diese Haltung überrascht vor dem Hintergrund, dass es die USA waren, die sich für die Einrichtung von Kriegsverbrechertribunalen für Jugoslawien und Ruanda engagierten. Welche Auswirkung wird diese Ablehnung für den IStGH haben?

### **3.5. Rio+10 in Johannesburg: Markiert die Agenda 21 den Wendepunkt zu einer global nachhaltigen Entwicklung? (Volker Teichert/Stefan Wilhelmy)**

Vom 26. August bis 4. September 2002 werden auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg Regierungen und Nichtregierungsorganisationen aus den Entwicklungs- und Industrieländern über die globale Lage beraten. Anhand von zwölf ausgewählten Indikatoren zeigt der Beitrag, dass sich – unter den Prämissen der Nachhaltigkeit – seit der Konferenz von Rio de Janeiro im Jahre 1992 der Zustand der Welt nicht entscheidend verbessert hat. Die Industrieländer verbrauchen nach wie vor zu viele Ressourcen, der Klimawandel beschleunigt sich und das ökologische Gleichgewicht wird instabiler. In den Entwicklungsländern wächst die Bevölkerung, die gesundheitlichen Belastungen nehmen zu, und der Raubbau an der Natur geht weiter.

### **3.6. Zivile Konfliktbearbeitung – Konzepte, Maßnahmen, Perspektiven (Volker Böge/Angelika Spelten)**

Es besteht die Gefahr, dass der *mainstream* herrschender Politik im Zeichen des “Krieges gegen den Terrorismus” zu Reaktionen zurückkehrt, die einem engen Sicherheitsverständnis verhaftet sind. Dem gegenüber ist an den in den letzten Jahren gemachten Fortschritten auf dem Gebiet ziviler Konfliktbearbeitung festzuhalten. In Deutschland wird Krisenprävention mittlerweile als relevantes politisches Handlungsfeld anerkannt, was sich in neuen Instrumenten wie dem Zivilen Friedensdienst niederschlägt. Doch in der Umsetzung der Konzepte bestehen nach wie vor erhebliche Defizite. Am “Testfall Afghanistan” und den vernachlässigten Handlungsfeldern Diaspora, Frauen, Reform des Sicherheitssektors wird dies deutlich. Zu empfehlen ist mehr Kohärenz einzelner Ansätze, Projekte und Instrumente sowohl in den Krisenregionen als auch bei den unterstützenden externen Akteuren.

### **3.7. Die Alternative zum Krieg gegen den Terrorismus: Global Governance in der Friedens- und Sicherheitspolitik (Franz Nuscheler/Christoph Weller)**

Die Ursachenanalyse des transnationalen Terrorismus, wie er am 11. September 2001 sichtbar geworden ist, verweist auf mindestens sechs globale Strukturprobleme der internationalen Politik, die in ihrem Zusammenwirken einen bedeutenden Motivationshintergrund für terroristische Gewalttaten abgeben. Die Bearbeitung dieser globalen Strukturprobleme verlangt eine Weiterentwicklung globaler Institutionen im Sinne von *Global Governance*, gerade auch im Bereich der Friedens- und Sicherheitspolitik. Auch wenn die USA augenblicklich einer solchen multilateralen Kooperationskultur eher ablehnend gegenüberstehen, ist es die Aufgabe der Europäischen Union, auf der Grundlage einer Neugestaltung der transatlantischen Beziehungen ihren Beitrag zur kooperativen Bearbeitung globaler Probleme zu leisten.

### **4.1. Der israelisch-palästinensische Krieg (Margret Johannsen)**

Die Gewaltspirale im israelisch-palästinensischen Konflikt dreht sich weiter. Zwar spricht sich auf beiden Seiten die Bevölkerung mehrheitlich für eine Verhandlungslösung aus;

dennoch sehen weder Israelis noch Palästinenser gegenwärtig eine Alternative zur Gewaltanwendung. Die israelische Militäroffensive gegen die palästinensischen Autonomiegebiete soll den irregulären Milizen die Mittel zur Fortsetzung des bewaffneten Kampfes für einen palästinensischen Staat entziehen. Sie hat indes in den belagerten Städten den Hass auf die Besatzer weiter geschürt. Der demokratisch gewählte Palästinenserpräsident Arafat kann wirksame Maßnahmen zur Kontrolle der gewaltbereiten Kräfte erst ergreifen, wenn er eine glaubhafte Perspektive auf ein Ende der Besatzung vorweisen kann.

#### **4.2. Die israelische Friedensbewegung und die Al Aqsa-Intifada (Maren Qualmann)**

Die israelische Friedensbewegung war eine der treibenden Kräfte, die den Friedensprozess von Oslo vorbereitet haben. Als jedoch der Friedensprozess durch den Ausbruch der Al Aqsa-Intifada im September 2000 unterbrochen wurde, hatte sie mit Verstummen reagiert. Erst seit Februar dieses Jahres ist sie wieder aktiv. Die Gründe für das Verstummen der israelischen Friedensbewegung liegen in ihrem Verhältnis zur Regierungspolitik, zu ihren palästinensischen Dialogpartnern, aber auch zur israelischen Bevölkerung. Diese hat sich im letzten Jahrzehnt politisch ausdifferenziert und Diskussionen über Themen jenseits der Friedensbewegung eröffnet. Das hat innerhalb der Friedensbewegung unter anderem zu neuen Ansätzen der Konfliktbewältigung mit den Palästinensern geführt.

#### **4.3. EU in heikler Mission – Mazedonien zwischen Krieg und einer europäischen Zukunft (Wolf-Christian Paes/Peter Schlotter)**

Als im Frühjahr albanische Rebellen mazedonische Sicherheitskräfte angriffen, reagierten EU und NATO, anders als früher in Bosnien und im Kosovo, schnell. Mit dem Abkommen von Ohrid (August 2001) setzte die EU – mit militärischer Absicherung durch die NATO – eine weitgehende politische Gleichberechtigung der albanischen Minderheit durch. Man kann von einer *de facto*-Neugründung des Staates sprechen. Doch ist die Lage im Land weiter instabil. Teile der Mehrheitsbevölkerung stehen nicht hinter der Friedensregelung, albanische Extremisten setzen weiter auf Gewalt. Die EU als Garantiemacht des Friedensvertrages hat eine besondere Verantwortung, die Konsolidierung des multiethnischen Landes politisch und wirtschaftlich zu unterstützen. Sie muss insbesondere darauf hinwirken, dass die Hoffnung auf die EU-Mitgliedschaft eine realistische Perspektive ist.

#### **4.4. Von der Bundesrepublik Jugoslawien zum Staatenbund Serbien und Montenegro (Sabine Klotz)**

Nach jahrelangen Kriegen in und zwischen den Republiken des ehemaligen sozialistischen Jugoslawien hat sich seit den Regierungswechseln in Serbien und der vormaligen Bundesrepublik Jugoslawien die dortige Situation entspannt. Mit dem Ende der Kämpfe in Südserbien und mit der Einführung der Teilautonomie in der Vojvodina wurden zwei Konflikte in Serbien entschärft. Einen anhaltenden Unsicherheitsfaktor bildet jedoch die ungewisse Entwicklung des neuen Staatenbundes Serbien und Montenegro. Darüber hinaus harren die vertrackte Status-Frage des Kosovo ebenso wie die Modalitäten eines friedlichen Zusammenlebens zwischen den ethnischen Gruppen in Serbien einer dauerhaften Regelung, die alle Seiten zufriedenstellt. Außerdem sehen sich die serbische und

die montenegrinische Regierung mit vielfachen politischen, ökonomischen und sozialen Problemen konfrontiert.

#### **4.5. Von den Waffen zur Demokratie? Probleme der Friedenskonsolidierung in Nordirland (Corinna Hauswedell)**

Die IRA hat – auch unter dem Eindruck des 11. September – in bisher zwei spektakulären Abrüstungsaktionen begonnen, ihr Waffenarsenal unbrauchbar zu machen. Damit wurde eine mehrjährige Blockade des nordirischen Friedensprozesses beseitigt, die Belfast Regionalregierung hat ihre Arbeit wieder aufgenommen. Mehr Aufmerksamkeit kann jetzt auf die innere Konsolidierung des Friedens gelegt werden: Auf die Eindämmung der fortgesetzten Gewalt, die vor allem von den “Verlierern” im protestantischen Lager ausgeht, auf die Etablierung eines gemeinsamen Sicherheitsverständnisses sowie auf die Aufgaben demokratischer Partizipation und Versöhnung. Bilanziert werden fördernde und hemmende Faktoren dieser neuen Phase im nordirischen Friedensprozess.

#### **4.6. “Tausche Kamel gegen Kalaschnikows” – Gründe für die Nachfrage nach Kleinwaffen am Horn von Afrika (Renée Ernst/Kiflemariam Gebre-Wold)**

Da immer häufiger lokale Konflikte gewaltsam ausgetragen werden, stellt die große Zahl nahezu ungehindert zirkulierender Kleinwaffen in vielen Regionen der Welt ein großes Sicherheitsrisiko dar, unter dem insbesondere die Zivilbevölkerung leidet. Am Beispiel praktischer Erfahrungen des SALIGAD-Projektes am Horn von Afrika werden vor allem die Gründe für die Nachfrage nach Kleinwaffen untersucht. Oft liegen sie im Zerfall staatlicher Gewaltstrukturen in (Post-)Konfliktsituationen, häufig aber auch in nomadischen Traditionen, etwa in dem Bedürfnis nach eigenständigem Schutz von Wasser und Weidegründen. Vorgestellt werden mögliche Szenarien der Kontrolle von Kleinwaffen sowie die Rolle, die dabei involvierte staatliche und nichtstaatliche Akteure spielen.

# 1. Terrorismus

## 1.1. Was ist das Neue am internationalen Terrorismus?

Die beklemmenden Bilder vom 11. September haben nicht alles, aber vieles verändert. Ihre Schockwirkung machte unweigerlich bewusst, dass unsere vertrauten Lebenswelten ganz anders gefährdet sind, als wir zuvor wahrhaben wollten. Zwar hatte es in den letzten Jahren nicht an Menetekeln gefehlt. Und unter den neuen Bedrohungen, die Militärs und Politiker immer wieder beschworen, seit die alte, nuklear überrüstete Blockkonfrontation verblasste, nahm Terrorismus einen prominenten Platz ein. Doch stand diese Warnung lange für eine Möglichkeit, die dem Realitätsbewusstsein eigentümlich fremd blieb. Jetzt ist sie wirklich geworden.

Das Bedürfnis nach Sicherheit vor Terroranschlägen ist übermächtig. Die Crux aller Gegenstrategien besteht aber darin, dass unklar bleibt, gegen wen sie sich richten. Welche Gestalt hat der Feind? Die Rede von terroristischen Netzwerken benennt eine schemenhafte Organisationsform, ebenso schwer zu identifizieren wie "Schläfer", die sich jahrelang mit der Normalität unauffälliger Bürger tarnen. Auf die Anschläge von New York und Washington reagierten die USA mit Krieg. Doch bestand das Besondere der Anschläge nicht gerade darin, dass sie ohne militärische Mittel durchgeführt wurden? Auch gaben sich nirgends herkömmliche Kriegssubjekte – Staaten oder Bürgerkriegsparteien – zu erkennen. Gewiss gelang es den USA leichter als die meisten voraussahen, im Verbund mit der afghanischen Nordallianz das totalitäre Taliban-Regime zu beseitigen. Doch ist damit die Gefahr nicht gebannt. Weder konnten Bin Laden und andere Köpfe von Al Qaida dingfest gemacht werden, noch sind die terroristischen Netzwerke zerschlagen.

Die Angriffe vom 11. September waren transnational organisiert; sie wurden "von außen" gesteuert und doch aus dem Innern westlicher Gesellschaften durchgeführt. Damit verwischen sich die Grenzen zwischen Innen und Außen, die Gewalt scheint im wahrsten Sinne des Wortes entgrenzt. Und doch bleibt sie letztlich insofern in die überkommene Staatenordnung eingebunden, als sie eine territoriale Operationsbasis braucht. Auf diese zielte der Krieg. Täuschen wir uns, wenn wir vermuten, dass wir es mit einem neuen Typus von Terrorismus zu tun haben? Oder haben sich diejenigen getäuscht, die unter Berufung auf Art. 51 der UN-Charta mit der klassischen Art militärischer Gewalt, einem Staatenkrieg, reagierten? Die Fragen verweisen auf die Notwendigkeit, die Konturen des Neuen am Terrorismus, wie er am 11. September zuschlug, zu bestimmen.

### **Terrorismus: nicht immer dasselbe**

Die Verbreitung von Schrecken ist so alt wie die menschliche Geschichte, der politische Begriff des Terrors dagegen stammt aus der Französischen Revolution. Er diente, was gerne verdrängt wird, dem Ziel, die bürgerliche Gesellschaft und ihre republikanischen Freiheitsrechte historisch durchzusetzen. Robespierre verstand den Terror als legitimes Mittel revolutionärer Tugend, um die Errungenschaften von 1789 zu verteidigen. *Le règne de la terreur* wurde zur Epochenbezeichnung. Der Terror barg von Anfang an eine

Tendenz zur Verselbständigung der Gewalt. Hegel hat das erkannt, wenn er die Mechanisierung des Tötens mit der Guillotine “den kältesten und plattesten Tod” nannte, “ohne mehr Bedeutung als das Durchhauen eines Kohlhaupts oder ein Schluck Wasser”.

Seit 1794 hat es – mit Ausnahme der Bolschewiki – kaum mehr eine Herrschaftsform gegeben, die sich affirmativ zum Terror bekannte. Terrorismus bekam eine pejorative Konnotation und verlagerte sich auf nichtstaatliche Akteure, die aus einer Position der Schwäche heraus auf irreguläre Gewaltformen rekurrieren, um ihre als legitim erachteten Ziele voranzubringen. Er mutierte zur Aufsehen erregenden Gewaltform, die als Fanal wirken sollte. Damit blieb der Terror trotz aller Verselbständigungstendenz instrumenteller Zweckrationalität verhaftet. Um die eigenen Ziele nicht zu diskreditieren, bemühten sich die Akteure, das Ausmaß ihrer Gewalt unter Kontrolle zu halten. Gemessen an den Traditionen des revolutionären und des nationalistischen Terrorismus stellen Entstehungskontext, ideologische Begründung und Auswirkungen der Anschläge vom 11. September fraglos ein Novum dar. Doch was gemessen an der Entwicklung seit 1793 neu ist, gleicht in vielem ganz alten Geschichten.

Weder die Wissenschaft noch die UNO konnte sich bis heute auf eine verlässliche Bestimmung des Begriffs Terrorismus verständigen. Walter Laqueur kam nach Durchsicht von mehr als hundert Definitionsversuchen zum selben Ergebnis wie Bruce Hoffmann nach vielen empirischen Studien: Das Streben nach einer verlässlichen Definition ist verlorene Liebesmüh.<sup>1</sup> Das kann nun nicht heißen, dem landläufigen Trend zu folgen, der unter Terrorismus nichts weiter als exzessive Gewalt versteht. Wird Terrorismus zu “einer universalen Technik der Macht- und Gemeinschaftspolitik”<sup>2</sup> enthistorisiert, verwischen sich alle konkreten Differenzen und der Terrorismus wird zur anthropologischen Konstante.

Die Schwierigkeiten, Terrorismus exakt zu definieren, rühren nicht nur daher, dass sich jede Definition in legitimatorischer wie in denunziatorischer Absicht gebrauchen lässt. Fasst man ihn nicht abstrakt als exzessive Gewalt überhaupt, ist man auf den historischen und gesellschaftlichen Kontext verwiesen, der ihn erzeugt und in dem er seine Wirkung entfaltet. Pointiert gesagt: Der Terrorismus ist das Symptom, nicht die Krankheit; diese ist sein politischer und gesellschaftlicher Zusammenhang. Also rücken gesellschaftliche Veränderungen in den Blick, die heute mit dem Begriff der Globalisierung umschrieben werden. Von besonderem Interesse ist dabei die Frage, inwieweit der 11. September die Ablösung kollektiver Gewaltanwendung von der territorialen Ordnung des Staatensystems markiert.<sup>3</sup> Uns geht es in diesem Sinne um die *differentia specifica* der Gewaltanschläge von New York und Washington.

### **Drei hervorstechende Aspekte**

Das erste Kennzeichen der Anschläge vom 11. September ist zweifellos die schiere Größenordnung: die Tat zielte auf Massenvernichtung. Zweitens handelten die Täter nicht

<sup>1</sup> Walter Laqueur: *Terrorism*, London 1977, S. 5; Bruce Hoffmann: *Terrorismus. Der unerklärte Krieg*, Frankfurt a.M. 1999, erstes Kapitel.

<sup>2</sup> Wolfgang Sofsky: *Der zerstörte Fluss der Zeit. Strukturmerkmale des Terrors als einer universalen Technik der Macht- und Gemeinschaftspolitik*, in: *Frankfurter Rundschau* 8.11.2001.

<sup>3</sup> Herfried Münkler, *Sind wir im Krieg? Über Terrorismus, Partisanen und die neuen Formen des Krieges*, in: *PVS* 4/2001, S. 589.

aus politischen, sondern aus religiös-sektiererischen Motiven, wozu auch die Verabsolutierung von Feindschaft gehört. Drittens waren die Täter transnational präsent und imstande, das Zentrum der Macht des Feindes zu treffen.

### **Von der instrumentellen zur konstitutiven Gewalt**

Am 11. September starben gut dreimal so viele Menschen wie in allen terroristischen Anschlägen der vergangenen 30 Jahre zusammen. Neben den Momenten der Überraschung und des Unvorstellbaren war es vor allem diese Dimension, warum der 11. September immer wieder mit Pearl Harbor verglichen worden ist. Seit dem 19. Jahrhundert fühlten sich Terroristen dagegen dem Grundsatz verpflichtet, mit minimaler Gewalt größtmögliches Aufsehen zu erreichen. Sie waren weniger auf viele Tote aus als auf viele Zuschauer und Zuhörer. Seit den neunziger Jahren mehren sich die Anzeichen dafür, dass die Zweckrationalität der Gewalt, wie sie die antikolonialen Befreiungsbewegungen noch gekennzeichnet hatten, für eine zunehmende Zahl religiös und obskur chiliastisch motivierter Terroristen nicht mehr gilt.

Das neue Zeitalter des Terrorismus begann 1993, mit dem ersten Anschlag auf das *World Trade Center*.<sup>4</sup> Damals hatte eine kleine Gruppe islamistischer Terroristen versucht, es mit einer Sprengladung zum Einsturz zu bringen. Ramzi Ahmed Jusuf, der Urheber des Unternehmens, ist in den USA zusammen mit vier Komplizen zu langjähriger Haft verurteilt worden. Der Sohn eines pakistanischen Vaters und einer palästinensischen Mutter studierte in Oxford Elektrotechnik und Englisch und ließ sich dann in einem von Bin Laden finanzierten Ausbildungslager in Afghanistan weiterbilden. Von dort reiste er 1992 in die USA mit dem Ziel, möglichst viele Amerikaner umzubringen: Wie er später den Ermittlern erzählte, war sein Plan, einen der 110 Stockwerke hohen Türme auf den anderen stürzen zu lassen. Er hatte "auf 250.000 Tote gehofft."<sup>5</sup>

Anders als in der Tradition des politisch motivierten Terrorismus, der sich, wenn er emanzipatorische Ziele verfolgte, skrupulös mit der Frage auseinandersetzte, unter welchen Bedingungen der Zweck das Mittel, sprich: das Töten von Menschen rechtfertigt, verteuflern die radikalen Fundamentalisten den Feind und begründen hierüber ihre eigene Identität als gottesfürchtige Menschen. Für sie hat Gewalt nicht instrumentellen, sondern konstitutiven Charakter. Die USA und die westliche Zivilisation gelten den radikalen Islamisten als absolute Feinde, die mit allen Mitteln bekämpft werden müssen. So hieß es in der berühmt-berüchtigten Erklärung der "Internationalen Islamistischen Front für den Heiligen Krieg gegen Juden und Kreuzritter", zu der sich der ägyptische "Islamische Dschihad" und Bin Ladens Al Qaida am 22. Februar 1998 zusammengeschlossen hatten: "Die Amerikaner und ihre Verbündeten, ob Zivilisten oder Militärs, zu töten und zu bekämpfen, ist die Pflicht eines jeden Muslims. (...) Im Namen Gottes rufen wir jeden Muslim, der an Gott glaubt und um Vergebung bittet, auf, dem Befehl Gottes zu gehorchen, indem er Amerikaner tötet. (...) Des weiteren rufen wir muslimische Gelehrte, ihre treuen Führer, junge Gläubige und Soldaten dazu auf, gegen die amerikanischen Satanssoldaten und ihre Verbündeten des Teufels zum Angriff überzugehen."<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Steven Simon und Daniel Benjamin: *The Terror*, in: *Survival* 4/2001, S. 5.

<sup>5</sup> Russ Baker: *Vorbote des Unheils. Der Mann, der das erste Attentat auf das World Trade Center verübte*, FAZ 1.11.01, S. 8.

<sup>6</sup> Hier zit. n. Peter Bergen, *Heiliger Krieg Inc. Osama Bin Ladens Terrornetz*, Berlin 2001, S. 121.

Als Ziele werden zwar die Vertreibung der USA von den "heiligsten Ländern des Islam", das Ende der Aggression gegen den Irak sowie die Befreiung Palästinas genannt; doch treten diese politischen Zielsetzungen zurück hinter die sakralisierte Pflicht, den Glauben im Kampf gegen den Unglauben zu bezeugen. Der absolute Feind duldet keine Einschränkung der Gewaltmittel, im Gegenteil. Dem "Time Magazin" hatte Bin Laden in einem Interview gesagt, dass er auch chemische und nukleare Massenvernichtungswaffen einsetzen wolle: "Es wäre für Muslime eine Sünde, nicht zu versuchen, in den Besitz von Waffen zu gelangen, die Ungläubige davon abhalten können, Muslimen Schaden zuzufügen. Feindschaft gegenüber Amerika ist unsere religiöse Pflicht, und wir hoffen, dafür von Gott belohnt zu werden."<sup>7</sup>

Die Bereitschaft von Gewalttätern, das Maß der Gewalt ins Monströse auszuweiten, ist jedoch nicht, wie eine landläufige Meinung gerne hätte, auf Fundamentalisten im Islam beschränkt. Das bezeugen Anschläge mit dem Nervengas Sarin in der Tokioter U-Bahn im März 1995 durch die Aum-Sekte ebenso wie das Bombenattentat auf ein Gebäude der Bundesverwaltung in Oklahoma aus dem Umfeld fundamentalistisch-sektiererischer "christlicher Milizen" im April 1995. Auch die in den USA verbreiteten Milzbrandbakterien (Anthrax) kamen anscheinend nicht von außen. Und aus christlich-fundamentalistischen Kreisen der USA gab es Stimmen, die den 11. September als Rache Gottes für die Duldung von Feminismus und Homosexualität deuteten.

### **Märtyrer und Selbstmörder – die apokalyptische Dimension der Anschläge**

Die Geschichte des Terrorismus ist gekennzeichnet von dem Versuch, Gewalt als Mittel zu einem bestimmten politischen Zweck zu legitimieren. Dies galt für den *Terreur* der Französischen Revolution ebenso wie für den Terror nach der Oktoberrevolution und den antikolonialen Befreiungsbewegungen. Dagegen waren die Urheber der Anschläge auf das WTC 1993, in Oklahoma und in Tokio sowie auf die US-Botschaften in Kenia und Tansania alle sektiererisch-religiös motiviert. Es scheint, als werde jene der französischen Revolution folgende Tendenz wieder umgekehrt, den Terrorismus zu säkularisieren und die Rechtfertigung von Gewalt als "heiliger Terror" durch eine politische Legitimation der Gewalt zu ersetzen. Zwar war die Säkularisierung des Terrors der modernen Revolutionen insofern unvollständig, als sie die *Geschichte* zu einer unerbittlichen Schicksalsmacht überhöhte. Doch lieferte die Ausrichtung der Gewalt auf das Ziel, die gesellschaftlichen Verhältnisse umzuwälzen, zugleich einen Ansatzpunkt zur kritischen Auseinandersetzung mit der Gewalt. Ihr stand die "Heiligkeit des Menschenlebens" entgegen.

Wird Gewalt nicht mehr als politisches Instrument, sondern als sakraler Akt, als von Gott gebotene Pflicht aufgefasst, wird sie schrankenlos: Da es sich bei den Feinden um "Kinder Satans" handelt, erscheint eine hohe Zahl von Toten nicht als Problem, sondern als dessen Lösung. Die Ausrottung des Profanen ist keiner aus dem Ziel selbst ableitbaren Kritik zugänglich. Gemessen an der für die Neuzeit charakteristischen Hegung des Krieges durch Staaten, denen es nicht primär um das Totschlagen des Gegners geht, sondern darum, seinen politischen Willen zu brechen – was das moderne Kriegsrecht historisch erst ermöglichte –, stellt der Terrorismus insofern eine erneute Barbarisierung kollektiver Gewaltanwendung dar, als er die Regeln des Kriegsrechts und des humanitären Völker-

<sup>7</sup> Hier zit. n. Ahmed Rashid, Taliban. Afghanistans Gotteskrieger und der Dschihad, München 2001, S. 230.

rechts durchbricht. Zum Teil galt das auch schon für die Guerilla und den politischen Terrorismus, doch warf der Rechtsbruch für beide Legitimationsprobleme auf. Das ist bei der religiös begründeten Gewalt nicht der Fall. Doch handelt es sich hier nicht um die bloße Rückkehr in die Vergangenheit; vielmehr vollzieht sich die Entgrenzung terroristischer Gewalt in Wechselwirkung mit der wachsenden Komplexität gesellschaftlicher Organisation, der Entgrenzung von Gesellschaften und ihrer immer dichteren Vernetzung. Erst unter diesen Bedingungen können selbst nicht-militärische Mittel ein Ausmaß der Zerstörung hervorrufen, das zu den Zeiten der Zeloten, Assassinen oder *thugs* unvorstellbar war.

Der extreme Islamismus, wie ihn Fatwas und Videoproduktionen Bin Ladens predigen, trifft Andersdenkende mit demselben Fanatismus, mit dem er auch vor Selbstzerstörung nicht zurückschreckt. Wer sich in einem totalen Krieg wähnt, kennt keine Schranken der Gewalt. Ungerührt davon, dass der Anschlag auf die US-Botschaft im August 1998 in Daressalam fast ausschließlich tansanianische Muslime tötete, zählte für Bin Laden nur die Symbolik.

Diese Form des "heiligen Krieges" hat eine apokalyptische Dimension: Die moderne amerikanische und westliche Welt ist der große Satan. Diesen zu zerstören oder wenigstens empfindlich zu treffen, soll das Heil bringen. Die rücksichtslose Vernichtung von möglichst vielen Menschen, die irgendwie zu dem verhassten System gerechnet werden, soll die eigene Sache umso heller leuchten lassen. Das hat weniger mit dem Islam zu tun als mit dessen Perversion – auch wenn die Täter und ihre Propagandisten auf Solidarisierungseffekte setzen. In der wahnhaften Vorstellung kommt der Massenmord, bei dem die Täter bereitwillig auch ihr eigenes Leben als Waffe einsetzen, der Erlösung gleich. Das sprengt die Selbsterhaltung als menschliche Grundmaxime und erinnert, wenn man schon Vergleiche ziehen will, an den finstersten Kern des Nationalsozialismus, nämlich den Wahn, die Juden nicht zu vertreiben, sondern millionenfach zu vernichten, um dadurch das eigene Herrvolk zu "erlösen".

Die USA und New York gelten seit langem als Inbegriff der urbanen, bürgerlichen und multikulturellen Lebensweise; die *twin towers* stehen wie kein anderes Wahrzeichen für den fortschrittsorientierten, säkularisierten Westen. In Analogie zu Edward Saids "Orientalismus" als einer der westlichen Sicht auf den Orient geschuldeten Ideologie hat man das spiegelverkehrte Repertoire von Bildern über den Westen als "Okzidentalismus"<sup>8</sup> bezeichnet. Die Symbole für das Weltzentrum der internationalen Geldwirtschaft und Macht verquicken sich in der Deutung des 11. September mit diesem Okzidentalismus zur apokalyptischen Kulturkritik, die bis zur "Hure Babylon", dem biblischen Urbild der sündigen Stadt zurückreicht und keineswegs dem islamischen Kulturkreis vorbehalten ist.

Es ist daran zu erinnern, dass die These vom *clash of civilizations*, welche Propagandisten des Dschihad gegen die USA wenden, ursprünglich eine westliche Denkfigur ist. Und es besteht die Gefahr, dass auch der Westen in der Auseinandersetzung mit dem Terrorismus die Gewalt sakralisiert, wenn der "Kampf gegen das Böse" wie selbstverständlich auf Rache und Vergeltung zurückgreift.

---

<sup>8</sup> Ian Buruma and Avishai Margalit: Occidentalism, New York Review of Books 1/2002, S. 4-7.

### **Auf der Höhe der Globalisierung**

Netzwerke vom Kaliber Al Qaidas machen sich einige Tendenzen der modernen kapitalistischen Gesellschaften zu Nutze, für die sich die Bezeichnung Globalisierung eingebürgert hat. Wer die archaisch anmutenden Werte in den Erklärungen und Fatwas *à la lettre* nimmt, hält den Schein für die Wirklichkeit. Die Bilder, wie der bärtige Bin Laden auf einem Esel durch die Wüste reitet, sollen Assoziationen an den Propheten evozieren – doch handelt es sich um eine Video-Inszenierung. Wie überhaupt das Video zum Medium des Sprechens aus dem Verborgenen wird.

Der neue internationale Terrorismus hat unter Beweis gestellt, dass er sich logistisch und operativ auf der Höhe der Globalisierung bewegt. Die Revolutionen der Kommunikations- und Verkehrstechnologie in den letzten Jahrzehnten versetzen Individuen in die Lage, Geld, Produkte, Informationen und Ideen mit Methoden, die früher Regierungen und multinationalen Konzernen vorbehalten waren, rasch und leicht über Grenzen hinweg zu befördern. Die Terroristen machten sich diese Freiheit zu Eigen und “entwickelten einen Angriffsstil, der die wichtigsten amerikanischen Stärken – Offenheit und Mobilität – nach Art des Jiu-Jitsu in Schwächen verwandelte.”<sup>9</sup>

Das Neuartige an den terroristischen Netzwerken ergibt sich auch aus dem Kontext, in dem er sich entfaltet. Zu nennen ist hier zum einen die historisch präzedenzlose *Mobilität* der zeitgenössischen Erdbewohner und ihrer Fähigkeit zur virtuellen Präsenz an jedem beliebigen Ort – Ergebnisse der Revolutionen in der Verkehrs- und Kommunikationstechnologie, die Diasporas und Herkunftsgesellschaften verbindet und den schnellen Rollenwechsel vom global agierenden Geschäftsmann oder angehenden Wissenschaftler zum Verfechter lokaler Lebensformen und kulturspezifischer Weltanschauungen ermöglicht. Diese Entwicklung, die sich u.a. in der rapiden Zunahme des internationalen Flugverkehrs seit den sechziger Jahren manifestiert, ist durch das Ende des realsozialistischen Lagers, in dem Binnenmobilität und Auslandsreisen streng kontrolliert worden waren, erheblich beschleunigt worden. Die Täterbiographien der bekannt gewordenen Attentäter veranschaulichen, mit welcher kosmopolitischen Leichtfüßigkeit sie sich bewegen konnten.

Was Afghanistan betrifft, so ist es eine bittere Ironie, dass die Zentralität dieses peripheren Landes für den islamistischen Terrorismus nicht zuletzt auf die Politik der USA zurückgeht. Sie haben in den 1980er Jahren jeden Widerstand gegen die sowjetische Okkupation Afghanistans unterstützt und damit dazu beigetragen, dass sich im Lande jene “arabischen Afghanen” einfanden, Kriegserfahrungen sammelten und schließlich glaubten, der Islam allein habe die Sowjetunion in die Knie gezwungen. General Hamid Gul, Chef des pakistanischen Geheimdienstes ISI, nannte diese Kriegsfreiwilligen die “ersten internationalen Brigaden der modernen Zeit”. Ihre Logistik glich einem merkwürdigen *joint venture*: Die Initiative des ISI, radikale Muslime auf der ganzen Welt zur Unterstützung der afghanischen Mudschaheddin zu rekrutieren, wurde vom CIA unterstützt. Pakistan informierte seine Botschaften, Freiwilligen “ohne große Fragen Visa auszustellen.”<sup>10</sup> Saudi-Arabien bezuschusste die Flüge und finanzierte zusammen mit den USA die vom ISI eingerichteten Koranschulen und Ausbildungslager. Zwischen 1982 und 1992

<sup>9</sup> Strobe Talbot und Nayan Chanda, Hg.: Das Zeitalter des Terrors. Amerika und die Welt nach dem 11. September, München-Berlin 2002, S. 11.

<sup>10</sup> Ahmed Rashid, a.a.O. S. 222.

sollen rund 35.000 Radikale aus verschiedenen Ländern ihre Feuertaufe bei den Mudschaheddin erhalten haben. Zehntausende Weitere besuchten die *Madrassas*.<sup>11</sup> Dabei wurden viele jener Beziehungen geknüpft, die das rund drei Dutzend Länder umfassende Netz Al Qaida zusammenhalten.

Zur Teilhabe des Terrorismus an der Globalisierung gehört auch seine *Symbiose mit der globalen Berichterstattung*. Der moderne Terror setzt die *Öffentlichkeit* voraus. Erst dieses Spezifikum der bürgerlichen Gesellschaft verleiht der terroristischen Tat Resonanz. Dieser Zusammenhang trat schon in der Französischen Revolution zutage. Nicht zufällig fanden Sitzungen revolutionärer Klubs oft an den Posttagen statt, an denen *papiers publics*, Zeitungen, Pamphlete, Flugblätter, Plakate und Stiche eintrafen. Im frühen 19. Jahrhundert setzte dann jene Revolution der Massenkommunikation ein, die heute insbesondere über das Satellitenfernsehen ins Kalkül terroristischer Strategien eingegangen ist.

Die erste Fernsehsatellitensendung erfolgte 1968 in den USA. Sie begründete die weltweite Präsenz amerikanischer Nachrichtenmedien. Ungewollt wurde damit der Wirkungsradius jedes Terroranschlags enorm gesteigert. Rasch folgten Minikamera, tragbarer Videorecorder und die Zeitkorrekturschaltung, die Videoaufnahmen in sendefähiges Material umwandelt. Damit können Live-Übertragungen auch von abgelegensten Orten der Welt aus ausgestrahlt werden. Die Geiselnahme israelischer Sportler durch palästinensische Kommandos während der Olympiade in München 1972 wurde von Millionen tagelang am Bildschirm verfolgt. Sie demonstrierte auch das stille Zusammenwirken von aktionsgierigen Medien, immer auf Einschaltquoten bedacht, und Terroristen, die sich in Szene setzen, um möglichst viel Aufmerksamkeit zu erlangen.<sup>12</sup> Dabei können die Medien selbst indirekt Einfluss auf jene Akteure ausüben, über die sie berichten.

Doch geht die Nutzung modernster Kommunikationsmittel über das Fernsehen hinaus. Erklärungen und Fatwas von Al Qaida wurden auf Macintosh- und Toshiba-Computern geschrieben, per Fax oder E-Mail an Anhänger in Pakistan und Großbritannien weitergeleitet, die sie ihrerseits arabischen Zeitungsredaktionen in London vorlegten, von wo aus sie über Satellit an die Pressezentren im nahen und mittleren Osten sowie in New York gelangten. Mitglieder der Al Qaida produzierten auch eine CD-Rom, die mehrere hundert Seiten Informationen über verschiedene Waffen, Anleitungen zum Bombenbau und zu terroristischen Operationen enthält. Und das Rekrutierungsvideo von Al Qaida für den "heiligen Krieg" konnte sich jeder im Real-Player-Format vom Internet herunterladen.<sup>13</sup>

Die modernen Kommunikationsmittel ermöglichen auch neue Formen der Netzwerkbildung. Al Qaida besteht international aus autonomen Zellen, die, anders als hergebrachte Geheimgesellschaften oder Verschwörerorganisationen nicht strikt hierarchisch gegliedert, sondern mit elektronischen Mitteln informell verknüpft sind. Die einzelnen Gruppierungen agieren auf eigene Faust, sind aber durch *links* mit der Zentrale verbunden, deren Kommandeure die Netzwerke aktivieren können. Deren Grundlage ist der an keinen Ort gebundene Raum des Internet. Dazu kommt das Geflecht verschworener Freundschaften

<sup>11</sup> Ebd., S. 223.

<sup>12</sup> Bruce Hoffmann: Terrorismus. Der unerklärte Krieg. Neue Gefahren politischer Gewalt, Frankfurt a.M. 1999, S. 182 und 188.

<sup>13</sup> Peter Bergen, a.a.O. S. 44 und 57.

aus dem Afghanistankrieg. Diese Mischung aus globaler Vernetzung und persönlichen Verbindungen erübrigt eine straffe Hierarchie. So scheinen die Selbstmordattentäter, die am Anschlag auf die Botschaft in Kenia beteiligt waren, nie direkte Handlungsanweisungen von Bin Laden erhalten zu haben. Dazu soll er gesagt haben: "Unsere Aufgabe ist es anzuregen. Mit der Barmherzigkeit Gottes haben wir das getan, und manche Leute haben unsere Anregung aufgegriffen."<sup>14</sup> Die Anhänger des charismatischen Islamisten brennen darauf, seine "Anregungen" aufzugreifen. Ian Kershaw hat diese Form des Gehorsams als "dem Führer zuarbeiten" ausgewiesen.

Globale Netzwerkstruktur und weltweite Migration lassen schließlich auch die Grenzen zwischen Innen und Außen zerfließen. Die meisten der am 11. September beteiligten Selbstmordattentäter stammten zwar aus Saudi-Arabien und Ägypten, agierten aber von den USA und von Europa aus. Damit entfällt die Möglichkeit, räumlich zwischen Freund und Feind zu unterscheiden, was in jenem "Schläfer" seinen Phänotypus gefunden hat, der sich als normaler Bürger tarnt, um sich unversehens in einen "heiligen Krieger" zu verwandeln.

Der wichtigste Aspekt des Neuen an diesem internationalen Terrorismus ist jedoch, dass er die Unterscheidung zwischen einer Zone des Friedens und einer Zone der Turbulenz in der heutigen Welt in Frage stellt.<sup>15</sup> Der Schock des 11. September besteht darin, dass er offenbart hat, dass selbst die USA nicht in der Lage sind, die Grenze zwischen sich und dem Rest der Welt zu verteidigen. Damit scheint sich die Feststellung Georg Pichts zu bestätigen, der schon in den 1970er Jahren festgestellt hat: "Wir werden im Weltfrieden leben oder wir werden nicht leben". Seit dem 11. September wissen wir, dass das kein Alarmismus ist, sondern Realismus.

## **Partisanen, Guerilleros und Terroristen**

Partisan, Guerillero und Terrorist haben gemeinsam, dass sie aus einer Position der Schwäche heraus Gewalt anwenden. Klandestine Aktionen, die Nichtunterscheidung zwischen Kombattanten und Zivilpersonen, Heimtücke, Grausamkeit und überhaupt die Verletzung der Regeln des Kriegsrechtes kennzeichnen ihre asymmetrische Kriegführung. Sie hat im Angriff auf das Pentagon mit Hilfe von Teppichmessern einen bizarren Höhepunkt gefunden.

Die Guerilla, im Widerstand gegen Napoleons Revolutionstruppen in Spanien "erfunden", ist eine Kampfform unterhalb des Bürgerkrieges. Sie ist territorial verwurzelt und agiert aus dem Schutz unzugänglichen Geländes wie Gebirge, Sumpf oder Dschungel. Gewiss hat auch diese irreguläre Kriegführung schon die völkerrechtlichen Hegungen des Krieges vielfach durchbrochen – aber doch niemals gänzlich eingerissen. Dies gilt auch für den Partisan, der hinter den Linien einer ausländischen Streitmacht im eigenen Lande kämpft. Der "tellurische" oder "autochthone" Verteidiger (Carl Schmitt), der "für Altar und Herdfeuer" kämpft und stirbt, hat kein Interesse an der Zerstörung dessen, wofür er kämpft. Insofern verbürgt der defensive Charakter des Partisanenkriegs zugleich eine Einschränkung der Gewalt.

---

<sup>14</sup> Zit. ebd., S. 46.

<sup>15</sup> Max Singer und Aaron Wildawsky: *The Real World Order – Zones of Peace and Zones of Turmoil*, Charham NJ 1993.

Diese Gewalthemmung entfällt bei den modernen Terroristen vom Schlage Al Qaidas. Sie unterscheiden sich von den Guerilleros und den Partisanen, mit denen sie die asymmetrische und irreguläre Kriegführung teilen, durch ihren offensiven Charakter. Die Rücksicht auf den heimatlichen Boden entfällt. An keinerlei topographische Voraussetzungen geknüpft, wird die Untergrundexistenz der Terroristen "durch die Anonymität der urbanen Zentren, nicht durch die Unzugänglichkeit des Geländes gewahrt", und ihre Schlagkraft "durch die Nutzung der zivilen Infrastruktur als Waffe und der Bevölkerung als Schutzschild hergestellt."<sup>16</sup> Organisatoren und Täter verschwinden in der Anonymität und Normalität der offenen Gesellschaft und agieren aus dem Schutz der globalen Netzwerkstruktur heraus.

### **Und doch: vollständig ist die Entterritorialisierung nicht**

Wie die Globalisierung zwar ihre Grenzen relativiert, aber doch nach wie vor auf Staaten beruht, kommt auch ein Netzwerk wie Al Qaida bisher nicht *gänzlich* ohne staatliches Fundament aus. Bei aller Entterritorialisierung terroristischer Netzwerke bleiben sie doch darauf angewiesen, "über einige wenige territoriale Rückzugbasen zu verfügen, so wie auch Rankpflanzen einige Stellen der Verwurzelung bleiben."<sup>17</sup>

Alles deutet darauf hin, dass so genannte *failed states* dafür einen idealen Nährboden abgeben, also Gegenden, wo der Staat nicht in der Lage ist, seinen eigentlichen Zweck zu erfüllen, d.h. Sicherheit, soziale Integration und materielle Wohlfahrt zu gewährleisten. Afghanistan bietet hierfür ebenso ein Beispiel wie das zuvor viel diskutierte Somalia. Und der Sieg der Taliban in Afghanistan gab dem "heiligen Krieg" Auftrieb. Hatte Al Qaida den Taliban zuvor Logistik, militärische Unterstützung und enorme Geldmittel geliefert, so kam die Organisation Bin Ladens danach *de facto* in den Genuss der Instrumente staatlicher Souveränität, einschließlich offizieller Reisedokumente, Import- und Exporterlaubnisse sowie des Schutzes vor Verfolgungsmaßnahmen anderer Regierungen. Dies verwandelte Al Qaida "in einen quasi-virtuellen Staat". Das Netzwerk nutzte Afghanistan als Sanktuarium, in dem es ein bestimmtes Territorium kontrollierte, über bewaffnete Kräfte, Schutz- und interne Sicherheitsorganisationen verfügte und von dem aus es "diplomatische" Beziehungen mit einigen Staaten unterhielt. Nachdem Al Qaida durch den Sturz der Taliban seine Basis in Afghanistan verlor, stellt sich die Frage, ob praktische Souveränität und Territorium konstitutive Voraussetzungen waren "oder ob Al Qaida oder eine Nachfolgeorganisation sich von einem quasi-virtuellen Staat in einen vollständig virtuellen Staat transformieren kann."<sup>18</sup> Kann ein solches Netzwerk auch ohne jedes territoriale Refugium seine Handlungsfähigkeit erhalten? Das ist die Gretchenfrage, da die Vertreibung der Taliban die terroristische Bedrohung nicht beseitigt hat. So lange, wie die Entterritorialisierung nicht vollständig ist und terroristische Gewaltunternehmen, wie residual auch immer im Vergleich zum Partisanen, auf territoriale Rückzugbasen angewiesen bleiben, so lange kann man sie auch militärisch bekämpfen.

Mit Krieg allein lässt sich indes Terrorismus nicht besiegen (vgl. Beitrag 3.1.). Wer Staatszerfall, Bürgerkriegsgesellschaften und die Herrschaft von *warlords* als den Nähr-

---

<sup>16</sup> Herfried Münkler, a.a.O., S. 586 f.

<sup>17</sup> Ebd., a.a.O., S. 589.

<sup>18</sup> Simon und Benjamin, a. a. O., S. 10f.

boden betrachtet, auf dem multinationale Terrorkonzerne gedeihen, der muss versuchen, dem Staatszerfall selbst Einhalt zu gebieten. Zu fördern sind die Durchsetzung eines staatlichen Gewaltmonopols in Verbindung mit der Einführung von Rechtsstaatlichkeit und verantwortlicher Regierungsführung. Trotz aller Befunde, die auf Entstaatlichung, Denationalisierung und die Herausbildung einer Weltgesellschaft lauten, ist der Staat nicht obsolet. Dies gilt nicht nur in faktischer, sondern auch in normativer Hinsicht. So sehr man die territoriale Staatenpolitik auch als Politik der Exklusion beklagen mag, die Entterritorialisierung der Politik stellt für sich genommen keinen Fortschritt auf dem Weg zu abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit dar. Das Gegenteil kann der Fall sein. Andererseits ist das Plädoyer für *state building* im Kontext der Terrorismusproblematik nur sinnvoll, wenn es mit der beharrlichen Förderung der Demokratie verbunden wird. Die Allianz gegen den Terror könnte sonst zu einer Allianz zur Stabilisierung autoritärer Regime verkommen. Es ist aber gerade die autoritäre Unterdrückung jeder Opposition, die dem radikalen Islamismus und dem Terrorismus immer neue Anhänger in die Arme treibt.

**Lothar Brock/Bruno Schoch**

## 1.2. Der 11. September im Fernsehen: Die Deutung der Terroranschläge als Krieg

“Die Terroranschläge sind ein verbrecherisches Attentat, nicht nur gegen die USA, sondern gegen alle Menschen und Völker, die sich den Menschenrechten verpflichtet fühlen und auf der Grundlage des Völkerrechts friedlich zusammenleben. Alle Reaktionen, die in den kommenden Wochen und Monaten zu ergreifen sind, müssen daher deutlich machen, dass sich die internationale Politik mehr denn je um die weltweite Einhaltung der Menschenrechte kümmert. Bei allen Maßnahmen der Verfolgung und Bestrafung der Täter und ihrer Hintermänner muss zugleich die weitere Zivilisierung und Verrechtlichung der internationalen Beziehungen im Vordergrund stehen. Alle Staaten und Regierungen, die sich in dieser Weise gegen den internationalen Terrorismus engagieren, genießen unsere uneingeschränkte Solidarität.”

So ähnlich hätte man sich den politischen Kern der Erklärung einer Bundesregierung vorgestellt, die ihre Außenpolitik als Friedenspolitik versteht und sich in ihrer Koalitionsvereinbarung auf folgende Ziele festgelegt hatte: “Die Beachtung des Völkerrechts und das Eintreten für Menschenrechte, Dialogbereitschaft, Gewaltverzicht und Vertrauensbildung. Die neue Bundesregierung begreift die internationale Zusammenarbeit als Politik der globalen Zukunftssicherung. (...) Sie wird sich mit aller Kraft um die Entwicklung und Anwendung von wirksamen Strategien und Instrumenten der Krisenprävention und der friedlichen Konfliktregelung bemühen. Sie wird sich dabei von der Verpflichtung zur weiteren Zivilisierung und Verrechtlichung der internationalen Beziehungen (...) und zur weltweiten Einhaltung der Menschenrechte leiten lassen” (Rot-Grüne Koalitionsvereinbarung, Abschnitt “Deutsche Außenpolitik ist Friedenspolitik”).

Doch am Abend des 11. September 2001 schien bei den politisch Verantwortlichen in Deutschland weder die gesellschaftliche Unterstützung für eine zivile Außenpolitik vorhanden zu sein, noch konnten sie sich offenbar selbst der Kriegs- und Vergeltungsrhetorik der öffentlichen Erklärungsversuche des Geschehenen entziehen.<sup>1</sup> Einen wesentlichen Beitrag zu dieser politischen Stimmung, die Bundeskanzler Schröder am Abend des 11. September durch seine Formulierung von der “Kriegserklärung gegen die zivilisierte Welt” aufzunehmen versuchte, hat das Fernsehen mit seiner Berichterstattung über die Terroranschläge in den USA geleistet. Dies soll in diesem Beitrag anhand einer Analyse der Live-Berichterstattung von ARD, ZDF und RTL am Nachmittag des 11. September 2001 verdeutlicht werden.<sup>2</sup> Die Fernsehbilder aus den USA konnten ihre politische Bedeutung nicht ohne ihre sprachliche Interpretation gewinnen. Entscheidend waren daher die ersten Interpretationen und Deutungen, die vor allem durch die Fernsehberichterstattung in Sondersendungen angeboten wurden. Analysiert man die sprachlichen Deutungen des Geschehens, zeigt sich ein sehr schneller Rückgriff von Journalisten und Experten auf ein ihnen vertrautes Deutungsmuster für Ereignisse der internationalen Politik: das Deutungsmuster des Krieges.

<sup>1</sup> Diese Erklärungsversuche könnten teilweise auch Spiegel einer seit Ende des Ost-West-Konflikts sich wandelnden öffentlichen Meinung zur Sicherheitspolitik sein, wie sie analysiert wurde von Michael Schwab-Trapp: *Kriegsdiskurse. Die politische Kultur des Krieges im Wandel 1991-1999*, Opladen 2002.

<sup>2</sup> Hierbei handelt es sich um einen Ausschnitt einer größeren Studie; vgl. Christoph Weller: *Die massenmediale Konstruktion der Terroranschläge vom 11. September 2001 (INEF-Report)*, Duisburg 2002.

Wie sich dieses Deutungsmuster im Laufe des 11. September in Deutschland durchsetzte, wird in diesem Beitrag gezeigt. Dabei wird nicht die These vertreten, die zitierten Experten, Journalisten oder die untersuchten Fernsehsender hätten eine politische Absicht verfolgt, ein Interesse an einem bestimmten Deutungsmuster gehabt oder gar versucht, ein kriegerisches Eingreifen herbeizusenden. Die analysierte inhaltliche Tendenz der Fernseh-Konstruktionen der Terroranschläge ist vielmehr – darauf verweist auch die Übereinstimmung bei allen drei Sendern – ein Systemprodukt des Fernsehens und insbesondere von Live-Sendungen: Bildern muss durch interpretierende Sprache Bedeutung gegeben werden, Informationen verlangen nach Erklärungen, Irritierendes muss aufgelöst und Kompliziertes vereinfacht werden. Diese Anforderungen wirken sich besonders nachhaltig aus, wenn ausführlicher als im Nachrichtenformat über ein politisches Ereignis berichtet wird.

### **Der 11. September 2001 im Fernsehen**

Die ARD informierte ihre Zuschauerinnen und Zuschauer über die bis dahin für unvorstellbar gehaltenen Ereignisse am 11. September 2001 in den USA etwa alle 15 Minuten mit einem kleinen Filmbericht. Sein Aufbau, seine Themen und Schwerpunkte wurden dabei nicht nur von journalistischen Grundsätzen, sondern auch von den verfügbaren – und großenteils sehr eindrücklichen – Bildern bestimmt. Mit Ausnahme eines Bush-Zitats (“Die Menschen, die diese Tat begangen hätten, würden zur Strecke gebracht”, so Bush wörtlich) verblieb der Bericht auf der Ebene der Darstellung entscheidender Ereignisse dieses bewegenden Nachmittags. Doch die kontinuierlichen Sondersendungen, nicht nur in der ARD, sondern auch auf anderen Fernsehkanälen, verlangten nach immer neuen berichtenswerten *news*. Mit dem zunehmenden Versiegen des Neuigkeiten-Stroms, dessen Rasanz den Journalisten und Journalistinnen die Arbeit am Nachmittag eher schwer gemacht hatte, mussten in zunehmendem Maße immer neue Informationen hervorgebracht werden – oder anders formuliert: Die andauernden Sondersendungen und die wachsende zeitliche Distanz zu den spektakulären Ereignissen in New York und Washington hatten die Redaktionen der hier betrachteten Fernsehsender dafür genutzt, den Moderatoren vor allem eine große Zahl von Gesprächspartnerinnen und -partnern zu verschaffen. Mit ihnen konnten ständig neue Aspekte der Terroranschläge thematisiert werden. Die Fernsehanstalten haben damit dem fast unstillbaren Informationsbedürfnis ihrer Zuschauer und Zuschauerinnen im Zusammenhang mit solch überraschenden und schwer einschätzbaren Ereignissen Rechnung getragen. Dabei dominierte schon wenige Stunden nach den Anschlägen eine bestimmte politische Einschätzung die Berichterstattung, die etwa so formuliert werden könnte: Alleine ein militärisches Vorgehen im Sinne der Vergeltung sei eine angemessene Reaktion auf die Terroranschläge, denn es herrsche Krieg.

Diese Sicht der Dinge, diese Konstruktion des Geschehens und das dafür genutzte Deutungsmuster setzten sich in einer enormen Geschwindigkeit durch – bis hin zu den politischen Stellungnahmen der Regierung am Abend –, und diese Geschwindigkeit steht völlig disproportional zu den am Abend des 11. September vorliegenden Erkenntnissen über die Terroranschläge, ihre Ziele, Motive und Täter. Aber die Ereignisse konnten offensichtlich nicht verarbeitet werden, ohne dass den Bildern einfache politische Bedeutungen hinzugefügt wurden, weder in den Fernsehstudios noch draußen vor den Fernseh-

geräten. Mit dem sehr schnellen Rückgriff auf das Deutungsmuster “Krieg” wurde zwar die Einordnung des Geschehens spürbar erleichtert, den Terroranschlägen aber zugleich ein Interpretationsrahmen gesetzt, den sie in den folgenden Tagen kaum mehr verlassen konnten und der dann zum Resonanzboden des militärischen Angriffs auf Afghanistan wurde.

Um nur ein Beispiel dafür zu nennen, wie sehr Journalistinnen und Journalisten am Nachmittag des 11. September offensichtlich gezwungen waren, vorhandene Vorstellungen aufzugeben und Unvorstellbares mühsam zu begreifen: Als kurz vor 16 Uhr MEZ der Süd-Turm des *World Trade Center* in sich zusammenstürzte, sendete die ARD folgenden Dialog zwischen Claus Kleber, einem ihrer Amerika-Korrespondenten, der in Washington, D.C. (!) fernsieht, und Ulrich Wickert als Moderator der Sondersendung:

*Wickert*: “... und, wie gesagt, Flugbewegungen sind alle eingestellt worden. Wir ...”

*Kleber*: “Oh! Im Moment – hallo, hallo Hamburg!”

*Wickert*: “Ja, Claus Kleber?”

*Kleber*: “Im Moment sehe ich, dass ein, ein Bild, ich kann es gar nicht fassen, dass offensichtlich das, einer der Türme des *World Trade Centers* förmlich in sich zusammenbricht (An dieser Stelle schaltet die ARD auch auf die Live-Bilder aus New York). Das Bild sehe ich nur auf dem Fernsehen, ich hör’ noch keine, sehe keine Meldung, bin nicht mal sicher, ob das ein Live-Bild ist, aber einer der beiden Türme ...”

*Wickert*: “Ja, wir sehen dieses Bild auch, also man sieht hier eine unglaubliche Rauch- und Staubwolke, und tatsächlich: Es steht nur noch *ein* Turm des *World Trade Centers*. Es ist offensichtlich, es ist offensichtlich zusammengefallen.”

Von dieser Irritationsfähigkeit, der Infragestellung vertrauter Wahrnehmungs- und Deutungsmuster, war am Ende dieses Abends nichts mehr zu spüren. Das teilweise Unbegreifene war in einen Interpretationsrahmen gezwängt worden, der wieder Ordnung versprach, den Irritationen ein Ende setzte und keine weitergehenden Anforderungen zu stellen schien, angesichts neuer Dimensionen von transnationalem Terrorismus auch neu über die internationale Politik nachdenken zu müssen. Im Zusammenhang des 11. September 2001 wurde – fälschlicherweise – immer wieder betont, es sei nichts mehr, wie es vorher war – und möglicherweise um so mehr auf vertraute Deutungs- und Interpretationsmuster zur Einordnung des Geschehens zurückgegriffen. Bei genauerer Betrachtung des Weltbildes, welches dem sich durchsetzenden Deutungsmuster zugrunde liegt, lässt sich schnell erkennen, wie sehr hier noch ein staatenweltliches Denken dominiert und es am Verständnis für die weltgesellschaftlichen Dimensionen im sicherheitspolitischen Bereich mangelt (vgl. Beitrag 3.7). Damit einher geht der Mangel an entsprechenden Begriffen im öffentlichen Diskurs, um weltgesellschaftlichen Erscheinungen wie etwa dem transnationalen Terrorismus eine angemessene Deutung geben zu können. Sprachliche Bezeichnungen transportieren jedoch immer Bedeutung und haben bei politischen Ereignissen auch politische Konsequenzen.

### **“Terroranschläge” sind kein “Krieg”**

Der öffentliche Diskurs über den 11. September und die daraus zu ziehenden politischen Folgerungen wurde schon nach wenigen Stunden dominiert von der Selbstverständlichkeit einer kriegerischen Konfrontation zwischen den USA bzw. “der gesamten zivilisier-

ten Welt" (Gerhard Schröder) und "den Terroristen", von denen am 11. September nur das eine bekannt war: Sie waren Selbstmord-Attentäter gewesen und folglich tot. Weder wurde in diesem Zusammenhang die völkerrechtliche Legitimation einer militärischen Reaktion auf die Terroranschläge bedacht oder thematisiert, noch die Frage, auf welche Ziele sich eine solche Aktion richten könnte. Auch die Angemessenheit oder die Erfolgsaussichten kriegerischen Agierens wurden nicht erörtert (vgl. Beitrag 3.1). Alleine über den massiven Gewalteininsatz als Reaktion auf die Terroranschläge schienen sich Experten und Journalisten einig zu sein, wobei die Rede von Vergeltung dominierte – kein Wort davon, dass Vergeltung weder mit völkerrechtlichen, noch mit rechtsstaatlichen Regeln in Einklang zu bringen ist.

Das Denken in offensichtlich sehr vertrauten Mustern vom kriegerischen Kampf der Guten gegen die Bösen schien deutlich stärker zu sein als die Erwartung, Terroristenverfolgung lasse sich auch im Rahmen des Völkerrechts betreiben, im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel. Statt die anstehende Verrechtlichung der internationalen Beziehungen zu thematisieren, wurde einer Entrechtlichung das Wort geredet. Auf welche Weise die Deutung der Terroranschläge in der Live-Berichterstattung des deutschen Fernsehens dazu beigetragen hat, aus den Terroranschlägen einen Krieg zu machen, der – innerhalb des Deutungsmusters – fast zwangsläufig nach einer kriegerischen Reaktion der Angegriffenen verlangt, soll nun an der Ausbreitung des Deutungsmusters "Krieg" veranschaulicht werden.

### **"Krieg" als Deutungsmuster des Unfassbaren**

Zunächst diene der Begriff des Krieges in der Fernsehberichterstattung des 11. September 2001 dazu, das eigentlich Unbegreifliche, also nicht in Begriffen Fassbare, doch sprachlich beschreiben zu wollen bzw. in der Moderatoren-Situation beschreiben zu *müssen*. Dies wird deutlich erkennbar in einem Dialog des RTL-Moderators Peter Kloeppe mit einem Gesprächspartner in New York kurz nach dem Zusammenbruch des zweiten Turmes des *World Trade Centers* (16:38 Uhr): "Man hat schon Schwierigkeiten, dieses überhaupt auszudrücken, weil es so fernab ist von jeglicher Vorstellungskraft, die man normalerweise hat, wenn es um terroristische Akte geht. Das was wir hier sehen ist eigentlich eine Kriegserklärung an die Vereinigten Staaten von Amerika, aber wir wissen nicht, wer den Krieg erklärt hat, wer verantwortlich ist für diese vielen, wahrscheinlich 10 000 Toten, die dieses Unglück gefordert hat." Und die Rede von der "Kriegserklärung", die sich später auch in der Erklärung des Bundeskanzlers wiederfindet, wird vom New Yorker Gesprächspartner des Moderators sofort aufgenommen: "Sie haben völlig Recht, das ist eine Kriegserklärung an die Vereinigten Staaten".

Der Begriff "Kriegserklärung" findet sich kurze Zeit später auch im Erläuterungstext der Filmzusammenfassung der Ereignisse in den USA, die bei RTL um 17:00 und 17:30 Uhr läuft. Doch es geht nicht um einzelne Worte oder Begriffe; das zugrunde liegende Deutungsmuster "Krieg" gewinnt eine Eigendynamik und wird im Erläuterungstext des Filmberichts vermittelt: Der Krieg wurde nicht nur erklärt, er hat begonnen und ragt weit hinein in die gesamte Sprache und Grammatik des Berichts, insbesondere an seinem Ende: "Ein gigantischer Feuerball, eine Explosion, die Angst aller Amerikaner wird wahr: Terroranschlag mitten in New York, das *World Trade Center* steht in Flammen. Der

Südturm explodiert, unzählige Menschen sterben. Eine Terrorgruppe hat Amerika den Krieg erklärt; 11. September 2001: der Alptraum aller Amerikaner hat begonnen. (...) Die Machtzentren Amerikas brennen. Und während die ganze Welt gebannt auf die Katastrophenbilder schaut, stürzt der Südturm des *World Trade Centers*, ein Koloss aus Stahl und Beton, 415 Meter hoch, in sich zusammen, begräbt weite Teile des Zentrums von Manhattan unter sich. Wieviele Menschen sich unter den Trümmern befinden: Niemand weiß es. Und noch scheint die Terrorspirale nicht zu Ende. Der Beginn eines Krieges einer fanatischen Minderheit gegen die Supermacht USA. Und sie treffen die Amerikaner dort, wo sie am verwundbarsten sind, in ihren Machtzentren. Der zweite Turm des *World Trade Centers* stürzt ein, obwohl eigentlich gegen Erdbeben gesichert, gedacht auch gegen Flugzeugabstürze. Die Türme des Feindes, die Türme New Yorks existieren nicht mehr. Ein feiger Anschlag, hinterlistig geplant, exakt durchgezogen in einem verlogenen Kampf für Gott, durchgeführt von verblendeten Fanatikern.”

Hier wird deutlich, wie die Verwendung des Kriegsbegriffs für die Terroranschläge fast zwangsläufig die Erwartung hervorbringt, die Gewalt müsse weitergehen (“Und noch scheint die Terrorspirale nicht zu Ende”). Mit dem Begriff “Terrorspirale” wird die Gegengewalt implizit schon vorausgesetzt, und daraus resultiert dann der “Beginn eines Krieges”. Mit dieser Konstruktion geht ein so eindeutiges Freund-Feind-Denken einher, dass ohne missverständlich zu wirken zwischen den Fronten hin- und hergewechselt werden kann: “Die Türme des Feindes” soll die Perspektive der Attentäter aufscheinen lassen, die als besonders gefährlich und letztlich unmenschlich (“verblendete Fanatiker”) beschrieben werden. Aus diesem Freund-Feind-Schema im Deutungsmuster “Krieg” entstehen dann auch die entsprechenden Erwartungen an die US-amerikanischen Reaktionen auf die Terroranschläge: Weil es ab etwa 17 Uhr keine neuen Ereignisse mehr zu berichten gab, begann der RTL-Reporter in New York im Deutungsmuster “Krieg” zu kommentieren und zu spekulieren: “Das ist für die Amerikaner wohl die schlimmste denkbare Situation, für Präsident Bush ist es eine größere Krise und die große Frage ist: Wie wird er jetzt reagieren? Er muss im Prinzip zurückschlagen und, ich mache mir ein bisschen Sorgen, dass wir am Rande eines größeren Krieges stehen könnten, denn das können die Amerikaner so nicht hinnehmen, das ist für sie wirklich wirklich schlimm. (...) Gegen wen, um die Frage zu beantworten, gegen wen wird sich das richten? Also der Bösewicht und Feind Nummer Eins ist für die Amerikaner Usama Bin Laden. (...) Es wird einen Schlag geben und ich schätze, wenn ich jetzt raten müsste: Usama Bin Laden oder seine Organisation, wo immer sie auch im Moment ist, wird das Ziel sein” (RTL-Reporter Christof Lang aus New York, 17:34 Uhr). Hier wird deutlich, wie das Deutungsmuster “Krieg” die Eskalationsautomatik der Gewalt (“Er muss im Prinzip zurückschlagen”) und die Fixierung eines Feindes beinhaltet.

### **Von der Kriegserklärung zur Vergeltung**

Das Deutungsmuster “Krieg” half den Journalisten und Journalistinnen über ihre Irritation und Unsicherheit angesichts der bis dahin unvorstellbaren Ereignisse hinweg und lieferte ihnen eindeutige Vorstellungen über zu erwartende Reaktionen der USA. Das Deutungsmuster schien dem eben zitierten Reporter so vertraut zu sein, dass er die Eigendynamik seines kriegerischen Denkens kaum mehr kontrollieren konnte und eine halbe Stunde später (18:05 Uhr) vom Balkon eines Hochhauses in New York “berichtete”: “Bush hat keine

Alternative, er muss Härte zeigen. Jetzt kann Bush nur eines tun, er kann möglichst schnell Vergeltung üben, ganz hart, ganz blutig Vergeltung üben, zumindest die eine Botschaft rüberbringen: Wer das mit uns macht, der wird's nicht schön haben, dem zahlen wir's heim, der wird nicht lange leben."

Doch das Deutungsmuster "Krieg" setzt sich nicht nur in der Berichterstattung von RTL durch. In der seit 15:49 Uhr laufenden Sondersendung in der ARD wird der Begriff "Krieg" von Experten eingeführt. Um 17:11 Uhr, nachdem Ulrich Wickert zuvor einen Branddirektor interviewt hat, wendet er sich seinem zweiten Studiogast zu:

*Wickert:* "Wir haben hier Dr. Andreas Rieck vom Deutschen Orient-Institut hier in Hamburg. Man fragt sich natürlich sofort, wer steckt dahinter, das ist das allererste, und da gibt es einige, die man kennt. Und was vermuten Sie?"

*Rieck:* Ja, bei solchen Zerstörungen, bei solchen Massakern an Zivilisten, dieser Hass, der dahinter steckt, der kann eigentlich nur aus einer Richtung kommen, und, also, ich sage das jetzt schon, bevor es dort irgendwelche Bekenner schreiben oder sonstiges gibt: Ich sage, das kann nur die Islamistische Internationale sein, die diesen Krieg auch angekündigt hat. Das ist ein Krieg, das ist ein terroristischer Krieg gegen die Zivilbevölkerung, und der ist in dieser Form auch seit Jahren schon angekündigt worden, von Usama Bin Laden und anderen. (...) Diese Islamistische Internationale, die hat sich ironischerweise mit Schützenhilfe der USA in den achtziger Jahren in Afghanistan gebildet. Dort kamen nämlich Freiwillige aus allen islamischen Ländern und haben den Kampf der Mudschahedin gegen die Russen unterstützt. In den neunziger Jahren nach dem russischen Abzug haben die Amerika als ihren neuen Feind gesucht und amerikanische Terrorismusexperten warnen schon seit Jahren davor, was uns bevorsteht: Das ist nicht gewöhnlicher Terrorismus, das ist der Krieg des 21. Jahrhunderts, und wir sehen jetzt den Anfang davon."

In dieser ersten Stellungnahme verwendet Rieck den Begriff "Krieg" für die terroristischen Aktionen und macht deutlich, dass er weitere Terroranschläge derselben Urheber erwartet. Zweieinhalb Stunden später, als er ein weiteres Mal im Studio befragt wird, beruft er sich wieder auf dieselben Gewährsleute, nun allerdings für eine Prognose, die unmittelbar das inzwischen erreichte Diskursstadium vom Krieg als naheliegender Reaktion auf die Terroranschläge übernimmt: "Also was amerikanische Terrorismusexperten schon seit mehr als zehn Jahren voraussagen, das – 'der Krieg gegen den Terrorismus wird die große Herausforderung des 21. Jahrhunderts' – das bewahrheitet sich nun" (Andreas Rieck in der ARD, 19:46 Uhr).

In welchem starkem Maße sich im Laufe weniger Stunden dieses eine Deutungsmuster durchsetzt, zeigt sich vor allem in der Selbstverständlichkeit, mit der Vergeltungsschläge vorhergesagt werden. Der RTL-Moderator Peter Kloeppelel sorgt sich zwar vor den Eskalationsprozessen der Gewalt, zweifelt aber nicht an seinem Deutungsmuster und "berichtet" um 18:14 Uhr von unausweichlicher Vergeltung: "– (...) denn die Amerikaner sind ja mit Sicherheit im Moment in der Situation, dass sie sagen, wir wollen Vergeltung, und Vergeltung muss in irgendeiner Weise auch kommen."

In der kurz darauf gesendeten Reportage aus Berlin wird das Thema der militärischen Vergeltung ebenfalls aufgegriffen, doch nicht mehr als journalistische Einschätzung politischer Optionen des amerikanischen Präsidenten, sondern in Form eines Berichts über eine angeblich übereinstimmende Einschätzung "der deutschen Politiker", obwohl sich bis zu diesem Zeitpunkt kaum einer zu dieser Frage geäußert hatte: "Insgesamt rechnen die

deutschen Politiker natürlich mit einer extrem harten Reaktion der Vereinigten Staaten, wenn auch nur die Verursacher dieser Anschläge irgendwie identifiziert werden” (Gerhard Hofmann, RTL-Reporter in Berlin, 18:27 Uhr). Indem mit einer solchen Aussage die Vergeltungserwartung den Politikern zugeschrieben wird, wurde das massenmediale Deutungsmuster mit erfundener politischer Authentizität unterfüttert.

Wie konsequent sich das Deutungsmuster “Krieg” durchsetzte, zeigte sich bei RTL in einem um 18:34 Uhr gesendeten Filmbericht. Die Rede vom Krieg diene hier nicht mehr der sprachlichen Verdeutlichung schrecklicher Bilder, sondern Bilder von Kriegsschiffen und Militärflugzeugen sollten veranschaulichen, womit nun nach Meinung der Journalisten bzw. entsprechend ihres Deutungsmusters zu rechnen sei. Zudem wurde hier die Gefahr eines Krieges – und damit ist an dieser Stelle eine militärische Reaktion der USA auf die Terroranschläge gemeint – explizit zum Thema der Sendung. Schon die Anmoderation des Beitrags nimmt die Entscheidung der US-amerikanischen Regierung gewissermaßen vorweg: “Man hatte ja immer wieder gesagt, dass nach diesem Anschlag die Gefahr wächst, dass es zu einem Krieg kommen könnte, denn die amerikanische Regierung wird natürlich versuchen, in irgendeiner Weise zurückzuschlagen und klar zu machen, dass sie sich terroristische Anschläge dieser Art nicht gefallen lassen kann. Wie groß die Gefahr eines Krieges ist, dazu jetzt ein Beitrag.”

Und auch der Filmbericht, sowohl durch seine Bilder, die Kombination von einstürzendem *World Trade Center*, Flugzeugträger und Kampfjets sowie von Usama Bin Laden, als auch durch seinen Text, wirkt wie der Vorgriff auf die Zeit nach den US-amerikanischen Angriffen auf Afghanistan. Zunächst wird den ständig wiederholten Bildern vom Einschlag des zweiten Flugzeugs ins *World Trade Center* folgender Text unterlegt: “Die fürchterlichen Anschläge auf das *World Trade Center* in den USA. Völlig unvorhergesehen ein eiskalter Akt des Terrors. Selbst der amerikanische Geheimdienst CIA hatte nie damit gerechnet, dass irgendjemand einmal auf die irrsinnige Idee kommen würde, mit einem Flugzeug in die Wolkenkratzer zu fliegen. Bekannt zu dem Anschlag hat sich eine palästinensische Splittergruppe. Mit einer Boeing 767 rasten die Terroristen in die höchsten Gebäude von New York City, ein tonnenschwerer Koloss aus Stahl. Die USA setzen jetzt (an dieser Stelle werden die Bilder eines Flugzeugträgers und darauf startender Kampfjets gezeigt) nach Einschätzung von Militärexperten ihre Streitkräfte in höchste Alarmbereitschaft, darunter auch die sechste US-Flotte im Mittelmeer (ab hier zeigt der Film wieder Bilder des einstürzenden *World Trade Centers*). Amerika ist alles andere als unangreifbar, das hat die Katastrophe heute am 11. September 2001 so grauenvoll wie nur irgend möglich gezeigt. Und vermutlich steckt (jetzt zeigt der Film Usama Bin Laden) er hinter diesen Attacken: Usama Bin Laden, der gefährlichste Terrorist der Welt. Er hasst Amerika auf den Tod, für ihn ist es das Reich des Bösen. Der arabische Terrorismus, (ab hier werden wieder Bilder des Terroranschlags gegen das *World Trade Center* gezeigt) sind sich die Experten einig, hat Amerika heute den Krieg erklärt. Wie Amerika auf die größte nationale Katastrophe in der Geschichte des Landes reagieren wird, weiß zur Stunde noch niemand. Präsident Bush hat in einer ersten Reaktion vom Werk von Terroristen gesprochen. Der Tag am *World Trade Center* hat Amerika und die Welt in tiefe Trauer gestürzt. Die Gefahr eines Vergeltungsschlages von amerikanischer Seite wächst.”

Kurze Zeit später (19:08 Uhr) bringt das Deutungsmuster “Krieg” den ZDF-Mode-

rator Klaus-Peter Siegloch dazu, die folgende Frage an seinen Korrespondenten Udo v. Kampen in New York zu stellen: "Werden die USA denn diese Welle von Terror jetzt beantworten mit Anschlägen gegen die Terroristen?" Siegloch merkt offensichtlich gar nicht, wie weit er sich mit dieser Frage von einem rechtsstaatlichen bzw. völkerrechtlichen Denken entfernt hat. Und auch die Antwort aus New York basiert nicht auf Informationen, sondern auf dem Deutungsmuster "Krieg". Eigentlich hätte die Antwort nur lauten können: "Dazu lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt von dieser Stelle aus nichts sagen." Doch auch v. Kampen, der für die Heute-Sendung um 19 Uhr eine eindruckliche Reportage über die von den Terroranschlägen betroffenen Menschen in New York lieferte, lässt sich vom Deutungsmuster "Krieg" anstecken und bestätigt die in der Frage angelegte Tendenz: "Also damit ist zu rechnen. Ich glaube zuerst einmal steht jetzt ganz Amerika zusammen und Präsident Bush hat ja in einer ersten Reaktion bereits angekündigt, dass er eben alles daran setzen würde, die Schuldigen zu finden und entsprechend zu bestrafen. Ich glaube, nichts wird mehr so sein, wie es war, und ich glaube in der Außenpolitik, insbesondere im Nahen Osten, da müssen wir uns auf sehr sehr scharfe Reaktionen einstellen."

Noch deutlicher artikuliert sich das Deutungsmuster im ZDF dann in der Antwort des Nahost-Experten Dietmar Ossenberg, der die Dementis zu den Bekenneranrufen aufgreift: "Also dass es heute Dementis hagelt, überrascht glaube ich niemanden, denn wer sich offen zu einem solchen Terroranschlag bekennen würde, der wäre morgen ganz einfach tot. Die USA würden nicht zögern, Vergeltungsangriffe zu fliegen und sofort anzugreifen."

### **Die Fernsehkonstruktion im Kanzleramt**

In allen drei untersuchten Fernsehberichterstattungen des 11. September 2001 zeigt sich die rasche Durchsetzung einer übereinstimmenden Konstruktion: das "Unfassbare" wird durch das Deutungsmuster "Krieg" verstehbar geredet. Nicht die Bilder, sondern die Sprache verleiht den Terroranschlägen ihre Bedeutung. Dabei ist gleich in den ersten Stunden ein Wandel der massenmedialen Konstruktion erkennbar, der sich folgendermaßen zusammenfassen lässt: Aus den Terroranschlägen wird eine Kriegserklärung, dann ein Krieg; Krieg aber ist Sache des Militärs und verlangt nach Zurückschlagen gegen den Feind, nach Vergeltung.<sup>3</sup> So erscheint vom Abend des 11. September an nahezu selbstverständlich, was unter völkerrechtlichen, problemlösungsorientierten und weltpolitischen Gesichtspunkten als höchst fraglich einzustufen ist.

Nicht nur die deutsche Bevölkerung bezog zu ihrem überwiegenden Teil aus der hier skizzenhaft geschilderten massenmedialen Konstruktion der Terroranschläge ihre Kenntnisse über das Geschehen am 11. September 2001. Auch die politische Spitze, Regierung, Parlamentarierinnen, Parlamentarier und der gesamte politische Apparat, konnten sich kaum anders informieren als aus den elektronischen Massenmedien, vornehmlich natürlich dem Fernsehen. So kann Gerhard Schröders Interpretation der Terroranschläge – "Dies ist eine Kriegserklärung gegen die gesamte zivilisierte Welt" – sowohl als

<sup>3</sup> Eine Analyse der Berichterstattung in der Bildzeitung kommt zu einem fast übereinstimmenden Ergebnis: "Eine auf Eskalation angelegte Diskursstrategie – vom Terror zu Krieg, der von allen Mitgliedern der 'westlichen Welt' und für die BILD-Leser vor allem von den Deutschen mitgetragen werden muss." Iris Bünger: *Apokalypse Now? Diskursanalyse der BILD-Zeitung*, in: *Prokla – Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 125/2001, 618.

prominente Bestätigung eines sich innerhalb weniger Stunden durchsetzenden Deutungsmusters, als auch als politisches Resultat der massenmedialen Konstruktion der Terroranschläge verstanden werden. Was sich bei den massenmedialen Vermittlungsinstanzen als Deutungsmuster zur Beurteilung politischer Ereignisse durchsetzt, gewinnt schnell solche Kraft, dass es auch einer Regierung schwer fallen würde, dem eine andere Sicht der Dinge entgegenzusetzen, etwa das Beharren auf Gewaltverzicht und weiterer Zivilisierung und Verrechtlichung der internationalen Beziehungen (s.o.) oder die Deutung der Ereignisse als Terrorismus, dem mit intensivierter internationaler polizeilicher Zusammenarbeit zu begegnen ist.

Der Interpretationsrahmen von der “Kriegserklärung gegen die gesamte zivilisierte Welt” mag im Hinblick auf die breite Allianz gegen den transnationalen Terrorismus, die Solidarität mit den USA, die Rechtfertigung militärischer Reaktionen etc., also aus strategisch-politischen Gründen gewählt worden sein; die massenmediale Konstruktion der Terroranschläge in der untersuchten Fernsehberichterstattung hat ihm den Resonanzboden bereitet, so dass die militärischen Reaktionen der USA auch der deutschen Öffentlichkeit als fast unvermeidlich erschienen. Nach dem von der Fernsehberichterstattung am 11. September nahegelegten Deutungsmuster muss dies nicht verwundern. So hat die Fernsehberichterstattung am 11. September einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, die öffentliche Meinung in Deutschland in der Weise zu strukturieren, dass die rot-grüne Bundesregierung keine Notwendigkeit und aufgrund der mangelnden gesellschaftlichen Unterstützung auch keine Möglichkeit sah, der US-amerikanischen Kriegsrhetorik vehement entgegenzutreten. Gerhard Schröders Rede von der “Kriegserklärung gegen die zivilisierte Welt” und die Fernsehsendungen des 11. September 2001 haben den Interpretationsrahmen festgelegt, aus dem die öffentlicher Zustimmung bedürftigen Politikerinnen und Politiker nur noch mit erheblicher Mühe hätten heraustreten können. Sie haben es größtenteils – bedauerlicherweise – unterlassen.

**Christoph Weller**

### 1.3. Die Quellen des Terrorismus – Ursachen, Rekrutierungsbedingungen und Wirksamkeit politischer Gewalt

Terrorismus trägt viele Gesichter: Er ist einerseits eine Form der Kriminalität, andererseits ein politischer Akt. Terrorismus ist eine – zweifellos brutale – Form der Kommunikation, ein Zwangsmittel, und er ist ein Etikett, das verfeindete Akteure sich gegenseitig anheften, um sich zu diskreditieren. Seit dem September 2001 ist er auch noch eine neue Rechtfertigung für Krieg, indem er selbst als Krieg bezeichnet wird. In diesem Dschungel sich überlappender und widersprechender Begriffsaspekte ist es schwer, überhaupt eine einigermaßen präzise Definition von “Terrorismus” zu finden, die nicht bereits die politischen Absichten und Parteilichkeiten enthält. Als in den 80er Jahren der damalige US-Präsident Ronald Reagan bereits einmal einen “Krieg gegen den Terrorismus” verkündete, wusste er: “Des Einen Terroristen sind des Anderen Freiheitskämpfer”.

#### Was ist Terrorismus?

Aus den USA stammt auch einer der definitorischen Fixpunkte der Begrifflichkeiten. Das US-Außenministerium definiert “Terrorismus” u. a. als “vorsätzliche politische Gewaltakte gegen Nicht-Kämpfer (“*noncombatant*”) durch nichtstaatliche Gruppen oder Geheimagenten”.<sup>1</sup> Diese Definition enthält zwar Mängel, verbindet aber drei Schlüsselaspekte: dass Terrorismus nämlich sowohl a) gewaltsam als auch b) politisch ist, und c) gegen Nicht-Kombattanten ausgeübt wird.

Damit befindet man sich, soweit überhaupt möglich, auf festem Grund der Begriffsverwendung. Mit Hilfe dieser Definition lässt sich beispielsweise feststellen, dass die Angriffe auf das *World Trade Center* vom September 2001 zweifelsfrei terroristischen Charakter trugen, während beispielsweise die Zerstörung der militärischen Hauptquartiere der USA und anderer Staaten im Libanon 1983 durch Autobomben (oft als klassische Terrorakte bezeichnet) gerade keinen Terrorismus darstellte, sondern militärische Angriffe mit unkonventionellen Mitteln.<sup>2</sup>

Das Problem dieser Definition besteht allerdings in der Einschränkung der Akteure auf “nichtstaatliche Gruppen oder Geheimagenten”. Damit fielen Akte politischer Gewalt gegen Non-Kombattanten durch militärische Einheiten eines Staates nicht unter den Terrorismusbegriff: Erschießt etwa ein Geheimdienst (“Geheimagenten”) politische Opponenten, dann wäre dies terroristisch, tun dies Mitglieder einer regulären Armee, dann nicht. Diese definitorische Einengung zielt darauf, vor allem das eigene Militär präventiv vom Terrorismusvorwurf auszunehmen – und ist daher für die politische Praxis nützlich. Die “präventiven Liquidierungen” palästinensischer Politiker oder Aktivisten durch die israelische Armee oder vergleichbare Akte der irakischen Republikanischen Garden wären danach keine Terrorakte, die gleichen Verbrechen durch nichtstaatliche oder geheimdienstliche Täter doch. Das ist unsinnig. In diesem Text wird der Terrorismusbegriff

<sup>1</sup> US Department of State: Patterns of Global Terrorism 2000.

<sup>2</sup> Die Tatsache, dass dies in vielen offiziellen US-Dokumenten anders eingeordnet wird, ändert Nichts an der Richtigkeit der Definition des *State Departments*, sondern deutet nur auf deren selektive Anwendung.

deshalb im Sinn der Definition des US-Außenministeriums gehandhabt – doch unter Einbeziehung *jeder* potenziellen Tätergruppe.

### **Wirksamkeit terroristischer Gewalt**

Terrorismus, soweit seine Taten nicht primär einer situativen Emotionalisierung entspringen, zielt auf politische Wirkung. Würde er für wirkungslos gehalten, gäbe es ihn kaum noch, nämlich nur in Form spontaner Ausbrüche. Als politisches Kampfmittel macht Terrorismus nur Sinn, wenn er *wirkt*. Eine solche Wirkung kann allerdings auf sehr unterschiedliche Bereiche zielen: Er kann konkrete materielle Objekte zerstören, etwa Infrastruktur, um wirtschaftlichen Schaden hervorzurufen. Er kann eine stärker psychologische Wirkung anstreben, indem beispielsweise Symbole der Macht angegriffen, beschädigt oder diskreditiert werden. Terrorismus zielt in anderen Fällen auf die Tötung von Personen, um den politischen Gegner zu schwächen oder aktionsunfähig zu machen. Die Wirkungsmechanismen sind dabei jeweils unterschiedlich, obwohl sie letztlich alle darauf angelegt sind, durch Schädigung politischer Kontrahenten deren Handlungsfähigkeiten oder Ressourcen zu beeinträchtigen. Meist ist es allerdings so, dass die Wirkung letztlich politisch-psychologisch eintritt und materielle Zerstörungen nur instrumentell sind. Dabei kann das Wirkungsmuster beispielsweise darin bestehen, einen übermächtigen Gegner als angreifbar oder schwach erscheinen zu lassen, ihn zu provozieren oder zu verunsichern, oder einen Gegner einzuschüchtern und so zu lähmen. Die jeweiligen Mittel und Angriffsziele werden danach gewählt, welche Wirkungen angestrebt werden.

Darüber hinaus können die intendierten Wirkungen eher nach “innen” oder nach “außen” gerichtet sein. Terror kann also dazu eingesetzt werden, die eigene Partei, die eigene ethnische, nationale oder religiöse Gemeinschaft einzuschüchtern, zu “säubern” oder zu disziplinieren, sie möglicherweise intern zu homogenisieren, um gegenüber externen Akteuren stärker zu werden oder die Machtposition bestimmter Personen oder Gruppen auszubauen. Terrorismus nach “außen”, also gegen Vertreter, Infrastruktur oder Symbole externer politischer, ethnischer oder anderer Akteure soll seine direkte und offensichtliche Wirkung gegen den Gegner erzielen, richtet sich aber häufig auch nach “innen”: etwa zur Stärkung der eigenen “Moral” oder Identität, oder durch den Nachweis der eigenen Relevanz, Stärke oder Aktionsfähigkeit gegenüber internen Konkurrenten. So richten sich auch die nach manchen Anschlägen hinterlassenen Bekennerstreifen oft gar nicht an den politischen Gegner, sondern an das eigene Umfeld.

Da Terrorismus meist auf den politisch-psychologischen Effekt der Gewalt zielt, spielt bei seiner Wirksamkeit die Wahrnehmung und Interpretation der Gewaltakte eine Schlüsselrolle. Ein Terrorakt, der nicht wahrgenommen wird, wird nur seine direkten materiellen Auswirkungen haben, aber politisch ins Leere laufen. Deshalb spielen die Medien in zunehmendem Maße eine wichtige Rolle: Terror als Kommunikationsform braucht die Medien als Träger, um sein politisches Potential ausschöpfen zu können.

### **Ursachen von Terrorismus**

Die Ursachen des Terrorismus sind vielfältig. Terrorismus an sich ist keine attraktive politische Option, die sich immer anböte oder von breiteren Kreisen leichtfertig gewählt

würde. Dazu sind die Nachteile zu groß: Er ist oft mit hohem persönlichen Risiko verbunden, wird in der Regel von den meisten Menschen (auch den angeblichen "Nutznießern") abgelehnt, erfordert (ab einem bestimmten Niveau der Planung und Organisation) signifikante Geldmittel und eine Infrastruktur, und der Ausstieg aus einer terroristischen Karriere ist oft schwierig oder unmöglich. Dies alles gilt für den nichtstaatlichen Terrorismus in noch stärkerem Maße als für den staatlichen.

Eine notwendige – aber nicht hinreichende – Grundvoraussetzung des Terrorismus besteht meist in einer allgemeinen wirtschaftlichen und politischen Dauerkrise. Ohne einschneidende Krisenerfahrung wird die Schwelle zum Terrorismus oft nicht oder nur punktuell überschritten, weil er als "zu radikal" empfunden wird. Dabei bedeutet "Krise" aber nicht unbedingt das Vorhandensein bestimmter objektivierbarer Faktoren (etwa wirtschaftlicher Art, also einen bestimmten Prozentsatz an Arbeitslosigkeit oder Inflation, oder ein bestimmtes Maß an Repression), sondern ist ein oft subjektiver Faktor: Es geht also um die Wahrnehmung, das Erleben einer Krise, nicht um die bloße Verschlechterung objektiver Daten.

### **Armut**

Häufig wird Armut als eine zentrale Ursache politischer Gewalt im Allgemeinen und des Terrorismus im Besonderen genannt. Ein solcher Zusammenhang erscheint einleuchtend, ist auch nicht prinzipiell falsch – aber funktioniert doch eher indirekt und über einige Zwischenschritte. Armut an sich ist schrecklich, aber nicht notwendigerweise ein direkter Auslöser oder eine Ursache von Gewalt. Wenn allerdings krasse *Armutunterschiede* vorhanden sind, wenn dann diese Armutsdifferenz in erkennbare Bewegung gerät – dann kann die Gewaltwahrscheinlichkeit tatsächlich steigen. Armut kann also einen Leidensdruck produzieren, der unter bestimmten Umständen in gewaltsame Reaktionen umschlagen kann, wie er auch in Apathie, Selbsthass, Kriminalität, Entpolitisierung, individuelle Überlebensstrategie und anderes münden kann, aber nicht muss. Armut ist also ein Rohstoff der Gewaltentwicklung, aber nicht mehr. Sie führt nicht automatisch zur Gewalt, und Gewalt kann auch ohne sie zustande kommen. Trotzdem: Gerade Veränderungen in der Armutstruktur (also beispielsweise die Pauperisierung der Mittelschichten, eine massive Veränderung des Armutgefälles, oder die bloße Gefahr bisher privilegierter Gesellschaftssektoren, abzusinken und gegenüber anderen ins Hintertreffen zu geraten) können wichtige Faktoren einer gesellschaftlichen Gewaltdynamik sein. Ob die Gewaltschwelle dabei tatsächlich überschritten wird, ob dies punktuell oder systematisch, spontan oder organisiert, durch kleine Gruppen oder auf Grundlage einer breiten sozialen Bewegung, durch den Staat oder nichtstaatliche Akteure, durch Sachbeschädigung, Bürgerkrieg oder Terrorismus geschieht – das wird von dem konkreten Kontext und Konfliktverlauf, der Geschichte, Kultur, den wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen eines Landes abhängen.

### **Demokratiedefizite**

Ähnliches gilt für den Faktor "Demokratie". Die Verweigerung politischer Freiheits- und Partizipationsrechte und politische Unterdrückung können zu mächtigen Faktoren werden, die politischen Widerstand provozieren und schließlich zu Gewalt führen. Diktatorische Regime haben oft auch weniger Anreize als demokratische Systeme, selbst bei der

Konfliktbearbeitung auf Gewaltanwendung zu verzichten. Aber der Zusammenhang zwischen politischer – auch terroristischer – Gewalt und dem Fehlen von Demokratie mag zwar existieren, ist aber kompliziert und indirekt. Es gibt zahlreiche Diktaturen, die mit einem bemerkenswert niedrigen Grad an politischer Gewalt auskommen, während umgekehrt in manchen Demokratien oder Halbdemokratien ein beträchtliches Maß an politischer Gewalt existieren kann – Indien und Pakistan (vor der Machtübernahme General Musharraf) mit ihren internen ethnischen und religiösen Konflikten und der Konkurrenz um Kaschmir sind Beispiele. Auch Kolumbien, die Türkei oder Indonesien sind Länder mit Wahlen und einem gewissen Grad an Demokratie, aber leiden durchaus unter politischer Gewalt in großem Stil. Demokratische Staaten können Terrorismus hervorbringen, wie die Bundesrepublik Deutschland und Italien in den siebziger Jahren erfahren mussten. Umgekehrt existieren zahlreiche autoritäre Regime oder Diktaturen, die das Gewaltniveau nach innen und außen relativ niedrig halten können. Demokratie und die Geltung demokratischer Freiheitsrechte können tatsächlich gewaltsamer Konfliktaustragung und terroristischer Gewalt vorbeugen, indem sie einmal bestimmte Widerstandsgründe beseitigen, und zum anderen politische Mechanismen bereitstellen, die eine friedliche Konfliktregulierung erlauben. Dies gilt allerdings nur prinzipiell und langfristig. Kurzfristig können Demokratisierungsprozesse das Gewaltpotential sogar noch erhöhen, indem die repressiven Instrumente der Gewaltvermeidung geschwächt werden, die konsensualen aber noch nicht ausreichend entwickelt sind, oder eine Phase der Instabilität mit massiven Verschiebungen der Machtgleichgewichte eintritt. Trotz dieser Einschränkungen lässt sich feststellen, dass insbesondere in Bezug auf terroristische Gewalt funktionsfähige und entwickelte demokratische Gesellschaften (nicht unbedingt “neue” Demokratien) tendenziell weniger anfällig sind und – falls Terrorismus doch auftritt – dieser eher isoliert bleibt. Andererseits werden harte Diktaturen, die andere, zivile Mechanismen der Konfliktregulierung nicht zulassen, eher einen terroristischen Widerstand hervorbringen – allerdings fast immer nicht allein wegen ihres diktatorischen Charakters, sondern, weil dieser sich mit anderen, wirtschaftlichen, sozialen, religiösen und politischen Faktoren verbindet.

### **Wahrnehmung**

Ein wichtiges Element für das Entstehen eines Gewaltpotentials besteht im Auseinanderklaffen der Erwartungen und Hoffnungen eines Großteils der Bevölkerung mit den gesellschaftlichen Realitäten. Nicht die Armut der Bevölkerung oder der Mangel an Demokratie an sich sind direkt und automatisch für politische Gewalt verantwortlich – auch extrem arme Gesellschaften können bemerkenswert friedfertig sein. Aber wenn diktatorische Verhältnisse oder Armut von der Bevölkerung nicht mehr akzeptiert werden, weil die Menschen mehr Wohlstand und Freiheit für erstrebenswert und *möglich* halten – und beides ihnen verweigert wird, dann entsteht ein Konfliktpotenzial mit möglicher Gewaltkomponente. Ob und in welcher Form und in welchem Maße sich die Gewalt tatsächlich äußern wird, hängt von vielen Faktoren ab, unter anderem von den rechtlichen und politischen Möglichkeiten friedlicher Opposition. Gewalt wird um so wahrscheinlicher, je stärker gewaltlose Ausdrucksformen von Opposition und gewaltlose Konfliktregelungsmechanismen fehlen oder blockiert sind. In einer ganzen Reihe von Ländern des Nahen und Mittleren Ostens bestehen chronische Krisen der Gesellschaften, die zunehmend durch Hoffnungslosigkeit und Wut geprägt sind. Korrupte und unfähige Regierungen ver-

weigern der eigenen Bevölkerung grundlegende politische Rechte und sind zugleich nicht in der Lage, eine wirtschaftliche Zukunftsperspektive zu bieten. Massive Jugendarbeitslosigkeit, eine schamlose Spaltung der Gesellschaften zwischen Arm und Reich (letztere oft demonstrativ pro-westlich) und ein starkes Auseinanderklaffen der öffentlichen Werte und Normen einer Gesellschaft und der sozialen Realität sind Warnsignale. Gerade Saudi-Arabien stellt ein krasses Beispiel dafür dar, wie die offiziellen – religiösen – Werte und die politischen und persönlichen Realitäten in Konflikt geraten.

## **Mobilisierung und Rekrutierung**

Als soziale Organisatoren eines resultierenden politischen Radikalismus (und später möglicherweise dessen gewaltsamer Praktiken) kommen häufig Sektoren der Mittelschichten in Betracht, etwa die Söhne ländlicher Familien, die in großen Städten oder sogar im Ausland neue Bildungselemente erwerben (vor allem an Universitäten) – und dann keine oder keine angemessenen Arbeitsplätze finden, zugleich aber nicht zurück in ihre Dörfer können oder wollen. Das politische Konfliktpotenzial speist sich aus sozialer Not und Verzweiflung, aber seine Organisation wird meist nicht von den Ärmsten, sondern von Vertretern der technischen Intelligenz, Ärzten oder Rechtsanwälten getragen. Die Ärmsten und Marginalisierten sind oft mit ihrem persönlichen Überlebenskampf ausgelastet, der Freiraum für kontinuierliche politische Organisationsarbeit – auch für organisierten Terrorismus – ist ein „Luxus“, den sie selten leisten können. Zwar können die Ärmsten durchaus zu Trägern politischer Gewalt werden, etwa bei spontanen Aufständen (z. B. „*IMF-riots*“) oder als Kanonenfutter bei ethnischen oder ethno-religiösen Ausschreitungen. Als Planer oder Organisatoren kommen aber die wirklich Armen oder das Lumpenproletariat nur in seltenen Ausnahmefällen in Betracht, schon weil bei ihnen die nötigen (oder zumindest sehr nützlichen) politischen Kulturtechniken und Bildungselemente oft fehlen. Umgekehrt ist politischer Aktivismus – und unter bestimmten Umständen eben auch bis zur politischen und terroristischen Gewalt – für Teile der Mittelschichten sowohl realistischer als auch eine potentielle politische Aufstiegsstrategie.

Zusammengefasst kann man feststellen, dass eine einschneidende politische und wirtschaftliche Krisenerfahrung meist zum Ausgangspunkt des Entstehens des Terrorismus gehört, bei der die verbreitete Perspektiv- und Hoffnungslosigkeit zum Treibstoff wird, der unter bestimmten Umständen von politischen Aktivisten genutzt werden kann.

Meist spielt ein zweiter Faktor als Katalysator eine zentrale Rolle, um bestehendes Konfliktpotenzial in politische Gewalt zu transformieren: die Symbolik politischer Regionalkonflikte. Für den islamischen Kulturkreis sind das vor allem Palästina, in geringerem Maße Kaschmir (vor allem in Pakistan und Afghanistan) oder die immer noch bestehenden Sanktionen gegen den Irak. Diese Konflikte haben einen stark mobilisierenden Effekt, sie repräsentieren die Unterdrückung ganzer Völker. Bei der Entstehung eines terroristischen Gewaltpotenzials verbinden sich oft die Erfahrung gesellschaftlicher Perspektivlosigkeit und Frustration im Inneren der eigenen Gesellschaft mit einer politischen Emotionalisierung durch externe Gewaltkonflikte mit symbolischer Bedeutung. Der Vietnamkrieg war dies für die sich radikalisierenden Sektoren der europäischen Studentenbewegung der sechziger und frühen siebziger Jahre, die israelische Besatzungspolitik in Palästina ist dies für inzwischen mehrere Generationen arabischer Aktivisten.

Insbesondere im palästinensischen Fall kann die Mobilisierung auf nationaler Grundlage (Palästinenser sind Araber) oder quasi-religiös erfolgen (Palästinenser sind meist Muslime), ihre Grundlage ist die Identifikation mit den Unterdrückten.

Die Bedeutung dieses Mechanismus wird beispielhaft deutlich in der *Fatwa* (ein islamisches Rechtsgutachten), die Usama Bin Laden mit anderen Extremisten im Februar 1998 veröffentlichte, um den USA und Israel den “Krieg” zu erklären. Darin erhebt er drei substantielle Vorwürfe:

- Die Besetzung islamischer Länder durch die USA, insbesondere “der heiligsten aller Orte, der Arabischen Halbinsel”, um deren “Reichtümer zu plündern, ihre Herrscher zu beherrschen” (“*dictating to its rulers*”) und zu anderen Zwecken;
- die Auswirkungen der US-Politik (“*the Crusader-Zionist alliance*”), des Golfkriegs und das seitdem andauernde Embargo auf die irakische Zivilbevölkerung “mit mehr als einer Million Toten”;
- die “Besetzung Jerusalems und die Morde an Muslimen” durch Israel sowie die US-amerikanische Unterstützung.<sup>3</sup>

Diese Aufzählung ist ein wichtiges Beispiel für die grenzüberschreitende Mobilisierungskraft symbolischer Regionalkonflikte, um ein unterschwellig vorhandenes Gewaltpotential aufgrund innergesellschaftlicher Konflikte durch die Identifikation mit Opfern fremder Ungerechtigkeit zu mobilisieren und zu fokussieren. Durch die (bezogen auf die externen Gewaltkonflikte) nicht direkt erlebte, sondern politisch vermittelte Erfahrung von Unterdrückung und Ungerechtigkeit wird ein möglicherweise entstehender Terrorismus trotz seiner unvermeidlichen emotionalen Anteile tendenziell eher “unterkühlt”, berechnend, organisiert und planend erfolgen, wie das global operierende Netzwerk von Al Qaida demonstriert. Moderne Zweckrationalität, moderne Infrastruktur, Verfahrensweisen und langfristige Vorbereitung von Anschlägen sind Selbstverständlichkeiten, ein entsprechender sozialer Hintergrund der Täter (z. B. Studium) Voraussetzungen.

Ganz anders sieht es naturgemäß bei bestimmten Formen eines stärker situativ ausgelösten Terrorismus aus. Wenn beispielsweise palästinensische Jugendliche ständig die Erfahrung eigener Demütigung durch Besatzungstruppen machen, Freunde oder Verwandte verwundet, getötet oder im Gefängnis misshandelt wurden, die eigene Lebensperspektive nicht nur abstrakt (etwa über anonyme gesellschaftliche oder Marktstrukturen), sondern ganz konkret und persönlich erfahrbar zerstört wird – dann kann resultierende politische Gegengewalt auch in ihrer terroristischen Form einen viel stärker persönlichen und emotionalen Charakter tragen. Er wird häufig den Aspekt der “Rache” (für den Verlust an Freunden oder Verwandten) besitzen, oder aus einer Mentalität erfolgen, dass man ohnehin kein lebenswertes Leben mehr führe, ohnehin umgebracht werden könne, und dann besser noch ein paar Feinde mit in den Tod nehme. Diese Form des Terrorismus (etwa Selbstmordattentate gegen israelische Restaurants oder Busse) kann sogar “unpolitische” Formen annehmen, indem etwa die Täter selbst wissen, dass ihre Tat keine politischen Früchte tragen kann, sondern eher unternommen wird, um wenigstens nicht ohne Widerstand unterzugehen oder die eigene “Würde” zu wahren. Solche Taten wären nicht im

---

<sup>3</sup> Text of Fatwa Urging Jihad Against Americans, published in Al-Quds al-Arabi, 23. Februar 1998, [www.ict.org.il/articles/fatwah.htm](http://www.ict.org.il/articles/fatwah.htm)

engeren Sinne zweckrational (weil auch sie die Besatzer nicht vertreiben können), sondern symbolisch.

### **Begründungsmuster**

Gewalt und Terrorismus sind auch im Nahen und Mittleren Osten nicht neu, sind auch nicht erst mit dem aufkommenden Islamismus entstanden. So wie es auch in Europa immer wieder religiös begründete, aber auch säkulare Gewalt gibt und gegeben hat, so gibt es sie auch in muslimisch geprägten Gesellschaften. In den siebziger Jahren wurde etwa der aus dem Palästina-Konflikt resultierende Terrorismus (z. B. Flugzeugentführungen) nicht religiös, sondern "national" gerechtfertigt, im Zusammenhang mit "nationaler Befreiung" und dem Kampf einer Befreiungsbewegung. Die Täter waren meist Muslime, aber ihre Religion und Religiosität spielte für die Tatbegründungen praktisch keine Rolle. Heute würden sie die gleichen Taten mit gewisser Sicherheit auch oder völlig mit religiösen Argumenten untermauern – nicht, weil sie nunmehr aus der Religion entspringen, sondern weil sich der politische Diskurs verschoben hat. So wie früher viele politische Probleme in der Sprache des arabischen Nationalismus oder des Marxismus-Leninismus ausgedrückt wurden, so werden heute die gleichen Grundprobleme anders formuliert, in einen anderen Begründungskontext eingebettet – ohne dass sie deswegen notwendigerweise andere wären. Politische Bewegungen drücken ihre Forderungen, Erwartungen und Programme fast immer in einem sinnstiftenden Legitimationszusammenhang aus, der ihnen höhere Weihen etwa der "Geschichte", der "Nation", des "Klassenkampfes" oder eben "Gottes" gewährt. Zum Teil nehmen sie damit Stimmungen in der Gesellschaft auf, zum Teil prägen sie sie, aber auf jeden Fall dient das der Stärkung der eigenen Position durch Inanspruchnahme höherer Werte, die durchaus reale Aspekte und vernünftige Begründungen enthalten können.

Der aktuelle islamisch geprägte Terrorismus speist sich weiterhin aus säkularen Quellen: aus den erwähnten sozialen Problemen und Konflikten, Unterdrückung, Hoffnungs- und Perspektivlosigkeit. Ohne diese Quellen würde der islamistische Terrorismus über kleine Grüppchen von Spinnern nicht hinausgelangen, er würde nicht bedeutsamer sein, als es die deutsche RAF in den siebziger Jahren war: geräuschvoll, großmäulig, aber politisch isoliert. Die Gefahr der Überreaktion wäre noch gefährlicher als der Terrorismus selbst. Der islamistische Terrorismus ist heute nicht bedeutsam, weil er islamistisch ist, sondern weil er über eine Basis in einigen Ländern verfügt, die nicht aus dem Koran, sondern den sozialen Realitäten entspringt. Auf dieser Basis allerdings kann jede Form von Religion zu einer zusätzlichen, mächtigen ideologischen Waffe werden, auch der Islam.

### **Rolle der Religion**

Sein praktischer Nutzen besteht darin, dass der Islam nicht westlich ist (im Gegensatz etwa zum Nationalismus, der in gewissem Maße ein westliches Importprodukt war), dass er sich auf eine ausgesprochen hohe moralische Instanz beruft (Gott), die zusätzlich prinzipiell nicht widerlegt werden kann (Gott kann sich gegen seine politische Instrumentalisierung offensichtlich nicht wehren) und dass Religion eine besonders starke emotionale Komponente enthält, die manche säkulare Ideologien nicht – oder nicht mehr – besitzen.

Bestimmte, unorthodoxe Interpretationen des Islam können unter manchen Umständen also dazu beitragen, terroristische Täter ideologisch zu stärken, ihre politischen Motive durch spirituelle zu ergänzen und so ihre Motivation zu erhöhen. Der Islam kann ebenfalls – wie nationalistische oder andere Ideologien – die Funktion erfüllen, Gemeinsamkeit zu stiften und so politische Koalitionsbildung erleichtern: etwa an die Gemeinschaft aller Muslime appellieren, so wie früher, und zum Teil noch immer, die Gemeinsamkeiten der Araber politisch genutzt werden. Umgekehrt kann er natürlich zur Ausgrenzung eingesetzt werden, etwa von Nicht-Muslimen. Er kann also insbesondere bei der Stärkung der Gruppenidentität, der Motivierung, und bei der Definition von *ingroup* und *outgroup* eine wichtige Rolle spielen. Dabei fällt auf, dass der politische Islam als Begründungskontext für Terrorismus (was die seltene Ausnahme, nicht die Regel darstellt) zuerst im jeweiligen Land, nicht international herangezogen wird. Der jeweiligen Diktatur oder Machtelite wird ihr islamischer Charakter bestritten, oft mit sehr säkularen Argumenten wie Korruption oder außenpolitischen Vorwürfen, aber auch mit dem ausschweifenden Lebenswandel der Herrscher. Das Attentat auf den ägyptischen Präsidenten Sadat war ein klassisches Beispiel. Einen internationalen Charakter nehmen solche Formen des Terrorismus meist an, wenn es etwa um die Verfolgung von Oppositionellen oder Diplomaten des eigenen Landes im Ausland geht. In eher seltenen – aber potenziell besonders gefährlichen oder blutigen – Ausnahmen sucht sich islamistischer Terrorismus westliche Ziele im Ausland, wie die Attentate des 11. September 2001 dramatisch unterstrichen haben.

### **Zur Strategie gegen den Terrorismus**

Eine zivile Strategie der Gewalt- und Terrorismusprävention ist schwierig und muss an verschiedenen komplexen Faktorensystemen ansetzen. Zuerst einmal wäre es sinnvoll, den Terrorismusbegriff klar zu fassen und der Versuchung zu widerstehen, ihn je nach Opportunität nur seinen Gegnern zuzuweisen, während ähnliche Praktiken bei befreundeten oder nützlichen Akteuren übersehen oder verharmlost werden. Die Anwendung gleicher Maßstäbe nach allen Seiten ist eine Schlüsselvoraussetzung für die Glaubwürdigkeit bei der Terrorismusbekämpfung und -prävention.

Eine Vorbeugung gegen Gewaltkonflikte und Terrorismus sollte die innergesellschaftlichen Quellen und Ursachen der Gewaltpotentiale und die wichtigen, symbolträchtigen Regionalkonflikte ins Zentrum rücken: Solange die Bevölkerungsmehrheiten über keine positive Lebensperspektiven verfügen und solange etwa der Palästinakonflikt nicht gelöst wird – solange wird die Gefahr bestehen, dass sich die Gewaltpotenziale reproduzieren. Deshalb ist es wichtig, die wirtschaftlichen und sozialpolitischen Bedingungen friedlicher Gesellschaftsentwicklung insbesondere in den muslimischen Ländern des Nahen und Mittleren Ostens deutlich zu verbessern, und darüber hinaus deren politische Systeme so zu reformieren, dass sie in weit größerem Maße als bisher Möglichkeiten zu friedlicher Partizipation und Veränderungen bieten. Dies dürfte in einer Zwischenperiode das Konfliktpotenzial noch erhöhen, es müsste deshalb gezielt durch externe Wirtschaftshilfe abgefedert werden. Eine Dämonisierung und Ideologisierung politischer Diskursformen (Islam/Islamismus) sollte unterbleiben, um die ideologische Polarisierung nicht noch zuzuspitzen. Schließlich wären verstärkte und massive Anstrengungen zur Lösung regionaler Gewaltkonflikte (Palästina, Kaschmir) nicht nur notwendig, um das direkte Konflikt- und

Rekrutierungspotenzial dort auszutrocknen, sondern auch um insgesamt zu signalisieren, dass der Westen die Unterdrückung und das Leiden von Muslimen nicht geringer würdigt als die von Menschen anderer Kulturkreise. In diesem Zusammenhang muss auch vor der Versuchung gewarnt werden, den militärischen "Krieg gegen den Terrorismus" auf weitere (muslimische) Länder auszuweiten, etwa Somalia oder den Irak. Trotz der kurzfristig möglichen taktischen Erfolge einer solchen Politik wäre sie langfristig betrachtet eher ein Terrorismus-Förderprogramm, da eine solche Ausweitung des Krieges den Verdacht nähren würde, die USA (oder der Westen) griffen doch "den Islam" oder "die Muslime" an. So würde nicht nur der von Kofi Annan, Johannes Rau, Mohammad Khatami und vielen anderen proklamierte Dialog mit dem Islam diskreditiert, sondern der islamistische Terrorismus zusätzlich legitimiert.

**Jochen Hippler**

## 1.4. Verlieren die Staaten die Kontrolle über ihre Kriegsmittel? Gefahren des Nuklearterrorismus

Kernwaffen im Besitz von Terroristen sind ein Alptraum, der nach dem 11. September 2001 nicht mehr so unwahrscheinlich erscheint wie zuvor.<sup>1</sup> Bisher überwog die Einschätzung, dass Terroristen aus technischen Gründen nicht in der Lage seien, eine funktionsfähige Kernwaffe zu produzieren. Verbreitet war auch die Ansicht, dass ihr Interesse an hohen Zahlen von Opfern und an Kernwaffen gering sei. Daran ist spätestens nach dem Verbrechen vom 11. September zu zweifeln. Sind Terrornetzwerke imstande, Nuklearwaffen zu entwickeln oder sie zu beschaffen? Welche anderen Formen von Nuklearterrorismus gibt es? Und mit welchen Maßnahmen könnten die Risiken verringert werden?

### Das theoretische *Know-how*

Im Manhattan-Projekt waren während des Zweiten Weltkrieges Tausende von Wissenschaftlern und weiteren Mitarbeitern daran beteiligt, die ersten einfachen Kernsprengsätze zu bauen. Sollten jetzt Terroristen in der Lage sein, ebenfalls einen solchen nuklearen Sprengsatz zu bauen? Es gibt einen wichtigen Unterschied: Die Physiker des Manhattan-Projekts wussten nicht einmal, ob es überhaupt möglich ist, eine Kernexplosion zu erzeugen und benötigten Jahre für Grundlagenforschungen und für die ersten Schritte der technischen Umsetzung.

Heutzutage sind jedoch nicht nur die Prinzipien von Kernwaffen bekannt, sondern es wurden auch detaillierte theoretische Grundlagen veröffentlicht, viele davon sogar im Internet. Diese Publikationen sind nicht offiziell autorisiert und können im Einzelnen auch Fehler enthalten. Sie basieren aber auf bereits deklassifizierten, d.h. nach Geheimhaltung freigegebenen Informationen, mit denen sich physikalische Sachverhalte erschließen und nachvollziehen lassen. Diese Deklassifikation ist nur eine Konsequenz aus dem unausweichlichen Fortschritt der Wissenschaft seit dem Beginn des Nuklearzeitalters. Seitdem wurden die Kernphysik weiterentwickelt, viele Lehrbücher geschrieben, eine Vielzahl von Nuklearanlagen entworfen und über die Wirkungsweise von Kernwaffen geforscht. Im Vergleich zur Physik eines Kernreaktors ist die eines simplen Kernsprengkörpers einfach. Zu ihrem Verständnis reichen die Kenntnisse eines durchschnittlichen Physikstudenten nach einigen Semestern Studiendauer aus.

### Die Entwicklung der Zündtechnik

Anders ist dies auf der Ingenieurebene. Zwischen dem Erfassen der allgemeinen Grundlagen und einer technischen Blaupause liegen viele Stufen aufwendiger Entwicklungsarbeit, die nicht allein theoretisch nachzuvollziehen sind. Eine terroristische Organisation müsste verschiedene Techniken in mühseliger Kleinarbeit selbst entwickeln. Dazu gehören die Fähigkeiten, Schockwellen mittels Hochexplosivstoffen zu erzeugen, präzise elektrische Signale zu zünden und metallisches Uran oder Plutonium feinmechanisch zu

<sup>1</sup> Dieser Beitrag basiert auf der ausführlicheren Studie von Alexander Kelle und Annette Schaper: Bio- und Nuklearterrorismus – Eine kritische Analyse der Risiken nach dem 11. September 2001, HSFK-Report, 10/2001, [www.hsfk.de/deu/pub/rep/rep1001.pdf](http://www.hsfk.de/deu/pub/rep/rep1001.pdf).

verarbeiten. Trotzdem wäre es einer Gruppe von Physikern und Ingenieuren möglich, innerhalb einiger Jahre einen Zündmechanismus für einen nuklearen Sprengkörper zu konstruieren. Sie bräuchten zunächst nicht einmal waffentaugliches Material. Nötig wären nur ein paar Labors und eine Experimentierstätte, in der sie konventionelle Explosionen durchführen können.

Hieraus lassen sich zwei Schlussfolgerungen ziehen: Erstens ist eine terroristische Organisation einige Jahre lang auf den Schutz eines Staates angewiesen, um einen nuklearen Sprengkörper zu entwickeln. Die recht auffälligen Experimente können kaum jahrelang versteckt werden, und die Anlagen sind nicht mobil. Zweitens, falls die Organisation diese Arbeit geleistet hat und auch die mechanische Verarbeitung von metallischem Plutonium oder Uran studiert hat, kann sie einen Sprengkörper recht schnell fertig stellen, selbst wenn sie inzwischen den staatlichen Schutz verloren hat.

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass es eine hochmotivierte und finanziell gut ausgestattete Terrororganisation bewerkstelligen könnte, sich die nötigen technischen Fertigkeiten zur Herstellung des Zündmechanismus eines Kernsprengsatzes anzueignen.

Prinzipiell gibt es zwei verschiedene Zündtechniken. Bei der *Implosionsmethode* lässt man eine Hohlkugel aus einem der beiden waffentauglichen Materialien, Plutonium oder hochangereichertem Uran (HEU = *highly enriched uranium*) implodieren, um eine sogenannte *überkritische* Masse zu erzeugen. Bei der *Kanonenrohrmethode* werden zwei jeweils unterkritische HEU-Hälften zusammengeschossen, wodurch ebenfalls eine überkritische Masse entsteht. Südafrika wandte diese Methode an, um sechs Sprengköpfe zu bauen.<sup>2</sup> Sie funktioniert aber einzig mit HEU, nicht mit Plutonium. Staaten oder Terroristen wählen diesen Weg nur dann, wenn sie sicher sind, genügend HEU an der Hand zu haben. Die Technik der Kanonenrohrmethode ist einfacher, und die Zeit bis zur Fertigstellung einer Zündvorrichtung wahrscheinlich kürzer als bei der Implosionsmethode.

## **Beschaffung der Nuklearmaterialien**

Die bisherigen Überlegungen beziehen sich nur auf die Entwicklung der Zündtechnologie. Die größte Hürde ist jedoch die Beschaffung des Nuklearbrennstoffs. Nuklearmaterial kommt in vielen Zusammensetzungen vor; aber nur metallisches Plutonium oder HEU können direkt, ohne weitere Umwandlung, in Kernwaffen eingesetzt werden. Grob geschätzt braucht eine Anfängergruppe für einen Sprengkopf nach dem Implosionsprinzip mindestens 20 kg HEU oder 10 kg Plutonium, mit der Kanonenrohrmethode schätzungsweise 50 kg HEU.<sup>3</sup>

Weltweit gibt es rund 250 Tonnen militärisches Plutonium und rund 1.700 Tonnen militärisches HEU, darüber hinaus auch Bestände für zivile Zwecke. Natürlich unterliegen diese Bestände strengen Sicherheitsvorkehrungen und – sofern sie sich in Nichtkernwaffenstaaten befinden – auch Kontrollen der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO), genannt "*Sicherungsmaßnahmen*". Diese Sicherungsmaßnahmen sollen jede illegale Abzweigung möglichst so frühzeitig entdecken, dass die internationale Staatenge-

<sup>2</sup> David Albright, Corey Hinderstein: South Africa's Nuclear Weaponization Efforts: Success on a Small Scale, ISIS-Working-Paper, September 13, 2001, [www.isis-online.org/publications/terrorism/safrica.pdf](http://www.isis-online.org/publications/terrorism/safrica.pdf)

<sup>3</sup> Annette Schaper: Zur Waffentauglichkeit verschiedener Uranbrennstoffe, Arbeitspapier für die Expertenkommission des BMBF zum Forschungsreaktor Garching, 5. März 1999.

meinschaft über ihr Vorgehen beraten kann, bevor eine Bombe fertig ist. Tatsächlich sind in fast allen Nichtkernwaffenstaaten die Bestände sehr genau erfasst, sodass es hier äußerst unwahrscheinlich ist, dass eine illegale Abzweigung nicht entdeckt werden würde.

Anders ist dies in Staaten, die Kernwaffen besitzen und die solchen internationalen Kontrollen nicht unterliegen, also bleiben die fünf offiziellen Kernwaffenstaaten USA, Russland, Großbritannien, Frankreich und China sowie bei den inoffiziellen Kernwaffenbesitzern Indien, Pakistan und Israel. Vor allem die Sicherheit des Nuklearmaterials in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion ist schlecht. Es scheint, dass ein genauer Überblick über die Bestände verloren gegangen ist, bzw. in der notwendigen Genauigkeit nie existiert hat. Auch sind viele Anlagen und Lagerstätten nur unzureichend gesichert. Dieses Problem ist seit langem bekannt. Es gibt auch viele internationale Projekte und Bemühungen, die Sicherheit des Nuklearmaterials zu erhöhen. Allerdings sind sie in ihrem Umfang noch nicht ausreichend. Vor allem die Europäer könnten weit mehr Beiträge leisten, wenn sie ihre Prioritäten ändern würden.

Man weiß nicht, ob es Terroristen oder Drittstaaten bereits gelungen ist, in den Besitz von Nuklearmaterial zu gelangen; gewiss ist aber, dass es schon mehrere Versuche gegeben hat, insbesondere auch solche, an denen die Gruppe um Bin Laden beteiligt war. Es ist denkbar, dass bereits ein Versteck existiert, in dem Terroristen genügend Material für eine Kernwaffe lagern. Ob dies wirklich der Fall ist, wissen wir nicht.

Die Bearbeitung metallischen Plutoniums ist wegen seiner Radiotoxizität und seiner Reaktionsfähigkeit sehr schwierig. Einer Terroristengruppe wird es kaum möglich sein, auf diesem Gebiet praktische Erfahrungen zu sammeln, ohne große Unfall- und Gesundheitsrisiken einzugehen. Es ist aber anzunehmen, dass sie diese Risiken in Kauf nehmen würden. Der Umgang mit metallischem Uran ist dagegen etwas einfacher. Allerdings bräuhete es größere Mengen, sollte ein Kernsprengkopf mit Uran gebaut werden. Sollte sie die Zündtechnik aber bereits beherrschen, könnte eine Terroristengruppe schnell eine fertige Waffe bauen, insofern ihr genügend Plutonium oder HEU in die Hände fiele.

## **Die Herstellung von Plutonium oder hochangereichertem Uran in kooperierenden Staaten**

Auszuschließen ist, dass eine Terroristengruppe das Material selbst herstellen kann. Dies wäre allenfalls einem Staat mit entsprechenden Ressourcen möglich, und es ist zweifelhaft, ob ein solches Programm lange unentdeckt bleiben würde. Es wären aufwendige Nuklearanlagen nötig, deren geheime Beschaffung und Betrieb nicht unentdeckt bleiben kann, nicht zuletzt wegen der Überwachungsaktivitäten der IAEA. Der Irak hatte in den 80er Jahren Tausende von Mitarbeitern jahrelang beschäftigt und doch nur kleine Mengen HEU hergestellt. Damals waren die IAEA-Inspektionen weniger gründlich, und das Ausmaß der Aktivitäten wurde erst nach dem Golfkrieg erkannt. Einen ähnlichen Fall könnte man heute schon früh entdecken. Als Folge des Skandals wegen der zu spät aufgedeckten Irak-Aktivitäten kooperieren die Industriestaaten, um internationale Beschaffungsaktivitäten zu beobachten. Auch andere Informationen, z.B. von Geheimdiensten oder von Einzelstaaten zur Verfügung gestellte Satellitenbilder, werden ausgewertet. Die Techniken zur Zusammenführung von verstreuten Informationen und ihre Interpretation haben sich stark verbessert. Die zivilen Nuklearaktivitäten der meisten Länder sind transparent.

