

**Stellungnahme des Herausgebers und  
der Herausgeberinnen:**

**Aktuelle Entwicklungen und  
Empfehlungen**



## 1. *Machtverschiebungen im Zeichen der globalen Beschleunigung*

Verfliegen ist die neokonservative Hybris, die USA könnten sich die Welt mit militärischen Mitteln nach eigenem Bild schaffen. Angeschlagen ist auch die Atlantische Allianz, die dabei ist, in Afghanistan ihren ersten Krieg zu verlieren. Der Westen wird von seiner Wirtschaftskrise erschüttert, während aufstrebende Mächte zusehends selbstbewusster auftreten, allen voran China. Die Beziehungen zwischen der Neuen Welt und dem Reich der Mitte sind inzwischen die relevanteste bilaterale Größe der Staatenwelt: G-2. Dort spielt die Musik. Die USA und China, Hauptschuldner und Hauptgläubiger – knapper lässt sich die globale Machtverschiebung kaum illustrieren.

**G-2 gibt  
den Ton an**

Macht ist schwer zu fassen. Im internationalen System wird sie meist gemessen mit den Indikatoren Bevölkerung, Fläche, geografische Lage, Wirtschaftsleistung, Technologie und militärische Stärke. Der Einfluss der Gesellschaftswelt nimmt zu, ebenso die Bedeutung kultureller Ausstrahlung, die von einer bestimmten Lebensweise und ideellen Traditionen ausgeht, also *Soft Power*. Die Regierung Chinas hat das erkannt und versucht, dem westlichen *Way of Life* und seiner individualistisch-menschenrechtlichen Fundierung mit Konfuzius-Instituten auf der ganzen Welt etwas entgegenzusetzen. Wir haben uns darauf einzustellen, dass aufstrebende Mächte – für die sich das Kürzel BRICS (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) eingebürgert hat – auf der internationalen Bühne künftig eine gewichtigere Rolle spielen.

**BRICS auf  
dem  
Vormarsch**

### *Staatliche Souveränität herausgefordert*

Die Verschiebungen von Macht haben noch eine andere Dimension: die zunehmende Bedeutung nichtstaatlicher Akteure. Spekulanten in Banken und *Hedgefonds* lassen sich auf Staatskosten vor dem Ruin retten und erwarten dann bei der Bewältigung der Folgen von den Regierungen unverfroren, dass sie ihre Bürger zur Kasse bitten. „Die Märkte“ erscheinen als das Subjekt aller Politik, *Rating-Agenturen*, von der Politik stark gemacht, treiben ganze Staaten vor sich her. Zudem fordert Grenzen

**Märkte als  
Subjekt**

**Machtver-  
schiebungen  
verunsichern**

überschreitende organisierte Kriminalität wachsende Opferzahlen, der transnationale Terrorismus ist längst nicht am Ende. Die Steuerungsfähigkeit der Politik wird außerdem herausgefordert von den neuen Informations- und Kommunikationsmedien, die immer weitere Lebensbereiche durchdringen. Beide Dimensionen der Machtverschiebung greifen ineinander. Auf horizontaler Ebene verschieben sich die Gewichte zwischen den Staaten sowie zwischen Staaten und transnationalen Akteuren, in vertikaler Richtung gewinnen die Zivilgesellschaften an Boden gegenüber den Staaten. Mit beidem gehen massive Verunsicherungen einher.

**selbstbewusst  
te Zivilge-  
sellschaft**

Zugleich regt sich Protest. Die *Occupy*-Bewegung artikuliert das Unbehagen am zügellosen Finanzkapitalismus und erntet dafür viel Zustimmung. Online-Plattformen wie *Avaaz* organisieren transnationale Kampagnen für Menschenrechte, Klimaschutz und Armutsbekämpfung. Ähnlich den hergebrachten „neuen sozialen Bewegungen“ wie *Attac* oder *Greenpeace* manifestieren sie zivilgesellschaftliches Selbstbewusstsein und stehen für den Anspruch, Politik in die eigenen Hände zu nehmen.

*BRICS-Staaten im Aufwind*

**China bis  
2030 vor  
USA**

Militärisch und politisch hat sich an der Dominanz der USA im internationalen System wenig geändert. Doch ökonomisch, auch sozial und kulturell, beschleunigt sich die Machtverlagerung. Zu den BRICS-Staaten zählen das größte Land der Erde und die beiden bevölkerungsreichsten, zusammen fast 30 Prozent der Landfläche und mehr als 40 Prozent der Weltbevölkerung. 2000 betrug der Anteil der BRICS-Staaten an der globalen Wirtschaftsleistung acht Prozent, zehn Jahre später hatte er sich schon mehr als verdoppelt. In ihrem *Output* – in absoluten Zahlen, nicht pro Kopf – werden die USA Schätzungen von Goldman Sachs zufolge noch vor 2020 von den BRICS-Staaten überholt und von der Volksrepublik China allein vor 2030.

Die BRICS-Staaten verbindet politisch und wirtschaftlich nicht eben viel; drei Demokratien stehen neben einer autoritär „gelenkten Demokratie“ und einer kommunistischen Parteidiktatur, überproportional hohe Zuwachsraten weisen nur China und Indien auf. Doch reicht ihr antihegemoniales Streben offenbar, um sich als Gruppe zu formieren: Seit 2009 treffen sich ihre

## STELLUNGNAHME

Staatschefs jedes Jahr. Sie werfen dem Westen vor, die Weltwirtschaft in eine Krise gestürzt zu haben und sie verlangen mehr Mitsprache in den internationalen Finanzinstitutionen. Ende März 2012 beschlossen sie, eine eigene Entwicklungsbank zu gründen. Mit ihr könnte China, das einen Großteil der internationalen Fremdwährungen hält, den Yuan als dritte globale Währung etablieren.

Dem wirtschaftlichen Aufstieg der BRICS-Staaten korrespondiert der relative Abstieg des Westens. Wie soll er darauf reagieren? Malen die einen politische Gefahren an die Wand und verlangen lauthals, den chinesischen „Drachen“ zu zähmen und sich auf die unvermeidliche Konfrontation vorzubereiten, so wittern die anderen grenzenlose wirtschaftliche Möglichkeiten und fordern eigene Anpassungen. Der Alarmismus lebt davon, dass Machtübergänge in der Geschichte Rivalitätskonflikte und nicht selten Kriege auslösten. Dass Sparta lacht, wenn Athen weint, ist zwar ein altes Muster – gleichwohl ist es kein Naturgesetz. Wie Machtübergänge sich gestalten, hängt von der politischen Ordnung der Mächte ab und vom internationalen System, nicht zuletzt auch von einer klugen Politik des Westens.

**Konfrontation kein Naturgesetz**

**kluge Politik gefragt**

### *Multipolare Verstrickungen*

Bisher bewies das internationale System, seien es die UNO oder der IWF, aber auch die G-7, G-8 und G-20, eine hohe Absorptionsfähigkeit. Die BRICS-Staaten schwanken: Auf der einen Seite schränkt die Dominanz der alten Mächte ihre Gestaltungsansprüche ein, was sie zu Gegenmachtbildung und Blockaden einlädt; auf der anderen Seite verdanken sie ihren anhaltenden Boom, der binnen weniger Jahrzehnte Hunderte von Millionen aus bitterer Armut befreien half, der bestehenden Weltwirtschaftsordnung – warum sollten sie diese beseitigen wollen? Europa und die USA sind gewichtige Wirtschaftspartner für China und die anderen BRICS-Staaten. Aus dieser Interdependenz erwächst deren Bedürfnis, im internationalen System mehr zu sagen zu haben. Doch hält sich bislang zumindest Chinas Bereitschaft, sich in den internationalen Institutionen stärker zu engagieren, in Grenzen. Vizepräsident Xi Jinping sagte vor Kurzem, man trage schwer genug daran, das Los von 1,3 Milliarden Menschen zu verbessern. Stärker als in Indien und China ist der antiwestliche Reflex in

**BRICS in Weltmarkt integriert**

Russland, das seinen Anspruch auf Gegenmacht aus seiner Vergangenheit als gleichgewichtige Nuklearmacht ableitet.

**kein Nullsummenspiel**

Das Wesen des Politischen in der Unterscheidung von Freund und Feind sehen zu wollen, war immer schon problematisch – im Zeitalter der Globalisierung ist es vollends obsolet. Die Ökonomien des aufsteigenden Ostens und des geschwächten Westens sind so eng miteinander verflochten, dass Machtverschiebung kein Nullsummenspiel mehr sein kann. Anstatt alte und neue Feindbilder zu pflegen oder nach *Containment* zu rufen, gilt es, partnerschaftliches Handeln für gemeinsam identifizierte Politikbereiche zu entwickeln. Das ist der richtige Kerngedanke im neuen Konzept des Auswärtigen Amts zu den „Gestaltungsmächten“. Das schließt den Verzicht auf Paternalismus gegenüber den neuen *Playern* ebenso ein wie Verlässlichkeit in der bewährten Kooperation Europas und mit den USA.

