

Der Kosovo-Krieg und seine Lehren

Bericht an den Bundesparteitag der SPD
vorgelegt von der Kommission Internationale Politik beim SPD-Parteivorstand
November 2001

Auf dem Berliner Bundesparteitag von 1999 wurde der Antrag A 9 ("Aufklärungskommission zum Kosovo-Einsatz") an die Bundestagsfraktion und den Parteivorstand überwiesen. In deren Auftrag hat sich die "Kommission Internationale Politik" mehrfach, auch unter Heranziehung externer Experten, mit dem Thema der Aufarbeitung des Kosovo-Krieges befasst. Von internationalen Gremien und Institutionen sind inzwischen umfangreiche Unterlagen zur Vorgeschichte, zum Verlauf und zu den Folgen des Kosovo-Krieges vorgelegt worden. Die internationale Gemeinschaft bleibt in der Balkan-Region weiterhin gefordert. Die Mazedonien-Krise des Jahres 2001 hat gezeigt, dass es bei dem Prozess der Stabilisierung zu ernsthaften Rückschlägen kommen kann. Die sozialdemokratisch geführte Bundesregierung und die SPD-Bundestagsfraktion haben sich deshalb immer wieder mit den Folgen des Kosovo-Krieges auseinandergesetzt und dabei auf der nationalen wie der europäischen Ebene für eine Verstärkung der Konfliktprävention hingearbeitet. Infolge davon sind auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik von uns neue Prioritäten gesetzt worden.

Inhaltlich geht der hier vorgelegte Bericht daher über die Fragen nach den faktischen Kriegsfolgen hinaus, die bei den Antragstellern von 1999 im Zentrum ihres Berichtswunsches standen, und legt auch dar, welche praktischen politischen Lehren und Konsequenzen bisher von uns aus den Erfahrungen des Kosovo-Krieges gezogen wurden. Aus dem letzten Abschnitt wird deutlich, dass wir den Dialog darüber mit der Friedensforschung und der Friedensbewegung fortsetzen wollen.

I. Faktenermittlung und öffentliche Debatte

Die umfangreichsten Datensammlungen zur Vorgeschichte, zum Verlauf und zu den Ergebnissen des Kosovo-Konflikts haben die OSZE und die Vereinten Nationen vorgelegt. Die OSZE veröffentlichte unter dem Titel "Kosovo / Kosova. As seen. As told" einen 433 Seiten umfassenden Bericht über die Ereignisse vor Ort, der sich auf die Beobachtungen ihrer "Kosovo Verification Mission" (Zeitraum Oktober 1998 bis Juni 1999) stützt. Im Oktober 2000 übergab die von dem ehemaligen schwedischen Ministerpräsidenten Persson eingesetzte "Independent International Commission on Kosovo" einen umfassenden Bericht an den Generalsekretär der Vereinten Nationen, der eine große Zahl von Aussagen verschiedener Menschenrechtsgruppen, Organisationen und Regierungen auswertet. Bereits am 14. Oktober 1999 hatte die Balkan Task Force des United Nations Center of Human Settlement einen Bericht vorgelegt, der die Folgen des Krieges für die Lebensumwelt in Jugoslawien untersucht. Mehrere Datenerhebungen hat auch die Menschenrechtsorganisation "Human Rights Watch" vorgelegt, zuletzt in einem Bericht von 600 Seiten unter dem Titel "Under Orders. War Crimes in Kosovo" im Oktober 2001. Dieser Bericht kommt zu dem Ergebnis, dass die ethnischen Säuberungen von 1999 von langer Hand geplant waren.

Nach diesen Erhebungen kamen bei den NATO-Interventionen in Jugoslawien 500 Zivilisten ums Leben und 820 wurden verletzt. Zu erwarten ist, dass im Zuge der Anklageerhebungen und Verhandlungen des Haager Jugoslawien-Tribunals (ICTY), vor dem sich auch der ehemalige jugoslawische Präsident Milošević verantworten muss, weitere Daten und Fakten zu Verbrechen und Opfern im Verlauf des Kosovo-Konflikts zutage treten werden.

Neben diesen allgemein zugänglichen Datenermittlungen sind in den vergangenen zweieinhalb Jahren zahlreiche Publikationen zu den Kosovo-Ereignissen erschienen. Darunter befinden sich auch Beiträge von entschiedenen Kritikern des Kosovo-Krieges. Diese kommen nicht nur in der Bewertung, sondern auch in der Faktendarstellung teilweise zu ganz anderen Ergebnissen, als die oben erwähnten Datenerhebungen von

OSZE und Vereinten Nationen. Dies gilt auch für den erstmals am 8. Februar 2001 ausgestrahlten WDR-Fernsehfilm "Es begann mit einer Lüge" der Journalisten Angerer und Werth, der bei einigen bekannter gewordenen Fällen serbischer Verbrechen die Tathergänge bezweifelt und der Bundesregierung Übertreibungen und falsche Behauptungen vorwirft. Die Autoren mussten sich von Fachleuten für diesen Filmbeitrag, der seit seiner Ausstrahlung von den Ablehnern der Kosovo-Intervention als willkommene Bestätigung ihrer Haltung immer wieder öffentlich gezeigt wurde, ihrerseits den Vorwurf der Einseitigkeit und Manipulation vorhalten lassen.

Unterschiedliche Einschätzungen kennzeichnen auch die parlamentarische Behandlung des Kosovo-Krieges im Deutschen Bundestag. Vom Frühjahr 1999 bis zum Frühjahr 2000 gab es allein neun Bundestagsdebatten zu diesem Thema, davon vier eingeleitet von Regierungserklärungen, wobei es zu elf Anträgen bzw. Entschliebungen kam. Im selben Zeitraum musste die Bundesregierung 16 Kleine Anfragen und eine Große Anfrage aus den Fraktionen zu diesem Themenfeld beantworten.

Anlässlich des zweiten Jahrestages des Kriegsbeginns wandten sich die beiden Hamburger Friedensforscher Dieter S. Lutz und Reinhard Mutz mit einem "Offenen Brief" an die Abgeordneten des Deutschen Bundestages, in dem sie schwere Vorwürfe bis hin zum dreifachen Rechtsbruch im Zusammenhang mit der deutschen Beteiligungsentscheidung erhoben. Die "Frankfurter Rundschau" dokumentierte dieses Schreiben am 24.3.2001, veröffentlichte aber auch die Antwort des Stellvertretenden SPD-Fraktionsvorsitzenden Gernot Eler, die sich kritisch mit der methodischen Vorgehensweise der beiden Friedensforscher auseinandersetzte. Aus diesem Disput entwickelte sich ein öffentlicher Austausch unterschiedlicher Beiträge, zum großen Teil durch die "Frankfurter Rundschau" publiziert, der sich bis zum Herbst 2001 hinzog und bewies, wie strittig das Thema Kosovo auch zwei Jahre nach dem Krieg noch behandelt wurde. Die Mazedonienkrise, die im August 2001 erneut zu einem Engagement der NATO auf dem Balkan führte, verstärkte noch das Bedürfnis, an die Politik kritische Fragen zu den gezogenen Schlussfolgerungen und Lehren aus der Kosovo-Erfahrung zu stellen.