Es gibt aber einige wenige Ausnahmen. Hierzu gehört der Irak, denn dort gibt es seit 1998 keine IAEA-Präsenz mehr (vgl. Friedensgutachten 1999, Beitrag 5.2.). Die vor dem Golfkrieg existierenden Anreicherungsanlagen sind zwar unbrauchbar gemacht und alles dort befindliche Nuklearmaterial außer Landes gebracht worden; das technische *know-how* ist jedoch vorhanden, vermutlich einschließlich der Zündtechnologie.

Eine weitere Ausnahme bildet Nordkorea, das versucht hat, Plutonium herzustellen. Diese Aktivitäten wurden durch die IAEA entdeckt; aber inzwischen ist die Behörde auch dort nicht mehr präsent. Stattdessen gibt es ein Abkommen, nach dem Nordkorea zivile Leichtwasserreaktoren erhält, wenn es auf sein bisheriges Nuklearprogramm verzichtet. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich Nordkorea noch im Besitz von genügend Plutonium für ein paar Sprengkörper befindet. Zurzeit ist es aber äußerst unwahrscheinlich, dass Pjöngjang mit Terroristen zusammenarbeitet, oder dass diese Zugang zu dem Material bekommen.

Bevor Südafrika 1991 dem Nichtverbreitungsvertrag beitrug und sich IAEA-Kontrollen unterzog, hatte es in seinem geheimen Kernwaffenprogramm große Mengen von HEU produziert. Inzwischen gibt es wahrscheinlich keine undeckelten Verstecke mehr.<sup>4</sup> Allerdings könnte es in der Vergangenheit illegale Verschiebungen gegeben haben, mit der Folge, dass bereits kleinere Bestände in kriminelle Hände geraten sein könnten.

Auch Iran wird seit Jahren vor allem seitens der USA verdächtigt, heimlich an der Beschaffung von Kernwaffen interessiert zu sein. Der amerikanische Verdacht stützt sich auf die Aussage von Waffenhändlern, bei denen iranische Beauftragte sich nach Möglichkeiten erkundigten, Spaltmaterial zu beschaffen, auf Versuche Teherans, in Kasachstan angereichertes Uran zu kaufen, sowie auf den Erwerb von Mehrzweckgütern, die auf Interesse an Zentrifugentechnik hindeuten. Auch die Geheimdienste anderer Länder haben das bestätigt. Der Verdacht wurde bisher nicht zur Gewissheit. In Iran gibt es auch eine Fraktion, die an einer Stärkung des Nichtverbreitungsregimes interessiert ist und Kernwaffenbestrebungen oder gar eine Unterstützung von Nuklearterrorismus verhindern will.

### **Kernwaffen und -material aus Pakistan?**

Diskussionswürdig ist vor allem der Fall Pakistans, das ein kleines Arsenal von Kernwaffen besitzt und größere Mengen von HEU produziert hat. Pakistans Nuklearkapazität wird manchmal polemisch als "die islamische Bombe" beschrieben. Sein Kernwaffenprogramm hatte ursprünglich jedoch nichts mit religiösen Motiven oder gar Fundamentalismus zu tun. Es war vielmehr durch die komplizierten Beziehungen zu Indien motiviert. Pakistan hat immer betont, seine Kernwaffen nicht weiterzugeben und auf diesem Gebiet auch nicht mit anderen Staaten zu kooperieren.

Über die pakistanischen nationalen Sicherheitsvorkehrungen ist wenig bekannt. In der Bevölkerung finden die Taliban und radikale Terroristen viele Sympathien. Ende Oktober wurden zwei pensionierte Nuklearphysiker, die die pakistanische Nuklearkapazität mit aufgebaut hatten, verhaftet. Sie sympathisieren nachweislich mit den Taliban und hatten intensive Kontakte. Ob sie Nuklearmaterial weitergegeben haben, ist allerdings nicht klar.

<sup>4</sup> Adolf von Baeckmann, Garry Dillon, Demetrius Perricos: Nuclear Verification in South Africa, IAEA Bulletin, Bd. 37, Nr. 1, März 1995.

Die derzeitige pakistanische Regierung würde, anders als frühere, Terroristen nicht unterstützen. Ob sie jedoch in der Lage ist, illegale Abzweigungen zu verhindern, weiß man nicht. Pakistan besitzt derzeit 585 - 800 kg HEU und einige wenige kg Plutonium, ausreichend für schätzungsweise 30 - 50 Sprengköpfe.<sup>5</sup> Obwohl von der pakistanischen Regierung versichert wird, dass sie die volle Kontrolle über das Nuklearmaterial und die Kernwaffen habe, gibt es Anzeichen von Mängeln beim physischen Schutz. So hatte Pakistan offenbar bereits vor einem Jahr die USA um Hilfe bei der Verbesserung des physischen Schutzes gebeten.<sup>6</sup> Die Kernwaffen sind weder gegen eine versehentliche Detonation geschützt noch mit sogenannten *Permissive Actions Links* ausgestattet, d.h. mit Sicherungen gegen eine unbefugte Zündung. Sollte eine pakistanische Kernwaffe in die Hände von Terroristen fallen, so wären diese auch in der Lage, sie zu zünden. Die Lagerstätten werden vorsichtshalber geheimgehalten. Der Grund für diese Geheimhaltung liegt nicht zuletzt darin, dass der physische Schutz einem massiven Überfall nicht gewachsen wäre. Gleich nach dem Attentat am 11. September wurde in Pakistan damit begonnen, die Kernwaffenkomponenten an andere geheime Orte zu verlegen. Die pakistanische Regierung befürchtete, die Kernwaffenlager könnten ein bevorzugtes Angriffsziel von Terroristen werden. Es ging aber auch darum, religiösen *hardlinern* innerhalb des Militärs die Kontrolle über die Kernwaffen möglichst zu entziehen.

Ein guter physischer Schutz könnte zumindest das Risiko eines Überfalls und Diebstahls von außen verringern. Das Risiko, dass *insider* Materialien oder Sprengköpfe entwenden und mit Außenstehenden kooperieren, besteht dagegen weiter. Moderne Techniken der Materialbuchhaltung können intern mehr Transparenz schaffen. Daher wäre es sinnvoll, mit Pakistan zusammenzuarbeiten, um den physischen Schutz und die Materialbuchhaltung zu verbessern. Es besteht außerdem die Gefahr, dass im Falle eines Bürgerkrieges oder Putsches in Pakistan der gesamte Nuklearkomplex in die Hände von religiösen Fundamentalisten fällt. Internationale Bemühungen müssten daher auch darauf ausgerichtet sein, die Stabilität in Pakistan zu fördern.

Eine Zusammenarbeit mit Pakistan hat allerdings politische Nebeneffekte, die bedacht werden müssen: Sie könnte eine indirekte Anerkennung des pakistanischen Nuklearstatus implizieren und letztlich sogar im Widerspruch zum nuklearen Nichtverbreitungsvertrag stehen, vor allem wenn Hilfe bei den *Permissive Actions Links* geleistet wird. Sicherere Kernwaffen könnten die Hemmschwelle, mit ihnen umzugehen und sie schließlich auch zu verwenden, herabsetzen und damit das Risiko eines Nuklearkrieges in Südasien erhöhen. Vermutlich würde Indien im Fall einer Zusammenarbeit mit Pakistan fordern, gleich behandelt zu werden.

## Bin Ladens Beschaffungsaktivitäten

Seit einigen Jahren vermehrten sich Hinweise auf Versuche der Gruppe um Bin Laden, sich Massenvernichtungswaffen zu beschaffen. In einem Interview 1998 gab er offen zu,

<sup>5</sup> David Albright: Securing Pakistan's Nuclear Weapons Complex, Paper for the 42nd Strategy for Peace Conference, October 25-27, 2001, Warrenton, Virginia, October 25-27, 2001, [www.isis-online.org/publications/terrorism/stanleypaper.html](http://www.isis-online.org/publications/terrorism/stanleypaper.html)

<sup>6</sup> Pakistan's Nuclear Dilemma," Carnegie Endowment for International Peace, Non-Proliferation Project Roundtable, October 2, 2001. Transcript: [www.ceip.org/files/events/Paktranscript.asp](http://www.ceip.org/files/events/Paktranscript.asp)

dass er den Einsatz von Massenvernichtungswaffen nicht ausschlieÙe. Es sei “eine religiöse Pflicht, sich diese Waffen zu verschaffen und eine Sünde, es nicht zu versuchen”. Sollte er diese Waffen besitzen, so würde er “Gott danken, der ihn befähigt habe, dies zu tun”.<sup>7</sup> Sein Interesse galt sowohl Kern- als auch Chemie- und Biowaffen.

Eine wichtige Informationsquelle ist ein Überläufer namens Jarmal Ahmad al-Fadl, ein Sudanese, der enge Beziehungen zu Bin Laden gehabt haben soll. Er war der wichtigste Zeuge im Gerichtsverfahren gegen Bin Laden im Februar 2001 wegen der Anschläge auf die US-Botschaften in Kenia und Tansania im August 1998. Er beschrieb nicht nur detailliert die Organisationsstruktur der Terrorgruppe, sondern lieferte ausführliche Beschreibungen eines Versuches, Uran zu beschaffen. Usama Bin Laden und die sudanesishe Regierung bestritten, irgendetwas mit Jarmal Ahmad al-Fadl zu tun gehabt zu haben. Doch werden einige Details von dessen Berichten durch andere Zeugen bestätigt. Gegen Ende 1993 soll al-Fadl an Versuchen Bin Ladens beteiligt gewesen sein, einige Kilogramm HEU aus Südafrika zu beschaffen. Ob es tatsächlich zu einem Kauf kam, weiß er nicht. Es ist gut möglich, dass Al Qaida durch solche Geschäfte in den Besitz ausreichender Mengen von HEU gelangt ist. Im Oktober 2000 bestätigte ein Mitglied des russischen Sicherheitsrates, dass Russland einen Versuch der Taliban, einen russischen Nuklearexperten zu rekrutieren, vereitelt hat.

Die kürzlich in Afghanistan gefundenen Unterlagen sprechen allerdings eher dafür, dass die Beschaffungsaktivitäten der Al Qaida noch nicht so weit gediehen waren. In den Unterlagen gibt es allgemeine Beschreibungen radiologischer Waffen und Grundlagenskizzen zur Funktionsweise von Kernwaffen. Diese gehen jedoch nicht über das allgemein bekannte und auch im Internet vorhandene Wissen hinaus.

### **Schmuggel kompletter Kernwaffen?**

Bin Laden soll auch Versuche unternommen haben, sich komplette Kernwaffen zu verschaffen. Entsprechende Gerüchte sind in den letzten Jahren wiederholt in der Presse aufgetaucht. Es soll sich hierbei um so genannte “Rucksackbomben” handeln, d.h. besonders kleine und kompakte Sprengkörper, die leicht transportiert werden können.

Im September 1997 erregte General Alexander Lebed Aufsehen mit der Behauptung, dass Russland 100 1-Kilotonnen-Rucksackbomben verloren habe.<sup>8</sup> Diese Waffen seien besonders klein, tragbar und nicht mit den Standardsicherungen bestückt, die eine unautorisierte Nutzung verhindern. Vorgesehen waren sie für spezielle Einheiten, die sie in Kriegszeiten zu Sabotagezwecken nutzen sollten. Einige dieser Waffen waren in ehemaligen Sowjetrepubliken, insbesondere in Tschetschenien, stationiert und sind möglicherweise nicht wieder nach Russland zurückgekehrt. Im Oktober 1996 untersuchte Lebed die Angelegenheit, als er von Präsident Jelzin entlassen wurde.

Lebeds Behauptung ist nicht neu, wenn auch bemerkenswert, da sie von jemandem kommt, der Zugang zu Informationen über Kernwaffen hatte. Von offizieller russischer Seite wird behauptet, dass der Bestand aller Kernwaffen vollständig erfasst sei. Ob diese

<sup>7</sup> Terror Suspect: An Interview with Usama Bin Laden, ABC News, December 1998, [abcnews.go.com/sections/world/DailyNews/transcript\\_binladen1\\_981228.html](http://abcnews.go.com/sections/world/DailyNews/transcript_binladen1_981228.html)

<sup>8</sup> Scott Parrish and John Lepingwell: Are Suitcase Nukes on the Loose?, The Story Behind the Controversy, Center for Nonproliferation Studies Report, November 1997, [cns.miis.edu/pubs/reports/lebedst.htm](http://cns.miis.edu/pubs/reports/lebedst.htm)

Behauptung stimmt, lässt sich nicht nachprüfen, da es keine internationalen Vereinbarungen gibt, die für Transparenz aller Bestände sorgen könnten.

Es ist nicht hundertprozentig auszuschließen, dass sich "Rucksackbomben" bereits im Besitz einer Terroristenorganisation befinden. Trotz der besorgniserregenden Nachrichten über die Sicherheit russischer Nuklearanlagen und -arsenale wird aber bezweifelt, dass sich in Tschetschenien noch Kernwaffen befinden oder dass sie gar dort hingeschmuggelt worden sein könnten. Noch vor dem Zusammenbruch der Sowjetunion sind – so wird russischerseits behauptet – alle Kernwaffen aus den anderen Sowjetrepubliken abgezogen worden, auch aus Tschetschenien. Letztlich gibt es aber keine Gewissheit, da unbekannt ist, wie viele Kernwaffen Russland genau besitzt und wo sie stationiert sind.

In den letzten Jahren hat es zu diesem Thema nachgewiesenermaßen sehr viele Falschmeldungen gegeben, so dass derartige Berichte mit Vorsicht zu behandeln sind. Sollte sich eine Kernwaffe in der Hand von Terroristen befinden, stellt sich die Frage, ob den "Rucksackbomben" wirklich eine elektronische Sicherung zur Zündung fehlt, wie von Lebed behauptet wurde. Falls nicht, ist es eher unwahrscheinlich, dass die Terroristen fähig sind, die Sicherungen zu knacken. Gibt es die Sicherungen, dann bliebe nur die Option, den Sprengkopf zu zerlegen, um das Material für den Bau eines eigenen Sprengkörpers zu verwenden. Vermutlich ist es aber heute schon nicht mehr waffentauglich, denn Plutonium in Kernwaffen muss normalerweise alle fünf bis zehn Jahre ersetzt werden. Das ist bei "vergessenen" russischen Sprengköpfen sicher nicht geschehen.

## Arten der Bedrohung

Falls Terroristen im Besitz von Kernsprengköpfen sein sollten, müssten sie diese in ihr Ziel bringen. Es ist ausgeschlossen, dass sie dafür Raketen benutzen können. Die technischen Hürden zur Beschaffung oder zum Bau von Raketen sind viel zu hoch. Außerdem wäre ein nuklearer Sprengkörper, wie er Terroristen maximal zur Verfügung stehen könnten, viel zu schwer, um in einer Rakete transportiert zu werden. Selbst für den Fall, dass sie in den Besitz von funktionsfähigen "Rucksackbomben" und Raketen gelangt sein sollten, wäre es ihnen technisch nicht möglich, den Sprengkopf im richtigen Augenblick zu zünden. Auch die Staaten, die von der US-Regierung gern als so bedrohlich bezeichnet werden, dass man sich gegen sie mit einem Anti-Raketenschild schützen müsse, sind heute noch gar nicht in der Lage, das amerikanische Territorium mit Raketen zu erreichen. Transportmittel für Kernsprengköpfe wären daher Schiffe, Lastwagen oder Flugzeuge. Ein Transport in einem Flugzeug würde kaum unentdeckt bleiben; zumindest ist ein Gelingen so unwahrscheinlich, dass Terroristen dies kaum versuchen würden. Es bleibt daher die Option, einen oder mehrere Sprengkörper auf dem See- oder dem Landweg zu transportieren. Hier ist die Wahrscheinlichkeit ziemlich groß, dass ein solcher Transport unentdeckt bleiben könnte.

Eine technisch viel einfachere Variante von Nuklearterrorismus als die Nutzung eines nuklearen Sprengkörpers wäre die einer *radiologischen Waffe*. Diese kann hochradioaktives Material mit Hilfe einer konventionellen Explosion verstreuen und damit Gebiete von der Größe eines Stadtteils auf lange Zeit unbewohnbar machen. Die ohnehin schwer zu beschaffenden Kernwaffenmaterialien Plutonium oder HEU wären wegen ihrer zu geringen Radioaktivität für eine solche Waffe weniger geeignet. Naheliegender wäre es, ab-

gebrannte Brennelemente zu verwenden, die überall in der zivilen Kernenergie anfallen. Allerdings wäre es für Kriminelle äußerst schwierig, diese zu stehlen. Denn erstens sind sie hochradioaktiv und geben unabgeschirmt in kürzester Zeit eine tödliche Strahlungs-dosis ab und zweitens sind sie sehr schwer und unhandlich. Für den Diebstahl müssten daher entsprechende Transportvorrichtungen benutzt werden, also die per Bahn transportierten Castor-Behälter. Es ist kaum vorstellbar, dass es Terroristen in einem Überfall gelingen könnte, diese zu erbeuten und abzutransportieren. Leichter zu beschaffen sind dagegen hochradioaktive Abfälle aus der Wiederaufarbeitung oder spezielle radioaktive Stoffe und Lösungen, die zum Teil auch in zivilen Forschungsinstituten und Krankenhäusern verwendet werden.

Flüssige radioaktive Abfälle im Trinkwasser könnten das ganze Gebiet verseuchen, das von einer Quelle beliefert wird. Eine radiologische Waffe würde vermutlich zunächst nicht so viele Opfer verursachen, je nachdem, an welchem Ort sie detonieren würde, hätte aber wegen der verursachten Verseuchung langfristig verheerende Folgen.

Ein vieldiskutiertes Horrorszenario ist auch der Absturz eines vollgetankten Passagierflugzeuges über einem Kernkraftwerk. Kernkraftwerke standen tatsächlich schon öfter im Interesse von Terroristen und Kriminellen. Bei der Auslegung der *containments* der deutschen Kernkraftwerke ist der Absturz eines Kampffjets in Betracht gezogen worden, nicht jedoch der eines vollgetankten Passagierflugzeuges. Dies gilt auch für andere Länder, wie kürzlich ein Sprecher der IAEO bestätigte.<sup>9</sup> Das *containment* würde vermutlich nicht standhalten. Der Reaktorkern würde wahrscheinlich nicht getroffen, aber das Kühlsystem zerstört, so dass Überhitzung zu einer Tschernobyl-ähnlichen Katastrophe führen könnte. Falls es Terroristen gelingen sollte, das radioaktive Inventar eines Kernkraftwerkes freizusetzen, würden weite Landstriche unbewohnbar. Im Fall von Biblis z.B. wären dies große Teile von Hessen, darunter auch das Rhein-Main-Gebiet, falls der Wind aus Süd-West wehen würde. Allerdings müssten die Terroristen dann in der Lage sein, den Schutzmantel des Reaktors im Sturzflug senkrecht zu treffen und nicht nur zu streifen. Dies wäre weitaus schwieriger, als in ein hochstehendes Gebäude zu fliegen.

## Verringerung des Risikos

Man kann nicht ausschließen, dass sich Terroristengruppen bereits im Besitz von Kernwaffen befinden oder auf dem Weg dorthin sind. Neben den Antiterrormaßnahmen, über die zur Zeit nachgedacht und entschieden wird, gibt es einige Strategien, die speziell auf Nuklearterrorismus abzielen und dazu beitragen könnten, zumindest längerfristig das Risiko zu vermindern.

In erster Linie gehört hierzu internationale Zusammenarbeit, um die Sicherheit des Nuklearmaterials in Russland zu verbessern. Es ist nach wie vor unbekannt, wie viel Plutonium und HEU weltweit an welchen Orten lagert, aber man schätzt, dass es min-

<sup>9</sup> William J. Kole: Global atomic agency confesses little can be done to safeguard nuclear plants, Associated Press, 19. September 2001, [www.enn.com/news/wire-stories/2001/09/09192001/ap\\_45005.asp](http://www.enn.com/news/wire-stories/2001/09/09192001/ap_45005.asp)

destens 450 Tonnen Plutonium und über 1700 Tonnen HEU sind.<sup>10</sup> Der größte Teil dieses Materials ist im Besitz der fünf offiziell anerkannten Kernwaffenstaaten. Darüber hinaus befinden sich 1.306 kg ziviles HEU in 27 Ländern, z.T. in Mengen, die für einen Sprengkopf ausreichen.<sup>11</sup> Es gibt große Unterschiede beim physischen Schutz und bei der Sicherheit von Nuklearanlagen in verschiedenen Ländern. Auch die Bedrohungsszenarien unterscheiden sich stark. In manchen Ländern sind in den Listen der Bedrohungen, gegen die eine Anlage geschützt werden soll, Terrorismus oder Sabotage nicht einmal enthalten. Kein internationaler Vertrag verpflichtet Staaten, die waffentaugliches Material besitzen, dieses vor Diebstahl oder Nuklearanlagen vor Sabotage zu schützen. Der einzige Vertrag ist die Konvention zum Physischen Schutz von Nuklearmaterial von 1980, die Maßnahmen für Material festlegt, das international transportiert wird. Er betrifft jedoch nicht das Material oder die Anlagen, die national genutzt, gespeichert und transportiert werden.

Es wird auch nötig sein, mit den drei *defacto*-Kernwaffenstaaten Indien, Pakistan und Israel, die den Nichtverbreitungsvertrag nicht unterschrieben haben, zusammenzuarbeiten, um die Sicherheit ihrer Nuklearanlagen und ihres Nuklearmaterials zu erhöhen. Kontrollen, die dort in Zukunft vielleicht akzeptiert werden können, werden nur die zivile Kernenergie betreffen, nicht jedoch die militärischen Einrichtungen. Am einfachsten wäre eine informelle Zusammenarbeit zwischen diesen Staaten und einigen Kernwaffenstaaten, die auf einer technischen, politisch nicht sehr auffälligen Ebene stattfindet.

Nach den Terroranschlägen müssen die Bedrohungsszenarien überarbeitet werden. Bisher wurde nicht berücksichtigt, dass Terroristen Massenmord zum Ziel haben und zum Selbstmord bereit sein könnten. Dieses muss in den neuen Szenarien in Betracht gezogen werden. Es bietet sich an, mit der IAEO zu kooperieren, die an der Reduzierung der Risiken arbeitet.

Ein internationaler Plan zur Entsorgung des Plutoniums scheint am mangelndem Interesse der beteiligten Staaten zu scheitern (vgl. Friedensgutachten 2001, S. 283). Ebenso sind die internationalen und speziell die deutschen Beiträge zur Bekämpfung des Nuklearschmuggels und zur Verbesserung der Sicherheit der russischen Nuklearanlagen viel zu gering. Sie vordringlich zu erhöhen, könnte die Wahrscheinlichkeit nuklearer Anschläge zumindest reduzieren.

Schwer wiegt auch die mangelnde Übersicht über die derzeit existierenden Kernwaffen. Dies betrifft vor allem die so genannten *taktischen Kernwaffen*, zu denen es immer noch keinen Rüstungskontrollvertrag gibt. Von taktischen Kernwaffen gehen Gefahren aus, die stark unterschätzt werden.<sup>12</sup> Es handelt sich vor allem um ältere Systeme, die nur unzureichend gegen Diebstahl und unautorisierte Benutzung gesichert sind. Die Kontrolle von taktischen Kernwaffen findet zudem auf einer niedrigeren militärischen Hierarchieebene statt. In Russland haben sie in den letzten Jahren mehr Aufmerksamkeit erfahren. 1993 lehnten die Kernwaffenstaaten einen Vorschlag des damaligen deutschen Außen-

<sup>10</sup> David Albright/Frans Berkhout/William Walker: Plutonium and Highly Enriched Uranium 1996 – World Inventories, Capabilities and Policies, SIPRI (Oxford University Press), 1997, aktualisiert mit der Webseite des Institute of Science and International Security (ISIS): [www.isis-online.org](http://www.isis-online.org)

<sup>11</sup> International Atomic Energy Agency, Nuclear Research Reactors in the World, IAEA-RDS-3, September 2000.

<sup>12</sup> William C. Potter/Nikolai Sokov/Harald Müller/Annette Schaper: Tactical Nuclear Weapons: Options for Control, UNIDIR Research Report, Geneva, 2000.

ministers ab, alle Kernwaffen bei den Vereinten Nationen zu registrieren zu lassen (vgl. Friedensgutachten 1994, Beitrag 2.4.). Dieser Vorschlag könnte revitalisiert werden. Ein Rüstungskontrollvertrag, der auch die taktischen Kernwaffen erfasste und abrüstete, würde das Risiko des Diebstahls einer Waffe vermindern.

**Annette Schaper**

## 1.5. Verlieren die Staaten die Kontrolle über ihre Kriegsmittel? Zur Problematik der Biowaffen

### Risiken biologischer Waffen

Die jüngste Diskussion über weitere terroristische Anschläge in den USA nennt die Gefahr eines massiven Biowaffeneinsatzes durch Terroristen immer wieder als das Hauptrisiko biologischer Waffen (BW). In der Tat zeigen die wenigen Fälle von Milzbrand in den USA eindeutig, dass Krankheitserreger vorsätzlich als Waffe eingesetzt werden können. Entgegen weitverbreiteter Erwartungen zielte dieser Einsatz jedoch nicht auf Massenvernichtung bzw. Massenmord.

Diese Debatte blendet die Charakteristika biologischer Waffen, ihre Einsatzmöglichkeiten, aber auch die Probleme, die mit einem effektiven Einsatz verbunden sind, oft aus. Die Bandbreite der vorhandenen Reaktionsmöglichkeiten wird in der Regel auf Schutzmaßnahmen reduziert. Das führt zu einer verzerrten Wahrnehmung der tatsächlich vorhandenen Kontrollmöglichkeiten.

Das Ausgangsmaterial für biologische Waffen findet sich in Form von Krankheitserregern in der Natur. Solche pathogenen Mikroorganismen sind aber nicht mit einer biologischen Waffe oder gar mit deren effektivem Einsatz gleichzusetzen. Vielmehr müssen bis zur Verwendung in einer Waffe zwei weitere Hürden überwunden werden: Zunächst muss der Krankheitserreger in eine biologische Waffe "umgearbeitet" werden. Das ist technisch anspruchsvoll und nicht in der Waschküche zu bewerkstelligen. Darüber hinaus erfordert der effektive Einsatz solcher "weiterverarbeiteter" Krankheitserreger deren Ausbringung als Aerosol. Dabei muss eine für die jeweiligen Krankheitserreger spezifische Teilchengröße erzielt werden. Für *Bacillus anthracis* beispielsweise liegt diese deutlich unter den Möglichkeiten kommerzieller Aerosolgeneratoren wie sie etwa für den Pestizideinsatz in der Landwirtschaft gebraucht werden.

Den Schwierigkeiten bei der Herstellung und dem Einsatz von biologischen Waffen stehen erhebliche Probleme bei der BW-Rüstungskontrolle gegenüber. Sowohl die zur Herstellung benötigten Technologien und Ausrüstungen als auch die Krankheitserreger haben *dual use*-Charakter. Sie können nicht nur zur Herstellung biologischer Waffen, sondern auch in der Impfstoffproduktion oder in anderen zivilen Bereichen angewendet werden. Anders als bei chemischen oder nuklearen Waffen wird für BW eine deutlich geringere Infrastruktur benötigt. Das erschwert die Überprüfung der Einhaltung von Rüstungskontrollvereinbarungen in diesem Bereich zusätzlich. Schließlich handelt es sich bei dem Ausgangsmaterial für BW um Krankheitserreger, d.h. um Mikroorganismen, die sich im befallenen Wirt rapide vermehren. Die in anderen Rüstungskontrollfeldern erprobten Überprüfungsverfahren des Messens, Zählens oder der Buchprüfung können auf biologische Waffen nicht ohne weiteres übertragen werden.

Die von BW ausgehenden Risiken lassen sich drei Bereichen zuordnen: Zunächst ist das Risiko der so genannten horizontalen Proliferation zu nennen, d.h. die Beschaffung von BW durch Staaten, die solche Waffen bislang nicht in ihren Arsenalen hatten. Hier ist die Risikoabschätzung sehr schwierig. Zudem kursieren viele Verdächtigungen bezüglich der Herstellung und des Einsatzes von BW, die eindeutig propagandistischen Zwecken dienen – wie z.B. kubanische Beschuldigungen, die USA hätten BW gegen

Kuba eingesetzt. Nachgewiesen, bzw. eingestanden wurden bislang lediglich zwei offensive BW-Programme seit Abschluss des Biowaffen-Übereinkommens (BWÜ) von 1972: die BW-Programme des Iraks und der ehemaligen Sowjetunion. Der zweite Bereich, die Möglichkeiten des BW-Erwerbs und -Einsatzes durch Terroristen, hat in den vergangenen Monaten an öffentlichem Interesse gewonnen. Allerdings ist der oft vermittelte Eindruck, bei BW handele es sich um die ideale terroristische Waffe, irreführend. Der dritte Bereich, möglicher, von biologischen Waffen ausgehender Risiken, betrifft die Veränderung existierender oder die Herstellung neuer pathogener Mikroorganismen oder Toxine durch biotechnologische Verfahren und Methoden. Beide Problembereiche werden wir uns zunächst vornehmen, bevor wir die Vernachlässigung der Rüstungskontrolle bei den biologischen Waffen analysieren. Damit wollen wir die unterschiedlichen Dimensionen des "staatlichen Kontrollverlusts" in Bezug auf biologische Waffen beleuchten.

### **Verheißungen der modernen Biotechnologie**

Die treibenden Kräfte in der Entwicklung der modernen Biotechnologie liegen eindeutig im zivilen Bereich, vor allem in der Pharmaforschung. Die Zielsetzung der Forschung ist neben dem wirtschaftlichen Gewinn die Minderung menschlichen Leidens durch Krankheiten. Allerdings lassen sich die hier angewendeten Verfahren oft ohne größere Hürden für Waffenzwecke missbrauchen. Durch den Einsatz neuer molekularbiologischer und gentechnischer Verfahren könnte nicht nur die Anzahl möglicher Ausgangsmaterialien für BW deutlich ansteigen, sondern auch existierende Nachweisverfahren und Schutzmechanismen könnten damit ausgeschaltet werden. Allerdings scheint ein solcher Einsatz von *high tech*-Verfahren nur in staatlichen BW-Programmen realistisch. Gentechnisch veränderte Krankheitserreger dürften noch geraume Zeit außerhalb der Reichweite von terroristischen Gruppen bleiben.

Die bedeutsamsten Entwicklungen im BW-relevanten *genetic engineering* in den letzten Jahren sind in den folgenden vier Bereichen zu verzeichnen: (1) beim Transfer von Antibiotikaresistenz in Mikroorganismen; (2) in der Modifikation von Antigenomänen von Mikroorganismen; (3) durch die Modifikation der Stabilität der Mikroorganismen gegenüber ihrer Umwelt; und (4) im Transfer pathogener Eigenschaften in Mikroorganismen.

Auch wenn diese Techniken bereits in großem Umfang in der heutigen biologischen Forschung Anwendung finden, entsprechen die Ergebnisse der gentechnischen Modifikationen nicht immer den Erwartungen der Forscher. So sind mit Blick auf den möglichen Transfer pathogener Eigenschaften in Mikroorganismen einerseits Fälle bekannt, in denen ein solcher Transfer nicht durchgeführt werden konnte. Andererseits wurden auch Experimente mit einer völlig anderen Zielsetzung durchgeführt, bei denen eine extreme Pathogenität des Organismus als unbeabsichtigter Nebeneffekt auftrat. Das bekannteste Beispiel dafür dürften die fehlgeschlagenen Versuche australischer Wissenschaftler sein, den Mauspockenerreger derart zu modifizieren, dass er Mäusen als "Verhütungsmittel" verabreicht werden kann.

Die Entschlüsselung des menschlichen Genoms ebenso wie die beschriebenen gentechnischen Verfahren können zu militärischen Zwecken missbraucht werden. Vor diesem Hintergrund hielten es die Mitgliedstaaten des BW-Übereinkommens bei der Vierten

BWÜ-Überprüfungskonferenz 1996 für geboten, darauf hinzuweisen, dass der in Artikel I des Übereinkommens enthaltene Verbotstatbestand auch Anwendungen, die aus der Untersuchung des menschlichen Genoms herrühren, mit erfasst. Mit anderen Worten: Biologische Waffen, die auf dem Wissen um das menschliche Genom basieren, sind ebenso verboten wie klassische BW-Agenzien. Dass dieser Missbrauch bislang nur theoretisch denkbar ist, hat damit zu tun, dass bisher zwar der Text des Humangenoms entschlüsselt werden konnte, aber die Funktionen, die mit den diversen Textstücken verbunden sind, noch ihrer Zuordnung harren.

Allerdings erscheint eine abwartende Haltung hinsichtlich möglicher Versuche, diese neuen Entwicklungen zu kontrollieren, nicht ratsam. Die rapiden Fortschritte in der Genomik und verwandter Wissenschaftsbereiche lassen sich am Beispiel von Endothelin, einem körpereigenen bioregulatorischen Peptid, gut illustrieren: Bei entsprechendem medizinischen Interesse sind zehn bis fünfzehn Jahre ein durchaus realistischer Zeitrahmen, um von der Entdeckung einer Substanz bis zu Tests spezifischer Medikamente fortzuschreiten. Ein zumindest vergleichbares, wenn nicht gar deutlich größeres Interesse an der funktionalen Bestimmung des Humangenoms – zu ebenfalls nicht-militärischen Zwecken – kann ohne weiteres unterstellt werden. Auch hierbei lauert die Gefahr des Missbrauchs in geheimen Biowaffen-Projekten.

Eine weitere Missbrauchsgefahr ergibt sich aus dem *Human Genome Diversity Project*. Dieses Teilprojekt des Humangenom-Projektes zielt auf die Erforschung genetischer Unterschiede zwischen ethnischen Gruppen. Sind diese Unterschiede erst einmal bekannt und können therapeutisch, etwa bei der Bekämpfung von Erbkrankheiten, angewandt werden, so ist es durchaus denkbar, dass auch "ethnische Biowaffen" konstruiert werden, die speziell auf diese genetischen Marker abzielen. Allerdings sprechen einige Argumente gegen die Möglichkeit, ethnische Waffen zu realisieren. Genetische Unterschiede innerhalb von Populationsgruppen sind größer als die Unterschiede zwischen verschiedenen Populationen. Ferner sind die Wirkungen von *targeted delivery*-Systemen, die für den gezielten Einsatz von pathogenen Merkmalen benötigt werden, bisher nicht zufriedenstellend erforscht. Noch ist ungewiss, ob eine solche Option möglich wird, doch ist es unerlässlich, die Grundlagenforschung in diesem Bereich zu verfolgen und kritisch auf ihre Anwendbarkeit für Waffenzwecke zu hinterfragen.

Biotechnologische Verfahren können nicht nur zu offensiven militärischen Zwecken missbraucht, sondern auch gezielt zur Bekämpfung biologischer Agenzien eingesetzt werden. Bei der Erkennung und Identifizierung von BW-Agenzien reicht die Bandbreite der Einsatzmöglichkeiten von der Bereitstellung von Basistechnologien bis zur Entwicklung von kompletten Sensorsystemen. Des Weiteren werden biotechnologische Verfahren sowohl bei der Impfstoffentwicklung und -produktion verwendet als auch bei der Bereitstellung von Schutzmaßnahmen nach einem erfolgten BW-Einsatz.

## **Versuchung des Bioterrorismus**

Mit dem Giftgas-Anschlag in der Tokioter U-Bahn vom März 1995 begann das neue politische, mediale und akademische Interesse für die Risiken des Bioterrorismus. Zwar hatten Mitglieder der apokalyptischen Sekte Aum Shinrikiō das Nervengift Sarin in einigen U-Bahn Zügen eingesetzt. Aber das Nervengift war nur "zweite Wahl" im Waffenreper-

toire der Sekte, nachdem alle Versuche, Biowaffen einzusetzen, gescheitert waren. Zwölf Menschen starben bei dem Giftgas-Einsatz und über tausend wurden verletzt. Die Terroranschläge auf das *World Trade Center* 1993 und auf ein Regierungsgebäude in Oklahoma City im April 1995 verstärkten in den USA die Wahrnehmung der zunehmenden Verwundbarkeit moderner Gesellschaften, insbesondere der eigenen. Die in den USA in Umlauf gebrachten Milzbrand-Erreger werfen die Frage auf, ob sich biologische Waffen zu Standardwerkzeugen im terroristischen Repertoire entwickeln.

Zweifelsohne haben biologische Waffen Charakteristika, die sie für Terroristen attraktiv machen. Das Potenzial für Massenvernichtungswaffen haben sie allerdings nur, wenn alle technischen und logistischen Hürden bei ihrer Herstellung und Ausbringung überwunden werden; BW können ebenfalls gegen Pflanzen und Tiere eingesetzt werden ("Agroterrorismus"); die unbemerkte Ausbringung von BW erlaubt den Terroristen, nach vollbrachter Tat ungesehen zu verschwinden. Zudem tritt die Wirkung von BW auf Grund der Inkubationszeit bis zum Ausbruch der Krankheit erst mit einem Zeitverzug von einem Tag bis zu mehreren Wochen auf. Schließlich führen die Eigenschaften der in Frage kommenden pathogenen Mikroorganismen zu Unwägbarkeiten, was den tatsächlichen Effekt des BW-Einsatzes anbelangt.

Keine der von Terrorismus-Experten angenommenen moralischen, psychologischen oder operativen Hürden bei der Herstellung und Ausbringung von BW hat Aum davon abgehalten den Versuch zu unternehmen, biologische Waffen einzusetzen. Dies erschüttert das weitverbreitete "Wissen" um die Abneigung terroristischer Gruppen gegenüber Biowaffen. Gleichzeitig gibt aber das völlige Scheitern von Aum im operativen Bereich, sprich bei der Beschaffung virulenter Erreger, deren Kultivierung und Massenproduktion wie auch der Ausbringung der Pathogene, einen wichtigen Hinweis darauf, dass die technischen Hürden für all diese Schritte auf dem Weg zu einer funktionsfähigen Biowaffe wohl doch höher liegen, als effekthaschende Medienberichte suggerieren.

Der Einsatz von Milzbrandserregern in den USA im Herbst 2001 zeigt ein völlig anderes Muster, als es ein versuchter Massenmord mit biologischen Waffen – wie im Aum-Plan – zeigen würde. Bislang liegen 18 bestätigte und fünf Verdachtsfälle von Milzbrandinfektionen vor. Bei elf der Fälle (allesamt bestätigt) handelt es sich um Lungenmilzbrand, eine Infektion über die Atemwege, bei den restlichen um Hautmilzbrand. Fünf der Patienten mit Lungenmilzbrand starben. Bei den Adressaten der Anthrax-haltigen Briefe handelte es sich entweder um Medienunternehmen oder um Repräsentanten des politischen Systems in Washington bzw. deren Mitarbeiter. Zudem wurden Postmitarbeiter, die mit den kontaminierten Briefen in Berührung kamen oder in Poststellen arbeiteten, in welchen die Briefe sortiert oder weitergeleitet wurden, Opfer der Milzbrandanschläge. Schließlich infizierten sich zwei Personen mit den Milzbrandserregern und starben. Ein direkter Zusammenhang zwischen den Anthrax-haltigen Briefen und deren Adressaten war nicht zu erkennen. Bei beiden – einer Krankenhausmitarbeiterin in New York und einer älteren Frau in Connecticut – gehen die Ermittlungsbehörden jedoch davon aus, dass die Post der beiden Opfer mit den Anthrax-Briefen direkt in Berührung kam.

Nach Aussage der *Centers for Disease Control and Prevention* (CDC) und anderer US-Regierungsstellen sind die Milzbrandsporen aller bislang aufgetretenen Fälle sowohl identisch als auch mit bekannten Antibiotika therapierbar. Daraus lässt sich schließen, dass sämtliche Sporen aus einer Quelle stammen und nicht gentechnisch hinsichtlich ihrer

Antibiotikaresistenz manipuliert wurden. Auch sind in allen Fällen Anthrax-Sporen in sehr feiner Form, d.h. mit einer Partikelgröße von unter 5 Mikrometer, verwendet worden. Darüber hinaus gilt als gesichert, dass es sich bei den Milzbrandserregern um Vertreter des so genannten Ames-Stammes handelt, der erstmals 1928 in einem Labor in Ames, im US-Bundesstaat Iowa isoliert wurde.

Die zeitliche Nähe der Milzbrandbriefe zu den Terror-Anschlägen des 11. September führte zunächst dazu, dass eine ausländische Terrorgruppe, wahrscheinlich mit Usama Bin Laden in Verbindung stehend und eventuell von einem staatlichen Sponsor unterstützt – hier war der Irak ein oft genannter Kandidat –, als wahrscheinlichster Akteur hinter den Anschlägen vermutet wurde.

Die Möglichkeit, dass eine amerikanische Terrorgruppe oder ein Einzeltäter – möglicherweise aus dem rechtsextremen Spektrum – der Urheber der Milzbrandausbrüche sein könnte, wurde unmittelbar nach Bekanntwerden der Anschläge von Politikern und Kommentatoren als eher unwahrscheinlich eingestuft. Dabei wäre dies nicht der erste Fall, in dem amerikanische Terroristen versucht hätten, sich biologische Kampfstoffe zu verschaffen. Der wohl aufsehenerregendste Fall dieser Art ereignete sich im Februar 1995, als der Rechtsradikale Larry Wayne Harris aus Ohio drei Ampullen mit Pest-Erregern bei der so genannten *American Type Culture Collection*, einer der weltweit größten Sammlungen von Mikroorganismen, bestellte.

Hinweise zur Unterstützung dieser Hypothese finden sich in den Sympathiebekundungen zu den Anschlägen des 11. September auf einigen Webseiten von Gruppierungen wie etwa *Aryan Action*. Außerdem ist aktenkundig, dass sich extremistische Milizbewegungen für BW interessieren. Schließlich haben religiöse Fanatiker, militante Abtreibungsgegner und andere so genannte *single issue terrorists* mit Drohbriefen, die bislang keine Krankheitserreger enthielten, zumindest psychologisch den Boden für einen tatsächlichen Einsatz durch Einzeltäter oder eine Gruppierung aus diesem Spektrum bereitet.

Für die Beteiligung einer amerikanischen Terrorgruppe spricht ebenfalls die Art der Milzbrandausbringung: Sowohl die als Adressaten ausgewählter Medienvertreter als auch die Repräsentanten des politischen Systems versprachen einen größtmöglichen Multiplikatoreffekt, um Angst zu verbreiten und die Bundesregierung zu einer Überreaktion zu provozieren. Die sich ausbreitende Ratlosigkeit und die teilweise Widersprüchlichkeit in den Aussagen von Regierungsvertretern sind zudem Wasser auf die Mühlen vieler dieser rechtsextremen Gruppierungen, die von dem Gedanken beseelt sind, dass das amerikanische politische System nicht den Interessen des Volkes dient. Ihr Ziel ist nicht, eine große Zahl von Mitbürgern umzubringen, sondern deren Glauben in die politische Führung des Landes und das Regierungssystem so weit zu erschüttern, dass ein Umsturz möglich wird. Außerdem lässt die bisher eingesetzte Menge des Milzbrandserregers vermuten, dass dem Absender der Briefe nur geringe Mengen zur Verfügung stehen. Auch das würde der Annahme entsprechen, dass eine US-Terrorgruppe Erreger selbst produziert oder ein Einzeltäter sie aus einem US-Labor abgezweigt hat.

Eine Variante dieses Szenarios, der zufolge eine Person mit Zugang zu erst kürzlich in US-Labors produzierten Milzbrandsporen der Urheber der Anthrax-Anschläge ist, wurde zunächst nur von einer Nichtregierungsorganisation, der *Federation of American Scientists*, ernsthaft in Erwägung gezogen und in einem Arbeitspapier Ende November 2001 erstmals publik gemacht. Seither geht man dieser Möglichkeit auch von regierungsamtli-

cher Seite nach. Nicht nur Mitarbeiter des US-Militärs, sondern auch Auftragnehmer der US-Regierung und Universitätslabors werden in die Untersuchungen einbezogen.

In diese Ermittlungen platzte die Nachricht, dass in einem US-Militärlabor seit 1992 Milzbrandsporen produziert wurden, die praktisch identisch sind mit den Erregern, die in den Anthrax-Briefen verschickt wurden. Diese Nachricht wirft die Frage nach dem vertragskonformen Verhalten der USA gegenüber dem BWÜ auf. Darüber hinaus gewinnt mit den relativ neuen Milzbrandserregern dieses Szenario deutlich an Plausibilität – umso mehr, wenn man berücksichtigt, dass die in Utah produzierten Erreger regelmäßig mit einem ungesicherten Paketdienst quer über den amerikanischen Kontinent transportiert wurden, um in einer anderen militärischen Einrichtung in Maryland abgetötet zu werden und dann wieder nach Utah zurückgeschickt wurden. Auch wenn die US-Streitkräfte natürlich einen “Verlust” von Erregern dementierten, öffnet ein solch fahrlässiger Umgang mit waffenfähigen Krankheitserregern einem potenziellen Missbrauch doch Tür und Tor.

So haben sich zwischenzeitlich die bekannt gewordenen Ermittlungen des FBI fast ausschließlich auf die Möglichkeit eines Einzeltäters aus dem Umfeld militärischer B-Schutzaktivitäten in den USA verlagert. Jüngsten Berichten zufolge<sup>1</sup> hat das FBI seine Liste der Tatverdächtigen auf 18 bis 20 Personen reduziert, die allesamt die Mittel, die Gelegenheit und ein Motiv zur Ausführung der Tat hatten.

### **Vernachlässigung biologischer Rüstungskontrolle**

Parallel zu der gegenwärtig auf den Bioterrorismus verengten Debatte um biologische Waffen und die von ihnen ausgehenden Gefahren vollzog sich eine gleichermaßen dramatische Entwicklung: Das Biowaffen-Übereinkommen droht auf internationaler Ebene zum Opfer der gegenwärtigen Risikowahrnehmung zu werden.

Diese Entwicklung vollzog sich in zwei Schritten: Zunächst scheiterten die Verhandlungen über ein Verifikationsprotokoll zum BWÜ an der amerikanischen Ablehnung des über einen Zeitraum von sechs Jahren ausgearbeiteten Protokollentwurfs. Daran schloss sich die Überprüfungskonferenz des BWÜ an, die vom 19. November bis 7. Dezember 2001 stattfand und, nach massiven amerikanischen Störmanövern, auf November 2002 ohne Ergebnis vertagt wurde. Nur so war es noch möglich, das Scheitern des Überprüfungsprozesses zu verhindern. Ein solches Ergebnis wäre umso fataler, da das BWÜ das derzeit brauchbarste multilaterale Instrument darstellt, um eine einheitliche Front auch gegen die Gefahren des Bioterrorismus aufzubauen.

### **Die Ablehnung des BWÜ-Verifikationsprotokolls durch die USA**

Die Absage der Bush-Administration an das BWÜ-Zusatzprotokoll erfolgte, nachdem der Vorsitzende der Verhandlungen im März 2001 nach sechs Jahren einen Kompromissentwurf vorgelegt hatte. Die amerikanische Regierung begründete ihre ablehnende Haltung damit, dass das Protokoll die gesteckten Ziele nicht erreiche, und dass seine Umsetzung zudem sowohl die amerikanische Biotechnologie- und Pharma-Industrie als auch die nationale Sicherheit der USA bedrohe. Kurzum: Der Gewinn an Transparenz und Sicherheit, den das Protokoll bringen soll, wiege den potenziellen Schaden, den es verursachen

---

<sup>1</sup> New York Times, 26.2.2002.

würde, nicht auf. In dieser Situation bis zur Überprüfungs-konferenz einen neuen Konsens unter den Vertragsstaaten zu stiften, war ohne die Ereignisse des 11. September bereits eine Herkulesaufgabe. Seit sich wichtige Akteure in diesem Überprüfungsprozess auf Bioterrorismus als das Hauptproblem konzentrieren, ist ein Konsens über das weitere Vorgehen noch schwieriger geworden. Das ist umso gravierender, als die Überprüfungs-konferenzen der Vergangenheit immer ein wichtiges Instrument waren, um zu bekräftigen, dass auch der Missbrauch von Entwicklungen der modernen Biotechnologie zu Waffenzwecken vom Verbotstatbestand des BWÜ erfasst wird. Die Erneuerung dieser konsensualen Interpretation wäre in Anbetracht der rasanten Fortschritte in der Molekularbiologie und der Gentechnologie mehr als wünschenswert.

### **Sabotage der BWÜ-Überprüfungs-konferenz**

Die am 1. November 2001 von der Bush-Regierung vorgelegten "neuen" Vorschläge sind in ihrer Mehrzahl weder neu noch zur Herbeiführung eines solchen Konsenses geeignet. Vier der sieben Vorschläge zielen auf international koordinierte Maßnahmen, drei sollen die nationalen Kompetenzen der an dieser "Stärkung" des BWÜ beteiligten Staaten erweitern.

Im internationalen Rahmen sollen die Vereinten Nationen ein effektives Verfahren zur Untersuchung von verdächtigen Krankheitsausbrüchen und vermuteten BW-Einsätzen etablieren. Diese Möglichkeit wurde mit verschiedenen UN-Resolutionen in den Jahren 1987 bis 1989 bereits geschaffen, bisher aber nicht angewendet. Sollte der amerikanische Vorschlag darauf abzielen, die damit verbundenen prozeduralen Kompetenzen des Generalsekretärs zu stärken, wäre dies bestenfalls eine periphere Stärkung des BWÜ. Die erwähnten UN-Resolutionen beziehen sich allesamt auf das Genfer Protokoll von 1925, weil darin der Einsatz von BW explizit geregelt wird.

Darüber hinaus sollen nach Auffassung der Bush-Administration andere Verfahren zur Behandlung von BWÜ-Vertragsverletzungen etabliert werden. Allein dieser Vorschlag muss all denen, die in den vergangenen sechs Jahren an den Verhandlungen der *ad hoc*-Gruppe zur Stärkung des BWÜ beteiligt waren, wie ein Schlag ins Gesicht erscheinen. Im Klartext heißt die Forderung Bushs nichts anderes, als noch einmal von vorne zu beginnen, diesmal aber mit klaren inhaltlichen Vorgaben der letzten verbliebenen Supermacht.

Die Forderung nach nationalen Maßnahmen ist im Kern bereits im BWÜ selbst vorhanden und damit über 25 Jahre alt: Vertragsstaaten sollen die im BWÜ enthaltenen Verbotstatbestände in ihre nationale Gesetzgebung integrieren und unter Strafe stellen. Zudem sollen diese Gesetze – nach amerikanischem Willen – Auslieferungsklauseln enthalten. Die Stoßrichtung ist auch hier leicht zu erkennen: Nicht multilaterale Mechanismen oder gar eine neu zu gründende internationale Organisation sollen gestärkt werden, sondern das Recht von Einzelstaaten, die Auslieferung mutmaßlicher Bioterroristen verlangen zu können, um sie der nationalen Justiz zuzuführen.

Was bei diesen Vorschlägen völlig fehlt, sind drei zentrale Komponenten des Kompromisstextes für das BWÜ-Zusatzprotokoll, das vielen Staaten die Zustimmung ermöglicht hätte:

- eine unabhängige und kompetente Organisation zur Überwachung des BWÜ,

- die Transparenz erhöhende Maßnahmen in Form von (a) Deklarationen und (b) Besuchen in biologischen Anlagen,
- Regelungen im Bereich internationaler Kooperation bei der friedlichen Nutzung der Biowissenschaften und bei der Gewährleistung von Hilfsmaßnahmen.

Insbesondere der letzte Bereich war für viele sich noch entwickelnde Staaten ein zugkräftiges Argument, dem Protokoll zuzustimmen. Verstärkte und präzise ausformulierte Beistandsregeln für den Fall ungewöhnlicher Krankheitsausbrüche oder vermuteter Einsätze biologischer Waffen wären zudem ein probates zusätzliches Mittel im Kampf gegen den Bioterrorismus gewesen, den eine Stärkung des BWÜ als Nebeneffekt mit sich gebracht hätte. Jedoch fiel das BW-Übereinkommen der gegenwärtigen Verengung der Biowaffenproblematik auf den Bioterrorismus zum Opfer.

Doch wies die amerikanische Verhandlungsposition nach Auffassung vieler anderer Staaten nicht nur Lücken auf, sie zeichnete sich auch durch eine konfrontative Verhandlungsstrategie aus. So nannte der US-Delegationsleiter, John Bolton, zu Beginn der Überprüfungskonferenz sechs Staaten namentlich und bezichtigte sie geheimer Biowaffenprogramme. Vier der Staaten sind BWÜ-Mitglieder: Iran, der Irak, Libyen und Nordkorea. Syrien hat das Übereinkommen unterzeichnet, der Sudan ist dem BWÜ ferngeblieben. Nachdem sich die Wogen über diesen konfrontativen Konferenzauftakt geglättet hatten, schälten sich bald die kritischen Themen heraus, die über Erfolg oder Scheitern der Konferenz entscheiden würden. Dazu zählten unter anderem die Frage nach der Vereinbarkeit von nationalen Exportkontrollen mit dem im BWÜ enthaltenen Kooperationsgebot, die Frage, wie Untersuchungen bei alarmierenden Krankheitsausbrüchen, bei Verdacht auf Einsatz biologischer Waffen sowie beim Identifizieren verdächtiger Anlagen durchgeführt werden könnten, sowie der Themenkomplex Vertragsverletzungen und deren Aufklärung. Schließlich rangierte die Debatte über einen Folgemechanismus, in dessen Rahmen über die Stärkung des BW-Übereinkommens gesprochen werden könnte, weit oben auf der Agenda der Konferenz.

Verbunden mit den Diskussionen über einen solchen Folgemechanismus war der Dissens über Fortbestand oder Auflösung der *ad hoc*-Gruppe, die in den vergangenen sechseinhalb Jahren über das Verifikationsprotokoll verhandelt hatte. Es war genau dieser Dissens, der letztlich zum Scheitern der Überprüfungskonferenz führte. Nachdem über 95 Prozent der Schlusserklärung Einvernehmen erzielt worden war, legte die US-Delegation am Nachmittag des letzten Konferenztages einen als nicht verhandelbar bezeichneten Textentwurf für die Abschlusserklärung vor, in dem das Ende der *ad hoc*-Gruppe proklamiert wurde. Dieser Vorschlag lief den Vorstellungen der überwältigenden Mehrheit der Vertragsstaaten zuwider und traf selbst die engsten Verbündeten der USA ohne Vorwarnung. Nachdem die öffentliche Bezichtigung einiger Vertragsparteien, sie verletzten das Übereinkommen mit Biowaffenprogrammen, zu Beginn der Konferenz deren zunächst erfolgreichen Verlauf nicht verhinderte, zog die Bush-Administration mit diesem Vorschlag die Notbremse. Der vorgeschlagene Text wie das *Procedere* zielten darauf, die Konferenz scheitern zu lassen. Damit sind auch die von den USA abgelehnten weiteren Verhandlungen über rechtsverbindliche Kontrollmaßnahmen gestoppt, bis die Konferenz Ende 2002 wieder zusammentreten wird. Angesichts der fundamental unterschiedlichen Auffassungen über Sinn und Zweck des Biowaffen-Kontrollregimes zwischen den USA und der

großen Mehrheit der Vertragsstaaten müssen allerdings auch für dieses Treffen die Erwartungen sehr niedrig angesetzt werden.

### **Verlust staatlicher Kontrolle?**

Ein möglicher Verlust staatlicher Kontrolle über biologische Waffen sowie über die zu ihrer Herstellung erforderlichen Ausgangsmaterialien und Technologien kann drei Ursachen haben.

Der Missbrauch der modernen Biotechnologie zu Waffenzwecken ist insofern nicht auszuschließen, als die Schrittmacherfunktion in der technologischen Entwicklung nicht beim Militär, sondern in der Privatwirtschaft liegt, und diese nicht denselben Sicherungsmaßnahmen unterliegt, wie dies militärische Forschung und Entwicklung tun. Auch wenn Pharmaunternehmen bei der Entwicklung neuer Therapeutika strengen Kontrollen unterworfen werden, zielen diese auf Produktsicherheit und Umweltschutz, nicht aber auf eine mögliche Abzweigung in militärische BW-Programme. Stark relativiert wird dieser Kontrollverlust durch die nach wie vor erforderliche staatliche Infrastruktur für die so genannte *weaponization*, d.h. für den Schritt vom Krankheitserreger oder einer biologisch aktiven Substanz zur einsatzfähigen Waffe.

Ein staatlicher Kontrollverlust mit Blick auf die aus dem Bioterrorismus resultierenden Gefahren erscheint eher unwahrscheinlich. Auch wenn die Ereignisse in den USA im Herbst 2001 zunächst eine gegenläufige Einschätzung nahe legten – ein Paradigmenwechsel, demzufolge biologische Waffen in das Standardrepertoire terroristischer Mittel Eingang gefunden haben, ist nicht zu konstatieren. Vielmehr stellen die Anthrax-Briefe ein singuläres Ereignis dar – vergleichbar mit dem Giftgas-Anschlag der Aum-Sekte im Jahre 1995 in Tokio – und sind als eine weitere, zweifelsohne tragische Ausnahme von der Regel zu betrachten.

Ein hausgemachter Kontrollverlust droht im Kontext des Biowaffen-Kontrollregimes. Die kategorische Ablehnung des Zusatzprotokolls zum BWÜ durch die Bush-Administration, das Angebot unzureichender Alternativen sowie die Sabotageversuche während der BWÜ-Überprüfungskonferenz ziehen die Unterstützung des Biowaffen-Kontrollregimes durch die USA in Zweifel. Daran ändern auch anders lautende Beteuerungen nichts. Mittelfristig droht dieser Riss zwischen den USA und der Staatenmehrheit das Regime auszuhöhlen. Erforderlich ist eine Regimekonsolidierung bei der Wiederaufnahme der abgebrochenen Überprüfungskonferenz Ende 2002 in Genf – im Zweifelsfall unter europäischer Führung und ohne die Vereinigten Staaten von Amerika.

**Alexander Kelle/Kathryn Nixdorff**

## 1.6. Neue Kriege? Neue Krieger?

Seit zehn Jahren erscheinen zunehmend Veröffentlichungen mit einer Tendenz, kriegerische Gewalt als unvermeidlich zu überhöhen oder ihr Positives abzugewinnen. Es begann mit eines Soziologen Lob des Krieges als Schöpfer von Wir-Gefühl und Befriediger von Abenteuerlust.<sup>1</sup> Es setzte sich fort mit der Relativierung von Krieg als kulturbedingt und damit der Rechtfertigung von Gewalt bei dem Militärverehrer Keegan<sup>2</sup>; mit der undifferenzierten Kopfgeburt von Enzensberger<sup>3</sup>, der schon in vandalistisch aufgeschlitzten Sitzpolstern in der U-Bahn Ausgeburten des “molekularen Bürgerkriegs” sah; mit der schicksalhaften Gewaltbestimmtheit des Menschen und der Anthropologisierung der Kriegsgeneigtheit bei Sofsky.<sup>4</sup> Man muss fragen, was sich eigentlich die Lektorate der Verlage denken. Der veränderte analytische und normative Umgang mit Krieg, kollektiver Gewalt, Barbarei, Völkermord und Grausamkeit irritiert, zumal die deutsche Gesellschaft doch im Gegensatz zu ihrer Vergangenheit erstaunlich friedfertig geworden ist. Die Irritation wird gesteigert durch die Tatsache – und nur um diese geht es in diesem Beitrag –, dass seit einigen Jahren zunehmend über “neue Kriege” publiziert wird, über einen angeblich neuen Typ von Krieg.

Im Folgenden geht es anhand einiger repräsentativer Literaturbeispiele zunächst um die Frage, ob die gemeinten Kriege nach Typ und Zahl wirklich so folgenreich neu sind, dass solche Etikettierung analytisches und praxeologisches Gewicht erhalte. Zum Schluss wird zu fragen sein, was hinter der angeblichen Neuentdeckung stecken mag.

Der berühmte Harvard-Professor Karl W. Deutsch wollte einmal mit einem Sinnbild die Relativität der Kategorien Struktur und Prozess verständlich machen: Für den Skifahrer sei ein Felsvorsprung, dem er nicht mehr ausweichen könne, harte, schmerzbringende Struktur. Für den Geologen hingegen, der die Auffaltung der Alpen und ihre anschließende Detailprägung durch Wind, Regen, Bäche und Frost usw. beobachte, sei jener Felsvorsprung Teil eines sich über lange Zeiten hinziehenden Prozesses. Es scheint, dass etliche Sozialwissenschaftler und schriftstellernde Intellektuelle sich nur als Skifahrer sehen: Spektakuläre aktuelle Tendenzen und Ereignisse erscheinen ihnen als etwas dramatisch Neues, als Zäsuren.

Vorweg eine grundsätzliche Klarstellung und Erinnerung: Werden als “neue” Kriege innerstaatliche Kriege verstanden, dann liegt bei den Entdeckern dieser Neuheit offenbar eine Fehlwahrnehmung vor. Seit 1945 ist, worauf die Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung schon 1986 hingewiesen hat, dieser Kriegstyp zunehmend zum vorherrschenden geworden, und zwar vor allem in der sog. Dritten Welt, die ja auf dem Balkan bis vor die Haustür der europäischen Industrieländer reicht. Der reguläre zwischenstaatliche Krieg hingegen hat nach Häufigkeit stetig abgenommen bis auf nur noch zwei im

<sup>1</sup> Karl Otto Hondrich: Lehrmeister Krieg, Reinbek 1992. Zur detaillierten Kritik vgl. Klaus Jürgen Gantzel: Krieg – Lernen aus den Folgen oder was folgt für das Lernen?, in: PVS 3/1992, S. 673-676.

<sup>2</sup> John Keegan: Die Kultur des Krieges, Berlin 1995. – Zur Kritik vgl. Klaus Jürgen Gantzel, Der unerhörte Clausewitz. Zur Korrektur gefährlicher Irrtümer – eine notwendige Polemik. Arbeitspapier 5/2001 der Forschungsstelle Kriege, Rüstung und Entwicklung im Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hamburg.

<sup>3</sup> Hans Magnus Enzensberger: Aussichten auf den Bürgerkrieg, Frankfurt a.M. 1996.

<sup>4</sup> Wolfgang Sofsky: Traktat über die Gewalt, Frankfurt a.M. 1996.

Jahre 2000.<sup>5</sup> Was seit über einem halben Jahrhundert passiert, kann man nicht als neu stilisieren. Soweit die Quantitäten. Was wird qualitativ als neu eingestuft?

### **Identitätsgewinnung durch Krieg?**

Mary Kaldor, die engagierte und solide britische Rüstungskritikerin der 70er Jahre, reiste im Auftrag einer internationalen Organisation durch den vom kriegesischen Zerfallsprozess des titoistischen Jugoslawiens geprägten Balkan und verfasste flugs einen Reisebericht.<sup>6</sup> Das Neue an diesen Kriegen sei, dass die verschiedenen Volksgruppen um ihre Identität kämpften, die durch die Globalisierung bedroht sei. Diese Hauptthese ist eine ethnologistische oder psychologistische Verengung des Blickwinkels. Für die Betroffenen waren weder multinationale Konzerne noch europäische oder mondiale Kapitalisierungs- bzw. Integrationsdynamiken von bedrohlicher Relevanz, geschweige denn internationale Handelsverbindungen. Vielmehr sahen die Jugoslawen die Anbindung an die internationale Ökonomie positiv, die Zahl der Modernisierungsverlierer hielt sich in Grenzen. Gescheitert ist der Vielvölkerstaat Jugoslawien auch nicht daran, dass in ihm Katholiken, Serbisch-Orthodoxe und Muslime beheimatet waren. Davon zeugen die vielen *inter-marriages*, besonders in Bosnien, wo der Staatszerfall die meisten Opfer forderte. Gescheitert ist der in mehrfacher Hinsicht heterogene Staat an einer mangelnden Integrationspolitik und verschleppten Demokratisierung. Das Charisma Titos hatte nicht ausgereicht, die – zum Teil von seiner Partei selber geschaffene – ungleiche Verteilung von Ressourcen, Revenuen und Chancen sowie von politischer und militärischer Macht zwischen den Staatsteilen auszugleichen. Diejenigen, die mehr bekommen bzw. denen es besser geht, wollen nichts abgeben, und diejenigen, denen es schlechter geht, wollen was von den Ersteren. So simpel ist das immer wieder.

In solch einer Situation treten Machtmenschen mit Herrschaftswillen auf, oft mit persönlichem Bereicherungsinteresse, und politisieren ethnische, religiöse oder nationale Unterschiede, um Gefolgschaft und Mitmacher zu mobilisieren. Zwecks Abgrenzung zur Überhöhung des Selbst benötigen sie durch Aussehen, Sprache oder Gebräuche sichtbar Andersartige, und zusammen mit historischen Mythen und Klitterungen oder theologischen Märchen konstruieren sie eine militante Wir-Gruppe gegen die Andersartigen, denen entweder die Rolle von unterdrückten, zwangsweise ausbeutbaren Ressourcenzulieferern oder von illegitim herrschenden Sündenböcken verordnet wird. Die so Befeindeten müssen sich dann zwecks Verteidigung ihrerseits zu einer Gruppe zusammenschweißen. Ist eine solche Ethnopolitisierung aber einmal im Gang, wird sie gar gewaltsam, bleibt den Einzelnen gar keine andere Wahl, als sich zu der einen oder anderen Gruppe zu bekennen, wenn tötungsbereite Milizionäre vor ihnen stehen und fragen, ob sie zu ihrer Gruppe gehörten oder zu den Anderen. Mit kollektiver Identität haben solche Situationen wenig zu tun, im Bewusstsein schon gar nicht mit Globalisierungsprozessen.

Aus seinen langjährigen Forschungen über Kriegsursachen nach 1945 ist dem Verfasser kein Fall bekannt, in dem ethnische Differenzen *per se* einen Konflikt erzeugt hätten.

<sup>5</sup> Ausführlich dazu AKUF: Das Kriegsgeschehen 2000, hg. von Thomas Rabebl und Wolfgang Schreiber, Opladen 2001, sowie: Klaus Jürgen Gantzel und Torsten Schwinghammer: Die Krieg nach dem Zweiten Weltkrieg, 1945-1992. Daten und Tendenzen, Münster 1995.

<sup>6</sup> Mary Kaldor: Neue und alte Kriege. Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung, Frankfurt a.M. 1995.

Immer lässt sich beobachten, dass die ethnischen Unterschiede aus mehr oder weniger durchsichtigen Gründen von Führungs- bzw. Herrschaftseliten instrumentalisiert werden. Was verwundert, ist, dass immer wieder so viele auf die Verführungen hereinfliegen und sich sozusagen Feinde einreden oder aufdrängen lassen. Die plausibelste Erklärung lautet: Dummheit, hier beschreibend gebraucht im Sinne mangelnden Wissens und mangelnder Reflexionsfähigkeit. "Die Dummheit macht sich unsichtbar, indem sie riesengroße Ausmaße annimmt" (Bert Brecht). Dummheit als sozialwissenschaftlicher Begriff macht sich aber nicht gut. Also wurden und werden die vielen kriegerischen Konflikte mit dem bedeutungsschweren Etikett "Identitätsproblem" überklebt, als wenn das viel erklären würde. Selbstverständlich muss hier differenziert werden. Als Frantz Fanons Buch "Die Verdammten dieser Erde" 1961 erschien, stand die Abschüttelung des Kolonialismus auf der Tagesordnung. Um den Minderwertigkeitskomplex der Kolonialiserten und rassistisch Diskriminierten zu überwinden und Selbstbewusstsein zu gewinnen, müssten die Unterdrückten den Kolonialherren aufs Haupt schlagen – so seine These. Anders gewendet: Gewalt zwecks Identitätsgewinnung. Diese These klingt plausibel; gleichwohl ist der Dekolonialisierungsprozess ziemlich rasch und relativ unblutig verlaufen (abgesehen von Mosambik, Angola und Algerien), wenn man bedenkt, was für ein großer Teil der Welt damals noch in Kolonialform gezwungen war. Doch die antikoloniale Revolution ist vorbei, auch wenn viele Spuren des Kolonialismus noch lange sichtbar bleiben werden. Ein konstruktives gesellschaftliches Selbstbewusstsein ist allerdings selten aus ihr hervorgegangen.

In der Individualpsychologie bedeutet Identität, dass sich eine Person als einzigartige, seelisch hinreichend stabile, von internen und externen Veränderungen unabhängige Einheit erfährt; die Person erlebt sich als eine andere als die Mitmenschen, und ist in der Lage, die Gegensätze in sich selbst miteinander in Einklang zu bringen. In der Freudschen Terminologie könnte man von Ich-Stärke sprechen. Schwierig wird die Übertragung dieses Konzepts auf Großgruppen. Dem Verfasser ist noch kein befriedigender Begriff von kollektiver Identität begegnet. Die Definition beschränkt sich meist auf die bewusste Abgrenzung von anderen Großgruppen, aber was erklärt das schon hinsichtlich der Gewalttätigkeit der Abgrenzung? Wo bleibt hier analog die Wir-Stärke? Das auf Kollektive schwer anwendbare Identitätskonzept scheint am besten durch das der Geborgenheit ersetzt werden zu können. Wann kann sich eine Großgruppe geborgen fühlen, folglich in sich selber ruhen? Wenn ihre Mitglieder keine Existenznot leiden und die gleichberechtigte Chance auf Verbesserung ihrer Lage sehen; wenn sie sich sicher fühlen, d.h. der Staat das Gewaltmonopol innehat und rechtsstaatlich ausübt und zugleich demokratisch kontrolliert wird; und wenn die geistige Orientierung aus aufklärender Bildung und aus weitgehenden Informations- und Kommunikationsfähigkeiten erwächst. Wo diese Bedingungen annähernd gegeben sind, findet militant feindliches Verhalten gegen andere keinen fruchtbaren Boden, weil es nicht nötig ist, das Selbstwertgefühl auf die Verachtung anderer zu gründen.

Von den 218 Kriegen des Zeitraums 1945-2000 fiel über ein Viertel unter die Kategorie der Autonomie-/Secessionskriege, in denen eine Volksgruppe um mehr Autonomie innerhalb des Staates oder gar um das Ausscheiden aus dem Staatsverband kämpfte. Es ist dieser Kriegstyp, in dem die angebliche "Identitätsproblematik" eine große Rolle spielt. Alle diese Kriege fanden in Ländern bzw. Regionen statt, wo die genannten Be-

dingungen gar nicht oder unzureichend gegeben waren, die also im weltweiten Modernisierungsprozess zurücklagen. Schaut man genauer hin, entdeckt man gravierende Mängel im wirtschaftlichen, sozialen und Herrschaftssystem, die zu überwinden wären, um die notwendige Wir-Stärke herzustellen. Setzt man mit der Analyse hier an, wird man erstens zu differenzierteren und praxeologisch relevanteren Erklärungen kommen, als wenn man die Ursachen mit der Kategorie der Identität zudeckt. Zweitens wird man entdecken, dass solche Kriege keineswegs neu sind.

### **Der *low intensity conflict* und seine kriegsgeilen Kämpfer**

Lange vor Mary Kaldor meinte der israelische Militärhistoriker Martin van Creveld<sup>7</sup> eine neue Kriegsform entdeckt zu haben. Er nannte sie *low intensity conflicts*, eine Bezeichnung, die amerikanischen Militärstrategen entlehnt ist, die glaubten, sich mit ihrem breiten Rüstungsspektrum gegen alle Eventualitäten absichern zu müssen. Das Neue an diesen Kriegen sei, so van Creveld, dass für sie nicht mehr die gleichsam ursündhafte Definition des Krieges von Clausewitz, nämlich als Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln, gelte.<sup>8</sup> Auf Kriegsursachen und Kriegsziele geht van Creveld gar nicht ein; sie seien von beliebiger Vielfalt. Die *low intensity conflicts* würden von nichtstaatlich organisierten Gruppen geführt, die nicht für irgendwelche vorgegebenen Interessen kämpften. Der Krieg sei für die Kämpfer nicht Mittel, sondern Zweck. Er sei nicht Fortsetzung von Politik, sondern von Sport. Krieg bereite Genuss, er sei ein Schauspiel, er verlange jugenhafte Begeisterung, ja er sei die ureigene Sache des Mannes, und die gefalle den Frauen. Er verschaffe den Kämpfern Erregung, Aufleben, Ekstase, Delirium – eine Grenzerfahrung, allenfalls dem Geschlechtsakt vergleichbar. Der Krieg erlaube die Transzendenz des Menschen. Hier könne er all seine Fähigkeiten entfalten – Krieg fasziniere. Dabei sei nicht die Tötungsabsicht der Kämpfer maßgebend, sondern deren Opferungs- bzw. Todesbereitschaft. Solche Erfahrungsmöglichkeiten bildeten die eigentlichen Kriegsgründe; die rationalen Entscheidungsgründe der Politik für einen Krieg seien nur Tünche über den wahren Motiven. Allerdings widerspricht sich der Autor auch, wenn er schreibt, dass die hehre Selbstopferung der Kämpfer für höhere Ziele erfolge oder dass dem Kämpfer die Sache, für die er kämpfe, wertvoller sein müsse als das eigene Leben. Demnach wäre das Kämpfen doch kein Selbstzweck.

Das Interesse des Autors scheint zu sein, die modernen Staaten aufzurütteln. Denn gegen die von solchen Kämpfern geführten Kriege seien sie mit ihren Clausewitz verhafteten Vorstellungen, Ausrüstung und Militärführung machtlos. Der Staat könne nicht mehr kämpfen, er würde sein Gewaltmonopol verlieren, er würde sich gar als Staat untergraben. Der wehrhafte Staat müsse sich also auf die *low intensity conflicts*, die neuen Kriege, einstellen. Wie und wozu, bleibt bezeichnenderweise offen.

Zwar ist richtig, dass die Militärs allerorten Schwierigkeiten haben – und immer hatten –, gegen Guerilla bzw. Partisanen vorzugehen. Zynische Soldaten massakrieren dann oft Frauen und Kinder als Repressalie. Nur resultiert diese angebliche Schwäche nicht

<sup>7</sup> Martin van Creveld: Die Zukunft des Krieges, München 1998. Daraus stammen die folgenden, teils in indirekter Rede wiedergegebenen Zitate.

<sup>8</sup> Zur Kritik an der verzerrten, teils gar falschen Clausewitz-Rezeption durch van Creveld und an seiner unwissenschaftlichen Methodologie siehe Gantzel, Der unerhörte Clausewitz, a.a.O.

aus männlicher Kampfgeilheit der Rebellen oder weil Clausewitz überholt ist, sondern daraus, dass entwickelte Staaten aus ethischen und politischen Gründen das Opferrisiko ihrer Soldaten durch verstärkten Material- und Technikeinsatz zu verringern suchen. Im Übrigen zeigt die Empirie, dass die Erfolgchancen kriegerischer Rebellion oder Separation gegen die Staatsgewalt sehr gering geworden sind. Ein moderner Staat kann dadurch nicht untergraben, höchstens mal verletzt werden.

Van Crevelds Version und Begründung einer "Theorie" neuer Kriege ist wissenschaftlich unseriös, zumal er keine systematisch gewonnenen empirischen Nachweise beizubringen vermag. Er postuliert zwar die *low intensity conflicts* als neue Kriegsform, zieht die Beispiele für das Kämpfertum aber wahllos aus allen Epochen von der Antike bis Vietnam heran. So neu können die angeblich neuen Kriege also nicht sein.

Eine derartige Verzerrung der Wirklichkeit ist gefährlich. Krieg als männlich-menschliche Transzendenzmöglichkeit zu ästhetisieren, trägt dazu bei, ihn als etwas Schrecklich-Schönes wieder hoffähig zu machen. (Es geht hier nicht um die Frage, ob polizeilich-militärische Interventionen geboten und legitim sind. Das wäre eine andere Diskussionsebene.)

### **Globaler Kleinkrieg?**

Trutz von Trotha beginnt seinen Artikel über das "Kalaschsyndrom" – hergeleitet von der Kalaschnikow, der wichtigsten Waffe in den innerstaatlichen Kriegen – mit dem Satz: "Mit dem kriegerischen Akt gegen die USA am 11. September hat eine neue Form des Krieges begonnen: der globale Kleinkrieg."<sup>9</sup> Er sagt nicht genau, was er mit dieser antithetischen Etikettierung meint. Vermutlich meint er gleichartigen Kleinkrieg all überall, oder vielleicht, auf die Anschläge vom 11. September gemünzt, internationalisierten Terror. Diese Kriegsform sei nicht die Erfindung von Usama Bin Laden oder seiner Al Qaida. Der soziale und kulturelle Ort dieser Gewalt und ihrer Vorläufer finde sich überall dort, wo fünf Elemente zusammen kommen: "Gewalt zwischen Politik und Privatisierung; Männlichkeit; Jugend; Opferanspruch; und massenmediale Verherrlichung der Gewalt". Das Kalaschsyndrom sei "Ausdruck und Motor des globalen Scheiterns und Niedergangs des staatlichen Gewaltmonopols und mit ihm der staatlichen Herrschaft selbst. Es ist das Ergebnis der dramatischen sozialen und kulturellen Konflikte, die mit diesem Niedergang verbunden sind, und eine der Seiten auf dem Weg zu neuen politischen Ordnungsformen, die allerorten im Entstehen sind". Welch finsternen, infernalischen Zeiten sehen wir entgegen!?! An den angeblich entstehenden neuen Formen politischer Ordnung kann nichts Gutes sein.

Die Gewaltform des Selbstmordangriffs wird hier nicht thematisiert. Anders als von Trotha nahelegt, waren die massenmörderischen Attentate auf das *World Trade Center* keine Kriegsform (die Täter benutzten nicht mal eine Kalaschnikow), sondern ein Verbrechen. Außerdem sind sie nach ihrer Zielsetzung zu unterscheiden von japanischen Kamikazefliegern und palästinensischen Selbstmordattentätern. Nebenbei bemerkt, ist auch diese Aggressionsform historisch nicht neu.

<sup>9</sup> Trutz von Trotha: Das Kalaschsyndrom. Gewalt zwischen Privatisierung, Männlichkeit, Jugend, Opferanspruch und massenmedialer Verherrlichung, in: Frankfurter Rundschau, 15.12.2001, S. 19.

Interessant und zudem systematisch angelegt sind die genannten fünf Elemente. Das Spektrum der *politischen Ziele* der kämpfenden Gruppen sei höchst vielfältig; sie bewegten sich zwischen politischer Selbstbestimmung und missionarischen Heilslehren von irgendeiner modernen fundamentalistischen Variante der Weltreligionen. Vorrangig aber gehe es stets um Herrschaftsanteile, vor allem um ungeteilte Macht, wie immer der beanspruchte Herrschaftsbereich abgegrenzt sei (Lebensraum; Nation; religiös, weltanschaulich oder ethnisch konstruierte Zugehörigkeiten; verlorene geschichtliche Größe). Universalistische Utopien hingegen wie z.B. hinsichtlich Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit suche man unter den politischen Zielen vergebens. Dem ist zuzustimmen. Aber haben die Machtansprüche auch identifizierbare Träger? Die Gruppe als ganze? Charismatische Führer? *Warlords*? Autoritäre oder diktatorische Machtmenschen? Und wie kriegen sie ihre Gefolgschaft, ihre Mitmacher zusammen? Aus welchen gesellschaftlichen Verhältnissen erwachsen sie? Die Akteure kommen bei von Trotha nicht vor. Hier müsste genauer differenziert und systematisiert und vor allem empirisch geforscht werden, was allerdings immens schwierig und unter Umständen auch lebensgefährlich ist.

Das nächste Element sei die *Privatisierung der Gewalt*. Diese in den letzten Jahren in Mode gekommene Kategorie ist nur verständlich im Kontrast zur verstaatlichten Gewalt, zum staatlichen Gewaltmonopol und der Entwaffnung der Bürger – also zu der in jahrhundertelangen Auseinandersetzungen gewonnenen großen Errungenschaft der europäischen Staaten, die seitdem in dieser Hinsicht den Maßstab abgeben. Privatisierte Gewalt dagegen ist “nicht mehr von der Zentralgewalt monopolisiert oder wenigstens durch gesamtgesellschaftliche Institutionen geordnet und kontrolliert”. Das setzt voraus, dass es eine durchsetzungsfähige Zentralgewalt vorher gegeben hat. Entsprechend häufig ist seit Jahren von Staatszerfall die Rede, z.B. in Bezug auf Kolumbien, Jugoslawien, Somalia oder Zentralafrika. Skepsis ist angebracht. Ist es in den meisten Fällen nicht so, dass noch gar kein richtiger Staat, noch gar keine funktionsfähige Zentralgewalt etabliert war? Die Staaten in der Dritten Welt, an den weniger entwickelten Rändern Europas und in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion sind meist Hülsen, die sich den Anstrich des modernen Staates geben, denen aber ein stabiles demokratisches Verfassungsgerüst und sozioökonomische Integration fehlen. Solange keine wirkliche Verstaatlichung der Gewalt vorliegt, kann es auch keine Privatisierung der Gewalt geben. Es wäre also präzise und historisch angemessen, jeden Fall genau zu prüfen und ggf. nicht von Privatisierung, sondern, zumindest neutraler, von der Dominanz privater Gewalt zu sprechen. Man mag das als Wortklauberei ansehen, aber auch in Begriffen ist Geschichte aufgehoben.

Ein Satz wie der folgende wird der differenzierten Wirklichkeit nicht gerecht: Die Gewalt “ist in den Händen größerer und kleinster sozialer Einheiten, oft ganz der Macht konkurrierender Banden oder gar dem ehrgeizigen und räuberischen Willen einzelner anheim gefallen. Im Siegeszug der Gewaltmärkte an den Rändern des zerfallenen einstigen sowjetischen Imperiums, im Raum des ehemaligen Jugoslawiens und der angrenzenden Gebiete Mazedoniens und Albaniens, in den mit Landminen verseuchten Ebenen und unzugänglichen Tälern des Hindukusch, in den Bergen und Dschungeln der pazifischen Inselwelt und des Lateinamerikas der jahrzehntelangen Kleinen Kriege und in großen Teilen Schwarzafrikas ist dieser Zug der Privatisierung auf die Spitze getrieben”. Man sollte nicht alles in einen Topf werfen, weil das eine wenig schmackhafte Suppe von Geschichtsklitterung ergibt. Zum Beispiel waren die Kriege in Lateinamerika, von denen

mittlerweile nur noch ein Land betroffen ist (Kolumbien), fast durchweg Antiregimekriege, also Rebellionen oder Kriege des Revolutionsversuchs. Die sollen nicht beschönigt werden, aber sie unter dem Rubrum "privatisierte Gewalt" zu versammeln, ist ein sozialwissenschaftlicher Gewaltakt. Definiert man alle Gewalt in einem Gemeinwesen, die nicht vom Staat ausgeht bzw. nicht von ihm legitimiert ist, als "privatisierte Gewalt", wie es merkwürdigerweise auch Herfried Münkler tut,<sup>10</sup> gerät man in das Gewirr uferloser Definitionen, die jeden gewaltsamen politischen Widerstand als Terrorismus bezeichnen, was wiederum ultrakonservative Konsequenzen für die Völkerrechtsentwicklung hätte. Natürlich ist nicht zu bestreiten, dass es Bandenkriege gibt oder wie im Norden Ugandas zweifelhafte missionarische Gestalten, die ihren Gefolgsleuten mittels Hypnose Unverwundbarkeit einreden und sie in den Kampf schicken. Derart private Gewalt hat es immer gegeben. Man kann sie nicht als "neue Kriege" einstufen.

Mit dem dritten Element – *Gewalt als Selbstzweck oder der Kult der Gewalt* – scheint von Trotha an den van Creveldschen Primat der Kämpfernaut anzuknüpfen. Die Gewaltformen in den sog. neuen Kriegen würden sich auf ein weites Spektrum erstrecken, von der "regelgeleiteten Gewalt eines Kriegerethos (...) bis zum Kult der entfesselten Grausamkeit auf den Gewaltmärkten der ‚neuen Kriegsherren‘." Was in Asien und Afrika seit Jahrzehnten zum Alltag gehöre, habe "auf dem Balkan die europäische Öffentlichkeit das Entsetzen (gelehrt)": die Massaker an Wehrlosen jeden Alters und Geschlechts, die Verstümmelung der Lebenden und Ermordeten, die sexuelle Erniedrigung mittels exzessiver Vergewaltigungspraktiken und Torturen. Entführungen und Vertreibungen wären auch noch zu erwähnen. Die Berichte und Bilder sind in der Tat schreckenerregend und lassen am Menschen als der vermeintlichen Krone der Schöpfung und an der Zivilisierung als globaler Perspektive verzweifeln. Regelgebundene "aristokratische" Kriegergewalt, die an Ritterkämpfe erinnert, gibt es kaum noch. Von Trotha führt nur den anormalen Fall der Tuareg-Nomaden aus Mali an. Solche Regeln sind an Traditionen gebunden, die ihrerseits mit bestimmten gesellschaftlichen Verhältnissen zusammenhängen. Diese Verhältnisse jedoch, wie immer lokal ausgeprägt sie waren, sind fast überall auf der Welt zerstört, mithin auch die Wirksamkeit der Traditionen. Stattdessen herrscht in den Kriegen, hauptsächlich in den inneren Kriegen, pure Willkür, Brutalität und Menschenverachtung. Aber was ist daran neu? Man erinnere sich der Entsetzen weckenden Zeichnungen von Francisco de Goya in seinen "Desastres de la Guerra" – gezeichnet seit 1810 und erst 1863, lange nach seinem Tod, veröffentlicht –, in denen er die Gräueltaten der spanischen Aufständischen und Guerilla, der napoleonischen Soldateska und des Mobs gegen- und untereinander in den Kämpfen von 1808 bis 1820 festgehalten hat. Oder man lese Leo N. Tolstois Schilderungen der Grausamkeiten gegen Gefangene und Zivilpersonen der napoleonischen Truppen in Moskau und auf dem Rückzug. Oder man denke an die Bestialitäten der deutschen wie der sowjetischen Truppen im Zweiten Weltkrieg. Ich vermag keinen prinzipiellen, nicht einmal einen bedeutsamen Unterschied zu den Kriegsgräueltaten von heute zu erkennen.

In allen Kriegen geht es grausam zu, besonders aber in innerstaatlichen. Für die historische Entwicklung zwischenstaatlichen Kriegsverhaltens war die Unterscheidung zwischen Kombattanten und Nichtkombattanten ein großer Fortschritt, der seinen äußeren

<sup>10</sup> Herfried Münkler: Die privatisierten Kriege des 21. Jahrhunderts, in: Merkur 3/2001, S.222-234, und ders.: Sind wir im Krieg? über Terrorismus, Partisanen und die neuen Formen des Krieges, in: PVS 4/2001, S. 581-589.

Ausdruck auch in der Uniformierung von Soldaten fand. Leider droht diese Unterscheidung wieder verloren zu gehen, denkt man an die Städtebombardierungen im Zweiten Weltkrieg oder an die nichtdiskriminierenden Napalm-, Druck-, Cluster- und Nadelbomben der US-Streitkräfte im Vietnamkrieg. Gleichwohl hat die Völkerrechtsentwicklung seit dem späten 19. Jahrhundert, nicht zuletzt dank des Roten Kreuzes, ein mäßiges *ius in bello* vorangetrieben, auch wenn es oft verletzt wird. Für innere Kriege steckt eine vergleichbare Entwicklung noch in ganz zaghafte Anfängen, weil traditionelles Völkerrechts- und Machtdenken die staatlichen Souveränitätsgrenzen nur schwer überwindet. Das ist mit ein Grund, warum die Gewaltsamkeit in den inneren Kriegen, die unsere Zeit dominieren, so entfesselt werden kann. Hinzu kommt, dass es in den betroffenen Ländern meist gar keinen funktionsfähigen Staatsapparat gibt, der Regelverletzungen ahnden bzw. verhindern könnte. Gleichwohl muss auch hier differenziert werden. Von Trotha erwähnt Asien und Afrika als die Regionen, wo exzessive Gewaltanwendung seit Jahrzehnten vorherrsche. Lateinamerika wird nicht erwähnt, trotz seiner insgesamt zwar geringeren und abnehmenden, aber doch beachtlichen Kriegezahl seit 1945. Auch dort gab und gibt es viele Fälle entfesselter Grausamkeit, etwa bei den argentinischen Todesschwadronen, unter der Pinochet-Diktatur in Chile, bei dem Vorgehen der Soldateska in Guatemala gegen den Widerstand der Indios, bei den Paramilitärs und der rebellierenden FARC in Kolumbien, beim "Leuchtenden Pfad" und seiner Bekämpfung durch Polizei und Nationalgarde in Peru. Insgesamt aber ist das Ausmaß barbarischen Verhaltens vergleichsweise deutlich geringer. Ich vermute, dass diese Tendenz mit der relativ weiter vorangeschrittenen Staatsentwicklung in Lateinamerika zusammenhängt, die sich langsam der europäischen annähert. Das wäre genauer zu erforschen.

Krieg kostet nicht nur Geld, mit ihm kann man auch Geld verdienen. Frühe Beispiele sind die *Condottieri* der italienischen Renaissance und überhaupt Söldner, die sich als Kämpfer verdingen, egal für welchen Kriegsherren. Zu erinnern ist auch an die Piraterie gegen die spanischen, englischen und holländischen Kolonialflotten oder an die *warlords* im China der Jahre 1916-28. In dieser Dimension scheint sich nun aber bei den gegenwärtigen Kriegen in der Tat etwas zu verändern, worauf neben von Trotha besonders Münkler aufmerksam macht. Dadurch wird die These vom Krieg als Selbstzweck relativiert. Von Trotha schreibt zu Recht von einer *ökonomischen und sozialen Zweckrationalität* dieser "globalen Kleinkriege". Selbst wenn die Kriegsherren den Krieg als politische Revolution oder Rebellion begonnen haben, verändern sich in seinem Verlauf und mit wachsender Dauer sowohl deren Interessen als auch, zumindest teilweise, das ökonomische System, sodass man von einer Kriegsökonomie sprechen kann, die sogar ein weltwirtschaftliches Anhängsel werden kann. Das Wirtschaftsmaterial ist ebenso verschieden, wie seine mehr oder weniger dunklen Handelswege es sind, aber das Prinzip ist das gleiche, wie Erfahrungen z.B. aus Kolumbien, Peru, Myanmar (ex-Birma), Afghanistan, Usbekistan, Libanon, Liberia, Angola, Kongo oder Sierra Leone zeigen: Drogenanbau und -handel, Diamanten- und Goldschmuggel, Raubbau und Export von Edelhölzern, Waffenhandel, Sklaven- und Mädchenhandel, Erpressung humanitärer Hilfsorganisationen oder von Flüchtlingen bzw. Emigranten in den Gastländern. Mit den Gewinnen bezahlen die Kriegsherren auch ihre Kämpfer, denen mangels anderer Einkommensmöglichkeiten kaum eine Wahl bleibt. In diesem Zusammenhang ist der Begriff des Gewaltmarktes angebracht. Leider sind die Industriestaaten bisher nicht energisch gegen solche Kriegsökonomien vorgegangen, selbst

da, wo sie die Möglichkeiten gehabt hätten. Es scheint, dass zu viele Kunden und Lieferanten der sog. Ersten Welt an dieser Art von organisierter Kriminalität beteiligt sind. Gleichwohl reicht dieser Aspekt nicht hin, die Kategorie "neue Kriege" zu begründen.

In der Systematik nicht ganz stringent führt von Trotha *Männlichkeit und Jugend* als weiteres Kriterium für die Neuheit der "globalen Kleinkriege" an. Das Kalaschsyndrom sei "eine Inszenierung von Männlichkeit", ein "radikal antifeministisches Manifest", eine "geschlechtsrollenspezifische Fantasie des Handelns", eine "Utopie der männlichen Aktion im körperlichen wie im übertragenen Sinne". Seine Opfer sind, wie eh und je in Kriegen, die Frauen. Dass dieses reale Patriarchatskonstrukt hauptsächlich in rückständigen Ländern grassiert, verwundert allerdings nicht. Sind doch jetzt erst Bewegungen in den entwickelten Gesellschaften zögerlich dabei, das Patriarchat abzubauen – trotzdem sind phallische Waffenphantasien noch weit verbreitet. Aber etwas für die vermeintlich neuen Kriege Eigentümliches ist der Männlichkeitskult nicht. Das gilt auch für das Phänomen, dass die Krieger in solchen Kriegen meist nicht älter als 25 sind, wenn man von ihren Führern absieht. Wichtiger ist der Aspekt, dass sie als Arbeitslose, Vertriebene, Flüchtlinge oft keine andere Wahl haben und sich deshalb leicht mobilisieren und zu Grausamkeiten ausbilden lassen. Von Trotha nennt sie treffend "wurzellos".

Schließlich ist zu bezweifeln, dass der von von Trotha angeführte *Opferanspruch* der Täter bzw. Krieger etwas Neues sei. Die Kämpfer legitimieren oft ihre Gewalt, weil sie sich als Opfer der Ungerechtigkeit der Welt, des Imperialismus, der Weltherrschaft der USA usw. sehen. Auch die *massenmediale Verherrlichung der Gewalt* durch Kriegsherren und ihre "Pressesprecher" – nach von Trotha eine weitere Neuheit – gibt es zwar, und selbst Reporter aus zivilisierten Gesellschaften lassen sich hierbei einspannen. Sie ist aber eher eine Begleiterscheinung als ein substanzielles Spezifikum.

### **Vermutungen über Hintergründe der "Neuentdeckungen"**

Kurzum, an den so umrissenen Kleinkriegen ist, historisch gesehen, wenig neu, den ökonomischen Aspekt teils ausgenommen. Ihre angebliche Globalität erschöpft sich darin, dass sie an vielen Orten auftreten. Außerdem ist zu kritisieren, dass nicht differenziert wird, wie oben beispielhaft an Lateinamerika ausgeführt, sondern dass vorschnell verallgemeinert wird.

Die modische Rede von den "neuen" Kriegen mag daher rühren, dass die Ost-West-Konfrontation bei etlichen Wissenschaftlern zu viel Aufmerksamkeit für die sog. kleinen Kriege absorbierte, sodass sie erst seit relativ kurzer Zeit in ihr Blickfeld gerieten. Dabei hat dann wohl auch mitgewirkt, dass die Massenmedien sich den Kämpfen außerhalb der OECD-Staaten mehr zuwandten als vorher und die Gräueltaten drastisch in die Wohnstuben transportierten. Nicht zuletzt haben die Gräueltaten der so nahen Jugoslawienkriege aufgeschreckt.

Darüber hinaus wäre aber zu untersuchen, ob die "Neuentdecker" – bewusst oder unbewusst, zumindest unbedacht – nicht einer tieferen Strömung zu Diensten sind. Ihre generalisierenden Darstellungen einer unmenschlichen Kriegswelt wecken diffuse Bedrohungsgefühle, die geeignet sind, einer sich bis in Privatzone hineinfressenden Sicherheitspolitik den Weg zu ebnen, die letztlich zerstört, was zu schützen sie vorgibt: eine starke demokratische Gesellschaft. Solche Bedrohungsgefühle können aber auch dazu

genutzt werden, einem bloßen Draufhauen Vorschub zu leisten, etwa auf eine erfundene "Achse des Bösen". Statt hysterischen Aufschreckens sind Genauigkeit und zielgerichtet aktive, aber bedachtsame Gelassenheit gefordert.

Man sollte nicht vergessen: Der größte Teil der Welt, auch der Dritten Welt, ist noch immer (oder bereits?) kriegsfrei. Fragt man, was gegen die vielerorts wütenden lokalen Kriege konstruktiv zu tun sei, so ist die Antwort eine historisch ganz alte, als Lehre der europäischen Entwicklung: Alle Kräfte der OECD-Welt konsequent und energisch dafür einsetzen, überall ein modernes demokratisches und effektives staatliches Gewaltmonopol durchzusetzen. Das muss die Linie sein, und es ist nicht unbekannt, welche gesellschaftlichen Bedingungen dafür geschaffen werden müssen. Wie das im Einzelfall geschehen kann, ist allerdings nur pragmatisch und kasuistisch zu entscheiden.

**Klaus Jürgen Gantzel**

## 2. Weitreichende Folgen des 11. September

### 2.1. Amerikanische Weltpolitik nach dem 11. September

Mit der Diskussion über die richtige Reaktion auf die Terroranschläge vom 11. September gewinnt die Frage nach Weltordnungspolitik und der Rolle der USA in der Welt neues Gewicht. Hierzu einleitend vier Beobachtungen:

Erstens ist die Unipolarität kein flüchtiger Moment: die *Pax Americana* wird zur bestimmenden Konstante. Der 11. September bestätigt dies nur. Die USA haben in einer der unzugänglichsten Regionen dieser Welt mit nur geringen eigenen Verlusten ein martialisches Regime beseitigt. Alle Omnipotenzphantasien des bewaffneten Islamismus, nach der einen Supermacht auch die andere besiegen zu können, erwiesen sich (bisher) als verfehlt. Ganz nebenbei bauten die USA eine wohl längerfristige militärische Präsenz und bestimmenden politischen Einfluss in Zentralasien auf, derjenigen Region, die amerikanischen Geostrategen als zentral gilt, die aber bis vor kurzem noch zum Kernbestand des russischen "nahen Auslands" zählte.

Philip Bowring macht eine zweite Beobachtung: Der amerikanische Einfluss in der Welt beruhe stärker als in der Vergangenheit auf Furcht und weniger auf Bewunderung, stärker auf den ohnehin schon kräftig entwickelten militärischen Beinen, und weniger auf der als *soft power* bezeichneten Anziehungskraft des amerikanischen Systems. Zumindest sind die antiamerikanischen Einstellungen in islamischen Ländern, jedenfalls wenn man neueren Meinungsumfragen folgt, ausgeprägter und verbreiteter als vermutet, betrachtet die russische Gesellschaft die verbleibende Supermacht mit tiefem Ressentiment, und sind in China antiamerikanische Proteste nur allzu leicht inszenierbar. Mit der im Januar beantragten Erhöhung des Verteidigungsetats um 13 Prozent bestreiten die USA mit einem Anteil von 20 Prozent am globalen Bruttosozialprodukt ca. 40 Prozent der weltweiten Rüstungsausgaben (vgl. Beitrag 1.4.). Parallel zum Ausbau des Militärs strichen die USA seit Jahren die Budgetansätze für die außenpolitischen Aktivitäten, die gemeinhin mit dem Erwerb von *soft power* assoziiert werden – Entwicklungshilfe, Kultur- und Informationspolitik – drastisch zusammen.

Eine dritte Beobachtung betrifft die Tendenz der Supermacht zum Unilateralismus. Insbesondere der Bush-Administration wird gerade von europäischer Seite mangelnder Respekt vor multilateralen Regeln vorgeworfen.

Dennoch, so die vierte Beobachtung, trifft die amerikanische globale Hegemonie auf Akzeptanz, zumindest nicht auf den Widerstand anderer Staaten bzw. ihrer Regierungen. Versuche der Gegenmachtbildung sind kaum zu erkennen; *bandwagoning*, die opportunistische Anpassung an die Führungsmacht, ist zur allgemeinen Handlungsmaxime geworden. Selbst ernannte Herausforderer der amerikanischen Hypermacht, die noch vor kurzem eine gleichberechtigte Stellung in der angeblich heraufziehenden multipolaren Weltordnung für sich reklamierten, reihen sich in die umfassende Allianz gegen den Terror ein. Präsident Putin nutzte geschickt die Gelegenheit, um die innere Opposition gegen die von ihm seit langem betriebene Anlehnung an den Westen zum Schweigen zu bringen (vgl. Beitrag 2.2.). Indien, das nach dem 11. September zunächst fürchtete, es könne in

dem Maße die gerade gewonnene Aufmerksamkeit und Zuwendung Washingtons wieder verlieren, wie die Bedeutung Pakistans als Frontstaat im Kampf gegen den Terrorismus wächst, verstärkt seine Anlehnung an Washington und wird mit amerikanischen Waffenlieferungen belohnt. Selbst China zeigt wenig Neigung, die nach dem 11. September wieder etwas freundlicheren Beziehungen mit Washington zu belasten. Und in Westeuropa betonen Entscheidungsträger zwar rhetorisch die neue sicherheitspolitische Eigenständigkeit, pilgern aber realpolitisch einzeln nach Washington, um dort nationale Beiträge zur Anti-Terror-Allianz gegen mäßigenden Einfluss zu tauschen.

Damit stellt sich die Frage nach dem Charakter der *Pax Americana*. Verkommt sie tatsächlich mehr und mehr zu einer Zwangsordnung, in die sich andere nur deshalb fügen, weil sie (noch) keine Alternative haben? Oder erneuert sich in der Folge des 11. September die amerikanische Weltpolitik, und stehen die USA weiterhin für ein zivilisatorisches Programm des Abbaus von Willkürherrschaft und der sukzessiven Verrechtlichung der Staatenbeziehungen?

### **Amerikanische Weltordnungspolitik**

G. John Ikenberry zufolge beruhte die relative Stabilität der Welt seit 1945 auf einer impliziten Übereinkunft zwischen den USA und ihren europäischen und asiatischen Partnern.<sup>1</sup> Diese akzeptierten die amerikanische Führungsrolle. Washington räumte seinen Verbündeten Konsultations- und Mitsprachemöglichkeiten ein und schuf ein Netz institutionalisierter und regelbasierter Kooperation, das zwar einerseits die eigenen Interessen widerspiegelte, andererseits aber auch einen Kompromiss mit den Anliegen der Partner darstellte. Dadurch wurde amerikanische Macht für andere berechenbar und erträglich. Nach dem Zerfall der UdSSR sei mit der Öffnung westlicher Institutionen diese amerikanische Ordnung globalisiert worden.

Das von Ikenberry angebotene Modell ist insofern interessant, als dass es zwei Voraussetzungen für die Dauerhaftigkeit der *Pax Americana* benennt: Zum einen informelle Einflusskanäle und die Bereitschaft der USA, die Anliegen ihrer Partner in Rechnung zu stellen. Zum anderen ein formales Regelwerk, das die Bandbreite möglicher Handlungen einschränkt. Nur lässt sich sein Argument sowohl als Beschreibung wie auch als Empfehlung lesen. Diese Ungewissheit hängt zum einen mit der mangelnden Präzision seines Konzepts und zum anderen mit den Tendenzen amerikanischer Außenpolitik zusammen.

Unmittelbar nach dem Ost-West-Konflikt erlebte der Multilateralismus zwar zunächst eine Renaissance. Präsident Bush (Senior) verkündete eine neue Weltordnung und sein Nachfolger Clinton startete ein Programm, das die Bezeichnung *assertive multilateralism* sogar im Titel führte. Die multilaterale Orientierung scheiterte allerdings schnell am Widerstand des konservativen Flügels der republikanischen Partei. Der republikanisch dominierte Senat blockierte die Ratifikation des Teststopp-Vertrages, versenkte das Kyoto-Protokoll und lehnte das Statut für einen internationalen Strafgerichtshof ebenso ab wie die Konvention zur Ächtung von Anti-Personenminen. Er ratifizierte die Konvention zum Verbot chemischer Waffen nur mit einseitig definierten Bestimmungen, die dem Abkommen zuwider laufen. Schließlich brachte der Kongress mit der Einstellung der Beitrags-

<sup>1</sup> Vgl. John G. Ikenberry: *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton 2000.

zahlungen nicht nur die UNO an den Rand der Zahlungsunfähigkeit, sondern auch die USA bis zu dem Punkt, an dem ein zeitlich begrenzter Ausschluss aus der von ihr maßgeblich mitgeschaffenen Weltorganisation drohte.

Die gegenwärtige Bush-Administration setzte diese widersprüchliche Politik im Grunde nur fort. In ihren Reihen finden sich zwar mit Sicherheitsberaterin Condoleezza Rice, dem Handelsbeauftragten Robert Zoellick und Außenminister Colin Powell durchaus Repräsentanten des traditionellen internationalistischen Flügels der republikanischen Partei. Daneben sind aber mit Richard Cheney, Verteidigungsminister Donald Rumsfeld und seinem Stellvertreter Paul Wolfowitz Vertreter einer stramm unilateralen Ausrichtung amerikanischer Weltmacht vertreten. Die Bush-Regierung initiierte einerseits zusammen mit der EU eine neue Welthandelsrunde und setzte sich dafür ein, den Anfang 2001 gefundenen Kompromiss über die Rückzahlung der Schulden bei der UNO trotz Verlust des Sitzes in der UN-Menschenrechtskommission umzusetzen. Sie bekämpft andererseits in geradezu ruppiger Weise gleich eine ganze Reihe von multilateralen Initiativen.

### **Keine Renaissance des Multilateralismus**

Nach dem 11. September schien es zunächst, als würden die USA zu einer multilateralen Orientierung zurückfinden. Scheinbar schlagartig verbesserte sich das Verhältnis zu den Vereinten Nationen. Die USA beglichen den Großteil ihrer Zahlungsrückstände und der Kongress bestätigte im Eiltempo den neuen UN-Botschafter John Negroponte. Außerdem aktivierte Washington mit der NATO die Institution, die zum Kern der multilateralen Nachkriegsarrangements zählt. Auch der Verzicht auf überhasstete Gegenschläge sowie der Aufbau einer weltweiten Koalition gegen den Terrorismus lassen sich auf der multilateralen Haben-Seite verbuchen. Äußerungen von Colin Powell ließen sogar auf ein wieder erwachtes Interesse an Weltordnungspolitik schließen. Vor allem aber legt die Logik der veränderten Situation international koordiniertes Verhalten nahe. Auch in der amerikanischen Diskussion wird darauf hingewiesen, dass sich das Phänomen Terrorismus mit militärischen Mitteln allein nicht wird beseitigen lassen. Daneben müsse ein dauerhaftes Engagement für stabile Verhältnisse in den verschiedenen Pseudostaaten und Konfliktregionen dieser Welt treten. Die stufenweise Erhöhung der amerikanischen Entwicklungshilfe von derzeit 10 auf 15 Mrd. Dollar pro Jahr bis zum Jahr 2006 lässt sich als Indiz dafür nehmen, dass die Administration diesen Zusammenhang zumindest sieht. Gleichzeitig aber signalisiert der bescheidene Umfang der Erhöhung, dass die USA diese Aufgabe nicht allein schultern wollen.

Um so überraschender erscheint deshalb, dass die Kehrtwende auf halbem Wege endet. Im Bereich der multilateralen Rüstungskontrolle torpedierten die USA im Dezember 2001 die fünfte Überprüfungsrunde der Biowaffenkonferenz und kündigten mit dem ABM-Vertrag ein Abkommen, das als Eckstein eines auf Abrüstung angelegten multilateralen nuklearen Besitzregimes gilt. Mit der *Nuclear Posture Review* bestärkt die Administration nur, dass sie auf Dauer an einem ausdifferenzierten und modernen nuklearen Dispositiv festhalten will.

Auch die Bemühungen um die Bildung einer breiten Koalition folgen nur ansatzweise multilateralen Prinzipien. Sie lassen sich auch beschreiben als Versuch, nützliche Gefolgschaft zu mobilisieren, ohne sich die eigenen Handlungsspielräume durch Regelwerke

oder verbrieft Mitsprachemöglichkeiten der Partner beschränken zu lassen. Ebenso erwies sich die am 12. September 2001 auf Initiative von NATO-Generalsekretär Robertson beschlossene Aktivierung von Artikel 5 als zweiseitig. Die USA waren zwar für die Solidarität der Europäer dankbar, machten aber, von Marginalien abgesehen, keinerlei Anstalten, die NATO in die Planung und Durchführung des Kriegs gegen den Terror einzubeziehen. Im Gegenteil konfrontierte Paul Wolfowitz die Verbündeten mit einer Position, die über den Einzelfall hinaus als neue Doktrin verstanden werden kann: Die Mission bestimme die Koalition. Und weil die NATO nichts einbringen könne, was die USA bräuchten, spiele sie weder in diesem Fall noch künftig bei Krisen außerhalb Europas eine Rolle. Damit zeichnet sich eine Kehrtwende der amerikanischen Politik ab. Drängen die USA bisher auf eine Ausweitung des funktionalen und geographischen Einsatzbereichs der NATO, erklären sie nun deren Bedeutungslosigkeit bei außereuropäischen Krisen. Hierbei mag die Kosovo-Erfahrung eine Rolle spielen. Insbesondere das amerikanische Militär beklagte damals, der hohe Koordinierungsaufwand innerhalb der NATO und die Mitspracheansprüche der Verbündeten hätten die Führung des Luftkrieges behindert, ohne dass die Europäer etwas Substantielles zu den Operationen beigetragen hätten. Die militärische Bedeutungslosigkeit der Europäer, die rapide wachsende Lücke bei den technologischen Fähigkeiten, die perspektivisch die Interoperabilität der Streitkräfte in Frage stellt, und die durch die *Revolution in Military Affairs* wachsende Fähigkeit, militärische Macht für spezifische Zwecke von Heimatbasen oder seegestützten Plattformen aus in jeden Winkel der Erde projizieren zu können, lässt die Bedeutung vorgeschobener Basen und damit auch der NATO aus der Sicht amerikanischer Militärplaner tendenziell schwinden.

Mit der *State of the Union Address* gelang dem unilateralen Flügel der Administration ein weiterer Punktsieg. In der Rede kommen Europa, die NATO und Japan nicht vor. Mit der Konstruktion einer "Achse des Bösen" zielt die Rede ausschließlich auf das amerikanische Auditorium ab. Auch diese Rede markiert noch nicht den Sieg der Unilateralisten in der Administration. Zumindest mit Blick auf Nord-Korea und Iran setzte Powell auch nach der Rede andere Akzente, und der Präsident insistierte nicht auf einer harten Linie. Nach ihrem Amtsantritt hatte die Bush-Administration die Sonnenscheinpolitik des südkoreanischen Präsidenten Kim Dae-Jung zunächst harsch kritisiert. Nach einer Überprüfung der bisherigen amerikanischen Nordkorea-Politik gelangte sie aber schnell zu der Einsicht, an der Position des *Agreed Framework* von 1994 festzuhalten. Darin erklärten sich die USA und ihre Verbündeten zur Lieferung von ziviler Kerntechnik bereit, wenn Nordkorea sein auf die Gewinnung von Plutonium hin ausgerichtetes Nuklearprogramm aufgibt. Powell interpretiert die *State of the Union Address* auch keineswegs als Kündigung des *Agreed Framework*. Republikanische Abgeordnete und Teile der Administration (u.a. Richard Cheney) drängen dagegen darauf, die Lieferung nuklearer Technologie aufzuhalten. Immerhin spielte Bush bei seiner Asien-Reise die Differenzen mit der südkoreanischen Regierung herunter. Die Nennung Nord-Koreas lässt sich auch als Drohung an Pyöngyang lesen, seinerseits das Abkommen von 1994 einzuhalten.

In Bezug auf Iran ist die Administration gespalten. Motiviert wurde dessen Einbeziehung in die "Achse des Bösen" durch die Entdeckung einer offenbar für Palästina bestimmten Waffenlieferung und die Vermutung, Anhänger des Al Qaida-Netzwerks fänden in Iran Unterschlupf. Dem halten sowohl führende Republikaner im Kongress als

auch Stimmen in der Administration entgegen, dass die rhetorische Konfrontation nur die Mullahs stärke.

Im Fall des Irak liegen die Dinge anders. Hier ist die Bush-Administration fest entschlossen, einen Regimewechsel herbeizuführen. Noch fehlt ihr allerdings eine entsprechende Strategie. Dafür gibt es Überlegungen, wie sich ein militärischer Einsatz auch dann rechtlich begründen ließe, wenn der Sicherheitsrat einem militärischen Vorgehen seine Zustimmung verweigert. Eine mögliche Begründung präsentierte Paul Wolfowitz auf der Münchener Sicherheitskonferenz. Danach befinden sich die USA in einem Verteidigungskrieg und ein Angriff auf den Irak bedürfe keiner weiteren Legitimation. Eine zweite Begründung könnte auf die Resolutionen 678 und 687 von 1991 rekurrieren, die die Staaten ermächtigte, Gewalt anzuwenden, um Frieden und Sicherheit in der Region wiederherzustellen. Da beide Begründungen auf tönernen Füßen stehen, käme ein derartiges Vorgehen einer abermaligen Verletzung des, für das moderne Völkerrecht zentralen, Gewaltverbots gleich. Damit bekommen die amerikanischen Bemühungen um eine Bekräftigung und Neuausrichtung der gegen den Irak gerichteten Sanktionen einen dubiosen Beigeschmack. Es ist wie schon 1998 nicht klar, ob Sanktionen der Hebel sind, um einen Regimewechsel zu initiieren, oder ob sie das bestehende Regime dazu bewegen sollen, die Massenvernichtungsprogramme offen zu legen.

### **Der amerikanische Unilateralismus: ein tiefsitzendes Phänomen**

Dieser im Vergleich mit der westeuropäischen Politik auffällige Hang zum Unilateralismus ist kein vorübergehendes Phänomen, das allein der Bush-Administration zuzuschreiben ist. Verantwortlich für die ambivalente Haltung der USA ist eine Kombination von tiefer liegenden Ursachen auf der internationalen Ebene einerseits und der Ebene der politisch-gesellschaftlichen Verhältnisse in Amerika andererseits.<sup>2</sup>

#### **Die amerikanische Machtposition**

Eine erste Ursache liegt in der herausgehobenen Machtposition der USA. Macht und Multilateralismus stehen in einem ambivalenten Verhältnis. Als Hegemon verfügen dominante Staaten, wie Ikenberry vermutet, über die Chance, mit Hilfe eines multilateralen Regelwerks die Umwelt nach ihrem Bilde zu prägen. Weil multilaterale Ordnungen immer auch ihre Urheber binden und auf Akzeptanz angewiesen sind, stünden Hegemone gleichzeitig in der Verantwortung, ihr Verhalten an diesen Regeln zu orientieren und die Interessen anderer zu berücksichtigen. Als Großmächte sehen sich die Regierungen dominanter Staaten dagegen mit der Anforderung ihrer Gesellschaften konfrontiert, gegenüber der internationalen Umwelt nationale Interessen durchzusetzen. Für diesen Spagat sind die USA nur bedingt gerüstet.

#### **Die politische Kultur**

Schon ihre politische Kultur weist ein gebrochenes Verhältnis zu multilateralen Arrangements auf. Die Vorstellung, das eigene Gemeinwesen sei herausgehoben, weil es all-

<sup>2</sup> Zum Folgenden ausführlicher dazu Matthias Dembinski: Unilateralismus versus Multilateralismus. Die USA und das spannungsreiche Verhältnis zwischen Demokratie und Internationaler Organisation, HSFK-Report 4/2002.

gemeine moralische Prinzipien wie Selbstbestimmung oder Meinungsfreiheit in besonders vorbildlicher Weise verkörpere, schlägt sich im außenpolitischen Denken bis heute in der Form eines moralisierenden Grundtons und eines Missionsgedankens nieder. Diese Einstellung ließ zwei Ausprägungen zu. Entweder die Abwendung von der korrupten Welt, wobei man allerdings immer noch darauf setzt, durch das Beispiel missionierend zu wirken. Oder die aktive Gestaltung der Welt nach dem eigenen Vorbild. Diese zwei Ausprägungen des Missionsgedankens erklären, warum die USA einerseits wie keine andere Nation den Aufbau internationaler Organisationen vorantrieb, andererseits zu diesen ein ambivalentes, phasenweise feindliches Verhältnis ausprägte. Der aktiven Variante gelten seit Präsident Wilson u.a. die Internationale Organisation als das Instrument, welches am ehesten den moralischen Prinzipien entspricht, auf denen amerikanische Außenpolitik beruhen sollte. Sobald internationale Organisationen aber beginnen, eine Normen- und Werteordnung zu repräsentieren, die sich mit der amerikanischen nicht mehr vollständig deckt, schlägt die amerikanische Haltung fast zwangsläufig um. Aus dem moralischen Prinzip folgt dann der Imperativ, die eigene Handlungsfreiheit gegen Institutionen, die nicht auf Moral basieren, verteidigen zu müssen.

### **Die öffentliche Meinung**

Traditionell reflektieren die öffentlichen Einstellungsmuster diese Widersprüche. Erst unter dem Eindruck des Ost-West-Konflikts entwickelte sich ein sowohl internationalistisch als auch multilateral orientiertes Meinungsklima. Auf den ersten Blick zeichnet sich dieses Muster durch Kontinuität aus. Die UNO genießt in den USA nach wie vor viel Sympathie. Ein zweiter Blick zeigt allerdings, dass die Kontinuitätsthese in dreifacher Hinsicht einzuschränken ist. Erstens sahen vor dem 11. September 2001 immer weniger Amerikaner ihr Leben von Ereignissen jenseits der Grenzen tangiert, weshalb eine Mehrheit zwar internationalistisch eingestellt ist, das aber nicht politisch artikuliert. Der Meinungsforscher Ole Holsti charakterisiert dieses Klima als *apathetic internationalism*.

Zweitens fallen die Einstellungen der breiten Öffentlichkeit und der außenpolitischen Eliten auseinander. Die Eliten sind deutlicher unilateralistisch eingestellt als die Öffentlichkeit. Der außenpolitische Diskurs spiegelt dies wider. Auf die geringe politische Relevanz eines liberalen Internationalismus, wie ihn etwa Ikenberry vertritt, ist bereits hingewiesen worden. Politisch ähnlich irrelevant sind die Empfehlungen des strukturellen Realismus. Ihm zufolge ist die unipolare Situation auf Dauer nicht haltbar, und die USA sollten durch geschickten Rückzug den Übergang zu einer multipolaren Ordnung steuern. Eines sehr viel größeren politischen Gewichts erfreut sich dagegen eine andere Variante realistischer Theoriebildung. Danach entsprechen die USA dem historisch seltenen Typus des wohlwollenden Hegemons, dem es nicht um die Unterdrückung anderer, sondern um Stabilität und Sicherheit für alle gehe. Überlegene amerikanische Macht sei sowohl notwendig als Grundlage der hegemonialen Ordnung als auch unproblematisch. Sie reize nicht zu Gegenmachtbildung, weil andere erkennen, dass die *indispensable superpower* in quasi naturgegebener Weise die Interessen aller berücksichtige. Eine weltweite Führungsrolle korrumpiere auch nicht das eigene System, sondern sei permanenter Ansporn, die eigenen Werte umzusetzen. Kurzum: Amerikanische Dominanz sei gut für die Welt und gut für die USA. Aus dieser Perspektive ergeht an die amerikanischen Entscheidungsträger ein doppelter Ratschlag. Sie sollten nach dem Ost-West-Konflikt die Gunst der Stunde

nutzen, ihren Einfluss in strategischen Regionen ausbauen und die Entstehung einer regionalen Führungsmacht und eines potenziellen Konkurrenten verhindern. Multilaterale Arrangements seien zwar als Fassade nützlich, schaden aber, sobald sie amerikanische Handlungsoptionen einschränken.

Drittens ist die amerikanische Bevölkerung in Bezug auf internationale Organisationen und insbesondere die UNO in tiefe Lager gespalten. Eine Minderheit, die von den legendären Milizen über die einflussreiche religiöse Rechte bis hin zu Modernisierungsverlierern vor allem unter der ländlichen Unter- und Mittelschicht reicht, misstraut der Weltorganisation zutiefst. Argumentativ munitioniert wird diese Minderheit von konservativ und libertär orientierten Intellektuellen, die unter dem Label *New Sovereignists* mit demokratiethoretischen Argumenten bewehrt gegen autonomieeinschränkende internationale Kooperation zu Felde ziehen. Gemein ist diesen Gruppen, dass sie unter Berufung auf das Prinzip demokratischer Selbstbestimmung gegen imaginierte oder reale Einschränkungen der individuellen und staatlichen Handlungsfreiheit durch internationales Recht oder internationale Organisationen Front machen.

Diese Minderheit ist gut organisiert, lautstark und angesichts der eher passiven Haltung der Mehrheit ein gewichtiger Faktor. Ihr Einfluss auf die republikanische Partei ist in den neunziger Jahren weiter gewachsen.

Von besonderer Bedeutung ist die Frage, warum diese Minderheit der amerikanischen Außenpolitik ihren Stempel aufdrücken konnte. Einer Interpretation zufolge wurden die nach wie vor intakten Grundlagen multilateraler Politik in den USA nur verdeckt durch die Apathie der großen Mehrheit und die Mobilisierungsfähigkeit der radikalen Minderheit. Sobald außenpolitische Themen wieder ins Zentrum rücken, werde die Mehrheit aktiv und zwingt die politische Klasse zur Berücksichtigung ihrer Präferenzen. Diese These ist seit dem 11. September nur noch begrenzt haltbar. Die Öffentlichkeit stellt zwar die Interessen der Partner in Rechnung. Umfragen zur Irak-Politik zeigen etwa, dass die hohe Zustimmung zu militärischen Angriffen sinkt, wenn die Interviewer darauf hinweisen, dass Länder wie Frankreich die militärische Option ablehnen. Bisher aber beeinflusst dies die amerikanische Politik nicht.

### **Die Eigeninteressen der politischen Institutionen**

Eine weitere Ursache der ambivalenten Einstellung zu multilateralen Arrangements liegt in den Besonderheiten des politischen Systems. Trotz bedeutender Unterschiede im Detail weisen die gesellschaftlichen Anforderungsmuster diesseits und jenseits des Atlantik durchaus Ähnlichkeiten auf. Der entscheidende Unterschied: Der kooperationskritische Protest wird vom politischen System der USA verstärkt, während er von den politischen Systemen in den europäischen Demokratien unterdrückt wird. Verantwortlich für diese institutionelle Verstärkerfunktion sind nicht primär die im System der *checks and balances* sowie der außergewöhnlichen Mitwirkungsrechte des Senats bei der Gestaltung der Außenpolitik angelegten Blockadetendenzen des amerikanischen politischen Systems. Verantwortlich sind vielmehr die Zugangsbedingungen zum politischen System sowie die institutionellen Interessen der Exekutive und der Legislative.

