

Diskussionspapier zum friedenspolitischen Kongress

- auf der Sitzung der friedenspolitischen Kommission am 30. November beschlossen-

„Bündnisgrüne Außenpolitik ist den Werten der ökologischen Verantwortung, der Selbstbestimmung, der internationalen Gerechtigkeit, der Demokratie und des Friedens verpflichtet. Unsere Leitbilder sind deshalb die Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte und die Geltung des Rechts in den internationalen Beziehungen, die Entmilitarisierung, Zivilisierung und Gewaltfreiheit der internationalen Politik und eine ökologisch-solidarische Weltwirtschaftsordnung.“
Grundsatzprogramm Bündnis 90/Die Grünen

Grüne Politik in einer sich wandelnden Welt

Grüne Friedens- und Sicherheitspolitik zielt auf den Schutz der Menschenrechte, auf internationale Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit und Gewaltfreiheit. Wir streben eine gerechte Weltordnung an, in der Konflikte gewaltfrei ausgetragen werden. Keine Regierung und keine internationale Institution ist in der Lage, mit den vielfältigen Herausforderungen unserer Zeit alleine fertig zu werden. Wir brauchen Partner. Grüne Politik setzt auf einen kooperativen Multilateralismus von internationalen Institutionen, Nationalstaaten und Nichtregierungsorganisationen zur Gestaltung einer pluralen Welt. Für uns sind die Ächtung des Krieges und das internationale Gewaltverbot der VN-Charta Leitlinien der Außenpolitik.

An Stelle machtpolitischer Alleingänge setzen wir auf eine Einbettung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik:

Unsere Priorität ist die Stärkung kollektiver Friedenssicherung im Rahmen der Vereinten Nationen. Es gibt keine Alternative zur VN als globales politisches Forum, die alle Staaten in einen Prozess ziviler Konfliktlösung und Kooperation einbezieht. Deutschland muss verlässlicher Partner der VN sein und diese stärken.

Deutsche Außenpolitik muss europäisch sein. Die deutsche Mitgliedschaft in der EU, die Einbindung deutscher Außenpolitik in die Gemeinsame Europäische Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) hat eine unmittelbar friedensstiftende Funktion. Sie ist nicht nur Ausdruck einer bewusst eingegangenen Beschränkung eigener Souveränität, sie ist auch im überragenden politischen Interesse Deutschlands. Das Primat ziviler Außenpolitik, die Konzentration auf *Soft Power* hat Europa zum Vorreiter für die Etablierung politischer, technischer und ökologischer Standards für die Welt gemacht. Mit Sorge sehen wir daher die Tendenzen einer Renationalisierung europäischer Politik.

Deutsche Außenpolitik ist eingebunden in das transatlantische Bündnis und in die NATO. Dabei geht es um mehr als die kollektive Verteidigung für Europa und Nordamerika. Bei allen sozialen und politischen Differenzen teilen Europa und die USA viele politische wie wirtschaftliche Interessen, vom Interesse an Demokratie und einer freiheitlichen Ordnung bis zu offenen Märkten. Neben der Mitgliedschaft in der EU bleiben die USA für Deutschland der wichtigste Partner.

Die Verpflichtung gegenüber Israel und seiner Sicherheit gehört für uns zu den Eckpunkten deutscher Außenpolitik.

Nach dem Ende der Bipolarität: Auf der Suche nach einer neuen Weltordnung

Seit 1990 haben wir eine doppelte Zäsur in der Friedens- und Sicherheitspolitik erlebt. 1990 endete die bipolare Welt mit dem Zusammenbruch des Warschauer Pakts. Im Anschluss postulierten viele den Beginn einer unipolaren Welt mit den USA als friedlichem Hegemon. Die zweite Zäsur kam mit dem furchtbaren Terroranschlag vom 11. September 2001 und dem Beginn des „War on Terror“. Der Einsatz in Afghanistan macht deutlich, dass der Kampf gegen den internationalen Terrorismus nicht allein mit militärischen Mitteln gewonnen werden kann. Der völkerrechtswidrige Irakkrieg durch eine US-geführte Koalition der Willigen hat nicht nur eine Destabilisierung weit über den Irak hinaus zur Folge, sondern zeigt zudem auch die Unfähigkeit, asymmetrische Kriege wie im Irak mit einer friedlichen Nachkriegsordnung zu beenden. Heute sind sowohl die Grenzen amerikanischer Macht als auch die eines unilateralen Vorgehens offenkundig. So endete zu Beginn des 21. Jahrhunderts die unipolare Welt, bevor sie wirklich begann.

Wachsende Bedeutung neuer weltpolitischer Akteure

Nicht nur die Rückschläge für die US-amerikanische Außenpolitik, sondern auch technologische, demografische, sozio-kulturelle und politische Entwicklungen verändern das Machtgefüge der Welt und begünstigen den Aufstieg neuer weltpolitischer Akteure wie China, Indien, Südafrika und Brasilien. Mit ihnen haben sich neue Pole gebildet. Anfang des 21. Jahrhunderts stehen wir vor einem Machtwettbewerb um Einflusszonen, um den Zugang zu Energie und Ressourcen sowie um Bedeutung in internationalen Organisationen wie VN-Sicherheitsrat, Weltbank und Internationalem Währungsfonds. Die Herausforderung für die nächsten Jahrzehnte wird sein, die neuen weltpolitischen Akteure in ein kooperatives Weltsystem einzubinden und dieses friedlich zu gestalten. Es gilt zu verhindern, dass die Staatengemeinschaft in einen machtpolitischen Wettlauf um Einflussphären und eine neue Blockbildung zurückfällt. Eine Reform des internationalen Systems kann nur erfolgreich sein, wenn die alten Mächte bereit sind, Einfluss und Verantwortung mit den neuen Akteuren zu teilen. Ohne eine grundlegende gerechte Gestaltung der Globalisierung unter Einbeziehung aller Länder würden die globalen sozialen Ungleichheiten und die ökologischen Folgen nur weiter verstärkt.

Kooperativer Multilateralismus

Die entscheidende außenpolitische Frage wird sein, ob es in den kommenden Jahrzehnten gelingt, einen kooperativen Multilateralismus zu etablieren oder aber ob sich eine von rivalisierenden Blöcken geprägte Multipolarität herausbildet, die mit den klassischen Mitteln der Aufrüstung und der Abschreckung versuchen, Stabilität in ihrem Sinne zu schaffen. Staaten wie die USA und Russland sind gefordert, nicht in alte Reflexe des Kalten Krieges zurückzufallen. Dabei gibt es keinen geschichtlichen oder naturgegebenen Automatismus hin zu einer stabilen, fairen und friedlichen Weltordnung. Im Gegenteil, ein Blick in die Geschichte zeigt, dass solche Phasen des Wandels sehr konflikträchtig sind und nur selten friedlich verliefen. Für grüne Politik kann das Ziel nur lauten, für einen kooperativen VN-gestützten Multilateralismus zu streiten, der auf effektiven internationalen Institutionen und einer fairen Einbindung aller Staaten beruht und neuer Blockkonfrontation entgegenwirkt.

Umfassender Sicherheitsbegriff

Krieg ist eine Geißel der Menschheit. Kriege zu verhindern ist deshalb eine grundlegende Aufgabe. Frieden aber ist mehr als die Abwesenheit von Krieg. Wir stehen für die Herausbildung einer neuen friedlichen internationalen Ordnung.

Für uns ist Friedenspolitik nicht auf Militär- oder Sicherheitspolitik beschränkt. Das Leben vieler Menschen ist inzwischen weniger durch zwischenstaatliche Kriege als vielmehr durch inner- und nichtstaatliche Gewalt, Flucht, Krankheiten oder den Mangel an überlebenswichtigen Ressourcen gefährdet. Grüne Friedenspolitik rückt die Beseitigung der vielfältigen Ursachen von Gewalt, Krisen und Konflikten ins Zentrum. Wir wenden uns deshalb auch gegen eine regellose Globalisierung und strukturelle Gewalt, an deren Ende zerstörte Staatlichkeit und die Privatisierung von Gewalt steht.

Umfassende Sicherheit umfasst völkerrechtliche, menschenrechtliche, entwicklungspolitische und friedenspolitische Grundanliegen. Allerdings darf die Orientierung an „Umfassender Sicherheit“ nicht dazu führen, alle Politikfelder unter dem Aspekt polizeilicher oder militärischer Gefahrenabwehr zu betrachten, wie es das Weißbuch der Bundesregierung tut. Klimawandel, Energiekrise, Armut sind globale Probleme, die auch jenseits ihrer sicherheitspolitischen Dimension gelöst werden müssen.

Gewaltfreiheit gehört zu den Grundsäulen grüner Politik. Bei den Grünen haben viele Pazifistinnen und Pazifisten ihre politische Heimat gefunden. Wie keine andere Partei in Deutschland setzen sich die Grünen seit ihrer Gründung für eine Zivilisierung und Entmilitarisierung der internationalen Beziehungen ein. Mit dem Ende der Blockkonfrontation und dem Aufflammen neuer Kriege und Bürgerkriege, ethnischer Säuberungen und Massaker gegen die Zivilbevölkerung fand auch eine Neubewertung des Militärs statt. Die Konflikte auf dem Balkan haben uns gezeigt, dass Streitkräfte unter bestimmten Rahmenbedingungen einen notwendigen Beitrag zur Gewalteinämmung, Gewaltverhütung und Friedenskonsolidierung leisten können. Gleichzeitig lehnen wir die Anwendung von Gewalt zur Durchsetzung partikularer Interessen ab.

Grüne Friedenspolitik nimmt die Folgen des eigenen Handelns und Nichthandelns in den Blick. Grüne treten daher für eine Sicherheitspolitik ein, die sich an globaler kollektiver Friedenssicherung orientiert. Grüne haben sich gegen die fatale Logik von Rüstung und Gegenrüstung zu Zeiten des Kalten Krieges, gegen eine Militarisierung des Denkens und einfache Feindbilder gewandt. Genauso wenden wir uns heute gegen die Logik von „wir“ gegen die „anderen“. Gemeinsame Sicherheit kann es nur geben, wenn nicht einige auf Kosten anderer versuchen sich Sicherheit zu verschaffen. Das ist der Kern einer reflexiven Sicherheitspolitik.

Debatte Human Security¹

¹ In der Kommission gibt es aus den im Folgenden genannten Gründen verschiedene Haltungen. Die Kommission sieht in dem Konzept aber einen wichtigen Diskussionspunkt für grüne Friedenspolitik.

Das von der kanadischen und japanischen Regierung initiierte Konzept der „Human Security“ ist in den vergangenen Jahren zu einem wichtigen Leitbild und Bezugspunkt der friedenspolitischen Debatte geworden. Es ist eine radikale Ausweitung eines umfassenden Sicherheitsbegriffs. Die „menschliche Sicherheit“ in den Mittelpunkt des außenpolitischen Handelns zu stellen, würde eine entscheidende Zäsur bedeuten. Das Sicherheitsdenken wird universeller und umfassender, es löst sich damit vom Denken in Kategorien wie Landes- oder Bündnisverteidigung oder militärischer Sicherheit. Insofern vereinen sich im Konzept der „menschlichen Sicherheit“ völkerrechtliche, menschenrechtliche, entwicklungspolitische und friedenspolitische Grundanliegen. Gleichzeitig steht aber dieses Streben nach umfassender menschlicher Sicherheit in der Gefahr, dass es durch die Ausweitung des Sicherheitsbegriffs auf beinahe alle gesellschaftlichen und sozio-ökonomischen Bereiche an Schärfe verliert und alle Politikfelder zur Sicherheitspolitik erklärt werden.

Grüne Friedens- und Sicherheitspolitik ist geschlechtersensibel

Krieg und Konflikte werden geschlechtsspezifisch ausgetragen. Krieg spiegelt gesellschaftliche Machtverhältnisse in aggressiver Form wider. Frauen sind deshalb vom Verlauf und von der Austragung gewaltsamer Konflikte anders betroffen als Männer: sie sind seltener aktiv in Kämpfe einbezogen, zugleich sind Frauen häufiger von Flucht, Vertreibung und insbesondere von geschlechtsspezifischer, sexualisierter Gewalt wie z.B. Massenvergewaltigungen betroffen. Besonders in Bürgerkriegen hat sich sexuelle Gewalt gegenüber Frauen als Kampf-, Einschüchterungs- und Machtstrategie etabliert.

Diesen Realitäten muss grüne Friedenspolitik Rechnung tragen. In der Prävention von Krieg und Gewalt bedeutet Gendersensibilität, dass in der Nachbearbeitung von Konflikten Erfahrungen von Gewalt, Flucht und Täterschaft geschlechtsspezifisch berücksichtigt werden. Dazu bedarf es mehr und spezifisch geschulter Akteure bei Polizei- und Armeeeinsätzen sowie in der zivilen Konfliktbearbeitung.

Frauen sind in den traditionellen sicherheitspolitischen Netzwerken unterrepräsentiert und an Entscheidungsprozessen über Krieg und Frieden nur selten beteiligt. Wir sind der Überzeugung, dass Friedenspolitik nur dann nachhaltig sein kann, wenn die gesamte Gesellschaft einbezogen ist. Es ist deshalb dringend notwendig, Frauen an Friedens- und Staatsaufbauprozessen gleichberechtigt und unter Berücksichtigung des kulturellen Kontextes auf allen Ebenen zu beteiligen. Dies sieht die im Jahre 2000 verabschiedete VN-Sicherheitsratsresolution 1325 vor. Wir setzen uns für deren konsequente Umsetzung ein, unter anderem durch nationale und europäische Aktionspläne.

Als Teil der Menschenrechte unterstützen wir die Verwirklichung der international verbrieften Frauenrechte, die alle Staaten verbindlich beschlossen haben. Einen Kulturrelativismus, in dem Frauenrechte aus Rücksicht auf die Kultur oder Religion mit Füßen getreten werden, lehnen wir ab. Für uns ist klar, dass es ohne die Verwirklichung von Frauenrechten keinen gerechten Frieden geben kann. Gleichzeitig sind wir uns darüber im Klaren, dass ein Konflikt bestehen kann zwischen der schnellen Befriedung der Konfliktparteien und der Durchsetzung von Menschenrechten. Dieser Abwägungsprozess, der auch Frauenrechte betreffen kann, ist eine Herausforderung, der sich grüne Friedenspolitik immer wieder stellen muss.

