

## Grundsätze für deutsche Außenpolitik nach dem 11. September 2001

GERNOT ERLER

Politik lebt von Grundsätzen und Erfahrungen. In aller Kürze dargestellt, lassen sich die Grundsätze sozialdemokratischer Außen- und Sicherheitspolitik auf die folgenden fünf Punkte bringen:

- ▶ Sozialdemokratische Außenpolitik ist Friedenspolitik, das ist der oberste Grundsatz.
- ▶ Sozialdemokraten setzen auf eine vorausschauende Friedenspolitik mit Priorität auf zivilen Mitteln, kurz: Prävention steht vor Intervention.
- ▶ Uns ist die Verrechtlichung der internationalen Politik ein besonderes Anliegen. Es geht uns um die Stärkung des internationalen Rechts und besonders des Völkerrechts. Außerdem legen wir einen besonderen Akzent auf vertragsgestützte Politik, dies betrifft speziell die Bereiche der Abrüstung und Rüstungskontrolle. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Stärkung der Rolle der Vereinten Nationen und anderer Weltorganisationen.
- ▶ Wir sind von der friedensfördernden Wirkung von Integrationsprozessen überzeugt. Wir selber gehen voran mit unserer Integrationsbereitschaft in der Europäischen Union, wobei wir bereit sind, unsere nationale Außen- und Sicherheitspolitik unterzuordnen und andere an ihrer Formulierung teilhaben zu lassen. Wir befürworten die Erweiterung der Europäischen Union und versuchen, diese auf die Balkanregion und Südosteuropa auszudehnen.
- ▶ Wir setzen auf Chancengleichheit und Ausgeglichenheit in der globalen Welt. Denn Gerechtigkeit und Frieden setzen Gleichmöglichkeiten voraus. Dieser Grundsatz wird auch als gerechte Weltordnung bezeichnet.

Diese Grundsätze reiben sich mit den Erfahrungen, die wir in den letzten Jahrzehnten machen mussten. Es genügt, auf die schmerzlichen Erfahrungen aus Südosteuropa hinzuweisen: Es gab dort vier blutige Kriege in zehn Jahren und einen Beinahe-Bürgerkrieg in 2001 in Mazedonien, der aber verhindert werden konnte. Kosovo signalisiert einerseits, dass eine Wiederholung der schlimmsten Erfahrungen aus der Balkange-

schichte – nämlich der Bosnienkrieg mit über 200.000 Toten und noch viel mehr Verletzten – verhindert wurde. Es signalisiert andererseits, dass ein Krieg mit vielen Zerstörungen nicht verhindert werden konnte. Im Fall Kosovo hat die Prävention versagt.

Bei dem Thema Erfahrung ist Mazedonien dagegen ein Signal für politisches Lernen. Dort ist es unter maßgeblicher Beteiligung der NATO, aber auch der Vereinigten Staaten sowie der OSZE, gelungen, einen Verhandlungsansatz durchzusetzen, der auf ein gemeinsames politisches Konzept zurückzuführen ist, das diesmal ohne militärische Drohungen auskam. Allerdings kennzeichnete die Mazedonien-Erfahrung zugleich die Bereitschaft, zur Absicherung eines politischen Konzepts bewaffnete Kräfte zu akzeptieren und einzusetzen. Heute können wir erkennen, dass man dem politischen Ziel, einen Ausgleich zwischen beiden Bevölkerungsgruppen zu erzielen, erheblich näher gekommen ist. Dies bedeutet insgesamt eine sehr positive Erfahrung in dieser Region nach den Fehlern und Fehlentwicklungen der Balkanpolitik des letzten Jahrzehnts.

Nun zum zweiten Punkt, Priorität von Prävention und Konfliktmanagement: Die Bundesregierung hat einen Querschnitt mit dem Schwerpunkt des Programms ziviler Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung zu einem Hauptengagement der internationalen Arbeit gemacht und dafür auch ein schriftliches Gesamtkonzept vorgelegt. Dieses Programm wird von jeweils einem speziellen Beauftragten des Auswärtigen Amtes und einem des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung betreut. Der Bundestag hat in den letzten beiden Haushaltsjahren deutlich mehr Mittel für Präventionsprojekte bereitgestellt, die intensiv genutzt werden.

