

epd Dokumentation online

Herausgeber und Verlag: Gemeinschaftswerk der Evangelischen Publizistik (GEP) gGmbH,
Emil-von-Behring-Str. 3, 60439 Frankfurt am Main.

Geschäftsführer: Direktor Jörg Bollmann

Amtsgericht Frankfurt am Main HRB 49081

USt-ID-Nr. DE 114 235 916

Verlagsleiter: Bert Wegener.

Chefredakteur der epd-Zentralredaktion: Karsten Frerichs.

epd Dokumentation: Uwe Gepp (verantw.)

Erscheinungsweise: einmal wöchentlich, online freitags.

Bezugspreis:

- **Online-Abonnement** „epd Dokumentation“ per E-Mail: monatl. 27,20 Euro, jährlich 326,40 Euro, 4 Wochen zum Ende des Bezugsjahres kündbar. Der Preis für das Online-Abonnement schließt den Zugang zum digitalen Archiv von epd-Dokumentation (ab Jahrgang 2001) ein.

Verlag/Bestellservice (Adresse siehe oben unter GEP): Tel: 069/58098-191,

Fax: 069/58098-226, E-Mail: aboservice@gep.de

Redaktion (Adresse siehe oben unter GEP): Tel: 069/58098-209

Fax: 069/58098-294, E-Mail: doku@epd.de

© GEP, Frankfurt am Main

Alle Rechte vorbehalten. Die mit dem Abo-Vertrag erworbene Nutzungsgenehmigung für „epd Dokumentation“ gilt nur für einen PC-Arbeitsplatz. „epd Dokumentation“, bzw. Teile daraus, darf nur mit Zustimmung des Verlags weiterverwertet, gedruckt, gesendet oder elektronisch kopiert und weiterverbreitet werden.

Anfragen richten Sie bitte an die epd-Verkaufsleitung (Adresse siehe oben unter GEP),

Tel: 069/58098-259, Fax: 069/ 58098-300, E-Mail: verkauf@epd.de.

Haftungsausschluss:

Jede Haftung für technische Mängel oder Mängelfolgeschäden ist ausgeschlossen.

Dokumentation

Frankfurt am Main ■ 15. August 2017

www.epd.de

Nr. 33

Friedensgutachten 2017

■ Wie lässt sich Gewalt bändigen, wenn die kooperative Weltordnung zerfällt?

Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen. Die Stellungnahme der Herausgeber und Herausgeberinnen und die Zusammenfassungen der Einzelbeiträge

Abendforum der Evangelischen Akademie zu Berlin – Friedensgutachten 2017

■ Aleppo und Mossul – lassen sich Massenverbrechen verhindern, wenn die kooperative Weltordnung zerfällt?

Frankfurter Friedensforum – Friedensgutachten 2017

■ »America first« – was bleibt für den Rest? Gefahren für die Europäische Union

Impressum

Herausgeber und Verlag:
Gemeinschaftswerk der
Evangelischen Publizistik (GEP)
gGmbH
Anschrift: Emil-von-Behring-Str. 3,
60439 Frankfurt am Main.
Briefe bitte an Postfach 50 05 50,
60394 Frankfurt

Geschäftsführer:
Direktor Jörg Bollmann
Verlagsleiter:
Bert Wegener
epd-Zentralredaktion:
Chefredakteur: Karsten Frerichs

epd-Dokumentation:
Verantwortliche Redakteure:
Uwe Gepp (V.i.S.d.P.) /
Reinhold Schardt
Tel.: (069) 58 098 –135
Fax: (069) 58 098 –294
E-Mail: doku@epd.de

Der Informationsdienst
epd-Dokumentation dient der
persönlichen Unterrichtung.
Nachdruck nur mit Erlaubnis und
unter Quellenangabe.
Druck: druckhaus köthen
Friedrichstr. 11/12
06366 Köthen (Anhalt)

Friedensforscher fordern humanitäre Schutzzonen in Syrien

Berlin/Frankfurt a.M. (epd). Angesichts des anhaltenden Bürgerkriegs in Syrien fordern Wissenschaftler der fünf führenden Friedens- und Konfliktforschungsinstitute die Einrichtung von humanitären Schutzzonen. Solange es keine politische Lösung in Syrien gebe, seien humanitäre Maßnahmen von großer Bedeutung, heißt es in dem am 30.5. in Berlin vorgestellten Friedensgutachten der Forscher. Mangelnde Wasserversorgung, Hunger oder ein zusammengebrochenes Gesundheitswesen hätten ein Massensterben zur Folge.

Zudem verurteilten die Wissenschaftler deutsche Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien und in die Türkei, vor allem aufgrund der Konflikte in der Region. Entgegen der neuen Politik der USA, sich bedingungslos hinter Saudi-Arabien zu stellen, sollte die Bundesrepublik ein politisches Signal senden und jeden Rüstungsexport dorthin verweigern, heißt es im Gutachten.

Auch zu höheren Ausgaben im Verteidigungshaushalt äußerten sich die Forscher kritisch. Deutschland sollte davon Abstand nehmen, seinen Verteidigungshaushalt auf zwei Prozent des Bruttoinlandprodukts zu steigern. »Mehr Militärausgaben bedeuten nicht mehr Sicherheit«, betonten die Forscher. Stattdessen sollten die Ausgaben für die

Entwicklungszusammenarbeit aufgestockt werden.

Erstellt wurde das Gutachten von Wissenschaftlern fünf renommierter Friedens- und Konfliktforschungsinstitute. Dazu zählen das Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, das Bonn International Center for Conversion, die Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft, das Institut für Frieden und Entwicklung und das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg.

(epd-Basisdienst, 30.5.2017)

epd-Dokumentation veröffentlicht in dieser Ausgabe u. a. Auszüge aus dem Friedensgutachten 2017

Quellen:

Friedensgutachten 2017

Wie lässt sich Gewalt bändigen, wenn die kooperative Weltordnung zerfällt?

Herausgegeben von:

Bruno Schoch, Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Andreas Heinemann-Grüder, Bonn International Center for Conversion (BICC)

Corinna Hauswedell, Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)

Institut für Interdisziplinäre Forschung

Jochen Hippler, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Margret Johannsen, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)

Das Gutachten ist im LIT Verlag, Berlin, erschienen.

Abendforum der Evangelischen Akademie zu Berlin – Friedensgutachten 2017

Aleppo und Mossul – lassen sich Massenverbrechen verhindern, wenn die kooperative Weltordnung zerfällt?

Frankfurter Friedensforum – Friedensgutachten 2017

»America first« – was bleibt für den Rest? Gefahren für die Europäische Union

Inhalt:**Friedensgutachten 2017**

- ▶ Vorwort der Herausgeber und Herausgeberinnen 4
- ▶ Stellungnahme der Herausgeber und Herausgeberinnen:
Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen 6
- ▶ Zusammenfassungen der Einzelbeiträge 19

**Abendforum – Friedensgutachten 2017
Evangelische Akademie zu Berlin, 30.5.2017**

- ▶ Uwe Trittman:
Aleppo und Mossul – lassen sich Massenverbrechen verhindern, wenn die
kooperative Weltordnung zerfällt? 23
- ▶ Ekkehard Brose:
Kritische Würdigung des Friedensgutachtens 25

**Frankfurter Friedensforum – Friedensgutachten 2017
Evangelische Akademie Frankfurt, 29.6.2017**

- ▶ Horst Scheffler:
»America first« – was bleibt für den Rest? Gefahren für die Europäische Union 28

epd-Berichterstattung

- ▶ Friedensforscher fordern humanitäre Schutzzonen in Syrien 2
- ▶ Friedensforscher warnen vor weltweitem Wettrüsten 31

Friedensgutachten 2017

Im Folgenden sind das Vorwort, die Stellungnahme der Herausgeber und Herausgeberinnen und die Zusammenfassungen der Einzelbeiträge dokumentiert. Das vollständige Gutachten ist im LIT Verlag, Berlin, erschienen.

www.friedensgutachten.de/

Vorwort der Herausgeber und Herausgeberinnen

Dr. Bruno Schoch, apl. Prof. Dr. Andreas Heinemann-Grüder, Dr. Corinna Hauswedell, PD Dr. Jochen Hippler, Dr. Margret Johannsen

Die Wahl von Emmanuel Macron zum Präsidenten Frankreichs lässt in Europa erst einmal aufatmen. Dass sich aber Millionen der Stimme enthielten und mehr als ein Drittel der Wählerinnen und Wähler für dezidiert nationalistische Positionen votierten, muss alarmieren. Auch der *Brexit* ist ein Weckruf. Tiefe gesellschaftliche Gräben und nationale Gegensätze stellen die liberalen Demokratien und die europäische Integration in Frage. Ob es gelingt, sie zu überbrücken, ist von eminenter Bedeutung für die Europäische Union, die sich nach innen und nach außen als Friedensprojekt und als Antwort auf eine Geschichte von Kriegen versteht.

Wir widersetzen uns nationalistischen Regressionen und konfrontativer Abschottung. Es gilt, die Demokratie mit ihren Freiheitsrechten gegen ihre Feinde zu verteidigen, europäische Solidarität muss die Europäische Union verändern und ihr neuen Kredit verschaffen. Zugleich brauchen wir neue Leitbilder für das friedliche Zusammenleben im 21. Jahrhundert. Kritische Auseinandersetzung mit Autokratien und Nationalisten schließt Dialog und Vertrauensbildung, Kooperation und Rüstungskontrolle ein, ohne dass wir dabei auf unsere demokratischen Freiheitsrechte verzichten. Anders lassen sich konfrontative Rhetorik und Praxis nicht zügeln.

Der Krieg in Syrien mit Städtebombardierungen und dem wiederholten Einsatz von Chemiewaffen geht in sein siebtes Jahr. Die Staatengemeinschaft erweist sich als ohnmächtig, ihn zu stoppen. Stattdessen intervenierten rivalisierende Nachbarstaaten und Großmächte, die in Syrien um geopolitischen Einfluss kämpfen. Vermittlungsversuche ließen immer wieder Hoffnungen aufkeimen, die jedoch bisher bitter enttäuscht wurden. Eine politische Lösung ist nicht in Sicht. Doch darauf kann

die gepeinigten Zivilbevölkerung nicht warten. Sie braucht dringlichst Schutz und humanitäre Hilfe.

Unser diesjähriger Schwerpunkt fragt, wie sich derartige Massenverbrechen verhindern lassen. Nach dem Ende des Systemkonflikts gewachsene Erwartungen an das Völkerrecht und eine kooperative Weltordnung haben sich nicht erfüllt, die nach 1989 gewachsene Bereitschaft zur internationalen Zusammenarbeit weicht einer neuen geopolitischen Mächt Konkurrenz. Russland verändert mit militärischer Gewalt seine Einflussphäre; die USA verschreiben sich unter der Parole »America first« eng gesteckten Eigeninteressen und wollen ihre militärische Überlegenheit forciert ausbauen. Dagegen steht die UN-Agenda 2030 für die Notwendigkeit und die Möglichkeit globaler ziviler Zusammenarbeit. Zu deren Gelingen können und müssen die Europäische Union und die deutsche Politik weit mehr als bisher beitragen.

Das Friedensgutachten richtet sich mit seinen Analysen und Empfehlungen an die politische Praxis. Wir stellen es auch in diesem Jahr auf der Bundespressekonferenz in Berlin, in den zuständigen Ausschüssen des Bundestags und in Ministerien vor. Und wir diskutieren es auf öffentlichen Foren und Fachtagungen, seit einigen Jahren auch in Brüssel. Wir mischen uns ein in den politischen Meinungsstreit, von der Dringlichkeit, Massenverbrechen zu bekämpfen, bis hin zur europäischen Außen- und Sicherheitspolitik und zum Kampf gegen den Terrorismus.

Die Einzelanalysen wurden Anfang April abgeschlossen, die Stellungnahme am 12. Mai. Die Gesamtedaktion lag in diesem Jahr turnusgemäß in Frankfurt bei der HSFK. Unser Dank gilt dem LIT Verlag, vor allem Guido Bellmann, für die

reibungslose Zusammenarbeit unter hohem Zeitdruck. Nur so lässt sich ein Gutachten machen, wie wir es uns wünschen: informativ, kritisch, aktuell. Danken möchten wir auch dem studentischen Nachwuchs, der uns in den Instituten unterstützt hat, und Jerry Sommer für seine Mithilfe in der Autorenbetreuung. Cornelia Heß hat mit ihrer großen Erfahrung dazu beigetragen, dass die Federführung die Nerven behielt.

Wir danken außerdem der *Deutschen Stiftung Friedensforschung* (DSF) für die fortgesetzte Förderung.

Frankfurt am Main, Bonn, Heidelberg, Duisburg
und Hamburg

12. Mai 2017



Friedensgutachten 2017

Wie lässt sich Gewalt bändigen, wenn die kooperative Weltordnung zerfällt?

Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen. Stellungnahme der Herausgeber und Herausgeberinnen

Der Krieg in Syrien steht für einen verheerenden Zustand der internationalen Beziehungen. Im Nahen und Mittleren Osten wird ein neues Kapitel internationaler Machtkämpfe und der Zerstörung gesellschaftlichen Zusammenhalts aufgeschlagen. Aleppo ist der sichtbarste Ort des Schreckens. Blutige Repression anfangs friedlicher Proteste löste in Syrien einen Aufstand aus, es folgten Bürgerkrieg, Terror und kriegerische Einmischungen von Regional- und Großmächten.

Lokale, regionale und globale Konflikte greifen in diesem Krieg ineinander, der Exodus der Flüchtlinge betrifft alle Nachbarregionen. US-Präsident Donald Trump reagierte auf den Einsatz von Chemiewaffen in Chan Sheichun, indem er einen Luftwaffenstützpunkt der syrischen Armee bombardieren ließ. Den Verstoß gegen das Völkerrecht, das den Einsatz von Chemiewaffen verbietet, vergelten die USA mit einer Strafaktion, die das allgemeine Gewaltverbot der UN-Charta bricht.

Die Hoffnungen auf eine kooperative Weltordnung, die nach 1989 aufkeimten, haben sich nicht erfüllt: In Syrien manifestiert sich das Versagen der Staatengemeinschaft, Kriegsverbrechen zu unterbinden. Annahmen im Westen, man könne mittels Militär Bürgerkrieg eindämmen oder gar Demokratie erzwingen, haben sich nach den Erfahrungen in Afghanistan, im Irak und in Libyen verflüchtigt. Doch auch das Desaster in Syrien darf sich nicht wiederholen. Es mahnt uns, dringlich nach neuen Wegen aus Bürgerkriegen und Kriegen zu suchen.

Was tun, damit »Verantwortung« nicht zur Leerformel für die deutsche Außenpolitik verkommt? Welche Impulse für den Frieden können von der Europäischen Union ausgehen? Wir fragen im diesjährigen Friedensgutachten, wie sich unter den veränderten internationalen Bedingungen Gewaltexzesse verhindern lassen. Welche Konzepte aus dem als »PeaceLab« bekannten Dialog der Bundesregierung mit der Zivilgesellschaft, der

Wissenschaft und der Öffentlichkeit taugen, um nachhaltigen Entwicklungen und Frieden Geltung zu verschaffen?

Die Kriege in Syrien und im Jemen

In den aktuellen Kriegen in Syrien, im Irak, in Libyen, im Jemen und in der Ukraine dominieren die USA und andere westliche Länder weniger, als sie es im ehemaligen Jugoslawien, in Somalia, in Afghanistan oder anfangs im Irak taten. Kriegerische Einmischung in regionale Krisenherde hat nicht aufgehört, aber nach den gescheiterten Interventionen in Somalia, Afghanistan, im Irak und nach dem in Libyen durch gewaltsamen Regimewechsel verursachten Chaos hat sich die Bereitschaft im Westen, mit eigenem Militär zu intervenieren, deutlich verringert. Gleichwohl durchdringen sich immer öfter Bürgerkriege und Militärinterventionen: Regionale Mächte wie die Türkei, Saudi-Arabien, Katar und Iran, aber auch Russland intervenieren mit eigenen Machtansprüchen. Sie beherzigen einige Lehren aus den westlichen Interventionen: Sie verzichten auf Bodentruppen oder begrenzen deren Einsatz – so die Türkei und Russland in Syrien und Saudi-Arabien im Jemen.

Der Krieg in Syrien zeigt diese Konfliktdynamik. Der seit sechs Jahren andauernde Bürgerkrieg mit internationaler Einmischung forderte bisher eine halbe Million Todesopfer, die Zerstörung der Infrastruktur und der Lebensgrundlagen trieben Millionen – mehr als die Hälfte der gesamten Bevölkerung – in die Flucht. In der anfänglichen Euphorie über den »Arabischen Frühling« forderten westliche Regierungen den Rücktritt von Baschar al-Assad und bestärkten so die bewaffnete Opposition, an ihrer Vorbedingung für Verhandlungen festzuhalten. Doch die Opposition hoffte vergebens, den Diktator mit westlicher Militärhilfe loszuwerden, ohne verhandeln zu müssen. Dessen Unterstützung durch Iran, die *Hisbollah* und Russland hatten die westlichen Regierungen nichts entgegengesetzt, ohne Per-

spektive für die Zeit danach wollten sie sich nicht in eine neuerliche Intervention mit ungewissem Ausgang stürzen. Zumal die syrische Opposition uneins war und sich in Kämpfe untereinander verstrickte. Beides begünstigt die Einmischung regionaler Mächte, vor allem der Türkei, Saudi-Arabiens, von Iran und Katar, was die Lage verschlimmert: Saudi-Arabien und Iran verfolgen eigene Interessen, zu denen weder Frieden noch Stabilität gehören. Der sogenannte Islamische Staat (IS) wurde zur gefährlichsten Aufstandsbe-
 wegung im Irak und in Syrien und errichtete staatsähnliche Strukturen. Russland unterstützt mit seinen Luftangriffen das syrische Regime, während die USA und Frankreich Angriffe vor allem gegen den IS fliegen: Stellvertreterkrieg und »Anti-Terrorkampf« sind inzwischen auf fatale Weise miteinander verwoben.