Zugleich kann der Wiederaufbau einer kriegszerstörten Gesellschaft auch in ökonomischer Hinsicht nicht auf den Beitrag und damit die Mitbestimmung von Frauen verzichten. Grüne Friedenspolitik ist deshalb ambitioniert und versucht, die unterschiedlichen Interessen und Erfahrungen von Frauen und Männern sowohl in der Analyse der Konfliktursachen, als auch bei der Krisenprävention und -reaktion zu berücksichtigen.

Responsibility to protect - Verantwortung zum Schutz

In vielen Krisenregionen kommen die Staaten ihrer Schutzverantwortung für die Bürgerinnen und Bürger nicht nach. In Extremsituationen kann eine Nichteinmischung oder die Verweigerung der Anerkennung als Bedrohung des Friedens gleichbedeutend mit unterlassener Hilfeleistung sein. Der Krieg um Kosovo, aber noch mehr der Völkermord in Ruanda, sind nicht ohne völkerrechtliche Konsequenzen geblieben.

Auf dem Millenniumsgipfel der VN Ende 2005 haben alle Staats- und Regierungschefs festgehalten, dass die Souveränität eines Staates die Verantwortung zum Schutz seiner Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit beinhaltet.

Falls eine Regierung dieser Verantwortung zum Schutz nicht nachkommen will, oder falls sie dazu nicht in der Lage ist, geht die Verantwortung zum Schutze der Bevölkerung auf die internationale Gemeinschaft über. Der Sicherheitsrat darf dann eine Bedrohung des Weltfriedens feststellen und das Mandat zur Durchsetzung des Schutzes, auch mit militärischen Mitteln und gegen den Willen der betroffenen Regierung, erteilen.

Die Errungenschaft besteht darin, dass der Schutz von individuellen Menschenrechten nicht mehr im Konflikt steht zum Prinzip der nationalen Souveränität und der Nichteinmischung in interne Angelegenheiten. Dies ist aber kein humanitäres Interventionsrecht. Nur der Sicherheitsrat kann das Mandat für die Durchsetzung der Responsibility to Protect erteilen und das nur strikt begrenzt auf Fälle von Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

Ein Dilemma bleibt bestehen, wenn einzelne Staaten ihre nationalen Interessen über die Achtung der Menschenrechte und über ihre Pflicht zur Wahrung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit stellen und sich der Sicherheitsrat nicht auf ein gemeinsames Vorgehen einigt. Das Beispiel Darfur zeigt, dass wir von einer wirksamen Implementierung noch weit entfernt sind.

Fazit: Kern Grüner Friedenspolitik ist die Minderung von Gewalt, die Verhütung und Überwindung von Krieg, der Schutz vor illegaler Gewalt und die zivile Friedensförderung durch einen kooperativen Multilateralismus. Wir lehnen Krieg als Mittel der Politik ab und erteilen eine Absage an militärische „Konfliktlösungen“. Zur Friedenssicherung im Rahmen der VN kann Militär zur Gewalteinämmung allerdings notwendig sein. Es gilt für uns das Primat der zivilen Krisenprävention, das erst durch umfassende Friedensfähigkeiten glaubwürdig und wirksam wird.

Globale Risiken – globale Bedrohungen

Das Ausmaß existenzieller, konkreter Bedrohungen für Deutschland und Europa ist deutlich gesunken. Gleichzeitig ist die Anzahl der Risiken, die unsere Sicherheit latent beeinträchtigen, gestiegen. Gefahren für Frieden und Stabilität haben vielfältige Ursachen, die häufig weit jenseits der eigenen Grenzen liegen und nur in den seltensten Fällen militärischen Ursprungs sind. Sie haben komplexe Ursachen und lassen sich nicht auf eine Ursache (z.B. den *Terrorismus*) und eine Antwort (*Krieg gegen den Terrorismus*) reduzieren. Deshalb ist es notwendig, zwischen Risiken und Bedrohungen zu unterscheiden. Was sie verbindet ist, dass sie miteinander zusammenhängen, sich gegenseitig verstärken und dass niemand ihnen allein begegnen kann. Dies kann nur multilateral und mit einem Primat des Zivilen geschehen.

Klimawandel

Die globale Erwärmung schreitet schneller voran als erwartet. Klimawandel verschärft die globale Armut durch die Zerstörung von Lebensgrundlagen, verstärkt so Verteilungskonflikte und verursacht immense Kosten. Die globale Erwärmung auf 2 ° C zu begrenzen, ist nicht nur ökologisch und ökonomisch dringend notwendig, es ist auch zu einer friedens- und sicherheitspolitischen Herausforderung geworden. Ein ungebremsster Klimawandel wird durch Verteilungskonflikte, massenhafte Umweltmigration und Destabilisierung von Staaten oder gar ganzen Regionen zum Sprengsatz für die internationale Ordnung. Deshalb ist Klimaschutz auch Friedenspolitik.

Hunger und Armut

Globalisierung schafft Reichtum. Globalisierung grenzt aus. Globalisierung polarisiert. Städte wie Schanghai oder Mumbai entwickeln sich atemberaubend schnell, Wohlstand und Reichtum wachsen. Gleichzeitig müssen über eine Milliarde Menschen von weniger als einem Dollar pro Tag leben - in Hunger und Armut. Fehlender Zugang zu Nahrung, Wasser, Energie und minimaler Gesundheitsversorgung kosten täglich Zehntausende von Menschenleben. Gleichzeitig erhöhen Armut und Verelendung die Gefahr von Kriegen und Bürgerkriegen. Die Verwirklichung der VN-Millenniumsziele ist der wichtigste Schritt, um diese Entwicklung umzukehren.

Ressourcenkrise

Der ökonomische Aufstieg neuer weltpolitischer Akteure erhöht den Nachfragedruck bei endlichen Ressourcen. Heute schon fragt China 25 % der Basismetalle der Welt nach. Dies kommt zu der immensen Nachfrage der Industrieländer noch hinzu. Noch immer verbrauchen 15 % der Weltbevölkerung 60 % des Rohöls und des Erdgases und mehr als die Hälfte anderer beschränkter materieller Ressourcen. Das Angebot an Öl und Gas konzentriert sich geografisch wie ökonomisch in immer weniger Ländern und in den Händen staatsnaher Konzerne. Alle Menschen haben ein gleichermaßen legitimes Interesse an Rohstoffen und Energie. Aber: Ein bestehender überproportionaler Verbrauch begründet kein überproportionales Interesse sondern die Verpflichtung mehr zur Schonung endlicher Ressourcen beizutragen. Zugang zu Energie ist eine Voraussetzung zur Überwindung der globalen Armut. Mehr Erneuerbare Energien, mehr Rohstoffeffizienz und eine gerechte Ressourcen-Governance werden zu einer Schlüsselfrage globaler Sicherheit.

Aufrüstung und Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen

Anstatt Frieden, ziviles Konfliktmanagement und sozialen Ausgleich zu fördern, fließen weltweit Unsummen an gesellschaftlichen Ressourcen in die Rüstung - auch unterstützt durch eine Eigendynamik der Rüstungsindustrie. Nach einer Phase der Abrüstung in den 90er Jahren erleben wir erneut eine zunehmende Spirale der Aufrüstung. 2006 haben die weltweiten Ausgaben für Rüstung erstmals die Grenzen von 1000 Mrd. Euro überschritten. Sämtliche offiziellen wie inoffiziellen Atommächte modernisieren ihre Waffenpotentiale – bis hin zum Aufbau neuer Raketenabwehrstellungen in Europa – und kommen ihren Abrüstungsverpflichtungen nicht nach. Nicht nur der Iran, auch andere Länder wie Brasilien, streben danach, den nuklearen Brennstoffkreislauf und die Urananreicherung zu beherrschen, und damit eine wichtige Voraussetzung zur Herstellung von Atomwaffen zu erlangen. Das Beispiel Pakistans zeigt, wie gefährlich die Verbreitung von Atomwaffen gerade in Krisenregionen ist. Die Politik der

Nichtverbreitung wird durch den angestrebten Atomvertrag zwischen den USA und Indien weiter geschwächt, weil dieser Indiens atomare Aufrüstung anerkennen und unterstützen würde. Abrüstungsvereinbarungen wie der KSE- und INF-Vertrag (zu konventionellen Streitkräften in Europa und Mittelstreckenraketen) geraten unter Druck. Wir brauchen einen globalen Diskurs auch über die Proliferationsgefahren der Atomenergie. Wir drängen auf die konsequente Internationalisierung jeder Anreicherung und Wiederaufarbeitung. Langfristig ist jedoch der globale Ausstieg aus der Risikotechnologie Atomkraft die beste Strategie gegen nukleare Proliferation. Kleinwaffen, Minen und Streubomben kosten täglich unzählige Menschenleben. Sie sind ganz reale Massenvernichtungswaffen. Die weltweiten legalen und illegalen Rüstungsexporte an staatliche und nichtstaatliche Empfänger nehmen zu, und es gibt noch keine verbindlichen Standards und Instrumente, wie wir dies eindämmen können. Diese Entwicklung lässt sich nur durch eine Wiederbelebung der vertragsgestützten kooperativen Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitungspolitik stoppen. Es bedarf internationaler Konventionen über Kleinwaffen, Streubomben und Minen sowie eines globalen Rahmenabkommens zur Begrenzung des Rüstungshandels.

Staatszerfall, Bürgerkriege und privatisierte Gewalt

Nicht mehr so sehr Kriege zwischen Staaten, sondern vor allem Kriege in Staaten sind das vorherrschende Konfliktmuster unserer Zeit geworden. Gewalt zwischen Bevölkerungsteilen und Kriegsherren mit Privatarmeen, oft genug von großen Konzernen bezahlt, zerstören ganze Gesellschaften und lassen Staaten zerfallen. Privatisierte und geschlechtsspezifische Gewalt lässt ganze regionale Wirtschafts- und Versorgungskreisläufe zusammenbrechen. Auch Despotismus und Diktaturen zerstören bzw. verhindern gezielt zivile Infrastruktur und Gesellschaftsstrukturen, ohne die ein Staat aber auf Dauer nicht funktionieren kann. Die Vereinten Nationen sehen im Staatszerfall das Hauptrisiko für den Weltfrieden. Das staatliche Gewaltmonopol wird inzwischen zunehmend durch private Militärfirmen wie Blackwater unterhöhlt. Flucht und Vertreibungen, die solchen Formen von Gewalt meist folgen, verursachen weitere verheerende Gewalt- und Armutskreisläufe.

Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit

Eine Kernaufgabe der Vereinten Nation ist es, Völkermord und andere Verbrechen gegen die Menschlichkeit, entstanden aus dem kriegerischen Zerfall von Staaten, verschärft durch die Folgen von Klimawandel, Rohstoffkonflikten und Armut und begünstigt durch frei verfügbare Waffen, zu verhindern. Die Antwort der Vereinten Nationen mit der Schaffung eines Internationalen Strafgerichtshofs und der Festschreibung der *Responsibility to Protect* durch den VN-Gipfel 2005 waren Schritte in die richtige Richtung, haben aber den Völkermord in Darfur bis heute nicht verhindern können.

Internationaler Terrorismus und grenzüberschreitende organisierte Kriminalität

Asymmetrische Verhältnisse erzeugen asymmetrische Konflikte. Asymmetrische Konflikte begünstigen das Entstehen von Terrorismus. Der internationale islamistische Terrorismus und seine mörderische Ideologie sind auch eine Folge von immensen, intern wie extern bedingten, Blockaden und Widersprüche in arabischen Staaten.

Der internationale Terrorismus ist nicht nur eine Bedrohung für die westliche Welt und für die säkularen Demokratien. Die meisten Opfer sind bis heute ZivilistInnen in der islamischen Welt. Spätestens seit dem 11. September 2001 wissen wir, dass der Terrorismus global agiert, häufig

aber einen starken regionalen Bezug hat. Die Antwort der USA auf diese Entwicklung war der global angelegte „Krieg gegen den Terror“. Die militärische Reaktion auf die Terroranschläge betrachten große Teile der islamischen Welt als Angriff des Westens auf ihre Werte und Traditionen.

So entsteht eine Spirale wachsender Bedrohung. Selbstverständlich müssen Ängste genommen werden, aber sie dürfen nicht missbräuchlich geschürt werden. Terroristen müssen rechtsstaatlich bekämpft werden. Terrorismus kann militärisch nur eingedämmt, aber nicht besiegt werden. Im Gegenteil, er kann durch Krieg sogar noch mehr angefacht werden, wie sich im Irak zeigt. Die Bedrohung durch den Terrorismus zu vermindern, wird nur gelingen, wenn die ihm zugrunde liegenden Risiken und Bedrohungen reduziert werden und wenn es gelingt, einen Kampf der Kulturen zu verhindern. Dabei ist die Zusammenarbeit mit friedlichen, dialogbereiten Kräften in der islamischen Welt von besonderer Bedeutung.

Auch die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität untergräbt Staatlichkeit. Sie bedroht die Wirtschaftsentwicklung und Rechtsstaatlichkeit. Gewinne aus dem Menschen-, Waffen- und Drogenhandel werden vielfach zur Finanzierung von terroristischen Gruppen eingesetzt.

Friedensstörende Machtpolitik

Wenn Staaten das Völkerrecht ignorieren, für sich ein Recht des Stärkeren in Anspruch nehmen, imperiale Interessenspolitik verfolgen, Spannungen durch Rüstungsexporte verschärfen und ihre eigenen Interessen durch Krieg durchzusetzen versuchen, untergraben sie die internationale Ordnung. Zu einer friedensstörenden Machtpolitik gehört auch der Versuch, mittels einer Präventivdoktrin (preventive strike) völkerrechtswidrige Angriffskriege zu legitimieren.