Die Schockwellen, die von den Ereignissen des 11. September 2001 ausgelöst wurden, haben sich auch auf die Diskussionslage in Sachen Kosovo und Mazedonienkrise ausgewirkt. Was Prioritätensetzung angeht, wird die Verdrängungswirkung des Terrorthemas spürbar. Zugleich wächst aber auch der Druck, sich jetzt aus den Sackgassen heraus zu arbeiten, in denen sich die öffentliche Kosovo-Debatte schon stellenweise festgefahren hatte. Es erscheint notwendiger denn je, in einen umfassenden und verbindlichen Diskurs über künftige Bedrohungen, präventive Fähigkeiten und neue Sicherheitsstrategien einzutreten. Diese Aufgabe markiert den Beginn einer notwendigen neuen Phase der Aufarbeitung militärischer Konflikte, die in den vergangenen 30 Monaten durchaus schon wichtige Ergebnisse erbracht hat und deren Weiterführung wir Sozialdemokraten uns stellen werden.

II. Die Entscheidung für Militäraktionen

Am 16. Oktober 1998 stimmte der Deutsche Bundestag noch in seiner alten Zusammensetzung dem Antrag der Bundesregierung zu, sich "zur Abwendung einer humanitären Katastrophe im Kosovo-Konflikt" an begrenzten Luftoperationen der NATO zu beteiligen. Zu diesem Zeitpunkt war dies die Mitwirkung an einem Ultimatum, das dem jugoslawischen Präsidenten mit dem Einsatz militärischer Gewalt drohte, wenn er nicht den internationalen Forderungen nach einem Ende der Unterdrückung und Vertreibung der albanischen Zivilbevölkerung zustimme.

Die Zustimmung zu diesem Antrag der bereits abgewählten CDU/FDP-Bundesregierung ist der sozialdemokratischen Bundestagsfraktion nicht leicht gefallen. Es gab intensive Diskussionen darüber, ob die Androhung militärischer Gewalt angesichts einer sich anbahnenden humanitären Katastrophe auch ohne UN-Mandat zu legitimieren sei.

In der Koalitionsvereinbarung der neuen rot-grünen Regierung - sie trägt das Datum 20. Oktober 1998, also vier Tage nach der Kosovo-Entscheidung - beginnt der internationale

Teil mit dem Satz "Deutsche Außenpolitik ist Friedenspolitik". Die Regierungsvereinbarung hebt drei Prioritäten hervor: Krisenprävention und friedliche Konfliktregelung, Zivilisierung und Verrechtlichung der Internationalen Beziehungen, einschließlich einer besonderen Achtung des Völkerrechts und der Menschenrechte sowie einer Stärkung der Vereinten Nationen und der OSZE, und den Einsatz für eine gerechte Weltordnung und eine wirksame Entwicklungszusammenarbeit. Der faktische Ablauf des Kosovo-Konflikts brachte die Entscheidungsträger innerhalb der SPD in Bezug auf diese programmatischen Grundlinien immer wieder in schwierige Begründungssituationen.

- 1. Das Versagen der Prävention

Das Versagen der Prävention erstreckt sich auf einen längeren Zeitraum. Seit 1989 waren besorgniserregende Entwicklungen in Jugoslawien sichtbar. Das Verbot der albanischen Sprache, die Niederschlagung der Studenten- und Bergarbeiterstreiks und vieles Andere hätte die Weltgemeinschaft hellhörig machen müssen. Dass diese innerjugoslawischen Entwicklungen letztlich hintangestellt wurden, zeigt die Einbeziehung von Milošević als Verhandlungspartner in Dayton.

Dem Herbst 1998 war ein blutiger Sommer im Kosovo vorausgegangen. Nach einem Jahrzehnt wachsender Repressionen gegen die Kosovo-Albaner begann das Milošević-Regime unter dem Vorwand der Bekämpfung der UCK seit dem Frühjahr 1998 mit der systematischen gewaltsamen Vertreibung der kosovo-albanischen Zivilbevölkerung. Die Berichte von Morden an Zivilisten, der Zerstörung von Dörfern und der Vertreibung der albanischen Bevölkerung rissen nicht mehr ab. Schon im August 1998 zählte das UNHCR 460 000 Flüchtlinge, davon 200 000 externe. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen drückte in seiner Resolution 1199 vom 23. September 1998 seine tiefe Sorge "über die sich abzeichnende humanitäre Katastrophe" aus und stellte fest, dass die Verschlechterung der Situation im Kosovo "eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit in der Region darstellt". Je deutlicher diese Entwicklungen wurden, desto stärker entwickelte sich bei allen Verantwortlichen das Bewußtsein, dass auch Nichthandeln schwerwiegende Folgen haben kann. Die Tragödie des Bosnien-Krieges mit mehr als 200.000 Toten war nicht vergessen.

Nach drei blutigen Balkankriegen war offensichtlich erneut jede Prävention gescheitert. Die Vereinten Nationen bestätigten zwar die Flüchtlingskatastrophe und die Kriegsgefahr, sahen sich aber wegen Veto-Ankündigungen aus Moskau und Peking zu keinen Maßnahmen gegen das Milošević-Regime imstande. Vor diesem Hintergrund forderte der NATO-Rat einen Tag später, am 24. September, die Mitgliedsstaaten auf, mitzuteilen, welche Flugzeuge und sonstigen Einheiten sie für eventuelle Zwangsmaßnahmen gegen Jugoslawien bereitstellen könnten. Am 13. Oktober wurde der sogenannte ACTORD vom NATO-Rat in Kraft gesetzt, der vorsah, gegen die Bundesrepublik Jugoslawien eine Luftoperation in drei verschiedenen Phasen durchzuführen. Parallel dazu führte der amerikanische Sonderbeauftragte Richard Holbrooke Gespräche in Belgrad, um Milošević doch noch zum Einlenken zu bewegen.

Mit der militärischen Gewaltandrohung der NATO im Rücken gelang es Holbrooke, Milošević zur Zustimmung zu dem sogenannten Holbrooke-Milošević-Abkommen zu bewegen, das aus insgesamt fünf Elementen bestand: Erstens die UNO-Resolution 1199 vom 23. September 1998, also Rückzug der serbischen Sicherheitskräfte, die für die Unterdrückung der albanischen Zivilbevölkerung eingesetzt wurden; Ende von Unterdrückung und Vertreibung; Zulassung humanitärer Hilfe durch internationale Organisationen; Aufnahme des Dialogs mit den Albanern. Zweitens eine einseitige Verpflichtung der serbischen Regierung, die Forderungen der Resolution 1199 nunmehr umzusetzen. Drittens eine Vereinbarung zwischen der NATO und dem jugoslawischen Generalstab. Viertens eine Vereinbarung zwischen der OSZE und der jugoslawischen Regierung über die Einrichtung der Kosovo Verification Mission (KVM) sowie fünftens eine Zusatzvereinbarung zwischen der NATO und serbischen Regierungsvertretern über die Obergrenzen der im Kosovo verbleibenden Militär- und Polizeistreitkräfte.