**partnerschaftlich handeln**

Es liegt auch in der Hand des Westens, ob die BRICS-Staaten bereit sind, für das Funktionieren der internationalen Ordnung mehr Pflichten zu übernehmen. Das tun sie umso eher, je weniger die maßgeblichen westlichen Mächte auf ihren angestammten Privilegien beharren. Ohnehin gibt es zu der auf ökonomischer Interdependenz beruhenden Kooperation keine Alternative. „How do you talk tough to your banker?“, fragte Hillary Clinton laut *Wikileaks* mit Blick auf China. Diese Abhängigkeit verkennt, wer einen neuen Antagonismus nach dem Strickmuster des Ost-West-Konflikts beschwört. Globalisierung erzeugt allenthalben Unsicherheiten, doch ist die internationale Öffnung für die politische Ordnung Chinas eine ungleich größere Herausforderung. Deshalb gibt es keinen Grund, Abstriche an den eigenen demokratischen Werten zu machen, oder für Ängste vor dem wachsenden Einfluss der BRICS-Staaten. Wir plädieren dafür, die BRICS-Staaten mehr in die Verantwortung zu nehmen, sei es in der UNO, im Weltwährungsfonds oder in informellen Zusammenschlüssen wie der G-20.

**Kooperation ohne Alternative**

**BRICS in Verantwortung nehmen**

Im Aufstieg der BRICS-Staaten liegt die Chance, Macht und Einfluss künftig nicht *gegen* andere zu entwickeln, sondern globale Verantwortung *mit* anderen auszuüben. In der Wissens- und Informationsgesellschaft zählen Definitionsmacht und Formulierungshoheit. *Soft Power* ist die Fähigkeit, andere mittels Kooperation, *Agendasetting*, Überzeugung und positiver Anreize so zu

## STELLUNGNAHME

beeinflussen, dass man ihre Zustimmung erreicht – Kooperationsmacht nannte das Jonathan Schell. Dafür gilt es, die Felder zu nutzen, auf denen mehr internationale Steuerung dringend erforderlich ist, von der Energie- und Umweltpolitik, globalem Ressourcenmanagement, einem neuen internationalen Rechtssystem bis hin zur überfälligen Debatte über die weltweite Verpflichtung auf soziale Minimalstandards.

**Kooperationsmacht  
entwickeln**

### *Neues Konzept im Völkerrecht: Responsibility to Protect*

Die veränderten Machtverhältnisse nach 1989 schlugen sich auch in der Zunahme sogenannter humanitärer Interventionen und in der sich entwickelnden Völkerrechtsnorm *Responsibility to Protect* (R2P) nieder, die die UN-Generalversammlung 2005 verabschiedete. Damit versucht die Staatengemeinschaft ihre aus der Genozidkonvention von 1948 und dem humanitären Völkerrecht folgende Pflicht, Völkermord und Kriegsverbrechen zu unterbinden, endlich wahrzunehmen. Unter die Schutzverantwortung fallen auch die Tatbestände Verbrechen gegen die Menschlichkeit und „ethnische Säuberungen“. R2P – die manche schon als eine „zweite Transformation“ des Völkerrechts sehen – besteht aus drei Elementen: Erstens gilt die Souveränität der Staaten nicht mehr per se als sakrosankt, vielmehr wird sie neu als Verantwortung definiert, in deren Mittelpunkt der Schutz ihrer Bürger steht; zweitens hilft die Staatengemeinschaft den Staaten, diese Verantwortung wahrzunehmen, was Prävention und Wiederaufbauhilfe einschließt; drittens übernimmt sie, wenn ein Staat dem nicht nachkommt, den Schutz für seine Bürger, notfalls mit dem allerletzten Mittel der Intervention.

**Menschen  
schützen**

Russland und China, aber auch Indien bleiben reserviert. Sie halten staatliche Souveränität und Nichteinmischung hoch und argwöhnen – manchmal nicht grundlos –, die USA und der Westen nutzen R2P, um einen neuen Interventionismus und hegemonale Ziele zu kaschieren. Das erfordert eine schwierige Gratwanderung in einem Zielkonflikt: Kriegsverbrechen anders als in Ruanda oder Srebrenica nicht mehr hinzunehmen, ohne aber die UN-Vetomächte China und Russland zu verprellen. Nicht nur die Auseinandersetzungen um Nordkorea, Iran und Syrien zeugen davon, dass man auf ihre Kooperation angewiesen ist.

**Zielkonflikt  
aushalten**

Deutschland, das auf den Ausbau des UN-Systems setzt und

**R2P mit  
Friedens-  
pflicht  
versöhnen**

die Konstitutionalisierung der internationalen Politik auf seine Fahnen geschrieben hat, sollte die Bemühungen von UN-Generalsekretär Ban Ki Moon unterstützen, R2P weiter zu institutionalisieren und Kriterien zu definieren, mit denen sich das Konzept der Schutzverantwortung mit der Friedenspflicht der UN-Charta in Übereinstimmung bringen lässt. Den westlichen Demokratien muss an der Weiterentwicklung der globalen Rechtsordnung gelegen sein, bietet sie doch die Möglichkeit, die aufsteigenden Mächte normativ einzubinden. Der Preis dafür ist die Selbstbindung an allgemeine Regeln und Normen. Wird diese von maßgeblichen Mächten des Westens verletzt, wie im Irakkrieg 2003 geschehen, beschädigt das die Anstrengungen, den Schutz der Menschen und ihrer Rechte gegenüber der Souveränität der Staaten zu stärken. Ähnliches gilt für die Weigerung der USA, das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs zu ratifizieren.

*Interessenausgleich und Respekt statt Gegenmacht und Angstexport*

**mit  
Gewaltak-  
teuren  
verhandeln**

Kooperationsmacht verlangt auch eine veränderte Diplomatie. Sie braucht Kenntnis der jeweiligen Konfliktgeschichte, Empathie für Interessen und Wahrnehmungen der anderen. Dazu gehört auch, wie wir in den letzten Jahren mehrfach gefordert haben, die Bereitschaft mit Gewaltakteuren zu verhandeln. Die staatliche Diplomatie sollte die Erfahrungen aus zahlreichen Konfliktmediationen aufgreifen, die der Zivilgesellschaft mehr Gewicht einräumen. Das norwegische und das schweizerische Außenministerium leisten dabei Pionierarbeit. Bis hin zur UNO brauchen wir zum *Peace Building* Experten für Konfliktberatung. Wir halten das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) und die Einrichtungen des Zivilen Friedensdienstes (ZFD) in dieser Hinsicht für vorbildlich; sie verdienen es, dass man sie auf europäischer und UN-Ebene weiterentwickelt.

**ZIF und  
ZFD weiter  
entwickeln**

*Die Europäische Union – nicht auf der Höhe der Zeit*

Als Ergebnis der Anstrengungen, alte Feindschaften zu überwinden und Frieden auch durch Souveränitätsverzicht zu sichern, könnte die EU eine Vorreiterrolle für das neue „Positivsummen-



## STELLUNGNAHME

spiel“ ziviler globaler Machtgestaltung übernehmen. Das setzt voraus, dass sie ihre Krise und ihre nationalen Regressionen überwindet.

In den Turbulenzen der Finanzmärkte sind ökonomische Konstruktionsfehler und politische Halbherzigkeiten des europäischen Projekts zutage getreten. Seit der Einführung von Binnenmarkt und Euro hat die Exportstärke Deutschlands weiter zugenommen. Doch den deutschen Handelsbilanzüberschüssen entsprechen gewaltige Defizite anderer EU-Mitglieder. Im Standortwettbewerb hat der Norden Europas den Süden wirtschaftlich abgehängt und es fehlt an europäischer Solidarität.

In Wirklichkeit ist die Staatsschuldenkrise eine Krise des globalen Finanzsystems. Als die spekulative US-Immobilienblase platzte, war privaten wie öffentlichen Krediten weltweit die Vertrauensgrundlage entzogen und vor allem europäische Banken gerieten ins Wanken. Anders als in den USA, wo ein Schuldenausgleich Washingtons die Spekulation gegen hoch verschuldete Bundesstaaten verhindert, fehlt es an europäischen Institutionen, die das Vertrauen auf den Finanzmärkten wiederherstellen könnten. Eine effektive Regulierung des gesamten Finanzmarktes ist dringend erforderlich, um das Platzen der nächsten Finanzblase zu verhindern. Doch selbst eine Regulierung der Banken lässt weiter auf sich warten, obwohl dazu überzeugende Vorschläge auf dem Tisch liegen. Stattdessen wird unter dem Druck der Bundesregierung ganz Europa einem drastischen Spardiktat unterworfen, das die schwächeren Volkswirtschaften in die Rezession treibt und den Sozialstaat weiter abbaut. Gewiss sind dort Sparprogramme und Strukturreformen unverzichtbar, doch wir wiederholen unsere Position vom letzten Jahr: Die einen verpflichten sich zur Solidität, die anderen zur europäischen Solidarität.