Enge internationale Kooperation stärkt in der Tendenz die Exekutive auf Kosten der Legislative. Exekutiven gewinnen durch internationale Kooperation einen Informations-

vorsprung gegenüber der Legislative, können ihre Präferenzen mit dem Verweis auf die scheinbare Notwendigkeit der internationalen Zusammenarbeit untermauern und sind eher in der Lage, supranationale Akteure zu beeinflussen. Klaus Dieter Wolf vertritt die These, dass Exekutiven ein grundsätzliches Interesse an Autonomiesicherung haben und internationale Kooperation anstreben, um ihre interne Autonomie, die Distanz gegenüber den Anforderungen und Kontrollansprüchen der Gesellschaft und der Legislative zu sichern. Dieser Logik folgend ließe sich vermuten, dass Legislativen genau das umgekehrte Interesse haben und internationaler Kooperation aufgrund ihres institutionellen Interesses an Einflussicherung skeptisch gegenüber stehen.

In den USA wirken die schwachen Parteien mit ihren flachen Hierarchien in geringerem Maße kanalisierend und steuernd als die europäischen Parteien. Gut organisiertes Protestpotenzial kann sich viel unmittelbarer Zugang zum politischen System, namentlich dem Kongress verschaffen. Hier sorgt die echte Gewaltenteilung dafür, dass sich der Kongress als Gegenspieler der Exekutive versteht und sein institutionelles Interesse an einer Kontrolle der Exekutive ausspielt.

### **Amerikanische Weltordnungspolitik?**

Ist damit ausgemacht, dass amerikanische Weltordnungspolitik stärker als in der Vergangenheit auf militärischer Macht und weniger auf multilateral vereinbarten Regeln sowie der Rücksichtnahme auf die Anliegen anderer beruhen wird? Die Antwort fällt uneinheitlich aus. Einerseits ist zu erwarten, dass die amerikanische Einstellung zu multilateralen Arrangements gebrochen und ambivalent bleiben wird. In dieser Hinsicht war die Phase 1945-1990 möglicherweise die durch die bipolare Konfrontation bedingte Ausnahme. Insbesondere dem von Westeuropa verfolgten Projekt einer zunehmenden Verrechtlichung der Staatenbeziehungen werden die USA nicht zur Verfügung stehen. Die damit einhergehende Einschränkung von Souveränität entspricht weder ihrem Selbstverständnis noch den institutionellen Eigeninteressen des starken Kongresses. Die Handelspolitik stellt noch am ehesten eine mögliche Ausnahme von dieser Regel dar.

Andererseits bedeutet dies noch nicht, dass die informellen Kanäle, die den Partnern bisher Einfluss sicherten, verstopfen. Im Verhältnis zu anderen Demokratien wird die Kommunikation durch die gemeinsamen Werte und Strukturen erleichtert. Amerikanische Weltordnungspolitik bleibt damit, zumindest wenn man sie an europäischen Maßstäben misst, widersprüchlich. Amerikanische Politik verweigert sich einer formalen Regelsetzung, ohne dass damit amerikanische Machtentfaltung aus der Perspektive anderer gleich als unberechenbar, bedrohlich und nur am eigenen kurzfristigen Vorteil orientiert erscheint.

### **Was tun?**

Erstens wird sich Europa darauf einstellen müssen, dass die ordnungspolitischen Differenzen mit den USA zunehmen werden. Dies betrifft zum einen die Rolle des Militärischen im Kontext der Krisenbearbeitung. Während die USA eher die militärische Dimension von Konflikten betonen, sehen die Europäer eher soziale und politische Ursachen und setzen auf zivile Mittel. Dies betrifft zum anderen die Bedeutung von Normen und Regeln

im zwischenstaatlichen Verkehr. Beide Differenzen kulminieren im Streit um die völkerrechtliche Legitimation des Einsatzes militärischer Mittel. Während die USA schon seit Clinton auf völkerrechtliche Bestimmungen keine Rücksicht nehmen wollen, beharrt die große Mehrheit der Europäer auf der völkerrechtlichen Bindung militärischer Macht.

Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass dieser Konflikt die Mittel und Strategien betrifft, nicht aber unterschiedliche Werte und Zielsetzungen. Im Gegenteil ist der Fundus an Gemeinsamkeiten selbst auf so kritischen Feldern wie der Irak-Politik nach wie vor groß. Schon gar nicht handelt es sich um einen Machtkonflikt. Diese Differenzen sollten nicht zum Anlass genommen werden, um im Sinne von Gegenmachtbildung etwa das Projekt der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik voranzutreiben. Für eine eigenständige europäische Verteidigung gibt es gute Gründe, aber nicht diesen. Ein solcher Versuch würde eigene Fähigkeiten stark überschätzen und fatale Ergebnisse produzieren. Vor allem aber unterschätze eine solche Strategie die nach wie vor bestehenden Einflussmöglichkeiten. Ein Testfall für den europäischen Einfluss auf die USA ist die Irak-Politik. Europa sollte hier gegenüber Bagdad auf der kontrollierbaren Beendigung aller Massenvernichtungsprogramme bestehen. Europa sollte gleichzeitig gegenüber den USA auf ein Vorgehen drängen, das der irakischen Führung dann Spielräume lässt, wenn sie sich in der Frage der Inspektionen kooperationsbereit zeigt.

Allerdings wird die Bedeutung der NATO als Instrument der Einflussicherung abnehmen. Dies hat vor allem mit der militärischen Stärke der USA und weniger mit europäischer Schwäche zu tun. Damit verliert das Argument Überzeugungskraft, die Europäer müssten, wenn sie ihren Einfluss sichern wollen, den USA vergleichbare militärische Fähigkeiten erwerben. Selbst wenn die Interoperabilität zwischen den NATO-Streitkräften in Frage stünde, wäre es eine Verschwendung von Ressourcen, würden die EU-Staaten versuchen, die militärischen Stärken der USA zu kopieren. Es ist sicherlich zu früh, die NATO abzuschreiben. Ein funktional verändertes Bündnis bleibt wichtig als sicherheitspolitisches Konsultations- und Koordinationsforum für die euro-atlantische Region. Nur sind die USA längst und wahrscheinlich unaufhaltsam dabei, sich militärisch von der NATO in dem Sinne zu emanzipieren, dass sie künftig weltweit im Rahmen von *ad hoc*-Koalitionen operieren werden.

Europa wäre stattdessen gut beraten, eine eigenständige Weltordnungspolitik zu entwickeln. Die in der ESVP angelegte Kombination von zivilen und militärischen Instrumenten der Krisenprävention und der Konfliktbearbeitung ist ein vielversprechender Ansatz. Die EU sollte eigenständiger ihre Interessen und die Bedrohungslagen definieren und knappe Mittel in den Aufbau der Fähigkeiten investieren, mit denen sich die sie besonders tangierenden Konflikte und ihre Ursachen am ehesten bearbeiten lassen. Sie sollte ihre in einen multilateralen Weltordnungsansatz eingebetteten zivil-militärischen Konfliktpräventionsfähigkeiten ausbauen – nicht in Konkurrenz zu den USA und nicht in Abhängigkeit von ihnen, sondern weil diese Strategien am ehesten Perspektiven für die Überwindung von Gewalt öffnet. Wenn die USA hierbei mitmachen, umso besser.

**Matthias Dembinski**

## 2.2. Russland und der Westen: Vom Sicherheitsrisiko zum Sicherheitspartner

*“Every nation, in every region, now has a decision to make. Either you are with us or you are with the terrorists.”*  
George W. Bush, September 2001

Russland hat seine Wahl getroffen: Am 24. September 2001 erklärte der russische Präsident Wladimir Putin die zwar nicht uneingeschränkte, wohl aber dank der Bedeutung seines Landes noch um einiges gewichtigere Solidarität mit dem Krieg der USA gegen den internationalen Terrorismus. Er begründete damit einen, wie westliche Kommentatoren nicht müde werden zu erklären, “Gezeitenwechsel” in den Beziehungen zwischen Russland und dem Westen. Mehr noch stelle die “entstehende Partnerschaft” zwischen Russland und den Vereinigten Staaten die “signifikanteste geopolitische Neuordnung seit dem Zweiten Weltkrieg” dar.<sup>1</sup> Erstmals hätten sich die USA, die Europäische Union und Russland zusammengetan, um jenen Problemen zu begegnen, die sie übereinstimmend als Bedrohung ihrer “vitalen Sicherheitsinteressen” wahrnehmen.<sup>2</sup> Mit anderen Worten: Es bedurfte erst eines neuen heißen Krieges, um das Kapitel des kalten endgültig zu den Akten der Geschichte zu legen.

Nun wurde in der jüngeren Geschichte bereits so manch neues Kapitel zwischen Russland und dem Westen aufgeschlagen. Doch folgte auf euphorisch verkündete “strategische Partnerschaften” regelmäßig die harte Landung auf dem Boden vermeintlicher Realitäten. Hochfliegende Rhetorik hat folglich eine gewisse Tradition und ist mit Vorsicht zu genießen. Allerdings haben sich mit dem 11. September die Parameter der Beziehungen grundlegend verändert – zumal auf amerikanischer Seite.

Für die USA ist seit den Attacken von New York und Washington der Kampf gegen den internationalen Terrorismus zur alles überragenden Herausforderung aufgestiegen, und hier spielt Russland, was es in den Augen der USA lange Zeit entbehrte: eine essenzielle Rolle. Das löste einen weitreichenden Perspektivenwechsel aus. In der Clinton-Administration hatte sich nach dem optimistischen Start der *Russia-first*-Politik zu Beginn der neunziger Jahre eine wachsende *Russia fatigue* breit gemacht. Frustration darüber, dass weder im Prozess der Demokratisierung noch bei der Einführung der Marktwirtschaft die vermeintlich so generöse Zuwendung den erhofften Exporterfolg amerikanischer Werte und Ordnungsvorstellungen zu sichern vermochte, sowie Verärgerung über die “multipolaren” Ambitionen der russischen Diplomatie ließen zunehmend Distanz entstehen. Da Russland insoweit zwar nachhaltig irritierte, nicht länger aber wirklich die Kreise der amerikanischen Politik stören konnte, sank es auf der Washingtoner Prioritätenskala auf jenes Niveau, das eher mit seinem Wirtschaftspotenzial in der Größenordnung einer einstigen Weltmacht wie Belgien als mit seinen nuklearen Fähigkeiten korrespondierte. Kurz: “Weit entfernt, die *falsche* Politik gegenüber Russland zu betrei-

<sup>1</sup> Ian Bremmer, Alexander Zaslavsky: Bush and Putin’s Tentative Embrace, in: World Policy Journal, 4/2001/02, S. 11.

<sup>2</sup> Oksana Antonenko: Putin’s Gamble, in: Survival, 4/2001/02, S. 49.

ben, könnten die Vereinigten Staaten aufhören, überhaupt eine zu haben.”<sup>3</sup> Mit der Bush-Administration schien diese Prognose endgültig Wirklichkeit zu werden. Sie erhob die Frustration über ausbleibende Transformationserfolge in den Rang einer sicheren Erwartung, wonach Russland unter demokratischen und marktwirtschaftlichen Auspizien ein ebenso hoffnungsloser Fall sei wie als verantwortungsbewusster außenpolitischer Partner.<sup>4</sup> Es bedürfe daher weder politisch noch gar – wie unter Clinton – materiell einer besonderen Zuwendung. Von all dem ist heute keine Rede mehr.

Für Russland stellte sich die Situation insoweit anders dar, als dort der Kampf gegen jenen Terrorismus, der in den USA gerade anhub, in eigener Wahrnehmung bereits seit einigen Jahren ausgefochten wurde: in Gestalt des Krieges gegen die in islamistischer Verkleidung auftretenden tschetschenischen Freischärler und in Form von hunderten Opfern wahlloser terroristischer Anschläge. Folglich hat sich für Russland mit dem 11. September weit weniger verändert als für die USA. Zwar erschien damit ganz unerwartet ein mächtiger Verbündeter am Horizont, doch kann dies allein kaum erklären, warum ein dort nicht minder fest gefügtes Syndrom der Abgrenzung mit der gleichen Eloquenz beiseite geschoben wurde. Das ist um so erstaunlicher, als der russische Kurswechsel in seiner materiellen wie seiner symbolischen Dimension weitreichend und durchaus nicht ohne Risiken ist.

Materiell eröffnete Russland den USA das russische Sanktuarium der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), was zumal den zentralasiatischen Potentaten das Währungsgefälle zwischen US-Dollar und Rubel plastisch vor Augen führt und daher nicht nur unter den Prämissen des Realismus den russischen Einfluss schmälern muss. Und auf der Ebene der außenpolitischen Symbolik nimmt Moskau *de facto* Abschied von seinem ambitionierten Selbstbehauptungsanspruch, der vor allem vom Widerspruch gegen die amerikanische globale Hegemonie zehrte. Stattdessen begibt man sich sehenden Auges in eben jene „Juniorrolle“, von der man sich unlängst noch „multipolar“ emanzipieren wollte und die auch heute politisch und psychologisch nur schwer zu verkraften ist.<sup>5</sup> Mehr noch verleiht der russische Beitritt zur globalen Koalition dem amerikanischen Krieg gegen den Terrorismus die Weihen einer zivilisatorischen *volonté generale* und bindet zugleich auch Russland an die Unwägbarkeiten amerikanischer Entscheidungsprozesse, gleich ob diese den Terrorismus auf den Philippinen, in Georgien oder gar auf der „Achse des Bösen“ bekämpfen wollen. Es kann angesichts dessen nicht verwundern, dass die neue russische Politik ebenso eng mit dem Namen des amtierenden Präsidenten verbunden ist, wie die Einleitung der Perestrojka seinerzeit mit dem Namen des letzten sowjetischen Präsidenten. Die politische Klasse Moskaus hüllt sich dagegen in ziemlich eisiges Schweigen. Das wirft Fragen auf.

### **Demokratische Außenpolitik? Putins Entscheidung für die USA**

Konsens herrscht in der Beurteilung der neuen russischen Politik nur insoweit, als der Kurswechsel und mit ihm die „Geburt einer außenpolitischen Strategie“ exklusiv dem rus-

<sup>3</sup> Stephen Sestanovich: The Collapsing Partnership: Why the United States Has No Russia Policy, in: Robert J. Lieber, Hg.: *Eagle Adrift. American Foreign Policy at the End of the Century*, New York 1997, S. 164.

<sup>4</sup> Prototypisch dafür William E. Odom: Realism about Russia, in: *The National Interest*, 65/2001, S. 56-66.

<sup>5</sup> So erneut N. Simonia, V. Baranovskii: What Is in Store for the World?, in: *International Affairs* (Moskau), 1/2002, S. 15.

sischen Präsidenten zugeschrieben werden.<sup>6</sup> Weder das Außen- noch das Verteidigungsministerium, deren direkter Steuerung durch den Kreml noch unter Jelzin ein besonderes Augenmerk galt, spielten eine erkennbare Rolle. Vielmehr wurden sie mit ihren Verlautbarungen in der Tradition russischer Distanz gegenüber dem Westen selbst höchst unangenehm überrascht. Und auch der sonst so lautstarke Chor der Moskauer (außen-)politischen Klasse lässt mit seinen zurückhaltenden Kommentaren allenfalls erkennen, dass der mühsam etablierte Konsens, der Russlands internationale Bedeutung vor allem auf der Waage des europäischen und besser noch globalen Kräftegleichgewichts messen wollte, so schnell nicht geräumt werden soll.

Was auch im Einzelnen die (neuerliche) Hinwendung zu den USA herbeigeführt haben mag, systematisch entscheidend ist, dass in Anbetracht der obwaltenden Kräfteverhältnisse der Manichäismus, der aus dem Eingangszitat des amerikanischen Präsidenten spricht, den Horizont der russischen Möglichkeiten auf eine Alternative verengte: mit oder eben gegen die USA zu operieren. Jelzins virtuoses Ausloten der diplomatischen Grauzone, das in der Rhetorik immer wieder den Dritten Weltkrieg heraufbeschwor, in der Praxis jedoch verhaltene Kooperation signalisierte, schied damit als Option aus.

Es blieb folglich die nüchterne Abwägung der Risiken, die sich vor allem aus der militärischen Präsenz der USA in der russischen Interessensphäre, möglichen kriegerischen Verwicklungen oder neuerlichen terroristischen Anschlägen für Russland ergeben konnten, sowie des potenziellen Nutzens. Auch dieser war durchaus erkennbar, denn hinter dem Sternenbanner konnte sich Russland aus der bis dato ziemlich isolierten vordersten Linie im Kampf gegen den Islamismus zurückziehen, in die es sich nicht nur in Tschetschenien, sondern auch in Tadschikistan und Armenien sowie, wenn man will, durch die Unterstützung Serbiens in seinen vielfältigen Bürgerkriegen manövriert hatte. Versprach folglich der Beitritt zur Koalition die offene diplomatische Flanke in Tschetschenien zu schließen, so hätten eine Verweigerung und ein Beharren auf den exklusiven russischen Rechten in seiner Interessensphäre GUS aller Voraussicht nach in eine neuerliche, schmerzhafteste Niederlage geführt. Darüber hinaus konnte sich die russische Seite natürlich auch westliche Konzessionen erhoffen, von der beschleunigten Aufnahme in die Welthandelsorganisation über die Verlangsamung der geplanten NATO-Erweiterung bis zum Abbruch der amerikanischen Raketenabwehrpläne – Hoffnungen, die indes bislang nicht aufgegangen sind. Dass die russische Führung schließlich auch die Erwartung gehegt haben könnte, über die Koalition multilateral Einfluss auf die Kriegführung der USA zu gewinnen, wäre dagegen allenfalls Ausdruck mangelnder Professionalität, wenngleich auch jetzt Anflüge von Größenwahn nicht zu übersehen sind.<sup>7</sup>

Auch wenn die Vorteile auf der Hand liegen und die Risiken überschaubar sind, dies allein erklärt noch nicht, warum die Abwägung zugunsten der USA ausgefallen ist. Auch würde daraus noch nicht jene strategische Dimension folgen, die zahlreiche Beobachter dem neuen russischen Kurs zuschreiben. Vielmehr vollzog sich die Entscheidung auf dem Resonanzboden eines außenpolitischen Diskurses, der letztlich kein anderes Ergeb-

<sup>6</sup> Dmitri Trenin: Vladimir Putin's Autumn Marathon: Toward the Birth of a Russian Foreign Policy Strategy, in: Briefing Papers, Moskovskogo centra karnegi, 11/2001.

<sup>7</sup> Vgl. etwa als guten Seismographen Alexei G. Arbatov: A Russian Note of Caution, in: Survival, 4/ 2001/02, S. 153, der meint, dass Russland der "Hauptpartner der USA in den für diese wichtigsten Sicherheitsfragen" geworden sei, "weit wichtiger als irgendein NATO-Mitglied oder andere formelle Verbündete".

nis zugelassen hätte. Und sie wurde auf paradoxe Weise durch Putins Herrschaftsmodell befördert, ja in ihrer reibungslosen Umsetzung durch dieses letztlich erst ermöglicht.

Der aktuelle außenpolitische Diskurs, der vornehmlich um das "neue Codewort für Antiamerikanismus" – den "Multipolarismus"<sup>8</sup> – und um die (Selbst-)Behauptung nationaler Interessen kreist, hatte eine längere Entstehung und viele Funktionen. Anfangs diente er als höchst praktisches Instrument für innenpolitische Machtkämpfe, in denen in der ersten Hälfte der neunziger Jahre wahlweise der Außenminister oder der Präsident selbst unter Feuer genommen wurden. Mit dem Amtsantritt von Außenminister Primakow 1996 schließlich zur offiziellen Doktrin erhoben, erlaubte der Multipolarismus kompensatorisch nach innen und offensiv nach außen, wahrnehmbar und vom Westen unterscheidbar zu werden. Das schloss Absatzbewegungen und bisweilen artifiziell eskalierte Konflikte ein, blieb letztlich aber immer symbolisch-defensiv und verdichtete sich an keiner Stelle zu einer prinzipiell anti-westlichen Haltung, gar antagonistischer Qualität. Es gab folglich keine prinzipiellen kognitiven Barrieren, um jener Supermacht Unterstützung zu kommen zu lassen, die zwar im Mächtekonzert immer die erste Geige spielen muss, sich zugleich aber am 11. September selbst als höchst verwundbar erwiesen hat.

Gleichwohl lässt sich unschwer ausmalen, dass zu Zeiten Boris Jelzins und der endemischen Kämpfe um politische und wirtschaftliche Claims auch eine solche – naheliegende – Entscheidung alles andere als geräuschlos über die Bühne gegangen wäre. Offenbar hat sich seit dem Amtsantritt des neuen Präsidenten auch innerhalb Russlands einiges geändert. Nun eignet sich Putin noch weniger als sein Vorgänger, um als edler Ritter für die universalen Werte des Westens gegen die Mächte der Moskowiter Finsternis anzutreten. Im Gegenteil – so jedenfalls die bis dato politisch korrekte Lesart im Westen. Tatsächlich ist die Diskrepanz offensichtlich: Nach innen verfolgt das Regime des Wladimir Putin einen Kurs autoritärer Modernisierung, die einerseits den demokratischen Pluralismus der öffentlichen Meinung gleichschaltet, andererseits aber den ökonomischen Pluralismus des Marktes entfaltet; und nach außen betreibt es nunmehr eine mutige Öffnung zu eben jenen Mächten, die dies seit geraumer Zeit mit Argusaugen beobachten. Beides, innenpolitische Formierung und außenpolitische Öffnung, lässt sich dann kombinieren, wenn der inneren Modernisierung Priorität gebührt – und wenn sich außen Partner finden, die dazu mehr als nur modellplatonische Handlungsanweisungen beisteuern können. Mehr noch ließe sich vor dem Hintergrund der bisherigen post-sowjetischen Erfahrungen zugespitzt formulieren, dass eine wesentliche Bedingung der so praktizierten äußeren Handlungsfreiheit die Neutralisierung der inneren Opposition darstellt.

Diese Interpretation widerspricht markant jener Erklärung für die russische Hinwendung zu den USA, die in der Transformationsideologie der neunziger Jahre verharrt – konzeptionell durch das Theorem des demokratischen Friedens inspiriert, praktisch von der Aussicht beseelt, sich die Welt nach dem eigenen westlichen Bilde zu schaffen. Danach entsprang Russlands "mitfühlende Reaktion" auf den 11. September keineswegs einem rein "strategischen Kalkül", sondern hatte ihre Wurzel in der Hinwendung zu einer gänzlich neuen Werthaltung: "der tief gehenden Unterstützung für die Demokratie" innerhalb der russischen Bevölkerung. Dass die demokratischen Werte heute dergestalt auch in der Außenpolitik Wirkung entfalten können, ist danach nicht zuletzt das Ergebnis ei-

<sup>8</sup> William E. Odom, a.a.O., S. 62.

ner “nachhaltigen westlichen Politik des Engagements”. Gleichwohl bleibe die russische Demokratie fragil, darum müsse auch im Zeichen des Kampfes gegen den Terrorismus gelten: “Gerade jetzt sind die Vereinigten Staaten gehalten, ihre Anstrengungen zu verdoppeln, um innerhalb der Grenzen ihres einstigen Gegners die Demokratie zu fördern.” Denn: “Die USA dürfen nicht vergessen, wie wichtig die Unterstützung der Demokratie in Russland ist, da dieses Land erst dann ein vollwertiger Partner der westlichen Allianz werden kann, wenn es in vollem Umfang demokratisch geworden ist.”<sup>9</sup>

### **Die westliche Russlandpolitik entledigt sich ihrer Fesseln**

Ein solches Postulat klingt vertraut, denn soweit vor dem 11. September auf westlicher Seite überhaupt von einer Russland-Politik gesprochen werden konnte, die einen solchen Namen verdiente, spielten die (unzulänglichen) demokratischen Verhältnisse im Lande zumindest deklaratorisch eine Schlüsselrolle. Sie galten im Sinne außenpolitischer Konditionierung nicht nur als Grundvoraussetzung für kooperative Beziehungen; ihre Sicherung, Stabilisierung oder gar Herstellung erfuhren auch und gerade unter den politischen Verhältnissen eines Etatismus Putinscher Prägung besondere Aufmerksamkeit.

In der Praxis jedoch folgte daraus wenig. So stellten die westlichen Transfers zur Förderung demokratischer Institutionen und sozialer Bewegungen lediglich einen Bruchteil jener Leistungen dar, die offiziell der Schaffung marktwirtschaftlicher Verhältnisse dienten, in der Wirklichkeit ökonomischer Nutzenkalküle aber die Belange der eigenen Volkswirtschaften fest im Blick behielten.<sup>10</sup> Ebenso wenig konnte sich eine kohärente Politik demokratischer Konditionierung, die mit der Demokratisierung des russischen Partners die inneren Bedingungen für eine dauerhaft stabile Kooperation schaffen sollte, entfalten. Weder bestimmte das deklaratorische Ziel, in idealistischer Tradition die Demokratie in Russland unterstützen zu wollen, die westliche Außenpolitik, noch gab es in realistischer eine genuine außenpolitische Agenda, die gänzlich von der angestrebten demokratischen Wertegemeinschaft absehen würde. Tatsächlich schwankte die westliche und mit ihr gerade auch die deutsche Politik in eigentümlicher Weise zwischen beiden Polen. Sie erweckte einerseits den Eindruck, der Demokratie dienen zu wollen, benutzte dies aber vornehmlich als Instrument der Immunisierung gegen ein Russland, das man sich ungeachtet seiner politischen Verfassung lieber vom Leib halten wollte. Andererseits bequeme sie sich dann zu kooperativen Referenzen an das russische Machtpotenzial, wenn temporäre außenpolitische Interessen dies geboten erscheinen ließen – bis zum 11. September eine nicht mehr als taktische Variation des Grundmotivs.

Letztlich, das hat nicht erst der 11. September offenbart, bestimmen jenseits aller Rhetorik ganz andere Entscheidungsgründe das westliche Verhältnis zu diesem Land. Wichtiger ist denn auch, dass die außenpolitische Fixierung auf die innenpolitischen Verhältnisse in Russland vor allem eines signalisierte: Zwischen Washington und Berlin wusste man wenig mit einem Land anzufangen, das weder “Freund” noch “Feind” war, das weder als Gegner abzuschrecken noch als Alliiertes zu umarmen war. Diese Unentschiedenheit schlug sich nicht nur unmittelbar in der politischen Praxis nieder, sie ließ auch grundle-

<sup>9</sup> Timothy J. Colton, Michael McFaul: America’s Real Russian Allies, in: Foreign Affairs, 6/2001, S. 47, 54.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu ausführlich Hans-Joachim Spanger: Die Fesseln der Konditionierung. Demokratieexport nach Russland als Politikersatz, HSFK-Report, 4/2001, S. 18-31.

gende Einstellungsmuster an die Oberfläche treten. Dabei konkurrierte zivilisatorische Arroganz, die ihren Honig aus dem russischen Chaospotenzial und wahlweise seiner Schwäche oder seinem Autoritarismus im Inneren sog, mit dem weniger deutlich artikulierten Respekt vor seinem immer noch eindrucksvollen politisch-militärischen Gewicht. Zumal in Deutschland reflektiert diese Unentschlossenheit die doppelte Asymmetrie aus zivilisatorischer Überlegenheit hier und machtpolitischer dort, von denen die wechselseitigen Perzeptionen und damit das Verhältnis beider Länder seit nunmehr zwei Jahrhunderten geprägt sind.

In rein machtpolitischen Kategorien sah sich Deutschland – oder vor dem Jahre 1871 die Monarchien der Hohenzollern und der Habsburger – Russland signifikant unterlegen. Das wurde nirgends deutlicher als nach dem Zweiten Weltkrieg, traf indes auch für den überwiegenden Teil des 19. Jahrhunderts zu, als nach dem Wiener Kongress – mit den anklagenden Worten Friedrich Naumanns – die deutschen Lande “wie bessere Balkanstaaten” Russland zu Füßen lagen.<sup>11</sup> In zivilisatorischer Hinsicht dagegen fühlte sich Deutschland nicht minder überlegen, was russische Westler und deutsche Nationalisten in auffälliger Übereinstimmung während des 19. Jahrhunderts regelmäßig zu artikulieren pflegten. Da mochte in der Tradition preußischer Großmachtpolitik ein Heinrich von Treitschke, in Abscheu gegen “die gerühmte Civilisation der Westmächte” mit dem “nordischen Koloß” vereint, noch so heftig dafür werben, dass “wir Deutschen ohne selbstgefälligen Culturdünkel die despotischen Formen des russischen Staatswesens in ihrer Berechtigung anerkennen.”<sup>12</sup>

Während das russische Machtpotenzial nach dem Kalten Krieg nicht mehr ausreichte, um die außenpolitische Agenda auf westlicher Seite positiv wie negativ zu prägen, folgte aus der Attitüde des demokratischen Vorbilds eine klare Handlungsanweisung: Wenn Russland als Partner ernst genommen werden will, muss es unverzüglich seine innere Unordnung beseitigen und den Transformationsprozess abschließen, muss sich, wie bisweilen offen artikuliert wurde, “zivilisieren”. Weil sich dies aber im Sinne der okzidentalen Maßstäbe nicht umstandslos einstellen wollte, war die westliche Politik weder in der Lage zu bestimmen, ob sie Russland nun als realen Partner oder als virtuellen Gegner behandeln und ob sie außenpolitischen Kooperations- oder den innenpolitischen Transformationszielen Priorität einräumen sollte. Daran änderte sich nichts, solange es keine herausragenden Ziele und Interessen gab, die eine genuine außenpolitische Agenda gegenüber Russland begründen konnten.

Das schlug sich denn auch in der alles andere als ausgeprägten Bereitschaft nieder, Russland Zugang zu den exklusiven Assoziationen der westlichen Wertegemeinschaft einzuräumen, gleich ob es sich um die OECD, die Welthandelsorganisation, die NATO oder die Europäische Union handelt. Dabei kam der NATO, wie die Auseinandersetzungen der letzten Jahre um ihre Zukunft, Funktion und Gestalt illustrieren, besondere Bedeutung zu. Sie wurde gleichsam zum Gradmesser für den Stand der Beziehungen zwischen Russland und dem Westen – mit beiderseits erheblicher symbolischer Aufladung. So erschien aus

<sup>11</sup> “Zwischen West und Ost hatte der Osten gesiegt und nutzte seinen Sieg.” Friedrich Naumann, *Mitteleuropa*, Berlin, 1915, S. 47.

<sup>12</sup> Heinrich von Treitschke: *Zehn Jahre Deutscher Kämpfe. Schriften zur Tagespolitik*, Berlin 1879 (2. Auflage), S. 594, 598. Es ist das Amalgam aus anti-westlichem Reflex und machtpolitischem Kalkül, das ihn zu einem solchen Urteil führt.

russischer Perspektive allein noch die Öffnung des Bündnisses für die eigenen Belange als glaubwürdiger Nachweis der westlichen Bereitschaft, das neue Russland gleichberechtigt im Kreis der verbliebenen Weltordnungsmächte zu akzeptieren – was verflissene Fähigkeiten allzu umstandslos in eine grundlegend veränderte Gegenwart projizierte. Von westlicher Seite wiederum wurden die Tore der NATO gegenüber Russland dauerhaft und fest verschlossen gehalten, obwohl in anderen Fällen eine Mitgliedschaft als besonders geeignet erschien, um die geforderten inneren Demokratisierungsprozesse zu befördern.

All dies hat sich seit dem 11. September grundlegend geändert. Das wechselseitige Misstrauen, das – wie nunmehr auch der Generalsekretär der NATO freimütig einräumt – beide Seiten daran hinderte, “mehr als die allerersten Schritte zu einer wirklichen Partnerschaft” zu gehen, darf danach nicht länger im Weg stehen: “Diese Angriffe verpflichten uns, über das *business as usual* hinauszugehen. Sie zwingen uns, ganz neu über die Bedingungen unserer Sicherheit heute und morgen nachzudenken. Und vor allem verpflichten sie uns, ganz neu über die Beziehungen zwischen der NATO und Russland nachzudenken. Denn eines sollte klar sein: Jegliche gehaltvolle Antwort auf die terroristische Gefahr, auf die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen oder auf andere neue und sich entfaltende Bedrohungen erfordert eine stabile Beziehung zwischen der NATO und Russland.”<sup>13</sup> Deutlicher lässt sich nicht dokumentieren, dass mit der neuen Herausforderung für die nationale Sicherheit namentlich der USA nunmehr auch im Verhältnis zwischen Russland und dem Westen die lange vermisste außenpolitische Agenda Gestalt angenommen hat. Und deutlicher lässt sich ebenfalls nicht dokumentieren, dass die westliche Demokratisierungsagenda bestenfalls als Pausenfüller und Abstandshalter mangels überzeugender Ziele und Interessen figurierte. Kommen solche ins Spiel, ist außerhalb einiger akademischer Zirkel jedenfalls kaum mehr die Rede davon, dass stabile Allianzen nur auf der Basis gleichermaßen liberaler politischer Ordnungen entstehen und Bestand haben können.

Bis zum Treffen der NATO-Außenminister im Mai wollen das Bündnis und Russland nunmehr ihre Beziehungen auf eine ganz neue Grundlage stellen, durch Schaffung eines neuen NATO-Rates für spezielle Aufgaben, in dem Russland gemeinsam mit den 19 regulären Mitgliedern nicht nur einen Sitz, sondern diesmal auch eine Stimme innehat. Nicht wie noch 1998/99 der NATO-Russland-Rat als kompensatorische Flankierung der geplanten Erweiterung des Bündnisses durch symbolische Gesten konzipiert, soll so ein operatives Organ entstehen, das sich insbesondere mit den neuen Bedrohungen auseinandersetzen soll. Je weiter dieser Prozess nach den ursprünglichen Vorschlägen des britischen Premier Tony Blair vom November 2001 voranschreitet, umso unbestimmter wird im knirschenden Dreieck zwischen den USA, Russland und Europa das Ziel – so unbestimmt wie die Zukunft der NATO. Denn dass diese nun substanziell für Russland geöffnet werden soll, reflektiert – und beschleunigt nach jüngster europäischer Lesart – deren Marginalisierung, eine fürwahr atemberaubend schnelle Metamorphose eingedenk der Tatsache, dass mit der NATO eine rein westliche Organisation noch vor kaum zwei Jahren als Nukleus einer neuen gesamteuropäischen Ordnung aufschien und auch so handelte. Was davon bleibt, ist eine “security and defence-services institution”, aus der sich

<sup>13</sup> George Robertson: A New Quality in the NATO-Russia Relationship, in: International Affairs (Moskau), 1/2002, S. 32.

nach Auffassung der europäischen Mitglieder insbesondere die USA nach Bedarf und im Zweifel im exklusiven Tandem mit Russland zu bedienen suchen.<sup>14</sup>

### **Die begrenzte Reichweite eines gemeinsamen Nenners**

Es hat zehn verlorene Jahre gedauert, bis der Westen und Russland nunmehr gefunden zu haben scheinen, wonach sie zuvor nie gemeinsam und zumeist in unterschiedlicher Richtung gesucht hatten: einen gemeinsamen außenpolitischen Nenner. Er liegt dezidiert jenseits des Postulats vom demokratischen Frieden, das kein Programm gemeinsamer Aktivitäten begründete, sondern auf beiden Seiten eine Politik des Attentismus – auf westlicher in der Frustration über die ausbleibenden Transformationserfolge, auf russischer aus Frustration über die unübersehbaren Transformationsfolgen. Der gemeinsame Nenner manifestiert sich darin, dass auf westlicher Seite ein genuines außenpolitisches Interesse an Russland entstanden ist, das die einst dominante Demokratisierungsagenda in den Hintergrund ritueller Bekenntnisse gedrängt hat. Und auf russischer Seite dominiert heute umgekehrt ein genuines innenpolitisches Interesse an ebenso autoritärer wie beschleunigter Modernisierung, das außenpolitisch weniger auf symbolische Kompensation angewiesen ist und die Juniorrolle im Verbund des Westens als funktionales Äquivalent erträglicher macht.

Gleichwohl – dies sollte die Lehre aus der schnell verfliegenen Euphorie des ersten “Gezeitenwechsels” am Beginn des verlorenen Jahrzehnts sein – stellt dieser gemeinsame außenpolitische Nenner alles andere als ein *perpetuum mobile* zur Vertiefung der wechselseitigen Beziehungen dar. Er beendete lediglich die Unentschiedenheit und Ziellosigkeit auf beiden Seiten, die diesen Beziehungen ihr markant destruktives Gesicht verliehen. Gemeinsam tragfähig ist ein solcher Nenner auf Dauer nur, wenn er für beide Seiten einen – zugegeben nur schwer und schon gar nicht einvernehmlich – messbaren Erfolg garantiert. Hier ist die Bilanz in den Monaten nach dem 11. September für Russland allenfalls gemischt, denn die einseitige Kündigung des ABM-Vertrages oder die Verhängung von Sonderzöllen für Stahlimporte durch die USA, deren militärische Präsenz in Georgien<sup>15</sup> oder die ungeschmärlerte Fortführung der NATO-Erweiterung lassen sich kaum als Konzessionen an russische Interessen darstellen. Es ist daher nicht verwunderlich, dass innerhalb Russlands die Stimmen an Gewicht gewinnen, die sich bei Putins Kurs an Gorbatschow erinnert fühlen und zwar vor allem an dessen finale selbstzerstörerische Phase.

Wenn sich die außenpolitischen Erfolge in Grenzen halten, werden die innenpolitischen umso wichtiger. Ob die Überwindung der ökonomischen Modernisierungsbarrieren den Preis des politischen Autoritarismus lohnt, lässt sich noch nicht abschätzen. Hier sind durchaus Zweifel angebracht, und es bleibt einstweilen nur die Hoffnung, dass nicht erneut und wie schon oft in der russischen Geschichte Bilanz nach dem Muster des ehemaligen Ministerpräsidenten und heutigen Botschafters in der Ukraine, Wiktor Tschernomyrdin, gezogen werden muss, der zum Ende seiner Amtszeit resignierte: “Wir wollten das Beste; aber es kam wie immer.” Allerdings bleibt auch hier eine westliche Rolle, denn

<sup>14</sup> So François Heisbourg: Europe and the Transformation of the World Order, in: *Survival*, 4/2001/02, S. 145.

<sup>15</sup> Die Moskauer Kritik daran wird allein durch den Umstand gemildert, dass sich hier *de facto* die USA zum Verbündeten der einst heftig gescholtenen russischen Kriegführung in Tschetschenien machen und sich keineswegs mehr mit schweigender Neutralität begnügen.

unter den Prämissen einer substanziellen außenpolitischen Kooperation, die sich auch in einer Heranführung Russlands an die westlichen Integrationen manifestiert, gewinnt die westliche Demokratisierungsagenda einen neuen Stellenwert. Nicht länger als distanzierendes Instrument zur Konditionierung nur partieller Kooperationen missbraucht, kann sie nun in der richtigen Rang- und Reihenfolge Wirkung entfalten und innen flankieren, was sich außen bereits vollzieht. Dergestalt konstruktiv gewendet, kann das Theorem des demokratischen Friedens doch noch orientierend dazu beitragen, die notwendigen inneren Bedingungen stabiler Beziehungen zu schaffen.

**Hans-Joachim Spanger**

### **2.3. Nach dem Regimewechsel in Afghanistan – Mehr regionale Sicherheit und Stabilität in Asien?**

Das letztjährige Friedensgutachten schätzte die Aussichten für ein baldiges Ende des afghanischen Bürgerkriegs und der radikal-islamistischen Taliban-Herrschaft pessimistisch ein. Überkommenes regionales Vormachtstreben in Verbindung mit der strategischen Bedeutung des zentralasiatischen Raums für die Sicherung des Zugangs zu den fossilen Brennstoffen am Kaspischen Meer hatte die beteiligten Akteure in ein politisches Nullsummendenden gezwungen, das eine internationale Koalition gegen die Taliban und für einen stabilen Frieden in Afghanistan unmöglich zu machen schien. Damit war gleichzeitig klar, dass man dem islamistischen Terror, der von afghanischem Boden ausging, nicht würde wirksam begegnen können. Die von den Vereinten Nationen in den Jahren 1999 und 2000 gegen das Taliban-Regime verhängten Sanktionen beurteilten wir eher skeptisch, da sich die Taliban aus unterschiedlichen Gründen als "sanktionsresistent" erwiesen hatten und allenfalls ihre weitere Radikalisierung drohte (Friedensgutachten 2001, Beitrag 3.1.).

Der 11. September 2001 bildete eine Zäsur, deren Auswirkungen nicht nur die politische Situation in Afghanistan grundlegend veränderte. Sie führte auch zu neuen Interessenkonstellationen in der zentral- und südasiatischen Krisenregion und beeinflusste darüber hinaus die inner- und zwischenstaatlichen Kräfteverhältnisse in Südost- und Nordostasien. Aus derzeitiger Perspektive (April 2002) könnten diese Entwicklungen durchaus zu Optimismus Anlass geben: Erstmals in der mit Kriegen und Gewalt belasteten Geschichte Afghanistans besteht die Chance einer nachhaltigen, von der internationalen Gemeinschaft gestützten Befriedung des Landes. Dabei spielen die genannten Kräfteverschiebungen in Zentralasien die entscheidende Rolle. So führte die von den USA zusammengeschmiedete internationale Antiterrorkoalition sehr schnell zu einer politischen Annäherung zwischen den USA, Russland und der VR China. Auch Iran schloss sich dieser Allianz zunächst – zumindest verbal – an. Vor allem konnte Pakistan zu einer Abkehr von seiner bisherigen Afghanistanpolitik bewegt werden. Die Regierung Musharraf distanzierte sich von den Taliban und stellte sich sogar offen gegen die extremistischen religiösen Gruppen im eigenen Land – ohne dass dies zu der befürchteten Desintegration des pakistanischen Staates geführt hätte. Zwar drohte der indisch-pakistanische Konflikt um die Jahreswende kurzzeitig zu eskalieren, als sich die indische Regierung unter dem Eindruck der internationalen Aufwertung Pakistans zu einer aggressiveren Politik gegenüber Islamabad in der Kaschmirfrage veranlasst sah; doch ebte diese Auseinandersetzung bald wieder ab und hat vielleicht sogar neuen Raum für eine Lösung des Kaschmirkonflikts eröffnet. So gesehen ist der Kampf gegen die Taliban und das Al Qaida-Netzwerk des Usama Bin Laden zum Katalysator für eine neue Kooperationsbereitschaft der wichtigsten staatlichen Akteure in der zentral- und südasiatischen Region geworden. Ob sich diese positive Entwicklung vertiefen kann, wird sich nicht zuletzt am Erfolg des afghanischen Neuanfangs ablesen lassen. Alles hängt davon ab, ob der Schock des 11. September das alte Nullsummendenden und das überkommene Vormachtstreben in Zentralasien obsolet gemacht hat.

An diesem Punkt gibt es allerdings genügend Grund zu Skepsis oder gar Pessimis-

mus. So droht der von den USA dominierte “Krieg gegen den Terror” nach dem Sieg in Afghanistan nunmehr gegen die von Präsident George W. Bush beschworene “Achse des Bösen” weitergeführt zu werden – gegen jene “Schurkenstaaten” also, die den internationalen Terrorismus angeblich besonders fördern. Dazu zählen aus der Sicht der Bush-Administration namentlich der Irak, Iran und Nordkorea. Die zweite Phase des “Antiterrorkriegs” könnte endgültig einen neuen Unilateralismus der USA einläuten, der auf völkerrechtliche Belange keine Rücksicht mehr nimmt und die Welt mit verbaler, wirtschaftlicher und militärischer Macht in die zwei bekannten Lager teilt: die Guten und die Bösen.

Die ostasiatischen Fernwirkungen des 11. September sind nicht minder brisant und zweischneidig. Auch dort haben sich alle Regierungen mehr oder weniger deutlich auf die Seite der USA bzw. der Antiterrorcoalition geschlagen. So verständigte sich die politische Klasse Japans auf neue Gesetze, die den Streitkräften des Landes zukünftig logistische Unterstützungsoperationen in einem z.B. von den USA geführten Militäreinsatz *out of area* ermöglichen. Damit hat die lang währende Debatte über eine neue strategische Rolle der japanischen *Self Defense Forces* einen qualitativen Schritt in Richtung regulärer, auch offensiv ausgerichteter, Streitkräfte getan. Zwar hielt sich die VR China aus Rücksicht auf die USA mit einer allzu herben Kritik an der japanischen Regierung zurück. Doch kann ihr an einer neuen außen- und sicherheitspolitischen Rolle für die japanischen Streitkräfte ebenso wenig gelegen sein wie an einem Ausbau der Sicherheitspartnerschaft zwischen Tokio und Washington. Diese wird in Beijing als gefährliches Hindernis für eine selbstbestimmte Lösung der “Taiwanfrage” gesehen. Auch der nach dem 11. September zu beobachtende Einflusszuwachs der USA in Südostasien wird von der VR China beargwöhnt und birgt vor dem Hintergrund des drohenden neuen Unilateralismus Washingtons und der Fragilität des sino-amerikanischen Verhältnisses sicherheitspolitische Risiken.

## Die Lage in Afghanistan

Genau einen Tag vor der Flucht der letzten Taliban-Truppen aus ihrer Hochburg Kandahar im afghanischen Süden am 6. Dezember 2001 haben auf dem Bonner Petersberg unter Vermittlung der Vereinten Nationen Vertreter verschiedener ethnischer und politischer Gruppen ein Abkommen über die Einsetzung einer Interimsregierung (*Interim Authority*) für Afghanistan unterzeichnet. Angeführt von dem Paschtunenführer Hamid Karzai, wurde diese am 22. Dezember ins Amt gesetzt. Sie soll in enger Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft den wirtschaftlichen und politischen Neuaufbau am Hindukusch einleiten. Das Petersberger Abkommen sieht vor, dass der ehemalige afghanische König Zahir Schah binnen sechs Monaten nach Einsetzung der Interimsregierung eine erste *loya jirga* einberuft – einen Obersten Rat, der den höchsten Entscheidungsinstanzen der alten afghanischen Stammesordnung nachgebildet ist. Diese *loya jirga*, in der knapp 1.500 Vertreter aller afghanischen Volksgruppen und Stämme vertreten sein werden, soll eine neue Übergangsregierung (*Transitional Authority*) berufen und ein Staatsoberhaupt ernennen. Innerhalb von 18 Monaten wird dann eine zweite *loya jirga* konstituiert, die eine Verfassung ausarbeiten und den Weg für freie Wahlen – nicht später als zwei Jahre nach Einsetzung der ersten *loya jirga* – bereiten soll.

Die Administration Karzai wurde anhand eines ethnischen Proporztes gebildet, der auch zukünftig für das Funktionieren einer gesamtnationalen Administration unverzichtbar sein wird. So setzt sich die Ministerriege aus elf Paschtunen, acht Tadschiken, fünf schiitischen Hazari, drei Usbeken und drei Mitgliedern kleinerer ethnischer Gruppen zusammen. Prominenteste Figuren sind neben Karzai die gemäßigten, im Westen ausgebildeten, Politiker Younis Qanuni (Inneres) und Abdullah Abdullah (äußeres). Sie waren beide enge Vertraute des im September 2001 – kurz vor den Terroranschlägen von New York und Washington – vermutlich von Al Qaida-Attentätern ermordeten Anführers der Nordallianz Ahmad Shah Massoud. Ob die Interimsregierung die vielen anstehenden Aufgaben – v.a. die Einrichtung einer Zentralbank, den Aufbau eines Justizsystems, funktionsfähiger Ordnungskräfte und einer Zivilverwaltung sowie die Berufung einer unabhängigen Menschenrechtskommission – bewältigen und sich als nationales Ordnungs- und Integrationszentrum behaupten kann, hängt vor allem von drei Bedingungen ab: Erstens, dem dauerhaften Zufluss von umfangreichen Finanzmitteln aus dem Ausland, die vom *United Nations Development Programme* auf rund 15 Milliarden US-Dollar für die nächsten zehn Jahre veranschlagt worden sind; zweitens, von einer längerfristigen Präsenz der derzeit 4.800 Soldaten starken *International Security Assistance Force* (ISAF) für Afghanistan, die laut Petersberger Abkommen für die Sicherheit in und um Kabul, später auch in anderen Gebieten sowie für den Aufbau regulärer afghanischer Polizei- und Streitkräfte verantwortlich ist; und drittens, von der Bereitschaft der mächtigen Stammesfürsten und regionalen Truppenführer, dauerhaft mit der Regierung zusammenzuarbeiten.

Obwohl sich die Staatengemeinschaft im Januar im Rahmen einer internationalen Geberkonferenz auf die notwendigen Summen für den afghanischen Wiederaufbau verständigt hat, die unter europäischer Führung stehenden Truppenkontingente der UNO sich auf eine längere Anwesenheit in Afghanistan einrichten und auch jüngere Berichte von erneut aufflammenden lokalen Auseinandersetzungen zwischen einzelnen *warlords* die Interimsregierung in Kabul noch nicht wirklich delegitimiert haben, ist die Lage in dem von Krieg und Verwüstung gezeichneten Land alles andere als stabil. Vor allem die Versorgung der zu Jahresbeginn laut UN-Angaben rund sechs Millionen von Hunger bedrohten Afghanen wird noch auf absehbare Zeit Schwierigkeiten bereiten, obwohl die internationalen Hilfsorganisationen zum größten Teil ins Land zurückgekehrt sind.

### **Neue Kooperation in Zentralasien?**

Abgesehen von den inneren Problemen des Wiederaufbaus hängt die politische Zukunft Afghanistans stark von den Interessenlagen der regionalen politischen Akteure ab. Letztere werden auch maßgebend für die Stabilität in Zentralasien sein, wo eine Reihe nur wenig konsolidierter Staaten bereits seit Jahren von radikal-islamistischen Widerstandsgruppen bedroht sind. Haben sich die wichtigsten Parameter dieser Interessenlagen seit dem 11. September so geändert, dass daraus Frieden und Sicherheit entstehen können? Wie belastbar ist in diesem Zusammenhang die neue Nähe zwischen den USA und Russland sowie zwischen den USA und der VR China? Auf den ersten Blick spricht viel dafür, dass der gemeinsame Wunsch einer wirksamen Bekämpfung des gewaltbereiten Islamismus die Regierungen in Washington, Moskau und Beijing längerfristig aneinander binden könnte. So bemüht sich die russische Regierung unverändert darum, die islamistische Bedrohung

ihrer zentralasiatischen Nachbarstaaten zu bannen. Auch geht es ihr darum, den Widerstand in Tschetschenien vor den Augen der internationalen Öffentlichkeit als Terrorismus zu delegitimieren. Für beide Ziele bietet die von den USA angeführte Antiterrorcoalition zweifellos ein nützliches Instrument. Allerdings will sich Russland dabei die politische Suprematie in der eigenen Peripherie auf keinen Fall nehmen lassen und blickt deshalb mit Argwohn auf die US-amerikanische Truppenpräsenz in Usbekistan (ca. 2.000 Soldaten) und Kirgistan (ca. 3.000 Soldaten), die den gewachsenen Einfluss Washingtons in Zentralasien ebenso dokumentiert wie das Bestreben der genannten Staaten, sich mit Hilfe der USA aus der Umklammerung Russlands zu befreien. Dabei strebt ein Land wie Usbekistan, das mit einer besonders gut organisierten Widerstandsbewegung, dem *Islamic Movement of Usbekistan*, konfrontiert ist, sogar nach einer regionalen Vormachtstellung gegenüber den anderen zentralasiatischen Republiken.

Ähnlich ambivalent wirkt sich der Einflusszuwachs der USA in Zentralasien auf das sino-amerikanische Verhältnis aus. Einerseits hat die Antiterrorcoalition der chinesischen Regierung bisher genützt, weil sie dadurch kostengünstig ihre Beziehungen zu den USA verbessern und die Kritik Washingtons an der Unterdrückung des uighurischen Widerstands zumindest abschwächen konnte. Andererseits widerspricht eine langfristige Stationierung US-amerikanischer Soldaten in Zentralasien chinesischen Sicherheitsinteressen, vor allem mit Blick auf den Zugang zu den Erdöl- und Erdgasreserven am Kaspischen Meer. Die sich abzeichnende engere Zusammenarbeit der zentralasiatischen Republiken mit Washington unterläuft das langjährige Bestreben Beijings, durch eine Fülle von bilateralen Verträgen sowie mit Hilfe der multilateral angelegten *Shanghai Cooperation Organisation* (SCO) die eigene Position in Zentralasien systematisch zu stärken. Die SCO, der neben China und Russland auch Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan und Usbekistan angehören, geht auf eine chinesische Initiative zurück. Als regionaler Ordnungsfaktor mit tendenziell anti-amerikanischer Ausrichtung hat sie sich auch die koordinierte Bekämpfung radikal-islamistischer Gruppen zum Ziel gesetzt. Jetzt droht der VR China ein erheblicher Gesichtverlust, weil die SCO gerade in diesem Punkt wenig bewirkt hat und durch die sichtbare Ausrichtung Zentralasiens auf die USA zur Makulatur zu werden droht. Deshalb könnte sich der derzeitige Frühling in den sino-amerikanischen Beziehungen sehr bald als Oberflächenphänomen entpuppen und wieder grundsätzlichen geostrategischen Interessen Beijings zum Opfer fallen.

Einen besonderen Stellenwert für die Stabilität Zentralasiens haben die Erdöl- und Erdgasreserven am Kaspischen Meer. Auch wenn sie für die zukünftige Weltenergieversorgung weniger bedeutsam sind als die Reserven am Persischen Golf, so wäre es naiv zu glauben, sie hätten keine Rolle für die militärische Intervention in Afghanistan gespielt. Vielmehr war die von dort ausgehende islamistische Bedrohung schon lange als Gefahr für die Erdöl- und Erdgasgewinnung in der Region eingestuft worden. Faktisch haben zahlreiche Länder ein hohes Interesse daran, ihren Zugriff auf die Energieressourcen in und um das Kaspische Meer langfristig abzusichern. Wie wirken sich nun die politischen Veränderungen in Afghanistan auf den Ressourcenkonflikt in Zentralasien aus?

Hier ist für die USA ein stabiles Afghanistan nach wie vor deshalb besonders wichtig, weil dadurch Iran als Transitland für Pipelines aus dem Kaspischen Raum in Richtung Süd- und Südostasien umgangen werden kann. So unterstützt die Regierung in Washington seit einigen Jahren das Projekt der US-amerikanischen Erdölfirma Unocal und des

saudi-arabischen Unternehmens Delta, eine Pipeline für turkmenisches Erdgas und Erdöl durch Afghanistan zum pakistanischen Multan zu bauen – ein Vorhaben, das sich ungeachtet seiner antiiranischen Stoßrichtung aufgrund der anfallenden Transitgebühren für die Regierung in Kabul nun entwicklungspolitisch gut verkaufen lässt. Auch die von der US-Regierung in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie über den Bau einer Erdgasleitung von Turkmenistan durch das Kaspische Meer nach Aserbaidschan und von dort weiter nach Georgien und in die Türkei entspringt vor allem einer gegen Iran gerichteten Politik. Ansonsten verfolgt Washington in Zentralasien das Ziel, die Ausbeutung und den Transport des kaspischen Öls und Gases nicht allein Russland zu überlassen und setzt sich deshalb – wenn auch bisher vergeblich – für den Bau einer Pipeline von aserbaidschanischen Baku über Georgien in die Türkei ein. Die strategischen Interessen der USA konvergieren mit der – wenn auch taktisch bedingten – pro-amerikanischen Ausrichtung der meisten zentralasiatischen und kaukasischen Republiken sowie Pakistans und stehen russischen, chinesischen und iranischen Interessen in der Region zweifellos entgegen. Insofern dürften der wachsende politische Einfluss Washingtons in Zentralasien und ein pro-westliches Afghanistan die Konflikte in der Region verschärfen, zumindest aber verfestigen.

Allerdings ist diese Schlussfolgerung in mancher Hinsicht zu relativieren. Zunächst ist die überholte Vorstellung zurückzuweisen, dass die Interessen von Regierungen und nationalen Erdölgesellschaften identisch seien. Gerade am Kaspischen Meer werden die Energiereserven von multinationalen Unternehmen oder national paritätisch besetzten Konsortien erschlossen, die in erster Linie an der Rentabilität ihrer Projekte und nicht am einzelstaatlichen Machtzugewinn interessiert sind. Moskau etwa stimmte 1997 der Teilprivatisierung des *Caspian Pipeline Consortium* (CPC) zu, das 1992 von Russland, Kasachstan und Oman zur Erschließung des kasachischen *Tengiz*-Feldes gegründet wurde. Die politisch brisante Entscheidung, 50 Prozent der Anteile des CPC in die Hände US-amerikanischer, europäischer und auch russischer Erdölfirmer zu geben, war vor allem ökonomisch motiviert. Abgesehen davon lassen sich auch die Regierungen der zentralasiatischen Förderstaaten in ihrem Handeln nicht völlig von ihrer mehr oder minder ausgeprägten pro-amerikanischen bzw. russlandkritischen Haltung leiten. So hat Moskau durch die stärkere Ausrichtung seiner Zentralasien- und Kaukasuspolitik an ökonomischen Effizienzkriterien Boden gut gemacht: Die steigende Energienachfrage Russlands sorgt dafür, dass Turkmenien heute in zunehmendem Maße Erdgas nach Russland liefert. Enge Beziehungen bestehen auch zwischen Russland und Kasachstan, die beide die bisher größte Pipeline für Kaspisches Öl betreiben. Schließlich kooperieren auch die USA und Russland bei einigen Pipelineprojekten zum Transport aserbaidschanischen Erdöls.

Insgesamt ergibt sich der Eindruck einer zunehmend kooperativen Erschließung der kaspischen Erdöl- und Erdgasreserven, der erheblich von dem in den Medien oft geradezu mythisch überhöhten Bild geopolitisch auftrumpfender Groß- und Mittelmächte im Stil des 19. Jahrhunderts abweicht. Die Befriedung Afghanistans und die politische Neuorientierung in Pakistan verstärken diesen Eindruck noch. Allein die Spannungen zwischen Iran und den USA setzen einem sicherheitspolitischen Optimismus Grenzen. Der Vorwurf Washingtons, Teheran befände sich auf einer „Achse des Bösen“ mit Irak und Nordkorea, wird die Blockadepolitik der USA gegen das Streben Teherans nach einer rentablen „Energievernetzung“ mit der zentralasiatischen Region vorläufig zementieren. Da die großen Ölfirmer schon heute über genügend Ausweichmöglichkeiten für ihre Pi-

pelineprojekte verfügen, also nicht unbedingt auf Iran als Transitland angewiesen sind, und weil es nicht in ihrem Interesse liegt, sich der Iran-Politik der USA zu widersetzen, kann Teheran gegenwärtig als der große Verlierer der "afghanischen Wende" bezeichnet werden. Deshalb bleibt das sich formierende zentralasiatische "Energiekartell" sicherheitspolitisch deutlich hinter seinen Möglichkeiten zurück: Der Ausschluss Irans von der profitablen Erschließung der Erdöl- und Erdgasfelder in Zentralasien fördert dort den Antiamerikanismus und entwertet die positive Rolle, die Teheran bei der Finanzierung des Wiederaufbaus in Afghanistan spielt. Er trägt damit auch zur Stärkung der anti-westlichen konservativen Geistlichkeit gegenüber den Reformkräften bei.

### **Neue Aussichten für eine indisch-pakistanische Aussöhnung?**

Sehr bald nach der US-Intervention in Afghanistan verschärfte sich kurzfristig der seit Jahrzehnten schwelende Kaschmir-Konflikt. An der Jahreswende 2001/2 schienen Pakistan und Indien auf eine neue kriegerische Auseinandersetzung zuzusteuern. Auslöser war ein bewaffneter Angriff pakistanischer Extremisten auf das indische Parlament in Delhi am 13. Dezember, der 14 Menschen – darunter die Attentäter – tötete. Eigentlicher Hintergrund der sich daraufhin gefährlich zuspitzenden indisch-pakistanischen Spannungen war jedoch die Unzufriedenheit der indischen Regierung mit den spürbaren Verbesserungen der Beziehungen zwischen Pakistan und den USA, nachdem die Regierung Musharraf Washington seine aktive Unterstützung bei der Verfolgung der Terroristen zugesagt hatte. Die Abkehr Islamabad vom Taliban-Regime reduzierte die in den neunziger Jahren von Indien erzielten diplomatischen "Geländegewinne" in der Gunst Washingtons. Dies musste sich nach indischer Wahrnehmung negativ auf das Ziel Delhis auswirken, im Fahrwasser der US-geführten Antiterrorcoalition neuen Druck auf die Regierung Musharraf auszuüben, ihre Unterstützung für den antiindischen Widerstand in Kaschmir aufzugeben und die von Pakistan aus operierenden militanten Extremisten und Separatisten abzuziehen.

Tatsächlich ist die Neuausrichtung der pakistanischen Afghanistanpolitik nach dem 11. September, die auch eine Wende in der Behandlung der eigenen radikal-islamistischen Opposition darstellt, von weitreichender Bedeutung. Dabei wurde die Stärke der zahlreichen radikal-islamistischen Gruppen und Parteien in Pakistan, die der Regierung Musharraf wegen ihrer "Anbiederung" an die USA mit einem Bürgerkrieg drohten, anscheinend erheblich überschätzt. Nicht einmal unmittelbar nach dem Beginn des US-Bombardements in Afghanistan gelang es den Extremisten, mehr als 25.000 Menschen für Proteste zu mobilisieren. Die Regierung musste lediglich Polizeikräfte einsetzen, um diese unter Kontrolle zu halten und namhafte Führer der Islamisten unter Hausarrest zu stellen. Ende Dezember verbot die Regierung Musharraf sogar zwei der einflussreichsten islamistischen Parteien – die in Kaschmir besonders aktiven Gruppen *Jaish-i-Muhammad* und *Lashkar-i-Tayyiba* – und verhaftete Hunderte von deren Anhängern. Zwar sind seitdem Meldungen verbreitet worden, dass beide Gruppierungen weiterhin aktiv sein sollen; es ist aber nicht zu bezweifeln, dass Präsident Musharraf die von ihm eingeleitete Entflechtung der Regierungspolitik Pakistans von radikal-islamistischer Einflussnahme konsequent verfolgen will. Dafür spricht auch, dass er das System der rund 20.000 *madrasas* – jener Koran-Schulen, aus denen ein großer Teil der Taliban hervorgegangen ist

und aus denen sich auch der Nachschub an Widerstandskämpfern in Kaschmir speist – einer strengeren offiziellen Aufsicht unterwerfen und damit die Rekrutierungsbasen der radikal-islamistischen Gruppen stärker kontrollieren will.

Hinter diesen Maßnahmen steht ein säkulares Politikverständnis, das ungeachtet der Knebelung der demokratischen Institutionen den Islamismus als Hauptfeind des pakistanischen Staates ausgemacht hat. Offensichtlich ist es Musharraf gelungen, die Militärführung auf seine Linie einzuschwören und den mächtigen Geheimdienst *Inter-Services Intelligence Agency* (ISI), der seit den neunziger Jahren als Staat im Staate agieren konnte – in die Schranken zu weisen. Wenn die Regierung Musharraf ihre Allianz mit den Islamisten aber wirklich aufgekündigt hat, dann könnten daraus neue Chancen für einen indisch-pakistanischen Kompromiss in der Kaschmirfrage entstehen.

Zweifellos hat die Regierung Musharraf an interner Herrschaftslegitimation gewonnen und hat die Unterstützung der Antiterrorcoalition ihr auch ökonomisch in hohem Maße genutzt – durch die Aufhebung von Wirtschaftssanktionen und die Bewilligung von neuen Krediten seitens der USA und der internationalen Geber. Nun stellt sich die Frage, ob Islamabad diesen Legitimationsgewinn auch für eine neue Kaschmirpolitik nutzen will. Nicht wenig hängt dabei von der Entschlossenheit der USA ab, ihr politisches Gewicht in die Waagschale zu werfen, um Indien und Pakistan zu neuen Verhandlungen zu bewegen. Ungeachtet des militärischen Säbelrasselns zur Jahreswende scheinen die Aussichten dafür mittel- bis langfristig gewachsen zu sein. Denn auch Indien wird sich dem Druck für eine neue Gesprächsrunde, der von der “Rehabilitierung” Pakistans sowie von dessen neuen kritischen Umgang mit den in Kaschmir aktiven radikal-islamistischen Widerstandsgruppen ausgeht, nicht einfach entziehen können.

### **Kräfteverschiebungen in Ostasien**

Auf den ersten Blick weniger ersichtlich als in Zentralasien, hat der politische und militärische Einfluss Washingtons auch in Ostasien nach dem 11. September zugenommen. Besonders augenfällig wurde dies Anfang Februar mit der Unterstützung der philippinischen Regierung durch 660 US-“Militärberater” bei ihrem Kampf gegen die militante *Abu Sayyaf*-Gruppe auf der Insel Basilan. Obwohl *Abu Sayyaf* wiederholt als islamistisch bezeichnet worden ist und sich die Gruppe selbst mit diesem Etikett schmückt, handelt es sich hier wohl eher um eine kriminelle Bande, die von erpressten Lösegeldern für entführte Geiseln lebt. Einiges spricht dafür, dass das US-Kontingent das Terrain sondieren will für den Fall einer militärischen Auseinandersetzung der philippinischen Streitkräfte mit der viel wichtigeren *Moro Islamic Liberation Front* (MILF), der Verbindungen zu international agierenden Islamisten und Al Qaida nachgesagt werden. Die MILF ist mit 15.000 Kämpfern die schlagkräftigste Rebellenorganisation der Philippinen. Sie kämpft seit Jahrzehnten für einen islamischen Staat auf der südlichen Insel Mindanao, führt allerdings seit geraumer Zeit Friedens- und Autonomieverhandlungen mit der Regierung in Manila. Anscheinend befürchtet letztere eine Unterwanderung der MILF mit islamischen Extremisten. Nicht zuletzt deshalb sind für Präsidentin Macapagal-Arroyo engere Beziehungen ihres Landes zu den USA wichtig geworden.

Das Bedürfnis nach einem neuen Schulterchluss mit Washington wird von anderen Staaten in Südostasien geteilt. Diese haben wiederholt ihre Solidarität mit den USA er-

klärt und unterdessen einen eigenen "Kampf gegen den Terrorismus" aufgenommen. So wurden in Singapur Anfang Januar 13 mutmaßliche Al Qaida-Anhänger verhaftet, die Anschläge auf US-amerikanische Einrichtungen in dem Stadtstaat geplant haben sollen. Auch in Malaysia inhaftierte man in den letzten Monaten mehrere so bezeichnete militante Islamisten einer Gruppierung namens *Kumpulan Militan Malaysia*, deren Mitglieder mehrheitlich der größten Oppositionspartei PAS angehören. Weil die islamische PAS die beiden Bundesstaaten Kelantan und Terengganu regiert und der Regierung Mahatir schon lange ein Dorn im Auge ist, vermuten viele Beobachter hier eine politische Kampagne – auch wenn einige PAS-Führer nach Beginn der Bombenangriffe auf Afghanistan zum *dschihad* gegen die USA aufgerufen hatten. In Indonesien wiederum erhöhte die Armee nach einer Phase der Zurückhaltung erneut den militärischen Druck auf die Widerstandsbewegung in Aceh, die als terroristische Vereinigung gebrandmarkt wurde.

Diese Aktionen sind vor allem einem innenpolitischen Machtkalkül geschuldet. Begünstigt durch das Bemühen Washingtons um eine internationale Antiterrorcoalition und größere Toleranz für repressive Herrschaftstechniken in den verschiedenen "befreundeten" Staaten der USA, können deren Regierungen missliebige Oppositionsgruppen nun leichter verfolgen als vorher. Aber gleichzeitig sehen die erwähnten Länder – allesamt Mitglieder der ASEAN – auch die Möglichkeit, den "Antiterrorkrieg" für eine neu akzentuierte Westbindung als Gegengewicht zur regionalen Vormacht VR China und für einen Ausbau der Handelsbeziehungen zu den USA zu nutzen. Dies kommt der vor dem 11. September konzipierten asiapolitischen Strategie der Bush-Administration entgegen, die der südost- und nordostasiatischen Region einen hohen Stellenwert in der zukünftigen Außenpolitik Washingtons zuweist und – in deutlicher Absetzung von der Asienpolitik der Regierung Clinton sowie ungeachtet aller jüngster Entspannungsanzeichen – auf ein *containment* der VR China hinausläuft.

Es ist daher fraglich, ob die seit Beginn des Jahres vielerorts postulierte neue Annäherung zwischen der VR China und Washington sehr weit reichen kann. Die Gegensätze zwischen beiden Staaten wiegen schwerer als die Gemeinsamkeiten. Zwar setzt die Bush-Administration auf die Unterstützung der chinesischen Regierung in ihrem Kampf gegen den internationalen Terrorismus und auf Beijings Bemühen, Nordkorea zu neuen Verhandlungen über seine angeblichen Massenvernichtungswaffen zu bewegen. Auch überschneiden sich die Interessen der USA und der VR China mit Blick auf Kaschmir und eine dauerhafte Entspannung der indisch-pakistanischen Beziehungen sowie hinsichtlich des Wiederaufbaus in Afghanistan und der davon erhofften Auswirkungen auf die Stabilität in Zentralasien. Aber die grundsätzliche Rivalität zwischen den beiden Staaten bleibt bestehen. Die seit dem 11. September sich entfaltende US-Militärpräsenz an den Außengrenzen der VR China; die neue politische Anlehnung der zentral-, süd- und südostasiatischen Staatenwelt an die USA; eine US-Regierung, die unzweideutig Widerstand gegen jeden Versuch einer militärischen Lösung der Taiwanfrage durch Beijing angekündigt hat, und die keine Abstriche von ihren Plänen einer weltraumgestützten Raketenabwehr macht; schließlich die Aufwertung der US-japanischen Sicherheitspartnerschaft und die Entschlossenheit der Regierung Koizumi, die verfassungsmäßig festgeschriebene Selbstverteidigungsdoktrin zugunsten einer offensiveren Außen- und Sicherheitspolitik zu modifizieren – all dies sind Faktoren, die die sino-amerikanischen Beziehungen auf Dauer mehr prägen werden als der einstweilige Antiterrorkonsens und die daraus resultierende

Gipfeldiplomatie in betont freundschaftlicher Atmosphäre. Sollten die USA ihrer unilateralistischen Neigung weiter nachgeben und etwa einen Krieg gegen den Irak beginnen, wird es erneut zu ernststen Spannungen in den Beziehungen zwischen Washington und Beijing kommen.

### **Mehr Sicherheit in Asien?**

Vor diesem Gesamthintergrund kann schwerlich davon gesprochen werden, dass die Folgen des 11. Septembers bisher eine große Friedens- oder Sicherheitsdividende für Asien abgeworfen hätten. Ob sich der für Afghanistan ins Auge gefasste Plan eines stufenweise durchgeführten politischen Neubeginns realisieren lässt, ist derzeit genauso unsicher wie ein entscheidender Sieg gegen den radikal-islamistischen Terror. Demgegenüber droht die Entfaltung eines neuen US-amerikanischen Unilateralismus, der die Antiterrorkoalition bald wieder sprengen könnte – spätestens bei einem Militärschlag gegen den Irak. Die grundlegenden Frontstellungen in Asien haben sich durch den 11. September nur oberflächlich verändert. Vielmehr läuft der gestiegene militärische und politische Einfluss der USA mindestens auf eine Verfestigung der Rivalität zwischen den USA und der VR China einerseits und Russland andererseits hinaus. Die neue Legitimation, mit der tatsächliche oder nur so genannte terroristische Vereinigungen in Asien nach dem 11. September unterdrückt werden, könnte einer Radikalisierung des politischen bzw. islamistischen Widerstands Vorschub leisten, die sich für die Stabilität vieler Staaten kontraproduktiv auswirken dürfte. Da bis auf den schwierigen Fall Afghanistan bisher nicht ersichtlich ist, dass der 11. September auch einen für die langfristig erfolgreiche Bekämpfung des religiös motivierten Terrors unerlässlichen Demokratisierungsschub in Asien ausgelöst hat, könnte es am Ende ungeachtet der konstatierten Kräfteverschiebungen heißen: Trotz des 11. Septembers nicht viel Neues im Osten!

**Gunter Schubert**

## 2.4. Muslime im gemeinsamen Haus Europa – Der zentralasiatische Islam und die Sicherheitspolitik der OSZE

Der Westen – und damit auch die Bundesregierung – räumt dem Kampf gegen den internationalen Terrorismus höchste außen- und sicherheitspolitische Priorität ein. Den Gegner verorten sie bei radikal-islamistischen Bewegungen und arabischen bzw. islamischen Staaten. Die Bush-Administration hat ihnen den Krieg erklärt und führt ihn bereits. Kriegsgegner ist ein von religiöser und zivilisatorischer Feindschaft fanatisierter Kontrahent. Doch eine neue Art Gegner bedeutet auch eine neue Art Krieg. Sollte in diesem Krieg Frieden überhaupt noch vorgesehen sein, wofür die gegenwärtige Strategie wenig Anhaltspunkte liefert, erhebt sich die Frage: Brauchen die Gegner nicht auch eine neue Art Frieden oder zumindest eine neue Art Vorbeugung? Darauf sind konstruktive Antworten zu finden, weil das Phänomen "11. September" mit eben diesem Gegner nur die Spitze des Eisbergs ausmacht. Den Eisberg selbst bildet eine islamische Gesellschaftsopposition, wie sie aus dem Vorderen Orient bekannt ist. Doch Eisberge schwimmen!

### Das Neue für Europa

Mit der Aufnahme der zentralasiatischen Staaten im Jahr 1992 erweiterte sich die OSZE bis an die Grenze zu China und Afghanistan. Das war damals gewollt. Dort standen strategische Waffensysteme der alten UdSSR, die der Westen auch nach der Unabhängigkeit der ehemals zentralasiatischen Sowjetrepubliken unter Kontrolle halten wollte. In zivilisatorischer Hinsicht verstand er diesen Raum als "Orient" einer zwar kommunistisch, aber doch immerhin säkular orientierten Ex-Sowjetunion. So kam Europa zu seinem eigenen euro-asiatischen Orient.

Man zog allerdings nicht ins Kalkül, dass in diesem Raum 40 islamische Völker leben, denen rund 57 Millionen Menschen angehören. Am kompaktesten konzentrieren sie sich in Aserbaidschan im Kaukasus und in den fünf Staaten Zentralasiens: Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan mit einer Bevölkerung von 42 Millionen Menschen. Auch die Russische Föderation hat einen beträchtlichen muslimischen Bevölkerungsanteil. Die Angaben schwanken zwischen elf und 22 Millionen Menschen, die mehr als 40 Ethnien angehören und deren Anteil an der Gesamtbevölkerung zwischen acht und 15 Prozent liegt. Schätzungen gehen davon aus, dass in Russland in etwa dreißig Jahren 30 bis 40 Millionen Muslime leben werden.<sup>1</sup>

Aus Gründen, über die noch gesprochen wird, begannen diese Muslime ihre Interessen zu artikulieren und sich zusammenzuschließen. Inzwischen agieren über zwanzig islamische Organisationen in der Region: sieben in Usbekistan, sechs in Kasachstan, vier in Kirgisistan, zwei in Tadschikistan, eine in Turkmenistan.<sup>2</sup> Zu den am besten organisierten und politisch aktivsten zählen die Partei der Islamischen Wiedergeburt Tadschikistans (PIWT), die Partei *Hizb-ut-Tahrir* und die Islamische Bewegung Usbekistans (IBU). Neue

<sup>1</sup> Vgl. Aleksei Malašenko: *Islamskoje vozro denije v sovremennoi Rossii*, Moskau 1998, S.7f.

<sup>2</sup> Ders.: *Islam i politika v gosudarstvach Zentralnoi Azii*, in: *Zentralnaja Azija i Kavkaz*, Lulea, Sweden 1999, No. 4(5), S. 59.

Gruppen, die illegal arbeiten, kommen ständig hinzu.<sup>3</sup> So kam Europa auch zu seinem eigenen euro-asiatischen Islam.

Jene asiatische Hintertür der OSZE, durch die der Islam Europa im eigenen politischen Raum quasi einholt, wird sich nach dem Afghanistankonflikt weiter öffnen. Es fällt der letzte "eiserne Vorhang" der sowjetischen Periode: Das Oberkommando der US-Streitkräfte hat mit Tadschikistan die Entminung der Grenze zu Afghanistan vereinbart.<sup>4</sup> Die eurasische Brücke Zentralasien wird somit von beiden Seiten begehbar. Niemand vermag heute zu sagen, welche Konsequenzen das für das islamische Gesicht Zentralasiens haben wird und wie dieses auf Europa und den GUS-Raum zurückwirkt. Uwe Halbach ist zuzustimmen, wenn er voraussagt, dass "der Raum, der die Region des Persischen Golfs, des Kaspischen Meeres und des Kaukasus umfasst, sich vernetzt und zusammenwächst."<sup>5</sup> Europa wird die ehemals sowjetischen Republiken Asiens nicht länger nur als ein exotisches Anhängsel der OSZE betrachten können.

### **Transformation, Staatsbildung und Politisierung des Islam**

Eine empirische Erhebung des *US Department of State* über die gesellschaftliche Akzeptanz und politische Rolle des Islam in Aserbaidschan, Kasachstan, Usbekistan und Tadschikistan vom Juli 2000 ergab, dass sich zu dem Satz "Es gibt keinen Gott außer Allah" in Kasachstan 63, in Usbekistan 82 und in Tadschikistan 79 Prozent der Bevölkerung bekennen.<sup>6</sup> Andererseits machte die Erhebung deutlich, dass noch immer eine beträchtliche Diskrepanz besteht zwischen der engen Bindung der Bevölkerung an den Islam als Religion und ihrer niedrigen Bereitschaft, diesen als dominanten Bestimmungsfaktor für das politische System zu akzeptieren.

Das mag beruhigen. Die Gefahr, dass islamische Fundamentalisten morgen oder übermorgen die Macht an sich reißen, besteht zunächst nicht. Zugleich analysieren seriöse Beobachter wie die *International Crisis Group (ICG)*, dass das Gewicht des Islam zunehmen wird: "In den nächsten fünf bis zehn Jahren wird der Islam größeren Einfluss auf die Politik Usbekistans and Tadschikistans gewinnen."<sup>7</sup> Auch jähe Wendungen sind nicht auszuschließen. Vielleicht könnten die noch regierenden ehemaligen Ersten Sekretäre der KPdSU der einstigen Sowjetrepubliken ja die letzten Säkularisten an der Macht sein. Wer danach kommt, ist offen.

Eine Reihe gesellschaftspolitischer Aspekte mahnt zu weitsichtigem Verhalten. Einzukalkulieren ist vor allem die Politisierung des islamischen Faktors.<sup>8</sup> Sie ist unvermeidlich. Das hängt in erster Linie mit der Unfertigkeit der nationalen Staaten und der Unentschiedenheit der ordnungspolitischen Orientierung zusammen. Solange das Verhältnis

<sup>3</sup> Siehe International Crisis Group (ICG): *The IMU and the Hizb-ut-Tahrir: Implications of the Afghanistan Campaign*, Brussels, 30.1.2002.

<sup>4</sup> Security Watch, 24.1.2002, isn-daily-news@sipo.gess.ethz.ch.

<sup>5</sup> Uwe Halbach/Friedemann Müller: *Persischer Golf, Kaspisches Meer und Kaukasus – Entsteht eine Region strategischen europäischen Interesses?*, SWP-Studie, Berlin 2001, S. 35.

<sup>6</sup> *Central Asians Differ on Islam's Political Role, But Agree on a Secular State*, Department of State, Office of Research, Opinion Analysis, 6.7.2000, M-95-00.

<sup>7</sup> International Crisis Group (ICG): *Central Asia-Crisis Conditions in Three States*, 7 August 2000, ICG ASIA Report No. 7, Central Asia/Brussels, S. 19.

<sup>8</sup> Der Begriff "islamischer Faktor" wird hier wie ein *Terminus technicus* verwendet. Mit ihm sind Islam, politischer Islam, muslimische Bevölkerung, islamische Organisationen, Parteien, Bewegungen usw. gemeint.

zwischen nationaler Identität, staatlicher Verfassung und Islam und der sich auf ihn beziehenden Eliten, Politiker und Bevölkerungsschichten ungeklärt bleibt, werden wir es mit komplizierten gesellschaftlichen und politischen Konstellationen zu tun haben. Sie können zu gewaltsamen Auseinandersetzungen eskalieren.

Erstens sind in den noch unfertigen Staaten Zentralasiens nationale Identitätsfindung und Islam nicht voneinander trennbar. Steine zivilisatorischen Anstoßes, die im Nahen Osten zu den Gründen des islamischen Fundamentalismus zählen, finden sich auch in Zentralasien. Dort sind die Fundamente des *Dar al-Islam*, des "islamischen Hauses", und der muslimischen Bevölkerung in einem dreiviertel Jahrhundert von der sowjetischen Kulturrevolution gründlich umgebaut worden. Alle islamischen Völker der Sowjetunion wurden ungefragt in ein säkulares Staatssystem gezwungen, das die heutigen Regierungen fortführen, indem sie in ihren Staaten den Säkularismus in den Verfassungen verankerten. Schritt für Schritt wichen sie sogar von den Liberalisierungstendenzen im Verhältnis des Staates zur Religion wieder ab, die während der Perestroika entstanden waren und die Muslim-Aktivisten auf eine bessere Zukunft hatten hoffen lassen. Außer in Tadschikistan<sup>9</sup> werden islamische Aktivisten überall verfolgt.

Zweitens werden die Transformations- und Staatsformungsprozesse auch langfristig Probleme aufwerfen. Die Roskur-Transformation hinterlässt Armut und krasses soziales Gefälle. "Die Konflikte in Zentralasien werden über das tägliche Brot ausbrechen."<sup>10</sup> Bildungsrückschritt kommt einem Islam zugute, der fern jeder Modernität steht. Anstelle des zusammenbrechenden Schulsystems nehmen sich dörfliche Mullahs der Kinder an. Private Koranschulen, jene Brutstätten extremistischen Islamismus, beginnen auch in Zentralasien Fuß zu fassen. Hunderttausende von Kindern besuchen sie schon. Insgesamt gesehen, bleiben gesellschaftspolitische Spannungen unvermeidlich. Die Praxis zeigt, dass die herrschenden säkularen Eliten kaum das nötige Maß an Demokratisierungsfähigkeit und politischer Flexibilität aufzubringen vermögen, um solche Spannungen abzubauen. Dies lässt ein Mehr an diktatorischen Herrschaftsformen befürchten, mit einer Opposition im Gefolge, die sich in einigen Staaten vor allem islamistisch artikulieren wird.

Letzteres impliziert, drittens, dass die Auseinandersetzung zwischen Politik und Religion vorwiegend zwischen säkularen Regierenden und den Trägern des politischen Islam verläuft. Sie konkurrieren miteinander hinsichtlich des gesellschaftspolitischen Entwicklungswegs. Das Spannungsfeld liegt in dem unterschiedlichen Verständnis von nationaler kultureller Identität, das säkulare und islamische Politiker der ordnungspolitischen Ausrichtung des Staates zu Grunde legen wollen. Diese Konkurrenz macht das Verhältnis zwischen Säkularismus und Islam zum Teil der Transformationsprozesse und damit der Gestaltung der politischen Systeme. Die Art und Weise, wie sie ausgetragen wird, entscheidet darüber, ob sie zum Ausgangspunkt für Demokratisierung oder für weitere Bürgerkriege wird.

Viertens schließlich: Findet Staatsformung in Gesellschaften statt, deren Bewusstseinsgrundlagen und soziale Beziehungs- und Normensysteme stark vom Islam beeinflusst werden, so wird dieser selbst zu einem ihrer konstitutiven Faktoren. Das gilt umso mehr, je demokratischer und repräsentativer der Vorgang verläuft, was erklärtes Ziel Europas und der OSZE ist. Geschieht dies, so wird der Einfluss des Islam und mit ihm ver-

<sup>9</sup> Hizb-ut-Tahrir wird auch hier verfolgt.

<sup>10</sup> ICG, a.a.O., S. 24.

bundener Eliten steigen. Geschieht dies nicht oder nur ungenügend, wie es gegenwärtig sowohl in der Politik der säkularen Regimes als auch in den Demokratisierungsstrategien des Westens und der OSZE der Fall ist, wird es die islamische Opposition provozieren. So oder so: Der Islam wird politisiert.

Das eigentliche Problem besteht aber nicht in der Politisierung selbst, sondern darin, wie und von wem die Politisierung instrumentalisiert wird: konstruktiv oder destruktiv, von radikalen islamischen Kräften oder von solchen, die, wie in Tadschikistan, mit einer säkularen Regierung koexistieren und sich für eine zivile islamische Opposition entscheiden haben. Letztere wollen schon heute von Europa wissen, ob es bereit ist, sie auch als Sieger einer mit demokratischen Mitteln geführten politischen Offensive zu akzeptieren, nach der eine säkulare Regierung zurücktreten müsste.

Wilhelm Höynck, ehemals Persönlicher Beauftragter des OSZE-Vorsitzenden für Zentralasien, stellt fest, dass "das Verhältnis Islam-Säkularismus im Wesentlichen ungeklärt (ist). Hier ist ein komplizierter und hoch komplexer Klärungsprozess im Gange, der für beide Seiten sehr schwierig ist."<sup>11</sup> Seine Empfehlung: "Westliche NGOs sollten sich da ganz klar heraushalten. Sein Verhältnis zum säkularen Staat muss der Islam innerhalb seiner selbst klären. Wenn wir meinen, wir könnten dieses Problem lösen, aus unseren Erfahrungen heraus, dann kann das sehr schwierig werden."<sup>12</sup>

### **Konsensfindung durch Trialog**

Es *wird* schwierig. Unter den beschriebenen gesellschaftlichen Bedingungen Zentralasiens reicht es nicht aus, dass nur der Islam sein Verhältnis zum säkularen Staat "innerhalb seiner selbst" klärt. Auch der Säkularismus muss sein Verhältnis zum Islam – diesmal aus politischen Sicherheitszwängen – "innerhalb seiner selbst" klären. Weil aber alle von diesem Klärungsbedarf tangierten Probleme direkt mit der demokratischen und rechtsstaatlichen Verfasstheit der zentralasiatischen Staaten verbunden sind, und diese wiederum Gegenstand der Demokratisierungs- und Stabilisierungsstrategien der OSZE ist, sind die OSZE und Europa direkt in den Klärungsprozess zwischen Islam und Säkularismus involviert. Darin besteht die Besonderheit für den euro-asiatischen OSZE-Raum. Höynck hat Recht, wenn er darauf verweist, dass Europa weder mit zivilisatorisch komplexen Verständigungsprozessen dieser Art noch mit den dafür erforderlichen multilateralen Verfahren Erfahrung hat. Die OSZE muss und kann sie sammeln.

Die Sache lässt sich entwirren. Unter den Bedingungen Zentralasiens können Sicherheits- und Demokratisierungsstrategien, die gesellschaftspolitisch stabilisieren sollen, nicht umhin, zwischen Säkularismus (das sind die säkularen Regierungen Zentralasiens und Europas) und Islam (das sind konkrete Personen, Parteien und Bewegungen) ein Verhältnis der Koexistenz und Zusammenarbeit zu schaffen. Das Verhältnis muss aus einem Trialog zwischen den säkularen Regierungen des Westens und der zentralasiatischen Staaten sowie den Vertretern islamischer Parteien und Bewegungen entstehen. Es darf nicht einer quasi-autistischen Klärung "innerhalb der Seiten selbst" überlassen bleiben,

<sup>11</sup> Wilhelm Höynck: Krisenprävention der OSZE in Zentralasien, in: Effektive Krisenprävention – Ein uneingelöstes Versprechen oder bloßer Etikettenschwindel? Plattform für Zivile Konfliktbearbeitung, Dokumentation der Jahrestagung 2001, Wahlenau Jan. 2002, S. 26.

<sup>12</sup> Ebd.

sondern es ist zu organisieren. Die von jeder der drei Seiten zu beantwortenden Fragen lauten: Wie können sie einzeln und gemeinsam vermeiden, dass sie ihre unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Orientierungen und Konflikte mit Gewaltmitteln austragen? Was muss geschehen, um zu verhindern, dass Religion destruktiv instrumentalisiert wird? Wie können radikal-islamistische Bewegungen, sofern sie einmal entstanden sind, in eine friedliche, reformerische Richtung transformiert werden?

## Europas Interessen, Europas Verantwortung

Interesse am Erfolg des Trialogs hat in erster Linie Europa, damit Zentralasien nicht doch noch zum "eurasischen Balkan"<sup>13</sup> wird, wie Zbigniew Brzezinski prognostizierte, als er über "Amerikas Strategie der Vorherrschaft" nachdachte. Das tat er vor fünf Jahren. Anfang 2002 ließ US-General Tommy Franks in Kirgisistan durchblicken, die USA würden auch ohne direkte Truppenpräsenz "in der Region aktiv bleiben, um ihre Aktionen gegen gewaltbereite Militante fortzusetzen."<sup>14</sup>

Im Umgang mit dem politischen Islam sollte Europa seine Lektionen mittlerweile gelernt haben. Bereits mehrfach wurde es in Konflikten, Bürgerkriegen und Schlichtungsprozessen mit der militanten Variante von politischem Islam konfrontiert. Erinnert sei an den immer noch brennenden Konflikt in Tschetschenien, den Bürgerkrieg in Tadschikistan von 1992-97 mit nahezu einhunderttausend Opfern<sup>15</sup>, die bewaffneten Auseinandersetzungen mit der Islamischen Bewegung Usbekistans 1999 und 2000 und die bevölkerungswirksame Agitation von *Hizb-ut-Tahrir* im Länderdreieck Usbekistan, Tadschikistan, Kirgisistan.

Obgleich Europa und die OSZE diese Erfahrungen machen mussten, stellen sie sich dem islamischen Faktor im euro-asiatischen Raum bisher unsicher, vor allem aber einseitig. Der bestimmende Kontext ist das Terrorismusproblem. Militär- und sicherheitspolitische Maßnahmen dominieren. Dieser Ansatz wurde nach dem 11. September verstärkt verfolgt. Alle zentralasiatischen Staaten wurden zur Mitwirkung in der Koalition gegen den internationalen Terrorismus eingeladen und sind, bis auf Turkmenistan, der Einladung gefolgt. Die USA und eine Reihe europäischer Staaten haben dort Streitkräfte stationiert. Die von Franks offenbarte Absicht der USA hebt die ursprünglich nach außen orientierte Stationierungsbegründung (gegen Afghanistan, Al Qaida, Taliban, Bin Laden) auf und meint: "Wir bleiben in Zentralasien und werden hier gegen radikale islamistische Bewegungen vorgehen". Die neue Stoßrichtung zielt in die Region selbst, erhält also eine zentralasiatisch-innenpolitische Dimension.

Die Verortung des internationalen Terrorismus bei radikalen islamistischen Bewegungen kommt den zentralasiatischen Koalitionären als Fingerzeig der NATO-Mitglieder im Ringen um die Niederhaltung islamischer Opposition in den eigenen Staaten mehr als gelegen. Sie passt zu den repressiven Methoden der Monopolisierung von Macht. Europa hat sich in das Boot der säkularen Regimes ziehen lassen. Ihr gemeinsames Vorgehen bestätigt selbst gemäßigte zentralasiatische Islamisten in ihrem schon vor dem 11. Sep-

<sup>13</sup> Zbigniew Brzezinski: Die einzige Weltmacht – Amerikas Strategie der Vorherrschaft, Frankfurt a.M. 2001, S. 184.

<sup>14</sup> RFE/RL, Vol. 6, No. 14, Part I, 23.01.02.

<sup>15</sup> Diese Zahl wird von informierten Tadschiken genannt. Offiziell wurden die Opfer noch immer nicht gezählt.

tember geäußerten Verdacht: Wenn es “hart auf hart kommt”, werden die Säkularisten gegen den Islam zusammenhalten.

Mit dem konzeptionellen und politischen Ansatz der Antiterrorismusstrategie begeht die westliche Welt einen kardinalen Fehler. Anstatt der Bedeutung des islamischen Faktors als permanenter Größe von gesellschaftspolitisch-strategischer Tragweite im und für den euroasiatischen Raum Rechnung zu tragen, verkürzt sie das Verhältnis zum politischen Islam auf die Ebene der gewaltsamen Bekämpfung einzelner islamistischer Gruppen (der “extremistische Rand“<sup>16</sup>). In diesem Fehler befangen, leistet die Strategie nicht das, worauf es ankommt: im Gegensatz zu dem bisher überwiegenden destruktiven, einen konstruktiven Ansatz zu erarbeiten und die Fragen anders zu stellen. Kann der islamische Faktor in unserer gemeinsamen Region aus seiner traditionellen Negativfixierung auf ein Terrorismusstigma herausgeführt und in ein Element kooperativer Sicherheits- und Stabilitätsstrategien der OSZE verwandelt werden? Kann er nach innen und außen in eine konstruktive Rolle eingebunden werden? Können muslimische Bevölkerung, islamische Aktivisten und westliche Politiker einen gemeinsamen politischen Grundkonsens entwickeln, der auf dem Gedanken der Koexistenz und Zusammenarbeit, kluger Adaption moderner Prinzipien sowie den Normen und Werten der OSZE beruht? Und wenn ja, nach welchen Gesichtspunkten wäre ein solcher Konsens zu gestalten? Für Akhbar Turadschonsoda, den gemäßigten Islamisten und ersten stellvertretenden Ministerpräsidenten Tadschikistans, gehört nicht die Frage, wie Extremismus vernichtet, sondern wie dem Aufkommen extremistischer Ansichten vorgebeugt werden kann, in das Zentrum der Erörterung.<sup>17</sup>

### **Die OSZE und der Weg aus der Sackgasse**

Die Zeit ist reif, die politische Sackgasse im Verhältnis zum “islamischen Faktor” wenigstens im eigenen euro-asiatischen Raum zu verlassen. Weder die Versicherung, der Kampf gegen den Terrorismus richte sich nicht gegen den Islam oder die Muslime, noch die außenpolitische Orientierung, die sich mit dem Motto “Dialog und Isolierung – der Umgang mit dem islamistischen Extremismus“<sup>18</sup> charakterisieren lässt, bringen schon die Tiefenschärfe in die Debatte, die der Gegenstand erfordert. An günstigen Voraussetzungen für positive Veränderungen fehlt es nicht. Die säkulare Regierungsweise erfreut sich in der Region noch immer beträchtlicher gesellschaftlicher Akzeptanz, die islamischen Teileliten befinden sich noch in einer frühen Phase ihrer politischen Formierung, wie auch der Islam insgesamt noch in einem frühen Stadium der Politisierung – und damit auch den Möglichkeiten, politisch missbraucht zu werden – ist. Unter der Jugend sind Kenntnisse des Korans, der Scharia sowie die Bindungen an islamistische Bewegungen und Organisationen noch relativ niedrig.

Aus Tadschikistan liegt das ermutigende Beispiel einer Kompromissfindung zwischen Säkularisten und Islamisten vor. Vorausgegangen war der fünfjährige blutige Bürgerkrieg,

<sup>16</sup> Frank Herterich: Komplexe Faktoren der Instabilität in der Region Zentralasien, in: Effektive Krisenprävention, a.a.O., S. 21.

<sup>17</sup> Vortrag von Hodscha Akhbar Turadschonsoda auf einem Symposium des Marshall European Center of Security Studies: Enhancing the Security of States in a Multipolar World: Focus on Extremism, September 2000 (beim Verfasser, eigene Übersetzung).

<sup>18</sup> Herterich, a.a.O.

in dem der islamische Kern der Vereinigten Tadschikischen Opposition (VTO) mit einer sechstausend Mujaheddin starken Armee von Afghanistan aus gegen die säkulare Regierung kämpfte. Erst nach einer hohen Zahl von Opfern haben beide Konfliktseiten die Überzeugung gewonnen, dass sie auf dem Schlachtfeld keinen dauerhaften Sieg davontragen können. Dies führte zur Beendigung der Kampfhandlungen und zum Übergang von der bewaffneten Konfrontation in die Suche nach einem *modus vivendi* durch Gespräch und Verhandlung. Den formalen Rahmen bildete die zwischen 1997 und 2000 tagende Kommission für Nationale Aussöhnung. Die herrschende säkulare Elite fand sich zu Verfassungsänderungen und zu einer Machtteilung bereit. Sie legalisierte religiöse Parteien und ließ Angehörige der einstigen VTO an der politischen Verantwortung partizipieren. Im Gegenzug verzichteten die PIWT und andere islamische Kräfte darauf, den säkularen Charakter des Staates infrage zu stellen.

In Tadschikistan ist deutlich geworden, dass die Radikalisierung des politischen Islam mit Provokationen islamischer Eliten durch säkulare Entscheidungsträger beginnt. Bleibt ihnen die Teilhabe an politischer und gesellschaftlicher Macht verwehrt, spitzt sich die Auseinandersetzung auf die Alternative eines entweder säkularen oder islamischen Staates zu. Der tadschikische Kompromiss zeigt aber auch, dass die konfliktauslösenden Differenzen überbrückbar sind. Es entstand die noch junge Tradition eines streithaften säkular-islamischen Dialogs, der nach Kompromissen bei der Gestaltung des politischen Systems sucht, mit denen sich beide Seiten arrangieren können. Ein Flügel gemäßigter Islamisten hat sich gebildet, die aus eigener Einsicht ihre radikalen Positionen reformierten. Heute diskutieren mit beiden tadschikischen Seiten deutsche Partner, wie das Konzept der Koexistenz der Kulturen und Zivilisationen im OSZE-Raum umgesetzt werden kann.

Diese Ansätze sollten genutzt werden, um die wechselseitige Negativfixierung von Islam und Säkularismus, Islam und Westen mit ihren nachteiligen interkulturellen und politischen Auswirkungen auf den gemeinsamen OSZE-Raum gar nicht erst zuzulassen oder wenigstens zu begrenzen. Dafür kommt es darauf an, das traditionelle Wahrnehmungsmuster des politischen Islams hinter sich zu lassen und ihn aus seiner Stigmatisierung als problematischen Konflikträger herauszuführen. Auch eine auf den islamischen Faktor gerichtete präventive Diplomatie könnte sofort in Angriff genommen werden, die einerseits Konfliktstoff in der Region entschärft (z.B. den Zusammenbruch der Bildungssysteme stoppt) und sich andererseits um jene Eliten kümmert, die sich des Islams als Ressource bemächtigen.

Zum Verfahrensträger des erwähnten Dialogs sollte die OSZE werden. Dafür bringt sie die günstigsten Voraussetzungen mit. Sie ist die einzige gesamteuropäische und zugleich euro-asiatische Organisation, und sie ist das gemeinsame Kind des Westens und des Ostens. Sie verfügt über eine einzigartige Ursprungsphilosophie, die aus dem Bestreben erwuchs, Antagonismen auszugleichen und in einem Regelwerk von Koexistenz und Kooperation zu entschärfen. Auf diese Philosophie sollte sich die OSZE besinnen. Im Falle ihrer eurasischen Dimension würde das bedeuten, die Rolle eines politischen Maklers zu übernehmen, um so zu helfen, Widersprüche zwischen Islamisten und Säkularisten zu überbrücken. Ein Zusammenwirken der beiden Kräftegruppierungen bei der friedlichen Formung von Staatlichkeit wäre, selbst wenn es kontrovers verläuft, von exemplarischer Bedeutung. Es würde ein Beispiel dafür liefern, dass Koexistenz der Kulturen

an jener Bruchstelle der Zivilisationen, welche die euro-asiatische Region der OSZE darstellt, inner- und zwischenstaatlich praktisch gestaltbar ist.

Allerdings müsste sich die OSZE einigen neuen Herausforderungen stellen. Erfolgreiche Steuerung hängt weitgehend davon ab, ob es gelingt, die beteiligten regionalen Akteure davon zu überzeugen, sich gegenseitig soweit zu respektieren, dass sie bei den erwartbar konflikthaftern Prozessen nicht gewaltsam gegeneinander vorgehen. Die Art des Umgangs wiederum wird davon geprägt werden, welche Antworten die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten auf praktische Fragen finden, die der politische Alltag schon heute aufwirft. Sie betreffen ihr Demokratie-, Rechtsstaatlichkeits- und Menschenrechtsprogramm. Es gilt Lösungen zu finden für Streitfragen wie die Zulassung islamischer Vereinigungen und Parteien in den zentralasiatischen Staaten, ihre Mitwirkung im politischen System, im Staatsapparat und, im breiteren Sinne, bei der Formung gemeinsamer nationaler Staatlichkeit. Aus dem säkularen-islamistischen Kompromissprozess in Tadschikistan liegen dazu Erfahrungen vor. Sie müssen in die Debatte getragen werden, auch wenn das nicht allen Säkularen in das Konzept passt.

Schließlich geht es um die interkulturelle Dimension multinationaler Politik in der OSZE. Auch in dieser Hinsicht stellen sich neue Fragen. Wieweit ist das gültige Paradigma der OSZE als einer westlichen Wertegemeinschaft betroffen, wenn OSZE-Politik unter den Bedingungen der Existenz von Inseln nicht-christlicher Kultur in Teilen des gemeinsamen euro-asiatischen Raumes keine sozio-kulturelle Akzeptanz mehr finden sollte? Diese Gefahr wird wachsen, wenn die kooperative Grundphilosophie der OSZE weiter verengt werden sollte zu der Überzeugung, dass nicht nur in EU und NATO, sondern auch in der OSZE nach der Pfeife des Westens zu tanzen ist. Die OSZE muss als euro-asiatische Organisation vielmehr Wert darauf legen, dass ihre multilateralen Steuerungsinstrumente von allen Mitgliedern, darunter ihren nicht-christlichen, nicht als Fremdherrschaft, sondern als kollektive Selbstbestimmung<sup>19</sup> verstanden werden. Voraussetzung dafür ist die nationale Akzeptanz ihrer Politik, auch bei islamischen Politikern.

### **Das Defizit der Anti-Terrorismusstrategie überwinden**

Im Ergebnis der Militäraktionen in Afghanistan gilt die IBU als geschwächt. Ihre überlebenden Mitglieder sind in den Untergrund gegangen. Dort wirkt auch *Hizb-ut-Tahrir*. Auch im Süden Kasachstans sind islamistische Aktivisten zugange.

*Hizb-ut-Tahrir* agitiert die Konfrontation zwischen den Muslimen und den säkularen Regimes herbei. Letzteren wird "wirtschaftliche, politische und soziale Tyrannei" vorgeworfen, sie werden als "die Feinde des Glaubens" gebrandmarkt.<sup>20</sup> Aus sozialer Unzufriedenheit, kultureller Identitätssuche und religiöser Besinnung entsteht die gesellschaftliche Atmosphäre, die dem radikalen Islamismus Auftrieb gibt. Die ICG warnt auch nach der Afghanistanaktion: "Solange die strukturellen Ursachen nicht angepackt werden, welche diese Bewegungen hervorbringen, bleibt die Absicht einer Vielzahl radikaler islamisti-

<sup>19</sup> Fritz W. Scharpf: Demokratie in der transnationalen Politik, in: Ulrich Beck, Hg.: Politik der Globalisierung, Frankfurt am Main 1998, S. 232.

<sup>20</sup> Flugblatt von Hizb-ut-Tahrir aus dem Jahre 2001 (beim Verfasser).

scher Bewegungen, die bestehende Ordnung zu zerstören, für Zentralasien eine Herausforderung.“<sup>21</sup>

Es ist an den USA, über ihr Verhältnis zur islamischen Welt so oder anders zu entscheiden. Europa hingegen kann sich eine tiefe Krise im Verhältnis zu seinem nicht-christlichen Orient und euro-asiatischen Islam nicht erlauben. Hierin liegt der grundsätzliche Unterschied in der Situation Europas zu der der USA. Europa sollte sich aus dem ernststen Defizit der Anti-Terrorismusstrategie herausarbeiten, das darin besteht, dass nicht einmal der Versuch unternommen wird, einen konstruktiven Umgang mit dem islamischen Faktor zu entwickeln.

In der Bundesrepublik scheint man dieses Defizit zu ahnen. Über den Umgang mit dem islamischen Faktor im euro-asiatischen Raum wird zunehmend differenzierter nachgedacht. Ein konzeptioneller Durchbruch steht jedoch noch aus. Es gilt zu erkennen, dass die gesellschaftspolitischen Subjekte Islam, muslimische Würdenträger, islamische Politiker und mit ihnen verbundene Bevölkerungsschichten kein taktisches Phänomen oder nur Manövriermasse in einem gegebenen (aber veränderbaren!) Kräfteverhältnis, sondern organische Bestandteile des gesellschaftlichen Mechanismus und seiner Grundlagen sind. Es hieße politisch und historisch zu kurz zu greifen, würden sie auf Religion und Religionsfreiheit verkürzt.

Diese Subjekte sind zu ihrer Verwirklichung nach innen und außen nicht darauf angewiesen, dass man ihnen einen Platz in der Gesellschaft zuweist. Sie haben diesen Platz bereits. Politisch zu bewerkstelligen ist nicht ihre Integration in die Region. Sie sind dort schon integriert. Politisch zu leisten ist die Integration des islamischen Faktors in die Formierungsprozesse nationaler Staatlichkeit durch die säkularistisch dominierten politischen Systeme, die dessen Repräsentanten gleiche Rechte vorenthalten. Praktisch heißt das, politisch anzuerkennen, dass der Islam, neben dem Säkularismus, ein Bestandteil kultureller Identität ist und als solcher weder aus den Staats- noch aus den Nationsbildungsprozessen ausgeschlossen werden kann und darf.

Bündig gesagt: Besser, Europa reicht "seinen" Islamisten die Hand, als dass es sie in die Hände außereuropäischer, extremistischer islamischer Konsortien fallen lässt. Der radikale Islamismus könnte sich sonst auf Dauer als Unsicherheitsfaktor im euro-asiatischen Raum etablieren. Eisberge schwimmen!

**Arne C. Seifert**

---

<sup>21</sup> ICG, a.a.O., S. 14.

## **2.5. Ein Tabu fällt – Die deutsche Außenpolitik entdeckt ihren militärischen Arm**

Nichts wird nach dem 11. September noch so sein wie zuvor? Je größer der zeitliche Abstand, umso klarer die Einsicht: An den strukturellen Determinanten internationaler Politik hat sich kaum etwas verändert. Ein fragmentiertes Staatensystem, machtlose internationale Organisationen, die Herrschaft "nationaler" Interessendefinitionen, ein schwach entwickelter universeller Normenkonsens setzen den Rahmen politischen Handelns heute wie damals. Auch an Kenntnis realer Bedrohungen und Risiken bestand vor den Anschlägen von New York und Washington kein Mangel. Dazu gehörte das Wissen um die Verwundbarkeit moderner Industriegesellschaften und ihrer Metropolen durch militärische oder terroristische Gewalt. Und doch macht es einen Unterschied, ob die abstrakte Gefahr lediglich bekannt ist oder ob sie als unvermittelt hereinbrechende Katastrophe selbst erlebt und erlitten wird.

Dreitausend Tote unter den Trümmern der Zwillingstürme in Manhattan, das sind zehntausend nahe und nächste Angehörige, das sind hunderttausend Freunde, Nachbarn, Kollegen mit persönlichen Erinnerungen an die Opfer. In welchem Gemeinwesen würde ein Schockereignis dieser Dimension keine tiefen Spuren zeichnen? Wo würde es das politische System nicht einem immensen Erwartungsdruck aussetzen? Den Wunsch zu begreifen, Schmerz, Trauer, Wut und Zorn, wie sie Menschen individuell empfinden, auch in die kollektive Reaktion des Staates einfließen zu sehen, fällt nicht schwer. Trotzdem verbieten sich diese Motive als Richtschnur verantwortlichen Regierungshandelns. Schon ihrer dauerhaften Erfolgsfähigkeit wegen muss antiterroristische Politik anderen Kriterien standhalten: Zulässigkeit, Angemessenheit, Wirksamkeit. Das gilt für das unmittelbar betroffene Land, das gilt mehr noch für seine Partner und Verbündeten in vergleichbar exponierter Lage.

### **Vorentscheidung im Parlament**

In Deutschland stand am Anfang der Suche nach einer politisch adäquaten Antwort das Kanzlerwort von der uneingeschränkten Solidarität mit den Vereinigten Staaten. Es war die spontan über den Atlantik gesandte Botschaft der Verbundenheit mit der amerikanischen Bevölkerung im Angesicht der Schreckensbilder. Zu Abenteuern sei die Bundesrepublik gleichwohl nicht bereit, lautete wenig später der abschwächende Nachsatz. Er schien außen- wie innenpolitisch geboten, um allzu ausufernde Mutmaßungen über die Rolle Berlins in einer internationalen Allianz gegen den Terrorismus vorsorglich wieder einzufangen.

Beide Positionsbestimmungen sind auslegungsfähig. Wo die Solidarität endet und wann das Abenteuer beginnt, versteht sich nicht von selbst. Die Grenze hätte schärfer markiert werden können. Für einen kurzen Augenblick bestand die Chance der Wahl zwischen unterschiedlichen Richtungsentscheidungen. Die weichenstellende Festlegung traf der Bundestag schon am 19. September 2001, als die Koalitionsfraktionen dem Drängen von CDU und FDP folgten, die Solidaritätsbekundung der Bundesregierung als ein ausdrücklich auch militärisch gemeintes Beistandsangebot zu qualifizieren. Über die Einzelheiten sollte befunden werden, sobald die amerikanischen Unterstützungswünsche konkretisiert

seien. Damit war ausgedrückt, wem aus deutscher Sicht der Vortritt bei der Strategie- und Mittelwahl zukomme. Die in der Parlamentsentschließung gleichfalls hervorgehobene Präferenz für ein international abgestimmtes und besonnenes Vorgehen klang dagegen eher nach einer Bitte als nach einer Bedingung.

Zwei Monate später, am 16. November, beschloss der Bundestag mit 336 gegen 326 Stimmen die Teilnahme der Bundeswehr an den amerikanisch geführten Militäroperationen unter dem Sammelnamen *Enduring Freedom*. Für die Dauer von zwölf Monaten ist der Verteidigungsminister befugt, Kampf- und Unterstützungseinsätze deutscher Soldaten zu befehlen. Das dafür vorgesehene Truppenaufgebot umfasst ABC-Abwehrkräfte, Sanitätskräfte, Spezialkräfte, Lufttransportkräfte, Seestreitkräfte einschließlich Seeluftstreitkräfte und Unterstützungskräfte im Gesamtumfang von maximal 3.900 Dienstleistenden. Als Einsatzraum werden außer dem Geltungsbereich des Nordatlantikvertrages drei *out of area*-Gebiete ausgewiesen: die Arabische Halbinsel, Zentralasien, Nordostafrika sowie die angrenzenden Seegebiete.

In der Beschlussvorlage der Bundesregierung findet sich auch eine der seltenen Umschreibungen des Auftrags von *Enduring Freedom* – ob aus amerikanischer oder deutscher Feder stammend, steht dahin. Danach verfolgt die Operation das Ziel, „Führungs- und Ausbildungseinrichtungen von Terroristen auszuschalten, Terroristen zu bekämpfen, gefangen zu nehmen und vor Gericht zu stellen sowie Dritte dauerhaft von der Unterstützung terroristischer Aktivitäten abzuhalten“. Von der letzten Aufgabe abgesehen, die einer sowohl sachlichen als auch räumlichen Ausdehnung möglicher Kampfmaßnahmen Tür und Tor öffnet, ist die Definition relativ präzise, vorausgesetzt, es herrscht Einvernehmen darüber, was ein Terrorist ist. Um die Kritiker in beiden Regierungsfractionen einzubinden und eine eigene Koalitionsmehrheit sicherzustellen, hatte der Bundeskanzler die Abstimmung mit der Vertrauensfrage verknüpft; andernfalls wäre die parlamentarische Zustimmung sehr viel größer ausgefallen.

Was genau war den Abgeordneten bekannt, als sie den weitreichenden Beschluss fassten? Sie hatten ein klares Bild von Art und Zusammensetzung der Kräfte, die den Beitrag der Bundeswehr bilden. Ebenso kannten sie die zahlenmäßige Stärke der einzelnen Teilkontingente. Aber nichts war ihnen mitgeteilt worden über Ort und Zeit denkbarer Einsätze, nichts über die Einsatzziele, nichts über den oder die zu bekämpfenden Gegner. Darüber dürfe nicht öffentlich spekuliert werden, bekamen sie zu hören. Nichts also wurde verlautbart, was ein Urteil über die substantiell politische Frage der Tauglichkeit militärischer Maßnahmen innerhalb eines strategischen Gesamtkonzepts zum Kampf gegen den Terrorismus erst ermöglicht. Worüber aber sonst, wenn nicht über das Zweck-Mittel-Verhältnis, soll der Bundestag befinden, ehe er Auslandseinsätze der Bundeswehr gutheißt? Die Sicherheit der Soldaten erfordere die Geheimhaltung, so lautete die Standardbegründung. Das ist ein Scheinargument. Die Verlegung von Großgerät z.B. lässt sich höchstens solange verbergen, bis es am Bestimmungsort eintrifft. Und vor einer konkreten Kommandoaktion Schauplatz und Zeitpunkt zu nennen, hat nie jemand verlangt.

Ohne Kenntnis davon, wo, wann, wie und gegen wen militärisch vorgegangen werden soll, war das Votum des Bundestages gar keine Einsatzentscheidung, sondern allenfalls ein Bereitstellungsbeschluss. Die Bundesregierung selbst hat ihren Antrag wiederholt so bezeichnet. Das deutsche Verfassungsrecht aber bestimmt etwas anderes. „Das Grundgesetz verpflichtet die Bundesregierung“, so das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil

vom Juli 1994, "für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte die – grundsätzlich vorherige – konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages einzuholen." Vom Einsatz ist die Rede, nicht von Bereitstellungs-, Vorrats- oder Blankoermächtigungen. Ein spitzfindiger Einwand? Im Gegenteil, er trifft den Nerv dessen, was der so genannte Parlamentsvorbehalt bezweckt. Das Gericht wollte verhindern, dass über die Bundeswehr in der Anonymität der Exekutive verfügt wird wie z.B. 1991 an der Schwelle zum Golfkrieg, als das Bundeskabinett im Umlaufverfahren und ohne Beratung eine Jagdbomberstaffel in das Krisengebiet entsandte. Auch dass 1999 die deutsche Beteiligung am Kosovokrieg auf einem Vorratsbeschluss beruhte, macht die Sache nicht besser. Damals haben die fünf Monate zwischen Parlamentsentscheid und Einsatzbefehl der demokratischen Legitimation des Waffengebrauchs zusätzlich Abbruch getan.

### **Kriegsschauplatz Zentralasien**

Vom Einsatz der Bundeswehr im Afghanistan-Krieg erfuhr die deutsche Öffentlichkeit durch eine Informationspanne. Während der Bodenoffensive "Anaconda" gegen neu formierte Einheiten der schon geschlagen geglaubten Taliban in der ostafghanischen Provinz Paktia Anfang März 2002 wurde aus amerikanischer Quelle berichtet, dass in den eigenen Reihen auch Soldaten verbündeter Streitkräfte kämpften, darunter deutsche. Das Berliner Verteidigungsministerium bedauerte die Bekanntgabe; für eine eigene Stellungnahme zu Vorgängen außerhalb deutscher operativer Zuständigkeit sehe es keinen Anlass. Über Kampfaufträge des Kommandos Spezialkräfte der Bundeswehr (KSK) – im Bereitstellungsbeschluss des Bundestages ist es mit rund 100 Soldaten veranschlagt – waren bis dahin auch die verteidigungspolitischen Obleute der Parteien nicht unterrichtet. Die USA setzen einige tausend Mann Bodentruppen ein, um die Reste von Taliban und Al Qaida in ihren ehemaligen Hochburgen im Süden und Osten des Landes aufzureiben. Im Vergleich dazu wirkt das deutsche KSK-Kontingent wie ein nur symbolisches Aufgebot. Aber es macht die Bundesrepublik zur Kriegspartei in Afghanistan und damit die Frage unausweichlich, um welche Art Krieg es sich handelt.

Ein unbeschriebenes Blatt im Zusammenhang mit dem Terrorismusproblem war Afghanistan auch vor dem 11. September nicht. Vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zweimal, im Oktober 1999 und Dezember 2000, der direkten Förderung terroristischer Aktivitäten beschuldigt, schlug es alle internationalen Mahnungen in den Wind. Es kam der Aufforderung, die Ausbildungslager für ausländische Kämpfer zu schließen, nicht nach, gewährte der terroristischer Handlungen verdächtigten Organisation Al Qaida weiterhin Unterschlupf und lieferte deren Anführer Usama Bin Laden, der in den Vereinigten Staaten unter Anklage steht, nicht aus. Sanktionen, vom Reiseverbot für Vertreter des herrschenden Regimes bis zu einem umfassenden Waffenembargo, blieben wirkungslos. Die Vereinten Nationen zeigten sich außerstande, den Taliban-Staat zu disziplinieren, selbst als er den wohlwollenden Rückhalt des stärksten UN-Mitgliedes, der USA, nicht länger genoss. Die Reaktion des Sicherheitsrats auf die September-Anschläge lässt sich als Kehrseite dieses Unvermögens begreifen. Anstatt die gebotenen Maßnahmen zur Abwendung der konstatierten Friedens- und Sicherheitsbedrohung kraft eigener Kompetenz zu bestimmen, zu ergreifen und damit unter Kontrolle zu halten, zog er sich mit einer unklaren Geste aus der Verantwortung: Das Opfer möge sich selbst helfen.

Einmal aus der Hand gegeben, kann die internationale Gemeinschaft das Heft des Handelns nicht mehr zurückholen. Falls der Sicherheitsrat mit seinen Voten vom 12. und 28. September die Anwendung von Waffengewalt billigen wollte, entscheidet über Ziel, Ausmaß und Dauer des Krieges nun der Anwender allein. Schon dieser Umstand muss zu denken geben. Die Bedenken zu konkretisieren, erschwert jedoch ein eklatanter Mangel an Informationen – angefangen mit dem Aufklärungsstand über die Massenverbrechen von New York und Washington. Von den 19 identifizierten Selbstmordtätern stammten 15 aus Saudi-Arabien, aber keiner aus Afghanistan. Sollte über die Organisatoren, Sponsoren und Befehlsgeber noch immer nicht viel mehr bekannt sein als vor über sechs Monaten? Der Einfluss der Verbündeten auf die militärischen Operationen, die sie ausführen, liegt ebenfalls im Dunkeln. Kennen die Alliierten überhaupt die bisherigen Ergebnisse des Afghanistan-Krieges? Können sie sich ein Bild machen über Erfolg oder Misserfolg der Bombardierungen? In welche weiteren Schritte sind sie eingeplant? Darüber wissen die Bevölkerungen der Unterstützerländer nichts, schlimmer noch: Sie wissen nicht einmal, ob ihre Regierungen etwas wissen.

Ein Nebelschleier breitet sich auch über die unmittelbaren Kriegsfolgen. Der Umfang der Schäden und die Zahl der Opfer sind nicht erfasst. Das Gros der Luftangriffe sei mit Präzisionswaffen geführt worden, versichern die kommandierenden Generäle. Aber auch *cluster-* und *cutter-*Bomben mit ihrer verheerenden Flächenwirkung kamen zum Einsatz. Wann selbst zielgenaue Angriffe aufhören, verhältnismäßig zu sein, mag ein Beispiel illustrieren: An fünf Tagen im November 2001 bombardierten Kampfflugzeuge fünf verschiedene Gebäudekomplexe in Kabul, Gardez und Khost, um einen dort gesichteten Funktionär der Taliban auszuschalten. Jedes Mal entkam der Gesuchte, aber mehr als vierzig Zivilisten wurden getötet. Anderen Akteuren in anderen Weltgegenden kommt die robuste Mittelwahl zur Legitimation eigener Praktiken und Ambitionen gelegen: Russland im Kaukasus, Indien in Kaschmir, China in Xinjiang, Israel in den besetzten Palästinensergebieten. Terroristenjagd als Politikersatz – auch darin besteht eine prospektive Langzeitfolge der afghanischen Intervention.

Die Unverzichtbarkeit des Rückgriffs auf militärische Mittel zur Terrorabwehr bildet das zentrale Argument in den Erklärungen der Bundesregierung über die deutsche Mitwirkung an *Enduring Freedom*. Unterstützend werden die Resolutionen 1368 und 1373 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen angeführt. Durch sie sei das Recht der Vereinigten Staaten auf Selbstverteidigung ausgelöst bzw. autorisiert worden. Tatsächlich hat das höchste Entscheidungsgremium der Weltorganisation am Tag nach den Anschlägen eine einzige operative Forderung erhoben: die Täter vor Gericht zu stellen und ihre Hintermänner zur Verantwortung zu ziehen. Und wie wäre das zu bewerkstelligen, müssen sich diejenigen fragen lassen, die der militärischen Antwort misstrauen?

Schon einmal, im Februar 1993, war das *World Trade Center* Ziel eines terroristischen Angriffs radikaler Islamisten. Dass damals nur sechs und nicht dreitausend Menschen ums Leben kamen, verkleinert die Diabolik des Attentats in keiner Weise. Im Zuge zäher internationaler Ermittlungs- und Fahndungsarbeit wurden alle fünf Täter gefasst – drei noch in New York, einer in Ägypten und schließlich – wenngleich erst zwei Jahre später – gemeinsam durch pakistanische Polizisten und amerikanische Agenten auch der Kopf der Bande in Islamabad. Sie verbüßen ihre lebenslangen Freiheitsstrafen in Haftanstalten

der USA. Ein unauffälliger, da ziviler Vorläufer der Allianz gegen den Terror hatte sich bewährt.