Syrien veranschaulicht das Ausmaß der Gewalt gegen die Zivilbevölkerung – inzwischen sind fünfmal so viele Tote zu beklagen wie zum Beispiel in Bosnien und Herzegowina 1992-1995, auch die Zahl der Vertriebenen ist fünfmal so groß. Die auf syrischem Boden ausgetragene Rivalität zwischen Iran und Saudi-Arabien heizt den konfessionellen Gegensatz zwischen Schiiten und Sunniten an, den der Krieg der USA im Irak verschärft hatte. Schließlich demonstrieren der Abschuss eines russischen Flugzeugs durch die Flugabwehr des NATO-Mitglieds Türkei und die amerikanische Bombardierung eines syrischen Luftstützpunktes, auf dem sich auch russische Soldaten befanden, wie nah sich die militärischen Interventionen am Abgrund bewegen – zwischenstaatliche Kriege auch zwischen Großmächten sind nicht mehr auszuschließen.

Sturz oder Schutz der syrischen Regierung, Terrorbekämpfung und Konkurrenz um Einflusssphären bestimmen die Ziele der Interventen in Syrien, die Opfer sind vor allem Zivilisten. Vorrangiges Ziel muss es deshalb sein, die militärischen Einsätze aller Kriegsparteien zu beenden. Wir setzen uns dafür ein, Deutschlands Gewicht als Vermittlerin in Syrien und im Jemen zu stärken und die Ressourcen für humanitären Schutz und Hilfe nochmals deutlich zu erhöhen. Das sind bescheidene, aber im Blick auf die möglichen Folgen verantwortungsbewusste Ansätze, um weitere Gräueltaten unwahrscheinlicher zu machen. Syrien lehrt, dass der Frühwarnung frühes Handeln folgen muss: Isolation von Potentaten statt Hofieren im »Kampf gegen den Terror«, Druck auf den NATO-Partner Türkei, Waffenembargos gegen Saudi-Arabien, Flugverbots- und Schutzzonen sowie Untersuchungskommissionen,

um Desinformationskampagnen den Boden zu entziehen. Aktuell gilt es besonders, Flüchtlinge, die in den vordem vom IS gehaltenen Gebieten geblieben sind und die darum der »Kollaboration« mit dem IS verdächtigt werden, zu schützen.

Der Krieg im Jemen wird in der europäischen Öffentlichkeit wenig beachtet, von dort kommen nur wenige Flüchtlinge. Über das Leiden der Bevölkerung unter den Kriegsfolgen wird kaum berichtet, obschon fast eine halbe Million Kinder unter schwerer Mangelernährung leiden. Im Jemen hat die Regierung nie das ganze Staatsgebiet kontrolliert, unterschiedliche Gruppen konkurrieren um die Macht. Die Militärinvasion Saudi-Arabiens nach dem »Arabischen Frühling« und den Erfolgen der *Huthi*-Rebellen verschlimmerte die Lage. Riad sieht die Positionsgewinne Irans im Irak und in Syrien, das Aufbegehren der schiitischen Bevölkerungsmehrheit in Bahrain sowie Irans enge Beziehung zur libanesischen *Hisbollah* als Bedrohung seiner Machtansprüche und als Vordringen des Schiitentums. Als die schiitischen *Huthis* im Jemen die Hauptstadt Sanaa eroberten, bewertete Saudi-Arabien dies als Vordringen Irans. Es fühlte sich nicht mehr nur im Norden und Osten, sondern auch noch im Süden bedroht und reagiert seitdem mit Luftangriffen, einer Seeblockade und dem punktuellen Einsatz von Bodentruppen, etwa in Aden. Iran unterstützt die *Huthis*, doch für das von Riad behauptete militärische Eingreifen Irans fehlen Beweise. Inzwischen sind im Jemen mindestens 10.000 Todesopfer zu beklagen, 14 Millionen Menschen leiden unter Nahrungsmittelknappheit, in manchen Gebieten ist das Gesundheitswesen zusammengebrochen. Erst die Hälfte der von der UNO dringend benötigten Finanzmittel für humanitäre Hilfe wurde bisher zugesagt. Die geringe Aufmerksamkeit dürfte auch daran liegen, dass westliche Länder Saudi-Arabien und seine Verbündeten logistisch unterstützen. Deutschland und seine europäischen Partner sollten auch im Jemen einen Waffenstillstand zu vermitteln versuchen, Waffenlieferungen an Saudi-Arabien stoppen und sich für einen Sonderermittler stark machen, der Kriegsverbrechen für eine mögliche Anklage dokumentiert.

Menschenleben retten: Schutzzonen

Der vom Hohen Kommissariat der UNO für Flüchtlinge (UNHCR) bezifferte finanzielle Bedarf zur Versorgung der syrischen Flüchtlinge ist nach wie vor nicht gedeckt. Die EU hat Anfang April 2017 auf der Konferenz »*Supporting the Future of Syria and the Region*« ihren Willen bekräftigt, im

Rahmen der UNO ihren Beitrag zur Beendigung des Krieges in Syrien zu erhöhen. Gegenwärtig leistet sie humanitäre Hilfe für etwa 13 Millionen Menschen. Zudem will sie sich am künftigen Wiederaufbau beteiligen, wozu auch die freiwillige und sichere Rückkehr der Binnenvertriebenen und Flüchtlinge gehört.

Was hingegen fehlt, ist der Schutz der Zivilbevölkerung vor Gewalt. Solange keine politische Lösung gefunden und die Zukunft von Assads Regime ungeklärt ist, gilt es, zumindest den Krieg entlang der existierenden Kampflinien einzufrieren und lokale Waffenstillstände mit Schutzvorkehrungen für die Menschen durchzusetzen. Die Kommunikation zwischen den Militärs Russlands, der USA, der Türkei, Frankreichs und Israels über Flugbewegungen in Syrien belegt, dass eine Abstimmung möglich ist – bisher allerdings nur zum gegenseitigen Schutz, nicht zum Schutz von Zivilisten. Korridore bzw. Schutzzonen können unter Umständen humanitäre Hilfe für die Zivilbevölkerung ermöglichen – so geschehen, als die Überlebenden aus Ost-Aleppo evakuiert werden konnten. Im Mai 2017 verständigten sich Russland, Iran und die Türkei in Astana darauf, vier Schutzzonen in Syrien einzurichten. Deren Ausgestaltung und Erfolgsaussichten sind noch ungeklärt. Zwischen Gegnern sind Vereinbarungen über Schutzzonen, sofern sie nicht mit ihren strategischen Interessen kollidieren, möglich. Ob das für die vereinbarten vier »Deeskalationszonen« zutrifft, wissen wir nicht. Da Assad sich aber früher über Waffenstillstände hinweggesetzt hat und die Aufständischen Iran und Russland misstrauen, sind Zweifel angebracht. Schutzzonen werfen – ebenso wie Evakuierungen – Fragen nach militärischem Zwang zu ihrer Durchsetzung auf. Fünf Jahre lang haben es die UNO und die westlichen Mächte versäumt, Schutzzonen zu errichten. Jetzt kommen möglicherweise »Deeskalationszonen« zu Bedingungen der gegenwärtig stärkeren Kriegsparteien, denen es in erster Linie darum geht, Zivilisten von der als Terroristen gebrandmarkten Opposition zu trennen. Hilfreicher wäre eine überparteiliche Schutztruppe. Ein eindeutiges UN-Mandat erhöht die Chance, auch zögernde Staaten dafür zu gewinnen. Und mit ihm lässt sich politischer Druck aufbauen, um Angriffe auf Schutzzonen abzuschrecken. Dazu gehört neben Sanktionen auch Strafverfolgung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Deshalb müssen die politischen, moralischen, rechtlichen, logistischen und militärischen Implikationen von Schutzzonen – eine Variante humanitärer Intervention – weiterhin auf

die Tagesordnung der Politik und auch auf die Agenda der Friedens- und Konfliktforschung.

Das Dilemma humanitärer Interventionen

Die Erfahrungen mit den jüngsten Kriegen unterstreichen die Notwendigkeit, konsequent gegen Massenverbrechen und Gräueltaten vorzugehen. Das millionenfache Sterben im kongolesischen Bürgerkrieg löste in Europa keine breite Debatte darüber aus, wie man es beenden könnte. Massenhaftes Sterben scheint nur dann Aufmerksamkeit zu finden, wenn es eigene Interessen tangiert oder innenpolitische Kontroversen auslöst wie die Massenflucht aus Syrien. Es ist überfällig, dass die internationale Politik an die Stelle derart selektiven Eingreifens die konsequente Bekämpfung von Massenverbrechen und den Schutz der Zivilbevölkerung setzt. Das muss Priorität haben vor taktischen oder strategischen Kalkülen der (Bürger)Kriegsparteien und ihren auswärtigen Verbündeten. Der Rekurs auf humanitäre Werte wird unglaubwürdig, wenn sie je nach Opportunität beschworen werden. Eine Politik der Gewaltein-dämmung und -bekämpfung ist allerdings leichter proklamiert als umgesetzt. Das gilt erst recht für die Prävention von Gräueltaten. Massengewalt geschieht nicht voraussetzungslos, sondern erst nach anhaltenden gesellschaftlichen und politischen Konflikten. Es ist allerdings weniger riskant, eine Konfliktdynamik zu unterbrechen, die später zu Massenverbrechen führen kann, als gegen diese vorzugehen, wenn sie bereits im Gange sind. Zwangsmittel wie Flugverbots- und Schutzzonen, gar humanitär begründete Militärinterventionen sind nicht nur bei Militärs, in Politik und Öffentlichkeit umstritten, sondern auch in der Wissenschaft und unter den Autorinnen und Autoren dieser Stellungnahme.

Aus Sicht der einen mahnen Srebrenica und Ruanda, Völkermord und massenhafte Kriegsverbrechen zu unterbinden, sofern man dazu in der Lage ist. Nach dreijährigem Morden und Vertreiben in Bosnien-Herzegowina war 1999 selbst UN-Generalsekretär Kofi Annan überzeugt, um eine Wiederholung zu verhindern, sei die Anwendung von Gewalt durch die NATO im Kosovo gerechtfertigt. Die hochrangige *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) gelangte zum Befund, die Kosovo-Intervention sei nicht legal, aber legitim gewesen, und gab den Anstoß für die *Responsibility to Protect*. Das Bombardieren von Stadtteilen und »ethno-konfessionelle Säuberungen« in Syrien wären ein klassischer Fall für die Schutzverantwortung, zudem wurden wiederholt Chemiewaffen eingesetzt. Der

UN-Sicherheitsrat ist aber in dieser Frage aufgrund der Machtinteressen von Russland und China blockiert. Darauf verlässt sich das Assad-Regime. Soll das Gebot, Massenverbrechen zu beenden, kein bloßes Lippenbekenntnis sein, ließen sich deshalb humanitär begründete Flugverbots- oder Schutzzonen, sofern kein Konsens der Konfliktparteien zustande kommt, nur gegen das allgemeine Gewaltverbot der UN-Charta und mit dem Risiko eines militärischen Zusammenstoßes mit Russland durchsetzen.

Aus Sicht der anderen können militärische Zwangsmittel gegen Aggressoren, sofern sie nicht der Selbstverteidigung nach Art. 51 UN-Charta dienen, prinzipiell nur vom UN-Sicherheitsrat beschlossen werden, andernfalls sind sie völkerrechtswidrig. Von diesem Prinzip darf nur abgewichen werden, wenn es verlässliche Garantien gäbe, dass Interventionen ihren humanitären Zweck erreichen und dass ihre Risiken nicht größer sind als ihre humanitäre Absicht. Weder dürfen sie als Vorwand für eine militärisch gestützte Interessenpolitik dienen noch imperialen Zielen von Großmächten. Zudem muss sehr genau geprüft werden, ob zuvor sämtliche anderen Mittel ausgeschöpft wurden: beispielsweise Verhandlungen, zwischen den Kriegsparteien ausgehandelte »neutrale« Gebiete für Flüchtlinge oder »Offene Städte«, die § 25 der Haager Landkriegsordnung anzugreifen verbietet, wenn sie nicht verteidigt werden. Die Aussichten, mit militärischem Zwang Gräueltaten zu verhindern oder zu verringern, sind penibel gegen die Risiken einer Eskalation abzuwägen. Ob eine Intervention ohne ein UN-Mandat aus humanitären Erwägungen zwingend erforderlich ist, lässt sich nur am konkreten Fall entscheiden.

Interventionen zur Unterbindung von Gräueltaten werfen schwierige rechtliche, politische, militärische und moralische Fragen auf. Wer Völkermord und Kriegsverbrechen mit Zwangsmitteln, auch ohne ein UN-Mandat, vereiteln will, relativiert das allgemeine Gewaltverbot der UNO und trägt Mitverantwortung für die Opfer der militärischen Einmischung. Zudem laufen Interventionen Gefahr, das Ausmaß der Gewalt zu potenzieren und damit die Lage der Zivilbevölkerung zu verschlimmern statt zu verbessern. Doch auch Nichteinmischung trägt Verantwortung für die Folgen: Sie verweigert dringend gebotene Hilfe. Und sie erleichtert es Gewaltherrschern, mit allen Mitteln gegen die eigene Zivilbevölkerung vorzugehen. Das Grauen des Krieges in Syrien nötigt die Staatengemeinschaft und besonders die Europäer, sich der Diskussion dieses friedenspoliti-

schen und -ethischen Dilemmas ohne Verdrängung zu stellen.

Für die deutsche und europäische Politik ist der gesamte Katalog des humanitären Völkerrechts maßgeblich, von der Behandlung geschützter Personen über Regeln der Kriegführung und den Schutz von Kulturgütern bis zur Verfolgung von Kriegsverbrechen. Das muss aber auch für die Beziehungen mit Bündnispartnern stärker als bisher eingefordert werden, etwa im Blick auf die Kriegführung der Türkei gegen die Kurden. Und selbstredend muss der Maßstab auch für oppositionelle Gruppen gelten, die von Deutschland und Europa unterstützt werden.

Die Blockade des Internationalen Strafgerichtshofs bei der Verfolgung von Kriegsverbrechen durch ein Veto im UN-Sicherheitsrat ließe sich auf dem Weg des Weltrechtsprinzips umgehen, wonach in Deutschland Straftaten verfolgt werden können, die im Ausland und an Ausländern verübt wurden. Wie hoch die Hürden hierfür sind, wird sich zeigen; gegenwärtig prüft die Bundesanwaltschaft eine Anzeige gegen sechs ranghohe syrische Geheimdienstoffiziere, denen syrische Menschenrechtsanwälte und das Europäische Zentrum für Verfassungs- und Menschenrechte (ECCHR) systematische und massenhafte Folter an politischen Gefangenen vorwerfen.

Lokale Waffenstillstände

Bei politischen und militärischen Patts kamen in Syrien einige lokale Waffenstillstände zustande. Sie haben manchenorts die Gewalt vermindert und erleichtern den Nachschub von Hilfsgütern und den Betrieb kommunaler Einrichtungen. Aus humanitärer Sicht ist das nicht wenig. Zudem ermöglichen lokale Waffenstillstände, dass Geberstaaten mit syrischen humanitären und zivilgesellschaftlichen Gruppen zusammenarbeiten, um etwa gegen den lukrativen Schmuggel und die Erpressung von Schutzgeldern an den zahlreichen Checkpoints vorzugehen, die die lokale Wirtschaft schwer belasten. Zwar gingen von diesen lokalen Waffenstillständen keine Impulse für die Beendigung des Krieges aus, doch können sich künftige Abkommen auf nationaler Ebene auf inklusive lokale Arrangements stützen. Diese können den Druck von Wirtschaftsblockaden mindern, externen Einfluss zurückdrängen und das Ungleichgewicht zwischen bewaffneten Gruppen und der Zivilgesellschaft relativieren. Erforderlich sind deshalb mehrstufige, international gestützte Strategien, die nationale und lokale Ansätze der Konflikttransformation verbinden.

Verhandlungen mit Gewaltakteuren

In den Kriegen und Bürgerkriegen des neuen Jahrhunderts führt selten ein Weg vorbei an Verhandlungen mit sogenannten irregulären bzw. nichtstaatlichen Gewaltakteuren, soll ein Gewaltkonflikt in einen dauerhaften Frieden transformiert werden. Dafür brauchen Regierungen wie auch irreguläre Gewaltakteure Anreize. Der Fall der Taliban in Afghanistan zeigt, dass keine Seite den Krieg militärisch gewinnen kann, dass aber die Anreize noch nicht ausreichen, sie zu ernsthaften Verhandlungen zu bewegen. In Friedensgesprächen wäre die Machtbeteiligung aller relevanten Gruppen auszuhandeln, selbst wenn sie Verfassung und Regierung infrage stellen. Doch die Taliban glauben, einen Kompromiss mit den Regierungskräften nicht mehr nötig zu haben, sie setzen auf deren weitere Schwächung. Seit dem Tode Mullah Omars 2013 hat es bei ihnen Fraktionierungen (bis hin zur Abspaltung der afghanischen Gruppe des sogenannten Islamischen Staates) gegeben, was Verhandlungen erschwert. Ebenso fraglich ist, ob auf Regierungsseite der Wille zu einem Kompromissfrieden besteht und die gelähmte Regierung verhandlungsfähig ist. Ihre finanzielle und militärische Unterstützung aus dem Westen mindert den Anreiz, die Macht zu teilen, weil sie das Monopol auf die externe Unterstützung behalten möchte. Deutschland sollte Dialog- und Verhandlungsprozesse fördern, wo sich auf lokaler Ebene Ansätze zur Vertrauensbildung ergeben; dafür braucht es langen Atem und man muss auch auf eine Erosion des Regierungslagers vorbereitet sein.