Fazit: Grüne Politik will globale Risiken und Bedrohungen mindern. Grüne setzen darauf, kriegerischen Konflikten präventiv und zivil zu begegnen. Den Herausforderungen für Frieden und internationale Sicherheit kann am besten mit einem kooperativen Multilateralismus, der Stärkung der Vereinten Nationen, Rüstungskontrolle und Abrüstung, der Förderung von Rechtsstaatlichkeit und starken Zivilgesellschaften sowie mit einer weiteren Verrechtlichung der internationalen Beziehungen begegnet werden.

Umfassende Sicherheit und Stabilisierung

Die Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands hat sich mit der Regierungsbeteiligung der Grünen gewandelt. Dieser Wandel hat einschneidende Veränderungen gebracht. Viele dieser Veränderungen waren und sind sehr kontrovers, andere waren notwendige Anpassungen an die sich verändernden Verhältnisse. Dennoch ist Deutschland noch nicht auf der Höhe der Zeit, den globalen Risiken und Bedrohungen für umfassende Sicherheit zu begegnen.

Zivile Krisenpolitik muss Vorrang haben

Dass die Gewährung umfassender Sicherheit Kernaufgabe von Außen- und Sicherheitspolitik ist und dass daraus folgend Stabilisierungseinsätze die Herausforderung für die Bundeswehr sind, darf nicht darüber hinweg täuschen, dass der entscheidende Beitrag für umfassende Sicherheit ziviler Natur ist. Oft gibt es keine Entwicklung ohne Sicherheit, aber ohne Entwicklung gibt es auch keine Sicherheit. Stabilisierungseinsätze können nur ein Zeitfenster schaffen. Zivile Krisenpolitik muss Vorrang haben – in der Krisenprävention und in der Krisenbewältigung.

Hierfür wurden von Rot-Grün, wesentlich von den Grünen angestoßen, etliche neue Instrumente und Fähigkeiten geschaffen. Doch diese neuen Friedensfertigkeiten bleiben wegen ihrer mangelhaften Personal- und Finanzausstattung noch weit hinter den Herausforderungen einer effektiven Krisenprävention zurück.

Das Nebeneinander von humanitärer Hilfe, Soforthilfe, Polizeihilfe und Entwicklungshilfe samt dem damit verbundenen Nebeneinander der Ressorts, muss zugunsten eines handlungsfähigen Krisenzentrums mit schnell verfügbaren zivilen Einheiten überwunden werden.

Eine andere Bundeswehr

Der Umbau der Bundeswehr ist beileibe nicht vollendet. Nicht Landesverteidigung sondern Friedenssicherung im multilateralen Verband unter dem Mandat der VN ist heute die Hauptaufgabe der Bundeswehr. Wenn bei einer Stärke von 250 000 SoldatInnen die Bundeswehr heute schon bei Stabilisierungseinsätzen an ihre Grenze stößt, dann sind die Organisations- und Ausrüstungs-Prioritäten falsch gesetzt. Der Streitkräfteumfang ist nach wie vor zu groß und die Wehrpflicht ein nicht mehr zu rechtfertigender Eingriff in die Lebensplanung junger Männer. Wir brauchen eine kleinere, professionellere Bundeswehr, die ihre Defizite in Schlüsselbereichen rasch behebt und auf rüstungsindustrielle Prestigeobjekte verzichtet. Die Bundeswehr muss europatauglicher werden. Dies gilt auch für die Rüstungsbeschaffung. Wir brauchen eine sicherheitspolitische Lasten- und Arbeitsteilung in Europa - auch bei der Bereitstellung europäischer Krisenreaktionskräfte.

Für eine zivile Handlungsfähigkeit

Soll Staatszerfall überwunden werden, so sind eine Sicherheitssektorreform und der Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen wichtige Grundvoraussetzungen. Friedenskonsolidierung braucht Fachleute für den Polizei-, Justiz- und Verwaltungsaufbau, für die Stärkung gesellschaftlicher Friedenspotenziale und für Aufbau und Entwicklung. Hierfür muss in viel größerem Umfang und viel schneller als zurzeit entsprechend qualifiziertes Zivilpersonal zur Verfügung stehen. Polizeihilfe wird oft zu einer Schlüsselfrage für die Beendigung eines militärischen Stabilisierungseinsatzes. Bundeswehr ist keine Polizei. Vielfach aber gehen heute SoldatInnen im Ausland polizeilichen Aufgaben nach - etwa in Bosnien. Hier hat Deutschland gewaltige Defizite. Wir brauchen einen festen Pool von PolizistInnen – aus den Ländern oder dem Bund –, die in solche Auslandseinsätze geschickt werden können.

Fazit: Wenn Stabilisierung die eigentliche Herausforderung für die Gewährung umfassender Sicherheit ist, braucht Deutschland mehr zivile Kapazitäten, eine andere Bundeswehr sowie mehr polizeiliche Fähigkeiten.

Einbindung deutscher Außenpolitik

Deutsche Außenpolitik ist vielfach eingebunden, z. B. in die Vereinten Nationen, die OSZE, die Europäische Union und die NATO. Diese Einbindung und damit ihre machtpolitische Selbstbeschränkung ist eine Grundkonstante deutscher Nachkriegspolitik und ein wesentlicher Konsens in der deutschen Gesellschaft. Diese Einbindung steht in Zeiten einer zunehmend pluralen Welt vor neuen Herausforderungen.

Eine stärkere VN durch Reform

Wenn den globalen Bedrohungen und Risiken nur multilateral begegnet werden kann, sind gestärkte Vereinte Nationen notwendig. Tatsächlich spiegelt sich in ihren Strukturen noch immer die Zeit der Blockkonfrontation nach dem 2. Weltkrieg wieder. Es bedarf einer Reform des Sicherheitsrates, damit er die Welt repräsentiert und wichtige Akteure einbindet. Wenn Verhinderung und Stabilisierung zerfallener Staaten die größte Herausforderung ist, dann müssen sowohl die Kapazitäten der VN für Krisendiplomatie als auch das VN *Department for Peacekeeping Operations* gestärkt und handlungsfähiger gemacht werden. Die Logik „Reiche zahlen, Arme schicken Soldaten“ muss durchbrochen werden. Daher muss auch Deutschland bereit sein, einen größeren Beitrag für die Friedenssicherung innerhalb der VN zu leisten - durch das Bereitstellen von Blauhelmen und Polizisten, durch finanzielles Engagement, durch diplomatische Initiativen und weitere Maßnahmen, die geeignet sind, VN-mandatierte Friedenssicherung zu effektivieren. Schließlich müssen die globalen Risiken durch handlungsfähige VN-Organisationen angegangen werden. Angesichts der Bedrohung durch den Klimawandel brauchen wir eine handlungsfähige VN-Umweltorganisation.

Priorität für eine europäische Außen- und Sicherheitspolitik

Eine sich erweiternde und vertiefende EU hat eine friedensstiftende Funktion für Europa. Die EU ist der erste postnationale Akteur in der internationalen Politik. Sie zeigt, dass Nationalstaaten globalen Herausforderungen begegnen können, indem sie auf eigene Souveränität zu Gunsten einer größeren Einheit verzichten. Gleichzeitig entwickelt sich die EU auch zum Vorbild anderer Staaten, die regionale Kooperation suchen. In der Handels- aber auch in der internationalen Umweltpolitik spielt die EU heute schon eine global bedeutende Rolle. Dabei kommt es auch auf eine kohärente europäische Politik an. Entwicklungspolitische Anstrengungen dürfen nicht durch eine verfehlte europäische Handelspolitik konterkariert werden.

Für Grüne hat die Fortsetzung der europäischen Integration und die Stärkung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit der EU auch sicherheitspolitisch Priorität. Im Mittelpunkt der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik muss eine zivile Außenpolitik stehen, die sich an den Zielen des Friedens und der Demokratie, der Verwirklichung der Menschenrechte und eines ökologisch und sozial gerechten Interessenausgleichs zwischen den Weltregionen ausrichtet.

Über ihren Binnenraum hinaus muss die EU verstärkt Verantwortung für die Stabilisierung und demokratische Entwicklung ihrer Nachbarregionen übernehmen. Eine Abschottung nach außen lehnen wir ab, vielmehr wollen wir die Europäische Nachbarschaftspolitik ausbauen.

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik haben – zivil wie militärisch - an Bedeutung gewonnen. Eigene zivile, polizeiliche und militärische Kapazitäten wurden aufgebaut. Die EU übernimmt mehr und mehr polizeiliche und militärische Missionen unter VN-Mandat. Wir begrüßen diese Entwicklung und befürworten den Ausbau dieser Komponenten. Es gilt aber zu garantieren, dass Strukturen geschaffen werden, die das Primat des Zivilen garantieren. Außerdem muss dies einhergehen mit umfassenden parlamentarischen Kontrollrechten des Europaparlaments sowie der nationalen Parlamente. Es ist sinnvoll, dass europäische Sicherheitskräfte im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) kooperieren.

Die EU muss zu einem tragenden Pfeiler der internationalen Abrüstung, Rüstungskontrolle und Rüstungsbegrenzung werden. Wir setzen uns ein für das Ziel eines kernwaffenfreien Europas. Im militärischen Bereich werden Aktivitäten durch eine europäische Rüstungsagentur koordiniert. Wir

wollen mit einer „Friedensagentur“ für zivile Krisenprävention im zivilen Bereich ein institutionelles Gleichgewicht schaffen.

Der Zwang zur Einstimmigkeit in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bringt die Gefahr mit sich, dass nur der aller kleinste gemeinsame Nenner formuliert wird. Wir sind deshalb für Mehrheitsentscheidungen im Mitentscheidungsverfahren in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

Mit Sorge sehen wir die autoritären Entwicklungstendenzen in Russland, die mit einer Verhärtung der russischen Außenpolitik einhergehen. Das betrifft sowohl das russisch-amerikanische Verhältnis, das zunehmend durch verbale und tatsächliche Konflikte gekennzeichnet ist, wie die hegemoniale Politik Russlands gegenüber den ehemaligen Sowjetrepubliken und den Einsatz von Energiereserven als politisches Druckmittel. Europa droht erneut zum Schauplatz amerikanisch-russischer Rivalität zu werden. Das ist ein Grund mehr für eine gemeinsame europäische Außen- und Sicherheitspolitik, die in fester transatlantischen Partnerschaft Russland einbindet und eine kollektive Sicherheitspolitik verwirklicht.

Transatlantische Beziehungen und NATO im Wandel

Deutschland ist und bleibt Partner der USA. Uns verbinden mit den USA gemeinsam geteilte demokratische Werte wie auch ökonomische Interessen. Schärfer geworden sind aber in den letzten Jahren die erheblichen Differenzen über die Notwendigkeit eines kooperativen Multilateralismus – am deutlichsten beim Irak-Krieg und bei der Behandlung von Gefangenen in Guantánamo und Abu Ghraib. Aber auch beim Internationalen Strafgerichtshof, dem Umgang mit dem Nichtverbreitungsvertrag, dem Kyoto-Protokoll kam es zu massiven Konflikten mit dem unilateralen Politikansatz nicht nur der gegenwärtigen US-Administration. Wir wollen mit den USA zu mehr und effizienterem Multilateralismus kommen, gerade um die in den Mittelpunkt des Interesses der US-Politik gerückten Probleme Asiens und des Größeren Mittleren Osten gemeinsam lösen zu können.

<p>Die NATO² als wichtiges Element der transatlantischen Partnerschaft unterliegt einem Bedeutungswandel. Als Blockorganisation der bipolaren Welt wird sie nicht mehr gebraucht. Die in ihr erfolgte Einbindung der USA ist ebenso wie das kollektive Sicherheitssystem im vitalen Interesse Europas und Deutschlands. Neben die großen ökonomischen wie politischen Gemeinsamkeiten zwischen Europa und den USA treten im Verhältnis zu den neuen Polen</p>	<p>Die transatlantische Gemeinschaft gründet sich auf gemeinsame historische, politische, kulturelle und wirtschaftliche Werte. Selbstverständlich sind die transatlantischen Beziehungen durch die aktuelle Politik der Bush-Regierung (z.B. durch den Irak-Krieg) belastet. Dennoch bleiben die USA für Deutschland wichtigster außereuropäischer Partner.</p> <p>Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts haben sich die politischen, wirtschaftlichen und militärischen Gewichte stärker in den Nahen und Mittleren Osten und in den pazifischen Raum verlagert. Das mag die transatlantische Allianz verändern, muss aber nicht zu einem Bedeutungsverlust der Allianz führen. Eine Friedensordnung für den Nahen Osten, die Einbindung Chinas in das internationale System oder die Reform des Welthandels erfordern umgekehrt eine konzertierte amerikanisch-europäische Politik.</p>
--	--

²Die Debatte in der Kommission zeigte verschiedene Auffassungen über die künftige Rolle der NATO. Die Kommission hat sich daher entschlossen, beispielhaft zwei Positionen zu dokumentieren.