Das Holbrooke-Milošević-Abkommen war bereits geschlossen, als der Bundestag am 16. Oktober über eine deutsche Beteiligung an den angedrohten Luftschlägen entscheiden musste. Dennoch war zu diesem Zeitpunkt keineswegs sichergestellt - und diese Befürchtungen haben sich später leider auch bestätigt -, dass sich Milošević tatsächlich an die getroffenen Vereinbarungen halten würde. Daher blieb der ACTORD der NATO in Kraft und wurde am 30. Januar 1999, nachdem die serbischen Repressionen gegen die albanische Bevölkerung wieder zugenommen hatten, ausdrücklich bestätigt. Die Reden und Erklärungen der sozialdemokratischen Abgeordneten bei der Bundestagsdebatte am 16.10.1998 belegen, dass ihnen die Einwände und Risiken völlig bewusst waren, so vor allem das Fehlen eines VN-Mandats, die fehlende Beteiligung Russlands, die sichtbaren Separationsziele der kosovarischen Albaner, die Risiken einer Eskalation, wenn die Gewaltandrohung nicht wirkte und zu Luftschlägen führen würde.

Das Risiko einer Verweigerung schien allerdings noch unhaltbarer: Konnte nicht ein deutsches Nein zu dem schon beschlossenen NATO-Ultimatum in Belgrad so verstanden werden, dass die Allianz letztlich doch nicht ernst machen würde? Müsste Deutschland dann nicht die volle Verantwortung für das Scheitern des Verhandlungsprozesses in letzter Minute auf sich nehmen? Und wäre Deutschland nicht exakt zum Beginn der neuen Regierung unter den Bündnispartnern, die alle bereits zugestimmt hatten, rettungslos isoliert worden? So setzte sich bei vielen in einer schwierigen Abwägung am Ende die Hoffnung durch, die Gewaltandrohung würde die humanitäre Katastrophe beenden und die angekündigten Militäraktionen vermeiden können.

Die vorübergehende Entspannung der Lage im Kosovo nach Inkrafttreten des Holbrooke-Milošević-Abkommens schien die positiven Annahmen zu bestätigen. In Wirklichkeit täuschte sie jedoch über die wirkliche Dramatik der Situation hinweg. Bereits wenige Wochen nach dem Einlenken von Milošević nahmen Anfang 1999 die serbischen Repressionen gegen die albanische Bevölkerungsmehrheit im Kosovo wieder zu. Auch die UCK brach die getroffenen Verabredungen und intensivierte erneut ihre gewaltsamen Aktivitäten. Die Zahl der Flüchtlinge schwoll rapide an, und die NATO sah sich gezwungen, ihre militärische Drohung vom September/Okttober 1998 zu bekräftigen. Obwohl Milošević das Oktober-Abkommen gebrochen hatte, kam es nicht zu einem sofortigen militärischen Eingreifen der NATO, wie es am 13. Oktober 1998 angedroht worden war. Statt dessen versuchte die internationale Gemeinschaft, alle noch ausstehenden Möglichkeiten zu nutzen, um zusätzliche Gewaltanwendungen zu vermeiden. Die Kontaktgruppe, bestehend aus EU, USA, Frankreich, Großbritannien, Deutschland und Italien sowie Rußland beschloss die Einberufung der Rambouillet-Konferenz, auf der die beiden Konfliktparteien zu einer Einigung "gezwungen" werden sollten.

Die Verhandlungen in Rambouillet begannen am 6. Februar und waren zunächst bis zum 13. Februar 1999 befristet, wurden aber mehrfach verlängert. Themen der Konferenz waren u.a. die künftige Autonomieverwaltung, Polizei und innere Sicherheit, die ersten freien Wahlen, Wirtschaftsaufbau, Minderheitenrechte sowie die Fragen der internationalen Präsenz im militärischen und vor allem zivilen Bereich zur Überwachung eines möglichen Abkommens.

Trotz zahlreicher positiver Anreize für die jugoslawische Seite (z.B. Aufhebung der internationalen Sanktionen und Reintegration in die internationale Gemeinschaft) gelang es nicht, deren Zustimmung zu einem Abkommen zu erhalten, das auch die Präsenz von NATO-Soldaten auf jugoslawischem Territorium vorsah, obwohl diese auch für die Sicherheit der Serben im Kosovo zuständig gewesen wären. Nicht einmal die Präsenz von UN-Blauhelmen war für Belgrad diskutabel. Die Zustimmung zu einer militärischen Präsenz war jedoch unabdingbar nach den negativen Erfahrungen mit Milošević, der bis dahin jedes Abkommen gebrochen hatte, sofern er die entsprechenden Möglichkeiten dazu hatte.

- 2) Deutschlands Teilnahme an den NATO-Luftschlägen

Die Verhandlungen in Rambouillet scheiterten trotz einer nochmaligen einmonatigen Verlängerung der Frist. Die albanische Seite unterschrieb das Abkommen nach langem Zögern am 18. März 1999, nicht jedoch die jugoslawische Seite. Letztendlich lehnte die serbische Seite sogar den politischen Teil des Abkommens ab, dem sie im Februar noch zugestimmt hatte. Zur gleichen Zeit massierte die jugoslawische Armee starke Truppenteile im Kosovo und der unmittelbaren Umgebung. Ganze Dörfer wurden in Brand gesteckt, die Zahl der Flüchtlinge stieg erneut an. Da somit Belgrad das UCK-Problem offensichtlich mit den Mitteln der gewaltsamen ethnischen Säuberung zu lösen versuchte, war die letzte Chance für eine friedliche Beilegung des Konflikts vertan.

Am 24. März 1999 begannen die Luftangriffe der NATO. Deutschland war zum aktiven Teilnehmer an den Luftschlägen gegen die serbischen Kräfte im Kosovo geworden, auf der Basis des Beschlusses vom 16. Oktober 1998. Unter den Sozialdemokraten war die Enttäuschung darüber erheblich, dass die Entwicklung hin zur Realisierung der ursprünglichen Gewaltandrohung und damit zum Einsatz militärischer Mittel nicht aufzuhalten gewesen war. Beruhigen konnte da nur die auch von militärischen Fachleuten genährte Hoffnung die militärische Intervention werde nur wenige Tage dauern und Rettung für die geschundene und in die Flucht getriebene Zivilbevölkerung im Kosovo bringen.

Auch diese Hoffnung trog. Die aus großem und damit sicherem Abstand durchgeführten Luftschläge der NATO - die Eigenverluste sollten soweit wie möglich minimiert werden - konnten die bewaffneten Kräfte der Serben nicht entscheidend schwächen, eher steigerte sich noch deren Wüten gegen die wehrlose Zivilbevölkerung. Am Ende des Krieges gab es 950 000 Flüchtlinge.