Damit die Akzeptanz Europas wieder steigt, muss es wirtschaftlich wachsen und seinen Bürgern soziale Sicherheit bieten. Dies gilt vor allem für die von der Krise besonders gebeutelten Länder. Jede Wachstumspolitik muss im Rahmen der Ziele ökologischer Tragfähigkeit und sozialer Gerechtigkeit ausgestaltet werden. Langfristig ist eine gemeinsame Währung nur mit dem Instrument eines europäischen Lastenausgleichs haltbar. Die Europäische Zentralbank darf sich nicht auf die Steuerung der Geldmenge und Inflationsbekämpfung beschränken und sollte unab-

**EU Vorbild  
für zivile  
Macht**

**fehlende  
europäische  
Solidarität**

**Banken  
regulieren**

**Wachstum  
und soziale  
Sicherheit**

hängig vom privaten Finanzsystem Kredite direkt an bedürftige Länder ausgeben können, um dort Investitionen zu erleichtern. Das lässt sich politisch nur mit einer Lastenteilung durchsetzen, also der Umwandlung eines Teils der Schulden jedes Mitglieds der Eurozone in Europäische Schuldverschreibungen (*Eurobonds*).

### **New Deal für Europa**

Damit die Krisenländer wieder zahlungsfähig werden, plädieren wir für ein Investitionsprogramm unter der Obhut der Europäischen Investitionsbank. Dieser ökologisch orientierte „*New Deal für Europa*“ ließe sich mit einem Mix aus eigenen Anleihen und den neu geschaffenen *Eurobonds* finanzieren. Die Europäische Investitionsbank würde so zu einem Recyclingmechanismus für Handelsbilanzüberschüsse, ohne den eine Währungsunion nicht überleben kann.

### **Renationalisierung bekämpfen**

Der europäische Sozialstaat – der bürgerliche Freiheiten, Markt und Gerechtigkeitsansprüche zu verbinden trachtet – droht durch langjährige neoliberale Deregulierung und verschärfte internationale Konkurrenz vollends unter die Räder zu geraten. Die Regierungen vertreten die europäische Vision nur halbherzig und bedienen nationale Stimmungen. So kehren Ressentiments und Feindseligkeit mit einer Schärfe wieder, die man längst überwunden wähnte. In den besonders krisengeschüttelten Staaten evokiert Wut auf die deutsche „Sparkommissarin“ die Nazi-Fratze, hierzulande grassiert das Klischee von den „faulen Südländern“. An den Folgen der Krise sind bereits acht Regierungen zerbrochen. Der Chef des Allensbach-Instituts warnte, es sei durchaus möglich, dass mit der Krise der Eurozone „die Axt an die Wurzeln der europäischen Einigung gelegt wird.“

### *Kooperationsmacht will gelernt sein*

### **Europäische Verantwortung wahr- nehmen**

Noch immer ist die Erkenntnis nicht Allgemeingut, dass Deutschland einer der großen Profiteure des Euro ist. Doch deutsche Exportstärke und die relative Schwäche vieler anderer EU-Staaten hängen zusammen. Der von der Euro-Krise verursachte Druck zu mehr Integration bedeutet für Deutschland erhebliche finanzielle Belastungen und drängt das wirtschaftliche Schwergewicht *volens nolens* in europäische Führungsverantwortung. Rufe danach werden lauter, zugleich aber auch Ängste vor einem übermächtigen Berlin.

## STELLUNGNAHME

Führungsverantwortung ist etwas anderes als Herrschaft: Sie kommandiert nicht, sondern sie lebt davon, dass sie den Konsens organisiert. Den gibt es nur, wenn Deutschland in der Union die Interessen der anderen berücksichtigt. Das erfordert viel Geschick, denn in der EU wird fast alles in einem komplizierten Konsensbildungsverfahren von formell gleichen Staaten ausgehandelt. Die historische Erfahrung der EU, Frieden nicht durch Stärke, Gleichgewichtspolitik und militärische Überlegenheit zu sichern, sondern durch zwischenstaatliche Kooperation und Souveränitätsverzicht, ist eine Erfolgsgeschichte. Wir raten Berlin, trotz der Finanzkrise mit diesem Pfund international selbstbewusst zu wuchern. Deutschland muss die europäische Integration im eigenen Interesse vorantreiben. Stimmen, ein Exportweltmeister oder Exportvizeweltmeister sei nicht mehr im selben Maß wie bisher auf Partner angewiesen, sind gefährliche Sirenengesänge.

**Erfolgsgeschichte EU nutzen**

### *Hochrüstung am Ende?*

Die globale Machtverschiebung rüttelt an der Führungsrolle der USA. Der Dollar ist als Leitwährung für die Welt nicht mehr unangefochten und es gehört zur Ironie der Geschichte, dass der *War on Terror*, aus der Position der übermächtigen Supermacht vom Zaun gebrochen, diese nachhaltig geschwächt hat. Während die USA zwei kostspielige Kriege führten, die nicht zu gewinnen sind, brachten China, Indien und Brasilien ihre Volkswirtschaften voran.

Zwischen 2002 und 2011 erhöhten die USA ihre Rüstungsausgaben um 60 Prozent, während sie weltweit um 43 Prozent wuchsen. Doch hat diese Hochrüstung die USA nicht sicherer gemacht. Gigantische militärische Überlegenheit konnte zwar die Regime im Irak und in Afghanistan beseitigen, aber die Gesellschaften nicht befrieden. Hohe Zivilopfer und erschreckendes soldatisches Fehlverhalten entzogen den Missionen die Legitimation. Deshalb trat Präsident Obama den Rückzug an – der Irrtum der Neokonservativen, die Welt *manu militari* zum Besseren umgestalten zu können, liegt zu offen zutage.

**Hochrüstung macht nicht sicherer**

**Drohnen verändern Krieg**

Obamas Kurswechsel wird überschattet davon, dass in den letzten Jahren Drohnen zum militärischen Mittel erster Wahl avanciert sind. Sie bleiben von den angekündigten Kürzungen im US-Militärbudget ausgespart. Diese *Hightech*-Waffen separieren den Krieg von der eigenen Gesellschaft, machen ihn unsichtbar und billiger. Der schleichende Gestaltwandel des Krieges gibt Grund zur Sorge: Krieg wird zu einer gleichsam geräuschlos und von Eigenverlusten freien, extralegalen Tötung von Verdächtigen und unterläuft jede völkerrechtliche Definition. Nicht nur, dass die Bundesregierung dazu schweigt – sie hält sich die Anschaffung bewaffneter Drohnen ausdrücklich offen. Eine fatale Entwicklung. Wir fordern die Bundesregierung auf, sich für die Aufnahme bewaffneter Drohnen als *eigenständige Kategorie* in das UN-Waffenregister zu engagieren und auf Rüstungskontrolle mit dem Ziel zu drängen, diese Waffen zu ächten.

**bewaffnete Drohnen ächten**

**Regionalorganisationen aufwerten**

Statt neuer militärischer Mittel braucht die Welt eine Offensive in politisch-strategischer Diplomatie. Es gilt, die aufsteigenden Mächte zu überzeugen, statt an der Spirale eines neuen Wettrennens mit zu drehen, auf Vertrauensbildung und gemeinsame Sicherheit zu setzen und die zivilen Kapazitäten des *Peace Building* zu fördern. Als Foren für eine solche Diskussion eignen sich u.a. die regionalen Sicherheitsorganisationen, von der Afrikanischen Union über Mercosur bis hin zur ASEAN, aber auch die BRICS-Treffen selbst. So kann machtpolitische Konkurrenz gemildert und gemeinsamen Regeln unterworfen werden. Die Aufwertung dieser regionalen Sicherheitsorganisationen liegt im europäischen Interesse, außerdem können die EU-Institutionen hier Erfahrungen anbieten. Mit guten Gründen appellierte der australische Außenminister auf der Münchner Sicherheitskonferenz an die Europäer, statt sich in Selbstbetrachtungen zu ergehen, mit ihrer Erfahrung der pazifischen Welt zu helfen, „einen Sinn für gemeinsame Sicherheit“ in ganz Asien zu entwickeln.

Die Finanzkrise könnte zum Rückgang der Militärausgaben führen. Dies zeichnet sich vor allem in Europa ab, wo die Rüstungsausgaben zwischen 2010 und 2011 um 1,9 Prozent gesunken sind. Die Lobbyverbände der Rüstungsindustrie rufen vor dem Hintergrund einer abnehmenden Binnennachfrage lauthals nach mehr staatlicher Unterstützung für den Waffenexport ins nicht-europäische Ausland. Dafür wäre der *Panzerdeal*

## STELLUNGNAHME

mit Saudi-Arabien nicht nur ein Tabubruch, sondern auch ein lukrativer Türöffner. Aus friedenspolitischer Perspektive aber ist nicht Export, sondern Konversion die adäquate Antwort auf eine vermeintliche Krise der Rüstungsindustrie.