<p>der Welt zunehmend Rivalitäten und Konkurrenz.</p> <p>Gleichzeitig sieht sie sich in weiten Teilen der Welt wegen der dominanten Rolle der USA massivem Misstrauen ausgesetzt. Die NATO ist aber zurzeit die einzige Organisation, die VN-Auftragsoperationen in der Größe und Komplexität von ISAF durchführen kann.</p> <p>Dennoch konnte die NATO nicht im Libanon zum Einsatz kommen und deshalb wird sie auch in Afrika und im Nahen und Mittleren Osten keine Rolle spielen. Dies sind aber die Hauptregionen, in denen Staatszerfall zu begegnen wäre. Bei einer vorhandenen Konkurrenz um die knappen Ressourcen für Stabilisierungseinsätze hat für Grüne deshalb die Stärkung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU Priorität vor der NATO. Eine Ausweitung der NATO in Richtung einer Konkurrenzorganisation zu den Vereinten Nationen lehnen wir Grünen ab.</p>	<p>Angesichts der veränderten Weltlage muss die NATO ihre Aufgaben und Ziele neu definieren. Als Forum zur Einbindung der USA bleibt sie ebenso im vitalen Interesse Europas wie als Sicherheitsbündnis. Auf absehbare Zeit verfügt keine andere Organisation über die militärischen Fähigkeiten, die für groß angelegte UN-Missionen notwendig sind. Darüber hinaus tragen die Partnerschaftsverträge der NATO mit einer Vielzahl anderer Staaten zur multilateralen Sicherheitskooperation bei. Dagegen lehnen wir die Entwicklung der NATO in Richtung einer Konkurrenzorganisation zu den Vereinten Nationen ab.</p> <p>Das Festhalten an der strategischen Partnerschaft mit den USA bedeutet weder Gefolgschaftstreue noch die Formierung eines neuen Blocks gegenüber Dritten. Amerika und Europa sind wirtschaftliche Konkurrenten, und auf vielen Gebieten der internationalen Politik gibt es grundlegende Differenzen. Insbesondere mit dem Irak-Krieg und den massiven Menschenrechtsverletzungen, die sich mit Guantanamo und Abu Graib verbinden, hat die US-Administration dem transatlantischen Verhältnis einen Bärendienst erwiesen. Der derzeitige Autoritätsverfall der USA schreibt der EU eine umso größere Verantwortung zu. Wenn sie auf Augenhöhe mit den USA agieren will, muss sie in Bezug auf ihre gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik handlungsfähiger werden.</p> <p>Wir wollen eine inhaltliche Erneuerung der Allianz. Dazu gehört auch der Abbau der Dominanz der USA innerhalb der NATO. Darüber hinaus sehen wir große Potentiale für eine transatlantische Energie- und Klimapolitik. Die Beteiligung der Vereinigten Staaten an einem internationalen Klimaabkommen wird zu einem Lackmusestest für die Zukunft multilateraler Politik.</p>
---	--

Fazit: Grüne stehen für eine Stärkung der Vereinten Nationen durch Reform und für einen Ausbau und eine Demokratisierung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik bei einem Festhalten an der Einbindung in die NATO.

Kriterien und Prinzipien für Auslandseinsätze

Der Einsatz militärischer Mittel unterliegt einem strikten Minimierungsgebot. Gewaltanwendung ist nur unter Einhaltung des Völkerrechts und nur als ultima ratio zulässig. Jede militärische Gewaltanwendung ist nur dort legitim, wo alle anderen Mittel keine Erfolgsaussicht haben. Allerdings ist Militär im Rahmen multilateraler Friedenssicherung der Vereinten Nationen perspektivisch noch unverzichtbar, und ein frühzeitiger Einsatz kann in manchen Fällen eine Gewalteskalation verhindern. Neben der Fähigkeit zur kollektiven Selbstverteidigung sind militärische Mittel ausschließlich für friedensschaffende beziehungsweise friedenserhaltende Einsätze im Auftrag oder unter dem Dach der Vereinten Nationen vorzuhalten. Für solche Einsätze bedarf es klarer Prinzipien, auch wenn diese kein Ersatz für politische Entscheidungen sind.

Geringstmögliche Einmischung und „Do no harm“

Hauptverantwortung für die friedliche Streitbeilegung haben in erster Linie die Konfliktparteien und dann der Staat, Nachbarn und regionale Organisationen. Die externe Einmischung sollte so gering wie nötig sein. Dritte sollten dabei zunächst Hilfe zur Selbsthilfe leisten und in erster Linie die friedensbereiten Kräfte und Fähigkeiten fördern. Bei jeder externen Intervention ist darauf zu achten, negative Begleiterscheinungen zu verhindern oder minimal zu halten (*Do no harm*).

Mandatierung durch die Vereinten Nationen

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen allein ist legitimiert in Konfliktsituationen, die anderweitig nicht eingedämmt werden können, gegebenenfalls die Anwendung von Gewalt zu ermöglichen. Dies gilt insbesondere für die Feststellung, dass ein Staat seinen Souveränitätspflichten zum Schutz der Bevölkerung vor Krieg und Völkermord nicht nachkommt. Eine Selbstmandatierung anderer Institutionen, wie der NATO, lehnen wir ab.

Priorität für VN-Kommando

Derzeit sind jeweils ca. 100.000 SoldatInnen in VN-geführten und in VN-mandatierten Einsätzen. VN-geführte Friedensmissionen haben Vorrang vor Militärmissionen, die zwar von den VN mandatiert, aber durch andere Organisationen wie NATO oder AU durchgeführt werden. Die Vereinten Nationen müssen aber in die Lage versetzt werden, diese Operationen effektiv durchführen und Fehlverhalten der Truppen unterbinden zu können. Hierfür brauchen sie eine größere Unterstützung von Seiten der westlichen Staaten.

Blauhelme

MilitärbeobachterInnen oder Blauhelme können in der Frühphase eines Konflikts auch gewaltverhütend wirken. Hier kann Deutschland mehr tun. Es kann besser sein, früher niederschwellig Militär zur Stabilisierung einzusetzen als dies später eskalierend zur Friedenserzwingung zu tun.

Robuste Mandate

Das Scheitern der VN in Ruanda und in Srebrenica hat die Notwendigkeit gezeigt, VN-Missionen mit klarem Auftrag zu versehen und robust zu mandatieren. Das beinhaltet nicht nur das Recht auf Selbstverteidigung der SoldatInnen, sondern auch die Pflicht, bei Genozid und anderen Kriegsverbrechen nicht wegzuschauen und gegebenenfalls auch den Missionszweck zu verteidigen.

Interessen offen legen

Dass Europa auf dem Balkan und in Somalia, nicht aber in Ruanda eingegriffen hat, war Ergebnis einer Interessenabwägung. Es dient nicht der Glaubwürdigkeit solcher Missionen, wenn sie zur Landesverteidigung erklärt werden. Aber auch eine Rhetorik, die eine von partikularen Interessen geleitete Politik moralisch überhöht, indem sie zu ihrer Rechtfertigung universalistische Prinzipien heranzieht, schadet sowohl dem Ansehen dieser Prinzipien als auch ihrer eigenen Glaubwürdigkeit. Deshalb müssen nicht nur die Werte, sondern auch die Interessen, die einer Beteiligung an einem

solchen Einsatz zu Grunde liegen, offen gelegt werden. Auch die Konsequenzen einer Nichtbeteiligung gehören geprüft.

Einbindung in einen politischen Prozess und ausgewogene Fähigkeiten

Stabilisierungseinsätze können nur ein Zeitfenster für eine politische Lösung bieten. Jeder Einsatz muss in einen politischen Prozess eingebunden sein. Dabei müssen die politischen Ziele realistisch gesteckt sein. Es geht primär um eine Stabilisierung mit der Chance zur Entwicklung in Selbstbestimmung, nicht um Übertragung eines spezifischen Gesellschaftssystems. Zur Unterstützung des Stabilisierungs- und Friedensprozesses bedarf es neben militärischer von vornherein auch ausreichender diplomatischer, ziviler und polizeilicher Fähigkeiten und Bemühungen. Bisher kranken Stabilisierungseinsätze notorisch an Rückstand und Unterfinanzierung der zivilen Fähigkeiten, sowie am Fehlen eines kohärenten Gesamtkonzepts.

Exitstrategie notwendig

Vor einer Mission muss klar und explizit benannt sein, welche Ziele mit welchen Mitteln bis wann erreicht sein sollen. Ansonsten droht eine schleichende Ausweitung des Mandats. Es muss neben der zeitlichen Befristung eines Mandats eine Strategie zur Beendigung des Einsatzes und zur Übergabe der Verantwortlichkeit geben. Diese Ziele bedürfen der kontinuierlichen Evaluierung und Anpassung. Auch den Konfliktparteien muss klar gemacht werden, dass sie nicht dauerhaft die Verantwortung für ein friedliches Miteinander an die internationale Gemeinschaft delegieren können. Durch ein schnelles und umfassendes Einbinden lokaler Akteure im Rahmen von Peacebuilding muss ein „Einfrieren“ von Konflikten zugunsten ihrer politischen Lösung überwunden werden.

Leistungsfähigkeit und Verantwortbarkeit

Die Risiken für das eingesetzte Personal müssen verantwortbar, die Einsätze hinsichtlich der vorhandenen Fähigkeiten leistungsfähig und über die erforderlichen Zeiträume durchhaltbar sein. Ungenügend ausgerüstete und ausgestattete Missionen richten oft mehr Schaden als Nutzen an.

Akzeptanz

Es muss für einen Einsatz eine belastbare Akzeptanz in der deutschen Bevölkerung und im Einsatzland geben. Regierung und Parlament sind in der Verantwortung, den Einsatz von SoldatInnen und zivilen HelferInnen transparent öffentlich darzustellen. Hierzu gehört die Benennung von Risiken und Chancen. Wir müssen uns im Einsatzland und im Rahmen unseres multilateralen Einsatzes auf PartnerInnen stützen können, die bereit und in der Lage sind, den ihnen zugedachten Teil der Aufgabe auch zu tragen.

Parlamentarische Kontrolle

Grüne wollen an der strikten konstitutiven Parlamentsbindung für Auslandseinsätze festhalten. Mandate müssen zeitlich befristet und präzise aufgeschlüsselt sein. Es bedarf umfassender Evaluierung jedes Einsatzes. Nicht nur der Einsatz von SoldatInnen, sondern die gesamten militärischen, polizeilichen und zivilen Rahmenbedingungen eines Einsatzes müssen bei der Billigung durch den Bundestag auf den Tisch.

Fazit: Grüne werden sich auch künftig mit der Notwendigkeit von Stabilisierungseinsätzen auseinandersetzen haben. Wer Gewalt mindern und Frieden sichern will, muss sich seiner globalen Verantwortung für Entwicklung und Sicherheit stellen.

Der Blick zurück

Die rotgrüne Regierungsbeteiligung 1998 – 2005 eröffnete den Grünen neue Möglichkeiten, Außen- und Friedenspolitik zu gestalten und unterwarf bündnisgrüne Politik zugleich großen Zwängen. Die Ansprüche waren mit der Ankündigung des Koalitionsvertrags „Deutsche Außenpolitik ist Friedenspolitik“ sehr ambitioniert. Prägend für die rot-grüne Außenpolitik wurde das verstärkte Engagement Deutschlands auf der internationalen Bühne. Dies war das Ergebnis höherer Erwartungen an die Bundesregierung und des neuen Selbstbewusstseins einer neuen Generation von PolitikerInnen. Bei aller Kontinuität in der Außenpolitik hatte das verstärkte politische wie militärische Engagement der Bundesrepublik eine neue Qualität.

Zu den positiven Aspekten und Neuerungen der rot-grünen Außenpolitik gehört der Ausbau der Instrumente der zivilen Krisenprävention und -reaktion: wie z.B. das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), der Zivile Friedensdienst (ZFD), die Deutsche Stiftung Friedensforschung und der Aktionsplan Zivile Krisenprävention.

Auf die Habenseite gehört auch die positive europapolitische Bilanz durch das starke Engagement im Verfassungsprozess, der Einsatz für die Osterweiterung der EU und den Beitritt der Türkei sowie die Stärkung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Ein Verdienst bleibt auch das frühzeitige Engagement zum Stopp des schleichenden Völkermords in Darfur während der deutschen Mitgliedschaft im VN-Sicherheitsrat sowie neue Impulse im außenpolitischen Verhältnis gegenüber Afrika. Auch der Schutz vor geschlechtsspezifischer und nichtstaatlicher Gewalt, obwohl in der Umsetzung im Zuwanderungsgesetz ein innenpolitisches Thema, hat durch Verabschiedung der VN-Sicherheitsratsresolution 1325 „Frauen, Frieden, Sicherheit“ wesentliche Ansätze grüner Friedenspolitik realisiert.

Hervorzuheben ist die Rolle, die der grüne Außenminister im Konfliktmanagement im Nahen Osten eingenommen hat. Wie kein deutscher Außenminister zuvor wurde er sowohl von Israelis als auch PalästinenserInnen respektiert.

An herausgehobener Stelle einer außenpolitischen Bilanz von rot-grün gehört das Nein zum Irak-Krieg. Aber auch Militäreinsätze, wie der in Mazedonien, wo ein beginnender Bürgerkrieg verhindert werden konnte, oder die Einsätze in Osttimor und Bosnien-Herzegowina, gehören trotz aller fortbestehenden Schwierigkeiten beim Staatsaufbau zu den Erfolgen einer verantwortlichen grünen Außenpolitik.

Eine gemischte Bilanz gab es bei Menschenrechten, Abrüstung und Rüstungsexporten. Die Einrichtung des Menschenrechtsausschusses, die Gründung des Menschenrechtsinstituts und die Einsetzung einer Menschenrechtsbeauftragten waren ein Erfolg, auch wenn die Kompetenzen der Menschenrechtsbeauftragten künftig gestärkt werden müssen. Trotz der Rüstungsexportrichtlinien und der Verhinderung des Exports der Nuklearfabrik Hanau sind wir in diesem Bereich nicht weit genug gekommen. Getrübt wurde die Bilanz im Bereich Menschenrechte und Abrüstung insbesondere durch den Kanzler. Er hat durch seine Außenwirtschaftspolitik gegenüber Russland und China, durch seine industriefreundliche Rüstungsexportpolitik und mit seinem Desinteresse an der öffentlichen Thematisierung von Menschenrechten, an Fragen der Abrüstung und ziviler Krisenprävention der Glaubwürdigkeit rot-grüner Außenpolitik geschadet. Wir konnten uns dabei gegen die SPD und den Regierungschef nicht immer durchsetzen.

Falsch waren auch die Kürzungen im Bereich der Auswärtigen Kulturpolitik und der Demokratieförderung. Die Potentiale zivilgesellschaftlicher Außenpolitik wurden nicht ausgeschöpft. Das gilt auch für die Bearbeitung des Themas gerechte Globalisierung durch das AA. Auch ist es nicht gelungen, die grundlegenden außenpolitischen Orientierungen und die konfliktgeladenen Entscheidungen ausreichend und unter Einbeziehung der gesamten Partei zu diskutieren. Es gab und gibt erheblichen Diskussionsbedarf innerhalb der Öffentlichkeit und innerhalb der Grünen über die Rolle der Bundeswehr, über VN-Stabilisierungseinsätze und über die außenpolitische Rolle Europas.