In Kolumbien dagegen keimt Hoffnung, es könnte gelingen, den wohl langwierigsten Bürgerkrieg unserer Zeit – mit offiziell 220.000 Toten und fast sieben Millionen Vertriebenen – zu beenden. Das Abkommen, das die kolumbianische Regierung und die älteste Guerillagruppe Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens (FARC) im November 2016 unterzeichnet haben, ist ein wichtiger Baustein auf dem langen Weg zum Frieden. Es sollte Schule machen, auch wenn sich erfolgreiche Friedensverhandlungen nicht eins zu eins auf andere Schauplätze übertragen lassen. Der Fall Kolumbiens zeigt, dass Wahlen und Dezentralisierung nicht zwingend Partizipation und Mitbestimmung begünstigen. Auch kann ein Abkommen zur Machtteilung kurzfristig zur Kriegsbeendigung beitragen, langfristig aber neue Gewalt produzieren, weil die Machtteilung nicht demokratisch legitimiert ist. Darum gilt es, stets die dem jeweiligen Kontext angepassten Wege zu finden. Teil eines deutschen Angebotes sollte es

sein, für den internationalen Austausch über unterschiedliche Konflikttransformationen geeignete Foren zu eröffnen. Frieden muss von den Betroffenen selbst gerechtfertigt und getragen werden.

Verhandlungen mit Gewaltakteuren sind für alle Beteiligten riskant. Denn bereits die Entscheidung zu verhandeln verändert das Selbst- und das Fremdbild. Zu warnen ist vor überzogenen Erwartungen, gescheiterte Friedensprozesse haben einen hohen Preis. Enttäuschte Hoffnungen und Glaubwürdigkeitsverluste können einem späteren Neuanfang im Wege stehen, die Demobilisierung einzelner Gruppen bleibt bedeutungslos, wenn andere bewaffnete Akteure in diese Räume vorstoßen. Konflikttransformation ist besonders wichtig in langwierigen und asymmetrischen Konflikten, wenn es um soziale Gerechtigkeit geht. Erfahrungen in zahlreichen Nachkriegsgesellschaften zeigen, dass Reformen, welche die wirtschaftliche und politische Basis einflussreicher Eliten und Gewaltakteure betreffen, möglichst früh angegangen werden müssen, andernfalls organisieren diese Akteure Widerstand gegen einen Verhandlungsfrieden.

Kampf gegen Dschihadismus

Salafismus, Dschihadismus und Terrorismus sind nicht dasselbe. Dschihadismus ist in Syrien, im Irak oder in Afghanistan die Ideologie von manchen militanten Aufständischen. Terrorismus ist dort eine Taktik, um Gegner einzuschüchtern, Furcht zu verbreiten und das Funktionieren des Staates zu untergraben. In Westeuropa hingegen entspringt dschihadistischer Terrorismus nicht selten der gesellschaftlichen Entfremdung einer kleinen Minderheit unter Muslimen. Persönliches Scheitern, Marginalisierung und Perspektivlosigkeit können eine Radikalisierung bewirken. Die Faszination für extremistische Propaganda im Internet oder die Hinwendung zu kleinen, meist salafistischen Gruppen – die jedoch nicht alle Gewalt befürworten – forcieren die Gewaltbereitschaft. Das Ideal des Dschihad gestattet Tätern, sich nicht länger als Verlierer zu empfinden, sondern zu einer kleinen Elite von Entschlossenen und Auserwählten zu gehören. Führerkult, Opfer- und Gewaltbereitschaft, Verherrlichung männlicher Stärke teilen sie mit gewaltbereiten Rechtsextremisten. Sind also die Ursachen für islamistischen Terrorismus in Europa im Wesentlichen hausgemacht, so sorgt die Identifizierung der Täter mit dschihadistischen Gruppen im Nahen Osten für eine Verbindung zur dortigen organisierten Gewalt. Im letzten Jahr gab es eine ver-

stärkte Tendenz zu Anschlägen und Anschlagversuchen, deren Urheber aus der Nahostregion eingereist waren.

Im Nahen und Mittleren Osten verüben dschihadistische Gruppen im Kampf um die Macht auch Terroranschläge, *al-Qaida* und der sogenannte Islamische Staat nutzen ein politisches Vakuum. Im Irak, in Syrien, im Jemen oder zeitweise in Libyen wuchs ihnen beträchtliche Macht zu, weil die Regime in den Augen der eigenen Bevölkerung ihre Legitimität einbüßten und die Kontrolle über das Staatsgebiet verloren. Die Dschihadisten erschienen vielen als das kleinere Übel. Militärisches Vorgehen kann sie zurückdrängen und ihnen den Nimbus siegreichen Fortschreitens nehmen, beseitigt indes die Ursachen für ihre Entstehung nicht, denn diese sind nicht militärischer Art. Notwendig wäre eine Verständigung unter den Schlüsselakteuren – also neben den Regierungen Aufstandsbewegungen, *War Lords*, ethnische und konfessionelle Gruppen und Zivilgesellschaft – über ein politisches System, das alle gesellschaftlichen Akteure beteiligt. Die internationale Politik kann helfen, die Wirtschaft des betroffenen Landes zu stabilisieren, die Zivilgesellschaft zu stärken und in Reformprozesse einzubeziehen, Kapazitäten staatlicher und nichtstaatlicher Akteure fördern und die soziale und materielle Infrastruktur stärken. Dazu kann auch sicherheitspolitische Kooperation gehören, wenn die Herausbildung eines allgemein akzeptierten politischen Systems erkennbar ist.

Sicherheitspolitik, Deradikalisierung und Prävention

Extremismusprävention, Terrorismusbekämpfung und Deradikalisierungsprojekte in Deutschland sind personalintensiv, vor allem wegen der nötigen Breite von nachhaltigen Präventionsprogrammen im gesamten Bildungsbereich, aber auch wegen der dauerhaften Überwachung dringender Verdächtiger oder von Rückkehrern aus Syrien. Die Polizei operiert inzwischen oft am Rande ihrer Leistungsfähigkeit, sie sollte personell verstärkt werden. Zugleich ist es geboten, rechtsradikalen oder rassistischen Einstellungen von Angehörigen des Sicherheitssektors, also neben Polizei auch Verfassungsschutz oder Bundeswehr, entgegenzuwirken. Es scheint, als sei das bisher nicht auf dem Radar der Politik und werde in der Ausbildung unserer Sicherheitskräfte nicht hinreichend berücksichtigt. Der Informationsaustausch ist zu verbessern, denn Informationen über Gefährder sind wirkungslos, wenn sie nicht rechtzeitig die zuständigen Behörden erreichen.

Radikalisierte Täter fallen in den Zuständigkeitsbereich der Sicherheitsbehörden, zugleich brauchen wir aber langfristige Strategien, um das Nachwachsen neuer Täter zu verhindern. Zu schnell ertönt nach jedem Anschlag einzig der Ruf nach Verschärfung sicherheitspolitischer Maßnahmen. Viel wichtiger ist es, gefährdeten Personen rechtzeitig Perspektiven anzubieten und ihre soziale Marginalisierung zu verhindern – durch Qualifizierung, sozialpädagogische Betreuung und Jobangebote; Förderung sollte keine ethnische oder religiöse Gruppe bevorzugen oder benachteiligen. All das veranlasst zwar kurzfristig keinen Terroristen, von der Gewalt abzulassen, aber es hilft langfristig, die sozialen Milieus auszutrocknen, aus denen sich die Gewalttäter rekrutieren.

Deradikalisierung setzt später an, sie will extremistische Orientierungen rückgängig machen und umfasst die Beratung von Angehörigen und Freunden, soziale Perspektiven für radikalisierte Jugendliche, aber auch Reintegrationsprogramme für verurteilte Gewalttäter. Präventions- und Deradikalisierungsarbeit braucht Professionalisierung und deutlich mehr Personal. Konkrete Hilfen bei der Entwicklung von Lebensperspektiven müssen die Schwelle zum Ausstieg senken. Worte reichen nicht, Aus- und Fortbildungsprogramme für Fachkräfte kosten Geld und erfordern mehr Wissen sowie den Erfahrungsaustausch mit Nachbarländern. Sinnvoll ist auch die wissenschaftliche Evaluierung unterschiedlicher Maßnahmen und Programme.

Neue machtpolitische Frontstellungen

Die kurzzeitige Hegemonie des Westens nach dem Ende des Kalten Krieges ließ Russland als vermeintlichen Verlierer zurück und eröffnete auch für gleichberechtigte Kooperation mit dem Globalen Süden wenig Spielräume. Putin erneuert Russlands Anspruch als globaler Akteur auch mittels militärischer Macht. Der Kreml Macht zieht Grenzen im »Nahen Ausland« neu und will seine Einflussosphäre wieder vergrößern. Ideologisch geriert sich Russland nicht mehr als Teil der europäischen demokratischen Traditionen, die es als religionsfeindlich und dekadent brandmarkt, sondern als deren Widerpart. Russland stellt der westlichen Demokratie seine »eurasische« Orientierung entgegen, der es in der Eurasischen Wirtschaftsunion, der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit und der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit auch organisatorisch Gestalt zu geben versucht.

China wiederum gibt seine zum Zweck der inneren Modernisierung lange gepflegte außenpolitische Zurückhaltung zusehends auf. Im Interesse der Sicherung von Ressourcen weitet Peking seine Einflussosphäre aus und meldet verstärkt einen Führungsanspruch an.

Die Wahl des neuen US-Präsidenten markiert eine Zäsur mit vielen Ungewissheiten. Hauptmerkmal der Außen- und Sicherheitspolitik von Donald Trump scheint derzeit seine Unberechenbarkeit zu sein. Besorgniserregend ist der deklarierte Unilateralismus, der den Stellenwert der UNO und die transatlantische Partnerschaft infrage stellt. Trump schwankt zwischen der Absage an die bisher von den USA beanspruchte Rolle als Garantmacht für die globale Ordnung und unkalkulierbaren Militärationen. Impulsiv anmutende Militärschläge wie in Syrien und Afghanistan sowie martialische Drohungen gegen Nordkorea könnten leicht außer Kontrolle geraten. Im neuerlichen Streit um Nordkoreas Atomwaffen käme es darauf an, die 2009 abgebrochenen Sechs-Parteien-Gespräche wieder zu beleben, mit chinesischer und russischer Hilfe den Druck auf Nordkorea zu erhöhen und diesem Sicherheitsgarantien und eine Beendigung der Sanktionen im Gegenzug zu nuklearer Abrüstung zu offerieren.

Mit der Parole »America First« räumt Trump eng definierten nationalen Interessen der USA den Vorrang ein vor dem aufwendigeren Engagement in internationalen Organisationen und Bündnissen. Die USA haben ihre Partner bereits seit Längerem zu mehr militärischen Beiträgen im Rahmen der NATO aufgefordert; zuletzt verabredeten die Mitgliedsstaaten 2014 auf dem Gipfel in Wales, ihre Verteidigungsausgaben bis 2024 in Richtung zwei Prozent des Bruttoinlandprodukts anzuheben – für viele EU-Staaten nicht vorstellbar und darum auch nicht glaubwürdig. Trump setzt mit der geplanten Erhöhung des US-Militärbudgets (bisher knapp 600 Mrd. Dollar) um zehn Prozent neue Maßstäbe für eine forcierte Hochrüstung.

Die Aufrüstung in Russland, China und den USA birgt zusammen mit militärischen Drohgebärden und dem Eingreifen in kriegerische Konflikte ein gefährliches Eskalationspotenzial. Gegen diesen Rückfall sind neue Leitbilder gefragt, die unterschiedliche historisch-kulturelle Prägungen und gegensätzliche politische Systeme in Rechnung stellen und zugleich militärische Konfrontationen ausschließen. Abschluss und Einhaltung internationaler Konventionen und Abkommen dienen von jeher dem Ausgleich und der Sicherung ver-

schiedener, gar konträrer Interessen. Das relativiert unsere Normen und Werte keineswegs, versteht aber Frieden als höchstes Gut und Voraussetzung für die Entfaltung demokratischer Selbstbestimmung.

Die westlichen Staaten, die mit ihren transatlantischen Beziehungen, der NATO und der EU in weltpolitischen Fragen meist gemeinsam auftraten, laufen Gefahr, ihr Vertrauen in die liberale, offene Gesellschaft und damit eine wichtige Bindenkraft zu verlieren. Bisher hochgehaltene Normen des Westens stehen infrage, viele Menschen erleben Demokratie und Markt als schreienden Widerspruch, fühlen sich durch die Globalisierung von Waren, Werten und Wissen überfordert oder abgehängt. Sie beklagen die Käuflichkeit der Politik und ihre Unterordnung unter die Vorgaben der Finanzmärkte. Wo es zur Alltagserfahrung gehört, dass Demokratie und soziale Verantwortung nicht die vorherrschenden Spielregeln gegenüber marktbeherrschenden Unternehmen und dominanten Mächten sind, organisieren sich Gegenkräfte als antiliberal, antidemokratische und nationalistische Bewegungen. Es hilft nichts, sie zu beschimpfen. Nur Bürgerpartizipation kann die Erfahrung von Ohnmacht und Reformblockaden im politischen und gesellschaftlichen System überwinden helfen.

Einige Staaten orientieren sich am Europäischen Konzert der Großmächte, einem Ordnungsmuster aus dem 19. Jahrhundert, andere kehren zum klassischen Nationalismus zurück. Demokratie ist nicht mehr das unbestrittene Paradigma. Schien die alte »Systemauseinandersetzung« mit dem Ende des Kalten Krieges beigelegt, so kehrt sie in veränderter Gestalt wieder: als Rivalität zwischen pluralistischen Demokratien und nationalistischen Autokratien.

Nach der Implosion des Realsozialismus konnte der Westen mit seinem politisch, wirtschaftlich und militärisch überlegenen Potenzial die Nachbarstaaten der EU in seinen Orbit ziehen, zur Bildung von Gegenallianzen war niemand fähig. Allerdings verwehrte die EU der Türkei de facto die ihr seit Langem in Aussicht gestellte Beitrittsperspektive; die NATO betrieb ihre Erweiterung nach Osten, schreckte aber vor der Einbindung Russlands zurück. Dies hat in beiden Ländern antieuropäische und antidemokratische, nationalistische Kräfte gestärkt. In Russland hat sich ein autoritäres System konsolidiert, in der Türkei treibt Recep Tayyip Erdogan eine ähnliche Entwicklung voran. Die Gesellschaft der USA scheint nach der Wahl von Donald Trump entlang ver-

gleichbarer Linien gespalten wie die Türkei nach dem Verfassungsreferendum. Auch die Präsidentschaftswahl in Frankreich mit immerhin einem Drittel Wählerstimmen für den rechtsextremistischen *Front National* zeugt von ähnlichen gesellschaftlichen Gräben. Ehemalige »Systemfragen« finden sich heute im Inneren vieler Gesellschaften wieder. Ob es gelingt, diese Spaltungen abzubauen, ist von eminenter Bedeutung für das gesellschaftliche und zwischenstaatliche Zusammenleben im 21. Jahrhundert.

Internationale Kooperation ist möglich

Die Erschütterung der Weltordnung nach dem Ende des Systemkonflikts und die Rückkehr traditioneller Großmacht- und Militärpolitik verführen leicht dazu, dem angeblichen »Realismus« in den internationalen Beziehungen wieder Raum zu geben. Wir halten dagegen: Frieden beruht nicht nur auf Kräfteverhältnissen, Gleichgewicht, Macht und Gegenmacht oder Abschreckung. In Europa zumindest existiert mit der EU ein Gegenmodell, das Nationalismus und Krieg nach innen überwinden und nach außen auf Kooperation und Recht basierende zwischenstaatliche Beziehungen aufbauen will. Das lohnt es selbstbewusst zu verteidigen. Dazu brauchen wir neue Abrüstungsinitiativen, den Ausbau der Kapazitäten für Konfliktprävention, Verhandlungskonzepte und Mediation sowie militärische und polizeiliche Mittel für die verschiedenen UN-Missionen und nicht zuletzt die multilaterale Kooperation in der OSZE.

Zusammenarbeit und Dialog trotz Differenzen

Die Kooperation auch mit Staaten unterschiedlicher Regierungsformen und konträrer Ordnungsvorstellungen kann und muss ausgebaut werden. Frieden kann nicht warten, bis überall Demokratien existieren, Frieden bewährt sich im Umgang mit potenziellen Gegnern. Die militärischen Risiken müssen reduziert werden, zum Beispiel durch Beschränkungen bei Manövern und Truppenstationierungen in den gefährdeten Kontaktzonen, durch funktionsfähige Kommunikationskanäle und effektive Inspektionen, vordringlich durch eine Stärkung des Wiener Dokuments zu Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen. Es gilt, die stockende oder abgebrochene Rüstungskontrolle wieder voranzubringen und auf High-Tech-Waffensysteme wie unbemannte Flugkörper, die Raketenabwehr, zielgenaue Präzisionswaffen und Cyberfähigkeiten auszudehnen.

Die OSZE hat 2016 als Beobachterin und Mittlerin zu einer minimalen Stabilisierung und Transparenz in der Kriegszone in der Ostukraine beigetragen. Deutschland hat 2016 mit dem OSZE-Vorsitz immerhin den Dialog zwischen den Konfliktparteien aufrechterhalten. Generelles Anliegen war es, die OSZE als einzige, sämtliche europäische Staaten einschließende Sicherheitsorganisation zu stärken. Dabei ließ sich das Thema Rüstungskontrolle wieder auf die Tagesordnung bringen. Zum anderen ist es gelungen, einen sogenannten »Strukturierten Dialog« in das Jahr 2017 zu überführen. In Regionalorganisationen wie der ASEAN, der Shanghai Organisation für Zusammenarbeit oder der Afrikanischen Union, wo die Großmächtekonkurrenz weniger negativ zu Buche schlägt als in der UNO, ringen die beteiligten Staaten darum, wenigstens keine zwischenstaatlichen Gewaltkonflikte untereinander aufkommen zu lassen.