Statt mit Blick auf die Krise die ohnehin unverbindlichen Exportrichtlinien weiter aufzuweichen, müssen die „Politischen Grundsätze“ reformiert werden: Die Menschenrechtslage im Empfängerland muss das ausschlaggebende Kriterium sein, außerdem bedarf es einer gesetzlichen Bindung, um Verstöße zu sanktionieren. Wir schlagen vor, als ersten Schritt den Export von Kleinwaffen, die am wenigsten kontrollierbar sind und weltweit die meisten Todesopfer fordern – aus Deutschland das G36-Gewehr und die Maschinenpistole MP5 –, sowie den Verkauf von Lizenzen für deren Herstellung im Ausland zu verbieten. Gegenüber der mächtigen Lobby der Waffenindustrie brauchen wir den Mut zu einer neuen Konversionsdebatte, in die auch die Gewerkschaften einzubeziehen sind: Was wir durch Standortschließungen von der Bundeswehr verlangen, können wir getrost auch den ohnehin diversifikationsfähigen deutschen Unternehmen zumuten.

### *Gesellschaftliche Spaltung und Verlustängste*

Wir sind Zeugen einer umfassenden Ökonomisierung der gesamten sozialen Realität. Kategorien wie Effizienz und Verwertbarkeit prägen nicht nur die globalen Beziehungen, sondern dringen in sämtliche Lebensbereiche vor. In fast allen OECD-Ländern wuchs im vergangenen Jahrzehnt die Ungleichheit der Einkommen, am meisten nahm die soziale Spaltung in Deutschland zu. Soziale Unsicherheit ist zur neuen Normalität geworden; Entsolidarisierung und Ausgrenzung von vorgeblich sozial „Nutzenlosen“ machen sich breit; Ängste vor Statusverlust begünstigen „rohe Bürgerlichkeit“ und Aversionen gegen Andere und Fremde. Besorgniserregend gewachsen ist die Islamfeindlichkeit – ein Nährboden für rechtspopulistische Mobilisierung, nicht nur in Deutschland. Die wachsende soziale Kluft nagt an der demokratischen Legitimität und gefährdet den gesellschaftlichen Frieden. Rassistische Morde, wie sie die Terrorzelle „Nationalsozialistischer Untergrund“ verübte, und das Massaker des Norwegers Anders Breivik sind Menetekel. Wachsamkeit des Rechtsstaates

**Konversion  
auf die  
Tagesordnung**

**Verkauf  
von Klein-  
waffen  
verbieten**

**soziale  
Spaltung  
gefährdet  
Frieden**

und der Medien, aber auch mutiges Bürgerengagement müssen der fortschreitenden Desintegration und Renationalisierung entgegenreten.

**universelle  
soziale  
Standards**

Stagnierende und sinkende Mittelschichteneinkommen in westlichen Industriestaaten sind die Kehrseite dessen, dass in der globalen Ökonomie Millionen von Niedriglohnarbeitern Aufnahme fanden. Die Mittelschichten in den USA und in Europa profitierten von der Globalisierung weit weniger als diejenigen, die gegenwärtig in China erfolgreich sind. Dringend erforderlich scheint uns – analog zur Aufwertung der Menschenrechte in der UN-Ordnung – eine neue Diskussion über universelle soziale Standards und Normen sowie über deren Umsetzung. Es wird Zeit, dass eine Institution wie die *International Labour Organization* mehr Gehör findet. Der Sozialstaat lässt sich nicht mehr im nationalen Rahmen sichern, also müssen Gewerkschaften und soziale Interessenverbände mehr Initiativen und Engagement auf internationaler Ebene entwickeln.

*Empört Euch!*

**Demokratie  
verteidigen**

Globalisierungskritik äußert sich inzwischen als weltweiter Ruf nach Gerechtigkeit und Partizipation. Mit *Occupy* entstand eine Bewegung, die so vielgestaltig ist wie die Krise, die sie hervorgerufen hat. Ihre moralischen Botschaften gegen inhumane Ausgrenzung und vor allem ihr Mut, Verunsicherung in Aktion umzusetzen, finden weltweit viel Zustimmung. In den USA erinnert der populäre Stadtsoziologe und Sozialist Mike Davis an die von Franklin D. Roosevelt einst propagierten *Economic Bill of Rights* mit der Kernforderung: „Es geht um eine wirtschaftliche Demokratie.“ Das ist von hoher Aktualität. Die Lehre aus den dreißiger Jahren des letzten Jahrhunderts, dass Demokratien scheitern können, darf nicht in Vergessenheit geraten.

Im Normenkatalog menschlicher Sicherheit müssen fairer Umgang mit knappen Ressourcen, soziale Gerechtigkeit und Anerkennung kultureller Differenz einen neuen Rang erhalten, wenn friedliches Zusammenleben dauerhaft gelingen soll. Eine Kapitalismuskritik, die die „soziale Frage“ über nationale und kulturelle Grenzen hinaus geltend macht, tut sich noch schwer. Dabei lassen sich, wie die Protestbewegungen zeigen, neue Möglichkeiten medialer Vernetzung nutzen. Sie helfen sich untereinander

## STELLUNGNAHME

mit Widerstands- und Aufstandskonzepten sowie *Software* etwa zu anonymisierter Kommunikation. „Revolution via *Facebook*“ ist zwar mediale Übertreibung, Bewegungen von Menschen bleiben auf das „*Face to Face*“ realer Begegnung angewiesen. Doch haben die sozialen Medien eine noch nicht ausgelotete neue Dimension für Kommunikation *und* Mobilisierung geschaffen.

Mit dem Internet ist eine Art neuer Weltöffentlichkeit entstanden. Die Informationstechnologie stellt jenseits staatlicher und internationaler Kontrolle einen Aktionsraum her, aus dem neue Handlungsmöglichkeiten für politischen Protest erwachsen, aber auch neue Gefahren. Die Legitimation und Kontrolle digitaler Kampagnen wird zu einer demokratischen Herausforderung, der sich *Social-Media*-Aktivisten, aber auch eine neue Partei wie die Piraten stellen müssen. Sie sollten die Initiative ergreifen und einen breiten Diskurs über digitale Ethik entfachen.

### *Cyberspace – Cyber War?*

Nicht nur Globalisierungskritiker rütteln am staatlichen Gewaltmonopol, im *Cyberspace* bewegen sich auch Kriminelle. Sie nutzen das Netz für illegale Finanztransaktionen, Drogen- und Menschenhandel, Spionage und verdeckte Anschläge, die militärischen Aktionen gleichen. Dem Kalten Krieg entlehnte Begriffe wie „logische Bomben“, „digitaler Erstschlag“ und „Cyberkrieg“ suggerieren Nutzungsmöglichkeiten des Internets für kriegerische Zwecke. Weltweites Aufsehen erregte der STUXNET-Wurm, der 2009 und 2010 u.a. iranische Siemens-Systeme zur Prozesssteuerung befiel. Das neu gebildete US-*Cyber Command* bezeichnet den virtuellen Raum als neuen Austragungsort für Krieg. Neben den USA errichteten bisher weitere elf Staaten *Cyber Commands*, bereits 33 beziehen Cyber-Aktivitäten in ihre Militärplanung ein. In Deutschland liegt der Schwerpunkt bisher auf der zivilen Seite. Seit Februar 2011 hat die Regierung eine Cyber-Sicherheitsstrategie, mit einem Nationalen Cyber-Abwehrzentrum und verstärktem Schutz kritischer Infrastrukturen.

Für das neue Feld des *Cyberspace* fehlen bisher internationale Regelwerke. Erforderlich sind Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen wie Informationsaustausch, Frühwarnsysteme oder zusätzliche Kommunikationskanäle, um Misstrauen zwi-

**Mobilisierung mit sozialen Medien**

**Cyberspace international regeln**

schen Staaten abzubauen und bewaffneten Konflikten vorzubeugen. Den Anfang einer überprüfbareren Vertragsregelung sollte ein *Code of Conduct* machen, der staatliches Verhalten im *Cyber-space* im Falle von Angriffen regelt.

## 2. Der „Süden“ als Objekt und Subjekt globaler Machtverschiebungen

**Süden  
bleibt  
Objekt**

Die Mehrzahl der BRICS-Staaten und Schwellenländer wie Indonesien oder die Türkei kommen aus der „Mitte des Südens“. Sie rücken allmählich von der Peripherie ins Zentrum der Weltpolitik, gewinnen politischen und wirtschaftlichen Einfluss und wollen selbstbewusst mitreden. Gleichzeitig bildet der Süden immer noch vorrangig die Arena, in der alte und neue Groß- und Mittelmächte um Einfluss konkurrieren – er bleibt damit Objekt weltpolitischer Begehrlichkeiten.