Unterm Strich ist die Bilanz positiv. Das ist nicht zuletzt ein Verdienst von Joschka Fischer. Rot-Grün hat in den Jahren der Bush-Regierung Europa, die Vereinten Nationen und die Bemühungen um einen kooperativen Multilateralismus entscheidend gestärkt. Dabei spielten die verstärkte VN-Orientierung, das Bekenntnis zur strategischen Partnerschaft mit den USA, zur festen Verankerung Deutschlands in der EU und der NATO sowie zur deutschen Verantwortung gegenüber Israel und einer Friedenslösung im Nahen Osten eine wichtige Rolle in einer neuen, aktiven Außenpolitik Deutschlands.

Völkerrecht und Schutz der Menschenrechte

Die einschneidendste Entscheidung grüner Außen- und Sicherheitspolitik war ohne Zweifel die Beteiligung Deutschlands am Luftkrieg gegen Jugoslawien zur Beendigung der ethnischen Vertreibungen im Kosovo. Grüne Politik stand damals vor einem Dilemma und konnte nur zwischen zwei falschen Alternativen wählen. Eine Mehrheit der Grünen war der Überzeugung, dass angesichts der Erfahrungen mit der mörderischen Politik des Milosevic-Regimes ein militärisches Eingreifen zur Verhinderung von Massenmord und Vertreibung legitim und geboten war. Dies führte in ein schweres völkerrechtliches Dilemma, weil durch die Weigerung Russlands und Chinas ein Mandat des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen für eine Intervention nicht erreicht werden konnte.

Dennoch taugt die damalige Entscheidung in dem Dilemma zwischen nicht-mandatiertem Kriegseinsatz und der Akzeptanz schwerster Menschenrechtsverletzungen vor der eigenen Haustür nicht als Präzedenzfall. Im Kosovo gibt es heute ein eindeutiges VN-Mandat, und von Georgien über den Libanon und den Sudan bis nach Afghanistan erfolgen sämtliche Auslandseinsätze der Bundeswehr im Auftrag der Vereinten Nationen. Mit dem Stabilitätspakt für Südosteuropa, der Orientierung an Krisenprävention und der Rückbindung von Militäreinsätzen an ein VN-Mandat haben wir die politischen Lehren aus dem Kosovo-Konflikt gezogen.

Vorausschauende Politik muss darauf abzielen, die Wiederholung einer Situation zu vermeiden, in der nur die Wahl zwischen zwei Übeln bleibt. Unsere Bestrebungen, in den internationalen Beziehungen das Recht der Stärkeren durch die Stärke des Rechts zu ersetzen und dem Recht der Menschen Vorrang vor dem Recht der Staaten zu geben, sind gleichermaßen wichtig. Ein Handeln jenseits des Völkerrechts zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen trägt bei dem Versuch, Recht durchzusetzen, unausweichlich auch zu dessen Erosion bei. Ziel grüner Außenpolitik muss es daher sein, die Reform der Vereinten Nationen und die Weiterentwicklung des Völkerrechts voranzutreiben, so dass die Weltgemeinschaft breit legitimierte Entscheidungen treffen kann und das Dilemma, vor dem wir im Kosovo standen, aufgelöst wird.

Fragenkatalog an externe Sachverständige zur rot-grünen Außenpolitik

Die rot-grüne Koalition formulierte in ihren Koalitionsvereinbarungen von 1998 und 2002 den Anspruch: „*Deutsche Außenpolitik ist Friedenspolitik*“

- Welche außen- und welche friedenspolitische Bilanz würden Sie nach sieben Jahren rotgrüner Regierung ziehen?
- Welches sind aus Ihrer Sicht die drei positivsten, welches die drei negativsten außenpolitischen Ergebnisse der rot-grünen Regierung?
- Welchen Beitrag haben die Grünen aus Ihrer Sicht zur rot-grünen Außenpolitik geleistet? Wo hätten die Grünen ihre Handschrift deutlicher kenntlich machen sollen? Wo konnte grüne Politik gestaltend wirken und in welchen Fällen hat sie lediglich punktuell auf krisenhafte Entwicklungen reagiert?
- Wie beurteilen Sie die rot-grüne Bilanz in grünen Kernbereichen, wie z.B. ziviler Krisenprävention, Abrüstung/Rüstungsexport, Menschenrechte, gerechte Globalisierung?
- Welche Lehren ergeben sich aus den Erfahrungen im Umgang mit Krisen z.B. auf dem Balkan, in Afghanistan und im Irak für die Konzeption zukünftiger deutscher Außenpolitik?
- Welches sind aus Ihrer Sicht die entscheidenden außen- und friedenspolitischen Herausforderungen der kommenden Jahre?

Stellungnahmen der Sachverständigen

Prof. Dr. Thomas Risse, Freie Universität Berlin

Welche außen- und welche friedenspolitische Bilanz würden Sie nach sieben Jahren rot-grüner Regierung ziehen?

Aus meiner Sicht ist es das Hauptverdienst der rot-grünen Bundesregierung, die deutsche Außenpolitik als Friedenspolitik endgültig an die veränderte weltpolitische Lage nach dem Ende des kalten Krieges und nach dem 11.9.2001 angepasst zu haben, ohne dabei grundlegende Prinzipien der „Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland“ aufzugeben. Dafür steht inzwischen der Begriff des effektiven Multilateralismus, den die rot-grüne Bundesregierung in die Debatte eingeführt und zum Kernbegriff der europäischen Sicherheitsstrategie gemacht hat, die der Europäische Rat Ende 2003 verabschiedet hat.

Dafür steht beispielhaft die Politik gegenüber dem westlichen Balkan, aber auch in Afghanistan, die sich zum einen am Vorrang friedlicher Konfliktlösung und politischer Stabilisierung orientiert, zum anderen aber militärische Mittel zur Verhinderung schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen nicht ausgeschlossen hat. Was letztere angeht, so hat die rotgrüne Bundesregierung hier erhebliche innenpolitische Kosten auf sich genommen, sowohl im Fall des Kosovo (insbesondere bei den Grünen) als auch im Fall Afghanistans (Vertrauensfrage des Bundeskanzlers). In beiden Fällen hat man sich am Ende für den Einsatz militärischer Mittel als geringeres Übel entschlossen (im Falle des Kosovo sollte die fehlende Legitimation durch den UN-Sicherheitsrat die absolute Ausnahme bleiben), gleichzeitig aber dafür gesorgt, dass diese in eine umfassende politische Strategie eingebettet werden (Balkan-Stabilitätspakt, EU-Beitrittsperspektive für den westlichen Balkan; Petersberg-Konferenz im Falle Afghanistans; usw.).

In der Europapolitik (die allerdings längst nicht mehr zur klassischen Außenpolitik gehört) ist es meiner Meinung nach das Verdienst der rot-grünen Bundesregierung, mit dafür gesorgt zu haben, dass die Osterweiterung der EU zur demokratischen Konsolidierung in den ehemals kommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas geführt hat. Die Osterweiterung ist die erfolgreichste westliche Strategie zur Demokratieförderung und Stabilisierung nach grundlegenden Transformationsprozessen, die man allenfalls mit der Unterstützung der USA für die Demokratisierung Westdeutschland und Japans nach dem Zweiten Weltkrieg vergleichen kann. Zur positiven Bilanz der rot-grünen Bundesregierung in der Europapolitik gehört im Übrigen auch das Engagement im Rahmen des Verfassungskonvents und für den Verfassungsvertrag. Es wird abzuwarten sein, inwieweit die deutsche EU-Ratspräsidentschaft in der Lage ist, das Erreichte so weit wie möglich zu bewahren. Weniger gelungen ist aus meiner Sicht die Politik der rot-grünen Bundesregierung in der Irak-Frage. Damit meine ich ausdrücklich nicht die wohlbegründete Ablehnung der Irak-Intervention aus prinzipiellen Gründen. Vielmehr geht es um eine eher „handwerkliche“ Schwäche, nämlich nicht nachdrücklich und beständig genug versucht zu haben, frühzeitig und von Anfang an um eine gemeinsame europäische Position zu ringen und dabei insbesondere die mittel- und osteuropäischen Staaten einzubeziehen. Auch die innenpolitische Instrumentalisierung des Irak-Konflikts mit den USA durch den Bundeskanzler im Bundestagswahlkampf hat der deutschen Außenpolitik eher geschadet als genutzt. Eine ähnliche Schwäche zeigte sich im Übrigen auch in der Politik der Bundesregierung in Bezug auf die Reform der Vereinten Nationen. Der berechtigte Wunsch nach einem deutschen Sitz in UN-Sicherheitsrat führte dazu, dass fast alle anderen Aspekte der UN-Reform in den Hintergrund gerieten. Nun wird man die rot-grüne Bundesregierung nicht dafür verantwortlich machen können, dass die UN-Reform gescheitert ist. Aber sie hat wenig dazu beigetragen, dieses Scheitern zu verhindern.

Ein letzter Punkt: Menschenrechtspolitik war unter der rot-grünen Bundesregierung zu wenig „Chefsache“. Das gilt insbesondere gegenüber Russland und der Volksrepublik China, aber auch später gegenüber den USA und Guantanamo Bay. Es ist peinlich für SPD und Grüne, dass Bundeskanzlerin Merkel hier in der Sache deutlich klarer und bestimmter auftritt.

Welche Lehren ergeben sich aus den Erfahrungen im Umgang mit Krisen, z. B. auf dem Balkan, in Afghanistan und im Irak für die Konzeption zukünftiger deutscher Außenpolitik?

Die wichtigste Lehre ist, dass fragile Staatlichkeit auf Jahrzehnte hinaus eine der größten außen- und friedenspolitischen sowie menschenrechtlichen und humanitären Herausforderungen für die internationale Politik bleiben wird. Eine weitere Lehre ist, dass zwischen punktuellen Engagement (z.B. Kongo) und dauerhaften zivilen und militärischen Interventionen (westlicher Balkan, Afghanistan) stärker unterschieden werden muss. In letzteren Fällen braucht man einen äußerst langen innen- wie außenpolitischen Atem. Der westliche Balkan ebenso wie Afghanistan (von Irak ganz zu schweigen) werden noch auf Jahre hinaus Räume begrenzter Staatlichkeit und eingeschränkter Souveränität bleiben, kontinuierliches Engagement der internationalen Gemeinschaft, Europas und der Bundesrepublik ist hier gefragt. Dies gilt im Falle des Balkans übrigens völlig unabhängig davon, wie die Verhandlungen zur Statusfrage im Kosovo ausgehen werden. Diese Debatte um langfristiges Engagement der internationalen Gemeinschaft zur Stabilisierung, Demokratisierung und Entwicklung in Räumen fragiler Staatlichkeit wird in Deutschland zu wenig öffentlich geführt. Dadurch entsteht die Gefahr, dass Rückschläge, die in diesen Fällen nicht zu vermeiden sind, das Engagement insgesamt sofort innenpolitisch in Frage stellen. Wir erleben dies zur Zeit in der Afghanistan-Frage.

In diesem Zusammenhang gilt es auch, die Erfahrungen der internationalen Gemeinschaft bei der (Wieder-) Herstellung von Staatlichkeit und der Demokratisierung von außen gründlich auszuwerten und zu überprüfen. Die bisherigen Konzepte orientieren sich zu stark an moderner westlicher Staatlichkeit und beachten zu wenig andere sozio-kulturelle Kontexte. Sie übersehen dabei, dass diese Kontexte durchaus nicht nur „traditionelle“ Strukturen hervorgebracht haben, die es schleunigst zu überwinden gilt, sondern dass sie gleichzeitig auch zur sozialen und politischen Integration beitragen. Auch das Zusammenspiel der verschiedenen – zivilen wie militärischen – Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft muss kritisch überprüft werden. Das hat zumindest die jüngste Debatte um das Afghanistan-Engagement gezeigt.

Schließlich geht es hier auch um die Vereinten Nationen, und zwar in zweierlei Hinsicht. Zum einen sollte die Bundesrepublik ihre spezifischen UN-Fähigkeiten weiter ausbauen. Dazu gehört alles, was mit Krisenprävention, ziviler Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung zusammenhängt. Erste institutionelle Schritte wurden während der Zeit der rot-grünen Koalition unternommen, sie sollten ausgebaut werden. Zum anderen geht es um die Wiederaufnahme der Debatten um die UN-Reform, näherhin die Fortentwicklung des Völkerrechts von einem Recht zwischen Staaten zu einem (Schutz-) Recht von Menschen gegen staatliche Willkür und Unfähigkeit („responsibility to protect“).

Welches sind aus Ihrer Sicht die entscheidenden außen- und friedenspolitischen Herausforderungen der kommenden Jahre?

Über das oben angesprochene Problem fragiler Staatlichkeit hinaus sehe ich vor allem drei Herausforderungen:

1. Es muss nach wie vor verhindert werden, dass Samuel Huntingtons „Kampf der Zivilisationen“ zu einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung wird. Das bedeutet vor allem, die Auseinandersetzung mit dem politischen Islam ernst, aber ehrlich zu führen. Hier bedarf

es im Übrigen eines friedenspolitischen Gesamtkonzepts, das Innen-, Außen- und Europapolitik miteinander verbindet. Mit anderen Worten, Migrations- und Integrationspolitik, die Frage des Türkei-Beitritts in die Europäische Union und eine Politik zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten in der arabischen Welt hängen unmittelbar zusammen. Was hier auf dem Spiel steht, wird in der deutschen innen- und außenpolitischen Diskussion viel zu wenig beachtet.