## **Zur Enttabuisierung des Militärischen**

Ein mitsprachebefugtes Parlament, eine halsstarrige Koalition, eine verunsicherte Öffentlichkeit, all dies sind lästige Fesseln für eine Regierung, die zu den Großen gehören und in kritischen Weltlagen Entschlusskraft und Handlungsstärke beweisen möchte. Wer ein Schwerverbrechen als Kriegserklärung proklamiert und uneingeschränkte Solidarität verspricht, wird an seine Worte erinnert werden. Der 7. Oktober 2001 war der erste Kriegstag in Afghanistan. Um dieses Datum herum dürfte den Partnern Washingtons bedeutet worden sein, welchen Solidaritätsbeitrag man von ihnen erwartete. In der Bundesrepublik war das innenpolitische Kräftefeld auf die anstehende Entscheidung einzustimmen. Gerhard Schröder nutzte dafür die Foren der Regierungserklärung (11. Oktober) und des gezielten Presseinterviews (18. Oktober, mit der Wochenzeitung "Die Zeit"). Beide Male ging es ihm darum, den präzedenzlosen Bundeswehreinsatz in einen neu justierten Bezugsrahmen deutscher Außenpolitik einzupassen. "Enttabuisierung des Militärischen" lautete die Schlüsselbotschaft.

Unwiederbringlich vorbei, so der Bundeskanzler, sei die Etappe der Nachkriegsgeschichte, wo Deutschland sich bei internationalen Sicherheitsbemühungen auf sekundäre Hilfen, auf infrastrukturelle Unterstützung und finanzielle Leistungen beschränken konnte. Aktive Solidarität verpflichte zur Teilnahme auch an militärischen Operationen. Jedes unmittelbare Risiko zu vermeiden, dürfe nicht die Leitlinie deutscher Sicherheitspolitik sein. Dafür sprächen neben historischen und aktuellen Gründen auch solche, die mit der Positionierung Deutschlands in der Zukunft zu tun haben. "Es geht ja nicht darum, dem Militärischen einen unverdienten Raum zu geben, sondern diesen Aspekt der Außenpolitik nicht zu tabuisieren, was lange gemacht wurde."

Welche neue Maxime wird hier verkündet, welche alte revidiert? Alles andere als neu ist das Vokabular, das der Kanzler bemüht. Die wiedererlangte Souveränität, die gewachsene politische Verantwortung, die nötige Anpassung an "normale" internationale Herausforderungen sind Formeln, die sich im zurückliegenden Jahrzehnt der Debatte um Auslandseinsätze der Bundeswehr hinlänglich verschlissen haben. Gemeinsam ist ihnen, dass sie keine in sich stimmigen Begründungen liefern, warum ausgerechnet auf militärischem Gebiet ein stärkeres deutsches Engagement geboten sei. Überdies entstammen die Formeln nicht dem Programmfundus der gegenwärtigen Koalitionsparteien. Zu den Erklärungen, mit denen Sozialdemokraten und Grüne vor vier Jahren den Wahlkampf bestritten und ihr Regierungsbündnis besiegelten, stehen sie in offenem Gegensatz.

Neu an den Einlassungen des Bundeskanzlers sind zwei Argumente für "ein weiterentwickeltes Verständnis deutscher Außenpolitik". Zum einen gilt die Zusage, "auch militärisch für Sicherheit zu sorgen", als "Bekenntnis zu Deutschlands Allianzen und Partnerschaften". Die Bereitschaft klingt an, konformes Verhalten gegebenenfalls wider bessere Einsicht zu üben. Zum anderen liege der aktive Solidaritätsbeweis im "nationalen Interesse Deutschlands". Was Schröder selbst als nationales Interesse umschreibt, hält jeder kritischen Nachfrage stand: die Sicherheit der Bevölkerung und ein Leben nach eigenen Vorstellungen. Sein Verteidigungsminister setzt den Akzent schon ganz anders. In der

parlamentarischen Aussprache über die besagte Regierungserklärung zur Afghanistan-Intervention besteht Scharping auf einem "umfassenden" Begriff der Sicherheit: "Wir wissen doch alle, dass zum Beispiel die weltwirtschaftliche Stabilität und die weltwirtschaftliche Sicherheit von dieser Region stark beeinflusst werden können, von jener Region, in der 70 Prozent der Erdölreserven des Globus und 40 Prozent der Erdgasreserven des Globus liegen."

Normalität kommt von Norm. Die Außenpolitik der Bundesrepublik hat ihr normatives Fundament im Grundgesetz und darüber hinaus im Normenkonsens des internationalen Rechts, wie es sich z.B. niederschlägt in der Charta der Vereinten Nationen, aber auch im Nordatlantikvertrag. Alle drei verbieten die Anwendung militärischer Gewalt, außer in eng definierten Ausnahmefällen. Enttabuisierung des Militärischen, zumal unter Berufung auf nationale Interessen, kann nur bedeuten, das Verhältnis von Regel und Ausnahme umzukehren. Für einen Vorgang dieser Schwere steht das alarmistische Etikett des Tabubruchs zu Recht. Intervention würde zum Alltagsgeschäft der Bundeswehr und Krieg wieder zum Mittel der Politik.

### **Kriegsschauplatz Mittelost?**

Der Testfall der reformulierten Außenpolitik-Doktrin bahnt sich im Mittleren Osten an. Schon ehe der Bundestag mit der Bereitstellungsfrage befasst wurde, war Fachleuten aufgefallen, dass die Zusammensetzung des deutschen Militärkontingents auf eine andere als die afghanische Konfliktregion hindeutet. Ein Flottengeschwader mit Fregatten und Schnellbooten eignet sich nicht zum Einsatz gegen ein Land ohne Küste; der Verband patrouilliert heute im Arabischen Meer. Sanitäts- und ABC-Abwehrkräfte stellen auf ein Szenario ab, wo mit größeren als nur punktuellen Kampfhandlungen am Boden gerechnet und die Verwendung chemischer oder bakteriologischer Waffen befürchtet wird. Eine verstärkte ABC-Abwehrkompanie der Bundeswehr hat im Februar 2002 eine Katastrophenschutzübung in Kuwait absolviert. Ihre Ausrüstung, rund 70 Fahrzeuge, darunter "Fuchs"-Spürpanzer, und ein Kernkommando von 50 Soldaten sind in dem Golfstaat verblieben.

Spätestens die Kongressbotschaft Präsident Bushs vom 29. Januar zur Lage der Nation rückte den Irak in das Fadenkreuz Washingtons. Die Fülle übereinstimmender Erklärungen aus der ersten Reihe der Administration schuf Gewissheit, dass der "Regimewechsel" in Bagdad, die gewaltsame Entmachtung Saddam Husseins, nicht länger eine erwogene Option, sondern ein feststehender Vorsatz ist. Diplomatische Sondierungen und logistische Vorbereitungen sind angelaufen. Wie steht dazu die Regierung in Berlin? Mitte März hat sie sich festgelegt: Die Bundesrepublik werde an einem amerikanischen Alleingang nicht teilnehmen, sich aber ebenso wenig aus der Krisenregion zurückziehen. Im Kriegsfall kämen die Spürpanzer zum Einsatz, wegen der sonst, so Schröder, "unabsehbaren Folgen für das deutsch-amerikanische Verhältnis". Beteiligung trotz Nichtbeteiligung – wiederum ist zu fragen, um welche Art Krieg es geht.

Vordergründig streiten Washington und Bagdad um die Kontrollkommission, die nach dem Golfkrieg 1991 durch die Vereinten Nationen eingesetzt worden war, um die dem Irak erteilten Entwaffnungsaufgaben vor Ort zu überwachen. Im Dezember 1998 eskalierte der Konflikt erneut zum Krieg. Vier Tage lang lag das Land unter Beschuss ame-

rikanischer und britischer Kampfbomber. Ihre Waffeninspektoren hatte die UNO noch rechtzeitig abgezogen. Bagdad ließ sie anschließend nicht wieder einreisen. Seitdem gibt es keine internationale Rüstungskontrollpräsenz mehr im Irak. Wenn die amerikanische von der irakischen Führung verlangt, die Inspektionsteams ihre Arbeit wieder aufnehmen zu lassen, so befindet sie sich im Recht. Zwar hatte die Kommission in den letzten Jahren ihrer Tätigkeit keine schwerwiegenden Verstöße des Irak gegen eingegangene Verpflichtungen mehr registriert, aber ebenso wenig hat sie die vollständige Erfüllung aller Auflagen förmlich festgestellt. Zudem gilt ihr Mandat unbefristet. Die Beendigung würde einen neuen Beschluss im UN-Sicherheitsrat voraussetzen, der nur zustande kommen kann, wenn auch die USA zustimmen.

Nach eigenen Angaben verfügt der Irak weder über Massenvernichtungswaffen noch plant er deren Herstellung. Gegenteilige Informationen aus neutraler Quelle liegen nicht vor. Die Auskünfte von Experten lauten heute sehr ähnlich wie 1998: Man habe zwar keinen Anhalt für derartige Aktivitäten, könne sie aber auch nicht ausschließen. Eingeständenermaßen hat das Land bis 1991 chemische Kampfstoffe besessen. Ingenieurwissen lässt sich nicht löschen. Zudem erfordert die Herstellung von C-Waffen keinen übermäßig hohen technischen Aufwand. Seit Jahren beziffert das amerikanische Verteidigungsministerium die Zahl der Staaten auf über 25, die Massenvernichtungswaffen samt zugehöriger Trägermittel entwickeln können. Ob tatsächlich einer oder mehrere von ihnen solche Vorhaben betreiben, könnten nur Vor-Ort-Überprüfungen nachweisen. Den gleichermaßen zwingenden Gegenbeweis zu liefern, wäre hingegen auch ein noch so engmaschiges Kontrollnetz außerstande. Folglich räumt im Fall des Iraks das Fehlen von Beweisen den Restverdacht nicht aus.

Länger als die amerikanische nimmt sich die irakische Beschwerdeliste aus. An der Spitze steht der Vorwurf willkürlicher wirtschaftlicher Diskriminierung. Gemeint ist das umfassende Handels- und Finanzembargo, dem das Land seit nunmehr zwölf Jahren unterliegt. Es wird für den Verfall der Wirtschaft und die wachsende Verelendung der Bevölkerung verantwortlich gemacht. Auch in den Augen westlicher Beobachter verliert die Behauptung irakischer Verstöße gegen Abrüstungspflichten zur Begründung der ökonomischen Abschnürung an Überzeugungskraft. Bagdad nutzt den Hebel der Inspektionsverweigerung, um das Thema der Sanktionen auf die politische Tagesordnung zu setzen. Wann und unter welchen Bedingungen ein Ende der internationalen Ächtung in Aussicht steht, würde auch jede andere irakische Regierung interessieren. Solange die Entscheidung jedoch allein von Washington abhängt, wird der Saddam Husseins Propaganda dienliche Eindruck aufrechterhalten: Ein Ende der Sanktionen steht überhaupt nicht in Aussicht, das Land bleibt stranguliert, gleichviel was es tut oder lässt.

Tatsächlich waren 1991 die Abrüstungsaufgaben an den Irak nicht auf Dauer als exklusive Vertragspflichten eines einzelnen Staates gedacht. Vielmehr sollten sie Schritte darstellen, um langfristig "eine ausgewogene und umfassende Kontrolle der Rüstungen in der Region" zu erreichen (UN-Resolution 687). Regionale Rüstungskontrolle fand jedoch im Mittleren Osten nie statt. Gerade die USA haben sie schon im Ansatz unterlaufen, indem sie ihre Militärpräsenz aus den Tagen des Golfkrieges beibehielten und ausbauten zu einem umfassenden Stützpunktsystem rund um die Arabische Halbinsel. Von dort aus attackieren sie periodisch den irakischen Kontrahenten. Die zu Routine gewordenen Luftangriffe auf militärische Einrichtungen bilden den gravierendsten Kritikpunkt Bagdads an

Washington. Allein 1999 trafen 1000 Raketen mehr als 300 Ziele im Irak. Keine rechtliche Legitimierung deckt das selbstherrliche Vorgehen, kein politischer Protest behindert es.

So wie Ariel Scharon das Überleben Jassir Arafats im Libanon-Krieg bedauert, beklagt das politische Washington, Saddam Hussein im Golfkrieg nicht beseitigt oder wenigstens zum Amtsverzicht gezwungen zu haben. Das Versäumte jetzt nachzuholen wäre eine späte Bestrafung, aber kein Beitrag zum "Krieg gegen den Terror". Im Irak sitzen die Islamisten bekanntlich nicht an den Hebeln der Macht, sondern im Gefängnis oder im Exil. Das Regime steht nicht in dem Ruf, fanatische Fundamentalisten zu hofieren. Die heimtückischen Anthrax-Anschläge in den Vereinigten Staaten vom vergangenen Herbst, die anfangs für antiirakische Verdächtigungen erhalten konnten, werden ihm nicht mehr zugeschrieben. Folglich fehlt es an Gründen, ein bewaffnetes Vorgehen gegen den widerwertigsten Ölstaat zur Terrorismus-Vorsorge zu stilisieren.

### **Wie weiter?**

Während Afghanistan schon wieder das Thema von gestern ist, zieht am Golf die nächste Kraftprobe herauf, an der sich der transatlantische Zusammenhalt bewähren soll. Zwischen Solidaritätsreflexen und Skrupeln hin- und hergerissen, reagiert Europa gewohnt vielstimmig und unentschieden. Der gemeinsame Nenner ist der kleinlaute Vorschlag, Saddam Hussein auf diplomatischem Weg die Wiederzulassung von Inspektoren abzurufen. Wer so argumentiert, gibt sich naiver als es die Umstände erlauben. Erstens besteht das Irak-Problem aus mehr als diesem einen Aspekt. Zweitens klingt die Versicherung Bagdads glaubhaft, über Waffenkontrollen allein nicht mehr zu verhandeln. Drittens wird sich der Mann im Weißen Haus, wenn er beschlossen hat, den Widersacher loszuwerden, mit weniger nicht zufrieden geben.

Europas Rolle hätte eine andere zu sein. Gefragt ist der Umriss eines politischen Konzepts, das mehr bietet als Stückwerkklösungen. Der Irak braucht eine Perspektive, aus dem langjährigen Paria-Status herauszukommen. Seine Nachbarn haben Anspruch auf Sicherheit, auch und gerade vor ihm. Erfordernisse der regionalen Stabilität, des politischen Interessenausgleichs und humanitärer Mindeststandards sind so miteinander zu verknüpfen, dass die Anreize zur Kooperation stärker wirken als konfrontative Impulse. Europas spezifische Erfahrungen auf dem Teilgebiet regionaler Rüstungskontrolle und Verifikation könnten in die Lösungssuche eingehen. Natürlich bleibt die Frage offen, wie erfolgversprechend ein veränderter Politikansatz im Mittleren Osten wäre, der noch nicht einmal entwickelt, geschweige denn getestet ist. Grundsätzliche Aufgeschlossenheit darf seitens der arabischen Länder erwartet werden. Skepsis ist hingegen am Platz, was die Einigungsfähigkeit des westlichen Lagers betrifft. Aber es geht zunächst auch gar nicht um den raschen Durchbruch in der Irakfrage, sondern darum, eine Haltung zu verdeutlichen und klarzustellen, wofür die Europäer stehen und wofür nicht.

Je mehr die Weltpolitik zu ihrer alten Agenda zurückkehrt, desto schärfer treten die Themen hervor, zu denen beiderseits des Atlantiks unterschiedliche bis gegensätzliche Standpunkte bestehen: Entwicklungshilfe, Klimaschutz, UN-Haushalt, Strafgerichtshof, Kinderrechtskonvention, Teststopp, Raketenabwehr, nuklearer Ersteinsatz, C-Waffen, Biowaffen, Kleinwaffen, Personenminen. Die Liste war schon vor dem 11. September

lang, sie ist danach nicht kürzer geworden. Jenseits sachlicher Differenzen illustriert sie die Kluft zwischen außenpolitischen Stilen, Methoden und Instrumenten, die sich mit Überzeugungsarbeit schwer überbrücken lassen wird. Denn es wäre ja nicht damit getan, einen Präsidenten und seine wichtigsten Helfer umzustimmen, wenn die Mehrheiten im Kongress und die Meinungen in der Bevölkerung bleiben wie sie sind. Deshalb ist an dem in Berlin beliebten Satz, souveräne amerikanische Entscheidungen habe man nicht zu kritisieren, solange wenig auszusetzen, wie er nicht als Aufruf gelesen wird, sich ihnen zu unterwerfen.

Die Bundesrepublik teilt mit ihren europäischen Partnern Ressourcen und Kompetenzen, an denen weltweit Mangel herrscht. Sie betreffen das Aufgabenspektrum ziviler Konfliktregulierung und Krisenprävention. Sich ihrem Ausbau zu verschreiben, verspricht größeren Nutzen als ein kostspieliger Rüstungswettbewerb mit der Bündnisvormacht um Fähigkeiten, die schon im Übermaß vorhanden sind. Selbst wenn das hohe Ziel, Europa möge mit einer Stimme sprechen und im Gleichklang handeln, auch künftig immer wieder verfehlt werden wird, sind die einzelnen Staaten nicht zur Untätigkeit verurteilt. Die Konferenz auf dem Petersberg abzuhalten, die afghanische Polizei aufzubauen und die Stammesversammlung in Kabul auszurichten sind Beispiele für Initiativen, die keiner multinationalen Einbettung bedurften.

Dass Waffenmacht auch zur Unterstützung nationaler Interessen oder zur Unterstützung der Interessen Verbündeter eingesetzt werden darf, ist eine Auffassung, deren Anhängerschaft wächst. Für eine Außenpolitik, die den Anspruch erhebt, Friedenspolitik zu sein, verbieten sich solche Erwägungen von selbst. Der amerikanische Präsident hat auf dem Höhepunkt der Nahostkrise den israelischen Ministerpräsidenten davor gewarnt, den Punkt zu überschreiten, wo Selbstverteidigung in ihr Gegenteil umschlägt. Die Mahnung ist auch an die eigene, die westliche Adresse zu richten. Zwischen Verteidigung und Angriff, zwischen Friedenssicherung im Auftrag der internationalen Rechtsgemeinschaft und eigenmächtiger Koalitionskriegführung verläuft eine klare Grenze. Das fahrlässige Gerede von der Enttabuisierung des Militärischen hilft sie zu verwischen.

**Reinhard Mutz**

## 2.6. Innere Sicherheit durch Einwanderungskontrolle?

Die Anschläge des 11. September ereigneten sich in einer Phase tiefgreifender Wandlungen in der europäischen Flüchtlingspolitik. Nach fast dreißig Jahren restriktiver Politik mit dem Zweck der Eingrenzung von Einwanderung haben viele Regierungen eingeräumt, dass zusätzliche Fachkräfte aus dem Ausland erforderlich sind, um Lücken auf dem Arbeitsmarkt zu schließen. Gleichwohl ist der Wandel hin zu einer liberaleren Politik umstritten. Nach wie vor herrscht in der öffentlichen Meinung Westeuropas Skepsis gegenüber der Notwendigkeit zusätzlicher Einwanderung, und man fürchtet die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Zuwanderung.

Es scheint, dass die terroristischen Anschläge und die seitdem gewachsene Besorgnis über die innere Sicherheit die Einstellungen gegenüber Einwanderung negativ beeinflusst haben. Demgegenüber ist festzuhalten: Zwischen Terrorismus und Einwanderung gibt es keine eindeutige Beziehung. Vielmehr haben die politischen Parteien die terroristischen Anschläge zum Anlass genommen, ihre jeweiligen einwanderungspolitischen Konzepte zusätzlich zu legitimieren. Es ist in hohem Maße ungewiss, welche Richtung die europäische Einwanderungspolitik nehmen wird.

### Europäische Einwanderungspolitik im Wandel

Seit zwei Jahren setzt sich eine Reihe europäischer Staaten für eine Liberalisierung der Einwanderungsbestimmungen ein, mit dem Ziel die Zuwanderung von Fachkräften aus dem Ausland zu erhöhen. Die deutsche Regierung war die erste, die bereits im Jahr 2000 neue Regelungen verabschiedete, um bis zu 20.000 hochqualifizierte Arbeitskräfte anwerben zu können. Die britische Regierung hat die Bestimmungen zur Erteilung einer Arbeitserlaubnis wesentlich liberalisiert und kürzlich ein Punktesystem für Zuwanderer angekündigt. Die niederländische, schwedische und portugiesische Regierung haben gleichfalls die Notwendigkeit erkannt, den Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften in bestimmten Branchen mit Hilfe erhöhter Einwanderung zu decken. Auf EU-Ebene hat die Kommission einen Entwurf für eine gemeinsame Einwanderungspolitik vorgelegt. Ziel dieses Entwurfs ist es, die Auswahl und Einstellung zusätzlicher Einwanderer zu koordinieren.<sup>1</sup>

Der Politikwechsel wird zweifach begründet. Erstens sollen Lücken im Arbeitsmarkt – insbesondere in Sektoren mit mittleren und hohen Qualifikationsanforderungen wie in der IT-Branche, dem Ingenieurwesen, dem Gesundheitswesen und der Gastronomie – geschlossen werden. Insbesondere die Wirtschaft unterstützt dieses Argument. Liberale betrachten eine offenere Einwanderungspolitik als Konsequenz, ja sogar als unausweichliche Begleiterscheinung der Globalisierung. Der freie Fluss von Kapital und Gütern erfordert zwingend eine entsprechend höhere Mobilität der Arbeit, um Lücken im Arbeitsmarkt zu füllen. Darüber hinaus wird eine liberalisierte Einwanderungspolitik mit den zurückgehenden Geburtenraten begründet, die des Ausgleichs bedürfen, um die steigenden Kosten für die Unterstützung einer alternden Bevölkerung finanzieren zu können.

<sup>1</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an Open Method of Coordination for the Community Immigration Policy, Brussels, 11.7.2001, COM(2001) 387 final.

Der Liberalisierungstrend traf jedoch auf vehementen politischen Widerstand. Gemäßigte und extreme Rechtsparteien zeigten sich besorgt über negative kulturelle und wirtschaftliche Auswirkungen vermehrter Einwanderung; Parteien aus dem linken Spektrum betonten gleichfalls die negativen Folgen für den Arbeitsmarkt. Auch die europäische Öffentlichkeit ist keineswegs mehrheitlich davon überzeugt, dass Einwanderung erleichtert werden muss. Das ist angesichts der anhaltenden Debatte seit den siebziger Jahren und der negativen Einstellung bis in die politische Mitte hinein keine Überraschung. Die Einwanderungsproblematik wurde anhaltend politisiert. Das geschah hauptsächlich durch die Wahlkampagnen derjenigen europäischen Parteien, die sich durch Versprechen wie Schutz der nationalen Arbeitsmärkte vor konkurrierenden ausländischen Arbeitskräften Wahlerfolge versprachen.<sup>2</sup> Die EU-Staaten haben wiederholt Einschränkungen im Bereich der Einreise, des Aufenthaltes und der Beschäftigung vorgenommen. Die Mittel hierzu waren eine enger definierte Asylgesetzgebung und Einschnitte im Asylrecht, härtere Strafen für Schlepper bzw. Menschenhandel und restriktivere Regeln bei der Familienzusammenführung.

Die Maßnahmen zur Eindämmung des Zustroms sind als "Renationalisierungstendenz" bezeichnet worden – als Versuch, den "denationalisierenden" Kräften der Globalisierung entgegenzuwirken.<sup>3</sup> Sie lassen sich zumindest teilweise als politische Reaktion auf eine Reihe von Ängsten im Zusammenhang mit der Globalisierung werten. Dazu gehören Befürchtungen über die schwindende Fähigkeit des Staates die Grenzen zu sichern, über den Verlust der nationalen Identität, und nicht zuletzt über die sich wandelnde Rolle des Staates beim Schutz der Sozial- und Arbeitsrechte seiner Bürger.

Jüngste Entwicklungen in der Debatte, insbesondere seit Mitte der neunziger Jahre, haben diese Ängste noch geschürt. Zwei Tendenzen sind dabei von maßgeblicher Bedeutung. Erstens verstärkte die Debatte über die so genannten Scheinasylanten die Vorbehalte gegen Einwanderung. Die "Scheinasylanten" wurden bezichtigt, das großzügige Sozialsystem der industrialisierten Staaten zu missbrauchen. Die Maßnahmen, die solchen Missbrauch eindämmen sollen, haben nur zu einer weiteren Stigmatisierung von Asylsuchenden geführt. Geringere Unterstützungsleistungen und strengere Auflagen verhindern die Integration der Bewerber in den aufnehmenden Staaten. Zudem nahm infolge der restriktiven Einreisebestimmungen die Zahl derer zu, die auf illegalem Wege nach Westeuropa gelangen. Dieser Anstieg wiederum bestätigte die Ängste all jener, die Asylsuchende, illegale Zuwanderung und Menschenhandel in einem Atemzug nennen. Mehr oder weniger alle Volksparteien übernahmen die Anti-Asyl-Rhetorik sowie die Forderung nach schärferen Asylbestimmungen.

Die zweite Tendenz besteht in wachsenden Zweifeln an der Wirksamkeit von Integrationsstrategien für ethnische Minderheiten. In Frankreich dauert die Debatte über den Erfolg bzw. Misserfolg der staatsbürgerlich-republikanischen Assimilation nun schon einige Jahre an. Gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen asiatischen und englischen Jugendlichen in Nordengland haben in Großbritannien dazu geführt, die Idee des "Multikulturalismus" in Frage zu stellen, da er zur Segregation zwischen den verschiedenen Gemeinschaften beiträgt. Der Streit über die "Leitkultur" sowie verschiedene Vorschläge zur Sprachausbildung in der Bundesrepublik spiegeln ähnliche Besorgnisse wider. Parteien

<sup>2</sup> Christina Boswell: European Values and the Asylum Crisis, in: *International Affairs*, 3/2000, S. 537-557.

<sup>3</sup> Saskia Sassen: *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, New York 1996.

des äußeren rechten Spektrums griffen die angesprochenen Probleme mit bemerkenswertem Eifer auf. Die Wahlerfolge dänischer, österreichischer, italienischer und belgischer Parteien, die Einwanderung zum Wahlkampfthema machten, sind nicht spurlos an den politischen Parteien der rechten Mitte vorbeigegangen. Es ist zu erwarten, dass die Einwanderungsthematik auch in künftigen Wahlen, nicht nur in der Bundesrepublik, sondern im Frühjahr auch in den Niederlanden und in Frankreich, eine zentrale Rolle spielen wird.

Bislang zeichnet sich nicht klar ab, welche Richtung die Einwanderungspolitik in der EU nehmen wird. Es gibt gegenläufige Entwicklungen: Zum einen Versuche, die Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte zu liberalisieren, zum anderen eine starke Tendenz zur Renationalisierung mit dem Zweck, die Bürger vor den mutmaßlichen sozialen und wirtschaftlichen Bedrohungen, die von zusätzlicher Einwanderung ausgehen, zu schützen.

### **Zuwanderer unter Terrorismusverdacht**

Die durch den 11. September geschürten Ängste hatten erheblichen Einfluss auf die Debatte und bestärkten Argumente gegen Einwanderung und Asyl. Auf drei Ebenen wurden Einwanderung und Einwanderungsgruppen mit der Gefahr terroristischer Anschläge in Verbindung gebracht.

Erstens warfen die Terrorattacken Fragen über die geltenden Regeln und Verfahren zur Aufnahme von Ausländern in europäische Staaten auf. Wenn die Terroristen derart mühelos in die USA (und in einigen Fällen auch in westeuropäische Staaten) einreisen und sich dort aufhalten konnten, dann, so der Schluss, müsse Europa die geltenden Bedingungen und Verfahren zur Aufnahme von Einwanderern überdenken. Die Mängel beim nachrichtendienstlichen Austausch von Informationen und bei der Überwachung irregulärer und terroristischer Umtriebe verdächtigter Einwanderer seien offenkundig. Die europäischen Staaten reagierten schnell auf diese Kritik. Sie führten zwischen Schengen-Mitgliedstaaten wieder sporadische Überprüfungen ein und verschärften die Kontrollen an den Außengrenzen der EU. Eine Reihe von Vorkehrungen auf EU-Ebene zielte darauf ab, die Kooperation im Kampf gegen den Terrorismus zu verbessern. Zu den Maßnahmen gehören eine gemeinsame Definition des Terrorismus und Mindeststrafen für Delikte, die mit dem Terrorismus in Verbindung stehen, erhöhte Kooperation zwischen den jeweiligen Sicherheitskräften und der europaweite Haftbefehl. All dies soll die Ergreifung und Verurteilung mutmaßlicher Terroristen, deren Aktivität nicht an den staatlichen Grenzen in der EU halt macht, erleichtern.

Auf nationaler Ebene gab es im Rahmen der Terrorismusbekämpfung Vorschläge, wie sich Einwanderer und Asylsuchende, die in Großbritannien und der Bundesrepublik terroristischer Umtriebe verdächtigt werden, leichter ausweisen ließen. So schlug Innenminister Otto Schily vor, Visa und Aufenthaltsgenehmigungen nur nach Prüfung durch den Verfassungsschutz auszustellen. Von britischer Seite wurde eine Intensivierung des Vorgehens gegen illegale Einwanderung befürwortet. Illegale Immigration, so der Verteidigungsminister, könnte eine "Pipeline" für Terroristen sein, die dann die jeweiligen Staaten als Zwischenstation für geplante terroristische Aktivitäten nutzen würden.<sup>4</sup> Noch radikalere Vorschläge kamen erwartungsgemäß von politisch rechtsstehenden Politikern, die darauf aus waren, aus den Ängsten politisches Kapital zu schlagen. Zum Beispiel

<sup>4</sup> Migration News, 11/2001, <http://migration.ucdavis.edu/mn/>

wollte Jörg Haider durchsetzen, dass nur Asylsuchende aus europäischen Ländern sich in der EU niederlassen dürfen. Ein italienischer Offizieller wurde mit der Forderung zitiert, alle Muslime von der Einwanderung nach Italien auszuschließen.

Zweitens gab es eine Reihe von Überlegungen zur Überwachung und Kontrolle von Minderheiten, insbesondere von Muslimen, in europäischen Staaten. Ängste vor fundamentalistischen Strömungen unter den rund 15 Millionen in Europa lebenden Muslimen und die Furcht vor mutmaßlichen "Schläferzellen" in Deutschland, Frankreich, Spanien und im Vereinigten Königreich ließen terroristische Anschläge vor der eigenen Haustür als reale Gefahr erscheinen. Die Bundesrepublik reagierte mit der Einführung neuer Vollmachten für den Verfassungsschutz, die den Zugang zu Informationen über vermeintliche Terroristen vereinfachten. Zudem wurde es möglich, religiöse Gruppierungen, die der Unterstützung von Terrorismus verdächtigt sind, zu verbieten. Spanien verstärkte die Überwachung von rund 200 arabischen Einwanderern, die unter Verdacht stehen, in bis zu 20 terroristischen Zellen mitzuwirken. Frankreich stattete die Polizei mit neuen Kompetenzen aus, um ohne Durchsuchungsbefehl Wohnungen und Privaträume durchsuchen zu können. In Großbritannien wird die Einführung eines Personalausweises für alle Einwohner diskutiert – eine derartige Maßnahme würde mit der politischen Tradition des Landes brechen, wonach der Staat seine Bürger nicht zu überwachen hat.

Drittens verschärfte sich der Ton in der Debatte über die Integrationsproblematik. Die Beteiligung von Personen mit Wohnsitz in Europa an den Anschlägen vom 11. September bestärkte die Kritik, wonach die Integrationsmodelle in verschiedenen europäischen Staaten versagt hätten. Ein beträchtlicher Teil der muslimischen Einwanderer, so die Befürchtung, fühle sich entfremdet und habe keine positive Einstellung zu den Ländern ihrer Wahl entwickelt. Wer bereits früher Zweifel an der Effektivität von Integrationsstrategien in Ländern wie Großbritannien, Frankreich und Deutschland geäußert hatte, sah sich bestätigt; die existierenden Ansätze, so hieß es, gingen in die falsche Richtung. Einige Kommentatoren argumentierten, es sei zweckmäßig, erst die Integration bereits hier lebender ethnischer Minderheiten zu verbessern, bevor sich die Staaten weiterer Einwanderung öffneten. Diese Auffassung fand sich in den meisten europäischen Parteien des rechten Spektrums. Sie schlugen z.B. vor, die Integrations- bzw. Einbürgerungstests zu verschärfen oder weitere Einwanderung zu beschränken, um die Integration der gegenwärtigen Einwanderer zu "konsolidieren". Die gleichen Ängste sind auch Hintergrund jüngster Vorschläge, Sprach- und Bürgerkudetests für Bewerber um die britische Staatsangehörigkeit einzuführen und Einwanderern nach Österreich verbindliche Sprachtests abzuverlangen.

### **Instrumentalisierung der terroristischen Bedrohung**

Die terroristischen Angriffe haben mithin die einwanderungsfeindliche Praxis auf verschiedene Weise weiter verstärkt. Die Anschläge dienten der Rechtfertigung restriktiverer Einreise- und Aufenthaltskontrollen, und die Behauptung, muslimische Minderheiten in europäischen Staaten seien besonders schwer zu integrieren, scheint an Glaubwürdigkeit gewonnen zu haben.

Bei genauerer Betrachtung erscheint fraglich, ob die Wahl des politischen Instrumentariums von Überlegungen bestimmt ist, die der möglichen Wurzel der terroristischen

Bedrohung Rechnung tragen. Das gilt insbesondere für die Maßstäbe der Aufnahme und Integration von Einwanderern. Was die Aufnahme angeht, so wurden die Maßnahmen, welche die Einreise einschränken und Ausweisungen ermöglichen, einseitig zu Lasten von Asylsuchenden definiert. Die Verordnungen im Vereinigten Königreich lassen im Falle des Verdachts der terroristischen Aktivität die Ablehnung von Asylanträgen zu und Schilys Anti-Terror-Paket ermöglicht es, des Terrorismus verdächtige Asylsuchende in Drittländer auszuweisen. Nun ist es allerdings sehr unwahrscheinlich, dass Terroristen wie die des Al Qaida-Netzwerks das Asylsystem als Einreiseweg benutzen. Asylanträge verlangen ausgiebige und plausible überprüfbare Informationen über die persönliche Situation im Ursprungsland. Zudem haben Asylsuchende eingeschränkte Rechte. Einige europäische Staaten beschränken ihre Bewegungsfreiheit oder erlegen ihnen strenge Meldeauflagen auf. In vielen Fällen werden Asylsuchende inhaftiert oder nach Abweisung ihres Asylantrags ausgewiesen. Die Europäische Kommission hat dem entgegen gehalten, dass Terroristen mit größerer Wahrscheinlichkeit unauffälligere Wege einschließlich illegaler Immigration wählen. Personen mit einer hohen beruflichen Qualifikation und ausreichend finanzieller Ausstattung – die Attentäter vom 11. September erfüllen beide Kriterien – dürften wohl eher mit Studenten- oder Touristenvisa oder auf der Basis einer Arbeitserlaubnis einreisen.

Trotzdem blieben die Bestimmungen zur Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften weitgehend unberührt. Regierungen, die eine Ausweitung der Anwerbung von Arbeitskräften befürworten, waren eher zurückhaltend und ließen ihre wirtschaftsfreundliche Politik nicht durch antiterroristische Maßnahmen beeinträchtigen. Daher betrafen solche Maßnahmen vorrangig und unverhältnismäßig Asylsuchende und weniger potenzielle *green card*-Besitzer. Dies rief Flüchtlings- und Menschenrechtsgruppen auf den Plan, die nach den Anschlägen vom 11. September negative Konsequenzen für das Asylrecht befürchteten. In der Tat hat es den Anschein, als diene der vermeintliche Zusammenhang zwischen Einwanderung und Terrorismus verschiedenen politischen Gruppen als willkommenes Argument zur Legitimierung ihrer jeweiligen Vorurteile und politischen Ziele.

Regelungen, die Integration fördern sollen, basieren zudem oftmals auf fragwürdigen Annahmen über einen Zusammenhang zwischen Terrorismus und Einwanderung. In einigen Fällen wurden derartige Maßnahmen als Methode vorgeschlagen, potenzielle Terroristen herauszufiltern. Aber es ist erstens unwahrscheinlich, dass hochqualifizierte und sprachlich bewanderte international agierende Terroristen im Netz von Sprachprüfungen und Tests in Staatsbürgerkunde hängen bleiben. Diejenigen, die für die Anschläge des 11. September verantwortlich waren, hätten wahrscheinlich kaum Probleme gehabt, die vorgeschlagenen Integrationstests zu bestehen. Eine solche Maßnahme wird darum höchstwahrscheinlich nur Einwanderer mit einem niedrigen Bildungsniveau und geringer Unabhängigkeit treffen – zum Beispiel muslimische Frauen, die oft gehindert werden, Sprachkurse zu besuchen. Wirtschaftsunternehmen dürften Bedenken haben, dass derartige Konditionen auch IT-Experten abschrecken werden, da deren Arbeitssprache – wie von österreichischen Unternehmen dargelegt – in der Regel Englisch ist.

Wichtiger aber noch scheint zweitens, dass die vorgeschlagenen Tests von einem fundamentalen Verkennen der Gründe zeugen, warum bei einigen Zuwanderern die Integration fehlgeschlagen ist. Wie kürzlich bekannt wurde, sind viele der terroristisch engagierten und fundamentalistischen Moslems seit langem an ihrem Wohnsitz ansässig oder besitzen

gar die Staatsbürgerschaft. So waren unter den Al Qaida-Häftlingen, die nach Guantanamo Bay gebracht wurden, Franzosen, Briten, Belgier und Schweden. Es war ein britischer Bürger namens Richard Reid, der versuchte, auf einem Flug zwischen Paris und Miami im Dezember 2001 Sprengstoff zu zünden. Diese Fälle sind beispielhaft dafür, dass das Problem kaum etwas mit Sprachkenntnissen oder dem Wissen um die Kultur der Gastlandes zu tun hat. Von weit größerer Bedeutung für die Motivation potenzieller Täter dürfte das Gefühl von Entfremdung sein, hervorgebracht durch soziale und ökonomische Marginalisierung und politische Ausgrenzung. Natürlich ist Sprache eine wichtige Vorbedingung für Integration. Aber sprachliche und kulturelle Kenntnisse als solche können nicht ein Gefühl von Verbundenheit und Identifikation mit den westeuropäischen Gesellschaften erzeugen.

Zusammenfassend scheint, dass die Anschläge vom 11. September dem ohnehin fragilen Konzept des Multikulturalismus einen Rückschlag versetzt haben. Die Last der Integration wurde noch weiter auf die ethnischen Minderheiten selbst abgewälzt, ohne dabei zu beachten, dass Integration auf Gegenseitigkeit beruht. Andererseits wird die ökonomisch wünschenswerte Einwanderung qualifizierter Arbeitskräfte für die Wirtschaft sowie für liberale und Parteien der linken Mitte von größter Wichtigkeit bleiben. Für diese Gruppierungen kommt die Idee, zwischen Terrorismus und Zuwanderung einen Konnex herzustellen, einer fadenscheinigen Beschuldigung gleich, um Asylsuchende, illegale Einwanderer und "nicht-integrierte" Minderheiten zu diskreditieren. In Ländern wie Großbritannien, den Niederlanden, Spanien und Schweden hingegen, also Ländern, in denen Mitte-links und liberale Parteien die Regierung stellen, bleibt die wirtschaftsfreundliche Einwanderung weitgehend unangetastet. Diejenigen, die unter den Auswirkungen des 11. September am meisten leiden, sind Asylsuchende, Flüchtlinge und Einwanderer, die nicht dem Profil qualifizierter und wirtschaftlich nützlicher Personen entsprechen.

## **Alternativen**

Gibt es Alternativen zu den genannten, eher pessimistisch stimmenden Aussichten? Wahrscheinlich nicht, was die Maßnahmen gegenüber minderqualifizierten Einwanderern und Asylsuchenden angeht. Regierungen und politische Parteien sind bestrebt, die Wurzeln der terroristischen Bedrohung eingängig zu erklären und öffentlichkeitswirksame Maßnahmen zu deren Bekämpfung zu ergreifen. Die meisten Regierungen sind daran interessiert, restriktive Maßnahmen zu rechtfertigen, und Asylsuchende sowie illegale Einwanderer bieten sich ihnen dafür als Objekte an. Solange restriktive Maßnahmen nicht mit den Prioritäten des Arbeitsmarktes kollidieren, werden sie auf der Liste der Instrumente zur Terrorismusbekämpfung weiterhin oben stehen.

Mehr Spielraum dürfte es für die Modifikation von Integrationsstrategien geben. Die Beteiligung von Bürgern der Europäischen Union in der Al Qaida lässt die erfolgreiche Integration von Minderheiten durchaus fraglich erscheinen – ein Einwand, der zu Recht von Seiten der Regierungen geäußert wurde. Diese müssen ihrerseits die Programme, mit denen Abhilfe in dieser überaus wichtigen und sensiblen Angelegenheit geschaffen werden soll, sinnvoll ausgestalten. Wie bereits erwähnt gibt es Strategien, die allein darauf abzielen, unzureichende sprachliche und kulturelle Kenntnisse zu beheben, und die damit die tiefer liegenden Wurzeln des Integrationsproblems verkennen. Alternativ würden poli-

tische Strategien, die der fortschreitenden Marginalisierung von Minderheiten im Bereich des Erziehungssystems entgegen wirken und der sozialen und wirtschaftlichen Chancengleichheit sowie der politischen Beteiligung von ethnischen Minderheiten dienen, größere Erfolge erzielen als solche, die den sprachlichen und kulturellen Indikatoren eine so große Bedeutung beimessen. Zudem wären diese Ansätze effektiver, wenn die Hauptverantwortung für die Integration nicht den Minderheiten selbst auferlegt würde. Das Risiko eng gefasster und einseitiger "Integrationstests" liegt, wie dargelegt, nicht nur in ihrer fehlenden Effektivität. Es besteht auch darin, dass die Entfremdung von Muslimen in Europa zunimmt. Die Ziele der Integration aber würden so in weite Ferne rücken.

**Christina Boswell**

## **2.7. Mit der Stange im Nebel – Die Bundesregierung verschärft die innere Sicherheit**

Unmittelbar nach dem 11. September wurden durch das Bundesinnenministerium umfangreiche Maßnahmen verkündet, um Terrorakte in Deutschland, vergleichbar jenen in den USA, zu verhindern. Dadurch sollte sichergestellt werden, dass potenzielle Attentäter frühzeitig enttarnt und Tätigkeiten "terroristischer Netzwerke" auf dem Boden der Bundesrepublik unterbunden werden. Die Initiative ließ sich auf einen einfachen, wenn auch problematischen Nenner bringen: Erweiterung polizeirechtlicher und polizeitaktischer Kompetenzen und Verschärfung strafrechtlicher Verfahren. Angesichts des Schreckens ob der Skrupellosigkeit der Täter und des Umstandes, dass einige von ihnen zuvor hierzulande Unterschlupf gefunden hatten, wurde kurz darauf ein Gesetzespaket auf den Weg gebracht, das andernfalls kaum ohne Weiteres durchsetzbar gewesen wäre. Die Eile, mit der die einzelnen Beschlüsse die zuständigen Gremien durchliefen, ließ dreierlei Schlussfolgerungen zu. Erstens lagen Gesetzentwürfe dieser oder ähnlicher Art seit längerem in den Schubladen bereit bzw. waren bereits zuvor Gegenstand von Erörterungen im Rahmen der EU. Zweitens stand nun eine Regierung in politischer Verantwortung, deren Vertreter vergleichbare Vorschläge CDU/CSU-geführter Regierungen früher noch abgelehnt hatten. Widerstand aus den Reihen von CDU und CSU war nicht zu befürchten. Drittens war unter dem noch frischen Eindruck der Ereignisse die allgemeine Stimmungslage auf ein höheres Bedürfnis an vorsorglicher Terrorbekämpfung eingestellt.

In der politischen Klasse der Bundesrepublik Deutschland wollte sich niemand dem Vorwurf aussetzen, Gefahren durch Terrorismus nicht ernst zu nehmen. Kritische Einlassungen von beunruhigten Datenschützern blieben die Ausnahme. Allein die PDS verweigerte den von der Regierung eingebrachten "Sicherheitspaketen" im Bundestag die Zustimmung, neben nur vereinzelt Gegenstimmen aus anderen Parteien. Die einst über Jahrzehnte in der Bundesrepublik geführte Kontroverse um das Verhältnis von innerer Sicherheit, Freiheit und Demokratie schien vergessen. Auch die Wissenschaft wurde von der emotionalen Wucht der Ereignisse überrollt. Erst seit der Beschlussfassung im Parlament wird wachsende Kritik an Inhalt und Form des Verfahrens geübt, sowie an Debatten der Vergangenheit und an deren Schlussfolgerungen erinnert.

Auf mangelnde Zweckdienlichkeit, Kurzsichtigkeit, Aktionismus und die Gefahr der Spaltung der Gesellschaft in Verdächtige und Unverdächtige laufen kritische Bewertungen zugespitzt hinaus. Sind diese Vorwürfe ebenso überzogen, wie manche der Maßnahmen, gegen die sie gerichtet sind? Immerhin haben einige Gerichte die jüngst neueingeführte Rasterfahndung bereits wieder vorläufig gestoppt und dies mit der Unzulässigkeit pauschaler Verdächtigung ganzer Personengruppen begründet. Andere haben Klagen stattgegeben, die eine unbegründete Weiterleitung personenbezogener Daten an deutsche Ermittlungsbehörden als unzulässig erachteten.

Wie aber ist mit dem Risiko der Terrorgewalt umzugehen? Sowohl Bundesregierung als auch Gesetzgeber stehen in der Pflicht, potenziellen Schaden von der Bundesrepublik abzuwenden. Was ist sinnvoll zu tun gegen ein Gefährdungspotenzial, das – wie die Regierung immer wieder betont – für die Bevölkerung der Bundesrepublik gegenwärtig keinen Anlass zu unmittelbarer Besorgnis bietet? Nicht alle Risiken können durch Si-

cherheitspolitik eingedämmt werden. Nicht jede denkbare Vorsorge wird, gemessen an der jeweiligen Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintritts, durch ein vernünftiges Kosten-Nutzen-Kalkül zu vertreten sein. Gefährdungspotenziale durch Terrorgewalt fahrlässig zu ignorieren wäre gewiss ebenso falsch wie überspitzter Aktionismus in alle Richtungen. Die Ereignisse der letzten Monate gaben genügend Anlass, Sicherheitskonzepte kritisch zu überprüfen und hieraus langfristig tragfähige Schlussfolgerungen zu ziehen. Grenzüberschreitende Terrorgewalt verlangt angesichts der Anfälligkeit moderner Gesellschaften und ihrer hochverwundbaren Infrastrukturen nach neuen Lösungen in der Sicherheitsvorsorge, nach neuen Prioritäten in der Risikoanalyse wie in der Präventionspolitik. Manches wird dabei mit hergebrachten Gewohnheiten brechen müssen, im Großen wie im Kleinen. Längere Wartezeiten an Flughäfen und Messetoren gehören dabei zweifellos noch zu den letzteren. Sicherheitsschleusen, wie sie in öffentlichen Gebäuden der USA seit Jahren existieren, dürften bald auch in Europa zum Alltag gehören. Aber auch weiterreichende Konsequenzen zum Beispiel städtebaulicher Art, bei der Sicherheit öffentlicher Plätze und im Zivilschutz sind wahrscheinlich. Einbußen in der individuellen Freizügigkeit wären dabei aber keineswegs zwingend mit der Wahrnehmung von Einbußen an persönlicher Freiheit verbunden. Ist sicherheitspolitische Vorsorge in der Sache begründet, im Umfang vernünftig, in der Zielrichtung transparent und in der Durchführung demokratisch kontrolliert, wird sie auch einen breiten gesellschaftlichen Rückhalt finden. Die Frage allerdings bleibt, ob der jetzt bereits eingeschlagene Weg hält, was die Bundesregierung öffentlich als Sicherheitszugewinn verspricht.

In der Koalitionsvereinbarung von Rot-Grün im Herbst 1998 bildeten Terrorgefahren nur einen Nennpunkt unter anderen. Erst die Anschläge vom 11. September wuchteten das Thema an die Spitze der Tagesordnung. Bereits auf dem Parteitag der SPD im November 2001 wurde mit Schlagworten wie "verbrämter Faschismus", "Terrorkrieg" und drohender "Kampf der Kulturen" die Notwendigkeit einer verschärften inneren Sicherheit begründet. Der kleinere Koalitionspartner, im schwierigen Spagat zwischen dem Wunsch einerseits, die Regierung fortzusetzen, und andererseits keinen weiteren Boden bei den Wählern einzubüßen, mochte oder konnte dem vorgelegten Tempo des Ministers nichts entgegensetzen. Nahezu unkritisch billigten beide Parteien den von Otto Schily vorgelegten Maßnahmenkatalog.

### **Der "Otto-Katalog" – Sicherheitsvorsorge auf Verdacht?**

Anders als der Bundeskanzler hatte Otto Schily die Terrorakte in den USA nicht als "Kriegshandlungen" apostrophiert, sondern als "Verbrechen", und damit den Vorzug eines polizeilichen bzw. strafrechtlichen Vorgehens betont. Seine Vorsorgemaßnahmen zur inneren Sicherheit wurden in zwei so genannten "Sicherheitspaketen" gebündelt.

Das "Sicherheitspaket I" richtete sich auf die Reaktivierung der Rasterfahndung, auf die Streichung des Religionsprivilegs aus dem Vereinsrecht und auf die Ergänzung von Paragraph 129a StGB um einen Passus b), demzufolge Strafverfolgung sich künftig auch auf Organisationen beziehen dürfen sollte, die ihren Sitz im Ausland haben und von dort gegen Deutschland operieren. Ferner zielte es auf eine zunächst befristete Abänderung der StPO hinsichtlich der Freigabe von Informationen über Verbindungen der Telekommunikation an die jeweils zuständigen Ermittlungsbehörden auf der Grundlage von §12 Fern-

meldegesetz. Das "Sicherheitspaket II" richtete sich auf die grundlegende Überarbeitung der wichtigsten bestehenden gesetzlichen Vorschriften im Zusammenhang mit der inneren Sicherheit (Sicherheitsgesetze), angefangen von Bundesverfassungsschutzgesetz und Passgesetz bis hin zu Luftverkehrsgesetz und Energiesicherungsgesetz. Mehr als ein Dutzend Gesetze und gesetzliche Vorschriften werden zur Zeit geprüft und gegebenenfalls einer gründlichen Revision unterzogen. Darüber hinaus wurden behördliche Befugnisse neu geregelt und Verfahren zum Informationsaustausch und zur ressortübergreifenden Kooperation festgelegt.

Beide Sicherheitspakete, zusammengefasst im "Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz)" und durch den Bundestag am 14. Dezember 2001 beschlossen, beinhalten eine Reihe von Maßnahmen, die insbesondere bei der besseren Aufspürung und Ergreifung von "Terroristen" und sogenannten "Schläfern" behilflich sein sollen. Mit der Beschlussfassung einher ging die Bewilligung von zunächst 1,534 Mrd. Euro, finanziert durch Steuererhöhungen und Einsparungen. Während der Löwenanteil davon für militärische Aufwendungen vorbehalten bleibt, wurde etwa ein Drittel der Mittel ausdrücklich für Maßnahmen zur Stärkung der inneren Sicherheit und Strafverfolgung vorgesehen.

Das Terrorismusbekämpfungsgesetz verweist auf erweiterte Zugriffsrechte staatlicher Behörden auf personenbezogene Informationen in der gesamten Bandbreite der inneren Sicherheit. Zwar konnten sich Anhänger noch viel weiter reichender Eingriffe in Persönlichkeitsrechte der Bürger nicht durchsetzen, dennoch stellt das Gesetz auch in der beschlossenen Fassung einen bemerkenswerten Richtungswechsel in der Politik der inneren Sicherheit dar. Zu den wichtigsten der bereits eingeleiteten Maßnahmen oder avisierten Vorhaben zählen:

- Beobachtung und Erkennen grenzüberschreitender gewaltbereiter und potenziell gewaltvorbereitender "Bestrebungen";
- Vorbeugender Sabotageschutz, durch Anlegen strengerer gesetzlicher Maßstäbe in sensiblen Bereichen der allgemeinen Sicherheitsüberprüfung und im Besonderen bei der Sicherheit im Luftverkehr;
- Abänderungen in der Identitätsfeststellung durch Aufnahme differenzierender Merkmale, wie biometrischer Kennzeichen, in Personalausweise und Passdokumente;
- Schärfere Kontrollen und Überwachungsverfahren im Ein- und Ausreise- sowie im Transitverkehr, Verschärfung von Visaverfahren und der Bedingungen für die Erteilung von befristeten und dauerhaften Aufenthaltsgenehmigungen;
- Strengere Maßstäbe in der Beschränkung (Abschaffung des Religionsprivilegs) und der Überwachung von Vereinstätigkeiten;
- Ausweitung von Zuständigkeiten und Verfahren der mit der inneren Sicherheit befassten Institutionen, d.h. vor allem Bundeskriminalamt, Verfassungsschutzämter, Militärischer Abschirmdienst, Bundesnachrichtendienst, Landespolizeidienststellen;
- Novellierung von weiteren Gesetzen und gesetzlichen Verordnungen zur Anpassung der Vorschriften an die Anforderungen des Terrorismusbekämpfungsgesetzes, sowie
- Einführung von Evaluationsverfahren zur Überprüfung der Wirksamkeit und – gegebenenfalls – der Ausweitung oder Beschränkung der jetzt beschlossenen Maßnahmen.

Erste Prüfungen der neuen Rechtslage zum Beispiel für die in Deutschland lebenden Bürger aus Staaten außerhalb der EU stellen der Zweckdienlichkeit des "Otto-Kataloges"

für die Terrorismusbekämpfung in wesentlichen Teilen ein klägliches Zeugnis aus. Statt dessen würden mehr oder weniger versteckt ganz andere Ziele mitverfolgt, vor allem eine schärfere Kontrolle der Freizügigkeit und der Aufenthaltsumstände ausländischer Mitbürgerinnen und Mitbürger. "Prüft man die ausländerrechtlichen Vorschriften des Terrorismusbekämpfungsgesetzes, so sieht man, dass sie über die Einfallslosigkeit von Versagung und Verbot nicht hinauskommen", resümiert zum Beispiel der Frankfurter Jurist Erhard Denninger, und: "überall herrscht 'Ausländermanagement' unter dem Aspekt der *Prävention*: detaillierte Tatbestände, aber relativiert und ‚gesichert‘ durch eine vage, umfassende Generalklausel; und an die Stelle der klaren Feststellung durch eine rechtskräftige Verurteilung tritt der – wenngleich durch qualifizierte Gründe gestützte – *Verdacht*."<sup>1</sup> Die Gratwanderung zwischen einer diffusen Gefährdungspersonen durch Terrorgewalt und einem impliziten Generalverdacht gegen bestimmte Formen politischer, ethnischer, religiöser oder kultureller Verschiedenheit ist, wenn so auch wohl kaum beabsichtigt, doch geeignet, in der Gesellschaft latentes Misstrauen und gegenseitige Vorurteile zu schüren. Aus der Fülle der Maßnahmen soll nur auf zwei Aspekte stellvertretend eingegangen werden: die überstürzte Einführung der so genannten "Rasterfahndung" und die Ergänzung des Strafrechtsparagrafen 129.

### **Rasterfahndung – Generalverdacht statt Strafverfolgung**

Die Rasterfahndung wurde Ende der sechziger Jahre durch das BKA als systematisierte Fahndungsmethode entwickelt. Bestimmte summarische Suchkriterien wurden für die Erfassung und Aufklärung von Personengruppen erarbeitet. Mit Hilfe dieser Kriterien sollte eine gezielte Strafverfolgung von RAF-Mitgliedern und deren Sympathisanten erleichtert werden. Damals gingen die Ermittler davon aus, dass Terroristen zum Beispiel nicht polizeilich gemeldet sind und dass sie ihre Stromrechnungen bar bezahlen. Offenbar zu Recht, denn ein Abgleich bar zahlender Stromkunden mit den Daten der Einwohnermeldeämter führte 1979 zur Festnahme des RAF-Terroristen Rolf Heißler.<sup>2</sup> Nach ähnlichem Schema begannen die Ermittler Anfang Oktober 2001 auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern personenbezogene Informationen aus Hochschuldatenbanken, Einwohnermeldeämtern und Stromversorgern abzugleichen, sortiert nach Altersgruppen und Herkunftsländern.

Dabei gingen die einzelnen Bundesländer aber sehr unterschiedlich und zum Teil "auf eigene Faust"<sup>3</sup> vor. In Hessen beispielsweise wurden alle männlichen Studierenden aus 22 arabischen Ländern überprüft, in Brandenburg alle 18- bis 50-Jährigen aus 30 Ländern. Das Verfahren stellte ohne konkreten Anhalt ganze Personenkreise unter Generalverdacht. Rasterfahndungsmethoden sind aber nach §98a StPO nur als zulässig zu betrachten, wenn "zureichende tatsächliche Anhaltspunkte" vorliegen, dass eine "Straftat von erheblicher Bedeutung" bereits begangen wurde. Zwar wurden die betroffenen Personen nur zu "freiwilligen Befragungen" eingeladen, jedoch gerieten natürlich jene erst recht unter Druck, die von ihrem Recht auf Abwesenheit oder Zeugnisverweigerung Gebrauch zu machen

<sup>1</sup> Erhard Denninger: Freiheit durch Sicherheit? Anmerkungen zum Terrorismusgesetz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10-11/2002, S. 28f.

<sup>2</sup> Georg Mascolo u.a., vgl. Spiegel-Online, [www.spiegel.de/spiegel/0,1518,162152,00.html](http://www.spiegel.de/spiegel/0,1518,162152,00.html), 8.10.2001.

<sup>3</sup> Jochen Bittner, in: Die Zeit, 12/2002.

suchten. Je weniger Ermittlungsergebnisse die Rasterfahndung erbrachte, desto weiter wurden die Kriterien gezogen. Während anfängliche Kriterien den Personenkreis noch sehr stark einengten, erfassten überarbeitete "Verdachtsprofile" in einigen Ländern, zum Beispiel in Berlin, schließlich all jene "vermutlich" legal ansässigen ausländischen Studierenden mit "vermutlich" islamischer Religionszugehörigkeit, die "vermutlich" eine Flugschule besucht haben.<sup>4</sup>

Pauschale Verdachtserhebungen sind verfassungsrechtlich äußerst bedenklich. Sie verkehren, obwohl die Bundesregierung dies zu bestreiten bemüht ist<sup>5</sup>, die Unschuldsvermutung per Computerclick ins Gegenteil. Jedoch: Wenn konkrete Anhaltspunkte für Straftaten von erheblicher Bedeutung fehlen, ist die Zulässigkeit von Ermittlungsmethoden zu bezweifeln, die bestimmte Lebensweisen, ethnische Zugehörigkeiten oder religiöse Bindungen pauschal in die Nähe terroristischer Bedrohungen rücken. Die Skepsis der Betroffenen wie der Gerichte, die sich mit deren Klagen bisher befassten, ist nur zu verständlich. Im Beschluss des Hessischen Oberlandesgerichtes in Frankfurt vom 8. Januar 2002 über die Unzulässigkeit einer ungehinderten Weitergabe von Daten auf der Basis von Rasterfahndungsmethoden hieß es zur Begründung u.a., die Gerichte müssten feststellen, "ob eine gegenwärtige Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person besteht *und* Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Übermittlung der verlangten Daten zum Zwecke des Abgleichs mit anderen Datenbeständen zur Abwehr der Gefahr erforderlich ist."<sup>6</sup> Auch in Berlin erklärte das Landgericht die Fortführung der Rasterfahndung unter Verweis auf die Vorgaben des Bundesinnenministeriums nicht allein schon deshalb für zulässig, "weil sich nicht definitiv ausschließen lässt, dass sich in Deutschland sogenannte Schläfer aufhalten."<sup>7</sup>

## **Der Paragraph 129b StGB**

Paragraph 129 StGB regelt den strafrechtlichen Umgang im Zusammenhang mit der "Bildung krimineller Vereinigungen". Absatz a) stellt die Gründung, Mitgliedschaft, Unterstützung und Werbung für solche Vereinigungen unter Strafe. Nach Absatz b) sollen nun auch Mitglieder von Vereinigungen strafrechtlich verfolgt werden können, die ihren Sitz ausschließlich im Ausland haben. "Willkürlich und mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar" sowie "praktisch nicht durchführbar und verfassungswidrig", lautete unter Berufung auf den früheren Generalbundesanwalt Rebmann das vernichtende Urteil der Deutschen Strafverteidigervereinigungen über den neuen §129b.<sup>8</sup> Deren Auffassung schlossen sich im November 2001 mehr als 20 Bürgerrechts- und Datenschutzorgani-

<sup>4</sup> Georg Mascolo u.a., a.a.O.

<sup>5</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke und der Fraktion der PDS, Rasterfahndung gegen Studierende, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/7206, 22. 10. 2001, S. 3.

<sup>6</sup> Oberlandesgericht Frankfurt am Main, Beschluss, 20 W 479/01, 4 T 707/01, LG Wiesbaden 71 Gs-531/01, AG Wiesbaden (Hervorhebung im Original).

<sup>7</sup> Zitiert in: Spiegel-Online, [www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,178452,00.html](http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,178452,00.html), 22.1.2002.

<sup>8</sup> Rebmann hatte 1986 betont, es "müsste jeweils eine Entscheidung darüber herbeigeführt werden, ob ein etwa berechtigter Widerstand namentlich gegen ein ausländisches Unrechtssystem, einer ausländischen Organisation die Qualifikation einer terroristischen Vereinigung nimmt. Diese Prüfung würde zur unlösbaren Aufgabe, wenn eine ausländische Vereinigung durch Gewaltakte gar die Regierungsarbeit übernehmen würde und dadurch ihr früheres Verhalten legalisieren könnte." Zitiert aus: NSTZ 1986, S. 291.

sationen an. Sie untermauerten ihre Kritik mit dem Vorwurf, dass der möglicherweise berechnete Widerstand einer politischen Organisation im Ausland gegen ein repressives Regime nicht einfach dem Ermessen deutscher Rechtsinstanzen anheim gestellt werden könne. Wie im Falle der Rasterfahndung steht insofern auch für den §129b zu befürchten, dass willkürliche Zuweisungen bestimmter Attribute (“Problemstaaten”, “Terrorgruppen”, “Fundamentalisten”) angesichts der schwammigen Begrifflichkeit, die dem “Terrorismus” ohnehin anhaftet, unbegründeten Generalverdachtsmomenten gegen bestimmte Personengruppen Tür und Tor öffnet. Ob dadurch Straftaten wirksam vorzubeugen ist, bleibt ungewiss. Immerhin hatten von Ermittlungsverfahren, die bereits auf der Grundlage von §129a StGB in den neunziger Jahren durchgeführt wurden, nur drei Prozent gerichtliche Urteile zur Folge (gegenüber 40 Prozent bei anderen Delikten!). Ein Strafgesetzbuch, das offensichtlich nicht durchsetzbar ist, so das Resümee der Strafverteidigervereinigungen, sei willkürlich und mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar.<sup>9</sup>

### **Dem Terrorismus den Nährboden entziehen**

Es liegt auf der Hand, dass mit den Mitteln des Strafrechts und der Polizei allein nicht gelöst werden kann, was in erster Linie politischer Antworten bedarf. Natürlich steht außer Zweifel, dass illegitime Gewalt unnachsichtiger Verfolgung bedarf. Allerdings zielt die Entgegensetzung von “Freiheit” und “Sicherheit”, die neuerdings oft behauptet wird, messerscharf am Problem vorbei. Beide werden nämlich kaum bewahrt werden können, wenn neben der Vorsorge gegen akut bestehende Terrorrisiken und der Strafverfolgung von Tätern und -gruppen nicht zugleich der wichtigste Katalysator der Terrorgewalt – der Nährboden, aus dem Sympathie für Terrorgewalt erwächst – ins Visier genommen wird. Die Bundesregierung hat trotz ihres Plädoyers für eine verschärfte Sicherheitspolitik immer bestritten, dass eine den USA vergleichbare Gefährdungssituation für Deutschland durch internationalen Terrorismus besteht. Eine vernünftige Antiterrorpolitik sollte zwar nicht die Augen vor den Risiken solcher Anschläge auch für die Bundesrepublik verschließen, dort aber auch keine Panikmache betreiben. Zu beachten ist, dass aktive Bemühungen zur Beilegung von Konflikten, welche Rechtfertigungsgründe für potenzielle Terrortäter liefern und ihnen ein schützendes Umfeld bieten, letztlich am besten dazu beitragen können, das Risiko terroristischer Anschläge zu mindern. Knapp 30 Mrd. Euro gibt die Bundesrepublik Deutschland im Jahr für ihre innere Sicherheit aus. Diese gewaltige Summe sollte für die innere Sicherheit genügen, vorausgesetzt, diese wird als eine dreifach integrierte Aufgabe verstanden, die umfassende Prävention mit effizienter Strafverfolgung von Tätern und mit vorbeugenden Maßnahmen zur Verringerung von Schadenswirkungen durch terroristische Anschläge verknüpft.

Einige der jüngsten Beschlüsse weisen zwar in die richtige Richtung, wie die gezielte Überprüfung von Geldwäsche, die intensivere Bekämpfung organisierter Kriminalität sowie verstärkte Sicherheitsvorkehrungen an Flughäfen und Bahnhöfen. Andere aber schießen offenbar über das Ziel hinaus. Und: Die Abstimmung zwischen den EU-Partnern und

<sup>9</sup> Erklärung der Strafverteidigervereinigungen zur vorgesehenen Neuauflage der Kronzeugenregelung im Strafgesetzbuch als Teil des sogenannten Sicherheitspakets II und der geplanten Ausweitung der §§129, 129a auf Länder außerhalb der EU, Berlin, Oktober 2001.

die demokratische Kontrolle europaweiter Fahndungsmethoden sind bislang völlig unzureichend gelöst.

Sämtliche Maßnahmen, gegenwärtige und künftige, sollten stets drei Kriterien erfüllen: Erstens müssen sie um die Unterstützung der Bevölkerung werben und dürfen nicht, entlang nur vager Verdachtsmomente, gesellschaftliche Gruppen voneinander spalten. Zweitens müssen sie, der internationalen Dimension der akuten Terrorgefährdung angemessen, grenzüberschreitend kooperativ greifen und dürfen sich nicht mit nationaler Vorsorge begnügen. Drittens schließlich müssen alle Maßnahmen stets so konzipiert und eingesetzt werden, dass sie die Glaubwürdigkeit des Rechtsstaates nicht unterminieren. Innere Sicherheit ist kein Selbstzweck. Der Erfolg der Politik innerer Sicherheit hängt letzten Endes entscheidend davon ab, dass die Bürgerinnen und Bürger ihre Ziele verstehen und teilen.

**Hans J. Gießmann**

## 3. Frieden ist mehr als Terrorbekämpfung

### 3.1. Mit Militär gegen Terrorismus?

Als Reaktion auf die terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 werden Streitkräfte aus verschiedenen Ländern nicht nur als Schutztruppe in Afghanistan eingesetzt, sondern auch um in zahlreichen Ländern Asiens und Afrikas Terroristen zu bekämpfen. Der "Krieg gegen Terrorismus" dient dabei als Begründung sowohl für diesen internationalen Einsatz als auch für Erhöhungen der Verteidigungshaushalte und für die Beschaffung neuer Waffensysteme in zahlreichen Ländern (vgl. Beitrag 3.3.).

US-Präsident George Bush hat in Reaktion auf die Terroranschläge vom "ersten Krieg des 21. Jahrhunderts" gesprochen, der eine "Militärstrategie des 21. Jahrhunderts" erfordere.<sup>1</sup> Zweifellos ist angesichts der Größenordnung der Anschläge dieser Terrorismus mehr als organisierte Kriminalität. Ob jedoch die Bezeichnung "Krieg" für Terroranschläge und deren Bekämpfung eine adäquate Situationsbeschreibung ist, sei dahingestellt. Ob Krieg oder nicht, seither ist jedenfalls der Ruf nach Einsatz von Streitkräften bei der Bekämpfung des Terrorismus lauter geworden. Was können Streitkräfte tatsächlich zur Bekämpfung des Terrorismus beitragen?

### Die Bekämpfung des Terrorismus als Aufgabe der Streitkräfte

#### Militärstrategische Konzepte

Das gültige Strategische Konzept der NATO aus dem Jahr 1999 bezieht sich auf den Begriff "Terrorismus" lediglich an zwei Stellen explizit: In Ziffer 24 werden "Risiken, einschließlich Akte des Terrorismus, der Sabotage und des organisierten Verbrechens" erwähnt, während Ziffer 53i ausführt, dass die "Streitkräfte und Infrastruktur des Bündnisses (...) vor terroristischen Angriffen geschützt werden" müssen.<sup>2</sup> US-Regierungen haben dagegen den Terrorismus sehr viel eindeutiger als sicherheitspolitische Bedrohung wahrgenommen und in den Militärstrategiedebatten und entsprechenden Dokumenten thematisiert. Der Jahresbericht des US-Verteidigungsministeriums an den Präsidenten und den Kongress aus dem Jahre 1997 widmete unter der Überschrift "Antwort auf den Terrorismus" diesem Thema ein ganzes Kapitel. Der ehemalige US-Außenminister George P. Shultz wollte schon 1984 dem Terrorismus nicht tatenlos zusehen und plädierte für eine aktive Strategie, die über passive Verteidigung hinaus gehen und Mittel für "*active prevention, preemption, and retaliation*" einschließen müsse.<sup>3</sup> "Terrorismus" bedeutet nach der Definition des US-Außenministeriums vorsätzliche, politisch motivierte Gewalt gegen Zivilisten (Non-Kombattanten), die von substaatlichen Gruppen oder von im Geheimen

<sup>1</sup> White House, President George W. Bush: The Global War on Terrorism. The First 100 Days, in: [www.whitehouse.gov/news/releases/2001/12/print/100ddayreport.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/12/print/100ddayreport.html) (abgerufen 4.3.2002), S. 7.

<sup>2</sup> [www.NATO.int/docu/pr/1999/p99-065e.html](http://www.NATO.int/docu/pr/1999/p99-065e.html) (abgerufen 5.3.2002).

<sup>3</sup> George P. Shultz: Terrorism and the Modern World, in: Department of State Bulletin, December 1984, S. 23, zitiert von Stephen Sloan: In Search of a Counterterrorism Doctrine, in: Military Review, Januar 1986, S. 46.

agierenden Akteuren verübt wird, meist mit der Intention, die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zu gewinnen. "Internationaler Terrorismus" meint Terrorismus, der Bürger oder das Territorium von mehr als einem Land einbezieht.<sup>4</sup>

Die Frage, was die Streitkräfte konkret bei der Bekämpfung des Terrorismus ausrichten können, wie sie für diese Aufgabe angepasst oder umstrukturiert werden müssen oder welche Bewaffnung hierfür geeignet sein könnte, bleibt bis heute weitgehend unbeantwortet. In Militärzeitschriften werden konkrete Erfahrungen in der Terrorbekämpfung weiterhin kontrovers diskutiert. In militärstrategisch und sicherheitspolitisch orientierten Zeitschriften, in Strategiedokumenten und Auswertungen praktischer Erfahrungen wird fast einheitlich die Auffassung vertreten, dass militärische Maßnahmen nicht die primäre Antwort und schon gar nicht die alleinige Reaktion auf Terrorattacken sein können. Auch verantwortliche Politiker schlossen sich dieser Auffassung an. So beispielsweise Mitte der achtziger Jahre der ehemalige israelische Ministerpräsident Rabin während der ersten Intifada. Er kritisierte den Likud dafür, zur Lösung des arabisch-israelischen Konfliktes ausschließlich auf die Anwendung von Gewalt und den Einsatz des Militärs zu setzen.<sup>5</sup>

### **Kennzeichen des Terrorismus**

"Des einen Terroristen ist des anderen Freiheitskämpfer" – dieses dem früheren US-Präsidenten Ronald Reagan zugeschriebene Diktum illustriert die Tatsache, dass es keine eindeutige und allgemein akzeptierte Definition von Terror, Terrorismus oder Terroristen gibt, obwohl die oben zitierte Auffassung der US-Regierung eine brauchbare Klassifikation ist. Ebenso umstritten sind die Fähigkeiten der Streitkräfte, als Anti-Terrorinstrument zu fungieren. Geht es um Terror, der wie in Washington und New York unkonventionelle Mittel, nämlich zivil genutzte Flugzeuge, als Waffen einsetzte? Geht es um den möglichen terroristischen Gebrauch von Massenvernichtungsmitteln (vgl. Beitrag 1.4.) oder gar um Cyberterrorismus? Soll nationalistisch oder ideologisch orientierter, religiös oder von einem Einzelthema motivierter oder staatlich geförderter Terrorismus vom Militär bekämpft oder gar verhindert werden?<sup>6</sup> "Terrorismus" wird als politischer Kampfbegriff verwendet; daher sind die Grenzen zwischen Terroristen, Guerillas, Partisanen und Freischärlern nicht klar und einheitlich definiert. Offensichtlich ist auf ein so diffuses Bedrohungsszenario keine eindeutige und überzeugende militärische Antwort möglich.

Terrorismus ist unter militärischen Gesichtspunkten im Allgemeinen eine überraschende, zumeist nicht besonders aufwendige Aktion, die den Terroristen große Handlungsspielräume eröffnet und sowohl in der Öffentlichkeit allgemein als auch bei der Klientel der Terroristen große Aufmerksamkeit hervorruft. Im Gegensatz zu Partisanen und Guerillakämpfern verzichten Terroristen auf eine ihnen wohlgesinnte Zivilbevölkerung als Schutz oder zur Unterstützung, da sie sich zur logistischen Unterstützung der Infrastruktur des angegriffenen Gegners bedienen. Terroristen nehmen bewusst den Tod Unschuldiger in Kauf. Sie ziehen es gewöhnlich vor, weiche, nicht geschützte und un-

<sup>4</sup> US Department of State: Patterns of Global Terrorisms 1999, ([www.state.gov/www/global/terrorism/1999report/1999index.html](http://www.state.gov/www/global/terrorism/1999report/1999index.html)).

<sup>5</sup> Jerusalem Post, 24. März 1989, S. 3, zitiert von Efraim Inbar: Israel's Small War: The Military Response to the Intifada, in: *Armed Forces & Society*, 1991, 1/Fall, S. 36.

<sup>6</sup> Zu den Arten des Terrorismus Paul Wilkinson: *Terrorism versus Democracy. The Liberal State Response*, London, Portland, 2002, S. 19f.

vorbereitete Ziele anzugreifen. Sie vermeiden es, sich in Kampfhandlungen zu begeben. Die bewaffnete Auseinandersetzung mit Terroristen findet deshalb im Allgemeinen als ein Kampf ohne feste kriegerische Fronten statt. Terroristen sind modernen Streitkräften militärisch unterlegen. Sie suchen deshalb asymmetrische Kampfformen, in denen moderne Waffen keine oder nur eine untergeordnete Bedeutung haben. Denn als schwächer ausgerüstete Akteure hätten sie nicht die geringsten Aussichten, einen Krieg gegen modern ausgerüstete Streitkräfte zu gewinnen. Der Terrorismus ist eine Strategie, mit der militärisch Unterlegene und Schwache sich die Möglichkeit des politischen Agierens durch Gewalt und asymmetrische Konfliktaustragung verschaffen.

### **Militärische Reaktionen**

Die Auseinandersetzung mit Terrorismus ist nach geltendem Recht vor allem eine Aufgabe der Strafverhinderung und -verfolgung, bei der die Streitkräfte möglicherweise Unterstützung leisten können. Der internationale Einsatz von Streitkräften zur Bekämpfung des Terrorismus erfolgt auf umstrittener völkerrechtlicher Grundlage. Da Terrorismus nicht länger als temporäres Phänomen betrachtet werden kann, sollten offenkundige Defizite im internationalen Recht rasch beseitigt werden.

Grundsätzlich kann Terrorismus durch Prävention, Abschreckung oder Vergeltung bzw. Strafverfolgung bekämpft oder verhindert werden. In welchem dieser Bereiche – und ob überhaupt – Streitkräfte hierbei eine herausragende Rolle spielen können, ist kontrovers. Der Kampf gegen Nuklearterroristen ist zweifellos durch Prävention (vor allem Verhinderung der Proliferation von Waffen und Nuklear-*Know-how*) zu gewährleisten. Dies ist jedoch nicht eine vorrangig militärische Aufgabe, sondern durch Kontrollregime zu gewährleisten. Ob Abschreckung geeignet ist Terrorakte zu verhindern, ist fraglich. Können Terroristen, die bereit sind ihr eigenes Leben in einem Terrorakt zu opfern, überhaupt abgeschreckt werden? Setzt Vergeltung – beispielsweise durch militärische Maßnahmen gegen Staaten, die Terroristen unterstützen – eine Spirale der Gewalt in Gang und bewirkt damit eine Stärkung des Terrorismus?

### **Erfahrungen der Streitkräfte in der Terrorbekämpfung**

Die Streitkräfte zahlreicher Länder verfügen, zum Teil aufgrund jahrzehntelanger Erfahrungen, über Erkenntnisse im Kampf gegen Aufständische, Partisanen, Guerilla und Terroristen: Großbritannien in den ehemaligen Kolonien und bis heute in Nordirland, Russland gegenwärtig in Tschetschenien und in den achtziger Jahren in Afghanistan, Spanien im Baskenland, die Philippinen auf Mindanao, Indien in Kashmir sowie in den Bundesstaaten Manipur, Assam, Tripura und Nagaland, Sri Lanka im Nordteil der Insel, Israel in den besetzten Gebieten und im Libanon, Kolumbien zusammen mit den US Streitkräften in der Drogen- und Guerillabekämpfung usw..

Mit sehr unterschiedlichen Konzepten setzten Regierungen die Streitkräfte in diesen bewaffneten Konflikten ein. Die Einsätze reichen von Aktionen, die an polizeilichen Methoden ausgerichtet waren, bis zu Flächenbombardements, von Konzepten, die *hearts and minds* der Gegner zu gewinnen, bis zu kollektiven Vergeltungsmaßnahmen und der gezielten Tötung der Anführer. Obwohl manche dieser Aktionen militärisch erfolgreich waren, führten sie nur selten politisch in dem Sinne zum Ziel, dass ein Ende der Gewaltakte oder

gar ein Friedensvertrag abgeschlossen und eine Konfliktlösung erzielt wurde. Die lang anhaltenden Auseinandersetzungen und die offene gewaltsame Austragung der Konflikte – wie beispielsweise im Nahen Osten – belegen diese Feststellung. Auch die Erfahrungen der russischen Streitkräfte in Afghanistan und Tschetschenien oder die der britischen Streitkräfte in Nordirland zeigen, dass vorrangig militärisch orientierte Strategien keine Lösung des Problems bewirkten. Die russischen Streitkräfte setzten in Tschetschenien lange Zeit vergeblich auf massive militärische Feuerkraft und kollektive Vergeltungsmaßnahmen. In der britischen Armee spielen Militärdoktrinen über die Führung von “kleinen Kriegen” aufgrund der Erfahrungen mit der Niederschlagung von Aufständen in den ehemaligen Kolonien eine wichtige Rolle. Die Analyse des Einsatzes der britischen Streitkräfte gegen den Terrorismus in Nordirland macht deutlich, dass dieses Konzept sowohl politisch als auch militärisch ein Fehlschlag war. Nach großen Verlusten und dem Scheitern in einer politischen Sackgasse reduzierte die britische Regierung ihre Militärpräsenz. In Geheimgesprächen zwischen der britischen Regierung und der IRA seit dem Ende der achtziger Jahre wurde beiderseits *de facto* ein militärisches Nullsummenspiel konstatiert und der Weg für eine politische Lösung des Konfliktes geebnet. Der Friedensprozess der neunziger Jahre, der letztlich zur politischen Anerkennung und Mitwirkung der ehemaligen “Terroristen” am Friedensabkommen führte, traf parallel zu den konstitutionellen Vereinbarungen – und unter tatkräftiger externer Vermittlung – Vorkehrungen zur Entmilitarisierung und Reform der staatlichen Sicherheitskräfte sowie zur Abrüstung der paramilitärischen Organisationen (vgl. Beitrag 4.5.).

Welche Schlüsse hieraus für die heutige Rolle der Streitkräfte im Kampf gegen den Terrorismus gezogen werden können, soll im Folgenden anhand früherer Erfahrungen der Streitkräfte Israels und der USA illustriert werden.

### **Die Rolle der Streitkräfte Israels im Kampf gegen die Palästinenser**

Israels Streitkräfte haben auf den Kampf und die Aufstände der Palästinenser, in dem Terroranschläge von großer Bedeutung sind, zu unterschiedlichen Zeitpunkten mit sehr unterschiedlichen Strategien reagiert. Während die Streitkräfte bei den Flugzeugentführungen durch Palästinenser in den sechziger Jahren eine untergeordnete Rolle spielten, wurden sie im Laufe der Zeit immer stärker darauf ausgerichtet, “kleine Kriege” zu führen, um vor allem Guerillaaktivitäten zu verhindern bzw. den Schaden von Anschlägen zu minimieren. Ursprünglich waren die Streitkräfte aufgrund der Erfahrungen in den verschiedenen Kriegen daran orientiert, mit schnellen und entscheidenden Schlägen kurze Kriege zu führen und zu gewinnen.

Die erste Intifada in den achtziger Jahren, das Engagement der israelischen Streitkräfte im Libanon Mitte der neunziger Jahre und die derzeitige zweite Intifada veranlassten die Verantwortlichen zu einer Anpassung der Streitkräfte an diese Situation. Heute schließen die Aktionen der Streitkräfte das gesamte für “kleine Kriege” charakteristische Spektrum ein: neben Bodenoperationen auch Bombardierungen und gezielte Tötung von Anführern. Die Regierung Sharon versucht mit massivem Militäreinsatz und militärischer Härte auf palästinensische Anschläge zu reagieren. Gewalt wird mit Gegengewalt beantwortet und löst damit erneute Vergeltungsschläge aus (vgl. Beitrag 4.1.).

Auf die erste Intifada in den achtziger Jahren reagierte die Regierung Israels unter Ministerpräsident Rabin zunächst mit ökonomischen Maßnahmen. Israels Streitkräfte hatten Anweisung, sich in dieser Anfangsphase möglichst von den Aufrührern fern zu halten, wohl aber den "harten Kern" zu isolieren, der sich an Terrorakten beteiligte.

In der nächsten Phase, die die Regierung als eine Gefährdung der Existenz des Staates Israel eingeschätzte, sollten die Streitkräfte dann der Gewalttätigkeit ein Ende bereiten. Ziel des Streikräfteeinsatzes war es, mit begrenzter Gewaltanwendung abzuschrecken. Die Regierung erhöhte die militärische Präsenz deutlich; sie lockerte die Vorschriften für den Gebrauch der Schusswaffen, und die Streitkräfte verlegten Kommando- und Eliteeinheiten in die besetzten Gebiete, in denen sie neue, wirksamere Munitionsarten gegen Palästinenser einsetzten.

Ende der achtziger Jahre kam die Regierung Rabin allmählich zu der Überzeugung, dass durch Militäreinsatz die Gewalttätigkeiten nicht beendet werden konnten und räumte ein, dass es den Streitkräften nicht gelungen sei, den Aufstand unter Kontrolle zu bringen. Eine Mischung aus verstärkter Militärpräsenz, spezialisierter Ausbildung, dem Einsatz von Spezialkräften und einem höheren Anteil Berufssoldaten sowie verstärkte nachrichtendienstliche Tätigkeit und die Entwicklung einer Doktrin zu taktischen Aspekten des Militäreinsatzes sorgten für eine Anpassung der Streitkräfte an diese Art der Auseinandersetzung. Restriktivere Vorschriften über den Gebrauch der Schusswaffen und ähnliche Maßnahmen führten schließlich zu einem Abbau der Spannungen, zu einer Senkung der Zahl der Todesopfer unter den Palästinensern und einer gewissen Befriedung in den besetzten Gebieten, nicht jedoch zu einer Beendigung des Konfliktes. Schließlich war es politisch möglich, durch starke Einflussnahme aus dem Ausland den Osloer Friedensprozess zu beginnen.

Auch die militärischen Operationen gegen die Hizbollah im Libanon im Jahr 1996 unter dem Namen *grapes of wrath* (Früchte des Zorns) zeigen die Grenzen militärischer Terrorbekämpfung deutlich auf. Sie brachten nicht den erwarteten Erfolg. Hauptziel des Eingreifens der israelischen Streitkräfte war, die Raketenangriffe der Hizbollah auf israelische Siedlungen zu stoppen. Nachdem die politischen Vermittlungsversuche der USA gescheitert waren, erhielt die israelische Luftwaffe im Frühjahr 1996 grünes Licht für die Operation "Früchte des Zorns". Um die Verluste unter der Zivilbevölkerung zu minimieren, erklärte Israel eine definierte Zone im Südlibanon als Kriegsgebiet und forderte die Bevölkerung auf, dieses Gebiet zu verlassen.

Die Hizbollah operierte in kleinen Gruppen und ohne breit angelegte logistische Infrastruktur mit einer *hit and run*-Taktik. Die Mehrzahl ihrer Kämpfer wich mit der Bevölkerung nach Norden aus, während lediglich kleine, gut organisierte Raketenruppen, die ihre Stellungen ständig wechselten, im Südlibanon blieben. Die Hizbollah griff auf technisch einfache, tragbare, einrohrige Raketenwerfer zurück, deren Abschuss nach Abzug der Raketenruppen von Zeitzündern ausgelöst wurde. Sie verzichtete auf die ebenfalls verfügbaren radargelenkten russischen Mehrfachraketenwerfer um von den Streitkräften Israels nicht entdeckt zu werden. Für die israelische Luftwaffe stellten daher die Raketenstellungen der Hizbollah kaum auszumachende Ziele dar. Auch der Einsatz unbemannter israelischer Drohnen über dem Kampfgebiet konnte der israelischen Luftwaffe keine Echtzeitinformationen über die Stellungen der Hizbollah verschaffen. Bis die israelische Luftwaffe die Stellungen lokalisiert hatte, befanden sich die Raketenruppen bereits an einem anderen Ort. Die Zahl der Raketenangriffe nahm weiter zu. Als die israelische

Bevölkerung immer drängender die Beendigung der Raketenangriffe der Hizbollah auf Kiryat Shmone forderte, wurde die Luftwaffe beauftragt, die Abschussrampen der Hizbollah mit Jagdbombern und Kampfhubschraubern zu bekämpfen, die jedoch trotz ihrer modernen Technik für diese Auseinandersetzung nicht geeignet waren. Als ein israelischer Angriff tragischerweise das von der UNO geschützte Lager von Kafr Quana traf und viele zivile Opfer zu beklagen waren, musste Israel die Operation auf internationalen Druck hin abbrechen.

## US-Vergeltungsschläge gegen Terroristen

Terroristische Organisationen führten in den letzten Jahren zahlreiche Anschläge gegen US-Einrichtungen (wie die Botschaften in Kenia und Tansania), US-Militärstützpunkte und Kriegsschiffe im Ausland aus. Das US-Verteidigungsministerium unterscheidet zwischen *Anti-Terrorism* und *Counter-Terrorism*. Mit *Anti-Terrorism* werden defensive Maßnahmen zur Verringerung der Verwundbarkeit von Personen oder dem Schutz von Einrichtungen definiert. Vor allem wird die Sammlung von nachrichtendienstlichen Informationen als die erste Verteidigungslinie bezeichnet. Unter *Counter-Terrorism* werden Prävention, Abschreckung und Vergeltung von Terrormaßnahmen verstanden.<sup>7</sup> Im Jahresbericht 2001 fügt das Verteidigungsministerium noch zwei Aspekte hinzu: das Management der Konsequenzen terroristischer Anschläge, um die Schäden möglichst gering zu halten, und Unterstützung nachrichtendienstlicher Tätigkeit als eigenständiger Bestandteil der Terrorbekämpfung.<sup>8</sup> Die künstliche und defintitorisch nicht klare Trennung zwischen Anti- und Counter-Terrorismus ist ein Hinweis auf die Schwierigkeiten, militärische Konzepte gegen den Terrorismus zu entwickeln, und spiegelt auch die Konkurrenz zwischen den einzelnen Diensten und Teilstreitkräften wider. Obwohl die US-Streitkräfte nicht mehr die in Vietnam von General William C. Westmoreland entwickelte simple und katastrophale Strategie überwältigender Feuerkraft gegen einen militärisch schwächeren Gegner (*“find ’em and fight ’em”*)<sup>9</sup> anwenden, haben sie bislang keine klar erkennbare überzeugende militärische Anti-Terror-Doktrin entwickelt. Auch der Vierjahresbericht des Pentagon (*Quadrennial Defense Review Report*) vom 30. September 2001, der im Wesentlichen bereits vor dem 11. September fertiggestellt war, aber explizit auf die Terroranschläge in Washington und New York eingeht, zeigt keine klare Militärstrategie zur Bekämpfung des Terrorismus auf. In dem Bericht wird allgemein von einem konzeptionellen Wandel gesprochen. Die Streitkräfte sind nicht mehr an “Bedrohungen” ausgerichtet, sondern “kapazitätsorientiert” strukturiert, um möglichen Gegnern asymmetrische Vorteile vorenthalten zu können. Auch wird auf die Notwendigkeit zur Verteidigung des *homeland* eingegangen,<sup>10</sup> ohne jedoch überzeugend darzustellen, wie dieser Schutz militärisch besser organisiert werden kann.

<sup>7</sup> US Department of Defense: Annual Defense Report to the President and Congress, 1997, [www.defenselink.mil/execsec/adr-97/chap9.html](http://www.defenselink.mil/execsec/adr-97/chap9.html) (abgerufen 4.3.2002).

<sup>8</sup> US Department of Defense: Annual Defense Report to the President and Congress, 2001, [www.dtic.mil/execsec/adr-2001/](http://www.dtic.mil/execsec/adr-2001/), S. 25 - 26, (abgerufen 4. 3. 2002).

<sup>9</sup> Zitiert in J. J. A. Wallace: *Manoeuvre Theory in Operations other than War*, in: *Journal of Strategic Studies*, 4/1996, S. 213.

<sup>10</sup> Department of Defense, Secretary of Defense Donald H. Rumsfeld: *Quadrennial Defense Review Report*, 30 September 2001, [www.defenselink.mil/pubs/qdr2001.pdf](http://www.defenselink.mil/pubs/qdr2001.pdf), S. IV, S. 5 und S. 14 (abgerufen 4.3.02).

Nicht erst seit dem Anschlag vom 11. September 2001 sind sich die US-Streitkräfte darüber klar, dass der Kampf gegen den Terrorismus nicht kurzfristig im militärischen Sinne siegreich sein kann, sondern dass es sich um einen lang anhaltenden Konflikt handelt. Trotz beachtlicher militärischer Dominanz und Bereitstellung moderner Waffensysteme waren einige Operationen der US-Streitkräfte gegen Terror ausgesprochene Fehlschläge, so beispielsweise die 1980 gescheiterte Operation *Eagle Claw* (Adlerkrallen) zur Befreiung von US-Geiseln in Iran. Im Folgenden werden zwei Vergeltungsaktionen – die Bombardierungen in Libyen im Jahr 1986 sowie im Sudan und Afghanistan 1998 – genauer betrachtet.

Die Unterstützung für Terroristen wie die Roten Brigaden in Italien, die Rote Armee Fraktion in Deutschland, die IRA in Nordirland, Hizbollah und Islamic Jihad im Nahen Osten durch den libyschen Präsidenten Muammar Gaddafi veranlassten die US-Regierung unter Präsident Ronald Reagan, Libyen als primäre Quelle für terroristische Bedrohungen einzustufen. Um auf Terrorakte reagieren zu können – wie Schüsse auf Demonstranten aus der libyschen Botschaft in London im Jahr 1984, die Verlegung von Minen im Roten Meer im gleichen Jahr, durch die neunzehn Schiffe beschädigt wurden –, suchte die US-Regierung nach militärischen Optionen. Neun Tage nach dem Bombenanschlag in der Berliner Diskothek "La Belle" am 5. April 1985 befahl Präsident Reagan die Operation *Eldorado Canyon*. Achtzehn F-111 Kampfbomber bombardierten Ziele in Tripolis. Über 70 Marine- und Marinekorps-Kampflug- und Unterstützungsflugzeuge der Flugzeugträger *Coral Sea* und *America* griffen simultan Ziele in Benghazi an.

Gemessen an den militärischen Zielen und den tatsächlichen Zerstörungen kann nicht von einem Erfolg gesprochen werden. Nur zwei der F-111 Kampfbomber konnten ihre Bomben abwerfen oder Raketen abschießen; ein Flugzeug wurde abgeschossen. Beide Piloten kamen ums Leben. Auch die von den Flugzeugträgern gestarteten Flugzeuge hatten Schwierigkeiten; nur zehn Prozent der dafür vorgesehenen Flugzeuge brachten ihre Waffen ins Ziel. Noch bedeutsamer jedoch als die mangelnde Trefferquote auf militärische Ziele war der Schaden, der an der Zivilbevölkerung angerichtet wurde. In Benghazi trafen die Bomben ein Gaswerk und ein Krankenhaus, wobei zahlreiche Menschen getötet und verletzt wurden. In Tripolis trafen die US-Waffen die französische Botschaft und zahlreiche weitere zivil genutzte Gebäude. An den zivilen Opfern entzündete sich die internationale Kritik an der Politik der US-Regierung.

Die Wirkungen derartiger Vergeltungsmaßnahmen sind umstritten. Werden Terroristen durch Vergeltungsmaßnahmen abgeschreckt oder angestachelt? Während die Befürworter darauf verweisen, dass die libysche Regierung heute nicht mehr zu den Unterstützern von Terrorakten gehört, kommen die Gegner zu dem Schluss, dass Vergeltungsschläge die Spirale der Gewalt stärken und dass der Anschlag auf den Pan Am Flug 103 und der Absturz des Flugzeugs über Lockerbie im Jahr 1988 eine direkte Reaktion auf die Bombardierungen war.

Für zwei Anschläge in den Jahren 1995 und 1996 ist nach Ansicht der US-Regierung Usama Bin Ladens Netzwerk verantwortlich: der Anschlag auf ein Militärgebäude in Riad, Saudi-Arabien, durch den sieben Menschen ums Leben kamen, sowie der Angriff auf den Khobarurm in Dhahran, bei dem 19 amerikanische Soldaten der Luftwaffe getötet wurden. Trotz vieler Hinweise und Warnungen konnten auch die Bombenanschläge auf die amerikanischen Botschaften in Nairobi, Kenia, und Daressalaam, Tansania am 7.

August 1998 nicht verhindert werden. Dort starben 224 Menschen und fast 5.000 Personen wurden verletzt.

Am 20. August 1998, weniger als drei Wochen nach den Bombenanschlägen, befahl Präsident Clinton die Operation *Infinite Reach* (grenzenloser Zugriff). US-Kriegsschiffe feuerten ungefähr 70 Tomahawk Marschflugkörper gegen als terroristisch eingestufte Ziele in Khartum (Sudan) und Khost (Afghanistan). Es entstanden massive Schäden. Die Menschen, die in Afghanistan starben – nach Angaben der Talibanregierung 21 Tote und dreißig Verletzte – wurden in den USA sämtlich als Terroristen bezeichnet. Im Sudan trafen die Marschflugkörper im Zentrum Khartums eine pharmazeutische Fabrik, die angeblich – von Bin Laden finanziert – Chemiewaffen herstellte. Eine der Raketen schlug in einer Süßwarenfabrik ein. Im Nachhinein stellte sich heraus, dass von der US-Regierung keinerlei Nachweis für die Chemiewaffenproduktion vorgelegt werden konnte. Vielmehr hieß es, dass die Regierung und die Geheimdienste ihrer eigenen Geheimniskrämerei aufgesessen seien.

Wie inzwischen klar ist, gingen Experten der US-Marine im Frühjahr 2000 fälschlicherweise davon aus, dass durch diese Gegenmaßnahmen "Bin Ladens terroristische Organisation in die Defensive" gedrängt worden sei und nun, "statt Ressourcen und Aufmerksamkeit auf die Planung und Durchführung neuer Attacken zu fokussieren, einen Rückschlag erlitten habe und sich umgruppieren" müsse.<sup>11</sup>

### **Begrenzte militärische Möglichkeiten – mit Kanonen in ein Hornissennest?**

Zweifellos haben die Terroranschläge vom 11. September 2001 dazu geführt, dass das Aufgabenspektrum der Streitkräfte in vielen Ländern erweitert wurde bzw. ausgebaut wird. Die Mehrzahl der Militärstrategen wie auch der Praktiker kommt zu dem Ergebnis, dass die Bekämpfung des Terrors *erstens* keine primär militärische Aufgabe ist, sondern dass vor allem die Gründe untersucht und berücksichtigt werden müssen, die Menschen veranlassen Terrorakte auszuführen. Es kommt darauf an, die *hearts and minds* der Betroffenen zu gewinnen. *Zweitens* sollten Gegenmaßnahmen vorrangig von einem zivilpolizeilichen Apparat durchgeführt und das Militär lediglich mit der Unterstützung von Polizei und Strafverfolgung beauftragt werden. *Drittens* sollte beim Einsatz von Militär in jedem Falle Zurückhaltung geübt und nicht mit großen Streitkräftekontingenten und massivem Waffeneinsatz operiert werden. Nicht nur militärische Logik erfordert dies, sondern vor allem auch die Gefahr unschuldige Opfer zu treffen. *Viertens* haben sich kollektive Vergeltungsmaßnahmen als kontraproduktiv erwiesen und zumeist einen Bumerangeffekt erzeugt. *Fünftens und letztens* sollten "Ausstiegsstrategien" vorhanden sein, wenn das Militär – trotz der bislang eher bescheidenen Erfolge in der Bekämpfung des Terrorismus – eingesetzt wird.

Offenkundig besteht eine Diskrepanz zwischen politischer Rhetorik, gesellschaftlichem Druck und medial gesteuertem Aktionismus einerseits und der Rationalität des Militärischen andererseits. Für Militärstrategen ist klar (mehr als für manchen populistisch argumentierenden Politiker), dass Streitkräfte nicht zur Bekämpfung der Ursachen

<sup>11</sup> Mark E. Kosnik: The Military Response to Terrorism, in: Naval War College Review, 2/2000, S. 31.

des Terrorismus beitragen können und dem Militär in der Regel nicht die Hauptfunktion im Anti-Terrorkampf übertragen werden sollte. Typisch militärische Aufgaben sind etwa logistische Unterstützungsleistungen, Sicherung von Einrichtungen, Überwachung von Schifffahrtslinien, gezielte Luftschläge ebenso wie gelegentlicher Einsatz von Bodentruppen mit dem Ziel der Aufklärung, dem Schutz oder der Evakuierung von Personen. Der unmittelbare und offene Kampf gegen terroristische Gruppen oder Netzwerke ist nur in Ausnahmefällen möglich. Denn der internationale Terrorismus kommt zunehmend ohne eine territorial feste Infrastruktur aus. Der angegriffene Staat möchte zwar noch unter dem Schock des Angriffs reagieren, kann aber nicht ohne weiteres geeignete Ziele für Gegenschläge finden. Internationaler Terrorismus operiert entterritorialisiert; er verzichtet bis auf wenige territorial fixierte Ausbildungszentren und Rückzugsbasen auf territoriale Verwurzelung. Das Militär kann wegen der asymmetrischen Kampfform nicht die eigene Stärke oder waffentechnische Überlegenheit nutzen. Massiert eingesetzte Truppen können in der Regel wenig gegen in kleinen Gruppen organisierte und autonom operierende Zellen ausrichten. Dies gilt in ähnlicher Form auch für den Kampf gegen Terrorismus. Terroristen sind zwar schwächer und können die Streitkräfte nicht besiegen. Die Streitkräfte aber können auch die Terroristen nicht völlig ausschalten. Diese Erfahrungen der Streitkräfte aus der Vergangenheit bestätigen sich im Wesentlichen – soweit dies heute schon zu beurteilen ist – auch im Kampf gegen das Al Qaida-Netzwerk. Terroristen lassen sich nicht auf einen militärischen Kampf ein und können nur schwer mit den modernen Großwaffensystemen der Streitkräfte ausgeschaltet werden. Gegen den Terrorismus ist nicht eine primär militärische, sondern eine politische Strategie erforderlich, bei der die Streitkräfte Unterstützungsfunktionen wahrnehmen können. Sie können jedoch nicht den Terrorismus beseitigen.

Zudem wirft der internationale Einsatz des Militärs im Anti-Terrorkampf eine Menge Fragen auf. So beispielsweise nach der völkerrechtlichen Grundlage des Einsatzes von Militär (vgl. Beitrag 3.2.). Die Konsequenzen des Verwischens der klaren Grenze zwischen militärischen Einsätzen und polizeilichen Aktionen im Ausland, einer Unterscheidung, die innenpolitisch aus guten Gründen möglichst sorgfältig beachtet wird und zu einer klaren Arbeitsteilung zwischen Militär und Polizei geführt hat, werden kaum thematisiert. Rein militärische Vergeltungsaktionen führen möglicherweise zu einer Stärkung und weiteren Unterstützung der terroristischen Netzwerke.

**Herbert Wulf**

## 3.2. Ist der Krieg der USA gegen Afghanistan vom Selbstverteidigungsrecht gedeckt?

### Selbstverteidigungsrecht und humanitäres Völkerrecht

Die USA berufen sich auf das kollektive Selbstverteidigungsrecht, um den Krieg gegen Afghanistan als eine Reaktion auf die Anschläge vom 11.9.2001 völkerrechtlich zu begründen. Jeder Staat, der Opfer eines bewaffneten Angriffs wird, hat das Recht, sich zu verteidigen, bis der UN-Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat (Art. 51 UN-Charta). Staaten, die nicht angegriffen werden, können den angegriffenen Staat militärisch unterstützen, falls dieser sie darum ersucht hat (kollektive Selbstverteidigung).

Im internationalen Recht wird zwischen dem *ius ad bellum* und dem *ius in bello* unterschieden. Das *ius ad bellum* bezieht sich auf die Frage, ob ein Staat das Recht hat, Gewalt gegen einen anderen Staat anzuwenden. Der einzige im geltenden Völkerrecht anerkannte Grund ist außer der Beteiligung an militärischen Zwangsmaßnahmen, die der UN-Sicherheitsrat beschlossen hat, das Selbstverteidigungsrecht. Das *ius in bello*, auch humanitäres Völkerrecht genannt, legt fest, an welche Regeln die Parteien eines bewaffneten Konflikts bei militärischen Aktionen gebunden sind und wie Personen, die sich nicht oder nicht mehr am Kampf beteiligen (z.B. Zivilpersonen, Kriegsgefangene, Verwundete), behandelt werden müssen.

Im vorliegenden Beitrag soll geprüft werden, ob die USA berechtigt waren, vom Selbstverteidigungsrecht gegenüber Afghanistan Gebrauch zu machen. Die von den USA durchgeführten Bombardierungen, die zu zahlreichen Opfern unter der Zivilbevölkerung geführt haben, sowie die Behandlung der gefangenen Mitglieder Al Qaidas und des Taliban-Regimes bedürfen zwar dringend einer genauen Untersuchung, bilden aber nicht den Gegenstand dieses Beitrages.

### Die Reaktionen des UN-Sicherheitsrats auf die Anschläge

Am 12.9.2001 verurteilte der UN-Sicherheitsrat einstimmig die Anschläge und stellte fest, dass sie, wie jeder Akt des internationalen Terrorismus, eine Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit bildeten (Res. 1368). Der UN-Sicherheitsrat forderte alle Staaten zur Zusammenarbeit auf, damit die Attentäter und die Personen, von denen die Anschläge organisiert und gefördert wurden, vor Gericht gestellt werden könnten. In der Präambel wird ausdrücklich von der "Anerkennung des naturgegebenen Rechts zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung im Einklang mit der Charta" gesprochen.<sup>1</sup>

Ein weiteres Mal konstatierte der UN-Sicherheitsrat in Res. 1373 (28.9.2001), dass die Anschläge eine Friedensbedrohung darstellten. Er rief die Staaten zur Kooperation auf und betonte, dass es verboten sei, Gruppen oder Personen aktiv oder passiv zu unterstützen, die in terroristische Akte verwickelt seien. Darüber hinaus forderte er die Staaten auf, tätig zu werden, um solche Handlungen zu verhindern, indem sie z.B. gegen die Finanzierung terroristischer Handlungen einschreiten und Personen, die solche Handlungen durchführen oder unterstützen, strafrechtlich zur Verantwortung ziehen. In der Präambel

<sup>1</sup> Zitiert nach: Blätter für deutsche und internationale Politik, 11/2001, S. 1398.

wurde das Selbstverteidigungsrecht erneut bekräftigt. In Res. 1377 (12.11.2001) stellte der UN-Sicherheitsrat fest, dass Akte des internationalen Terrorismus eine der schwerwiegendsten Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit im 21. Jahrhundert bildeten, und forderte die Staaten auf, alle Schritte zu unternehmen, um die in Res. 1373 angeordneten Maßnahmen durchzuführen.

In den genannten Resolutionen sprach der UN-Sicherheitsrat das Selbstverteidigungsrecht an, ohne sich ausdrücklich auf die USA oder Afghanistan zu beziehen. Was Res. 1368 betrifft, so ist dies nicht weiter erstaunlich, weil die Regierung der USA seinerzeit noch nicht davon ausging, dass die Aktionen vom Ausland aus gesteuert waren. Aber auch in Res. 1373 nahm der UN-Sicherheitsrat weder auf die USA noch auf Afghanistan Bezug, obwohl die Anschläge zu diesem Zeitpunkt von der US-amerikanischen Regierung Al Qaida zugeschrieben wurden. Einige Völkerrechtler sind gleichwohl der Auffassung, der UN-Sicherheitsrat habe implizit anerkannt, dass die USA berechtigt waren, vom Selbstverteidigungsrecht gegenüber Afghanistan Gebrauch zu machen.

Der UN-Sicherheitsrat hat die Anschläge jedoch nicht ausdrücklich als einen bewaffneten Angriff qualifiziert, sondern lediglich von einer Friedensbedrohung gesprochen. Der Unterschied zwischen einer *Friedensbedrohung* einerseits und einem bewaffneten Angriff sowie einem *Friedensbruch* andererseits ist hier zu beachten. Der UN-Sicherheitsrat ist befugt, eine Friedensbedrohung oder einen Friedensbruch festzustellen (Art. 39 UN-Charta). Ein bewaffneter Angriff, der vorliegen muss, damit ein Staat berechtigt ist, vom Selbstverteidigungsrecht Gebrauch zu machen, führt immer zu einem Friedensbruch, während die Feststellung einer Friedensbedrohung ausschließt, dass ein bewaffneter Angriff vorliegt. Wenn in Res. 1373 konstatiert wird, dass die Anschläge eine *Friedensbedrohung* bildeten, wird damit ausgeschlossen, dass ein bewaffneter Angriff vorlag und die USA das Selbstverteidigungsrecht ausüben durften. Da jedoch zugleich das Selbstverteidigungsrecht anerkannt wird, ist die Resolution in diesem Punkt unklar. Ohnehin ist die Frage, ob die USA vom Recht auf Selbstverteidigung Gebrauch machen durften, unabhängig davon zu beantworten, welche Position der UN-Sicherheitsrat vertritt. Entscheidend ist, ob ein bewaffneter Angriff gegen die USA vorlag.

### **War Al Qaida in die Anschläge verwickelt?**

Unmittelbar nach den Anschlägen äußerte die Regierung der USA den Verdacht, die Organisation Al Qaida sei dafür verantwortlich. Die Öffentlichkeit wurde über angeblich vorhandene Beweismittel jedoch nicht informiert, und zwar mit der Begründung, es sollten keine geheimdienstlichen Informationen publik werden, die auch Al Qaida von Nutzen sein könnten. Nach Gesprächen zwischen Vertretern der USA und den Regierungen der verbündeten Staaten erklärte der Generalsekretär der NATO, George Robertson, die Fakten seien klar und die daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen zwingend. Auf dieser Grundlage stellten die Mitgliedsstaaten der NATO am 2.10.2001 den Bündnisfall fest (Art. 5 NATO-Vertrag). Die von den USA erteilten Auskünfte deckten sich nach Mitteilung von NATO-Diplomaten im wesentlichen mit den bereits zuvor publizierten Angaben.<sup>2</sup> Ein Sprecher der NATO äußerte, das Wort "Beweis" dürfe in diesem Fall nicht

<sup>2</sup> Neue Zürcher Zeitung, 3.10.2001, S. 1.

zu wörtlich genommen werden, jedenfalls nicht im Sinne der deutschen Strafprozessordnung.<sup>3</sup>

Die Regierungen wandten sich an die jeweiligen Parlamente. In einem Schreiben der britischen Regierung an das Parlament (4.10.2001) wurde festgestellt, Usama Bin Laden und Al Qaida seien für Planung und Durchführung der Anschläge verantwortlich. Die britische Regierung führte eine Reihe von Indizien an, stellte aber zugleich fest, die in dem Dokument genannten Beweise seien nicht ausreichend, um eine Anklage vor Gericht zu begründen.<sup>4</sup>

Schließlich wurden Videos veröffentlicht, das erste am 13.12.2001, auf denen sich Bin Laden gegenüber Gesinnungsgenossen angeblich zu den Anschlägen äußert und dabei, folgt man der von der US-amerikanischen Regierung verbreiteten Übersetzung ins Englische, zu erkennen gibt, dass er von den Anschlägen nicht nur zuvor im Detail informiert war, sondern dass er es war, der die Attentäter in die USA entsandt hatte. Einige Kenner der arabischen Sprache gelangten zu dem Resultat, dass keine der Stellen, aus denen sich nach dem englischen Wortlaut des ersten Videos die Verantwortlichkeit Bin Ladens ergibt, mit dem arabischen Original übereinstimmt.<sup>5</sup> Andere Experten bestätigten die Version der USA jedoch.<sup>6</sup>

Angesichts der für die Öffentlichkeit nicht vollständig geklärten Faktenlage muss betont werden, dass ein Verdacht, und sei er auch gut begründet, völkerrechtlich nicht ausreicht, um eine Organisation als Urheberin eines bewaffneten Angriffs zu identifizieren. Es ist vielmehr ein sicherer Nachweis erforderlich. Ein Selbstverteidigungsrecht "auf Verdacht" gibt es auch dann nicht, wenn der Verdacht sich bestätigt, nachdem mit militärischen Gegenmaßnahmen begonnen wurde. Wenn die USA bei Beginn ihres militärischen Vorgehens keinen Nachweis darüber hatten, dass sich Al Qaida an den Anschlägen beteiligt hatte, waren die Maßnahmen zu diesem Zeitpunkt vom Selbstverteidigungsrecht nicht gedeckt. Da nicht bekannt ist, ob die Anschläge von Al Qaida ausgingen, muss die Frage hier offen bleiben. Um das Vorgehen der USA in rechtlicher Hinsicht weiter einschätzen zu können, soll im Folgenden die offizielle Version der USA zu Grunde gelegt werden, wonach Al Qaida an den Anschlägen beteiligt war. Als Erstes ist zu prüfen, ob Al Qaida einen bewaffneten Angriff gegen die USA durchgeführt hat.

## **War Al Qaida Urheberin der Anschläge?**

Um die Anschläge Al Qaida als bewaffneten Angriff zurechnen zu können, genügt es nicht, festzustellen, dass die Organisation an den Anschlägen beteiligt war. Da das Netzwerk Al Qaida, wie Präsident Bush festgestellt hat (20.9.2001), mit zahlreichen anderen Organisationen in Verbindung steht, kommt Al Qaida nicht nur als Urheberin, sondern auch als Unterstützerin der Anschläge in Betracht. Die Attentäter gehörten vielleicht einer anderen Organisation an, der Al Qaida Hilfe geleistet hat. Angenommen, Al Qaida habe die Attentäter unterstützt – genügt dies, um die Aktionen dieser Organisation als bewaffneten Angriff zurechnen zu können?

<sup>3</sup> Cornelia Bolesch: Wenige Minuten für den historischen Schritt, in: Süddeutsche Zeitung, 4.10.2001, S. 7.

<sup>4</sup> "Al-Kaida hat die Attacken ausgeführt", in: Neue Zürcher Zeitung, 6./7.10.2001, S. 3.

<sup>5</sup> ARD, "monitor", 20.12.2001.

<sup>6</sup> "Unsere Spieler waren Piloten!", in: tageszeitung, 15./16.12.2001, S. 4.

Falls ein Staat einen anderen Staat im Hinblick auf einen bewaffneten Angriff unterstützt, ohne unmittelbar daran beteiligt zu sein, liegt ein bewaffneter Angriff allein desjenigen Staates vor, der militärisch agiert. Dies entspricht nicht nur dem Wortsinn des Ausdrucks "bewaffneter Angriff", sondern hat seinen Grund auch im Prinzip der Verhältnismäßigkeit. Ein Staat, der angegriffen wird, ist zwar berechtigt, sich militärisch zu verteidigen. Der Einsatz militärischer Mittel muss aber auf das Notwendige beschränkt bleiben. Die Gewalt darf allein gegen den Staat gerichtet werden, der selbst militärisch handelt. Wenn Gewalt auch gegen einen Staat angewendet wird, der den Aggressor unterstützt, liegt insofern keine Verteidigung, sondern eine bewaffnete Repressalie vor, die mit dem Gewaltverbot (Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta) unvereinbar ist. Geht ein bewaffneter Angriff von einer nicht-staatlichen Organisation aus, die von einer weiteren Organisation unterstützt wird, muss das Gleiche gelten. Falls ein Staat, der von einer Organisation angegriffen wird, die von einer weiteren Gruppe Hilfe empfängt, militärische Gewalt auch gegen die unterstützende Gruppe anwendet, wird das Proportionalitätsprinzip verletzt.

Wenn man davon ausgeht, dass die Attentäter vom 11.9. einer Organisation angehörten, die von Al Qaida unterstützt wurde, waren die Anschläge Al Qaida nicht als bewaffneter Angriff zurechenbar. Die USA hatten dann möglicherweise das Recht, strafrechtlich gegen Mitglieder von Al Qaida (z.B. wegen Beihilfe zu den Anschlägen) vorzugehen. Mit militärischen Mitteln durften die USA aber nur gegen die Organisation einschreiten, die als Urheberin für die Aktionen verantwortlich war. Die USA waren nur befugt, vom Selbstverteidigungsrecht Gebrauch zu machen, wenn sie über einen Nachweis darüber verfügten, dass Al Qaida Urheberin der Anschläge war. Ein solcher Nachweis ist öffentlich nicht erbracht worden. Selbst wenn man unterstellt, dass die Anschläge von Al Qaida ausgingen, ist weiter zu fragen, ob es rechtlich überhaupt möglich ist, dass eine terroristische Organisation einen bewaffneten Angriff durchführt.

### **Kann eine nicht-staatliche Organisation einen bewaffneten Angriff durchführen?**

In der völkerrechtlichen Diskussion waren die meisten Autoren bisher der Ansicht, Art. 51 UN-Charta liege die Vorstellung zu Grunde, dass ein bewaffneter Angriff nur von einem Staat ausgehen könne. In der Debatte zu den Anschlägen vom 11.9. vertreten dagegen mehrere Autoren die Auffassung, der Wortlaut des Art. 51 UN-Charta sei in diesem Punkt nicht eindeutig. Der Zweck des Art. 51 UN-Charta spreche zudem dafür, dass auch nichtstaatliche Organisationen einen derartigen Angriff durchführen können. Das Selbstverteidigungsrecht solle dem betroffenen Staat die Möglichkeit geben, sich gegen organisierte militärische Gewalt zur Wehr zu setzen, die "von außen" gegen ihn angewendet wird. Anschläge wie die vom 11.9. würden zudem eine Wirkung entfalten, die einem von staatlichen Streitkräften durchgeführten Angriff gleichkomme.

Wenn eine nicht-staatliche Organisation einen bewaffneten Angriff durchführt, bildet sie ein völkerrechtliches Rechtssubjekt, das Partei in einem internationalen bewaffneten Konflikt ist. Im geltenden Völkerrecht werden außer Staaten nationale, antikoloniale Befreiungsbewegungen als Parteien eines internationalen bewaffneten Konflikts anerkannt, und zwar im I. Zusatzprotokoll vom 12.12.1977 zu den Genfer Abkommen vom 12.8.1949 (Art. 1 Abs. 4), das bisher von 159 Staaten ratifiziert wurde. Nationale Befrei-

ungsbewegungen werden als Völkerrechtssubjekte und als Parteien eines internationalen bewaffneten Konfliktes eingestuft, weil ihr Kampf als legitim im Sinne des Prinzips der nationalen Selbstbestimmung (Art. 1 Ziff. 2 UN-Charta) gewertet wird. Da Al Qaida keine nationale Befreiungsbewegung ist, kann sie nicht Partei in einem internationalen bewaffneten Konflikt sein und damit auch keinen bewaffneten Angriff durchführen. Im übrigen haben die USA das I. Zusatzprotokoll bisher nicht ratifiziert mit der Begründung, durch den Vertrag werde der Terrorismus gefördert.

Die Anschläge vom 11.9. können zwar zu einer Weiterentwicklung des Völkerrechts Anlass geben. Wenn aber eine Organisation wie Al Qaida als Partei in einem internationalen bewaffneten Konflikt eingestuft und damit nationalen Befreiungsbewegungen gleichgestellt wird, würde dies eine politische Aufwertung Al Qaidas zur Folge haben, die nicht wünschenswert ist. Die Regierung der USA macht jedoch geltend, für die Anschläge sei Afghanistan verantwortlich.

### **Zur Verantwortlichkeit Afghanistans**

Könnten die Anschläge dem Taliban-Regime und damit Afghanistan als bewaffneter Angriff zugerechnet werden? Das Taliban-Regime bildete zwar keine international anerkannte Regierung, sondern ein sog. stabilisiertes *de facto*-Regime. Das Verhalten eines derartigen Regimes kann aber ebenfalls dazu führen, dass der entsprechende Staat völkerrechtlich verantwortlich ist.

Dies wäre z.B. der Fall, wenn Al Qaida als *de facto*-Organ des Taliban-Regimes qualifiziert werden könnte. Unter einem *de facto*-Organ ist eine Person oder eine Gruppe von Personen zu verstehen, die zwar nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht nicht zu den staatlichen Organen zählt, aber im Auftrag derartiger Organe handelt. In dem Entwurf zu einer Kodifikation des Rechts der Staatenverantwortlichkeit (3.8.2001), den die *International Law Commission*, ein Organ der UN-Generalversammlung, ausgearbeitet hat und der insofern das bereits geltende Völkerrecht wiedergibt, heißt es, das Verhalten einer Person oder einer Gruppe (die nicht zu den offiziellen staatlichen Organen gehören) sei einem Staat zurechenbar, falls die Personen auf Grund von Instruktionen oder unter der Leitung oder Kontrolle des Staates agieren (Art. 8). Es liegen keine Anhaltspunkte vor, aus denen geschlossen werden kann, dass Al Qaida bei der Planung und Durchführung der Anschläge im Auftrag oder unter der Kontrolle des Taliban-Regimes handelte. Dies behauptet auch die Regierung der USA nicht. Das Regime wurde vielmehr mit der Begründung verantwortlich gemacht, es habe Al Qaida auf seinem Territorium beherbergt und die Aktivitäten der Organisation geduldet.

Um weitere Kriterien auszumachen, die es erlauben, die Anschläge Afghanistan zuzurechnen, ist es unumgänglich, zunächst einige begriffliche Erläuterungen zu geben. Ein bewaffneter Angriff kann nicht nur direkt, das heißt: durch reguläre staatliche Streitkräfte, vorgenommen werden, sondern auch indirekt. Ein indirekter bewaffneter Angriff ist möglicherweise gegeben, wenn ein Staat in die Aktivitäten nicht-staatlicher Streitkräfte verwickelt ist, die ihrerseits gegen einen anderen Staat vorgehen.

Aufschlussreich ist Res. 3314 (XXIX) der UN-Generalversammlung vom 14.12.1974. Die Resolution hat eine Definition des Begriffs der Aggression zum Inhalt, der mit dem Begriff des bewaffneten Angriffs weitgehend synonym ist. Im Hinblick auf die indirek-

te Aggression heißt es, als Aggressionshandlung gelte auch “das Entsenden bewaffneter Banden, Gruppen, Freischärler oder Söldner durch einen Staat oder für ihn, wenn sie mit Waffengewalt Handlungen gegen einen anderen Staat von so schwerer Art ausführen, dass sie den oben angeführten Handlungen gleichkommen, oder die wesentliche Beteiligung an einer solchen Entsendung”<sup>7</sup>. Die Handlungen, auf die hier verwiesen wird, sind z.B. der Überfall auf fremdes Territorium und die Bombardierung fremden Gebietes (Art. 3 Res. 3314). Wenn nicht-staatliche Streitkräfte derartige Aktionen durchführen, ist ein Staat demnach für solche Handlungen als bewaffneten Angriff verantwortlich, falls der Staat die Streitkräfte entsandt hat oder an deren Aktivitäten wesentlich beteiligt war.

Es gibt keinen Hinweis darauf und wird auch von der Regierung der USA nicht behauptet, dass Vertreter des Taliban-Regimes die Attentäter nach Europa und in die USA geschickt haben. Eine Verantwortlichkeit des Taliban-Regimes kann nur darin begründet sein, dass das Regime an den Aktionen “wesentlich beteiligt” war. Schon vor den Anschlägen vom 11.9. war in der völkerrechtlichen Diskussion umstritten, ob die Beherbergung und Duldung einer nicht-staatlichen Organisation durch einen Staat als “wesentliche Beteiligung” an deren Aktivitäten eingestuft werden kann. Unabhängig davon sollte im vorliegenden Fall jedoch eine Besonderheit berücksichtigt werden, die dafür spricht, dass Afghanistan an den Anschlägen “wesentlich beteiligt” war.