**kein  
„Weiter so“**

Die ordnungs- und machtpolitischen Umbrüche können für den Süden neue Spielräume eröffnen; zunächst erzeugen sie jedoch neue Konfliktpotenziale, in deren Mittelpunkt Bevölkerungswachstum, Klimawandel und knapper werdende Ressourcen stehen. Derzeit leben sieben Milliarden Menschen auf der Erde, 2020 werden es neun Milliarden sein. Was bedeutet es, wenn die Bevölkerungen mit dem höchsten Zuwachs in Asien und Afrika ihren Lebensstil an den des Westens angleichen? Die Transformation der globalen Wirtschaft zur ökologischen Tragfähigkeit und zur gerechten Verteilung zählen zu den größten Herausforderungen im Umgang mit Nahrungsmitteln und den Ressourcen Boden, Wasser und Energie. Es gibt kein „Weiter so!“, wir stehen an einem Scheideweg. Es geht darum, soziale, ökonomische und ökologische Aspekte der Nachhaltigkeit zu bestimmenden Entwicklungskriterien zu machen und vom einseitigen Wachstum abzurücken. Nachhaltigkeit heißt, menschliches Wohlergehen langfristig zu sichern, mehr globale Gerechtigkeit zu schaffen, Geschlechtergerechtigkeit zu fördern und das Ökosystem der Erde so zu erhalten, dass sie für nachfolgende Generationen bewohnbar bleibt.

**Erde  
bewohnbar  
erhalten**



## STELLUNGNAHME

### *Rio plus 20: Das Gebot der Nachhaltigkeit bleibt aktuell*

Die Kernthemen der Konferenz Rio plus 20 sind: Entwicklung einer *Green Economy*, Kampf gegen die Armut und der institutionelle Rahmen nachhaltiger Entwicklung. Auf Nachhaltigkeit als Leitprinzip der Weltwirtschaft und der Weltzivilgesellschaft verständigte sich die Staatengemeinschaft bereits 1992. Die Rio-Deklaration und die Agenda 21 galten seither als Meilensteine der internationalen Umweltpolitik. Sie verlangten, Produktion und Konsum in den Industrieländern neu auszurichten und in den Entwicklungsländern die Armut zu bekämpfen. Die Trendwende hat aber nicht stattgefunden. „Vernetztes Denken“ ist weithin ein Papiertiger geblieben. Während das weltweite Bruttoinlandsprodukt seit 1992 um 75 Prozent anstieg, wuchs die globale Ungleichverteilung weiter. Noch immer leben 27 Prozent der Weltbevölkerung in absoluter Armut. Die *Millennium Development Goals* werden vor allem in Afrika vermutlich nicht erreicht. Besonders fatal ist, dass es nicht gelang, den Hunger zu bekämpfen. Seit 2005 wächst die Zahl der Hungernden wieder schneller als die Weltbevölkerung.

884 Mio. Menschen haben heute keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser. 2,6 Mrd. Menschen sind ohne sanitäre Grundversorgung und 20 Prozent der Weltbevölkerung ohne Elektrizität. Von 1990 bis 2009 stieg die weltweite Kohlendioxidemission um 38 Prozent. Die Waldbestände verringern sich rapide, jährlich gehen 5,2 Mio. Hektar Wald verloren. 85 Prozent aller Fischbestände sind durch Überfischung gefährdet. Kurz: Das von der OECD-Welt geprägte Entwicklungsmodell ist weder nachhaltig noch zukunftsfähig.

Auch wenn wir uns fast scheuen, es immer zu wiederholen: Das Leitbild nachhaltiger Entwicklung gilt es endlich in der Innenpolitik der UN-Mitgliedstaaten zu verankern. Hier sollte Deutschland als globaler Impulsgeber für eine Energiewende in Richtung Erneuerbarkeit und für eine ökologische Transformation der Ökonomie vorangehen und diese Entwicklungsagenda sowie entsprechende Strategien der Umsetzung nicht nur in der Nachhaltigkeitsstrategie alle zwei Jahre veröffentlichen, sondern zur Priorität seiner täglichen Politik machen.

**Trendwende nicht weiter verschleppen**

**nachhaltige Entwicklung umsetzen**

*Agrarflächen als Arena neuer Akteure und Interessen*

Ausländische Direktinvestitionen in landwirtschaftliche Nutzfläche, auch als „*Landgrabbing*“ bezeichnet, verletzen häufig das Ziel der Nachhaltigkeit. Kauf und Pacht von Agrarflächen sind zum beliebten Investitionsobjekt der Finanzmärkte geworden, doch stehen den Spekulanten auf der Suche nach neuen Anlagemöglichkeiten auch andere private und staatliche Akteure alter und aufsteigender Mächte nicht nach.

Die Praxis, dass private Investoren und staatliche Institutionen große Agrarflächen kaufen oder langfristig pachten, konzentriert sich im Süden. Kapitalgeber kommen vor allem aus den BRICS-Staaten (mit Ausnahme Russlands), den Golfstaaten und dem Norden. Schätzungen zufolge haben Investoren aus den Industriestaaten zehn bis 30 Prozent des gesamten weltweit verfügbaren Ackerlandes gekauft oder gepachtet. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit schätzt, dass ausländische Investoren etwa 200 Mio. Hektar Land erworben haben, davon befinden sich mehr als 130 Mio. Hektar in Afrika. Es geht den investierenden Ländern nicht mehr nur darum, ihre Versorgung mit Nahrungsmitteln zu sichern, sondern zunehmend auch darum, Agrokraftstoffe zu erzeugen. Die Landnahme kann sich für die lokalen Bevölkerungen verheerend auswirken. Marginalisierte Gruppen wie traditionell lebende Nomaden, deren Ansprüche auf Weideflächen und Wasserquellen rechtlich nicht kodifiziert wurden, sind besonders betroffen. Ihre Lebensgrundlage ist bedroht. Zudem verschärfen sich Konflikte zwischen Ackerbauern und Nomaden, weil Bodenflächen degenerieren, die Zahl der Weidetiere aber steigt. Es gilt, dringend neue internationale Übereinkünfte über die Bodennutzung zu finden.

NGOs können hierbei einen wertvollen Beitrag leisten und sich an *Monitoring*-Prozessen beteiligen, um die ökonomischen, sozialen und ökologischen Folgen ausländischer Direktinvestitionen im Agrarbereich zu überprüfen. Und sie können in den Ländern, die *Landgrabbing* im großen Stil betreiben, aufklären und die Öffentlichkeit für die Probleme der Betroffenen sensibilisieren. Ein derzeit laufender Verhandlungsprozess des *UN Committee on World Food Security* für freiwillige Standards weist in die richtige Richtung. Die Bundesregierung sollte diese Richtlinien unterstützen. Sie dürfen aber nicht fakultativ bleiben. Deutsch-

**Landnahme  
stoppen**

**Bodennut-  
zung regeln**

**Öffentlich-  
keit sensi-  
bilisieren**

## STELLUNGNAHME

land sollte Vorreiter bei ihrer Umsetzung sein und auch auf EU-Ebene um Unterstützung werben. Wir brauchen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene ordnungspolitische Instrumente, um rücksichtslose *Landgrabber* im Zaum zu halten.

### *Externes State Building als Brennglas der Nord-Süd-Beziehungen*

Seit dem Ende des Kalten Krieges unternahm die Staatengemeinschaft eine wachsende Zahl „humanitär“ begründeter Militäreinsätze. Seither haben Ansätze und Instrumente der Staatsbildung und Friedensförderung häufig gewechselt. Somalia ist ein fatales Beispiel für die wechselnden Agenden. Es zeigt, wie kontraproduktiv militärische Interventionen sein können und wie sehr der Westen seine Einflussmöglichkeiten überschätzt.

Dies ist auch unser Befund bei *Atalanta*. Die militärgestützte EU-Mission NAVFOR Somalia zur Piraterie-Bekämpfung vor der somalischen Küste hat im März 2012 eine Mandatserweiterung erfahren. Sollte der Bundestag der Regierungsvorlage zustimmen, darf künftig in einem Landstreifen von zwei Kilometern die Logistik der Piraten – z.B. Boote, Waffenlager oder Treibstoffvorräte – aus der Luft zerstört werden. Wir halten diese Ausweitung für falsch, weil an Land das Risiko einer militärischen Eskalation wächst. Die EU würde zunehmend als Kriegspartei wahrgenommen, was ihre Bemühungen um politische Lösungen desavouiert. Vor allem aber kritisieren wir, dass die gesamte Mission nicht an den Ursachen, den prekären politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen dieses humanitären Krisengebietes und kriegsgeschüttelten Landes, ansetzt.