2. Die zweite außen- und friedenspolitische Herausforderung ergibt sich aus der Schwäche der amerikanischen Außenpolitik. Unabhängig davon, wer die Nachfolge von George W. Bush antritt, die USA haben – im Wesentlichen durch eigene Fehler – ihre Führungsrolle in der Weltpolitik auf Jahre hinweg verloren. Dies ist alles Andere als ein Grund zur klammheimlichen Schadenfreude. Wenn Europa und die deutsche Außenpolitik sich ernsthaft an effektivem Multilateralismus als Leitmotiv orientieren wollen, müssen sie in Rechnung stellen, dass auf sie eine wesentlich größere weltpolitische Verantwortung zukommt – natürlich nur zusammen mit den Partnern im Westen, Osten und im Süden. Bisher ist es völlig unklar, wie belastungsfähig gemeinsame europäische Positionen in den großen Fragen der Weltpolitik sind: Proliferation von Massenvernichtungswaffen, transnationaler Terrorismus, fragile Staatlichkeit (s.o.), Verrechtlichung der internationalen Beziehungen, Einbindung Mexikos, Brasiliens, Südafrikas, Indiens und der Volksrepublik China in eine multilaterale internationale Ordnung usw. In diesem Zusammenhang stellt sich natürlich sofort die Frage, ob die intergouvernementalen Entscheidungsverfahren der EU in der Außen- und Sicherheitspolitik, an denen auch das Inkrafttreten des Verfassungsvertrages nichts ändern würde, den Anforderungen noch angemessen sind, die auf Europa zukommen werden.
3. Die dritte außenpolitische Herausforderung betrifft die „Innenpolitik der Außenpolitik“. In der Afghanistan-Diskussion haben sich zum ersten Mal wieder isolationistische Stimmen zu Wort gemeldet, und zwar sowohl im konservativen Lager als auch unter der politischen Linken. Diesen Tendenzen muss in der öffentlichen Auseinandersetzung entschlossen entgegen getreten werden, weil sie die Nachhaltigkeit des weltpolitischen Engagements Deutschlands als Friedenspolitik ernsthaft gefährden. Dazu gehört im Übrigen auch, dass der große innenpolitische Konsens über Grundprinzipien der deutschen Außenpolitik von Mitte rechts bis Mitte links ein wichtiges Gut ist, das nicht in Frage gestellt werden sollte. Denn davon hängt die Handlungsfähigkeit Deutschlands, aber auch Europas, in den nächsten Jahren ab.

Barbara Lochbihler, amnesty international Deutschland

Wie beurteilen Sie die rot-grüne Bilanz in grünen Kernbereichen, wie z.B. ziviler Krisenprävention, Abrüstung/Rüstungsexporte, Menschenrechte, gerechte Globalisierung?

Die rot-grüne Bundesregierung, insbesondere das Auswärtige Amt, hat sich vielfach in begrüßenswerterweise dafür eingesetzt, Menschenrechten Geltung zu verschaffen. Hervorzuheben sind hier beispielsweise das Engagement beim Wiederaufbau in Afghanistan oder im Hinblick auf die Menschenrechtsverbrechen in Darfur/Sudan. Auch ist es gelungen, die Bedeutung von Menschenrechten in der Außenpolitik in der öffentlichen Darstellung stärker hervorzuheben.

Die Umsetzung der zentralen Forderung von NGOs und des selbstgesetzten Anspruchs, Menschenrechte als Querschnittsaufgabe zu etablieren, wurde jedoch häufig durch mangelnde Kohärenz der Menschenrechtspolitik relativiert. Widersprüche innerhalb der Menschenrechtspolitik, insbesondere zwischen den einzelnen Ressorts, waren unübersehbar. Während das Auswärtige Amt versuchte, im Rahmen der UN-Menschenrechtskommission (MRK) eine Mehrheit für eine die russische Tschetschenienpolitik verurteilende Resolution zu erlangen, lobte der Bundeskanzler öffentlich den russischen „Rechtsstaat“ und bezeichnet die Wahlen in Tschetschenien als fair. Anlässlich des Besuchs von Außenminister Fischer in der Volksrepublik China (2004) wurde das Thema Menschenrechte offen und öffentlich angesprochen.

Bei den Besuchen des Bundeskanzlers hingegen spielten Menschenrechte bedauerlicherweise nur eine untergeordnete Rolle. Im Falle Chinas trat der Kanzler entgegen der anhaltend besorgniserregenden Menschenrechtssituation sogar für eine Aufhebung des Waffenembargos ein. Die Außenwirtschafts- und internationale Finanzpolitik ebenso wie die Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung konterkarierte in vielen Fällen die Bemühungen etwa des BMZ, menschenrechtliche Anliegen bei der Entwicklungshilfevergabe einzubeziehen und Staaten zu einer Verbesserung der Menschenrechtssituation anzuhalten oder die Versuche des AA und BMZ, sich auf internationaler Ebene für eine Intensivierung von Krisenprävention einzusetzen.

Die Erweiterung des Bundessicherheitsrates hat ai ebenso begrüßt wie die Neufassung der Rüstungsexportrichtlinien im Jahr 2000. In der Praxis ist jedoch die Hoffnung auf eine konsequent an den Menschenrechten orientierten Rüstungsexportpolitik nicht erfüllt worden, was sich an einzelnen Exportentscheidungen und mangelnder Transparenz in den Rüstungsexportberichten ebenso wie an nicht verabschiedeten *gesetzlichen* Regelungen für Rüstungsexporte zeigte. Den Aktionsplan für Zivile Konfliktbearbeitung von 2004 hat amnesty international generell begrüßt – er bleibt von großer Bedeutung für die Entwicklung der zivilen Konfliktbearbeitung auf deutscher, europäischer und UN-Ebene. Enttäuschend war jedoch, dass für die Umsetzung des Aktionsplans keine zusätzlichen Haushaltsmittel bereitgestellt wurden. Der unter der großen Koalition 2006 verabschiedete Bericht zum Aktionsplan hatte die durch den Aktionsplan geweckten Erwartungen jedoch nicht erfüllen können, nämlich die politische Bedeutung der zivilen Konfliktbearbeitung wesentlich zu steigern. ai kritisiert den zivil-militärischen Schwerpunkt der Berichtslegung. Darüber hinaus vermeidet auch der Umsetzungsbericht das zur Verfügung stellen zusätzlicher Mittel.

Damit der Aktionsplan die im Koalitionsvertrag von 2005 beabsichtigte prioritäre Querschnittsaufgabe für die deutsche Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik im multilateralen Rahmen der Europäischen Union und der Vereinten Nationen erfüllen kann, muss vorrangig der Ressortkreis der beteiligten Bundesministerien von einem koordinierenden Gremium zu einem steuernden Gremium umgebaut werden.

Bei den Bemühungen zum Aktionsplan zur Zivilen Konfliktbearbeitung hat die rot-grüne Regierung die Chance zur Schaffung eines Nationalen Aktionsplans für die Umsetzung der UN-Resolution 1325 verpasst. Selbst wenn man der Argumentation folgt, dass die Bemühungen dazu nicht neben dem allgemeinen Engagement zur Konfliktprävention laufen sollen und 1325 daher Bestandteil des

Aktionsplanes ist, so bleiben die hierzu vorgesehenen Maßnahmen hinter den Erwartungen von amnesty international deutlich zurück. Grundsätzlich wurde die Rolle von Frauen und Mädchen in Konflikt- und Post- Konfliktsituationen bei der rot-grünen Außenpolitik vernachlässigt.

Welches sind aus Ihrer Sicht die drei positivsten, welches die drei negativsten außenpolitischen Ergebnisse der rot-grünen Regierung?

Die rot-grüne Bundesregierung hat verschiedene Einrichtungen geschaffen, die zu einer konstanteren und koordinierteren Menschenrechtspolitik beitragen und zu einer verbesserten und offenen Zusammenarbeit mit den Nichtregierungsorganisationen führten. Hervorzuheben ist insbesondere die Einrichtung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe im Bundestag, der gute und effektive Arbeit leistet. Im Auswärtigen Amt wurde das Amt des Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung geschaffen und im Bundesjustizministerium das Amt des Beauftragten für Menschenrechtsfragen erweitert. In anderen Ressorts bzw. ressortübergreifend sind solche Funktionen, die die Bedeutung von Menschenrechtspolitik als Querschnittsaufgabe institutionell wiedergespiegelt hätten, leider nicht realisiert worden. Nach über vierjähriger Diskussion wurde das Zuwanderungsgesetz verabschiedet. Es hat durch die Aufnahme der nichtstaatlichen und der geschlechtsspezifischen Verfolgung in den Flüchtlingsbegriff Fortschritte im Flüchtlingschutz gebracht. Darüber wurde die Rechtsstellung der Menschen, die Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention sind, verbessert. Andererseits ist die angekündigte Beseitigung der Kettenduldungen in der Praxis nicht gelungen. Die Auslegung des Zuwanderungsgesetzes durch die Ausländerbehörden erfolgte mehrheitlich sehr restriktiv zu Lasten der Flüchtlinge und Asylbewerber. Unabhängig vom Zuwanderungsgesetz bestanden wichtige Mängel im Flüchtlingschutz wie fehlende obligatorische Verfahrensberatung, die unverhältnismäßige Dauer der Abschiebehaft und das eingeschränkte Flughafenverfahren fort. Den aner kennenswerten Bemühungen der Bundesregierung, auf den multilateralen Ebenen dafür einzutreten, bei den verschiedensten Sicherheitsmaßnahmen und -abkommen im „Kampf gegen den Terrorismus“ auf die Wahrung der universellen Geltung der Menschenrechte hinzuwirken, standen die in Deutschland selbst getroffenen gesetzgeberischen Maßnahmen gegenüber, etwa durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz oder die Änderungen des Strafgesetzbuches. Diese Maßnahmen und deren Umsetzung stießen auf zum Teil erhebliche Kritik von NGOs einschließlich amnesty international. Auch war Kritik der Bundesregierung an *ganz konkreten* Menschenrechtsverletzungen im Zuge des „Anti-Terror-Kampfes“ gegenüber vielen Ländern oft nicht zu vernehmen.

Im Fall von Murat Kurnaz hat sich, nach allem was man bisher weiß, die Bundesregierung nicht entschieden für die Menschenrechte eingesetzt, sondern vielmehr mit ihrer Entscheidung eine Einreisesperre zu verhängen vermutlich zur Verlängerung der Haft in Guantánamo beigetragen. Dieser Fall zeigt ebenso wie die Befragung von Haydar Zammar durch BKA und Geheimdienste in Syrien, dass in der geheimdienstlichen Tätigkeit zur Terrorabwehr die Menschenrechte so gut wie keine Rolle spielten.

Bedauerlich war, dass es aufgrund der Bemühungen der Bundesregierung um einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat an frühzeitigem Engagement, etwa für die Reform der Menschenrechtskommission und weiterer menschenrechtsrelevanter Reformvorschläge auf UN-Ebene, fehlte.

Enttäuschend aus Sicht von amnesty international war es schließlich auch, dass die rot-grünen Regierung Jahre nach der Weltkonferenz der Vereinten Nationen gegen Rassismus von Durban/Südafrika keinen nationalen Aktionsplan gemäß Ziff. 66 des Aktionsprogramms vorgelegt hat, um „Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz ... zu bekämpfen“.

Welchen Beitrag haben die Grünen aus Ihrer Sicht zur rot-grünen Außenpolitik geleistet? Wo hätten die Grünen ihre Handschrift deutlicher kenntlich machen sollen? Wo konnte grüne Politik gestaltend wirken und in welchen Fällen hat sie lediglich punktuell auf krisenhafte Entwicklungen reagiert?

Die Initiative für ein Schutz- und Aufnahmeprogramm für bedrohte MenschenrechtsverteidigerInnen, die in den Verantwortungsbereich der Menschenrechtbeauftragten im Auswärtigen Amt fiel, ist leider in der Diskussionsphase stecken geblieben und (bis heute) nicht implementiert worden.

Welche Lehren ergeben sich aus den Erfahrungen im Umgang mit Krisen z.B. auf dem Balkan, in Afghanistan und im Irak für die Konzeption zukünftiger deutscher Außenpolitik?

Die Auslandseinsätze der Bundeswehr im Rahmen von Nato- oder UN-mandatierten Friedensmissionen haben in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Die Einhaltung der Menschenrechte durch die deutschen und internationalen Truppenverbände sind dabei von besonderer Bedeutung, denn eine Mission kann nur dann langfristig glaubwürdig und erfolgreich agieren, wenn sie bei ihrem Einsatz die Menschenrechte beachtet. Mit Blick auf die Menschenrechtsbindung in Auslandseinsätzen bestehen aus Sicht von amnesty international aber zahlreiche offene Fragen und rechtliche Unklarheiten, für deren Klärung sich die Bundesregierung einsetzen sollte. Dies betrifft insbesondere die unmittelbare Anwendbarkeit des IPbpR, die Verantwortlichkeit Deutschlands im Rahmen bi- oder multilateraler internationaler Einsätze, den umfassender Menschenrechtsschutz in Konflikten, Menschenrechtsklauseln in den Rules of Engagement und den Einsatz privater Dienstleister.

Welches sind aus Ihrer Sicht die entscheidenden außen- und friedenspolitischen Herausforderungen der kommenden Jahre?

- Eine konsequent an Menschenrechten orientierte Außenpolitik: die Menschenrechte müssen immanenter Bestandteil aller Beziehungen zu Drittstaaten sein und dürfen nicht zur Verhandlungsmasse strategischer Erwägungen werden. Auch darf nicht mit zweierlei Maß gemessen werden, Menschenrechtsverletzungen in europäischen Nachbarstaaten müssen genau wie solche in anderen Kontinenten thematisiert werden.
- Die Verhinderung der schleichenden Aushöhlung der Menschenrechte im Rahmen erhöhter Sicherheitsstandards bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Dies gilt sowohl für die Außenpolitik wie auch für die Aufweichung von Grund- und Menschenrechten im eigenen Land, etwa in Bezug auf das absolute Folterverbot, und für die Flüchtlingspolitik im „Kampf gegen irreguläre Zuwanderung“.
- Das Gelingen der UN-Reform, insbesondere im Hinblick auf den Menschenrechtsrates mit effektiven Schutzmechanismen, und die Etablierung eines effektiven Internationalen Strafgerichtshofes als zentrale Elemente für die Durchsetzung des Völkerrechts und die Bekämpfung der Straflosigkeit schwerer Menschenrechtsverletzungen.
- Die Verminderung von Menschenrechtsverletzungen durch Armut: kein Zugang zu Schulbildung, kein Zugang zu Gesundheitsversorgung, geringe Chancen auf dem Arbeitsmarkt und damit kaum Chancen, den Armutskreislauf zu durchbrechen.
- Migration und ein menschenrechtskonformer Umgang mit selbiger, ebenso wie die Ursachen von Migration, die unterschiedlichster Natur sein können, bekämpfen.
- Keine „Festung Europa“: Der Zugang zu einem fairen Asylverfahren auf dem Gebiet der EU und an den Außengrenzen muss gewährleistet werden.