Die NATO sah sich daher gezwungen, entsprechend ihrer Drei-Phasen-Strategie schließlich auch Ziele außerhalb des Kosovos zu bombardieren, um Milošević zur Aufgabe zu zwingen. Bilder von in einem solchen Konflikt nie völlig vermeidbaren zivilen Opfern und von Zerstörungen ziviler Einrichtungen lösten wachsendes Unbehagen in Teilen der Öffentlichkeit aus. Als Mitglieder der Bundesregierung versuchten, die öffentliche Aufmerksamkeit wieder stärker auf serbische Verbrechen zu lenken, sahen sie sich Vorwürfen der Einseitigkeit, der Übertreibung und der sprachlichen Überzeichnung aus legitimatorischer Absicht ausgesetzt. Bei den Veranstaltungen und Aktionen einer aktiver werdenden Friedensbewegung, die eine Einstellung der Luftangriffe forderte, hatten Sozialdemokraten einen schweren, manchmal aussichtslosen Stand. Im Nachhinein kann festgestellt werden, dass die Fortsetzung der Luftangriffe, entgegen den verständlichen Befürchtungen der Friedensbewegung, die späteren Friedensvereinbarungen bezüglich Kosovo und die demokratische Entwicklung in Serbien nicht behindert haben.

- 3) Der Weg aus dem Kosovo-Krieg

Auch als nach dem Ende des Kosovo-Krieges Bilanz gezogen wurde, konzentrierten sich die Attacken der Kritiker fast ausschließlich auf Sozialdemokraten und Grüne. Wo nicht eingelöste Erwartungen bei der Urteilsbildung Pate stehen, kommt es leicht zu einer negativ verkürzten Wahrnehmung. Hinweise auf die menschlichen Opfer und materiellen Verluste durch die Intervention sind berechtigt. Ebenso ist es nicht hinnehmbar, dass Racheakte der Kosovo-Albaner nach dem Kosovo-Krieg zur Vertreibung und Abwanderung von mehr als 250 000 Serben und anderer Minderheiten führten.

Entscheidend ist der positive und ermutigende Teil der Bilanz. Alle Flüchtlinge konnten in ihre Heimat zurückkehren, fast alle haben es tatsächlich getan. Wie das anders als durch die angewandte Gewalt hätte erreicht werden können, darauf gibt es bisher keine Antwort. Mit eineinhalbjähriger Verzögerung hat in der Bundesrepublik Jugoslawien im Oktober 2000 eine demokratische Regierung das Milošević-Regime abgelöst. Es besteht Konsens darüber, dass ohne diesen Wechsel das Ziel einer nachhaltigen Friedens- und Stabilitätsgewinnung in Südosteuropa ohne echte Chance geblieben wäre. Auch im Kosovo verbessert sich die Situation zusehends. Die Registrierung von über 150.000

Serben in den UNMIK-Wahllisten, das Übereinkommen zwischen Häkkerup und Kostunica und der Wahlaufbruch durch Kostunica, sind positive Zeichen.

Besonders auffällig ist, dass die Kritiker der rot-grünen Kosovo-Entscheidungen die deutschen Beiträge zur Kriegsbeendigung fast regelmäßig, aber in unzulässiger Weise beiseite lassen. Dabei muss etwa der sogenannte Fünf-Punkte-Plan von Außenminister Fischer aus zeitgeschichtlicher Sicht als entscheidender Brückenschlag zur Kriegsbeendigung angesehen werden: mit seiner Reduzierung der Forderungen an die Belgrader Regierung als Voraussetzung für das Ende der Luftschläge, mit seiner vernünftigen Wiedereinbeziehung Russlands in die Friedensbemühungen und mit seiner letztlich erfolgreichen Wiedereinschaltung der Vereinten Nationen als Friedensvermittler. Der noch während der Kriegstage von Deutschland aus angestoßene "Stabilitätspakt für Südosteuropa" entwickelte sich später zum wichtigsten Motor der Weltgemeinschaft, um in der Balkanregion eine nachhaltige und präventive Stabilisierungspolitik auf der Basis regionaler grenzüberschreitender Kooperation auf den Weg zu bringen.

So knüpften Sozialdemokraten und Grüne unmittelbar nach den Erfahrungen des Scheiterns bei dem Versuch, eine Kriegsgefahr und humanitäre Katastrophe durch Gewaltandrohung aus der Welt zu schaffen, an ihrer gemeinsamen politischen Programmatik aus der Regierungsvereinbarung an: Priorität für präventive Krisenstrategien, Stärkung der Vereinten Nationen und des Völkerrechts, Stabilisierung durch regionale Kooperationsanreize. Wo die SPD Bilanz zog, lehnte sie jeden Gedanken daran ab, im Ablauf des Kosovo-Konflikts etwa einen Modellfall künftiger Krisenbewältigung zu sehen. Genau umgekehrt betonte die SPD-Bundestagsfraktion in einer Erklärung zum 1. Jahrestag des Kosovo-Kriegs dessen Singularität und zog folgende Lehren:

"Der Kosovo-Krieg hat eine nicht hinnehmbare Massenvertreibung rückgängig gemacht, das aber zu einem schwer erträglichen und vor allem nicht wiederholbaren Preis. Der Konflikt, der den Krieg auslöste, dauert an, gebiert neue Gewalttaten und zwingt die internationale Gemeinschaft noch für eine nicht abschätzbare Zeit zu erheblichen Anstrengungen und Investitionen. Auf einem relativ kleinen Schauplatz werden auf Dauer erhebliche Kräfte gebunden, die finanziert werden müssen und für andere Aufgaben nicht zur Verfügung stehen. Schon deswegen verbietet es sich, in dem Kosovo-Krieg ein Modell für Konfliktlösungen auch in anderen Fällen sehen zu wollen. Dieses Verbot verstärkt sich noch, wenn man die nach einem Jahr noch gar nicht definitiv abgrenzbaren "politischen Kollateralschäden" der Intervention hinzunimmt.

Alle Anstrengungen müssen sich künftig darauf richten, eine Situation zu vermeiden wie am 24. März 1999, als nach Ausschöpfung aller diplomatischen Rettungsversuche bis zur letzten Minute und nach dem Versagen aller politischen und militärischen Druckmittel die Wahrnehmung der militärischen Interventionsdrohung als einzige glaubwürdige Handlungsoption übrig blieb. Der Kosovo-Krieg wird auf Dauer verbunden bleiben mit dieser Erfahrung einer tragischen Reduktion politischer Handlungsoptionen auf eine einzige Variante, die zerstörerische Realität wurde, obwohl dies eigentlich niemand wollte."

Obwohl dieser politischen Einordnung der Kriegserfahrung als Lehre auch zahlreiche sehr praktische Konsequenzen folgten, die nachstehend noch zur Sprache kommen sollen, verminderte das nicht die Kritik an Sozialdemokraten und Grünen, mit der Entscheidung vom 16. Oktober 1998 gleich auf mehreren Ebenen das Recht gebrochen zu haben. Das Gewicht dieser Vorwürfe zwingt zu einer gesonderten Behandlung.

III. Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht

Es hat nicht an Versuchen gefehlt, die behauptete Unrechtmäßigkeit des Kosovo-Krieges und einer Beteiligung an ihm gerichtlich feststellen zu lassen. Bisher hat dies in keinem Fall zu einem Erfolg geführt. So hat die PDS-Fraktion auf dem Wege eines Organstreitverfahrens versucht, eine Bestätigung für einen Grundgesetzverstoß seitens der Bundesregierung zu erwirken. Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichtes hat

mit Beschluss vom 25. März 1999 diesen Antrag als unzulässig verworfen. Eine Entscheidung in der Sache erfolgte nicht - in der Begründung stellte das Bundesverfassungsgericht allerdings klar, dass das Grundgesetz den Bund ermächtigt, sich einem System kollektiver Selbstverteidigung wie der NATO anzuschließen und "sich mit eigenen Streitkräften an Einsätzen zu beteiligen, die im Rahmen solcher Systeme vorgesehen sind und nach ihren Regeln stattfinden". Weiter bestätigte das Bundesverfassungsgericht, dass die notwendige Zustimmung des Bundestages im vollen Bewusstsein dessen, dass eine Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat nicht zu erwarten ist, erfolgt ist, und stellt dann fest: "Der Beschluss vom 16. Oktober 1998 deckt damit die gegenwärtigen Luftangriffe der NATO". Damit steht fest: Die deutsche Beteiligung am Kosovo-Krieg stellte keinen Verstoß gegen das Grundgesetz dar.

Auf der internationalen Ebene zeichnet sich bisher auch keine Verurteilung der NATO oder einer Kosovokriegsbeteiligung ab. Frau del Ponte, die Chefanklägerin des "International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia" (ICTY), erklärte am 2. Juni 2000 vor dem UN-Sicherheitsrat, das Tribunal werde keine Ermittlungen gegen die NATO aufnehmen. Vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag hatte Jugoslawien bereits am 29. April 1999 Klage gegen 10 NATO-Staaten erhoben. Die Verhandlungen sind noch nicht abgeschlossen. Auf Antrag Belgrads hat der Haager Gerichtshof am 21. Februar 2001 die Frist zur Vorlage von Beweisen zunächst um ein Jahr bis zum 5. April 2002 verlängert, so dass vorerst kein Abschluss des Verfahrens zu erwarten ist.

Die Tatsache, dass Urteile zu möglichen Rechtsbrüchen im Zusammenhang mit dem Kosovo-Krieg bisher nicht ergangen sind und aus heutiger Sicht kurzfristig auch nicht erwartet werden können, ändert natürlich nichts daran, dass bei der Bewertung insbesondere der völkerrechtlichen Situation sehr unterschiedliche Auffassungen bestehen und dass eine Fortentwicklung völkerrechtlicher Normen im Rahmen einer internationalen Diskussion notwendig und wünschenswert erscheint. Der Widerspruch im Völkerrecht zwischen Souveränität einerseits und dem Interventionsrecht andererseits besteht seit der Schlussakte von Helsinki. Daraus wurden vor 1998/99 aber keine Konsequenzen gezogen, was das kodifizierte Völkerrecht betrifft.

UN-Generalsekretär Kofi Annan hat das Dilemma der widerstreitenden völkerrechtlichen Grundprinzipien erkannt und angesprochen. Er legte den Widerspruch bloß zwischen dem klassischen staatlichen Souveränitätsrecht, das eine Nichteinmischung von außen postuliert, und dem Hilfsgebot bei der Verweigerung von Menschenrechten, dem man im Extremfall nur durch eine bewaffnete Intervention genügen kann. Noch während des Kosovo-Krieges bekundete der Generalsekretär seine Sympathie für eine Prioritätensetzung bei den Menschenrechten. So sprach er vor der Menschenrechtskommission am 7. April 1999 in Genf von der "drohenden Wolke des Völkermords" und prophezeite: "Langsam, aber sicher bildet sich eine internationale Norm gegen gewaltsame Unterdrückung von Minderheiten heraus, die Vorrang vor Souveränitätsfragen erhalten wird und muss." Vor der UN-Vollversammlung hat der Generalsekretär dann am 20. September 1999 eine Rede gehalten, in der er diesen Gedanken noch einmal vertiefend aufnahm und die eigentlich als Anstoß für eine umfassende Völkerrechtsdebatte verstanden werden muss. Kofi Annan sagte damals, drei Monate nach dem Ende des Kosovo-Krieges: "Der Konflikt im Kosovo hat uns das Dilemma der humanitären Intervention deutlich gemacht: auf der einen Seite die Frage nach der Legitimität des Einsatzes einer regionalen Organisation ohne ein Mandat der Vereinten Nationen, auf der anderen Seite die allgemein anerkannte Notwendigkeit, massiven und systematischen Menschenrechtsverletzungen mit schwerwiegenden humanitären Folgen Einhalt zu gebieten. Das Unvermögen der internationalen Gemeinschaft im Fall Kosovo, diese zwei gleichermaßen zwingenden Interessen - universelle Legitimität und Effektivität bei der Verteidigung der Menschenrechte - miteinander in Übereinstimmung zu bringen, kann nur als Tragödie betrachtet werden. Es hat uns die zentrale Herausforderung an den Sicherheitsrat und an die Vereinten Nationen als ganzes für das nächste Jahrhundert aufgezeigt: Einigkeit über den Grundsatz herzustellen, dass massive und systematische Menschenrechtsverletzungen nicht ungeahndet bleiben dürfen, gleich wo sie stattfinden".

Folgt man dieser Analyse des UN-Generalsekretärs, so musste Deutschland zusammen mit allen anderen NATO-Staaten eine Entscheidung treffen, bei der die anerkannten völkerrechtlichen Prinzipien zwei sich gegenseitig ausschließende Möglichkeiten offen lassen, wo also eine gewisse klärungsbedürftige Grauzone besteht. Nach dem kodifizierten Völkerrecht hätte der Einsatz der NATO einer Mandatierung der Vereinten Nationen bedurft, die aus den schon genannten Gründen allerdings nicht erreichbar war. Die Entscheidung zur Interventionsbeteiligung kann sich auf ein völkerrechtliches Prinzip berufen, weniger aber auf die erklärten sozialdemokratischen Zielen der Verrechtlichung der internationalen Beziehungen und der Stärkung der Vereinten Nationen. Gerade deswegen war es wichtig, dass sich die rot-grüne Bundesregierung bereits in der Endphase des Kosovo-Krieges aktiv und erfolgreich um die Rückgabe der Konfliktlösung in die Verantwortung der Vereinten Nationen bemühte.