Das Auswärtige Amt hat mittlerweile in einem ersten Schritt ziviles Friedenspersonal ausgebildet, das in einer speziellen Datenkartei nach Länderschwerpunkten und Sprach- und Fachkenntnissen geordnet ist. In dieser Kartei sind inzwischen 500 speziell ausgebildete Einsatzkräfte vorhanden, die für internationale zivile Einsätze abgerufen werden können. Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren mehr Mittel für die Arbeit der Vereinten Nationen und der OSZE zur Verfügung gestellt und gegenüber Kofi Annan die Stellung von sogenannten »stand-by forces« militärischer wie ziviler Art angeboten, die bei Bedarf abgerufen werden können.

Im Rahmen der GASP der EU war es uns ein besonderes Anliegen, nicht nur ein »institution-building« militärischer Art, sondern auch eines der zivilen Prävention zu unterstützen. Es gibt in dieser Hinsicht nicht nur

das Ziel, eine 60.000 Mann starke, schnelle Eingreiftruppe bis Ende 2003 bereitzustellen, sondern die EU soll in der Lage sein, auch fünftausend Polizisten einzusetzen. Dies resultiert aus der Erfahrung, dass gelegentlich in bestimmten Krisenentwicklungen die schnelle Abrufbarkeit von Polizeikräften ebenso wichtig ist wie eine militärische Interventionsfähigkeit.

Der vielleicht bedeutendste strukturelle Schritt war, dass in Deutschland die gesamte Entwicklungszusammenarbeit auf zivile Konfliktprävention umgestellt worden ist. Nach unserem Verständnis ist die Entwicklungspolitik heute eine globalpräventive Politik. Dies drückt sich darin aus, dass es erstmals in Deutschland einen zivilen Friedensdienst in der Verantwortung des BMZ gibt. Außerdem zeigt sich unser erneuertes Verständnis in der Kölner Entschuldungsinitiative, der deutschen Beteiligung an dem Programm Halbierung der Armut bis zum Jahr 2015 sowie der Anti-Aids-Kampagne und anderen Kampagnen gegen globale Armut und Marginalisierung.

Ein Beispiel für präventive Politik kann wieder auf dem Balkan herangezogen werden: der Stabilitätspakt für Südosteuropa. Kein Land Europas hat sich diesbezüglich stärker engagiert als Deutschland, mit mehr als 600 Millionen Euro in vier Jahren. Das Programm wird nicht nur fortgesetzt, sondern soll auch als Teil eines gesamtpolitischen Konzepts der Bundesregierung, das auf weitere Stabilisierung und Krisenprävention auf dem Balkan ausgerichtet ist, fungieren.

Diese – keineswegs vollständige – Aufzählung macht eine klare Veränderung in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik sichtbar. Wir haben uns mit dem Instrumentarium für Prävention ausgerüstet, weil wir erkannt haben, dass künftige Konflikte nicht mehr aus Konfrontationen zwischen Weltmächten, d.h. aus Blockkonfrontationen, sondern eher aus regionalen Konflikten, die häufig eine ethnische Basis besitzen, entstehen. Für diese Erkenntnis ist die präventive Herangehensweise eine gute Antwort. Deswegen haben wir auch in Deutschland eine große Bundeswehrreform eingeleitet, nämlich um die bewaffneten Kräfte auf diese neue Art von Herausforderung vorzubereiten.

Der 11. September hat aus drei Gründen in den Vereinigten Staaten einen Schock bisher ungekannten Ausmaßes ausgelöst: wegen der Zahl der Opfer, wegen der Symbolik der ausgewählten Ziele und wegen der demonstrativen Ausschaltung aller denkbaren Abwehrmöglichkeiten.