UN-Agenda 2030

Im September 2015 haben die 193 Mitgliedsstaaten mit der UN-Agenda 2030 allen Konfrontationen zum Trotz das bisher umfassendste Kooperationsprogramm für Nachhaltigkeit beschlossen. Überraschend kam auch das im Dezember 2015 unter engagierter Mitwirkung von China, Russland und den USA auf den Weg gebrachte, 2016 bereits ratifizierte Pariser Klimaabkommen, das die globale Klimaerwärmung »auf deutlich unter 2 Grad Celsius« begrenzen soll. Die 17 Nachhaltigen Entwicklungsziele (*Sustainable Development Goals*, SDGs), auf die sich auch die Industrieländer verpflichtet haben, zielen auf substanzielle Reduzierung sozialer Ungleichheit, auf aktiven Klimaschutz und die Förderung von »Frieden, Gerechtigkeit und starken Institutionen«. Erstmals wurde in einem derart universellen Abkommen der politisch-ökologisch-soziale Nexus des Weltgemeinschafts formuliert. Der Diskurs über die Umsetzung beider Abkommen eröffnet die Chance, globale Kooperation in einer Zeit auf der Tagesordnung zu halten, in der zahlreiche Akteure auf Kollisionskurs gehen. Die Zukunft der Demokratie wird auch davon abhängen, ob es ihr gelingt, Kollektivgüter, die allen zugänglich sein sollen, zu bewahren und zu schützen. Ob die Trump-Administration und die Putin-Regierung sich in Zukunft weiterhin selektiv an der globalen Klimapolitik beteiligen, sich heraushalten oder sie torpedieren, ist noch nicht entschieden. Demgegenüber hat sich China eindeutiger als bisher verpflichtet, seine Treibhausgasemissionen zu reduzieren – ein Rollenwechsel, der China zum

Bündnispartner für nachhaltigen Klimaschutz macht.

Will die deutsche Politik in Sachen Nachhaltigkeit wieder vorne mitspielen und nicht, wie bei der Klimapolitik jetzt zu befürchten ist, zum Bremser werden, muss sie die Nachhaltigen Entwicklungsziele auch hierzulande umsetzen und für die UN- Klimakonferenz im November 2017 in Bonn Zeichen setzen: Es geht um die Halbierung der Armut, die Verringerung des Anteils der Jugendlichen ohne Schulabschluss und den Ausstieg aus der Kohleförderung. Darüber hinaus gilt es, negative Auswirkungen deutscher Politik und Wirtschaft in den Ländern des globalen Südens durch Reduktion des Ressourcenverbrauchs, z.B. die Umsetzung des »Grünen Klimafonds«, zu minimieren. Schließlich geht es auch um Solidarität mit den Ländern des Südens: Die Erfüllung des seit Langem überfälligen 0,7-Prozent-Ziels für Entwicklungshilfe sollte nicht bis 2020 verschoben und auch nicht durch die Anrechnung von Ausgaben für Flüchtlinge und Asylbewerber schön gerechnet werden. Eine faire Handels- und Finanzpolitik muss Bestandteil eines umfassenden Programms für Konfliktprävention und -nachsorge, Gewalteinämmung und Friedensförderung werden. So leistet man zugleich glaubwürdige Beiträge zur Fluchtursachenbekämpfung. Mit dem »PeaceLab«-Prozess hat das Auswärtige Amt 2016 eine öffentliche Debatte angestoßen, die Gewaltvorbeugung stärken und den 13 Jahre alten »Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung« durch Leitlinien der Bundesregierung für kohärentes Krisenengagement ersetzen soll. Eine Selbstverpflichtung, die entschieden auf Zivilmacht und den Vorrang aktiver Friedensförderung vor militärischen Mitteln setzt, steht allerdings noch aus.

Kritische Bilanz der deutschen Rüstungsexporte

Bei den Beratungen zur Agenda 2030 hatte sich die Bundesregierung im Dezember 2014 verpflichtet, gegen illegale Waffenlieferungen anzugehen und auch die deutschen Rüstungsexporte zu verringern. Das von der Friedens- und Konfliktforschung und zahlreichen NGOs seit Langem geforderte Umsteuern bei Rüstungsexporten macht konzeptionelle Fortschritte, was sich aber bisher nicht in den Exportstatistiken niederschlägt. Wir begrüßen die Entscheidung der Bundesregierung vom März dieses Jahres, Waffenlieferungen an die Türkei auszusetzen. Ebenso muss der Bundestag die Aufträge der Bundeswehr an Rheinmetall stoppen, mit denen der Konzern den Bau einer

Panzerfabrik in der Türkei mitfinanzieren will. Deutschland ist weiterhin die Nummer fünf der weltweiten Rüstungsexporteure. Der Bundestag sollte die Kontrolle der Rüstungsexporte verschärfen, eine Liste der Länder erstellen, in die nicht geliefert werden darf und sich dafür einsetzen, im *Arms Trade Treaty* Waffenexporte an nichtstaatliche Akteure zu reglementieren. Wir bekräftigen unsere Forderung vom letzten Jahr, Deutschland solle kein Militärgut mehr an die kurdischen *Peschmerga* liefern. Weder lässt sich sein Verbleib kontrollieren noch ausschließen, dass es in Zukunft gegen die irakische Regierung eingesetzt wird, etwa im Streit um Kirkuk. Sensible Rüstungsexporte sollten dem Bundestag zur Debatte vorgelegt werden, Transparenz ist durch eine Berichtspflicht der Bundesregierung rechtlich zu verankern. Wir schließen uns der Forderung der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung an, ein Verbandsklagerecht gegen Rüstungsausfuhrgenehmigungen einzuführen.

G20-Gipfel: Globale Ungleichheit ins Zentrum rücken

Wenn es gelingen soll, internationale Kooperation gegen das Überhandnehmen nationaler Egoismen zu retten, sind deutliche Vorstöße nötig. Der G20-Gipfel am 7./8. Juli 2017 in Hamburg bietet Deutschland die Gelegenheit, seine Gastgeberrolle zum Impuls für eine gerechtere Weltwirtschaft und fairen Handel zu nutzen und mit eigenen Vorstellungen zur Agenda 2030 voranzugehen. Das Vorstandsmitglied der französischen Arbeitgeberverbände, Bernard Spitz, schlug vor, auf dem G20-Gipfel ein Zeichen »für ein soziales *Bretton Woods*« zu setzen. Eine wirksame Finanzmarktregulierung durch die G20 würde die Risiken globaler Finanzkrisen auch für Entwicklungsländer mindern und deren Zugang zu Finanzdienstleistungen erleichtern. Arbeits- und Lebensbedingungen im Globalen Süden verbessern sich, wenn zum Beispiel die Standards der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) für »Fair Trade« sowie für den Schutz der Menschenrechte und der Umwelt eingehalten werden.

Wir regen an, die Agenda 2030 zu einem parteienübergreifenden Thema im Bundestagswahlkampf zu machen. Damit ließe sich das Bewusstsein dafür schärfen, dass wir allen nationalen Egoismen zum Trotz in einer Zeit leben, in der das eigene Wohl nur mit Blick auf das Weltgemeinwohl gedacht und erreicht werden kann.

Neue Herausforderungen für die Europäische Union und Deutschland

In den letzten Jahren ist die EU in schwere Turbulenzen geraten. Anders als intendiert, führte die gemeinsame Währung nicht zu mehr Integration, sondern zum Gegenteil, weil eine Wirtschafts- und Sozialpolitik zum Ausgleich der großen ökonomischen Unterschiede unterblieb. So verstärkte der Euro, dessen Einführung auf der Fiktion gleicher Wettbewerbsfähigkeit basierte, aber im stärksten Land der Eurozone zu immensen Exportüberschüssen und woanders zu horrenden Schuldenbergen führte, die von der raschen EU-Erweiterung bewirkten Zentrifugalkräfte. Renationalisierungstendenzen nehmen zu, Skepsis, gar offene Ablehnung der EU machen sich breit. Dass die EU sich nicht auch als soziale Union sieht, stößt in den Mitgliedsstaaten vielfach auf Unmut, Populisten und Nationalisten schlagen daraus Kapital und unterminieren die demokratischen Institutionen und Freiheitsgarantien. Die Verunsicherung über die sozialen Zumutungen der Globalisierung und der digitalen Revolution überschreitet klassische parteipolitische Grenzen: Nicht nur Marine Le Pen und Matteo Salvini, auch Jean-Luc Mélenchon und Beppe Grillo bekämpfen die EU als bürokratischen und undemokratischen Moloch mit der trügerischen Vorstellung, Wohlstand und gutes Leben ließen sich nur hinter nationalen Grenzen verwirklichen. Der *Brexit* bedeutet für alle Beteiligten Neuland; zwischen Nordirland und Irland z.B. könnte eine Grenzziehung den seit 1998 mühsam eingehegten Gewaltkonflikt wiederbeleben. Dass in Frankreich etwa ein Drittel der Wählerinnen und Wähler für dezidiert nationalistische Programme votierten, muss alarmieren, selbst wenn die Wahl von Marine Le Pen zur Präsidentin Frankreichs abgewendet wurde.

Zerstritten in der Flüchtlingsfrage

Im Nahen und Mittleren Osten haben der Zerfall von Staaten, Kriege, Bürgerkriege und Dschihadismus einen wahren Exodus ausgelöst. Mehr als die Hälfte aller Flüchtlinge weltweit stammt zurzeit aus der arabischen Welt, obwohl hier nur fünf Prozent der Weltbevölkerung leben. Die EU-Mitglieder sind über die Flüchtlingsfrage tief zerstritten und in einigen Staaten breitet sich unübersehbar Fremdenhass und Islamophobie aus. Mit nationalistischen Abschottungspraktiken widersetzen sich manche Staaten dem beschlossenen Verteilungsschlüssel und kündigen die europäische Solidarität auf, von der sie doch profitieren. Zudem verstoßen sie gegen die Genfer

Flüchtlingskonvention, mithin gegen internationales Recht. Beides beschädigt die EU als Vertrags- und Rechtsgemeinschaft. Sie unternimmt bisher zu wenig dagegen.

Die Situation in vielen afrikanischen Staaten stellt für die EU eine riesige Herausforderung dar. Viele Menschen stimmen mit den Füßen ab, weil der Zusammenbruch von hergebrachter Patronage politische Revolten und innere Kriege auslöst und sie keine Aufstiegschancen haben. Sie migrieren nach Europa oder Südafrika, von deren vergleichsweise reichen Gesellschaften sie sich dank Internet und Fernsehen ein Bild machen können und sie dort auf ein besseres Leben hoffen. Seit die Balkanroute weitgehend versperrt ist, gewinnen Libyen, Ägypten und die Maghreb-Staaten als Transitländer und die subsaharischen Staaten als Herkunftsländer an Bedeutung. Vordringlich muss es sein, diesen instabilen Staaten bei ihrer Stabilisierung, beim Aufbau von effizienter Polizei, bei der Grenzkontrolle, der Reintegration von Rückkehrern, in erster Linie aber bei der Schaffung von Arbeitsplätzen für Jugendliche zu helfen. Der Zehn-Punkte-Plan der EU ist unzureichend, weil er Flucht durch verstärkte Sicherung der Außengrenzen bekämpfen will. Autokraten in Afrika, die am Geschäftsmodell der Flucht teilhaben, weil sie soziale Ventile schafft und Rücküberweisungen generiert, muss verdeutlicht werden, dass Entwicklungshilfe an Reformen, gute Regierungsführung und die Einhaltung der Menschenrechte gekoppelt ist.

Europäische Sicherheitspolitik

Der westeuropäische Einigungsprozess war einst auch zur gemeinsamen Verteidigung geplant. Doch nachdem die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) im August 1954 gescheitert war, verschob sich sein Fokus auf wirtschaftliche Kooperation. Auch wenn Großbritannien und Frankreich eigene Atomwaffen entwickelten, wurden für Sicherheits- und Verteidigungsfragen überwiegend die USA zuständig, das transatlantische Bündnis diente gleichsam als Gehäuse für das Fortschreiben der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Europäischen Union. Nach der Wahl von Donald Trump können sich die Europäer nicht mehr darauf verlassen, dass das so bleibt. Wenn der amerikanische Präsident die NATO gestern für »obsolet«, heute für »nicht mehr obsolet« erklärt, rutscht die wechselseitige Bündnisverpflichtung der NATO, ihr sicherheitspolitischer Kern, ins Ungewisse. Die Europäer könnten versuchen, das transatlantische Engagement der USA dadurch zu konsolidieren, dass sie

dem Wunsch Trumps entsprechend ihre Militärausgaben erhöhen – das sollen offenbar die zahlreichen Bekenntnisse aus den europäischen Hauptstädten erreichen, man strebe an, schrittweise auf den Richtwert von zwei Prozent des BIP zu kommen. Die Sprunghaftigkeit des US-Präsidenten legt allerdings Skepsis nahe. Wir stimmen dem deutschen Außenminister zu, wenn er Militärausgaben nicht isoliert betrachten will, sondern die Relevanz von Entwicklungshilfe und Fluchtursachenbekämpfung für die internationale Sicherheit hervorhebt.

Vorrangig ist zu klären, wie europäische Sicherheit in Zukunft zu gewährleisten ist und welche konzeptionellen und materiellen Beiträge die EU und ihre Mitgliedsstaaten für eine internationale Friedensförderung leisten wollen und können. Erst danach kann es um die Höhe des deutschen Militärbudgets gehen. Es ohne jede inhaltliche Begründung auf zwei Prozent des BIP erhöhen zu wollen – das wären in Deutschland derzeit 62,6 Mrd. Euro –, ist illusorisch und unverantwortlich. Sinn und Zweck der NATO-Strategie müssen angesichts der Krisen- und Gewalteskalation der letzten Jahre hinterfragt und neu begründet werden. Die Anstöße im Weißbuch 2016, die Struktur der Bundeswehr wieder stärker auf Landes- und Bündnisverteidigung auszurichten, gehören in diese Diskussion. Erst wenn ein Konsens darüber besteht, welches tatsächlich die sicherheitspolitischen Herausforderungen sind und wie man am besten darauf reagieren sollte, lässt sich rational über die dazu nötigen finanziellen Mittel sprechen.

In der EU wächst das Bewusstsein, dass Europa die Sicherheitspolitik selbst in die Hand nehmen muss. Das kann nicht bedeuten, sich der Großmacht Konkurrenz anzupassen und bei deren neu entfachten Aufrüstungsschüben mitmachen zu wollen. Dagegen sprechen friedenspolitische, aber auch strukturelle Gründe. Eine Ursache für das Selbstverständnis der EU als Zivilmacht liegt in ihrer intergouvernementalen Struktur in Sicherheits- und Verteidigungsfragen. Mit ihrem Konsensprinzip taugt sie nicht zur Militärmacht. Wer jetzt eine Europäische Armee fordert, übersieht, dass eine forcierte Vergemeinschaftung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik die schmale Legitimationsbasis der EU überfordern und nicht mehr Frieden bewirken, sondern mehr interne Konflikte nach sich ziehen könnte. Die EU sollte die rudimentäre Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) als Krisenpräventionspolitik neu konzipieren. Sie könnte sich zum Protagonisten für die Lösung regionaler Konflikte insbeson-

dere in der Region Mittlerer Osten und Nordafrika entwickeln, erhebliche Mittel für den Aufbau von Mediationskapazitäten, Konfliktprävention und Stabilisierung mobilisieren und UN-Friedensmissionen engagierter als bisher kollektiv unterstützen.

Die von der EU-Außenbeauftragten Federica Mogherini wenige Tage nach dem *Brexit*-Beschluss vorgelegte »Global Strategy« betont die Menschenrechte und das Völkerrecht, will die Stabilität der südlichen und östlichen Nachbarstaaten stärken und darüber hinaus die Verteidigungszusammenarbeit in der EU zur Norm machen. Im November 2016 hat die Kommission den »European Defence Action Plan« veröffentlicht, der weiter *pooling and sharing* anmahnt, um die Kosten zu senken, und mit einem gemeinsamen Fonds die Europäische Rüstungsforschung und Rüstungszusammenarbeit vorantreiben will. Im März 2017 hat die EU ein Hauptquartier für gemeinsame Schulungs- und Trainingseinsätze im Ausland beschlossen. Die öffentliche Diskussion hierzulande hinkt diesen Initiativen noch hinterher. Sie wird kritisch reflektieren müssen, inwieweit die Umsetzung der »Global Strategy« mit dem Primat ziviler Krisenprävention und der Vermittlerrolle der EU in Regionalkonflikten, wie wir sie fordern, vereinbar ist.

Initiativen für Rüstungskontrolle

Der Krieg in der Ukraine hat die Beziehungen zwischen Russland und dem Westen auf einen Tiefpunkt gebracht. Nicht nur erleben wir eine ideelle Auseinandersetzung zwischen Autokratie und Demokratie, sondern wir befinden uns auch mitten in einem neu angeheizten Wettrüsten. Während die Leitidee der »Gemeinsamen Sicherheit« verblasst ist, sind an der Berührungslinie von NATO und Russland militärische Schachspiele mit Truppenverstärkungen und Waffenmodernisierungen zurückgekehrt, die an den Kalten Krieg erinnern. War es seinerzeit erst in jahrzehntelangen Anstrengungen gelungen, gegenseitige Bedrohungen durch Rüstungskontrolle und Abrüstung zu verringern und Krisenstabilität zu stärken, so droht das heute zunichte gemacht zu werden. Der damalige Außenminister Steinmeier hat im August 2016 vor Eskalationsgefahren durch »Säbelrasseln und Kriegsgeheul« gewarnt; die Erklärung des OSZE-Gipfels vom Dezember 2016 für einen Neustart der Rüstungskontrolle greift dies auf. Wir schlagen vor: (1) Maßnahmen, die die Transparenz erhöhen und das Risiko eines Krieges »aus Versehen« mindern; (2) schnellere Inspektionen und niedrigere Notifikationschwel-

len bei Militärübungen; (3) regionale Obergrenzen für Waffensysteme und Truppen sowie Mindestabstände von Truppenstationierungen in Grenznähe, wobei auch neue Waffensysteme einzubeziehen sind; (4) Erhalt des INF-Vertrages; (5) Neubewertung der Raketenabwehrprogramme der NATO für Europa; (6) Verzicht auf atomare Bewaffnung von Marschflugkörpern.