Bereits vor den Anschlägen hatte sich der UN-Sicherheitsrat mehrfach mit dem Bürgerkrieg in Afghanistan befasst, erstmals in Res. 1076 (22.10.1996). In Res. 1193 (28.8.1998) forderte er die Konfliktparteien auf, Terroristen nicht länger in dem von ihnen kontrollierten Gebiet Unterschlupf zu gewähren. In Res. 1214 (8.12.1998) wiederholte er die Aufforderung und betonte, dass insbesondere in den von den Taliban kontrollierten Gebieten Terroristen Unterschlupf gefunden hätten. Der UN-Sicherheitsrat verurteilte erneut in Res. 1267 (15.10.1999) und Res. 1333 (19.12.2000), dass in den von den Taliban kontrollierten Gebieten Terroristen Schutz finden, trainieren und terroristische Aktionen planen könnten, und verlangte von den Taliban, insbesondere Usama Bin Laden auszuliefern. Der genannten Resolution war eine Anklage Bin Ladens durch die US-amerikanische Justiz vorausgegangen, in der dieser u.a. für die Anschläge auf die Botschaften in Nairobi (Kenia) und Daressalam (Tansania) am 13.8.1998 strafrechtlich verantwortlich gemacht worden war. Das Taliban-Regime ist den Aufforderungen des UN-Sicherheitsrats nicht nachgekommen. Das Regime hat Al Qaida über mehrere Jahre hinweg vor der organisierten Staatengemeinschaft in Schutz genommen, was als eine massive Unterstützung zu werten ist, die weit über eine bloße Beherbergung und Duldung hinausgeht.

Al Qaida hielt eine Region Afghanistans unter Kontrolle und bildete dort einen “Staat im Staate”. Al Qaida und das Taliban-Regime waren eng miteinander verflochten. So bestand ein erheblicher Teil der Personen, die dem Regime angehörten, aus Ausländern, die sich zunächst Al Qaida anschlossen und danach in das Regime eingliederten. Diese enge, ja geradezu symbiotische Gemeinschaft<sup>8</sup> erlaubt den Schluss, dass sich das Regime an den Aktivitäten der Organisation “wesentlich beteiligt” hat, so dass Afghanistan für

<sup>7</sup> Europa-Archiv, 2/1975, S. 320.

<sup>8</sup> Vgl. dazu Gunter Schubert: Die USA und die “internationale Allianz gegen Terror”, in: Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft e.V. Jahresbericht 2001 (2002), S. 39 ff..

die Aktionen vom 11.9. verantwortlich war. Da somit ein bewaffneter Angriff vorlag, der Afghanistan zugerechnet werden konnte, durften die USA vom Selbstverteidigungsrecht gegen Afghanistan Gebrauch machen – vorausgesetzt, dass sie über einen Nachweis darüber verfügten, dass Al Qaida als Urheberin für die Anschläge verantwortlich war.

### **Die Kriegsziele der USA**

Das militärische Vorgehen der USA war vom Selbstverteidigungsrecht nur gedeckt, wenn es dem Zweck der Verteidigung der USA diene. Zur Verteidigung gehört nicht nur, dass im Falle einer Invasion die gegnerischen Streitkräfte aus dem Land vertrieben werden, sondern gegebenenfalls auch, Gefahrenquellen auf dem Territorium des Gegners zu beseitigen, was in extremen Ausnahmefällen bedeuten kann, dass das kriegführende Regime zerschlagen wird. Die Verteidigung hat dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu entsprechen. Die Maßnahmen müssen für den Zweck der Verteidigung geeignet, erforderlich und angemessen sein. Andernfalls liegt keine Verteidigung, sondern Vergeltung, Rache oder eine Bestrafung vor. Die USA und ihre Verbündeten verfolgten von vornherein das Ziel, Al Qaida zu zerschlagen sowie bin Laden und andere der Gruppe angehörende Personen gefangen zu nehmen. Einige Tage nach dem Beginn der militärischen Aktionen erklärte die Regierung der USA zudem, das Taliban-Regime solle beseitigt und eine Übergangsregierung installiert werden.

Die Zerstörung der Basen von Al Qaida und die Gefangennahme von Kämpfern der Organisation ist durch den Verteidigungszweck gedeckt, weil damit das Ziel verfolgt wurde, Gefahrenquellen auf dem Gebiet des Gegners zu beseitigen. Fraglich ist, ob auch die Zerschlagung des Taliban-Regimes erlaubt war. Es fällt auf, dass die Beseitigung des Regimes in der Öffentlichkeit nicht als Verteidigungsmaßnahme begründet wurde, sondern mit dem Argument, das Regime missachte die Menschenrechte. Die Zerschlagung des Regimes wurde wie eine humanitäre Intervention gerechtfertigt. Im Hinblick auf das Selbstverteidigungsrecht ist zu prüfen, ob die Beseitigung des Regimes zum Zweck der Verteidigung geeignet, erforderlich und angemessen war.

In der aktuellen völkerrechtlichen Diskussion wird geltend gemacht, die Beseitigung des Regimes sei kein geeignetes Mittel gewesen, um Al Qaida zu zerstören, da die Organisation ein internationales Netzwerk bilde, das Stützpunkte auch außerhalb Afghanistans unterhalte. Ungeachtet der Zerschlagung des Regimes existiere Al Qaida nach wie vor. Dieses Argument führt aber nicht notwendig zu dem Resultat, dass die Beseitigung des Regimes vom Verteidigungszweck nicht gedeckt war. Die Zerschlagung des Regimes könnte aus dem Grund gerechtfertigt sein, dass es im Hinblick auf weitere Anschläge selbst eine Gefahrenquelle bildete.

Einige Völkerrechtler sind zwar der Auffassung, dass vom Taliban-Regime auch künftig immer wieder Unruhe und Unsicherheit ausgegangen wären, so dass das Regime eine Friedensbedrohung bildete (Art. 39 UN-Charta) und der UN-Sicherheitsrat befugt war, Zwangsmaßnahmen zu verhängen. Präventives Handeln falle aber ausschließlich in den Aufgabenbereich des UN-Sicherheitsrates, während die Ausübung des Selbstverteidigungsrechts voraussetze, dass sich die Friedensbedrohung zu einem bewaffneten Angriff verdichtet habe. Das Ziel der Beseitigung des Taliban-Regimes sei daher nicht mehr vom Verteidigungszweck gedeckt. Dieses Argument ist jedoch fragwürdig. Es sollte berück-

sichtigt werden, dass im vorliegenden Fall ein bewaffneter Angriff bereits vorlag, so dass die USA zur Selbstverteidigung berechtigt waren. Die Verteidigung kann auch präventive Maßnahmen umfassen, die dem Ziel dienen, eine Gefahrenquelle zu beseitigen.

Eine Gefahr für weitere Anschläge hätte bestanden, wenn zu erwarten war, dass das Taliban-Regime nach der Zerstörung der Basen von Al Qaida andere, außerhalb von Afghanistan wirkende Teile der Organisation einladen würde, sich in Afghanistan niederzulassen. In der völkerrechtlichen Diskussion wird zwar argumentiert, um Aktionen wie die vom 11.9. planen zu können, sei es nicht unbedingt erforderlich, dass eine Organisation Stützpunkte unterhalte, wie sie in Afghanistan unter dem Schutz des Taliban-Regimes zur Verfügung standen. Derartige Aktionen könnten überall geplant werden, zumal die Vorbereitung und Durchführung in anderen Ländern stattfinde. Es ist aber für eine Gruppe wie Al Qaida von großem Nutzen, einen sicheren Aufenthaltsort zu haben, wo Führer der Organisation in einem sozialen Umfeld leben, in dem sie in Ruhe Anschläge planen können. Dies wäre besonders für solche Mitglieder von Al Qaida wichtig gewesen, die nach den Aktionen vom 11.9. international gesucht werden. Entscheidend ist jedoch, dass eine Trennung zwischen Al Qaida und dem Taliban-Regime überhaupt nicht möglich war, da zahlreiche Mitglieder des Regimes, wie bereits erwähnt, ehemalige Kämpfer von Al Qaida waren. So lange das Taliban-Regime existierte, hatte Al Qaida in Afghanistan eine Basis.

Wie hoch musste das Risiko eingeschätzt werden, dass weitere Anschläge geplant werden könnten, um die Zerschlagung des Taliban-Regimes zu rechtfertigen? Genügt es, dass eine solche Möglichkeit nicht auszuschließen war, oder sind konkrete Indizien zu verlangen, aus denen sich ergibt, dass eine hohe Wahrscheinlichkeit bestand? In der Regel dürften konkrete Anzeichen erforderlich sein, aus denen geschlossen werden kann, dass eine gewisse Wahrscheinlichkeit für weitere Aktionen besteht. Andernfalls wäre die Beseitigung eines Regimes nicht angemessen. Im vorliegenden Fall sollte jedoch berücksichtigt werden, dass Aktionen wie die vom 11.9. nicht einen "gewöhnlichen" bewaffneten Angriff bilden, der gegen militärische Ziele gerichtet ist. Derartige Anschläge sind vielmehr, gemessen an den Kriterien des humanitären Völkerrechts, Kriegsverbrechen, weil sie Angriffe auf die Zivilbevölkerung darstellen. Hinzu kommt, dass solche Anschläge, wenn sie erst einmal begonnen wurden, kaum zu stoppen sind. Auch wenn schwer einzuschätzen ist, wie hoch das Risiko war, dass das Taliban-Regime nach dem 11.9. Teile von Al Qaida einladen würde, sich in Afghanistan niederzulassen, oder dass es derartige Aktionen selbst durchführen könnte, lässt sich die Auffassung vertreten, dass angesichts der verbrecherischen Natur möglicher weiterer Aktionen eine vielleicht nur geringe Wahrscheinlichkeit genügen muss. Die Beseitigung des Regimes kann daher im Hinblick auf die Verteidigung der USA noch als angemessen bezeichnet werden.

Die Frage, ob der Krieg gegen Afghanistan vom Selbstverteidigungsrecht der USA gedeckt ist, lässt sich nun folgendermaßen beantworten:

Das militärische Vorgehen der USA war nur gerechtfertigt, falls die USA über einen sicheren Nachweis darüber verfügten, dass Al Qaida die Urheberin der Anschläge war. Der Öffentlichkeit ist ein solcher Nachweis bisher nicht vorgelegt worden.

Wenn die Regierung der USA bei Beginn der militärischen Aktionen über einen derartigen Nachweis verfügt haben sollte, wäre der Krieg gegen Afghanistan vom Selbstverteidigungsrecht gedeckt.

## **Die Beschlüsse der NATO**

Die Mitgliedsstaaten der NATO erklärten am 12.9.2001, "dass dieser Anschlag, falls festgestellt wird, dass er vom Ausland aus gegen die Vereinigten Staaten verübt wurde, als Handlung im Sinne des Artikels 5 des Washingtoner Vertrags angesehen wird, in dem es heißt, dass ein bewaffneter Angriff gegen einen oder mehrere Verbündete in Europa oder Nordamerika als Angriff gegen sie alle angesehen werden wird."<sup>9</sup> Am 2.10.2001 stellten die NATO-Staaten den Bündnisfall fest mit der Folge, dass sie zum Beistand, wenn auch nicht notwendig zu militärischer Hilfeleistung, verpflichtet waren (Art. 5 NATO-Vertrag). Daraufhin beschlossen die Bündnispartner Maßnahmen, um die USA im Kampf gegen den Terrorismus zu unterstützen, z.B. eine größere Sicherheit für Einrichtungen der USA auf ihrem Territorium zu gewährleisten und den Luftstreitkräften der USA Überflugrechte für militärische Flüge zur Verfügung zu stellen (4.10.2001).

Der NATO-Vertrag hat keine Vorschrift zum Inhalt, die ein militärisches Vorgehen gegen einen anderen Staat zulässt, das über das Selbstverteidigungsrecht (Art. 51 UN-Charta) hinausgeht. Die Feststellung des Bündnisfalles setzt vielmehr voraus, dass die Bedingungen des Art. 51 UN-Charta erfüllt sind (Art. 7 NATO-Vertrag). Indem die NATO-Staaten den Bündnisfall feststellten, brachten sie ihre Position zum Ausdruck, dass die Anschläge einen bewaffneten Angriff gegen die USA darstellten, der die Ausübung des Selbstverteidigungsrechts erlaubt. Sofern sie über einen Nachweis darüber verfügten, dass Al Qaida die Urheberin der Anschläge bildete, war der Beschluss rechtmäßig.

## **Rechtspolitische Perspektiven**

Anschläge, die von einer terroristischen Organisation durchgeführt werden, sind nicht immer einem Staat zuzurechnen. Dies ist z.B. der Fall, wenn der Staat, auf dessen Gebiet sich die Gruppe befindet, die Attentäter weder entsandt hat noch an den Anschlägen wesentlich beteiligt war. Auch können die Basen einer terroristischen Organisation in einem Gebiet gelegen sein, das staatlicher Kontrolle entzogen ist, weil eine funktionierende Staatsgewalt auf Grund eines Bürgerkrieges nicht mehr in vollem Umfang besteht. In derartigen Fällen ist ausgeschlossen, dass sich der von den Anschlägen betroffene Staat auf das Selbstverteidigungsrecht berufen kann. Falls der UN-Sicherheitsrat keine Zwangsmaßnahmen beschließt, besteht möglicherweise eine Lücke im Völkerrecht.

Ist es sinnvoll, eine Norm zu schaffen, wonach Staaten, die Opfer terroristischer Anschläge werden, berechtigt sind, auch in solchen Fällen militärisch gegen eine terroristische Organisation einzuschreiten, um deren Mitglieder gefangen zu nehmen und vor Gericht zu stellen? Voraussetzung müsste sein, dass der Staat, auf dessen Gebiet sich die Gruppe befindet, seine Kooperation verweigert (sofern es eine funktionierende Staatsgewalt überhaupt gibt). Ein derartiges Vorgehen würde allerdings erhebliche Probleme im Hinblick auf die Souveränität dieses Staates mit sich bringen. Deshalb ist dafür zu plädieren, dass der UN-Sicherheitsrat, der in erster Linie zuständig ist, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen, in solchen Fällen einschreitet.

### **Hans-Michael Empell**

<sup>9</sup> Blätter für deutsche und internationale Politik, 10/2001, S. 1263.

### **3.3. Von der “Friedensdividende” zur “Terrordividende”? Wirtschaftliche Aspekte neuer Aufrüstungsrunden**

Die Zeichen stehen auf Aufrüstung, nicht erst seit dem 11. September 2001. Die USA, bereits mit Abstand größte Militärmacht der Welt, haben ihre Militärausgaben massiv erhöht. Auf die Abrüstung der frühen 1990er Jahre, die “Friedensdividende”, scheint nun eine “Terrordividende” zu folgen. Auch in Deutschland wird mit Hinweis auf die neuen Aufgaben der Bundeswehr und auf notwendige neue Beschaffungen eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben gefordert. Die im Jahr 2000 von der Bundesregierung beschlossene Reform (vgl. Friedensgutachten 2001, Beitrag 5.2.) ist gescheitert, da Planung und Finanzierung weit voneinander abweichen. CDU und CSU haben angekündigt, im Falle eines Wahlsieges im September 2002 den Haushalt des Verteidigungsministers deutlich zu erhöhen. Die US-Regierung und auch NATO-Generalsekretär Robertson fordern deutlich höhere deutsche Militärausgaben. Deutschland liege mit einem Anteil der Militärausgaben von 1,5 Prozent am Bruttosozialprodukt in der Rangliste der NATO-Staaten weit hinter dem Durchschnitt aller Mitgliedsstaaten von 2,1 Prozent.

Kann oder sollte die massive Aufrüstung in den USA Signalcharakter für Deutschland haben? Das Verhalten der Weltmacht Nummer Eins und eines der wichtigsten Verbündeten Deutschlands kann der deutschen Politik nicht egal sein. Hinzu kommt, dass die ökonomischen Wirkungen einer erneuten Aufrüstungsrunde auch auf unsere Wirtschaft durchschlagen können.

Für eine Auseinandersetzung mit der weiteren Entwicklung der Militärausgaben in Deutschland ist deshalb wichtig, die Faktoren und Ergebnisse der Aufrüstungstendenz zu untersuchen, und zwar zusätzlich zu den politischen und strategischen Fragen, die in anderen Beiträgen dieses Friedensgutachtens behandelt werden (etwa zur Bedeutung des Militärischen insbesondere bei der Auseinandersetzung mit dem Terrorismus). Dieser Beitrag stellt zunächst Eckdaten der Steigerung der US-amerikanischen Militärausgaben dar. Anschließend diskutiert er zwei Fragen: Wird mit diesen Erhöhungen tatsächlich neue, den veränderten militärischen Herausforderungen besser angepasste Militärtechnologie – insbesondere solche, die plausibel mit einer militärischen Strategie gegen den Terrorismus begründet werden könnte – gekauft? Oder steckt hinter den Erhöhungen nur erfolgreicher Lobbyismus der Rüstungsindustrie? Im Kontrast dazu werden knapp die makroökonomischen Gefahren erneuter Aufrüstung skizziert. Die geplanten Erhöhungen der Militärausgaben in den USA haben ein Niveau erreicht, das die gesamtwirtschaftliche Lage nicht nur in diesem Land, sondern auch die Weltwirtschaft beeinflussen kann. Erhöhungen in anderen Staaten würden diese Effekte noch verstärken. Abschließend werden aus dieser knappen Analyse Empfehlungen zur weiteren Entwicklung der deutschen Militärausgaben abgeleitet.

#### **Wachstum des US-amerikanischen Militärhaushaltes**

Schon vor dem 11. September 2001 hatten die USA eine neue Aufrüstungsrunde eingeläutet. Präsidentschaftskandidat George Bush argumentierte im Herbst 2000, der US-

amerikanische Verteidigungshaushalt sei zu niedrig und die Streitkräfte nicht ausreichend ausgestattet. Als Präsident konnte er Erhöhungen durchsetzen: Im Juli 2001 wurde der Haushaltsplan für das Finanzjahr 2002 (Oktober 2001 bis Oktober 2002) gegenüber den Planungen der Vorgängerregierung um vier Prozent, von 329 Milliarden auf 343 Milliarden US Dollar, angehoben.

Die Ereignisse des 11. September haben den Trend drastisch verstärkt. Für das Finanzjahr 2002 wurden dem Pentagon zehn Milliarden US Dollar zusätzlich bewilligt, mit der Aussicht auf weitere Mittel, sollten die Kosten des "Krieges gegen den Terror" dies erfordern. Für das folgende Haushaltsjahr 2003 beschloss die US-Regierung im Februar 2002 nochmals eine deutliche Zulage. Der US-amerikanische Verteidigungshaushalt soll auf 396 Milliarden US Dollar (davon 379 Milliarden US Dollar für das Pentagon und 17 Milliarden US Dollar für die Nuklearwaffenprogramme im Energieministerium) gesteigert werden. In der gleichzeitig beschlossenen mittelfristigen Fünfjahresplanung 2003 bis 2007 sind Ausgaben von insgesamt 2,1 Billionen US Dollar vorgesehen. Geplanter Endwert 2007: 469 Milliarden US Dollar.

Das ist nominell der höchste Militärhaushalt aller Zeiten. Selbst wenn die Inflation herausgerechnet wird, handelt es sich immer noch um eine Summe, die mit den Höchstwerten während des Kalten Krieges vergleichbar ist. Seit dem Zweiten Weltkrieg (als die jährlichen Ausgaben real etwa dreimal so hoch lagen wie jetzt) wurde inflationsbereinigt nur 1952 (Koreakrieg), 1967 bis 1969 (Vietnamkrieg) und 1983-1991 (*Reagan-buildup*) mehr für das US-amerikanische Militär ausgegeben.

Die Vereinigten Staaten sind, was die Größenordnungen der Militärausgaben und auch der geplanten Erhöhungen angeht, einsamer Spitzenreiter. Der geplante absolute Zuwachs der US-amerikanischen Verteidigungsausgaben im Finanzjahr 2003 ist höher als die gesamten Militärausgaben von Japan, immerhin dem Land mit dem zweithöchstem Budget nach den USA.

Mit geplanten 360 Milliarden US Dollar in 2002 geben die USA fast achtmal so viel aus wie Japan mit 45 Milliarden US Dollar, mehr als neunmal soviel wie Frankreich, Großbritannien und China mit jeweils unter 40 Milliarden US Dollar und zwölffmal soviel wie Deutschland mit knapp 30 Milliarden US Dollar.<sup>1</sup> Um das US-amerikanische Niveau der Militärausgaben zu erreichen, das fast 40 Prozent der weltweiten Ausgaben beträgt, muss man noch die Budgets der sieben nächstgrößten Militärmächte, nämlich die von Russland, Italien, Saudi Arabien, Südkorea, Indien und Brasilien, zu denen der genannten Staaten hinzu addieren.

Die historische Erfahrung lässt es wahrscheinlich erscheinen, dass das gestiegene Niveau der Militärausgaben in den USA auch zu Erhöhungen in anderen Staaten führen wird. Erste Anzeichen, etwa in Russland und der VR China sind bereits zu verzeichnen. Diese und andere Staaten, die sich in einer strategischen Konkurrenzsituation mit den USA sehen, unternehmen den – angesichts der Größenordnungen offensichtlich untauglichen – Versuch, mit den USA mitzuhalten. Verbündete der USA stehen unter politischem

<sup>1</sup> Zahlenangaben der NATO nach den innerhalb der NATO vereinbarten Kriterien. Erfasst werden damit nicht nur die Ausgaben der Verteidigungsministerien sondern auch die anderer Ministerien, die mit den Streitkräften, einschließlich Pensionszahlungen, Zivilverteidigung oder Militärhilfe zu tun haben. Im Fall Deutschland führt dies zu deutlich höheren Zahlen, als sie aus dem Einzelplan 14 (Verteidigungsministerium) hervorgehen.

Druck einen gleichbleibenden Anteil an den gesamten gemeinsamen Aufwendungen zu leisten. Der Trend zu erhöhten Militärausgaben ist deshalb sowohl bei Verbündeten der USA als auch bei Staaten, die keine guten Beziehungen zu ihnen unterhalten, zu erwarten.

Der Aufwuchs der Militärausgaben in den USA hat vielfältige Ursachen. Sie reichen vom Einfluss neokonservativer Sicherheitspolitiker, der mit der Wahl George W. Bushs gestiegen ist, bis hin zum Aufbau eines bisher in den USA weitgehend fehlenden Katastrophenschutzes (vorrangig um die Auswirkungen von Anschlägen mit biologischen Waffen zu begrenzen). Im Folgenden wird nur auf die technologischen und wirtschaftlichen, nicht aber die politischen Aspekte der Erhöhung der US-amerikanischen Militärausgaben eingegangen.

## Die Projekte der Aufrüstung

Wozu wird das zusätzliche Geld ausgegeben? Offensichtlich gehen die Zuwächse, zumindest bisher, über die Kosten der eigentlichen Kriegsführung hinaus. Der Krieg in Afghanistan im Herbst und Winter 2001/2002 hat die USA etwa eine Milliarde US Dollar monatlich gekostet, eine erkleckliche Summe, aber doch wenig im Vergleich zu den geplanten Mehrausgaben. Wozu dient, angesichts der Zweifel, was Militär überhaupt gegen Terroristen ausrichten kann (siehe Beitrag 3.1.), die weitere Aufrüstung?

Die neue Aufrüstungsrunde wird, zumindest in den industriell führenden westlichen Staaten vor allem mit zwei Trends begründet: die Umstrukturierung der Streitkräfte auf verstärkte Einsätze außerhalb der Kerngebiete des Kalten Krieges in Europa einerseits und die technologische Erneuerung der Ausrüstung der Streitkräfte andererseits.

Beide Begründungen haben, mit je nach Land unterschiedlichem Gewicht, ihre Berechtigung. Der Umbau der Streitkräfte, der erhebliches Geld kostet, ist in vielen Ländern verzögert worden. Deutschland ist dafür ein Musterbeispiel. Zwölf Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges ist die Bundeswehr immer noch auf einen Krieg in Mitteleuropa ausgerichtet und hat Schwierigkeiten mehr als 20.000 ihrer 320.000 Soldaten im Ausland einzusetzen. In diesem Bereich besteht in vielen Ländern Nachholbedarf in der Ausrüstung, vor allem aber auch in der Personalstruktur der Streitkräfte. Ein Gutteil der zusätzlichen Militärausgaben wird daher für höhere Personalausgaben verwandt.

Die technologische Erneuerung der Streitkräfte ist mit dem Stichwort RMA (*Revolution in Military Affairs*) verbunden. Definierender Moment für die Forderung nach einer umfassenden Erneuerung der Methoden, wie Streitkräfte Technologie einsetzen, war der Zweite Golfkrieg von 1991. Ausgangspunkt der RMA sind die Fortschritte in der zivilen Computertechnologie, insbesondere die Möglichkeit immer größere Mengen an Daten zu erfassen und zielgerichtet zu verarbeiten. Zu den von den Propagandisten der RMA geförderten Technologien gehören insbesondere:

1. Munition, die präzise und mit optimierter Schadenswirkung in ein Ziel gelenkt werden kann;
2. Plattformen (Flugzeuge, Schiffe, gepanzerte Fahrzeuge), die aus sicherer Entfernung oder geschützt durch *Stealth*-Technologien Präzisionswaffen abfeuern und steuern können;
3. Sensoren und deren Trägersysteme (Drohnen), die unabhängig von Wetter und Zeit ein klares und unmittelbares Bild der Kampfgebiete liefern;

4. Technologien zur Unterdrückung der Kommunikation und Aufklärung durch den Gegner;
5. Defensivsysteme zum Schutz der eigenen Truppen und des eigenen Territoriums;
6. die "intelligente" Vernetzung dieser "neuen" Technologien mit "alten" Kampfmitteln wie Kampfflugzeugen und Infanteriesoldaten, die sowohl der militärischen Führung als auch dem einzelnen Soldaten ständigen Überblick über die Situation gibt.

Aber auch nach mehr als zehn Jahren RMA befinden sich viele der Technologien, wie etwa Allwetter-Sensoren oder funktionierende *systems of systems*, noch auf den Reißbrettern und sind von der Beschaffung weit entfernt. Andere Technologien, wie etwa präzisionsgelenkte Munition, sind unabhängig von der Vernetzbarkeit mit anderen Systemen entwickelt und gebaut worden und werden von traditionellen Plattformen wie Bombenflugzeugen und Panzern aus gestartet.

Vielleicht noch merkwürdiger: Entgegen aller Rhetorik sind selbst in den USA die Ausgaben für RMA-Technologien im Vergleich zu den Kosten der traditionellen Waffenplattformen, den Flugzeugen, Schiffen und gepanzerten Fahrzeugen, eher gering. Wichtige Hinweise liefert die Liste der Beschaffungsprojekte in den USA. Sie wird von einem Kampfflugzeug, dem F-35 *Joint Strike Fighter* mit geplanten Kosten von 219 Milliarden US Dollar in den nächsten 30 Jahren (Preisstand 2001) angeführt. Gegenüber diesem Vorhaben erscheint sogar das nationale Raketenabwehrprogramm mit momentan offiziell angesetzten knapp 70 Milliarden US Dollar relativ preisgünstig. Das F-22 *Raptor* Kampfflugzeug-Programm schlägt mit 69 Milliarden US Dollar zu Buche. Die Luftwaffe verfügt mit Abstand über die teuersten Projekte (dabei hat sie von der weiteren Beschaffung weiterer B-2 Bomber, Kostenpunkt 2,1 Milliarden US Dollar pro Stück, zunächst einmal Abstand genommen). Auch die Marine beschafft für fast 25 Milliarden US Dollar allein im Finanzjahr 2003 überwiegend Flugzeuge und Schiffe.

Zwar enthält der nach dem 11. September 2001 erhöhte US-amerikanische Beschaffungshaushalt viele Projekte wie Sensoren, Drohnen und Kommunikationssysteme, die unter die Überschrift RMA fallen. Dennoch lässt sich eine genaue Abgrenzung zwischen "alten" und "neuen" Technologien oft nicht ziehen, denn auch in den traditionellen Plattformen werden viele neue Technologien eingebaut. Umgekehrt sind die Plattformen auch aus einem fortgeschrittenen Konzept von RMA nicht weg zu denken. Insgesamt deuten die Zahlen darauf hin, dass neue Technologien die alten nicht ersetzen, sondern bestenfalls ergänzen.

Wie ist das zu erklären? Eine wesentliche Ursache ist die konservative Grundhaltung vieler hochrangiger Offiziere als Personen und der Streitkräfte als Institution. Die Skepsis gegenüber technologischen Neuerungen hat aber auch eine empirische Basis: Zu oft schon haben sich Versprechungen der Planer nicht erfüllt. Ein Beispiel waren etwa die geringen Abschussraten irakischer Scud-Raketen während des Golfkrieges. Leichter tun sich die Militärs, wenn Bekanntes mit Neuem kombiniert wird, Kampfflugzeuge etwa RMA-Technologien tragen. Dieses Erfolgsrezept haben sich die Rüstungshersteller zu eigen gemacht. Sie bieten Systeme an, die in ein "System der Systeme" integriert werden können, aber an sich nicht neu, dafür aber sehr teuer sind.

Und solche Systeme gibt es viele. Manche, wie die großen Marineprojekte, stammen noch aus der Zeit des Kalten Krieges. Andere sind in den 1990er Jahren entwickelt worden. Die Ausgaben für militärische Forschung und Entwicklung blieben nach dem Ende

des Kalten Krieges hoch, während die Beschaffungsausgaben sanken. Ziel war die weitere Entwicklung, aber nicht notwendigerweise Beschaffung moderner Waffensysteme. Seit einiger Zeit sind diese Systeme wie die F-35 und F-22 produktionsreif und sollten, anders als in den 1990er Jahren gedacht, nun auch in großer Stückzahl gebaut werden. Streitkräfte und Verteidigungsministerium haben in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre lange Listen von Waffen und Gerät angelegt, das sie gerne hätten und teilweise auch bestellten, aber mit den bewilligten Beschaffungshaushalten nicht bezahlen konnten. Projekte wurden deshalb verschoben und verzögert, nicht aber gestrichen. Die *Quadrennial Defense Review* des Jahres 2001, von der viele Beobachter zuvor Vorschläge für radikale Reformen erwartet hatten, schrieb die Entwicklung im Wesentlichen nur fort. Die Erhöhungen nach dem 11. September 2001 erlauben nun, diesen "Beschaffungstau" aufzulösen und das, was man schon länger haben wollte, auch zu bekommen.

### **Rüstungsschub gleich Wachstumsschub für Rüstungsfirmen**

Steigende Rüstungsausgaben bringen Rüstungsfirmen vermehrt Aufträge. Börsenanalysten überbieten sich mit Prognosen für das Gewinnwachstum der Branche.<sup>2</sup> Aber als in den USA im Februar 2002 die Pläne für weitere starke Zuwächse bekannt gegeben wurden, stiegen die Aktien der meisten Rüstungskonzerne nur noch geringfügig an. Die Analysten hatten dieses Marktwachstum bereits vorhergesehen und einkalkuliert.

Der große Sprung in den Aktienmärkten erfolgte statt dessen unmittelbar nach dem 11. September 2001. So stiegen die Kurse von Lockheed Martin, der weltweit größten Rüstungsfirma, innerhalb der ersten sechs Wochen nach dem 11. September um 35 Prozent, die von Raytheon um 40 Prozent und die von General Dynamics um 15 Prozent. Den stärksten Anstieg hatten, wenig überraschend, kleine Firmen aus dem Bereich der Rüstungselektronik. So stiegen die Börsenwerte der Rüstungselektronikhersteller DRS Technologies und EDO Corporation innerhalb weniger Tage auf fast das Doppelte.

Der starke Anstieg im Rüstungsgeschäft wurde allerdings teilweise überlagert durch die parallelen Probleme im zivilen Bereich der großen Firmen. Boeing und EADS sind nicht nur Rüstungshersteller auf Weltniveau, es sind auch die weltweit wichtigsten Firmen der zivilen Luftfahrtindustrie. Auch andere Rüstungsfirmen haben Standbeine in der zivilen Luftfahrtindustrie. Die schlechten Aussichten in der zivilen Luftfahrt nach dem 11. September drückten deshalb auch auf die Aktien solcher Rüstungsfirmen, die in diesem Sektor aktiv sind. Die Kurse der Aktien von Boeing und der EADS, dem mit Abstand größten Rüstungshersteller in Deutschland, sanken um zehn bzw. sogar 22 Prozent.

Für diese Firmen haben die vermehrten Rüstungsaufträge doppelte Bedeutung. Zum einen bieten sie einen Ausgleich für das fallende Zivilgeschäft, zum anderen drängen sie diese Firmen weiter in das Rüstungsgeschäft. Damit wird ein Trend verstärkt, der in den 1990er Jahren viele Rüstungsfirmen ergriffen hat: die Konzentration auf das Rüstungsgeschäft unter Vernachlässigung ziviler Standbeine. Lockheed Martin und BAe Systems aus Großbritannien gaben den zivilen Flugzeugbau auf. Boeing und EADS wurden immer mehr zu Sonderfällen unter den größten Rüstungsherstellern, weil sie mehr Umsatz mit zivilen als mit militärischen Gütern machen.

---

<sup>2</sup> FAZ 12.2.2002, S. 25.

Auch die Konzentration in der weltweiten Rüstungsindustrie in den 1990er Jahren hatte doppelten Charakter: Einerseits vereinigten die führenden Firmen immer größere Marktanteile auf sich, andererseits wurden die meisten dieser Firmen immer stärker vom Rüstungsgeschäft abhängig. Musterbeispiel für diese Entwicklung ist Lockheed Martin. Die Bedeutung dieser Firma wird weiter wachsen, denn sie ist Hauptauftragnehmer sowohl für das F-22 Raptor- als auch für das F-35 *Joint Strike Fighter*-Programm. Ein weiteres aktuelles Beispiel ist der Versuch von Northrop-Grumman, der Nummer vier auf dem US-amerikanischen Rüstungsmarkt, die Firma TRW zu übernehmen. TRW ist einer der wenigen verbliebenen Mischkonzerne unter den großen Rüstungsherstellern. Northrop-Grumman will TRW "ausschlachten": Die Rüstungsproduktion will man behalten, die zivilen Standbeine, vor allem in der Herstellung von Bauteilen für die Autoindustrie, sollen verkauft werden.

Der doppelte Konzentrationsprozess der Rüstungsindustrie zu immer größeren, auf Rüstungsproduktion konzentrierten Einheiten steht im Widerspruch zu einer Reihe von Annahmen, die hinter der RMA stehen. Der Abstand zwischen den Zentren des technologischen Fortschritts im zivilen Bereich und der Anwendung der neuesten Erkenntnisse im militärischen Sektor vergrößert sich. Denn die führenden zivilen Elektronik-, Computer- und Softwarekonzerne sind, anders als Anfang der 1990er Jahre vielfach erwartet, nicht zu den großen Rüstungsherstellern geworden – dies sind die klassischen Rüstungskonzerne geblieben, die sich das notwendige Wissen im Bereich von Elektronik und Computer dazu kaufen, ohne ihren Charakter als Systemfertiger großer Plattformen zu verändern.

Die neue Aufrüstungsrunde scheint, ausweislich der Beschaffungsplanungen, diesen Trend zur Stärkung der großen, spezialisierten Rüstungsfirmen zu intensivieren. Die Fähigkeit moderne Plattformen herzustellen wird auf absehbare Sicht viel mehr Geld einbringen als das reine Vernetzen von Sensoren und Waffen in *systems of systems*. Am meisten lässt sich verdienen – und das ist das große Geschäft der führenden Rüstungshersteller wie Lockheed Martin, Boeing, BAe Systems, EADS, Raytheon und Northrop-Grumman –, wenn eine Firma beides kombinieren kann.

Ein Grund für die beschriebene weithin konservative Ausrichtung der Rüstungsbeschaffung ist der Lobbyismus der großen Rüstungsfirmen. Kenntnisse der speziellen Formen und Anforderungen des Marketings für Rüstung sind das wichtigste Kapital, über das viele Rüstungsfirmen verfügen. Dazu gehören persönliche Verbindungen zu den Beschaffungsbehörden und verantwortlichen Politikern, die Aufsplittung der Produktionsstätten auf möglichst viele, politisch wichtige Regionen und, zumindest in den USA, direkte Wahlkampfspenden. Der US-amerikanische Rüstungsforscher William Hartung hat überzeugend dargelegt, dass im US-amerikanischen Wahlkampf 2000 die Rüstungsfirmen zu den wichtigen Unterstützern der republikanischen Partei gehörten und entsprechende Gegenleistungen von der neuen Regierung erwarteten. Die Verquickung zwischen der politisch-militärischen Elite und den Führungen der großen Rüstungsfirmen ist enger geworden. Die starke politische Position der großen Rüstungsfirmen sichert ihnen einen wachsenden Anteil am steigenden Geschäft nach dem 11. September 2001.

### **Makroökonomische Aspekte der neuen Aufrüstungsrunde**

Die erneute Aufrüstungsrunde wird, zumindest in den USA, nicht ohne wirtschaftliche Folgen bleiben. Die Verteidigungsausgaben machen zwar nur knapp 20 Prozent des ge-

samtan US-amerikanischen Staatshaushaltes und drei Prozent des Bruttosozialproduktes aus, gleichzeitig aber über 50 Prozent der "diskretionären" Ausgaben, deren Höhe nicht durch vom US-Kongress beschlossene Leistungsgesetze festgelegt ist, sondern über die das Parlament im Rahmen der Haushaltsberatungen entscheiden kann.

Die steigenden Militärausgaben sind auch ein wesentlicher Faktor für das Drehen des US-amerikanischen Haushaltes von einem kurzfristigen Überschuss in ein Defizit. Nach vier Jahren Überschuss unter Präsident Clinton wird 2002 ein Defizit von 106 Milliarden US Dollar erwartet. Die Planzahlen für die Folgejahre sind zwar deutlich niedriger – 80 Milliarden US Dollar im Jahr 2003 und 14 Milliarden US Dollar im Jahr 2004 –, aber diesen Schätzungen liegen relativ optimistische Annahmen über die Entwicklung der Konjunktur zu Grunde.

Die erneuten Haushaltsdefizite allein sind noch kein Krisenzeichen. Im Gegenteil, gerade in wirtschaftlich schwachen Zeiten können Haushaltsdefizite dazu beitragen, die Konjunktur anzukurbeln. Aber die Kombination von Haushaltsdefizit und hohen Militärausgaben ist ein Rezept für zukünftige Probleme: Ein historisches Beispiel hierfür war der Boom der Militärausgaben unter Präsident Reagan, der fast ausschließlich durch Kapitalzufluss aus dem Ausland, vor allem Japan, finanziert wurde. Die erhöhten Ausgaben führten zwar zu einem Aufschwung in den USA, doch hatte dieser eine einseitige Ausrichtung vor allem auf die Rüstungsindustrie. Die Rüstungsindustrie band einen Großteil der Ingenieure und Techniker und beeinflusste damit auch den technologischen Fortschritt im zivilen Bereich. Die zivile US-amerikanische Industrie verlor vor allem gegenüber Japan an internationaler Wettbewerbsfähigkeit, das Handelsdefizit der USA stieg. Die Wende kam Anfang der 1990er Jahre. Grundlage war ein Zusammentreffen der Sparpolitik im Rüstungsbereich und der Krise der japanischen Wirtschaft. Zu letzterem trug der Wertverfall der japanischen Kredite an die USA bei, den der Sturz des Dollars gegenüber dem Yen hervorgerufen hatte.

In den 1990er Jahren erholte sich die US-amerikanische Wirtschaft in der längsten Wachstumsphase ihrer Geschichte und mit Wachstumsraten von teilweise über fünf Prozent enorm. Entgegen weit verbreiteter Ansicht trug dazu in erheblichem Umfang die "Friedensdividende" bei, ein deutlicher Rückgang der Verteidigungsausgaben, die Mitte der 1990er Jahre auf 250 Milliarden US Dollar sanken. Vor allem wurde der Staatshaushalt entlastet. Nach hohen Defiziten in den 1980er Jahren wurden in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre Überschüsse erwirtschaftet. Ein wichtiger Folgeeffekt waren niedrigere Zinsen, da der Staat nicht mehr als Nachfrager auf den Kreditmärkten auftrat. Die niedrigen Zinsen wiederum erlaubten höhere Investitionen.

Ein weiterer Effekt der zurückgehenden Verteidigungsausgaben war eine Umorientierung in der Rüstungsgüter herstellenden Industrie. Die Hersteller konzentrierten sich auf zivile Märkte – vor allem im Bereich von Computertechnologie und Software. Die US-amerikanische Industrie wurde international wieder deutlich wettbewerbsfähiger. Der Anteil der Ingenieure und Techniker, die in der Rüstungsindustrie beschäftigt waren, sank kräftig. Die allermeisten von ihnen fanden produktive Beschäftigung in der zivilen Hochtechnologieindustrie.

Die Friedensdividende der 1990er Jahre hat vor allem in den USA, aber auch in an-

deren Staaten wirtschaftlich segensreiche Wirkungen gehabt. Dies ist in einer Reihe von Studien nachgewiesen worden.<sup>3</sup>

Die jetzt in den USA angekündigten Erhöhungen der Verteidigungshaushalte in den kommenden Jahren lassen die doppelte Gefahr wachsender Haushaltsdefizite und eines *brain-drains* durch die Rüstungsindustrie wieder aufleben. Die große Unbekannte für die Prognose der Auswirkungen ist allerdings die Konjunktorentwicklung: Sollte die Konjunktur sich wieder erholen und die Wirtschaft auf einen Wachstumspfad von zwei bis drei Prozent zurückfinden, wären auch die bis 2007 geplanten Erhöhungen verkraftbar – der Anteil der Militärausgaben am Bruttosozialprodukt bliebe unter vier Prozent. Sollte allerdings die Konjunktur weiter stottern oder sogar durch die Ausweitung von Kriegshandlungen, etwa in Nahost, zusätzlich geschwächt werden, würden die steigenden Militärausgaben eine Belastung wie während des *Reagan-buildups* darstellen, als ihr Anteil bis auf fast sechs Prozent wuchs.

Auf jeden Fall begrenzt die Erhöhung der Militärausgaben den Spielraum im US-Haushalt für andere Ausgaben, die möglicherweise für die neuen globalen Herausforderungen, einschließlich Bekämpfung des Terrorismus, von größerer Bedeutung sind. Die US-Regierung hat zwar anlässlich der Monterrey-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung versprochen, ihre Entwicklungshilfe deutlich anzuheben, aber angesichts der drohenden Haushaltsenge ist fraglich, ob diese Zusage umgesetzt wird.

### **Erhöhung des Militärbudgets auch in Deutschland?**

Welche Schlussfolgerungen legt diese knappe Analyse mit Blick auf Deutschland nahe? *Erstens* ist festzuhalten, dass die massiven Erhöhungen der Beschaffungsausgaben in den USA, auch unter Heranziehung der immanenten Begründung der militärstrategischen Vordenker im Pentagon, nur zu einem kleinen Teil für die neuen militärischen Herausforderungen und den "Krieg gegen den Terror" relevant sind. Überwiegend wird das Geld für klassische Waffensysteme ausgegeben, quasi nur als Nebenprodukt wird auch die technologische Umorientierung betrieben.

In den USA könnte, wenn es nur eine *Revolution of Military Affairs* und nicht gleichzeitig den erfolgreichen Lobbyismus der großen Rüstungshersteller gäbe, bei den Beschaffungsausgaben kräftig gespart werden. Wenn betrachtet wird, was gekauft wird, liefern die Steigerungen der US-amerikanischen Beschaffungsausgaben keine plausible Begründung für eine Erhöhung der deutschen Militärausgaben.

*Zweitens* muss in Deutschland, vielleicht noch stärker als in den USA, genau geprüft werden, was unter den Stichworten "neue Herausforderungen", "Reform der Streitkräfte" und "Kampf gegen den Terror" angeschafft werden soll. Denn der deutschen Rüstungsindustrie fällt die Umsetzung der RMA noch weitaus schwerer als der US-amerikanischen Rüstungsindustrie. Besonders erfolgreich ist die in Deutschland produzierende Rüstungsindustrie im Marineschiffbau, bei Panzern, Kleinwaffen und Artillerie, nicht jedoch bei Elektronik und Kommunikation. Die deutsche Rüstungsindustrie kann ein generelles Umschwenken auf neue Technologien nicht leisten. Die Liste der deutschen Großprojekte

<sup>3</sup> Nils-Petter Gleditsch et al. (Hrsg): *The Peace Dividend*, Amsterdam 1996; Jörn Brömmelhörster, Hg.: *Demystifying the Peace Dividend*, Baden-Baden 2000; David Gold: *Defence Spending and the US Economy*, *Survival* 3/2001.

liest sich denn auch nicht anders, als eine ähnliche Liste vor zehn oder zwanzig Jahren ausgesehen hätte. Von RMA finden sich nur Spuren, dafür aber jede Menge teure Projekte, die wie der Eurofighter und der Tiger Hubschrauber noch aus der Zeit des Kalten Krieges stammen.

In der Vergangenheit sind in Deutschland schwerwiegende Fehler in der Beschaffungspolitik gemacht worden, die jetzt den Bundeshaushalt in erheblichem Maße belasten. Die wohl größte "Sünde" war die Entscheidung zur Beschaffung des Eurofighters durch die Regierung Kohl gegen die Stimmen der heutigen Regierungsfractionen. Dieses hochentwickelte Kampfflugzeug, von dem 180 Stück für die Luftwaffe bestellt wurden (gegenwärtiger Stückpreis einschließlich Ausrüstung ca. 75 Millionen Euro), ist vor allem für den Einsatz gegen ähnlich hochgezüchtete Flugzeuge gedacht. Nur: Über solche Flugzeuge verfügten schon zum Datum der Bestellung nur noch mit Deutschland verbündete Staaten. Es besteht die Gefahr, dass bei einer Erhöhung der Beschaffungsausgaben die alten Fehler mit Geld zugeworfen und teure neue gemacht werden.

*Drittens* lässt sich aus der Feststellung, dass bisher weder in den USA noch in Deutschland viel an "neuer" Technologie beschafft worden ist, schließen, dass gar kein Bedarf daran bestehen könnte. Gerade angesichts des lange verzögerten Umbaus der Bundeswehr und der damit verbundenen groben Fehler in der Beschaffungspolitik ist ein Bedarf an Ausrüstung, die dem absehbaren Einsatzspektrum der Bundeswehr *out of area* besser angepasst ist, plausibel begründbar. Das betrifft "alte" Technologie, wie ein Transportflugzeug, aber auch "neue" Technologie, wie bessere Kommunikation, Aufklärungs- und Führungsmittel. An solchem Gerät mangelt es, wie etwa der Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr ab Anfang 2002 gezeigt hat. Geplantes Einsatzspektrum, künftig auch im Rahmen der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, und tatsächliche Rüstungsbeschaffungen sind nicht deckungsgleich. Sie überlappen sich, finanziell gesehen, auch nur in geringen Teilbereichen. Es besteht aber die Gefahr, dass – wie in den USA – diese begründbaren Projekte durchgeführt werden, ohne dass solche, die überflüssig geworden sind, radikal verändert oder gestoppt werden. Daraus ergäbe sich dann natürlich ein höherer Finanzbedarf als der, den Finanzminister Eichel Verteidigungsminister Scharping mittelfristig zugestanden hat. Es ist aber nicht einzusehen, der Bundeswehr mehr Geld für neue Projekte zu geben, bevor nicht die alten Projekte und die Bundeswehr insgesamt nochmals auf den Prüfstand gestellt und die offensichtlichen Geldvernichter und Beschaffungsrüden möglichst kostengünstig beseitigt werden.

*Viertens*: Angesichts der schwächlichen Weltkonjunktur und der angespannten Haushaltskonsolidierung in Deutschland könnte selbst eine relativ geringe Steigerung der staatlichen Ausgaben für Militär und Rüstung in Deutschland stärkere Auswirkungen haben als die deutlich umfangreicheren Erhöhungen in den USA. Der US-amerikanische Staatshaushalt rutscht selbst mit den geplanten massiven Zuwächsen nur in ein vergleichbar geringes Minus, während in Deutschland jede Abweichung vom fragilen Kurs der Haushaltskonsolidierung problematisch ist. Man müsste entweder von diesem Kurs abgehen oder anderswo im Haushalt sparen. Beide Varianten würden vermutlich zu einer weiteren Schwächung der wirtschaftlichen Lage in Deutschland führen.

Schließlich ist *füntens* nicht auszuschließen, dass sich weltweit steigende Militärausgaben negativ auf das zukünftige globale Wirtschaftswachstum auswirken können. Damit wären die Chancen verringert, dass wirtschaftliches Wachstum möglicherweise zur Ver-

besserung der Lage in einigen besonders vom Terrorismus betroffenen Ländern beitragen kann. Dies kann nicht im Interesse der Bundesregierung liegen, die gerade erhebliche zusätzliche Gelder bewilligt hat, um mit nicht-militärischen Mitteln zur Austrocknung des Terrorismus beizutragen.

Aus den neuen Parametern nach dem 11. September 2001 sind keine guten Gründe für eine Erhöhung des deutschen Verteidigungshaushaltes abzuleiten. Insbesondere lassen sich die Vorgaben aus den USA nicht als Vorbild ansehen. Der lange verzögerte Umbau der Bundeswehr erfordert auch neue Beschaffungen wie etwa ein Transportflugzeug, aber er stellt auch viele Ausgaben für laufende und geplante Beschaffungsprojekte in Frage. Nach dem gescheiterten Reformversuch aus dem Frühjahr 2000 hier noch einmal gründlich aufzuräumen, sollte eine vordringliche Aufgabe für die neue Bundesregierung nach den Wahlen im Herbst 2002 sein. Sie sollte nicht wie die USA die Rüstungsausgaben erhöhen, sondern einen neuen Anlauf für eine rationale Beschaffungsplanung auf der Grundlage einer umfassenden Reform der Bundeswehr, einschließlich der raschen Abwicklung früherer Fehlentscheidungen, betreiben.

**Michael Brzoska**

### 3.4. Der Internationale Strafgerichtshof kommt – auch ohne die USA

Mit der überwältigenden Mehrheit, mit der die internationale Staatengemeinschaft am 17. Juli 1998 in Rom das Statut zur Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) in Den Haag beschlossen hat, brach nach Ansicht vieler Beobachter eine neue Zeit im Völkerrecht an. Der IStGH soll das Ende internationaler Strafflosigkeit einläuten und eine globale Rechtsordnung begründen, die zu mehr Sicherheit und Frieden durch die Aburteilung fundamentaler Verstöße gegen das Völkerrecht beiträgt. Damit ein solch ambitioniertes Vorhaben gelingen kann, braucht es die Kooperation der Staaten, d.h. ihre Bereitschaft, sich einer solchen Gerichtsbarkeit zu unterwerfen. Gerade die USA, die sich selbst als Verfechter globaler Menschenrechte und Gerechtigkeit verstehen, agitieren aber vehement gegen den IStGH. Diese Haltung überrascht gerade vor dem Hintergrund, dass sich die USA zuletzt engagiert für die beiden Kriegsverbrechertribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda eingesetzt haben und führt zu der Frage, wie sich die Ablehnung der letzten Supermacht auf den IStGH auswirken wird.

#### Strafgerichtsbarkeit und Frieden

Das 20. Jahrhundert stellt sich dem Beobachter in der Retrospektive oftmals als das goldene Zeitalter der Demokratie und der Menschenrechte dar; es ist aber zugleich eines der menschenverachtendsten Jahrhunderte gewesen. Das internationale Menschenrechtsregime gründete sich auf die Erfahrungen der ersten Hälfte des Jahrhunderts, die sich in unzähligen Toten durch die Entfesselung der Zerstörungspotenziale in zwei Weltkriegen und im Völkermord der Nationalsozialisten niederschlugen. *“Niemals wieder”* angesichts der nationalsozialistischen Verbrechen war Gründungsimpetus der Vereinten Nationen und auch Motor der fortschreitenden Bestrebungen, Menschenrechte zu verrechtlichen und Standards für den Schutz von Zivilisten und Kombattanten in Konflikten festzulegen. Das *“niemals wieder”* blieb aber eher Ausdruck der Hoffnung, denn Abbild internationaler Realität. Dank des häufig rechtlich unverbindlichen Charakters der völkerrechtlichen Regelungen bzw. fehlender Sicherungsverfahren in verbindlichen Regelungen wurde auch die folgende Hälfte des Jahrhunderts trotz Ausbreitung von Demokratie und globalen Menschenrechtsinstrumenten immer wieder Zeuge schlimmster Missachtungen des Völkerrechts, sei es durch Vertreibungen, Folter, Völkermord und anderes mehr. Erinnert sei hier beispielhaft an Kambodscha, Chile, Somalia, Ost-Timor, Ruanda und Jugoslawien. Trotz dieser humanitären Katastrophen blieben die Verursacher, die zum Zeitpunkt ihrer Verbrechen zumeist (selbst ernannte) Staatsoberhäupter waren, dank staatlicher Immunität unbestraft und konnten auch nach ihrer Absetzung oder Abdankung noch durch die Welt reisen und im Exil ihre Altersruhe genießen.

Diese Strafflosigkeit trägt nach Ansicht vieler Experten dazu bei, dass es immer wieder zu derartigen Eskalationen kommt. Eine strafrechtliche Verfolgung von Tätern wie beispielsweise Pinochet oder Pol Pot würde dagegen die Hoffnung auf ein *“never again”* erheblich steigern. Einerseits soll die Bestrafung des Bruchs von Völkerrechtsnormen Straftäter abschrecken, d.h. neue Verbrechen durch die Aussicht auf öffentliche Verurteilung und Bestrafung verhüten. Andererseits soll sie auch den Opfern solcher Verbrechen

Gerechtigkeit für das Erlittene widerfahren lassen. Gerade in Fällen, in denen Verbrechen von einer Volksgruppe systematisch an einer anderen verübt worden sind, soll eine strafrechtliche Aufarbeitung, die Haupttäter schuldig spricht und verurteilt, dazu beitragen, dass beide Volksgruppen in Zukunft wieder friedvoll zusammenleben können (vgl. Friedensgutachten 1999, Beitrag 4.2. und Beitrag 4.5.). Darüber hinaus zeugt die Entwicklung globaler Strafgerichtsbarkeit aber *indirekt* auch von einer Tendenz zur Demokratisierung und Zivilisierung der internationalen Politik, indem sie zivile Konfliktbearbeitung und Rechtsstaatlichkeit in den zwischenstaatlichen Bereich hineinverlagert. Dass ein solcher Prozess, der sich an tradierten Verständnissen wie etwa der nationalen Souveränität reibt, nicht ohne Widerstände und Rückschläge verläuft, ist zu erwarten.

### **Von Nürnberg nach Den Haag – Stationen des Völkerstrafrechts**

Erste Versuche, eine internationale, strafrechtliche Instanz zu schaffen, um gravierende Verletzungen des Völkerrechts und im Besonderen des humanitären Völkerrechts zu ahnden, begannen bereits im Ersten Weltkrieg. Nach Plänen der Alliierten sollte der deutsche Kaiser Wilhelm II. für gravierende Verstöße gegen die Moral und die Heiligkeit von Verträgen vor ein internationales Tribunal gestellt werden. Da die Niederlande ihn nach dem Krieg nicht ausliefern wollten, kam es allerdings nie dazu.

Die ersten internationalen Tribunale waren die Militärtribunale von Nürnberg und Tokio nach Ende des Zweiten Weltkriegs, die den Zweck verfolgten, die Aggression und die schlimmsten Kriegsverbrechen Nazi-Deutschlands und Japans abzuurteilen. Obwohl diese Tribunale nie als ständige Einrichtungen gedacht waren, können sie dennoch als Meilensteine des Völkerstrafrechts angesehen werden. Die Charta des Nürnberg-Tribunals definierte erstmalig jene Verbrechenstatbestände, die bis heute als zentrale Verbrechen im humanitären Völkerrecht gewertet werden. Dazu zählen Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und das Verbot des Angriffskrieges. Darüber hinaus etablierte die Charta erstmalig das Prinzip individueller Verantwortlichkeit, das die Grundlage jeder Strafrechtsordnung bildet.

Noch unter dem Eindruck der Nazi-Verbrechen verabschiedete die UN-Generalversammlung 1948 die Völkermord-Konvention. Sie verpflichtete alle nationalen Gerichte, Völkermord in ihrem Territorium zu ahnden und sah darüber hinaus bereits die Möglichkeit eines internationalen Tribunals vor, um Völkermord anzuklagen. Allerdings wurde dieses Tribunal bis heute nicht eingerichtet. Ein weiterer Schritt waren die Genfer Konventionen von 1949, die u.a. den Schutz von Zivilpersonen und Kombattanten in kriegerischen Konflikten regelten und zugleich gravierende Verstöße definierten, die unter nationalem Recht ebenfalls zu bestrafen seien. Neben diesen Fortentwicklungen im materiellen Recht gab es auch Bemühungen, ein ständiges internationales Strafrechtstribunal zu errichten. 1949 beauftragte die UN-Generalversammlung die Völkerrechtskommission, die Möglichkeit der Etablierung eines internationalen Strafgerichtshofs zu untersuchen und gegebenenfalls ein Statut zu entwerfen. Zwar brachte die Kommission mehrfach Entwürfe in die Generalversammlung ein, jedoch wurden diese nie ernsthaft diskutiert, denn je länger der Zweite Weltkrieg zurücklag, desto stärker wurden die Spannungen zwischen den einstigen Alliierten. Der herannahende Kalte Krieg lähmte die Gremien der Vereinten Nationen (Generalversammlung und Sicherheitsrat) und machte die Einrichtung eines

internationalen Strafgerichtshofs, der auch Staatsoberhäupter wegen Verstößen gegen das Völkerrecht anklagen *und* verurteilen könnte, zur Illusion.

### **Der Durchbruch von Rom**

Erst das Ende der Block-Konfrontation eröffnete neue Chancen für eine globale Strafgerichtsbarkeit. Schon 1989 brachten Trinidad und Tobago einen Antrag in die UN-Generalversammlung ein, ein internationales Straftribunal zu errichten, das dem zunehmenden internationalen Drogenhandel Herr werden sollte. Die Generalversammlung reagierte auf den Antrag mit der Bitte an die Völkerrechtskommission, die Bemühungen um ein Statut für einen Gerichtshof wieder aufzunehmen. 1994 legte die Kommission ihren endgültigen Entwurf vor. Überschattet wurden diese Entwicklungen von den gleichzeitig überall aufbrechenden ethnisch motivierten Konflikten innerhalb von Staaten bzw. des Zusammenbruchs von Staatsgebilden, in denen das Völkerrecht durch massenhafte Vertreibungen, Folterungen und Völkermorde an ethnischen Minderheiten missachtet wurde. Als immer mehr Bilder von den Geschehnissen in Jugoslawien über die Fernsehbildschirme flimmerten, nahm der öffentliche Druck auf die Vereinten Nationen zu, etwas zu unternehmen. 1993 beschloss der UN-Sicherheitsrat unter Berufung auf Kapitel VII der UN-Charta zur Wahrung und Wiederherstellung des internationalen Friedens, ein Ad hoc-Tribunal zur Ahndung der Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien (ICTY) einzurichten. Nur ein Jahr später folgte in Reaktion auf den Völkermord in Ruanda das Ad hoc-Tribunal für Ruanda (ICTR).

Im gleichen Jahr beschloss die UN-Generalversammlung ein Vorbereitungs Komitee, das allen Staaten offen stand, um das Statut für einen ständigen Gerichtshof zu erörtern und durch einen völkerrechtlichen Vertrag zu beschließen. Obwohl vor der Staatenkonferenz in Rom, auf der das Statut beschlossen werden sollte, der Entwurf noch über 99 Artikel und 1400 Klammern aufwies, die konkurrierende Optionen reflektierten, stimmten am Ende für viele überraschend 120 Staaten für den Kompromissentwurf des Verhandlungsssekretariats. 21 Staaten enthielten sich und sieben stimmten dagegen: Yemen, Katar, Libyen, Israel, der Irak, China und die USA.

### **Der Internationale Strafgerichtshof – eine Frage der Zuständigkeit**

Der in Rom beschlossene Gerichtshof wird seine Zuständigkeit auf gravierende Menschenrechtsverletzungen beschränken, die in ihrer Schwere die Völkergemeinschaft als Ganzes betreffen, bezogen auf die völkerrechtlich verankerten und im Statut definierten Kernverbrechen. Darunter fallen Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord und – soweit es noch definiert werden kann – Aggression. Das Statut von Rom beinhaltet ausdrücklich das Prinzip, dass individuelle Verantwortlichkeit über dem Prinzip staatlicher Souveränität stehen muss (Art. 5).

Die Zuständigkeit des Gerichtshofs ist von zwei Einschränkungen abhängig. Zum einen ist der Gerichtshof als komplementär bzw. subsidiär zur nationalen Gerichtsbarkeit zu sehen. Er übt seine Zuständigkeit nur in solchen Fällen aus, in denen der Nachweis erbracht werden kann, dass der betreffende Staat entweder nicht willens oder aufgrund eines teilweisen oder gänzlichen Zusammenbruchs der nationalen Gerichtsbarkeit nicht in der Lage ist, seinen Strafverfolgungspflichten nachzukommen. Die Zuständigkeit des

Strafgerichtshofs wird zumindest am Anfang auch nicht universell sein. Der IStGH kann nur dort tätig werden, wo entweder der Täter-Staat (Nationalzugehörigkeit des Verdächtigten) oder der Tatort-Staat (Staat, auf dessen Territorium das betreffende Verbrechen begangen wurde) Mitglied des Statuts ist oder aber durch eine gesonderte Erklärung der Zuständigkeit des Gerichtshofs für den speziellen Fall zugestimmt hat. Diese Einschränkung kann allerdings umgangen werden, wenn der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eine Angelegenheit an den IStGH überweist. Anzumerken ist hierbei, dass der IStGH im übrigen weitgehend unabhängig vom Sicherheitsrat der UN operiert. Der Sicherheitsrat kann zwar "Situationen" an den Gerichtshof überweisen, jedoch braucht es ein einstimmiges Ergebnis der ständigen Sicherheitsratsmitglieder, um eine Angelegenheit, die vor dem IStGH behandelt wird, zu blockieren. Hinzu kommt, dass der IStGH neben der allgemein verbreiteten Staatenbeschwerde auch über einen unabhängigen Ankläger mit ex-officio-Befugnissen verfügt. D.h. der Ankläger kann bei ausreichendem Tatverdacht von sich aus Ermittlungen aufnehmen, sofern sein Antrag die Hürde der juristischen Überprüfung durch die Vorermittlungskammer erfolgreich überwindet.

Im Vergleich zu seinen Vorgängern, den Ad hoc-Tribunalen, ist der IStGH aber noch mehr auf die Kooperation der Mitgliedsstaaten angewiesen, um Verdächtige vor Gericht stellen zu können. Denn er wird weder über eigene Polizeikräfte verfügen, noch kann er im Regelfall auf die Unterstützung des UN-Sicherheitsrats oder wie im Fall des ICTY auf NATO-Truppen vor Ort zurückgreifen.

Zwischenzeitlich hat der Gerichtshof die notwendige Zahl von 60 Ratifikationen erreicht und kann formal zum 1. Juli 2002 seine Arbeit in Den Haag aufnehmen, auch wenn zunächst damit zu rechnen ist, dass es noch einige Zeit dauern wird, bis die nötigen Vorbereitungen abgeschlossen sind und der IStGH tatsächlich tätig werden kann.<sup>1</sup> Angesichts dieser rapiden Entwicklung stellt sich die Frage umso dringlicher, welche Auswirkungen die fortdauernde Ablehnung des Gerichtshofs durch die USA für seine Arbeit haben wird.

### **Die USA und der IStGH – *Dead on Arrival***

Lange Zeit sprachen sich sowohl der damalige US-Präsident Bill Clinton als auch seine Außenministerin Madeleine Albright öffentlich für die Einrichtung eines ständigen Strafgerichtshofs aus. Ein solcher Gerichtshof liege direkt im US-amerikanischen Interesse, Demokratie, Frieden und Menschenrechte zu fördern. Obwohl im Nachhinein betrachtet das Statut deutlich die Handschrift der USA trägt, sei es in Bezug auf die Definition der Verbrechenstatbestände, der Verfahrensregeln und vieler anderer Bereiche, stimmten die USA im Gegensatz zu beinahe all ihren Verbündeten wie der großen Mehrheit der EU- und NATO-Staaten gegen das Statut und deuteten an, dass sie sein Inkrafttreten eventuell sogar verhindern wollten. Angesichts des früheren Engagements der USA in Fragen internationaler Strafgerichtsbarkeit als auch der Verlautbarungen seitens Clinton und seiner Administration ist diese Ablehnung – noch dazu in ihrer Vehemenz – erklärungsbedürftig. Die USA begründen ihre ablehnende Haltung zum IStGH mit drei kritischen Einwänden:

1. Die USA waren und sind gegen die Einrichtung einer unabhängigen Ermittlungsbehörde im Rahmen des IStGH. Sie haben von Beginn des Verhandlungsprozesses an

<sup>1</sup> Stand der Ratifikationen: 17.4.2002: 66; für updates: [www.iccnw.org](http://www.iccnw.org)

immer dafür gestimmt, das Gericht dem Sicherheitsrat zu unterstellen: Der Gerichtshof sollte nur tätig werden können, wenn ihm Fälle vom Sicherheitsrat zur Behandlung überwiesen worden wären. Ein unabhängiger Ermittler könne, so die Befürchtung der USA, aus politischen Gründen ein Verfahren gegen Angehörige der US-Streitkräfte beginnen, das zwar in der Substanz unbegründet, aber nichtsdestoweniger politisch verheerend wäre.

2. Außerdem argumentieren die USA, dass der Gerichtshof nicht verfassungskonform sei, weil er die Auslieferung an ein Gericht vorsieht, das nicht von den US-Amerikanern selbst gewählt worden ist.
3. Schließlich missfällt den USA die Möglichkeit des Gerichtshofs, auch Zuständigkeit für Angehörige von Staaten entfalten zu können, die das Statut nicht ratifiziert haben (Art. 12). Nach langwierigen Verhandlungen in Rom und unzähligen Optionen von automatischer Jurisdiktion bis hin zu einer Einzelstaats-Regelung entschieden sich die dort versammelten Delegationen für einen Kompromiss; das Gericht soll überall dort zuständig sein, wo entweder der Tatort-Staat oder aber der Täter-Staat Mitglied des Statuts ist. Nach Ansicht der USA widerspricht diese Regelung dem Prinzip, dass völkerrechtliche Verträge nur Vertragsmitglieder binden dürfen.

Die Befürchtungen der USA vor einem unzurechenbaren Ermittler lassen sich mit den Vorkehrungen des Statuts kaum in Einklang bringen. Der Ermittler muss, um überhaupt tätig werden zu können, die Autorisierung durch eine Vorermittlungskammer erhalten. Darüber hinaus ist der Gerichtshof nur für die schwerwiegendsten Verbrechen zuständig, d.h. solche Verbrechen, die systematisch und als Teil eines Plans gelten können. Dass die USA solche Verbrechen begehen, ist eher unwahrscheinlich. Die Befürchtung der USA, dass fehlgeleitete Sprengsätze (wie etwa der Beschuss der chinesischen Botschaft in Kosovo-Konflikt) zu einem Verfahren vor dem IStGH führen könnten, sind damit unbegründet. Mehr noch, sollte es jemals zu solchen Kriegsverbrechen seitens der USA kommen, wird der Gerichtshof nur dann tätig, wenn die nationale Gerichtsbarkeit der USA nicht willens oder nicht in der Lage dazu ist. Angesichts der funktionierenden Demokratie in den USA ist Ersteres unwahrscheinlich und Letzteres kaum mit der Eigenwahrnehmung als Demokratie vereinbar. Auch die Unvereinbarkeit mit der US-Verfassung scheint unbegründet, zieht man in Betracht, dass bereits jetzt US-Amerikaner an ausländische Gerichte ausgeliefert (und von ihnen verurteilt) werden können, wenn sie dort Verbrechen begangen haben.

Der zentrale Einwand der US-Administration bezieht sich dementsprechend auf die Bindung des Statuts auch für Nicht-Vertragsparteien. Auch wenn konzediert werden muss, dass das Völkerrecht im klassischen Sinne in der Tat auf die konsensuale Zustimmung der Staaten angewiesen war, so hat sich diese Verbindung in den letzten Jahren doch immer weiter aufgelöst. Zum einen gibt es inzwischen eine ganze Reihe von Verträgen (etwa die Terrorismus-Konventionen), die ebenfalls bindende Regelungen für Nicht-Mitgliedstaaten enthalten, zum anderen fallen die zentralen Verbrechenstatbestände, derer sich das Statut annimmt, ohnehin unter universelle Jurisdiktion, d.h. sie können bereits jetzt ohne Zustimmung des jeweiligen Staats vor jedem nationalen Gericht geahndet werden.<sup>2</sup> Die Kritik an dieser Stelle greift aber tiefer. Schon während der Verhandlungen in

---

<sup>2</sup> Dass universelle Jurisdiktion von den Einzelstaaten nicht ausgeschöpft wird, und wenn – so wie jetzt durch

Rom hatten die USA insistiert, dass die besondere Verantwortung für die Bewahrung und Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit der letzten Supermacht und des Weltpolizisten auch im Statut berücksichtigt werden müsse. Das hieße konkret, dass US-Angehörige von der Verfolgung durch den Gerichtshof ausgenommen sein sollten. US-Truppen, so das Argument, würden permanent im Ausland stationiert und in Krisengebiete geschickt: Es könne nicht sein, dass sie durch politisierte Verfahren des IStGH gefährdet würden. Diese Argumentation übersieht geflissentlich all die anderen Nationen, die genauso häufig an Friedensmissionen teilnehmen und dennoch auf solche Ausnahmen verzichten wie beispielsweise Großbritannien oder Frankreich. Die Reaktion der USA, auf einem Statut zu bestehen, dem sie ohnehin nicht beitreten wollten, stieß bei den europäischen Verbündeten auf wenig Verständnis, nachdem sie wochenlang nach Kompromissen gesucht hatten, um die USA doch noch zu einer Zustimmung zu bewegen.

Im Grunde genommen wollen die USA keinem Gerichtshof beitreten oder ihm ihre Unterstützung zukommen lassen, der auch nur die Möglichkeit birgt, dass ein US-Bürger vor ihm als Angeklagter stehen könnte. Diese Haltung der Amerikaner ist eigentlich nicht außergewöhnlich, sondern wurde schon häufig als *american exceptionalism* beschrieben und spiegelt sich besonders in ihrer Haltung gegenüber international rechtlichen Vereinbarungen wider. Der Anspruch auf Außergewöhnlichkeit begründet sich auf der als nahezu ideal empfundenen Verwirklichung von Demokratie, bürgerlichen Freiheiten und Menschenrechten, die sich aus Sicht der Amerikaner in der Verfassung niederschlägt. Nun mag diese Art der Verabsolutierung an sich noch kein spezifisch amerikanisches Problem, sondern tendenziell in allen Demokratien zu beobachten sein; die USA verabsolutieren aber die Idee, dass die amerikanische Verfassung über jeder internationalen Vereinbarung stehen müsse und man andererseits eine moralische Verantwortung habe, die selbst erreichten Standards auch international durchzusetzen. Dieser Exzeptionalismus gepaart mit dem Sendungsbewusstsein einer Supermacht offenbart sich in dem Widerspruch, einerseits Motor in der Gestaltung der institutionellen Nachkriegsordnung (UN, IWF, Weltbank, NATO) zu sein, sich andererseits aber kontinuierlich internationalen Verpflichtungen, die die eigene Politik binden könnten, zu entziehen. Die Ratifikationspolitik der USA im Hinblick auf Menschenrechtskonventionen sind ein hervorragendes Beispiel: Entweder haben die USA Jahrzehnte benötigt, um sie überhaupt zu verabschieden wie etwa die Genfer Konventionen oder gar nicht ratifiziert wie die Konvention zum Schutze des Kindes, die außer von den USA nur von Somalia nicht ratifiziert wurde. Wenn US-Ratifikationen zustande kamen, so häufig unter Inkaufnahme von Ausnahmetatbeständen oder bei gleichzeitiger Ablehnung von Zusatzprotokollen, die Durchsetzungsmechanismen festlegen. Zusammengefasst lässt sich feststellen, dass die USA Rechtsmaßnahmen nur dann unterstützen, wenn sie die volle Kontrolle über diese Maßnahmen behalten bzw. wenn sie selbst nicht davon betroffen sind. Der IStGH – das sollte deutlich geworden sein – lässt genau diese Kontrolle nicht zu.

---

die Vorstöße der belgischen Justiz – auch keinesfalls nur auf Zustimmung stößt, sondern im Gegenteil sogar zu Rechtsstreitigkeiten vor dem IGH über die Frage, ob die staatliche Immunität Vorrang vor der strafrechtlichen Verfolgung hat, führt (Belgien vs. Kongo; vgl.: [www.icj.cij.org](http://www.icj.cij.org)), reflektiert diese Umbrüche im Völkerrecht vom Staatenrecht hin zum Menschenrecht anschaulich.

## Neuer Multilateralismus?

Viele politische Beobachter nahmen an, dass sich in der Folge der Terroranschläge, die die Verwundbarkeit auch der letzten Supermacht USA sichtbar machten, die US-Haltung zu vielen multilateralen politischen Vorhaben wie beispielsweise den Klimaschutzverhandlungen, der Fortentwicklung der Biowaffenkonvention oder eben dem internationalen Strafgerichtshof ändern würde. Die terroristischen Anschläge verdeutlichen die Notwendigkeit eines Strafgerichtshofs – so argumentieren seine Befürworter – der in der Lage ist, Terroristen vor der Weltöffentlichkeit zu verurteilen und zu bestrafen und damit ihre politische und moralische Isolation bloßzulegen. Während Militärschläge tendenziell die Gefahr in sich bergen, die Täter zu glorifizieren und ihnen noch Zulauf zu verschaffen, verspricht eine strafrechtliche Ahndung, solange sie Ansprüchen der Fairness, Unparteilichkeit und internationaler Repräsentation genügt, solche unintendierten Effekte zu vermeiden. Terrorismus wurde aber als Verbrechenstatbestand explizit aus dem Statut herausgehalten, da befürchtet wurde, der IStGH könnte der vertrauten Politisierung – “des einen Terrorist ist des anderen Freiheitskämpfer” – zum Opfer fallen. Die Anschläge vom 11. September könnten den Verbrechenstatbeständen des Statuts zufolge dennoch prinzipiell als Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Rahmen des IStGH geahndet werden, prinzipiell, weil der IStGH nur Fälle, die nach seiner Arbeitsaufnahme anfallen, behandelt. Obwohl aber eine strafrechtliche Behandlung von Terrorismus wie oben skizziert durchaus Vorteile hätte, enthält sie doch auch Gefahren. Die angesprochene Politisierung wird sich noch verschärfen, wenn es darum geht, welches Verbrechen als schwerwiegend einzustufen ist. Außerdem könnte die vergleichsweise hohe jährliche Zahl von Terroranschlägen auch schnell die Kapazitäten des Gerichts überlasten und seine Arbeitsfähigkeit beeinträchtigen. Daher sollte eine Einbindung von Terrorismus äußerst kritisch betrachtet werden.<sup>3</sup>

Aber auch ungeachtet dieser Überlegungen waren die USA nach dem 11. September keineswegs geneigt, ihre ablehnende Haltung aufzugeben. So forderten sie in ihrem Anti-Terrorkampf zwar vehement die Auslieferung Usama Bin Ladens und aller Mitglieder des Terror-Netzwerkes Al Qaida; allerdings nicht, um sie vor ein internationales Gericht zu stellen, sondern um sie von eigens eingerichteten Militärtribunalen aburteilen zu lassen, die keinesfalls den Standards rechtlicher Fairness genügen.<sup>4</sup> Neuerlich haben die USA sogar begonnen, die von ihnen selbst vorangetriebenen Ad hoc-Tribunale zu kritisieren und für ihre schnellstmögliche Einstellung zu plädieren, da sie zu kostenintensiv seien und außerdem nicht das leisteten, was man von ihnen erwarte.<sup>5</sup> Das Ansinnen der USA, Kriegsverbrechen lieber vor nationalen Gerichten der jeweiligen Krisenregion zu behandeln, ist angesichts des oftmals faktischen Zusammenbruchs nationaler Gerichtsbarkeit realitätsfern, andererseits deutet es auf die Absicht hin, Strafgerichtshöfe insgesamt und damit letztlich auch das Völkerstrafrecht zu entwerten.

<sup>3</sup> Stefan Oeter: Terrorismus – ein völkerrechtliches Verbrechen? Zur Frage der Unterstellung terroristischer Akte unter die internationale Strafgerichtsbarkeit, in: Die Friedenswarte, 1/2001, S. 11-31.

<sup>4</sup> So die Stellungnahme von Human Rights Watch vom 6.12.2001 unter [www.hrw.org/press/2001/12/miltrib1204.htm](http://www.hrw.org/press/2001/12/miltrib1204.htm)

<sup>5</sup> US-Botschafter Pierre Prosper ließ darüber hinaus anklingen, dass es Unregelmäßigkeiten bei den Tribunalen gebe. Chicago Tribune, 1.3.2002, S. 6.

## **Die Zukunft des IStGH ohne die USA**

Mit nunmehr 66 Ratifikationen wird der IStGH in absehbarer Zeit seine Arbeit aufnehmen. Die Frage, die sich daher stellt, ist, welche Auswirkungen die Ablehnung der letzten Supermacht auf seine Arbeit haben wird. Solche Auswirkungen lassen sich in zwei Bereichen vorstellen, der Ressourcenausstattung des Gerichtshofs einerseits und – eng damit verbunden – seiner Legitimität andererseits.

Die USA sind nicht der einzige Staat, der den Gerichtshof ablehnt. Im Gegensatz zu anderen Gegnern sind sie aber gleichzeitig der militärisch und wirtschaftlich stärkste Staat. Die finanzielle und personelle Unterstützung durch die USA für den IStGH sollte deshalb auch nicht unterbewertet werden. Der Gerichtshof ist grundlegend auf die Unterstützung der Vertragsstaaten angewiesen, um arbeitsfähig sein zu können. Bereits bei den beiden Ad hoc-Tribunalen konnte man deutlich sehen, wie wichtig die US-Unterstützung in diesem Zusammenhang war. Die z.T. erheblichen freiwilligen Summen, die die USA den Tribunalen lange Zeit zukommen ließen, trugen maßgeblich zu deren Effektivität bei. Umgekehrt verdeutlichen die zuletzt dramatisch gewordenen Engpässe im Haushalt der UN, infolge der langanhaltenden Zahlungsverweigerung der USA, die grundlegende Problematik der Finanzierung internationaler Institutionen. Die Zahlungsbereitschaft der USA gegenüber den Ad Hoc-Tribunalen hat sich zuletzt auch merklich gewandelt. So blockieren die USA momentan eine Haushaltserhöhung des ICTY zur Beschleunigung von Verfahren mit dem Ergebnis, dass das Tribunal gezwungen ist, Verhandlungen zu verschieben. Neben diesen finanziellen Aspekten werden die USA als Nicht-Vertragspartei auch keine Richter des IStGH stellen. Angesichts des doch erheblichen Anteils internationaler Rechtsexperten mit entsprechender Erfahrung, die aus den USA kommen, ist diese Entwicklung zumindest bedauerlich. Darüber hinaus muss auch die fehlende Zusammenarbeit in erkenntnis- und nachrichtendienstlicher Hinsicht miteinbezogen werden. Der IStGH wird nur über geringe personelle und infrastrukturelle Ressourcen in diesem Bereich verfügen und ist daher auf die Kooperation der Nationalstaaten angewiesen. Die fehlende Kooperation mit einem der professionellsten und größten "Anbieter" von erkenntnis- und nachrichtendienstlichen Informationen stellt insofern eine Beeinträchtigung dar.

Die benötigte Kooperation der Staaten beruht aber auch auf der Anerkennung bzw. Legitimität, die der Gerichtshof genießt. Die seit kurzem zu vernehmende Kritik seitens der US-Administration an der Arbeit und Verfahrensweise der Ad hoc-Tribunale sollte deshalb auch unter dem Gesichtspunkt des Versuchs der Delegitimierung des IStGH kritisch beobachtet werden.

Die internationale Gemeinschaft und allen voran die Europäische Union steht dementsprechend vor einer Reihe von Herausforderungen. Zum einen müssen sie angesichts der nun anstehenden Arbeitsaufnahme des Gerichtshofs zügig die finanziellen Mittel bereitstellen, damit der IStGH schnell arbeitsfähig wird, zum anderen müssen sie jeglichen Versuchen, den IStGH schon vor seiner Einrichtung zu delegitimieren, vorbeugen, d.h. einerseits Augenmaß und Sorgfalt in der Auswahl des Personals walten lassen, für größtmögliche Transparenz der Entscheidungsvorgänge des IStGH Sorge tragen und andererseits über den IStGH nicht die bestehenden Ad hoc-Tribunale in den Hintergrund treten lassen. Denn das Ansehen des IStGH wird sich auch an den Erfahrungen mit den Ad

hoc-Tribunalen messen lassen. In diesem Sinne müssen die Ad hoc-Tribunale weiterhin konsequent unterstützt werden.

Der IStGH wird eingerichtet – ohne die USA. Der Nicht-Beitritt der USA ist zwar bedauerlich, jedoch kein fundamentales Hindernis für den IStGH. Um die Effektivität und Legitimität des Gerichts aber so hoch wie möglich zu halten, müssen seine Förderer und dazu zählen an vorderster Stelle die Mitgliedstaaten der EU, nun zügig an die Umsetzung des Statuts gehen. Und sie sollten auch den Versuch nicht aufgeben, die USA doch noch zu einem Beitritt zu bewegen. Die Initiativen innerhalb des US-Kongresses, eine IStGH-feindliche Gesetzgebung auf den Weg zu bringen, die über die Ablehnung jeglicher Kooperation hinaus direkte Sanktionsmechanismen für Vertragsstaaten des IStGH zulässt, die keine engen Verbündeten sind, sind kein gutes Zeichen für eine kooperative Wende der US-Politik. Angedroht werden dem Gericht sogar Militäreinsätze zur Befreiung von US-Bürgern. Und neuen Gerüchten zufolge plant die US-Administration, von ihrer Unterschrift unter das Statut zurückzutreten, um es aktiv bekämpfen zu können.<sup>6</sup>

Es bleibt zu hoffen, dass die USA ihre Haltung überdenken werden, wenn sie einem arbeitsfähigen Gerichtshof gegenüberstehen und erste Erfahrungen mit dieser Institution sammeln konnten. Letztlich darf nicht vergessen werden, dass die USA sich mit ihrem Widerstand gegen den Gerichtshof auch selbst schaden, denn ihre Versuche, den Strafgerichtshof zu delegitimieren, fallen auch auf sie zurück, indem sie die Glaubwürdigkeit der USA als Vorreiter von Menschenrechten und Kämpfer für Demokratie und Frieden zunehmend in Frage stellen und der zukünftigen Kooperationswilligkeit anderer Staaten abträglich sein dürften.

**Nicole Deitelhoff**

---

<sup>6</sup> Diese Gesetzesinitiativen rangieren unter dem Stichwort “American Servicemember’s Protection Act”, AS-PA, vgl.: [www.unausa.org](http://www.unausa.org)

### 3.5. Rio+10 in Johannesburg: Markiert die Agenda 21 den Wendepunkt zu einer global nachhaltigen Entwicklung?

#### Die Agenda 21 als Handlungsrahmen

Im Juni 1992 wurde auf dem "Erdgipfel" in Rio de Janeiro die Agenda 21 verabschiedet. In ihr haben sich über 170 Staaten auf das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung für die Gestaltung ihrer Politik geeinigt und sich gleichzeitig zur Umsetzung eines "Aktionsprogramms für das 21. Jahrhundert" bekannt. Dieses Aktionsprogramm sollte die Grundlage einer neuen globalen Partnerschaft bilden. Auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung (WSSD) in Johannesburg werden Regierungen und Nichtregierungsorganisationen vom 26. August bis zum 4. September 2002 darüber beraten, welche Fortschritte bei der Umsetzung der Agenda 21 erreicht wurden. Vor dem Hintergrund wachsender Umwelt- und Entwicklungsprobleme wurde bereits vor zehn Jahren in ihrer Präambel festgestellt: "Die Menschheit steht an einem entscheidenden Punkt ihrer Geschichte." Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts rückte die nicht-militärische Bedrohung der Menschheit durch Entwicklungsdefizite und ökologische Krisen in den Mittelpunkt der Diskussion. Die damit verbundenen Wechselwirkungen zwischen Armut und Umweltschäden sind potenzielle Konfliktursachen (vgl. Friedensgutachten 2000, Beitrag 2.1.).

Die Agenda 21 umfasst 40 Kapitel, in denen zahlreiche globale Probleme wie wachsende Armut, wirtschaftliches Gefälle zwischen Nord und Süd, Bevölkerungswachstum, Klimawandel und Artenverlust beschrieben werden. Ihre Empfehlungen und Zielsetzungen richten sich sowohl an Industrie- als auch an Entwicklungsländer. Neben der Agenda 21 wurden auf der UNCED die *Klimarahmenkonvention* (vgl. Friedensgutachten 1999, Beitrag 4.3. und 2001, Beitrag 2.3.) und die *Konvention über die Biologische Vielfalt* verabschiedet, die im Gegensatz zur Agenda 21 völkerrechtlich verbindlich sind. Weitere Ergebnisse der Konferenz waren die *Erklärung von Rio über Umwelt und Entwicklung* (Rio-Deklaration) und die *Nicht rechtsverbindliche, maßgebliche Darlegung von Grundsätzen eines weltweiten Konsenses über die Bewirtschaftung, Erhaltung und nachhaltige Entwicklung aller Waldarten* (Walderklärung), die allerdings beide weitgehend bedeutungslos blieben.

Zur Überprüfung der Umsetzung der Agenda 21 wurde die Kommission für Nachhaltige Entwicklung (*Commission on Sustainable Development*, CSD) gegründet. Die CSD hat 1995 ein mehrjähriges Arbeitsprogramm zu Nachhaltigkeitsindikatoren vorgelegt, die ein Monitoring des Umsetzungsprozesses ermöglichen sollen. Ein erstes Arbeitspapier sah insgesamt 134 Einzelindikatoren für die verschiedenen Kapitel der Agenda 21 vor. Diese Liste wurde in den Folgejahren von 22 Staaten getestet. Ein überarbeiteter Entwurf wurde im April 2001 veröffentlicht. Die aktuelle Version enthält noch 58 Indikatoren, die unter die vier übergreifenden Kategorien "sozial", "ökologisch", "ökonomisch" und "institutionell" zusammengefasst wurden. Aus diesem – ursprünglich für die nationale Ebene – entwickelten Set haben wir zwölf Indikatoren ausgewählt, die sich besonders dafür eignen, auf die globale Ebene übertragen zu werden:

- Anteil der staatlichen Ausgaben für Entwicklungshilfe am Bruttosozialprodukt,
- Wachstumsrate der Weltbevölkerung,
- Lebenserwartung zum Zeitpunkt der Geburt,
- Sterblichkeitsrate bei Säuglingen und Kindern unter 5 Jahren,
- Wachstumsrate der Stadtbevölkerung (insgesamt und in informellen Siedlungen),
- Anteil der Bevölkerung mit Zugang zu sauberem Wasser,
- Bruttoinlandsprodukt pro Kopf,
- Gini-Index zur Einkommensverteilung,
- Verhältnis der Schulden zum Bruttoinlandsprodukt,
- energiebedingte Kohlendioxid-Emissionen,
- Entwicklung der Entwaldung,
- Mengenentwicklung bei Fischfang und Aquakulturen.

Zusammen mit einem Überblick über die institutionelle Verankerung der Agenda 21 sollen diese Indikatoren im Vorfeld des Weltgipfels dazu dienen, den weiteren Handlungsbedarf deutlich zu machen. Die Verfügbarkeit und Belastbarkeit der Daten ist zum Teil mit erheblichen Unsicherheiten behaftet und variiert – je nach Quelle – erheblich. Trotzdem vermitteln die Zahlen einen Eindruck von der weltweiten Entwicklung in den vier Dimensionen der Nachhaltigkeit seit dem Erdgipfel von 1992.

## **Institutionelle Verankerung und Ansätze zur Umsetzung des Nachhaltigkeits-Konzepts**

### **Die CSD als Überwachungsorgan für den Agenda-Prozess**

Wegen der negativen Erfahrungen nach der Konferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen 1972 in Stockholm, deren unverbindliche Beschlüsse in den Folgejahren wenig Beachtung fanden, wurde für die UNCED ein institutionalisierter Folgeprozess beschlossen. Dieser sollte einerseits aus weiteren Welt- und *follow-up*-Konferenzen (Rio+5 etc.) und andererseits aus einer dauerhaft arbeitenden Kommission bestehen. Dazu wurde in Kapitel 38 der Agenda 21 die Bildung einer Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) gemäß Artikel 68 der Charta der Vereinten Nationen empfohlen, also einer Fachkommission des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC). 1993 wurde die CSD vom ECOSOC eingesetzt und ist diesem gegenüber berichtspflichtig. Ihr gehören – jeweils für drei Jahre – Vertreter von 53 Staaten an; die übrigen Länder sowie zwischenstaatliche und nichtstaatliche Organisationen können Beobachter in die Kommission entsenden. Die CSD hat im Wesentlichen drei Aufgaben. Sie soll

- die Umsetzung der Agenda 21, der Walderklärung und der Rio-Deklaration auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene überwachen;
- zur konzeptionellen Weiterentwicklung im Rahmen des Rio-Folgeprozesses beitragen;
- den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen Regierungen, der internationalen Gemeinschaft und den in der Agenda 21 genannten “wichtigen Gruppen” fördern. Zu diesen Gruppen zählen Frauen, Kinder und Jugendliche, indigene Völker, Nichtregierungsorganisationen, Kommunen, Gewerkschaften, Unternehmer, Wissenschaftler und Bauern.

Die CSD hat seit 1993 mit jährlich wechselnder Schwerpunktsetzung die verschiedenen Handlungsfelder der Agenda 21 bearbeitet und sich auch neuer Themen wie Tourismus und Verkehr angenommen. In ihrer derzeitigen Einordnung in das UN-System verfügt sie jedoch weder über die finanziellen Mittel noch über den notwendigen politischen Einfluss, um ihre ehrgeizigen Aufgaben zu erfüllen. Daher wird die Neustrukturierung der CSD in Johannesburg auf der Tagesordnung stehen müssen. Auch das von der CSD erarbeitete Indikatorensystem zur Messung nachhaltiger Entwicklung weist erhebliche Defizite auf. Dies liegt vor allem daran, dass sich Industrie- und Entwicklungsländer jahrelang nicht auf eine gemeinsame Liste verständigen konnten, und die Erprobung der Indikatoren in den meisten Testländern, darunter auch in Deutschland, nur nachrangig behandelt wurde. Eine Weiterentwicklung der CSD-Indikatoren muss auf den Erfahrungen ihrer praktischen Anwendung aufbauen.

### **Finanzierung nachhaltiger Entwicklung**

Obwohl die Agenda 21 einen Maßnahmenkatalog für alle Staaten darstellt, orientieren sich die in Kapitel 33 vorgesehenen Regelungen zur Finanzierung an den Kategorien klassischer Entwicklungszusammenarbeit. Für die Umsetzung der Agenda 21 waren für den Zeitraum 1993 bis 2000 allein für Maßnahmen in den Entwicklungsländern Kosten von jährlich über 600 Mrd. US-Dollar kalkuliert worden; der von den Industrieländern zu tragende Anteil daran wurde mit etwa 125 Mrd. US-Dollar pro Jahr angegeben. Diese Mittel sollten zusätzlich bereit gestellt werden und entsprachen 1992 einem Anteil von 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts der Industrieländer. Eine Kostenschätzung für die notwendigen Maßnahmen im Norden fehlt ebenso wie Vorschläge über hierfür geeignete Finanzierungsmechanismen. Die Entwicklung des Indikators *Anteil der staatlichen Ausgaben für Entwicklungshilfe am Bruttosozialprodukt* macht deutlich, dass es sich bei dem vielfach bekundeten Willen zum Umsteuern vor allem um Konferenzrhetorik handelt: Der Anteil der bereitgestellten Gelder ging nach Angaben des *Development Assistance Committee* der OECD in den neunziger Jahren kontinuierlich zurück. Während 1992 noch 0,32 Prozent aufgewendet wurden, waren es 1998 nur noch 0,24 Prozent. In Deutschland sank der Anteil auf 0,26 Prozent; er blieb in den Folgejahren auf niedrigem Niveau und liegt derzeit bei 0,27 Prozent; in den USA halbierte sich der Anteil und seit 1998 stagniert er bei 0,1 Prozent. Bereits im Vorfeld der Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey Mitte März 2002 hat die EU zugesagt, die Mittel bis 2006 EU-weit auf 0,39 Prozent anzuheben; Deutschland will dann zumindest die vorgesehene Untergrenze von 0,33 Prozent erfüllen.

### **Umsetzung auf nationaler und lokaler Ebene**

Das Ausbleiben der finanziellen Unterstützung dürfte in den Entwicklungsländern nur ein Grund unter mehreren für die schleppende nationale Umsetzung der Agenda 21 sein. Da kaum ein Land der Aufforderung zur Erarbeitung einer nationalen Agenda 21 nachgekommen war, wurde beim Rio+5-Gipfel beschlossen, dass alle Regierungen bis zum Weltgipfel 2002 in Johannesburg eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie vorlegen sollen. Bis Ende 2001 hatten jedoch nur rund 30 Staaten diese Verpflichtung eingelöst. Auch die Bundesregierung zählt zu den Nachzüglern. Seit November 2001 versucht sie allerdings,

mit der Vorlage eines Entwurfs für eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie die Versäumnisse der vergangenen Jahre aufzuholen.

Dagegen ist der Umsetzungsprozess auf der kommunalen Ebene seit mehreren Jahren fest etabliert. Im Vorfeld der Rio+5-Konferenz wurden weltweit 1.812 Kommunen aus 64 Ländern gezählt, die sich mit der Lokalen Agenda 21 beschäftigten. Anfang 2000 waren es bereits rund 5.000 (vgl. Friedensgutachten 2000, Beitrag 2.3). Bis Dezember 2001 stieg die Zahl nach Angaben des *Departments of Economic and Social Affairs* der UN auf 6.416 Kommunen, die sich auf 113 Länder verteilen. Der regionale Schwerpunkt liegt noch immer in Europa: Knapp 5.300 Agenda-Kommunen entfallen auf 36 europäische Länder, über 2000 allein auf Deutschland.

## **Weltbevölkerung, Migration und Verstädterung**

Seit Jahrzehnten nimmt die Weltbevölkerung fast ausschließlich in den Entwicklungsländern zu, konzentriert in Asien und Afrika. Ende 2001 gab es rund 6,1 Mrd. Menschen auf dem Globus. Gerade in den letzten zehn Jahren hat sich das absolute Bevölkerungswachstum nochmals beschleunigt: Während es für das Wachstum von zwei auf drei Milliarden Menschen fast 35 Jahre dauerte, waren für das Anwachsen von fünf auf sechs Milliarden Menschen nur noch zwölf Jahre notwendig. Dagegen bewegt sich die jährliche *Wachstumsrate der Weltbevölkerung* bei durchschnittlich 1,3 Prozent und ist damit auf dem niedrigsten Stand seit mehr als fünfzig Jahren; Anfang der 60er Jahre lag sie noch bei 2,2 Prozent.

Eine weitere Verlangsamung des Bevölkerungswachstums gehört zu den dringenden Aufgaben, um das Konzept der nachhaltigen Entwicklung verwirklichen zu können. Doch allen Prognosen zufolge wird die Weltbevölkerung bis zur Mitte dieses Jahrhunderts auf neun bis zehn Milliarden Menschen anwachsen. Unter den bisherigen Bedingungen werden daher Armut, Migration, Unterernährung, mangelhafter Gesundheitszustand und Umweltschäden weiter zunehmen.

Bei der *Lebenserwartung zum Zeitpunkt der Geburt* gibt es nach wie vor erhebliche Unterschiede zwischen reichen und armen Ländern: In Japan wurden die Frauen 1998 durchschnittlich 84 Jahre alt, die Männer im Schnitt "nur" 77 Jahre. Auch in Europa wurden 1998 die Frauen knapp 80 Jahre alt, die Männer etwa 75 Jahre. Dagegen haben Männer und Frauen gleichermaßen in verschiedenen Ländern Afrikas nur eine Lebenserwartung von etwa vierzig Jahren. Drei von vier Menschen in den ärmeren Ländern sterben vor ihrem fünfzigsten Lebensjahr. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass sich seit Beginn der 90er Jahre HIV/Aids zu einem gravierenden gesundheitlichen und sozialen Problem ausgewachsen hat. Weltweit sind rund 40 Mio. Menschen HIV-infiziert, 95 Prozent von ihnen leben in den Entwicklungsländern und fast 70 Prozent davon in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara. Die tatsächlichen Auswirkungen werden sich erst in den kommenden Jahren zeigen. Nach Schätzungen des Aidsprogramms der Vereinten Nationen sind heute zwölf Millionen junge Menschen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren HIV-positiv.

Die *Sterblichkeitsrate bei Säuglingen und Kindern unter fünf Jahren* bewegte sich 1998 in den meisten Industriestaaten zwischen sechs und acht Todesfällen pro 1.000 Lebendgeburten. Die Länder mit der höchsten Kindersterblichkeit liegen im südlichen Afri-

ka: In Angola starben 204 von 1.000 Kinder, in Kenia waren es 124 – jeweils bezogen auf 1998. Zwar sind seit 1990 die Sterblichkeitsraten im globalen Durchschnitt um insgesamt 14 Prozent zurückgegangen, jedoch treten in den verschiedenen Regionen der Welt unterschiedliche Änderungsraten auf. Zugleich steht der hohen Sterblichkeit unter Säuglingen und Kindern in den Entwicklungsländern eine wachsende Zahl von Menschen gegenüber, die mehr als 60 Jahre alt werden. Gegenwärtig liegt deren Anteil bei acht Prozent; er wird nach Angaben des *United Nations Fund for Population Activities* (UNFPA) in den kommenden fünf Jahrzehnten auf 20 Prozent ansteigen.

Zu den großen demographischen Herausforderungen zählt sicherlich die Migration. Aus Sicht der Industrieländer spielen vor allem die Flüchtlinge und Asylsuchenden infolge von Krieg und Verfolgung eine entscheidende Rolle. Die Zahl der internationalen Flüchtlinge und Asylbewerber wird auf etwa 21 Mio. beziffert. Die Bevölkerungsbewegungen *innerhalb* von Ländern sind noch wesentlich größer. Insgesamt wird für 1998 von 30 Mio. innerstaatlich vertriebenen Menschen weltweit ausgegangen.

Eine andere gravierende Folge des Bevölkerungswachstums ist die Verstädterung. Immer mehr Menschen verlassen das Land, um in der Stadt arbeiten und leben zu können. In Afrika beträgt die *Wachstumsrate der Stadtbevölkerung* gegenwärtig pro Jahr etwa 4 Prozent – die schnellste Zunahme weltweit. Aber auch in Asien und Lateinamerika nimmt die Bevölkerung in den urbanen Regionen weiter zu. Die Zahl der Stadtbewohner steigt dort inzwischen jährlich um rund 2,5 Prozent. Aus dieser Landflucht resultiert die Tendenz zu Großstädten, die auch in den 90er Jahren nicht aufgehalten werden konnte. Gab es 1990 weltweit 326 Städte mit einer Einwohnerzahl von über einer Million, so sind es heute bereits 411. Etwa ein Zwanzigstel der Weltbevölkerung lebte im Jahre 2000 zudem in so genannten Megastädten, die mehr als 10 Mio. Einwohner aufweisen. Tokio ist mit 26,8 Mio. Menschen die weltweit größte Stadt, gefolgt von Mexico City und Mumbai/Bombay (jeweils 18,1 Mio.), São Paulo (17,8 Mio.), Shanghai (17 Mio.), New York (16,6 Mio.) und Lagos (13,4 Mio.). Bis 2015 wird vor allem in Afrika und Asien das städtische Wachstum noch weiter zunehmen.

Die Flucht in die Städte – bedingt durch Armut und den Mangel an Land und Arbeitsplätzen – führt dazu, dass die Slumgürtel um die Großstädte überproportional wachsen. Ein Großteil der Bevölkerung lebt in diesen “informellen” Siedlungen: Während in Afrika gegenwärtig 37 Prozent und in Asien 18 Prozent aller Stadtbewohner in diesen Slumsiedlungen leben, sind es in Lateinamerika und der Karibik durchschnittlich neun Prozent. Doch in vielen Großstädten liegt der Anteil zwischen 25 und 30 Prozent. Knapp vier der 10,6 Mio. Einwohner von Rio de Janeiro wohnen in den *favelas*. Viele dieser Elendsviertel wurden ungeplant und an steilen Berghängen, auf Überschwemmungsebenen oder in verschmutzten Gebieten errichtet, die dann bei starken Regenfällen, Stürmen und Erdbeben einer hohen Gefährdung ausgesetzt sind.

In diesen Agglomerationsräumen steigt nicht zuletzt der Bedarf an Trinkwasser. Nach den Angaben des Weltentwicklungsberichtes 2000/2001 hat sich der *Anteil der Bevölkerung mit Zugang zu sauberem Wasser* in den 90er Jahren zwar vergrößert, doch eine wachsende Zahl von Metropolen wie Neu-Delhi, Santiago de Chile und Mexico City ist gezwungen, Wasser aus immer entfernteren Landesteilen zu beziehen. Dort kommt es dann zu Verkarstungen und zu einem Absinken des Grundwasserspiegels. Neben der

Wasserversorgung gibt es in diesen Megastädten weitere Probleme wie Luftverschmutzung und wachsende Abfallberge.

### Armut, Reichtum und Verschuldung

Um die wirtschaftlichen Unterschiede auf der Welt abzubilden, schlägt die CSD als Indikator die Entwicklung des *Bruttoinlandsprodukts pro Kopf* vor. Ein Vergleich macht deutlich, dass in den Industrieländern das Bruttoinlandsprodukt 1998 durchschnittlich bei 20.900 US-\$ pro Kopf lag, während die Entwicklungsländer zum gleichen Zeitpunkt nur auf sechs Prozent dieser Summe kamen.

#### Bruttoinlandsprodukt pro Kopf nach Wechselkurs (US-\$) und Kaufkraftparitäten (PPP-\$), 1998

Region	US-\$	PPP-\$
Industrieländer	20.900	20.357
Transformationsländer	2.110	6.200
Entwicklungsländer	1.250	3.270
ärmste Entwicklungsländer	270	1.064

Quelle: Stiftung Entwicklung und Frieden, Hg.: *Globale Trends 2002*. Frankfurt/Main 2001, 76

Die Ungleichheit zwischen Armen und Reichen wird von der CSD durch den *Gini-Index* gemessen. Einzelne Länder in Lateinamerika (u.a. Brasilien, Guatemala, Kolumbien, Paraguay) und Afrika (Lesotho, Sierra Leone, Simbabwe, Südafrika) weisen eine ausgeprägte Ungleichheit auf, denn dort verfügt das reichste Fünftel der Bevölkerung über mehr als 60 Prozent des Volkseinkommens. Demgegenüber verfügt das ärmste Fünftel nur über weniger als drei Prozent des Volkseinkommens. Allerdings muss bei der Interpretation dieser Zahlen berücksichtigt werden, dass die Angaben zum Gini-Index auf Anfang bzw. Mitte der 90er Jahre zurückgehen.

Armut wird im Allgemeinen in Relation zum jeweiligen Einkommen definiert. Neuere Definitionen berücksichtigen noch weitere Tatbestände wie etwa "wirtschaftliche Möglichkeiten", "Empowerment" und "Sicherheit"<sup>1</sup>. Die CSD will den Prozentanteil der Bevölkerung erfassen, der unterhalb einer bestimmten Armutsgrenze liegt. Nach Angaben der Weltbank lebt fast ein Viertel der Weltbevölkerung in extremer Armut, diesen Menschen steht weniger als ein US-Dollar pro Tag zur Verfügung. Seit Anfang der 90er Jahre ist dieser Anteil leicht rückläufig. Dafür sind vor allem regionale Unterschiede verantwortlich: In Ostasien, dem Nahen Osten und Nordafrika ist die Zahl der Armen zurückgegangen. In allen anderen Erdteilen ist jedoch die absolute Zahl der Armen gestiegen, und zwar in Afrika südlich der Sahara um 20 Prozent, in Lateinamerika und der Karibik um 6 Prozent und in Südasien um 5,4 Prozent, jeweils zwischen 1990 und 1998.

Die Verschuldungssituation der Entwicklungsländer hat sich in den 90er Jahren weiter verschlechtert. 1999 betrug die Gesamtlast der Auslandsschulden aller Entwicklungsländer rund 2,57 Billionen US-Dollar, 76 Prozent mehr als 1990. Ostasien und Lateinamerika

<sup>1</sup> Weltbank: Weltentwicklungsbericht 2000/2001. Bekämpfung der Armut, Bonn 2001.

tragen mehr als 58 Prozent der Schuldenlast der Entwicklungsländer. Auf Osteuropa und die ehemaligen Sowjetrepubliken entfallen fast 19 Prozent, auf das südliche Afrika knapp acht Prozent. Die Länder in Südasien, dem Nahen Osten und Nordafrika tragen die restlichen 15 Prozent. Gerade die Ärmsten der armen Länder sind in hohem Maße von der Auslandsverschuldung belastet. In den 90er Jahren wandte diese Ländergruppe rund fünf Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts und ein Fünftel ihrer öffentlichen Ausgaben für den Schuldendienst auf. Die Überschuldung dieser Länder geht einher mit der Einschränkung potenzieller Ausgaben für Bildung, Gesundheit und andere Sozialleistungen, sodass die Schuldentilgung zu einer Quelle inländischer Armut und Unterentwicklung wird.

Die CSD zieht das *Verhältnis der Schulden zum Bruttoinlandsprodukt* als Nachhaltigkeitsindikator heran. Zu den am höchsten verschuldeten Ländern zählen afrikanische (Äthiopien, Angola, Burundi, Mauretanien, Mosambik und Sudan) und mittelamerikanische Staaten (Honduras, Nicaragua). Diese Länder können in aller Regel ihre Schulden auch nicht über entsprechende Exporteinnahmen abbauen, mit denen ausländische Währungen eingenommen werden könnten, denn die jährlichen Exporterlöse liegen im Schnitt nur bei etwa 20 bis 25 Prozent der Auslandsschulden.

## **Umwelt, Ressourcennutzung und Ernährung**

Der durch den Menschen verursachte Klimawandel stellt weiterhin eines der größten globalen Umweltprobleme dar. Ursache hierfür sind die überhöhten Emissionen von Treibhausgasen, die derzeit die Aufnahmekapazität der globalen Ökosysteme weit übersteigen und sich daher in der Atmosphäre anreichern. Von der Klimarahmenkonvention werden sechs Treibhausgase erfasst. Die drei mengenmäßig bedeutendsten sind Kohlendioxid, Methan und Stickstoffdioxid. Der Anteil der CO<sub>2</sub>-Emissionen an der Gesamtmenge beträgt weltweit etwa 75 Prozent, in den OECD-Ländern sogar 81 Prozent. Die *energiebedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen* sind seit 1990 weiter gestiegen: von 20,9 Mrd. Tonnen auf 22,6 Mrd. Tonnen im Jahr 1997. Die CO<sub>2</sub>-Emissionen der OECD-Länder haben von 1990 bis 1997 um 9,5 Prozent zugenommen, der Anstieg in den USA betrug über 12 Prozent. Nach Schätzungen der OECD könnte der CO<sub>2</sub>-Ausstoß der Mitgliedsländer bis 2020 um 33 Prozent gegenüber 1995 zunehmen.

Die CO<sub>2</sub>-Konzentration in der Atmosphäre hat demzufolge seit 1960 von 316,7 ppm auf 368,4 ppm im Jahr 1999 stetig zugenommen – für die Zeit vor der Industrialisierung wird der Wert mit 280 ppm angegeben. Die USA sind mit einem weltweiten Anteil von 24 Prozent und 20,4 Tonnen je Einwohner Hauptemittent, der Anteil Deutschlands beträgt 3,9 Prozent, das entspricht 10,8 Tonnen je Einwohner (jeweils 1997). Weltweit liegt der Durchschnitt bei 3,9 Tonnen, in den Entwicklungsländern bei ca. 0,9 Tonnen je Einwohner. Auf der Rio-Konferenz hatten die Industrieländer zunächst eine Stabilisierung auf dem Niveau von 1990 versprochen, das von den USA abgelehnte Kyoto-Protokoll sieht eine Reduzierung ihrer Emissionen um 5,2 Prozent gegenüber 1990 vor.

Ergänzend können hier zwei Indikatoren zum Energieverbrauch herangezogen werden, die von der CSD dem Bereich Ökonomie zugeordnet werden: der *jährliche Energieverbrauch pro Kopf* und der *Anteil der erneuerbaren Energieträger*. Nach Angaben des Worldwatch-Instituts stieg der weltweite Verbrauch an fossilen Brennstoffen von 1992 bis 1999 um 7,1 Prozent. Im gleichen Zeitraum erhöhte sich die Stromerzeugung aus Wind-

kraftanlagen um 451 Prozent, die Weltproduktion von Photovoltaikzellen um 248 Prozent. Der Anteil der erneuerbaren Energieträger an der erzeugten Gesamtstrommenge ist aber immer noch sehr gering. Bei der Stromerzeugung aus Windkraftanlagen war Deutschland zwar 1999 mit einem Anteil von 31 Prozent an der globalen Produktion Spitzenreiter, doch der Beitrag zum nationalen Stromverbrauch lag bei nur zwei Prozent.

Neben dem Klimawandel stellt der Rückgang der biologischen Vielfalt ein weiteres globales Problem dar, dem die Staatengemeinschaft in Rio, ergänzend zu den Kapiteln der Agenda 21, sogar eine eigene, völkerrechtlich bindende Konvention widmete. Für die dazu von der CSD vorgeschlagenen Indikatoren sind auf globaler Ebene bislang aber keine hinreichenden Daten verfügbar. Ein Grund dafür ist, dass die Gesamtzahl der Arten nicht bekannt ist: Die Schätzungen variieren zwischen vier und über 100 Millionen. Unklar ist auch das Ausmaß der Bedrohung. Die heutige Aussterberate liegt – je nach Quelle – um das 1.000- bis 10.000fache über der natürlichen Rate. Der Wissenschaftliche Beirat Globale Umweltveränderungen (WBGU) schlägt daher als wichtigen Indikator für die Bedrohung der biologischen Vielfalt an Land die *Entwicklung der Entwaldung* vor. Nach Angaben der UN-Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) betrug der Rückgang der Waldfläche in den Jahren 1990 bis 2000 durchschnittlich 0,4 Prozent, in den – besonders artenreichen – Tropen 0,8 Prozent. In absoluten Zahlen bedeutet dies einen jährlichen Rückgang der Waldfläche weltweit um 16,1 Mio. Hektar, davon 15,2 Mio. Hektar in den Tropen. Der Indikator "Entwaldung" knüpft inhaltlich an die von der CSD empfohlenen Indikatoren *Anteil der Waldfläche an der Gesamtfläche* und *Intensität des Holzeinschlags* an.

In dem CSD-Indikator *jährlicher (Fisch-)Fang nach Hauptarten* spiegeln sich neben ökologischen auch ökonomische und soziale Aspekte wider. Für die Betrachtung auf globaler Ebene soll hier nicht nach Fischarten, sondern zwischen *Fischfang und Aquakulturen* unterschieden werden. Aquakultur bezeichnet die Aufzucht von Fischen, Muscheln, Krebsen und Shrimps in Salz- oder Süßwasser und ist der Massentierhaltung an Land vergleichbar. Die Fangmenge stieg weltweit von 85 Mio. Tonnen (1992) auf den vorläufigen Höchststand von 93 Mio. Tonnen im Jahr 1997. Ein Jahr später ging die Fangmenge auf 86 Mio. Tonnen zurück. Neben dem Klimaphänomen El Niño könnte sich in diesem Rückgang bereits die Übernutzung der Bestände abzeichnen. Der WBGU geht davon aus, dass zur Zeit etwa 35 Prozent aller Fischbestände übernutzt und weitere 25 Prozent mit maximaler Ausbeute befischt werden; nur bei 40 Prozent bestehen demnach noch Steigerungsmöglichkeiten. Während die FAO daher beim Fischfang in den kommenden Jahren mit einer Stabilisierung auf dem jetzigen Niveau rechnet, wird bei den Aquakulturen weiterhin ein deutlicher Zuwachs erwartet. Von 1992 bis 1998 hat sich deren Ertragsmenge bereits auf 31 Mio. Tonnen mehr als verdoppelt. Diese Entwicklung ist ambivalent, da die Aquakulturen einerseits den Druck auf die natürlichen Fischbestände reduzieren, andererseits aber schwerwiegende ökologische Probleme mit sich bringen können.

## **An Zielen fehlt es nicht**

Zwar hat es seit der Konferenz von Rio de Janeiro eine Reihe weiterer Konferenzen zu den einschlägigen Themenfeldern gegeben, doch unter den Prämissen der Nachhaltigkeit ist der Zustand der Welt nach wie vor als äußerst kritisch zu bewerten. Die Industrieländer

verbrauchen zu viele Ressourcen, der Klimawandel beschleunigt sich und das ökologische Gleichgewicht wird instabiler. In den Entwicklungsländern wächst die Bevölkerung und mit ihr die Armut, die gesundheitlichen Belastungen nehmen zu, und der Raubbau an der Natur geht weiter. Es wäre schon viel gewonnen, wenn sich die Staaten in Johannesburg darauf einigen könnten, die von ihnen in den letzten Jahren erzielten Abkommen auch einzuhalten. Hier sind vor allem die Ergebnisse des Weltsozialgipfels, die Vereinbarungen zum Klimaschutz und die Zusagen zur Entwicklungsfinanzierung zu nennen.

Nach den Verhandlungen auf dem Weltsozialgipfel 1995 von Kopenhagen sollten bis zum Jahr 2000 unter anderem folgende Ziele verwirklicht werden:

- Lebenserwartung von mindestens 60 Jahren,
- Reduzierung der Säuglings- und Kleinkindersterblichkeit um ein Drittel gegenüber 1990 bzw. Verringerung auf 50 bis 70 Todesfälle pro 1.000 Lebendgeburten,
- Ausrottung oder Kontrolle der wichtigsten Krankheiten, die globale Gesundheitsrisiken verursachen.

All diese Ziele sind – genauso wie die vielfach geforderte Halbierung des Bevölkerungsanteils, der in absoluter Armut lebt – bis heute nicht verwirklicht worden. Sie müssen daher wieder auf die Tagesordnung gestellt werden. Ein weiteres Ergebnis von Kopenhagen war die 20/20-Initiative zur Förderung der sozialen Grunddienste. Sie besagt, dass 20 Prozent der Leistungen aus den Industrieländern und 20 Prozent des Haushalts des jeweiligen Entwicklungslandes für die Grundbildung, für Basisgesundheitsdienste, für die Beseitigung der Unterernährung bei Kindern und für Maßnahmen beim Zugang zum Trinkwasser eingesetzt werden sollen.

Beim Klimaschutz stellen die im Kyoto-Protokoll vereinbarten Ziele lediglich erste Schritte in die richtige Richtung dar. Die EU und ihre Mitgliedsstaaten haben mit der Ankündigung, die Ziele einhalten und entsprechende Maßnahmen umsetzen zu wollen, hier ein wichtiges Signal gesetzt. Die Einführung einer Öko-Steuer und die Förderung regenerativer Energien in Deutschland und anderen EU-Staaten sind in diesem Zusammenhang ebenfalls zu begrüßen. Gleichzeitig muss die EU weitere Partner für den Klimaschutz gewinnen und den politischen Druck auf die USA erhöhen, um diese wieder in den Kyoto-Prozess einzubinden.

Ähnlich stellt sich die Situation bei der Entwicklungsfinanzierung dar: Die USA entziehen sich bislang auch hier – nicht erst unter Präsident George W. Bush – ihrer globalen Verantwortung. Dagegen bewegen sich die EU-Staaten nach ihrer Ankündigung von Monterrey, bis 2006 0,39 Prozent und bis 2015 0,7 Prozent des Bruttonationalprodukts bereitzustellen, auch hier zumindest in die richtige Richtung, doch sind die vorgesehenen Schritte zur Erhöhung des Finanztransfers nicht ausreichend. Dass die reichen Industrieländer insgesamt 45 Jahre für die Verwirklichung des (seit 1970 mehrfach zugesagten) 0,7-Prozentziels veranschlagen, kann kaum als ermutigendes Signal für Johannesburg gedeutet werden.

Zur Bewältigung der skizzierten Aufgaben müssen die zuständigen Einrichtungen der UNO, insbesondere die CSD, gestärkt werden. In diesem Zusammenhang sollten die Vorschläge zum Ausbau des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) zu einer Weltumweltorganisation bzw. zum Aufbau einer Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung geprüft werden. Die Erfolgskontrolle sollte unter anderem durch die Weiterent-

wicklung des Indikatorensystems der CSD verbessert werden. Dieses muss – zumindest in einem Kernbereich – auch Eingang in die nationalen Nachhaltigkeitsstrategien finden. Die Arbeiten an dieser Strategie müssen in Deutschland auch nach Johannesburg intensiv fortgesetzt werden, wenn diese dem hochgesteckten Anspruch eines Plans für die Zukunft gerecht werden soll.

**Volker Teichert/Stefan Wilhelmy**

### **3.6. Zivile Konfliktbearbeitung – Konzepte, Maßnahmen, Perspektiven**

Die Hamburger Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung zählt für das Jahr 2001 weltweit 46 kriegerische Konflikte. Dabei handelt es sich ganz überwiegend um innerstaatliche Auseinandersetzungen in der sog. Dritten Welt. Kennzeichnend sind für sie ein hoher Grad an Irregularität und Diffusion. Klare Fronten fehlen ebenso wie eindeutige politische Kriegsziele; die kriegführenden Gruppen spalten sich im Kriegsverlauf oft in diverse, sich untereinander bekämpfende Fraktionen auf. Staatliche Sicherheitskräfte sind nur noch ein Akteur unter anderen, oft mit irregulären Einheiten verwoben, von der zivilen Regierung nur unzulänglich kontrolliert oder von dieser zu verbrecherischer Kriegführung missbraucht. Die Erosion staatlicher Strukturen und des legitimen staatlichen Gewaltmonopols sind gleichzeitig Ursache und Folge der Krisendynamik.

In den 90er Jahren setzte sich die Erkenntnis durch, dass traditionelle Konzepte internationaler Friedenssicherung bei der Bewältigung dieser Problemlagen wenig hilfreich sind. Nicht zuletzt die zunehmenden finanziellen Belastungen, die aus steigenden Zahlen von Bürgerkriegsflüchtlingen und dem internationalen Engagement bei Wiederaufbauprogrammen erwachsen, führten zu einer Neuorientierung internationaler Politik. Unter der Prämisse, dass ein frühzeitiges Einwirken auf Prozesse der Konflikteskalation Massengewalt und Bürgerkriege verhindern oder zumindest ihre Dauer und Auswirkungen begrenzen könne, wurden zivile Konfliktbearbeitung und Krisenprävention zu Zielgrößen politischer Konzeptentwicklung. Zumindest in programmatisch-konzeptioneller Hinsicht setzte sich damit ein Umdenken im außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Diskurs durch.

Seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 wird das Thema Krisenprävention jedoch mit neu-alten Vorzeichen versehen. Im Zeichen des "Krieges gegen den Terrorismus" scheint der *mainstream* herrschender Politik im Westen zu Reaktionsmustern zurückzukehren, die faktisch einem engen Sicherheitsverständnis verhaftet sind. "Prävention" in diesem Kontext reduzierte sich auf Abwehr unmittelbarer terroristischer Bedrohungen. Dabei werden primär polizeiliche und militärische Mittel zur Gewährleistung innerer und äußerer Sicherheit ins Kalkül gezogen – mit der Folge, dass Bemühungen um zivile Konfliktbearbeitung zurückgedrängt werden. Gerade angesichts des 11. September 2001 gilt es aber – der Überschrift dieses Abschnitts im Friedensgutachten folgend: "Frieden ist mehr als die Bekämpfung des internationalen Terrorismus" – einen umfassenderen Ansatz zu verfolgen, bei dem zivilgesellschaftliche, privatwirtschaftliche und staatliche Akteure unterschiedlicher Politikbereiche unter dem Primat ziviler Konfliktbearbeitung zusammen wirken.

Im Folgenden soll ein kritischer Überblick über das bei den Bemühungen um konstruktive Konfliktbearbeitung bisher Erreichte gegeben werden. Dabei wird auf bisher vernachlässigte, aber ausbaufähige Handlungsoptionen hingewiesen.

#### **Krisenprävention als nationales politisches Handlungsfeld**

Zahlreiche internationale Organisationen und Staaten der OECD-Welt haben ebenso wie internationale und nationale NGOs seit Beginn der 90er Jahre Krisenprävention als Po-

litikfeld erschlossen. In Deutschland verabschiedete die Bundesregierung im April 2000 ein Gesamtkonzept "Krisenprävention und Konfliktbeilegung". Dieser regierungsamtliche Ansatz sei im Folgenden kurz skizziert.