Dr. Barbara Müller, IFGK

Welche außen- und welche friedenspolitische Bilanz würden Sie nach sieben Jahren rotgrüner Regierung ziehen?

Gemischt: In der Außenpolitik nehme ich wahr, dass Deutschland durchaus nicht erfolglos versucht, diplomatische Mittel der Konfliktbearbeitung in den Vordergrund zu stellen. Friedenspolitisch hat diese Regierung die Einbettung ziviler Konfliktbearbeitung in Militär gestützte Konzepte vollzogen und damit die Nachrangigkeit des Zivilen festgeschrieben.

Welches sind aus Ihrer Sicht die drei positivsten, welches die drei negativsten außenpolitischen Ergebnisse der rot-grünen Regierung?

Vorweg: "Ergebnisse" kann man unterschiedlich verstehen. Schwierig ist immer die Zuordnung von Ereignissen zu ihren Verursachern. Erfolge schreiben sich ja gerne viele auf die eigene Fahne.

Inhaltlich: Prozesse anzuregen, die Konflikte in einen größeren Rahmen stellen und den Konfliktparteien Auswege durch erweiterte Perspektiven ermöglichen (Balkan z.B. durch den Stabilitätspakt, so kritisch ich die Umsetzung auch sehe).

Strukturell: Schaffung von Finanzierungsmöglichkeiten (Budgetlinien) für zivile Konfliktbearbeitung und Zivile Konfliktbearbeitung als Querschnitt (Grundgedanke des Aktionsplans) Kritisch sehe ich in beiden obigen Bereichen die praktische Umsetzung. Hier würde ich mir eine selbstkritische Prüfung nach den Kriterien von Do No Harm wünschen.

Katastrophal ist für mich das Ergebnis der Einbettung ziviler Konfliktbearbeitung in eine machtpolitisch-militärische Gesamtlogik.

Welchen Beitrag haben die Grünen aus Ihrer Sicht zur rot-grünen Außenpolitik geleistet? Wo hätten die Grünen ihre Handschrift deutlicher kenntlich machen sollen? Wo konnte grüne Politik gestaltend wirken und in welchen Fällen hat sie lediglich punktuell auf krisenhafte Entwicklungen reagiert?

Durch die Person des grünen Außenministers ist die Verquickung von Krisenbewältigung und Militär mit einer moralischen Aura versehen worden, die gesellschaftlichen Protest dagegen sehr schwer gemacht hat. Das war eine deutliche grüne Handschrift, man könnte auch sagen, Ohrfeige, in seiner Wirkung ein durchgreifendes Ereignis. Wie die Entscheidungssituationen im Einzelnen aussahen, kann ich gar nicht sagen, da ich diese nicht im Detail kenne und damit auch nicht die Handlungsoptionen.

Wie beurteilen Sie die rot-grüne Bilanz in grünen Kernbereichen, wie z.B. ziviler Krisenprävention, Abrüstung/Rüstungsexport, Menschenrechte, gerechte Globalisierung?

Ich kann nicht alle Felder beurteilen. Krisenprävention habe ich schon erwähnt. Zur gerechten Globalisierung fällt mir kein Stichwort ein, das ich grüner Politik zuordnen würde. Bei den Menschenrechten verbinde ich "Krieg für Menschenrechte" mit den Grünen, bei gleichzeitiger Wirkungslosigkeit der Kritik an Orten und Verfahren wie Guantanamo. Insgesamt ist für mich Ambivalenz ein gutes Stichwort. Es sind m.E. zu viele Zugeständnisse an Machtpolitik gemacht

worden, aber wie sich die Entscheidungssituationen darstellten, entzieht sich meiner Kenntnis und Beurteilung.

Welche Lehren ergeben sich aus den Erfahrungen im Umgang mit Krisen z.B. auf dem Balkan, in Afghanistan und im Irak für die Konzeption zukünftiger deutscher Außenpolitik?

Zu bewähren scheint sich mir eine Profilierung als diplomatische Mittelsmacht. Dies wird - fürchte ich - irgendwann kollidieren mit der gleichzeitigen militärischen Präsenz in Krisenregionen (von der dritten Partei zur Konfliktpartei). Ich würde beides gerne entkoppelt sehen und militärische Fähigkeiten allein bei den Vereinten Nationen verorten. Diese scheinen mir der einzige Ort zu sein, wo der berechtigte Vorwurf der doppelten Standards am ehesten aufgebrochen werden kann. Dafür müsste viel Energie in eine Veränderung der Vereinten Nationen gesteckt werden, aber das erscheint mir aus konfliktbearbeitender Perspektive am zielführendsten (anstatt - wie jetzt - die EU zum militärischen Akteur zu machen). Dafür müsste sich im Denken viel ändern, aber genau diese Bewusstseinsarbeit würde uns vielleicht einen Schritt weiter führen als da wo wir jetzt sind, wenn Politiker Krisenregionen besuchen und DANACH feststellen, dass es "ganz ohne Militär doch nicht geht."

Welches sind aus Ihrer Sicht die entscheidenden außen- und friedenspolitischen Herausforderungen der kommenden Jahre?

Diese Frage kann man auf sehr verschiedenen Ebenen beantworten: Ich mache mal einen Streifzug von global zu lokal:

Den Vorrang des Militärischen im Denken wieder streitig zu machen und dafür in den weiteren Ausbau der zivilen Kapazitäten zu investieren.

Das Ende der Ölversorgung zu antizipieren und entsprechende Abhängigkeiten zu verringern, um nicht in ein paar Jahren aus energiestrategischen Gründen ganz unheilige Allianzen eingehen zu müssen. Energiewende als Krisenprävention wirklich zu begreifen.

Den Übergang von der Dominanz der USA zu einer multipolaren Konstellation (China und Indien vor allem) konstruktiv zu gestalten.

Die Erosion von Errungenschaften bei den Menschenrechten. Im Inland die Auseinandersetzung um die soziale Frage, Verteilungs- und Generationengerechtigkeit.

Im Inland die demokratische Basis erhalten durch vergrößerte Partizipationschancen; das Kartell der Parteienmacht in Frage stellen - kann die grüne Partei wieder zur grünen Bewegung werden und als Partei gegen Parteiendominanz ankämpfen? Ich bezweifle das, aber nötig wäre es schon sehr.

Aus meiner Betrachtungsweise in einer ländlichen Region sind Entscheidungsprozesse ab der ersten Stufe über der Ortsgemeinde vom Parteienproporz bestimmt und damit faktisch demokratischen Prozessen entzogen. Das merkt man sehr schnell, das diskreditiert den politischen Prozess, entmutigt und entmündigt.

Prof. Dr. Michael Brzoska, IFSH

1. Die rot-grüne Bundesregierung ist 1998 mit einem hohen friedenspolitischen Anspruch angetreten. Die rot-grünen Bundesregierungen haben die in der Koalitionsvereinbarung von 1998 selbst gesteckten Ziele nur in einigen friedens- und sicherheitspolitischen Politikfeldern erreicht, die 1998 bei vielen geweckten Erwartungen (siehe die beigefügten Hamburger Informationen, Heft 26, vom Januar 1999 als ein Beispiel) haben sie nur in Ansätzen erfüllt. Auch Rückschläge sind zu verzeichnen, vor allem in Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001.
2. Markierungen rot-grüner Friedens- und Sicherheitspolitik werden vermutlich auch aus einer längeren historischen Perspektive die Frage des Gewaltmonopols der Vereinten Nationen, die Ausweitung des internationalen friedens- und sicherheitspolitischen Engagements und die Reaktion auf den internationalen Terrorismus nach dem 11. September bleiben.

Die Entscheidung zur Beteiligung am Krieg gegen Serbien um das Kosovo 1999 einerseits und die Nicht-Beteiligung am Krieg gegen den Irak 2003 andererseits bilden die Eckpunkte der Haltung zum gültigen Völkerrecht mit dem Gewaltverbot der VN Charta. Während der Krieg gegen Serbien aus einer Reihe von Gründen, die hier nicht ausgeführt werden sollen (die aber in einer Reihe von Veröffentlichungen aus dem IFSH ausführlich behandelt wurden), einen Tiefpunkt rot-grüner Friedenspolitik darstellt, war die Positionierung der rot-grünen Bundesregierung im Winter 2002/3 vor dem Krieg gegen den Irak ein Höhepunkt. Die Bundesregierung verteidigte völkerrechtliche Grundsätze und friedensethische Prinzipien auch gegen starken außenpolitischen Druck.

Zu den positiven Ergebnissen der rot-grünen Bundesregierung zählt die Programmatik zur Ausweitung des internationalen friedenspolitischen Engagements, mit der Betonung umfassender Konzepte unter ziviler Dominanz. Ebenfalls positiv hervorzuheben ist der Ausbau der Kapazitäten für zivile Konfliktprävention, mit zivilem Friedensdienst und dem Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, sowie die konkrete Förderung ziviler Maßnahmen zur Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung durch BMZ und AA. Die Bundesregierung hat auch viel versprechende Ansätze einer besseren Koordination der verschiedenen Akteure der Krisenprävention, Konfliktbeilegung und Nachkriegskonsolidierung entwickelt (Gesamtkonzept von 2000, Aktionsplan von 2004). Der Ausbau des militärischen Engagements zur Friedenskonsolidierung hat ebenfalls generell friedensfördernde Wirkungen gehabt.

Die Reaktion der rot-grünen Bundesregierungen auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 war überwiegend vom Ansatz geprägt, die Ursachen des Terrorismus zu beseitigen. Allerdings waren einige der Beschlüsse, wie die Beteiligung an der Operation Enduring Freedom in Afghanistan, damit nicht vereinbar. Das gilt auch für die Unterstützung autoritärer Regierungen, die im Namen von Antiterrorpolitik ihre Repression verstärkten. In diesem Zusammenhang sind auch Einschränkungen von Freiheitsrechten in der EU im Rahmen der polizeilich-justiziellen Zusammenarbeit zu nennen, etwa der Europäische Haftbefehl. Bürgerrechte wurden in einigen Fällen ohne nennenswerten Sicherheitsgewinn überproportional eingeschränkt.

3. Die Programmatik der Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung, sowie der Ausbau der zivilen Kapazitäten zur Konfliktbearbeitung zählt, wie erwähnt, zu den Erfolgen der rot-grünen Bundesregierung. Ein ungelöstes Problem blieb die programmatische Unterscheidung zwischen ziviler und militärischer Konfliktprävention bei gleichzeitiger Verfolgung des Zieles integrierter Ansätze. Insgesamt hinkte die Implementierung der Programmatik hinterher. Eine

Koordinierung der verschiedenen friedens- und sicherheitspolitischen Politikinstrumente, von Entwicklungszusammenarbeit bis zum Auslandseinsatz von Streitkräften, wurde zwar versucht, aber nur in einigen Fällen wirklich erreicht.

Rüstungskontrolle und Abrüstung gehören zu den eher als schwach zu beurteilenden Feldern rot-grüner Friedens- und Sicherheitspolitik. Initiativen, wie etwa zur Aufgabe der Option des Ersteinsatzes von Nuklearwaffen („No-first-use“) oder der Beendigung der Stationierung von Atomwaffen auf deutschem Boden, wurden vor allem auf grund US-amerikanischer Opposition nicht mit Nachdruck verfolgt. In multinationalen Verhandlungsforen blieb die Bundesregierung meist im Hintergrund, in der Regel, weil die Regierung andere außenpolitische Ziele, wie das transatlantische Verhältnis, für wichtiger erachtete. Ein Beispiel ist das Problemfeld der internationalen Kontrolle von Kleinwaffen. Ende der 1990er Jahre war die Bundesrepublik einer der führenden Akteure der Kleinwaffenkontrolle. Mitte dieses Jahrzehnts war sie dies nur noch in einigen Teilbereichen, insbesondere der Kontrolle von Munition. Die international am stärksten beachteten Initiativen kamen von anderen Staaten.

Ebenfalls gemischt bis negativ fällt die Bilanz im Bereich der Rüstungsexportpolitik aus. Die Richtlinien vom Januar 2000, die gegenüber den vorher gültigen aus dem Jahre 1982 deutliche Verbesserungen der Kontrolle formulierten, nährten die Hoffnung, dass die im Koalitionsvertrag von 1998 festgeschriebene größere Restriktivität Realität werden könnte. Die weitere Entwicklung des Umfangs der deutschen Rüstungsexporte, und auch einzelne Geschäfte, wie etwa der Verkauf von Rüstungstechnologie in Länder des Nahen Ostens und von atomwaffenfähigen U-Booten nach Israel, enttäuschte dann diese Hoffnungen. Mit einigen Ausnahmen – im Bereich der Exporte von Kleinwaffen und der Exporte in besonders problematische Länder – unterschied sich das Kontrollniveau beim deutschen Rüstungsexport in den letzten Jahren rot-grüner Regierungszeit nicht von dem zu Zeiten der CDU/FDP-Koalitionen vor 1998.