Engagement für die Europäische Union und deutsches Selbstbild

Die Europäische Union und ihre Mitglieder müssen sich der Rückkehr zu nationalen Egoismen widersetzen. Die Funktionsfähigkeit der EU beruht auch auf dem Vertrauen, dass gemeinsam beschlossene Regeln und Normen für alle gelten und befolgt werden. Wer sich nicht an sie hält und sie lediglich im Munde führt, um Machtansprüche zu kaschieren, untergräbt auf Dauer nicht nur dieses Vertrauen, sondern gefährdet den Frieden selbst. In der EU behauptet sich bisher eine deutliche Mehrheit gegen die anti-europäische Mobilisierung durch Populisten und Nationalisten. Die Hilfs- und Integrationsbereitschaft gegenüber Verfolgten und Geflüchteten ist nach wie vor beeindruckend, auch wenn sie nachgelassen hat. Und die EU war bisher imstande, in der Frage der Sanktionen gegen Russland Geschlossenheit zu wahren. Unbeschadet ihrer Schwächen ist sie das einzige supranationale Modell, das wirtschaftliche Freiheiten und Frieden im Binnenverhältnis mit einer demokratischen Wertegemeinschaft verbindet. Doch ist diese kein Selbstläufer. Mochte es in den 1990er Jahren noch scheinen, als hinge eine friedliche Zukunft davon ab, autoritäre Systeme in funktionierende Demokratien zu transformieren, so hat sich diese Perspektive umgekehrt: Die politischen Auseinandersetzungen zwischen Demokratien und Autoritarismus finden inzwischen im Inneren vieler Staaten der Europäischen Union statt. Die internationale Politik der EU kann in der Tat nur, wie es in der »Globalen Strategie« heißt, ausgerichtet sein auf eine »globale Ordnung auf der Grundlage des Völkerrechts, welche die Menschenrechte, nachhaltige Entwicklung und den dauerhaften Zugang zu den globalen Gemeingütern gewährleistet«.

Der humanitäre Impuls in der Flüchtlingspolitik ist friedensethisch und -politisch nach wie vor geboten. Es ist ein Skandal, dass die beschlossene Verteilung der in Italien und Griechenland aufgenommenen Asylbewerber nicht umgesetzt wird. Deutschland muss den ethnonationalistischen Abschottungen in der EU auf der Basis der im

Grundgesetz formulierten Normen und Werte entgegentreten. Die EU kann nicht Haushaltsdefizite bestrafen, aber den Abbau von demokratischen Freiheitsrechten etwa im Ungarn Viktor Orbáns hinnehmen. Wir schlagen vor, über das von der Europäischen Kommission eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren hinaus Ungarns Stimmrechte in der EU zu suspendieren, solange hier keine Kehrtwende sichtbar wird. Dasselbe gilt für Polen. Zur europäischen Solidarität gehört auch, dass die EU mehr Mut zeigen, der Einschränkung demokratischer Rechte entgegentreten und notfalls auch einzelne Mitglieder zur Raison bringen muss. Sie hat dafür wenig Zwangsmittel, aber mit *blaming and shaming* kann sie immerhin der Opposition den Rücken stärken. Gerade die rechtspopulistisch regierten EU-Länder gehören zu den Nettoprofiten der EU-Strukturpolitik. Solidarität ist keine Einbahnstraße.

Marshallplan für Afrika?

Laut dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ist 2017 in Deutschland und in der EU das »Afrikajahr«. Es vergleicht die Anstrengungen, die für den afrikanischen Kontinent erforderlich sind, mit denen der USA in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg und hat unter dem Titel »Afrika und Europa – Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft« Eckpunkte für einen »Marshallplan mit Afrika« entwickelt und zur Debatte gestellt.

Zutreffend in dem Plan ist der selbstkritische Befund, dass der Wohlstand der Industrieländer teilweise auf der rücksichtslosen Ausbeutung von Menschen und Ressourcen des afrikanischen Kontinents gründet. Die europäischen Staaten haben ihre Afrikapolitik überwiegend an ihren eigenen kurzfristigen Wirtschafts- und Handelsinteressen ausgerichtet und mit subventioniertem Warenexport lokale Märkte in Afrika zerstört. Die Skepsis gegenüber dem historischen Paternalismus im Begriff »Marshallplan« ist deshalb verständlich. Die »Zehn Thesen« für einen Marshallplan setzen sich unter anderem kritisch mit der bisherigen Entwicklungszusammenarbeit (»Gießkannenprinzip« u.a.) auseinander und plädieren für neue Wirtschaftskooperationen im gegenseitigen Interesse. Vor dem Hintergrund der massenhaften Migration und des demografischen Drucks gehört das Ziel, jährlich 20 Millionen neue Arbeitsplätze durch wirtschaftlichen Strukturwandel und Investitionen in Infrastruktur zu schaffen, in den Mittelpunkt. Um Mitnahmeeffekte von Finanztransfers zu reduzieren, die kleptokratische

Regime stützen, sind staatliche und private Ko-Finanzierung in Afrika zu stärken und Staaten für Reformbereitschaft gezielt zu fördern (»mehr für mehr«), ohne extrem fragile Staaten zu vernachlässigen. Das subsaharische Afrika ist auch eine Region der Steuerschlupflöcher, verursacht von Korruption und einem grotesk »unternehmerfreundlichen« Steuersystem. Davon profitiert eine Allianz regierungsnaher Herrschaften und multinationalen *Offshore*-Unternehmen. Diese Schlupflöcher zu schließen würde helfen, Ressourcen für eine selbstbestimmte Zukunft Afrikas zu mobilisieren. Der Marshallplan sollte explizit auf die Agenda 2030 als Prinzip nachhaltiger Kooperation Bezug nehmen. Die gegenwärtigen Bemühungen, Auffanglager in den südlichen Mittelmeeranrainerstaaten einzurichten und durch militärische »Ertüchtigung« mit Hilfe der Bundeswehr fragile Staatlichkeit in den Sahelstaaten zu bekämpfen, konterkarieren dagegen die Nachhaltigkeitsagenda. Lager zur Internierung von Hunderttausenden Afrikanern an der südlichen Mittelmeerküste und ihre Abschiebung in despotisch regierte oder zerfallene Staaten widersprechen dem »gerechten

globalen Ordnungsrahmen«, wie der Marshallplan ihn entwirft. Das große Vorhaben einer neuen Afrikapolitik darf nicht in den Fängen von Ressortdenken oder Wahlkampfpolitik hängenbleiben, sondern muss Bestandteil einer kohärenten Außen- und Regierungspolitik werden.

*Bruno Schoch,
Andreas Heinemann-Grüder,
Corinna Hauswedell,
Jochen Hippler,
Margret Johannsen*

Anmerkung der Redaktion:

Aus technischen Gründen wurde auf den Abdruck der Marginalien des Originalmanuskripts verzichtet.

(siehe: www.friedensgutachten.de)



Zusammenfassungen der Einzelbeiträge

1.1. Auf Kollisionskurs: Die Weltordnungspolitik der USA nach der Wahl Donald Trumps (Florian Böller und Lukas D. Herr)

Die außen- und sicherheitspolitischen Positionen Donald Trumps stellen die traditionellen Grundorientierungen der USA infrage, von denen sich die Weltmacht seit dem Zweiten Weltkrieg leiten ließ. Der neue US-Präsident bricht mit der Leitidee, dass die USA die Führungsrolle innerhalb einer »liberalen Weltordnung« wahrnehmen. »America First« betont den Vorrang amerikanischer Interessen vor dem kostspieligen Engagement als internationale Ordnungsmacht. Unilaterale Maßnahmen und bilaterale Ad-hoc Vereinbarungen sind für Donald Trump die bevorzugten Mittel einer auf nationale Interessen und Souveränität ausgerichteten Außenpolitik. Trotz bestehender Widersprüche in Trumps Positionen scheint klar, dass der Fokus auf kurzfristige Gewinne anstatt langfristiger Vorteile zu einer Belastungsprobe für das System multilateraler Institutionen und die kooperative Bewältigung globaler Probleme werden kann.

1.2. Die USA unter Trump. Mögliche Konsequenzen für die transatlantischen Beziehungen (Peter Rudolf)

Der Amtsantritt Trumps bedeutet einen Bruch mit dem hegemonial-internationalistischen Konsens der US-Außenpolitik. Programmatisch zeichnet sich eine an den nationalen Interessen und Bedrohungsperzeptionen der USA orientierte Weltmachtspolitik ab, anti-internationalistisch, jedoch nicht anti-militaristisch. Angesichts der starken Rolle des Präsidentenamtes und der innenpolitischen Prioritäten der Republikaner ist damit zu rechnen, dass eine solche Neuausrichtung zumindest in einigen Bereichen durchsetzbar ist. Die damit einhergehende Unterminierung der bestehenden internationalen Ordnung stellt für die deutsche Außenpolitik die Aufgabe eines nüchternen strategisch reflektierten Umgangs mit den USA, insbesondere in Bezug auf ein einiges europäisches Auftreten, die Stärkung internationaler Institutionen, einen neuen ordnungspolitischen Diskurs und die Frage von *hard* und *soft balancing*.

1.3. Friedenssicherungsrecht und humanitäres Völkerrecht unter Druck (Thilo Marauhn und Judith Thorn)

Zweifel an der Wirkmacht des Völkerrechts sind im Schwange, *ius contra bellum* und *ius in bello* scheinen erheblich unter Druck. Manche Staaten versuchen, die Grenzen der *international rule of law* neu auszutarieren. Doch lässt sich anhand aktueller internationaler Herausforderungen zeigen, dass sich zentrale völkerrechtliche Normen keineswegs auflösen. Hohe Erwartungen in den 1990er Jahren haben das Völkerrecht in seiner materiellen, prozeduralen und prozessualen Reichweite überschätzt – und überfordert. Ein Mehr an Kooperation der Staaten ist friedenspolitisch zu wünschen, doch kann eine allzu rasante Weiterentwicklung des Völkerrechts dessen Tragfähigkeit infrage stellen. Die aktuellen Schwierigkeiten lassen sich insofern als ein *back to normal* verstehen, was Anlass zu manchen Enttäuschungen gibt, nicht jedoch zu grundsätzlichen Zweifeln an der Funktionstüchtigkeit des völkerrechtlichen Systems.

1.4. Ist die EU als Friedensmacht am Ende? (Matthias Dembinski)

Massive Herausforderungen von außen und innere Zerrissenheit rütteln an den Grundfesten der EU. Wie sollte sie sich neu aufstellen, um auch unter veränderten Bedingungen als Friedensmacht wirken zu können? Da die EU ihre Sicherheit künftig nicht mehr den USA überlassen kann, gilt es, der gemeinsamen Sicherheit und Verteidigung einen höheren Stellenwert einzuräumen, wozu auch die Koordination der Rüstungspolitik gehört. Aufgrund der Legitimationsproblematik muss es dabei um die intergouvernementale Weiterentwicklung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gehen. Mit den neuen Vorschlägen dazu und dem außenpolitischen Leitbild der Resilienz sind die Weichen richtig gestellt. Sofern die EU die Sicherheit ihrer Mitglieder und den Schutz ihrer Außengrenzen verbessern kann, wird ihr Mehrwert für die Bürger der europäischen Staaten sichtbar.

1.5. Neue Eskalation in Europa oder Chancen für Gemeinsame Sicherheit? (Götz Neuneck)

Seit der Ukraine-Krise ist das Verhältnis zwischen der NATO und Russland angespannt wie seit Langem nicht. In Europa ist wieder eine gegeneinander gerichtete Rüstungsspirale in Gang ge-

kommen. Für die europäische Sicherheit zentrale Rüstungskontrollverträge erodieren, weitere konventionelle und nukleare Aufrüstungen drohen. Dazu trägt die Forderung der USA bei, dass alle NATO-Verbündeten ihre Rüstungsausgaben auf zwei Prozent des jeweiligen Inlandsproduktes anheben sollen. Doch die vorherrschende Aufrüstungs-, Stationierungs- und Abschreckungslogik kann allein keine Sicherheit garantieren. Um weitere Aufrüstung, eine erneute Spaltung oder gar einen militärischen Großkonflikt in Europa zu vermeiden, sind Pfade zu mehr *Gemeinsamer Sicherheit* zu beschreiten und Rüstungskontrolle und Abrüstung wiederzubeleben.

1.6. Regionale Konkurrenz im Nahen und Mittleren Osten (Henner Fürtig)

Der Nahe und Mittlere Osten ist eine Region voller Konflikte, in denen regionale Mächte um die Vormacht konkurrieren. Die öffentliche Aufmerksamkeit konzentriert sich auf die Rolle von Großmächten wie den USA oder Russlands. Von ebenso hoher Bedeutung ist aber die Rolle, die Ägypten, die Türkei, Saudi-Arabien, Israel oder Iran seit langer Zeit spielen. Zumal die Konkurrenz zwischen Iran und Saudi-Arabien führt manche Aspekte des Kalten Krieges unter anderen Vorzeichen weiter. Insbesondere Syrien ist inzwischen zum Kriegsschauplatz der regionalen Machtkonkurrenz geworden. Eine in der Region allgemein akzeptierte Führungsrolle wird jedoch wohl keine der Regionalmächte durchsetzen können. Auch westliche Länder sind nach den Interventionen in Afghanistan und im Irak zurückhaltender geworden, durch massives Engagement erneut eine gestaltende Führungsrolle zu übernehmen.

1.7. Populisten in Europa und autoritäre Internationale gegen die Demokratie (Bruno Schoch)

In Politik und Medien wird »Populismus« derzeit inflationär und pejorativ benutzt. In der Fachliteratur gelten als konstitutive Merkmale für Populisten u.a. ihr antipluralistischer Alleinvertretungsanspruch, ihre Freund-Feind-Polarisierung, die falsche Konkretheit für abstrakte, unbegriffene soziale Zusammenhänge; außerdem spielen sie die rückwärtsgewandte Gemeinschaftsutopie der Geborgenheit im Nationalen gegen die Globalisierung und v.a. gegen die Mängel der EU aus. Das autokratische Russland, das sich nicht mehr als »gelenkte Demokratie« versteht, sondern inzwischen offen als Widerpart der als dekadent verunglimpften westlichen Demokratien agiert, un-

terstützt Populisten im Westen, um Zwietracht in der EU zu verstärken. Davon sind zwei friedenspolitische Errungenschaften bedroht: die liberale Demokratie mit ihren Freiheitsrechten und die europäische Einigung. Beide müssen verteidigt werden.

1.8. Flucht und Fluchtursachenbekämpfung (Markus Rudolf)

Der »globale Süden« ist von den Auswirkungen von Gewalt und Flucht bei Weitem mehr als der Norden betroffen. Die westliche Sicherheitspolitik und Maßnahmen zur Eindämmung von Fluchtursachen basieren auf unreflektierten Annahmen zur politischen und wirtschaftlichen Modernisierung. Die wiederkehrende Gewalt im Irak zeigt, wie internationale Akteure die Sicherheitslage verschlechtern können, denn politische Modelle lassen sich nicht von außen übertragen. Alternative Entwicklungspfade und Korruption stellen die EU und die Staatengemeinschaft vor andauernde Herausforderungen. Die Rücküberweisungen von Flüchtlingen gehören zum Geschäftsmodell und zur Überlebensstrategie kleptokratischer Herrscher. In der Zusammenarbeit mit den Regierungen von Herkunftsländern sollten Menschenrechte und Minderheitenschutz nicht als nachrangig behandelt werden.

2.1. Chancen für Friedensverhandlungen in Afghanistan? (Nicole Birtsch)

Dass die Taliban militärisch nicht zu besiegen sind und es einer politischen Lösung in Afghanistan bedarf, ist international immer weniger umstritten; im Land ist das Bild widersprüchlich. Der damalige Präsident Karzai hatte die Taliban aufgefordert, die Waffen niederzulegen und sich zu reintegrieren; der jetzige Präsident Ashraf Ghani versucht, Gesprächskanäle mit den Taliban zu öffnen und die Region in einen Friedensprozess einzubinden. Gleichzeitig gehen die Kämpfe weiter, auch mit Hilfe internationaler Truppen. Das 2016 abgeschlossene Abkommen mit *Hizb-e-Islami* enthält Punkte, die auch in Verhandlungen mit den Taliban eine Rolle spielen könnten: Abschied von der Gewalt und Anerkennung der Verfassung, Amnestie und Reintegration von Kämpfern, politische Partizipation. Wie sind die Interessenlagen der Taliban, der Kabuler Führung und der Bevölkerung? Welche Anzeichen für Verhandlungen gibt es und welche Rahmenbedingungen müssten geschaffen werden?

2.2. Frieden durch Konflikttransformation – Erfahrungen aus Kolumbien (Sabine Kurtenbach)

Den Debatten um mögliche Instrumente zur Kriegsbeendigung und Friedensförderung liegt ein Spektrum von minimalistischen bis maximalistischen Friedenskonzepten zugrunde. Frieden ist ein permanenter und nicht-linearer Aushandlungsprozess zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteuren, an dessen Anfang die Beendigung kollektiver organisierter Gewalt auf lokaler und nationaler Ebene steht. Zentral ist die Etablierung von konstruktiven Formen der Konflikttransformation. Im Falle des komplexen kolumbianischen Gewaltgeschehens liegt die Konfliktodynamik im politischen und ökonomischen Entwicklungsmodell des Landes begründet. Die vielfältigen Versuche der militärischen Konfliktbeendigung und der Konflikttransformation durch Abkommen und Reformprozesse zeigen, dass kleinteilige Friedensinitiativen, individuelle und flexible Reformprogramme und eine kontinuierliche Implementierung elementare Instrumente für einen solchen Prozess sind.