Ausgangspunkt für die Erarbeitung von Handlungsoptionen ist die Unterscheidung zwischen Maßnahmen zur Krisenprävention vor dem Ausbruch bewaffneter Auseinandersetzungen, der Konfliktbeilegung sowie der Friedenskonsolidierung in Nachkriegsphasen. Deutsche Politik soll in drei Bereichen ansetzen: der Weiterentwicklung des Völkerrechts, dem Abbau struktureller Konfliktursachen und der Erweiterung des Instrumentariums zur direkten Einwirkung auf Konfliktodynamiken.

In die Zuständigkeit der Außenpolitik fallen Bemühungen zur Weiterentwicklung des Völkerrechts und der Etablierung von internationalen Institutionen der zivilen Konfliktbearbeitung wie der internationalen Straf- und Schiedsgerichtsbarkeit. Zusammen mit anderen OSZE-Staaten wird an einer Aufwertung und qualitativen Verbesserung von OSZE-Langzeitmissionen gearbeitet.

Auf nationaler Ebene sollen zudem entwicklungspolitische Maßnahmen noch effektiver auf die Ursachenbekämpfung ausgerichtet werden. Ein wichtiger Schritt war dabei anzuerkennen, dass Programme zur Förderung sozialer Gerechtigkeit, Projekte der Armutsminderung und Demokratieförderung nicht per se gewaltpräventive Wirkungen haben. Ausschlaggebend ist vielmehr die Konzeption der jeweiligen Projekte, die Auswahl der Zielgruppen, der einzelnen Maßnahmen und nicht zuletzt das Verhalten der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen am Einsatzort. Erfahrungen haben gezeigt, dass potenzielle "Verlierer" solcher Prozesse, die den Verlust ihrer privilegierten sozialen oder politischen Position befürchten, oftmals zu gewaltsamen Abwehrstrategien greifen.

Ein Leitfadensatz zur Überprüfung der "Krisenverträglichkeit" von Projekten ist mit dem schon sprichwörtlichen Ansatz "Do No Harm"<sup>1</sup> der US-amerikanischen NGO *Collaborative for Development Action* vorgelegt worden. Die Anpassung der Projektarbeit an Notwendigkeiten der Krisenprävention ist einerseits eine Querschnittsaufgabe, die grundsätzliche Modifikationen in den Verfahren und Planungsabläufen nach sich zieht. Andererseits sind darüber hinaus neue Projekttypen entstanden, die sich auf Schlüsselbereiche krisenzerrütteter Gesellschaften konzentrieren. Ein besonderer Schwerpunkt wird auf die Stärkung staatlicher Institutionen gelegt. Dazu zählen der Aufbau bzw. die Reform des Justizwesens, die Förderung von *good governance*, Demokratie und Menschenrechten und die Reform des Sicherheitssektors.

Als dritten Handlungsbereich sieht das Gesamtkonzept der Bundesregierung die Verminderung gewaltträchtiger Eskalationsprozesse durch mittel- und kurzfristiges Einwirken auf potenziell gewaltbereite Konfliktakteure vor. Diese Aufgaben nehmen schwerpunktmäßig nichtstaatliche Organisationen wie die politischen Stiftungen und kirchlichen Hilfswerke wahr. Die Herausforderung besteht nicht nur darin, vor einer gewaltsamen Eskalation die Bereitschaft und das *Know-how* ziviler Konfliktbearbeitung zu fördern, sondern auch in Nachkriegsphasen die psychosozialen Voraussetzungen für einen gesellschaftlichen Neubeginn und die Konsolidierung eines Friedensprozesses zu unterstützen. Mit der Einrichtung des Zivilen Friedensdienstes hat die rot-grüne Bundesregierung 1998

<sup>1</sup> Vgl. Mary Anderson: *Do No Harm: Supporting Local Capacities for Peace through Aid*, Boulder 1996.

ein Instrument geschaffen, das hierzu den Einsatz speziell ausgebildeter "Friedensfachkräfte" in Krisenregionen vorsieht.

### **Der Zivile Friedensdienst als neues Instrument**

Die Anzahl der Projekte im Bereich ziviler Friedensförderung hat in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Mittlerweile wurden über 100 Friedensfachkräfte in 40 Staaten eingesetzt. Dabei haben sich die Projektansätze und das methodische Vorgehen verbreitert. Die meisten Aktivitäten sind jedoch nach wie vor in Nachkriegssituationen angesiedelt, nicht in Vorkriegsszenarien, wie es dem Ziel wirklicher *Krisenprävention* eher entsprechen würde.

Die überwiegende Zahl von Projektansätzen des Zivilen Friedensdienstes oder zivilgesellschaftlicher Friedensarbeit im Rahmen der Entwicklungshilfe widmet sich den psychosozialen Voraussetzungen der gesellschaftlichen Friedensfähigkeit. Dazu gehören u.a. Traumabearbeitung, Versöhnungsarbeit, Unterstützung der Selbstorganisation von Flüchtlings-, Jugend- und Frauengruppen. Die Begegnung und Kommunikation zwischen gesellschaftlichen Gruppen, die durch Konflikte getrennt wurden, wieder herzustellen, ist ein erster Schritt zum Aufbau zivilgesellschaftlicher Kompetenzen der gewaltlosen Interessenvertretung. Unterteilt man vereinfachend die Akteure gewaltsamer Auseinandersetzungen in die so genannten *peace constituencies* und *war constituencies*, dann fällt auf, dass Hauptadressaten der Projekte und konzeptionellen Ansätze die *peace constituencies* sind, also Einzelpersonen oder Zusammenschlüsse, die sich in einer Krisensituation für einen gewaltlosen Austrag der Konflikte einsetzen. Wenn sich Maßnahmen der zivilen Konfliktbearbeitung wie beispielweise Trainings in konstruktiver Konfliktbearbeitung oder Menschenrechtsarbeit an diese Bevölkerungsteile richten, so werden sie in ihrer Haltung bestärkt und gewinnen neue Perspektiven für eine aktivere Friedensarbeit.

Da die Transformation von Gewaltprozessen langfristig jedoch nur dann erfolgreich sein kann, wenn es gelingt, auch die gewaltbereiten und von der Gewalt profitierenden Kreise zu Verhaltensänderungen zu bewegen, müssen Wege gefunden werden, sie einzubeziehen. Das kann heißen, in bestimmten Situationen Projekte gezielt auf den Kontakt mit Polizeikräften, Warlords, Rebellen, Armeemitgliedern usw. auszurichten – allerdings stets unter der Prämisse des *Do No Harm*.

Anders als anfangs von Institutionen der traditionellen Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe behauptet, wurden die spezifischen Ansätze der Friedensförderung von ihnen nicht so deutlich wahrgenommen wie dies jetzt im Rahmen des Zivilen Friedensdienstes möglich ist. Einerseits stützen sich die Methoden und Projekte der Friedensarbeit auf jahrzehntelange Erfahrungen insbesondere der Friedenskirchen (Quäker, Mennoniten u. a.), andererseits muss sich die Arbeit in ganz neuen Kontexten und unter neuen politischen Rahmenbedingungen weiterentwickeln. Das bedeutet auch, die konzeptionellen Prämissen der Friedensarbeit einer kritischen Reflexion zu unterziehen. Eine zentrale Frage, die sich aus den jüngsten Erfahrungen der Arbeit in Israel/Palästina und in Nordirland ergibt, ist die nach der Reichweite von Friedensimpulsen, die auf der Mikro- und Meso-Ebene gegeben werden. Häufig wird davon ausgegangen, dass zivilgesellschaftliche Akteure mit ihren Aktivitäten auf die Ebene von *high politics* vorstoßen. Empirische Belege dafür gibt es aber nur wenige, und es ist fraglich, inwieweit sie verallgemeinerbar

sind. In Israel/Palästina zeigt sich, dass zivilgesellschaftliche Friedenskräfte aufgrund der Konfliktentwicklung auf staatlicher Ebene an Grenzen stoßen. Nicht nur, dass Projektaktivitäten durch die Absperrung von Gebieten unterbunden werden, auch die Motivation für konstruktive Strategien leidet.

Eine weitere zentrale Frage ist die nach dem Zusammenhang von Armut und Gewaltentwicklung. Oft wird eine unmittelbare Kausalität unterstellt. Doch auch hier fehlt es an Belegen dafür, wie die Kausalitätsketten funktionieren. Erkenntnisse über die Eigendynamik von "Gewaltmärkten" schließlich stellen eine weitere Hypothese in Frage, die oftmals Grundlage von friedens- und entwicklungspolitischen Maßnahmen ist. Bislang gilt die Annahme, dass Staatlichkeit von allen Konfliktbeteiligten befürwortet werde und alle gesellschaftlichen Kräfte von der Stärkung staatlicher Strukturen und dem Aufbau einer Friedensordnung profitieren könnten. In den letzten Jahren haben jedoch Konstellationen zugenommen, bei denen auch zivilgesellschaftliche Akteure von der Erosion staatlicher Funktionsfähigkeit, insbesondere des Gewaltmonopols, profitieren. Solche Gruppen beziehen ihre wirtschaftlichen Ressourcen aus staatsfreien Räumen, in denen organisierte Kriminalität und unregelmäßige Aneignung von materiellen Gütern durch Gewalteinsetz zur Lebensgrundlage ganzer Familien und größerer sozialer Einheiten wird. Was heißt das für die Reichweite zivilgesellschaftlicher Ansätze? Können sie zur Reglementierung und "Zivilisierung" rechtsfreier Räume beitragen?

Der Bedarf, die Wirkungen von Projekten zu evaluieren, die theoretischen Grundlagen zu reflektieren und zu überarbeiten, darf jedoch nicht dazu führen, die Potenziale dieser Arbeit gering zu schätzen. Von zentraler Bedeutung für die Weiterentwicklung von Handlungsansätzen ist der Informationsaustausch und die Abstimmung von Zielsetzungen zwischen Projektträgern, die in einer Krisensituation an ganz unterschiedlichen gesellschaftlichen und politischen Strukturen ansetzen. Es ist eine Herausforderung für die involvierten politischen Ressorts, insbesondere das Auswärtige Amt und das BMZ, einen solchen Prozess in der Weise zu gestalten, dass sowohl die Unabhängigkeit des nicht-staatlichen Sektors gewahrt bleibt als auch das Entstehen neuer Konkurrenzverhältnisse vermieden wird.

### **Testfall Afghanistan – vernachlässigte Handlungsfelder**

Ein Testfall für ein solches Zusammenwirken können die für Afghanistan in Aussicht genommenen friedenskonsolidierenden Bemühungen werden. Nachdem die desolate innenpolitische Situation Afghanistans jahrelang zwar unter den Aspekten humanitärer Fürsorge diskutiert, aber kaum auf Möglichkeiten ziviler Konfliktbearbeitung befragt wurde, sieht man nun nicht nur in Deutschland die Nach-Taliban-Ära als historische Chance, die gesammelten Erkenntnisse und Vermutungen über Friedensförderung dort anzuwenden. Zu den von der Bundesrepublik in Aussicht gestellten Unterstützungsleistungen zählen eine ganze Reihe von Maßnahmen, die der Zivilen Konfliktbearbeitung zuzurechnen sind. Man will sich in den Bereichen "Demobilisierung/Förderung der Zivilgesellschaft/Rechtsstaatlichkeit" engagieren. Aufbau des Justizwesens und der Polizei, Reform des Sicherheitssektors, Förderung der Menschenrechte, Stärkung der Demokratisierung, Betreuung und Reintegration traumatisierter Frauen und Kinder, Stärkung der Zivilgesellschaft, Förderung der Frauen als "Motor des Friedensprozesses", Rückkehrprogramme

für Vertriebene und Flüchtlinge (insbesondere ist hier an die rund 90.000 in Deutschland lebenden Afghanen gedacht) – das alles sind Stichworte, die sich in der Absichtserklärung der Bundesregierung über den Beitrag Deutschlands zum Wiederaufbau und zur Entwicklung Afghanistans finden.

Damit benennt dieses Programm zum einen einige Bereiche, die bisher in der Zivilen Konfliktbearbeitung generell vernachlässigt wurden, zum anderen birgt es aber auch Fallstricke. Das soll deutlich gemacht werden an drei ausgewählten Handlungsfeldern, denen von offizieller Seite ein hoher Stellenwert zugemessen wird (Reform des Sicherheitssektors) bzw. in denen noch unausgeschöpfte krisenpräventive Potenziale vermutet werden können (Diaspora, Frauen).

*Diaspora:* Aus Krisenregionen stammende Menschen, die im Ausland leben, wurden bisher in Konzeptionen und Praxis von Ziviler Konfliktbearbeitung kaum berücksichtigt. Dabei kann diese Diaspora erheblichen Einfluss auf die Herkunftsregion und die dortige Konfliktentwicklung haben. Das gilt nicht nur für Gruppen in Nachbarländern, sondern auch für Gruppen, die in Ländern des Nordens, weit weg vom Konfliktgeschehen ihrer Heimat, Zuflucht gefunden haben. Bisher ist dieser Einfluss weitgehend den *war constituencies* in der Heimat zu Gute gekommen und hat häufig den gewaltsamen Konfliktaustrag verlängert. Erinnerung sei nur an die finanzielle und moralische Unterstützung von Tamilen aus den Industrieländern für die *Tamil Tigers* in Sri Lanka, von Albanern aus Deutschland und der Schweiz für die UCK im Kosovo, von irischstämmigen US-Bürgern für die IRA in Nordirland usw.. Umgekehrt könnte man Gruppen der Diaspora aber auch für die Unterstützung heimischer *peace constituencies* und lokaler Krisenpräventionsbemühungen nutzen, etwa über Ausbildungsprogramme und Förderung von Netzwerken, die daheim Gebliedene und Exilanten verbinden. Dies wäre eine besondere Form der Krisenprävention hier bei uns, die auf die Krisenregionen ausstrahlte. Solche Anstrengungen wären im Rahmen länder/regionenspezifischer Krisenpräventionsprogramme zu bündeln und zu koordinieren. Ein solcher Ansatz erfordert einen langen Atem, und er findet seine Grenzen dort, wo Menschen aus Krisenregionen bereits längere Zeit hier leben und eine neue Existenz aufgebaut haben, sich bereits eher dieser neuen als ihrer ursprünglichen Heimat zugehörig fühlen und den Kontakt zu den Entwicklungen in ihrer Heimat verloren haben. Unter diesen Gesichtspunkten ist das geplante Rückkehrerprogramm für Afghanistan problematisch. Von einer systematischen und längerfristigen Vorbereitung unter krisenpräventiven Gesichtspunkten kann keine Rede sein; es ist fraglich, ob sich Rückkehrwillige in nennenswerter Zahl finden, und schließlich wird die sinnvolle Integration von Rückkehrern in Projekte in Afghanistan schwierig werden. Allein die Notwendigkeit, solchen Menschen Gehälter zu zahlen, die exorbitant höher als jene ihrer lokalen Kollegen sein werden, ist sozial brisant. Jene, die im Krieg unter schwierigsten Bedingungen ausgeharrt haben, können sich leicht gegenüber denjenigen, die im Ausland in relativ privilegierter Lage "überwintert" haben, aufs Neue benachteiligt und zurückgesetzt fühlen. Unter dem Gesichtspunkt des *Do No Harm* wäre das Rückkehrerprogramm mithin kritisch zu prüfen. Eventuell ist es sinnvoller, gezielt Rückkehrwillige aus den unmittelbaren Nachbarländern (Pakistan, Iran) zu unterstützen, die über in Afghanistan dringend benötigte Qualifikationen verfügen, bei denen sich aber die genannten Probleme bei Weitem nicht in der Schärfe wie bei potenziellen Rückkehrern aus Deutschland stellen.

*Frauen:* Gesellschaftliche Rolle und Status von Frauen und Männern sind von er-

heblicher Bedeutung für die Formen von Konfliktentstehung, -eskalation, -austrag und -bearbeitung. Frauen sind nicht nur vorrangige Opfer der neuen Kriege, sondern können auch spezifische Kompetenzen in die Zivile Konfliktbearbeitung einbringen. Ihre Position im und zum Konfliktkontext ist in verschiedenen vormodernen Gesellschaften sehr unterschiedlich; idealtypisch kann zwischen patriarchalischen Verhältnissen und matrilinear verfassten Gesellschaften unterschieden werden. Im ersten Fall sind Frauen nahezu vollständig von öffentlichen Rollen im Konfliktkontext ausgeschlossen, sie erscheinen (vordergründig) lediglich als Objekte in von Männern bestimmten Konflikten; in matrilinear verfassten Gemeinschaften hingegen haben Frauen eine starke öffentliche Stellung, auch und gerade mit Blick auf Konfliktregelungen.

Selbst im ersten Fall aber können Frauen aufgrund ihrer Rollen in Familie, Produktion und Reproduktion Einfluss nehmen; und im zweiten Fall kann umgekehrt Krieg als Männerdomäne die Einflussmöglichkeiten von Frauen drastisch schwächen. In beiden Fällen sind Frauen gezwungen, zusätzliche – vormals “männliche” – Aufgaben und Lasten zu übernehmen, da die Männer von der Kriegführung absorbiert sind. Das kann die Stellung von Frauen in Nachkriegssituationen stärken. Sie können dann ihre besondere Kompetenz für friedliche Konfliktregelung im traditionellen Kontext zu nutzen versuchen. Einbeziehung oder Ausschluss von Frauen(organisationen) in Friedensverhandlungen und politische Entscheidungsprozesse beeinflusst nachweisbar den Verlauf der Friedenskonsolidierung. Erfahrungen z.B. aus Mali, Papua-Neuguinea/Bougainville und Salomonen zeigen, dass die zivilgesellschaftlich vermittelte Einbeziehung von Frauen in Krisenprävention und Friedenskonsolidierung diese erleichtern und erfolgreicher machen kann.

Externe Unterstützung des krisenpräventiven Potenzials der Frauen ist sicher sinnvoll, aber – da es um die Notwendigkeit innergesellschaftlicher Reformen geht – nur in begrenztem Maße möglich. Und so ist zu befürchten, dass die diesbezüglichen frauenspezifischen Absichten der Bundesrepublik in Hinblick auf die patriarchalische afghanische Gesellschaft zwar gut gemeint, aber schwer zu realisieren sind: Ausschließlich auf Frauen zielende Ansätze greifen zu kurz, wenn es um die Umwälzung der Geschlechterverhältnisse insgesamt geht.

Unabhängig davon ist bei externer Unterstützung stets der *gender*-Aspekt in Rechnung zu stellen. Insbesondere beim unterstützenden Personal ist zu gewährleisten, dass Frauen umfassend vertreten sind. Denn häufig haben in traditionellen Gesellschaftsverhältnissen mit ihrer strikten Trennung der männlichen und weiblichen Sphären und Aufgaben lediglich weibliche Kräfte Zugang zu den Frauen am Ort. Frauen in der Funktion von Friedensfachkräften, Polizistinnen, Soldatinnen, Wahlbeobachterinnen, NGO-Vertreterinnen usw. werden schon deswegen für erfolgreiche Krisenprävention benötigt.

*Reform des Sicherheitssektors:* Der Sicherheitssektor – also Militär, Polizei(en), Gendarmerie, Grenztruppen, Justizvollzugsapparat, Geheimdienste – ist in Krisenregionen in der Regel Teil des Problems, nicht der Lösung (eigentlich wäre mithin eher vom “Unsicherheitssektor” zu sprechen). Sei es, dass seine Apparate unprofessionell und zu schwach sind, um die Ordnung und damit friedlichen Konfliktaustrag zu gewährleisten, sei es, dass sie rechtsstaatlichen Standards nicht entsprechen, d.h. korrupt, legitimierter ziviler Kontrolle entzogen, parteiisch und mit privaten Gewaltakteuren verwoben sowie in Menschenrechtsverletzungen verwickelt sind.

Der Aufbau eines funktionsfähigen, rechtsstaatlich eingebundenen und demokratisch kontrollierten Sicherheitssektors ist daher unabdingbar für Krisenprävention, geht es hier doch um das legitime Monopol physischer Gewalt als Voraussetzung für geregelten Konfliktaustrag. Externe Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors in krisenpräventiver Absicht darf sich nicht auf Effizienzsteigerung und Professionalisierung beschränken. Vielmehr muss sie mithelfen, dass eine effektive zivile Kontrolle – sowohl seitens staatlicher Instanzen als auch der Zivilgesellschaft – gewährleistet wird, dass die Apparate die Bürgerrechte respektieren, dass sie demokratisiert werden und sich strikt auf ihre jeweiligen Funktionsbereiche beschränken. Letzteres bedeutet vor allem, eine klare Trennung der Funktionen von Polizei und Militär durchzusetzen. Eine solche Unterstützung kann nicht allein – und nicht einmal primär – den Sicherheitssektor selbst zum Adressaten haben. Wichtiger noch ist es, Parlament und zuständige parlamentarische Ausschüsse sowie Ministerien in Stand zu setzen, ihn wirksam kontrollieren zu können, und ferner Medien und örtliche Menschenrechtsorganisationen zu befähigen, als *watchdogs* mit der nötigen Sachkenntnis die Tätigkeit der Sicherheitsapparate kritisch zu begleiten. Federführend bei der Unterstützung einer solchen Reform des Sicherheitssektors können daher nicht Militär- und Polizeiexperten sein, sondern Kräfte aus der Entwicklungszusammenarbeit, die sich an der Leitidee der Krisenprävention orientieren. Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors hat also nichts mit bilateraler Militär- und Polizeihilfe herkömmlichen Zuschnitts zu tun und sollte mit einer solchen auch nicht vermengt werden. So sinnvoll es ist, dass die Bundesrepublik den Aufbau einer afghanischen Polizei maßgeblich unterstützen will, so darf sich dies nicht auf polizeitechnische Ausbildung und Ausstattungsleistungen beschränken (wie es gegenwärtig den Anschein hat: Lieferung von Polizeifahrzeugen, Wiederaufbau von Polizeistationen, Instandsetzung der Polizeiakademie u.ä.), sondern muss die genannten Aspekte mit berücksichtigen, wenn diese Polizei künftig mit zur Gewährleistung geregelten Konfliktaustrags beitragen und nicht selber zur Quelle neuer illegitimer Gewalt werden soll.

Das Problem stellt sich um so schärfer, als in Afghanistan – ebenso wie in zahlreichen anderen *failed states* in den Krisenregionen des Südens – ohnehin nicht davon ausgegangen werden kann, dass Staatlichkeit der primäre Bezugsrahmen der Regelung gesellschaftlicher Konflikte ist. Haben wir es dort doch mit Verhältnissen zu tun, in denen vor-moderne gesellschaftliche Strukturen das Leben – und die Loyalitäten – der Menschen bestimmen: Zentraler sozialer Bezugsrahmen sind Familie, Clan, Stamm; in der Selbstwahrnehmung ist man Angehörige/r eines Clans, nicht afghanischer Staatsbürger. Dem Clan schuldet man Loyalität, nicht dem Staat und seinen (Polizei-)Apparaten. Entsprechend schwach ist der Staat. Die Überlappung und Verschränkung traditionaler und moderner Zugehörigkeiten und Verhältnisse und die daraus resultierenden Brüche prägen in Übergangsgesellschaften wie der afghanischen entscheidend Gewaltursachen und -formen. Eine Reform des Sicherheitssektors, die das nicht in Rechnung stellt, muss zwangsläufig zu kurz greifen.

## **Empfehlungen: Umsetzung des “Gesamtkonzeptes” durch verstärkte Kohärenz einzelner Instrumente**

Mit den dargestellten Schritten zur Verankerung von Friedensförderung und Krisenprävention in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik sind unbestritten relevante politische Signale gesetzt worden, die bereits zu veränderten Konzepten und Strategien in einzelnen Ressorts und bei Projektträgern geführt haben. Noch jedoch fehlt die Umsetzung des Anspruchs, ein Gesamtkonzept realisieren zu wollen. Dazu bedürfte es einer größeren Kohärenz der verschiedenen Politikbereiche und Instrumente im Sinne einer Gesamtstrategie. Die in den politischen Absichtserklärungen immer wieder betonte Erkenntnis, dass die Transformation der Konfliktaustragung abgestimmte Impulse auf allen gesellschaftlichen Ebenen erfordere und durch kohärente Veränderungen im wirtschaftlichen, politischen und militärischen Bereich gestützt werden müsse, hat sich noch nicht in einem Zusammenwirken der verschiedenen Trägerorganisationen und politischen Ressorts in Deutschland umgesetzt.

Dabei geht es in zweierlei Hinsicht um Kohärenz. Bisherige Erfahrungen bei der Transformation von Gewaltprozessen haben gezeigt, dass eine der zentralen Ursachen für das Fortbestehen der Gewalt auch nach dem Abschluss von Friedensverträgen darin liegt, dass es bei Politikern wie in der Bevölkerung keine Verständigung über eine gemeinsame Vision des zukünftigen Zusammenlebens gibt. Es fehlt ein “nationales Projekt”<sup>2</sup>, um gemeinsame Ideale, Ziele und politische Verfahren einer neuen Ordnung zu formulieren und weiterzuentwickeln. In einem breiten gesellschaftlichen Abstimmungsprozess über den Entwicklungsweg des Landes müssten sowohl zentrale Konfliktursachen wie Fragen der ökonomischen Verteilungsgerechtigkeit angegangen als auch die innergesellschaftliche Integration im Sinne eines “nationalen Projekts” ermöglicht werden. Notwendig sind also eine Kohärenz der Projekte und Zukunftsplanungen der verschiedenen gesellschaftlichen Kräfte.

Ein derart abgestimmtes Vorgehen kann insbesondere in kriegszerrütteten Gesellschaften mittelfristig nur eine idealistische Zielvorstellung sein. Dennoch sollten westliche Geber auf einer schrittweisen Annäherung an eine innergesellschaftliche Integration bestehen. Bislang fordern die Geber dies kaum ein. Sie wird zudem – und hier kommen wir zur zweiten Seite des Kohärenzproblems – durch die Heterogenität der Förderorganisationen, die ihrerseits friedenspolitische Strategien und Prioritätensetzungen nur punktuell miteinander austauschen, noch erschwert. Hervorzuheben ist, dass nicht die Heterogenität der Ansätze und institutionellen Akteure per se problematisch ist. Sie ist im Gegenteil in vielen Situationen von Vorteil, in denen einzelne Organisationen (staatliche, konfessionelle oder Menschenrechtsgruppen) aufgrund politischer Rahmenbedingungen in der Krisenregion keine Handlungsspielräume mehr haben. Hier wird auch nicht einer zentralen Steuerung oder Kontrolle von Maßnahmen das Wort geredet. Es geht vielmehr darum, Synergieeffekte zwischen Projekten auf unterschiedlichen gesellschaftlichen Ebenen zu ermöglichen. Hilfreich wäre beispielsweise, wenn staatliche Träger, kirchliche Organisationen und NGOs sich darüber verständigten, von welchen Annahmen über die

<sup>2</sup> Sabine Kurtenbach: Konfliktsystem Zentralamerika: Gewaltwandel und externe Akteure, in: Tobias Debiel, Hg.: Der zerbrechliche Frieden, Bonn 2002, S. 221.

politische Entwicklung einer Krisenregion sie ausgehen, wie verschiedene Konfliktakteure einzuschätzen sind, welchen negativen Entwicklungen es vorzubeugen gilt und auf welche positiven Veränderungen hingewirkt werden könnte. Hierzu wäre die Ausarbeitung und Diskussion von Szenarien über wahrscheinliche zukünftige Entwicklungen in den jeweiligen Krisenregionen hilfreich.

Bemühungen um eine größere Kohärenz zwischen Projekten verschiedener Träger dürfen auch nicht dazu führen, die Bandbreite der Ansätze, Träger oder der Adressaten konfliktbearbeitender Maßnahmen einzugrenzen. Im Gegenteil muss darauf geachtet werden, alle krisenrelevanten Akteure in diesen Verständigungsprozess – nicht in Einzelmaßnahmen – einzubeziehen. Das gilt nicht nur für die Zusammenarbeit der Planungsabteilungen in Deutschland, sondern auch für die Zielgruppen und Partner in der Krisenregion.

Zu berücksichtigen sind dabei sowohl *peace constituencies* als auch *war constituencies*, moderne zivilgesellschaftliche und vormoderne traditionale Akteure. Zum einen sind in Krisenregionen jene Kräfte zu stärken, die sich auf einen friedlichen Konfliktausgang verpflichtet haben (durch *capacity building*, Trainingsprogramme, materielle Hilfen usw.), zum anderen muss man sich aber auch an die – potenziellen – *spoilers* herantrauen: Gewaltunternehmern, *warlords*, (jugendlichen) Kombattanten muss einerseits durch eine Politik von Anreizen und Sanktionen bzw. Sanktionsdrohungen ein Kosten-Nutzen-Kalkül vermittelt werden, das Gewalt nicht mehr als lohnend erscheinen lässt. Andererseits müssen auch ihnen Wege eröffnet werden, ihre Interessen gewaltlos wahrzunehmen. Schließlich sind nicht allein moderne staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure in Krisenprävention einzubeziehen, sondern auch traditionale nichtstaatliche Akteure wie Clanchefs, *big men*, Älteste, Frauenvereinigungen, religiöse Würdenträger, die im lokalen und regionalen Krisenkontext oft erheblichen Einfluss haben und die über das Wissen um traditionale Konfliktregelungsformen verfügen.

Proaktive zivile Konfliktbearbeitung wird materiell sehr viel schlechter ausgestattet und als politisch weniger relevant eingestuft als reaktive militärische Konfliktintervention. Eine Umkehrung dieses Verhältnisses, ja auch nur die Verschiebung der Gewichte ist nicht in Sicht. Und die regierungsoffiziellen Reaktionen auf den 11. September 2001 lassen befürchten, dass sich daran sobald nichts ändern wird – das plötzliche friedenskonsolidierende Engagement in Sachen Afghanistan ist noch ein Ausnahmefall. Bekenntnisse zur Krisenprävention und zur Bedeutung der Entwicklungspolitik aus dem Munde führender Politiker im Gefolge des 11. September klingen hohl, solange keine Taten folgen, sprich: die Entwicklung kohärenter krisenpräventiver Gesamtstrategien, *mainstreaming* von ziviler Konfliktbearbeitung, d.h. die Durchdringung der verschiedenen Politikfelder und der zugehörigen Institutionen mit den Grundgedanken der Krisenprävention, und eine entsprechende Ressourcenausstattung für zivile Konfliktbearbeitung.

**Volker Böge/Angelika Spelten**

### **3.7. Die Alternative zum Krieg gegen den Terrorismus: Global Governance in der Friedens- und Sicherheitspolitik**

Die Anschläge des 11. September 2001 verdeutlichten die globale Bedrohung durch *transnationalen Terrorismus*. Mit diesem Begriff bezeichnen wir jegliche Form politischer Gewaltanwendung, die sich vornehmlich gegen Zivilisten richtet und durch nicht-staatliche Akteure ausgeübt wird, die in ihrem organisatorischen Aufbau wie in ihren Gewalttaten grenzüberschreitend agieren. Der grenzüberschreitende Charakter dieses Terrorismus verweist zugleich darauf, dass er sich nicht gegen einzelstaatliche Herrschaftsstrukturen und die daraus resultierenden politischen Entscheidungen richtet, sondern vornehmlich gegen Strukturen, Institutionen und Resultate internationaler Politik (vgl. Beitrag 1.3.).

Der transnationale Terrorismus ist nicht einfach ein Phänomen der Globalisierung, denn es hat ihn schon früher gegeben. Seine moderne Erscheinungsform allerdings ist direkt auf die Globalisierungsprozesse bezogen, was sich aus der Wahl seiner Mittel (z.B. Verkehrsflugzeuge), seiner internen Organisationsstruktur (global operierende Netzwerke), aus seinen Zielen (z.B. *World Trade Center*) und seiner Operationsweise (Anschläge auf verschiedenen Kontinenten) ergibt. Auch die politischen Wirkungsbedingungen und sein sozio-politisches Umfeld stehen in enger Verknüpfung mit Elementen des Globalisierungsprozesses. Hierzu gehören vor allem die globale Reichweite der modernen Massenkommunikation, die verstärkte Wahrnehmung sozialer Polarisierung innerhalb wie zwischen Gesellschaften, sowie der konfliktverschärfende Umgang mit kulturellen Differenzen.

Die Gefährdung der technisierten und globalisierten Welt durch Terroranschläge lässt sich nicht völlig beseitigen. Die Möglichkeit, mit relativ geringen Mitteln viele Menschen und Knotenpunkte der globalen Infrastruktur zu bedrohen und verheerende Schäden anzurichten, wird durch die wachsende Bedeutung großtechnischer Anlagen und globaler Vernetzung tendenziell eher noch wachsen. So wird mit Recht bezweifelt, ob einzelstaatliche Maßnahmen oder Aktionen gegen einzelne Staaten eine erfolgversprechende Strategie gegen die Gefahren des transnationalen Terrorismus sein können. Vielmehr erfordert diese globale Bedrohung auch eine globale – und damit kooperative – Antwort sowie einen innovativen Wandel internationaler Institutionen.

Doch die seit dem 11. September ergriffenen politischen Maßnahmen lassen Zweifel daran aufkommen, ob der transnationale Terrorismus schon als globales Problem erkannt wurde. Zwar nutzen viele Regierungen den Hinweis auf die globale Gefahr des Terrorismus zur internationalen Legitimation ihres häufig gewaltsamen Vorgehens gegen oppositionelle Gruppen. Aber eine gemeinsame Anstrengung für eine angemessene globale Strategie gegen die Bedrohungen durch transnationalen Terrorismus ist nicht erkennbar. Stattdessen beschränkt sich die globale Zusammenarbeit immer noch in starkem Maße darauf, den von der US-amerikanischen Regierung aus vornehmlich innenpolitischen Gründen verfolgten militärischen Maßnahmen nicht im Wege zu stehen, sie punktuell zu unterstützen und zu ihrer völkerrechtlichen Legitimation beizutragen. Es ist mehr denn je die Aufgabe der Europäischen Union, die kooperative Bearbeitung globaler Probleme,

auch im Bereich der Friedens- und Sicherheitspolitik, auf der Grundlage neuer transatlantischer Beziehungen energisch voranzutreiben.

### **Transnationaler Terrorismus als vielschichtiges globales Problem**

Die Analyse der Ursachen von transnationalem Terrorismus verdeutlicht, dass einzelne Regierungen, die möglicherweise Terroristen in ihrem Land gewähren lassen, nur ein kleines Element dieses globalen Problems sind. Auch die mögliche Verfügbarkeit von Massenvernichtungswaffen (vgl. Beiträge 1.4. und 1.5.) oder der religiöse Aspekt im Motivationshaushalt von Terroristen sind nur Teilaspekte eines vielschichtigen globalen Problems. Der transnationale Terrorismus, wie er am 11. September 2001 sichtbar geworden ist, verweist auf mindestens sechs, im Folgenden skizzierte *globale Strukturprobleme der internationalen Politik*. Sie lassen jeweils für sich genommen keinen direkten Zusammenhang zu transnationaler Gewalt erkennen, geben aber in ihrem Zusammenwirken einen Motivationshintergrund für terroristische Gewalttaten ab.<sup>1</sup>

#### **Machtungleichgewichte**

Die extrem ungleichen Machtverhältnisse in der Weltwirtschaft und -politik erwecken bei vielen Akteuren jenseits der OECD-Welt den Eindruck, in den wichtigen internationalen Organisationen kaum wirksame Chancen zu haben, um ihre Interessen zu fördern oder auch nur zu artikulieren. Die Perzeption oder Realität eines hilflosen Ausgeliefertseins gegenüber dem globalen System (Weltmarkt, einzige Supermacht, internationale Finanzinstitutionen), sowohl des eigenen Staats als auch der individuellen Lebensperspektiven, führt vor allem bei den Verlierern der Modernisierungsprozesse zu einem Pendeln zwischen Resignation und Gewaltbereitschaft. Die global handlungsmächtigen Institutionen werden vor allem in den Ländern des Südens oft als oligarchische Machtkartelle wahrgenommen. Gefühle der politischen Demütigung und Deklassierung können zu blindem Hass führen, der sich in Gewaltaktionen entlädt. Ökonomische Integration bei politischer Unterworfenheit fördert die Gewaltbereitschaft.

#### **Soziale Polarisierung**

Ähnliches gilt für die Erfahrungen sozialer Polarisierung und Marginalisierung. Diese nehmen innerhalb vieler ohnehin instabiler Gesellschaften, aber auch im globalen Maßstab zu. Der Gini-Index (Indikator für das Maß von Einkommenskonzentration und sozialer Ungleichheit) für die Weltgesellschaft hat sich in den vergangenen 15 Jahren rasant verschlechtert. Eine Trendumkehr ist nicht absehbar. Ein Fünftel der Weltbevölkerung hat keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser, Basisgesundheitsdiensten und Grundbildung. Wenn von diesen Formen sozialer Desintegration auch keine direkten Wege zum transnationalen Terrorismus führen, schaffen sie doch ein Klima der Frustration und Hoffungslosigkeit, also ein günstiges Umfeld, in dem er gedeihen und zugleich seine Wirkung entfalten kann. Globale endemische Armut und schreiende Ungerechtigkeit wirken ähnlich wie der Klimawandel: langfristig, zunächst unbemerkt, schleichend, diffus, sich wechselseitig verstärkend. Aber diese Polarisierungsprozesse lassen sich immer weniger regional ein-

<sup>1</sup> Diese Analyse basiert auf der Studie von Brigitte Hamm, Jochen Hippler, Dirk Messner, Christoph Weller: Weltpolitik am Scheideweg. Der 11. September 2001 und seine Folgen (SEF-Policy-Paper 19), Bonn 2002.

bzw. ausgrenzen. Über globale Interdependenzketten wird auch der reiche Teil der Welt von diesen Problemen tangiert und es ist nicht auszuschließen, dass das globale Armuts- und Ungleichheitssyndrom zu einem Sprengsatz für die gesamte Weltgesellschaft wird.

### **Globale Sprachlosigkeit**

Die mehr oder weniger heimliche Freude vieler Menschen vornehmlich in den Entwicklungsländern (innerhalb und außerhalb der islamisch geprägten Welt) über die Terroranschläge in den USA resultiert nicht allein aus den konkreten Erfahrungen ungleicher Machtverteilung und sozialer Polarisierung, sondern auch aus einer unterentwickelten Kommunikationskultur. Jürgen Habermas sprach bei der Verleihung des Friedenspreises des deutschen Buchhandels in der Frankfurter Paulskirche zutreffend von "globaler Sprachlosigkeit". Zwar sind die technischen Mittel internationaler Kommunikation hoch entwickelt, aber der Erfolg von Dialogen wird oft ausschließlich an der Übernahme westlicher Standards, Sitten und Gebräuche gemessen. Durch solchen kulturellen Hochmut vieler Akteure im Westen gegenüber anderen Kulturen wird Öl ins Feuer kulturalistischer Konfrontation gegossen und gerade bei vielen Muslimen die Tendenz gefördert, sich selbst abzugrenzen und eine Partnerschaft mit dem Westen für ausgeschlossen zu halten.

### **Anachronistische Sicherheitspolitik**

Die Globalisierung hat die Grenzen für Waren, Kommunikation, Finanzströme, aber auch für Waffen, Drogen und Terrornetzwerke durchlässiger gemacht. Aber die Staatengemeinschaft ist bis heute nur unzureichend in der Lage, den damit einhergehenden Problemen und Bedrohungen angemessen zu begegnen. Die internationale Kooperation im Bereich der Friedens- und Sicherheitspolitik stockt an allen Ecken und Enden. Im Zeitalter der Globalisierung denken und handeln viele Staaten noch in den Kategorien der Weltpolitik des 19. und 20. Jahrhunderts. Gerade im Sicherheitsbereich ist das egoistische Beharren auf nationaler Souveränität besonders stark ausgeprägt. So werden etwa die bei den Vereinten Nationen vorhandenen Instrumente zur Aufrechterhaltung und kollektiven Wiederherstellung des Friedens nur punktuell genutzt. Stattdessen dominieren sicherheitspolitische Alleingänge der USA oder der NATO, werden durch nationale Einzelinteressen geprägte *ad hoc*-Allianzen geschmiedet und so die Vereinten Nationen als Friedensinstitution weiter marginalisiert.

### **Vernachlässigte Regionalkonflikte**

Regionalkonflikte gewinnen aufgrund globaler Interdependenzen wachsendes Gewicht für die internationale Politik. Die Staatengemeinschaft hat aber bis heute weder angemessene Strategien entwickelt, um aktuelle Gewalteskalationen zu stoppen, noch zu solchen ökonomischen und machtpolitischen Strukturveränderungen beigetragen, die langfristig weitere Konflikteskalationen verhindern. Stattdessen wird aufgrund kurzfristiger Eigeninteressen mächtiger Staaten in vielen Fällen zugunsten einzelner Konfliktparteien in Regionalkonflikten interveniert. Das kann zwar zu einer kurzfristigen Befriedung führen, aber zugleich den Keim für die nächste Gewalteskalation legen. Die afghanischen Mudjahedin/Taliban sind nur ein Beispiel dieser verfehlten Politik, Konflikte in anderen

Staaten zur Verfolgung eigener Ziele zu instrumentalisieren und diese Regionen, sobald die strategischen Interessen entfallen sind, sich selbst zu überlassen.

### **Entwicklungsbehindernde Herrschaftsstrukturen**

Viele Probleme in Entwicklungsländern sind hausgemacht. Das Syndrom “gescheiterte Entwicklung – soziale Polarisierung – politische Frustration – gesellschaftliche Desintegration – Staatenzerfall – Bürgerkrieg – grenzüberschreitende Konflikte und Terrorismus” darf nicht allein als Folge der Globalisierung, vermachteter weltpolitischer Strukturen und Versäumnisse der OECD-Welt interpretiert werden. Auch die Eliten der Entwicklungsländer tragen Verantwortung für die sozio-ökonomische und politische Entwicklung ihrer Länder: Die Unterdrückung gesellschaftlicher Emanzipationsprozesse, Modernisierungsblockaden, Korruption und Gewaltherrschaft behindern die politische und soziale Entwicklung zahlreicher Gesellschaften, woraus ein erhöhtes Gewaltpotential erwächst. Die Weichen in Richtung Armutsbekämpfung und breitenwirksamer ökonomischer Entwicklung, Aufbau von sozialen Grunddiensten, Menschenrechtsschutz und Partizipation werden vor Ort gestellt. Globale Kooperation kann ohne tragfähige sozio-ökonomische Entwicklung und Demokratisierung in den nationalen Gesellschaften nur partiell erfolgreich sein.

### **Problemdruck als Schubkraft für *Global Governance***

Die Bearbeitung dieser globalen Strukturprobleme, die zusammengenommen auch den Hintergrund der neuen friedens- und sicherheitspolitischen Herausforderungen bilden, kann nur gelingen, wenn sich in den Lösungsansätzen nicht nur die derzeitigen Machtverhältnisse und Konfliktmuster der internationalen Politik widerspiegeln, sondern auch für die Friedens- und Sicherheitspolitik Elemente einer *Global Governance*-Struktur entwickelt werden. Damit verbunden ist der Abschied von der staatszentrierten und konfliktiven internationalen Politik und die Weiterentwicklung eines kooperativen Netzwerks von Staaten, internationalen Institutionen und gesellschaftlichen Akteuren, das in eine globale Rechtsordnung eingebettet ist und durch Elemente von globaler Staatlichkeit ergänzt wird.

Schon vor über 200 Jahren erkannte Immanuel Kant in der “Not” einer friedlosen Staatenwelt eine Schubkraft für die Herausbildung einer friedenssichernden “Föderation freier Republiken”. Diese Vision eines “Ewigen Friedens” bildet auch den Kern von *Global Governance*, was als multilaterale Kooperationskultur übersetzt werden könnte. *Global Governance* geht jedoch über eine staatszentrierte Definition des Multilateralismus hinaus, indem sie auch internationale Institutionen und zivilgesellschaftliche sowie transnationale Akteure in ein kooperatives Netzwerk einbindet. Die Bedeutung nicht-staatlicher Akteure auch im “harten” Bereich der Friedens- und Sicherheitspolitik wurde beispielhaft beim Zustandekommen der Anti-Landminen-Konvention (“Ottawa-Prozess”) erkennbar.

Sicherheitspolitische *Global Governance* bedeutet erstens, das Prinzip der *kollektiven Friedenssicherung* gegenüber einer bündnisgestützten Interventionspolitik zu verteidigen. Einen eklatanten Rückschlag für eine kollektive Friedenssicherung im Sinne der UN-Charta brachte die Entscheidung der NATO vom Herbst 1998, notfalls ohne Autori-

sierung durch den UN-Sicherheitsrat militärische Zwangsmaßnahmen zu ergreifen. Zwar erklärte die EU bei ihren Beschlüssen zur Aufstellung einer eigenständigen Eingreiftruppe im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), stets im Einklang mit den Zielen der UN-Charta handeln zu wollen, dennoch zeichnet sich die Gefahr ab, dass der Gedanke der kollektiven Sicherheit und multilateralen Friedenssicherung wie zuvor unter dem Völkerbund wieder zur Disposition steht. Dies käme einer Remilitarisierung der Weltpolitik und einem welthistorischen Rückfall in die "Welt von gestern" gleich. Zwar besann sich die Supermacht USA bei der Schaffung ihrer weltweiten Anti-Terror-Allianz darauf, die UNO als Forum und Legitimationsinstrument zu nutzen. Aber dies bedeutet keine Rückkehr zum "selbstbewussten Multilateralismus", allenfalls die Einsicht, dass auch eine Supermacht ihre weltpolitischen Vorstellungen nicht auf Dauer unilateral durchsetzen kann.

Um dieser Schwächung der Prinzipien der UN-Charta entgegenzuwirken, muss zweitens die *Legitimität der Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates gestärkt* werden. Dieses Element von Weltstaatlichkeit darf nicht hegemonialer Instrumentalisierung überlassen werden. Eine Verrechtlichung der internationalen Beziehungen ist nur dann möglich, wenn sich auch und gerade die Weltführungsmächte dem Völkerrecht unterwerfen. Falls das Vetorecht seiner ständigen Mitglieder in absehbarer Zeit nicht durch zeitgemäßere Entscheidungsverfahren abgelöst werden kann, sollte seine Ausübung zumindest an eine Begründungspflicht gegenüber der Generalversammlung gebunden werden. Um gleichzeitig ein schnelleres Handeln beim *peace keeping* zu ermöglichen, müssten die Staaten außerdem dem Generalsekretär die Instrumente zur Verfügung stellen, die ihnen bereits die "Agenda für den Frieden" von 1992 und erneut der Brahimi-Report mit konkreten Vorschlägen für eine Wirkungssteigerung der UN-Friedensmissionen abverlangt hatten. Statt eigenständige Interventionskapazitäten zu schaffen, sollte die EU durch die Bereitstellung von solchen Kapazitäten die Fähigkeit der Vereinten Nationen zur kollektiven Friedenssicherung stärken.

Drittens setzt die Schaffung und Bewahrung einer Weltfriedensordnung eine internationale Kooperation voraus, an der *alle* Weltregionen beteiligt werden. Die Weltregionen sind wichtige Pfeiler in einer "föderalen und subsidiären Weltrepublik" (Otfried Höffe). Nicht wenige Sicherheits-, Wirtschafts- und Umweltprobleme, die auf einer staatlichen Ebene nicht mehr gelöst werden können, auf globaler Ebene aber noch keinen handlungsfähigen Akteur finden, könnten besser auf regionaler Ebene gelöst werden. Regionale Organisationen könnten und sollten nach Kap. VIII der UN-Charta, die zwar – übrigens auf Drängen der USA – dem Globalismus den Vorrang einräumte, aber nach Art. 33 Abs. 1 einer Weltfriedensordnung regionale Stützpfiler verlieh (z.B. OSZE), auch stärker in die kollektive Friedenssicherung eingebunden werden.

Eine multilaterale Kooperationskultur, die sich nicht mit einer hegemonialen Machtverteilung in der Weltpolitik und Weltwirtschaft verträgt, setzt viertens voraus, dass die *Weltregionen stärker an den Entscheidungen in den handlungsmächtigen globalen Institutionen beteiligt* werden, also im UN-Sicherheitsrat wie in den Bretton-Woods-Institutionen. Als Modell könnte das Nord-Süd-paritätische Entscheidungsverfahren in der *Global Environment Facility* (GEF) dienen. Die Bereitschaft zur Kooperation der Staatenmehrheit aus dem Süden besteht nur dann, wenn sie einen fairen Interessenausgleich erwarten kann. Dies läge auch im aufgeklärten Eigeninteresse der *topdogs*, weil

ein hegemonialer Macht- und Führungsanspruch unweigerlich auch dort Widerstände aufbaut, wo sie selbst auf Kooperation angewiesen sind – wie etwa bei der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus.

### **Multilateralismus statt Unilateralismus**

Die Bereitschaft, sich nach den Ereignissen des 11. September und den US-amerikanischen Reaktionen darauf für die Weiterentwicklung von *Global Governance*-Strukturen einzusetzen – und damit leicht in Konflikt mit der derzeit einzigen Supermacht zu geraten –, ist weltweit unterschiedlich ausgeprägt. China und Russland scheinen im Augenblick eher eigene Vorteile aus der pauschalen Legitimation jeglichen Anti-Terror-Kampfes zu ziehen. Große Teile der Länder des Südens wirken wie erstarrt angesichts des schlagartigen Wandels der internationalen Agenda, der Themen wie Armut, Entwicklung, Umwelt etc. weit hinter die Dominanz des Terrorismus hat zurückfallen lassen.

Während in der EU offenbar die Überzeugung vorherrscht, dass dem transnationalen Terrorismus nur durch verstärkte internationale Zusammenarbeit auch im sicherheitspolitischen Feld angemessen begegnet werden kann, scheint die US-amerikanische Regierung gerade mit Blick auf eine weit verbreitete Stimmungslage in der US-amerikanischen Bevölkerung eine Strategie zu verfolgen, die vor allem auf eigene, vornehmlich militärische Stärke vertraut und fast jegliche internationale Kooperation in diesem Sinne instrumentalisiert: Wenn es dem Erreichen eigener, kurzfristiger Ziele dient, sind internationale Institutionen genehm; könnte der US-amerikanische Handlungsspielraum damit eingeschränkt werden, werden sie abgelehnt und ihre Regeln zurückgewiesen.

Diese derzeit zu beobachtende Politik der US-amerikanischen Administration leistet keinen Beitrag zum Aufbau der genannten *Global Governance*-Strukturen. Sie könnte sogar Zweifel daran aufkommen lassen, ob globale Zusammenarbeit zur Bearbeitung globaler Probleme in einer weltpolitischen Phase, in der die USA sich durch die Ereignisse des 11. September mehr denn je auf dem Pfad unilateraler Supermachtspolitik bewegen, ein erfolgversprechendes Projekt sein kann. Dabei dürfen aber zwei Aspekte nicht übersehen werden: Erstens tritt US-amerikanischer Unilateralismus immer phasenweise auf, wird – aus primär innenpolitischen Motiven – befördert durch spektakuläre Ereignisse wie etwa die Terroranschläge des 11. September, und nimmt dann auch wieder ab, nicht zuletzt durch vermehrte Einsicht in die großen Nachteile dieser Politik für die USA selbst. Zweitens kann das Ende solcher Phasen von außen mit beeinflusst werden, etwa durch verstärkte Hinweise auf die wechselseitigen Kooperationsbedürfnisse in einer globalisierten Welt oder die nur durch gleichseitige Kooperation zu erzielenden kollektiven Gewinne und Vorteile, auch auf Seiten der Supermacht. Daraus ergibt insbesondere an die europäischen Staaten die Anforderung, sich trotz der augenblicklichen US-amerikanischen Zurückhaltung für *Global Governance* stark zu machen und aus der transatlantischen Zusammenarbeit keine Einbahnstraße werden zu lassen.

### **Chancen und Gefahren des Unilateralismus**

US-amerikanische Präsidenten stehen in der ständigen Versuchung, ihre Popularität mit populistischen außenpolitischen Aktionen zu steigern, denn der ständig gemessene und

öffentlich diskutierte Popularitätswert des Präsidenten bestimmt weitgehend seinen politischen Handlungsspielraum. Auch die parlamentarische Opposition wird zurückhaltend bei der Zurückweisung von Gesetzen oder Maßnahmen, die ein populärer Präsident einbringt. In Zeiten militärischer Auseinandersetzungen scharf sich der weit überwiegende Teil der US-amerikanischen Bevölkerung zunächst fast automatisch hinter dem Präsidenten. Da der Kenntnisstand der amerikanischen Bevölkerung über Außenpolitik relativ gering ist, lässt sich mit einfachen Unterscheidungen, etwa zwischen Gut und Böse, populäre Politik machen, ohne dass die Kosten, Risiken und langfristigen Folgen dieser Politik größere Aufmerksamkeit erfahren.

Die kontraproduktiven Wirkungen der Supermachtspolitik werden jedoch schon nach kurzer Zeit spürbar und auch in den USA erkennbar, wenn der *rally around the flag effect* abebbt und sich die politische Aufmerksamkeit wieder verbreitert.<sup>2</sup> Dann wird auch in den USA die Diskussion darüber wieder aufgenommen, ob die derzeitige Hegemonie andauern kann oder nicht eher zum Zerfall führt. Es scheint nicht zukunftsfähig zu sein, wenn der Hegemon das Machtgefälle zur Durchsetzung seiner Interessen auf Kosten der "gegenseitigen Vorteile" zu nutzen versucht. Er kann es sich zwar aufgrund geringerer Verwundbarkeit leisten, nicht nachgeben und lernen zu müssen, aber in dieser Lernfähigkeit liegt bereits der Keim zum Verlust der Überlegenheit, wie die Geschichte von "aufsteigenden und absteigenden Imperien" (Paul Kennedy) lehrt. Außerdem erfordert der Weltführungsanspruch die Beibehaltung hoher Rüstungsausgaben, die nur auf Kosten dringend erforderlicher Sozialreformen und Infrastrukturinvestitionen aufgebracht werden können. Paul Kennedys Warnung vor einer Überforderung von Imperien durch die Kosten der Machtsicherung ist noch keineswegs von der Weltgeschichte überholt worden.

Vor allem aber wird die wachsende Differenz zwischen den hehren Ansprüchen, Ankündigungen und Zielen sowie den bescheidenen Resultaten der Supermachtpolitik sichtbar. Die *pax americana* bleibt eine brüchige Friedensordnung, mehr Wunsch und Anspruch als Vermögen, denn die Supermacht ist unfähig, überall in der Welt den Frieden zu erhalten oder zu schaffen. Die meisten globalen Konflikte entziehen sich einfachen oder militärischen Lösungen. Auch die Friedenssicherung muss multilateral organisiert werden, weil der militärisch übermächtige Hegemon weder fähig noch – zumal nach dem Debakel in Somalia – willens ist, überall zu intervenieren, wo sich die Anarchie ausbreitet. Im Gegenteil: Er will die Rolle des Weltpolizisten überall dort, wo nicht seine vitalen Interessen auf dem Spiel stehen, immer weniger spielen.

Zudem nährt das Gerücht von der "unipolaren Supermacht" fast weltweit Antiamerikanismus und provoziert geradezu Widerstände. Eine unkluge Demonstration der Überlegenheit beschwört fast naturgesetzlich die Gefahren antihegemonialer Allianzbildungen herauf. Auch die NATO-Verbündeten akzeptieren nur widerwillig einen Hegemon, der Gehorsam einfordert. Russland und China widersetzen sich dem US-amerikanischen Weltführungsanspruch, Indien und Pakistan ließen sich auch durch Strafandrohungen nicht von ihren Atombombentests abhalten. Die neue Präsenz der USA in Asien könnte Tendenzen verstärken, dass sich die kleinen Nationen Ostasiens zu einer anti-

<sup>2</sup> Dieser Teil basiert auf der ausführlicheren Analyse von Franz Nuscheler: Multilateralismus vs. Unilateralismus. Kooperation vs. Hegemonie in den transatlantischen Beziehungen (SEF-Policy-Paper 16), Bonn 2001.

amerikanischen Koalition zusammenfinden. Auch wenn sich aus diesen Reaktionen keine ernsthafte Gegenmacht bildet, ist das angesprochene Muster internationaler Beziehungen weder den US-amerikanischen Interessen dienlich noch eine geeignete Grundlage zur kooperativen Bearbeitung globaler Probleme – einschließlich des transnationalen Terrorismus.

Außerdem verliert ein Hegemon seinen moralischen Führungsanspruch, wenn er sich wichtigen völkerrechtlichen Vertragswerken verweigert. Zwar besitzt diese Einsicht derzeit keine Konjunktur, doch bleibt sie eine prägende Erfahrung im Zeitalter der Globalisierung: Das Völkerrecht, welches die Grundlage zivilisierter internationaler Beziehungen bildet, entsteht nicht durch hegemoniale Diktate, sondern durch Kooperation, Konsens und Überzeugung. Nur wenn sich auch die Supermacht selbst den Normen einer globalen Rechtsstaatlichkeit unterwirft, kann sie diese auch sog. "Schurkenstaaten" abverlangen. Weltpolitische Führung beruht eben nicht nur auf Macht, sondern auch auf Autorität und Legitimität.

### **Kooperative Gestaltungsmacht Europa**

Um nicht der falschen Vorstellung Vorschub zu leisten, die Welt sei zwar auf die Kooperation mit den USA, die USA seien aber nicht auf die Kooperation mit anderen Staaten angewiesen, müssen die langfristigen Kosten und Gefahren unilateraler US-amerikanischer Politik deutlich herausgestellt werden. Dazu bedürfen die USA starker Partner, die in der Lage sind, Fehlentwicklungen der internationalen Politik gegenzusteuern, selbst die Initiative zu ergreifen und gegebenenfalls auch die Kosten zu tragen für eine Weltinnenpolitik, die weniger auf militärische und wirtschaftliche Übermacht als vielmehr auf die Wirksamkeit des Rechts und seine globale Verwirklichung setzt. Weil Staaten wie Russland und China mit erheblichen innenpolitischen Problemen zu kämpfen haben und derzeit nicht prädestiniert erscheinen, zu Vorreitern internationaler Verrechtlichung zu werden, kann allein Europa diese Rolle in der derzeitigen Weltpolitik übernehmen.<sup>3</sup>

Dazu muss die EU ihr weltpolitisches Gewicht gemeinsam, offensiver und aktiv zur Geltung bringen, sich nicht unter US-amerikanischer Hegemonie einrichten, sondern die Stärkung von *Global Governance*-Strukturen zum Schwerpunkt ihrer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik machen. Zugleich sollte die EU aber der Versuchung widerstehen, eine (kleine) globale Hegemonialmacht werden und militärisch mit den USA konkurrieren zu wollen. Weltinnenpolitik wird zwar nicht ohne an globales Recht gebundene militärische Kapazitäten auskommen. Doch die originären Beiträge der EU zur Zivilisierung der Weltpolitik sowie zu den notwendigen Innovationen, die einen Übergang von der Weltpolitik des 19. und 20. Jahrhunderts zu einer Weltinnenpolitik des 21. Jahrhunderts ermöglichen, liegen jenseits des Militärischen.

Die große historische Leistung der EU bestand darin, nach zwei verheerenden Kriegen die Beziehungen ihrer Mitgliedsländer auf eine stabile und friedliche Grundlage zu stellen. Dieses in der Welt bisher einmalige Vorhaben der Verdichtung von Kooperation bis hin zur Vergemeinschaftung ganzer Politikfelder über viele territoriale Grenzen hinweg und dessen *international wirksame Stabilitätsgewinne* kann in anderen Weltregionen Vorbildfunktion übernehmen. Die EU sollte vor allem ihre Schlüsselkompetenzen einer

<sup>3</sup> Dieser Abschnitt greift Überlegungen auf von Dirk Messner: *Kooperative Weltmacht. Die Zukunft der Europäischen Union in der neuen Weltpolitik*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 1/2001, S. 26-39.

verdichteten Kooperationskultur in die Weltinnenpolitik einbringen, statt rückwärtsgerichtet Sicherheit zunehmend wieder in militärischen Kategorien wahrzunehmen und eine "Enttabuisierung des Militärischen in der Außenpolitik" (vgl. Beitrag 2.5.) zu betreiben.

Die Krisenanfälligkeit einer ungezügelter globalen Marktwirtschaft und deren soziale Polarisierungsdynamik gefährden die internationale Stabilität. Die EU kann und sollte das *Projekt eines sozialen Kapitalismus* weiterverfolgen und die entsprechenden Strukturen ausbauen. Dies gelingt nur, wenn Marktwirtschaft, Wettbewerbsfähigkeit, soziale Entwicklung, Gerechtigkeit und Chancengleichheit noch stärker als bisher zusammengedacht werden. Soziale Demokratie muss die Kräfte des Marktes nutzen und seine destruktiven Kräfte bändigen. Dieses Leitbild darf gerade unter den Bedingungen sich beschleunigender Globalisierung nicht aufgegeben werden. Vielmehr muss es "neu erfunden" und in die Reformprozesse in Weltbank, IWF und WTO eingebracht werden.

Die Stärkung der UN, die globale Verrechtlichung der internationalen Beziehungen, die Unterstützung multilateraler und ziviler Lösungen in der Friedenspolitik sowie die Förderung von Kooperation und Integration in den Weltregionen können nur gelingen, wenn die EU sie ins Zentrum ihrer Politik rückt. Hier liegt das entscheidende Kapital der EU, gewonnen in vier Dekaden wachsender Integration zwischen den Mitgliedstaaten. Gelingt es der EU, ein *kooperatives und soziales Globalisierungsprojekt* sowie Ansätze einer auf Fairness zielenden Weltinnenpolitik zu entwickeln, wird sie zu einem wichtigen Akteur in der Weltpolitik werden und die Richtung des globalen Wandels mitgestalten.

### **Weiterentwicklung der transatlantischen Beziehungen**

Für eine erfolgreiche Gestaltungsfunktion der EU sind die transatlantischen Beziehungen von zentraler Bedeutung. Ohne oder gegen die USA ist die Herausbildung einer kooperativen *Global Governance*-Architektur ein aussichtsloses Projekt. Die Beziehungen zwischen den USA und der EU bedürfen jedoch dringend einer gründlichen Erneuerung. Gerade angesichts der aktuellen Herausforderungen der Weltinnenpolitik sind neue gemeinsame Initiativen in unterschiedlichsten Politikfeldern notwendig. Hierfür besitzt jedoch die transatlantische Gemeinschaft noch keine geeigneten Institutionen und sie verfügt auch nur in begrenztem Maße über eine gemeinsame Vision, um die ökonomischen, sozialen, ökologischen und friedenspolitischen Probleme des 21. Jahrhunderts mit Nachdruck zu bearbeiten.

Aus den europäischen Juniorpartnern der Vergangenheit muss sich sukzessive ein Partner EU entwickeln, der sich nicht hinter breiten, hegemonialen Schultern einrichtet, sondern seine spezifischen Stärken in den Vordergrund stellt. In diesem Prozess sind Anpassungen auf beiden Seiten notwendig. Die USA werden ihre unbeschränkte Dominanz abbauen müssen, während die EU ihre globale Handlungsfähigkeit erhöhen muss. In diesem Prozess darf die Kritik an unilateralen Irrwegen der USA nicht den amerikanischen Intellektuellen überlassen bleiben. Eine ehrliche Kritik an der fehlenden Kooperationsbereitschaft der US-Administration in wichtigen Feldern der Weltpolitik sollte ebenso zur Routine der transatlantischen Beziehungen gehören können, wie Kritik US-amerikanischer Politiker und Intellektueller an den Schwächen europäischer Außenpolitik. So wenig US-amerikanische Kritik an Europa den Vorwurf des Antieuropäismus verdient, so unangemessen ist der Antiamerikanismus-Verdacht gegen berechnete Kri-

tik an einer US-amerikanischen Außenpolitik, die sich der Entwicklung stabiler *Global Governance*-Strukturen entzieht oder gar in den Weg stellt.

Die globalen Entwicklungen hängen in erheblichem Maße von den Entscheidungen der weltpolitisch handlungsmächtigen Akteure ab. Insbesondere eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU könnte einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die Weichen zu stellen für verbesserte *Global Governance*-Strukturen, auch und gerade in der Sicherheits- und Friedenspolitik. Allein eine solche Politik, mit der die oben genannten sechs globalen Strukturprobleme bearbeitet werden, wäre auch in der Lage, die Gefahren des transnationalen Terrorismus spürbar zu reduzieren. Die Alternative dazu liegt in einer durch dauerhafte Instabilitäten, Unsicherheit und Konfrontation gekennzeichneten Weltgesellschaft, in welcher die politische Gewalt des transnationalen Terrorismus zu den alltäglichen Gefährdungen gehört.

**Franz Nuscheler/Christoph Weller**

## 4. Von der Permanenz regionaler Konflikte

### 4.1. Der israelisch-palästinensische Krieg

Die 22 Staaten der Arabischen Liga bieten Israel als Gegenleistung für den Rückzug von allen 1967 besetzten Gebieten die volle Anerkennung, Normalisierung der Beziehungen und Sicherheitsgarantien. Dies ist der Kern der Friedens-Initiative des saudischen Kronprinzen und Regenten Abdullah vom 17. Februar 2002, die auf dem Beiruter Gipfeltreffen der Arabischen Liga am 27./28. März 2002 den Beifall der Regierungen fand.

Das Verdienst des Vorschlags aus Saudi-Arabien – Schwergewicht unter den arabischen Staaten und in der islamischen Welt – liegt darin, in einer Zeit scheinbar unaufhaltsamer Gewalteskalation den israelisch-palästinensischen Konflikt und seine mögliche Beilegung auf den Kern – “Land für Frieden” – zurückgeführt zu haben. Diese Formel war die Basis des Friedensprozesses, der 1991 in Madrid begann, 1993 in Oslo einen Schub erhielt und nach 18 Monaten Krieg unter 1500 Toten begraben lag.

#### Die Dynamik der Vergeltung

Der Krieg zwischen Israel und den Palästinensern offenbart eine Vielzahl von Gewaltformen, die aus moralischer wie völkerrechtlicher Sicht unterschiedlich zu beurteilen sind. Sie reichen von Attacken gegen militärische Ziele bis zu Massenmorden an Zivilisten.

In der *Intifada* attackieren Palästinenser im Gazastreifen und in der Westbank israelische Soldaten und jüdische bewaffnete und unbewaffnete Siedler; die Angriffe ereignen sich an Militäranlagen, Straßensperren und Grenzkontrollpunkten, in Siedlungen und auf den Straßen, die den Siedlern vorbehalten sind. In israelischen Städten explodieren lebende Bomben und reißen Menschen an Orten in den Tod, an denen sie auf dem Weg zur Arbeit, beim Einkaufen oder in ihrer Freizeit zusammenkommen: Bus, Markt, Diskothek, Pizzeria, Café. Für die Mehrheit der Palästinenser handelt es sich um legitime Formen ihres nationalen Befreiungskampfes. Die israelische Regierung nennt diese Attacken unterschiedslos Terror.

Bei seiner Bekämpfung der *Intifada* liquidiert das israelische Militär, unterstützt vom Inlandsgeheimdienst *Schin Beth*, Führungspersonen der militanten Gruppen; es liefert sich Kämpfe mit bewaffneten Kommandos; es bombardiert die Institutionen der palästinensischen Autonomiebehörde, insbesondere deren Sicherheitskräfte und die Infrastruktur zu Land, aus der Luft und von See; es belagert und besetzt die autonomen Städte, durchkämmt die Flüchtlingslager und verhaftet Verdächtige; es verwüstet Olivenhaine und Äcker, errichtet Straßensperren, zerstört Häuser. Die Operationen firmieren sämtlich unter dem Begriff der Selbstverteidigung. Für die Palästinenser handelt es sich um Staatsterrorismus.

Aus palästinensischer Sicht ist die *Intifada* ein Aufstand gegen die Besatzung, auch wenn die Kämpfer das israelische Territorium nicht als Sanktuarium betrachten. Die Opferstatistik unterstützt diese Deutung. Bis Ende März 2002 ließen 85 Prozent aller

Getöteten ihr Leben in den besetzten Gebieten.<sup>1</sup> Aus israelischer Sicht verteidigen die eigenen Streitkräfte die Sicherheit Israels. Die Opferstatistik gibt für diese Sichtweise einen Anhalt. 52 Prozent der getöteten Israelis starben auf israelischem Staatsgebiet, die meisten Zivilisten, die fast alle von so genannten Selbstmordattentätern mit in den Tod gerissen wurden. Der Verlauf der am Tag nach der Beiruter Erklärung der Arabischen Liga begonnenen Operation "Schutzwall" zeigt das gleiche Muster. Auch wenn die genaue Zahl der Toten umstritten ist: Zweifelsfrei steht fest, dass es in der dreiwöchigen Offensive mit Abstand die meisten Todesopfer in den umkämpften palästinensischen Städten gab. Gesichert ist aber auch, dass von den 66 zwischen 29. März und 17. April getöteten Israelis 36 in Anschlägen auf israelischem Staatsgebiet starben.

Mit dem Begriff *Intifada* wird an den palästinensischen "Krieg der Steine" von 1987 bis 1993 erinnert. Doch der damaligen Auseinandersetzung ähnelte die zweite *Intifada* nur zu Anfang, als auf palästinensischer Seite Unbewaffnete die Auseinandersetzungen bestimmten. Der Volksaufstand militarisierte sich nach wenigen Monaten (vgl. Friedensgutachten 2001, Beitrag 1.2.). Möglich war dies, weil sich Zehntausende legaler Waffen in den Händen palästinensischer Polizisten befinden und daneben illegale Waffen unbekannter Zahl im Besitz irregulärer Milizen sind. Zugrunde aber liegt der Militarisierung des Aufstandes ein kalkulierter Strategiewechsel. Die Militanten begründen ihren Griff zu den Waffen mit dem hohen Blutzoll – 212 Tote –, den die Auseinandersetzungen im Oktober und November 2000 von den in der überwiegenden Zahl der Zusammenstöße unbewaffneten Palästinensern forderten. Danach, als die *Intifada* in die Hände bewaffneter Kräfte übergang, sank die Zahl der Todesopfer unter den Palästinensern signifikant, im Monatsdurchschnitt des Jahres 2001 auf ein Drittel.

Im *bodycount*, den beide Seiten anstellen, verschob sich das Verhältnis im Verlauf der Auseinandersetzungen deutlich zugunsten der Palästinenser. Starben in den beiden ersten Monaten nach dem provokativen Gang Ariel Scharons auf den Tempelberg am 28. September 2000 noch auf einen getöteten Israeli sieben Palästinenser, so betrug das Verhältnis im Jahresdurchschnitt 2001 eins zu drei und sank in den ersten drei Monaten 2002 weiter auf eins zu zwei. Noch markanter ist der Vergleich mit der ersten *Intifada*: Von Dezember 1987 bis Juni 1989 ließen auf einen Israeli 25 Palästinenser ihr Leben. In der Denkweise von Rache und Vergeltung hat sich die Militarisierung der zweiten *Intifada* für die Palästinenser also gelohnt.

Hingegen zahlte sich ein Aufruf Arafats am 16. Dezember 2001 zur Waffenruhe für die Palästinenser nicht aus. Während die von der Besatzungsmacht verzeichnete Zahl "terroristischer Vorfälle" dramatisch sank – die Armee hatte in drei Wochen lediglich einen Toten an der israelisch-jordanischen Grenze zu beklagen –, ließen auf der anderen Seite in diesem Zeitraum 14 Palästinenser ihr Leben. Am 9. Januar 2002 war es mit der "Ruhepause", wie israelische Militärs diese Phase nannten, wieder vorbei. *Hamas*-Aktivisten überfielen eine israelische Militärstation an der Grenze zum Gazastreifen und töteten vier Soldaten. Zur Vergeltung zerstörten Bulldozer am folgenden Tag die Häuser von Dutzenden palästinensischer Familien. Und nachdem eine israelische Todesschwadron am 14. Januar den *Fatah*-Aktivisten Raid al-Qarmi in der Westbank liquidiert hatte, griffen auch die *Al Aqsa*-Brigaden der *Fatah*, die sich bisher auf Attacken gegen israelische Ziele in

<sup>1</sup> Diese und die nachfolgenden Zahlenangaben beruhen auf der Statistik der israelischen Menschenrechtsorganisation B'Tselem: [www.btselem.org](http://www.btselem.org)

den besetzten Gebieten beschränkt hatten, erstmals zur Waffe des Terrors in israelischen Städten. Sie schickten einen Attentäter nach Hadera im Norden Israels, der mit seinem Sturmgewehr sechs Menschen umbrachte, bevor er selbst erschossen wurde. Der Teufelskreis der Gewalt drehte sich wieder. Daran hatte der israelische Ministerpräsident Scharon erheblichen Anteil. Er hatte längst Vorsorge dagegen getroffen, dass kompromissbereite Kräfte ein Abflauen der Gewalt zu diplomatischen Initiativen nutzen würden: Sieben Tage ohne einen einzigen Schuss – das war seine Vorbedingung für die Wiederaufnahme von Verhandlungen, an der er bis zum Einschreiten der USA festhielt. Sieben Tage – alle Zeit der Welt, die Dynamik der Vergeltung immer wieder aufs Neue in Gang zu setzen.

### **Rückblick auf einen Zermürbungskrieg**

Im Konfliktverlauf lassen sich mehrere Phasen erkennen. Unter dem Schock des verheerenden Bombenattentats eines *Hamas*-Aktivisten auf eine Diskothek in Tel Aviv am 1. Juni 2001, bei dem 20 Jugendliche starben, hatten sich die Konfliktparteien am 13. Juni zunächst auf ein Papier von CIA-Direktor George Tenet geeinigt. Es sollte den Weg zurück zu politischen Verhandlungen ebnen.

#### **Die Rückkehr zu Verhandlungen misslingt**

Der Tenet-Plan forderte von beiden Seiten, jegliche Angriffe zu unterlassen. Die israelischen Truppen sollten zudem die Blockade palästinensischer Städte beenden und sich auf ihre Positionen vor Ausbruch der *Intifada* zurückziehen, die Autonomiebehörde sollte Terroristen aufspüren und verhaften. Für diese Maßnahmen war eine Abkühlungsphase von sechs Wochen vorgesehen, nach deren Ablauf Verhandlungen zur Implementierung der Empfehlungen des Mitchell-Reports vom 30. April 2001 beginnen sollten. Die Mitchell-Kommission hatte ein sofortiges Ende aller Gewalthandlungen mit der Einstellung des Siedlungsbaus in den besetzten Gebieten verknüpft und die Konfliktparteien zur Rückkehr an den Verhandlungstisch aufgefordert.

Doch Israel setzte die Liquidierungspolitik fort und *Hamas* schickte weiter Selbstmordattentäter nach Israel. Die israelischen Streitkräfte fuhren fort, mit Infanterie, Panzern, Kampfhubschraubern und F-16-Kampffjets die Einrichtungen der palästinensischen Polizei zu zerstören; palästinensische Kommandos griffen weiterhin jüdische Siedlungen an und attackierten Stellungen des israelischen Militärs. Scharons Bedingung einer absoluten Waffenruhe von sieben Tagen vor Wiederaufnahme von politischen Verhandlungen – sie findet sich weder im Mitchell-Report noch im Tenet-Plan – erwies sich als unüberwindbare Hürde.

#### **Im Schatten des 11. September: Wiederbesetzung der Autonomiegebiete**

Nach den Terroranschlägen des 11. September reihte sich Scharon in den amerikanischen "Krieg gegen den Terror" ein. Viermal rückten die israelischen Streitkräfte in die autonomen Palästinensergebiete ein, besetzten Städte und Flüchtlingslager, führten Razzien durch, nahmen Verhaftungen vor und zerstörten Stück für Stück die Strukturen der Autonomiebehörde. Jedes Mal verlangte US-Präsident George W. Bush den Rückzug der israelischen Armee, jedes Mal folgte Scharon schließlich der Aufforderung, aber es scheint, als habe der Druck des Patrons aus Übersee von Mal zu Mal nachgelassen. Die Gründe

hierfür sind zum einen in den näherrückenden amerikanischen Kongresswahlen, zum anderen in regionalpolitischen Entwicklungen, vor allem dem Krieg gegen die Taliban und dem geplanten Feldzug gegen den Irak zu suchen.

Die erste Offensive Israels dauerte vom 11. bis zum 18. September. Am Tag der Terroranschläge in New York und Washington drangen Panzer nach Dschenin vor, vom Militär als "Hauptstadt des Terrorismus" bezeichnet. Die Palästinenser leisteten Widerstand, dabei fanden elf Menschen den Tod. Die Armee zerstörte Verwaltungsgebäude und Einrichtungen der Autonomiebehörde und riegelte die Stadt ab. Das gleiche geschah in Jericho und Ramallah. Die Offensive war den Bemühungen des US-Präsidenten, die arabischen Staaten in seine "Allianz gegen den Terror" einzubinden, jedoch hinderlich. Scharon sah sich genötigt, die Operation nach einer Woche zu beenden. Obendrein gab Bush am 2. Oktober 2001 eine öffentliche Erklärung ab, nach der die "Vision" eines unabhängigen Palästinenserstaates schon immer Teil amerikanischer Außenpolitik gewesen sei. Fünf Tage später begann das US-Bombardement in Afghanistan.

Die zweite Wiederbesetzung der Autonomiegebiete folgte auf den Mord eines Kommandos der Volksfront für die Befreiung Palästinas (PFLP) an dem israelischen Tourismusminister Rehavim Ze'evi am 17. Oktober, mit dem die PFLP Vergeltung für die sieben Wochen zuvor erfolgte Liquidierung ihres Stellvertretenden Vorsitzenden Abu Ali Mustafa übte. Bei den Militäraktionen starben allein in Bethlehem in zehn Tagen 20 Palästinenser. Derweil war der Krieg in Afghanistan in vollem Gange. Wieder mahnte die US-Regierung Scharon zum Rückzug. Diesmal widerstand Israel dem Druck aus Washington etwas länger. Am 29. Oktober zogen die Truppen zunächst aus Bethlehem ab, am 19. November schließlich verließen sie Dschenin.

Die dritte Offensive gegen die autonomen Städte der Westbank wurde Anfang Dezember durch drei Bombenattentate der *Hamas* ausgelöst, bei denen 22 Israelis den Tod fanden. Die Organisation rächte mit den Anschlägen in West-Jerusalem und Haifa den Tod ihres politischen Führers Mahmoud a-Schuli (Abu Hannud), der bei einem Raketenangriff auf sein Auto ums Leben gekommen war. Die Terrortaten hinterließen bei der US-Regierung umso mehr Eindruck, als sie sich ereigneten, während sich der US-Sonderbeauftragte General Anthony Zinni in der Region zu Vermittlungsgesprächen aufhielt. Scharon, der gerade dem US-Präsidenten seinen Antrittsbesuch abstattete, versäumte es nicht, auf diesen Umstand hinzuweisen. Das israelische Kabinett machte die Autonomiebehörde für die Terrorakte der *Hamas* verantwortlich, erklärte sie zu einem "Gebilde, das Terrorismus unterstützt" und setzte sowohl die Leibwache Arafats als auch die *Al Aqsa*-Brigaden der *Fatah* auf seine Liste der terroristischen Vereinigungen. Ein Bombardement zerstörte die Start- und Landebahn des von der Europäischen Union mitfinanzierten internationalen Flughafens in Gaza, Panzer fuhren vor Arafats Amtssitz in Ramallah auf, die Armee stellte ihn praktisch unter Hausarrest und begann damit, Stück für Stück die palästinensische Selbstverwaltung zu zerschlagen.

#### **"Zerstörung der Infrastruktur des Terrors"**

Der Feldzug gegen die Autonomiebehörde mündete nach drei Monaten in eine umfassende Operation zur Zerschlagung der lokal organisierten militanten Gruppen. Hintergrund der Offensive waren die Erfolge der *Fatah*-Milizen bei ihrem Kampf gegen militärische Ziele in den besetzten Gebieten. Bei ihren Attacken gegen israelisches Militär an den zahl-

reichen Straßensperren in der Westbank und im Gazastreifen feierten *Fatah*-Kommandos einige spektakuläre Erfolge. Es gelang ihnen in einer gemeinsamen Operation mit der PFLP und *Hamas* sogar, einen *Merkava* 3-Panzer, Symbol vermeintlicher israelischer Unverwundbarkeit, in einen Hinterhalt zu locken und in die Luft zu sprengen.

Ende Februar 2002 beschloss das israelische Sicherheitskabinett, diese Entwicklung nicht länger hinzunehmen. Die Armee rückte in die Flüchtlingslager ein. Dort, wo die *Intifada* 1987 und 2000 ihren Ausgang nahm und Militante Unterschlupf finden, wollte man, wie es der israelische Journalist Ze'ev Schiff ausdrückte, der "Schlange den Kopf abschlagen". Am 1. März 2002 begann die größte Operation der israelischen Streitkräfte seit dem Libanonkrieg 1982. Eine zweistellige Zahl von Toten pro Tag wurde zum Normalfall.

Zwei Wochen nach Beginn der Offensive waren bereits 20.000 Soldaten im Einsatz. Doch was wie ein Versuch Israels aussah, eine militärische Entscheidung herbeiführen, hatte zur Folge, dass sich der UN-Sicherheitsrat einschaltete. In seiner Resolution 1397 vom 12. März 2002 ist – erstmalig – die Rede von einem Staat Palästina. Solcherart munitioniert nahm Anthony Zinni seine Vermittlungsbemühungen Mitte März wieder auf. Dahinter dürfte die Sorge um den Erfolg der Reise von US-Vizepräsident Richard Cheney in den Nahen Osten gestanden haben, der unter den arabischen Staaten für einen Waffengang gegen den Irak werben sollte und hierfür zumindest einen Versuch Washingtons vorweisen musste, die Gewaltexzesse zwischen Israelis und Palästinensern zu stoppen. Sharon sah sich in Erwartung des US-Gesandten zu politischen Konzessionen gezwungen, mit denen er die verheerende Außenwirkung der militärischen Offensive abzumildern hoffte. Er ließ nicht nur die Forderung nach siebentägiger absoluter Waffenruhe als Vorbedingung für politische Verhandlungen fallen, er hob auch den Hausarrest Arafats in Ramallah auf. Als Zinni am 15. März in der Region eintraf, zogen sich die israelischen Truppen aus den autonomen palästinensischen Städten zurück.

Nur vierzehn Tage später begann die vierte und vorerst letzte große israelische Offensive. Ausgelöst wurde sie durch einen Terroranschlag der *Hamas* in der israelischen Stadt Netanja am 27. März 2002. Während die Arabische Liga in Beirut dem saudischen Friedensplan applaudierte, riss der Attentäter 25 Menschen, die den Beginn des jüdischen Pessachfestes feierten, mit in den Tod. Die Antwort Israels hieß Operation "Schutzwall". Die Regierung erklärte Arafat zum Feind und kündigte an, ihn vollständig zu isolieren. Israelische Reservebrigaden erhielten Gestellungsbefehle. Militär rückte mit Panzerverbänden erneut in die autonomen Städte der Westbank ein. Als Ziel der Offensive nannte Israel die Zerstörung der "Infrastruktur des Terrors". Die palästinensischen Kämpfer leisteten insbesondere in der Altstadt von Nablus und im Flüchtlingslager von Dschenin erbitterten Widerstand. Ob die israelische Armee hier Massaker beging, wie palästinensische Quellen verlauten, oder unter weitestgehender Schonung der Zivilbevölkerung vorging, wie die Armee behauptet, ist schwer zu entscheiden, insbesondere weil Journalisten und humanitären Organisationen der Zutritt zu den umkämpften Bezirken verwehrt wurde.

Die Staatengemeinschaft reagierte entsetzt auf die Bilder und Berichte von den Kriegsschauplätzen. Der UN-Sicherheitsrat rief die Parteien zu einem sofortigen Waffenstillstand auf und forderte den israelischen Rückzug aus den wieder besetzten Autonomiegebieten. Der US-Präsident verlangte ein unverzügliches Ende der Offensive und sandte seinen Außenminister zu einer Sondierungs- und Vermittlungsreise in die Region,

die diesen schließlich am 12. April, zwei Wochen nach Beginn der Operation "Schutzwall", nach Jerusalem führte. Am Tag seiner Ankunft sprengte sich eine Attentäterin aus Dschenin in West-Jerusalem in die Luft, dabei starben sechs Israelis. Colin Powell soll in seinem Wagen einige hundert Meter entfernt die Detonation gehört haben, später besichtigte er vom Hubschrauber aus den Ort des Anschlags. Wenn der amerikanische Außenminister bei Reiseantritt noch vorgehabt haben sollte, Israel in den Arm zu fallen, so dürften ihn die Geschehnisse vor Ort davon überzeugt haben, dass es aus israelischer Sicht keine Alternative zu einer Beendigung der Operation "Schutzwall" gab. In den besetzten Gebieten existierte nunmehr keine Autorität mehr, die Israel die verlangte Sicherheit gegen Terrorattacken hätte geben können. Am Ende seiner zehntägigen Reise, während derer er mehrfach mit Scharon und Arafat konferierte, gab Powell sich mit einem Zeitplan Scharons zur Beendigung der Offensive zufrieden. Drei Wochen nach deren Beginn belagerte die Armee nur noch die Geburtskirche in Bethlehem, in der sich palästinensische Kämpfer verschanzt hatten, sowie Arafats Amtssitz in Ramallah, in der die Mörder des israelischen Tourismusministers und der oberste Waffeneinkäufer Arafats vermutet wurden. Die geräumten Städte blieben allerdings weiter eingeschlossen. Ob die "Infrastruktur des Terrors" zerstört ist, bleibt abzuwarten. Geschwächt wurde mit Sicherheit die Fähigkeit der palästinensischen Militanten, den bewaffneten Kampf fortzusetzen. Aber ebenso gewiss hat der israelische Politiker Jossi Beilin Recht, wenn er, wie kürzlich in der *New York Times*, schreibt, dass die "Infrastruktur des Terrors" auch "in den Köpfen" der palästinensischen Bevölkerung in den besetzten Gebieten sitzt. Vermutlich sitzt sie dort fester als je zuvor.

## **Strategie und Taktik der Konfliktparteien**

### **Der Likud-Führer: Machterhalt und zionistische Landnahme**

Ariel Scharon scheint nach der Operation "Schutzwall" als Ministerpräsident fest im Sattel zu sitzen. Er führt eine schwierige Koalition. Zwar verfügt seine Regierung der nationalen Einheit über eine komfortable Mehrheit in der Knesset. Doch die Mehrheit hat ihren Preis. Scharon regiert mit einem Parteienspektrum, das von Befürwortern der Vertreibung aller Araber aus Israel bis zu den "Tauben" in der Arbeitspartei reicht, die für weitreichende territoriale Kompromisse eintreten und von Anfang an gegen eine Regierungsbeteiligung unter Scharons Führung waren.

Diese Koalition zusammen zu halten bestimmte Scharons Umgang mit der *Intifada*. Hätte er von Anfang an dem Drängen seiner rechten Minister nachgegeben, die Armee "siegen" lassen und die Autonomiegebiete wieder unter Besatzungsrecht gestellt, so hätte er den Rücktritt seines Außenministers Schimon Peres von der Arbeitspartei riskiert, der in Scharons Kabinett versucht, die Perspektive einer Verhandlungslösung zu retten, in den Augen der Parteilinken hingegen längst zum Feigenblatt für Scharons Gewaltstrategie geworden ist. Das hätte schwer kalkulierbare Neuwahlen bedeuten können. Hätte Scharon sich ernsthaft auf Verhandlungen eingelassen, so hätte er sich bald gezwungen gesehen, jüdische Siedlungen in den besetzten Gebieten aufzugeben. Es war keineswegs sicher, dass die Likud-Partei, in der sein Erzrivale Netanjahu nur darauf wartet wieder in den Ring zu steigen, dann noch hinter ihm stehen würde. Die quasi-staatlichen Strukturen der Autonomiebehörde zu zerschlagen und Jassir Arafat an deren Spitze zu marginalisieren

erwies sich als probates Mittel, um politischen Entscheidungen aus dem Weg zu gehen und die eigene Regierung zusammen zu halten.

Dennoch unterschätzt man Scharon, wenn man ihm unterstellt, Machterhalt als Selbstzweck zu betreiben. Der israelische Friedensaktivist Uri Avneri sagt von ihm, er sei "ein Mann mit einem Lebensziel". Noch immer verfolgt Scharon das Projekt der zionistischen Landnahme. Er wird in Israel "Bulldozer" genannt, und er trägt diesen Spitznamen nicht nur, weil er sich als Offizier mit besonders risikoreichen, eigenmächtigen und rücksichtslosen Aktionen hervortat. Er heißt auch so, weil er in verschiedenen Kabinetten den Bau jüdischer Siedlungen in den besetzten Gebieten energisch vorantrieb. Ein anderer seiner Ehrentitel lautet darum "Vater der Siedlungen". Ob Scharon wirklich noch von einem Großisrael träumt oder ob er diesen Traum lediglich taktisch bedient, das weiß vielleicht nur er selber. Auf jeden Fall wird er so lange wie möglich zu verhindern suchen, dass dieser Traum angesichts eines entstehenden palästinensischen Staates platzt. Also ist er bestrebt, abschließende Regelungen zu vermeiden. Er wird auch in Zukunft versuchen, mit Hilfe von Zwischenlösungen die Stunde der Wahrheit so lange wie möglich hinauszuschieben.

Wie eine Zwischenlösung nach dem Geschmack Scharons beschaffen wäre, lässt sich seiner Ansprache an die Nation am 21. Februar 2002 entnehmen, in der Scharon um seine Variante einer unilateralen Trennung Israels von den Palästinensern warb. Der Regierungschef schlug vor, Pufferzonen um die palästinensischen Autonomiegebiete zu errichten und so das Eindringen militanter Palästinenser nach Israel zu verhindern. Was heute als Blockade der Städte und Unterbrechung der Verkehrswege erscheint, könnte dann die Gestalt eines halben Dutzends palästinensischer *homelands* annehmen, deren Verbindung untereinander das israelische Militär kontrolliert. Eine Evakuierung von jüdischen Siedlungen wäre bei dieser Form einer unilateralen Trennung nicht erforderlich. Wie umfangreich dann das den Palästinensern überlassene Gebiet vor allem in der Westbank ausfallen könnte, ist jedoch Spekulation. 41 Prozent scheint eine plausible Zahl. Hier hat sich gemäß den Verträgen von Oslo die palästinensische Zivilverwaltung etabliert. In den "restlichen" Gebieten würde die Besatzung andauern.

### **Die Palästinenser: Kampf auch um die Führung in Palästina**

Einer solchen Interimslösung würde auch weiterhin der Kampf der militanten Palästinenser gelten. Mit der Operation "Schutzwall" hat Israel allerdings erst einmal dafür gesorgt, dass sich der palästinensische Widerstand gegen die Fortdauer der Besatzung in Grenzen hält. Wie lange die gewaltbereiten Kräfte brauchen, um sich zu reorganisieren, ist offen. Potenzielle Selbstmordattentäter gibt es vermutlich mehr als jemals zuvor. In diesem Kampf würde es nicht nur um die territoriale Vergrößerung der Gebiete unter palästinensischer Kontrolle gehen, sondern auch und vor allem um ein lebensfähiges Gemeinwesen auf einem zusammenhängenden Territorium, dessen Bürger sich wie überall eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung wünschen und sich gegenwärtig nur unter dem Druck des Krieges um ihre autoritäre und korrupte Führung scharen.

Anders als die reguläre palästinensische Polizei stehen die Kämpfer der *Intifada* nicht unter der Zentralgewalt der Autonomiebehörde. Die islamischen Nationalreligiösen von *Hamas* und *Dschihad* gehören ohnehin nicht zur PLO. Aber auch die Milizen der *Fatah*, die in der *Intifada* unter dem Namen *Al Aqsa*-Brigaden operieren, unterstanden nie

der Kontrolle Arafats. Sie sind lokal organisiert. Ihre Führer entstammen der jungen Garde der palästinensischen Nationalbewegung, die ihre Feuertaufe in der ersten *Intifada* bestand. Nicht nur Frustration über den Oslo-Prozess, auch die Deutung des israelischen Rückzugs aus dem Südlibanon im Mai 2000 als Sieg der libanesischen *Hizbollah*-Milizen ließen sie an Gewalt als Mittel des Kampfes gegen die Besatzung glauben. Solange die Mehrheit der Bevölkerung diese Auffassung teilt, braucht Arafat die Militanten "seiner" *Fatah*-Partei. Sie bieten der säkularen Nationalbewegung eine militärische Option; ohne diese müsste die *Fatah* das Feld des bewaffneten Kampfes der Konkurrenz überlassen. Dieses Dilemma Arafats erklärt, warum der alte Präsident, der einst durchaus über die Machtmittel verfügte, der jungen Konkurrenz das Handwerk zu legen, die Milizen gewähren ließ.

Als sich die *Al Aqsa*-Brigaden an die Spitze der *Intifada* setzten, zogen sie damit die Konsequenz aus den massiven Popularitätseinbußen der *Fatah* gegenüber *Hamas* und *Dschihad*, die in den Augen der Bevölkerung die Hauptlast des Kampfes trugen. Wie die *Fatah* hatte auch ihr Führer Arafat im Laufe des Jahres 2001 erhebliche Einbrüche in der Gunst seines Volkes hinnehmen müssen. Inzwischen aber hat er wieder eine überwältigende Mehrheit der Palästinenser hinter sich versammelt. Es dürfte sich für ihn ausgezahlt haben, dass er äußerst unpopuläre Maßnahmen wie die Bestrafung militanter Aktivisten unterließ, und es wäre nicht überraschend, wenn sich auch die *Fatah* nach Übernahme der Führung in der *Intifada* von dem tiefen Fall ihrer Popularität erholte. So hoch auch der Preis ist, der hierfür zu entrichten war – das Wiedererstarken der säkularen Kräfte, die damit ihre Chance auf die führende Rolle in einem künftigen Staat Palästina wahren, ist im Interesse regionaler Stabilität positiv zu werten. Eine solche strategische Sicht lässt sich Außenstehenden mit Einflussmöglichkeiten auf die Konfliktparteien durchaus abverlangen.

## **Wege aus der Gewalt**

Von beiden Gesellschaften gehen unklare Signale aus, wie die Gewaltzirkel zu durchbrechen sind. Israelis wie Palästinenser sprechen sich seit Jahren mit großer Mehrheit für Verhandlungen aus. Ebenso groß aber ist die Verzweiflung. Die meisten Menschen glauben nicht an den Erfolg von Verhandlungen und sehen keine Alternative zur Gewaltstrategie ihrer Führer.

Es gibt also gute Gründe, dem Gewaltkonflikt nicht seinen Lauf zu lassen, in der Hoffnung, irgendwann kämen die Parteien schon zur Vernunft. Besonders kontraproduktiv für ein Durchbrechen der Gewaltzirkel sind die Liquidierung palästinensischer Führungspersonen und die Bombenanschläge gegen israelische Zivilisten. Israels Praxis der "extralegalen Hinrichtungen" – seit Beginn der *Intifada* wird ihre Zahl auf 60 geschätzt – bringt die militanten Gruppen in Zugzwang: Die Organisation sieht sich genötigt zu demonstrieren, dass ihre Kampfkraft ungebrochen ist. Auf der anderen Seite vermitteln Bomben in Tel Aviv, Netanja und Haifa dem "Mann auf der Straße" die Botschaft, dass es den Palästinensern nicht um ein Ende der Besatzung geht, sondern um die Zerstörung Israels. Und dagegen hilft nur eines: um des eigenen Überlebens willen den zweiten Aufstand der Palästinenser niederzuschlagen. Für beides, die israelischen Liquidierungen und die palästinensischen Selbstmordanschläge, gibt es trotz grundsätzlichen Willens zu Verhand-

lungen in den jeweiligen Gesellschaften Mehrheiten. Das enthebt die politischen Führer auf beiden Seiten nicht ihrer Verantwortung, davon abzurücken, wenn der Teufelskreis der Gewalt durchbrochen werden soll. Vermittlungsbemühungen, deren Nahziel ein Ende der Gewalt ist, sollten hier als erstes ansetzen.

Für mehr als kurzfristige Erfolge aber ist eine politische Perspektive vonnöten. Mit einer bloßen Wiederherstellung der Lage vor Ausbruch der *Intifada* im Herbst 2000 wäre es darum nicht getan. Zu hoch sind die Opfer vor allem auf Seiten der Palästinenser, als dass ohne die Aussicht auf ein Ende der Besetzung und einen unabhängigen Staat Palästina die Waffen lange schweigen würden.

Dass sich die *Fatah*, die Partei Arafats, durch die Teilnahme ihrer Milizen an bewaffneten Operationen die führende Rolle im palästinensischen Befreiungskampf bewahrt hat, muss der "Vision einer Region, in der zwei Staaten, Israel und Palästina, Seite an Seite in sicheren und anerkannten Grenzen leben", wie es in SR-Resolution 1397 heißt, nicht abträglich sein. Denn für die säkularen Kräfte steht immer noch die Zweistaatenlösung auf der Tagesordnung. Damit halten sie an der Definition des Konflikts als nationaler Interessenkonflikt fest, während die Islamisten den Kampf gegen die Besetzung zu einem ethnisch-religiösen und damit erheblich schwerer zu lösenden Konflikt stilisieren. Allerdings glauben die Säkularen nicht länger daran, dass sich ihr Ziel gewaltlos erreichen lässt, und sind darum mit ihren Konkurrenten taktische Allianzen eingegangen. Nach einhalb Jahren *Intifada* verkörpert niemand das Dilemma der Säkularen besser als Marwan Barghouti. Der Generalsekretär der *Fatah* in der Westbank und Abgeordnete im Palästinensischen Rat hatte sich bereits in den achtziger Jahren als *Intifada*-Aktivist Ansehen unter der palästinensischen Bevölkerung verschafft. Während des Friedensprozesses von Oslo tat er sich als engagierter Verfechter einer Verhandlungslösung hervor. Sowohl bei der Flüchtlingsfrage als auch beim Status von Jerusalem hat er Kompromissbereitschaft erkennen lassen. Im Zuge der zweiten *Intifada* entschied er sich für die Teilnahme der *Fatah*-Milizen am bewaffneten Kampf. Es gehe ihm darum, die Führung im Kampf nicht an die Islamisten zu verlieren, und die Bündnisse böten eine Chance, bei einer politischen Wende den Kampf gemeinsam mit den Islamisten zu beenden. Doch monatelang hatte er vor den politisch desaströsen Folgen von Anschlägen gegen zivile Ziele auf israelischem Territorium gewarnt. Erst als *Fatah*-Führer wiederholt ins Fadenkreuz israelischer Liquidierungskommandos geraten waren, griff auch die *Fatah* zur Waffe des Terrors auf dem Gebiet des Gegners. Dennoch ist Barghouti, der nach einem fehlgeschlagenen Liquidierungsversuch monatelang im Untergrund lebte, kein Gegner von Verhandlungen. Er glaubt nur nicht, dass Verhandlungen einen Gewaltverzicht voraussetzen. "Wenn man von den Palästinensern erwartet, unter der Besetzung zu verhandeln", schrieb er am 16. Januar 2002 in der *Washington Post*, "dann muss man von Israel erwarten können zu verhandeln, während wir gegen die Besetzung Widerstand leisten."

Am 15. April 2002 wurde Barghouti während der Operation "Schutzwall" in Ramallah verhaftet. Der bisher ranghöchste palästinensische Politiker in israelischem Gewahrsam muss mit einer hohen Haftstrafe oder Deportation rechnen. Die israelische Regierung hat sich damit eines Gegners entledigt, der unter anderen politischen Umständen sein im bewaffneten Kampf gewonnenes Prestige für den Abschied von der Gewaltoption hätte einbringen können. Wie sich nach den Schlachten um Nablus und Dschenin die politischen Kräfte in der palästinensischen Gesellschaft neu gruppieren werden, bleibt abzu-

warten. Der tiefe Hass auf die militärisch siegreichen Besatzer und die Heldenmythen, die solche Schlachten hervorbringen, werden für jeden Führer des palästinensischen Volkes eine schwere Bürde sein, wenn es einmal darum geht, Kompromisse auszuhandeln und durchzusetzen. Das gilt bei aller Popularität auch für den gewählten Palästinenserpräsidenten, noch viel mehr aber für den zu seinem Nachfolger bestimmten Sprecher des Palästinensischen Rates, Achmed Qurei (Abu Ala), die beiden palästinensischen Geheimdienstchefs, Mohammed Dahlan und Dschibril Radschoub, die lange Zeit als Favoriten Israels galten, oder den langjährigen palästinensischen Verhandlungsführer Saeb Erekat. Keiner von ihnen besitzt die Popularität des gewählten Palästinenserpräsidenten, keiner von ihnen kann es mit dessen Nimbus als Freiheitskämpfer aufnehmen.

### **Frieden erzwingen?**

Kann Hilfe von außen kommen? Am ehesten wären hierzu die USA in der Lage (vgl. Friedensgutachten 2001, Beitrag 1.4.). Doch die Mission Colin Powells im April 2002 gibt wenig Anlass zum Optimismus. Gewiss versuchte Powell, wie vor ihm andere US-Vermittler, einen Waffenstillstand zustande zu bringen. Arafat verlangte hierfür einen vorherigen Rückzug der israelischen Armee aus den Autonomiegebieten. Scharon wollte erst die Militäroperation zu einem erfolgreichen Ende führen, bevor er sich zu einem Waffenstillstand bereit finden könne. Dagegen ließ sich aus amerikanischer Sicht schwerlich etwas einwenden, wenn man in Rechnung stellt, was für die USA auf dem Spiel steht. Den Krieg gegen die Taliban haben die USA siegreich beendet. Ein halbes Jahr vor den amerikanischen Kongresswahlen im November 2002 ist der US-Präsident darauf bedacht, sein Image als kompetenter Außenpolitiker und das Zutrauen der amerikanischen Wähler in die Sicherheitskompetenz der Republikaner nicht in Frage stellen zu lassen. Den Versuch zu machen, Israel zum Abbruch einer Operation gegen die "Infrastruktur des Terrors" zu zwingen, wäre angesichts der weiter gewachsenen Sympathie, die das von Terror bedrohte Israel in den USA nach den Erfahrungen des 11. September genießt, mit hohem Risiko behaftet. Hätte Scharon sich gefügt, hätte der US-Präsident fürchten müssen, dass man ihm nach einem vorzeitigen Abbruch der israelischen Offensive jeden nachfolgenden Terroranschlag angelastet hätte. Und so ließ Bush – im Einvernehmen mit den "Falken" seiner Administration, die Arafat längst abgeschrieben haben – Scharon gewähren, nahm das Scheitern seines Außenministers – der bisher an Arafat als Gesprächspartner festgehalten hat – in Kauf und deutete es in einen Erfolg um. Es scheint vorerst ins Belieben des israelischen Ministerpräsidenten gestellt, wie Israel die autonomen Palästinensergebiete entsprechend seinen Sicherheitsbedürfnissen kontrolliert. Wenn hierfür Belagerungsringe um die palästinensischen Städte und israelisch kontrollierte Pufferzonen genügen, umso besser. Wenn Scharon glaubt, die Armee wieder in Palästinenserstädte einrücken lassen zu müssen, in Gottes Namen. Von einem Ende der Besatzung zu sprechen scheint sich der US-Administration angesichts des Zusammenbruchs jeglicher Ordnung in den Palästinensergebieten zu verbieten.

Gibt es zu amerikanischem Druck Alternativen? Die Entsendung internationaler Beobachter in die Palästinensergebiete, wofür die Regierungschefs der G-8-Staaten am 21. Juli 2001 plädierten, dürfte erst nach Beendigung der Kampfhandlungen eine realistische Alternative darstellen. Internationalen Truppen, nach denen Arafat seit langem

ruft und die UN-Generalsekretär Kofi Annan am 12. April 2002 in Genf vor der UN-Menschenrechtskommission forderte, wird Israel nicht zustimmen. Eine hierfür erforderliche Resolution des UN-Sicherheitsrates werden die USA mit ihrer Vetomacht verhindern. Bleibt eine US-Streitmacht mit Zustimmung Israels. Die Gefahr, dass amerikanische Soldaten den Palästinensern als zweite Besatzungsmacht gelten, liegt auf der Hand. Der US-Präsident wird das damit verbundene Risiko aus innenpolitischen Gründen nicht eingehen wollen. Die Existenzgarantie Washingtons für den Staat Israel steht ohnehin – und zu Recht – nicht zur Disposition. So wird der US-Präsident vermutlich von Israel nur verlangen, so reibungslos wie möglich für Ruhe in den Palästinensergebieten zu sorgen. Die offene Zustimmung zu einem Militärschlag gegen den Irak werden die USA von den arabischen Staaten dafür zwar nicht erhalten. Aber um deren Regime nicht durch den Zorn der Straße in allzu große Nöte zu bringen, könnte es genügen, wenn vorerst keine neuen Schreckensmeldungen aus Palästina kommen.

**Margret Johannsen**

## 4.2. Die israelische Friedensbewegung und die Al Aqsa-Intifada

Am 9. und am 16. Februar fanden in Tel Aviv Friedensdemonstrationen mit 20.000 Teilnehmern statt. Diese beiden Demonstrationen waren die ersten großen Proteste der israelischen Friedensbewegung seit dem Ausbruch der *Al Aqsa-Intifada* im September 2000.

Denn vorher, von September 2000 bis zum Frühjahr 2002, schien die israelische Friedensbewegung wie gelähmt. Die israelische Friedensbewegung war von dem Ausbruch der Gewalt nicht nur überrascht worden, sondern stand diesem auch verständnislos gegenüber. Einzelne Stimmen artikulierten Wut und Enttäuschung über das Verhalten der Palästinenser. Offensichtlich hatten Israelis und Palästinenser den Friedensprozess seit dem Abkommen von Oslo 1993 sehr unterschiedlich wahrgenommen. Nun ist die israelische Friedensbewegung wieder aktiv, und auf der Strasse und in den Medien präsent.

Um die Gründe für die Lähmung und die erneute Aktivität zu verstehen, sollen im Folgenden zwei Aspekte betrachtet werden. Erstens: Wer sind die Gruppen, die als israelische Friedensbewegung wahrgenommen und bezeichnet werden? Auf welchen Standpunkten stehen diese und welche Ziele vertreten sie? Zweitens: Welche Rollen und Aufgaben hatte und hat die israelische Friedensbewegung im Rahmen des Friedensprozesses? Wie ist ihr Verhältnis zur breiten Bevölkerung und zur offiziellen Politik?

### Akteure und Zielsetzungen

Die israelische Friedensbewegung besteht aus einer Vielzahl von Gruppen und Bewegungen mit unterschiedlichen Zielen. Zu unterscheiden sind Gruppen, die sich mit grundsätzlichen politischen Fragen des Friedensprozesses beschäftigen und Gruppen, die sich auf einzelne Aspekte konzentrieren (z.B. Menschenrechte, Frauenfragen, Schutz von palästinensischem Eigentum, Rechte von Kriegsdienstverweigerern etc.). Darüber hinaus sind während des Friedensprozesses in den letzten sieben Jahren eine Vielzahl von israelisch-palästinensischen Kooperationen entstanden, die auf den Gebieten Bildung, Wirtschaft, Umwelt und Wasser zusammengearbeitet haben.

Demgemäß unterscheiden sich die Aufgaben und Ziele der Gruppen: Die Ersteren haben zum Ziel, die Bevölkerung zu beeinflussen und ein Bewusstsein für die politischen Fragen des Friedensprozesses zu schaffen. Darüber hinaus wollen sie mit der Bevölkerung zusammen Druck auf die offizielle Regierungspolitik ausüben, indem sie konkrete Forderungen stellen und Vorschläge machen. Die Gruppen, die sich mit einzelnen Aspekten beschäftigen, wollen die Bevölkerung auf bestimmte Missstände und konkrete Probleme aufmerksam machen und versuchen, diese gezielt anzugehen und zu lösen. Ein gemeinsames Ziel der gesamten Friedensbewegung ist es, in der israelischen Bevölkerung einen Konsens zur Unterstützung des Friedensprozesses zu erzielen, einen Dialog mit den Palästinensern zu führen und gemeinsam mit ihnen den Friedensprozess voranzutreiben.

Nicht alle diese Gruppen haben während der *Al Aqsa-Intifada* ihre Aktivitäten eingestellt. Beispielsweise haben die Menschenrechtsorganisationen ihre Arbeit intensiviert und die Menschenrechtsverstöße durch die israelischen Behörden in den Autonomiegebieten dokumentiert und angeklagt. Die Friedensbewegung der Frauen war besonders aktiv und hat Demonstrationen und Mahnwachen abgehalten und versucht, die Zerstörung

von palästinensischen Häusern und Äckern zu verhindern. Die Gruppen, die sich um die Kriegsdienstverweigerer kümmern, haben öffentliche Diskussionen zu diesem Problem anregen können.

Diese Aktionen hatten jedoch eine geringe Teilnehmerzahl und waren nicht in den Medien präsent. Zu Großdemonstrationen und Massenprotesten gegen die Politik der Regierung Ariel Sharons kam es nicht. Die Großkundgebungen der israelischen Friedensbewegung waren stets von der Gruppe *Shalom Achschaw* (Frieden Jetzt) organisiert worden. Sie ist die bekannteste und einflussreichste Gruppe innerhalb der israelischen Friedensbewegung. Ihre Struktur ist nicht die eines Vereins mit Satzung und Mitgliedern, sondern es gibt einen langjährig bestehenden Kern von Aktivisten, deren Grundsätzen und politischen Forderungen sich ihre Anhänger anschließen. Zu diesen zählen viele einflussreiche Politiker, Wissenschaftler und Intellektuelle, denen es gelang, die breitere Bevölkerung zu erreichen und Druck auf die offizielle Politik der Regierung auszuüben. Damit war *Shalom Achschaw* das politische Sprachrohr der israelischen Friedensbewegung. Diese wichtige Bewegung war jedoch während der *Al Aqsa-Intifada* wie gelähmt.

### **Die Geschichte der israelischen Friedensbewegung: Shalom Achschaw**

*Shalom Achschaw* und die hinter ihr stehenden Gruppen waren treibende Kräfte, die den Friedensprozess ins Leben gerufen haben. 1978 ging *Shalom Achschaw* aus einer spontanen Protestbewegung hervor, die mit einer Demonstration Partei für 350 Reserveoffiziere ergriffen hatte. Die Reserveoffiziere hatten ein Schreiben an Ministerpräsident Menachem Begin gesandt, in dem sie sich gegen die israelischen Siedlungen in den seit 1967 besetzten Gebieten aussprachen. Ihre Forderung, lieber in einem kleineren Israel und dafür in Frieden mit den arabischen Nachbarstaaten zu leben, weil "jede andere Politik Zweifel an der Gerechtigkeit unserer Sache schüren" werde, bezieht sich auf die sogenannte Großisrael-Ideologie des Zionismus. Ihr Argument bestand darin, dass die gesamte Idee des Zionismus zweifelhaft werde, wenn der Staat Israel durch Krieg und Vertreibung expandieren würde. Die Demonstranten, die sich mit den Reserveoffizieren solidarisierten, teilten diese Ansicht. Die Bewegung *Shalom Achschaw* hat sich daher selbst als zionistisch eingestuft und während der israelischen Offensive im Libanon 1982 ihren Patriotismus betont. Am 25. September 1982 organisierte *Shalom Achschaw* die größte Demonstration seit der Gründung des Staates Israel, an der 400.000 Menschen teilnahmen. Gefordert wurde der Rücktritt des damaligen Verteidigungsministers Ariel Sharon, der die indirekte Verantwortung für die Massaker in den palästinensischen Flüchtlingslagern Sabra und Schatila im Libanon, ausgeführt von christlichen Milizen am 16.-18. September 1982, trug.

Ein wichtiges Aktionsfeld von *Shalom Achschaw* war seit ihrer Gründung der Protest gegen den Ausbau der Siedlungen in den besetzten Gebieten. Darüber hinaus haben sie das Recht der Palästinenser auf eine "nationale Heimstatt" unterstützt. Als während der ersten *Intifada* (1987-1993) PLO-Führer Jassir Arafat 1988 Israel anerkannte und sich vom Terrorismus distanzierte, forderte *Shalom Achschaw* die israelische Regierung unter Ministerpräsident Jitzhak Schamir auf, in Verhandlungen mit der PLO über eine Zwei-

Staaten Lösung zu treten. Als dies von Seiten der Regierung nicht geschah, nahm sie selbst gegen den Willen der Regierung das Gespräch mit den Palästinensern auf.

1991 hatte *Shalom Achschaw* ein wichtiges Ziel erreicht: Am 30. Oktober fand die Friedenskonferenz von Madrid unter der Leitung der Präsidenten Georg Bush und Michail Gorbatschow statt. Zum ersten Mal verhandelte Israel mit seinen Nachbarstaaten und den Palästinensern über die Grenzen ihres Staates. Die Forderung *Shalom Achschaws*, „Land gegen Frieden“, wurde Gegenstand der Regierungspolitik. Die Verhandlungen blieben jedoch ohne Ergebnis. Erst unter Ministerpräsident Jitzhak Rabin wurden 1993 und 1994 konkrete Pläne über Israels Truppenabzug aus der Westbank und dem Gazastreifen vereinbart.

*Shalom Achschaw* sah ihr politisches Ziel verwirklicht und unterstützte von 1993 an die Politik der Regierung Rabins.

### **Frieden von oben und von unten**

Zu den Zielen und Aufgaben der israelischen Friedensbewegung gehörte nicht nur die Einflussnahme auf die offizielle Regierungspolitik, sondern auch auf die israelische Bevölkerung. Aufgabe der israelischen Friedensbewegung wäre es gewesen, in der israelischen Bevölkerung auf einen Konsens für die Abkommen von Oslo 1994 und 1995 hinzuwirken und dabei auch die Gegner des Friedensprozesses anzusprechen. Denn ein Friedensprozess beinhaltet nicht nur die Abkommen und Beschlüsse, die, von der Regierung erlassen, von oben nach unten wirken. Auch die Arbeit der zivilgesellschaftlichen Organisationen in der Bevölkerung treibt, von unten nach oben wirkend, den Friedensprozess voran. Beide Seiten, Regierung und Bevölkerung, sollten ihre Aktionen koordinieren. Dies gelingt jedoch nur, wenn Stabilität und Kontinuität sowohl im Vorgehen der Regierung als auch in der Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen gegeben ist. Dies war während des Friedensprozesses nicht der Fall. Auf der Regierungsebene haben sich die beiden Großparteien Likud und Arbeitspartei abgewechselt, und in der Bevölkerung kam es zu starken gesellschaftlichen Veränderungen, die den Einfluss der Friedensbewegung auf die Öffentlichkeit erschwert haben.

### **Die israelische Friedensbewegung und der gesellschaftliche Wandel**

Der Einfluss *Shalom Achschaws* auf die israelische Bevölkerung hatte bereits Ende der achtziger Jahre nachgelassen. Während die Gruppe sich auf die Frage „Land gegen Frieden“ konzentrierte, begann die israelische Gesellschaft sich so grundlegend zu verändern, dass Politologen heute bereits von einer „zweiten Republik“ sprechen. Vielfältige Gründe haben dazu geführt, dass sich der nationale Konsens und die zionistisch geprägte Identität des Staates aufzulösen begannen. Abraham Burg, Präsident der zionistischen Weltorganisation und seit 1999 Vorsitzender der Knesset, formuliert, dass man nicht mehr an die „Schmelztiegeltheorie“ glauben könne; vielmehr sei die israelische Gesellschaft ein Mosaik geworden. Die unterschiedlichen Gruppen in der Gesellschaft nehmen ihre Interessensvertretung in einer Vielzahl von Vereinen und gemeinnützigen Organisationen selbst in die Hand. Diese Entwicklung führte zu Spaltungen in der israelischen Gesellschaft zwischen Ashkenasim (Juden europäischer Herkunft) und Misrachim (Juden orientalischer Herkunft), zwischen Arm und Reich, jüdischen und arabischen Israelis, aber vor allem

zwischen Säkularen und Religiösen. Letztere haben so stark an politischem Einfluss gewonnen, dass israelische Politologen und Soziologen bereits von einem "Kulturkampf" sprechen. Vor dem Ausbruch der *Al Aqsa-Intifada* konstatierte das israelische Massenblatt *Jedioth Acharonot*, dass die Spaltung zwischen Säkularen und Religiösen ein größeres Problem für die israelische Gesellschaft darstelle als der Konflikt mit den Palästinensern. Seit dem Mord an Ministerpräsident Jitzhak Rabin durch den jüdischen Fundamentalisten Jigal Amir auf einer Kundgebung der Friedensbewegung am 4. November 1995 wurde in der israelischen Presse vermehrt die Überzeugung vertreten, dass die Überwindung der innergesellschaftlichen Spaltung Voraussetzung für eine Verständigung mit den Palästinensern sein müsse.

Die Veränderung der israelischen Gesellschaft betraf auch die Friedensbewegung. Sie zerfiel in einzelne Gruppen mit verschiedensten Interessen. In diesen Gruppen spiegelt sich die ethnisch-religiöse Spaltung wieder: Kaum eine Gruppe besteht zu gleichen Teilen aus Ashkenasim und Misrachim, oder Juden und Arabern. Für *Shalom Achschaw*, im Wesentlichen eine Bewegung des ashkenasischen, gebildeten Bürgertums, bedeutete das, die verschiedenen Interessen innerhalb der Friedensbewegung nicht mehr miteinander vermitteln und zu übergreifenden Forderungen wie "Land für Frieden" kanalisieren zu können. Allerdings hätte es Aufgabe einer so einflussreichen Bewegung wie *Shalom Achschaw* bleiben sollen, politische Aufklärungsarbeit in der Bevölkerung zu leisten, um dort trotz der veränderten gesellschaftlichen Struktur auf einen Konsens für den Friedensprozess hinzuwirken. Als sich beispielsweise schon Ende der achtziger Jahre die soziale und wirtschaftliche Situation insbesondere der sephardischen Juden zu verschlechtern begann, wäre politische Aufklärung bezüglich des Zusammenhangs zwischen staatlichen Aufwendungen für die Siedlungen und deren militärischen Schutz einerseits und der schlechten Sozialversorgung und wirtschaftlichen Lage andererseits nötig gewesen. Versäumnisse dieser Art führten zu einem Verlust an Unterstützung in der Bevölkerung und integrierender Kraft.

### **Die Friedensbewegung und die offizielle Regierungspolitik**

Die Initiative für den Friedensprozess ist wechselseitig von der Friedensbewegung und der Regierung ausgegangen. Nach den Abkommen von Oslo 1994 und 1995 stellte die Friedensbewegung keine weiteren politischen Forderungen auf, sondern unterstützte die Regierung Rabins. In zahlreichen neugegründeten Projekten arbeitete sie mit den Palästinensern zusammen, um Verbesserungen bei der Wasserversorgung und Landwirtschaft, beim gegenseitigen wirtschaftlichen Handel und bei Unternehmensgründungen zu erzielen, aber auch, um durch Bildungs- und Kultureinrichtungen gegenseitiges Vertrauen aufzubauen. Während der Regierungszeit Benjamin Netanjahus (1996-1999) kam es zu einer Unterbrechung des Friedensprozesses, in der die Initiative für den Friedensprozess wieder von der Friedensbewegung übernommen wurde. Die Proteste gegen die Politik Netanjahus und für die Fortsetzung des Friedensprozesses waren jedoch nur zögerlich, da sich die Friedensbewegung, wie der Aktivist Uri Avneri damals schrieb, während der Regierungszeit Rabins "zur Ruhe gesetzt hatte" und daher einige Zeit brauchte, um sich zu reorganisieren. Nach der Wahl Ehud Baraks zum Ministerpräsidenten am 17. Mai 1999 wurde der Friedensprozess wieder von Regierungsseite fortgesetzt.

Dass die dominante Rolle im Vorantreiben des Friedensprozesses von Regierungsebene zur Bevölkerungsebene hin und her gewechselt ist, ohne eine Balance oder Kontinuität zu erreichen, hat dem Friedensprozess geschadet. Entsprechend der Spaltung der Gesellschaft hat sich auch kein politischer Konsens für den Friedensprozess herausgebildet. Dafür steht nicht nur das Wahlverhalten der Bevölkerung, sondern auch das Ansteigen der Parteigründungen. 1999 stellten sich 31 Parteien zur Wahl, von denen 15 ins Parlament einzogen. Diese Dynamik betraf ebenfalls die Friedensbewegung. In den Gründungsjahren hatten *Shalom Achschaw*-Aktivisten wiederholt ihre Einbindung in politische Parteien abgelehnt, um sich ihre Unabhängigkeit und Kritikfähigkeit gegenüber der Regierung zu bewahren. Dies änderte sich 1992, als sich eine Anzahl von Aktivisten mit den bereits bestehenden Parteien *Mapam* und *Shinui* (zwei linken, säkularen Parteien) zur *Meretz*-Partei zusammenschlossen und mit zwölf Sitzen in der Knesset vertreten waren. In ihrem Parteiprogramm von 1992 ist zwar von einem Palästinenserstaat die Rede, jedoch nicht in den Grenzen von 1967, sondern auf einem kleineren Gebiet. Darüber hinaus wurde formuliert: "Eine klare Trennung der beiden Bevölkerungen ist sowohl vom Sicherheitsstandpunkt wie auch für einen dauerhaften israelisch-palästinensischen Frieden wünschenswert." Durch ihre parteipolitische Organisation gewann *Shalom Achschaw* zwar an direktem Einfluss auf die politischen Entscheidungen des Parlaments, auf der anderen Seite verlor sie aber einen Teil ihrer Kritikfähigkeit gegenüber der offiziellen Politik. Anstatt der Arbeit der Regierung kritisch gegenüberzustehen, akzeptierte *Shalom Achschaw* den Ausbau der Siedlungen und die Verzögerung der in den Abkommen von Oslo vereinbarten Termine für den Truppenabzug durch die Regierung Rabins. Diejenigen Aktivisten, die gegen die Deportation von 415 Hamas-Aktivisten am 13. Dezember 1992 in den Libanon durch Rabin protestiert hatten, spalteten sich von *Shalom Achschaw* ab und bildeten die Gruppe *Gush Shalom* (Friedensblock).