4. Die rot-grüne Bundesregierung hat, wie bereits erwähnt, einige wichtige Initiativen zur Verbesserung des Krisenmanagements eingeleitet. Diese blieben aber, trotz guter Intentionen, wie sie im Gesamtkonzept von 2000 zum Ausdruck kamen, Stückwerk. Notwendig ist die Entwicklung umfassender, auf gründlicher Analyse basierender Regional- und Länderkonzepte für Krisengebiete, die sowohl mit anderen relevanten Partnern als auch unter den wesentlichen Ressorts abgestimmt werden müssen. Beispiel Israel/Palästina-Konflikt: Die rot-grünen Bundesregierungen waren mehr an allseitigem Wohlwollen interessiert als an der Unterstützung eines langfristig tragfähigen Friedenskonzepts.
5. Unter den vielfältigen Herausforderungen sollen hier fünf genannt werden: Stärkung sicherheitspolitischer Strukturen in der post-nationalen Konstellation, die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Menschen in armen Ländern und Regionen, Veränderungen des globalen Machtgleichgewichtes, nukleare Nichtweiterverbreitung und Abrüstung, Fortschritte im Abbau der Spannungen im Nahen Osten.
 - Nationalstaaten sind nur noch ein Akteur der Friedens- und Sicherheitspolitik, Bedrohungen durch andere Staaten nur noch eine Bedrohung des Lebens und der Gesundheit der Bürger eines Staates. Bedrohungen durch anonyme Gefahren, wie der Klimawandel, und substaatliche Akteure (Terrorismus), dominieren die Wahrnehmung von Risiken, denen mit Instrumenten der Friedens- und Sicherheitspolitik begegnet werden muss. Nationalstaaten sind immer weniger in der Lage, diesen transnationalen Risiken allein zu begegnen;

internationale aber auch substaatliche Akteure gewinnen an Bedeutung. In der postnationalen Konstellation müssen die verschiedenen Politikfelder, die Einfluss auf Frieden und Sicherheit ausüben, besser miteinander verknüpft werden, und die Akteure, die auf unterschiedlichen Ebenen agieren, besser miteinander koordiniert werden.

- Ohne wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung in den ärmsten Ländern und Regionen der Welt sind Frieden und Sicherheit nicht zu erlangen. Die Erreichung der Millenniums- Entwicklungsziele in allen Weltregionen ist Grundvoraussetzung für die langfristige Stabilisierung zerklüfteter Gesellschaften und schwacher Staaten. Partizipative politische Strukturen und wirtschaftliche Entwicklung für breite Bevölkerungsschichten schwächen die Rekrutierungsbasis für Akteure, die terroristische Mittel einsetzen. Auch für die Bewältigung der Folgen des Klimawandels ist die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in armen Ländern ein wesentlicher Bedingungsfaktor.
- Der wirtschaftliche Aufstieg asiatischer Volkswirtschaften, insbesondere Chinas und Indiens, wird zu machtpolitischen Verschiebungen führen. Die daraus resultierenden Spannungen, insbesondere im Verhältnis zu den USA und Europa, können zu neuen Rüstungswettläufen und militärischen Konfrontationen führen. Diese Tendenzen gilt es durch vorbeugende Maßnahmen, wie Stärkung multilateraler Vermittlungsinstrumente und Abrüstung, abzuschwächen.
- Der Streit um das iranische Atomprogramm hat mehrere Schwächen des internationalen Regimes zur Nichtweiterverbreitung von Atomwaffen offen gelegt. Die Stärkung dieses Regimes wird schwierig, wenn die Atomwaffenstaaten ihre Zusage nuklearer Abrüstung weiterhin nicht ernst nehmen. In beiden Bereichen, Nichtweiterverbreitung und nukleare Abrüstung, sind Initiativen notwendig.
- Der Nahe Osten bleibt, wie nicht zuletzt die internationale Terrorstatistik zeigt, ein Brennpunkt internationaler Friedens- und Sicherheitspolitik. Ohne Lösung des Israel/Palästina-Problems ist eine Entspannung in der Region und darüber hinaus kaum denkbar. Eine bloße Wiederbelebung früherer Ansätze zur Konfliktlösung, die an ihre Grenzen gestoßen sind, genügt nicht. Erforderlich sind innovative Initiativen, für deren Entwicklung die Kooperation mit gewichtigen Akteuren wie den USA zu suchen ist, sofern das möglich ist. Priorität gebührt hierbei nicht der Pflege des transatlantischen Verhältnisses. Erforderlich ist vielmehr eine in die Nahost-Politik der Europäischen Union eingebettete sachdienliche Programmatik zur Konfliktregelung, zu der auch gehören kann, in die Sackgasse führende Tabus in Frage zu stellen.

Prof. Dr. Volker Perthes, SWP

1. Die sieben Jahre der rot-grünen Koalitionsregierung können kaum als eine Periode betrachtet werden, die allein für sich steht: An zahlreichen Baustellen, die noch unter der Vorgängerregierung aufgemacht wurden, wurde weitergearbeitet; andere Baustellen, an denen unter der Großen Koalition weitergearbeitet wird, wurden unter Rot-Grün angelegt. Die rot-grüne Koalition hat in diesem Sinne selbst auch gerade zu Beginn verschiedentlich darauf verwiesen, dass man keine großen Änderungen vorhabe, sondern Kontinuität beweisen wolle, oder dass es keine „grüne“, sondern nur eine gute oder schlechte Außenpolitik gebe (J. Fischer). Wenn man von einer Bilanz spricht, sollte man auch eher von einer außen- und sicherheitspolitischen, als von einer außen- und friedenspolitischen Bilanz sprechen. Schließlich waren die sicherheitspolitischen Herausforderungen in den sieben Jahren enorm und in gewisser Weise auch prägend.
2. Deutschland hat sich in den sieben Jahren rot-grüner Regierung vor allem durch den Ausbau seines außen- und sicherheitspolitischen Instrumentariums und seine Bereitschaft zu größerem Engagement auch bei schwierigen Fragen zu einem deutlicher sichtbaren Teilnehmer der internationalen Politik entwickelt. Dazu gehörte nicht zuletzt die häufigere und auch zunehmend routinierte Beteiligung an militärischen Interventionen. Die Beteiligung am Kosovo-Krieg (ohne UN-Mandat) war für Deutschland ein Novum, bei dem die rot-grüne Koalition sich mutig gegen Teile der eigenen Basis stellte. Gleichzeitig wurde die von einigen NATO-Partnern bezweifelte Verlässlichkeit der damals noch neuen Regierung unterstrichen. Erwähnenswert in diesem Zusammenhang ist sicher auch die unter der rot-grünen Bundesregierung eingeleitete Bundeswehrreform. Auch diplomatisch ist deutsches Engagement zur Bearbeitung internationaler Krisen deutlicher und stärker geworden: Man denke an die Bonner Afghanistan-Konferenz oder die maßgeblich von der Bundesregierung auf den Weg gebrachten EU-3-Initiativen gegenüber Iran. Individuell gab es ein sichtbares, letztlich aber nicht sehr erfolgreiches diplomatisches Bemühen des Bundesaußenministers um eine Lösung des Nahost-Konflikts.

Deutschland ist insgesamt selbstbewusster aufgetreten und hat dem amerikanischen Verbündeten richtigerweise beim Irak-Krieg die Gefolgschaft verweigert. Heute wird auch von Kritikern des damaligen deutschen Kurses kaum bestritten, dass diese Entscheidung sachlich richtig war: Die Irakinvasion war weder dazu geeignet, Frieden und Demokratie im Nahen und Mittleren Osten zu verbreiten, noch hat sie die Welt sicherer gemacht. Allerdings hat die rot-grüne Bundesregierung es nicht vermocht, den USA und einer Reihe anderer Partner zu vermitteln, dass ihre Entscheidung einer solchen Analyse und Risikoperzeption entsprach. Was blieb und was das deutsch-amerikanische Verhältnis auch längerfristig erschütterte, war der Eindruck, dass der Dissens mit den USA aus wahlpolitischen Gründen gesucht und verschärft wurde, dass Deutschland seine strategische Orientierung (doppelte Westbindung) verloren habe oder sich unbedacht auf geopolitische Spiele anderer (Stichwort: russisch-deutsch-französische Achse) einlasse.

Insofern hat die rot-grüne Bundesregierung trotz sachlich richtiger Entscheidungen Partner und Verbündete auch verunsichert. Auch Partnern außerhalb der EU und der NATO war nicht immer klar, was an deutscher Außen- und Sicherheitspolitik Populismus, was Strategie war. Die rot-grüne Bundesregierung hat so auch bei eigenen internationalen Initiativen nicht immer vermocht, deutlich zu machen, wo der zusätzliche Wert einer deutschen Beteiligung oder eines deutschen Beitrags für den Rest der Welt und nicht nur für die deutschen Interesse und das deutsche Prestige – liegen würde. Am deutlichsten war dies bei den Bemühungen um einen permanenten Sitz im UN-Sicherheitsrat der Fall.

3. So richtig es ist, dass unter der rot-grünen Koalition das internationale Engagement zugenommen hat (diplomatisches wie mit Blick auf Iran, militärisches und zivil-militärisches im Balkan oder in Afghanistan), so bleibt doch der Missstand, dass eine umfassende außen- und sicherheitspolitische Strategiedebatte kaum stattgefunden hat und die Öffentlichkeit wie auch Teile der Basis der beiden damaligen Regierungsparteien sich nicht ernsthaft mit den Konsequenzen dieses stärkeren Engagements auseinandersetzen mussten. Dies zeigt sich heute etwa bei der Diskussion um die Natur des deutschen Einsatzes in Afghanistan.
4. Der spezifisch grüne Beitrag zur Außenpolitik der rot-grünen Koalition war nicht zuletzt der Beitrag des Außenministers und seines Ministeriums. Und dieser Beitrag schien in einer nie formalisierten Arbeitsteilung zwischen Kanzler und Außenminister letztlich doch regional begrenzt: Die Beziehungen zu Russland, China und Indien schienen dabei wesentlich eine Domäne des Kanzlers zu sein; das Außenministerium kümmerte sich um die europäische Integration und weitere europäische Fragen, die Korrektur der Beziehungen zu den USA und die Entwicklungen im Nahen und Mittleren Osten. Afrika wurde (vom Engagement der Staatsministerin im Auswärtigen Amt in der Sudan-Frage abgesehen) weitestgehend den Entwicklungspolitikern überlassen. Eine Strategie für den Umgang mit den aufstrebenden Mächten des Südens oder mit den Krisen und Konflikten in Südost- und Ostasien ist nicht entstanden.
5. Wenn, wie es in einer der Fragen heißt, zivile Krisenprävention, Abrüstung/Rüstungsexport, Menschenrechte und gerechte Globalisierung zu den „Kernbereichen“ grüner Politik gehören, so ist dies in den Jahren der rot-grünen Koalition jedenfalls nicht besonders aufgefallen. Die Einrichtung der Position des bzw. der Menschenrechtsbeauftragten war zweifellos sinnvoll und hat die Bedeutung dieses Politikbereichs in der deutschen Außenpolitik auch tatsächlich unterstrichen, hier wurde während der rot-grünen Regierungszeit auch gerade grünes Profil deutlich. Im Bereich der Krisenprävention sind vor allem institutionell Fortschritte zu verzeichnen – besonders erwähnenswert hier die Etablierung des Ressortkreises Zivile Krisenprävention und die Gründung des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF). Hier sind Entwicklungen in der Welt, auf die die Bundesregierung sich einstellen musste, richtig - nämlich durch institutionelle Anpassung bzw. Erweiterung – verarbeitet worden. Im Bereich der Abrüstung und Rüstungskontrolle wären die allerdings gescheiterten Bemühungen zu erwähnen, bei der NW-Überprüfungskonferenz 2005 Schritte zur nuklearen Abrüstung auf den Weg zu bringen, sowie die vom Bundeskanzler und vom russischen Präsidenten auf dem G8-Gipfel 2002 gestartete Initiative zur Sicherung und zur Vernichtung nuklearen und chemischen Materials („Globale Partnerschaft“). Auch das maßgeblich von der Bundesregierung inspirierte Vorgehen der EU-3 gegenüber Iran kann hier noch einmal erwähnt werden, schließlich diente es zumindest der Verhinderung einer weiteren Proliferation von Massenvernichtungswaffen. Selbstverständlich wird Politik auf krisenhafte Entwicklungen meist ad hoc reagieren. Institutionelle Anpassung auf nationaler wie auch auf europäischer oder internationaler Ebene (Battle Groups, NATO Response Forces, zivile und militärische Headline Goals der Europäischen Union) helfen aber, mit solchen Krisen umzugehen, nationale und europäische Kapazitäten zu koordinieren und auf Anforderungen aus der internationalen Umwelt besser vorbereitet zu sein.

Der Fragenkatalog lässt die auswärtige Kulturpolitik unerwähnt, von der ich erwartet hätte, dass sie auch zu den „Kernbereichen“ grüner oder rot-grüner Politik gerechnet wird. Tatsächlich scheint die Bilanz der rot-grünen Koalition hier eher gemischt: Richtige Initiativen, leider erst in der Folge des 11. September 2001 und damit gelegentlich auch nur als

Antiterrormaßnahme wahrgenommen, im Bereich des Dialogs mit muslimischen Staaten und Gesellschaften (Islam-Dialog, Islam-Beobachter, Konferenzen und Workshops mit Vertretern diverser gesellschaftlicher Gruppen aus mehrheitlich muslimischen Staaten), stehen einem Absinken der absoluten Ausgaben des Bundes auf dem Gebiet der auswärtigen Kulturpolitik und des Anteils der auswärtigen Kulturpolitik am Bundeshaushalt gegenüber - eine Entwicklung, die erst wieder unter der Großen Koalition korrigiert wurde.

6. Die wichtigsten außen- und friedenspolitischen Herausforderungen der kommenden Jahre? Die Einheit des Westens wiederherstellen, ohne den Rest der Welt gegen uns aufzubringen; Energie- und Ressourcenpolitik so gestalten, dass die Lebensgrundlagen künftiger Generationen global erhalten werden; aufstrebende Staaten außerhalb der OECD-Welt aktiv in die politische und institutionelle Weiterentwicklung globaler Governance-Strukturen einbringen.