Lokale Traditionen der Konfliktregelung finden wenig Beachtung, stattdessen betreibt der Westen Staatsaufbau nach eigenem Muster. Um die Situation nicht weiter zu verschlimmern, müssen jedoch traditionelle Akteure und dezentral organisierte Gesellschaften beteiligt werden. Nur dann lassen sich funktionierende, von der Bevölkerung getragene *Governance*-Strukturen etablieren. Deshalb sind lokale Akteure durch ausgehandelte Kompromisse einzubeziehen. Sicherheitsgarantien und Anreize können frühere Gegner reintegrieren. Gute Kenntnisse des lokalen Konfliktkontextes sind eine unabdingbare Voraussetzung, um

**Eskalations-  
risiko  
wächst**

**Ursachen  
der  
Piraterie  
angehen**

**lokale  
Akteure  
einbeziehen**

die Ursachen für Krieg und Gewalt zu beseitigen und Partizipationsmöglichkeiten zu stärken. *Peace Building* und Staatsaufbau erfordern viel strategische Geduld.

**zivile  
Konfliktbe-  
arbeitung  
stärken**

Die deutsche Politik hat mit ihrem Konzept der zivilen Konfliktbearbeitung ein in mancher Hinsicht vorbildliches Instrumentarium entwickelt. Doch es droht an bürokratischer Überfrachtung und Ressortgerangel sowie mangels strategischer Orientierung unterzugehen. Die zivile Konfliktbearbeitung ist nicht vorrangig Entwicklungspolitik, sondern muss Priorität einer insgesamt friedensgeleiteten Außenpolitik sein. Wäre sie im Auswärtigen Amt angesiedelt, ließen sich damit viele Beratungsgremien reduzieren und die Kapazitäten des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und des Auswärtigen Amtes bündeln.

*Migration – Perspektivenwechsel statt Angstdebatte*

**EU braucht  
Einwan-  
derung**

Migration ist eine Reaktion auf Bevölkerungswachstum, Armut, klimabedingte Umweltveränderung und Ressourcenraub, aber auch auf Gewaltkonflikte und Kriege. Flüchtlings- und Einwanderungspolitik braucht deshalb eine hohe Flexibilität, um an einer Schnittstelle des globalen Wandels staatliche und menschliche Interessen produktiv zu steuern. Migration birgt positive Potenziale für Herkunfts- und Zielregionen: Rücküberweisungen und das Engagement vieler Migranten und Migrantinnen fördern die Anpassungsfähigkeit der Menschen in den Herkunftsregionen z.B. an den Klimawandel; für die Zielländer bringen sie wirtschaftliche Impulse. Die EU-Kommission lässt keinen Zweifel, dass die Union eine „signifikante Nettozuwanderung“ benötigt.

**Immigra-  
tion steuern  
statt  
abwehren**

Doch wird die öffentliche Debatte verzerrt von irrationalem Alarmismus und falschen Prognosen über Millionen von Flüchtlingen. Angstreflexe gegen Immigranten, die als populistische Projektionsfläche erhalten müssen, veranlassen sicherheitspolitische Abwehr, Symptombekämpfung und Notfallreaktionen. Erforderlich ist ein Perspektivenwechsel, der Migration nicht vorwiegend als bedrohlich, sondern als Ressource und Potenzial für die Herkunfts- und die Zielregionen begreift. Die Unterscheidung zwischen erwünschten (Hochqualifizierte, Geschäftsleute, Vertragsarbeiter) und unerwünschten Einwanderern ist im Sinne des

## STELLUNGNAHME

Perspektivenwechsels wenig zielführend; eine *Blue Card* zur Behebung des Fachkräftemangels geht an den eigentlichen Problemen vorbei: Während ein Großteil der Migrationswilligen ausgeschlossen bleibt, ruft man spezielle Programme für Personen ins Leben, für die die EU-Staaten nur mäßig attraktiv sind und deren Ausbildung von den meist armen Herkunftsstaaten finanziert wurde. Förderung von Entwicklungspotenzialen, z.B. durch Bildungsmigration, sieht anders aus.

Der Arabische Frühling bot auch die Chance für eine Neuorientierung der europäischen Mittelmeerpolitik, doch hat die EU, wie die Innenkommissarin Cecilia Malmström bitter konstatierte, auch flüchtlingspolitisch versagt. Von den 8.000 v.a. in Folge des Libyenkrieges von der UNO als besonders hilfsbedürftig eingestuft wurden EU-Länder weniger als 400 auf. Etwa 2.000 Menschen ertranken 2011 bei dem Versuch, das Mittelmeer zu überqueren. 600 Flüchtlinge vor allem aus Eritrea, Äthiopien und Somalia sind seit Jahresbeginn 2012 in Lampedusa gelandet, wo es kein geeignetes Aufnahmelager gibt. Die Proportionen stimmen nicht: 2011 hat die EU über 400 Millionen Euro in die Sicherung der Außengrenzen gesteckt – damit könnten 23.000 Flüchtlinge pro Jahr für den Arbeitsmarkt fit gemacht werden.

**Flüchtlinge  
für Arbeits-  
markt qua-  
lifizieren**

### *Die „Festung“: Eine doppelte Solidaritätsverweigerung*

Wir erneuern unsere Kritik von 2011 an dem auf Abschottung gerichteten Grenzsystem der EU und den Praktiken der europäischen Grenzschutzagentur Frontex, die allen politischen Normen, die sich mit dem *European Dream* nach innen und außen als „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ verbinden, Hohn sprechen. Zunehmend findet der „Grenzschutz“ in den Herkunfts- und Transitstaaten, in internationalen und Drittstaatsgewässern, digitalen Datenbanken und aus dem Weltraum statt. Jenseits der EU-Grenzen wirken Exterritorialisierung und Technologisierung durch teure Projekte wie „Eurosur“, „Indect“, die zur Aufklärung auch Drohnen vorsehen, als Signal gegenüber den Einwanderungswilligen: „Ihr seid nicht willkommen.“

Die ökonomisch schwächeren Staaten im Süden der EU werden zur Außenabriegelung der „Festung Europa“ verdammt, 2011 wehrten sie nahezu 100.000 Einwanderer vornehmlich aus Afghanistan und Pakistan an der türkisch-griechischen Grenze

**EU-  
Südländer  
entlasten**

ab. Der deutsche und der französische Innenminister wollen mit ihrem Vorstoß vom April 2012 noch weiter gehen und den inneren Festungsring wieder durch nationale Grenzkontrollen schließen. Sie würden damit die Freizügigkeit, eine europäische Errungenschaft, außer Kraft setzen. Eine Reform von Schengen muss in die entgegengesetzte Richtung gehen: Visa-Erleichterungen für Zuwanderer und eine Reform der Verteilung (Dublin II), um die ökonomisch schwächeren EU-Staaten zu entlasten.

### *Grundlegende Reform des EU-Grenzschutzes und -Asylrechts*

**europäisches Asylverfahren schaffen**

Aus menschenrechtlicher Sicht unterläuft die EU das internationale Verbot des *Refoulement*, das besagt, dass Flüchtlinge nicht in Staaten zurückgeschickt werden dürfen, in denen ihnen Folter oder andere schwere Menschenrechtsverletzungen drohen. Um diese Praxis zu beenden, ist ein gemeinsames EU-Asylsystem überfällig. Es muss die Migrationspolitik der EU mit den menschenrechtlichen Normen in Einklang bringen und die Widersprüche ausräumen, die zwischen EU-Primärrecht und sekundären Abkommen bestehen. Dass die europäische Grenzschutzagentur seit Sommer 2011 einen Grundrechtsbeauftragten hat, reicht nicht aus. Frontex und die Aktivitäten an den EU-Grenzen sind einer umfassenden Rechenschaftspflicht gegenüber dem EU-Parlament zu unterwerfen.

### *3. Nach dem Arabischen Frühling – wie weiter?*

**Regime-sturz verleiht Mut**

Im zweiten Jahr des Arabischen Frühlings bestätigt sich, dass die revolutionären Aufbrüche, die wir vor einem Jahr gefeiert haben, einen langen Atem brauchen. Ihnen gemeinsam war der Ruf nach Freiheit, Würde und Brot. Die Protestbewegungen und Revolten stürzten Autokraten, zwangen Monarchen, Verfassungen und Verfassungsreformen zuzugestehen – oder sie mündeten in Bürgerkriege. Es ist unwahrscheinlich, dass die gegenwärtigen Umbrüche rasch zu entwickelten Demokratien führen, eher wohl zu autoritären Mischsystemen, in denen dann die Auseinandersetzungen um demokratische Freiheiten weitergehen. Die Erfahrung, dass das Volk Diktatoren verjagen kann, bietet zwar keine

## STELLUNGNAHME

Gewähr gegen den Rückfall in Despotismus. Aber sie verleiht Mut und Kraft, dem zu widerstehen.