## **Die israelische Friedensbewegung und die Palästinenser**

Seit der ersten *Intifada* (1987-1993) stand die israelische Friedensbewegung im Dialog mit den Palästinensern. Ihre Ansprechpartner waren palästinensische Intellektuelle, Wissenschaftler und Politiker, die nicht, wie in Israel, als Friedensbewegung auftraten. Gleichwohl gibt es auch auf palästinensischer Seite zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich zum Beispiel mit Menschenrechts- und Demokratiefragen, medizinischer Versorgung der Bevölkerung etc. beschäftigen und mit den israelischen Gruppen kooperieren. Die Palästinenser, die in Israel leben und die israelische Staatsbürgerschaft bzw. eine Aufenthaltsgenehmigung für Ost-Jerusalem haben, bilden eine weitere Gruppe wichtiger Dialogpartner. Ziel des israelisch-palästinensischen Dialogs hätte es sein sollen, Vertrauen und gegenseitiges Verständnis zu entwickeln. Beides scheint nur unzureichend gelungen, wie die verständnislose und zum Teil frustriert bis wütende Reaktion von Friedensaktivisten auf den Ausbruch der *Al Aqsa-Intifada* zeigte, die sich auch in den deutschen Medien äußerten. Vier äußere Faktoren haben den Dialog während des Friedensprozesses seit Oslo stark beeinflusst: Erstens hat sich die Lebenssituation der Palästinenser in den Autonomiegebieten stetig verschlechtert. Zweitens hat die Spaltung der israelischen Gesellschaft den Dialog komplizierter gemacht. Drittens waren die Abkommen von Oslo "schwache Abkommen", die Raum für eigene Wunschbilder ließen, anstatt die Kompro-

missie für beide Seiten in aller Klarheit zu benennen. Viertens setzt Vertrauensbildung Symmetrie zwischen den Konfliktparteien voraus, die zwischen Israelis und Palästinensern nicht gegeben ist (vgl. Friedensgutachten 2001, Beitrag 1.4.). Darüber hinaus ist zu überlegen, wie als innerer Faktor das Selbstbild der israelischen Friedensaktivisten und das der Palästinenser das gegenseitige Verständnis beeinflusst.

Während des Friedensprozesses ist es den verschiedenen Gruppen der israelischen Friedensbewegung nicht gelungen, die Lebenssituation der Palästinenser zu verbessern, weil ihre Handlungsmöglichkeiten durch die offizielle Politik vorgegeben waren: Israelische und palästinensische Menschenrechtsorganisationen haben die täglichen Demütigungen der palästinensischen Bevölkerung dokumentiert und bei Gericht Klage dagegen eingereicht, aber verhindern konnten sie sie nicht. Die Ungenauigkeiten der Abkommen von Oslo hat verhindert, dass israelisch-palästinensische Kooperationen präzise Ziele festlegen konnten. Wie sollten beispielsweise Umwelt-, Wasser- und Landwirtschaftskooperationen gezielt arbeiten, wenn die Verteilung der Gebiete und Wasserressourcen nicht geklärt ist? Diese Abhängigkeit der Arbeit in der Bevölkerung für den Frieden von der offiziellen Regierungspolitik und ihre mangelhafte Koordinierung hätte den politischen Stimmen in der israelischen Friedensbewegung wie *Shalom Achschaw* Anlass sein sollen, auch während des Friedensprozesses weiterhin Kritik an der Politik der jeweiligen Regierung zu üben.

Die Spaltung in der israelischen Gesellschaft, aber auch die Radikalisierung und Islamisierung der Palästinenser haben die Vertrauensbildung negativ beeinflusst und zu Misstrauen gegenüber den wahren Absichten des Gegenübers geführt. Beispielsweise haben der Mord an Rabin und das Massaker in Hebron am 25. Februar 1994, bei dem der jüdische Fundamentalist Baruch Goldstein 29 betende Muslime in einer Moschee erschoss, das Vertrauen auf beiden Seiten erschüttert.

Über die Auswirkungen des Selbstbildes von Israelis und Palästinensern auf ihren Dialog gibt es auf beiden Seiten Erfahrungsberichte, nach denen folgende Probleme das Gespräch belasten: Zunächst ist die Motivation für Gespräche unterschiedlich; während die palästinensische Seite aus existenziellen Gründen konkrete Lösungen suchen muss, besteht auf der israelischen Seite kein Sachzwang, Gespräche zu führen. Innerhalb des Dialoges dominiert die israelische Seite schon sprachlich das Gespräch. Da nur wenige Israelis Arabisch beherrschen, wird Hebräisch gesprochen. Größtes Hindernis jedoch bilden das Misstrauen und die mangelnde Anerkennung der Situation des Gegenübers. Während auf der jüdischen Seite tiefe Angst vor einer möglichen Vertreibung und arabischem Antisemitismus und Extremismus herrscht, möchte die palästinensische Seite auch ihre Geschichte der Vertreibung durch die zionistischen Landnahmen von 1948 bis heute anerkannt wissen. Gegenseitiges Vertrauen kann nur durch das Eingeständnis dieser Ängste erreicht werden. Gemeinsame Ziele können nur durch die Anerkennung der Situation des Gegenübers und durch schmerzhaftes Kompromisse entwickelt werden. Ein Gespräch um des Gesprächs willen manifestiert hingegen nur den Status quo. Der israelische Soziologe Nathan Sznaider schreibt, dass die Dialogführung der israelischen Friedensaktivisten auf derselben Grundhaltung beruht wie die ihrer Gegner: Ob man die Palästinenser zu entpolitisierten Opfern mache oder zu Feinden erkläre, führe zum selben Ergebnis – man lehne ab, dass sie überhaupt Forderungen hätten.

## **Das Verstummen der Friedensbewegung beim Ausbruch der Al Aqsa-Intifada**

Der mangelnde Rückhalt in der gewandelten israelischen Gesellschaft, die parteipolitische Orientierung und die Verknennung der palästinensischen Situation in den Gesprächen mit den Palästinensern haben dazu geführt, dass die israelische Friedensbewegung *Shalom Achschaw* und die hinter ihr stehenden Gruppen sich dem offiziellen Fazit der Regierung Ehud Baraks angeschlossen hat. Dieses lautete nach dem Scheitern der Verhandlungen von Camp David (Juli 2000) und den nachfolgenden Gesprächen von Taba (Januar 2001): "Wir gaben ihnen alles und sie antworteten mit Gewalt." Die Politik Baraks war jedoch ambivalent und wies Diskrepanzen zwischen Worten und Taten auf. Während er Verhandlungen mit Arafat führte, der die Proklamation des Staates Palästina auf Anraten der USA und der EU wegen der Neuwahlen im Mai 1999 um ein Jahr verschoben hatte, trieb er gleichzeitig den Ausbau der jüdischen Siedlungen und der den Siedlern vorbehaltenen Straßen durch die Autonomiegebiete stärker voran als seine Amtsvorgänger. Auch setzte er den 1998 vereinbarten Truppenrückzug aus den Autonomiegebieten und die Rückgabe von Land an die Palästinenser nicht um.

Die Verantwortung für das Scheitern der Verhandlungen schrieb Barak allein den Palästinensern zu. Er sah die Gründe dafür im "Charakter des arabischen Diskurses, da ihre Kultur das Konzept des Kompromisses nicht enthält. Der Kompromiss ist ein westliches Konzept, Konflikte zu lösen." <sup>1</sup>

Wenige Wochen nach dem Scheitern der Verhandlungen von Camp David haben Mitglieder von *Shalom Achschaw*, der *Meretz*-Partei und Journalisten der linksliberalen Zeitung *Ha'aretz* das Verhalten Baraks in den Verhandlungen analysiert. Ihr Ergebnis lautete, dass Barak den palästinensischen Forderungen in der Tat sehr weit entgegengekommen sei, was die territoriale Aufteilung und die geteilte Souveränität über Jerusalem betraf. Allerdings sei der Staat, den Barak den Palästinensern anbot, nicht lebensfähig gewesen. Doch trotz dieser kritischen Analysen verstand die Mehrheit der Friedensbewegung nicht, warum die Palästinenser Baraks Angebot ablehnten und schrieb ihnen die Schuld für das Scheitern des Friedensprozesses zu. Ende Mai 2001 diagnostizierte der Politikwissenschaftler Reuven Havan von der Hebräischen Universität: "Die Linke in Israel ist angesichts der Gewalt implodiert. Sie erkennt, dass die vergangenen sieben Jahre der Friedensverhandlungen umsonst waren." <sup>2</sup> Schärfer drückte die Enttäuschung und Verständnislosigkeit über das Verhalten der Palästinenser der Schriftsteller A. B. Jehoschua in seiner Frage an die Palästinenser aus: "Wie konntet ihr uns das nur antun?" <sup>3</sup>

## **Das Wiedererwachen der israelischen Friedensbewegung: Gush Shalom und die "Friedenskoalition"**

Nicht alle Gruppen der Friedensbewegung haben sich dem Fazit der Regierung Baraks angeschlossen. Die kleine, sich selbst als "radikal" bezeichnende Gruppe *Gush Shalom* setzte genau an diesem Punkt an: Im stetigen Bemühen, eine möglichst große Öffent-

<sup>1</sup> Interview mit Avi Sharit, *Ha'aretz* 02.02.2001.

<sup>2</sup> *SZ*, 20.05.2001.

<sup>3</sup> *Jüdische Allgemeine Zeitung*, 25.08.2001.

lichkeit zu erreichen und das etablierte Friedenslager zu erneuter Aktivität zu bewegen, hat *Gush Shalom* auf politische Aufklärung und Analysen gesetzt. Wichtige Kampagnen während der *Al Aqsa-Intifada* waren daher die kritische Beurteilung von Baraks Politik und die Veröffentlichung der "80 Thesen für ein neues Friedenslager" im August 2001. Diese Thesen basieren auf der Neubewertung der Konfliktentstehung, wie sie von den "neuen Historikern" vorgenommen wurde.

Die "neuen Historiker" revidieren die Geschichte des Zionismus derart, dass die Perspektive des palästinensischen Volkes miteinbezogen wird. Die Verfolgungen von 1948 und die darauf folgende Staatsgründung werden ganz anders beurteilt als die Annexionen von 1967. Während die ersten als notwendig, gerecht und durch den Holocaust auch als gerechtfertigt betrachtet werden, wird die zweite zumindest von der Linken in Israel, wie der eingangs erwähnte Brief der Reserveoffiziere zeigte, kritisch betrachtet. Diese divergierende Bewertung spiegelt sich bis heute in den Friedensverhandlungen sowohl auf der Regierungsebene als auch in der Haltung der Friedensbewegung gegenüber den Palästinensern wider. Die etablierte Friedensbewegung befürwortet einen Palästinenserstaat in den Grenzen von 1967, lehnt es jedoch ab, sich mit der Frage der palästinensischen Flüchtlinge zu beschäftigen. Das käme einem Schuldeingeständnis gleich, dass das Selbstverständnis des Staates Israel in Frage stellen würde.

Nach *Gush Shalom*s "80 Thesen" und den "neuen Historikern" musste der Friedensprozess scheitern – und mit ihm die israelische Friedensbewegung –, weil beide Seiten unterschiedliche Ziele verfolgt haben, die auf ihren jeweiligen Geschichtsauffassungen beruhen. Nur auf der Grundlage der gegenseitigen Anerkennung der nationalen Bestrebungen von Palästinensern und Israelis, ihrer Traumata, Hoffnungen und Ängste, kann es nach *Gush Shalom* zu erfolgreichen Friedensgesprächen kommen. *Gush Shalom* fordert daher eine neue israelische Friedensbewegung, die sich nicht nur für einen Palästinenserstaat in den Grenzen von vor 1967 einsetzt, sondern auch für ein Rückkehrrecht bzw. Kompensationsmodell für die palästinensischen Flüchtlinge von 1948. Darüber hinaus fordert sie die Auflösung der jüdischen Siedlungen in den palästinensischen Autonomiegebieten.

Die Aktionen *Gush Shalom*s erhielten internationale Anerkennung durch die Verleihung des alternativen Friedensnobelpreises an ihren Gründer Uri Avneri am 7. Dezember 2001. Auf Grund der zionismuskritischen Grundhaltung ist das Verhältnis der etablierten Friedensbewegung um *Shalom Achschaw* zu *Gush Shalom* problematisch. Im Mai 2001 gründeten *Shalom Achschaw*-Aktivisten, Knessetabgeordnete und Prominente die "Friedenskoalition", der sich neun weitere Gruppen der Friedensbewegung anschlossen. Mit Nachdruck betonte die Friedenskoalition, dass nicht-zionistische und arabische bzw. palästinensische Gruppen nicht Mitglieder werden könnten. Die Friedenskoalition fordert die Umsetzung des Tenet-Plans, die Akzeptierung des Mitchell-Berichts und ein Friedensabkommen mit den Palästinensern, wie es in den Gesprächen von Taba skizziert worden war. Die erste große Protestdemonstration gegen die Politik Sharons wurde von *Gush Shalom* und 28 weiteren nicht-zionistischen und arabischen Gruppen unter dem Motto "Die Besatzung tötet uns alle" abgehalten. Den Mittelpunkt der Demonstrationen bildeten die 56 Offiziere, die am 25. Januar 2002 eine Deklaration veröffentlicht hatten, in der sie kündigten, ihren Dienst in den besetzten Gebieten zu verweigern. *Shalom Achschaw* und die Friedenskoalition beschlossen daher, nicht an dieser Demonstration teilzunehmen, da

sie die Verweigerer nicht unterstützen, sondern grundsätzlich der Auffassung sind, dass gerade in den besetzten Gebieten Soldaten dienen sollten, die ihrem Dienst kritisch gegenüberstehen. Am 16. Februar hielten sie ihre eigene Protestkundgebung unter dem Motto "Heraus aus den Gebieten – Zurück zu uns selbst" ab. Durch ihre Spaltung ist die israelische Friedensbewegung wieder aufgewacht.

### **Den Dialog unterstützen**

Aus der "neuen" israelischen Friedensbewegung gehen wichtige Ansätze und Impulse hervor, in denen sich die Veränderungen der israelischen Gesellschaft und eine neue Haltung gegenüber den Palästinensern widerspiegelt. Die "alte" Friedensbewegung ist wieder aktiv. Beide zusammen hatten ein hohes Aktionspotenzial entfaltet und es sah so aus, als ob sie die Bevölkerung für die Wiederaufnahme des Friedensprozesses gewinnen könnten. Die jüngsten Ereignisse und Ariel Sharons Befehl, auf israelische Friedensdemonstranten Warnschüsse abzugeben, haben die israelische Bevölkerung jedoch verunsichert und verängstigt. Deshalb ist zu befürchten, dass der Einfluss der israelischen Friedensbewegung auf die Bevölkerung sinkt, auch wenn sie ihre Proteste fortsetzt und Unterstützung durch internationale Friedensaktivisten bekommt. Denn es geht nicht mehr um Modalitäten des Friedensprozesses, sondern um die Beendigung des Krieges.

Empfehlungen können sich daher nur an die internationalen Unterstützer der zivilen israelisch-palästinensischen Kooperationen richten, denn auch wenn diese ihre Arbeit während der *Al Aqsa-Intifada* einstellen mussten, darf nicht verloren gehen, was sie in der Zeit des Friedensprozesses erreicht haben. In beispielhafter Weise haben etwa deutsche Stiftungen ihre israelischen und palästinensischen Partnerorganisationen nach Deutschland eingeladen, um dort Gespräche fortzusetzen und Pläne für die Wiederaufnahme der Arbeit nach der *Intifada* aufzustellen. Aktionen wie diese müssen fortgeführt werden, damit der Dialog zwischen Israelis und Palästinensern nicht völlig abreißt. Wie die Arbeit nach Beendigung des Krieges fortgeführt werden kann, hängt jedoch von dessen Ausgang ab.

**Maren Qualmann**

### 4.3. EU in heikler Mission – Mazedonien zwischen Krieg und europäischer Zukunft

Ein Jahrzehnt nach der Unabhängigkeit bleibt die Zukunft der “Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien”, so der sperrige offizielle Staatsname, weiter ungewiss. Das Land steht auch nach der europäischen Intervention weiterhin am Rande eines Bürgerkrieges. Nachdem es bereits in den 90er Jahren zu Angriffen von albanischen Freischärlern auf Polizeistationen gekommen war, eskalierte der Konflikt im Januar 2001. Eine neue albanische Gruppierung, diesmal unter dem Namen *Nationale Befreiungsarmee (Ushtria Clirimitore Kombetare – UÇK)* griff einen Polizeiposten an. Einen Monat später kam es zu Gefechten zwischen UÇK-Einheiten und einer Polizeistreife, in deren Folge die UÇK eine Reihe von weiteren albanischen Dörfern in der Grenzregion zwischen Mazedonien und dem Kosovo besetzte und zur “befreiten Zone” erklärte. Die Gefechte, bei denen sich die schlecht ausgebildeten mazedonischen Sicherheitskräfte deutlich unterlegen zeigten, weiteten sich aus, bis die UÇK im Frühsommer 2001 einen Gebietsstreifen nordwestlich von Skopje kontrollierte und mit Tetovo die mehrheitlich von Albanern bewohnte zweitgrößte Stadt des Landes bedrohte. Nach inoffiziellen Schätzungen kamen während der Kämpfe rund 400 Menschen ums Leben, davon mehr als 70 Mitglieder der Sicherheitskräfte. Geiselnahmen und -befreiungen wechselten sich ab und zeitweilig waren über 150.000 Menschen (mehr als sieben Prozent der Bevölkerung) auf der Flucht.

Anders als noch im Krieg in Bosnien und im Kosovo reagierten die westlichen Institutionen diesmal schnell und effektiv. Insbesondere die Europäische Union, die bis Ende der 90er Jahre noch durch Uneinigkeit und Unentschlossenheit von sich reden machte, erwies sich als handlungsfähig. Der EU gelang – im Zusammenspiel mit der NATO – zum ersten Mal eine Politik der Gewaltprävention in einer akuten Krise. Dem Eingreifen beider westlicher Institutionen war es zu verdanken, dass zunächst eine weitere Eskalation der Gewalt verhindert werden konnte und nunmehr mit dem Rahmenabkommen von Ohrid vom 13. August 2001 die Hoffnung auf eine friedliche Zukunft Mazedoniens besteht.

Die einzelnen Punkte dieser Vereinbarung zwischen der mazedonischen Regierung und den wichtigsten Repräsentanten der albanischen Bevölkerung wurden vom Parlament in Skopje nach heftigen und zähen Debatten im November 2001 in zahlreiche Verfassungsänderungen überführt. Sie sehen umfangreiche Verbesserungen für die albanische Bevölkerung vor, die einen fast gleichberechtigten Status mit der mazedonischen Mehrheit erhält. Weite Kreise der mazedonischen politischen Elite und Öffentlichkeit lehnen dies jedoch als vom “pro-albanischen” Westen oktroyiert ab und hoffen im Fall eines erneuten Konfliktes auf einen militärischen Sieg über die Rebellen. Diese haben zwar einen großen Teil ihrer Waffen der NATO-Friedenstruppe abgeliefert, es gibt aber Hinweise auf weiter anhaltenden Nachschub aus dem Kosovo für eine neue Gruppe, die sich “Albanische Nationalarmee” nennt und in diesem Jahr schon mit Überfällen auf Polizeistreifen auf sich aufmerksam machte. Die innere Situation in Mazedonien ist also keineswegs stabil, und es stellt sich für die europäische Politik die Frage, wie sie weiter dazu beitragen kann, ein Wiederaufflammen der Gewalt zu verhindern.

## **Die strukturelle Benachteiligung der Albaner in Mazedonien**

Mazedonien entstand nach dem Zweiten Weltkrieg als Teilrepublik der Jugoslawischen Föderation. Im Gegensatz zu anderen ethnischen Gruppen des Vielvölkerstaates verfügten die slawischen Mazedonier über keine ausgeprägte staatliche Tradition, und die Gründung einer eigenen Republik im Rahmen der jugoslawischen Föderation verdanken sie dem Bemühen Titos, ein innenpolitisches Gegengewicht zur Dominanz Serbiens zu schaffen. Hinzu kam seine Absicht, mit der Schaffung einer mazedonischen Republik Bestrebungen in Bulgarien und in Griechenland, das Land unter sich aufzuteilen, einen Riegel vorzuschieben. Mazedonien wurde als "nationale Heimstatt" des mazedonischen Volkes konzipiert, wobei eine eigene Sprache und Kultur teilweise erst konstruiert werden mussten. Diese gezielte Förderung mazedonischen "Volkstums" ignorierte jedoch die mit 25 Prozent zweitgrößte Bevölkerungsgruppe der mazedonischen Albaner. Sie waren in den öffentlichen Institutionen unterrepräsentiert, ihre Sprache und Kultur spielten im offiziellen Mazedonien nur eine untergeordnete Rolle. Im jugoslawischen Staatsverbund – in dem Binnengrenzen im Alltag bedeutungslos waren – blieb dies erträglich. Aber der Beginn der serbischen Repression im Kosovo, der Zerfall Jugoslawiens und die Unabhängigkeitserklärung der Republik Mazedonien am 17. September 1991 machten die Lage der albanischen Mazedonier prekär.

Trotzdem vermieden die beiden Volksgruppen zunächst eine Eskalation, wozu sicher auch die Tatsache beitrug, dass die Regierungen in Skopje seit der Unabhängigkeit von einer Koalition aus mazedonischen und albanischen Parteien getragen wurden, deren Politikstil an dem in Jugoslawien praktizierten Prinzip der Elitenkooperation orientiert war. Auf der oberen politischen Ebene herrschte ein faktisches ethnisches Proporzsystem. Die albanischen Parteien, die sich im Auflösungsprozess der kommunistischen Einheitspartei gebildet hatten, wurden an der Regierung beteiligt. Dabei schufen die etablierten Parteien, ungeachtet ihrer ethnischen Provenienz, ein umfassendes Klientelsystem, das nahezu alle Aspekte des öffentlichen Leben umfasste und das den Parteiführern beträchtlichen Wohlstand einbrachte.

Dieses Muster der Macht- und Pfründeverteilung spiegelte sich jedoch nicht in der Gesellschaft wider. Strukturell blieben die Albaner im öffentlichen Dienst Mazedoniens deutlich unterrepräsentiert, auch auf weiterführenden Schulen und an den Universitäten liegt der Anteil der albanischen Schüler und Studenten bis heute beträchtlich unter dem an der Gesamtbevölkerung. Auch in der immer noch weitgehend staatlichen Industrie sind vor allem Mazedonier beschäftigt, der Großteil der Albaner arbeitet in der Landwirtschaft bzw. im Kleingewerbe. So sind fast 90 Prozent der im formellen Arbeitsmarkt Tätigen mazedonischer Herkunft, dagegen stehen nur neun Prozent der Albaner in einem geregelten Arbeitsverhältnis. Allerdings stagnieren Einkommen und Beschäftigung im öffentlichen Dienst und in der Industrie, während die albanische Bevölkerungsgruppe stärker von den Geldüberweisungen der Diaspora in Westeuropa und Nordamerika sowie vom (häufig grenzüberschreitenden) Kleinhandel profitiert. Da es in den 90er Jahren der albanischen Bevölkerung im Vergleich zu den Albanern im Kosovo und in Albanien politisch und wirtschaftlich relativ gut ging, blieb die Lage im Land jedoch weitgehend ruhig, wenn sich auch schon beobachten ließ, dass die Konflikte über das Bildungswesen, der Streit um die Modalitäten der Volkszählungen 1992 und 1994 und die Wahlkämp-

fe immer schärfere Formen annahmen. Gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Auseinandersetzungen wurden ethnisiert.<sup>1</sup>

Die post-kommunistische Elitenkooperation endete nach den Parlamentswahlen 1998, die radikaleren Parteien des jeweiligen ethnischen Spektrums erhielten die Mehrheit in ihren Volksgruppen. Seitdem regiert die mazedonisch-nationalistische VMRO-DPMNE in einer "widernatürlichen" Koalition mit der ebenfalls nationalistischen Demokratischen Partei der Albaner (DPA). Sie wurde bis zum Ausbruch des bewaffneten Konflikts im Januar 2001 außer durch den Machtwillen ihrer politischen Führer vor allem durch eine gemeinsame Ablehnung der Postkommunisten und antiserbische Ressentiments zusammengehalten. Dabei hatten beide Parteien zuvor ein tiefsitzendes Misstrauen gegenüber dem jeweils anderen Bevölkerungsteil bekundet, wobei die Führer der DPA große Distanz gegenüber dem mazedonischen Staat demonstrierten und VMRO-DPMNE gelegentlich Sympathien für ein Groß-Mazedonien unter Einschluss bulgarischer und griechischer Gebiete äußerte.

### **Mazedonien bis 2000: Ein Musterfall gelungener Prävention?**

Seit 1991 hat es vielfältige Aktivitäten internationaler Organisationen wie der UNO, der EG/EU und der OSZE sowie von Nicht-Regierungsorganisationen in Mazedonien gegeben. Sie galten als ein Musterbeispiel für erfolgreiche Gewaltprävention. "Mazedonien: Friedlichkeit, Maß und Vernunft – mit balkanischem Charme", meinte der deutsche Botschafter in Skopje im Jahre 1997 beobachtet zu haben.<sup>2</sup> Der Leiter der OSZE *spill over*-Mission 1993/94, ein US Diplomat, schrieb 1999, dank der frühen präventiven Diplomatie der OSZE und anderer internationaler Organisationen habe Mazedonien "survived as a healthy, functioning multiethnic and multiconfessional state."<sup>3</sup> Auch ausgewiesene Mazedonienkenner aus der Wissenschaft konstatierten noch 2001 "aus der Rückschau eine relativ erfolgreiche Entwicklung" des Landes.<sup>4</sup> Nur wenige äußerten Skepsis.<sup>5</sup>

Zum ersten Mal in ihrer Geschichte stationierten die Vereinten Nationen präventiv Blauhelme, um ein Überspringen des Krieges im ehemaligen Jugoslawien auf Mazedonien zu verhindern. Auch die OSZE kümmerte sich um die Konfliktprävention und die Unterstützung des Demokratisierungsprozesses. Seit September 1992 versucht die *spill over*-Mission, die Spannungen zwischen Albanern und Mazedoniern zu mildern. Neben der Überwachung der Grenze nahmen die Versuche, in zugespitzten Konfliktsituationen vermittelnd einzugreifen, einen Hauptteil ihrer Arbeit ein. Dazu gehören die Untersuchung von gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Albanern und Mazedoniern, Besuche von albanischen Häftlingen im Gefängnis und regelmäßige Kontrollfahrten

<sup>1</sup> Ausführlicher Peter Schlotter: Gewaltprävention durch Demokratisierung? Mazedonien zwischen Krieg und Frieden, HSFK-Standpunkte Nr. 2/2002, April 2002.

<sup>2</sup> Klaus Schrameyer: Mazedonien: Friedlichkeit, Maß und Vernunft – mit balkanischem Charme, in: Südosteuropa, 12/1997, S. 661.

<sup>3</sup> Norman Anderson: OSCE Preventive Diplomacy in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, in: Helsinki Monitor, 2/1999, S. 49.

<sup>4</sup> Heinz Willemsen/Stefan Troebst: Transformationskurs gehalten. Zehn Jahre Republik Makedonien, in: Osteuropa, 3/2001, S. 299.

<sup>5</sup> Magarditsch Hatschikjan: Reparierte Nationen, separierte Gesellschaften. Makedonien und seine neue große Frage, in: Osteuropa, 3/2001, S. 316.

durch das Land. Eher langfristig angelegte Aktivitäten im Rahmen der Demokratisierungshilfe betrafen die Überwachung von Wahlen und von Volkszählungen. Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten, Max van der Stoel, wirkte in zahllosen Briefen und bei seinen Besuchen in Mazedonien immer wieder darauf hin, das Verhältnis zwischen den albanischen und den mazedonischen Bevölkerungsteilen zu verbessern. Insbesondere konzentrierte er sich auf das Bildungswesen in albanischer Sprache, die Berufschancen für Albaner im öffentlichen Dienst und die lokale Selbstverwaltung. Insgesamt konnten die Initiativen des Hohen Kommissars im einen oder anderen Fall deeskalierend wirken. Die grundlegenden Kontroversen über Bildung, Zugang zum öffentlichen Dienst und Selbstverwaltung des albanischen Bevölkerungsteils wurden jedoch nicht entschärft. Wie die hochemotionalisierten Auseinandersetzungen um Volkszählungen und in Wahlkämpfen in den 90er Jahren zeigten, wuchs ein Unzufriedenheitspotenzial heran. Auf albanischer Seite richtete es sich auf die strukturelle Benachteiligung und die Forderung nach mehr Selbstverwaltung. Dies förderte jedoch bei der mazedonischen Bevölkerung den Verdacht, die Albaner arbeiteten auf eine Auflösung des mazedonischen Staates hin. Dennoch war die Lage noch nicht explosiv: Mazedonien hatte die schwierige Übergangsphase zur Unabhängigkeit bewältigt, ohne dass es zu einem Krieg gekommen war, hielt dem griechischen Wirtschaftsembargo stand und zerfiel auch nicht, als der Kosovo-Krieg Hunderttausende albanischer Flüchtlinge ins Land brachte.

Die Einhaltung der Regeln der Verfassung durch internationale Organisationen zu überwachen und gegebenenfalls einzufordern, war jedoch zu wenig, weil das Problem ja gerade darin bestand, hinter der formalen Gleichheit der Albaner mit den Mazedoniern die ethnische Diskriminierung zu erkennen. Eine Regelung der strukturellen Probleme unterblieb. So ist die OSZE-Mission in erster Linie als "Feuerwehr" in lokalen Spannungen aktiv geworden, was aber nicht ausreichte, weil sich auf der gesamtmazedonischen politischen Ebene keine Bewegung zum Abschluss eines neuen interethnischen Arrangements abzeichnete. Hier blockierten sich beide Seiten – ein Zustand, der allenfalls aufzubrechen gewesen wäre, wenn die westlichen Staaten den Willen gehabt hätten, ihren Einfluss auch einzusetzen. Die Rahmenbedingungen dafür waren gegeben: Mazedonien ist Kandidat für die Mitgliedschaft in der NATO, erst kürzlich wurde ein Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen mit der EU abgeschlossen, und das Land hat langfristig auch die Chance auf einen EU-Beitritt. Im Zusammenhang mit diesen an sich günstigen Voraussetzungen erfolgte jedoch kein Engagement der westlichen Institutionen, mit dem auf eine substanzielle Veränderung der Lage der albanischen Bevölkerung hingewirkt worden wäre. Die europäische Politik erlag der Fehleinschätzung, das formale Funktionieren demokratischer Institutionen und das Ausbleiben offener interethnischer Gewalt sei mit Stabilität gleichzusetzen. Auch war die Politik der westlichen Staaten und der internationalen Organisationen bis 1998 zu sehr an der Stützung eines relativ moderaten Regimes orientiert. Die Akteure auf albanischer wie mazedonischer Seite, die bereit waren, die interethnischen Konflikte zu eskalieren, wurden zu wenig in den Blick genommen.

### **Der Kosovokrieg und seine Folgen für Mazedonien**

Der Zündfunke für den jüngsten Konflikt kam von außen. Während des Kosovo-Krieges hatten mazedonische Albaner in den Reihen der Kosovo-Befreiungsarmee gekämpft, zu-

mal die politischen Führer des Aufstandes auf gemeinsame Studientage an der Universität Pristina in den achtziger Jahren zurückblicken konnten.

Nach dem Ende des Krieges und der Errichtung der UN-Verwaltung im Kosovo kehrte ein Teil dieser Kämpfer nach Mazedonien zurück, während andere sich in die legalen Strukturen der Provinz – etwa in der UÇK-Nachfolgeorganisation Kosovo-Schutzkorps – integrierten.<sup>6</sup> Eine kleine Gruppe von albanischen Radikalen aus dem Umfeld der “alten” UÇK versuchte jedoch, das Eskalationsmodell, das sich im Kosovo für ihre Ziele als so erfolgreich erwiesen hatte, in den Nachbarstaaten zu kopieren, mit dem Ziel, einen Anschluss der albanischen Siedlungsgebiete an das Kosovo (im südserbischen Preševo-Tal) bzw. weitreichende politische Konzession (in Mazedonien) zu erzwingen. Zudem verstärkte die Niederlage der nationalistischen UÇK-Nachfolgeparteien bei den Kommunalwahlen im Kosovo am 28. Oktober 2000 den Druck auf die Radikalen, etwas zu unternehmen, um sich im Spiel um Macht und Einfluss in der Region wieder stärker zu positionieren.

Ein weiterer Faktor für den Entschluss der albanischen Rebellen, im Frühjahr 2001 mazedonische Sicherheitskräfte anzugreifen, war der Abschluss eines Abkommens zwischen Mazedonien und Jugoslawien, das den umstrittenen Verlauf der Grenze zum Kosovo regelte. Trotz der massiven Präsenz der internationalen Gemeinschaft hatte sich das Kosovo seit 1999 zu einer bedeutenden Drehscheibe für den Schmuggel von Menschen, Drogen und Waffen nach Westeuropa entwickelt. Bewaffnete Banden nutzten das gebirgige Grenzgebiet für einen schwunghaften Handel, und ein Weg dieser “Balkan-Route” verläuft von Bulgarien über das mazedonisch-kosovarische Grenzgebiet weiter nach Albanien. Als die Regierungen in Belgrad und Skopje gewissermaßen über die Köpfe der Kosovo-Albaner hinweg den Grenzverlauf regelten, sahen sich kriminelle Gruppen durch eine Verbesserung der Kontrollen in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedroht.

Als die mazedonische Regierung versuchte, den Ausbruch der Kämpfe – nicht ganz unzutreffend – auf die “importierte Kriminalität” aus dem Kosovo zu schieben, übersah sie dabei jedoch, dass radikale nationalistische Ideen auch unter den mazedonischen Albanern auf fruchtbaren Boden gefallen waren. Gerade in den isolierten Bergdörfern wurde der mazedonische Staat als Feind wahrgenommen, deren Bewohner sahen sich auch nicht durch die etablierten albanischen Parteien vertreten, die sich auf die größeren Städte konzentrierten. In ihren wirtschaftlichen Interessen bedroht und gleichzeitig von der UÇK umworben, wuchs bis zum Sommer 2001 die Bewegung, die im Januar gerade einmal aus 200 Kämpfern bestanden hatte, auf eine Stärke von drei- bis fünftausend Mann an. Ausreichend Waffen waren im Grenzgebiet spätestens seit März 1997 vorhanden, als im benachbarten Albanien während der Unruhen mehr als 650.000 Waffen aus Polizei- und Armeebeständen entwendet worden waren. Nachschub kam während der Kämpfe auch aus dem Kosovo, obwohl die KFOR dort ihre Kontrollen verstärkt hatte.

## **EU und NATO verhindern einen offenen Krieg**

Die Europäische Union und die NATO hatten aus dem Debakel ihrer Politik gegenüber dem Krieg in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo gelernt. Diesmal wurden sie sofort

<sup>6</sup> Ausführlicher Andreas Heinemann-Grüder/Wolf-Christian Paes: *Wag the Dog – The Mobilization and Demobilization of the Kosovo Liberation Army*, Bonn 2001 (BICC Brief No. 20), [www.bicc.de](http://www.bicc.de)

aktiv, um eine weitere Eskalation zu verhindern. Gleich nach den Angriffen der Rebellen reisten der Hohe Repräsentant für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, sowie NATO-Generalsekretär Robertson nach Skopje, um die mazedonische Regierung und die politischen Vertreter der Albaner an einen Tisch zu bringen. Sie konnten die mazedonische Regierung überreden, auf eine förmliche Erklärung des Kriegszustandes zu verzichten. Das Drängen auf eine Mäßigung im Verhalten beider Seiten reichte jedoch nicht aus, weil sowohl die Rebellen als auch der mazedonische Staat weiterhin auf eine gewaltsame Lösung setzten. EU und NATO verlegten sich daher auf die Vorlage eigener Vorschläge. Das erste Ziel war, die – das Land absehbar ins Chaos führende – Parteienkonkurrenz durch Bildung einer “Regierung der nationalen Einheit” unter Einschluss der vier maßgeblichen mazedonischen und albanischen Parteien abzumildern. Dies kam jedoch erst auf massiven internationalen Druck hin zustande. Insbesondere die mazedonische Seite sperrte sich bis zuletzt dagegen, weil sie – völlig zutreffend – eine Schwächung der eigenen Position befürchtete. Die albanischen Vertreter sahen sich jedoch aufgewertet – die Machtverhältnisse hatten sich zumindest auf der Verhandlungsebene durch die internationale Intervention verändert.

Die neue Allparteienregierung stand vor dem Problem, einerseits das staatliche Gewaltmonopol wiederherzustellen und andererseits den Albanern eine Verbesserung der Lage anbieten zu müssen, um deren moderate von den radikalen Teilen isolieren zu können – ein Balanceakt, der immer wieder von Hardlinern auf beiden Seiten (Überfälle, Geiselnahmen, Bruch lokaler Waffenstillstände) gestört wurde. Schließlich stimmte die Regierung unter der Drohung des Auslandes, die finanzielle und politische Unterstützung einzustellen, einer Paketlösung zu. Sie bestand aus drei Elementen: Entwaffnung der Rebellen unter internationaler Aufsicht, Verfassungsänderungen zugunsten der albanischen Bevölkerung und Abstützung des politischen und gesellschaftlichen Reformprozesses durch EU und OSZE.

Am 13. August 2001 unterzeichneten schließlich die Vertreter aller Parteien in Ohrid ein Rahmenabkommen,<sup>7</sup> dem auch die albanischen Rebellen Gruppen zustimmten. In einem komplizierten “Reißverschlussverfahren” wurde die schrittweise Umsetzung der politischen Vereinbarungen an einen Dreistufenplan der Waffenablieferung gekoppelt. Im Anschluss an die Entwaffnung sollte ein Amnestiegesetz für die Aufständischen beschlossen werden, von dem nur Kriegsverbrechen ausgenommen waren. Dies kam erst nach langem und massivem Druck der Europäischen Union zustande, weil sich die mazedonischen Parteien lange weigerten, auch diese Vereinbarung von Ohrid umzusetzen.

---

<sup>7</sup> Die offizielle englische Fassung – die einzig gültige Version! – findet sich unter [www.president.gov.mk/eng/info/dogovor.html](http://www.president.gov.mk/eng/info/dogovor.html)

### **Wichtige Bestimmungen des Rahmenabkommens von Ohrid und der neuen Verfassung Mazedoniens**

- In der Verfassung wird künftig festgestellt, dass Mazedonien der Staat aller Bürger Mazedoniens ist und erst dann werden die einzelnen Völker erwähnt, wobei das mazedonische Volk besonders hervorgehoben wird.
- Die orthodoxe und die katholische Kirche sowie die islamischen Gemeinden und alle anderen Glaubensgemeinschaften sind vor dem Gesetz gleich und getrennt vom Staat.
- Mazedonisch bleibt offizielle Sprache, sie ist die Verkehrssprache im Kabinett und in den Ministerien. Albanisch wird zweite Amtssprache im nationalen Parlament in Skopje sowie in Gebieten, in denen Albaner mindestens 20 Prozent der Bevölkerung stellen. In diesen Gemeinden wird Bildung auch auf weiterführenden Schulen in albanischer Sprache staatlich gefördert.
- Bei Gesetzesvorlagen, die für eine Minderheit von besonderer Bedeutung sind, müssen mindestens zwei Drittel aller Abgeordneten und die Hälfte der Abgeordneten der Nationalitäten zustimmen, die von diesem Gesetz betroffen sind.
- Noch im Jahr 2001 soll eine Volkszählung erfolgen, der eine vorgezogene Parlamentswahl nachfolgen soll (mittlerweile auf 2002 verschoben).
- Im Parlament wird ein Komitee für interethnische Beziehungen gebildet, dem je sieben Mazedonier und Albaner sowie fünf Vertreter der Türken, Roma und anderer Nationalitäten angehören.
- Im Verfassungsgericht wird die albanische Bevölkerung proportional vertreten sein.
- In Landkreisen und Gemeinden mit albanischer Bevölkerungsmehrheit werden albanische Polizeichefs eingesetzt. Die Polizei wird aber weiterhin dem Innenministerium unterstellt. Bis 2004 soll der Anteil der albanischen Polizisten von derzeit sechs auf 23 Prozent erhöht werden. In einem Sofortprogramm werden 1000 neue Stellen bei der Polizei mit Albanern besetzt.
- Den Kommunen werden mehr Zuständigkeiten eingeräumt. Auch soll eine Neueinteilung der kommunalen Grenzen vorgenommen werden:
- Eine internationale Geberkonferenz soll Mittel für die Wiederbelebung der Wirtschaft und den Wiederaufbau zerstörter Landstriche zur Verfügung stellen.

Die Entwaffnung der UÇK erfolgte im Rahmen der Operation *Essential Harvest* unter dem Kommando der NATO. Die Rebellen übergaben 3.875 Waffen: vier Panzer, 17 Flugabwehrsysteme, 161 Mörser sowie 483 Maschinen- und 3.210 Sturmgewehre. Dazu kamen 400.000 Schuss Munition sowie Minen und Sprengkörper. Das war mehr als angekündigt, dennoch gehen alle Beobachter davon aus, dass weitere Waffen versteckt geblieben sind. Mazedonische Politiker und Medien sprachen von einem gelungenen Mediencoup der Rebellen und verwiesen darauf, dass ein Großteil der Waffen entweder alt

oder nicht mehr funktionstüchtig gewesen sei. Diese Darstellung wurde zwar von der NATO bestritten, aber in mazedonischen Kreisen verfestigte sich der Eindruck eines Diktatfriedens, bei dem NATO und EU mit den Albanern unter einer Decke steckten. Dennoch ist die Aktion als Erfolg zu werten, weil es ohne den Einsatz der NATO nicht möglich gewesen wäre, die albanischen Rebellen zu entwaffnen.

Seit dem Abkommen von Ohrid und der Beschlussfassung über die Verfassungsänderungen ist das Land nicht zur Ruhe gekommen, vielmehr ist eine weitere Radikalisierung der Parteienlandschaft in Mazedonien zu beobachten. Während die geänderte Verfassung den Vorstellungen der Albaner nach einer regionalen Selbstverwaltung entgegenkommt, bezichtigen hochrangige mazedonische Politiker den Westen, den Ausverkauf ihres Landes zu betreiben. Insbesondere der Innenminister hat sich durch den Ausbau der kasernierten Polizeireserve eine eigene Streitmacht geschaffen, welche die schwächliche Armee verstärkt. Diese Polizeireserve besteht zu großen Teilen aus Mitgliedern der nationalistischen Regierungspartei VMRO-DPMNE, womit die Grenzen zu einer Parteiarmee fließend werden. Durch Waffenkäufe in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion wurde die mazedonische Armee aufgerüstet, so dass sie bei einem erneuten Ausbruch von Feindseligkeiten kampfkraftiger dastehen wird. Auch auf albanischer Seite sind neue Gruppen von Freischärlern aufgetreten, welche die unselige Tradition einer Verquickung von "Freiheitskampf" und Bandenkriminalität fortsetzen. Noch konnten nicht alle mazedonischen Flüchtlinge in ihre Heimat zurückkehren, und die Polizei wagt bislang nicht, in sämtlichen albanischen Bergdörfern präsent zu sein, obwohl sie bei der Rückkehr in diese Ortschaften von Mediatoren der OSZE unter dem Schutz der NATO begleitet wird. Dies zeigt, dass die bisherigen Erfolge der politischen und militärischen Einmischung in die innermazedonische Politik beachtlich sind, es aber immer noch an den Voraussetzungen für einen nachhaltigen Frieden mangelt. Immerhin hat Mitte März 2002 eine Geberkonferenz, an der 40 Länder und Organisationen teilnahmen, die ursprünglich versprochene Aufbauhilfe um fast 50 Prozent auf 578 Millionen Euro erhöht.

## **Zukunftsszenarien**

Zu den entscheidenden Grundsätzen der Politik der westlichen Staatengemeinschaft in der Region gehören die Unverletzbarkeit von bestehenden Grenzen sowie weitgehende Selbstverwaltungsrechte für nationale Minderheiten. Der inhärente Widerspruch zwischen dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und dem Interesse, bestehende Staaten in ihren Grenzen zu stabilisieren, soll durch eine Integration in europäische Strukturen aufgehoben werden, insbesondere durch die Perspektive der Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Dies scheint auch uns die einzige Möglichkeit zu sein, langfristig die Balkanregion zu befrieden.

Die gegenwärtige Lage zeichnet sich durch eine – in den 90er Jahren noch unvorstellbare – Beruhigung aus. Nirgendwo auf dem Balkan wird mehr Krieg geführt. Dies sollte bei aller Kritik an der europäischen Politik im Einzelnen immer im Auge behalten werden. Ihre Effektivität hat seit dem Ende des Kosovokrieges beträchtlich zugenommen. Dennoch befindet sich die EU weiter in heikler Mission. Der Weg zu dem Ziel einer Friedenszone auf dem Balkan, den die Europäische Union mit viel Zuckerbrot und ge-

legentlich der Peitsche durchsetzen will – und die Konfliktregelung in Mazedonien ist hierfür ein Beispiel – ist noch mit vielen Hindernissen gepflastert.

Ein Hindernis ist die Ambivalenz der von den EU-Staaten durchgesetzten Politik, mit der auf eine “positive Diskriminierung” der Albaner in Mazedonien hingewirkt werden soll. Dies dürfte zunächst den Trend zur Ethnisierung aller Lebensbereiche verstärken. Die Verteilung von Posten und Ressourcen auf der Basis ethnischer Zugehörigkeit schafft neue Spielräume für “ethnische Unternehmer”. Vor dem Hintergrund des bereits auf ethnischer Basis ausdifferenzierten Parteienspektrums wird der Druck auf die Politik zunehmen, staatliche Ressourcen alleine nach der zweifelhaften Rationalität eines ethnischen Versorgungsprozesses zu verteilen. Gleichzeitig steht die mazedonische Regierung seit dem Ohrider Abkommen in der Pflicht, trotz leerer Staatskassen und der Forderung der Weltbank, die Beschäftigung im öffentlichen Dienst zu reduzieren, den albanischen Anteil im Staatsdienst zu erhöhen. Dies wird nur auf Kosten der Mazedonier möglich sein. Hier kündigen sich – ebenso wie in der Bildungspolitik – bereits neue Verteilungskonflikte an.

Auch könnte die Einführung einer weitgehenden lokalen Selbstverwaltung der erste Schritt zur Sezession der albanischen Gebiete sein. Spätestens bei einer – kaum aufzuhaltenden – Unabhängigkeit des Kosovo würde eine “großkosovarische” Lösung, d.h. die Vereinigung der albanischen Siedlungsgebiete in den ehemaligen jugoslawischen Gebieten, auf die politische Tagesordnung kommen. Bei einer Abspaltung großer Landesteile, aber auch bei einem, in albanischen Kreisen durchaus diskutierten Gebietstausch, stünde das Überleben Restmazedoniens als Staat in Frage.

Jedoch ist auch eine positivere Sicht der Dinge möglich. Es ist durchaus denkbar, dass die nunmehr vorgenommene Anerkennung der unterschiedlichen sprachlichen und kulturellen Identitäten von Mazedoniern und Albanern eine friedliche Koexistenz nach dem Motto “Hohe Zäune machen gute Nachbarn” erlaubt. Hinter dieser Annahme verbirgt sich die Hoffnung, dass die beiden Völker eher bereit sind, in *einem* Staat zusammen zu leben, wenn sie sich voreinander sicher fühlen.

Wir gehen von dieser optimistischen Perspektive aus, die allerdings nur eintreten wird, wenn EU, NATO und OSZE weiter eine dominierende Rolle in der mazedonischen Innenpolitik spielen: Das westliche Militär sorgt für ein sicheres Umfeld, in dem die OSZE bei Konflikten schlichtend wirken kann; die Europäische Union unterstützt die wirtschaftliche Umstrukturierung und liefert die – letztlich entscheidende – politische sowie gesellschaftliche Perspektive des Beitritts. Auch der Aufbau einer multiethnischen Polizeitruppe unter Mithilfe der internationalen Staatengemeinschaft ist ein wichtiger Mosaikstein bei der Konsolidierung des noch sehr brüchigen Friedens.

Allerdings müssen die internationalen Organisationen eine zu starke Parteinahme zugunsten der einen oder anderen Seite vermeiden. In der mazedonischen Bevölkerung herrscht bereits die Meinung vor, NATO und EU hätten vornehmlich die Interessen der Albaner im Auge und betrieben eine Auflösung des mazedonischen Staates. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund eines sich verengenden Spielraums für die Verteilung von Ressourcen. Die internationale Gemeinschaft sollte den ökonomischen Faktoren, die zur Eskalation der Auseinandersetzungen beigetragen haben und die im Wesentlichen in der ländlichen Übervölkerung sowie in der Marginalisierung weiter städtischer Kreise liegen,

mehr Beachtung schenken.<sup>8</sup> Dieser strukturelle Konflikt, der durch die unterschiedlichen Siedlungsmuster und Betätigungsfelder der beiden großen Volksgruppen zusätzlich akzentuiert wurde, wird durch die formale Gleichstellung der ethnischen Minderheiten allein nicht entschärft.

Wir gehen davon aus, dass die sich durch den Stabilitätspakt für Südosteuropa abzeichnende langfristige Perspektive für eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union als Katalysator für den Friedensprozess dient. Gekoppelt mit den von der internationalen Staatengemeinschaft versprochenen Finanzhilfen und abgesichert durch eine robuste Friedenstruppe, die Radikale aus beiden Lagern von gewaltsamen Aktionen abhält, bietet die Integration in europäische Strukturen voraussichtlich die besten Voraussetzungen, um die staatliche Integrität Mazedonien zu wahren und gleichzeitig Minderheitenrechte durchzusetzen. Albaner wie Mazedonier sehen in der Europäischen Union ihre politische und wirtschaftliche Zukunft – möglicherweise ist dies der einzige fundamentale Punkt, in dem Übereinstimmung zwischen beiden Völkern herrscht. Als Garantiemacht für das Abkommen von Ohrid kommt Europa daher eine besondere Verpflichtung für das Gelingen des Friedensprozesses zu. Es bleibt zu hoffen, dass das Verantwortungsgefühl der Europäer weder unter der Konzentration auf den Kampf gegen den internationalen Terrorismus noch unter der Kurzlebigkeit unserer Mediengesellschaft leidet, die dazu neigt, Konflikte zu vergessen, die aus den Schlagzeilen verschwunden sind.

**Wolf-Christian Paes/Peter Schlotter**

---

<sup>8</sup> European Stability Initiative (ESI): The Other Macedonian Conflict, ESI Discussion Paper, 20. Februar 2002, [www.esiweb.org](http://www.esiweb.org)

#### **4.4. Von der Bundesrepublik Jugoslawien zum Staatenbund Serbien und Montenegro**

Seitdem in Serbien und in der vormaligen Bundesrepublik Jugoslawien Ende 2000 neue Regierungen an die Macht kamen, sind mehrere Konflikte dort (zumindest vorübergehend) deeskaliert: Serbien und Montenegro einigten sich darauf, ihre Beziehungen auf eine neue Grundlage zu stellen und die Bundesrepublik Jugoslawien aufzulösen, der Aufstand in Südserbien wurde mit friedlichen Mitteln beendet, die allgemeinen Wahlen im Kosovo (albanisch: Kosova, serbisch: Kosovo und Metohija) sind ohne größere Zwischenfälle verlaufen und die Vojvodina erhielt eine Teilautonomie.

Dennoch gibt es dort nach wie vor brisante Krisen, deren Ausgang ungewiss ist: Die Regierungen in Serbien und Montenegro sind mit erheblichen innenpolitischen Problemen konfrontiert, die Vereinbarung zur Beilegung der Krise in Südserbien und das Abkommen zur Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Serbien und Montenegro sind noch nicht vollständig umgesetzt und eine dauerhafte Regelung für den völkerrechtlichen Status des Kosovo steht nach wie vor aus. Zu fragen ist also nach der Interdependenz zwischen den verschiedenen Konflikten in und zwischen Serbien und Montenegro sowie nach den Auswirkungen des offenen Status des Kosovo für die Region.

##### **Das Verhältnis zwischen Serbien und Montenegro**

Die von der EU vermittelte Grundsatzübereinkunft zwischen den Regierungen Serbiens und Montenegros vom 14. März 2002 über die Gründung eines Staatenbundes "Serbien und Montenegro" wird den alten Staatsnamen Jugoslawien endgültig von der europäischen Landkarte tilgen. Ohnehin vereinigte der Staat dieses Namens im zurückliegenden Jahrzehnt nur noch zwei der ehemals sechs Teilrepubliken (Serbien, Montenegro, Slowenien, Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien). Das restliche Jugoslawien bildete sich im Februar 1992 unter recht zweifelhaften Umständen. Damals proklamierte das Parlament in Belgrad, dem zu dieser Zeit nur noch Abgeordnete aus Serbien und Montenegro angehörten, die aus diesen beiden Republiken bestehende Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ). Das Mandat des Parlaments war zum damaligen Zeitpunkt jedoch längst abgelaufen.

Seither ist die dubiose Entstehungsgeschichte der BRJ ein Argument der Befürworter einer Eigenstaatlichkeit Montenegros. Sie gelangten 1997 mit der Ablösung Bulatovičs durch Milo Djukanović im Amt des montenegrinischen Staatspräsidenten an die Macht. Um vollendete Tatsachen zu schaffen, ließ Djukanović die Wirtschaft privatisieren und an Stelle des jugoslawischen Dinar im November 1999 die DM und Anfang 2002 den Euro als Zahlungsmittel einführen. In Belgrad hingegen suchte Milošević, die Unabhängigkeit Montenegros um jeden Preis zu vermeiden, hätte Serbien doch dadurch nicht nur an Macht sondern auch den Zugang zur Adria verloren. Als Milošević in der Spätphase seiner Regierung die bilaterale Grenze durch Streitkräfte blockieren ließ und die montenegrinische Regierung als Gegenmaßnahme mit dem Aufbau einer eigenen Armee begann, befand sich die Republik am Rande eines Kriegs mit Serbien und eines Bürgerkriegs.

Am 6. Juni 2000 verabschiedete das jugoslawische Parlament eine Verfassungsänderung, die eine erneute Kandidatur Milošević bei den Wahlen zum Bundespräsidentenamt

ermöglichte. Da die Regierung Montenegros diesen Vorgang als illegal betrachtete, rief sie zu einem Boykott der am 24. September 2000 gleichzeitig abgehaltenen jugoslawischen Präsidentschafts-, Parlaments- und Kommunalwahlen auf. Als Resultat dieser Entscheidung, der ca. 80 Prozent der Bevölkerung Montenegros folgten, ist die montenegrinische Regierungspartei Demokratische Partei der Sozialisten (DPS) nicht im derzeit amtierenden Bundesparlament vertreten. Sämtliche für Montenegro reservierten Sitze im Bundesparlament werden von Abgeordneten eingenommen, die sich für den Erhalt der BRJ einsetzen. Auch nach dem Machtwechsel in Belgrad Ende 2000 hielt die montenegrinische Regierung an ihrem Vorhaben fest, ein Referendum zur Frage der Unabhängigkeit abzuhalten. Ob es Djukanović jedoch gelingen würde, bei einem Volksentscheid eine klare Mehrheit und im Republikparlament eine Zweidrittelmehrheit für seine Position zu gewinnen, ist zweifelhaft. Denn das Ergebnis der im April 2001 abgehaltenen Parlamentswahlen in Montenegro offenbarte deutlich, dass nur eine knappe Mehrheit der Bevölkerung Montenegros für die Unabhängigkeit eintritt. Mit dem plakativen Namen "Der Sieg gehört Montenegro" erreichte die von Djukanović geführte Koalition zwar mit 36 der 77 Parlamentssitze die relative, nicht jedoch die absolute Mehrheit. Djukanovićs Gegner, die unter dem ebenfalls programmatischen Namen "Gemeinsam für Jugoslawien", einen Verbleib Montenegros im Bundesstaat unterstützten, errangen 33 Sitze. Wegen dieses Wahlausgangs und aufgrund internationalen Drucks wurde das ursprünglich für den 30. Juni 2001 vorgesehene Referendum zunächst auf Ende November 2001 verschoben und schließlich ausgesetzt.

Bis zum Antritt der neuen Regierung in Belgrad im Oktober 2000 unterstützten die westlichen Staaten die Regierung Djukanović, obwohl sie eine Unabhängigkeit Montenegros prinzipiell ablehnen. Zum einen hofften sie, Montenegro könne bei dem Übergang Serbiens zur Demokratie behilflich und als konföderatives Mitglied der Bundesrepublik Jugoslawien ein Vorbild für die Lösung des Konflikts um den zukünftigen Status des Kosovo sein. Denn mit welchem Recht wollte man dem von ca. zwei Millionen Menschen bewohnten Kosovo die Unabhängigkeit verwehren, die von rund 90 Prozent unterstützt wird, wenn man dem nur ca. 650.000 Einwohner zählenden Montenegro die Unabhängigkeit gewähren würde, die lediglich eine knappe Mehrheit will? Der Vorschlag der westlichen Staaten, die Bundesrepublik Jugoslawien in einen aus den drei gleichberechtigten Republiken Serbien, Kosovo und Montenegro bestehenden Bundesstaat umzuwandeln, wird von allen drei Konfliktparteien abgelehnt: Serbien und Montenegro sprechen sich gegen die Aufwertung Kosovos aus, wobei die montenegrinische Regierung ebenso wie die kosovoalbanischen Politiker ohnehin für die völlige Unabhängigkeit ihrer jeweiligen Territorien eintreten.

Zum anderen befürchten die westlichen Staaten, dass ein Zerfall der BRJ zu einer Verschärfung der Rivalität zwischen dem serbischen Ministerpräsidenten Djindjić und dem jugoslawischen Staatspräsidenten Koštunica führen könnte, der aufgrund der Auflösung von Bundesinstitutionen auch sein Amt als Bundespräsident verlöre. In diesem Fall könnte Koštunica Ansprüche auf das mit sehr viel umfangreicheren Vollmachten ausgestattete Amt des serbischen Ministerpräsidenten erheben. Da Koštunica die jugoslawische Armee untersteht, wäre die Möglichkeit eines Putsches der Armee gegen die Regierung Djindjić nicht auszuschließen.

## **Die Bildung des neuen Staatenbundes Serbien und Montenegro**

Nachdem die bilateralen Gespräche zwischen Repräsentanten Serbiens und Montenegros über die Neuordnung der bilateralen Beziehungen im Oktober 2001 gescheitert waren, begann unter der Vermittlung des Hohen Beauftragten der EU für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, im Dezember 2001 eine neue Verhandlungsrunde, die jedoch zunächst zu keinem Ergebnis führte. Solanas Warnung, der anhaltende Konflikt zwischen Serbien und Montenegro gefährde deren Assoziierung mit der EU, zwang die beiden Kontrahenten zu einer Einigung. Unter erneuter Vermittlung Solanas unterzeichneten Vertreter Jugoslawiens und der beiden Republiken am 14. März 2002 schließlich ein Abkommen unter dem bürokratischen Titel "Punkte des Vorgehens zur Restrukturierung der Beziehungen zwischen Serbien und Montenegro."

Dieses Abkommen sieht vor, dass unter dem Namen "Serbien und Montenegro" ein neuer Staatenbund gebildet wird. Dessen gemeinsame Institutionen sind das aus einer Kammer bestehende Bundesparlament, das eine "gewisse positive Diskriminierung" der montenegrinischen Abgeordneten sicherstellen soll, der von diesem Parlament gewählte Bundespräsident, eine Regierung mit den Ressorts Außenbeziehungen, Verteidigungspolitik, Wirtschaftsbeziehungen, Menschen- und Minderheitenrechte sowie ein Oberstes Gericht, das paritätisch aus Richtern beider Republiken besetzt sein soll. Auch die gemeinsame Armee bleibt erhalten. Wehrpflichtige dürfen jedoch nicht gegen ihren Willen außerhalb ihrer Herkunftsrepublik eingesetzt werden. In internationalen Organisationen wird der gemeinsame Sitz abwechselnd von Vertretern der beiden Republiken eingenommen. Ob es wieder eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik geben soll, bleibt unklar. Jedenfalls können beide Republiken ihre jeweiligen Markt-, Zoll- und Steuersysteme eigenständig regeln und ihre unterschiedlichen Währungen behalten. Die Parlamente beider Republiken und das Bundesparlament bilden eine gemeinsame Kommission, die bis spätestens Juni 2002 eine "Verfassungscharta" ausarbeiten soll. Ebenfalls noch 2002 sollen die Charta vom Bundesparlament und den Parlamenten der beiden Republiken bestätigt und die entsprechend modifizierten Verfassungen der beiden Republiken verabschiedet werden. Es überrascht, dass die montenegrinische Regierung den laut Abkommen vorgesehenen Befugnissen des im September 2000 gewählten Bundesparlaments zustimmte, hatte sie ihm doch bislang die Legitimität abgesprochen. Nach drei Jahren haben Serbien und Montenegro das Recht, über neue Verfassungsänderungen oder einen Rückzug aus dem Staatenbund – falls gewünscht auch mittels eines Referendums – zu entscheiden. Ein Passus des Abkommens widmet sich der Zugehörigkeit des Kosovo für den Fall, dass Montenegro unabhängig werden sollte. Dann soll Serbien in Bezug auf Kosovo die Rechtsnachfolge der Bundesrepublik Jugoslawien antreten, zu deren Territorium die Provinz laut UN-Resolution 1244 vom 10. Juni 1999 noch immer gehört.

Nach langen Verhandlungen verabschiedeten die Parlamente Serbiens und Montenegros am 10. April 2002 das Abkommen. Aus Protest gegen die Zustimmung Montenegros traten umgehend vier sozialdemokratische Minister zurück, die sich für die sofortige Unabhängigkeit Montenegros einsetzten. Die Regierung Djukanović wird zwar weiterhin durch die liberale Partei, aber nun nicht mehr durch die sozialdemokratische Partei unterstützt. Deshalb ist sie künftig auf wechselnde Mehrheiten im Parlament angewiesen. Ob das montenegrinische Parlament der vorgesehenen Verfassungscharta zustimmen wird, ist daher zweifelhaft.

## Widersprüchliche Auswirkungen des Abkommens

Die Bewertung des Abkommens fällt ambivalent aus. Einerseits ist vor dem Hintergrund des blutigen Zerfalls Jugoslawiens als positiv zu vermerken, dass die Einigung zwischen Serbien und Montenegro auf friedlichem Weg durch Verhandlungen zustande kam, womit eine Eskalation sowohl zwischen den beiden Republiken als auch innerhalb Montenegros zumindest vorläufig vermieden werden konnte. Andererseits scheint das Abkommen nicht geeignet, die Konflikte zwischen beiden Republiken dauerhaft zu lösen. Vor allem in Bezug auf den Hauptstreitpunkt einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik sind die Bestimmungen so vage formuliert, dass ein Streit um deren Auslegung und Umsetzung vorprogrammiert ist.

Ebenso wenig dürfte das Abkommen dazu beitragen, einer Krise in dem beiderseits der Grenze zwischen beiden Republiken liegendem Gebiet Sandžak mit der Hauptstadt Novi Pazar vorzubeugen. Das Gros der dort lebenden Bevölkerung zählt von seiner ethnischen Zugehörigkeit zur Mehrheit der Serben, von der religiösen Zugehörigkeit jedoch zur Minderheit der Muslime. Wegen dieser Ambivalenz begegnen ihnen sowohl die orthodoxen Serben als auch die nichtslawischen Muslime mit Misstrauen. Zur Unzufriedenheit der Bevölkerung trägt auch bei, dass der Sandžak wirtschaftlich extrem unterentwickelt ist. Sollte der Staatenbund von Serbien und Montenegro auf die Dauer keinen Bestand haben, verliefte die neue Staatsgrenze mitten durch den Sandžak, der dadurch zwischen zwei Staaten geteilt würde. Damit würden die Kontakte unter den im montenegrinischen und den im serbischen Teil des Sandžak lebenden Menschen erschwert, die sich eher über die Republikergrenzen hinweg mit ihrer 1991 einseitig proklamierten "muslimischen Autonomen Region Sandžak" als mit Serbien oder Montenegro identifizieren. Gemeinsame Unabhängigkeitsbestrebungen der im Sandžak lebenden Muslime oder gar ein Bürgerkrieg wären in dieser Situation nicht auszuschließen.

Bei der Vermittlung des Abkommens mussten die westlichen Staaten zwischen mehreren ihrer politischen Ziele Prioritäten setzen. Dabei befinden sie sich in Bezug auf die in einer Wechselbeziehung zueinander stehenden Probleme in der Region in dem Dilemma, dass sie durch den Versuch, eines dieser Probleme zu lösen, ein anderes verschärfen könnten: Aus guten Gründen betrachtete es die EU als ihr vorrangiges Ziel, eine weitere politische Aufsplitterung des Balkans und einen Kriegsausbruch in Montenegro sowie einen verschärften Machtkampf zwischen dem jugoslawischen Bundespräsidenten Koštunica und dem serbischen Ministerpräsidenten Djindjić zu vermeiden. Deshalb war Solana bestrebt, die wenigen noch existierenden bundesstaatlichen Institutionen der BRJ, wie das Bundespräsidium, zu erhalten. Dadurch ermöglichte es die EU Koštunica, weiterhin dieses Amt auszuüben. Im Streit zwischen Koštunica und Djindjić um die Auslieferung des vormaligen jugoslawischen Staatspräsidenten Milošević und anderer serbischer mutmaßlicher Kriegsverbrecher an das Haager Tribunal für Kriegsverbrechen im früheren Jugoslawien (ICTY), erwies sich Koštunica allerdings als wesentlich weniger kooperativ denn Djindjić. Die Einigung zwischen Serbien und Montenegro hat auch nachteilige Rückwirkungen auf die Politik der westlichen Staaten in Bosnien-Herzegowina. Denn dort verfolgen sie das Ziel, möglichst viele Kompetenzen der beiden Entitäten der bosnisch-kroatischen Föderation und der bosnischen Serbischen Republik auf die gesamtstaatlichen Institutionen von Bosnien-Herzegowina zu verlagern. Diejeni-

gen bosnisch-serbischen und bosnisch-kroatischen Politiker in den beiden Entitäten, die das Gewicht und die Machtfülle der Teilstaaten erhalten sehen wollen, können sich jetzt darauf berufen, dass der Westen auch einer Schwächung des Gesamtstaates von Serbien und Montenegro zugestimmt hat.

### **Der ungeklärte Status des Kosovo**

Die Hoffnung, dass der Machtwechsel in Belgrad auch die Lösung des Kosovo-Problems erleichtern könnte, hat sich nicht erfüllt. Nach wie vor ist unklar, welchen endgültigen völkerrechtlichen Status das formell zur Bundesrepublik Jugoslawien gehörende, aber entsprechend der UN-Resolution 1244 unter der Verwaltung der United Nations Interim Mission in Kosovo (UNMIK) stehende Kosovo erhalten soll. Für die westlichen Staaten besteht das Dilemma darin, dass sich die Positionen von Serben und Albanern gegenseitig ausschließen und dass ein Kompromiss zwischen den beiderseitigen Maximalforderungen nicht in Sicht ist.

Die serbische Seite steht auf dem Standpunkt, dass das Kosovo auch weiterhin territorialer Bestandteil sowohl des Staatenbundes als auch Serbiens bleiben müsse. Sie argumentiert damit, dass das Kosovo die "Wiege der Serben" sei. Zwar erklärt sie sich prinzipiell bereit, dem Kosovo Autonomie zu gewähren, deren konkreten Inhalt führt sie jedoch nicht aus.

Aufgrund der von der serbischen und der jugoslawischen Regierung ausgehenden schweren Menschenrechtsverletzungen fordern jedoch die im Kosovo lebenden Albaner (mindestens 85 Prozent der Bevölkerung), sämtliche kosovoalbanischen Politiker sowie vermutlich auch alle in Albanien, Mazedonien und Südserbien lebenden Albaner die sofortige Unabhängigkeit des Gebiets. Dabei spielt es für sie keine Rolle, welche Regierung in Belgrad an der Macht ist. Dass die Kosovoalbaner die territoriale Souveränität der damaligen BRJ über das Kosovo nicht anerkennen, wurde erneut deutlich, als Koštunica und der mazedonische Staatspräsident Trajkovski im Februar 2001 in Skopje ein Abkommen zur Festlegung der bilateralen Staatsgrenze trafen. Das Ziel dieser Übereinkunft, die vom UN-Sicherheitsrat ausdrücklich begrüßt wurde, bestand außer in der Klärung des genauen Grenzverlaufs auch darin, den illegalen Grenzübertritt, den Menschen-, Drogen- und Waffenhandel sowie die Aktivitäten der in Mazedonien und Südserbien aktiven albanischen Rebellenorganisationen UÇK und UÇPMB wirksamer zu bekämpfen. Dieses über ihre Köpfe hinweg geschlossene Grenzabkommen führte zu einer Verbitterung der Kosovoalbaner, die zum einen der jugoslawischen Regierung das Recht absprechen, über den Grenzverlauf des Kosovo zu entscheiden, und sich zum anderen von der UN im Stich gelassen fühlten. Die in der Region tätigen kriminellen Banden und Rebellenorganisationen sahen sich in ihrem Aktionsradius eingeschränkt.

Kommen die westlichen Staaten einer der beiden Seiten im Kosovokonflikt entgegen, machen sie sich die andere zum Feind und verschärfen das Problem aller Wahrscheinlichkeit nach noch mehr: Würden sie sich für die Unabhängigkeit der Provinz einsetzen, schwächten sie nicht nur die demokratische Regierung in Belgrad. Ein unabhängiges Kosovo würde auch insbesondere für die in Mazedonien (vgl. Beitrag 4.3.) und in Südserbien lebenden Albaner, für die Vojvodina, den Sandžak und Montenegro sowie in Bosnien-Herzegowina für die Serbische Republik und die von Kroaten besiedelten Gebiete eine

Signalwirkung entfalten. Der Zerfall Mazedoniens, eine Angliederung des Kosovo und des von Albanern bewohnten Gebiets in Mazedonien an Albanien sowie eine erneute Zuspitzung des Konfliktes in Südserbien wären in einer solchen Situation ebenso wenig auszuschließen wie der Zerfall Serbiens und die Verschärfung des Konflikts in Bosnien-Herzegowina. Hinzu kommt, dass im Fall der Unabhängigkeit die Lage der im Kosovo lebenden ethnischen Minderheiten, insbesondere der Serben, noch prekärer würde als sie bisher schon ist. Ihnen bliebe vermutlich nur die Flucht. Auch die Machtkämpfe zwischen den Kosovoalbanern, in deren Verlauf bereits zahlreiche Menschen, darunter mehrere Abgeordnete, ermordet wurden, würden vermutlich weiter eskalieren. Liebe der Westen aber die Rückgabe des Kosovo an Serbien zu, käme es unweigerlich zu einem Wiederaufflammen der Kämpfe zwischen Serben und Albanern.

Auch andere Optionen zur Lösung des Problems sind derzeit kaum durchführbar. Eine Teilung des Kosovo etwa in der Gestalt, dass der von Serben bewohnte Nordteil des Kosovo bei Mitrovica an Serbien angegliedert und der übrige Teil Kosovos unabhängig würde, brächte neben den oben aufgeführten Problemen, die mit einer Unabhängigkeit des Kosovo verbunden wären, auch eine Verschärfung des Streits zwischen Kosovoalbanern und Serben um das in dieser Region liegende Bergwerk mit sich. Darüber hinaus wäre eine territoriale Teilung auch ein moralisch zweifelhafter Ansatz, da er die Vision eines multiethnischen Kosovo opfern würde. Eine Machtteilung zwischen Politikern aus Serbien und der autonomen Kosovo-Regierung zeichnet sich aufgrund der weitverbreiteten Gefühle von Hass und Misstrauen zur Zeit ebenfalls nicht ab. In dieser Situation stellt der anhaltende Schwebezustand die derzeit beste aller unbefriedigenden Lösungen dar.

Vermutlich arbeitet jedoch die Zeit zu Gunsten der Kosovoalbaner. Im Mai 2001 erließ der damalige UNMIK-Leiter Haekkerup eine Übergangsverfassung für die Provisorische Selbstregierung in Kosovo und setzte für den 17. November 2001 die ersten freien Wahlen zu einem Kosovo-Parlament, der Versammlung, an. Sie hat eingeschränkte Befugnisse, da weiterhin zentrale Hoheitsbereiche, wie die Außenbeziehungen, die Minderheitenrechte, die innere Sicherheit, die Auflösung der Versammlung, die Haushalts- und Fiskalpolitik sowie die Verwendung internationaler Hilfsgelder ausschließlich im Kompetenzbereich des UNMIK-Leiters verbleiben. Die Kompetenzen von Regierung und Parlament des Kosovo sind demgegenüber zur Enttäuschung der Kosovo-Albaner auf Bereiche wie Bildung, Gesundheit, Umwelt und Infrastruktur beschränkt.

In der Übergangsverfassung finden sich Passagen, die eher auf die Verfassung eines unabhängigen Staates als auf die Verfassung eines Gebiets hindeuten, das als Teil eines souveränen Staates unter internationaler Verwaltung steht. So stellt sich die Frage, warum ein solches Gebiet neben einem Ministerpräsidenten auch noch einen Präsidenten braucht. Möglicherweise diene hierbei das Amt des Präsidenten der Serbischen Republik in Bosnien-Herzegowina als Vorbild. Denn die Unabhängigkeitsbefürworter in beiden Territorien können sich darauf berufen, ebenso wie souveräne Staaten über ein Staatspräsidium zu verfügen, dessen Errichtung der Westen sogar zustimmte. Hinzu kommt, dass sich die Präambel der Übergangsverfassung zwar auf die UN-Resolution 1244 bezieht, die u.a. die territoriale Zugehörigkeit des Kosovo zur Bundesrepublik Jugoslawien festschreibt. Trotzdem sind in der Übergangsverfassung ausschließlich die Kompetenzbereiche der autonomen Behörden und der UNMIK voneinander abgegrenzt. Die UNMIK

erfüllte aber die Forderung Koštunicas nicht, das jeweilige Verhältnis dieser beiden Autoritäten zur serbischen und jugoslawischen Regierung zu regeln.

Das Wahlsystem sah eine Quotierung in doppelter Hinsicht vor: Die politischen Parteien und Listenverbindungen wurden zu einer Frauenquote verpflichtet. Darüber hinaus hat man den im Kosovo lebenden ethnischen Minderheiten 20 der insgesamt 120 Sitze der Versammlung reserviert, zehn Sitze für die Kosovo-Serben und die übrigen zehn nach einem festgelegten Schlüssel für die übrigen Minoritäten. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass die reservierten Sitze zu einer höheren Repräsentanz der ethnischen Minderheiten im Kosovo führen als es ihrem prozentualen Anteil an der Bevölkerung entspricht. Die Demokratische Liga Kosovos (LDK) unter ihrem Vorsitzenden Rugova wurde mit 47 Sitzen die größte Fraktion. Die beiden Nachfolgeparteien der ehemaligen kosovo-albanischen Guerillabewegung UÇK, die Demokratische Partei Kosova (PDK) unter ihrem Vorsitzenden Thaci erhielt 26 Sitze und die Allianz für die Zukunft Kosovos (AAK) acht. Im Unterschied zu den im Vorjahr abgehaltenen Kommunalwahlen beteiligten sich bei den Wahlen trotz Boykottaufrufen auch etwas mehr als die Hälfte der im Kosovo oder außerhalb lebenden Kosovoserben. Ihre Koalition mit dem programmatischen Namen "Rückkehr" errang 22 Sitze. Die übrigen Sitze in der Versammlung werden von Abgeordneten von zehn weiteren Parteien eingenommen, die zwischen einem und vier Sitze gewannen.

An diesen Stärkeverhältnissen und der Feindschaft zwischen den drei größten kosovoalbanischen Parteien scheiterte dreimal die Wahl Rugovas. Nach monatelangen Verhandlungen konnte der neue UNMIK-Leiter Steiner die drei größten kosovoalbanischen Parteien schließlich zu einer Machtteilung bewegen: Rugova wird Präsident des Kosovo und der PDK-Politiker Rexhepi Ministerpräsident. Die LDK erhält vier Ministerposten und die PDK und die AAK jeweils zwei, ein Ministerposten wird für die serbische Koalition freigehalten. Eine stabile autonome Regierung ist damit aber wegen der anhaltenden Konflikte noch lange nicht gewährleistet, zumal sich die LDK Anfang April 2002 gespalten hat.

## **Der Aufstand in Südserbien**

Innerhalb der komplizierten Dreiecksbeziehung zwischen den westlichen Staaten, der serbischen Regierung und albanischen Aufständischen ergab sich in Südserbien eine für die Geschichte der Konflikte auf dem Balkan ungewöhnliche Konstellation: Erstmals vermittelte die NATO in einem zwischen Serben und Albanern geführten Gewaltkonflikt und erstmals wurden die NATO und Serbien, die zwei Jahre zuvor im Kosovokrieg noch Feinde gewesen waren, zu Verbündeten. Ende Mai 2001 wurde das östlich des Kosovo und nördlich von Mazedonien liegende Preševo-Tal, wo die albanische Rebellenarmee "Befreiungsarmee von Preševo, Bujanovac und Medvedja" (UÇPMB) mit Feuerüberfällen und Bombenanschlägen auf sich aufmerksam gemacht hatte, wieder serbischer Kontrolle unterstellt. Wie ist diese friedliche Einigung zu erklären?

Die Rebellion der UÇPMB spielte sich in dem Grenzstreifen zum Kosovo ab, der gemäß dem zwischen der NATO und der jugoslawischen Armee im Juni 1999 geschlossenen Militärisch-Technischen Abkommen von Kumanovo zur Sicherheitszone erklärt worden war. Diese Zone war eingerichtet worden, um eine direkte Konfrontation zwischen

der NATO und der jugoslawischen Armee zu verhindern, diente aufgrund des entstandenen Machtvakuumms aber als Aufmarschgebiet der UÇPMB, die den Anschluss dieses mehrheitlich von Albanern bewohnten Gebiets an das Kosovo forderte. Nach dem Antritt der demokratischen Regierung in Belgrad legte der serbische Vizepremierminister Cović einen Plan zur Lösung der Krise vor, der zwar keine Grenzveränderungen und keinen autonomen Status für das Gebiet, jedoch neben der Integration dort ansässiger Albaner in staatliche Institutionen, namentlich in die Polizei und in lokale Selbstverwaltungsgremien, auch eine Amnestie derjenigen Kämpfer vorsah, die sich entwaffnen lassen würden. Hinzu kamen vertrauensbildende Maßnahmen wie der Rückzug der Armee aus Ortschaften und die Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen, die durch Polizei oder Militär begangen worden waren. Da die NATO mit der serbischen Regierung das Ziel teilt, weder den Anschluss dieses Gebiets an das Kosovo noch die Unabhängigkeit des Kosovo zu akzeptieren, erlaubte sie der jugoslawischen Armee ab März 2001 die Rückkehr in immer größere Sektoren der Sicherheitszone. Damit wurde der Kampf der UÇPMB aussichtslos. Rund die Hälfte der Rebellen akzeptierte bis Ende Mai 2001 das Amnestieangebot und gab die Waffen ab. Vollständig gelöst ist das Problem damit aber noch nicht, da sich ein Teil der vormaligen UÇPMB vermutlich der in Mazedonien aktiven UÇK angeschlossen und wahrscheinlich auch einen großen Teil der Waffen versteckt hat. Solange der Cović-Plan nicht komplett umgesetzt ist und sich die Lebensverhältnisse der in dem Gebiet lebenden Menschen nicht deutlich bessern, ist ein Wiederaufflammen der Kämpfe jederzeit möglich.

### **Der Status der Vojvodina**

Ebenso wie das Kosovo hatte auch die in Nordserbien liegende Provinz Vojvodina nach der jugoslawischen Verfassung von 1974 einen autonomen Status innerhalb Serbiens mit gleichen Rechten innerhalb des Bundesstaates wie die Republiken. Auf Veranlassung des damaligen serbischen Präsidenten Milošević wurde die Autonomie beider Provinzen jedoch im Jahre 1989 aufgehoben. Dass es im Unterschied zum Kosovo in der von 26 verschiedenen ethnischen Gruppen bewohnten Vojvodina nicht zu einem Bürgerkrieg kam, läßt sich wahrscheinlich auf mehrere Faktoren zurückführen: Die dortige Selbstverwaltungsregierung betrieb bis zu ihrer Absetzung eine vorbildliche Minderheitenpolitik, da ihre Verfassung Serbokroatisch (in kyrillischer und lateinischer Schrift), Ungarisch, Slowakisch, Rumänisch und Ruthenisch zu gleichberechtigten Amtssprachen bestimmte. Die Vielfalt der Sprachen wurde auch im Schulwesen und in den Medien gefördert und bei der Ämterbesetzung wurde weitgehend ein ethnischer Proporz eingehalten. Sowohl wegen ihrer Fruchtbarkeit und ihrer intensiven landwirtschaftlichen Nutzung als auch wegen ihrer geographischen Lage spielte die Vojvodina für Jugoslawien eine wirtschaftlich und strategisch wichtige Rolle. Im Vergleich zu den im Kosovo lebenden Menschen hatte die Bevölkerung in der Vojvodina auch immer einen höheren Bildungsstand und Lebensstandard. Obwohl große Teile der Bevölkerung und viele Politiker der Vojvodina in Opposition zur Regierung Milošević standen, war die dortige staatliche Repression wesentlich geringer als im Kosovo.

Aufgrund des Machtwechsels in Belgrad wurde eine Statusänderung für die Vojvodina möglich: Nach einer emotionalen Debatte verabschiedete das serbische Parlament

mit der knappen Mehrheit von zwei Stimmen im Januar 2002 die von den Regionalparteien der Vojvodina eingebrachten "dezentralisierenden Gesetze" zur teilweisen Wiederherstellung der Autonomie. Fortan können Institutionen der Vojvodina wieder über das Gesundheitswesen, Schulwesen und in Kulturangelegenheiten allein entscheiden und erhalten ein größeres Mitspracherecht auf den Gebieten der Agrar- und Sozialpolitik sowie bei Privatisierungen ehemaliger Staatsbetriebe. Nicht nur Miloševićs Sozialistische Partei Serbiens und die vom ermordeten serbischen Milizenführer "Arkan" gegründete Partei der Serbischen Einheit lehnten erwartungsgemäß die Gesetze ab, sondern auch Bundespräsident Koštunica und seine Demokratische Partei Serbiens. Sie befürchten eine Wirkung als Präzedenzfall, auf den sich andere serbische Regionen berufen könnten, oder gar die Sezession der Vojvodina! Sowohl der Tenor dieser Debatte als auch das Abstimmungsergebnis deuten darauf hin, dass vom serbischen Parlament in Bezug auf das Kosovoproblem, das in Serbien wesentlich größere Emotionen weckt, keinerlei Kompromissbereitschaft bezüglich einer weitgehenden Autonomie erwartet werden kann.

### **Empfehlungen**

Die westlichen Staaten haben mit der Vermittlung der EU im Konflikt zwischen Serbien und Montenegro, mit der Vermittlung der NATO im Südserbien-Konflikt und mit ihrer Teilnahme an der UN-Mission im Kosovo eine große Verantwortung für die Sicherheit in der Region übernommen. Da alle drei Konflikte zur Zeit auf einem relativ geringen Gewaltniveau eingefroren, noch lange aber nicht gelöst sind, sollten die westlichen Staaten der Region weiterhin verstärkte Aufmerksamkeit widmen. Die Umsetzung der Vereinbarungen durch die örtlichen Konfliktparteien sollten sie mit Wirtschaftshilfe belohnen und regelmäßig überprüfen, ob diese zügig vor Ort eintrifft und dort sachgerecht verwendet wird. Bevorzugt sollten die westlichen Staaten Maßnahmen fördern, mit denen die hohe Arbeitslosigkeit bekämpft, das Bildungs- und Sozialwesen sowie die Infrastruktur verbessert und das Polizei- und Justizwesen in Richtung demokratischer und menschenrechtlicher Standards reformiert werden. Dabei sollten sie darauf achten, dass alle ethnischen und sozialen Gruppen von der Hilfe profitieren. Bei ihren Versuchen, zu einer Deeskalation oder Lösung eines Konfliktherds in Serbien und Montenegro beizutragen, müssen die westlichen Staaten darüber hinaus stets berücksichtigen, dass dadurch nicht ein anderes Problem in der Region verschärft oder neue Probleme geschaffen werden könnten.

**Sabine Klotz**

## 4.5. Von den Waffen zur Demokratie? Probleme der Friedenskonsolidierung in Nordirland

Die Abrüstung der Waffen der paramilitärischen Organisationen (*decommissioning*) war in den vergangenen Jahren seit der Unterzeichnung des Belfaster Abkommens im April 1998 zum Konfliktthema Nummer Eins auf dem Weg vom Bürgerkrieg zur Demokratie geworden und hatte zu scheinbar unüberwindlichen Blockaden im nordirischen Friedensprozess geführt (vgl. Friedensgutachten 2001, Beitrag 3.5.). Zwischen den Hauptkonfliktparteien, der protestantischen Ulster Unionist Party (UUP) und der katholisch-republikanischen Sinn Fein, schien kein Kompromiss möglich. Die Frage der Waffen entwickelte ein politisch-symbolisches Gewicht jenseits des militärischen Potenzials, an dem beide Seiten grundsätzlich den Erfolg oder Misserfolg des im Friedensprozess Erreichbaren maßen. Keine Regierungsbeteiligung für eine Partei, die mit einer Privatarmee verbunden ist, lautete die Position der Unionisten, keine Unterwerfung für eine unbesiegte Formation des Bürgerkrieges, so das Credo der Republikaner.

Abgesehen von einigen hoffnungsvollen Momenten vorsichtiger Vertrauensbildung – nach der Überprüfung des Abkommens durch US-Senator George Mitchell im Herbst 1999 und der Kontrolle einiger IRA-Waffenlager durch unabhängige Inspektoren im Sommer und Herbst 2000 – folgte Krise auf Krise. Wichtige andere Vorhaben, wie die verstärkte Nord-Süd-Kooperation mit der Republik Irland, eine weitere Entmilitarisierung der nordirischen Provinz, d.h. vor allem die Reduzierung der britischen Militärpräsenz, die Justizreform und die Reform der protestantisch dominierten Polizei verzögerten sich.

Der politische Tiefpunkt war im Sommer 2001 erreicht: Bei den Wahlen zum britischen Unterhaus und den nordirischen Kommunalwahlen am 7. Juni hatte Sinn Fein die gemäßigte Social Democratic Labour Party (SDLP) überrundet und war die stärkste nationalistische Partei geworden; die UUP hatte größere Einbußen gegenüber den Abkommensgegnern in der radikalen protestantischen Democratic Unionist Party (DUP) hinnehmen müssen. Diese Polarisierung und die Schwächung der politischen Mitte wurden manifest, als der Erste Minister der nordirischen Regionalregierung, David Trimble (UUP), am 1. Juli seinen Rücktritt erklärte und damit ein gefährliches politisches Vakuum auslöste. Ein Abrüstungsangebot der IRA am 6. August 2001, das mit der Unabhängigen Internationalen Abrüstungskommission (IICD) ausgehandelt worden war und ein positives Echo in den internationalen Medien fand, ging der UUP nicht weit genug. Das Friedensabkommen schien auf Messers Schneide zu stehen. Medienberichte über heftige Gewaltausbrüche erinnerten an schlimme Zeiten des Bürgerkrieges; Anfang September 2001 eskalierten die vor allem von protestantisch-loyalistischen Gruppierungen provozierten Aktionen in dem gemischtkonfessionellen Arbeiterviertel Ardoyne von Nord-Belfast zu einer regelrechten Schlacht um das Recht katholischer Kinder, unbehelligt zur Schule gehen zu können.

Nach dem 11. September entschloss sich die Sinn Fein-Führung, die mit Beginn des "war against terrorism" um ihren Rückhalt in *Irish America* fürchten musste, die IRA zur Umsetzung ihres Abrüstungsangebot vom August zu drängen und damit den drohenden Kollaps des Friedensprozesses abzuwenden. Am 23. Oktober 2001 erklärte die IRA, dass sie begonnen habe, "ihre Waffen verifizierbar und auf Dauer unbrauchbar zu ma-

chen”.<sup>1</sup> Der Schritt der IRA wurde in der internationalen Öffentlichkeit als historischer Durchbruch gewertet; diesmal schuf die offizielle Bestätigung der geheim durchgeführten Aktion durch die Abrüstungskommission ausreichend Vertrauen, um die Unionisten zur Wiederaufnahme der Regierungstätigkeit in Belfast zu bewegen.

Der Friedensprozess scheint seither in etwas ruhigerem Fahrwasser zu segeln – nicht nur im Windschatten neuer internationaler Aufmerksamkeit für die Kriegsschauplätze gegen den Terrorismus und die Gewalteskalation im Nahen Osten, sondern auch in der Binnenperspektive der nordirischen Akteure selbst. Als bisher weitestreichende Einlassung der Republikaner, dass der Krieg vorbei sei, konnte die vielbeachtete Erklärung von Sinn Fein-Präsident Gerry Adams vor dem *World Economic Forum* in New York im Februar dieses Jahres gelten: “Ich glaube nicht, dass wir die Unionisten in ein vereinigtes Irland zwingen können, das nicht ihre Zustimmung findet und nicht ihren Vorstellungen von Sicherheit entspricht”.<sup>2</sup>

Die Probleme der Entmilitarisierung werden die Tagesordnung in Belfast weiter mit bestimmen, aber es wächst die Chance, sie im größeren Kontext der zivilen Transformation, dem langen Weg von den Waffen zur Demokratisierung der gespaltenen nordirischen Gesellschaft, zu behandeln. Zeit für eine Zwischenbilanz, die für die weitere Konsolidierung des Friedens in Nordirland, aber auch für andere vergleichbare Konfliktkonstellationen Lehren bereithalten kann.<sup>3</sup> Welche Faktoren haben den Wandel behindert bzw. befördert? Gruppieren sich Gewinner und Verlierer des Friedensprozesses neu? Wie ist die fortgesetzte Gewalt zu bewerten? Welcher Art sind die Anforderungen an ein gegenseitig akzeptables Sicherheitsverständnis?

## Waffen als Symbol

Nordirland ist ein Beispiel für einen besonders hoch politisierten ethno-nationalen Konflikt mit einer komplexen historischen Hypothek, zu der eine jahrhundertealte latente und offene Militanz und die Weigerung zur Abrüstung auf beiden Seiten gehören. Beinahe unvermeidlich erhielt die Frage der paramilitärischen Waffen im Zuge des Friedensprozesses daher einen symbolischen Stellenwert, der weit über das militärische Potenzial der Waffen hinaus ging und in den diametralen politisch-ideologischen Gegensätzen der Hauptkonfliktparteien wurzelte, dem Wunsch der vorwiegend protestantischen Unionisten bzw. Loyalisten, Teil des britischen *United Kingdom* zu bleiben, und dem Ziel der vorwiegend katholischen, nationalistischen bzw. republikanischen Minderheit, Nordirland mit der Republik Irland zu vereinen. Die überraschende Selbstverständlichkeit, mit der im Belfaster Abkommen der konstitutionelle Status der Provinz, ein jahrzehntelang als unüberwindlich geltendes Problem, gelöst werden konnte, kontrastierte scharf mit den Hindernissen, die den nordirischen Akteuren bei der Abrüstung und Entmilitarisierung des Konflikts im Wege standen. *Decommissioning* repräsentierte für die Unionisten – und gegenüber ihren Wählern – das einzig akzeptable Unterpfand um sicher zu gehen, dass es Sinn Fein mit dem Frieden ernst meint. Für die Republikaner fungierte das Festhalten an den Waffen –

<sup>1</sup> Wortlaut der IRA-Erklärung in BBC News, 23.10.2001.

<sup>2</sup> Irish Times, 5.2.2002.

<sup>3</sup> Eine ausführliche Analyse enthält Corinna Hauswedell/Kris Brown: *Burying the Hatchet. The Decommissioning of Paramilitary Arms in Northern Ireland*, Bonn: BICC brief 22, 2002.

ebenfalls gegenüber ihrer politischen Basis – als Gegengewicht für ihre ideologischen Zugeständnisse im Friedensabkommen: die vorläufige Anerkennung der britischen Herrschaft und das Konsensprinzip für jede Veränderung des verfassungsmäßigen Status der Provinz in der Zukunft.

Für die Unionisten mag es rückblickend eine fragwürdige politische Taktik gewesen sein, die Waffenfrage zum Veto gegen eine Regierungskoalition mit den Republikanern zu erheben und damit alles auf eine Karte zu setzen, die sie selbst nicht spielen konnten. Für die Republikaner kam mit dem deutlichen Zugewinn an politischer Akzeptanz und demokratischer Legitimation durch die Wahlen die Zeit, den Ballast der Waffen über Bord zu werfen. Die Wahlerfolge der Sinn Féin konnten als Ergebnis der eigenen Friedensstrategie gewertet werden; der Beginn der Abrüstung geschah aus einer Position der Stärke und war im republikanischen Bewusstsein nicht länger mit Niederlage oder Unterwerfung verbunden.

### Die Zweigleisigkeit des Abkommens

Die im nordirischen Kontext inzwischen zum geflügelten Wort gewordene Erkenntnis, dass es ohne ein *decommissioning of mindsets* – eine Abrüstung in den Köpfen – auch keine nachhaltige Abrüstung der Waffen geben werde, verweist auf das Problem der Überideologisierung. Während der Friedensverhandlungen von 1994 bis 1998 und im Belfaster Abkommen selbst hatte man sich deshalb unter entscheidender Mitwirkung des US-Vermittlers George Mitchell für ein zweigleisiges Vorgehen (*twin track*) entschieden, das die politisch-konstitutionellen Aspekte der Übereinkunft von den militärisch-sicherheitspolitischen trennte und die Lösung der letzteren teilweise einer Unabhängigen Internationalen Abrüstungskommission (IICD) übertrug. Man hoffte, die Waffenfrage auf diese Weise "weicher" zu machen ("*fudging*" *the arms*), d.h. leichter lösen zu können und, ohne den politischen Prozess zu stören, in die Umsetzungsphase des Abkommens zu verlagern.

Dass die Unionisten auf ihrem Veto "no guns, no government" bestanden und dies mit wiederholten Ultimaten und Sanktionen gegenüber den Republikanern verbanden, führte jedoch zu den bekannten Irritationen des Friedensprozesses; der Beginn einer gemeinsamen Regierungstätigkeit, Herzstück des Belfaster Abkommens, wurde immer wieder herausgezögert bzw. unterbrochen. In den Krisendebatten zwischen 1998 und 2001 entstand der Eindruck, dass die unionistische Forderung nach *decommissioning* im Wesentlichen auf das – zweifelsfrei größte – Waffenarsenal der IRA zielte, aber damit auf diejenige paramilitärische Gruppierung reduziert wurde, die auch politisch im Parlament vertreten ist. Dieser einseitige und nicht dem Abkommen entsprechende Umgang mit der Waffenfrage erwies sich als unproduktiv für die Konfliktlösung und zementierte entlang der Waffenthematik den für Nordirland typischen *sectarianism*, die politisch-konfessionelle Spaltung der Gesellschaft. Die beiden größeren loyalistischen paramilitärischen Organisationen, Ulster Defense Association/Ulster Freedom Fighters (UDA/UFF) und Ulster Volunteer Force (UVF), die seit 1999 zunehmend die Hauptakteure fortgesetzter Gewaltanwendung sind, und von denen nur die kleinere UVF durch die Progressive Unionist Party (PUP) parlamentarisch vertreten ist, konnten sich durch die primär an die IRA gerichtete Abrüstungsforderung in ihrer Verweigerungsposition bestätigt fühlen. So wurde

nicht nur die politische Umsetzung des Abkommens blockiert, sondern auch eine Chance vertan, das über alle Parteigrenzen hinaus plausible Argument geltend zu machen, dass die Abrüstung aller illegalen Waffen ein wesentlicher Beitrag zur Beendigung der aktuell andauernden Gewalt sein kann.

Um aus der politischen Sackgasse herauszukommen, drängten die britische und die irische Regierung, die in Nordirland in einer ambivalenten Doppelrolle als Konfliktparteien einerseits und als Moderatoren und Garantiemächte des Abkommens andererseits agieren, auf eine modifizierte Verhandlungsstrategie. Parallel zum Beginn der internationalen IRA-Waffeninspektionen im Sommer 2000 wurde eine Paketlösung für die weitere Implementierung des Abkommens erarbeitet, die das *decommissioning* in den Kontext der anderen sicherheitspolitischen Problemfelder, insbesondere der Entmilitarisierung des überdimensionierten staatlichen Sicherheitssektors und der Polizeireform, stellte. Das inhaltliche Anliegen der Paketstrategie wurde nach den Wahlergebnissen im Juni 2001 dringlicher. In Auswertung schwieriger Allparteiengesprächen im britischen Weston Park im Juli richteten die beiden Regierungen eine deutliche Botschaft an die nordirischen Parteien: "Während jedes Thema – die Polizeireform, die Abrüstung der paramilitärischen Waffen, die Normalisierung der Sicherheit und die Stabilität der Regierungsinstitutionen – am besten im jeweils eigenen Kontext zu behandeln ist anstatt als Vorbedingung gegeneinander gestellt zu werden, kann das Abkommen als Ganzes nur erfolgreich sein, wenn alle Teile gemeinsam implementiert werden. In diesem Sinne sind die hier gemachten Vorschläge als Paket zu verstehen."<sup>4</sup> Dies war als implizite Kritik zu lesen an dem bisherigen, der Konfliktlösung wenig zuträglichen Umgang mit dem *decommissioning*, der vorrangig und als Vorbedingung die IRA-Abrüstung im Visier hatte. Stattdessen sollten Elemente eines gegenseitig akzeptierbaren Sicherheitsverständnisses verankert werden. Die Akzeptanz dieses Konzepts bei den nordirischen Parteien, das sowohl graduelle und einseitige als auch abgestimmte Schritte auf den verschiedenen Feldern der Sicherheitspolitik ermöglichen soll, war jedoch, wie man an der brüskten Zurückweisung der IRA-Abrüstungsangebote durch die UUP im August letzten Jahres sehen konnte, erst rudimentär vorhanden. Drei Parteien, zunächst die SDLP, dann die UUP und die DUP nominierten im August und September 2001 ihre Mitglieder für die neue Polizeiaufsichtsbehörde, sodass der Police Service of Northern Ireland (PSNI), wie die im Reformprozess befindliche ehemalige Royal Ulster Constabulary (RUC) jetzt heißt, am 4. November 2001 ihre Arbeit aufnehmen konnte. Die Sinn Fein macht ihre Mitarbeit weiterhin von Nachbesserungen auf dem Gebiet bürgernaher Kontrollmöglichkeiten der Polizei abhängig. Die britische Regierung dokumentierte die Ernsthaftigkeit des Paketkonzeptes, indem sie unmittelbar nach dem Abrüstungsbeginn der IRA im Oktober 2001 vier umstrittene Armee- bzw. Polizeistandorte und einige Wachanlagen an der Grenze zur Republik Irland in South Armagh schließen ließ.

---

<sup>4</sup> Northern Ireland Office/Department of Foreign Affairs, *Implementation of the Good Friday Agreement*, 1 August 2001.

## **Vertrauenssache: Externe Vermittlung und der Beginn der Abrüstung**

In einem ideologisierten Konflikt kommt dem Instrument der Vertrauensbildung eine besondere Bedeutung zu, um die Abrüstung in den Köpfen voranzubringen. Nordirland ist ein Beispiel für das komplexe Zusammenspiel exogener und endogener Faktoren bei der Konfliktlösung und unterstreicht die positive neutralisierende Funktion externer, über die beiden Garantiemächte Großbritannien und Irland hinausgehender Vermittlung in Momenten der politischen Krise – und mehr noch für das sensitive Waffenthema selbst: Die Mandatierung der eigens für diese Aufgabe vorgesehenen Independent International Commission on Decommissioning (IICD) im Rahmen eines Friedensabkommens ist ein bisher einzigartiger Vorgang im internationalen Konfliktmanagement. Die Überwachung einiger IRA-Waffenarsenale durch zwei international und in Nordirland anerkannte Inspektoren – den früheren finnischen Präsidenten Martti Ahtisaari, der über lange diplomatische Erfahrung im Rahmen der Vereinten Nationen, zuletzt als Vermittler im Kosovo-Konflikt, verfügt und den ehemaligen ANC-Generalsekretär Cyril Ramaphosa, der als Chefunterhändler die neue südafrikanische Verfassung mitgestaltete – markierte darüber hinaus einen innovativen Weg der Kleinwaffenkontrolle bzw. -abrüstung. Die Anwendung eines ähnlich, in El Salvador in den neunziger Jahren erprobten „Zwei-Schlüssel“-Systems, bei dem die paramilitärische Organisation zunächst im Besitz der Waffen bleibt, ohne dass diese jedoch noch benutzt werden können, ermöglichte einen vertrauensbildenden Zwischenschritt ohne größeren Gesichtverlust für die IRA. Die Waffeninspektionen inspirierten einen flexibleren Umgang mit der sensiblen methodisch-praktischen Seite der Abrüstung; der unhandliche Begriff des *decommissioning*, der für die IRA Waffenabgabe und Unterwerfung implizierte, erfuhr eine kreative Modifikation: Die Einführung des Terminus *“putting arms beyond use”* sollte unterstreichen, dass die Abrüstung ein freiwilliger Vorgang ist, in dem Waffenmaterial unbrauchbar gemacht wird, und dass dieser Akt von den Besitzern der Waffen mitbestimmt wird.

Bei dem historischen Einstieg in die IRA-Abrüstung im Oktober 2001 wurde eine prekäre Balance zwischen den widerstreitenden Erfordernissen der Vertraulichkeit und der Transparenz gewahrt. Dass der eigentliche Akt der Waffenvernichtung glaubwürdig vermittelt werden konnte, obwohl die Einzelheiten der Methode und des Umfangs der Abrüstung geheim blieben, ist wesentlich der vertrauensbildenden Rolle der unabhängigen Abrüstungskommission unter Leitung des kanadischen Ex-Generals John de Chastelain zuzuschreiben. Die politische Führung der Unionisten wurde in einem speziellen Treffen mit der Kommission über die Wirksamkeit und Reichweite des Abrüstungsvorgangs informiert; das Protokoll des Treffens wurde anschließend über die internationalen Medien verbreitet. Die Wiederaufnahme der Regierungstätigkeit in Belfast im November 2001 dokumentierte den zwischen den Konfliktparteien erreichten Vertrauenszuwachs.

Mit dem Beginn der Abrüstung der IRA im Oktober 2001 wurde die schwerste Blockade des Friedensprozesses aus dem Weg geräumt; spürbar war die Entspannung bei David Trimble, dem es jetzt leichter fällt, die obstruktiven Teile der UUP zu neutralisieren und die zerrissene Partei hinter sich zu sammeln. Man stellt sich in Nordirland darauf ein, die nächsten Schritte der Entmilitarisierung unter weniger politischem Druck und im Kontext arbeitender demokratischer Institutionen betreiben zu können. Die britische

Regierung hat zu Jahresbeginn eine Gesetzesnovelle eingebracht, um die ursprüngliche Befristung für die paramilitärische Abrüstung bis zum 26. Februar 2002 um ein Jahr zu verlängern; die Novelle enthält die Option einer maximalen zeitlichen Ausdehnung der Frist bis zum Jahr 2007. Die Republikaner werden den weiteren Fahrplan nun vermutlich weniger am Druck der Unionisten als an ihren eigenen politischen Interessen orientieren. Unmittelbar nach den diesjährigen Gedenkfeiern für den Osteraufstand von 1916, die symbolträchtige Geburtsstunde des radikalen Republikanismus, hat die IRA eine weitere Abrüstungsmaßnahme in Abstimmung mit der internationalen Kommission durchgeführt. Was in den Reihen der alten Kämpfer durchaus für Irritation sorgt, wird von der Führung der Sinn Fein unter Gerry Adams als Beweis der Demokratiefähigkeit im Vorfeld der diesjährigen Parlamentswahlen in Dublin verstanden, von denen sich Sinn Fein, die als einzige Partei im Norden und im Süden Irlands kandidiert, einen erheblichen Stimmenzuwachs und möglicherweise sogar eine Rolle als Mehrheitsbeschaffer erwartet. Schwieriger dürfte es werden, das protestantisch-loyalistische Lager zur Abrüstung zu bewegen. Die bisherige strikte Weigerung der loyalistischen Gruppen UDA und UVF, dem Beispiel der IRA zu folgen und mit der Abrüstung ihrer Waffen zu beginnen, könnte auf längere Sicht auch die Abrüstungsbereitschaft der Republikaner beeinträchtigen.

### **Gewandelte Gewalt**

Die Phänomene fortgesetzter Gewalt in Phasen eigentlicher Konsolidierung, nach Waffenstillständen oder auch nach dem Abschluss von Friedensabkommen, finden zunehmend Beachtung in der internationalen Konfliktforschung.<sup>5</sup> Auch in Nordirland existiert das Problem, dass nach einem vielversprechenden Abkommen historisch gewachsene Gewaltstrukturen als Störfaktor des Friedensprozesses fortwirken bzw. ihre Ausdrucksformen ändern und neu generieren. Die oft rückwärtsgewandte und eindimensionale Debatte über *decommissioning* behinderte paradoxerweise weitgehend eine parteienübergreifende Auseinandersetzung mit diesen Phänomenen; gleichwohl würden Politiker fast aller Parteien einräumen, dass die Verfügbarkeit von Waffen bzw. waffenfähigem Material ein wichtiges Moment für die Verbreitung von Gewalt darstellt, und folgerichtig die Kontrolle und Abrüstung der paramilitärischen Waffen auch einen wichtigen Beitrag zur Eindämmung der aktuellen Gewalt in Nordirland leisten kann.

Es gab zwar während der politischen Krisen im Frühjahr 2000 und 2001 einige spektakuläre, vor allem gegen britische Einrichtungen gerichtete Störfeuer seitens republikanischer Splittergruppen wie der sogenannten Real IRA; gegenwärtig gehen jedoch laut veröffentlichter Polizeistatistiken mehr als zwei Drittel aller paramilitärischen Gewaltakte von loyalistischen Organisationen aus. Eine innerloyalistische Fehde zwischen der UDA und der UVF um Territorialansprüche und Einflussphären in den protestantischen Arbeitervierteln Belfasts nahm ihren Ausgang im Sommer 2000; die Fehde kostete mehrere Menschenleben und führte zur Vertreibung von nahezu einhundert Familien aus der protestantischen Shankill Road. Während der politischen Krise im Frühjahr 2001 verlagerten sich die Aggressionsakte zunehmend auf katholische Wohngebiete; die Weltöffentlich-

<sup>5</sup> John Darby/Roger Mac Ginty (Hg.): *The Management of Peace Processes*, London/New York 2000; Roger Mac Ginty/John Darby: *Guns and Government. The Management of the Northern Ireland Peace Process*, Basingstoke/New York 2002.

keit reagierte entsetzt auf den heftigen Ausbruch von Hass und Gewalt, mit dem katholische Kinder und Eltern im September 2001 in Ardoyne, einem gemischtkonfessionellen Wohngebiet Nord-Belfasts, von aufgebrachten, Steine und Rohrbomben werfenden Protestanten an ihrem Weg zur Schule gehindert wurden. Der britische Nordirlandminister John Reid erklärte daraufhin im Oktober den Waffenstillstand der UDA für beendet. Ein schwieriger Vermittlungsprozess unter Mitwirkung einzelner Kirchenvertreter kam in Gang, neue Sicherheitsvorkehrungen in dem betroffenen Wohngebiet wurden eingeführt. Die am Anfang ihrer Reform stehende Polizei hatte jedoch bei der Konfliktintervention große Schwierigkeiten, gegenüber beiden Seiten Vertrauen und ein neues Profil zu gewinnen.

Der Schulkonflikt von Ardyone hat indessen auch eine neue Sensibilität für das Problem mit sich gebracht, dass eine Friedensdividende insbesondere in den depravierten Teilen der protestantischen Arbeiterviertel offenbar noch nicht erkennbar ist. Die hier lebenden Protestanten fühlen sich als Verlierer des Friedensprozesses; die Machokultur der zunehmend mit Drogenhandel und anderen Gewaltmärkten verbundenen paramilitärischen Gruppen bietet trügerischen Halt für zerbrechende Identitäten. Die neue öffentliche Debatte über die Hintergründe der loyalistischen Frustration unterscheidet sich positiv von den für die nordirische Konfliktbewältigung typischen Klassifizierungen nach Opfern und Tätern. Die soziale und klassenspezifische Dimension des protestantischen Identitätswandels kommt allmählich auch bei der politischen Führung der Unionisten an. Analysen wie die von Steven King, einem politischen Berater von David Trimble, sind nicht ohne selbstkritische Untertöne: "Für viele protestantische Jugendliche aus der Arbeiterklasse stellen Straßenkämpfe eine willkommene Abwechslung in einem ansonsten hoffnungslosen Alltag dar. (...) Miserable Wohnverhältnisse und keine Aussichten auf Jobs kontrastieren mit den relativ verbesserten Lebensbedingungen in den katholischen Vierteln. Was für viele Protestanten aus der Mittelschicht als marginales Problem der Politik betrachtet wird, erleben die armen Schichten als völlige Erosion ihrer Identität".<sup>6</sup> Die protestantische Mittelschicht Nordirlands hat sich aus den dunklen Straßen der *Troubles* immer herausgehalten, während die loyalistischen paramilitärischen Strukturen, die – ähnlich wie bei ihren republikanischen Gegenspielern – den Arbeiterfamilien zunächst politischen Zusammenhalt und polizeiähnlichen Schutz versprachen, sich zunehmend mit allen möglichen Formen der Alltagskriminalität verbanden. Demoralisierung, politische Ächtung und sozialer Abstieg ergaben eine gefährliche Mischung, die in der Konsolidierungsphase des Friedensprozesses sträflich vernachlässigt worden ist. Ausdruck der Identitätskrise und politischen Artikulationsunfähigkeit im loyalistischen Lager war auch die Auflösung der mit der UDA verbundenen Ulster Democratic Party (UDP) im November 2001. Die UDP hatte bei den nordirischen Parlamentswahlen 1998 keine Sitze erringen können und verkam mehr und mehr zu einem sprachlosen Anhängsel verschiedener Fraktionen der UDA. Seit Jahresbeginn ist jedoch mit Hilfe einiger integrierter politischer und kirchlicher Repräsentanten ein Prozess der Rekonstruktion eines loyalistischen *think tanks* in Gang gesetzt worden: Die Loyalist Commission soll das programmatische Vakuum füllen und den Dialog mit politischen Institutionen organisieren, kurz gesagt, dem

---

<sup>6</sup> Irish Times, 17.1.2002.

Loyalismus wieder eine politische Stimme im Friedensprozess geben. Es ist ermutigend, dass David Trimble hierfür seine Unterstützung signalisiert hat.

## **Partizipation und der Abschied vom Paramilitarismus**

Die politische Anerkennung und Integration, die das Belfaster Abkommen für die Republikaner gebracht hat und die eine wesentliche Voraussetzung für ihren Abschied von den Waffen und den Einstieg in demokratische Partizipation darstellte, steht für relevante Teile der Loyalisten noch aus. Soziale und kulturelle Identitäten, die sich in Nordirland auch in der Zugehörigkeit zu den traditionsreichen paramilitärischen Organisationen ausdrücken, sind dabei zu zerbrechen. Soziale Gerechtigkeit und demokratische Teilhabe waren zu Beginn des Bürgerkrieges zentrale Forderungen der katholischen Minderheit, die nach der jüngsten Volkszählung auf über 45 Prozent geschätzt wird. Sie kann sich trotz aller ideologischen Zugeständnisse in der Verfassungsfrage als Gewinner des Friedensprozesses fühlen. Die Sinn Fein hat einen großen Sprung gemacht, in dessen Folge die mit ihr verbundene IRA vielleicht zukünftig eine Veteranenorganisation werden wird. Angesichts sich wandelnder Formen und Trägerschaft von Gewalt müssen die Themen demokratischer und sozialer Integration neu akzentuiert und mit einem parteienübergreifenden Konzept für die Transformation der paramilitärischen Organisationen verbunden werden. Es wird um eine sensible Balance zwischen ziviler Integrationspolitik gegenüber den Mitgliedern dieser Organisationen und politisch-polizeilicher Sanktionierung der Quellen krimineller Gewalt gehen müssen. Angesichts einer gerade erst begonnenen Reform der Polizei, die noch an dem Erbe einer parteilichen Struktur einschließlich offener und verdeckter Kollaboration mit den loyalistischen Milizen krankt, wird es keine einfachen und schnellen Lösungen geben. Sinn Fein muss sich bald zur Mitarbeit in den neuen Polizeigremien entscheiden, um die politische Akzeptanz der neuen Sicherheitsstruktur auch in der katholischen Bevölkerung zu erhöhen.

In den vergangenen Jahren ist die schwierige Implementierung des Belfaster Abkommens von starken externen Vermittlern unterstützt worden, um der oft handlungsunfähigen politischen Elite der Konfliktparteien auf die Beine zu helfen; künftig werden die vielfältigen Gruppierungen der nordirischen Zivilgesellschaft mehr gefordert sein, den Prozess der Demokratisierung und Entmilitarisierung an der Basis der gespaltenen Gesellschaft voranzubringen. Dazu werden auch neue Formen der Aufarbeitung der Vergangenheit, der komplexen Opfer- und Tätergeschichte des Bürgerkrieges gehören. Seit drei Jahren findet in Londonderry das *Bloody Sunday*-Tribunal zur Aufklärung der Umstände, die zum Ausbruch des Bürgerkrieges führten, statt; es ist das aufwendigste Ermittlungsverfahren der britischen Rechtsgeschichte. Die Diskussion um die Etablierung einer nordirischen Wahrheitskommission nach dem Vorbild Südafrikas hat neuen Auftrieb bekommen. Die Verantwortung für die Konsolidierung des Friedens wird sich von der prominenten externen Einflussnahme stärker auf die inneren Kräfte der nordirischen Gesellschaft verlagern. In dieser Hinsicht hoffnungsvoll stimmten die von den Gewerkschaften initiierten und seit dem Karfreitagsabkommen größten Demonstrationen in Belfast und anderen nordirischen Städten im Januar 2002, die aus Anlass der Ermordung eines katholischen Postbeamten einen parteienübergreifenden Aufruf gegen Gewalt und für die Auflösung der paramilitärischen Organisationen verabschiedeten. Seit dem Be-

ginn des *decommissioning*, der vor allem auch den Abschied vom ideologischen Ballast des nordirischen Konflikts signalisiert, haben sich die Chancen erheblich verbessert, dass hiervon weitere Impulse für eine Transformation der militarisierten Strukturen der nordirischen Gesellschaft ausgehen können. Dass es den Frieden fördert, die "Hardliner" nicht auszugrenzen, sondern in den politischen Dialog und Prozess der Demokratisierung einzubinden, gehört zu den wichtigen Lehren des Nordirlandkonfliktes.

**Corinna Hauswedell**

#### 4.6. “Tausche Kamel gegen Kalaschnikows” – Gründe für die Nachfrage nach Kleinwaffen am Horn von Afrika

Seit einigen Jahren sind die Probleme der weiten Verbreitung, der nahezu freien Verfügbarkeit und des Missbrauchs von Kleinwaffen international ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt. Die damit verbundenen sicherheitspolitischen Auswirkungen verhindern in den betroffenen Ländern eine nachhaltige politische und ökonomische Entwicklung und konterkarieren oftmals jahrzehntelange Bemühungen und Projekterfolge im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Insbesondere am Horn von Afrika, einer von Bürgerkriegen und zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen strapazierten Region, sind Kleinwaffen inzwischen in einem solchen Umfang vorhanden, dass, selbst wenn es keine erneuten Lieferungen gäbe, die derzeit verfügbare Anzahl von Kleinwaffen ausreichen würde um gewaltsame Konflikte etliche Jahre lang fortsetzen zu können (vgl. Friedensgutachten 2001, 6.4.).

Vor diesem Hintergrund entstand vor zwei Jahren ein interessantes Entwicklungsprojekt namens SALIGAD<sup>1</sup>, das sich insbesondere mit der Nachfrageseite der Kleinwaffenproblematik am Horn von Afrika, genauer in den sogenannten IGAD-Ländern<sup>2</sup>, befasst. Denn will man den Kleinwaffengebrauch einschränken, muss man zuerst verstehen, weshalb sich Menschen bewaffnen. Nur wer die Motive für die Bewaffnung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen kennt und auch nachvollziehen kann, ist in der Lage, adäquate Maßnahmen zu entwickeln, die eine weitere Verbreitung von Kleinwaffen verhindern.

Während der frühen 90er Jahre war der heutige SALIGAD-Projektleiter, Kiflemariam Gebre-Wold, bereits im Rahmen von ländlichen Entwicklungsprogrammen am Horn von Afrika tätig. In jener Zeit traf er auf Bauern in der Grenzregion von Uganda und Kenia, die ihn mit der überraschenden Bitte verblüfften, ihnen AK 47 Gewehre zu besorgen und ihnen den Umgang mit diesen Waffen beizubringen. Als Entwicklungshelfer war er auf solche Nachfragen verständlicherweise nicht vorbereitet.

Woher kommt der Wunsch nach einer privaten Waffe? Nicht zuletzt aufgerüttelt durch diese Frage und auf Grundlage der spezifischen Erfahrungen vor Ort entstand das Konzept für das SALIGAD-Projekt, das sich auf ungewöhnliche Art mit der Kleinwaffenproblematik auseinandersetzt.<sup>3</sup> Mittels praxisorientierter Feldforschung werden lokale Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) und Bürgerinitiativen unterstützt und befähigt, sich kritisch und lösungsorientiert mit dem Problem der Kleinwaffen zu befassen. Anhand von Workshops und Konferenzen werden die Ergebnisse dieser Recherchen dann mit relevanten Akteuren – mit NGOs, Polizei und Sicherheitskräften ebenso wie mit Politikern und Beamten – diskutiert, weiterentwickelt und so auf die politische Agenda gebracht.

<sup>1</sup> SALIGAD steht für “Small Arms and Light Weapons in the IGAD Region” und ist ein von der GTZ und Brot für die Welt gefördertes BICC Projekt im Bereich der Kleinwaffenkontrolle (2000-2002).

<sup>2</sup> IGAD = “Inter-governmental Authority on Development”. IGAD umfasst die sieben Länder Eritrea, Äthiopien, Djibouti, Kenia, Somalia, Sudan, Uganda.

<sup>3</sup> Eine ausführliche Darstellung der Zielstellung, Konzeption und der Zwischenergebnisse, in: Kiflemariam Gebre-Wold, Isabelle Masson, Hg.: Small Arms in the Horn of Africa: Challenges, Issues and Perspectives, BICC brief Nr.23, Bonn, März 2002.

In diesem Artikel soll über unsere Erfahrungen aus dem Pilotvorhaben berichtet und vorläufige Schlussfolgerungen gezogen werden. Natürlich erhebt dieser kurze Abriss nicht den Anspruch, ein umfassendes Bild der Nachfrage nach Waffen in der IGAD-Region zu zeichnen, sondern gibt vielmehr schlaglichtartig Einblicke in das vielschichtige Thema.

### **Ein Staat gibt sein Gewaltmonopol auf**

Betrachtet man die Funktionsfähigkeit der Staaten am Horn von Afrika, insbesondere im Hinblick auf den staatlichen Sicherheitssektor, dann reicht die Palette von Ländern, die ohne Zweifel als zerfallene Staaten zu klassifizieren sind (z.B. Somalia), über solche, die ihre originären Aufgaben nur noch teilweise erfüllen (z.B. Kenia, Sudan) bis hin zu Ländern, die weithin als stabil gelten (z.B. Uganda).

Bei unseren Studien in Kenia, die sich sowohl mit der Kleinwaffenfrage in ländlichen Gebieten als auch im städtischen Bereich befassen, stießen wir auf das Problem, dass der Staat seiner Aufgabe nicht gerecht wird, den Schutz der Bevölkerung zu gewährleisten. Insbesondere in den Grenzgebieten fernab der Hauptstadt übernehmen kriminelle Banden immer mehr das Zepter und verunsichern mit ihren modernen Waffen weite Landstriche. Aber auch in den Metropolen nimmt die Kriminalität stetig zu und private Sicherheitsdienste haben Hochkonjunktur. Der Staat hat vor der sich unkontrolliert ausbreitenden Gewalt kapituliert. So wurden die lokalen Polizeibehörden von der Regierung beauftragt, in einzelnen Regionen die ansässige Bevölkerung zu bewaffnen, damit sie sich fortan selber vor Übergriffen schützen kann. Die oftmals nur selektive Bewaffnung, die häufig einer Parteinahme gleicht, kann zu einer Verschärfung der Situation führen. Bisher unbewaffnete Gruppen fühlen sich gezwungen ebenfalls aufzurüsten, um nicht überrannt zu werden.

### **Staatliche Kontrollinstanzen und indigenes Krisenmanagement**

Im Nordosten Kenias, an der Grenze zu Somalia, unterstützt SALIGAD die lokale NGO *Pastoralist Peace Development Initiative* (PPDI), die als Vermittler vor Ort zwischen den Clanchefs und der Polizeibehörde auftritt. In dieser Region kam es immer häufiger zu bewaffneten Auseinandersetzungen, oft mit tödlichem Ausgang. Außerdem eskalierten die Konflikte zwischen den verschiedenen Clans, zumeist nomadischen Viehhaltern aus der Volksgruppe der Somalis, so dass sie nicht mehr von der lokalen Polizei zu bewältigen waren. Unter dem Druck solcher Entwicklungen kam es zu einer Wiederbelebung traditioneller Konfliktlösungsmechanismen.