Das verwundete Amerika hat sich zunächst um Schutz und Hilfe in der internationalen Gemeinschaft bemüht und damit Erfolg gehabt:

► Washington wandte sich an die Vereinten Nationen, die bereits am 12. September in der Sicherheitsratsresolution 1368 die Anschläge als »Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit« verurteilten und bekräftigten, »dass diejenigen, die den Tätern, Drahtziehern und Förderern helfen, sie unterstützen oder ihnen Zuflucht gewähren, zur Rechenschaft gezogen werden«. Damit setzte der Sicherheitsrat die von Privatpersonen durchgeführten Anschläge mit einem kriegerischen Angriff, wie er normalerweise von einem Staat erfolgt, gleich, bestätigte dem angegriffenen Amerika das Recht auf Selbstverteidigung und legitimierte darüber hinaus ein Vorgehen auch gegen die Beschützer der Attentäter, zu denen auch das Taliban-Regime in Afghanistan gerechnet werden musste.

► Es entsprach der Logik dieser Gleichsetzung von Terroranschlag und kriegerischem Angriff, die NATO um die Auslösung des Bündnisfalles zu ersuchen. Die westliche Allianz entsprach diesem Wunsch, erstmals in ihrer Geschichte, am 4. Oktober 2001.

► Durch diplomatische Aktivitäten rund um den Globus gelang es den Vereinigten Staaten, eine »Große Koalition gegen den Terrorismus« zusammenzubringen und dabei auch Staaten wie die Russische Föderation und China, aber auch fast alle arabischen und islamisch geprägten Staaten miteinzubeziehen.

Erst nach diesen multilateral ausgerichteten Aktivitäten (die bei einer Administration, die zuvor etwa bei den Fragen der Raketenabwehr und des globalen Klimaschutzes unilaterale Entscheidungen getroffen hatte, eher überraschten), nach wochenlangen Vorbereitungen und nach mehrfachen, allerdings erfolglosen Ultimaten an die Adresse der Taliban, begannen am 7. Oktober 2001 die USA mit der militärischen »Operation Enduring Freedom« – diese dann aber weitgehend auf sich selbst gestellt und mit einer eher symbolischen bewaffneten Unterstützung anderer Länder.

Positiv zu bewerten ist, dass

► die militärischen Erfolge den Weg für einen politischen Neuanfang in Afghanistan nach über 22 Jahren Bürgerkrieg geebnet haben: auf der Grundlage des »Bonn Agreement« vom 5. Dezember 2001 hat sich eine multiethnische und politisch pluralistisch zusammengesetzte Übergangsregierung gebildet, die vor der Herausforderung der Renormalisierung des politischen Lebens in Afghanistan steht;

► es Washington gelungen ist, auch während der militärischen Aktivitäten im Rahmen von »Enduring Freedom« die internationale politische

Koalition gegen den Terrorismus aufrechtzuerhalten. Beeindruckend ist dieser Erfolg besonders im Falle Pakistans, das zuvor das Taliban-Regime unterstützt hatte und, trotz des Druckes der Islamisten im Lande, für ein kooperatives Verhalten gewonnen werden konnte.

Aber es ist auch nicht zu übersehen, dass etwaige Annahmen, die internationalen Verpflichtungen in Afghanistan seien bereits erfüllt, trügerisch waren.

Die Bundesregierung verfolgt in Beantwortung der Herausforderungen des 11. September einen vielseitigen Ansatz, der von der Notwendigkeit einer umfassenden politischen Lösung ausgeht.

► Auf der Geberkonferenz Ende Januar in Tokio hat sie mit 320 Millionen Euro den größten bilateralen Beitrag der EU-Mitgliedsstaaten für den Wiederaufbau Afghanistans zugesagt.

► Sie schaltete sich besonders intensiv in die internationalen Bemühungen um die politische Zukunft Afghanistans ein. Seine Krönung fand dieses Engagement in der UN-Konferenz zur Zukunft Afghanistans Ende 2001 auf dem Bonner Petersberg und dem sogenannten »Bonn Agreement« zur Bildung einer Friedens- und Übergangsvereinbarung.