### *Tunesien und Ägypten: Transformation unter schwierigen Bedingungen*

In Tunesien und Ägypten kündigte das Militär den Herrschern die Gefolgschaft auf und erzwang ihren Sturz. Doch stand hinter den Forderungen der Rebellierenden keine organisierte Gegenmacht, die es mit den Beharrungskräften hätte aufnehmen können. In Tunesien ging das Militär in die Kasernen zurück, in Ägypten ist hingegen noch nicht entschieden, ob der herrschende Militärrat sich damit abfindet, die Politik frei gewählten Repräsentanten zu überlassen. In Tunesien treten die desaströsen ökonomischen und sozialen Folgen der Kleptokratie und der Außenabhängigkeit der Wirtschaft immer spürbarer zutage und auch in Ägypten stellt die soziale Frage eine schwere Hypothek für eine Demokratisierung des Landes dar. Wie viel Freiheit, Würde und Brot sich das aufbegehrende Volk erstreitet, hängt davon ab, wie die islamistischen Parteien, die in beiden Ländern die Wahlen gewannen, die tiefe Wirtschaftskrise angehen und ob sie in der politischen Verantwortung den Weg zu Rechtsstaatlichkeit und Pluralismus einschlagen. Wir warnen davor, die Messlatte zu hoch zu hängen. Liberalisierung und Demokratisierung brauchen Zeit und überzogene Erwartungen können statt der erwünschten demokratischen Transformation Rückschläge begünstigen.

Zur Verbesserung der ökonomischen Lage kann die Europäische Union beitragen, indem sie im Agrarsektor die Bedingungen für fairen Handel schafft und nicht mit eigenen subventionierten Agrarprodukten die dortigen Märkte ruiniert. Höhere Quoten für die Einfuhr von Agrarprodukten aus Nordafrika nützen in erster Linie dem mit multinationalen Konzernen verbundenen dortigen *Agrobusiness* sowie den Konsumenten der nördlichen EU-Staaten. Leidtragende sind die Produzenten in den südlichen EU-Staaten, die ohnehin schwer unter der Eurokrise ächzen, vor allem in Spanien. Die neuen Mobilitätspartnerschaften der EU können die Arbeitsmärkte in den Transformationsländern entlasten, wenn die EU-Staaten, wie angekündigt, temporäre und zirkuläre Migration zulassen. Im Umweltbereich bietet die UN-

**EU-Agrar-  
politik  
endlich  
reformieren**

**Frauen-  
rechte  
stärken**

Klimakonferenz in Qatar Ende 2012 einen Anreiz zur Kooperation von NGOs oder politischen Stiftungen mit lokalen Partnern. In der vom Klimawandel stark betroffenen Region geht es nicht nur darum, mit Solarenergie langfristig das Öl zu ersetzen, sondern auch darum, welche technischen Lösungen der Bevölkerung zugutekommen.

Ihre Freiheit müssen die Menschen selbst erkämpfen, Möglichkeiten des Einwirkens von außen sind begrenzt. Doch gerade in Tunesien und Ägypten gibt es keinen Mangel an politisch Gebildeten, die den Umbau konzipieren und gestalten können. In Ägypten drohen die ersten Opfer eines möglichen *Rollbacks* die Frauen zu werden. Forderungen nach ihrer rechtlichen Gleichstellung in der Verfassung und im Familienrecht sind ein Schlüssel zur gesellschaftlichen und politischen Modernisierung, wie bereits der *Arab Human Development Report* von 2005 darlegte. Sie verdienen jede Unterstützung von NGOs und Politik. Aber sie müssen mit der sozialen Frage verbunden werden. Denn die neoliberale Politik hatte soziale Ungleichheiten und Armut verschärft und die Rechte und Handlungsspielräume vieler Frauen untergraben. Die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, in denen sich Frauenrechtlerinnen, seien sie säkular orientiert, muslimisch oder koptisch, gemeinsam für Frauenrechte und soziale Gerechtigkeit einsetzen, ist der richtige Weg. Doch auch hier ist ungewiss, mit welchen Zeiträumen zu rechnen ist. Bisher hat sich der Spielraum für demokratisches Engagement nicht vergrößert und viele Partner politischer Stiftungen sehen sich Repressionen ausgesetzt.

*Libyen: Regimewechsel durch die NATO – und nun?*

In Libyen hat die Militärintervention des Westens den Rebellen zum Sieg über den Despoten verholfen. Bürgerkrieg und Intervention hinterließen ein von Zerfall bedrohtes Land, in dem willkürliche Verhaftungen, Folter und Rassismus gegen Afrikaner von jenseits der Sahara an der Tagesordnung sind. Die nicht-intendierten Wirkungen dieses im Namen der *Responsibility to Protect* und zum Zwecke eines Regimesturzes geführten Krieges reichen über Libyen hinaus. Die Rückkehr der schwerbewaffneten Söldner in ihre Heimat destabilisiert die bettelarmen Staaten in der Sahelzone und führte in Mali bereits zum Wiederausbruch



## STELLUNGNAHME

eines alten Sezessionskonflikts. Der Westen sollte die Demobilisierung und Wiedereingliederung der zurückkehrenden Kämpfer unterstützen, weil sie Staaten wie Mali oder Niger nach dem Verlust ihres Förderers Gaddafi nicht finanzieren können.

**Demobilisierung unterstützen**

### *Autoritäre Stabilisierung in den Golfstaaten*

Die reichen Monarchien des Golf-Kooperationsrats waren von den Protesten kaum tangiert – mit Ausnahme Bahrains, wo vor allem die benachteiligte schiitische Mehrheit auf die Straße ging. Es gelang den Herrschern, potenziellen Unmut in der Bevölkerung mit finanziellen Vergünstigungen zu beschwichtigen und Proteste im Keim zu ersticken. Das sich als Regionalmacht verstehende Königreich Saudi-Arabien, das den monarchischen „Club der Reichen“ dominiert, half Bahrain mit Soldaten und Panzern, die Opposition zu unterdrücken. Es toleriert keinen schiitischen Aufstand oder gar ein Ende absolutistischer Herrschaft, das als Domino-Effekt auf andere Monarchien überspringen könnte. Der Westen nimmt das stillschweigend hin: zum einen, weil er sich um den ungehinderten Ölfluss sorgt, zum anderen, weil er in den vermeintlich moderaten sunnitischen Staaten ein Gegengewicht zum schiitischen Iran sieht. Panzerlieferungen nach Saudi-Arabien zu unterbinden ist das Mindeste, was man tun kann, um das erklärte Ziel der Bundesregierung zu erreichen: das Freiheitsbegehren in den arabischen Ländern mit aller Kraft zu unterstützen.

**Repression am Golf nicht ignorieren**

### *Blutiger Bürgerkrieg in Syrien*

In Syrien, dessen repressives Regime nächstes Jahr sein 50-jähriges Bestehen feiern will, herrscht Bürgerkrieg. Als die Assad-Regierung friedlich demonstrierende Bürger massakrierte ließ, radikalisierten sich Teile der Opposition. Mit der eskalierten Gewalt bringt Syrien auch seine Nachbarn in Bedrängnis. Die Flüchtlingsströme reißen nicht ab, die militärische Auseinandersetzung droht auf die Türkei überzugreifen.

Syrien geriert sich als Führer der sogenannten Verweigerungsfront gegen die israelische Besatzung. In dieser Rolle ist es mit Iran alliiert, unterstützt die libanesische *Hisbollah* und stellte bis vor Kurzem der Auslandsführung der palästinensischen *Ha-*

*mas* ein Büro in Damaskus zur Verfügung. Fällt das Regime, verliert die *Hisbollah* ihre sichere Schleuse für den Waffennachschub aus Iran. Sollte die Krise um das iranische Atomprogramm zu einem Militärschlag gegen Iran führen, wäre die *Hisbollah* in ihrer Fähigkeit eingeschränkt, stellvertretend für ihren iranischen Patron militärische Vergeltung zu üben. Es gibt also für die Gegner des Assad-Regimes auch strategische Gründe, sich dessen Ende zu wünschen. Andererseits war Syrien bisher insofern ein Ordnungsfaktor in der Region, als an der Grenze zu den von Israel besetzten syrischen Golanhöhen seit Jahrzehnten Ruhe herrscht.

**Staatszerfall würde Region destabilisieren**

Vor einer Militärintervention, aber auch vor der militärischen Durchsetzung von Flugverbotszonen oder begrenzten Luftschlägen gegen das Assad-Regime schrecken die NATO-Staaten bisher zurück. Nicht nur, weil es dafür kein Mandat des UN-Sicherheitsrates gibt. Syrien ist nicht Libyen, weder geographisch noch politisch – zu groß erscheint das Risiko, in einen lang andauernden Krieg verwickelt zu werden, der sich oben drein kaum auf Syrien begrenzen ließe. Ein Regimesturz zugunsten sunnitisch-fundamentalistischer Akteure, ein konfessioneller Bürgerkrieg oder gar der Zerfall in ethnisch geprägte Kleinststaaten würden die Region vollends destabilisieren. Gestärkte kurdische Autonomieforderungen hätten Auswirkungen auf die kurdischen Gebiete in der Türkei, im Irak und in Iran. Machtgewinne salafistischer Kräfte könnten ähnliche Gruppen im benachbarten Jordanien und anderen arabischen Ländern stärken. Das wiederum hätte weitreichende Konsequenzen für den Irak und den Libanon, wo gegenwärtig schiitische Parteien dominieren.