Das von Kofi Annan definierte Dilemma sich widerstreitender Völkerrechtsprinzipien besteht bis heute fort. Allerdings hat die politische Agenda seit 1999 zu einer politischen Renaissance der Vereinten Nationen geführt. Bei der Lösung der Mazedonien-Krise im Jahr 2001 stimmten EU, NATO und USA ihre Konfliktlösungsstrategie eng mit den Vereinten Nationen und der OSZE ab. Hier wurde kein Schritt mehr ohne die ausdrückliche Befürwortung des Sicherheitsrats getan. Und in der Ausnahmesituation nach dem 11. September zeigte die UNO Autorität, als sie vor allem in den Resolutionen 1368 vom 12. September 2001 und 1373 vom 28. September 2001 dem globalen Kampf gegen die terroristische Herausforderung einen innovativen völkerrechtlichen Rahmen verlieh. Die Auszeichnung der Vereinten Nationen und ihres Generalsekretärs Kofi Annan mit dem Friedensnobelpreis hat diese Autorität noch verstärkt. Die SPD begrüßt diese Entwicklungen nachdrücklich und wird ihre eigenen Bemühungen um eine Reform der Vereinten Nationen, die der Arbeit dieser wichtigsten Weltorganisation verbesserte Grundlagen schafft, mit großem Einsatz fortsetzen. Darüber hinaus muss sich die Sozialdemokratie mit Nachdruck für eine verbindliche Klärung der offenen Fragen im internationalen Völkerrecht einsetzen. Die völkerrechtlichen Konsequenzen aus den Entwicklungen der letzten Jahre müssen gezogen und in kodifiziertes Recht übertragen werden. Die Sicherheitsrats-Beschlüsse zur Terrorbekämpfung zeigen einen bestehenden Konsens auf, dessen Aufnahme in schriftlich fixierte Verträge und die UN-Charta aber noch ausstehen. Eine Verrechtlichung der internationalen Beziehungen bleibt unser Ziel.

IV. Praktische Konsequenzen für die Internationale Politik der SPD

Nach den Kosovo-Erfahrungen ist die Außen- und Sicherheitspolitik der SPD nicht neu erfunden worden. Aber es hat Prioritätenverschiebungen und die beschleunigte Bildung neuer Kapazitäten gegeben. Das Leitziel hieß dabei: Stärkung präventiver Politik. Fortschritte sind in kurzer Zeit auf ganz verschiedenen Ebenen erreicht worden.

Für das Querschnitts-Schwerpunktprogramm "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung" entwickelte die Bundesregierung ein eigenes Gesamtkonzept und bestellte dafür im Außenministerium und im BMZE einen eigenen Beauftragten. Die Regierungsfractionen erhöhten die Mittel für Präventivmaßnahmen in den beiden Bundeshaushalten 2000 und 2001 deutlich auf je 28,6 Mio. DM. Im Außenamt begann eine Ausbildung von zivilem Friedenspersonal. Der Pool dieser Fachleute umfasst inzwischen mehr als 500 Absolventen und wird über eine Datenbank "Ziviles Friedenspersonal" abrufbar gehalten. Für präventive Maßnahmen der Vereinten Nationen steht mehr Geld zur Verfügung, ebenso für einschlägige NGO-Projekte. Den Vereinten Nationen bot die Bundesregierung außerdem zivile wie militärische Stand-by-Forces an. Auch die Unterstützung und die deutsche Präsenz in der OSZE erfuhren eine Erweiterung.

Die Bundesregierung setzte sich erfolgreich dafür ein, dass die EU beim Aufbau ihrer gemeinsamen außen- und sicherheitspolitischen Kapazitäten sowohl feste Strukturen für zivile Krisenprävention einrichtete und z.B. die Bereithaltung von ständig einsatzbereiten Polizeikräften im Umfang von 5000 Mann zu einem "Headline Goal" erklärte, als auch an militärische Einsatzkräfte dachte,- eine erkennbare Schlussfolgerung aus den Kosovo-Erfahrungen. Damit wird die EU über eine große Bandbreite von Kapazitäten zu zivilen

und militärischen Maßnahmen der Konfliktprävention und des Konfliktmanagements verfügen. Es waren Berliner Initiativen, die das Präventionsthema auf die Tagesordnungen des Europarates (z. B. das Länder-Monitoring) und der G 8 brachten.

Der ganze Arbeitsbereich Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung erfuhr eine politische Umgestaltung in Richtung globaler Krisenprävention. Einzelne Schritte dabei waren die Entwicklung des Zivilen Friedensdienstes, die Kölner Entschuldungsinitiative und die deutschen Beiträge für die internationalen Programme im Kampf gegen die Armut, die Unterernährung und die Aids-Verbreitung.

Der "Stabilitätspakt für Südosteuropa", noch während des Kosovo-Krieges von der Bundesregierung angestoßen, entwickelte sich unter der Regie des deutschen Sonderkoordinators Bodo Hombach zur zentralen Strategie Europas für eine nachhaltige Befriedung der Balkanregion. Kein Land übernahm eine größere Selbstverpflichtung bei der Finanzierung dieses Programms als die Bundesrepublik, die in vier Jahren 1,2 Mrd. DM zur Verfügung stellte.

Der Ausbau krisenverhütender Fähigkeiten blieb nicht allein Sache der Bundesregierung, sondern erfuhr aktive Unterstützung durch die Arbeit der SPD-Bundestagsfraktion. Eine eigens gebildete "Task Force Stabilitätspakt" aus 20 maßgeblichen Fraktions-Funktionsträgern machte sich den Ausbau der parlamentarischen Dimension des Stabilitätspakts zum Ziel und brachte zu diesem Zweck in bisher drei internationalen Konferenzen Parlamentarier und Beauftragte aus allen Teilnehmer-Staaten zusammen. Der Erfolg ist daran ablesbar, dass sich inzwischen auch das Europa-Parlament und die OSZE um die Weitergestaltung der mittlerweile parlamentarischen Verankerung dieses großen Förderprogramms für grenzüberschreitende Kooperation bemühen.

Eine andere Eigeninitiative der Bundestagsfraktion richtete sich auf die angemessene Berücksichtigung von zivilen präventiven Fähigkeiten beim Aufbau der Strukturen der GASP / ESVP der Europäischen Union. In Zusammenarbeit mit den sozialdemokratischen Schwesterparteien in der EU konnte eine Lobby aufgebaut werden, die für ein ausgewogenes Verhältnis von militärischen und zivilen Kapazitäten beim "institution building" der gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik eintritt.

Die europäischen Sozialdemokraten haben auch längst die Bedeutung des europäischen Integrationsprozesses einschließlich der EU-Erweiterung für unsere gemeinsamen Stabilitäts- und Krisenvermeidungsziele erkannt. Eigene Fraktions-Arbeitsgruppen begleiten und unterstützen diesen Erweiterungs- und Integrationsprozess, der für das krisengeschüttelte Südosteuropa über das neue Instrument der "Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen" in Verbindung mit dem Stabilitätspakt vorangetrieben wird.