2.3. Lokale Waffenstillstände in Syrien (Samer Araabi und Leila Hilal)

Bisher sind alle Initiativen zur Beendigung des Krieges in Syrien gescheitert. Doch an etlichen Orten haben sich verfeindete Parteien, meist Oppositionskräfte und Sicherheitskräfte der Regierung, auf lokale Waffenstillstände einigen können. Durchgängig versuchten dabei zivilgesellschaftliche Akteure, als Bindeglied zwischen den beiden Seiten wie auch als Stimme für die Bevölkerung in den betroffenen Gebieten zu agieren. Die Waffenstillstände besaßen nicht das Potenzial breit anwendbarer oder nachhaltiger Konflikttransformation. Doch jede Regelung auf nationaler Ebene wird wenig nachhaltig sein, wenn sie nicht von inklusiven Arrangements auf kommunaler Ebene begleitet wird, die den Einfluss konfliktfördernder wirtschaftlicher Anreize, externe Einflussnahme und das prekäre Ungleichgewicht zwischen den militarisierten Gruppen und der Zivilgesellschaft einbeziehen.

2.4. Zwischen Jordan und Mittelmeer: Alternativen zu Besatzung und Krieg ohne Ende (Margret Johannsen)

Die Rede von der Zweistaatenlösung gleicht immer mehr einem Mantra. Die territoriale Realität deutet auf die Durchsetzung von Einstaatlichkeit hin, jüdisch dominiert und ohne demokratische

und völkerrechtliche Legitimität. Eine weitere Entwicklung in Richtung Einstaatlichkeit bewirkt ein Dilemma für das israelische Selbstverständnis als zugleich jüdischer und demokratischer Staat. Die Palästinenser sind intern gespalten über den Weg zu einem eigenen Staat und von den externen Vermittlungsinstanzen USA und EU sind kaum politische Impulse zu erwarten. Alternativen zur Zweistaatenlösung bestehen in dem Modell eines binationalen Staates mit der Entwicklung einer israelischen Nationalität, in verschiedenen Konföderationsmodellen als Fusion von Zwei- und Einstaatlichkeit und in dem Konzept gleicher Menschen- und Bürgerrechte in einem gemeinsamen, jedoch jüdisch definierten Staat. Zugleich entwickeln palästinensische *Grassroots*-Initiativen neue Formen des Widerstandes.

2.5. Prävention praktisch umsetzen: Gewalt ächten, Menschen schützen (Andreas Heinemann-Grüder und Philipp Rotmann)

Wie kann Deutschland dem Anspruch genügen, »früher, entschiedener und substantieller« Gewalt vorzubeugen? Früherkennung sollte die sprachlich-kulturelle und mediale Vorbereitung von Gräueltaten identifizieren und die Vielzahl an Informationsquellen in Risikoländern, der Nachrichtendienste, von Militärs und Polizei sowie das Wissen von Entwicklungshelfern zusammenführen. Wo der UN-Sicherheitsrat, der UN-Menschenrechtsrat, die EU, die NATO, die OSZE, die AU oder der IStGH blockiert oder delegitimiert sind, gilt es, alternative Diplomatieformate zu nutzen und jene Regional- und Großmächte in die Pflicht zu nehmen, die ein grundsätzliches Interesse an Gewaltreduktion haben. Militärische Zwangsmittel sollten in das Repertoire von Einsatzplanungen und in die militärische und polizeiliche Ausbildung integriert werden, damit Hilfsbedürftige effektiv geschützt werden können.

2.6. Sind internationale Sanktionen nützlich? (Michael Brzoska)

Sanktionen haben eine kommunikative und eine materielle Dimension, in ihrer Zielsetzung ist zwischen Erzwingungs-, Begrenzungs- und Signalsanktionen zu unterscheiden. Sanktionspolitik soll flexibel sein, um Entgegenkommen der Sanktionierten honorieren und auf Ausweich- und Gegenstrategien der Sanktionierten reagieren zu können. Von großer Bedeutung ist die Einbettung von Sanktionen in Kommunikationsgeflechte zwischen Sanktionierenden und Sanktionierten. Die EU-Sanktionen gegenüber Iran, Myanmar und Russland zeigen, wie komplex und abhängig die

Wirkungen von Sanktionen von anderen Maßnahmen und Entwicklungen sind. Für alle Typen von Sanktionen erhöhen Glaubwürdigkeit und verbesserte Kommunikation die Erfolgsaussichten, wobei eine periodische Aktualisierung der Wirkungseinschätzung der Sanktionen wichtig ist. In Bezug auf Minsk-II sollten die bestehenden Sanktionen gegen Russland in Art und Umfang dem Verhalten Russlands entsprechend verändert werden.

2.7. Zwischen globaler Konsensbildung und borniertem Nationalismus: Die Bedeutung der UN-Nachhaltigkeitsagenda für den Frieden (Lothar Brock und Corinna Hauswedell)

Mit der 2015 erfolgten Verabschiedung der UN-Agenda 2030 (*Sustainable Development Goals*, SDGs) und dem Pariser Klimaabkommen hat die Staatengemeinschaft ein Programm der Kooperation für globale öffentliche Güter verabschiedet. Ist das mehr als nur symbolische Politik in einer von Krisen, Unsicherheit und Kriegen gezeichneten Welt? Worin besteht eine produktive Verknüpfung von Nachhaltigkeits- und Friedensagenda? Der kooperative Umgang mit divergierenden (und gemeinsamen) Interessen im Bereich des Klima- und Umweltschutzes kann neue Impulse für eine gerechtere Weltwirtschaftsordnung anstoßen und so einen reflexiven Umgang mit Gewaltkonflikten und ihren Ursachen befördern. Deutschland und die EU sollten die Umsetzung der Agenda als Chance gegen nationalen Eigensinn verstehen und nutzen.

2.8. Islamistischer Terrorismus in Europa (Jochen Hippler)

Seit den 1970er Jahren ist der Terrorismus aus dem Nahen und Mittleren Osten Teil des europäischen Sicherheitsdiskurses. Er hat sich schon vor dem 11. September 2001 »islamisiert«, doch klafften die Zahl der Anschläge und Opfer und die Bedrohungswahrnehmung deutlich auseinander. In den beiden letzten Jahren hat sich die Lage verschärft: Ein »hausgemachter« Terrorismus von Tätern, die in Europa geboren oder zumindest sozialisiert wurden, hat sich verbunden mit einem »importierten«, der seinen Ursprung in lokalen Aufständen und Bürgerkriegen des Nahen und Mittleren Ostens hat. Diese Verbindung lässt Bedrohungsängste steigen. Terrorismusbekämpfung muss beide Gewaltquellen angehen: den einheimischen ebenso wie den importierten Ter-

rorismus. Dazu sind unterschiedliche Strategien erforderlich, die, um Erfolg zu haben, sich nicht auf repressive oder militärische Mittel beschränken dürfen.

2.9. Herausforderung Salafismus in Deutschland – was tun? (Janusz Biene, Christopher Daase, Julian Junk, Harald Müller)

Salafismus und Dschihadismus gelten als zentrale Herausforderungen für die deutsche Gesellschaft. Mehr noch als salafistische Umtriebe tragen Terroranschläge und die Ausreise junger Dschihadistinnen und Dschihadisten nach Syrien und in den Irak zur Bedrohungswahrnehmung bei. Der öffentliche Diskurs und die politischen Maßnahmen werden indes der Heterogenität salafistischer Strömungen nicht gerecht. Vereinfachende Bedrohungsrhetorik läuft Gefahr, eine soziale Gruppe insgesamt zu stigmatisieren, Solidarisierungen zu provozieren und die politisierte salafistische Bewegung aufzuwerten. Das Wissen über Salafismus und Dschihadismus muss systematisch gefördert und durch einen datenschutzrechtlich begleiteten Datenaustausch nutzbar gemacht werden. Langfristige Präventionsarbeit im Bildungsbereich aber ist wohl der wichtigste Hebel in der Auseinandersetzung mit Salafismus und Dschihadismus.

2.10. Rechtsterrorismus (Daniela Pisoiu)

Terrorismus ist ein höchst umstrittener Begriff. Rechtsterrorismus ist mehr als nur Terrorismus plus rechter Ideologie oder Hassverbrechen plus Vorsatz und Planung. Er weist in mehrfacher Hinsicht Besonderheiten auf: in seiner Beziehung zum Staat, in der Wahl seiner Ziele und in dem Fehlen von Publicity, das seinerseits Auswirkungen hat auf seine öffentliche Wahrnehmung. Empirisch gesehen ist in Deutschland seit einigen Jahren ein Anstieg sowohl in der Schwere rechts-extremistisch motivierter Gewalttaten als auch in ihrer Zahl zu verzeichnen. Zudem gibt es Anzeichen dafür, dass die Zahl rechtsterroristischer Gruppen wächst. Während die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und des Staates gegenüber manifestem Rechtsterrorismus zuzunehmen scheint, wandern »modernere« Ausdrucksformen rechts-radikalen Extremismus in die gesellschaftliche Mitte ein. D

Aleppo und Mossul – lassen sich Massenverbrechen verhindern, wenn die kooperative Weltordnung zerfällt?

Von Uwe Trittman, Studienleiter für Friedensethik, Außen- und Sicherheitspolitik, Villingst/Berlin

**Abendforum – Friedensgutachten 2017.
Aleppo und Mossul – lassen sich Massenverbrechen verhindern, wenn die kooperative Weltordnung zerfällt?
Evangelische Akademie zu Berlin, Französische Friedrichstadtkirche, 30.5.2017**

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich möchte Sie alle im Namen der Ev. Akademie zu Berlin sehr herzlich zu diesem Abendforum begrüßen. In Kooperation mit den fünf großen deutschen Friedensforschungsinstituten wollen wir heute Abend das diesjährige Friedensgutachten präsentieren und kritisch diskutieren. Ein Blick auf das Titelbild¹ nimmt uns sofort mit hinein in den gewählten Themenfokus für unsere Veranstaltung – ein distanzierteres Hinsehen ist nicht möglich, wir sind auch moralisch und ethisch herausgefordert:

Aleppo und Mossul – lassen sich Massenverbrechen verhindern, wenn die kooperative Weltordnung zerfällt?

Das inzwischen 31. Friedensgutachten ist nun endlich erschienen. Es wurde heute Morgen in der Bundespressekonferenz erstmals vor der versammelten Medienöffentlichkeit präsentiert und ich kann mir sehr gut vorstellen, dass das Interesse an Antworten auf die drängenden und aktuellen Fragen sehr groß war. Dies verwundert kaum, denkt man an die Bilder und Nachrichten der vergangenen Woche: insbesondere der NATO-Gipfel in Brüssel, aber auch das Treffen der G 7 auf Sizilien haben uns allen sehr plastisch vor Augen geführt, in welchem ungesundem Zustand sich die Staatengemeinschaft aktuell befindet. Von einer sich auf Kooperation und Multilateralismus gründenden Weltordnung kann augenblicklich nicht mehr gesprochen werden. Bei den großen Themen Klimaschutz und Migration brüskiert Donald Trump die Partner, jegliche Schritte zur Umsetzung der bereits beschlossenen Abkommen und die darauf gründende zukünftige Zusammenarbeit wird blockiert. Die Staatengemeinschaft steht vor einem Scherbenhaufen – es ist die Rede vom »Ende einer Ära...«, in der die Vereinigten Staaten geführt haben und Europa

gefolgt ist« (Ivo Daalder, früherer US-Botschafter bei den Vereinten Nationen in der New York Times, 28.5.2017). Bundeskanzlerin Angela Merkel übt in ungekannter Weise im Nachgang öffentlich Kritik. Den aktuellen Zustand der internationalen Beziehungen bewertete sie fast schon resignierend mit den Worten: »Die Zeiten, in denen wir uns auf andere verlassen konnten, sind ein Stück vorbei. Das habe ich in den letzten Tagen erlebt« (ZEIT, 28.5.2017). Keine guten Voraussetzungen, um die drängenden globalen Krisen und Probleme lösen zu können. Ursachenanalyse und politische Beratung sind mehr denn je gefragt – wir wollen heute Abend zumindest ein Stück weit versuchen, dazu etwas beizutragen.

In diese Phase der Unübersichtlichkeit und der Unberechenbarkeiten hinein erscheint nun das Friedensgutachten. Die Herausgeberinnen und Herausgeber wie auch die Autorinnen und Autoren haben in den letzten Monaten unter hohem Druck versucht, die Lage zu analysieren und zu bewerten. Dies war angesichts der beschriebenen Entwicklungen eine riesige Herausforderung. Allen Beteiligten sage ich an dieser Stelle einen großen Dank dafür.

Die Friedens- und Konfliktforscherinnen und Forscher erteilen in ihrer Stellungnahme der Forderung, »dem angeblichen ‚Realismus‘ in den internationalen Beziehungen wieder Raum zu geben«, eine klare Absage. Sie halten vielmehr dagegen, dass Frieden mehr ausmacht, als das Beharren auf »Kräfteverhältnissen, ... Macht ... und Abschreckung«. Wie aber können und sollen konkrete Konzepte und Maßnahmen zum Gegensteuern, zur Gewaltprävention aussehen? Es verwundert angesichts solch komplexer Fragestellungen nicht, dass die Autorinnen und Autoren keineswegs mit einer Stimme sprechen. Eine der Kernforderungen des Friedensgutachtens lautet: Wir brauchen »neue Leitbilder für das friedliche Zusammenleben im 21. Jahrhundert. Kritische Auseinandersetzung mit Autokraten und Nationalisten schließt Dialog und Vertrauensbildung, Kooperation und Rüstungskontrolle ein, ohne dass wir dabei auf unsere demokratischen Freiheitsrechte verzichten«. Fragen Sie sich jetzt spontan nicht vielleicht: Ist das aktuell nicht eine

Utopie? Wie können diese Forderungen umgesetzt werden? Wir werden darüber ins Gespräch kommen...

Noch einmal zurück zu unserem Schwerpunktthema des heutigen Abends: Aleppo und Mossul – zwei Städte im Nahen und Mittleren Osten, in denen wie in einem Brennglas die aktuelle Weltordnung und die Konfliktkonstellationen in der Region sichtbar werden. Zur Realitätssicht gehört auch: Während in westlichen Medien wochenlang die massive Gewalt russischer und syrischer Bomben auf Aleppo gezeigt wurde, erfahren wir von der ebenso massiven Gewalt der US-geführten Koalition und deren Bomben auf Mossul relativ wenig. Es drängt sich die Frage auf: Gelten hier für unsere Wahrnehmung die gleichen ethischen Maßstäbe? Halten unsere normativen Grundsätze einer Überprüfung stand?

Bei einer sehr bewegenden Veranstaltung während des Kirchentags hier in Berlin hat der UN-Sondergesandte für Syrien, Staffan de Mistura, am vergangenen Samstag auf eine zentrale Voraussetzung für einen politischen Ausweg aus dem Dilemma der scheinbaren Unlösbarkeit der Gewaltspirale und ihrer zugrundeliegenden Konfliktsachen aufmerksam gemacht: In seinen Augen fehle es zur Zeit am ehesten an »strategischer Geduld«: Weder das Warten auf ein »Ausbluten des Krieges« noch die Hoffnung auf einen dauerhaften und großen Waffenstillstand seien hilfreich für die diplomatische und politische Arbeit. Aus der Lähmung und Hoffnungslosigkeit heraus könne vor allem die »Beharrlichkeit und die

Summe vieler kleiner Schritte« führen. Das Beispiel Kolumbien habe gezeigt: erst nach Jahrzehnten konnte ein Friedensvertrag erzielt werden. Vor allem Deutschland solle in seinen Bemühungen um »strategische Geduld« nicht nachlassen und diese verstärken. Damit sind Fragen aufgeworfen, denen sich ernstzunehmende Friedensethik wie verantwortliche Politik nicht entziehen können und dürfen.

Dem Friedensgutachten 2017 bleibt zu wünschen, dass es die notwendige Beachtung über diesen Tag hinaus findet. Ich bin sicher, die Expertise und der Rat der Friedens- und Konfliktforschung wird zukünftig noch häufiger angefragt werden. Am Ende dürfen wir mehr als zufrieden sein, wenn es uns gelungen ist, die zentralen, aktuellen Fragestellungen zu identifizieren und zu diskutieren – abschließende Antworten und Lösungen verlangen weiterhin intensive Forschungsarbeit ebenso wie die Fortsetzung der Dialogprozesse zwischen unterschiedlichen Akteuren. Allen Mitwirkenden des heutigen Abends möchte herzlich danken! Ich wünsche uns nun eine konstruktive und kritische Debatte.

Anmerkungen:

¹ Das Titelbild des Friedensgutachtens zeigt die sog. »Weißhelme« in Syrien bei ihrer täglichen »Arbeit«, der Rettung und Bergung von Menschen nach Bombenangriffen (www.friedensgutachten.de).



Kritische Würdigung des Friedensgutachtens

Von Ekkehard Brose, Beauftragter für zivile Krisenprävention und Stabilisierung im Auswärtigen Amt, 2014–2016 Deutscher Botschafter im Irak, Berlin

**Abendforum – Friedensgutachten 2017.
Aleppo und Mossul – lassen sich Massenverbrechen verhindern, wenn die kooperative Weltordnung zerfällt?
Evangelische Akademie zu Berlin, Französische Friedrichstadtkirche, 30.5.2017**

Das Friedensgutachten trifft ins Zentrum einer Diskussion, die aktuell geführt wird und die uns alle angeht. Diese Themen müssen öffentlich diskutiert werden. Dabei liegen mir zwei Dinge besonders am Herzen.

Das eine: Wenn man die Themen öffentlich zur Debatte bringt, wird sehr schnell klar, dass es hier um ein Themenfeld geht, wo es einfache Antworten wie *So machen wir's! Das ist richtig!* nicht gibt. Sondern dass wir uns in aller Regel in Grauzonen bewegen, in Dilemmata hineinkommen und dann unter Risiko Entscheidungen treffen müssen. Das ist die typische Situation, in der sich die Bundesregierung und jeder, der in diesem Rahmen arbeitet, täglich befinden. Es ist wichtig, dass auch die Öffentlichkeit dafür ein Gespür entwickelt.