Zum Schutz gegen Viehdiebe, aber auch zur Sicherung des Zugangs zu Wasserstellen und zur Ausweitung von Weidegründen waren die nomadischen Viehhalter dieser Region seit je her bewaffnet, jedoch nicht mit Kalaschnikows, sondern mit Macheten, Speeren oder anderen traditionellen Waffen. Es war Aufgabe des Clanchefs, diese Waffen zu verwalten und bei Bedarf an Einzelne auszuteilen. Die Waffen befanden sich also im kollektiven Besitz und unterlagen der Kontrolle der Clanchefs. Die Zufuhr großer Mengen moderner, für den militärischen Bedarf bestimmter Kleinwaffen und leichter Waffen führte aber zu deren Verbreitung und Verbilligung. Heute kostet eine AK 47 (genauer gesagt,

eine der vielen Varianten des berühmten Kalaschnikow Sturmgewehrs) je nach Nachfrage, Angebot und lokalen Bedingungen zwischen 10.000 und 15.000 Kenianische Schillinge (KES<sup>4</sup>), die Munition etwa 30 KES. Das ebenfalls beliebte und in vielen Ländern nachgebaute Sturmgewehr G3 von Heckler & Koch kostet zwischen 18.000 und 20.000 KES, die dazugehörige Munition ist kostengünstiger als für eine AK 47.<sup>5</sup> Da im Alltag der Nomaden Tauschhandel gängige Praxis ist, wird häufig mit Vieh anstelle von Geld bezahlt. Ein Kamel ist im Nordosten von Kenia für ca. 500 Euro zu haben – für ein Kamel können also derzeit fast drei Kalaschnikows erworben werden. Der Polizeichef von Garissa (Kenia) vermutet, dass jeder Haushalt in seinem Distrikt mindestens eine Waffe besitzt, verweist aber in diesem Zusammenhang auf die Clanchefs, die nicht nur die exakte Anzahl, sondern auch jeden einzelnen Besitzer benennen können.

Der Staat hat auch versucht, Initiativen zur Reduzierung des illegalen Kleinwaffenbesitzes zu ergreifen. Diese waren jedoch bisher nicht besonders erfolgreich. Denn die Clanchefs, die die Aktivitäten der örtlichen Polizei ohnehin eher misstrauisch verfolgen, sind unter den derzeitigen Verhältnissen kaum bereit ihre Leute zu entwaffnen. Auch die von staatlicher Seite aus bewaffnete lokale Bevölkerung, die sogenannte "kenianische Reservopolizei" (*Kenyan Police Reserve, KPR*), stieß zunehmend auf militanten Widerstand, wenn sie versuchte, bei Gewaltanwendungen einzuschreiten. Unter solchen Umständen ist es kein Wunder, dass die Behörden nur einen kleinen Teil der illegalen Waffen haben sicherstellen können. Weder die Razzien der Polizei noch die Einsammlungskampagnen auf freiwilliger Basis unter Zusicherung von Straffreiheit haben viel ergeben. Hinzu kommt, dass die Lagerung und Registrierung der Waffen äußerst mangelhaft erfolgten und die Verschrottung weder vor Ort noch in der Öffentlichkeit stattfand. Statt dessen wurde darauf verwiesen, dass die eingesammelten Waffen beizeiten nach Nairobi abtransportiert würden. Aufgrund der fehlenden Transparenz war diese Maßnahme in den Augen der Bevölkerung von vornherein unglaubwürdig. Als man dann noch feststellte, dass dieselben Waffen erneut in Umlauf kamen, wurde der Polizei vorgeworfen, sie habe sie wieder verkauft und sich auf diese Weise eine Gehaltsaufstockung verschafft. Es ist verständlich, dass das Vertrauen in die staatliche Kontrolle mehr und mehr nachließ. Dieser Missbrauch der polizeilichen Autorität für die Wirtschaftsinteressen Einzelner wird staatliche Entwaffnungskampagnen auf lange Sicht erschweren.

Der Verlust staatlicher Kontrolle und Glaubwürdigkeit, die Zunahme illegalen Waffenbesitzes, aber auch die Destabilisierung der gesamten Region unweit der somalischen Grenze haben dazu beigetragen, dass die auch schon früher vorgekommenen Viehdiebstähle immer häufiger gewaltsam und brutaler als früher ausgetragen werden. Eine weitere Ursache für den immensen Zuwachs an illegalen Waffen in der Region ist in Verbindung mit dem Zusammenbruch des Barre-Regimes in Somalia zu sehen. Seit Mitte der 90er Jahre kam es zu einem Zustrom von 127.000 Flüchtlingen in den Distrikt. Seither ist auch der Waffen- und Munitionsschmuggel in der Grenzregion angewachsen.

Die Zunahme von Überfällen, Diebstählen und Misshandlungen diverser Art haben ein unerträgliches Ausmaß angenommen. Die Bewohner von Garissa (Kenia) gaben SALIGADMitarbeitern gegenüber an, dass neben der Dürre die mangelnde Sicherheit ihr

<sup>4</sup> 10.000 Kenianische Schillinge (KES) entsprechen etwa 148 EUR.

<sup>5</sup> Haji Aden, Ebla: Small arms proliferation in Garissa District. Reasons behind the supply and demand, unveröffentlichtes Manuskript, Garissa 2001.

vordringliches Problem sei, da sie die Entwicklung in der gesamten Region verhindere. Die PPDI, gegründet von einer Gruppe engagierter Clanchefs und Bewohner, organisierte deshalb Treffen zwischen den verschiedenen Clans und der örtlichen Polizei, um das Thema der mangelnden Sicherheit gemeinsam zu erörtern. Diese nicht zu unterschätzende Initiative stellt zivile Konfliktbearbeitung *par excellence* in einer Region dar, in der bis heute gewaltsame Konfliktaustragung dominiert und die Dialogbereitschaft unter den verschiedenen Clans, aber auch zwischen den staatlichen und nichtstaatlichen Gruppen bisher eher gering war.

### **Überholte Traditionen oder Chance auf Frieden?**

In der letzten Zeit ist die PPDI auf 120 Mitglieder angewachsen, darunter auch viele Frauen. Bei ihrem Bestreben, indigene Methoden der Konfliktbewältigung wiederzubeleben, hat sie bereits viele Schwierigkeiten überstanden. Der Ältestenrat (*Council of Elders*) besaß früher eine allseits respektierte Autorität, war aber lange Zeit in Vergessenheit geraten oder von staatlicher Seite unterdrückt worden. Nicht zuletzt war der abnehmende Einfluss des Ältestenrates aber auch Ausdruck des gesellschaftlichen Wandels. Insofern stellt sich die Frage, ob eine erneute Stärkung dieser Institution nicht auch einen Schritt rückwärts bedeutet, das heißt zu einer Wiederherstellung von patriarchalen Machtstrukturen führt, in denen Frauen und Jugendliche eine untergeordnete Rolle spielen.

Inzwischen erkennt die Regierung diese Instanz wieder an und arbeitet Hand in Hand mit ihr. So werden heute somalische Delinquenten an diesen Ältestenrat überführt, damit dieser den Fall weiterverfolgt. Eine Sanktionsform, die so wieder Usus geworden ist, ist das sogenannte *blood money*, welches der Straftäter an die betroffene Familie zu zahlen hat, um sein Verbrechen zu sühnen. Dieses soll vor allem die Bereitschaft der Opfer zur Rache verringern und den Konflikt friedlich beenden. Durch die Wiedereinführung dieser traditionellen Methoden konnte die Autorität der Clanchefs so nachhaltig untermauert werden, dass sie sogar Einfluss auf die in der Region vagabundierenden Banditen ausüben und diese zur Abgabe ihrer Waffen bewegen können.

Die örtliche Polizei hat inzwischen einen Vorschlagskatalog erarbeitet, der ebenfalls die Autorität der Clanchefs anerkennt und sich auf folgende sieben Bereiche erstreckt:

1. Die Clanchefs sollen die Verantwortung für die Waffenreduzierungskampagnen tragen.
2. Alle Waffen sollen registriert werden, bleiben aber beim ehemaligen Besitzer.
3. Die Stärke der Reservepolizei KPR soll erhöht werden.
4. Seminare und Workshops zur Sensibilisierung und Veränderung der Haltung gegenüber der Kleinwaffenproblematik (*change of hearts and minds*) sollen finanziert werden.
5. Waffengesetze und -bestimmungen sollen auch überregional harmonisiert werden.
6. Der internationale Waffenhandel soll eingeschränkt werden, damit der Zustrom neuer Waffen nicht alle lokalen Initiativen konterkariert.
7. Entwicklungsmaßnahmen zur Verbesserung der Lebensverhältnisse sollen erarbeitet werden, zum Beispiel in den Bereichen Infrastruktur, Landwirtschaft und Basisversorgung.

### **Sungusungu – Problemlösung oder verwerfliches Ritual?**

Eine SALIGAD Studie<sup>6</sup> in der Gegend von Kuria im Südwesten Kenias an der Grenze zu Tansania deckte den Zusammenhang zwischen Kleinwaffen und Brautpreisen auf. Der Brautpreis wird normalerweise durch eine feststehende Anzahl an Vieh bestimmt. Die Fähigkeit eines jungen Mannes zum Viehdiebstahl ist daher nicht nur ein Zeichen seines Mutes, sondern entscheidet auch über seine Aussichten auf dem Heiratsmarkt. Verlässliche Waffen, die sich in seinem und im Besitz seiner Verwandten befinden, erhöhen seine Erfolgchancen beim Viehdiebstahl und minimieren das Risiko, gefangen zu werden. Was vor einer Generation noch mit Hilfe traditioneller Waffen geschah, geschieht nun mit modernen militärischen Kleinwaffen.

Ähnlich wie im Beispiel aus Garissa im Nordosten Kenias, hat auch in Kuria die Gewalt ein unerträgliches Ausmaß angenommen und die ansässige Bevölkerung suchte nach Möglichkeiten diese Konflikte einzudämmen. In Tansania wurde sie fündig: *Sungusungu* nennt sich ein traditionelles Sanktionsverfahren, das dort den Viehdiebstahl wieder auf ein tolerierbares Maß reduzierte. Der Erfolg beruht im Wesentlichen darauf, dass Kommunen mit Unterstützung der Distriktadministration die Täter identifizierten, seine Anhörung vor der gesamten Kommune stattfindet und anschließend das Strafmaß gemeinsam festlegt wird. Neben der öffentlichen Schmach wirken auch die geforderten Kompensationszahlungen abschreckend. Zudem werden Viehdiebe ebenso wie Kriminelle konsequent entwaffnet.

Ermutigt durch das Beispiel aus Tansania wandten sich Vertreter der Distriktverwaltung aus Kuria gemeinsam mit der lokalen Bevölkerung und ihren Clanchefs an die Regierung in Nairobi mit der Bitte, sich künftig eigenständig um das Problem des Viehdiebstahls kümmern zu dürfen. Die Regierung erlaubte daraufhin die Wiedereinführung eines traditionellen Strafverfahrens, in der ein Ältestenrat gemeinsam mit einem kommunalen Tribunal die Federführung hat. Die traditionellen Verhörmethoden stoßen allerdings bei Menschenrechtlern auf Widerstand, da sie nicht mit dem internationalen Menschenrecht vereinbar sind. So müssen sich die Angeklagten entkleiden und auf einem Ameisenhügel, der mit sieben magischen Stöcken bespickt ist, den Eid ablegen, dass sie die Wahrheit sagen. Die Menschen in Kuria gehen davon aus, dass die gesamte Familie Opfer eines bösen Fluchs werden könne und somit einem lebensbedrohlichen Risiko ausgesetzt ist, falls der Täter oder die Zeugen Falschaussagen machen.

Die Wiedereinführung dieser traditionellen Konfliktlösungsmethoden kann eine beachtliche Erfolgsbilanz vorweisen. Seit 1996 wurden insgesamt 280 Waffen konfisziert, der Viehdiebstahl wurde maßgeblich reduziert, der Friede mit den Maasai (auf tansanischer Seite) wurde wiederhergestellt, die wirtschaftlichen Aktivitäten nahmen deutlich zu und die Bewohner von Kuria stellten einhellig fest, dass sich ihr Alltag wieder normalisiert habe. Probleme sehen sie vornehmlich noch in der Kooperation mit der örtlichen Polizei. Bei der Festnahme eines Tatverdächtigen und der Aushändigung an die Polizei wird dieser oftmals nicht bis zum Aussagetermin vor dem kommunalen Tribunal in Gewahrsam genommen, sondern häufig nach dem polizeilichen Verhör aufgrund mangelnder Beweise wieder freigelassen.

<sup>6</sup> Peter Marwa: *Sungusungu in Kuria: An Indigenous Approach towards Control and Management of Small Arms*, in: Kiflemariam Gebre-Wold, Isabelle Masson, Hg., a.a.O., S. 24 ff.

Bei allem Erfolg dieser Methode fällt es schwer, die traditionellen Strafverfahren mit unserem Verständnis von Gerichtsbarkeit in Einklang zu bringen. Menschenrechtler machen nicht umsonst auf die Probleme, die mit diesen Verfahren einhergehen, aufmerksam.

### **Vermietung von Waffen durch die Polizei**

Eine Studie, die im Rahmen unseres SALIGAD-Projekts in Nairobi durchgeführt wurde<sup>7</sup>, berichtet von der katastrophalen Sicherheitslage dort.

Die Unterbringung der Polizei ist primitiv, die hygienischen Zustände sind erbärmlich und die Nahrungsmittelversorgung ist alarmierend. Der Lohn für Polizeibeamte ist unzureichend, wird unregelmäßig ausgezahlt und reicht bei weitem nicht aus, den Lebensunterhalt zu decken. Es fehlt an Aufstiegs- und Ausbildungsmöglichkeiten. Die Ausrüstung ist veraltet, defekt oder überhaupt nicht vorhanden. Viele Beamte klagen darüber, dass sie noch nicht einmal Fahrzeuge und Benzin haben, um Patrouille zu fahren. Grund ist nicht zuletzt die Tatsache, dass Gelder, die für den Polizeidienst vorgesehen sind, häufig veruntreut werden und erst gar nicht bei den Dienststellen eintreffen.

Diese Situation führt zu einem geradezu absurden Szenario. Aus der Studie des SALIGAD-Projektes in Nairobi geht hervor, dass Polizeibeamte, um ihr Einkommen aufzubessern, ihre Waffen über Nacht an Banditen ausleihen. Das wiederum fördert die Nachfrage nach Waffen bei den Bürgern der Stadt, die sich unter diesen Umständen nicht mehr auf die Polizei verlassen können oder wollen. Unsere Beobachtungen und Interviews mit lokalen Vertretern der Polizei und Sicherheitskräfte haben ergeben, dass die Einkommensaufbesserung durch den Verkauf, die Vermietung oder die Verpachtung von Dienstwaffen ein weit verbreitetes Phänomen ist.

Wenn die Polizeitruppe gründlicher ausgebildet, besser ausgerüstet, angemessen bezahlt und höher motiviert wäre, wäre es bestimmt einfacher, diese bedrückende Situation zu verbessern. Für eine befriedigende und nachhaltige Lösung reicht es nicht aus, dass die Polizei zahlenmäßig gestärkt wird. In Kenia nimmt die Öffentlichkeit die Polizei als eine korrupte und brutale Macht wahr, die sich wenig um den Schutz der Bevölkerung kümmert. Das heißt, um wieder das Vertrauen der Bevölkerung zu erlangen, muss sie sich besser an das Gesetz halten sowie die Bürger- und Menschenrechte akzeptieren.

### **Dialogprogramme – erste Schritte auf dem Weg zu einer gemeinsamen Kleinwaffenkontrolle**

Vor dem Hintergrund der geschilderten Sicherheitslage am Horn von Afrika ist es unumgänglich, das Thema der Kleinwaffenkontrolle mit allen involvierten – staatlichen und nichtstaatlichen – Akteuren zu besprechen, um an einem für alle tragfähigen Konzept zu arbeiten. Zwar bekennen sich inzwischen alle zu der Notwendigkeit der Kleinwaffenkontrolle, doch bezieht man sich dabei gerne nur auf die Waffen, die sich in der Hand der Gegenseite befinden.

<sup>7</sup> Kizito Sabala: The Proliferation, Circulation and Use of Illegal Firearms in Urban Centers: The Case of Nairobi, Kenya, in: Kiflemaria Gebre-Wold, Isabelle Masson, (Hg.) a.a.O., S. 36.

## **Berührungspunkte abbauen – Vertrauen aufbauen**

Im Rahmen des Dialogprogramms des SALIGAD-Projekts wird das politisch äußerst sensible Thema der Nachfrage, Verbreitung und Kontrolle von Kleinwaffen in Workshops, an Runden Tischen und bei internationalen Konferenzen anhand der konkreten Forschungsergebnisse erörtert. So bekommt das Thema einen für alle Beteiligten greifbaren Alltagsbezug, der sich von abstrakten Politik- und Lobbydebatten abhebt.

Alle Seiten begeben sich in dieser Diskussion auf Neuland. Die staatlichen Akteure (Polizei, Geheimdienst, Armee, Grenzpolizei, Zoll etc.) betrachten den gesamten Komplex von Kleinwaffen als ihr legitimes Terrain und waren bisher nicht daran interessiert, solche Themen mit NGOs, Bürgerinitiativen oder lokalen Wortführern zu besprechen. Umgekehrt müssen die zivilgesellschaftlichen Akteure auch lernen, die Kompetenzen der staatlichen Stellen und ihrer Funktionsträger anzuerkennen sowie gemeinsam mit ihnen an Lösungsperspektiven zu arbeiten.

Zudem ist das, was in den Industrieländern Zivilgesellschaft genannt wird, am Horn von Afrika bestenfalls rudimentär entwickelt. Zwar sind nichtstaatliche Gruppierungen inzwischen bei vielen gesellschaftlichen Fragen wichtige Ansprechpartner (Umwelt, Menschenrechte etc.), aber spätestens im Vorfeld von Wahlen zeigt sich ihre schwache Stellung. Nach wie vor und immer wieder müssen sie sich einen legitimen Platz neben den staatlichen Strukturen erstreiten. Zwar haben sich viele NGOs und auch kirchliche Organisationen seit langem zu Menschenrechtsverletzungen und anderen Themen geäußert, doch das Thema Kleinwaffen stand bisher nicht auf ihrer Agenda.

Das Dialogprogramm von SALIGAD dient also als ein Instrument,

- die zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteure an das Thema Kleinwaffen heranzuführen beziehungsweise ihre Kenntnisse auf diesem Gebiet zu vertiefen,
- anhand sehr konkreter Fallbeispiele einen lokalen Bezug herzustellen und so auf die Dringlichkeit der Problematik im eigenen Alltag aufmerksam zu machen,
- lokalen, nationalen und regionalen Handlungsbedarf aufzuzeigen,
- das Problem aus möglichst vielen Perspektiven zu beleuchten,
- Dialogbereitschaft zwischen ansonsten eher geschlossenen Zirkeln zu wecken
- und letztlich Handlungsanleitungen zur gemeinsamen Kleinwaffenkontrolle zu erarbeiten.

Zu diesem Zweck organisierten wir *internationale Konferenzen* in der Region, wie im Dezember 2000 in Nairobi oder im April 2001 in Addis Abeba, an denen sich staatliche und nichtstaatliche Organisationen beteiligten. Zum ersten Mal konnten wir rund 100 Teilnehmer aus fast allen Ländern der Region zusammen bringen. Vertreten waren Polizeibeamte, Mitarbeiter des Zolls, Soldaten, Diplomaten, Kirchen- und NGO-Vertreter sowie Forscher, die sich mit den Ergebnissen der Kleinwaffenstudien befassten.

Eine andere Form des Dialogprogramms sind *Runde Tische*, die dazu dienen, sich in einem kleineren Kreis an das Thema heranzutasten. Eine solche Zusammenkunft organisierten wir in Kenia im Juni 2000. Der stellvertretende Polizeichef Kenias saß neben NGO-Vertretern und jeder erläuterte aus seiner Warte die Kleinwaffenproblematik. Im August 2001 fand auf Provinzebene in Dire Dawa im Südosten Äthiopiens ebenfalls ein Runder Tisch statt. Hierbei wurden gezielt lokale Clanführer und kommunale Politiker mit einbezogen, die die Gründe für die Bewaffnung von nomadischen Gruppen darlegen

konnten. In Dire Dawa wurde deutlich, dass Kontrolle und Reduzierung von Kleinwaffen ohne Beteiligung und Akzeptanz der bewaffneten ländlichen Bevölkerung nicht machbar ist.

Daneben gibt es auch noch *Workshops*. Sie sind maßgeschneidert für lokale Forscher und Entwicklungshelfer, die in Konfliktregionen arbeiten, und dienen der Aus- und Fortbildung im Bereich der Forschungsmethodik. Dort werden die Möglichkeiten und Methoden der Datenerhebung besprochen und die Einbindung von dörflichen Gruppen (z.B. dem Ältestenrat) bei der Erhebung von Daten eruiert.

Die Dialogprogramme haben uns ermöglicht, eine große Bandbreite der Kleinwaffenproblematik zu beleuchten. Sie haben aber auch die Grenzen eines solchen Unterfangens deutlich gemacht. Bei kaum zu kontrollierenden Landesgrenzen, riesigen, schwer zugänglichen Gebieten und der Bewaffnung von großen Teilen der Bevölkerung ist eine behutsame Entwaffnungsstrategie vonnöten, die auf die Sicherheitsbedürfnisse der Zivilbevölkerung eingeht.

### **Fragen und Vorschläge zur Kleinwaffenkontrolle**

Unsere Vorschläge beziehen sich auf nationale und regionale Ansatzpunkte, da eine nachhaltige Kleinwaffenkontrolle nur greifen kann, wenn sowohl die einzelnen Länder das Problem angehen als auch im regionalen Verbund gehandelt wird.

- Die Staatsgrenzen am Horn von Afrika sind lang und schlecht bewacht. Waffen, Drogen und andere Schmuggelware können weitgehend ungehindert zirkulieren. Das wird sich nur dann ändern, wenn die betroffenen Staaten ihren Sicherheitssektor dahingehend stärken und reformieren, dass sie ihre Grenzen effektiv kontrollieren können. Die Frage ist, wie und wo dieser Prozess starten soll. Gewiss werden die Waffen nicht gerade dort geschmuggelt, wo Grenzposten stehen, sondern an der "Grünen Grenze". Aber ohne staatliche Kontrollen oder die Angst erwischt zu werden, sind potenziellen Schmugglern uneingeschränkt Tür und Tor geöffnet. Außerdem müssten die Länder der Region verstärkt zusammenarbeiten. Zwar haben sie gemeinsame "Grenzkommisionen", aber diese beschäftigen sich noch kaum mit der Kleinwaffenkontrolle. Wer wird das anstoßen? Die Kleinwaffenfrage wird bereits jetzt, z. B. in Kenia, von zivilgesellschaftlichen Organisationen verstärkt auf die politische Agenda gebracht. Gerade diese Tendenz gilt es zu unterstützen.
- Weiterhin gibt es große regionale Unterschiede in den Waffengesetzen und ihrer Handhabung. Das öffnet kriminellen Machenschaften Tür und Tor. Es besteht kaum Zweifel darüber, dass eine Angleichung der Gesetze und ihrer Handhabung notwendig ist. Doch wer macht den ersten Schritt?
- Darüber hinaus sind die Staaten am Horn von Afrika zum Teil selbst in direkter Weise für den Kleinwaffenschmuggel in ihrer Region verantwortlich. Um eigene politische oder andere Interessen durchzusetzen, bewaffnen sie nach wie vor aufständische Bewegungen in den Nachbarländern. Früher oder später geraten solche Waffen auf den Schwarzmarkt und werden dann auch für kriminelle Zwecke eingesetzt. Das ist ein heikles Thema im politischen Dialog zwischen den Nachbarstaaten. Wer spricht es an?
- Wenn nomadische Gruppen sich bewaffnen, wollen sie damit in vielen Fällen ihre Familien und ihren Besitz beschützen. Ihre Vermutung, der Staat sei nicht im Stande,

ihre Sicherheit zu gewährleisten, ist oft berechtigt. Eine stärkere, besser ausgerüstete, gründlicher ausgebildete, besser bezahlte und strenger kontrollierte Polizei wäre vonnöten. Doch dazu fehlen finanzielle Mittel, menschliche Ressourcen und die politischen Voraussetzungen. Sollte man also unter bestimmten Bedingungen den privaten Besitz bestimmter, aber nicht militärischer Waffen zulassen?

- Ein weiterer Grund für nomadische Gruppen sich zu bewaffnen, ist der Kampf um den Zugang zu Weidegründen und Wasserstellen. Mit reinen Entwaffnungsmaßnahmen ist diesem Problem nicht beizukommen. Nur in Kombination mit gut durchdachten Entwicklungskonzepten, die sich den ökologischen, aber auch den wirtschaftlichen Fragen nach Boden- und Besitzrecht stellen, kann dieses Problem gelöst werden.
- Wer Kleinwaffen effektiv kontrollieren will, muss verstehen, welche Vorstellungen und Erwartungen Menschen mit dem Besitz und dem Gebrauch solcher Waffen verbinden. Zum Teil sind diese in der Tradition verwurzelt. Indigene Konfliktlösungsmechanismen bieten auch Anhaltspunkte dafür, den Missbrauch von Waffen zu verhindern und Konflikte zu beenden. Kann man solche Mechanismen wiederbeleben und fördern? Sind sie mit dem Schutz der Menschenrechte und dem Aufbau eines Rechtsstaats in Einklang zu bringen? Lassen sich einzelne sinnvolle Komponenten der indigenen Methoden mit staatlichen Kontrollmechanismen verknüpfen?
- Was in diesem Aufsatz über die Gefahren der Kleinwaffen gesagt worden ist, gilt noch viel mehr für deren Munition. Ohne die dazu passenden Kugeln sind Gewehre und Pistolen nicht einsatzfähig. Also ist es fast noch wichtiger, den Handel und Besitz von Munition zu kontrollieren, als den Handel und Besitz der Gewehre und Pistolen. Doch leider ist Munition einfach zu schmuggeln. Noch mehr Besorgnis erregt die Gründung einer Munitionsfabrik in Kenia, die mit belgischer Technologie die regionalen Märkte beliefert. Hier gilt es also nicht nur, Importe aus den Industrieländern stärker einzudämmen und unter Kontrolle zu bringen, sondern auch örtliche Hersteller und Lieferanten im Blick zu halten. Dies stößt freilich auf etablierte wirtschaftliche und politische Interessen.
- Auch die Frage der Geschlechterrolle ist in diesem Kontext noch weitgehend ungeklärt. Vor allem junge Männer zeigen ein besonderes Interesse an Besitz und Gebrauch von Waffen, von denen sie sich Ansehen, Macht und Einkommen erhoffen. Frauen teilen nur ausnahmsweise dieses Interesse. Schon aus diesem Grund lohnt es sich, den *Gender*-Aspekt der Kleinwaffenproblematik zu studieren. Dennoch sind Waffen nicht ausschließlich ein männliches Machtssymbol und Frauen sind nicht nur Opfer des Geschäfts mit den Waffen. Am Horn von Afrika sind sie zum Beispiel im Munitionsschmuggel und in bewaffneten Kämpfen aktiv. Es wird zu erörtern sein, unter welchen Voraussetzungen Frauen zu Komplizinnen und Täterinnen werden. Wer die unterschiedlichen Vorstellungen und Erfahrungen von Frauen und Männern auf dem Gebiet der Kleinwaffenproblematik besser verstehen lernt, wird auch eher in der Lage sein, Frauen und Männern, die sich der Herrschaft der Kalaschnikow widersetzen, behilflich zu sein.



## **III.**

### **Zeittafel**

**1.3.2001 - 31.3.2002**

## **Gliederungsübersicht**

(zusammengestellt von Hardi Schindler)

<b>1. Der 11. September und die Folgen</b>	275
<b>2. Europa</b>	276
2.1. Europäische Union . . . . .	276
2.2. Westeuropa. . . . .	277
2.3. Osteuropa . . . . .	278
2.4. Ehemaliges Jugoslawien . . . . .	279
<b>3. Afrika südlich der Sahara</b>	282
3.1. OAU und AU . . . . .	282
3.2. Westafrika . . . . .	282
3.3. Zentral- und Ostafrika. . . . .	283
3.4. Südliches Afrika. . . . .	284
<b>4. Vorderer und Mittlerer Orient</b>	285
4.1. Arabische Liga. . . . .	285
4.2. Maghreb . . . . .	285
4.3. Naher Osten . . . . .	286
4.4. Golfregion . . . . .	288
<b>5. Asien und Ozeanien</b>	289
5.1. Mittel- und Südasien . . . . .	289
5.2. Ostasien . . . . .	290
5.3. Südostasien und Ozeanien . . . . .	291
<b>6. Amerika</b>	292
6.1. FTAA . . . . .	292
6.2. Nordamerika . . . . .	292
6.3. Mittelamerika . . . . .	293
6.4. Südamerika . . . . .	293
<b>7. Internationale Organisationen</b>	294
7.1. Vereinte Nationen . . . . .	294
7.2. NATO . . . . .	294
7.3. OSZE. . . . .	295
7.4. ASEAN, G-8-Staaten, GUS . . . . .	295
<b>8. Rüstung und Abrüstung</b>	295
<b>9. Kriegsverbrecherprozesse</b>	296
<b>10. Konfliktbewältigung</b>	297
<b>11. Weltwirtschaft und Globalisierungstendenzen</b>	297

## 1. Der 11. September und die Folgen

Am **11.9.01** werden bei Anschlägen auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington fast 3.000 Menschen aus insgesamt 63 Ländern getötet. US-Präsident George Bush erklärt danach einen “Krieg gegen den Terrorismus”. Die USA machen Usama Bin Laden und seine Organisation Al Qaida für die Anschläge verantwortlich und fordern wie schon 1998 und 2000 seine Auslieferung von den in Afghanistan herrschenden Taliban. Bis Mitte Oktober bildet US-Außenminister Colin Powell eine “internationale Antiterror-Koalition” von über 100 Staaten, und die US-Streitkräfte bereiten die Militärintervention “Enduring Freedom” vor.

Am **12.9.01** verurteilt der UN-Sicherheitsrat in den Resolutionen 1368 und 1373 den Terrorismus und fordert alle Länder auf, diesen zu bekämpfen. Der US-Kongress erteilt am **14.9.01** Präsident Bush umfassende Vollmachten zur Vergeltung der Anschläge auch mit militärischer Gewalt und gewährt umfassende Hilfe für die Opfer der Anschläge. Auf dem EU-Sondergipfel in Brüssel am **21.9.01** erklären die Mitglieder ihre Solidarität und uneingeschränkte Unterstützung für die USA. Die NATO stellt am **2.10.01** den Bündnisfall nach Artikel 5 des Washingtoner Vertrages fest, während Usama Bin Laden zum Dschihad, dem Heiligen Krieg, aufruft. Am **6.10.01** beschließt die G-8 Gruppe die Blockierung von Finanzquellen terroristischer Organisationen.

Im November beschließt die Regierung der USA umfassende Antiterror-Maßnahmen (u.a. das Einfrieren von Guthaben und Vermögen). Am **5.12.01** erlässt die Regierung von Kanada neue Antiterror-Gesetze. Am **14.12.01** beschließt Groß-

britannien neue Antiterror-Gesetze, ebenso wie Deutschland im November.

Nachdem das Taliban-Regime unter der Führung von Mohammed Omar der Forderung nach Auslieferung Bin Ladens nicht nachgekommen ist, beginnen die Streitkräfte der USA und Großbritanniens am **7.10.01** mit Luftangriffen auf militärische und administrative Ziele der Taliban und Al Qaida. Der “Internationale Kampf gegen den Terrorismus” ist langfristig angelegt und umfasst neben militärischen auch wirtschaftliche, finanzpolitische und diplomatische Maßnahmen.

Das Kräfteverhältnis im Bürgerkrieg der Taliban gegen die Nordallianz in Afghanistan ändert sich durch die Intervention der USA dramatisch. Zunächst wird jedoch am **10.9.01** der Führer der oppositionellen Nordallianz, Achmed Massud, bei einem Anschlag von Bin Laden-Anhängern getötet. Unterstützt durch die Waffenlieferungen aus Russland und dem Iran sowie durch die Luftangriffe der USA auf Stellungen der Taliban starten die Truppen der Nordallianz eine große Offensive. Am **9.11.01** erobern sie mit Masar I-Scharif die wichtigste Stadt im Norden des Landes. Am **14.11.01** können sie nach dem Rückzug der Taliban die Hauptstadt Kabul besetzen. Am **25.11.01** fällt Kundus im Norden. Am **26.11.01** setzen die USA und Großbritannien erstmals Bodentruppen ein. Nachdem sich die Taliban vor der vorrückenden Nordallianz meist kampfflos zurückgezogen haben, leisten sie um Kandahar, die faktische Hauptstadt des Regimes, Widerstand. Dennoch wird die Stadt am **7.12.01** von US-Truppen und Einheiten der Nordallianz besetzt.

Am **28.11.01** treffen sich Vertreter dreier afghanischer Exilgruppen sowie der

Nordallianz auf dem Petersberg bei Bonn in Deutschland zu einer Konferenz, den "UN Talks on Afghanistan". Am **5.12.01** beschließen die Teilnehmer ein Abkommen über die Bildung einer Übergangsregierung, die Ausrichtung freier Wahlen Anfang 2004 und die sechsmonatige Stationierung der internationalen Schutztruppe ISAF. Sie wird von 16 europäischen Staaten und Neuseeland gebildet. Die ISAF erhält am **22.12.01** ein Mandat der UNO. Am gleichen Tag tritt die Interimsregierung unter Hamid Karsai ihr Amt an. Am **11.1.02** bringen US-Truppen die ersten gefangenen Taliban- und Al Qaida-Kämpfer auf ihren Militärstützpunkt Guantanamo auf Kuba.

Auf der "Internationalen Konferenz für Wiederaufbau und Hilfe für Afghanistan" in Tokio vom **21. - 22.1.02** sagen die betei-

ligten 61 Staaten und 21 internationalen Organisationen dem Land Hilfe im Wert von 3,4 Mrd. Euro zu.

Wenngleich die Herrschaft der Taliban beendet ist, dauert der Kampf gegen deren Milizen und die Al Qaida an. Außerhalb der Städte bekämpfen sich noch immer rivalisierende Milizen der unterschiedlichen Ethnien. Nach dem Beginn am **3.3.02** bringen US-Truppen und ihre Verbündeten die sog. Operation "Anaconda" in Ostafghanistan in der Region Tora Bora am **18.3.02** zu Ende. In dem dortigen ausgedehnten Bunkersystem hatten sich etwa 1.000 Al Qaida- und Talibankämpfer verschanzt. Die Hoffnung der US-Regierung, dort auch Usama Bin Laden und Mohammed Omar zu ergreifen, erfüllt sich nicht.

## 2. Europa

Von den 25 politischen Konflikten in Europa werden vier (Tschetschenien, Mazedonien, Preševo-Tal in Jugoslawien, Baskenland) überwiegend gewaltsam ausgetragen. Hauptstreitpunkte sind Autonomie und Sezession. Beigelegt werden durch Abkom-

men der Guerillakampf im südserbischen Preševo-Tal und der Krieg gegen die UÇK in Mazedonien. In Nordirland beginnt die IRA mit der Ausmusterung ihrer Waffen, und für Korsika wird eine neues Autonomiestatut verabschiedet.

### 2.1. Europäische Union

Am **8.2.01** einigen sich die Minister der EU, die Führung der Mission in Mazedonien von der NATO zu übernehmen. Damit trägt die EU erstmals militärische Verantwortung.

Am **4.3.01** unterschreibt die EU das Klimaprotokoll von Kyoto zur Eindämmung der Klimaerwärmung.

Auf dem Gipfeltreffen der EU in Stockholm vom **23. - 24.3.01** treten Dänemark, Schweden, Norwegen, Finnland und Island dem Schengener Abkommen über den frei-

en Grenzverkehr bei. Die EU schließt am **9.4.01** ein Stabilitäts- und Assoziierungsabkommen mit der mazedonischen Regierung. Darin werden innerhalb von 10 Jahren Freihandelsbeziehungen und ein möglicher Beitritt zur Union in Aussicht gestellt.

Auf ihrem Gipfeltreffen vom **15. - 16.6.01** in Göteborg gibt Irland ein Votum gegen den Vertrag von Nizza ab, nachdem in einem Referendum am **7.6.01** 54 % der Iren dagegen gestimmt haben.

Auf ihrem Gipfeltreffen im belgischen

Laeken vom **13. - 14.12.01** beschließen die Mitglieder die Einsetzung eines Konvents für die Erneuerung der Europäischen Verträge mit dem Ziel, eine Verfassung zu erarbeiten. Zum Vorsitzenden des Konvents wird der ehemalige französische Präsident Valéry Giscard d'Estaing bestimmt.

## 2.2. Westeuropa

Bei den Parlamentswahlen in Dänemark am **20.11.01** erleiden die regierenden Sozialdemokraten eine Niederlage. Am **27.11.01** bilden Liberale und Konservative Volkspartei eine Minderheitsregierung.

Am **1.6.01** verlängert der Bundestag in Deutschland das Mandat der Bundeswehr im Kosovo. Zwischen dem **1. und 4.6.01** versucht Außenminister Fischer in vermittelnden Gesprächen zwischen der israelischen und der palästinensischen Führung einen vorübergehenden Waffenstillstand zu erreichen.

Am **29.8.01** beschließt der Bundestag in einer Sondersitzung mit 497 gegen 130 Stimmen einen Einsatz der Bundeswehr in Mazedonien, der von der NATO im September unter deutsche Führung gestellt wird. Am **18.10.01** stimmt der Bundestag dem EU-Vertrag von Nizza zu.

Bei einer Vertrauensabstimmung, die Bundeskanzler Gerhard Schröder mit der Zustimmung der Koalitionsmehrheit zum Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan verbunden hat, erhält er am **16.11.01** im Parlament, bei einem Ergebnis von 336 zu 326, zwei Stimmen mehr als für die Billigung des Einsatzes erforderlich. Am **22.12.01** stimmt der Bundestag der Entsendung von bis zu 1.200 Bundeswehrsoldaten für die internationale Schutztruppe ISAF nach Afghanistan zu.

Im Februar 2002 fasst das Parlament

Am **1.1.02** führen außer Großbritannien, Schweden, und Dänemark die übrigen zwölf Mitglieder den Euro als gesetzliches Zahlungsmittel ein.

Beschlüsse zum Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan.

Am **7.3.02** kommen bei einem Sprengunfall in Kabul vier Soldaten ums Leben. Am **20.3.02** stimmt der Haushaltsausschuss des Bundestages der Anschaffung neuer Transportmaschinen zu.

In Frankreich stimmt das Parlament am **22.5.01** erweiterten Autonomierechten für das korsische Regionalparlament zu. Am **18.12.01** verabschiedet die Nationalversammlung abschließend ein neues Autonomiestatut für Korsika. Im Vergleich zur ursprünglichen Fassung sind darin weniger Rechte für das Parlament auf der Insel vorgesehen. Dessen ungeachtet verüben korsische Separatisten 2001 über 100 Bombenanschläge.

In Großbritannien und Nordirland siegt die Labour Party am **7.6.01** bei den Unterhauswahlen mit 41 % und 413 von 659 Sitzen. Die konservativen Tories erreichen 32 % und 166 Sitze. Die Liberaldemokraten erhalten 18 % und 52 Sitze. In Nordirland tritt der Erste Minister David Trimble wegen der Verzögerungen bei der Entwaffnung der IRA am **1.7.01** zurück. Am **23.10.01** gibt die Führung der IRA den Anfang ihrer Ausmusterung bzw. Waffenvernichtung bekannt. Die britische Armee beginnt danach mit dem Teilabzug ihrer Truppen. Am **6.11.01** wird Trimble erneut zum Regierungschef gewählt.

Bei den Parlamentswahlen in Italien

vom **13.5.01** siegt das konservative Wahlbündnis "Haus der Freiheit" (Casa della Libertà) unter Silvio Berlusconi mit absoluter Mehrheit (49,6 %) gegen das Mitte-Links-Bündnis "Olivenbaum" (L'Ulivo), das 35 % erreicht. Am **11.6.01** tritt Berlusconi sein Amt als Ministerpräsident an.

Bei den Parlamentswahlen am **6.** und **10. 9.01** in Norwegen müssen die regierenden Sozialdemokraten eine Niederlage hinnehmen. Ein Bündnis konservativer Parteien übernimmt die Regierung.

Am **19.9.01** stimmt das Parlament der Schweiz mit 153 gegen 42 Stimmen für einen UN-Beitritt und eine Volksabstimmung zu dieser Frage.

Bei vorgezogenen Regionalwahlen im Baskenland in Spanien am **13.5.01** siegt

die regierende gemäßigte nationalistische Baskische Nationalpartei, PNV, in einem Bündnis mit einer kleineren Partei mit 42,7%. Die Herri Batasuna, HB, die der ETA nahesteht, verliert die Hälfte ihrer bisherigen Mandate und löst sich am **26.6.01** auf. Trotz zahlreicher Verhaftungen von (Führungs-) Mitgliedern der ETA führt diese ihren Kampf für ein unabhängiges Baskenland mit Bombenanschlägen und Attentaten weiter.

Im Juli finden neue Gespräche zwischen Spanien und Großbritannien im Konflikt um die britische Kronkolonie Gibraltar statt. Am **20.11.01** einigen sich der spanische Außenminister Piqué und sein britischer Amtskollege Straw darauf, den Konflikt binnen sechs Jahren zu lösen.

## 2.3. Osteuropa

In Albanien finden am **24.6.01** Parlamentswahlen statt. Die regierende sozialistische Partei unter Ilir Meta erreicht mit 42 % die absolute Mehrheit. Die demokratische Partei unter Sali Berisha kommt auf 37 %.

Bei den Parlamentswahlen in Bulgarien am **17.6.01** gewinnt die Partei von Ex-König Simeon III. Bei den Präsidentschaftswahlen vom **18.11.01** siegt jedoch der sozialistische Kandidat Georgi Parwanov.

In Georgien rebellieren Soldaten am **25.5.01**. In der abtrünnigen Provinz Abchasien liefern sich im Oktober Separatisten und georgische Rebellen, die gegen die separatistische Regierung in Abchasien kämpfen, mehrwöchige Gefechte. Ende Oktober räumt Russland seine Militärbasis in der umkämpften Provinz. Am **28.10.01** bombardiert die georgische Armee Ziele in Abchasien. Am **28.2.02** kommen US-Militärberater nach Georgien, um die Re-

gierung von Eduard Schewardnadse zu unterstützen.

In Moldawien erhält die Kommunistische Partei bei den Parlamentswahlen vom **25.2.01** die absolute Mehrheit. Der Kandidat der Kommunisten, Wladimir Woronin, wird am **4.4.01** zum neuen Präsidenten gewählt.

Bei den Parlamentswahlen in Polen vom **23.9.01** siegt die sozialdemokratische SLD unter Leszek Miller. Zusammen mit der kleinen UP erreicht sie 41 % und löst die national-katholische Koalition in der Regierung ab.

Am **12.3.01** unterzeichnen die Präsidenten Russlands und des Iran, Wladimir Putin und Mohammed Chatami, eine umfassendes Kooperationsabkommen auch im Atom- und Rüstungsbereich, das zahlreiche Aufträge für Russland beinhaltet. Am **25.3.01** treffen sich Putin und der japanische Ministerpräsident Yoshiro Mori im sibirischen Irkutsk zu Gesprächen über den

Kurilen-Konflikt. Am **6.6.01** werden Rüstungsverträge mit Indien abgeschlossen. Am **16.7.01** unterzeichnen die Präsidenten Russlands und Chinas, Putin und Jiang Zemin, einen 20jährigen Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit.

Seit dem Ausbruch des zweiten Krieges in Tschetschenien am 30.9.1999, kämpfen dort etwa 80.000 russische Soldaten gegen 3.000 - 5.000 Rebellen. Am **13.3.01** beginnt die russische Armee mit einem Teilabzug, nach dessen Abschluss 15.000 Soldaten und 7.000 Polizisten in der Republik verbleiben sollen. Am **15.3.01** entführen drei Sympathisanten der Tschetschenen ein russisches Passagierflugzeug von Istanbul nach Saudi-Arabien, wo es am folgenden Tag gestürmt wird. Am **23.4.01** kapitulieren 13 Sympathisanten der Tschetschenen, die am Vortag 120 Menschen in einem Istanbul Hotel als Geiseln genommen hatten. Am **30.5.01** beschuldigt amnesty international die russische Armee, schwere Menschenrechtsverletzungen im Krieg in Tschetschenien begangen zu haben. Der Krieg dauert ohne Anzeichen für eine politische Lösung weiter an.

## 2.4. Ehemaliges Jugoslawien

An der faktischen Zweiteilung von Bosnien-Herzegowina hat sich auch sechs Jahre nach dem Friedensabkommen von Dayton wenig geändert. Am **22.2.01** wird mit Bozidar Matic, einem gemäßigten Serben, ein Ministerpräsident für den Gesamtstaat gewählt. Am **28.2.01** erklärt Ante Jelavic, der Vertreter der Kroaten im kollektiven Staatspräsidium, die Föderation mit den muslimischen Bosniern für beendet. Am **3.3.01** beschließen die Führungen der HDZ in Kroatien und bosnische Kroaten auf einer Konferenz in West-Mostar die Bildung einer autonomen separaten Ver-

Nach Demonstrationen und Protesten wird die Regierung der Ukraine am **17.4.01** durch ein Misstrauensvotum im Parlament gestürzt, nachdem der liberale Premierminister Viktor Juschtschenko begonnen hat, gegen Korruption vorzugehen. Dies ist auch gegen die Interessen von Präsident Kutschma gerichtet, der den Sturz unterstützt. Am **29.5.01** wird Anatolij Kinach neuer Premierminister.

Nach den Präsidentschaftswahlen vom **9.11.01** in Weißrussland erklärt sich Amtsinhaber Boris Lukaschenko zum Sieger. Die manipulierten Wahlen werden von der EU und den USA nicht anerkannt.

Am **28.8.01** treffen sich UN-Generalsekretär Kofi Annan und der Führer der Zyperntürken Rauf Denktasch zu Gesprächen über den Konflikt um die seit 1974 andauernde türkische Besetzung des Nordteils der Insel Zypern. Am **4.12.01** treffen sich der Präsident der Republik Zypern, Glafkos Klerides, und Denktasch erstmals zu direkten Gesprächen. In weiteren Gesprächen am **29.12.01** kommt Denktasch auf Einladung von Klerides erstmals seit 1974 in den griechischen Süden der Insel.

waltung innerhalb der Föderation mit den Muslimen. Damit kündigen sie faktisch das Abkommens von Dayton. Am **7.3.01** setzt daraufhin Wolfgang Petritsch, der Bosnien-Bbeauftragte der internationalen Gemeinschaft, den kroatischen Vertreter im Dreier-Präsidiums des Landes, Ante Jelavic, ab.

Am **5.3.01** unterzeichnen der jugoslawische Präsident Vojislav Koštunica und Mirko Sarovic, der Präsident der Republika Srpska, ein Abkommen über politische, militärische, wirtschaftliche und legislative Sonderbeziehungen.

Am **19.12.01** gründen die Präsidenten von Bosnien-Herzegowina und Jugoslawiens einen Kooperationsrat, der die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen (v.a. Zollfragen und Investitionsschutz) entwickeln soll.

In Jugoslawien halten die Führung der Albaner im Kosovo und die Regierung in Montenegro ihre Forderungen nach Unabhängigkeit aufrecht. Auch die ungeklärte Autonomiefrage der Wojwodina bleibt offen.

Der Machtkampf in Serbien zwischen Präsident Koštunica und dem Ministerpräsidenten Zoran Djindjić stärkt die Positionen der Separatisten und behindert wirtschaftliche Reformen und ausländische Investitionen. Am **29.6.01** wird auf der Gemberkonferenz in Brüssel Wirtschaftshilfe in Höhe von 2,7 Mrd. Mark zugesagt. Unter Führung der EU und der Weltbank beteiligen sich 42 Staaten.

Im seit Juni 1999 bestehenden Konflikt um die Sezession des überwiegend von Albanern besiedelten Preševo-Tals im Süden Serbiens einigen sich am **13.3.01** Vertreter der KFOR und die serbische Regierung auf die Rückkehr jugoslawischer Soldaten in Teile der fünf Kilometer breiten entmilitarisierten Pufferzone in Südserbien entlang der Verwaltungsgrenze zum Kosovo. Die Sicherheitszone war im "Militärisch-technischen Abkommen von Kumanovo" am 9.6.1999 eingerichtet worden. Gleichzeitig unterzeichnen Kommandeure der UÇPMB und serbische Delegierte nach NATO-Vermittlung das Abkommen von Merdare über einen Waffenstillstand.

Bis zum **25.5.01** rücken jugoslawische Armee und Polizei in die Zone ein, nachdem sich die etwa 400 Rebellen der UÇPMB zur Abgabe ihrer Waffen und zur Auflösung ihrer Truppen bereit erklärt haben. Die Entwaffnung ist bis zum **31.5.01** beendet.

Am **22.4.01** wird in Montenegro ein neues Parlament gewählt. Die amtierende Koalition des Präsidenten Milo Djukanović erreicht 42 % der Stimmen und 37 von 77 Sitzen. Das proserbische 3-Parteien-Bündnis "Gemeinsam für Jugoslawien" erzielt 41 % und 33 Sitze, der Liberale Bund acht % und sechs Sitze. Die Minderheitsregierung von Djukanović wird von den Liberalen toleriert.

Unter Vermittlung des Beauftragten für europäische Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, führen Regierungsvertreter Serbiens, Montenegros und Jugoslawiens ab August Gespräche über die Neugestaltung der Beziehungen zwischen Montenegro und Serbien. Solana bekräftigt die Position der EU, wonach die Grenzen unverhandelbar seien. Das Ziel solle statt dessen eine lose Konföderation sein. Am **14.3.02** einigen sich schließlich die Beteiligten unter Druck der EU auf ein Grundlagenpapier, in dem Montenegro vorerst auf ein Referendum über die Unabhängigkeit verzichtet und die Bundesinstitutionen wieder akzeptiert. In einem gemeinsamen Staat soll die Föderation neu geordnet werden. Für Juni sind Referenden und die Ratifizierung durch die jeweiligen Parlamente angesetzt. Danach soll es Neuwahlen geben und eine neue Verfassung verabschiedet werden. Der neue Staat soll "Serbien und Montenegro" heißen.

Am **15.5.01** erlässt der Däne Hans Haekkerup, der Leiter der UNO-Verwaltung im Kosovo, UNMIK, eine Übergangsverfassung für die Provisorische Selbstregierung. Nach der UNO Resolution 1244 ist das Kosovo Teil Jugoslawiens und nicht Serbiens wie in der jugoslawischen Verfassung von 1974. Am **17.11.01** wird unter UNO-Aufsicht im Kosovo erstmals ein Parlament mit eingeschränkten Befugnissen frei gewählt. Die Demokratische Liga Kosova, LDK, von Ibrahim Rugova er-

reicht 46 % und 47 von 100 Sitzen, die Demokratische Partei, PDK, unter Hashim Thaci 26 % und 26 Sitze und die Allianz für die Zukunft von Kosova, AKK, 8 % und 8 Sitze. Serbische Parteien erreichten 11 % und 22 Sitze, darunter 10 der 20 aus insgesamt 120 für Minderheiten reservierten Sitze. Am **27.12.01** ruft der jugoslawische Präsident Koštunica Ibrahim Rugova zu Gesprächen über die Zukunft des Kosovo auf. Am **29.12.01** tritt Haekkerup als Chef der UNO-Verwaltung im Kosovo zurück.

Am **1.3.02** einigen sich die drei kosovo-albanischen Parteien nach monatelangem Streit schließlich auf eine Regierungsbildung. Rugova wird zum Präsidenten gewählt und Rexhepi von der PDK wird Ministerpräsident. Die LDK erhält vier, die PDK und die AKK je zwei Ministerien. Am **3.3.02** wird Rugova zum Präsidenten gewählt.

Der Bürgerkrieg in Mazedonien beginnt, als sich die "Nationale Befreiungsarmee UÇK" am **22.1.01** erstmals öffentlich zu einem Anschlag in Tearce im Nordwesten bekennt. Nach dem **15.3.01** weiten sich die Kämpfe in den Westen des Landes aus. Am **19.3.01** beginnt die mazedonische Armee mit der Mobilisierung von Reservisten.

Nach einer Offensive der mazedonischen Armee nördlich von Skopje am **2.5.01** fordert Ali Ahmeti, der politische Führer der UÇK, die Beteiligung der UÇK an einem politischen Dialog. Auf Druck westlicher Staaten wird am **13.5.01** eine "Regierung der nationalen Einheit", darunter die oppositionellen Sozialdemokraten und die Albanerpartei PDP, gebildet. Am **25.5.01** vereinbaren die Führer der beiden in der mazedonischen Regierung vertretenen Albanerparteien DPA (Demokratische

Partei) und PDSH (Demokratische Partei der Albaner) sich zusammen mit der UÇK für einen Waffenstillstand und einen verbesserten Status der albanischen Minderheit einzusetzen.

Am **29.6.01** stimmt der NATO-Rat auf Bitten der Regierung dem Einsatz "Essential Harvest", zur Entwaffnung der UÇK nach einem Waffenstillstand, einer freiwilligen Waffenabgabe und der Zusage verbesserter Rechte für die Albaner zu.

Am **6.7.01** einigen sich die Konfliktparteien auf eine Waffenruhe und beginnen unter Vermittlung von Sonderbeauftragten der EU und der USA mit Verhandlungen. Am **13.8.01** wird in Ohrid ein Friedensvertrag unterzeichnet. Darin sind eine Amnestie und 15 Verfassungsänderungen, die Abgabe von etwa 3.800 Waffen der UÇK im September, die Rückkehr der mazedonischen Polizei in die Rebellengebiete und eine internationale Geberkonferenz festgelegt. Der albanischen Minderheit werden weitergehende politische und kulturelle Rechte zugestanden. Am **24.9.01** billigt das Parlament wesentliche Verfassungsreformen.

Am **26.9.01** beendet die NATO ihre im August begonnene Entwaffnungsoperation und beschließt die Mission "Amber Fox".

Unter deutscher Führung soll sie u.a. die 200 OSZE-Beobachter, EU-Vertreter und Polizeiberater schützen. Die UÇK erklärt am **27.9.01** offiziell ihre Auflösung. Am **5.10.01** löst die 1.000 Mann starke Truppe von "Amber Fox" die 4.800 Soldaten von "Essential Harvest" ab. Am **10.10.01** verkündet die mazedonische Regierung eine Amnestie für die ehemaligen Kämpfer der UÇK. Am **5.3.02** verabschiedet das Parlament das Amnestiegesetz und erfüllt damit den Friedensvertrag.

### 3. Afrika südlich der Sahara

Von den 40 Konflikten werden 14 (Angola, Burundi, Guinea, Kongo, Liberia, Nigeria, Ruanda, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tschad, Uganda, und Zentralafrikanische Republik) überwiegend gewaltsam ausgetragen. Damit weist Afrika die vergleichsweise höchste Zahl an Krie-

gen auf. Die meisten gewaltsamen Konflikte sind innerstaatliche Machtkämpfe in West- und Zentralafrika. Positive Entwicklungen zeichnen sich in Angola, Dschibuti, Senegal sowie zwischen Eritrea und Äthiopien ab.

#### 3.1. OAU und AU

Die Organisation für Afrikanische Einheit, OAU, hält vom **9. - 11.7.01** im libyschen Sirte ihr 37. Gipfeltreffen ab. Die Delegierten von 41 der 52 Mitgliedsstaaten beschließen nach dem Modell der EU die Bildung der Afrikanischen Union, AU. Binnen zwei Jahren soll die OAU aufgelöst werden und in die AU übergehen. Die AU wird überwiegend vom libyschen Revolutions-

führer Muammar al Ghaddafi, dem Hauptinitiator, finanziert.

**4.3.02** hält die AU ein erstes Treffen in der äthiopischen Hauptstadt Addis Abeba ab.

Am **14.2.02** vermittelt die OAU auf Madagaskar zwischen Regierung und Opposition nach der umstrittenen Präsidentschaftswahl.

#### 3.2. Westafrika

In Benin siegt Amtsinhaber Mathieu Kérékou bei den Präsidentschaftswahlen am **4.3.01** mit 47 % vor dem ehemaligen Präsidenten Nicéphore Soglo mit 29 %. Am **6.4.01** tritt Kérékou sein Amt an.

Am **7.3.01** verhängt die UNO ein Waffenembargo gegen Liberia. Am **9.2.02** verhängt Präsident Taylor den Notstand, nachdem die LURD-Rebellen eine Offensive gestartet haben. Am **28.2.02** treffen sich Vertreter von Liberia und Sierra Leone im marokkanischen Rabat, um ein Grenzabkommen zu schließen und die Flüchtlingsströme zu beenden. Am **15.3.02** nimmt die Regierung an Friedensgesprächen in der nigerianischen Hauptstadt Abuja teil, die jedoch von der LURD-Guerilla boykottiert werden.

In Nigeria sind die Konflikte zwischen

Christen und Moslems in den nördlichen Bundesstaaten durch die Einführung der Scharia eskaliert. Die Ermordung eines moslemischen Hausa-Chiefs am **12.6.01** löste schwere ethnoreligiöse Kämpfe aus. Im Nigerdelta, dem wichtigsten Ölfördergebiet im Süden des Landes, liefern sich bis **Juli 2001** Polizei und Kämpfer der Ogoni bewaffnete Kämpfe.

Im Senegal unterzeichnen am **23.3.01** der Innenminister und mehrere Rebellen Gruppen in der nach Autonomie strebenden Südprowinz Casamance ein Waffenstillstandsabkommen. Bei den Wahlen zur Nationalversammlung am **29.4.01** erreicht das Bündnis von Präsident Abdoulaye Wade mit 50% die absolute Mehrheit. Die sozialistische Partei, die 40 Jahre regiert hatte, erlangt 17%.

### 3.3. Zentral- und Ostafrika

Am **27.2.01** beginnen im tansanischen Arusha Friedensgespräche zur Beilegung des Bürgerkrieges in Burundi. Am **18.4.01** mißlingt ein Putschversuch gegen Präsident Pierre Buyoya.

Unter Vermittlung von Nelson Mandela einigen sich am **11.7.01** die von Tutsi dominierte Regierung, die Armee und 17 Parteien auf eine gemeinsame, dreijährige Übergangsregierung. Die beiden wichtigsten Gruppen der Hutu-Rebellen verweigern jedoch eine Beteiligung. Am **23.7.01** findet ein weiterer Putschversuch statt.

In Dschibuti unterzeichnen am **12.5.01** Vertreter der Regierung und der FRUD-Guerilla einen Friedensvertrag. Im **Juni 2001** werden die Waffen der Rebellen vernichtet und die Kämpfer in die Armee bzw. in die Regierung aufgenommen.

Im Zuge der Umsetzung des Waffenstillstandsabkommens vom Juli 2000 einigen sich Eritrea und Äthiopien mit Beteiligung der UNO am **6.2.01** auf den Verlauf einer 25 km breiten entmilitarisierten Pufferzone entlang der gemeinsamen Grenze. In dieser Zone sollen 4.200 UN-Soldaten stationiert werden. Am **19.2.01** wird ein Gefangenenaustausch vollzogen.

Seit Anfang August 1998 dauert der Bürgerkrieg im Kongo ungeachtet des Friedensabkommens von Lusaka vom Juli 1999 an. Gegen die von Uganda und Ruanda unterstützten Rebellen kämpfen Truppen aus Angola, Simbabwe und Namibia auf Seiten der Regierung. Am **1.8.01** treten die oppositionellen Mayi-Mayi-Milizen dem Abkommen von Lusaka bei. Im April beginnt die UNO mit der Stationierung von etwa 500 Beobachtern der UNO-Mission MONUC. Präsident Joseph Kabila entlässt am **5.4.01** sein Kabinett, darunter den Erziehungsminister Yerodia, der wegen Folter

und Mord mit internationalem Haftbefehl gesucht wird. Am **19.9.01** liefert die kongolesische Armee 6.000 Kämpfer der von Hutus gebildeten Interahamwe-Milizen, die von Ostkongo aus gegen die ruandische Regierung kämpfen, an Ruanda aus. Am **23.10.01** bricht Präsident Kabila die in Addis Abeba laufenden Friedensverhandlungen mit den größeren Rebellengruppen des Landes ab. Am **2.11.01** beginnt Angola mit einem Teilrückzug seiner Truppen.

Am **4.2.02** finden unter UNO-Vermittlung Friedensgespräche in Genf statt. Am **25.2.02** verlassen die Vertreter der Rebellengruppe RCD die Genfer Verhandlungen. Am **15.3.02** bleibt auch die kongolesische Regierung den Genfer Verhandlungen fern. Am **19.3.02** erklärt auch der Vertreter der Rebellengruppe RCD-ML den Rückzug von den Verhandlungen.

In der Republik Kongo siegt der Amtsinhaber Sassou-Nguesso bei den umstrittenen Präsidentschaftswahlen vom **10.3.02**. Sein Gegner, der Ex-Präsident Lissouba, hatte am **14.2.02** zum Boykott aufgerufen.

Am **1.6.01** läßt Paul Kagame, der Chef der Tutsi-Regierung in Ruanda, den ehemaligen Hutu-Präsidenten Pasteur Bizimungu festnehmen.

Am **31.5.01** stimmen 98 % der Wahlberechtigten in Somaliland in einem Referendum für den Verfassungsentwurf und damit für die Unabhängigkeit der Region von Somalia.

Im Sudan dauert der Krieg zwischen dem moslemischen Norden und dem nach Unabhängigkeit strebenden christlich-animistischen Süden seit 1972 an. Präsident Umar al-Bashir und John Garang, der Chef der SPLA-Rebellen, treffen sich am **2.6.01** erstmals zu direkten Verhandlungen. In weiteren Gesprächen im September ver-

richtet die SPLA erstmals auf die Separationsforderung.

Im Tschad wird Präsident Idriss Déby in umstrittenen Wahlen am **20.3.01** im Amt bestätigt.

Am **12.3.01** siegt Amtsinhaber Yoweri Museveni bei den Präsidentschaftswahlen in Uganda mit 69 %. Sein früherer Mitkämpfer und Leibarzt Besigye erreicht 28 %. Nach einer Amnestie legen sieben führende Mitglieder

der im Norden des Landes kämpfenden christlich-fundamentalistischen LRA-Guerilla am **5.2.02** die Waffen nieder. Bis zum **1.3.02** werden etwa 25.000 ugandische Soldaten an der Grenze zum Sudan stationiert. Im Zuge einer Offensive gegen die Rebellen der LRA dringen Einheiten auch in den Süden des Sudan ein.

In der Zentralafrikanischen Republik scheitert am **28.5.01** ein Putschversuch einer Armeeeinheit.

### 3.4. Südliches Afrika

In Angola tragen Regierung und Rebellen mit einer Unterbrechung Mitte der 90er Jahre einen seit 1975 andauernden Bürgerkrieg aus. Nachdem die Regierung am 29.11.2000 ein Amnestiegesetz erlassen hat, legen bis **März 2001** etwa 17.000 Guerilleros der UNITA die Waffen nieder. Am **20.4.01** verlängert der UN-Sicherheitsrat das Mandat der Gruppe, die die 1993 verhängten Sanktionen gegen die UNITA überwachen soll. Von den ehemals bis zu 60.000 Kämpfern sind noch 10.000 übrig geblieben. Seit sie auch die Unterstützung aus dem Ausland verlieren, steigt ihre Bereitschaft den Kampf zu beenden. Am **13.5.01** bemüht sich Rebellenchef Jonas Savimbi um die Vermittlung der Kirche. Am **14.8.01** setzt auch die Entwicklungsgemeinschaft Südliches Afrika, SADC, ein Komitee zur Überwachung der Sanktionen ein.

Bei einem Gefecht am **23.2.02** wird Jonas Savimbi, der Führer der UNITA-Rebellen erschossen. Am **14.3.02** spricht sich die neue Führung der Rebellen für Verhandlungen über einen Frieden aus. Am **15.3.02** erklärt die Regierung einen einseitigen Waffenstillstand. Die folgenden Gespräche am **4.4.02** führen zum Abschluß

eines Abkommens über einen Waffenstillstand.

Im August putscht Mohamed Bacar erfolgreich gegen die separatistische Regionalregierung auf Anjouan auf den Komoren. Ein Putschversuch im September scheitert.

Bei den umstrittenen Präsidentschaftswahlen auf Madagaskar im Dezember 2001 gewinnt Amtsinhaber Didier Ratsiraka. Am **14.2.02** finden Gespräche zwischen dem Oppositionsführer Revalomana und Präsident Ratsiraka unter Vermittlung der OAU statt. In dem Machtkampf vereinbaren Präsident und Opposition am **28.2.02** keine zweite Wahlrunde durchzuführen. Am **1.3.02** verhängt Präsident Ratsiraka nach zwei Monaten Streiks und teils gewalttätigen Demonstrationen das Kriegsrecht. Am **4.3.02** errichten Demonstranten Barrikaden in der Hauptstadt Antananarivo. Am **20.3.02** beenden die Gewerkschaften den Generalstreik.

In Simbabwe dauern die gewaltsamen Übergriffe auf weiße Farmer und die Besetzung ihrer Güter an. Obgleich das Oberste Gericht diese für verfassungswidrig erklärt hat, werden sie von Präsident Robert Mugabe geduldet bzw. gefördert. Mitte November erlässt die Regierung ein Gesetz,

das die Landübergabe von Gütern weißer Farmer an Schwarze regeln soll. Die Regierung beschränkt die Obergrenze der Farmen auf 2.000 Hektar und veröffentlicht eine Liste von Farmen, die umgehend aufgegeben werden müssen. Am **28.2.02** spricht sich der Oberste Gerichtshof gegen das Gesetz aus.

Im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen verstärkt die Regierung die Repression gegen die Medien und die Opposition. Bei

der manipulierten Wahl vom **13.3.02** soll Amtsinhaber Robert Mugabe mit seiner ZANU-PF die absolute Mehrheit vor seinem Konkurrenten Morgan Tsvangirai vom MDC erzielt haben. Am **19.3.02** schließt das Commonwealth aus Protest gegen die Wahlmanipulation das Land für zunächst ein Jahr aus.

In Swasiland verhängt König Mswati III. am **22.6.01** nach Demonstrationen der Gewerkschaften den Ausnahmezustand.

## 4. Vorderer und Mittlerer Orient

In der Region des Vorderen und Mittleren Orients werden 25 politische Konflikte ausgetragen, davon fünf (Algerien, USA, GB – Irak, Israel – Libanon, Israel – palästinensische Autonomiegebiete, Türkei) gewalt- sam. Streitgegenstände sind Autonomie-

und Systemfragen. Dominierend sind der Nahost-Konflikt und die Folgen der Anschläge vom 11. September. Beigelegt werden können Territorialkonflikte zwischen Katar und Bahrein bzw. Saudi-Arabien.

### 4.1. Arabische Liga

Am **27.** und **28.3.01** treffen sich die 22 Mitglieder der Arabischen Liga, AL, erstmals seit 1990 wieder zu einem ordentlichen Gipfeltreffen. Neben der "vollständigen Solidarität" für den Kampf der Palästi-

nenser und der Forderung der Aussöhnung zwischen dem Irak und Kuwait verlangen die Teilnehmer das Ende des Embargos gegen den Irak.

### 4.2. Maghreb

In Algerien dauert der latente Bürgerkrieg an. Daneben führen Berber in der Bergregion Kabylei im **April** einen Massenprotest für kulturelle und demokratische Rechte durch. Im **Juni** treten neuerliche Unruhen in der Kabylei auf. Die fast täglichen Proteste finden am **14.6.01** mit einer Demonstration von etwa einer Million Menschen in der Hauptstadt Algier ihren Höhepunkt.

Im Konflikt zwischen Marokko und der Polisario um den politischen Status der Westsahara unterbreitet der UNO-Vermittler James Baker im Juni einen Friedensplan. Darin ist eine Autonomie der Region innerhalb Marokkos vorgesehen. Nach fünf Jahren soll darüber ein Referendum in der Westsahara stattfinden.

### 4.3. Naher Osten

Die Präsidenten Robert Kotscharjan aus Armenien und Hejdar Ali Alijew aus Aserbajdschan besprechen am **5.3.01** den Konflikt um Berg-Karabach in Paris. Den sog. Globe-Plan, der einen beiderseitigen Gebietstausch vorsieht, lehnen beide Seiten ab. Armenien besteht weiter auf der Unabhängigkeit der Enklave und lehnt eine Autonomie innerhalb des Nachbarlandes ab, während Aserbajdschan auf seiner territorialen Integrität beharrt.

Am **25.1.02** unterzeichnen Vertreter von Aserbajdschan und Russland einen Vertrag über die weitere Nutzung einer ehemaligen sowjetischen Radarstation als Frühwarnsystem für Raketen.

Nach dem Scheitern der Friedensverhandlungen im September begann am 28.9.2000 die zweite, die sog. Al Aqsa-Intifada gegen die Besetzung des Gazastreifens und des Westjordanlandes zwischen Israel und der Palästinensischen Autonomiebehörde. US-Präsident Bill Clintons intensive Vermittlungsbemühungen in Camp David sollten zu einer Lösung des Nahost-Konflikts führen und seine Präsidentschaft krönen. Tatsächlich schien eine Lösung nahe, als Ariel Scharon, der Chef des oppositionellen Likud-Blocks, mit einem provozierenden Besuch auf dem Tempelberg (Al Aqsa) am 28.9.2000 schwere Ausschreitungen auslöste.

Nach der Abwahl des israelischen Ministerpräsidenten Ehud Barak, der in den Verhandlungen mit den Palästinensern bis zuletzt eine Friedenslösung gesucht hat, erklärt dieser am **9.2.01** gegenüber US-Präsident George Bush, für die neue israelische Regierung seien die Ergebnisse der Verhandlungen von Taba nicht mehr verbindlich. Derweil hält die Gewalt in den palästinensischen Autonomiegebieten

an. Attentate in Israel verschärfen die Lage. Am **7.3.01** wird die Regierung der Nationalen Einheit von Israels Ministerpräsident Ariel Scharon unter Beteiligung des Likud-Blocks, der Arbeitspartei und der ultraorthodoxen Schas-Partei vom Parlament mit 72 gegen 21 Stimmen gewählt. Während Palästinenserpräsident Jassir Arafat eine Wiederaufnahme der Verhandlungen auf der Grundlage des Erreichten von Taba und Camp David fordert, lehnt Scharon am **11.3.01** alle weiteren Verhandlungen wegen anhaltender Gewalt seitens der Palästinenser ab.

Nach der seit sieben Jahren erstmaligen Besetzung von Teilen des Gazastreifens als Vergeltung für palästinensische Anschläge übt US-Außenminister Colin Powell am **17.4.01** scharfe Kritik an Israel und die EU macht Israel für die "gefährliche Gewalteskalation" verantwortlich. Am **15.5.01** billigt die israelische Regierung den sog. Mitchell-Bericht über die Ursachen der Al Aqsa-Intifada, lehnt jedoch den geforderten Siedlungsstopp ab. Am **16.5.01** akzeptiert die Palästinenserbehörde den Bericht, obwohl ihre Forderung nach Entsendung einer internationalen Schutztruppe nicht aufgenommen worden ist.

Als Vergeltung für einen Anschlag setzt die israelische Luftwaffe am **20.5.01** erstmals seit 1967 F-16-Kampfflugzeuge gegen palästinensische Städte ein. Der israelische Ministerpräsident Scharon bietet am **22.5.01** eine sofortige Waffenruhe an, um Palästinenserpräsident Arafat eine Chance zur Beendigung der Gewalt zu geben. Am **13.6.01** einigen sich die Konfliktparteien auf den sog. Tenet-Plan zur Sicherung einer Waffenruhe. Ende Juni reist US-Außenminister Powell in den Nahen Osten und trifft mit Ministerpräsident Scharon am

**29.6.01** eine Vereinbarung, nach der die im Mitchell-Plan vorgesehene Deeskalationsphase erst nach einer siebentägigen Waffenruhe eintreten könne. Am **4.7.01** beschließt das israelische Kabinett, trotz internationaler Kritik an der gezielten Tötung von mutmaßlichen Terroristen festzuhalten. Einer Entsendung weiterer Beobachter des US-Geheimdienstes CIA stimmt es allerdings zu.

Am **9.8.01** tötet ein Selbstmordattentäter der Hamas in Jerusalem 15 Menschen und verletzt 128 zum Teil schwer. F-16-Kampfflugzeuge zerstören am folgenden Tag das Hauptquartier der palästinensischen Polizei in Ramallah. Außerdem lässt die israelische Regierung das Orient House schließen, das der Autonomiebehörde als inoffizielles Außenministerium dient und Sitz der PLO ist. Am **27.8.01** beschließen israelische Kampfhubschrauber den Sitz der Volksfront zur Befreiung Palästinas, PFLP, in Ramallah. Dabei kommt ihr Generalsekretär, Abu Ali Mustafa Sibri, ums Leben.

Am **17.10.01** fällt der israelische Tourismusminister Rehavam Zeevi einem Attentat der PFLP zum Opfer, die damit die Tötung ihres Generalsekretärs Sibri rächt. Als Reaktion auf das Attentat besetzt die israelische Armee am **19.10.01** Bethlehem, und alle anderen palästinensischen Städte werden in den folgenden Tagen abgeriegelt. Die Autonomiebehörde verhaftet mehrere Mitglieder der PFLP und verbietet am **22.10.01** ihren bewaffneten Flügel. Am gleichen Tag fordert die US-Regierung den sofortigen Rückzug des israelischen Militärs.

In einer Rede vor der UN-Generalversammlung am **11.11.01** befürwortet US-Präsident George Bush einen Palästinenserstaat mit international anerkannten und sicheren Grenzen. Am **27.11.01** räumt die israelische Armee Dschenin, die letzte der am 19.10. besetzten Städte.

Am **1.** und **2.12.01** verschärfen Anschläge der Hamas in Haifa und Jerusalem mit 26 Todesopfern die Lage erneut. Scharon macht Arafat für die Eskalation direkt verantwortlich, und am **4.12.01** greift die israelische Armee den Amtssitz des Palästinenserpräsidenten in Gaza-Stadt an. Das israelische Kabinett erklärt am **13.12.01**, Arafat sei für künftige Verhandlungen "irrelevant", und stellt ihn in Ramallah unter Hausarrest. In einer Fernsehansprache ruft dieser am **16.12.01** das palästinensische Volk zu einer Waffenruhe auf, die bis zum 9. Januar halten wird.

Zu Beginn einer neuen Vermittlungsmission des US-Sondergesandten Anthony Zinni bringt die israelische Marine am **4.1.02** im Roten Meer ein Schiff mit 50 Tonnen Kriegsmaterial auf, dessen Eigner die palästinensische Autonomiebehörde ist. Ein Anschlag der Hamas am **9.01.02** beendet die Waffenruhe. Erneut zerstört die israelische Armee zwei Tage später die Landebahn des Flughafens von Gaza und sprengt am **19.1.02** auch das Gebäude des Radiosenders "Stimme Palästinas". Die EU protestiert am **28.1.02** offiziell gegen die Zerstörung von EU-finanzierten Projekten und bekräftigt, dass Arafat der Ansprechpartner der EU bleibe. Am **31.1.02** äußert Scharon sein Bedauern darüber, während des Libanon-Krieges 1982 Arafat "nicht eliminiert" zu haben.

Am **21.2.02** verhaften palästinensische Sicherheitskräfte die mutmaßlichen Mörder des israelischen Tourismusministers Zeevi.

In einer Friedensinitiative schlägt der saudische Kronprinz Abdullah am **25.2.02** vor, die israelische Armee solle sich vollständig hinter die Grenzen von 1967 zurückziehen, und im Gegenzug sollten die arabischen Länder Israel diplomatisch anerkennen und Sicherheitsgarantien abgeben.

Scharon erklärt sich am **8.3.02** auf Druck der USA zu Verhandlungen auch "unter Feuer" bereit. Am **11.3.02** wird der Hausarrest für Arafat innerhalb der Palästiniensergebiete aufgehoben.

Die mit etwa 20.000 Soldaten am **12.3.02** beginnende Besetzung aller größeren Städte im Westjordanland ist die größte israelischen Militäroperation seit dem Einmarsch in den Libanon 1982. Daraufhin verabschieden 14 der 15 Mitglieder des UN-Sicherheitsrates bei Enthaltung Syriens am **13.3.02** eine "historische" Resolution mit der Vision "von einer Region, in

der zwei Staaten, Israel und Palästina, Seite an Seite in gesicherten und anerkannten Grenzen leben".

Am **14.3.02** wird Ramallah besetzt und der US-Sondergesandte Zinni beginnt eine Vermittlungsinitiative. Am **18.3.02** beginnen Verhandlungen über eine Waffenruhe. Am **20.3.02** folgt ein neuer Selbstmordanschlag während der Vermittlungsbemühungen des Gesandten Zinni, der tags zuvor Arafat getroffen hat. Die israelische Regierung sagt danach die Gespräche über eine Waffenruhe ab.

#### 4.4. Golfregion

Im ungelösten Konflikt zwischen dem Irak und Iran greift iranische Artillerie am **18.4.01** mehrere Lager der im Irak stationierten oppositionellen Volksmudschahedin mit Raketen an. Daraufhin schießt der Irak ein unbemanntes iranisches Beobachtungsflugzeug ab. Von irakischen schiitischen Oppositionellen im Iran werden am **11.7.01** Raketen auf die irakische Hauptstadt Bagdad abgeschossen.

Die regelmäßigen Luftangriffe der USA und Großbritanniens auf Luftabwehrstellungen in den Flugverbotszonen im Irak dauern an. Im Konflikt mit der UNO um die Rückkehr der Waffeninspektoren beschließt der Sicherheitsrat die Verlängerung der Sanktionen.

Im Iran wird Präsident Mohammed Chatami am **8.6.01** mit 77 % vor dem ehe-

maligen Minister Tavakoli mit 17 % wiedergewählt.

Der Schiedsspruch des Internationalen Gerichtshofs (IGH) vom **16.3.01** beendet den jahrzehntealten Grenzkonflikt um die Hawar-Inseln zwischen Katar und Bahrein. Gemäß der Grenzziehung der britischen Kolonialmacht verbleiben die Inseln unter der Souveränität von Bahrein.

Am **21.3.01** unterzeichnen die Außenminister von Katar und Saudi-Arabien ein Abkommen, in dem der seit 1965 bestehende Grenzdisput um den ölreichen Küstenstreifen von Dohat Salwa beigelegt wird.

In der Türkei liefert sich die Armee im Frühjahr Gefechte mit der Kurdischen Arbeiterpartei PKK. Am **22.6.01** wird die islamistische Tugendpartei (Fazilet) verboten.

## 5. Asien und Ozeanien

In Asien werden 47 politische Konflikte ausgetragen, davon 13 überwiegend gewaltsam: Afghanistan, Bangladesh, Indien, Indonesien, Nepal, Philippinen und

Sri Lanka. Es dominieren innerstaatliche Macht- und Autonomiekonflikte. Auf Sri Lanka und auf den Philippinen werden Waffenstillstände unterzeichnet.

### 5.1. Mittel- und Südasi

Am **26.2.01** ordnet Muhammad Omar, der Führer des Taliban-Regimes in Afghanistan, neben weniger bedeutenden Werken auch die Zerstörung der Buddha-Statuen von Bamian an. Grundlage für diese Fatwa sei das Abbildungsverbot menschlicher Körper im Koran.

Am **1.3.01** beginnt die Zerstörung der Statuen, die bis zum **19.3.01** vollständig gesprengt werden.

Bei seinem Besuch in Deutschland im Mai fordert Achmed Massud, der militärische Führer der gegen die Taliban kämpfenden Nordallianz, politische Unterstützung des Westens. Im Mai führt die Führung der Taliban eine Kennzeichnungspflicht für Nichtmuslime ein.

Die militärische Lage im Kampf des Taliban-Regimes gegen die Nordallianz entwickelt sich zu einem strategischen Patt, nachdem es den Truppen der Taliban in ihrer Sommeroffensive erneut nicht gelungen ist, den Widerstand der Nordallianz zu brechen. Während sich die Taliban überwiegend aus der größten Volksgruppe der Paschtunen rekrutieren, besteht das heterogene Zweckbündnis der Nordallianz vor allem aus Truppen von Tadschiken, Usbeken und schiitischen Hazara. Seit den Niederlagen vom Sommer 1998 kontrolliert die Nordallianz bis zur Intervention der USA nur noch zwischen 10 und 20 % des Territoriums im Norden und Nordosten des

Landes, dem Hauptsiedlungsgebiet von Tadschiken und Usbeken.

Im August verlangen die USA von Afghanistan erneut die Auslieferung von Usama Bin Laden.

Seit der "Kriegserklärung" von 1996 von Usama Bin Laden, des Führers der Terrororganisation Al Qaida, an die USA, dauert der Konflikt um dessen Auslieferung aus Afghanistan, wohin er 1996 aus dem Sudan zurückgekehrt war, an. Nach UNO-Sanktionen gegen das Taliban-Regime, die der Auslieferungsforderung nicht nachkommen, und weiterem Druck der USA eskaliert der Konflikt durch die Anschläge vom **11. September** (vgl. Kap. 1).

Bei den Parlamentswahlen vom **1.10.01** in Bangladesh verdrängt die oppositionelle nationalistische Koalition unter Khaleda Zia mit 66 % ihre Konkurrentin Hasina Wazed mit ihrer Awami-Liga aus der Regierung.

Im Grenzkonflikt zwischen Bangladesh und Indien beschießen sich Truppen beider Seiten am **20.4.01** und **12.6.01**. Am **19.11.01** beginnen Gespräche über eine Lösung des Konflikts.

Im Konflikt zwischen Indien und Pakistan um Indisch-Kaschmir, erklärt die indische Regierung am 28.11.2000 einen einseitigen Waffenstillstand im Kampf gegen die moslemischen Rebellen der Lashkar-e-Toiba und Hezb ul-Mujahedin. Nachdem

die für eine Abspaltung Indisch-Kaschmirs und den Anschluss an Pakistan kämpfenden Rebellen ihre Anschläge und Angriffe fortsetzen, beendet der indische Premierminister Atal Vajpayee am **23.5.01** die Waffenruhe.

Der pakistanische Präsident Pervez Musharraf kommt zu einem Gipfeltreffen mit seinem indischen Amtskollegen Vajpayee vom **14. - 16.7.01** ins indische Agra. Das Treffen bleibt jedoch ohne konkretes Ergebnis

Am **13.12.01** werden bei einem Angriff kaschmirischer Separatisten auf das indische Parlament in Delhi 38 Menschen getötet. Beide Länder reduzieren ihr diplomatisches Personal, der Grenzverkehr wird eingestellt und Überflugrechte gestrichen.

In Indien töten Moslems bei einem Zugüberfall am **20.2.02** 59 Hindus. Dies führt zu schweren Ausschreitungen, die bis zum **2.3.02** 260 Tote fordern.

Am **20.6.01** erklärt sich der seit seinem Putsch vom **12.10.1999** regierende Militärmachthaber Pervez Musharraf in Pakistan

zum Staatspräsidenten und am folgenden Tag auch zum Obersten Richter.

In Myanmar (Burma) legt eine Splittergruppe der Karen-Rebellen die Waffen nieder. Ihnen wird eine Amnestie zugesagt.

In Nepal werden König Birendra und mehrere Familienmitglieder am **1.6.01** ermordet. Sein Nachfolger wird sein jüngerer Bruder Prinz Gyanendra, der am **4.6.01** inthronisiert wird. Nach dem Regierungswechsel im Juni beginnen erste Gespräche zwischen Vertretern der Regierung und der maoistischen Maobadi-Rebellen. Im Juli vereinbaren Vertreter der Regierung und der Maobadi einen Waffenstillstand. Am **21.11.01** erklärt der Rebellenführer Pushpa Kamal Dahal die Verhandlungen für gescheitert und die Waffenruhe für beendet. Am **23.11.01** verüben Rebellen neue Anschläge. Nach einer Eskalation der Gewalt ruft die Regierung am **26.11.01** den Notstand aus. Am **17.2.02** starten Kämpfer der Guerilla eine Offensive mit zahlreichen Anschlägen.

## 5.2. Ostasien

Am **1.4.01** kollidieren ein US-Aufklärungsflugzeug und ein chinesischer Abfangjäger über dem südchinesischen Meer. Die Notlandung des US-Flugzeuges auf der zu China gehörenden Insel Hainan löst eine elftägige Krise aus, die durch eine diplomatische Entschuldigung der USA beendet wird.

Im Windschatten des "internationalen Kampfes gegen den Terrorismus" der USA verschärft die Regierung Chinas den Druck auf Anhänger der Falun-Gong-Sekte und buddhistische Mönche in Tibet. Seit April und v. a. nach dem **11. September** gehen die Sicherheitsbehörden auch gegen die

moslemischen Autonomisten unter den Uiguren in Singkiang verstärkt vor.

Die Präsidenten Chinas und Russlands unterzeichnen am **17.7.01** in Moskau einen Freundschaftsvertrag. In dem auf 20 Jahre angelegten Abkommen wenden sich beide Staaten gegen amerikanischen Unilateralismus und bekräftigen ihre strategische Partnerschaft für ein multipolares globales System.

Im Konflikt Chinas mit Taiwan erklärt mit George W. Bush im April erstmals ein US-Präsident eine Unterstützung der Insel für den Fall eines Angriffs durch die Volksrepublik.

Nach den Präsidentschaftswahlen auf Taiwan wird mit Chen Shui-bian am **20.5.01** erstmals ein Staatschef ins Amt eingeführt, der nicht der Kuomintang angehört und der auf Taiwan geboren ist. Bei den Parlamentswahlen am **1.12.01** siegt die Demokratische Volkspartei DPP von Präsident Chen vor der Kuomintang.

In Japan tritt Premierminister Yoshiro

Mori nach einer längeren Regierungskrise am **6.4.01** zurück. Sein Nachfolger wird Junichiro Koizumi.

Der Annäherungsprozess zwischen Nord- und Südkorea wird nach einem Stillstand im September und November durch Begegnungen von Regierungsvertretern wieder belebt.

### 5.3. Südostasien und Ozeanien

In Australien gewinnt der Amtsinhaber John Howard mit seiner liberal-konservativen Regierung am **10.11.01** die Wahlen zum Repräsentantenhaus vor der Labour Party.

Im Machtkampf zwischen Präsident Abdurrahman Wahid und dem Abgeordnetenhaus in Indonesien leitet das Parlament im März erste Maßnahmen zur Amtsenthebung des Präsidenten ein. Ihm werden Korruption und Günstlingswirtschaft vorgeworfen. Nachdem Präsident Wahid am Vortag versucht hat, das Parlament aufzulösen und den Notstand auszurufen, wird er am **23.7.01** entmachtet und Megawati Sukarnoputri wird neue Präsidentin.

Das Parlament gewährt der Region Aceh auf der Insel Sumatra, wo Rebellen der GAM um einen eigenen Staat kämpfen, im August eine erweiterte Autonomie, die auch das Recht zur Einführung der Scharia beinhaltet. Am **16.8.01** entschuldigt sich die neue Präsidentin erstmals für Verletzungen der Menschenrechte im Zuge des Anti-Guerillakampfes in Aceh.

Im Februar finden im Konflikt zwischen den Ureinwohnern (Dajaken) und den umgesiedelten Malaien auf Kalimantan (Borneo) schwere Unruhen statt. Nach erneuten gewaltsamen Auseinandersetzungen auf Kalimantan im März beginnen am

**19.3.02** unter Vermittlung der Regierung Friedensgespräche.

In Osttimor, dessen Unabhängigkeit Indonesien anerkannt hat, legt die UN-Übergangsverwaltung das Datum der Unabhängigkeit für den **20.5.02** fest.

Auf den Philippinen gibt Präsident Joseph Estrada nach großem Druck wegen Korruptionsvorwürfen im Januar sein Amt auf. Die Vizepräsidentin Macapagal Arroyo wird am 20.1. als Präsidentin vereidigt. Am **24.5.01** wird Estrada verhaftet.

Im Konflikt mit der islamischen Moro-Befreiungsfront auf Mindanao unterzeichnen beide Seiten am **23.6.01** in Libyen eine Vereinbarung, der am **7.8.01** die Unterzeichnung eines Waffenstillstandes folgt. In einem weiteren Abkommen wird eine paritätisch besetzte Kommission zur Überwachung des Waffenstillstandes eingesetzt.

Nach Vorgesprächen mit den kommunistischen Rebellen der Nationalen Volksarmee, NPA, verkündet die Präsidentin Arroyo einen einseitigen Waffenstillstand und erklärt sich zu Friedensverhandlungen mit der Guerilla bereit, die zu Jahresende beginnen.

Etwa 600 Mitglieder der für einen eigenen Staat auf Mindanao kämpfenden MNL- Rebellen überfallen am **17.** und **18.11.01** einen Militärposten. Am folgen-

den Tag wird ihr Führer Nur Misuari in Malaysia verhaftet.

Am **23.4.01** heben die auf Sri Lanka gegen die Regierung kämpfenden tamilischen Rebellen der Befreiungstiger LTTE unter Vellupilai Prabhakaran ihren zu Weihnachten 2000 verkündeten Waffenstillstand wieder auf. Im Zuge einer Offensive der LTTE kommen bei einem Selbstmordattentat auf den Flughafen von Colombo am **24.7.01** 20 Menschen ums Leben. Im Oktober löst die Präsidentin Chandrika Kumaratunga das Parlament auf. Am **5.12.01**

wird die Regierung von Kumaratunga bei den Parlamentswahlen im Amt bestätigt. Nach längeren Verhandlungen unter Vermittlung Norwegens vereinbaren die Regierung und die Führung der LTTE am **22.2.02** einen Waffenstillstand. Nachdem Prabhakaran die Forderung nach einem eigenen Staat für die Tamilen im Norden und Osten der Insel aufgegeben, und die Regierung ihre Wirtschaftsblockade gegen den Norden beendet hat, beginnen Friedensverhandlungen.

## 6. Amerika

In der konfliktärmsten Region werden von den 18 politischen Konflikten nur in Kolumbien zwei (Kolumbien ELN, FARC) ge-

waltsam ausgetragen. Gegenstand der Auseinandersetzung sind vor allem Territorialstreitigkeiten.

### 6.1. FTAA

Nach 1994 und 1998 treffen sich 34 Mitglieder der Free Trade Association of the Americas, FTAA, zu ihrem 3. Gipfeltreffen im kanadischen Quebec vom **20. - 22.4.01**. Beteiligt sind alle amerikanischen Staaten mit Ausnahme Kubas, das wegen seiner fehlenden demokratischen Legitimität

ausgeschlossen ist. Vereinbart wird die Gründung der gesamtamerikanischen Freihandelszone bis Anfang 2005. Mit etwa 800 Millionen Menschen und einem Bruttoinlandsprodukt von fast 10 Billionen Dollar wäre dies die größte Freihandelszone weltweit.

### 6.2. Nordamerika

In Kanada wird Bernard Landry am **3.3.01** zum neuen Vorsitzenden der in der frankophonen Provinz Quebec regierenden separatistischen Parti Quebecois (PQ) gewählt. Am **8.3.01** wird Landry auch zum neuen Premierminister der Provinz Quebec gewählt.

In den USA verlieren die Republikaner am **24.5.01** die Mehrheit im Senat. Wegen der Politik von Präsident Bush erklärt Sena-

tor James Jeffords seinen Parteiaustritt und will als Unabhängiger mit den Demokraten stimmen. Bis dahin hat bei jeweils 50 Sitzen die Stimme von Vizepräsident Richard Cheney in seiner Funktion als Senatspräsident bei Stimmengleichheit den Ausschlag gegeben.

Am **13.3.01** verwerfen die USA aus innenpolitischen Gründen das Kyoto-Protokoll.

### 6.3. Mittelamerika

Nach den umstrittenen Präsidentschaftswahlen vom 26.11.2000 entwickelte sich in Haiti ein Machtkampf zwischen Präsident Jean-Bertrand Aristide und seiner Partei Fanmi Lavalas (FL) und den in der Convergence Democratique (CD) zusammengeschlossenen Oppositionsgruppen. Nach der Einsetzung eines Gegenpräsidenten durch die Opposition im Februar und dem Amtsantritt des neuen Premierministers Jean-Marie Chérestal eskalieren gewaltsame Auseinandersetzungen. Nach einer Vermittlung durch die OAS sagt Aristide Neuwahlen für 2002 zu.

Am **8.3.01** unterzeichnen die Regierungen von Honduras und Nicaragua ein Abkommen über vertrauensbildende Maßnahmen, die den beim Internationalen Gerichtshof, IGH, anhängigen Konflikt um die Festlegung der Seegrenzen vor den karibischen Küsten beider Staaten betreffen.

Bei den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in Nicaragua am **4.11.01** siegt Enrique Bolaños von der Liberalen Partei (PLC) mit 56 % vor Daniel Ortega von der sandinistischen FSLN mit 42 %.

In Mexiko wird im Juli 2000 mit Vicente Fox von der oppositionellen Partei der Nationalen Aktion, PAN, erstmals seit 71 Jahren kein Mitglied der Staatspartei PRI zum Präsidenten gewählt. Nach vierwöchigem Marsch durch 12 Bundesstaaten treten Vertreter der zapatistischen Guerilla EZLN am **28.3.01** im Parlament auf, um ihre Forderungen zu präsentieren. Am **25.4.01** verabschiedet der Senat eine Verfassungsreform zur Verbesserung der Lage der Indios. Am **13.7.01** tritt ein Reformgesetz über die Rechte der indianischen Minderheit in Kraft.

### 6.4. Südamerika

In Argentinien erreichen die oppositionellen Peronisten am **14.10.01** in Teilwahlen zum Parlament große Erfolge. Nachdem die Regierung am **1.12.01** die Einschränkung für Barauszahlungen der Banken verfügt, brechen Unruhen mit gewalttätigen Protesten und Plünderungen aus. Am **19.12.01** verhängt Präsident Fernando de la Rúa für 30 Tage den Ausnahmezustand. Nach weiteren Unruhen tritt er am folgenden Tag zurück. Dem Interimspräsidenten Ramon Puerta folgt am **23.12.01** Adolfo Saa. Nach dessen Rücktritt am **30.12.01** und einer neuerlichen Interimsregierung wird Eduardo Duhalde am **1.1.02** zum neuen Präsidenten gewählt.

Im August 2001 besucht der britische Premierminister Tony Blair Argentinien.

Seit dem Krieg um die Falkland-Inseln von 1982, besucht damit erstmals ein Regierungschef Großbritanniens das Land. Blair trifft sich mit Präsident De la Rúa.

Nach wochenlangen Unruhen in Bolivien lösen Demonstranten am **24.4.01** gewaltsame Auseinandersetzungen in der Hauptstadt La Paz aus. Hintergrund ist der Widerstand der Coca-Bauern gegen den militarisierten Kampf der Regierung gegen den Coca-Anbau.

Im April beginnt die ELN-Guerilla eine Offensive in Kolumbien. Am **20.4.01** kündigt die ELN die seit Oktober 1999 laufenden Friedensgespräche mit der Regierung auf. Am **8.8.01** bricht Präsident Pastrana seinerseits die neuerlichen zwischenzeitlichen Gespräche ab.

Am **28.3.01** führen Vertreter der FARC-Guerilla und der Regierung neue Verhandlungen, denen am **15.4.01** ein Gefangenenaustausch folgt. Am **23.7.01** lehnt die FARC die Bedingungen der Regierung für ein Friedensabkommen ab. Am **9.10.01** verlängert Präsident Pastrana dennoch die Frist zur Aufrechterhaltung der Neutralen Zone, eines entmilitarisierten, de facto der FARC überlassenen Gebiets, um 100 Tage.

Am **20.2.02** entführt die FARC ein Inlandsflugzeug mit 37 Passagieren. Am **21.2.02**. beendet Präsident Pastrana den

Friedensprozess mit der FARC. Danach besetzt die Armee die Neutrale Zone.

Nach dem Sturz des autoritären Regimes von Alberto Fujimori in Peru siegt im April Alejandro Toledo im ersten Wahlgang. Toledo wird am **3.6.01** im zweiten Wahlgang zum Präsidenten gewählt. Kurz vor dem Besuch von US-Präsident Bush explodiert am **8.2.02** eine Bombe in Lima. Vermutlich sind dafür Mitglieder des Sendero Luminoso, die den Kampf nicht aufgegeben haben, verantwortlich.

## 7. Internationale Organisationen

### 7.1. Vereinte Nationen

Am **20.4.01** verurteilt die Menschenrechtskommission der UNO Russland wegen andauernder schwerer Menschenrechtsverletzungen im Kampf gegen die tschetschenischen Rebellen.

Auf der Armutskonferenz der UNO vom **14. - 20.5.01** in Brüssel verpflichten sich nahezu 120 Staaten zu einem Aktionsprogramm, mit dem in den 49 ärmsten Ländern (Least Developed Countries, LLDC), wo etwa 620 Mio. Menschen von durch-

schnittlich weniger als einem Dollar pro Tag leben müssen, Wachstum und Investitionen gezielt zu fördern. Einen generellen Schuldenerlass lehnt die Mehrheit der Teilnehmer ab.

Im **Juli** findet in Bonn die UN-Klimakonferenz statt.

Der UN-Sicherheitsrat verabschiedet am **12.9.01** die Resolutionen 1368 und 1373 gegen internationalen Terrorismus.

### 7.2. NATO

Am **29.6.01** stimmt der NATO-Rat auf Bitten der Regierung dem Einsatz "Essential Harvest" zur Entwaffnung der UÇK nach einem Waffenstillstand, einer freiwilligen Waffenabgabe und der Zusage verbesserter Rechte für die Albaner, zu.

Am **26.9.01** beendet die NATO ihre im August begonnene Entwaffnungsoperation und beschließt die Mission "Amber Fox".

Unter deutscher Führung soll sie u.a.

die 200 OSZE-Beobachter, EU-Vertreter und Polizeiberater schützen.

Am **5.10.01** löst die 1.000 Mann starke Truppe die 4.800 Soldaten von "Essential Harvest" ab. Nach einem Antrag der mazedonischen Regierung verlängert die NATO am **18.2.02** die Mission "Amber Fox" bis zum 26.6.02. Am **2.10.01** erklärt die NATO den Bündnisfall für den Kampf der USA gegen den internationalen Terrorismus.

### 7.3. OSZE

Die 55 Mitglieder zählende Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, OSZE, unterhält 20 Langzeitmissionen mit etwa 4.000 Mitarbeitern in akuten bzw. potenziellen Konfliktgebieten.

Die OSZE kehrt im Juli mit ihrer

Mission nach Tschetschenien zurück. Am **16.3.01** eröffnet sie ein Büro in Belgrad. Vom **3. - 4.12.01** findet in Bukarest das Jahrestreffen des Ministerrats der OSZE statt. Auf ihm wird ein Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus beschlossen.

### 7.4. ASEAN, G-8-Staaten, GUS

Vom **20. - 22.7.01** halten die Mitglieder der Gruppe der Acht, G-8, ihr 27. Treffen in Genua ab. Sie einigen sich auf die Öffnung ihrer Märkte für alle Produkte der ärmsten Länder, deren forcierten Schuldenabbau und die verbesserte Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft. Begleitet wird das Treffen von schweren Ausschreitungen von Globalisierungsgegnern.

Die Außenminister der G-8-Staaten fordern am **19.7.01** auf ihrer Tagung in Rom die Entsendung von internationalen Beob-

achtern in die Palästinensergebiete, was Israel strikt ablehnt.

Der Verband Südostasiatischer Staaten, ASEAN, trifft sich mit seinen zehn Mitgliedern im November 2001.

Am **25.5.01** unterzeichnen die Präsidenten der GUS von Armenien, Kasachstan, Kirgistan, Russland, Tadschikistan und Weißrussland ein Abkommen über den Aufbau einer gemeinsamen Eingreiftruppe für akute Krisen sowie zum Antiterror-Kampf gegen Islamisten und die Taliban.

## 8. Rüstung und Abrüstung

Mit dem Amtsantritt des neuen US-Präsidenten George W. Bush am **20.1.01** werden Interessengegensätze namentlich zu Russland und China deutlich. Die Waffengeschäfte Russlands mit dem Iran belasten die Beziehungen zu den USA. Vor allem das Projekt einer landgestützten nationalen Raketenabwehr (National Missile Defense, NMD), das gegen sog. "Schurkenstaaten" wie Nordkorea, Libyen, Irak und Iran gerichtet sein soll, wird mit Skepsis aufgenommen.

Im April 2001 führen die USA und Russland einen Dialog über Abrüstung. Am **16.6.01** kommen die Präsidenten Bush und Putin erstmals zu einem Treffen in Slowenien zusammen. Sie bekräftigen dort den

Willen zur Kooperation. Vertreter beider Länder einigen sich am Tag darauf, die Fragen der Nuklearabrüstung und der Raketenabwehr zu verknüpfen.

Im Mittelpunkt steht die Reduzierung der strategischen atomaren Gefechtsköpfe auf jeweils unter 1.500, wie der russische Präsident Putin am 13.11.2000 vorgeschlagen und der damalige Präsident Clinton zugestimmt hat.

Am **5.12.01** erklären Vertreter der USA und Russlands, die Bedingungen des im Juli 1991 geschlossenen START I-Vertrags erfüllt zu haben. Darin ist eine Reduzierung der Trägersysteme auf 1.600 und die Zahl atomarer Sprengköpfe auf 6.000 vorgesehen. Die russische Regierung gibt an, die

Sprengköpfe auf 5.518 und die Trägersysteme auf 1.136 reduziert zu haben.

Nach den Anschlägen vom 11. September kündigt Präsident Bush die Erhöhung des Verteidigungshaushalts um 48 Mrd. Dollar an. Ohne die Erhöhung ist der Haushalt mit knapp 300 Mrd. Dollar schon jetzt größer als der der folgenden zehn Staaten zusammen, von denen acht Verbündete sind.

Am **15.3.02** erscheint ein Bericht über die Intentionen der US-Regierung, neue kleine taktische Atombomben speziell gegen Bunkerstellungen in 30 und mehr Metern Tiefe entwickeln zu wollen.

Am **18.3.01** gelingt in den USA der bisher technisch komplizierteste Test für die Entwicklung einer Raketenabwehr. Auch der folgende Test am **16.3.01** verläuft erfolgreich.

Am **13.12.01** kündigen die USA den ABM-Vertrag (Anti Ballistic Missile Treaty) von 1972.

Am **11.3.02** veröffentlicht die amerikanische Regierung eine neue Länderliste, darunter Russland und China, als mögliche Ziele eines Atomangriffs.

Auf der Tagung des Volkskongresses in China kündigt Finanzminister Huaicheng am **6.3.01** eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben um 18 % an.

## 9. Kriegsverbrecherprozesse

Nach seiner Wahlniederlage am **24.9.00** wird der jugoslawische Präsident Slobodan Milošević am **5.10.00** gestürzt. In einem Nebengebäude des Präsidentenpalastes wird er danach unter Hausarrest gestellt. Nach massivem Druck westlicher Staaten und einem Ultimatum der USA, lässt Ministerpräsident Zoran Djindjić Slobodan Milošević am **1.4.01** verhaften.

Nach neuerlichem ultimativem Druck der USA wird Milošević am **28.6.01** an das UN-Kriegsverbrechertribunal in Den Haag überstellt. Im August erscheint Milošević erstmals vor dem Gericht. Am **30.10.01** wird die mehrstündige Anklage gegen ihn wegen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit verlesen. Am **14.2.02** bestreitet Milošević die Vorwürfe

und wirft seinerseits der NATO einen Angriffskrieg und Völkermord vor.

Die bosnischen Kroaten Mariono Cerkez und Dario Kordić werden vom Haager Tribunal am **3.3.02** zu langen Haftstrafen verurteilt.

Am **10.1.01** stellt sich die ehemalige Präsidentin der Republika Srpska, Plavšić, dem Tribunal.

Am **27.12.01** schließt die Serbische Demokratische Partei (SDS) auf einem Kongreß in Banja Luka nach massivem internationalen Druck alle Mitglieder aus, die vom Haager UN-Kriegsverbrechertribunal gesucht werden. Darunter auch den Parteigründer Radovan Karadžić.

Am **28.2.02** scheidert die Verhaftung von Karadžić, da er offensichtlich gewarnt worden war.

## 10. Konfliktbewältigung

Die Aufklärung von Kriegsverbrechen und Massenmorden in Osttimor, Ruanda, Südafrika, Peru, El Salvador und Guatemala werden von Wahrheitskommissionen aufgearbeitet.

Am **3.6.01** wird Vladimiro Montesinos in Venezuela verhaftet und später an Peru ausgeliefert. Montesinos, der unter dem autoritären Regime von Alberto Fujimori Geheimdienstchef war, werden Anstiftung zu Folter und Mord sowie Waffen- und Drogenhandel zur Last gelegt. Die peruanische Regierung fordert von Japan die Auslieferung von Fujimori. Mit dem Hinweis auf seine angebliche japanische Staatsbürgerschaft wird dies von der Regierung in Tokio abgelehnt.

Am **7.3.01** hebt der Oberste Gerichtshof von Guatemala die parlamentarische Immunität des ehemaligen Diktators José Ríos Montt auf. Damit wird eine Anklage wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit möglich, für die er während seiner Herrschaft

von 1982 - 84 im Zuge des Kampfes gegen die Guerilla verantwortlich sein soll.

Der Sprecher der UN-Mission in Guatemala berichtet am **29.3.01** allerdings von der unzureichenden Umsetzung der Friedensvereinbarung vom 29.12.1996

Nachdem die Regierung von Kambodscha Beschlüsse zur Einsetzung eines internationalen Gerichtshofs zur Untersuchung des Völkermords unter der Herrschaft der Roten Khmer zwischen 1975 und 1979 gefasst hat, stimmt auch der Verfassungsrat am **7.8.01** zu. König Norodom Sihanouk unterzeichnet schließlich die Vorlage am **10.8.01**.

Im Juli bestätigt der russische Oberkommandierende in Tschetschenien Kriegsverbrechen der Armee im Kampf gegen die Rebellen.

Am **16.8.01** entschuldigt sich die neue indonesische Präsidentin Sukarnoputri erstmals für Verletzungen der Menschenrechte im Zuge des Anti-Guerillakampfes in Indonesien auf Aceh.

## 11. Weltwirtschaft und Globalisierungstendenzen

Auf der Tagung der Welthandelsorganisation, WTO, in Katar werden China und Taiwan im November gemeinsam aufgenommen.

Auf ihrem Gipfeltreffen in Stockholm vom **23. - 24.3.01** befürworten die Mitglieder der EU die Aufnahme Russlands in die WTO.

Nachdem die USA am **19.3.02** Schutzzölle für ihre Stahlindustrie beschlossen haben, vermittelt die WTO, nachdem die EU

und andere Mitglieder Protest eingelegt haben.

Die Asiatisch-Pazifische Wirtschaftliche Zusammenarbeit, APEC, hat 21 Mitglieder, die im Oktober 2001 zu ihrem Gipfeltreffen in Schanghai zusammenkommen. Sie wollen bis 2020 eine Freihandelszone schaffen.

Die 34 Mitglieder der Free Trade Association of the Americas, FTAA, vereinbaren auf ihrem 3. Gipfeltreffen im kanadischen Quebec vom **20. - 22.4.01** die Gründung

der gesamtamerikanischen Freihandelszone bis Anfang 2005. Mit etwa 800 Millionen Menschen und einem Bruttosozialprodukt von fast 10 Billionen Dollar wäre dies die größte Freihandelszone weltweit.

Der 1991 von Brasilien, Argentinien, Uruguay und Paraguay gegründete Gemeinsame Südamerikanische Markt, Mercosur soll bis 2005 zu einem gemeinsamen Markt entwickelt werden.

**Zusammengestellt von Hardi Schindler**

**IV.**  
**Anhang**



## Glossar der Fachausdrücke und Abkürzungen

**AAK:** Aleanca për Ardhmërinë e Kosovës/Allianz für die Zukunft Kosovos (eine der Nachfolgeparteien der kosovarischen UÇK)

**ABC:** atomar/biologisch/chemisch

**ABM-Vertrag:** Anti Ballistic Missile Treaty/Vertrag über antiballistische Raketen (1972 von USA und UdSSR geschlossen, am 13.12.2001 von den USA gekündigt)

**ANC:** African National Congress/Afrikanischer Nationalkongress

**ASEAN:** Association of South East Asian Nations/Südostasiatische Staatengemeinschaft

**BMZ:** Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

**BW:** Biologische Waffen

**BWÜ:** Biowaffen-Übereinkommen

**CD:** Convergence Democratique/Demokratische Konvergenz (bürgerliche Opposition in Haiti)

**CDC:** Centers for Disease Control and Prevention/Zentren für Seuchenkontrolle und -vorsorge (US-amerikanische Behörde)

**CIA:** Central Intelligence Agency/US-amerikanischer Geheimdienst

**CO<sub>2</sub>:** Kohlendioxid

**CPC:** Caspian Pipeline Consortium (1992 von Russland, Kasachstan und Oman zur Erschließung des Tengiz-Feldes gegründetes Konsortium)

**CSD:** Commission on Sustainable Development/Kommission für Nachhaltige Entwicklung

**DPA:** Demokratische Partei der Albaner (Partei in Mazedonien)

**DPP:** Democratic Progressive Party/Demokratische Fortschrittspartei (Regierungspartei Taiwans)

**DPS:** Demokratska Partija Socijalista Crna Gora/Demokratische Partei der montenegrinischen Sozialisten)

**DUP:** Democratic Unionist Party (radikale protestantische Partei in Nordirland)

**ECOSOC:** Economic and Social Council/Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen

- ELN:** Ejército de Liberación Nacional/Nationale Befreiungsarmee (Guerilla in Kolumbien)
- ETA:** Euskadi ta Askatasuna/Baskenland und Freiheit (baskisch-nationalistische Untergrundorganisation in Spanien)
- EZLN:** Ejército Zapatista de Liberación Nacional/Zapatistische Armee der nationalen Befreiung (mexikanische Guerilla in Chiapas)
- FAO:** Food and Agriculture Organization/Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen
- FARC:** Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia/Bewaffnete Revolutionäre Kräfte Kolumbiens (kommunistische Guerilla)
- FBI:** Federal Bureau of Investigation (US-amerikanische Bundespolizei)
- FL:** Fanmi Lavalas (linkspopulistische Bewegung von Präsident Aristide in Haiti)
- FRUD:** Front zur Wiederherstellung der Einheit und der Demokratie (Rebellengruppe in Dschibuti)
- FSLN:** Frente Sandinista de Liberación Nacional/Sandinistische Front der nationalen Befreiung (nicaraguanische Linkspartei, ehemalige Guerilla)
- FTAA:** Free Trade Association of the Americas/amerikanische Freihandelszone
- G-8:** Group of 8/Gruppe der führenden Industriestaaten
- GAM:** Bewegung Freies Aceh (separatistische Guerilla auf der indonesischen Insel Sumatra)
- GUS:** Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (Nachfolgeorganisation der Sowjetunion)
- HDZ:** Kroatische Demokratische Gemeinschaft (nationalistische Partei in Kroatien)
- HEU:** hochangereichertes Uran (highly enriched uranium)
- HIV:** Human Immune Deficiency Virus/Menschliches Immunschwächevirus
- IAEO:** Internationale Atomenergie-Organisation
- IANUS:** Interdisziplinäre Arbeitsgruppe Naturwissenschaft, Technik und Sicherheit an der Technischen Universität Darmstadt
- ICTR:** International Criminal Tribunal for Rwanda (*ad hoc*-Tribunal der Vereinten Nationen für Ruanda)
- ICTY:** International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (*ad hoc*-Tribunal der Vereinten Nationen für das frühere Jugoslawien)

- IGAD:** Inter-governmental Authority on Development (gemeinsame Entwicklungsinstitution der sieben Länder Eritrea, Äthiopien, Djibouti, Kenia, Somalia, Sudan und Uganda)
- IICD:** Independent International Commission on Decommissioning (Unabhängige Internationale Kommission zur Entwaffnung der paramilitärischen Kräfte in Nordirland)
- IRA:** Irish Republican Army/Irisch-Republikanische Armee (katholisch-nationalistische Untergrundorganisation in Nordirland)
- ISAF:** International Security Assistance Force/Internationale Schutztruppe in Afghanistan
- ISI:** Inter-Services Intelligence (pakistanischer Geheimdienst)
- IStGH:** Internationaler Strafgerichtshof
- IMF/IWF:** International Monetary Fund/Internationaler Währungsfonds
- KES:** Kenianischer Schilling
- KPR:** Kenyan Police Reserve/Kenianische Reservepolizei (vom Staat bewaffnete lokale Bevölkerung in Kenia)
- KSK:** Kommando Spezialkräfte der Bundeswehr
- LDK:** Lidhja Demokratike e Kosoves/Demokratische Liga in Kosova (Partei von Präsident Rugova)
- LRA:** Lord's Resistance Army/Widerstandsarmee Gottes (christlich-fundamentalistische Rebellengruppe in Uganda)
- LTTE:** Liberation Tigers of Tamil Eelam/Tamilische Befreiungstiger (Guerilla im Norden von Sri Lanka)
- LURD:** Liberians United for Reconciliation and Democracy/Vereinigte Liberianer für Versöhnung und Demokratie (Guerilla in Liberia)
- MDC:** Movement for Democratic Change/Bewegung für demokratischen Wandel (Oppositionspartei in Simbabwe)
- MILF:** Moro Islamic Liberation Front (philippinische Rebellenorganisation auf der Insel Mindanao)
- MLC:** Mouvement de Libération Congolaise/Bewegung zur Befreiung des Kongo (Abspaltung von der RCD, im Norden aktiv)
- NGO/NRO:** Non-Governmental Organisation/Nichtregierungsorganisation
- NPA:** National People's Army/Nationale Volksarmee (kommunistische Guerilla auf den Philippinen)

- OECD:** Organization for Economic Cooperation and Development/Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
- OSZE:** Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
- PAN:** Partido Accion Nacional/Partei der nationalen Aktion (mexikanische Partei des amtierenden Präsidenten Fox)
- PAS:** Parti Islam SeMalaysia (malaysische Oppositionspartei)
- PKD:** Demokratische Partei in Kosova (Nachfolgeorganisation der UÇK unter Thaci)
- PdSH:** Demokratische Partei der Albaner in Mazedonien
- PFLP:** People's Front for the Liberation of Palestine/Volksfront zur Befreiung Palästinas
- PLC:** Partido Liberal Constitucionalista/Liberal-konstitutionalistische Partei (in Nicaragua)
- PLO:** Palestinian Liberation Organisation/Palästinensische Befreiungsorganisation
- PPDI:** Pastoralist Peace Development Initiative (NGO im Nordosten Kenias, Vermittlerin zwischen Clanchefs und Polizei)
- ppm:** parts per million
- PPP:** Purchasing Power Parity/Kaufkraftparität
- PQ:** Parti Québécois/Partei von Quebec (separatistische Regierungspartei in der Provinz Quebec)
- PRI:** Partido Revolucionario Institucional/Partei der institutionalisierten Revolution (langjährige Regierungspartei in Mexiko)
- PSNI:** Police Service of Northern Ireland (paritätisch besetzte Polizei in Nordirland, frühere RUC)
- PUP:** Progressive Unionist Party (Partei der loyalistischen paramilitärischen Kräfte in Nordirland)
- RAF:** Rote Armee Fraktion
- RCD:** Rassemblement Congolaise pour Démocratie/Kongolesische Versammlung für Demokratie
- RMA:** Revolution in Military Affairs (technologische Revolutionierung der Streitkräfte)
- RUC:** Royal Ulster Constabulary (frühere, aus Protestanten bestehende Polizei in Nordirland)
- RUF:** Revolutionary United Front/Vereinigte Revolutionäre Front (Guerilla in Sierra Leone)

- SADC:** Southern African Development Community/Entwicklungsgemeinschaft Südliches Afrika
- SALIGAD:** Small Arms and Light Weapons in IGAD (Kleinwaffenprojekt des BICC)
- SCO:** Shanghai Cooperation Organization (Organisation zur kooperativen Bekämpfung radikal islamistischer Gruppen, die neben China auch Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan und Usbekistan umfasst)
- SDLP:** Social Democratic Labour Party/Sozialdemokratische Arbeiterpartei (gemäßigte Partei in Nordirland)
- SLD:** Union der demokratischen Linken (Linkspartei in Polen)
- SPLA:** Sudan People's Liberation Army/Sudanesische Volksbefreiungsarmee (antiislamische südsudanesische Guerilla)
- SR:** Sicherheitsrat der UNO
- StGB:** Strafgesetzbuch
- StPO:** Strafprozessordnung
- UÇK:** Ushtria Çlirimtare Kombetare/Nationale Befreiungsarmee (albanische Freischärler in Mazedonien)
- UÇPMB:** "Ushtria Çlirimtare e Presheves, Medvejes dhe Bujanovac/Befreiungsarmee von Preševo, Medvedja und Bujaovac (war im südserbischen Preševo-Tal aktiv)
- UDA/UFF:** Ulster Defense Association/Ulster Freedom Fighters (protestantische Paramilitärs in Nordirland)
- UDP:** Ulster Democratic Party (protestantische Partei in Nordirland, mit der UDA verbunden)
- UNO/UN:** United Nations Organization/Vereinte Nationen
- UNCED:** United Nations Conference on Environment and Development/Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (Konferenz von Rio)
- UNEP:** United Nations Environment Program/Umweltprogramm der Vereinten Nationen
- UNFPA:** United Nations Fund for Population Activities/Fonds für Bevölkerungsaktivitäten der Vereinten Nationen
- UNITA:** Union por la Independencia Total de Angola/Union für die vollständige Unabhängigkeit Angolas (angolanische Guerilla)
- UNMIK:** United Nations Interim Mission in Kosovo/Mission der Vereinten Nationen im Kosovo (mit *de facto* Regierungsbefugnissen)

**UP:** Union der Arbeit (Linkspartei in Polen)

**UUP:** Ulster Unionist Party (protestantische Partei in Nordirland)

**UVF:** Ulster Volunteer Force (protestantische Paramilitärs in Nordirland)

**VMRO-DPMNE:** Vnatesna Makedonska Revolucionerna Organizacija - Demokratska Partija za Makedonsko Nacionalno Edinstvo/Innere Mazedonische Revolutionäre Organisation - Demokratische Partei für die Mazedonische Nationale Einheit (Regierungspartei in Mazedonien)

**WBGU:** Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen

**WSSD:** World Summit for Sustainable Development/Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung (Rio+10)

**WTO:** World Trade Organization/Welthandelsorganisation

**ZANU-PF:** Zimbabwe African National Union – Patriotic Front/Afrikanische Nationale Union von Simbabwe – Patriotische Front (Regierungspartei von Präsident Mugabe)

**ZFD:** Ziviler Friedensdienst

## **Verzeichnis der Autorinnen und Autoren**

- Dr. Volker Böge**, wissenschaftlicher Mitarbeiter am INEF
- Dr. Christina Boswell**, wissenschaftliche Mitarbeiterin am IFSH
- Prof. Dr. Lothar Brock**, Forschungsgruppenleiter bei der HSFK
- Dr. Michael Brzoska**, Leiter der Forschungsabteilung am BICC
- Nicole Deitelhoff**, M.A., Stipendiatin bei der HSFK
- Dr. Matthias Dembinski**, Projektleiter bei der HSFK
- Dr. Hans-Michael Empell**, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der FEST
- Dr. Renée Ernst**, Abteilungsleiterin Projektmanagement am BICC
- Prof. Dr. Klaus Jürgen Gantzel**, Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF) an der Universität Hamburg
- Kiflemariam Gebre-Wold**, Projektleiter am BICC
- Prof. Dr. Hans J. Gießmann**, stv. wissenschaftlicher Direktor des IFSH
- Dr. Corinna Hauswedell**, Projektleiterin am BICC
- Dr. Jochen Hippler**, wissenschaftlicher Mitarbeiter am INEF
- Dr. Margret Johannsen**, wissenschaftliche Mitarbeiterin am IFSH
- Dr. Alexander Kelle**, Fellow am Center for International Security and Cooperation, Stanford University
- Sabine Klotz**, M.A., wissenschaftliche Mitarbeiterin an der FEST
- Dr. Reinhard Mutz**, stv. wissenschaftlicher Direktor des IFSH
- Prof. Dr. Kathryn Nixdorff**, Institut für Mikrobiologie an der Technischen Universität Darmstadt, Mitglied der IANUS-Gruppe
- Prof. Dr. Franz Nuscheler**, Direktor des INEF
- Wolf-Christian Paes**, M.A., Projektleiter am BICC
- Maren Qualmann**, M.A., externe wissenschaftliche Mitarbeiterin an der FEST
- Dr. Ulrich Ratsch**, wissenschaftlicher Referent und kommissarischer Leiter der FEST
- Dr. Annette Schaper**, wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der HSFK

**Hardi Schindler**, M.A., externer wissenschaftlicher Mitarbeiter an der FEST

**Dr. Peter Schlotter**, Projektleiter bei der HSFK

**Dr. Bruno Schoch**, Projektleiter bei der HSFK

**Dr. Gunter Schubert**, wissenschaftlicher Referent an der FEST

**Dr. Arne C. Seifert**, Botschafter a.D., externer wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für OSZE-Forschung des IFSH

**Dr. Hans-Joachim Spanger**, Projektleiter bei der HSFK

**Angelika Spelten**, Dipl. Pol., wissenschaftliche Mitarbeiterin am INEF und Teammitglied in der Gruppe Friedensentwicklung (FriEnt)

**Dr. Volker Teichert**, wissenschaftlicher Referent an der FEST

**Dr. Christoph Weller**, wissenschaftlicher Mitarbeiter am INEF

**Stefan Wilhelmy**, M.A., wissenschaftlicher Mitarbeiter an der FEST

**Dr. Herbert Wulf**, wissenschaftlicher Mitarbeiter am BICC

## **Anschriften der Institute**

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

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

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

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

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