**Intervention riskiert Eskalation**

Treffend stellte der frühere UN-Generalsekretär Kofi Annan Anfang März fest: In Syrien wären militärische Mittel „eine Medizin, die schlimmer ist als die Krankheit“. Eine Radikalisierung des Bürgerkriegs durch eine Intervention würde jene Gruppen, die sich nach wie vor für Gewaltfreiheit einsetzen, vollends marginalisieren und den Raum für Kompromisse weiter verengen, ganz abgesehen von der regionalen Eskalationsgefahr.

Als Alternative könnte die Bewaffnung der militärisch hoffnungslos unterlegenen Opposition erscheinen. Bereits heute fließen in großem Umfang Waffen nach Syrien: Russland beliefert das Assad-Regime, Saudi-Arabien und Qatar beliefern die Op-

## STELLUNGNAHME

position. Deutschland hält sich hier zurück. Das ist – anders als beim Export von U-Booten nach Israel, die als Plattformen für Nuklearwaffen dienen könnten – ein seltener Ausweis vorausschauender Außenpolitik und wir raten, dabei zu bleiben. Niemand kann mit Gewissheit sagen, in wessen Hände diese Waffen, die in der Regel Regierungen überdauern, gelangen.

**keine  
Waffen  
liefern**

Sanktionen haben bisher keine Wirkung gezeigt. Deshalb gleicht die Vermittlungsinitiative des Sondergesandten der UNO und der Arabischen Liga, Kofi Annan, dem sprichwörtlichen Strohalm, an den sich alle klammern. Sein Sechs-Punkte-Plan schließt eine Militärintervention aus und macht einen Herrscherwechsel nicht zur Bedingung. Dies sollte Russland und China ermöglichen, in den Verhandlungsprozess einzusteigen und Druck auf das Assad-Regime auszuüben. Vielleicht ist es dafür zu spät. Eine Lehre indes lässt sich jetzt schon ziehen: Wer nicht intervenieren will oder kann, sollte nicht den Eindruck erwecken, Schuld daran sei nur die Blockade Russlands und Chinas, sondern sich um deren Kooperation beim Krisenmanagement bemühen.

**Russland  
und China  
einbinden**

Die zentrale Streitfrage lautet, ob das Regime – oder gegebenenfalls ein Teil davon – als Verhandlungspartner noch in Frage kommt. Soll die Herrschaftselite um die Assad-Familie ausgegrenzt werden, bliebe ihr kein anderer Ausweg als weiterzukämpfen, da sie die Rache der Aufständischen befürchten muss. Damit perpetuiert man den Bürgerkrieg. Wir verweisen auf eine Erfahrung im Nachbarstaat Libanon, wo man einen anderen Weg ging. Dort einigten sich nach einem 15 Jahre währenden Bürgerkrieg, den keine Seite gewinnen konnte, die Antagonisten 1989/1990 auf ein Friedensabkommen. Mit der Formel „Keine Sieger, keine Besiegten“ haben sich die Gewaltakteure auf eine Teilung der Macht eingelassen und in das Nachkriegssystem integriert: Milizenführer wurden zu Ministern, Parteimilizen zu Parlamentsparteien, Milizionäre und Soldaten zu Parteifunktionären. Immerhin hat die prekäre Balance zwischen den drei Gruppen seither schlecht und recht gehalten. Wir folgern daraus: Ein „schmutziger Frieden“ wäre in Syrien besser als ein endloser Bürgerkrieg. Der hatte im Libanon 100.000 Todesopfer gefordert.

**Libanon als  
Vorbild**

Ungeachtet dessen sollte die Staatengemeinschaft in Syrien humanitäre Hilfe leisten, wo immer sie möglich ist. Dazu gehört

**humanitäre  
Hilfe leisten**

auch, die Nachbarstaaten bei der Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge zu unterstützen.

### *Krieg in Sicht? Diplomatie mit Iran gefragt*

Das Kriegstummeln für einen Militärschlag gegen Irans Atomanlagen wird lauter. Noch lehnt die US-Regierung ihn ab. Doch die Rhetorik der israelischen Regierung betreibt die Eskalation. Sie stellt Irans Atomprogramm ins Zentrum von Israels existenziellen Sicherheitsängsten und lenkt damit erfolgreich von dem diplomatischen Stillstand im Konflikt mit den Palästinensern und von seinem forcierten Siedlungsbau in den besetzten Gebieten ab. Die Hasstiraden des iranischen Präsidenten gegen den „zionistischen Besatzerstaat“ geben den militärischen Drohungen Auftrieb. Iran wertet die US-Militärpräsenz in der Region als Einkreisung, die dem alten Ziel dient, das Regime zu stürzen. In diesem Klima hat Diplomatie einen schweren Stand.

#### **Atombombe – eine Option?**

Was aber ist wahr an der Darstellung, dass Iran nach Atomwaffen strebe? Das Land besitzt seit Jahren das dafür nötige nukleare Ausgangsmaterial. Dass Iran an dessen Hochanreicherung und der Entwicklung eines Atomsprengekopfs arbeitet, ist eine Vermutung. Realistisch scheint die Einschätzung des ehemaligen IAEO-Generalsekretärs Mohammed el-Baradei: Iran könne, wie Brasilien oder Japan, den Status einer Technologiemacht anstreben, die sich die Option offenhält, in einer sicherheitspolitisch ungünstigen Lage Kernwaffen zu bauen.

#### **Recht auf friedliche Nutzung**

Die Strategie, Iran mit Isolierung und Sanktionen zum Einlenken zu bewegen, ist bisher gescheitert. Politische Isolierung, Sanktionsdruck und angedrohte Militärschläge stärken das konservative Establishment, das an den Patriotismus der Bevölkerung appelliert. Iran wird auch nach den Präsidentschaftswahlen 2013, zu denen der derzeitige Amtsinhaber nicht mehr antreten darf, sein im Atomwaffensperrvertrag verbrieftes Recht auf friedliche Nutzung der Atomenergie und auf die Anreicherung von Uran geltend machen. Zwischen *Hardlinern*, pragmatischen Konservativen und Reformern besteht in diesem Punkt weitgehend Einigkeit.

Für einen präventiven Militärschlag gegen die iranischen Atomanlagen gibt es keine guten Argumente. Er wäre völkerrechtswidrig und könnte das iranische Atomprogramm allenfalls

## STELLUNGNAHME

verlangsamen, aber nicht stoppen. Die sicherheitspolitischen Folgen für die gesamte Region, Israel eingeschlossen, sind unkalulierbar. Yuval Diskin, bis 2011 Chef des israelischen Inlandsgeheimdienstes *Shin Bet*, kritisierte die „irreführende“ Rhetorik der Netanjahu-Regierung, Israel könne eine iranische Atombombe mit einem Militärschlag verhindern, und äußerte die Befürchtung, dass im Gegenteil „ein israelischer Angriff das iranische Atomprogramm beschleunigen würde.“ In der Tat könnte ein Angriff Israels eine Dynamik erzeugen, die im Resultat erst recht seine reale Bedrohung zur Folge hätte. Die iranische Atombombe wäre *ein* voraussehbares Ergebnis.

**Angriff  
wäre fatal**

Deutschland sollte sich zusammen mit seinen europäischen Partnern gegen einen Militärschlag aussprechen. Einen Ausweg aus der sich gefährlich zuspitzenden Lage können einzig politische und diplomatische Mittel weisen. Sie müssen als Teil einer umfassenderen Deeskalationsstrategie mit Sicherheitsgarantien für Israel und Iran verbunden sein. Wir plädieren dafür, die Forderung an Iran, die Urananreicherung auszusetzen, fallen zu lassen. Die Rücknahme von Sanktionen sollte angeboten werden im Gegenzug zu iranischen Zugeständnissen: Iran ist die Ratifikation und Anwendung des Zusatzprotokolls der IAEO, das umfassendere Kontroll- und Inspektionsrechte beinhaltet, abzuverlangen. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass das gesamte Material Irans zu Kernbrennstäben weiterverarbeitet wird.

**Stellung  
beziehen  
gegen Krieg**

Mittelfristig ist die Gefahr nuklearer Weiterverbreitung in der Region nur im Rahmen von Verhandlungen über eine atomwaffenfreie Zone zu bannen, in die auch das atomare Arsenal Israels, selbst kein Mitglied des Atomwaffensperrvertrags, einzubeziehen wäre. Die von der UNO in diesem Jahr geplante Konferenz verdient jede erdenkliche Unterstützung. Die zusammenwachsende Welt des 21. Jahrhunderts braucht ein Ende der Weiterverbreitung von Nuklearwaffen und glaubwürdige Schritte in Richtung *Global Zero*.

**Mittelost-  
konferenz  
unterstützen**

*Bruno Schoch  
Corinna Hauswedell  
Janet Kursawe  
Margret Johannsen*