Zweitens ist es natürlich auch wichtig, dass die Öffentlichkeit wahrnimmt, dass die Bundesregierung dem allem, was um uns herum an Krisen und an Herausforderungen geschieht, nicht nur staunend gegenüber sitzt. Wir wissen sicherlich – weder die Bundesregierung noch das Auswärtige Amt – nicht immer die Musterlösung. Aber es gibt doch Ansätze für Lösungen. Auch das sollte die öffentliche Debatte klarstellen.

So eine Ausdifferenzierung des Bildes ist meines Erachtens ein wichtiges Ergebnis der öffentlichen Debatte. Deshalb bin ich den Veranstaltern sehr dankbar, dass sie einen ganz konkreten Beitrag auf der substanziellen Grundlage des Friedensgutachtens dazu leisten.

Meine Aufgabe hier ist die kritische Würdigung des Friedensgutachtens. Um mit Kritik zu beginnen: Die Gleichsetzung, die Sie auch mit dieser Veranstaltung vollzogen haben – Aleppo und Mossul – ist schief. Die sachlichen Umstände sind sehr unterschiedlich und auch die moralischen Gründe für die Anwendung von Gewalt und deren Hintergründe sind sehr verschieden. Ich stelle

diese Kritik so prominent vorneweg, weil mir ansonsten nicht viel mehr Kritisches bei der Lektüre einfällt. Die 18 Einzelbeiträge konnte ich in der Schnelle der Zeit nicht lesen. Meine Kommentare beziehen sich also in erster Linie auf den zusammenfassenden vorangestellten Teil.

Das Friedensgutachten 2017 legt viele der zentralen Diskussionsthemen der Gegenwart auf den Tisch. Es gibt von allen Seiten mahnende Worte, sich jetzt mit diesen Problemen auseinanderzusetzen. Die Bundeskanzlerin selbst hat uns ja auch aufgefordert, mehr Eigenständigkeit zu wagen. Unser ehemaliger Außenminister, jetziger Bundespräsident, fordert mehr Mut. Mir ist zum Beispiel noch eine Headline in der Süddeutschen Zeitung von Cornelius in Erinnerung geblieben: »Welt ohne Zentrum«.

Das Friedensgutachten bietet wichtige und richtige Orientierungspunkte für dieses eigenständige, mutige Handeln.

Das eine ist der unbedingte Schutz der Zivilbevölkerung in Konflikten. Das ist sicherlich eine Grundlage für das Handeln der Bundesregierung. Sie sehen das zum Beispiel daran, dass die humanitäre Hilfe innerhalb von vier Jahren von einigen Hunderttausend Euro auf mittlerweile über 1,5 Milliarden Euro, die das Auswärtige Amt dafür ausgibt, gestiegen ist.

Krisenprävention ist ein Schwerpunkt des Friedensgutachtens, auch für uns, im Auswärtigen Amt, wie für den neuen VN-Generalsekretär Guterres, der grade dabei ist, die VN nach seiner Vorstellung zu reformieren. Er hat präventives Tätigwerden ganz oben auf die Agenda gesetzt. Das begrüßen wir, unterstützen es und arbeiten dabei eng zusammen.

Als nächstes: der Primat des Zivilen. Auch dies ein Thema, das im Friedensgutachten auftaucht. Wichtig ist mir aber, und das finde ich im Gutachten positiv, dass das Militärische nicht per se verteufelt wird. Es wird anerkannt, dass in gewissen Situationen das Militärische durchaus eine notwendige Funktion erfüllen kann. Zum Beispiel, um Ziviles erst zu ermöglichen.

Ein weiterer Punkt ist die Flüchtlingskrise, von der wir betroffen sind und auf die wir deshalb

reagieren; das ist politisch legitim. Das Friedensgutachten vertritt die Position, dass unsere Beschäftigung mit den genannten Themen eben nicht nur reaktiv sein sollte. Dem stimme ich zu. Wir müssen weiter denken und tiefer bohren, und dann kommen wir zu den Konfliktursachen, die diese Menschen überhaupt erst in die Flucht getrieben haben. Da muss angesetzt werden. Daran müssen wir arbeiten.

Und schließlich, wenn man so will, zum philosophischen Überbau dieses Friedensgutachtens: Es atmet den Geist – und das ist eine Formulierung aus diesem Text – eines Blickes auf das »Weltgemeinwohl«. Das ist sozusagen das Gegenteil von *America first* oder *Germany first* oder wer immer *first*. Diesen Begriff »Weltgemeinwohl« sollte man unterstreichen. Er enthält einen Appell an eine offene Gesellschaft, die – so befürchten die Autoren und ich schließe mich dem an – ihre Bindekraft in der Welt zu verlieren droht. Noch nicht total verloren hat, das wäre zu viel, aber zu verlieren droht und gefährdet ist.

Nach so viel Zustimmung fällt es in der Tat schwer, eine Fundamentalkritik zu entfalten. Das will ich auch nicht, es wäre nicht seriös. Ich möchte stattdessen aus der Perspektive eines Praktikers, der versucht, viele dieser Grundsätze in der Praxis umzusetzen – im Irak vor Ort und jetzt von Berlin aus – drei Punkte ergänzen.

Der erste Punkt ist einfach mit *Ownership* überschrieben. Was ist damit gemeint? Auf gut Deutsch bedeutet das ich, um als Bundesrepublik Deutschland, als EU, als UN in Irak, Syrien, oder einem afrikanischen Land helfen, etwas erreichen oder durchsetzen zu können, mit den Repräsentanten dieses Staates irgendwie einen gemeinsamen Nenner entwickeln muss. Damit sie das, was wir an Hilfe und Beistand geben, akzeptieren, verarbeiten können und dazu stehen. Wenn das gelingt, ist nach aller Erfahrung die Grundlage für erfolgreiche Zusammenarbeit gelegt. Bei allem guten Willen, bei allem Geld, geht es leider oft auch schief. Oft ist der Grund, dass die, um die es eigentlich geht, die Hilfe in dieser Form nicht wollten, nicht verstanden haben oder sich nicht durchsetzen konnten.

Aspekte der *Ownership* sind also entscheidend. Und wenn Sie etwa Irak und Syrien – wie bei dieser Veranstaltung – nebeneinander stellen, können Sie den Unterschied sehr gut sehen. Was wir im Irak machen, wird von einer demokratisch gewählten, ein gewisses Maß an Unterstützung

im Lande selbst erfahrenden Regierung unterstützt.

In Syrien haben wir sicher sehr viele gute Absichten und wollen das Morden und die Gewalt beenden, wollen humanitäre Hilfe leisten. Aber wir haben große Schwierigkeiten, überhaupt Partner zu finden. Manche unserer Partner, die wir in der Vergangenheit identifiziert und gefunden haben, kommen jetzt unter Druck von Extremisten. Wir müssen manche dieser Partner schweren Herzens aufgeben, damit wir nicht beschuldigt werden können, das Auswärtige Amt arbeite mit Extremisten zusammen. Das ist das Spannungsfeld um den Begriff *Ownership*. Wichtig ist, dass aus der Erfahrung, dass *Ownership* schwer zu erreichen ist, auch Bescheidenheit folgt. Bei allem guten Willen sind die Möglichkeiten staatlicher Hilfe von Deutschland, von der EU usw. doch begrenzt und das sollte anerkannt werden.

Zu meiner Erfahrung im Irak: Zwei Jahre als Botschafter in Bagdad in ein paar Sätzen zusammenzufassen ist nicht so leicht, aber lassen Sie mich Folgendes sagen.

Ich glaube, der Irak ist grundsätzlich ein Beispiel für erfolgreiche deutsche Stabilisierungspolitik, die eingebunden ist in einen multilateralen Rahmen; nämlich der Anti-IS-Koalition. Wir haben früh erkannt, dass wir neben der militärischen Zurückdrängung, die politischen und wirtschaftlichen Ursachen für das Erstarken des IS bekämpfen müssen. Ansonsten erreichen wir zwar einen militärischen Sieg, aber keinen bleibenden politischen Gewinn. Praktisch bedeutet das, wir unterstützen die Regierung Abadi bei der sogenannten Stabilisierung der vom IS befreiten Gebiete. Das heißt, wenn ein Gebiet, eine Stadt befreit ist, versuchen wir mit unseren Mitteln und mit Hilfe der UNDP Wasserleitungen, Stromleitungen, Schulen wiederherzustellen, so dass die Bevölkerung zurückkommen kann und eine Lebensgrundlage hat. Das sind im Wesentlichen Binnenvertriebene, also im Irak Vertriebene. So ist die Hoffnung, dass die Bevölkerung empfindet, dass die Regierung Abadi etwas Positives für sie tut, sich kümmert. Nur so schafft man Vertrauen und verhindert die Rückkehr des IS.

Dieser Philosophie folgend haben wir im Irak viel Geld ausgegeben und Personal zum Einsatz gebracht, die UN insbesondere. Wir konnten insgesamt bislang 1,7 Millionen Binnenflüchtlinge im Irak dazu bewegen zurückzukehren. Diese Rückkehr, das will ich gleich dazusagen, ist natürlich nicht unproblematisch. Da gibt es auch welche,

die mal gezwungen wurden, da gibt es welche, die ungerecht behandelt wurden, da gibt es weitere Konflikte. Aber es ist immerhin ein großer Erfolg, dass 1,7 Millionen zurückgekehrt sind. Und es ist eben ein Beispiel für praktisch umgesetzte, nicht nur theoretisch konzipierte Stabilisierungspolitik.

Es ist interessant und wird in Deutschland wenig verstanden, dass diese Rolle, die wir – Deutschland – dort spielen, eine Mit-Führungsrolle ist, denn wir sind Ko-Vorsitzender der Arbeitsgruppe Stabilisierung in der Anti IS-Koalition. Ich selbst bin dieser deutsche Ko-Vorsitzende und weiß daher aus eigener Erfahrung, sowohl in Bagdad als auch jetzt hier zwischen den Hauptstädten, dass diese Mit-Führungsrolle international geschätzt wird. Das ist ein praktisches Beispiel, wie Deutschland Führungsverantwortung zeigen kann. So wie es immer wieder gefordert wird, von der Öffentlichkeit und deutschen Politikern.

Führt unser Engagement dazu, dass nun alle Probleme im Irak gelöst werden? Natürlich nicht ohne weiteres. Aber ich glaube, dass in vielen Situationen, wo die Situation sozusagen auf der Kippe steht, das internationale Engagement möglicherweise den Ausschlag in die richtige Richtung gibt. Wenn es 49:51 steht, kann das entscheidend sein.

Ein letzter Punkt, wie gesagt aus der Praxis, zu Ressourcen und Kohärenz. Viele von Ihnen wissen, dass wir uns relativ frühzeitig, vor etwa drei Jahren, schon auf eine Zeit eingestellt haben, die durch vielerlei Krisen um uns herum charakterisiert ist. Eine Zeit, die eine besondere Fähigkeit zur geordneten Bearbeitung von Krisen braucht. Dazu haben wir im Auswärtigen Amt eine eigene Abteilung gegründet. Sie nennt sich »S« wie Stabilisierung, widmet sich wichtiger konzeptioneller Arbeit, bündelt relativ viel Personal, inzwischen 165 Mitarbeiter, und verfügt für unsere Verhältnisse über viel Geld, beinahe zwei Milliarden

Euro – mehr als ein Drittel des Budgets des Auswärtigen Amtes.

Es ist uns wichtig, wie ich am Anfang gesagt habe, dass die Öffentlichkeit daran einen Anteil nimmt. Deshalb haben wir im letzten Jahr den »PeaceLab-Prozess« organisiert, an dem etwa 1.800 Interessierte an 28 Veranstaltungen teilgenommen haben. Was wir im Bereich Krisenprävention und Stabilisierung machen, soll transportiert und durchaus auch kritisch diskutiert werden.

Es kommt nicht nur darauf an, wie viel Personal man hat und wie viel Geld man einsetzt. Sehr wichtig ist, und das ist mein letzter Punkt, dass wir im Ausland kohärent handeln. Wir, dazu zählen z. B. das BMZ, das BMVg, das BMI und das Auswärtige Amt. Es ist entscheidend wichtig, dass die knappen Ressourcen so eingesetzt werden, dass alle in eine Richtung schauen, dass man weiß, da wollen wir hin und jeder tut seinen Teil. Das nennt sich ressortgemeinsamer Ansatz. Das klingt in der Theorie ganz einfach, ist es aber in der Praxis nicht. Das Instrument, das wir in den vergangenen Monaten mit viel Aufwand dazu ausgearbeitet haben, nennt sich Leitlinien. Die haben den programmatischen Titel »Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern«. Damit ist eigentlich schon die Programmatik vorgegeben. Diese Leitlinien wollen wir noch in dieser Legislaturperiode verabschieden. Wir sind in den letzten Zügen. Wenn das gelingt, wäre das ein guter Erfolg im Sinne der Stärkung der Kohärenz mit einer Koordinierungs- und Leitfunktion des Auswärtigen Amtes, aber zugleich mit klaren Funktionen für alle Ressorts, die dazu etwas beizutragen haben.

Mit diesen Worten verabschiede ich mich vom Rednerpult und freue mich auf die Fortsetzung der Diskussion vom Podium. – Danke. 

»America first« – was bleibt für den Rest? Gefahren für die Europäische Union

Von Horst Scheffler, Vorsitzender der Aktionsgemeinschaft für den Frieden (AGDF) und des Vereins für Friedensarbeit im Raum der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD)

Frankfurter Friedensforum – Friedensgutachten 2017

»America first« – was bleibt für den Rest? Gefahren für die Europäische Union
Evangelische Akademie Frankfurt
Römerberg, 29.6.2017

Eine These und eine Frage gliedern das Friedensgutachten 2017 in zwei Teile, denen die einzelnen Beiträge zugeordnet sind. Die These heißt: Die bisherige Weltordnung erodiert. Und weil diese Erosion Gewalt begünstigt, folgt die schlüssige Frage: Wie lässt sich Gewalt bändigen?

Teil 1 »Die Erosion der bisherigen Weltordnung« bietet acht Beiträge, die thematisch den Bogen von einer auf Kollisionskurs geratenen Weltordnungspolitik der USA nach der Wahl Donald Trumps bis zu Flucht und Fluchtursachenbekämpfung im globalen Süden schlagen. Mittendrin die Frage, ob die EU als Friedensmacht am Ende ist.

Die Erosion der bisherigen Weltordnung und Donald Trump

Es wäre bestimmt zu einfach, die Erosion der bisherigen Weltordnung allein dem neuen amerikanischen Präsidenten anzulasten. Gleich zu Beginn des ersten Beitrags »Auf Kollisionskurs: Die Weltordnungspolitik der USA nach der Wahl Donald Trumps« (Florian Böller / Lukas D. Herr) heißt es: »Die Programmatik des neuen Präsidenten zielt auf einen Bruch mit der Idee einer 'liberalen Weltordnung', die auf Menschenrechten und Demokratie, Freihandel und Völkerrecht fußt und die bisher zum Weltbild US-amerikanischer Präsidenten zählte.« (S. 32) Die Autoren meinen, die Umsetzung von Trumps Agenda würde einen Paradigmenwechsel in der Weltpolitik der USA bedeuten. Der nationalistische, protektionistische und populistische Kurs Trumps, auf den Punkt gebracht mit dem Credo »America first«, sei kein reiner Isolationismus. Leitgedanke sei vielmehr die Steigerung nationaler Handlungsfreiheit gegenüber multilateralen Verpflichtungen und wirtschaftspolitischen Globalisierungstrends.

Am Ende seines Beitrags »Die USA unter Trump. Mögliche Konsequenzen für die transatlantischen Beziehungen« (Peter Rudolf) beschreibt der Autor ein Desiderat der Amerika-Politik. Im diplomatischen Vokabular der Bundesrepublik Deutschland fänden Begriffe wie Amerika-Politik oder USA-Politik schon lange keine Verwendung. Von den transatlantischen Beziehungen sei die Rede, wenn es um den Umgang mit den USA gehe. Diese Beziehungen waren derart institutionell verwoben und die Interaktionen so vielfältig und dicht, dass bislang von einer expliziten Amerika-Politik nicht mehr gesprochen werden musste. Grundlegende konzeptionelle Fragen wurden nur noch selten diskutiert: Welche internationale Rolle der USA ist aus deutscher Sicht wünschenswert? Was lässt sich tun, um ein solches Rollenverständnis zu fördern? Welche Leitlinien und Optionen für den Umgang mit den USA können daraus abgeleitet werden?

Der Autor bilanziert: »Stärker denn je stellt sich mit dem Einzug von Donald Trumps ins Weiße Haus und der Lockerung der transatlantischen Handlungsrahmen für die deutsche Außenpolitik die Frage des nüchternen, strategisch reflektierten Umgangs mit den USA.« (S. 55)

Zuvor beschreibt der Autor programmatisch die Politik Trumps als eine rein an amerikanischen Interessen orientierte Weltmachtspolitik, »möglichst frei von allen Beschränkungen amerikanischen Handlungsspielraums, frei auch von allen vielfach nicht eingelösten idealistischen Ansprüchen; antiinterventionistisch zumindest, was die innere Umgestaltung anderer Staaten angeht, gewiss aber nicht anti-militaristisch und den Einsatz militärischer Gewalt scheuend. Die militärische Dominanz der USA soll bewahrt, ja ausgebaut werden.« (S. 46)

Der Autor meint zu erkennen, dass Trumps Politik geleitet wird von einer bestimmten Bedrohungsperzeption und einer Präferenz für bestimmte Instrumente. Die Bedrohungswahrnehmung sei sehr stark auf jene Entwicklungen fokussiert, die in die USA hineinwirkten und als Gefährdung für die amerikanische Gesellschaft und Wirtschaft verstanden würden. Aufgeführt werden der »radikale Islam«, der als Gefahr für

die christlich-jüdisch geprägte Zivilisation verstanden werde, die vermeintlich »unfairen Handelsabkommen« zu Lasten der USA und unfaire Handelspraktiken anderer Staaten, wie China, dem neuen wirtschaftlichen und geopolitischen Feind Nr. 1, und schließlich die illegale unkontrollierte Einwanderung mit allen Kosten und angeblichen Gefährdungen für die amerikanische Gesellschaft.