► Sie entsandte Soldaten zur Beteiligung an der »Operation Enduring Freedom« (vorwiegend defensive Fähigkeiten) und an der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe für die Übergangsregierung in Afghanistan (ISAF).

Wir haben nach dem 11. September das Präventionskonzept auf den Prüfstand gestellt. Es hat sich zwar deutlich erwiesen, dass Prävention die richtige Antwort auf regionale und ethnisch begründete Konflikte darstellt. Aber ebenso deutlich ist, dass das alte Konzept nicht der neuen Herausforderung genügt. In der Tat stehen wir vor der Notwendigkeit einer strukturellen Prävention im globalen Maße. Es muss Vorkehrungen für direktes, d.h. polizeiliches und militärisches Eingreifen im akuten Konfliktfall geben. Aber wir brauchen auch eine langfristige präventive Perspektive im Sinne eines globalen Ansatzes für mehr Gerechtigkeit, für mehr Ausgleich. Das ist auch Terrorismus-Bekämpfung, weil damit die Rekrutierungschancen von Terroristen vermindert und der Resonanzboden für terroristische Aktivitäten eingeschränkt wird.

Wir wissen nicht, ob die große Koalition gegen den Terrorismus von Bestand ist. Ebenso wenig wissen wir, was passieren würde, wenn neue Anschläge erfolgten. U.a. könnten sie unser Rechtssystem in Frage stellen und engere Grenzen für die Verwirklichung einer freien, demokratischen und offenen Gesellschaft setzen. Es besteht auch die Gefahr, dass Men-

schenrechtsverletzungen innerhalb der Antiterror-Koalition geringer bewertet und wichtige politische Themen außerhalb des Kampfes gegen den Terrorismus vernachlässigt werden.

Diese Gefahren sind bekannt, aber die neue Situation birgt auch langfristige Chancen:

► Die politische Allianz gegen den Terrorismus könnte den Beginn eines neuen politischen Ordnungssystems in der Welt nach dem Kalten Krieg markieren.

► Die Bedeutung von Machtpolitik könnte sich ändern. Das realpolitisch-pragmatische Prinzip, nach dem der Feind meines Feindes mein Freund ist, unabhängig davon, wie stark er gegen meine eigenen Werte verstößt, könnte einer stärker wertorientierten – und auf Dauer erfolgreicheren – Außenpolitik Platz machen.

► Es könnte eine Renaissance der Vereinten Nationen geben. Sie haben mit ihren Resolutionen 1368 vom 12. September und 1373 vom 28. September kreativ und entschlossen auf die neue Herausforderung reagiert und dabei nach der Auffassung vieler Beobachter völkerrechtliche Maßstäbe gesetzt. Sie spielen eine führende Rolle im Post-Taliban-Prozess. Diese Entwicklung müssen wir stärken; denn sie entspricht dem Ziel der Verrechtlichung internationaler Politik.

Die Chance zu einer Neuausrichtung internationaler Politik im Einklang mit unseren Grundsätzen wird durch die bemerkenswerten Veränderungen in der russischen Außenpolitik unterstrichen. Russland ist im Begriff, ein neues Verständnis der eigenen Rolle in der Welt zu entwickeln. Der Versuch, sich über klassische Geopolitik, d.h. über die Kontrolle geographischer Räume und Einflusspolitik zu definieren, wird ersetzt durch eine Bereitschaft, selbst in der Verantwortungspartnerschaft mit anderen Mächten, vor allem mit den Vereinigten Staaten und Europa, entscheidend mitzuwirken.

Ein letzter Punkt: Bisher sind Ansätze zur »Humanisierung der Globalisierung« meist in der politischen Nische stecken geblieben, die man in Deutschland vielleicht als »Gut-Menschen-Reservat« bezeichnen würde. Der 11. September hat jedoch das Ziel, eine humanisierte Globalisierung anzustreben, zu einer sicherheitspolitischen Notwendigkeit gemacht. Da Sicherheitspolitik gerade nicht in Nischen stattfindet, sondern in belastbarer Politik, liegt darin eine Chance.