Die im Frühjahr 2001 ausgebrochene Mazedonienkrise kann als Testfall für die verbesserten europäischen Fähigkeiten zur Krisenprävention und Krisenbewältigung angesehen werden. Entscheidend ist nicht nur, dass bisher der drohende Bürgerkrieg vermieden werden konnte, sondern auch, welche Vorgehensweisen - auch im Vergleich zu den früheren Balkankrisen - diesmal gewählt wurden. Die Unterschiede liegen auf der Hand: In der Mazedonien-Krise trat die westliche Staatengemeinschaft erstmals in einer solchen Situation mit Vermittlungspersonen auf, die einen klaren Auftrag hatten und sich auf ein gemeinsames Konzept stützen konnten, das zwischen allen Akteuren (EU, NATO, USA, OSZE, UNO) abgestimmt war. Im Mittelpunkt stand ein politischer Vermittlungsprozess, der an den beiden kritischen Punkten Waffeneinzug (Mission "Essential Harvest") und Beobachterschutz ("Task Force Fox") die Unterstützung bewaffneter Kräfte mit einbezog. Beide NATO-Missionen hatten nicht nur die volle Unterstützung der beiden mazedonischen Konfliktparteien sondern auch ausdrücklich der Vereinten Nationen. Zu keinem Zeitpunkt kam es zur Androhung einer Gewaltanwendung. Die Weiterentwicklung von europäischen Konfliktlösungsfähigkeiten, die am Beispiel Mazedonien sichtbar wird, spiegelt einen Lernprozess und kann von uns nur begrüßt werden.

Flankierend zur Mission "Essential Harvest" hat der Bundestag mit den Stimmen von SPD und Grünen in einem Entschließungsantrag die Bundesregierung aufgefordert, den Erfolg präventiver Friedensvermittlung im Fall der mazedonischen Krise sowohl im Rahmen eines umfassenden Stabilisierungskonzeptes für Mazedonien als auch im Rahmen einer langfristig angelegten, politischen und ökonomischen Gesamtstrategie für die Balkanstaaten und Südosteuropa abzusichern. Das bedeutet, dass die Anstrengungen des Stabilitätspakts für Südosteuropa auch über das Jahr 2003 hinaus fortgesetzt werden sollen.

Es gibt trotzdem keinen Anlass, sich auf den Polstern dieser besseren Erfahrungen auszuruhen. Nach 1999 hatten Bundesregierung und beide Koalitionsfraktionen eine ganze Anzahl von wichtigen Entscheidungs- und Prioritätensetzungen in der Außen- und Sicherheitspolitik vorgenommen. Aber neue Herausforderungen sind hinzugekommen, am dramatischsten durch die Terroranschläge auf New York und Washington vom 11. September 2001. Die neue, globale Dimension dieser Herausforderungen wird unser Sicherheitsdenken und unsere Sicherheitspolitik in einem Umfang verändern, der heute noch nicht absehbar ist. Das Leitziel Prävention gewinnt dabei eine neue, stärker strukturell ausgelegte und komplexe Bedeutung. Die politischen Veränderungen und Entwicklungen, die nach 1999 stattgefunden haben und dabei die Kosovo-Erfahrungen reflektieren, nehmen jetzt den Charakter einer Zwischenstation an, von der aus der 11. September zu neuen Orientierungen zwingt.

Die SPD hat im Zusammenhang mit dem Kosovokrieg vielfach unsachliche Schelte und Kritik seitens der Friedensforschung und aus den Reihen der Friedensbewegung erfahren müssen. Der Dialog war stellenweise schwierig oder gar unterbrochen. Auf beiden Seiten besteht aber das Interesse, gerade auch bei der Suche nach Antworten auf die genannten neuen Herausforderungen, diesen kritischen Dialog fortzusetzen.

A n l a g e

Friedens- und Sicherheitspolitik des 21. Jahrhunderts

Die Zukunft von Konfliktprävention und vorausschauender Friedenspolitik unter der Herausforderung des Terrorismus

Ein Dialogprojekt von SPD und Bündnis 90 / Die Grünen
mit Vertretern der deutschen Friedensforschung
und Friedensbewegung

I. Europäische Friedenspolitik und militärische Intervention Dayton - Kosovokrieg - Mazedonienkrise: Eine kritische Bilanz

Im letzten Jahrzehnt haben vier blutige Kriege auf europäischem Boden stattgefunden, alle als Begleiterscheinungen oder Folgen der Auflösung der alten Bundesrepublik Jugoslawien. Die europäischen Staaten und die gemeinsame Politik der EU, die sich parallel zu diesen Ereignissen erst allmählich herausbildete, tragen dabei Mitverantwortung für Erfolge wie Misserfolge. Eine kritische Bilanz soll die Schwachstellen und Fehlentwicklungen definieren, um eine Grundlage für Erwartungen und Forderungen an eine künftige europäische Friedenspolitik zu schaffen. Dabei ist zu berücksichtigen, ob und wo die europäische Politik bereits eigene Lehren und Konsequenzen gezogen hat. Einzelfragen:

- 1) Politische Wirkungen der Erfahrung des Bosnien-Krieges auf die europäische Politik (UN-Rolle, Srebrenica, Dayton)
- 2) Der Weg zum Kosovo-Krieg als Reduktion von politischen Alternativen und Scheitern von Prävention
- 3) Der Kosovo-Krieg: Sonderfall oder Modell
- 4) Die europäische Antwort auf die Mazedonienkrise: Zwischen Prävention und Intervention
- 5) Schwachstellen von Prävention, Krisenmanagement und Konfliktlösung am Beispiel der Balkankonflikte

6) Lernprozesse in den Konflikten: Exit-Strategien, Stabilisierungsstrategien, Integrationsangebote, Europäisierung der politischen Instrumente

II. Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands und der EU nach 1998 Entwicklung von Schwerpunkten und Fähigkeiten

Die Rot-Grüne Bundesregierung ist mit dem Ziel angetreten, prioritär den innenpolitischen Reformstau aufzulösen. Von außen kommende Krisen und Konflikte haben sich aber mehrwöchig unabweisbar auf die Tagesordnung gesetzt. So war es beim Kosovo-Krieg, der Mazedonienkrise, den Terrorakten des 11. September 2001. Dazu kam die überfällige Strukturreform der Bundeswehr. Die politische Entwicklung hat sowohl die Bundesregierung wie die EU bei ihrem Aufbau einer gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP/ESVP) gezwungen, beschleunigt auf die neuen Herausforderungen zu reagieren. Die Frage ist, wie die neuen Prioritätensetzungen und die Entwicklung neuer politischer wie militärischer Kapazitäten und Fähigkeiten bewertet werden.

Einzelfragen:

- 1) Das Schwerpunktprogramm der Bundesregierung "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung": Zielplanung, Umsetzungsstand, Bewertung
- 2) Entwicklungspolitik als Friedenspolitik: Bestandsaufnahme und Bewertung der bisherigen Maßnahmen
- 3) Fallbeispiel "Stabilitätspakt für Südosteuropa"
- 4) Die Reform der Bundeswehr und die Frage künftiger Mandate für deutsche Streitkräfte
- 5) Die Entwicklung von GASP/ESVP und die Frage der Balance zwischen zivilen und militärischen Fähigkeiten in der EU
- 6) GASP und einzelstaatliche Souveränitätsrechte: Veränderungen und Konsequenzen für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik

III. Die Vereinten Nationen und die Weiterentwicklung des Völkerrechts

SPD und Grüne haben sich immer für eine stärkere Rolle der Vereinten Nationen in der Weltpolitik eingesetzt, allerdings auch für eine Reform dieser bedeutendsten Weltorganisation. In den ersten Jahren nach dem Ende der Blockkonfrontation ging die Entwicklung allerdings in eine andere Richtung. Wichtige Wegmarken waren dabei der 2. Golfkrieg, der Bosnien- und dann der Kosovo-Krieg, für dessen Beendigung und für die nachfolgenden Ordnungsversuche auf dem Balkan die UNO allerdings wieder wichtige Beiträge leistete. In der Folge des 11. September schrieb der Sicherheitsrat mit seinen Resolutionen 1368 vom 12.9.2001 und 1373 vom 28.9.2001 möglicherweise Völkerrechts-Geschichte. Diese Entwicklungen können sich als entscheidend für die Konzeption einer globalen Sicherheitspolitik des 21. Jahrhunderts erweisen und stellen an die deutsche Politik die Frage, welche Veränderungen sie hierbei mit ihrem Einfluss unterstützen wird.

Einzelfragen:

- 1) Das Ziel der Verrechtlichung der internationalen Politik im Spannungsverhältnis zwischen Völkerrecht und Völkergewohnheitsrecht
- 2) Der Fall Kosovo und seine Folgen: Eine völkerrechtliche Bewertung
- 3) Der 11. September und die Vereinten Nationen: Rechtliche Rahmensetzungen für den globalen Kampf gegen den Terrorismus
- 4) Defizite und Grauzonen im bisherigen Völkerrecht und Strategien zu ihrer Überwindung
- 5) Die Rolle der Vereinten Nationen in einer globalen Sicherheitspolitik des 21. Jahrhunderts
- 6) Die Vereinten Nationen zwischen Reformbedarf und Reformverweigerung

IV. Der 11. September: Folgerungen für eine globale Friedens- und Sicherheitspolitik des 21. Jahrhunderts

Die Dimension der Terroranschläge des 11. September 2001 spiegelt sich in der Dimension der politischen Veränderungen danach. Die Auslösung des Bündnisfalls in der NATO durch ihr stärkstes Mitglied und die Formierung einer weltweiten Allianz gegen den Terror mit der Teilnahme einer ganzen Reihe von Ländern, die bisher keineswegs eng mit Amerika zusammengearbeitet haben oder gar selber im Verdacht des Terror-Sponsoring stehen, beides ist Beleg dafür. Aus der Gesamtheit der politischen Veränderungen nach dem 11. September kann eine neue Aufgabendefinition der internationalen Politik und eine Neukonstellation ihrer Akteure entstehen, mit prägender Kraft für den Rahmen einer neuen Friedens- und Sicherheitspolitik im Weltmaßstab des 21. Jahrhunderts. Es ist unmöglich, schon jetzt einen abschließenden Fragenkanon zu diesem Komplex zu formulieren. Dieser muss vielmehr einen sehr weit gefassten Sicherheitsbegriff zugrunde legen und sich selbst dauernd an die laufende Entwicklung anpassen.

Vorläufige Einzelfragen:

- 1) Kurzfristige polizeilich-militärische Antworten auf die Terroranschläge und ihre politischen Wirkungen
- 2) Die mittelfristige Perspektive: Globale politische Allianzen gegen den Terrorismus, die Chancen ihrer Nachhaltigkeit und ihre Auswirkungen auf das politische Weltsystem
- 3) Langzeitziel gerechtere Weltordnung: Die Reduzierung von Terroristen-Rekrutierung als neue Plausibilität und ihre Folgen
- 4) Die Vernetzung und Harmonisierung der politischen Ziele und Strategien auf den genannten drei Zeitebenen als friedens- und sicherheitspolitische Herausforderung
- 5) Prävention im Zeichen des Friedensrisikos Terrorismus (Gleichung Friedenspolitik = vorausschauende Politik der Terrorvermeidung, da Koinzidenz von Terroranschlägen und Antiterrorkriegen)
- 6) Rolle der Innenpolitik bei der Prävention von Terrorkriegen (Optimierungs-Konsens vs. Maximalisierung bei der Terrorabwehr)
- 7) Indirekte Terrorwirkungen (Ökonomie, Mobilität, Globalisierung etc.) und globale Stabilität
- 8) Terrorbekämpfung und die Lösung regionaler Konflikte (Beispiele Nahost, Kaschmir)
- 9) Herausforderung Terrorismus und Anforderungen an nationale und kollektive Sicherheitssysteme: Strategien, Strukturen, Instrumente, Ausrüstung, Umfang von Sicherungskräften, Polizei und Militär
- 10) Umriss einer globalen Friedens- und Sicherheitspolitik der 21. Jahrhunderts

V. Terrorismus und Friedensdialog

Die neue Dimension des Terrorismus fordert nicht nur die Politik, sondern auch die Gesellschaft und in besonderer Weise jene Gruppen in ihr, die Politik beratend und mit kritischer Kompetenz begleiten. In den ersten Wochen nach dem 11. September kam es zu zahlreichen erwartbaren Reflexen und spontanen Reaktionen auf die Anschläge selbst und dann auf die militärischen Antworten, aber auch zu selbstkritischen Reflexionen (u.a. Nachfrage zur Legitimität des Pazifismus heute) und zu beachtlichen analytischen Versuchen. Der notwendige Austausch zwischen der politischen Ebene einschließlich ihrer Entscheidungsträger und der Gesellschaftswelt mit ihren besonders zuständigen Vertretern von Friedensbewegung und Friedensforschung findet zwar stellenweise statt, erreicht aber nicht die angesichts der Herausforderung zu erwartende Intensität. Es macht Sinn, gemeinsam nach Wegen zu einem Friedensdialog neuer Qualität Ausschau zu halten, der sich in adäquater Weise den neuen Fragestellungen stellt.

Einzelfragen:

- 1) Kapazitäten, Ausstattung, Forschungsrichtungen und Prioritätensetzung der Friedensforschung im Lichte der neuen Fragestellungen
- 2) Friedensbewegung: alte und neue Antworten auf den 11. September und seine Folgen
- 3) Chancen für eine wechselseitige Vertrauensbildung zwischen Politik und Gesellschaft bei der Suche nach den Antworten auf den Terror
- 4) Globalisierung der Terrornetze wie der Anti-Terror-Kampagnen und Anti-Terror-Allianzen: Konsequenzen für die Friedens-Arbeit
- 5) Umriss eines neuen Friedensdialog zwischen Politik und Gesellschaft.