In fünf Punkten benennt der Autor die neuen Herausforderungen für Deutschland und die EU angesichts des Wandels der amerikanischen Außenpolitik.

1. Man müsse sich für den geschäftsmäßigen Umgang in den transatlantischen Beziehungen mit größtmöglicher Einigkeit wappnen, um so möglichst geschlossen und stark den USA entgegenzutreten.
2. Es stelle sich die Frage, ob und in welchem Maß den Forderungen der Trump-Administration entsprochen werden sollte. Grundsätzlich sei zu erwägen, ob der Trumpsche Ansatz durch Zugeständnisse quasi legitimiert werden oder ob man es auf eine Eskalation ankommen lassen sollte.
3. Es sei zu klären, wo und in welchem Maße die Lücke geschlossen werden könne, die durch eine veränderte US-Politik entstanden sei. Fallen die USA als multilateral orientierte Führungsmacht aus, dann könnte ein (weiterer) Verfall internationaler Regime und Institutionen drohen. Insofern sei Schadensbegrenzung angesagt.
4. Es sei die Frage zu beantworten, wie bei fundamentaler Interessendivergenz durch eigene Mitwirkung Einfluss auf die Ausgestaltung einer Politik genommen werden kann, die im Wesentlichen von den USA bestimmt werde.
5. Schließlich bedürfe es eine Antwort auf die Frage, wie im Konfliktfall eigene Positionen gegen die USA behauptet werden könnten.

Was ist zu tun von Deutschland und der EU?

Dass die Erosion der bisherigen Weltordnung nicht allein dem Politik- und Paradigmenwechsel des neuen Präsidenten der USA geschuldet ist, zeigt der Beitrag »**Ist die EU als Friedensmacht am Ende?**« (Matthias Dembinski) Mit dem Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker sieht er

die EU in einer existentiellen Krise. Das britische Austrittsreferendum zum Brexit zerstörte die Fiktion eines unumkehrbaren Prozesses hin zu einer immer engeren Union. Die Projekte der gemeinsamen Währung und des Schengen/Dublin-Raums sind in Krisen kaum belastbar. Die Versuche, zu reparieren, gestalten sich schwierig, überfordern den Fundus an Solidarität und führen zu erbitterten Konflikten. Auch die Bilanzen zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik oder zur Nachbarschaftspolitik fallen bescheiden aus. Zusätzliche Herausforderungen durch populistische Bewegungen und Parteien stellen den liberalen Grundkonsens der EU in Frage. Der Autor sieht die EU in ihrer doppelten Rolle als Friedensmacht nach außen und nach innen bedroht. Die Ziele der EU als Friedensmacht lauten: »*Nach außen will sie das Recht des Stärkeren durch die Stärkung des internationalen Rechts und des Multilateralismus ersetzen und mit Mitteln der Zivilmacht Frieden in ihrer näheren und weiteren Umgebung schaffen. Nach innen will sie die alte Logik nationalstaatlicher Sicherheitskonkurrenz überwinden durch ein immer engeres Geflecht rechtlicher Bindungen und institutionalisierter Kooperation.*« (S. 69-70)

Bemerkenswert ist, dass der Autor die Qualität der EU als Zivilmacht nicht zuerst in ihren zivilen Programmen der Konfliktbearbeitung und Friedensförderung sieht, sondern in ihrer intergouvernementalen Struktur. Hier erschwere das Konsensprinzip schnelle Entscheidungen, die entschlossene Mobilisierung von Machtressourcen und deren Konzentration auf einen Punkt, mithin genau die Fähigkeiten, die eine Militärmacht auszeichnen. Da die EU allerdings ihre Sicherheit künftig nicht mehr den USA überlassen könne, gelte es, mehr für die gemeinsame Sicherheit und Verteidigung zu tun, einschließlich einer koordinierten Rüstungspolitik. Grundsätzlich sieht der Autor die EU mit ihrer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) und den entsprechenden Initiativen des Jahres 2016 (»Globale Strategie der EU« / Verteidigungspaket: Aktionsplan der verteidigungspolitischen Aspekte der Globalen Strategie, Verteidigungsaktionsplan / Grundlagen der Zusammenarbeit mit der NATO) auf einem richtigen Weg, der zum *European Defence Action Plan* vom 30. November 2016 führte. Den nicht nur möglichen Einwand, sondern tatsächlichen Vorwurf, mit diesen Vorsorgemaßnahmen wandle sich die EU von einer Zivilmacht in eine Militärmacht (»Militarisierung der EU« / Umwidmung von finanziellen Ressourcen der zivilen Konfliktbearbeitung und Friedensarbeit in

Militär- und Rüstungsprogramme) erwähnt der Autor lediglich, diskutiert ihn aber leider nicht.

So stehen nebeneinander in der »Globalen Strategie« der EU die Neujustierung einer Krisenpräventionsstrategie mit den Konzepten der Partnerschaft und der Resilienz und die Forderung nach militärischer Stärkung. Vor dem Hintergrund bisheriger gescheiterter militärischer Interventionen ist jedoch zu fragen, ob nicht auch weiterhin die Stärke der EU in der Friedensbildung mit zivilen Mitteln liegt.

Wie lässt sich Gewalt bändigen?

Der Teil 2 des Friedensgutachtens 2017 »**Wie lässt sich die Gewalt bändigen**« umfasst zehn Beiträge, die zunächst bestimmte Krisenregionen in den Blick nehmen (Afghanistan, Kolumbien, Syrien, Naher Osten), dann aber grundsätzliche Programme (Internationale Sanktionen, UN-Nachhaltigkeitsagenda für den Frieden) und Herausforderungen (Islamistischer Terrorismus, Salafismus, Rechtsterrorismus) thematisieren.

Zur Bändigung der Gewalt vor ihrer Eskalation gehört die Prävention. Wie dies praktisch geschehen kann, erörtert der Beitrag »**Prävention praktisch umsetzen: Gewalt ächten, Menschen schützen**« (Andreas Heinemann-Grüder / Philipp Rotmann).

Die Autoren möchten eine Grundsatzdebatte über die ethischen Verpflichtungen, die sich aus Deutschlands internationaler Verantwortung ergeben, anstoßen. Deutschland könne es sich weder ethisch noch interessenpolitisch leisten, schwere Formen systematisch verübter Gewalt mit den hohen Opferzahlen und schwerwiegenden Folgen für die internationale Sicherheit und Ordnung aus seiner friedenspolitischen Prioritätensetzung auszublenden. Mit dem Standardinstrumentarium der Friedensförderung allein sei Gräueltaten nicht beizukommen. Um sie zu verhindern oder zumindest einzudämmen, sei eine Stärkung der Gewalt-, Krisen- und Konfliktprävention erforderlich.

Die Autoren diskutieren, dass leider nicht eindeutig definiert sei, was eine Gräueltat ist. »*Was dem einen ein Gräueltat ist, gilt dem anderen wiederum als Gestaltungsmacht.*« (S. 196) Sie fordern eindeutige Kriterien für Gräueltat. Wer Gewalt verhindern wolle, müsse sich zuallererst der organisierten Apathie und Desinformation entgegenstemmen. Gewalt sei intentionales, steuerbares, vermeidbares und organisiertes Verhalten. »*Gräueltaten sind eine Form von Gewalt, die durch extreme Machtasymmetrie zwischen Tätern und Opfern, durch unterschiedslose Gewalt gegen Angehörige einer Gruppe und systematische und massenhafte physische Angriffe charakterisiert ist.*« (S. 196)

Zur Prävention empfehlen die Autoren, die sprachlich-kulturelle und mediale Vorbereitung der Gräueltaten explizit in den Blick zu nehmen und die Vielzahl an Informationsquellen (offizielles Personal in den Risikoländern, Nachrichtendienste, Entwicklungsdienste, Polizei und Militär) zusammenzuführen. Professionelles und nachhaltiges Monitoring könne dazu beitragen, das Gewaltniveau zu senken. Letztlich laufen die Empfehlungen darauf hinaus, militärische Zwangsmittel in das Repertoire von Einsatzplanungen und militärischer und polizeilicher Ausbildung zu integrieren. Dazu gehörten Zwangsmaßnahmen zum physischen Schutz von Hilfsbedürftigen (Schutzzonen), die militärische Unterbindung von Gräueltaten, z. B. durch Flugverbotszonen und militärisch gestützte humanitäre Nothilfe durch Koalitionen Gleichgesinnter. Konkret fordern sie, es sollte sichergestellt werden, dass die Bundeswehr auf die strategischen, operativen und taktischen Implikationen von Einsätzen zum Schutz von Zivilisten in Kriegsgebieten künftig vorbereitet werde. Ein mögliches Modell dafür biete ein Handbuch der US-Armee mit operativen Szenarien zum Zivilschutz. Es scheint so, dass die Autoren ihren für ein Friedensgutachten doch eigenwilligen Vorschlägen nicht so recht trauen, wenn sie feststellen: »*Es geht um Ressourcen, Kapazitäten und eine realistische Einschätzung des Machbaren – und um den Mut, das Machbare auch zu versuchen, selbst wenn der Erfolg nicht gesichert sein kann.*« (S. 194-195) 

■ Friedensforscher warnen vor weltweitem Wettrüsten

Die Bereitschaft zur internationalen Zusammenarbeit schwindet, die Konkurrenz unter den Weltmächten nimmt zu: Wissenschaftler der fünf führenden Friedens- und Konfliktforschungsinstitute warnten am 30.5. vor der Aufrüstung der USA, Russlands und Chinas. Dies berge ein gefährliches Eskalationspotenzial, heißt es in dem in Berlin vorgestellten Friedensgutachten.

Die Forscher sprachen sich zudem für die Einrichtung von humanitären Schutzzonen aus, beispielsweise in Syrien. Solange es keine politische Lösung in Syrien gebe, seien humanitäre Maßnahmen von großer Bedeutung. Mangelnde Wasserversorgung, Hunger oder ein zusammengebrochenes Gesundheitswesen hätten ein Massensterben zur Folge.

Aber das Einlösen von Schutzversprechen könne militärischen Zwang erfordern, sagte Bruno Schoch vom Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. Das Grauen des Krieges in Syrien nötige die Staatengemeinschaft und beson-

ders die Europäer sich diesem friedenspolitischen und -ethischen Dilemma zu stellen.

Zudem verurteilten die Wissenschaftler deutsche Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien und in die Türkei, vor allem aufgrund der Konflikte in der Region. Entgegen der neuen Politik der USA, sich bedingungslos hinter Saudi-Arabien zu stellen, sollte die Bundesrepublik ein politisches Signal senden und jeden Rüstungsexport dorthin verweigern, heißt es im Gutachten. Generell sollten sensible Waffengeschäfte dem Bundestag vorgelegt werden, verbunden mit einer Berichtspflicht der Bundesregierung.

Auch zu höheren Ausgaben im Verteidigungshaushalt äußerten sich die Forscher kritisch. Deutschland sollte davon Abstand nehmen, seinen Verteidigungshaushalt auf zwei Prozent des Bruttoinlandprodukts zu steigern. »Mehr Militärausgaben bedeuten nicht mehr Sicherheit«, betonten die Forscher. Stattdessen sollten die Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit aufgestockt werden.

In diesem Zusammenhang setzen die Forscher auch auf die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen. Bei der Umsetzung müsse Deutschland vorangehen. »Das seit langem überfällige 0,7-Prozent-Ziel für Entwicklungshilfe darf weder auf die lange Bank geschoben werden noch mit den Ausgaben für Flüchtlinge im Inland schöngerechnet werden«, sagte Schoch. Der G-20-Gipfel Anfang Juli in Hamburg sollte ein Zeichen gegen globale Ungleichheit und für faire Wirtschaftsbeziehungen setzen.

Erstellt wurde das Gutachten von Wissenschaftlern von fünf Friedens- und Konfliktforschungsinstituten. Dazu zählen neben dem Frankfurter Institut auch das Bonner Konversionszentrum, die Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (Heidelberg), das Institut für Frieden und Entwicklung (Duisburg-Essen) und das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg.

(epd-Basisdienst, 30.05.2017)

Gemeinschaftswerk der
Evangelischen Publizistik gGmbH
Verlag/Vertrieb
Postfach 50 05 50
60394 Frankfurt am Main

13/17 – **Auf dem Fahrrad mit Gott** – Eine Tour durch die religiöse Literaturlandschaft der Niederlande (Studientag u.a. der Evangelischen Akademie Frankfurt) – 40 Seiten / 4,10 €

14/17 – **Indifferent? Ich bin normal. Indifferenz als Irritation für kirchliches Denken und Handeln** (Fachtagung des EKD-Zentrums für Mission in der Region) – 52 Seiten / 5,10 €

15-16/17 – **Gesegnet und gesendet. Lebensweltliche und empirische Einsichten zur Zukunft des Pfarrberufs** (3. Fachtagung der Land-Kirchen-Konferenz der EKD) – 56 Seiten / 5,10 €

17/17 – **Antisemitismus als politische Theologie. Typologien und Welterklärungsmuster** (Tagung der Evangelischen Akademie zu Berlin) – 76 Seiten / 5,90 €

18/17 – **60 Jahre Beratung von Kriegsdienstverweigerern. Gegenwärtige Herausforderungen für Soldaten und Soldatinnen, Kriegsflüchtlinge und die Friedensarbeit der Kirche** (Jubiläumsfeier der EAK) – 60 Seiten / 5,10 €

19/17 – **DYNAMISSIO. Der missionarische Gemeindekongress** – 56 Seiten / 5,10 €

20/17 – **»Keine Religion kann aus der Verantwortung entlassen werden«** (Rede von Bundesinnenminister de Maizière) – **EKD-Erklärung zum Völkermord im früheren Deutsch-Südwestafrika – Ökumenische Erklärung zu 60 Jahre Römische Verträge – 125. Geburtstag von Martin Niemöller** – 28 Seiten / 3,40 €

21/17 – **Reform der Reformation. Zum Stand und Stellenwert jüdisch-christlicher Lehrinhalte in der theologischen Ausbildung** (Fachgespräch der Evangelischen Akademie zu Berlin) – 36 Seiten / 4,10 €

22/17 – **Just Policing. Eine Alternative zur militärischen Intervention?** (Studie der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft e.V., Tagung der Evangelischen Akademie Baden) – 104 Seiten / 7,40 €

23/17 – **36. Deutscher Evangelischer Kirchentag (1)** 32 Seiten / 4,10 €

24/17 – **Ernstfall Schule. Die Rolle der Religionen in der Einwanderungsgesellschaft** (Fachtagung der Evangelischen Akademie zu Berlin, der Evangelischen Kirche in Deutschland und des Comenius-Instituts) – 104 Seiten / 7,40 €

25/17 – **Eine selbstbewusste Kirche in einem pluralistischen Europa. Gemeinsam weiter auf dem Weg** (Bericht der Meissen Kommission 2012–2016, Die Kirche von England und die Evangelische Kirche in Deutschland) – 28 Seiten / 3,40 €

26/17 – **36. Deutscher Evangelischer Kirchentag (2)** 44 Seiten / 4,60 €

27/17 – **36. Deutscher Evangelischer Kirchentag (3)** 40 Seiten / 4,10 €

28/17 – **Liberated by God's Grace / Befreit durch Gottes Gnade** (Zwölfte Vollversammlung des Lutherischen Weltbundes 2017) – 52 Seiten / 5,10 €

29/17 – **Kirchentage auf dem Weg** – 44 Seiten / 4,60 €

30/17 – **»Schatz, wir müssen reden!« Kirche und Mitgliederkommunikation** (51. Jahrestagung Öffentlichkeitsarbeit) – 44 Seiten / 4,60 €

31/17 – **36. Deutscher Evangelischer Kirchentag (4)** 56 Seiten / 5,10 €

32/17 – **Verantwortungsteilung im Flüchtlingsschutz – Herausforderungen auf globaler, europäischer und nationaler Ebene** (17. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz) – **Luther und die Sakramente. Eine katholische Relecture in ökumenischer Perspektive** (Internationales Symposium, Päpstliche Universität Gregoriana) – 40 Seiten / 4,10 €

33/17 – **Wie lässt sich Gewalt bändigen, wenn die kooperative Weltordnung zerfällt?** (Friedensgutachten 2017) – **Aleppo und Mossul – lassen sich Massenverbrechen verhindern, wenn die kooperative Weltordnung zerfällt?** (Abendforum der Evangelischen Akademie zu Berlin) – **»America first« – was bleibt für den Rest? Gefahren für die Europäische Union** (Frankfurter Friedensforum) – 32 Seiten / 4,10 €

Der Informationsdienst
epd-Dokumentation
(ISSN 1619-5809) kann im
Abonnement oder einzeln
bezogen werden.
Pro Jahr erscheinen min-
destens 50 Ausgaben.

Bestellungen und Anfragen an:
GEP-Vertrieb
Postfach 50 05 50,
60394 Frankfurt,
Tel.: (069) 58 098-191.
Fax: (069) 58 098-226.
E-Mail: vertrieb@gep.de
Internet: <http://www.epd.de>

Das Abonnement kostet monatlich 28,80 € inkl. Versand (mit Zugang zum digitalen Archiv: 33,50 €). E-Mail-Bezug im PDF-Format 27,20 €. Die Preise für Einzelbestellungen sind nach Umfang der Ausgabe und nach Anzahl der Exemplare gestaffelt.

Die Liste oben enthält den Preis eines Einzelexemplars; dazu kommt pro Auftrag eine Versandkostenpauschale (inkl. Porto) von 2,50 €.

epd-Dokumentation wird auf chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt.