

**Stellungnahme der Herausgeber und  
Herausgeberinnen:**

**Aktuelle Entwicklungen und  
Empfehlungen**

## STELLUNGNAHME

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

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

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

Was tun, damit „Verantwortung“ nicht zur Leerformel für die deutsche Außenpolitik verkommt? Welche Impulse für den Frieden können von der Europäischen Union ausgehen? Wir fragen im diesjährigen Friedensgutachten, wie sich unter den veränderten internationalen Bedingungen Gewaltexzesse verhindern lassen. Welche Konzepte aus dem als „PeaceLab“ bekannten Dialog der Bundesregierung mit der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und der Öffentlichkeit taugen, um nachhaltigen Entwicklungen und Frieden Geltung zu verschaffen?

**Staatengemeinschaft versagt**

**Gewaltexzesse verhindern**

**Welche Konzepte, um Frieden zu schaffen?**

### *Die Kriege in Syrien und im Jemen*

In den aktuellen Kriegen in Syrien, im Irak, in Libyen, im Jemen und in der Ukraine dominieren die USA und andere westliche

**Bürgerkriege  
und  
Interventionen**

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

**Westen  
uneindeutig**

Der Krieg in Syrien zeigt diese Konfliktdynamik. Der seit sechs Jahren andauernde Bürgerkrieg mit internationaler Einmischung forderte bisher eine halbe Million Todesopfer, die Zerstörung der Infrastruktur und der Lebensgrundlagen trieben Millionen – mehr als die Hälfte der gesamten Bevölkerung – in die Flucht. In der anfänglichen Euphorie über den „Arabischen Frühling“ forderten westliche Regierungen den Rücktritt von Baschar al-Assad und bestärkten so die bewaffnete Opposition, an ihrer Vorbedingung für Verhandlungen festzuhalten. Doch die Opposition hoffte vergebens, den Diktator mit westlicher Militärhilfe loszuwerden, ohne verhandeln zu müssen. Dessen Unterstützung durch Iran, die *Hisbollah* und Russland hatten die westlichen Regierungen nichts entgegenzusetzen, ohne Perspektive für die Zeit danach wollten sie sich nicht in eine neuerliche Intervention mit ungewissem Ausgang stürzen. Zumal die syrische Opposition uneins war und sich in Kämpfe untereinander verstrickte. Beides begünstigt die Einmischung regionaler Mächte, vor allem der Türkei, Saudi-Arabiens, von Iran und Katar, was die Lage verschlimmert: Saudi-Arabien und Iran verfolgen eigene Interessen, zu denen weder Frieden noch Stabilität gehören. Der sogenannte Islamische Staat (IS) wurde zur gefährlichsten Aufstandsbewegung im Irak und in Syrien und errichtete staatsähnliche Strukturen. Russland unterstützt mit seinen Luftangriffen das syrische Regime, während die USA und Frankreich Angriffe vor allem

## STELLUNGNAHME

gegen den IS fliegen: Stellvertreterkrieg und „Anti-Terrorkampf“ sind inzwischen auf fatale Weise miteinander verwoben.

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

Sturz oder Schutz der syrischen Regierung, Terrorbekämpfung und Konkurrenz um Einflussphären bestimmen die Ziele der Interventen in Syrien, die Opfer sind vor allem Zivilisten. Vorrangiges Ziel muss es deshalb sein, die militärischen Einsätze aller Kriegsparteien zu beenden. Wir setzen uns dafür ein, Deutschlands Gewicht als Vermittlerin in Syrien und im Jemen zu stärken und die Ressourcen für humanitären Schutz und Hilfe nochmals deutlich zu erhöhen. Das sind bescheidene, aber im Blick auf die möglichen Folgen verantwortungsbewusste Ansätze, um weitere Gräueltaten unwahrscheinlicher zu machen. Syrien lehrt, dass der Frühwarnung frühes Handeln folgen muss: Isolation von Potentaten statt Hofieren im „Kampf gegen den Terror“, Druck auf den NATO-Partner Türkei, Waffenembargos gegen Saudi-Arabien, Flugverbots- und Schutzzonen sowie Untersuchungskommissionen, um Desinformationskampagnen den Boden zu entziehen. Aktuell gilt es besonders, Flüchtlinge, die in den vordem vom IS gehaltenen Gebieten geblieben sind und die darum der „Kollaboration“ mit dem IS verdächtigt werden, zu schützen.

Der Krieg im Jemen wird in der europäischen Öffentlichkeit wenig beachtet, von dort kommen nur wenige Flüchtlinge. Über das Leiden der Bevölkerung unter den Kriegsfolgen wird kaum berichtet, obschon fast eine halbe Million Kinder unter

**Entgrenzte  
Gewalt in  
Syrien**

**Gefahr von  
Großmacht-  
kollisionen**

**Zivilisten  
schützen**

**Früh  
handeln**

**Jemen:  
Intervention  
Saudi-  
Arabien**

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

**Humanitär  
helfen**

**Waffen-  
stillstand  
vermitteln**

*Menschenleben retten: Schutzzonen*

Der vom Hohen Kommissariat der UNO für Flüchtlinge (UNHCR) bezifferte finanzielle Bedarf zur Versorgung der syrischen Flüchtlinge ist nach wie vor nicht gedeckt. Die EU hat Anfang April 2017 auf der Konferenz „*Supporting the Future of Syria and the Region*“ ihren Willen bekräftigt, im Rahmen der UNO ihren Beitrag zur Beendigung des Krieges in Syrien zu erhöhen. Gegenwärtig leistet sie humanitäre Hilfe für etwa 13 Millionen Menschen. Zudem will sie sich am künftigen Wiederaufbau be-

## STELLUNGNAHME

teiligen, wozu auch die freiwillige und sichere Rückkehr der Binnenvertriebenen und Flüchtlinge gehört.

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

**Krieg  
einfrieren**

**Waffen-  
stillstände  
und lokale  
Schutzzonen**

**Angriffe auf  
Schutzzonen  
abschrecken**

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

*Das Dilemma humanitärer Interventionen*

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

Aus Sicht der einen mahnen Srebrenica und Ruanda, Völkermord und massenhafte Kriegsverbrechen zu unterbinden, sofern man dazu in der Lage ist. Nach dreijährigem Morden und Vertreiben in Bosnien-Herzegowina war 1999 selbst UN-Generalsekretär Kofi Annan überzeugt, um eine Wiederholung zu verhindern, sei die Anwendung von Gewalt durch die NATO im Kosovo gerechtfertigt. Die hochrangige *International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)* gelangte zum Befund, die Kosovo-Intervention sei nicht legal, aber legitim ge-

**Massenverbrechen bekämpfen**

**Gräueltaten vorbeugen**

**Intervention ohne UN-Mandat**

## STELLUNGNAHME

wesen, und gab den Anstoß für die *Responsibility to Protect*. Das Bombardieren von Stadtteilen und „ethno-konfessionelle Säuberungen“ in Syrien wären ein klassischer Fall für die Schutzverantwortung, zudem wurden wiederholt Chemiewaffen eingesetzt. Der UN-Sicherheitsrat ist aber in dieser Frage aufgrund der Machtinteressen von Russland und China blockiert. Darauf verlässt sich das Assad-Regime. Soll das Gebot, Massenverbrechen zu beenden, kein bloßes Lippenbekenntnis sein, ließen sich deshalb humanitär begründete Flugverbots- oder Schutzzone, sofern kein Konsens der Konfliktparteien zustande kommt, nur gegen das allgemeine Gewaltverbot der UN-Charta und mit dem Risiko eines militärischen Zusammenstoßes mit Russland durchsetzen.

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

Interventionen zur Unterbindung von Gräueltaten werfen schwierige rechtliche, politische, militärische und moralische Fragen auf. Wer Völkermord und Kriegsverbrechen mit Zwangsmitteln, auch ohne ein UN-Mandat, vereiteln will, relativiert das allgemeine Gewaltverbot der UNO und trägt Mitverantwortung für die Opfer der militärischen Einmischung. Zudem laufen Inter-

**Militärische  
Gewalt ohne  
Mandat  
illegal**

**Vorher alle  
Mittel  
ausschöpfen**

**Mitverant-  
wortung so  
oder so**



ventionen Gefahr, das Ausmaß der Gewalt zu potenzieren und damit die Lage der Zivilbevölkerung zu verschlimmern statt zu verbessern. Doch auch Nichteinmischung trägt Verantwortung für die Folgen: Sie verweigert dringend gebotene Hilfe. Und sie erleichtert es Gewaltherrschern, mit allen Mitteln gegen die eigene Zivilbevölkerung vorzugehen. Das Grauen des Krieges in Syrien nötigt die Staatengemeinschaft und besonders die Europäer, sich der Diskussion dieses friedenspolitischen und -ethischen Dilemmas ohne Verdrängung zu stellen.

**Humanitäres  
Völkerrecht  
einfordern**

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

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

*Lokale Waffenstillstände*

**Lokale Waffen-  
stillstände  
unterstützen**

Bei politischen und militärischen Patts kamen in Syrien einige lokale Waffenstillstände zustande. Sie haben manchenorts die Gewalt vermindert und erleichtern den Nachschub von Hilfsgütern und den Betrieb kommunaler Einrichtungen. Aus humanitärer Sicht ist das nicht wenig. Zudem ermöglichen lokale Waffenstillstände, dass Geberstaaten mit syrischen humanitären und zivilgesellschaftlichen Gruppen zusammenarbeiten, um etwa gegen den lukrativen Schmuggel und die Erpressung von Schutz-

## STELLUNGNAHME

geldern an den zahlreichen Checkpoints vorzugehen, die die lokale Wirtschaft schwer belasten. Zwar gingen von diesen lokalen Waffenstillständen keine Impulse für die Beendigung des Krieges aus, doch können sich künftige Abkommen auf nationaler Ebene auf inklusive lokale Arrangements stützen. Diese können den Druck von Wirtschaftsblockaden mindern, externen Einfluss zurückdrängen und das Ungleichgewicht zwischen bewaffneten Gruppen und der Zivilgesellschaft relativieren. Erforderlich sind deshalb mehrstufige, international gestützte Strategien, die nationale und lokale Ansätze der Konflikttransformation verbinden.

### *Verhandlungen mit Gewaltakteuren*

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

**Afghanistan:  
Anreize für  
Friedens-  
gespräche**

**Hoffnung in  
Kolumbien**

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

**Erfahrungen  
austauschen**

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

**Reformen  
früh angehen**

*Kampf gegen Dschihadismus*

Salafismus, Dschihadismus und Terrorismus sind nicht dasselbe. Dschihadismus ist in Syrien, im Irak oder in Afghanistan

## STELLUNGNAHME

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

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

**Ursachen für  
Terrorismus  
bekämpfen**

cher und nicht-staatlicher Akteure fördern und die soziale und materielle Infrastruktur stärken. Dazu kann auch sicherheitspolitische Kooperation gehören, wenn die Herausbildung eines allgemein akzeptierten politischen Systems erkennbar ist.

### *Sicherheitspolitik, Deradikalisierung und Prävention*

**Polizei  
personell  
verstärken**

**Rechtsradikalismus bei  
Sicherheitskräften  
unterbinden**

**Marginalisierung  
verhindern**

Extremismusprävention, Terrorismusbekämpfung und Deradikalisierungsprojekte in Deutschland sind personalintensiv, vor allem wegen der nötigen Breite von nachhaltigen Präventionsprogrammen im gesamten Bildungsbereich, aber auch wegen der dauerhaften Überwachung dringend Verdächtiger oder von Rückkehrern aus Syrien. Die Polizei operiert inzwischen oft am Rande ihrer Leistungsfähigkeit, sie sollte personell verstärkt werden. Zugleich ist es geboten, rechtsradikalen oder rassistischen Einstellungen von Angehörigen des Sicherheitssektors, also neben Polizei auch Verfassungsschutz oder Bundeswehr, entgegenzuwirken. Es scheint, als sei das bisher nicht auf dem Radar der Politik und werde in der Ausbildung unserer Sicherheitskräfte nicht hinreichend berücksichtigt. Der Informationsaustausch ist zu verbessern, denn Informationen über Gefährder sind wirkungslos, wenn sie nicht rechtzeitig die zuständigen Behörden erreichen. Radikalisierte Täter fallen in den Zuständigkeitsbereich der Sicherheitsbehörden, zugleich brauchen wir aber langfristige Strategien, um das Nachwachsen neuer Täter zu verhindern. Zu schnell ertönt nach jedem Anschlag einzig der Ruf nach Verschärfung sicherheitspolitischer Maßnahmen. Viel wichtiger ist es, gefährdeten Personen rechtzeitig Perspektiven anzubieten und ihre soziale Marginalisierung zu verhindern – durch Qualifizierung, sozialpädagogische Betreuung und Jobangebote; Förderung sollte keine ethnische oder religiöse Gruppe bevorzugen oder benachteiligen. All das veranlasst zwar kurzfristig keinen Terroristen, von der Gewalt abzulassen, aber es hilft langfristig, die sozialen Milieus auszutrocknen, aus denen sich die Gewalttäter rekrutieren.

Deradikalisierung setzt später an, sie will extremistische Orientierungen rückgängig machen und umfasst die Beratung von Angehörigen und Freunden, soziale Perspektiven für radikalisierte Jugendliche, aber auch Reintegrationsprogramme für verurteilte Gewalttäter. Präventions- und Deradikalisierungsarbeit

## STELLUNGNAHME

braucht Professionalisierung und deutlich mehr Personal. Konkrete Hilfen bei der Entwicklung von Lebensperspektiven müssen die Schwelle zum Ausstieg senken. Worte reichen nicht, Aus- und Fortbildungsprogramme für Fachkräfte kosten Geld und erfordern mehr Wissen sowie den Erfahrungsaustausch mit Nachbarländern. Sinnvoll ist auch die wissenschaftliche Evaluierung unterschiedlicher Maßnahmen und Programme.

**Deradikalisierung  
professionalisieren**

### *Neue machtpolitische Frontstellungen*

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

**Machtanspruch  
Russlands**

**„Eurasismus“  
gegen  
westliche  
Demokratie**

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

**China weitet  
Einfluss-  
sphäre aus**

Die Wahl des neuen US-Präsidenten markiert eine Zäsur mit vielen Ungewissheiten. Hauptmerkmal der Außen- und Sicherheitspolitik von Donald Trump scheint derzeit seine Unberechenbarkeit zu sein. Besorgniserregend ist der deklarierte Unilateralismus, der den Stellenwert der UNO und die transatlantische Partnerschaft infrage stellt. Trump schwankt zwischen der Ab-sage an die bisher von den USA beanspruchte Rolle als Garantiemacht für die globale Ordnung und unkalkulierbaren Militäraktionen. Impulsiv anmutende Militärschläge wie in Syrien und Afghanistan sowie martialische Drohungen gegen Nordko-

**USA:  
Unberechenbar  
und  
militärisch  
impulsiv**

**Sechs-  
Parteien-  
Gespräche  
mit Nordkorea**

rea könnten leicht außer Kontrolle geraten. Im neuerlichen Streit um Nordkoreas Atomwaffen käme es darauf an, die 2009 abgebrochenen Sechs-Parteien-Gespräche wieder zu beleben, mit chinesischer und russischer Hilfe den Druck auf Nordkorea zu erhöhen und diesem Sicherheitsgarantien und eine Beendigung der Sanktionen im Gegenzug zu nuklearer Abrüstung zu offerieren.

**Forcierte  
Hochrüstung  
der USA**

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

**Rückfall in  
Konfrontation  
verhindern**

Die Aufrüstung in Russland, China und den USA birgt zusammen mit militärischen Drohgebärden und dem Eingreifen in kriegerische Konflikte ein gefährliches Eskalationspotenzial. Gegen diesen Rückfall sind neue Leitbilder gefragt, die unterschiedliche historisch-kulturelle Prägungen und gegensätzliche politische Systeme in Rechnung stellen und zugleich militärische Konfrontationen ausschließen. Abschluss und Einhaltung internationaler Konventionen und Abkommen dienen von jeher dem Ausgleich und der Sicherung verschiedener, gar konträrer Interessen. Das relativiert unsere Normen und Werte keineswegs, versteht aber Frieden als höchstes Gut und Voraussetzung für die Entfaltung demokratischer Selbstbestimmung.

Die westlichen Staaten, die mit ihren transatlantischen Beziehungen, der NATO und der EU in weltpolitischen Fragen meist gemeinsam auftraten, laufen Gefahr, ihr Vertrauen in die liberale, offene Gesellschaft und damit eine wichtige Bindekraft zu verlieren. Bisher hochgehaltene Normen des Westens stehen infrage, viele Menschen erleben Demokratie und Markt als schreienden Widerspruch, fühlen sich durch die Globalisierung von Waren, Werten und Wissen überfordert oder abgehängt. Sie beklagen die Käuflichkeit der Politik und ihre Unterordnung unter die Vorga-

## STELLUNGNAHME

ben der Finanzmärkte. Wo es zur Alltagserfahrung gehört, dass Demokratie und soziale Verantwortung nicht die vorherrschenden Spielregeln gegenüber marktbeherrschenden Unternehmen und dominanten Mächten sind, organisieren sich Gegenkräfte als anti-liberale, anti-demokratische und nationalistische Bewegungen. Es hilft nichts, sie zu beschimpfen. Nur Bürgerpartizipation kann die Erfahrung von Ohnmacht und Reformblockaden im politischen und gesellschaftlichen System überwinden helfen.

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

Nach der Implosion des Realsozialismus konnte der Westen mit seinem politisch, wirtschaftlich und militärisch überlegenen Potenzial die Nachbarstaaten der EU in seinen Orbit ziehen, zur Bildung von Gegenallianzen war niemand fähig. Allerdings verwehrte die EU der Türkei de facto die ihr seit Langem in Aussicht gestellte Beitrittsperspektive; die NATO betrieb ihre Erweiterung nach Osten, schreckte aber vor der Einbindung Russlands zurück. Dies hat in beiden Ländern anti-europäische und anti-demokratische, nationalistische Kräfte gestärkt. In Russland hat sich ein autoritäres System konsolidiert, in der Türkei treibt Recep Tayyip Erdogan eine ähnliche Entwicklung voran. Die Gesellschaft der USA scheint nach der Wahl von Donald Trump entlang vergleichbarer Linien gespalten wie die Türkei nach dem Verfassungsreferendum. Auch die Präsidentenwahl in Frankreich mit immerhin einem Drittel Wählerstimmen für den rechtsextremistischen *Front National* zeugt von ähnlichen gesellschaftlichen Gräben. Ehemalige „Systemfragen“ finden sich heute im Inneren vieler Gesellschaften wieder. Ob es gelingt, diese Spaltungen abzubauen, ist von eminenter Bedeutung für das gesellschaftliche und zwischenstaatliche Zusammenleben im 21. Jahrhundert.

**Demokratische  
Partizipation  
stärken**

**Autokratie  
versus  
Demokratie**

**Autoritarismus in  
Russland  
und in der  
Türkei**

**Gesellschaftliche  
Spaltung  
überwinden**



### *Internationale Kooperation ist möglich*

**Statt  
„Realismus“  
Kooperation  
stärken**

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

### *Zusammenarbeit und Dialog trotz Differenzen*

**Militärische  
Risiken  
reduzieren**

**Rüstungs-  
kontrolle  
wieder  
aufnehmen**

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

Die OSZE hat 2016 als Beobachterin und Mittlerin zu einer minimalen Stabilisierung und Transparenz in der Kriegszone in der Ostukraine beigetragen. Deutschland hat 2016 mit dem OSZE-Vorsitz immerhin den Dialog zwischen den Konfliktparteien aufrechterhalten. Generelles Anliegen war es, die OSZE als einzige, sämtliche europäische Staaten einschließende Sicher-

## STELLUNGNAHME

heitsorganisation zu stärken. Dabei ließ sich das Thema Rüstungskontrolle wieder auf die Tagesordnung bringen. Zum anderen ist es gelungen, einen sogenannten „Strukturierten Dialog“ in das Jahr 2017 zu überführen. In Regionalorganisationen wie der ASEAN, der Shanghai Organisation für Zusammenarbeit oder der Afrikanischen Union, wo die Großmächtekonkurrenz weniger negativ zu Buche schlägt als in der UNO, ringen die beteiligten Staaten darum, wenigstens keine zwischenstaatlichen Gewaltkonflikte untereinander aufkommen zu lassen.

**OSZE  
stärken**

### *UN-Agenda 2030*

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

**Umfassendes  
Kooperations-  
programm**

**Weltgemein-  
wohl trotz  
Kollisions-  
kurs**

**SDGs in  
Deutschland  
umsetzen**

**Solidarität  
mit dem  
Süden**

**Leitbild  
Zivilmacht  
und Friedens-  
förderung**

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

### *Kritische Bilanz der deutschen Rüstungsexporte*

**Rüstungs-  
exporte  
verringern**

Bei den Beratungen zur Agenda 2030 hatte sich die Bundesregierung im Dezember 2014 verpflichtet, gegen illegale Waffenlieferungen anzugehen und auch die deutschen Rüstungsexporte zu verringern. Das von der Friedens- und Konfliktforschung und zahlreichen NGOs seit Langem geforderte Umsteuern bei Rüstungsexporten macht konzeptionelle Fortschritte, was sich aber bisher nicht in den Exportstatistiken niederschlägt. Wir begrüßen die Entscheidung der Bundesregierung vom März dieses Jahres,

## STELLUNGNAHME

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

**Parlamentarische Kontrolle stärken**

### *G20-Gipfel: Globale Ungleichheit ins Zentrum rücken*

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

**„Fair Trade“ und Menschenrechtsschutz**

**Weltgemein-  
wohl ist  
Eigeninteresse**

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

### *Neue Herausforderungen für die Europäische Union und Deutschland*

**Zentrifugal-  
kräfte in der  
EU**

**EU unter  
Druck von  
innen**

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

## STELLUNGNAHME

### *Zerstritten in der Flüchtlingsfrage*

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

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

**Fremdenhass und Islamophobie entgegenreten**

**Fragile Staaten stabilisieren**

**Fluchtursachen bekämpfen**

*Europäische Sicherheitspolitik*

**NATO  
obsolet oder  
nicht?**

Der westeuropäische Einigungsprozess war einst auch zur gemeinsamen Verteidigung geplant. Doch nachdem die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) im August 1954 gescheitert war, verschob sich sein Fokus auf wirtschaftliche Kooperation. Auch wenn Großbritannien und Frankreich eigene Atomwaffen entwickelten, wurden für Sicherheits- und Verteidigungsfragen überwiegend die USA zuständig, das transatlantische Bündnis diente gleichsam als Gehäuse für das Fortschreiben der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Europäischen Union. Nach der Wahl von Donald Trump können sich die Europäer nicht mehr darauf verlassen, dass das so bleibt. Wenn der amerikanische Präsident die NATO gestern für „obsolet“, heute für „nicht mehr obsolet“ erklärt, rutscht die wechselseitige Bündnisverpflichtung der NATO, ihr sicherheitspolitischer Kern, ins Ungewisse. Die Europäer könnten versuchen, das transatlantische Engagement der USA dadurch zu konsolidieren, dass sie dem Wunsch Trumps entsprechend ihre Militärausgaben erhöhen – das sollen offenbar die zahlreichen Bekenntnisse aus den europäischen Hauptstädten erreichen, man strebe an, schrittweise auf den Richtwert von zwei Prozent des BIP zu kommen. Die Sprunghaftigkeit des US-Präsidenten legt allerdings Skepsis nahe. Wir stimmen dem deutschen Außenminister zu, wenn er Militärausgaben nicht isoliert betrachten will, sondern die Relevanz von Entwicklungshilfe und Fluchtursachenbekämpfung für die internationale Sicherheit hervorhebt.

**Militärausgaben nicht  
isoliert sehen**

**Militär-  
budget  
begründen**

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

## STELLUNGNAHME

steht, welches tatsächlich die sicherheitspolitischen Herausforderungen sind und wie man am besten darauf reagieren sollte, lässt sich rational über die dazu nötigen finanziellen Mittel sprechen.

In der EU wächst das Bewusstsein, dass Europa die Sicherheitspolitik selbst in die Hand nehmen muss. Das kann nicht bedeuten, sich der Großmachtkonkurrenz anzupassen und bei deren neu entfachten Aufrüstungsschüben mitmachen zu wollen. Dagegen sprechen friedenspolitische, aber auch strukturelle Gründe. Eine Ursache für das Selbstverständnis der EU als Zivilmacht liegt in ihrer intergouvernementalen Struktur in Sicherheits- und Verteidigungsfragen. Mit ihrem Konsensprinzip taugt sie nicht zur Militärmacht. Wer jetzt eine Europäische Armee fordert, übersieht, dass eine forcierte Vergemeinschaftung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik die schmale Legitimationsbasis der EU überfordern und nicht mehr Frieden bewirken, sondern mehr interne Konflikte nach sich ziehen könnte. Die EU sollte die rudimentäre Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) als Krisenpräventionspolitik neu konzipieren. Sie könnte sich zum Protagonisten für die Lösung regionaler Konflikte insbesondere in der Region Mittlerer Osten und Nordafrika entwickeln, erhebliche Mittel für den Aufbau von Mediationskapazitäten, Konfliktprävention und Stabilisierung mobilisieren und UN-Friedensmissionen engagierter als bisher kollektiv unterstützen.

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

**Keine  
Anpassung  
an die  
Großmacht-  
konkurrenz**

**Verteidi-  
gungszusam-  
menarbeit  
als Norm**

**Diskussion  
intensivieren**



der Vermittlerrolle der EU in Regionalkonflikten, wie wir sie fordern, vereinbar ist.

### *Initiativen für Rüstungskontrolle*

**Konfrontation  
einhegen**

**Rüstungs-  
kontrolle  
erneuern**

Der Krieg in der Ukraine hat die Beziehungen zwischen Russland und dem Westen auf einen Tiefpunkt gebracht. Nicht nur erleben wir eine ideelle Auseinandersetzung zwischen Autokratie und Demokratie, sondern wir befinden uns auch mitten in einem neu angeheizten Wettrüsten. Während die Leitidee der „Gemeinsamen Sicherheit“ verblasst ist, sind an der Berührungslinie von NATO und Russland militärische Schachspiele mit Truppenverstärkungen und Waffenmodernisierungen zurückgekehrt, die an den Kalten Krieg erinnern. War es seinerzeit erst in jahrzehntelangen Anstrengungen gelungen, gegenseitige Bedrohungen durch Rüstungskontrolle und Abrüstung zu verringern und Krisenstabilität zu stärken, so droht das heute zunichte gemacht zu werden. Der damalige Außenminister Steinmeier hat im August 2016 vor Eskalationsgefahren durch „Säbelrasseln und Kriegsgeheul“ gewarnt; die Erklärung des OSZE-Gipfels vom Dezember 2016 für einen Neustart der Rüstungskontrolle greift dies auf. Wir schlagen vor: (1) Maßnahmen, die die Transparenz erhöhen und das Risiko eines Krieges „aus Versehen“ mindern; (2) schnellere Inspektionen und niedrigere Notifikationsschwellen bei Militärübungen; (3) regionale Obergrenzen für Waffensysteme und Truppen sowie Mindestabstände von Truppenstationierungen in Grenznähe, wobei auch neue Waffensysteme einzubeziehen sind; (4) Erhalt des INF-Vertrages; (5) Neubewertung der Raketenabwehrprogramme der NATO für Europa; (6) Verzicht auf atomare Bewaffnung von Marschflugkörpern.

### *Engagement für die Europäische Union und deutsches Selbstbild*

**Regelbrecher  
gefährden  
Frieden**

Die Europäische Union und ihre Mitglieder müssen sich der Rückkehr zu nationalen Egoismen widersetzen. Die Funktionsfähigkeit der EU beruht auch auf dem Vertrauen, dass gemeinsam beschlossene Regeln und Normen für alle gelten und befolgt werden. Wer sich nicht an sie hält und sie lediglich im Munde führt, um Machtansprüche zu kaschieren, untergräbt auf Dauer nicht

## STELLUNGNAHME

nur dieses Vertrauen, sondern gefährdet den Frieden selbst. In der EU behauptet sich bisher eine deutliche Mehrheit gegen die anti-europäische Mobilisierung durch Populisten und Nationalisten. Die Hilfs- und Integrationsbereitschaft gegenüber Verfolgten und Geflüchteten ist nach wie vor beeindruckend, auch wenn sie nachgelassen hat. Und die EU war bisher imstande, in der Frage der Sanktionen gegen Russland Geschlossenheit zu wahren. Unbeschadet ihrer Schwächen ist sie das einzige supranationale Modell, das wirtschaftliche Freiheiten und Frieden im Binnenverhältnis mit einer demokratischen Wertegemeinschaft verbindet. Doch ist diese kein Selbstläufer. Mochte es in den 1990er Jahren noch scheinen, als hinge eine friedliche Zukunft davon ab, autoritäre Systeme in funktionierende Demokratien zu transformieren, so hat sich diese Perspektive umgekehrt: Die politischen Auseinandersetzungen zwischen Demokratien und Autoritarismus finden inzwischen im Inneren vieler Staaten der Europäischen Union statt. Die internationale Politik der EU kann in der Tat nur, wie es in der „Globalen Strategie“ heißt, ausgerichtet sein auf eine „globale Ordnung auf der Grundlage des Völkerrechts, welche die Menschenrechte, nachhaltige Entwicklung und den dauerhaften Zugang zu den globalen Gemeingütern gewährleistet.“

Der humanitäre Impuls in der Flüchtlingspolitik ist friedensethisch und -politisch nach wie vor geboten. Es ist ein Skandal, dass die beschlossene Verteilung der in Italien und Griechenland aufgenommenen Asylbewerber nicht umgesetzt wird. Deutschland muss den ethnonationalistischen Abschottungen in der EU auf der Basis der im Grundgesetz formulierten Normen und Werte entgegenreten. Die EU kann nicht Haushaltsdefizite bestrafen, aber den Abbau von demokratischen Freiheitsrechten etwa im Ungarn Viktor Orbáns hinnehmen. Wir schlagen vor, über das von der Europäischen Kommission eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren hinaus Ungarns Stimmrechte in der EU zu suspendieren, solange hier keine Kehrtwende sichtbar wird. Dasselbe gilt für Polen. Zur europäischen Solidarität gehört auch, dass die EU mehr Mut zeigen, der Einschränkung demokratischer Rechte entgegenzutreten und notfalls auch einzelne Mitglieder zur Raison bringen muss. Sie hat dafür wenig Zwangsmittel, aber mit *blaming and shaming* kann sie immerhin der Opposition

**Demokratische  
Wertegemeinschaft**

**Freiheitsrechte  
verteidigen**

**Europäische Solidarität** den Rücken stärken. Gerade die rechtspopulistisch regierten EU-Länder gehören zu den Nettoprofiten der EU-Strukturpolitik. Solidarität ist keine Einbahnstraße.

*Marshallplan für Afrika?*

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

Zutreffend in dem Plan ist der selbstkritische Befund, dass der Wohlstand der Industrieländer teilweise auf der rücksichtslosen Ausbeutung von Menschen und Ressourcen des afrikanischen Kontinents gründet. Die europäischen Staaten haben ihre Afrikapolitik überwiegend an ihren eigenen kurzfristigen Wirtschafts- und Handelsinteressen ausgerichtet und mit subventioniertem Warenexport lokale Märkte in Afrika zerstört. Die Skepsis gegenüber dem historischen Paternalismus im Begriff „Marshallplan“ ist deshalb verständlich. Die „Zehn Thesen“ für einen Marshallplan setzen sich unter anderem kritisch mit der bisherigen Entwicklungszusammenarbeit („Gießkannenprinzip“ u.a.) auseinander und plädieren für neue Wirtschaftskooperationen im gegenseitigen Interesse. Vor dem Hintergrund der massenhaften Migration und des demografischen Drucks gehört das Ziel, jährlich 20 Millionen neue Arbeitsplätze durch wirtschaftlichen Strukturwandel und Investitionen in Infrastruktur zu schaffen, in den Mittelpunkt. Um Mitnahmeeffekte von Finanztransfers zu reduzieren, die kleptokratische Regime stützen, sind staatliche und private Ko-Finanzierung in Afrika zu stärken und Staaten für Reformbereitschaft gezielt zu fördern („mehr für mehr“), ohne extrem fragile Staaten zu vernachlässigen. Das subsaharische Afrika ist auch eine Region der Steuerschlupflöcher, verursacht von Korruption und einem grotesk „unternehmerfreundlichen“ Steuersystem. Davon profitiert eine Allianz regierungsnaher Herrschaften und multinationaler *Offshore*-Unternehmen. Diese Schlupflöcher zu schließen würde helfen, Ressourcen für

**20 Millionen Arbeitsplätze**

**Reformländer stützen**

**Steuerschlupflöcher stopfen**

## STELLUNGNAHME

eine selbstbestimmte Zukunft Afrikas zu mobilisieren. Der Marshallplan sollte explizit auf die Agenda 2030 als Prinzip nachhaltiger Kooperation Bezug nehmen. Die gegenwärtigen Bemühungen, Auffanglager in den südlichen Mittelmeeranrainerstaa-ten einzurichten und durch militärische „Ertüchtigung“ mit Hilfe der Bundeswehr fragile Staatlichkeit in den Sahelstaaten zu bekämpfen, konterkarieren dagegen die Nachhaltigkeitsagenda. Lager zur Internierung von Hunderttausenden Afrikanern an der südlichen Mittelmeerküste und ihre Abschiebung in despotisch regierte oder zerfallene Staaten widersprechen dem „gerechten globalen Ordnungsrahmen“, wie der Marshallplan ihn entwirft. Das große Vorhaben einer neuen Afrikapolitik darf nicht in den Fängen von Ressortdenken oder Wahlkampf-taktik hängenbleiben, sondern muss Bestandteil einer kohärenten Außen- und Regierungspolitik werden.

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

**Gerechte  
Ordnung  
statt  
Internierung**